EliScholar – A Digital Platform for Scholarly Publishing at Yale

YPFS Resource Library

2010

Aodragandi og orsakir falls islensku bankanna 2008 og tengdir atburoir

Iceland: Special Investigation Commission

https://elischolar.library.yale.edu/ypfs-documents2/873

This resource is brought to you for free and open access by the Yale Program on Financial Stability and EliScholar, a digital platform for scholarly publishing provided by Yale University Library.
For more information, please contact ypfs@yale.edu.

Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir

Rannsóknarnefnd Alþingis

5

Útgefandi:
Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt lögum nr. 142/2008
um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna
og tengdra atburða

Ritstjórn:
Páll Hreinsson
Sigríður Benediktsdóttir
Tryggvi Gunnarsson

Útgáfustjóri:
Anna Sigríður Guðfinnsdóttir

Kápur:
Hrund Guðmundsdóttir

Ljósmyndir:
Rebekka Guðleifsdóttir

Prentun og bókband:
Oddi hf.

Umbrot:
Essinþrjú

Reykjavík 2010
ISBN: 978-9979-888-33-8

Merking tákna:

*	Bráðabirgðatala eða áætlun
0	Minna en helmingur einingar
–	Núll, þ.e. ekkert
…	Upplýsingar vantar eða tala ekki til
.	Tala á ekki við

Efnisyfirlit

Bindi 1

1.0 Verkefni og skipan nefndarinnar
2.0 Ágrip um meginniðurstöður skýrslunnar
3.0 Sérstaða og mikilvægi banka- og fjármálafyrirtækja í samfélagi
4.0 Efnahagslegt umhverfi og innlend efnahagsstjórnun
5.0 Stefna stjórnvalda um stærð og starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja
6.0 Einkavæðing og eignarhald bankanna

Bindi 2

7.0 Fjármögnun bankanna
8.0 Útlán íslensku bankanna

Bindi 3

9.0 Eigið fé íslenska fjármálakerfisins
10.0 Launa- og hvatakerfi bankanna
11.0 Innri og ytri endurskoðun

Bindi 4

12.0 Verðbréfamarkaðir
13.0 Gjaldeyrismarkaður
14.0 Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir

Bindi 5

15.0 Löggjöf um fjármálamarkaðinn og áhrif aðildar Íslands að EES . . . 9
15.1 Inngangur . . . 9
15.2 Söguleg þróun . . . 9
15.3 Breytingar á starfsemi lánastofnana við aðild að EES . . . 12
15.3.1 Almennt . . . 12
15.3.2 Heimild viðskiptabanka og sparisjóða til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri . . . 12
15.3.3 Lán og annars konar fyrirgreiðsla til stjórnenda . . . 16
15.3.4 Fasteignir og eignarhlutir í félögum um fasteignir . . . 18
15.3.5 Lán vegna kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárhlutum . . . 19
15.3.6 Rekstur verðbréfafyrirtækja á vegum lánastofnana . . . 20
15.3.7 Rekstur vátryggingafélaga á vegum lánastofnana . . . 21
15.3.8 Rýmri heimild til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum . . . 21
15.4 Innleiðing regluverks Evrópusambandsins í íslenska löggjöf . . . 22
15.4.1 Almennt . . . 22
15.4.2 Samkeppnisástæður höfðu mikil áhrif á innleiðingarferli . . . 23
15.4.3 Innleiðing tilskipana ESB á grundvelli EES-samningsins . . . 24
15.5 Aukin áhættutaka í starfsemi lánastofnana . . . 26
15.5.1 Almennt . . . 26
15.5.2 Lánasamningar í stað skuldabréfa . . . 27
15.5.3 Lán til eignarhaldsfélaga . . . 30
15.5.4 Önnur atriði . . . 32
15.6 Eftirlit gistiríkis með útibúum fjármálafyrirtækja innan Evrópska efnahagssvæðisins . . . 33
15.6.1 Inngangur . . . 33
15.6.2 Tilskipun 2006/48/EB . . . 34
15.6.2.1 Almennt . . . 34
15.6.2.2 Reglur um stofnsetningarrétt . . . 35
15.6.2.3 Heimildir yfirvalda í gistiaðildarríki . . . 35
15.6.2.4 Heimildir yfirvalda í heimaríki og gistiríki . . . 36
15.6.2.5 Almennir hagsmunir . . . 37
15.7 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 38

16.0 Eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði . . . 41
16.1 Skipan eftirlits með fjármálastarfsemi . . . 41
16.1.1 Inngangur . . . 41
16.1.2 Mismunandi hlutverk og úrræði stofnana að lögum . . . 41
16.1.2.1 Alþingi . . . 41
16.1.2.2 Ríkisstjórn og ráðuneytin . . . 42
16.1.2.3 Forsætisráðuneyti . . . 42
16.1.2.4 Viðskiptaráðuneyti . . . 43
16.1.2.5 Fjármálaráðuneyti . . . 44
16.1.2.6 Frumkvæðisskylda ráðherra . . . 45
16.1.2.7 Starfsskyldur embættismanna ráðuneyta . . . 48
16.1.2.8 Eftirlit ráðuneyta . . . 49
16.1.2.9 Aðrir eftirlitsaðilar . . . 49
16.2 Fjármálaeftirlitið, stofnun og stjórnsýsluleg staða . . . 49
16.2.1 Inngangur . . . 49
16.2.2 Stofnun Fjármálaeftirlitsins og hlutverk . . . 50
16.2.3 Stjórnsýsluleg staða Fjármálaeftirlitsins . . . 52
16.2.4 Almennt um heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins . . . 53
16.2.5 Athugasemdir og kröfur um úrbætur . . . 55
16.2.6 Boðun fundar í stjórn eða framkvæmdastjórn . . . 56
16.2.7 Dagsektir . . . 57
16.2.8 Févíti . . . 58
16.2.9 Stjórnvaldssektir . . . 58
16.2.10 Sáttir . . . 61
16.2.11 Framkvæmdastjóra eða stjórnarmanni vikið frá . . . 62
16.2.12 Svipting starfsleyfis . . . 63
16.2.13 Tilkynning til lögreglu um brot á lögum um starfsemi á fjármálamarkaði . . . 64
16.2.14 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 65
16.3 Verkefni Fjármálaeftirlitsins og nýting ráðstöfunartíma . . . 66
16.3.1 Verkefni Fjármálaeftirlitsins . . . 66
16.3.2 Upplýsingar um nýtingu ráðstöfunartíma . . . 67
16.3.3 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 68
16.4 Viðvarandi fjárhagslegt eftirlit . . . 69
16.4.1 Reglubundin skýrsluskil . . . 69
16.4.1.1 Almennt . . . 69
16.4.1.2 Verkaskipting innan Fjármálaeftirlitsins . . . 70
16.4.1.3 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 71
16.4.2 Álagspróf . . . 71
16.4.2.1 Almennt um álagspróf sem Fjármálaeftirlitið beitir . . . 71
16.4.2.2 Eftirlit með eiginfjárstöðu og álagspróf . . . 72
16.4.2.3 Fjölþætt álagspróf Fjármálaeftirlitsins . . . 73
16.4.2.4 Önnur álagspróf Fjármálaeftirlitsins . . . 76
16.4.2.5 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 82
16.5 Vettvangsathuganir . . . 83
16.5.1 Almennt . . . 83
16.5.2 Skipulagning vettvangsathugana . . . 83
16.5.3 Framkvæmd vettvangsathugana . . . 85
16.5.4 Málsmeðferð . . . 87
16.5.5 Málshraði . . . 89
16.5.6 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 89
16.5.7 Rannsókn á úrtaki vettvangsathugana . . . 90
16.5.7.1 Framkvæmd rannsóknarinnar . . . 90
16.5.7.2 Inngangur . . . 90
16.5.7.3 Athugun Fjármálaeftirlitsins á áhættumati Landsbanka Íslands hf. (mál 2005040012) . . . 91
16.5.7.4 Eftirlitsheimsókn Fjármálaeftirlitsins í NordVest Verðbréf hf. (mál 2007020016) . . . 95
16.5.7.5 Útlánaathugun Fjármálaeftirlitsins haustið 2007 . . . 99
16.5.7.6 Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun á útlánaáhættu hjá Kaupþingi banka hf. . . . 99
16.5.7.7 Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun á útlánaáhættu hjá Landsbanka Íslands hf. . . . 103
16.5.7.8 Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun á útlánaáhættu hjá Glitni banka hf. . . . 107
16.5.7.9 Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun á útlánaáhættu hjá Straumi-Burðarási Fjárfestingabanka hf. . . . 109
16.5.7.10 Samandregnar niðurstöður Fjármálaeftirlitsins um útlánaathugunina haustið 2007 . . . 112
16.5.7.11 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um útlánaathugun Fjármálaeftirlitsins haustið 2007 . . . 113

16.5.8 Rannsókn á eftirfylgni Fjármálaeftirlitsins . . . 115
16.5.8.1 Framkvæmd rannsóknarinnar . . . 115
16.5.8.2 Stórar áhættuskuldbindingar Landsbanka Íslands hf. . . . 115
16.5.8.3 Athugun á lausafjáráhættu, markaðsáhættu, rekstraráhættu og útlánaáhættu Landsbanka Íslands hf. . . . 116
16.5.8.4 Athugun á aðkomu stærstu eigenda, stjórnarmanna og tengdra aðila í stjórn KB banka hf. að ákvarðanatöku um einstök viðskipti innan bankans . . . 116
16.5.8.5 Athugun á innra eftirliti og áhættustýringu hjá Kaupþingi banka hf. . . . 117
16.5.8.6 Athugun á stærstu áhættuskuldbindingum Íslandsbanka hf. . . . 117
16.5.8.7 Athugun á innra eftirliti og starfsaðferðum Glitnis banka hf. sem miða að því að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka . . . 118
16.5.8.8 Útlánaúttekt hjá sex stærstu fjármálafyrirtækjunum á Íslandi 2007 . . . 118
16.5.8.9 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 119
16.5.9 Samandregnar ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um framkvæmd vettvangsathugana . . . 119
16.6 Önnur eftirlitsverkefni . . . 122
16.6.1 Almennt . . . 122
16.6.2 Mat á hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna . . . 122
16.6.3 Eftirlit með eignarhaldi . . . 123
16.6.3.1 Ákvæði VI. kafla laga nr. 161/2002 . . . 123
16.6.3.2 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 125
16.7 Rekstrarfé og mannauður Fjármálaeftirlitsins . . . 126
16.7.1 Rekstrarfé Fjármálaeftirlitsins . . . 126
16.7.1.1 Almennt . . . 126
16.7.1.2 Þróun löggjafar og vöxtur íslensks fjármálamarkaðar . . . 129
16.7.1.3 Þróun rekstrarkostnaðar og tekna Fjármálaeftirlitsins 1999–2008 . . . 130
16.7.1.4 Sjónarmið innan stjórnsýslunnar . . . 131
16.7.1.5 Sjónarmið hagsmunaaðila . . . 134
16.7.1.6 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 138
16.7.2 Mannauður Fjármálaeftirlitsins . . . 139
16.7.2.1 Almennt . . . 139
16.7.2.2 Starfsmannafjöldi . . . 139
16.7.2.3 Starfsmannavelta . . . 141
16.7.2.4 Menntun og starfsreynsla . . . 143
16.7.2.5 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 145
16.8 Upplýsingatækni og skjalaskráning . . . 146
16.8.1 Almennt . . . 146
16.8.2 Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla . . . 147
16.8.3 Skjalaskráning . . . 151
16.8.4 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 152
16.9 Matskenndar heimildir Fjármálaeftirlitsins og lögmætisreglan . . . 153
16.9.1 Inngangur . . . 153
16.9.2 Almennt um lögmætisregluna . . . 153
16.9.3 Matskenndar lagaheimildir á fjármálamarkaði . . . 154
16.10 Starf Fjármálaeftirlitsins í aðdraganda bankahruns 2007 og 2008 . . . 156
16.10.1 Inngangur . . . 156
16.10.2 Viðhorf Fjármálaeftirlitsins til stöðu bankanna og stærðar . . . 157
16.10.3 Viðlagaæfingar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands . . . 158
16.10.4 Störf viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins 2008 . . . 158
16.10.4.1 Inngangur . . . 158
16.10.4.2 Mat stjórnenda Fjármáleftirlitsins á stöðu bankanna . . . 161
16.10.4.3 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 162
16.11 Störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins . . . 164
16.11.1 Inngangur . . . 164
16.11.2 Sjónarmið stjórnarformanna Fjármálaeftirlitsins . . . 166
16.11.2.1 Almennt . . . 166
16.11.2.2 Um hraðan vöxt bankanna . . . 166
16.11.2.3 Um stöðu bankanna árin 2007 og 2008 . . . 167
16.11.2.4 Um hlutverk stjórnar Fjármálaeftirlitsins og verkaskiptingu stjórnar og forstjóra . . . 167
16.11.3 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 169
16.12 Opinber upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins í aðdraganda falls bankanna um stöðu þeirra . . . 169
16.12.1 Framkvæmd opinberrar upplýsingagjafar . . . 169
16.12.2 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis . . . 172
16.13 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um störf Fjármálaeftirlitsins . . . 172

16.14 Seðlabanki Íslands . . . 175
16.14.1 Hlutverk Seðlabankans . . . 175
16.14.2 Stjórnsýsluleg staða Seðlabankans . . . 176
16.14.3 Úrræði Seðlabankans samkvæmt lögum nr. 36/2001 . . . 177
16.14.4 Úrræði Seðlabankans samkvæmt öðrum lögum . . . 178
16.14.5 Erlent samstarf . . . 179
16.14.6 Eftirlitshlutverk Seðlabankans . . . 179
16.14.6.1 Inngangur . . . 179
16.14.6.2 Almennt um viðfangsefni Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika . . . 180
16.14.6.3 Skipulag fjármálasviðs, starfsmannafjöldi og kostnaður . . . 181
16.14.6.4 Eftirlit með lausafjárstöðu . . . 182
16.14.6.5 Eftirlit með gjaldeyrisjöfnuði . . . 183
16.14.6.6 Álagspróf og viðlagaæfingar . . . 184
16.14.6.7 Eftirlit með greiðslu- og uppgjörskerfum . . . 184
16.14.6.8 Bindiskylda . . . 184
16.14.7 Lánveitingar Seðlabankans . . . 185
16.14.8 Viðhorf Seðlabankans til stöðu bankanna og stærðar þeirra . . . 185
16.15 Samstarf og samskipti innan stjórnsýslunnar . . . 187
16.15.1 Inngangur . . . 187
16.15.2 Samstarf Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins . . . 187
16.15.3 Staðsetning fjármálaeftirlits í stjórnsýslunni . . . 188
16.15.3.1 Aðdragandi bankahruns og gallar á fyrirkomulagi eftirlits . . . 188
16.15.3.2 Þróun í fyrirkomulagi fjármálaeftirlits erlendis . . . 189
16.15.3.3 Ástæður sameiningar fjármálaeftirlits á Íslandi . . . 190
16.15.3.4 Rök með og á móti sameinuðu fjármálaeftirliti . . . 191

17. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánum almennt . . . 193
17.1 Innstæður aukast úr 530 milljörðum í 3.100 milljarða á fjórum árum . . . 193
17.2 Hvers vegna innstæðutryggingar? . . . 197
17.3 Tilkoma innstæðutrygginga á Íslandi og samræming að Evrópurétti . . . 200
17.4 Hvaða skyldur leiða af tilskipun ESB um innstæðutrygginar og hvernig voru þær uppfylltar af hálfu Íslands? . . . 205
17.4.1 Inngangur . . . 205
17.4.2 Mismunandi markmið togast á . . . 206
17.4.3 Opinber aðili eða einkaaðili? . . . 207
17.4.4 Fjármögnun og stærð sjóðsins . . . 207
17.4.5 Erlend útibú . . . 211
17.4.6 Innlán í skilningi tilskipunar 94/19/EB. Heimildir til undanþága frá bótagreiðslum . . . 212
17.4.7 Greiðslur til innstæðueigenda . . . 214
17.4.8 Staðan ef eignir tryggingarsjóðsins duga ekki til að greiða lágmarksbætur . . . 214
17.4.9 Ábyrgð vegna innleiðingar á tilskipun 94/19/EB í íslenskan rétt . . . 216
17.5 Stjórn TIF og rekstur . . . 217
17.6 Innlán og staða TIF á árunum 2000–2006 og ábendingar um þörf á að styrkja innlánstryggingakerfið . . . 220
17.7 Aukin söfnun innlána erlendis og áhrif á skuldbindingar TIF . . . 223
17.8 Samtök fjármálafyrirtækja óska eftir endurskoðun á reglum um hvaða innlán TIF tryggir . . . 227
17.9 Viðskiptaráðherra skipar nefnd til að fara yfir lög um innstæðutryggingar . . . 228
17.10 Hver voru viðbrögð stjórnar TIF og stjórnvalda við auknum skuldbindingum TIF? . . . 233
17.10.1 Stjórn TIF . . . 233
17.10.2 Samráðshópurinn . . . 237
17.10.3 Seðlabanki Íslands, Fjármálaeftirlitið og ráðuneytin . . . 249
17.11 Viðhorf innan stjórnkerfisins og bankanna til ábyrgðar á skuldbindingum TIF ef eignir sjóðsins dygðu ekki fyrir lágmarksbótum . . . 251
17.11.1 Inngangur . . . 251
17.11.2 Viðhorf einstakra aðila úr stjórnkerfi og ríkisstofnunum . . . 255
17.11.3 Viðhorf innan bankanna . . . 260
17.12 Hvað lá fyrir í fræðiskrifum og gögnum ESB um ábyrgð á skuldbindingum tryggingarsjóða innstæðueigenda á EES-svæðinu? . . . 263
17.12.1 Almennt . . . 263
17.12.2 Gögn af vettvangi ESB og skrif fræðimanna . . . 263
17.12.3 Innstæðutryggingakerfi og kerfishrun . . . 270
17.13 Breytingar á innstæðutryggingakerfi ESB og nágrannalanda . . . 273
17.13.1 Vinna við endurskoðun tilskipunar ESB á árunum frá 2005 og þar til einstök Evrópuríki lýstu yfir ríkisábyrgð á innlánum haustið 2008 . . . 273

17.13.2 Breytingar á innstæðutryggingum innan ESB eftir október 2008 og ný tilskipun nr. 2009/14/EB 274
17.13.3 Umræður um breytingar á innstæðutryggingakerfum í Bretlandi og Noregi 276
17.14 Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með TIF 277
17.15 Öryggissjóðir banka og sparisjóða 278
17.16 Tryggingarsjóðurinn leitar eftir stuðningsyfirlýsingu íslenska ríkisins 279
17.17 Svör við fyrirspurnum erlendra stjórnvalda varðandi TIF og stöðu ríkisins gagnvart sjóðnum 284
17.17.1 Inngangur 284
17.17.2 Samskipti við bresk yfirvöld 285
17.17.3 Samskipti við hollensk yfirvöld 288
17.17.4 Svör við tveimur eftirstandandi fyrirspurnum breskra yfirvalda 289
17.17.5 Samskipti og upplýsingagjöf til breskra yfirvalda í byrjun október 2008 292
17.17.6 Samskipti við bresk yfirvöld kringum setningu neyðarlaganna með tilliti til stöðu TIF og innlána í útibúum bankanna í Bretlandi 293
17.17.7 Yfirlýsingar um samningaviðræður við hollensk og bresk stjórnvöld 295
17.18 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis 296

Bindi 6

18.0 Innlán fjármálastofnana í útibúum erlendis
19.0 Aðgerðir og viðbrögð íslenskra stjórnvalda á árunum 2007–2008 vegna hættu á fjármálaáfalli

Bindi 7

20.0 Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu
21.0 Orsakir falls íslensku bankanna – ábyrgð, mistök og vanræksla
22.0 Tilkynningar á grundvelli 14. gr. laga nr. 142/2008
23.0 Athugasemdabréf samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008

Bindi 8

Viðauki 1 Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008
Viðauki I Rannsóknasetur um fjölmiðlun og boðskipti: *Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006–2008*
Viðauki II Hulda Þórisdóttir: *Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi: Aðdragandi og orsakir efnahagshrunsins á Íslandi frá sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði*

Bindi 9

Viðauki 2 Margrét V. Bjarnadóttir, Guðmundur Axel Hansen: *Rannsókn á krosseignatengslum og útlánum bankanna til tengdra aðila*
Viðauki 3 Mark J. Flannery: *Iceland's Failed Banks: A Post-Mortem*
Viðauki 4 Skrá yfir þá sem kvaddir voru fyrir nefndina til skýrslutöku á grundvelli 8. gr. laga nr. 142/2008

Vefútgáfa

Viðauki 5 Magnús Sveinn Helgason: *Íslenskt viðskiptalíf – breytingar og samspil við fjármálakerfið*
Viðauki 6 Gunnar Þór Pétursson: *Innleiðing gerða skv. EES samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt*
Viðauki 7 Jørn Astrup Hansen: *Islandske banker*
Viðauki 8 Mark J. Flannery: *The importance of government supervision in producing financial services.*
Viðauki 9 Töflur um tengda aðila samkvæmt kafla 8.0
Viðauki 10 Chapter 18: Deposits in Financial Institutions in Branches Abroad
Viðauki 11 Skriflegar athugasemdir samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008
Viðauki 12 Ákvarðanir um sérstakt hæfi nefndarmanna og starfsmanna

15. kafli
Löggjöf um fjármálamarkaðinn og áhrif aðildar Íslands að EES

15.1 Inngangur

Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 var rannsóknarnefnd Alþingis m.a. falið að gera úttekt á reglum íslenskra laga um fjármálamarkaðinn í samanburði við reglur annarra landa. Í þessum kafla er vikið að því hvernig reglur um fjármálamarkaðinn hafa þróast hér á landi að því er varðar nokkur tiltekin atriði sem ljóst er af umfjöllun í fyrri köflum skýrslunnar að höfðu verulega þýðingu um þær breytingar sem urðu í starfsháttum íslensku lánastofnananna[1] eftir að Ísland gerðist aðili að EES-samningnum. Til glöggvunar um áhrif aðildar Íslands að EES á starfsemi íslensku lánastofnananna lét rannsóknarnefndin vinna sérstaka athugun á innleiðingu gerða, þ.m.t. tilskipana, samkvæmt EES-samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt. Sú úttekt er birt sem viðauki 6 með vefútgáfu skýrslunnar. Markmiðið með úttektinni er m.a. að leiða í ljós hvort breytingar á reglum um starfsemi lánastofnana hér á landi samhliða innleiðingu regluverks Evrópusambandsins hafi haft meðvirkandi áhrif í þeirri atburðarás sem leiddi til falls íslensku bankanna haustið 2008. Þá er í þessum kafla fjallað í stuttu máli um lagalega hlið ákveðinna breytinga sem urðu á formi útlána og skjalagerðar af því tilefni og að síðustu er dregið saman yfirlit yfir ákvæði í tilskipun ESB 2006/48/EB um eftirlit gistiríkis með útibúum fjármálafyrirtækja.

15.2 Söguleg þróun

Fram að gildistöku eldri laga nr. 86/1985 um viðskiptabanka og eldri laga nr. 87/1985 um sparisjóði voru í gildi sérstök lög fyrir hvern og einn viðskiptabanka.[2] Með lögum nr. 86/1985 var sett heildarlöggjöf um starfsemi allra viðskiptabanka. Heildarlöggjöf um starfsemi sparisjóðanna á rætur sínar að rekja aftur til ársins 1915, sbr. lög nr. 44/1915. Löggjöf um viðskiptabanka og sparisjóði var síðan sameinuð með setningu laga nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, í tengslum við aðild Íslands að EES. Samhliða voru sett lög nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði.[3] Fram að setningu þeirra laga voru í gildi sérlög fyrir hina ýmsu

1. Með lánastofnunum er hér átt við starfsemi viðskiptabanka, sparisjóða og lánafyrirtækja (fjárfestingabanka).
2. Þannig voru í gildi sérstök lög um Landsbanka Íslands nr. 11/1961, Útvegsbanka Íslands nr. 12/1961, Búnaðarbanka Íslands nr. 28/1976, Verslunarbanka Íslands hf. nr. 46/1960, Samvinnubanka Íslands nr. 46/1962, Alþýðubankann hf. nr. 71/1970 o.fl.
3. Samkvæmt núgildandi lögum eru lánastofnanir eins og þær voru skilgreindar samkvæmt eldri lögum kallaðar *lánafyrirtæki*, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 161/2002. Lánastofnanir er hugtak sem er nú notað yfir viðskiptabanka, sparisjóði, lánafyrirtæki og rafeyrisfyrirtæki, sbr. 2. mgr. 4. gr. sömu laga.

lánasjóði.[4] Löggjöf um viðskiptabanka, sparisjóði og lánastofnanir var síðan sameinuð í eina löggjöf með setningu laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sem gilda um starfsemi allra fjármálafyrirtækja. Þau lög eru enn í gildi þótt ýmsar þýðingarmiklar breytingar hafi verið gerðar á þeim.

Áður en Ísland gerðist aðili að EES-samningnum við gildistöku laga nr. 2/1993 1. janúar 1994 og skuldbatt sig þar með til að taka upp ýmsar tilskipanir og reglugerðir Evrópusambandsins voru starfsheimildir viðskiptabanka og sparisjóða umtalsvert takmarkaðri en þær voru síðustu árin fyrir fall bankanna. Starfsheimildir fjármálastofnana á þeim tíma komu fram í lögum nr. 86/1985 um viðskiptabanka og lögum nr. 87/1985 um sparisjóði og lýstu sér meðal annars í að heimild þeirra til að eiga eignarhluti í öðrum félögum en viðskiptabönkum og sparisjóðum (og tengdri starfsemi) var samkvæmt síðastnefndum lögum mun takmarkaðri en hún varð síðar. Auk þess voru ýmsar kvaðir á starfsemi þeirra sem voru ýmist felldar alfarið niður í kjölfar aðildar Íslands að EES eða þeim breytt. Í næsta kafla er að finna upptalningu á þeim breytingum sem mestu máli skipta í þessu sambandi og áttu sér stað við gildistöku laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði og laga nr. 123/1993 um lánastofnanir, aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði. Við setningu þessara laga voru eftirtaldar tilskipanir Evrópusambandsins innleiddar:

> Tilskipun 77/780/EBE um samræmingu á lögum og stjórnsýslufyrirmælum um stofnun og rekstur lánastofnana (kölluð fyrsta bankatilskipunin).
> Tilskipun 89/646/EBE um samræmingu laga og stjórnsýslufyrirmæla um stofnun og rekstur lánastofnana og um breytingu á tilskipun nr. 77/780/EBE (kölluð önnur bankatilskipunin).
> Tilskipun 83/350/EBE um eftirlit með lánastofnunum á samstæðugrundvelli.
> Tilskipun 89/299/EBE um eigið fé lánastofnana.
> Tilskipun 89/647/EBE um eiginfjárhlutfall lánastofnana.
> Tilskipun 86/635/EBE um ársreikninga og samstæðureikninga banka og annarra fjármálastofnana.
> Tilskipun 78/660/EBE um ársreikninga félaga af tiltekinni gerð.
> Tilskipun 83/349/EBE um samstæðureikninga.[5]

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 43/1993 kom fram að við samningu frumvarpsins hefði verið höfð hliðsjón af löggjöf nágrannalanda Íslands, einkum í Danmörku. Um þetta sagði orðrétt í athugasemdum með frumvarpinu:

„Að öðru leyti var stuðst við núgildandi löggjöf um viðskiptabanka og sparisjóði en auk þess höfð hliðsjón af löggjöf nágrannalandanna, einkum Danmerkur. Dönsk löggjöf hefur þegar verið löguð að tilskipunum Evrópubandalagsins vegna aðildar Dana að bandalaginu.“[6]

4. Hér má t.d. nefna Fiskveiðasjóð Íslands, Iðnlánasjóð, Ferðamálasjóð, Framleiðnisjóð landbúnaðarins, Byggingarsjóð verkamanna, Byggingarsjóð ríkisins.
5. Sjá upptalningu í Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 1980. Tilskipanir þessar hafa síðan verið leystar af hólmi með nýjum tilskipunum.
6. Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 1981.

Í athugasemdum með V. kafla frumvarpsins kom fram að um verulega rýmkun væri að ræða á starfsheimildum viðskiptabanka og sparisjóða, sbr. nánari tilvitnun til athugasemdanna hér til hliðar.[7]

Frá og með setningu laga nr. 43/1993 og laga nr. 123/1993 gátu lánastofnanir annarra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu stofnað útibú hér á landi og starfað samkvæmt starfsleyfi síns heimaríkis óháð því hvort hér á landi giltu strangari reglur um starfsemi lánastofnana. Fyrrgreindar tilskipanir Evrópusambandsins fólu í sér lágmarkssamræmingu á tilteknum atriðum sem snertu stofnun og rekstur lánastofnana, ásamt meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu. Þær bönnuðu hins vegar aðildarríkjunum ekki að viðhalda eða setja sér strangari reglur en þar var kveðið á um, sérstaklega gagnvart lánastofnunum í viðkomandi heimaríki.[8] Í skýrslu frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sagði orðrétt um þessa heimild það sem tekið er upp hér til hliðar. Samkvæmt þessu hafði Ísland heimildir til að setja strangari reglur um starfsemi lánastofnana en kveðið var á um í fyrrgreindum tilskipunum. Ísland hefði hins vegar ekki getað látið slíkar reglur ná til starfsemi erlendra lánastofnana sem stofnuðu útibú hér á landi, nema í algerum undantekningartilvikum. Við þetta skapaðist möguleikinn á því að útibú erlendra lánastofnana hér á landi nytu ríkari starfsheimilda en innlendar lánastofnanir ef löggjafinn hér á landi hefði tekið ákvörðun um að setja eða viðhalda strangari reglum fyrir innlendar lánastofnanir. Það var þessi „hætta á mismunun í starfsheimildum á milli innlendra stofnana og sambærilegra erlendra stofnana“ sem virðist hafa leitt til þess að talið var „nauðsynlegt“ að láta íslenskar lánastofnanir njóta sambærilegra starfsheimilda og lánastofnanir í nágrannalöndunum, einkum í Danmörku. Þetta má ráða af tilvitnuðum athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði.

Þau sjónarmið sem þarna var vísað til við setningu nýrra laga um starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna þegar löggjöf um þau var endurskoðuð í framhaldi af aðild Íslands að EES-samningnum lutu fyrst og fremst að samkeppnisstöðu fyrirtækjanna á Evrópska efnahagssvæðinu og því að skapa einsleitni og gagnkvæm starfsskilyrði fyrir fjármálafyrirtæki. Tilskipanir Evrópusambandsins um fjármálamarkaðinn og þar með starfsemi fjármálafyrirtækja eru mismunandi hvað varðar svigrúm aðildarríkjanna til að gera strangari kröfur í löggjöf sinni. Heimildir til að gera strangari kröfur eru hins vegar ekki fortakslausar, þrátt fyrir skilyrði um lágmarkssamræmingu, og aðildarríkin þurfa að uppfylla ákveðin meginsjónarmið sem reglur Evrópusambandsins og EES-samningsins gera kröfu um svo sem að með því sé verið að ná fram mikilvægum almannahagsmunum og kröfur um meðalhóf séu uppfylltar, eins og nánar er rakið í viðauka 6 í vefútgáfu skýrslunnar. Eigi að beita þessum heimildum þarf síðan að gæta að þeim almenna ramma sem grunnreglur EES-samningsins byggjast á um hið svonefnda fjórfrelsi og samkeppnisreglur.

Frá því Ísland gerðist aðili að EES-samningnum hafa fjölmargar tilskipanir og reglugerðir Evrópusambandsins verið innleiddar í íslenska löggjöf á grundvelli ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar. Eins og áður segir

„Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða. Veruleg rýmkun er lögð til varðandi starfsheimildir þessara stofnana frá því sem mælt er fyrir um í núgildandi löggjöf […]. Túlkun þess hvað teljist til viðskiptabanka- eða sparisjóðastarfsemi hefur almennt tekið verulegum breytingum til rýmkunar á undanförnum árum. Rýmkun starfsheimilda þessara stofnana er einnig nauðsynleg vegna samningsins um Evrópskt efnahagssvæði og þeirrar gagnkvæmni sem hann er grundvallaður á. Án hennar kann að skapast hætta á mismunun í starfsheimildum á milli innlendra stofnana og sambærilegra erlendra stofnana sem heimilt verður að starfa hér á landi á grundvelli starfsleyfa lögbærra yfirvalda í heimaríki þeirra. Í ákvæðum kaflans er höfð hliðsjón af tilskipunum Evrópubandalagsins, svo og ákvæðum danskra laga.“

Úr athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 43/1993. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 1996.)

„Where these harmonized rules constitute minimum provisions, however, a Member State is free to impose on its own credit institutions stricter rules than those laid down in the Directives. Reverse discrimination is not, in theory, contrary to Community law. The Court has in fact consistently ruled that it is not contrary to the principle of non-discrimination enshrined in Community law for a Member State to treat its own nationals less favourably than other Community nationals.“

Úr skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, Commission interpretative communication, freedom to provide services and the interest of the general good in the second banking directive, dags. 20. júní 1997. Sjá hér bls. 21.

7. Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 1996.
8. Sjá *Commission interpretative communication, freedom to provide services and the interest of the general good in the second banking directive.* Skýrsla framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, dags. 20. júní 1997. Skýrsluna er að finna á eftirfarandi netslóð: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/sec-1997-1193/sec-1997-1193_en.pdf.

lét rannsóknarnefndin gera úttekt á innleiðingu afleiddrar EES-löggjafar í íslenskan rétt. Úttektin náði til 20 tilskipana og reglugerða á sviði fjármálamarkaðarins. Í niðurstöðu úttektarinnar kemur fram að samræmd löggjöf Evrópusambandsins á þessu sviði byggist oft á reglum um lágmarkssamræmingu og því hafi EES-samningurinn almennt ekki staðið í vegi fyrir að hér á landi væru gerðar ríkari kröfur til innlendra fjármálafyrirtækja en gert var í löggjöf Evrópusambandsins. Af úttektinni er ljóst að sú leið var almennt ekki valin hér á landi að nýta heimild til að gera strangari kröfur til fjármálafyrirtækja en löggjöf Evrópusambandsins gerði ráð fyrir. Af lögskýringargögnum og umræðum á Alþingi má ráða að ástæðan fyrir þessu hafi fyrst og fremst verið sú að íslensk stjórnvöld töldu að slík löggjöf myndi draga úr samkeppnishæfni íslenskra fjármálafyrirtækja. Sömu viðhorf komu fram hjá stjórnendum fjármálafyrirtækja sem í gegnum hagsmunasamtök sín beittu sér gegn því að strangari kröfur væru gerðar til fyrirtækjanna. Í kafla 15.3 er fjallað um þetta og dæmi tekin til útskýringar. Þá verður vikið nánar að innleiðingu regluverks Evrópusambandsins í íslenska löggjöf.

15.3 Breytingar á starfsemi lánastofnana við aðild að EES

15.3.1 Almennt

Við aðild Íslands að EES voru gerðar ýmsar veigamiklar breytingar á starfsheimildum lánastofnana. Í þessum kafla verður fjallað um sjö þessara breytinga sem höfðu m.a. áhrif á þá þróun í starfsemi lánastofnana sem fjallað hefur verið um í köflum skýrslunnar hér að framan. Fyrsta breytingin fólst í auknum heimildum lánastofnana til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri, önnur í auknum heimildum til lánafyrirgreiðslu til stjórnenda, þriðja í auknum heimildum til að fjárfesta í fasteignum og félögum um fasteignir, sú fjórða í auknum heimildum til að veita lán vegna kaupa á eigin hlutum, sú fimmta í minni kröfum varðandi rekstrarfyrirkomulag verðbréfafyrirtækja, sú sjötta í auknum heimildum til að reka vátryggingafélög og sú sjöunda í auknum heimildum til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum.

Lágmarkskröfur fyrrgreindra tilskipana Evrópusambandsins um starfsemi lánastofnana fjölluðu ekki beinlínis um þessar auknu starfsheimildir. Eins og fyrr segir var Íslandi ekki skylt vegna EES-samningsins að auka starfsheimildir innlendra lánastofnana á þennan hátt, heldur var af samkeppnisástæðum talið nauðsynlegt að löggjöfin yrði sambærileg um þessi atriði og í helstu nágrannalöndunum. Breytingarnar voru gerðar til að koma í veg fyrir misræmi milli starfsheimilda sambærilegra innlendra og erlendra félaga. Eins og fyrr segir var í því samhengi fyrst og fremst horft til Danmerkur og efnisreglurnar sóttar þangað.

15.3.2 Heimild viðskiptabanka og sparisjóða til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri

Við gildistöku laga nr. 86/1985 um viðskiptabanka og laga nr. 87/1985 um sparisjóði var í fyrsta skipti opnað með almennum hætti fyrir heimild banka og sparisjóða til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri. Um þetta sagði orðrétt í frumvarpi sem varð að lögum nr. 86/1985 um viðskiptabanka það sem tekið er upp hér til hliðar.[9]

9. Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 2991. Sjá einnig bls. 3000–3001.

Efnislega sams konar athugasemd kom fram með ákvæði um tilsvarandi heimild í frumvarpi sem varð að lögum nr. 87/1985 um sparisjóði og er vitnað til hennar neðanmáls.[10]

Ekki var eining innan nefndarinnar sem var skipuð til að semja frumvarp sem varð síðar að lögum nr. 86/1985. Þetta má sjá af sérálitum tveggja nefndarmanna, annars vegar Kjartans Jóhannssonar og hins vegar Lúðvíks Jósepssonar. Vitnað er til kafla úr sérálitum beggja hér til hliðar þar sem fram kom andstaða þeirra við ráðagerð í frumvarpinu að þessu leyti.[11]

Heimild viðskiptabanka og sparisjóða til að eiga eignarhluti í annars konar félögum en viðskiptabönkum og sparisjóðum (og tengdum rekstri) var mjög takmörkuð samkvæmt lögum nr. 86/1985 og lögum nr. 87/1985, sbr. 2. mgr. 28. gr. fyrrnefndu laganna og 2. mgr. 32. gr. þeirra síðarnefndu:

Í fyrsta lagi var heimild þeirra takmörkuð við eignarhluti í hlutafélögum. Rökin fyrir því voru einkum þau að ábyrgð eigenda eignarhluta í slíkum félögum takmarkast við hlutafjárframlag þeirra, sbr. hins vegar sameignarfélög þar sem ábyrgðin er ótakmörkuð.

Í öðru lagi náði heimildin eingöngu til hlutafélaga sem fullnægðu skilyrðum 3. málsl. 18. gr. þágildandi laga um hlutafélög nr. 32/1978. Í því fólst að hluthafar þessara félaga þurftu a.m.k. að vera 200 og máttu engar hömlur vera lagðar á framsal eignarhluta í þeim. Með þessu var einnig dregið úr líkum á því að bankar lentu í vandræðum með að selja viðkomandi eignarhluti vegna takmarkana á framsalsheimild eða þröngs eignarhalds.

Í þriðja lagi mátti bókfært virði á hlut viðskiptabanka og sparisjóða í slíkum félögum og lánum sem höfðu verið veitt til þeirra ekki nema hærri fjárhæð en 2% af eigin fé bankans miðað við upphaf reikningsárs. Bókfært heildarvirði á hlutum mátti þar að auki ekki nema hærri fjárhæð en 15% af eigin fé þeirra.

Viðskiptabankar og sparisjóðir máttu ekki á þessum tíma „á neinn hátt bera ábyrgð sem þátttakandi eða meðeigandi í rekstri annarra félaga“ en að ofan er getið. Sjá 4. mgr. 28. gr. laga nr. 86/1985 og 4. mgr. 32. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði.

Samhliða innleiðingu á tilskipunum Evrópusambandsins á þessu sviði við setningu laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði voru heimildir viðskiptabanka og sparisjóða til að eiga eignarhluti í öðrum félögum rýmkaðar verulega. Sambærileg ákvæði voru þá tekin upp í lög nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. 5. mgr. 8. gr. þeirra laga. Setning þessara laga hafði neðangreint í för með sér:

Í fyrsta lagi var ekki lengur að finna neina takmörkun á formi félaga sem viðskiptabankar og sparisjóðir máttu fjárfesta í. Heimildin var þannig ekki lengur takmörkuð við eignarhluti í hlutafélögum eins og samkvæmt eldri lögum.

„Viðskiptabönkum er heimilt að kaupa hlut í almenningshlutafélögum eins og þau eru skilgreind í 3. málslið 18. gr. laga nr. 32/1978 um hlutafélög. Er hér um nýja heimild að ræða fyrir viðskiptabanka. Heimild þessari er sniðinn þröngur stakkur og má samanlagt bókfært virði hlutabréfaeignar viðskiptabanka ekki vera hærra en 15% af eigin fé bankans. [...] Í 2. mgr. [28. gr. frumvarpsins] er að finna það nýmæli að viðskiptabönkum verður heimilt innan mjög þröngra marka að leggja fyrirtækjum lið við öflun áhættufjár með kaupum á hlutafé. Þau fyrirtæki sem hér koma til greina eru einungis hlutafélög sem óheimilt er samkvæmt 18. gr. hlutafélagalaga að leggja hömlur á viðskipti með hluti.“

Úr athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 86/1985. (Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 2991. Sjá einnig bls. 3000–3001.)

„7. Hlutabréfakaup banka.
Í b-lið 21. gr. og 2. mgr. 29. gr. er bönkunum heimilað að gerast hluthafi í almennum hlutafélögum og er sú heimild umfram yfirtöku á eignum vegna fullnustu kröfu. Ég er andvígur þessu. Bankar eiga að vera í bankastarfsemi en ekki ástunda hlutabréfakaup og -sölu. Þarna á að skilja algerlega á milli. Í heimild þessari felst óheppilegur hagsmunaárekstur sem getur haft mjög slæmar afleiðingar.“

Úr séráliti Kjartans Jóhannssonar, meðlims nefndar sem samdi frumvarp sem varð að lögum nr. 86/1985, um frumvarpið. (Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 3009.)

„Í frumvarpinu er gert ráð fyrir, að bankar geti orðið hluthafar í almennum rekstrarfyrirtækjum, sem ekki tengjast bankarekstrinum á neinn hátt. Ég er andvígur þessu. Tel að innlánsstofnanir eigi áfram að halda sig við það meginverkefni að taka sparifé til ávöxtunar og lána það út á öruggan hátt, en leiða hjá sér áhættuþátttöku í atvinnurekstri.“

Úr séráliti Lúðvíks Jósepssonar, meðlims nefndar sem samdi frumvarp sem varð að lögum nr. 86/1985, um frumvarpið. (Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 3012.)

10. Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 3344. Þar sagði: „Í VII. kafla, er fjallar um starfsemi sparisjóða, eru margvísleg nýmæli. [...] Þá er lagt til að sparisjóðum verði innan þröngra marka heimiluð kaup á hlutum í almenningshlutafélögum eins og þau eru skilgreind í 3. málslið 18. gr. laga 32/1978 um hlutafélög. [...] Í 2. mgr. [32. gr. frumvarpsins] er að finna það nýmæli að sparisjóðum verður heimilt innan mjög þröngra marka að leggja fyrirtækjum lið við öflun áhættufjár með kaupum á hlutafé. Þau fyrirtæki sem hér koma til greina eru einungis hlutafélög sem óheimilt er samkvæmt 3. málsl. 18. gr. hlutafélagalaga að leggja hömlur á viðskipti með hluti.“
11. Sérálit Kjartans Jóhannssonar. Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 3009. Sérálit Lúðvíks Jósepssonar Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 3012.

Í öðru lagi var ekki lengur að finna neina takmörkun á stærð þeirra félaga sem viðskiptabankar og sparisjóðir máttu fjárfesta í, en eins og fyrr segir mátti samkvæmt eldri lögum eingöngu fjárfesta í hlutafélögum þar sem voru 200 hluthafar eða fleiri. Á sama hátt var ekki lengur gerð krafa um að aðeins mætti fjárfesta í eignarhlutum í félögum sem væru framseljanlegir án nokkurra takmarkana.

Í þriðja lagi voru takmarkanir á hámarkseignarhlut í einstökum félögum, 2% af eigin fé, og heildareignarhlut, 15% af eigin fé, felldar niður (miðað við bókfært verð). Í staðinn var tekin upp sú regla að ef viðskiptabankar og sparisjóðir ættu eignarhluti umfram 15% af eigin fé í einstökum fyrirtækjum, þyrfti að draga virði þeirra frá eigin fé viðkomandi viðskiptabanka, sparisjóðs eða lánastofnunar (lánafyrirtækis). Sama gilti ef heildarvirði margra slíkra eignarhluta færi umfram 60% af eigin fé. Virði slíkra eignarhluta mátti þó ekki nema hærri fjárhæð en 100% af eigin fé viðkomandi viðskiptabanka, sparisjóðs eða lánastofnunar.[12] Sama regla gilti um lánastofnanir (lánafyrirtæki). Í kjölfar þessarar breytingar var í raun ekki að finna beina takmörkun á heimild til slíkra fjárfestinga að frátöldu ákvæði um stórar áhættur sem kom síðar í lög eins og fjallað er um á öðrum stað í skýrslunni. Takmarkanir sem fólust í því ákvæði miðuðust upphaflega við 40% af eigin fé en 25% frá og með 1. janúar 2002.

Í frumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 43/1993 kom m.a. fram að með frumvarpinu væri gert ráð fyrir verulegri rýmkun á þágildandi ákvæðum. Um ástæður þess var vísað til Evrópuréttar og danskrar löggjafar, sbr. nánar hér til hliðar.[13]

„Í þessari grein er fjallað um heimildir viðskiptabanka og sparisjóða til að eiga hluti í fyrirtækjum sem stunda aðra starfsemi en um getur í 44. gr. Ákvæðið er rýmkað verulega frá því sem nú gildir skv. 2. mgr. 28. gr. laga um viðskiptabanka og 2. mgr. 32. gr. laga um sparisjóði. Ákvæði greinarinnar taka mið af tilskipunum Evrópubandalagsins á þessu sviði og sambærileg ákvæði eru einnig í dönskum lögum."

Úr frumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 43/1993. (Alþt.1992–1993, A-deild, bls. 1998–1999.)

Fyrrgreindar breytingar áttu sér stað við gildistöku laga nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, og laga nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, og eru þessi ákvæði enn í gildi, sbr. 28. gr. laga nr. 161/2002. Frá og með gildistöku laga nr. 43/1993 og 123/1993 var fjármálafyrirtækjum þannig heimilt að fjárfesta í hvers konar fyrirtækjum og taka stöðu með viðskiptavinum sínum í hlutabréfum eða öðrum tegundum fjármálagerninga, að því gefnu að eiginfjárhlutfall væri fullnægjandi og reglur um stórar áhættur væru ekki brotnar.

Samhliða þeim breytingum sem áttu sér stað við setningu laga nr. 43/1993 voru sett ákvæði í lög sem áttu að hafa takmarkandi áhrif á möguleika viðskiptabanka, sparisjóða og lánastofnana (lánafyrirtækja) til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri. Er þar um að ræða ákvæði um þjónustu-, hliðar- og tímabundna starfsemi, sem er nú að finna í 21. og 22. gr. laga nr. 161/2002. Reglur þessar fela í sér að þessum fjármálafyrirtækjum er bannað að stunda aðra starfsemi en þá sem starfsleyfi þeirra tekur beinlínis til eða telst vera í eðlilegum tengslum við heimildir þeirra samkvæmt starfsleyfi, sbr. orðalag ákvæða 1. og 2. mgr. 21. gr. laganna. Eignarhlutur í fyrirtækjum af ákveðinni stærð eða annars konar afskipti af rekstri þeirra (t.d. stjórnarseta) geta haft þau áhrif að litið verði svo á að viðkomandi fjármálafyrirtæki sé farið að stunda þá starfsemi sem felst í rekstri slíkra fyrirtækja. Fjármálafyrirtæki þurfa að skila skýrslu tvisvar á ári til Fjármálaeftirlitsins með upplýsingum um hugsanlega starfsemi af þessum toga. Miðað er við að upplýsingagjöf nái

12. Sjá um þetta í 46. gr. laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði.
13. Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 1998–1999.

til eignarhluta fjármálafyrirtækja, eftir atvikum að viðbættum eignarhluta samstarfsaðila, sem eru umfram 5% af hlutafé viðkomandi félags.[14] Þrátt fyrir meginregluna um bann við að stunda aðra starfsemi hefur frá setningu laga nr. 43/1993 verið kveðið á um áhrifamikla undanþágu í lögum. Þannig var gert ráð fyrir, sbr. 2. mgr. 45. gr. laga nr. 43/1993 (nú 1. mgr. 22. gr. laga nr. 161/2002), að viðskiptabankar, sparisjóðir og lánastofnanir (lánafyrirtæki) mættu tímabundið stunda aðra starfsemi „ef það [væri] einungis í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum fyrirtækja við viðskiptabanka eða sparisjóð eða liður í endurskipulagningu á starfsemi viðskiptaaðila þessara stofnana". Í beinu framhaldi sagði í sama ákvæði: „Skýrsla hér að lútandi skal send bankaeftirlitinu" [nú Fjármálaeftirlitinu].

Þetta síðastnefnda ákvæði var liður í því að koma á svokallaðri fjárfestingarbankastarfsemi. Því er lýst þannig í frumvarpi sem varð að lögum nr. 161/2002 að með orðunum „endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila" væri verið að opna fyrir fjárfestingarbankastarfsemi, þ.e. „þær heimildir fjármálafyrirtækja til að kaupa verðbréf/hlutabréf í fyrirtækjum í því skyni að sameina annarri starfsemi, skrá viðkomandi verðbréf og selja þau almenningi".[15] Hvorki er skilgreint í lögum né reglugerðum hversu langur þessi tími má vera en starfsemi af þessum toga er tilkynningarskyld til Fjármálaeftirlitsins á sama hátt og þjónustu- og hliðarstarfsemi samkvæmt 21. gr. laga nr. 161/2002. Í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2004 er gert ráð fyrir að fjármálafyrirtæki geri skriflega áætlun um verkefni sem falla undir 1. mgr. 22. gr. laga nr. 161/2002 þar sem meðal annars skal gera grein fyrir markmiðum verkefnis, hversu langan tíma áætlað er að það taki og hvernig eigi að ljúka því (útgönguleið). Enginn hámarkstími hefur hins vegar verið skilgreindur í þessu sambandi eða takmörk á því hvers kyns verkefni af þessu tagi mega vera. Fjármálafyrirtæki hafa því haft mjög frjálsar hendur til að fella stöðutökur sínar í hlutabréfum undir þetta ákvæði. Þannig er ljóst að þrátt fyrir að meginreglan hafi verið sú að fjármálafyrirtækjum væri óheimilt að stunda aðra starfsemi en starfsleyfi þeirra tekur til, hafa þau í framkvæmd haft nánast óhindraða heimild í skjóli undanþágureglu 1. mgr. 22. gr. laga nr. 161/2002 til að fjárfesta í annars konar atvinnustarfsemi undir þeim formerkjum að um „fjárfestingarbankastarfsemi" væri að ræða.

Ljóst er að áðurnefndar breytingar á starfsheimildum fjármálafyrirtækja höfðu afdrifaríkar breytingar í för með sér fyrir starfsemi viðskiptabanka, sparisjóða og lánastofnana (lánafyrirtækja). Með þessum breytingum var opnað fyrir möguleikann á aukinni áhættutöku í rekstri án þess að gert væri samhliða ráð fyrir að þau fjármálafyrirtæki sem tækju ákvörðun um að hefja „fjárfestingarbankastarfsemi" hefðu hærra eiginfjárhlutfall vegna aukinnar áhættu. Eins og síðar verður rakið hafði Fjármálaeftirlitið frá setningu laga nr. 161/2002 heimild til að gera aukna kröfu um eigið fé fjármálafyrirtækja, meðal annars vegna áhættutöku í rekstri. Sú heimild var hins vegar aldrei nýtt. Aukin áhætta sem fylgir fjárfestingarbankastarfsemi felst fyrst og fremst í fjárfestingum í eignum sem erfitt getur verið að koma í verð innan skamms tíma og/eða eignum sem geta verið háðar miklum verðsveiflum. Sem dæmi má nefna stöðutöku í hlutabréfum og öðrum áhættumeiri teg-

14. Þetta kemur fram á skýrsluformi Fjármálaeftirlitsins sem fjármálafyrirtækjum ber að senda frá sér tvisvar á ári.
15. Alþt. 2002–2003, A-deild, bls. 1110.

„Í gildandi lögum um ríkisviðskiptabankana eru ákvæði sem banna bankastjórum og starfsmönnum að vera skuldugir þeim banka sem þeir starfa við, bæði sem aðalskuldarar og ábyrgðarmenn. [...] Í gildandi lögum um hlutafélagsbankana eru engin ákvæði um þetta efni. Því eru hins vegar gerð nokkur skil í reglugerðum og samþykktum þessara banka.
Nauðsynlegt þykir að í lögum sé skýrt kveðið á um það efni, sem þessi grein fjallar um, og á sama hátt hjá öllum viðskiptabönkum. Sá tilgangur er með ákvæðum greinarinnar að koma í veg fyrir að aðilar nátengdir banka geti notað aðstöðu sína innan viðkomandi banka til að afla sér óeðlilegra hlunninda.
Í ljósi þessa er lagt til að helstu yfirmenn banka, skoðunarmenn og makar þeirra er gegna þessum stöðum, megi ekki vera skuldugir hlutaðeigandi banka, hvorki sem aðalskuldarar né ábyrgðarmenn annarra. Um viðskipti annarra starfsmanna við þann banka, sem þeir starfa við, setur bankaráð reglur.“

Úr frumvarpi sem varð að lögum nr. 86/1985 um viðskiptabanka. (Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 3002.)

„Þessi grein felur í sér grundvallarbreytingar frá gildandi lögum. Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. gildandi viðskiptabankalaga er bankastjórum, aðstoðarbankastjórum og skoðunarmönnum viðskiptabanka óheimilt að vera skuldugir þeim banka sem þeir starfa við og sama á við um maka þessara aðila. Sama á við um sparisjóði, sbr. 1. mgr. 38. gr. gildandi laga um sparisjóði. Rökin fyrir þessari reglu voru þau að koma í veg fyrir að aðilar nátengdir þessum stofnunum gætu notað aðstöðu sína innan þeirra til að afla sér óeðlilegra hlunninda. Sömu sjónarmið eiga enn við þrátt fyrir þá breytingu sem hér er lögð til. Hins vegar hefur því verið haldið fram að núgildandi ákvæði séu óþarflega íþyngjandi og að það standi hlutaðeigandi stofnunum næst að sinna fyrirgreiðslu við þá aðila sem ákvæðið tekur til. Breytingin, sem hér er lögð til, kemur til móts við þessi sjónarmið. Hins vegar eiga enn við þau meginsjónarmið að þeim séu ekki veitt óeðlileg hlunnindi eða skapaðar aðstæður til að misnota aðstöðu sína að öðru leyti. Þeim reglum, sem settar eru í ákvæðinu um málsmeðferð, er ætlað að koma í veg fyrir það. Það verður á ábyrgð bankaráðs eða sparisjóðsstjórnar að tryggja að ekki sé um óeðlilega fyrirgreiðslu að ræða.
Í ákvæðinu er ekki vikið að aðstoðarbankastjórum eða aðstoðarsparisjóðsstjórum eins og gert er í gildandi lögum um viðskiptabanka og sparisjóði. Um heimildir þeirra í þessu tilliti fer eftir reglum sem settar verða skv. 2. mgr. Á grundvelli þessa ákvæðis væri einnig heimilt að ákveða að viðskipti nánar tiltekinna starfsmanna hlutaðeigandi stofnunar fari eftir sömu meginreglum og gilda um bankastjóra eða sparisjóðsstjóra skv. 1. mgr. Ætti það einkum við um aðila sem samkvæmt stjórnskipulagi hlutaðeigandi stofnunar gegna stöðu sem réttlætir slíka sérstöðu.“

Úr frumvarpi sem varð að lögum nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 2000.)

undum fjármálagerninga. Þar sem engar takmarkanir voru í reynd gerðar á heimild bankanna til að fjárfesta í atvinnurekstri gátu þeir fjárfest í óskráðum hlutabréfum sem getur verið erfitt að koma í verð á skömmum tíma ef losa þarf um fjárfestinguna til að mæta öðrum skuldbindingum. Auk þess gátu þeir fjárfest í gerningum sem teljast ekki til fjármálagerninga, eins og hlutum í einkahlutafélögum sem starfa á grundvelli laga nr. 138/1994. Svona mætti halda áfram að telja en ljóst er að fjármálafyrirtæki nýttu sér þessa heimild óspart í rekstri sínum. Við fall bankanna haustið 2008 sátu fjármálafyrirtæki uppi með fjölmargar fjárfestingar af þessum toga sem þau höfðu ekki svigrúm til að losa um til að mæta skuldbindingum sínum þegar lausafjárkreppan þrengdi enn að haustið 2008.

15.3.3 Lán og annars konar fyrirgreiðsla til stjórnenda

Fyrir aðild Íslands að EES var viðskiptabönkum og sparisjóðum óheimilt að veita bankastjórum, aðstoðarbankastjórum og skoðunarmönnum lán eða stofna til annars konar skuldbindinga gagnvart þeim. Síðastnefndir aðilar máttu ekki heldur vera ábyrgðarmenn annarra gagnvart viðkomandi banka eða sparisjóði.[16] Hið sama gilti um maka þessara aðila. Sjá um þetta 1. mgr. 33. gr. laga nr. 86/1985 um viðskiptabanka og 1. mgr. 38. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði. Athugasemdir við fyrrgreinda ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 86/1985 má sjá hér til hliðar.[17]

Bankastjórar og sparisjóðsstjórar gátu þannig samkvæmt eldri lögum hvorki fengið lán né stofnað til annars konar skuldbindinga gagnvart þeim banka eða sparisjóði sem þeir störfuðu hjá. Í þessu fólst meðal annars að óheimilt var að gefa út sölurétti til þessara aðila því þeir fela í sér ábyrgð á greiðslu kaupverðs miðað við fastákveðið verð óháð markaðsgengi. Á sama hátt gat banki eða sparisjóður ekki gengist í ábyrgð fyrir láni bankastjóra/sparisjóðsstjóra sem tekið var hjá öðrum aðila. Loks kom þetta ákvæði í veg fyrir kaupréttarsamninga því þeir fela í sér skuldbindingu um útgáfu og/eða sölu eigin hluta óháð markaðsgengi. Í slíkum samningum felst þannig skuldbinding til framsals eignarhluta þótt markaðsgengi sé hærra en kaupréttargengi með tilheyrandi kostnaði fyrir viðkomandi fyrirtæki.

Fyrrgreindu ákvæði var breytt samhliða lagabreytingum vegna aðildar Íslands að EES með gildistöku laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. 47. gr. þeirra laga. Ákvæðið gilti einnig um lánastofnanir (lánafyrirtæki), sbr. 5. mgr. 8. gr. laga nr. 123/1993. Við gildistöku laga nr. 43/1993 var bannákvæði eldri laga fellt niður og það skilyrði sett í staðinn að slík fyrirgreiðsla til bankastjóra og sparisjóðsstjóra væri „samþykkt af bankaráði eða sparisjóðsstjórn, bókuð í gerðabók og [væri] á engan hátt frábrugðin sambærilegri fyrirgreiðslu til annarra viðskiptamanna“. Hér til hliðar er vitnað orðrétt til þess sem fram kom um þessa breytingu í frumvarpi sem varð að lögum nr. 43/1993.[18]

16. Ákvæði 33. gr. laga nr. 86/1985 hljóðaði svo: „Bankastjórar, aðstoðarbankastjórar og skoðunarmenn mega ekki vera skuldugir þeim banka sem þeir starfa við, hvorki sem aðalskuldarar né ábyrgðarmenn annarra. Hið sama gildir um maka þeirra. Að öðru leyti fer um viðskipti starfsmanna við bankann eftir reglum sem bankaráð setur að fengnum tillögum bankastjórnar.“
17. Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 3002.
18. Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 2000.

Þrátt fyrir að bannákvæði eldri laga hafi verið fellt niður með framangreindu ákvæði, fól fyrirvarinn um að fyrirgreiðslan mætti ekki vera á neinn hátt frábrugðin fyrirgreiðslu til annarra viðskiptamanna í sér ákveðna tryggingu gegn misnotkun. Fyrirvarinn fól þannig óhjákvæmilega í sér að viðskiptabankar og sparisjóðir máttu ekki veita neins konar fyrirgreiðslu sem aðrir ótengdir viðskiptavinir þeirra áttu ekki kost á. Í dæmaskyni má nefna að útgáfa kaup- og sölurétta til bankastjóra/sparisjóðsstjóra án endurgjalds hefði verið óheimil nema aðrir viðskiptavinir hefðu átt kost á hinu sama. Fyrirvarinn um að kjör á fyrirgreiðslu til framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis yrðu að vera „á engan hátt frábrugðin sambærilegri fyrirgreiðslu til annarra viðskiptamanna“ var felldur niður við setningu laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Í frumvarpi til þeirra laga voru þau rök færð fram fyrir niðurfellingunni sem vitnað er til hér til hliðar.[19]

„Lagt er til að felldur verði brott áskilnaður núgildandi 1. mgr. 47. gr. laga nr. 113/1996 þess efnis að kjör í viðskiptum framkvæmdastjóra við fjármálafyrirtækið séu á engan hátt frábrugðin því sem aðrir viðskiptamenn njóti. Telja verður eðlilegra að fjármálafyrirtæki sé frjálst að ákveða sérkjör til framkvæmdastjóra ef það svo kýs, t.d. sem hluta launakjara. Áskilnaður um samþykki stjórnar tryggir að ekki sé gengið gegn hagsmunum fyrirtækisins sjálfs við slíka ákvarðanatöku.“

Úr frumvarpi sem varð að lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. (Alþt. 2002–2003, A-deild, bls. 1123.)

Frá og með þessari lagabreytingu var viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánastofnunum (lánafyrirtækjum) heimilt að veita bankastjórum/sparisjóðsstjórum lán eða annars konar fyrirgreiðslu sem frábrugðin væri fyrirgreiðslu til annarra viðskiptavina.[20] Nú er efnislega samhljóða ákvæði í 57. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.[21] Af áðurnefndum ummælum í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 161/2002 virðist hafa verið gengið út frá því að eftirlit stjórnar væri fullnægjandi til að tryggja hagsmuni fyrirtækisins. Enginn ytri rammi var hins vegar samhliða skilgreindur fyrir stjórn, annar en leiddi af almennum ákvæðum laganna um lágmarks eigið fé, stórar áhættur o.s.frv.[22] Með þessu virðist hafa verið horft framhjá möguleika á hagsmunaárekstrum vegna fyrirgreiðslu til stjórnarmanna og fyrirtækja sem tengjast þeim. Er þá m.a. vísað til að stjórnarmenn og aðilar tengdir þeim sem eru í viðskiptum við viðkomandi lánastofnun gátu haft hagsmuni af því að bankastjórar/sparisjóðsstjórar væru jákvæðir gagnvart viðskiptaerindum þeirra og yrðu af þeim ástæðum frekar reiðubúnir til að samþykkja fyrirgreiðslu til viðkomandi bankastjóra/sparisjóðsstjóra. Til að vega á móti þessari hættu á hagsmunaárekstrum voru hins vegar ákvæði í lögunum um sérstakt hæfi stjórnarmanna. Þannig var ákvæði í 3. mgr. 40. gr. laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði um að stjórnarmenn mættu ekki taka þátt í meðferð máls er vörðuðu viðskipti þeirra sjálfra eða fyrirtækja sem þeir áttu hlut í, sætu í stjórn hjá, væru fyrirsvarsmenn fyrir eða þeir ættu að öðru leyti verulegra hagsmuna að gæta í. Hið sama gilti um þátttöku þeirra í meðferð mála er vörðuðu aðila sem voru þeim tengdir, persónulega eða fjárhagslega. Sambærileg ákvæði um sérstakt hæfi stjórnar er nú að finna í 55. gr. laga nr. 161/2002. Enda þótt framangreind ákvæði um sérstakt hæfi stjórnarmanna hafi vissulega dregið úr hættu á hagsmunaárekstrum af

19. Alþt. 2002–2003, A-deild, bls. 1123.
20. Bankastjórar/sparisjóðsstjórar voru nefndir framkvæmdastjórar frá og með gildistöku laga nr. 161/2002.
21. Ákvæði 57. gr. laga nr. 161/2002 hljóðar svo: „Samningur fjármálafyrirtækis um lán, ábyrgðir, kauprétt eða sambærileg viðskipti við framkvæmdastjóra er háður samþykki stjórnar fyrirtækisins. Ákvörðun um slíkt skal bókuð. Ákvæði þessarar greinar gilda einnig um maka framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis. Um viðskipti fjármálafyrirtækis og starfsmanna þess fer að öðru leyti eftir reglum sem stjórn fyrirtækisins skal setja.“
22. Samhengis vegna er rétt að geta þess hér að með lögum nr. 89/2006, um breytingu á lögum nr. 2/1995 um hlutafélög, var bætt í lögin ákvæðum um starfskjarastefnu sem hluthafafundur þarf að samþykkja á aðalfundi félags. Tilkoma ákvæða um starfskjarastefnu veitti stjórnarmönnum ákveðið aðhald í starfskjaramálum þótt ytri rammi fyrirgreiðslu til stjórnenda væri ekki skilgreindur í lögunum sjálfum.

fyrrnefndum toga er vægi þeirra annað og minna en ákvæða eldri laga sem bönnuðu fyrst fyrirgreiðslu af þessum toga alfarið og mæltu síðar fyrir um þá takmörkun að hún mætti ekki vera frábrugðin sambærilegri fyrirgreiðslu til annarra viðskiptavina.

Framangreindar breytingar á löggjöf höfðu mikil áhrif á fyrirgreiðslu viðskiptabanka, sparisjóða og lánastofnana (lánafyrirtækja) til tengdra aðila. Þótt ákvæðin hafi eingöngu náð til fyrirgreiðslu til bankastjóra/sparisjóðsstjóra höfðu þau óhjákvæmilega mótandi áhrif á fyrirgreiðslu til annarra stjórnenda þessara fyrirtækja. Á árunum 2004–2008 nutu starfsmenn margvíslegrar fyrirgreiðslu, svo sem kauprétta, sölurétta og lána með takmarkaðri sjálfskuldarábyrgð. Í flestum tilvikum var fyrirgreiðslan á þann veg að bankarnir tóku á sig umtalsverða áhættu og kostnað en starfsmennirnir nutu alls væntanlegs ágóða sem af hlytist. Í kafla 10.0 er fjallað nánar um þetta efni og dæmi tekin um þau kjör sem stjórnendur fengu hjá fjármálafyrirtækjunum og þau hvatakerfi sem voru við lýði hjá þeim.

15.3.4 Fasteignir og eignarhlutir í félögum um fasteignir

Fyrir aðild Íslands að EES máttu viðskiptabankar og sparisjóðir ekki eiga aðrar fasteignir en þær sem voru nauðsynlegar vegna starfsemi viðkomandi banka eða sparisjóðs, sbr. 1. mgr. 29. gr. laga nr. 86/1985 um viðskiptabanka og 1. mgr. 33. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 86/1985 er fjallað um ástæður fyrir þessu banni, sbr. það sem segir í textanum hér til hliðar.[23]

Í kjölfar þess að Ísland gerðist aðili að EES-samningnum var opnað fyrir heimild viðskiptabanka og sparisjóða til að fjárfesta í fasteignum sem tengdust ekki rekstri þeirra. Samkvæmt 51. gr. laga nr. 43/1993 máttu viðskiptabankar og sparisjóðir þannig eiga allt að 20% af eigin fé í slíkum fasteignum og hlutum í félögum um fasteignir. Sama ákvæði gilti um lánastofnanir (lánafyrirtæki), sbr. 5. mgr. 8. gr. laga nr. 123/1993. Í athugasemdum með 51. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 43/1993 sagði um þessa breytingu það sem vitnað er til hér til hliðar.[24]

Aftur var gerð breyting á framangreindum reglum við setningu laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki sem eru nú í gildi. Við gildistöku þeirra laga féllu alfarið niður sérstakar takmarkanir á heimild fjármálafyrirtækja til að fjárfesta í fasteignum og félögum um fasteignir. Frá og með gildistöku þeirra giltu eingöngu almennar takmarkanir laganna um heimild til að eiga fasteignir og hluti í félögum um fasteignir, sbr. almennar reglur laganna um starfsheimildir, reglur um stórar áhættur, reglur um virka eignarhluti og áhrif þeirra til lækkunar á eigin fé, almennar reglur um eigið fé o.fl.

Eins og fram kemur hér að ofan voru upphaflegu rökin fyrir því að banna viðskiptabönkum og sparisjóðum alfarið að fjárfesta í öðrum fasteignum en fyrirtækin þurftu beinlínis fyrir rekstur sinn fyrst og fremst þau að tímafrekt getur verið að losa um slíka fjárfestingu til að mæta skammtímaskuldbindingum eins og kröfum innlánseigenda um útgreiðslu. Enda þótt ýmis almenn ákvæði laga um starfsemi fjármálafyrirtækja hafi haft hamlandi áhrif á möguleika viðskiptabanka, sparisjóða og lánastofnana til að binda of mikið fé í fasteignum er ljóst að við framangreindar breytingar jókst svigrúm fjár-

„Með málsgreininni er ætlunin að viðskiptabanki eigi einungis fasteignir sem nauðsynlegar eru vegna starfseminnar. Ekki er talið æskilegt að viðskiptabanki festi laust fé sitt að öðru leyti í fasteignum enda getur féð að meginhluta verið fengið með innlánum til skamms tíma. Á hinn bóginn má ekki skýra orðalag málsgreinarinnar „sem nauðsynlegar eru vegna starfsemi bankans“ svo þröngt að það taki einungis til þeirra fasteigna sem viðskiptabanki notar á hverjum tíma. Viðskiptabanka er samkvæmt greininni heimilt að festa kaup á fasteignum sem hann hyggst nota í næstu framtíð þótt hann leigi þær út til annarra aðila um skamma hríð.“

Úr frumvarpi sem varð að lögum nr. 86/1985 um viðskiptabanka. (Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 3001.)

„Í þessari grein eru gerðar breytingar til rýmkunar frá gildandi lögum að því er varðar heimildir viðskiptabanka og sparisjóða til að eiga aðrar fasteignir en þær sem stofnanirnar nota í starfsemi sinni. Samkvæmt ákvæðinu verður þessum stofnunum nú heimilt að eiga aðrar fasteignir að verðmæti allt að 20% af eigin fé hlutaðeigandi stofnunar. Heimildin er almenns eðlis og ekki háð því að viðskiptabanki eða sparisjóður eignist fasteignirnar á grundvelli yfirtöku skv. 1. mgr. 45. gr. frumvarpsins. Er sérstaklega tekið fram að við útreikning hlutfalls samkvæmt þessu ákvæði skuli ekki taka með fasteignir sem hlutaðeigandi stofnun hefur eignast með yfirtöku til fullnustu kröfu eða fasteignir sem stofnunin notar í starfsemi sinni. Með þessari breytingu eru heimildir innlendra viðskiptabanka eða sparisjóða samræmdar því sem þekkist erlendis. Þá gerir þessi breyting viðskiptabönkum og sparisjóðum kleift að aðstoða við uppbyggingu atvinnustarfsemi, t.d. með því að eiga sjálfir fasteignir en leigja þær út til aðila sem ekki hafa bolmagn til að fjárfesta í slíkum eignum á þeim tíma.“

Úr frumvarpi sem varð að lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 2000.)

23. Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 3001.
24. Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 2000.

málafyrirtækja til að fjárfesta í eignum sem erfitt og tímafrekt getur verið að koma í verð.

15.3.5 Lán vegna kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárhlutum

Samkvæmt 5. mgr. 46. gr. laga nr. 43/1993 var viðskiptabönkum og sparisjóðum eingöngu heimilt að veita lán fyrir hærri fjárhæð en 5% af heildarfjárhæð hlutafjár eða stofnfjár vegna kaupa á eigin hlutum ef settar voru „óumdeildar tryggingar“ fyrir lánunum. Sama ákvæði gilti um lánastofnanir (lánafyrirtæki), sbr. 5. mgr. 8. gr. laga nr. 123/1993. Sambærilegt ákvæði var ekki í eldri lögum. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 43/1993 segir orðrétt um þetta ákvæði:

> „Í 5. mgr. er nýtt ákvæði sem varðar lán viðskiptabanka eða sparisjóðs vegna kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárbréfum. Samsvarandi ákvæði er í dönskum lögum. Ákvæðið skýrir sig efnislega sjálft.“[25]

Orðalagið „óumdeildar tryggingar“ var hvorki skilgreint í lögunum né frumvarpi til laganna. Við setningu laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki var ákvæðinu breytt á tvennan hátt, sbr. 2. mgr. 29. gr. þeirra laga. Annars vegar var orðalaginu „óumdeildar tryggingar“ breytt í „traustar tryggingar“ og hins vegar var gildissvið ákvæðisins takmarkað við þær aðstæður þegar fjármálafyrirtæki veittu lán „í tengslum við hlutafjárútboð“. Ákvæðið er enn óbreytt, sbr. 2. mgr. 29. gr. laga nr. 161/2002. Neðangreindar skýringar voru gefnar á þessum breytingum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 161/2002:

> „2. mgr. [29. gr. frumvarpsins] er efnislega samhljóða 5. mgr. 46. gr. laga nr. 113/1996 [þar áður 5. mgr. 46. gr. laga nr. 43/1993] að því undanskildu að bætt er inn orðalaginu „í tengslum við hlutafjárútboð“ sem þykir eðlilegra með hliðsjón af upphaflegum tilgangi ákvæðisins.“[26]

Það vekur athygli að „upphaflegur tilgangur“ ákvæðisins var ekki skilgreindur sérstaklega í frumvarpinu sem varð að eldri lögum nr. 43/1993. Þar var eingöngu vísað til þess að ákvæðið væri samsvarandi þágildandi ákvæði danskra laga. Ákvæði danskra laga sem þarna virðist vera vísað til er 41. gr. a eldri laga nr. 1091/1993 um banka og sparisjóði (d. Bank- og sparekasseloven). Í því ákvæði var bönkum og sparisjóðum bannað að eiga frumkvæði að því að bjóða viðskiptavinum lánafyrirgreiðslu til að kaupa eigin hluti í tengslum við hlutafjárútboð. Upphaflegt markmið laganna var samkvæmt dönskum fræðimönnum að koma í veg fyrir að fjármálafyrirtæki fjármögnuðu eigið fé sitt.[27] Sambærilegt ákvæði var haustið 2008 að finna í

25. Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 1999.
26. Alþt. 2002–2003, A-deild, bls. 1112.
27. Í tengslum við athugun rannsóknarnefndar Alþingis var af hálfu nefndarinnar leitað með skriflegar spurningar til erlendra fræðimanna til að afla upplýsinga um reglur erlendra ríkja um fjármálamarkaði og tengda atvinnustarfsemi. Skrifleg svör fræðimannanna eru meðal gagna rannsóknarnefndarinnar. Á meðal þeirra sem leitað var til var Nina Dietz Legind, prófessor við Syddansk Universitet í Óðinsvéum í Danmörku. Dietz Legind svaraði m.a. spurningu (nr. 2 af spurningum til hennar) um fjármögnun banka vegna kaupa á eigin bréfum. Í svari hennar kom m.a. fram: „Ifølge et ministersvar til Folketingets Erhvervsudvalg var det tillige et mål med bestemmelsen at hindre, at det enkelte pengeinstitut finansierede egne kapitalindskud.“ Sjá bls. 3 í svari hennar. Um þetta atriði vísaði Dietz Legind til eftirfarandi heimildar: Jacobsen, Christen Boye o.fl.: *Bank- og sparekasseloven*. Kaupmannahöfn 1996, bls. 297.

46. gr. danskra laga um fjármálafyrirtæki nr. 286/2006 (d. lov om finansiel virksomhed). Samkvæmt þessu ákvæði er eingöngu lagt bann við því að fjármálafyrirtæki eigi frumkvæði að því að bjóða fjármögnun við hlutafjárútboð á eigin hlutum.[28] Ákvæðið stendur ekki í vegi fyrir slíku láni ef það er veitt að frumkvæði viðskiptavinarins. Þess má geta að í tengslum við fjármálakreppuna í lok árs 2008 var gerð breyting á dönskum lögum um fjármálafyrirtæki, sbr. lög nr. 67/2009 til breytingar á fyrrgreindum lögum um fjármálafyrirtæki. Bætt var við nýju ákvæði sem bannar lánastofnunum að bjóða almennum fjárfestum og fagfjárfestum lán í tengslum við sölu á eigin hlutum, sbr. nú 46. gr. a danskra laga um fjármálafyrirtæki. Ákvæði þetta felur eingöngu í sér bann við að bjóða slík lán en bannar ekki að viðskiptavinir viðkomandi lánastofnunar noti lán sem þeir hafa fengið að eigin frumkvæði hjá viðkomandi lánastofnun til slíkra viðskipta.[29]

Upphaflegt ákvæði 5. mgr. 46. gr. laga nr. 43/1993 hafði samkvæmt framangreindu það markmið að takmarka möguleika viðskiptabanka, sparisjóða og lánastofnana (nú lánafyrirtækja) til að fjármagna eigið fé sitt með lánafyrirgreiðslu til þriðja aðila, nema settar væru „óumdeildar tryggingar“. Væru ekki settar „óumdeildar tryggingar“ var sú hætta til staðar að viðkomandi fyrirtæki myndi ganga á eigið fé sitt ef vanskil kæmu upp og tryggingar reyndust ekki fullnægjandi. Ákvæðið byggðist á sambærilegum sjónarmiðum og ákvæði 1. mgr. 62. gr. hlutafélagalaga nr. 2/1995 sem leggur bann við því að hlutafélag skrái sig fyrir eigin hlutum.

Ljóst er að breytingin sem gerð var á ákvæði 5. mgr. 46. gr. laga nr. 43/1993 við gildistöku 2. mgr. 29. gr. laga nr. 161/2002 auðveldaði lánastofnunum að veita lánafyrirgreiðslu til kaupa á eigin hlutum. Sem fyrr segir var þá takmörkun ákvæðisins breytt á þann veg að það náði eftirleiðis eingöngu til þess þegar lánastofnanir veittu slík lán í tengslum við „hlutafjárútboð“ á eigin hlutum. Takmörkunin sem fólst í skyldu til að setja „óumdeildar tryggingar“ náði þannig ekki til lánafyrirgreiðslu vegna kaupa á eigin hlutum við aðrar aðstæður. Í öðru lagi var ekki lengur gerð krafa um „óumdeildar tryggingar“, heldur dugði að settar væru „traustar tryggingar“. Í kjölfar þessara breytinga giltu minni kvaðir samkvæmt lögum um heimild lánastofnana til að veita lán til kaupa á eigin hlutum. Við þessar lagabreytingar jukust þannig möguleikar lánastofnana til að veita lánafyrirgreiðslu til kaupa á eigin hlutum. Við þetta jókst svigrúm lánastofnana til að veita lán til kaupa á eigin bréfum og þar með möguleikar til að auka áhættu í rekstri sínum. Það gat aftur orðið til þess að veikja þá stoð sem eigið fé félaga almennt er fyrir ábyrgum rekstri þeirra.

15.3.6 Rekstur verðbréfafyrirtækja á vegum lánastofnana

Fyrir aðild Íslands að EES var viðskiptabönkum og sparisjóðum eingöngu heimilt að reka verðbréfafyrirtæki í sérstökum dótturfélögum, sbr. 3. mgr. 28. gr. laga nr. 86/1985 um viðskiptabanka og 3. mgr. 32. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði. Við gildistöku laga nr. 43/1993 og laga nr. 123/1993 fengu viðskiptabankar, sparisjóðir og lánastofnanir (nú lánafyrirtæki) heimild

28. Umfjöllun um þetta ákvæði má finna í eftirfarandi heimild: Hjetting, Merete; Thomas Kjøller, Marianne Simonsen og Melene Stadil: *Lov om Finansiel Virksomhed*. Kaupmannahöfn 2007, bls. 236.
29. Sjá áður tilvitnað svar Ninu Dietz Legind, prófessors við Syddansk Universitet, Óðinsvéum.

til að stunda þá starfsemi og veita þá þjónustu sem ákvæði laga um verðbréfaviðskipti náðu til, án þess að gera það í gegnum sérstök dótturfélög. Áhrifin voru þau að sumir bankarnir lögðu niður dótturfélög sem höfðu verið stofnuð í tíð eldri laga og færðu starfsemi þeirra í sérstakar deildir innan bankanna.

Við framangreinda breytingu færðist áhættan á rekstri verðbréfastarfsemi yfir á bankana sjálfa. Áhættan var þá ekki lengur einangruð við dótturfélag.

15.3.7 Rekstur vátryggingafélaga á vegum lánastofnana

Viðskiptabönkum og sparisjóðum var fyrir aðild Íslands að EES ekki heimilt að reka vátryggingastarfsemi, hvorki sem hluta af eigin starfsemi né í sérstöku dótturfélagi. Fyrst var opnað fyrir þá heimild við gildistöku laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. og lög nr. 123/1993 um lánastofnanir. Með þessum lögum var viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánastofnunum veitt heimild til að reka slíka starfsemi í sérstökum dótturfélögum, sbr. 3. mgr. 44. gr. laga nr. 43/1993 og 2. mgr. 8. gr. laga nr. 123/1993. Í skýringum með frumvarpi til þeirra laga var tekið fram að þessi breyting væri gerð vegna þróunar sem hefði átt sér stað „í ríkjum innan Evrópubandalagsins, og [nauðsynjar] þess að gera viðskiptabönkum og sparisjóðum kleift að laga starfsemi sína frekari þróun af þessu tagi“.[30]

Þrátt fyrir að lánastofnanir þyrftu heimild Fjármálaeftirlitsins til að eiga virka eignarhluti í vátryggingafélögum jókst hættan á hagsmunaárekstrum hlutrænt séð í rekstri þeirra. Sú hætta myndaðist að um yrði að ræða samspil milli ákvarðana um ávöxtun bótasjóða vátryggingafélaga og ákvarðana um viðskipti af hálfu lánastofnana og/eða ráðandi eigenda þeirra. Þetta var fallið til þess að stuðla að aukinni kerfisáhættu og hættu á keðjuverkun í fjármálakerfi landsins.

15.3.8 Rýmri heimild til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum

Heimild viðskiptabanka og sparisjóða til að eiga eignarhluti í öðrum viðskiptabönkum eða sparisjóðum, félögum sem stunduðu skylda starfsemi eða starfsemi sem gat talist vera í eðlilegum tengslum við hana var takmarkaðri fyrir aðild Íslands að EES. Bókfært virði slíkra eignarhluta, ásamt lánum sem bankinn hafði veitt slíkum félögum, mátti þannig ekki nema hærri fjárhæð en 20% af eigin fé banka/sparisjóðs miðað við upphaf reikningsárs. Bókfært heildarvirði slíkra eignarhluta og lána (til fleiri en eins aðila), mátti ekki vera umfram 60% af eigin fé bankans eða sparisjóðsins. Þetta gilti þó ekki ef um samruna slíkra félaga var að ræða þannig að félög yrðu hluti af sömu samstæðu. Sjá um þetta 1. mgr. 28. gr. laga nr. 86/1985 um viðskiptabanka og 32. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði.

Í gildandi lögum um fjármálafyrirtæki er ekki að finna beina takmörkun á heimild fjármálafyrirtækja til að fjárfesta í öðrum fjármálafyrirtækjum eða fyrirtækjum í tengdri starfsemi, sbr. þó ákvæði 30. gr. laga nr. 161/2002 um stórar áhættur sem kveður á um hámarksáhættu miðað við 25% af eigin fé fjármálafyrirtækja, sbr. og reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007. Á hinn bóginn hefur fjárfesting í slíkum félögum og víkjandi lán til þeirra áhrif á eiginfjárgrunn þeirra ef fjárfesting er umfram ákveðin mörk, sbr. 85. gr. laga nr. 161/2002. Í þeirri grein er kveðið á um lækkun á eiginfjárgrunni vegna

30. Alþt. 1992, A-deild, bls. 1997.

eignarhluta sem fjármálafyrirtæki kann að eiga í öðrum fjármálafyrirtækjum eða fyrirtækjum tengdum fjármálasviði.[31] Frádráttarreglan virkar þannig samkvæmt 1. mgr. 85. gr. að ekki kemur til frádráttar ef fjármálafyrirtæki á minna en 10% af hlutafé annars fjármálafyrirtækis. Eigi viðkomandi félag hins vegar eignarhluti í mörgum fjármálafyrirtækjum sem eru undir 10% af hlutafé viðkomandi félaga, myndast frádráttur ef samtala bókfærðs virðis slíkra eignarhluta er hærri en 10% af eiginfjárgrunni viðkomandi félags fyrir frádrátt samkvæmt 85. gr. laga nr. 161/2002. Sú fjárhæð sem er umfram þessi mörk dregst þá frá eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækisins. Sama regla gildir um víkjandi kröfur sem fjármálafyrirtæki kann að eiga á hendur öðrum fjármálafyrirtækjum. Ákvæðið gildir eingöngu ef önnur fjármálafyrirtæki teljast ekki til hluta af samstæðu viðkomandi félags, sbr. 3. mgr. 85. gr. laga nr. 161/2002. Eignarhlutur í dótturfélögum myndi þannig ekki dragast frá eiginfjárgrunni eða víkjandi kröfur á hendur slíku félagi. Fjármálaeftirlitið getur einnig veitt undanþágu frá framangreindri reglu ef fjárfesting í hlutum í öðru fjármálafyrirtæki er hugsuð sem fjárhagsaðstoð við endurskipulagningu eða til að bjarga viðkomandi félagi, sbr. 2. mgr. 85. gr. laga nr. 161/2002.

Ákvæði 40. gr. laga nr. 161/2002 hafa einnig áhrif á heimild fjármálafyrirtækja til að eiga virka eignarhluti í öðrum fjármálafyrirtækjum, en samkvæmt greininni þarf samþykki Fjármálaeftirlitsins til að eignast virka eignarhluti í slíkum félögum (10% eða meira af eigin fé, stofnfé eða atkvæðisrétti).

Þrátt fyrir að lánastofnanir þyrftu heimild Fjármálaeftirlitsins til að eiga virka eignarhluti í öðrum lánastofnunum jókst hættan á hagsmunaárekstrum hlutrænt séð í rekstri þeirra með auknu svigrúmi til að fjárfesta í öðrum lánastofnunum. Þessi aðstaða gat ýtt undir aukna kerfisáhættu og hættu á keðjuverkun í fjármálakerfi landsins.

15.4 Innleiðing regluverks Evrópusambandsins í íslenska löggjöf

15.4.1 Almennt

Í úttekt sem var framkvæmd fyrir rannsóknarnefnd Alþingis á innleiðingu afleiddrar EES löggjafar[32] kom í ljós að sú leið var almennt ekki valin hér á landi að nýta heimildir til að gera strangari kröfur til fjármálafyrirtækja en löggjöf Evrópusambandsins gerir að lágmarki ráð fyrir. Af lögskýringargögnum og umræðum á Alþingi má ráða að ástæðan fyrir þessu hafi fyrst og fremst verið sú að íslensk stjórnvöld töldu að slík löggjöf myndi draga úr samkeppnishæfni íslenskra fjármálafyrirtækja. Sömu viðhorf komu fram hjá stjórnendum fjármálafyrirtækja sem í gegnum hagsmunasamtök sín beittu sér gegn því að strangari kröfur yrðu gerðar til fyrirtækjanna. Af lögskýringargögnum verður því ekki ráðið að áherslan við þær breytingar sem gerðar

31. Hugtakið *fyrirtæki tengt fjármálasviði* er skilgreint í 2. málsl. 1. mgr. 28. gr. laga nr. 161/2002 sem fyrirtæki sem er ekki lánastofnun og starfar einkum að öflun eignarhluta eða stundar einhverja þá starfsemi sem um getur í 2.–12. tölul. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 161/2002. Undir þetta gæti til dæmis fallið fjárfestingarfélag sem hefur þá meginstarfsemi að fjárfesta í fjármálafyrirtækjum en er ekki starfsleyfisskylt samkvæmt lögum nr. 161/2002. Verðbréfafyrirtæki myndi einnig geta fallið þarna undir þar sem það stundar starfsemi samkvæmt 7. tölul. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 161/2002 og telst ekki til lánastofnana samkvæmt 2. mgr. 4. gr. sömu laga.
32. Sjá viðauka 6 með vefútgáfu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: Innleiðing gerða skv. EES-samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt.

voru á reglum íslenskra laga um starfsheimildir fjármálafyrirtækjanna, þegar þeim var breytt samhliða innleiðingu á tilskipunum Evrópusambandsins vegna aðildar Íslands að EES-samningnum, hafi umfram annað lotið að þeim aðstæðum á Íslandi sem gátu talist sérstakar og á annan veg en í þeim nágrannalöndum sem fyrirmyndir að löggjöfinni voru sóttar til. Slík atriði lutu eðli málsins samkvæmt að smæð íslenska efnahagskerfisins, íslenska gjaldmiðlinum, stjórn peningamála og fjármálastöðugleika. Til viðbótar komu síðan atriði sem lutu að sérstöðu íslensks viðskiptalífs eins og hætta á að náin hagsmunatengsl og samþjöppun eignarhalds leiddi til kerfislegrar áhættu og hagsmunaárekstra.

15.4.2 Samkeppnisástæður höfðu mikil áhrif á innleiðingarferli

Eins og sjá má af samantektinni í kafla 15.3 jukust starfsheimildir viðskiptabanka og sparisjóða umtalsvert samhliða innleiðingu á regluverki Evrópusambandsins í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum. Almennar skýringar á þessum breytingum er að finna í frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 43/1993 og er hluti þeirra tekinn upp orðrétt á spássíu í kafla 15.2 hér að framan. Með frumvarpinu var lögð til, eins og þar sagði, veruleg rýmkun varðandi starfsheimildir lánastofnana frá þágildandi löggjöf og tekið fram að auk þess sem túlkun á því hvað teldist til viðskiptabanka- og sparisjóðastarfsemi hefði verið að rýmka þá væri sú rýmkun starfsheimilda þessara stofnana sem lögð væri til í frumvarpinu einnig nauðsynleg vegna samningsins um Evrópskt efnahagssvæði og þeirrar gagnkvæmni sem hann væri grundvallaður á. Síðan sagði: „Án hennar kann að skapast hætta á mismunun í starfsheimildum á milli innlendra stofnana og sambærilegra erlendra stofnana sem heimilt verður að starfa hér á landi á grundvelli starfsleyfa lögbærra yfirvalda í heimaríki þeirra. Í ákvæðum kaflans er höfð hliðsjón af tilskipunum Evrópubandalagsins, svo og ákvæðum danskra laga.“[33]

Eins og áður er fram komið má ráða að litið hafi verið svo á að nauðsynlegt væri að víkka út heimildir fjármálafyrirtækja hér á landi af samkeppnisástæðum. Af þeim sökum tók löggjafinn ákvörðun um að nota ekki það svigrúm sem leiðir af gerðum Evrópusambandsins, þ.m.t. tilskipunum, til að setja strangari reglur um starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja hér á landi en regluverk Evrópusambandsins gerði að lágmarki kröfur um og sótti að öðru leyti fyrirmyndir til næstu nágrannalanda, einkum Danmerkur, um efni reglnanna. Heimildir innan regluverks Evrópusambandsins til að taka mið af sérstökum aðstæðum á Íslandi voru því ekki nýttar. Ljóst er að þessi þróun var ekki einskorðuð við Ísland. Sama þróun átti sér stað í öðrum löndum sem áttu aðild að hinu Evrópska efnahagssvæði. Í dæmaskyni má nefna Danmörku. Af skrifum fræðimanna þar í landi má ráða að starfsheimildir lánastofnana hafi farið að aukast smátt og smátt frá árinu 1990. Um ástæðuna fyrir þessu hafa danskir fræðimenn vísað til þróunar innri markaðar Evrópusambandsins og alþjóðavæðingar fjármálakerfisins.[34]

33. Alþt. 1992, A-deild, bls. 1996.
34. Baldvinsson, Cato; Torben Bender, Kim Busck-Nielsen og Flemming Nytoft Rasmussen: *Dansk Bankvæsen*. 5. útgáfa, Kaupmannahöfn 2007, bls. 64–65. Um þetta segir m.a.: „Siden 1990´erne er der sket en gradvis udvidelse af pengeinstitutternes virksomhedsområde […]. Liberaliseringen af virksomhedsområdet skal ses dels som konsekvens af Det Indre Marked og globaliseringen generelt, hvor danske pengeinstitutter (finansielle virksomheder) konkurrerer herhjemme og i udlandet med finansielle virksomheder, der har et bredere virkefelt, dels […] som følge af brancheglidningen.“

„The Icelandic FSA has competitiveness of the financial institutions as a priority and that is as it should be. I see no imminent reason for changing the legal environment in Iceland other than our duty to adapt Icelandic laws to new EU-stipulations. I hope no pressure group will succeed in changing the priorities of Icelandic FSA or in introducing discriminatory regulations, unique for Iceland. Such measures will not be beneficial to the general public over time. […] My advice to all concerned with the ongoing success of the financial market in Iceland is this: Be business minded and think well and hard before introducing any new rules and restricitons into the country's legal framework."

Úr ræðu Sigurðar Einarssonar á ráðstefnu Fjármálaeftirlitsins 10. janúar 2005.

„Nefndin telur að almennt sé lagaumhverfi á Íslandi hagstætt fyrirtækjum, en þó kunni að vera þörf á einstökum breytingum á lögum og reglum sem stuðli enn frekar að frelsi atvinnufyrirtækja til að skapa ný tækifæri á alþjóðavettvangi og ná þar árangri á eigin forsendum. Meginviðhorfið er þó að hér séu einungis settar almennar reglur sem standist allar EES-kvaðir og komi öllum atvinnurekstri til góða."

Úr skýrslunni Alþjóðleg fjármálastarfsemi á Íslandi, sem nefnd á vegum forsætisráðherra tók saman. Forsætisráðuneytið 2006, bls. 13.

„Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess fyrir samkeppnisstöðu íslenskra fjármálafyrirtækja að starfsskilyrði séu sambærileg hér á landi og í helstu samkeppnislöndum. Nefndin telur því mikilvægt að þegar unnið verði að setningu stjórnvaldsfyrirmæla á grundvelli laganna verði horft til þeirra leiða sem farnar verða í nálægum ríkjum. Með tilliti til þeirra fyrirtækja sem starfa í alþjóðlegu umhverfi er almennt æskilegt að löggjöf á þessu sviði sé hagað með sama hætti hér á landi og í nágrannalöndunum."

Úr ræðu Ágústs Ólafs Ágústssonar, formanns viðskiptanefndar Alþingis, á Alþingi 12. júní 2007. (Alþt. 2006–2007, B-deild, dálkur 522.)

„Innleiðing tilskipananna er grundvallarskilyrði fyrir áframhaldandi framrás íslenskra fjármálafyrirtækja. Í frumvörpunum er leitast við að styrkja og efla möguleika fjármálafyrirtækjanna til þess að halda áfram á alþjóðavegferðinni sem einkennt hefur starfsemi þeirra á undanförnum misserum. Andi frumvarpanna er sá að hafa sem mest samræmi við tilskipanirnar og það sem almennt gerist í nágrannaríkjum okkar og draga sem mest úr sérístenskum ákvæðum."

Úr ræðu Guðfinnu S. Bjarnadóttur, alþingismanns, á Alþingi 12. júní 2007. (Alþt. 2006–2007, B-deild, dálkur 524.)

Stjórnendur fjármálafyrirtækja lögðu margir ríka áherslu á það í ræðu og riti að ekki væru settar strangari reglur hér á landi um starfsemi fjármálafyrirtækja því þær myndu draga úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja. Hér til hliðar er vitnað til orða sem Sigurður Einarsson, stjórnarformaður Kaupþings, lét falla í ræðu á ráðstefnu sem Fjármálaeftirlitið hélt 10. janúar 2005 í Reykjavík.

Tilvitnuð orð Sigurðar endurspegla viðhorf margra fyrirsvarsmanna íslenskra fjármálafyrirtækja sem komu fram á þessum tíma. Tekið var í sama streng í skýrslunni „Alþjóðleg fjármálastarfsemi á Íslandi" sem gefin var út af nefnd forsætisráðherra um alþjóðlega fjármálastarfsemi í október 2006, sbr. einnig tilvitnun hér til hliðar.

Þegar Ágúst Ólafur Ágústsson, formaður viðskiptanefndar Alþingis, mælti fyrir nefndaráliti um frumvarp til laga um verðbréfaviðskipti, frumvarp til laga um kauphallir og frumvarp til laga um breytingar á lagaákvæðum um fjármálafyrirtæki 12. júní 2007, lýsti hann þeim meginviðhorfum sem lögð höfðu verið til grundvallar um lagaumhverfi fjármálafyrirtækjanna í starfi þingnefndarinnar og það gerði einnig Guðfinna S. Bjarnadóttir, alþingismaður, við sama tækifæri, sbr. tilvitnanir hér til hliðar.[35]

Það er ljóst þegar lögskýringargögn eru könnuð að við breytingar á lagareglum um starfsumhverfi lánastofnana samhliða aðild Íslands að EES-samningnum var fyrst og fremst horft til þess að gera íslensku fjármálafyrirtækjunum betur kleift að starfa í alþjóðlegu umhverfi og að starfsskilyrði þeirra væru sambærileg hér á landi og í helstu samkeppnislöndum. Draga skyldi sem mest úr sérístenskum ákvæðum. Á Íslandi var því farin sú leið að nota almennt ekki það svigrúm sem gat verið til staðar innan regluverks Evrópusambandsins og þar með EES-samningsins til að setja strangari reglur sem tækju tillit til sérístenskra aðstæðna.

15.4.3 Innleiðing tilskipana ESB á grundvelli EES-samningsins

Í þeirri úttekt sem unnin var fyrir rannsóknarnefndina um innleiðingu gerða samkvæmt EES-samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt og birt er í viðauka 6 með vefútgáfu skýrslunnar kemur fram að innleiðing á tilskipunum Evrópusambandsins hafi í aðalatriðum verið í samræmi við orðalag þeirra. Í greinargerð um úttektina er lýst mismunandi kröfum í tilskipununum um samræmi milli reglna í aðildarríkjunum og efnis tilskipananna. Því er jafnframt lýst að það hvernig efni tilskipananna er sett fram, svo sem óljóst orðalag, leiði í sumum tilvikum til þess að vandkvæði verða við innleiðingu og framkvæmd þeirra. Tilskipanir Evrópusambandsins og þar með þær tilskipanir sem Íslandi ber á grundvelli EES-samningsins að innleiða í íslenskan rétt fela í sér að aðildarríkjunum er látið eftir að taka ákvarðanir um form og leiðir til þess að ná þeim markmiðum sem eiga að nást með viðkomandi tilskipun. Það getur því verið ýmist hvort unnt er að ná fram markmiði tilskipunar t.d. með lagasetningu eða með útgáfu reglugerða.[36]

Þær reglur sem leiðir af tilskipunum Evrópusambandsins og öðrum gerðum þess, og ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu ber að innleiða í landsrétt, eru

35. Ræða Ágústs Ólafs Ágústssonar 12. júní 2007. Alþt. 2006–2007, B-deild, dálkur 522. Ræða Guðfinnu S. Bjarnadóttur 12. júní 2007. Alþt. 2006–2007, B-deild, dálkur 524.
36. Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið.* Reykjavík 2000, bls. 142.

umfangsmiklar og innleiðing þeirra bæði hvað varðar val á formi og efni getur verið vandasöm. Eins og lýst var hér að framan leiðir sú úttekt sem nefndin lét gera á innleiðingu tilskipana á sviði fjármálaþjónustu í ljós að þar hefur í aðalatriðum verið fylgt orðalagi í tilskipunum þótt um stöku atriði sé bent á hnökra á samræmi milli efnis tilskipunar og íslensku reglunnar. Rannsóknarnefndin hefur ekki talið tilefni til að gera heildstæða úttekt á hugsanlegum frávikum að þessu leyti og lætur nægja að vekja athygli á eftirfarandi dæmi sem lýtur að innleiðingu á svonefndri MiFID tilskipun um fjárfestavernd. Í því tilviki er þó um að ræða ákveðið misræmi milli þess hvernig tiltekin regla tilskipunarinnar kemur fram annars vegar í íslenskum lögum og hins vegar í reglugerð sem sett var til að fylgja eftir innleiðingu tilskipunarinnar. Þetta dæmi er tekið til að sýna að misræmi að þessu leyti getur haft veruleg áhrif á stöðu viðskiptamanna fjármálafyrirtækjanna í samskiptum við þau og starfsskyldur starfsfólks þeirra.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/39/EB (svokölluð MiFID tilskipun) var innleidd með gildistöku laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti. Í lögunum er að finna ýmis ákvæði sem eiga að veita fjárfestum vernd í samskiptum þeirra við fjármálafyrirtæki. Í fræðilegri umfjöllun um innleiðingu tilskipunarinnar hefur m.a. verið bent á tvenns konar annmarka sem báðir draga úr þeirri vernd sem tilskipunin gerir ráð fyrir að fjárfestar skuli njóta.[37] Er þar annars vegar bent á annmarka á skilgreiningu hugtaksins fjárfestingarráðgjöf (e. investment advice) og hins vegar á hugtakinu einfaldir fjármálagerningar (e. non-complex financial instruments).

Hugtakið fjárfestingarráðgjöf er skilgreint í 4. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 108/2007 sem „persónulegar ráðleggingar til viðskiptavinar í tengslum við fjármálagerninga, hvort sem er að frumkvæði viðskiptavinarins eða þess sem þjónustuna veitir“. Þetta ákvæði byggist á 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. MiFID tilskipunarinnar. Hugtakið er nánar skilgreint í 39. gr. reglugerðar nr. 995/2007 um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja en það ákvæði byggist á 52. gr. innleiðingartilskipunar framkvæmdastjórnarinnar 2006/73/EB.[38] Fram kemur í 39. gr. reglugerðarinnar að með „persónulegri ráðgjöf“ sé átt við ráðgjöf sem veitt er einstaklingi í stöðu viðskiptavinar eða hugsanlegs viðskiptavinar, eða umboðsmanni hans. Ákvæði reglugerðarinnar takmarkar þannig gildissvið hugtaksins við ráðgjöf sem veitt er einstaklingum. Síðastnefnt ákvæði er að þessu leyti ekki í samræmi við 52. gr. innleiðingartilskipunarinnar (sem er fyrirmynd þess), 4. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 108/2007 eða 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. MiFID. Eins og fram kemur í skilgreiningu 4. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 108/2007 nær hugtakið til ráðgjafar sem veitt er viðskiptavini (e. client) og er það ákvæði í samræmi við 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. MiFID. Eins og fyrr segir nær hugtakið viðskiptavinur sem er skilgreint í 10. tölul. 1. mgr. 4. gr. MiFID bæði til einstaklinga og lögaðila. Í 52. gr. innleiðingartilskipunarinnar segir síðan að fjárfestingarráðgjöf sé persónuleg ráðlegging sem veitt er aðila (e. person) sem er í hlutverki fjárfestis eða hugsanlegs fjárfestis. Í 9. tölul. aðfaraorða MiFID kemur fram að með aðila sé átt við einstakling eða lögaðila.[39]

37. Aðalsteinn E. Jónasson: „Verðbréfaviðskipti – gildissvið laga nr. 108/2007.“ *Úlfljótur* 2008, bls. 204–205, og Aðalsteinn E. Jónasson: „Hvað er fjármálagerningur?“ *Tímarit lögfræðinga* 2008, bls. 76–77.
38. OJ 2006, L 241, bls. 26.
39. Aðalsteinn E. Jónasson: „Verðbréfaviðskipti – gildissvið laga nr. 108/2007.“ *Úlfljótur* 2008, bls. 205.

Í ákvæðum laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti er greint á milli einfaldra fjármálagerninga (e. non-complex financial instruments) og flóknari fjármálagerninga (e. complex financial instruments). Þessi aðgreining hefur þýðingu samkvæmt lögunum því ekki eru gerðar eins ríkar kröfur til fjármálafyrirtækja um öflun upplýsinga um þekkingu og reynslu viðskiptavina og mat á tilhlýðileika viðskipta þegar þjónustan snertir einfalda fjármálagerninga. Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga nr. 108/2007 er fjármálafyrirtækjum ekki skylt að afla sér upplýsinga um þekkingu og reynslu viðskiptavina og meta hvort viðkomandi vara eða þjónusta sé viðeigandi fyrir þá þegar þjónustan felst eingöngu í því að framkvæma, taka við eða miðla fyrirmælum um einfalda fjármálagerninga eins og þeir eru skilgreindir í ákvæðinu. Í ákvæðinu eru taldar upp ákveðnar tegundir af fjármálagerningum sem skulu teljast vera einfaldir gerningar: i) Hlutabréf sem hafa verið skráð á skipulegan verðbréfamarkað, ii) peningamarkaðsskjöl, iii) skuldabréf og annars konar skuld samkvæmt verðbréfi sem hefur ekki í sér innbyggða afleiðu, iv) hlutdeildarskírteini og v) aðrir einfaldir fjármálagerningar. Í 38. gr. reglugerðar nr. 995/2007 er síðan nánar skilgreint hvaða aðrir fjármálagerningar geta talist vera einfaldir en það ákvæði byggir á 38. gr. innleiðingartilskipunar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins 2006/73/EB. Íslenska reglugerðin er á hinn bóginn ekki í samræmi við innleiðingartilskipunina að því leyti að hún hefur í för með sér að afleiðusamningar sem taldir eru upp í d-lið 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 108/2007 myndu teljast til einfaldra gerninga en skráðir afleiðusamningar samkvæmt iii. lið a-liðar 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. sömu laga féllu ekki þar undir. Innleiðingartilskipunin fellir þessa gerninga, eins og alla afleiðusamninga, undir flokk flóknari fjármálagerninga. Í fræðiskrifum hefur sú skoðun verið sett fram að þarna hafi orðið mistök í innleiðingarferli.[40] Þetta misræmi verður til að draga úr þeirri vernd sem fjárfestum er ætlað að njóta samkvæmt MiFID-tilskipuninni og innleiðingartilskipun hennar.

15.5 Aukin áhættutaka í starfsemi lánastofnana

15.5.1 Almennt

Við athuganir rannsóknarnefndar Alþingis á útlánum fjármálafyrirtækja vöktu athygli breytingar sem orðið höfðu á formi útlána og skjalagerð af því tilefni á síðustu árum og áttu það sammerkt að auka áhættutöku í starfsemi lánastofnana. Hér á eftir verða tilgreind dæmi um þessa þróun og fjallað í stuttu máli um lagalega hlið þessara breytinga. Það skal tekið fram að þessar breytingar sem slíkar leiðir ekki af því breytta regluverki sem kom til vegna innleiðingar á tilskipunum Evrópusambandsins heldur eru þetta breytingar sem urðu í viðskiptaháttum fyrirtækjanna samhliða auknum umsvifum þeirra og samkeppni milli þeirra og gagnvart erlendum fjármálafyrirtækjum.

Upplýsingar og dæmi um þessa þróun urðu nefndinni tilefni til þess að óska eftir tölfræðilegum upplýsingum frá stóru bönkunum þremur á árabilinu 1997 til 2008 um flokkun útlána eftir formi þeirra og skuldaskjala, þ.m.t. í skuldabréfalán og lánssamninga. Þá var leitað eftir upplýsingum um skiptingu útlána eftir viðskiptabankasviðum og lán veitt í gegnum fjárfestingarbankahluta og jafnframt flokkun útlána eftir tryggingum. Með því að biðja um

40. Aðalsteinn E. Jónasson: „Hvað er fjármálagerningur?“ *Tímarit lögfræðinga* 2008, bls. 76–77.

þessar upplýsingar aftur til ársins 1997 var ætlunin að öðlast betri yfirsýn yfir þróun þessara mála en í viðtölum við starfsfólk bankanna hafði komið fram að það kannaðist vel við að breytingar hefðu orðið á formi útlána og skjalagerð svo sem með auknum hlut lánasamninga í stað hefðbundinna skuldabréfa og fram komu sjónarmið um hvenær tilteknar breytingar í þessu efni hefðu öðru fremur komið til. Þrátt fyrir umfangsmikil upplýsingakerfi bankanna reyndist ekki unnt að fá upplýsingar um þessi atriði jafn langt aftur og nefndin óskaði eftir. Þá höfðu orðið breytingar á upplýsingakerfunum á liðnum árum og skráningar inn í þau voru mismunandi. Jafnframt veittu gögn bankanna almennt ekki sundurliðaðar upplýsingar um þau atriði sem nefndin taldi sig þurfa til að geta lýst tölulega þróun þessara mála.

Vegna þessara annmarka við upplýsingaöflun átti rannsóknarnefndin þess ekki kost að greina nákvæmlega umfang og tímasetningu breytinga af þessu tagi í starfsemi bankanna og þar með hvað lesa mætti úr þeim um áhrif þeirra tölulega, t.d. um aukna áhættu. Það var hins vegar staðfest í samtölum við þá bankamenn sem rætt var við vegna beiðni nefndarinnar um ofangreindar upplýsingar og við athuganir á útlánum bankanna að þær breytingar á formi útlána og skjalagerð af því tilefni sem lýst er hér að neðan voru vel kunnar og höfðu í vaxandi mæli komið til hjá bönkunum. Þá vísar rannsóknarnefndin til þess að í viðræðum við fulltrúa skilanefnda bankanna kom fram að áhrif þessara breytinga, t.d. að því er varðar innheimtuúrræði, sögðu til sín þegar kom að uppgjöri á bönkunum. Sérstaklega var í því sambandi bent á að fyrirliggjandi ákvæði í lánasamningum leiddu í mörgum tilvikum til þess að fara yrði í hefðbundin dómsmál í stað þess að unnt væri að beita skjótvirkari aðferðum við innheimtu lána og í tilvikum eignarhaldsfélaga miðaði vinna við innheimtuna oft að því að fá umráð slíkra félaga.[41]

15.5.2 Lánasamningar í stað skuldabréfa

Síðustu árin fyrir fall bankanna má greina tilhneigingu hjá lánastofnunum til að draga úr notkun skuldabréfa sem útlánaforms. Lánastofnanir fóru í auknum mæli að notast við lánasamninga í útlánum sínum. Það jók fullnustuáhættu þeirra umtalsvert. Ekki var unnt að afla upplýsinga um hlutfall skuldabréfalána af heildarútlánum þar sem slíkar upplýsingar voru hvorki til hjá bönkunum sjálfum né eftirlitsaðilum.[42] Á hinn bóginn fer ekki milli mála að umtalsverð aukning varð á notkun gagnkvæmra lánasamninga á kostnað skuldabréfaformsins. Þegar rætt var við bankamenn um ástæður fyrir þessari þróun var gjarnan vísað til þess að með þessu hefðu menn verið að komast undan stimpilskyldu skuldabréfa og þeim kostnaði sem því fylgdi í formi greiðslu stimpilgjalds til ríkissjóðs. Það hefði því verið þrýstingur frá stærri lántakendum á að notast við annað útlánaform til að draga úr fjármagnskostnaði. Einnig kom til að fjármögnun sem bankarnir sáu viðskiptavinum sínum

41. Þær upplýsingar sem hér er vísað til komu einkum fram í samtölum sem rannsóknarnefndin átti við starfsfólk bankanna og skilanefndarmenn þegar unnið var að undirbúningi þess að afla tölulegra gagna um flokkun útlána sem síðan reyndust ekki vera nægjanlega aðgengileg. Ekki var því um að ræða formlegar skýrslutökur af hálfu rannsóknarnefndarinnar nema að takmörkuðu leyti vegna þessara atriða.
42. Í upplýsingum sem fengust frá Seðlabanka Íslands um skiptingu útlána bankanna er reyndar fjallað um skuldabréfalán sem sérstakan flokk. Við nánari skoðun kom hins vegar í ljós að sú flokkun náði jafnframt yfir lán sem veitt voru með gagnkvæmum lánasamningum. Af þeim sökum var ekki unnt að styðjast við þá flokkun.

fyrir varð í ýmsum tilvikum flóknari og sama gilti um þær tryggingar sem bankarnir tóku fyrir lánum sínum. Samhliða þessu var talin þörf á að semja við lántakendur um ýmis skilyrði svo sem um upplýsingaskil af þeirra hálfu, fjárhagslega stöðu og atriði sem höfðu áhrif á heimild bankanna til gjaldfellingar og kröfur um greiðslur af lánum.

Í tengslum við flókna fjármögnun og tryggingatöku banka á íslenskum fjármálamarkaði er rétt að geta þess til frekari skýringar að við skýrslutökur hjá rannsóknarnefndinni komu fram sjónarmið þar sem framkvæmd og aðstæður á íslenskum bankamarkaði, hvað varðaði lánveitingar bankanna og töku trygginga á móti, voru bornar saman við erlenda starfsemi á sama sviði. Erlendis væri yfirleitt um að ræða talsvert eindregna sérhæfingu lánastofnana á tilteknum afmörkuðum sviðum markaðarins og jafnframt afmarkaðar tryggingar lánastofnananna gegn lánum viðskiptavina sinna á viðkomandi sviði í eignum þeirra. Lánin og tryggingarnar á hverju og einu sviði væru þar mun staðlaðri og sérhæfðari en hér landi. Erlendis væri jafnan hægt að einangra útistandandi lán og tilheyrandi tryggingar á viðkomandi sviði og horfa á söfn mismunandi skuldbindinga og eigna í stærra samhengi, þ.e. sem nokkurs konar stöðluð eignasöfn eða „pakka“, og greina með tiltölulega skýrum hætti milli ólíkra þess háttar safna. Sigurjón Þ. Árnason, bankastjóri Landsbankans, gat um þetta og tók dæmi af Heritable bankanum í Bretlandi, sem var dótturfélag Landsbankans, í þessu sambandi þegar undir hann voru borin sjónarmið sem höfð voru eftir honum um að erlendir bankamenn ættu stundum erfitt með að átta sig á framkvæmd og aðstæðum á íslenskum bankamarkaði. Sigurjón samsinnti því og lýsti í framhaldi framangreindum sjónarmiðum og síðan aðstæðum og framkvæmd á íslenskum bankamarkaði með þeim hætti sem vitnað er til hér til hliðar. Af orðum Sigurjóns má ráða að þarna hefði fyrst og fremst áhrif hlutfallsleg smæð íslensks atvinnulífs í samanburði við önnur lönd en jafnframt hvað það er alhliða, í þeim skilningi að þó að íslenskt atvinnulíf sé á heildina séð lítið eru þar rekin félög á helstu hefðbundnu sviðum atvinnurekstrar. Taldi Sigurjón að slíkar aðstæður væru helsta ástæða þess að lánastarfsemi fyndi sér þann farveg og framkvæmd sem raun bar vitni á Íslandi, sbr. einnig tilvitnun til skýrslu hans hér til hliðar. Tilvitnuð sjónarmið Sigurjóns um framkvæmd og aðstæður á íslenskum fjármálamarkaði fá út af fyrir sig stoð í öðrum gögnum og upplýsingum rannsóknarnefndarinnar. Slík atriði hafa ásamt öðru átt þátt í að þrýsta framkvæmd og skipulagi útlána og tryggingatöku bankanna frá staðlaðri og einsleitari gerningum yfir í tilviksbundnari og fjölbreytilegri úrræði.

Hvað varðar áhrif reglna um stimpilgjald á þá þróun sem hér var lýst má geta þess til frekari skýringar að samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 36/1978 um stimpilgjald skal greiða 1,5% stimpilgjald af skuldabréfum sem bera vexti og eru tryggð með veði eða ábyrgð. Ef skuldabréf ber ekki vexti og er hvorki tryggt með veði né ábyrgð (t.d. tryggingarbréf) skal samkvæmt 2. málsl. sömu málsgreinar greiða 0,5% stimpilgjald en 0,3% ef um afurðalán með veði í framleiðsluvörum sjávarútvegs, landbúnaðar eða iðnaðar er að ræða. Í lögum um stimpilgjald eru ekki bein ákvæði um stimpilskyldu gagnkvæmra lánasamninga.

Að íslenskum rétti hefur hugtakið skuldabréf verið skilgreint sem skrifleg yfirlýsing þar sem útgefandi viðurkennir einhliða og skilyrðislaust skyldu sína til að greiða ákveðna peningagreiðslu.[43] Til þess að um skuldabréf sé að ræða

„Á Íslandi er krossveðsett út um allt og ef þú tekur þetta lán út, hvað gerist þá? Þá fer veðið með því, en þarna er eitthvert annað lán sem er krossveðsett og þetta er miklu meira spaghettí vegna þess að það er verið að þjónusta, ekki bara einhvern pínulítinn geira úr atvinnulífinu, heldur er verið að þjónusta allt atvinnulífið. Landsbankinn er bara með 40% plús af íslensku atvinnulífi undir. Og auðvitað er allt krossveðsett fram og til baka út um allt. Lánin eru því ekki svona tær eins og þeim [þ.e. erlendum bankamönnum] finnst að þau hljóti að vera, að það sé bara hægt að fá, já ef þið eigið svona mikið af lánum út á fasteignir þá tökum við það bara. Lán út á fasteignir hjá okkur eru í mörgum tilfellum hjá okkur bara partur af fyrirgreiðslu fyrirtækisins og það er krossveðsett á móti, þessu og þessu og þessu. Þetta er svona eitt risastórt spaghettí sem þjónustar heilt atvinnulíf sem er allt annars eðlis.“

Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 112.

„[É]g held að þetta sé örugglega alls staðar þar sem þú ert að sinna heilu atvinnulífi og þú ert ekki með sérhæfða banka fyrir hvert fyrir sig. Þá held ég að þetta gerist örugglega alls staðar. […] [Þ]að eru náttúrlega ekki mörg lönd sem eru svona lítil eins og Ísland en með jafnflókið, eða fullkomið atvinnulíf, þ.e. við erum með tvö sjávarútvegsfyrirtæki, eitt flugfélag, við erum með allan pakkann.“

Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 113.

43. Sjá t.d. Ólafur Lárusson: *Kaflar úr kröfurétti.* Reykjavík 1965, bls. 59–60, og 2. gr. laga nr. 11/2008.

má greiðsluskyldan ekki vera bundin skilyrðum eða forsendum. Þetta síðastnefnda skilyrði gaf þannig lánastofnunum ekki færi á að taka inn í skuldabréf ýmis ákvæði um samningsskyldur lántakenda sem gátu t.d. haft áhrif á endurgreiðsluskyldu, gjalddaga og gjaldfellingarheimild þess láns sem veitt var.

Meginkostur skuldabréfaformsins fyrir lánastofnanir er það réttarfarshagræði sem löggjafinn tryggir við innheimtu þess, sbr. 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 90/1989 um aðför, XVII. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og eftir atvikum 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 90/1991 um nauðungarsölu ef um þinglýst veðskuldabréf er að ræða.[44] Þetta réttarfarshagræði tryggir eigendum skuldabréfa möguleika á að ná fram fullnustu á kröfu á umtalsvert skemmri tíma en þegar um gagnkvæman lánasamning er að ræða. Skuldabréfaformið dregur þannig úr líkum á lausafjárskorti eigenda skuldabréfa vegna vanskila skuldara þrátt fyrir hugsanlegan undirliggjandi réttarágreining sem kann að verða útkljáður síðar fyrir dómstólum. Ef um skuldabréf er að ræða er þannig hægt að krefjast fjárnáms í eignum skuldara án þess að þurfa fyrst að fara með málið fyrir dómstóla og fá dóm fyrir kröfunni. Möguleikar skuldara til að koma að vörnum við framgangi fjárnáms eru þá mjög takmarkaðir.[45] Ef um gagnkvæma lánasamninga er að ræða þurfa lánastofnanir hins vegar að byrja á því að stefna máli fyrir dómstóla og fá dómsúrlausn áður en hægt er að krefjast fjárnáms. Sá tími sem líður frá því máli er stefnt fyrir dómstóla þar til endanlegur dómur gengur getur verið umtalsverður, jafnvel allt að eitt og hálft ár ef máli er áfrýjað til Hæstaréttar.[46] Á þessum tíma getur eignastaða skuldara versnað til muna, í mörgum tilvikum með þeim afleiðingum að engar eða litlar eignir verði til staðar til að gera fjárnám í þegar endanlegur dómur gengur. Í síðastnefndu samhengi má nefna að möguleiki lánastofnana til að fá eignir kyrrsettar áður en dómur gengur fyrir héraðsdómi er háður ýmsum takmörkunum samkvæmt lögum nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl., þótt hann kunni fræðilega séð að vera til staðar.

Sú þróun í starfsemi lánastofnana að draga úr notkun skuldabréfaforms við útlánastarfsemi hefur aukið áhættu í rekstri lánastofnana þar sem innheimtuferli við vanskil hefur lengst og orðið kostnaðarsamara auk þess sem líkur á árangursríkri fullnustu í eignum skuldara minnka ef engar veðtryggingar eru til staðar. Það sjónarmið hefur verið nefnt að skuldabréfaformið henti illa fyrir sumar tegundir útlána vegna ýmissa gagnkvæmra skilyrða og kvaða sem þurfi óhjákvæmilega að setja fram í stærri tegundum lánasamninga. Ekki er ástæða til að efast um mikilvægi þess að slík skilyrði og kvaðir séu sett í sumar tegundir lánasamninga. Á hinn bóginn verður ekki framhjá því horft að samhliða hefði í mörgum tilvikum verið hægt að gefa út skuldabréf sem hefðu tryggt lánastofnunum skilvirkni við innheimtu og dregið úr áhættu af fyrrgreindum toga.

---

44. Víxlar og tékkar njóta sambærilegs réttarfarshagræðis samkvæmt 8. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 90/1989 um aðför og XVII. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
45. Um hugsanlegar varnir sjá Markús Sigurbjörnsson: *Aðfarargerðir.* Reykjavík 1995, bls. 186–187.
46. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1989 um aðför frestar útgáfa áfrýjunarstefnu framgangi beiðni um aðför nema á annan veg sé kveðið í lögum, dómi eða úrskurði. Af þeim sökum dugar oft ekki að fá dóm fyrir héraðsdómi til að knýja fram aðför í eignum skuldara. Hafi dómur gengið lánastofnun í vil, gæti hún þó fengið löggeymslu í eignum skuldara samkvæmt lögum nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl.

15.5.3 Lán til eignarhaldsfélaga

Í apríl 2008 námu lán þriggja stærstu lánastofnana á Íslandi til eignarhaldsfélaga 46% af heildarútlánum þeirra.[47] Mælingar á útlánum til eignarhaldsfélaga byrjuðu fyrst af hálfu Seðlabanka Íslands í apríl 2005 og höfðu frá þeim tíma hækkað úr 31% af heildarútlánum stofnananna. Ekki liggja fyrir tölur um útlán til eignarhaldsfélaga fyrir þennan tíma en svo virðist sem slík útlán hafi vaxið jafnt og þétt frá því fjárfestingarbankastarfsemi hófst hér á landi, eða um það bil frá árinu 1998. Enga almenna skilgreiningu er að finna á hugtakinu eignarhaldsfélag í íslenskum lögum.[48] Megineinkenni þeirra er að þau stunda ekki hefðbundinn rekstur í formi framleiðslu eða þjónustu heldur hafa þann megintilgang að eiga hlutafé í einu eða fleiri hlutafélögum.[49] Til hliðsjónar má hafa skilgreiningu Hagstofu Íslands á rekstri eignarhaldsfélags í íslenskri atvinnugreinaflokkun (ÍSAT 95). Þar er rekstur eignarhaldsfélaga skilgreindur á eftirfarandi hátt: „Fyrirtæki þar sem aðalstarfsemin felst í að eiga hlutafé í öðrum fyrirtækjum án þess að þau sjálf framleiði eða bjóði þjónustu að nokkru marki.“[50] Hér eins og endranær þarf jafnframt að hafa í huga að séu eignarhaldsfélögin rekin í formi hlutafélags, og þá einnig einkahlutafélags, leiðir af þeim ábyrgðarreglum sem gilda um hlutafélag að aðeins verður gengið að eignum félagsins vegna skuldbindinga þess og „enginn félagsmanna ber persónulega ábyrgð á heildarskuldbindingum félagsins“ eins og segir í 2. mgr. 1. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Eigi að koma til persónulegrar ábyrgðar vegna lántöku eða skuldbindinga félagsins þurfa eigendur félagsins, hluthafar, að samþykkja slíka ábyrgð sérstaklega, t.d. með því að veita sjálfskuldarábyrgð eða veð í öðrum eignum sínum.

Enda þótt lán til eignarhaldsfélaga þurfi út af fyrir sig ekki að vera óeðlileg eru þau almennt séð áhættumeiri en lán til fyrirtækja sem stunda hefðbundinn rekstur í formi framleiðslu eða þjónustu. Aukin áhætta liggur einkum í því að rekstrartekjur eignarhaldsfélaga eru oft óstöðugar þar sem þær byggjast á hugsanlegum arðgreiðslum frá undirliggjandi eignum eða eftir atvikum sölu þeirra. Lánveitandi sem lánar til eignarhaldsfélags er því lengra frá tekjuflæðinu sem á að standa undir greiðslu lánsins. Það hefur neikvæð áhrif á möguleika hans til að hafa stjórn á því til að tryggja endurgreiðslu veittra lána. Tekjuflæði slíkra félaga er því almennt ekki jafn fyrirsjáanlegt og þegar um rekstrarfélög er að ræða. Það eykur áhættu lánastofnana við útlán til eignarhaldsfélaga. Almennt er einnig auðveldara fyrir lánastofnanir að spá fyrir um framtíðarafkomu félaga sem stunda framleiðslu- eða þjónustustarfsemi af einhverjum toga og þá í ljósi þeirrar reynslu sem liggur fyrir um rekstur þeirra og áætlanir til framtíðar. Á þetta sérstaklega við um stærri félög sem hafa stundað viðkomandi rekstur til lengri tíma með stöðugu tekjuflæði.

Við athuganir rannsóknarnefndarinnar hefur komið í ljós að umtalsverður hluti þeirra útlána sem veitt voru eignarhaldsfélögum var í formi eingreiðslulána eða svokallaðra kúlulána, sbr. nánari umfjöllun í kafla 8.0. Kúlulán eru útlán þar sem höfuðstóll og vextir eru greiddir í einni greiðslu í lok láns-

47. Tölfræðiupplýsingar frá Seðlabanka Íslands um flokkun útlána.
48. Þrátt fyrir að enga almenna skilgreiningu sé að finna á slíku félagaformi, eru til skilgreiningar á afmörkuðum tegundum slíkra félaga.
49. Stefán Már Stefánsson: *Samstæður hlutafélaga*. Reykjavík 2008, bls. 58. Sjá einnig sama höfund: *Hlutafélög, einkahlutafélög og fjármálamarkaðir.* Reykjavík 2003, bls. 86.
50. Sjá íslenska atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands, ÍSAT 95, nr. 74.15.0. Aðgengileg á vefsíðu Hagstofu Íslands á netfanginu: www.hagstofa.is.

tíma (hrein kúlulán). Í sumum tilvikum eru þó vextir greiddir reglulega (án afborgunar af höfuðstól). Þessi tegund útlána er ólík afborgunarlánum þar sem höfuðstóll og vextir eru greiddir reglulega út allan lánstímann. Þetta fyrirkomulag útlánanna var notað til að mæta því að iðulega var ekki um að ræða stöðugt tekjustreymi, sbr. það sem lýst var hér að framan. Vegna óvissu um tekjustreymi slíkra félaga var eðli máls samkvæmt ekki hægt að notast við afborgunarlán.

Til þess að vega upp aukna áhættu sem af óstöðugu tekjuflæði eignarhaldsfélaga stafar standa lánastofnanir eðli máls samkvæmt frammi fyrir því að kalla eftir öruggari tryggingum en gengur og gerist með framleiðslu- og þjónustufyrirtæki með stöðugra tekjuflæði. Þá geta lánastofnanir þurft að tryggja stöðu sína með því að setja ýmsar kvaðir á heimildir eignarhaldsfélaga til að meðhöndla undirliggjandi eignir, til að takmarka eða fyrirbyggja sölu eigna eða eftir atvikum ráðstafa þeim á annan hátt án samráðs við lánveitendur. Eigi þessar kvaðir að tryggja hagsmuni lánveitandans þurfa þær oft að ná til stjórna og rekstrar þeirra félaga sem eru í eigu eignarhaldsfélaganna en slíkir samningsskilmálar eru oft flóknir í útfærslu og það eykur hættu á ýmiss konar mistökum.

Í þeim köflum skýrslu rannsóknarnefndarinnar þar sem fjallað er um athuganir á útlánum lánastofnana kemur fram að lánastofnanir kölluðu í mörgum tilvikum ekki eftir nægilega öruggum tryggingum þegar lán voru veitt til eignarhaldsfélaga. Algengt var að tryggingar væru eingöngu veittar í undirliggjandi verðbréfaeign, að hluta eða í heild sinni. Dæmi eru um að lánastofnanir hafi heldur ekki gætt að því að setja kvaðir af því tagi sem lýst er í þessum kafla á heimildir eignarhaldsfélaga til að ráðstafa undirliggjandi eignum, með þeim afleiðingum að þær eignir sem einkum var horft til þegar lánafyrirgreiðsla var samþykkt voru ekki lengur til staðar þegar reyndi á fullnustu gagnvart viðkomandi lántaka. Í sumum tilvikum voru engar veðtryggingar teknar í undirliggjandi verðbréfaeign en settar almennar kvaðir um bann við framsali og svokölluð veðkvöð (e. negative pledge).[51] Dæmi um síðastnefnt má m.a. finna þar sem undirliggjandi verðbréfaeign voru eignarhlutir í þeirri lánastofnun sem veitti lánafyrirgreiðslu. Í tölvubréfasamskiptum starfsmanna bankanna sem rannsóknarnefndin hefur kannað má finna dæmi um að þeir hafi fyrirfram verið meðvitaðir um þau vandkvæði sem kynnu að verða við innheimtu lána vegna vanskila lántaka þegar þessi leið væri farin. Í tölvubréfi starfsmanns lögfræðideildar Glitnis, dags. 10. nóvember 2007, til starfsmanns lánasviðs sama banka segir m.a. orðrétt varðandi skjalagerð í tengslum við fyrirhuguð viðskipti sem bankinn átti hlut í:

„Í tengslum við kaupsamning skrifa fjárfestar undir negative pledge, þar sem þeir samþykkja að selja hvorki né veðsetja hlutafé í Glitni og FL og NewCo í tvö ár […]. Það má taka það fram, að þar sem við erum ekki með veð í Glitnisbréfum þá munum við ekki geta tekið bréfin til okkar (innleyst eða selt til okkar), komi til margin call (það er þess vegna í reynd óvirkt hér). Eina sem hægt er að gera er að gjaldfella lánið, fara í dómsmál (uþb 6 mán)

51. Veðkvöð (e. negative pledge) felur í sér að lántaki skuldbindur sig í samningi til að veðsetja ekki viðkomandi eign til annarra aðila. Slíkur samningur er ekki bindandi fyrir aðra kröfuhafa og kemur því ekki í veg fyrir að gerð sé aðför í viðkomandi eign á grundvelli laga nr. 90/1989. Slík veðkvöð veitir því takmarkaða vernd fyrir lánveitendur.

og fá svo fjárnám í bréfunum og fara fram á nauðungarsölu í kjölfarið (3–6 mánuðir til viðbótar).“

15.5.4 Önnur atriði

Þau atriði sem rakin eru hér að framan í köflum 15.5.2 og 15.5.3 lúta að ákveðnum lagalegum þáttum þeirra breytinga sem urðu í starfsemi lánastofnana á síðustu árum og leiddu mögulega til aukinnar áhættutöku í þeim rekstri. Breytingar í formi útlána bankanna og skjalagerð af því tilefni sem urðu til þess að auka áhættu þeirra voru ekki bundnar við þau atriði sem gerð eru að umtalsefni í köflunum hér að framan. Gagnkvæmir lánasamningar og viðskiptasamningar sem bankarnir gerðu við viðskiptavini sína og fólu í sér afhendingu fjármuna af hálfu banka og endurgreiðsluskyldu af hálfu viðskiptamannsins urðu fjölbreyttari. Lánasamningar um svonefnd kúlulán voru ekki bundnir við eignarhaldsfélög heldur einnig gerðir við einstaklinga eins og starfsmenn banka vegna lána til kaupa á hlutabréfum. Margvíslegir samningar um afleiður komu til. Dæmi um það voru t.d. framvirkir samningar. Með framvirkum samningi er hér átt við samning sem kveður á um skyldu samningsaðila til að kaupa eða selja fjármálagerning á fyrirfram ákveðnu verði og á fyrirfram ákveðnum tíma. Í mörgum tilvikum var undirliggjandi eign slíkra samninga hlutabréf. Var þessi tegund samnings þá ýmist notuð til þess að auðvelda viðskiptavinum bankanna að eignast hlutabréf eða sem leið til að útvega þeim fjármagn. Í síðara tilvikinu var þá staðið þannig að viðskiptunum að viðkomandi lánastofnun keypti hlutabréf af viðskiptavini með greiðslu í reiðufé gegn skuldbindingu viðskiptavinar um að kaupa viðkomandi hlutabréf aftur að liðnum ákveðnum tíma (gjarnan þremur til níu mánuðum síðar). Ástæðan fyrir því að þessi samningstegund var oft notuð í stað hefðbundins lánasamnings með veðtryggingu í hlutabréfum var sú að framvirkir samningar bundu ekki eins mikið eigið fé hjá bönkunum og hefðbundin útlán. Framvirkir samningar um hlutabréf til skemmri tíma en 12 mánaða vógu eingöngu 6% af heildarskuldbindingu í áhættugrunni en hefðbundin útlán með veðtryggingu í hlutabréfum vógu 100%, sbr. 4. mgr. 14. gr. reglna nr. 530/2003 um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja (framvirkir samningar) og 4. tölul. 12. gr. sömu reglna (útlán tryggð með veði í hlutabréfum).[52] Áhættan af þessum tveimur formum á viðskiptum með hlutabréf er hins vegar í flestum tilvikum sambærileg fyrir fjármálafyrirtækið. Með því að notast við framvirka samninga gátu lánastofnanir þannig veitt meiri lán en þau hefðu getað veitt með því að notast við hefðbundin útlán með veðtryggingu í hlutabréfum.

Sú breyting í starfsháttum bankanna og annarra íslenskra fjármálafyrirtækja síðustu ár sem fólst í að notast í meira mæli við margvíslega lánasamninga og aðrar tegundir gagnkvæmra samninga í stað hefðbundinna viðskiptabréfa eins og skuldabréfa leiddi m.a. til þess að þau skuldaskjöl sem lágu til grundvallar skuldbindingum viðskiptamanna gagnvart bönkunum voru í minna mæli en áður stöðluð. Af þessu leiddi aukna hættu á mistökum við skjalagerðina og þar með var aukin hætta á að slíkir annmarkar á skuldaskjölum torvelduðu

52. Eiginfjárhlutfall er reiknað sem hlutfall eigin fjár af áhættugrunni samkvæmt 84.–85. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Ef framvirkur samningur í hlutabréfum er til lengri tíma en eins árs en minna en 5 ára er vægi heildarskuldbindingar í áhættugrunni 8% en 10% ef skuldbinding er til lengri tíma en 5 ára. Sjá töflu í 4. mgr. 14. gr. reglna nr. 530/2003.

endurheimtu á þeim fjármunum sem bankar og önnur fjármálafyrirtæki höfðu afhent viðskiptamönnum sínum. Dæmi um það úr starfsemi bankanna að þess væri ekki nægjanlega gætt við ákvarðanir og afgreiðslur lána að fylgja því eftir að uppfyllt væru skilyrði laga, s.s. fyrir því að lántakandi mætti stofna til skuldbindingarinnar eða um efni samningsskilmála, eru t.d. þekkt úr nýlegri opinberri umræðu. Dæmi um það fyrrnefnda eru lán sem Glitnir veitti og afgreiddi á árinu 2007 til ófjárráða einstaklinga vegna kaupa á hlutum í öðru fjármálafyrirtæki án þess að tilskilin leyfi yfirlögráðanda hefðu fengist til slíkrar lánafyrirgreiðslu. Að því er varðar álitaefni um hvort efni samningsskilmála og þá einnig skuldabréfa vegna lána hafi verið í samræmi við lög má nefna ágreining sem er til meðferðar á vettvangi dómstóla um heimild til þess að miða verðtryggingu lána við gengi erlendra gjaldmiðla vegna ákvæða laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu.[53]

15.6 Eftirlit gistiríkis með útibúum fjármálafyrirtækja innan Evrópska efnahagssvæðisins

15.6.1 Inngangur

Í kafla 16.0 er fjallað um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með íslenskum fjármálafyrirtækjum. Þar undir fellur það sem samkvæmt tilskipunum Evrópusambandsins er nefnt eftirlit heimaríkis með starfsemi fjármálafyrirtækja erlendis í formi útibúa. Þrátt fyrir að það sé almennt svo samkvæmt reglum Evrópusambandsins, og þar með samkvæmt EES-samningnum, að heimaríkið fari með eftirlit með starfsemi útibúa fjármálafyrirtækis í öðru aðildarríki er í þessum reglum kveðið á um tilteknar valdheimildir þess ríkis þar sem útibúið er staðsett, gistiríkis, til eftirlits og inngripa í starfsemi útibúsins. Rétt þykir að lýsa hér í meginatriðum þeim reglum sem gilda um slíkt eftirlit gistiríkis samkvæmt tilskipunum Evrópusambandsins. Líta verður til beggja þessara þátta til þess að fá yfirsýn yfir starfsheimildir fjármálaeftirlita á grundvelli þessara tilskipana vegna eftirlits með útibúum íslensku fjármálafyrirtækjanna sem staðsett voru eða eru í öðrum aðildarríkjum EES-samningsins.

Svokallaður stofnsetningarréttur (staðfesturéttur) er tryggður í 31. gr. EES-samningsins. Hann felur í sér rétt til að stofna til ótímabundinnar atvinnustarfsemi í öðru aðildarríki. Í stofnsetningarréttinum felst bæði réttur til að hefja atvinnurekstur eða flytja rekstur frá einu aðildarríki til annars (frumstofnsetningarréttur) og réttur til þess að setja á fót dótturfélag, útibú eða umboðsskrifstofu í öðru aðildarríki (afleiddur stofnsetningarréttur).[54] Að stofnsetningarrétti lánastofnana er vikið í IX. viðauka EES-samningsins. Þar eru teknar upp þær gerðir Evrópusambandsins sem varða fjármálaþjónustu. Meginreglan er sú að lánastofnun sem fengið hefur starfsleyfi í einu aðildarríki getur á grundvelli þess opnað útibú í sérhverju hinna ríkjanna án sérstaks leyfis þarlendra stjórnvalda. Þannig getur t.d. íslensk lánastofnun opnað útibú í Englandi án sérstaks leyfis enskra stjórnvalda.[55] Sérstakar reglur eru um tilkynningar til fjármálaeftirlita áður en starfsemi slíkra útibúa er hafin.[56]

53. Sjá nánar um ákvæði þessara laga: Eyvindur G. Gunnarsson: Um gengistryggð lán og verðtryggingu. *Úlfljótur* 3. tbl. 2009, bls. 315–349.
54. Stefán Már Stefánsson: *Samstæður hlutafélaga*. Reykjavík 2008, bls. 33–34.
55. Alþt. 2002–2003, A-deild, bls. 1092, og 16. gr. tilskipunar 2006/48/EB.
56. Sjá um íslenskan rétt 36. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

15.6.2 Tilskipun 2006/48/EB

15.6.2.1 Almennt

Í tilskipun 2006/48/EB um stofnun og rekstur lánastofnana er m.a. fjallað um eftirlit með fjármálafyrirtækjum.[57] Að meginstefnu fara yfirvöld heimaríkis með eftirlit með fjármálafyrirtækjum og útibúum þeirra sem sett eru á fót í öðrum aðildarríkjum, sbr. m.a. 7. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar og 1. mgr. 40. gr. hennar. Engu að síður er ljóst af tilskipuninni að yfirvöld í gistiríki hafa ýmsar heimildir til þess að hafa eftirlit með útibúum fjármálafyrirtækja. Að vissu marki er viðurkennt að gistiríki hafi heimildir til að takmarka frjálst flæði þjónustu til verndar almenningi (e. general good). Þessar heimildir hafa fyrst og fremst þýðingu fyrir neytendavernd og vernd smærri fjárfesta.[58]

Innan Evrópusambandsins hefur það skref aldrei verið stigið til fulls að byggja alfarið á eftirliti heimaríkisins. Ákveðið var að viðurkenna meginregluna um gagnkvæma viðurkenningu á heimalandsreglunni varðandi heimild og eftirlit með hvers konar fjármálaþjónustu yfir landamæri, þar á meðal heimildinni til að stofna útibú, en að draga línuna við stofnun dótturfélaga. Gildir því hinn svokallaði „Evrópupassi“, en þó með fyrirvara um undantekningu frá heimalandsreglunni vegna sjónarmiða um almannahagsmuni til verndar smærri fjárfestum.[59] Það er því ljóst að í tilskipun 2006/48/EB er við það miðað að gistiríki hafi ýmsar heimildir til eftirlits með útibúum fjármálafyrirtækja.

Að heimildum gistiaðildarríkis er vikið bæði í aðfaraorðum tilskipunar 2006/48/EB og reglum hennar. Í 18. mgr. aðfaraorðanna kemur fram að aðildarríkin verði að tryggja að ekkert sé í vegi fyrir því að stunda starfsemi, sem nýtur gagnkvæmrar viðurkenningar, á sama hátt og í heimaríkinu, að því tilskildu að hún brjóti ekki gegn lagaákvæðum sem sett eru til verndar almenningi í gistiríkinu. Þá segir að ábyrgðin á eftirliti með því að fjárhagsstaða lánastofnunar sé traust og þá einkum gjaldhæfi hennar hvíli á lögbærum yfirvöldum heimaríkisins. Fram kemur í 21. mgr. að lögbær yfirvöld í gistiríkinu haldi áfram að bera ábyrgð á eftirliti með lausafjárstöðu (e. the supervision of the liquidity of the branches) og peningamálastefnu (e. monetary policies). Einnig er á því byggt að eftirlit með markaðsáhættu (e. the supervision of market risk) verði að fara fram í náinni samvinnu milli lögbærra yfirvalda í heima- og gistiríki.

Í 22. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar segir m.a. að lögbær yfirvöld í gistiríki geti, án þess að rýra valdsvið sitt, annaðhvort að eigin frumkvæði, ef mikið liggur við, eða að frumkvæði lögbærra yfirvalda í heimaríki, haldið áfram að hafa eftirlit með því að starfsemi lánastofnunar sem stofnuð hefur verið á yfirráðasvæði þeirra sé í samræmi við lög þar að lútandi og reglur um trausta stjórnun og bókhald og fullnægjandi innra eftirlit.

57. Directive 2006/48/EC of the European Parliament and the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast).
58. Sjá t.d. Blair, Michael og George Walker: *Financial Services Law.* Oxford University Press, New York 2006, bls. 773–774.
59. Sjá til hliðsjónar Dalhuisen, J.H.: *Dalhuisen on Transnational and Comparative Commercial, Financial and Trade Law*. Oxford 2007, bls. 1128–1129.

15.6.2.2 Reglur um stofnsetningarrétt

Sérstakar reglur eru í tilskipun 2006/48/EB um rétt fjármálafyrirtækis til þess að setja á stofn útibú í öðru aðildarríki. Í 25. gr. er vikið að því að fjármálafyrirtæki skuli gera yfirvöldum í heimaríki grein fyrir stofnun útibús erlendis. Heimaríki ber að senda tilkynningar um stofnun slíks útibús til lögbærs yfirvalds í gistiríkinu innan þriggja mánaða frá því upplýsingar um fyrirhugaða stofnun útibús bárust nema viðkomandi yfirvald í heimaríkinu hafi „ástæðu til að efast um að stjórnunarmynstur eða fjárhagsstaða lánastofnunarinnar sé fullnægjandi með tilliti til þeirrar starfsemi sem áætluð er“.[60]

Um samskipti yfirvalda heimaríkis og gistiríkis í tilefni af stofnun útibús ræðir m.a. í 1. mgr. 26. gr. tilskipunarinnar. Þar kemur fram að áður en útibú lánastofnunar hefji starfsemi og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að nauðsynlegar upplýsingar skv. 25. gr. hafi borist, skuli lögbær yfirvöld gistiríkis undirbúa eftirlit og ef nauðsyn krefur benda á hvaða skilyrðum starfsemin í gistiríkinu skuli vera háð svo almennra hagsmuna sé gætt.

15.6.2.3 Heimildir yfirvalda í gistiaðildarríki

Í 29.–37. gr. tilskipunar 2006/48/EB eru reglur um vald lögbærra yfirvalda gistiríkis. Í 1. mgr. 30. gr. segir að komist lögbær yfirvöld í gistiríki að raun um að fjármálafyrirtæki, sem hefur útibú eða veitir þjónustu á yfirráðasvæði þess, fari ekki eftir lagaákvæðum sem það ríki hefur sett til beitingar ákvæðum tilskipunarinnar og taka til valdheimilda lögbærra yfirvalda í gistiríkinu skuli þau hin sömu yfirvöld krefjast þess að fyrirtækið sem hlut á að máli bindi enda á það ástand. Hafi hlutaðeigandi fyrirtæki ekki gert nauðsynlegar ráðstafanir ber lögbærum yfirvöldum í gistiríkinu að tilkynna lögbærum yfirvöldum í heimaríkinu það. Lögbær yfirvöld heimaríkisins skulu við fyrsta tækifæri gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fyrirtæki sem hlut á að máli bindi enda á umrætt ástand. Tilkynna ber lögbærum yfirvöldum í gistiríkinu hvers eðlis þær ráðstafanir eru, sbr. 2. mgr. 30. gr.

Brjóti hlutaðeigandi lánastofnun áfram lög sem eru í gildi í gistiríkinu, sbr. 1. mgr. 30. gr. tilskipunarinnar, þrátt fyrir ráðstafanir sem heimaríkið gerir eða vegna þess að þær reynast ófullnægjandi eða eru ekki tækar í hlutaðeigandi aðildarríki, getur gistiríkið, eftir að hafa skýrt lögbærum yfirvöldum í heimaríkinu frá því, gert viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir eða refsa fyrir brot, ennfremur, að svo miklu leyti sem nauðsyn krefur, hindrað að stofnunin hefji frekari starfsemi í gistiríkinu. Aðildarríkin skulu tryggja að skjöl sem eru nauðsynleg vegna þessara ráðstafana séu kynnt lánastofnunum á yfirráðasvæðum þeirra, sbr. 3. mgr. 30. gr.

Samkvæmt 31. gr. tilskipunarinnar hafa ákvæði 29.–30. gr. ekki áhrif á vald gistiríkja til að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir eða refsa fyrir brot á lögum sem þau hafa sett í þágu almennra hagsmuna á yfirráðasvæðum sínum. Þetta skal fela í sér möguleika á því að koma í veg fyrir að lánastofnanir sem eru brotlegar hefji frekari starfsemi á yfirráðasvæðum þeirra. Aðgerðir skv. 2. og 3. mgr. 30. gr. og 31. gr. þurfa að vera rökstuddar (e. properly justified), sbr. 32. gr.

Í 33. gr. segir að áður en gripið sé til úrræða skv. 30. gr. geti lögbær yfirvöld gistiríkis í bráðatilvikum gert nauðsynlegar varúðarráðstafanir til að

60. Sjá um íslenskan rétt 4. mgr. 36. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

vernda hagsmuni sparifjáreigenda, fjárfesta og annarra sem veitt er þjónusta. Tilkynna ber framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og lögbærum yfirvöldum annarra aðildarríkja sem hlut eiga að máli um slíkar ráðstafanir við fyrsta tækifæri. Framkvæmdastjórnin getur, eftir að hafa ráðgast við lögbær yfirvöld þeirra aðildarríkja sem hlut eiga að máli, ákveðið að viðkomandi aðildarríki skuli breyta þessum ráðstöfunum eða afturkalla þær.

Samkvæmt 34. gr. er gistiríkjum heimilt að beita valdi sem þau hafa samkvæmt tilskipuninni á þann hátt að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir eða refsa fyrir brot sem framin eru á yfirráðasvæði þeirra. Þetta skal fela í sér möguleika á því að koma í veg fyrir að lánastofnanir hefji frekari starfsemi á yfirráðasvæðum þeirra.

15.6.2.4 Heimildir yfirvalda í heimaríki og gistiríki

Í V. bálki 1. þætti 1. kafla í tilskipun 2006/48/EB, sem fjallar um valdsvið heima- og gistiríkis, eru ýmis ákvæði sem varða eftirlit gistiríkis með útibúi. Í 1. mgr. 40. gr. birtist meginreglan, sem áður er vikið að, um eftirlit heimaríkis en þar er gerður fyrirvari um þau ákvæði tilskipunarinnar sem fela yfirvöldum gistiríkisins ábyrgðina á hendur.

Samkvæmt 41. gr. er lausafjáreftirlit með útibúum á hendi yfirvalda gistiríkis. Þar segir að gistiríkin skuli bera áfram ábyrgðina á eftirliti með lausafjárstöðu útibúa lánastofnana í samvinnu við lögbær yfirvöld heimaríkisins.[61] Þá segir að með fyrirvara um nauðsynlegar ráðstafanir til að efla peningakerfi Evrópu beri gistiríki áfram fulla ábyrgð á ráðstöfunum sem þau gera til framkvæmdar peningamálastefnu sinnar. Í slíkum ráðstöfunum má ekki gera ráð fyrir mismunun eða takmörkunum gagnvart lánastofnun sem hefur leyfi í öðru aðildarríki.

Í 42. gr. tilskipunarinnar er vikið að samvinnu yfirvalda heimaríkis og gistiríkis um tiltekin atriði. Fram kemur að lögbær yfirvöld í hlutaðeigandi aðildarríkjum skuli hafa náið samstarf um eftirlit með starfsemi lánastofnana er veita þjónustu í einu eða fleiri aðildarríkjum utan þeirra sem aðalskrifstofur þeirra eru í, einkum ef þær hafa stofnað útibú þar. Þau skuli láta hvert öðru í té allar þær upplýsingar um stjórnun og eigendur þessara lánastofnana sem að gagni gætu komið við eftirlit og könnun á skilyrðum fyrir leyfisveitingu, auk allra upplýsinga sem gætu auðveldað eftirlit með slíkum stofnunum, einkum með tilliti til lausafjárstöðu, gjaldhæfis, ábyrgða á innlánum, takmarkana á stórum áhættum, stjórnunar og bókhaldsaðferða og innra eftirlitskerfis.

Í 43. gr. tilskipunarinnar ræðir um rannsóknir á útibúum. Gistiríki skulu mæla svo fyrir, þegar lánastofnun með leyfi í öðru aðildarríki annast starfsemi í gegnum útibú, að lögbær yfirvöld heimaríkisins, eða milligöngumenn sem þau velja til þess, geti sannprófað sjálf upplýsingarnar á staðnum, eins og um getur í 42. gr., eftir að hafa skýrt lögbærum yfirvöldum í gistiríkinu frá slíkri aðgerð, sbr. 1. mgr. 43. gr. Lögbær yfirvöld heimaríkisins geta einnig gripið til þeirra aðferða sem kveðið er á um í 141. gr. í því skyni að hafa eftirlit með útibúum, sbr. 2. mgr. 43. gr. Þá segir í 3. mgr. 43. gr. að ákvæði 1. og 2. mgr. 43. gr. hafi ekki áhrif á rétt lögbærra yfirvalda í gistiríkinu til vettvangsathugana með útibúum sem stofnuð eru á yfirráðasvæði þess þegar þau rækja skyldur sínar samkvæmt tilskipuninni.

61. Vakin skal athygli á því að lokaorðum sama málsliðar sömu reglu 26. gr. tilskipunar 2000/12/EB, sem er forveri tilskipunar nr. 2006/48/EB („meðan beðið er frekari samræmingar"), er sleppt í 41. gr. síðarnefndrar tilskipunar.

15.6.2.5 Almennir hagsmunir

Í tilskipun 2006/48/EB er á ýmsum stöðum vísað til þess að gistiríki hafi heimildir til þess að grípa til úrræða til verndar almannahagsmunum (e. general good). Almennt gilda lög gistiríkisins um starfsemi útibúa fjármálafyrirtækja sem eru frá öðrum aðildarríkjum, m.a. um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og fjármálaeftirlit. Það hefur því aðallega þýðingu að líta til almennra hagsmuna þegar samræmdum reglum er ekki til að dreifa í Evrópurétti.[62]

Almennt gilda lög heimaríkis um starfsemi aðila sem veitir þjónustu varðandi heimild hans til að stunda þessa tilteknu starfsemi og eftirlit með henni. Hið sama gildir þó ekki ávallt um framkvæmd viðskiptanna (e. conduct of business) og eftirlit með söluvörum (e. product supervison). Þetta á einkum við um viðskipti við neytendur sem njóta verndar laga þess ríkis þar sem þjónustan er veitt, þar á meðal skilyrði um heimild seljenda til að veita þjónustuna. Grundvöllur þeirrar verndar eru sjónarmið um almannahagsmuni (e. general good) sem m.a. hafa þróast í framkvæmd Evrópudómstólsins. Þannig hefur, að því er varðar starfsemi fjármálafyrirtækja, aldrei verið alfarið byggt á meginreglunni um eftirlit heimaaðildarríkisins. Reglan hefur sætt undantekningu vegna almannahagsmuna, einkum til verndar smærri fjárfestum. Einnig hafa verið viðurkenndar tilteknar undantekningar, aðallega á sviði peningamálastefnu og lausafjárreglna fyrir banka. Það er því ljóst að töluvert svigrúm er til staðar, einkum til að vernda smærri fjárfesta samkvæmt lögum gistiríkisins og sennilega einnig til þess að takast á við svik og aðra óreiðu og lausung (e. other forms of irregularities).[63] Þess háttar öryggisventill er til staðar í ýmsum tilskipunum ESB sem byggjast á gagnkvæmri viðurkenningu.[64] Hugtakið almannahagsmunir er ekki skilgreint í tilskipun 2006/48/EB en af dómum Evrópudómstólsins má ráða að litið er til eftirfarandi sjónarmiða þegar metið er hvort svigrúm er til staðar fyrir gistiríkið að hafa afskipti af fjármálafyrirtækinu á þessum grundvelli:

1. Afskiptin mega ekki hafa í för með sér mismunun (e. must be non-discriminatory).
2. Afskiptin mega ekki fela í sér að byggt sé efnislega á sams konar reglu og fellur undir heimaríkið að sjá um framkvæmd á (e. must not duplicate equivalent home State rules to which the firm is already subject).
3. Afskiptin verða hlutrænt séð að vera nauðsynleg til þess að gæta almannahagsmuna (svo sem vegna neytendaverndar) (e. must be objectively necessary to achieve a general good objective (such as consumer protection)).
4. Afskiptin verða að vera hófleg, þ.e. velja verður vægasta úrræðið sem að gagni getur komið til þess að gæta almannahagsmuna (e. must be proportionate, that is, it must be the least restrictive method of attaining a general good objective) og
5. Afskiptin mega ekki grundvallast á efnisatriði sem þegar hafa verið settar samræmdar reglur um hjá ESB (e. must not cover a matter which has already been harmonized at Community level).[65]

62. Hjetting, Merete o.fl.: *Lov om finansiel virksomhed.* Kaupmannahöfn 2007, bls. 181.
63. Sjá t.d. Dalhuisen, J.H.: *Dalhuisen on Transnational and Comparative Commercial, Financial and Trade Law.* Oxford 2007, bls. 1128–1129.
64. Sjá t.d. Scott, Hal S.: *International Finance*. 2008, bls. 232.
65. Blair, Michael og George Walker: *Financial Services Law.* Oxford University Press, New York 2006, bls. 773–774. Sjá um sjónarmið framkvæmdastjórnar ESB SEC (97) 1193 final, 20. júní 1997. Sjá einnig Scott, Hal S.: International Finance, bls. 232.

15.7 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum voru starfsheimildir íslenskra lánastofnana og þar með fjármálafyrirtækja rýmkaðar verulega. Þetta var gert samhliða því að tilskipanir Evrópusambandsins um fjármálamarkaðinn voru innleiddar í íslenskan rétt en þær tilskipanir fólu almennt í sér lágmarkssamræmingu á tilteknum atriðum sem snertu stofnun og rekstur lánastofnana ásamt meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu. Tilskipanirnar bönnuðu hins vegar aðildarríkjunum ekki að viðhalda eða setja sér strangari reglur en þar var kveðið á um gagnvart lánastofnunum í viðkomandi heimaríki enda væru þá uppfyllt ákveðin meginsjónarmið sem reglur Evrópusambandsins og EES-samningsins gera kröfu um. Í úttekt sem unnin var fyrir rannsóknarnefndina um innleiðingu gerða samkvæmt EES-samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt, og birt er sem viðauki 6 með rafrænni útgáfu skýrslunnar, kemur fram að hér á landi var almennt ekki valin sú leið að nota það svigrúm sem leiðir af gerðunum, þ.m.t. tilskipunum, til setja strangari reglur um starfsheimildir fjármálafyrirtækja. Ljóst er af skýringum sem fram komu á Alþingi þegar framangreindar breytingar voru gerðar á lögum að þar réðu fyrst og fremst sjónarmið um að bæta samkeppnisstöðu íslensku fjármálafyrirtækjanna á Evrópska efnahagssvæðinu og skapa þannig einsleitni og gagnkvæm starfsskilyrði fyrir fjármálafyrirtæki. EES-samningurinn opnaði erlendum fyrirtækjum leið til að bjóða upp á fjármálaþjónustu hér á landi og íslensku fyrirtækin gátu hafið starfsemi í aðildarríkjum samningsins, t.d. með stofnun útibúa. Við samningu ákvæða frumvarps til íslensku laganna var einnig höfð hliðsjón af löggjöf nágrannalandanna, einkum Danmerkur. Þegar lagareglur um fjármálamarkaðinn og starfsheimildir fyrirtækja á þeim markaði voru til umræðu á Alþingi 2007 voru áfram sett fram sjónarmið um að draga þyrfti sem mest úr séríslenskum ákvæðum. Það var hluti af hinni pólitísku stefnumörkun stjórnvalda um það hvaða lagaumhverfi þau vildu búa innlendum lánastofnunum innan þess ramma sem reglur Evrópusambandsins og EES-samningsins settu. Eins og að framan er getið veittu reglur Evrópusambandsins aðildarríkjunum ákveðið svigrúm í því efni.

Rannsóknarnefndin bendir á að af þeirri stefnu sem fylgt hefur verið við undirbúning og samþykkt breyttra laga um starfsheimildir fjármálafyrirtækja á Íslandi vegna aðildar að EES-samningnum leiddi að áherslan var ekki á hvort tilefni væri til og heimildir væru innan ramma tilskipana Evrópusambandsins til að taka mið að þeim aðstæðum á Íslandi sem væru sérstakar og á annan veg en í þeim nágrannalöndum sem fyrirmyndir að löggjöfinni voru sóttar til. Þar var bæði um að ræða atriði sem lutu að hlut og áhrifum þessarar starfsemi innan íslenska efnahagskerfisins og sérstöðu í íslensku viðskiptalífi eins og hættu á að náin hagsmunatengsl og samþjöppun eignarhalds leiddi til kerfislegrar áhættu og hagsmunaárekstra. Þótt starfsumhverfi og umsvif íslensku bankanna og fjármálafyrirtækjanna hafi á þeim tíma þegar þessar breytingar komu fyrst til samhliða aðild Íslands að EES-samningnum verið önnur heldur en varð á síðustu árum verður í þessu sambandi að hafa í huga að umrædd löggjöf hefur og gat komið til endurskoðunar á Alþingi í ljósi breyttra aðstæðna.

Athuganir nefndarinnar sýna að sú almenna þróun í löggjöf og starfsheimildum fjármálafyrirtækja sem varð hér á landi átti sér einnig stað í næstu nágrannalöndum á Evrópska efnahagssvæðinu og þá samhliða þróun innri markaðar Evrópusambandsins og alþjóðavæðingar fjármálakerfisins. Það

getur hins vegar verið munur á hvernig lagareglur um einstök atriði og framkvæmd þeirra hefur þróast í þessum löndum.

Rannsóknarnefndin tók sérstaklega til athugunar hvernig starfsheimildir lánastofnana varðandi sjö tiltekin atriði hefðu breyst í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum. Fyrsta breytingin fólst í auknum heimildum lánastofnana til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri, önnur í auknum heimildum til lánafyrirgreiðslu til stjórnenda, þriðja í auknum heimildum til að fjárfesta í fasteignum og félögum um fasteignir, sú fjórða í auknum heimildum til að veita lán til kaupa á eigin hlutum, sú fimmta í minni kröfum um rekstrarfyrirkomulag verðbréfafyrirtækja, sú sjötta í auknum heimildum til að reka vátryggingafélög og sú sjöunda í auknum heimildum til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum. Í öllum þessum tilvikum voru reglurnar rýmkaðar og athafnafrelsi lánastofnana aukið verulega. Lágmarkskröfur tilskipana Evrópusambandsins um starfsemi lánastofnana fjölluðu ekki beinlínis um þessar auknu starfsheimildir. Íslandi var því ekki skylt vegna EES-samningsins að auka starfsheimildir innlendra lánastofnana á þennan hátt, heldur var af samkeppnisástæðum talið nauðsynlegt að löggjöfin yrði sambærileg um þessi atriði og í helstu nágrannalöndunum. Athuganir rannsóknarnefndarinnar á starfsemi íslensku bankanna benda til þess að þessar auknu starfsheimildir hafi orðið til að auka verulega áhættu í rekstri bankanna. Sérstaka athygli vekur að frelsi lánastofnana til að stunda áhættusamari fjárfestingar var aukið umtalsvert á þessu tímabili og þá meðal annars með því að heimila fjárfestingarbankastarfsemi samhliða hefðbundinni starfsemi viðskiptabanka án þess að svigrúmi til aukinnar áhættutöku hafi um leið fylgt fullnægjandi aðhald og kröfur um aukið eigið fé. Meðal annars af þeim sökum voru fjármálafyrirtækin illa í stakk búin til að mæta þeim erfiðleikum sem upp komu á alþjóðlegum fjármálamörkuðum árið 2008.

Við athuganir rannsóknarnefndarinnar á útlánum og starfsemi lánastofnana kom fram að ýmsar þær breytingar sem orðið höfðu á formi útlána og skjalagerð af því tilefni á síðustu árum urðu til þess að auka áhættu í rekstri þessara fyrirtækja. Þannig mátti greina tilhneigingu hjá lánastofnunum til að draga úr notkun skuldabréfa sem útlánaforms en þess í stað fóru þær í auknum mæli að notast við lánasamninga í útlánum sínum sem jók hins vegar umtalsvert fullnustuáhættu þeirra þar sem slíkir samningar nutu að lögum ekki sama réttar og skuldabréf um innheimtuhagræði og hraðari málsmeðferð. Aukin notkun lánasamninga og annarra gagnkvæmra samninga í margvíslegum viðskiptum lánastofnana við viðskiptamenn urðu einnig til þess að draga úr notkun á stöðluðum útlánaformum. Þar með jókst hættan á mistökum við skjalagerðina og að slíkir annmarkar á skuldaskjölum torvelduðu endurheimtur á útlánum. Það vekur athygli að þegar leitað var skýringa hjá starfsfólki bankanna á því hvers vegna hlutur lánasamninga hefði aukist á kostnað hefðbundinna skuldabréfa í útlánastarfsemi bankanna var því gjarnan svarað til að með því hefðu lántakendur sparað sér að greiða stimpilgjald til ríkissjóðs samkvæmt lögum nr. 36/1978. Þarna er því dæmi um hvernig skattlagning af hálfu ríkisins hefur áhrif á það hvaða form skjala er notað um skuldbindingar lántaka sem aftur dregur síðan úr hagræði lánveitanda við innheimtu komi til vanskila og eykur áhættu í starfsemi bankanna.

Annað dæmi um aukna áhættu sem leiddi af formi útlána síðustu árin var aukning í lánum til svonefndra eignarhaldsfélaga og þá í stað þess að lánað væri t.d. beint til rekstrarfélaga eða einstaklinga. Lánveitingar til eign-

arhaldsfélaga jukust jafnt og þétt síðustu árin og námu í apríl 2008 46% af heildarútlánum bankanna. Lán til slíkra félaga eru almennt áhættumeiri en lán til fyrirtækja sem stunda hefðbundinn rekstur í formi framleiðslu eða þjónustu. Aukin áhætta liggur einkum í því að rekstrartekjur eignarhaldsfélaga eru oft óstöðugar þar sem þær byggjast á hugsanlegum arðgreiðslum frá undirliggjandi eignum eða eftir atvikum sölu þeirra. Þegar lán eru veitt til eignarhaldsfélaga reynir sérstaklega á að þess sé gætt af hálfu lánastofnunar að kalla eftir nægilega öruggum tryggingum og gera aðrar ráðstafanir til að tryggja rétt lánastofnunar til undirliggjandi eigna ásamt því að tryggja tilvist þeirra ef til vanskila kemur. Rannsóknarnefndin telur í ljósi þeirra athugana sem hún hefur gert að á hafi skort að þessa væri nægjanlega gætt af hálfu lánastofnana. Þar við bættist að lán til eignarhaldsfélaga voru að stórum hluta til veitt sem eingreiðslulán eða svonefnd kúlulán þannig að oftast reyndi ekki á greiðslugetu lántaka og þar með möguleg innheimtuúrræði fyrr en við lok lánstíma. Rannsóknarnefndin telur ljóst af athugunum sínum á útlánum bankanna til eignarhaldsfélaga að í ýmsum tilvikum hafi ekki verið nýttir þeir möguleikar sem bankarnir áttu að hafa til að tryggja betur stöðu sína ef til vanskila kæmi á lánum til eignarhaldsfélaga. Hér hefur nefndin í huga þau lögfræðilegu atriði sem huga þurfti að við þessar lánveitingar og gátu haft áhrif á áhættu lánastofnunar vegna þeirra en að auki koma svo til önnur atriði sem þarna höfðu áhrif til að auka áhættu lánastofnana vegna þessara lána og fjallað er nánar um í kafla 8.0 og fleiri köflum skýrslunnar, einkum að því er varðar lánveitingar til kaupa á hlutabréfum.

Þrátt fyrir að yfirvöld í því aðildarríki Evrópusambandsins/EES-samningsins þar sem fjármálafyrirtæki hefur heimilisfesti, heimaríki, fari almennt með eftirlit með starfsemi útibúa fjármálafyrirtækis í öðru aðildarríki er í tilskipun Evrópusambandsins 2006/48/EB kveðið á um tilteknar valdheimildir yfirvalda þess ríkis þar sem útibúið er staðsett, gistiríkis, til eftirlits og inngripa í starfsemi útibúsins. Þannig bera yfirvöld í gistiríki ábyrgð á að framfylgja eigin peningamálastefnu og hafa eftirlit með lausafjárstöðu útibús. Yfirvöld gistiríkis og heimaríkis skulu hins vegar vinna náið saman að eftirliti með útibúi, m.a. að því er varðar lausafjárstöðu og innstæðutryggingar. Gistiríki geta framkvæmt vettvangsrannsóknir og geta stöðvað og refsað fyrir brot innan eigin lögsögu. Þá geta yfirvöld gistiríkis alltaf, án samráðs við yfirvöld heimaríkis, gripið til varúðarráðstafana, með vísan til neyðarsjónarmiða, til þess að verja hagsmuni innstæðueigenda, fjárfesta og annarra sem veitt er þjónusta, sbr. 33. gr. tilskipunarinnar, svo og stöðvað eða refsað fjármálafyrirtækinu ef starfsemi þess brýtur í bága við reglur sem byggjast á sjónarmiðum um almannahagsmuni, sbr. 31. gr. tilskipunarinnar. Þessar reglur tilskipunar 2006/48/EB gátu meðal annars haft þýðingu þegar kom að eftirliti fjármálaeftirlitanna í Bretlandi og Hollandi með útibúum íslensku bankanna í þessum löndum en nánar er fjallað um aðkomu þeirra að útibúum Landsbankans í kafla 18.0.

16. kafli
Eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði

16.1 Skipan eftirlits með fjármálastarfsemi

16.1.1 Inngangur

Rannsóknarnefnd Alþingis var með lögum nr. 142/2008 m.a. falið að leggja mat á hvernig staðið hefði verið að eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi á síðustu árum. Í þessum kafla verður fjallað um skipan eftirlits með fjármálastarfsemi og framkvæmd eftirlits Fjármálaeftirlitsins með viðskiptabönkum í aðdraganda bankahruns, en eftir því sem tilefni er til verður farið allt aftur til ársins 2002.

Eftirliti hins opinbera með fjármálastarfsemi má í meginatriðum skipta í fernt – í þátt Alþingis, þátt ríkisstjórnar og ráðuneyta, starfsemi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Hér á eftir verður gerð stuttlega grein fyrir mismunandi hlutverki og úrræðum þessara stofnana að lögum. Þá verður stjórnsýslulegri stöðu, lagalegum úrræðum og rekstrargrundvelli Fjármálaeftirlitsins lýst auk þess sem framkvæmd og virkni eftirlitsstarfs stofnunarinnar verða gerð skil. Loks verður stjórnsýslulegri stöðu, úrræðum og eftirlitshlutverki Seðlabankans lýst.

Eins og vikið er að í kafla 1 miðast skýrslan við þann lagagrundvöll sem var til staðar í október 2008 við fall bankanna. Þeim viðmiðum hefur einnig verið fylgt að nota starfstitla sem fólk hafði á þeim tíma og það sama gildir um nöfn ráðuneyta og stjórnvalda hafi þau breyst síðan.

16.1.2 Mismunandi hlutverk og úrræði stofnana að lögum

16.1.2.1 Alþingi

Alþingi er aðalhandhafi löggjafarvaldsins og meginhlutverk þess gagnvart fjármálamarkaðnum er þannig í reynd að setja þau lög sem um hann skulu gilda, innan þeirra marka sem stjórnarskráin heimilar, kjósi það á annan borð að lögbinda markaðinn. Í þessu sambandi er rétt að benda á að vegna EES-samningsins ber íslenska ríkið þjóðréttarlega skyldu til innleiðingar á ýmsum gerðum úr Evrópurétti, þ. á m. um starfsemi á fjármálamarkaði. Tilefni löggjafar sem Alþingi hefur sett um fjármálamarkaðinn á undanförnum árum má að mestu leyti rekja til slíkra innleiðinga. Rétt eins og að setning efnisreglna í lögum kemur í hlut Alþingis, ákveður Alþingi einnig skipan hins opinbera eftirlits með fjármálamarkaðnum, þ.e. hvaða stofnanir skuli sinna því eftirliti, hvaða heimildir og úrræði þær skuli hafa o.s.frv. Þá ákveður Alþingi á fjárlögum hverju sinni hvaða fjárveitingar stjórnvöld fá til rekstrar síns. Endanlegt ákvörðunarvald um rekstrartekjur Fjármálaeftirlitsins er í höndum Alþingis þar sem breytingar á eftirlitsgjaldi sem lagt er á fjármálafyrirtæki verða aðeins

gerðar með breytingum á lögum.[1] Þá ákveður Alþingi með lögum stöðu og starfsskilyrði Seðlabanka Íslands en í VII. kafla laga nr. 36/2001 er fjallað um ráðstöfun á hagnaði af rekstri bankans.

Eins og ráða má af ákvæðum stjórnarskrárinnar og stjórnskipunarvenjum er Alþingi einnig ætlað að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu, þ. á m. ráðherrum og ríkisstjórn. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrár bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og hefur Alþingi forræði á hinum lagalega grundvelli ábyrgðar þeirra, þ.e. ákveður ráðherraábyrgð með lögum og getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra.[2]

16.1.2.2 Ríkisstjórn og ráðuneytin

Í 17. gr. stjórnarskrár kemur fram að halda skuli ráðherrafundi um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Einnig skuli halda ráðherrafund ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Þá kemur fram í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, að málefni sem bera á upp fyrir forseta til staðfestingar skuli áður tekið til meðferðar á ráðherrafundi.

Þegar litið er til reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007, sem og þeirrar atburðarásar sem varð haustið 2008, er ljóst að það eru fyrst og fremst þrjú ráðuneyti sem þessi málefni vörðuðu – forsætisráðuneyti, viðskiptaráðuneyti og fjármálaráðuneyti.

16.1.2.3 Forsætisráðuneyti

Samkvæmt 12. og 14. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 177/2007, eins og sú reglugerð hljóðaði á haustdögum 2008, fór forsætisráðuneytið meðal annars með mál er varða hagstjórn almennt, Seðlabanka Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (IMF.[3] Reglugerð nr. 3/2004, sem gilti á undan reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands, var samhljóða arftaka sínum að þessu leyti.)

Samkvæmt 22. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001 þar til þeim var breytt með lögum nr. 98/2009, var yfirstjórn bankans í höndum forsætisráðherra og bankaráðs svo sem fyrir var mælt í lögunum en stjórn bankans að öðru leyti í höndum bankastjórnar.[4] Forsætisráðherra skipaði þá þrjá bankastjóra sem sitja í bankastjórn, þ. á m. formann bankastjórnar, sbr. 23. gr. Þá skipaði forsætisráðherra samkvæmt 2. mgr. 21. gr. einn mann til að taka sæti í sjóðsráði Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Forsætisráðherra fór síðan með tiltekin bein hlutverk við yfirstjórn bankans samkvæmt lögunum. Þannig var heimild Seðlabankans til að lýsa yfir tölulegu markmiði um verðbólgu bundin skilyrði um „samþykki forsætisráðherra“, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 3. gr. Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. skyldi bankinn síðan ákveða hvaða stefna skuli gilda um ákvörðun á verðgildi íslensku krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum að „fengnu samþykki forsætisráðherra“. Þá áritaði forsætisráðherra endurskoðaðan ársreikning bankans samkvæmt 3. mgr. 33. gr. og gat samkvæmt 39. gr. sett reglugerð með nánari ákvæðum um framkvæmd einstakra ákvæða laganna.

---

1. Lög nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.
2. Um ráðherraábyrgð er mælt fyrir í lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963 og um landsdóm, sem dæmir þau mál sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum, er fjallað í lögum um landsdóm nr. 3/1963.
3. Reglugerð nr. 177/2007 var breytt 1. október með reglugerð nr. 101/2009, sbr. 8.gr. þeirrar reglugerðar, og breyttust þá m.a. tilvitnuð ákvæði um hlutverk og verkefni forsætisráðuneytisins.
4. Hér er miðað við það stjórnskipulag bankans sem var í gildi á undanförnum árum, en því var breytt með lögum nr. 5/2009 sem Alþingi samþykkti hinn 26. febrúar 2009.

Hér skal einnig bent á hlutverk forsætisráðherra og forsætisráðuneytisins samkvæmt lögum um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999. Samkvæmt 5. gr. laganna skal forsætisráðuneytið hafa yfirsýn yfir eftirlitsreglur og annast heildarmat á áhrifum þeirra og eftirlits á vegum hins opinbera, leitast við að tryggja nauðsynlega samhæfingu og hagkvæmni í eftirliti á vegum hins opinbera og móta aðferðir við mat á opinberu eftirliti. Samkvæmt 6. gr. skipar forsætisráðherra nefnd til ráðgjafar um eftirlit á vegum hins opinbera og framkvæmd laganna og samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skal hann setja nánari reglur um mat á eftirlitsreglum og þær aðferðir við eftirlit sem leitast skal við að fylgja við undirbúning að setningu laga og reglna. Slíkar reglur hafa verið settar í reglugerð um eftirlitsreglur hins opinbera nr. 812/1999. Samkvæmt 8. gr. skal forsætisráðherra loks gefa Alþingi skýrslu um áhrif laganna og tengd atriði, að jafnaði á þriggja ára fresti.

Þá skal tekið fram að einkavæðingarferli undanfarinna ára féll undir málefnasvið forsætisráðherra. Yfirstjórn þess var í höndum ríkisstjórnar og fjögurra manna ráðherranefndar sem í sátu forsætisráðherra, utanríkisráðherra, fjármálaráðherra og iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Á vegum nefndarinnar starfaði framkvæmdanefnd um einkavæðingu sem annaðist undirbúning og samræmingu verkefna á sviði einkavæðingar.[5] Þá skal nefnt að forsætisráðuneytið átti aðild að þeim samráðshópi um fjármálastöðugleika og viðbúnað sem nánari grein verður gerð fyrir í köflum 19.2 og 19.4, og stýrði fulltrúi forsætisráðuneytisins starfi hópsins.

16.1.2.4 Viðskiptaráðuneyti

Samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 177/2007, eins og hún var á haustdögum 2008, fór viðskiptaráðuneytið meðal annars með mál er vörðuðu verslun og viðskipti með vöru og þjónustu, fjármálamarkað, vátryggingar og vátryggingastarfsemi, fjárfestingar erlendra aðila, samkeppnismál, hlutafélög, einkahlutafélög og önnur félög sem stunda atvinnurekstur, sbr. 1., 2., 4., 5. og 8. tölul. 13. gr. Viðskiptaráðherra var þannig sá ráðherra sem fór með málefni fjármálamarkaðarins (að undanskildum Seðlabankanum og lífeyrissjóðum) enda tíðum vísað til hans sem „bankamálaráðherra“.[6]

Þær öru breytingar sem orðið hafa á fjármálalöggjöfinni á undanförnum árum hafa verið gerðar að frumkvæði viðskiptaráðherra, þ.e. á grundvelli frumvarpa frá honum, sem tíðast hafa verið til að fylgja eftir innleiðingu á gerðum úr Evrópurétti. Hins vegar má segja að jafnt og þétt hafi dregið úr lögbundnu hlutverki ráðuneytisins í þeirri löggjöf. Til að mynda fór viðskiptaráðherra áður með veitingu og afturköllun starfsleyfa fjármálafyrirtækja, sjóða og skipulegra verðbréfamarkaða en þessi hlutverk hafa á undanförnum árum verið flutt til Fjármálaeftirlitsins, sbr. lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, lög um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði nr. 30/2003 og lög um kauphallir nr. 110/2007. Viðskiptaráðherra fer þó enn með tiltekið beint hlutverk samkvæmt lögunum auk þess sem hann gegnir veigamiklu hlutverki við frekari reglusetningu. Þannig er mjög víða í löggjöfinni mælt fyrir um skyldu eða heimild ráðherra til setningar reglna og reglugerða um tiltekin efni er varða fjármálamarkaðinn.

5. Sjá erindisbréf forsætisráðuneytisins til framkvæmdanefndarinnar á vefsíðu ráðuneytisins, http://www.forsaetisraduneyti.is/raduneyti/verkefni/Einkavaeding/nr/244.
6. Þess er getið að valdsviði viðskiptaráðherra var að þessu leyti ekki breytt með reglugerð nr. 101/2009, sem breytti reglugerð nr. 177/2007 varðandi valdsvið ýmissa annarra ráðherra.

Fjármálaeftirlitið heyrir undir viðskiptaráðherra, sbr. 3. málsl. 3. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Ráðherra skipar þriggja manna stjórn stofnunarinnar til fjögurra ára í senn, þ. á m. formann hennar, og ákveður þóknun stjórnarmanna. Fjármálaeftirlitið telst hins vegar til svonefndra sjálfstæðra ríkisstofnana í skilningi stjórnsýsluréttar, þ.e. ráðherra fer ekki með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart stofnuninni.[7] Er þannig tekið fram í lögunum að yfirstjórn Fjármálaeftirlitsins sé í höndum stjórnarinnar, hún ræður forstjóra þess og ákveður starfskjör hans og í athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 87/1998 var sérstaklega tekið fram að ráðherra væri ekki ætlað vald til að hafa áhrif á ákvarðanir stofnunarinnar eða til að endurskoða þær.[8] Eftir breytingalög nr. 67/2006 stendur síðan berum orðum í 2. mgr. 18. gr. að ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins verði ekki skotið til ráðherra. Ráðherra skal þó setja nánari ákvæði um starfsemi Fjármálaeftirlitsins í reglugerð auk þess sem hann skal setja reglur um viðskipti stjórnarmanna, forstjóra og starfsmanna við eftirlitsskylda aðila. Í 16. gr. kemur loks fram að viðskiptaráðherra skuli árlega gera Alþingi grein fyrir starfsemi Fjármálaeftirlitsins að undangenginni skýrslu stofnunarinnar til ráðherra um starfsemina. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laga um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 99/1999 skal viðskiptaráðherra ennfremur leggja fram frumvarp til breytinga á eftirlitsgjaldi vegna eftirlits stofnunarinnar ef árleg skýrsla Fjármálaeftirlitsins um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs gefur tilefni til.

Hér skal og bent á að viðskiptaráðherra fer með ýmis hlutverk samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999. Hann skipar tvo af sex stjórnarmönnum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, þ. á m. formann stjórnar, og skal stjórn sjóðsins gera ráðherra reglulega grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins. Samþykktir sjóðsins eru háðar samþykki ráðherra og ráðherra getur afturkallað starfsleyfi aðildarfyrirtækis sem ekki uppfyllir skyldur sínar gagnvart sjóðnum. Ráðherra fer einnig með framkvæmd laga um gjaldeyrismál nr. 87/1992 og setur reglugerð um framkvæmd þeirra. Samkvæmt lögunum er honum heimilt að ákveða tilteknar takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum, auk þess sem Seðlabankinn hefur heimildir til annarra takmarkana „að höfðu samráði við viðskiptaráðuneytið“.[9]

Að endingu skal tekið fram að iðnaðar- og viðskiptaráðherra átti sæti í fjögurra manna ráðherranefndinni um einkavæðingu, sbr. umfjöllun um forsætisráðuneytið hér að framan. Þá átti viðskiptaráðuneytið einnig aðild að þeim samráðshópi um fjármálastöðugleika og viðbúnað sem nánari grein verður gerð fyrir í köflum 19.2 og 19.4.

16.1.2.5 Fjármálaráðuneyti

Fjármálaráðuneytið fór, samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 177/2007, eins og hún var á haustdögum 2008, meðal annars með mál er vörðuðu fjármál og eignir ríkisins, skatta og aðrar ríkistekjur, lánsfjármál ríkissjóðs og ríkisábyrgðir, endurskoðendur og framkvæmd bókhalds- og ársreikningalaga,

7. *Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1999, bls. 84.
8. Alþt. 1997–98, A-deild, bls. 3958. Í athugasemdum við 4. gr. var jafnframt tekið fram að ráðherra væri „ekki ætlað að hafa efnisleg eða fagleg afskipti af starfsemi stofnunarinnar“, sbr. Alþt. 1997–98, A-deild, bls. 3961.
9. Hér er átt við lögin eins og þau voru þar til breytingalög nr. 134/2008 voru sett vegna falls bankanna, í nóvember 2008, en þau heimiluðu frekari takmarkanir gjaldeyrisviðskipta.

skráningu fyrirtækja og mat á þróun og horfum í efnahagsmálum. Fjármálaráðherra leggur fram frumvarp til fjárlaga skv. lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Gert er ráð fyrir því í 33. gr. laganna að ófyrirséð atvik kunni að valda því að grípa þurfi til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins og skuli þá leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjáraukalaga. Fjármálaráðherra fer með framkvæmd laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 og veitir lífeyrissjóðum m.a. starfsleyfi, sbr. 25. og 56. gr. laganna, en lífeyrissjóðir heyra að öðru leyti undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Starfsleyfisveiting lífeyrissjóðanna hefur því ekki verið flutt til eftirlitsaðilans líkt og gert hefur verið með þau fjármálafyrirtæki sem heyra undir viðskiptaráðuneytið. Fjármálaráðherra fer einnig með ýmis hlutverk samkvæmt lögum um ársreikninga nr. 3/2006 og lögum um endurskoðendur nr. 79/2008, en ársreikningar og störf endurskoðenda hafa mikla þýðingu fyrir virkni fjármálamarkaðar.

Hér verður ekki fjallað frekar um þau ýmsu verkefni sem fjármálaráðherra og ráðuneytinu eru falin í lögum en að endingu skal minnt á að fjármálaráðherra átti sæti í fjögurra manna ráðherranefnd um einkavæðingu, sbr. umfjöllun um forsætisráðuneytið hér að framan. Þá átti fjármálaráðuneytið einnig aðild að þeim samráðshópi um fjármálastöðugleika og viðbúnað sem fyrr var nefndur.

16.1.2.6 Frumkvæðisskylda ráðherra

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er mælt svo fyrir að forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum fari með framkvæmdarvaldið. Í 13. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið svo á að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt. Af þessum sökum er í íslenskri stjórnskipan á því byggt að ráðherrar, hver á sínu sviði, fari í reynd með æðstu yfirstjórn stjórnsýslunnar. Valdi fylgir ábyrgð og því er í 14. gr. stjórnarskrárinnar mælt svo fyrir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Þetta ákvæði er m.a. byggt á þeirri forsendu, eins og áður segir, að ráðherrar fari með yfirstjórn þeirra stjórnarmálefna sem undir þá heyra. Samkvæmt tillögu forsætisráðherra skipar forseti Íslands ráðherra, ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar. Að svo miklu leyti sem ekki er á annan veg mælt í lögum fara ráðherrar, hver á sínu sviði, með yfirstjórn þess málaflokks sem þeim er þannig að lögum falinn.

Ráðherrar hafa rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til þingsályktana, sbr. 38. gr. stjórnarskrárinnar. Þessi réttur er oft kallaður frumkvæðisréttur. Ásamt stjórnunarheimildum ráðherra, sem vikið er að hér næst á eftir, verður að telja frumkvæðisrétt ráðherra eitt af helstu og veigamestu úrræðum sem ráðherra hefur kost á að nýta sér vilji hann grípa til aðgerða og koma markmiðum til leiðar á málefnasviði sínu.

Fyrir utan frumkvæðisréttinn birtist vald ráðherra og lagaleg ábyrgð einnig í þeim yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sem hann hefur samkvæmt settum lögum og óskráðum reglum til að hafa raunhæf og virk áhrif á starfsemi undirstofnana sem undir hann heyra samkvæmt lögum á hverjum tíma. Í settum lögum hér á landi er ekki að finna á einum stað nánari afmörkun á inntaki þeirra almennu valdheimilda og skyldna sem felast í yfirstjórn ráðherra. Við nánari afmörkun á yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra verður því í hverju tilviki að horfa til þeirra lagafyrirmæla sem gilda um það málefni sem undirstofnun er falið að sinna og þess samspils almennra stjórnunar-

heimilda sem ráðherra kunna að vera fengnar samkvæmt slíkum fyrirmælum og þeirra stjórntækja annarra sem þau gera ráð fyrir, t.d. í formi kærusambands eða staðfestingarheimilda ráðherra. Þá verður einnig að hafa í huga þær almennu reglur er gilda um störf ríkisstarfsmanna og embættismanna samkvæmt lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna og þá einkum um valdheimildir ráðherra gagnvart forstöðumönnum undirstofnana sem birtast í fyrirmælum laganna um stjórnsýsluviðurlög gagnvart einstökum forstöðumönnum og öðrum starfsmönnum. Loks verður að gæta að samspili þeirra settu laga, sem að framan eru rakin, og almennra reglna um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra sem annars vegar verða leiddar af áðurgreindum grundvallarreglum stjórnarskrárinnar um skipan framkvæmdarvaldsins og hins vegar af venjum sem þróast hafa í starfsemi íslensku stjórnsýslunnar undanfarin ár og áratugi.[10]

Í lögum má finna mörg ákvæði sem byggja á því að ráðherra skuli hafa frumkvæði að því að beita tilteknum valdheimildum ef ákveðin skilyrði eða aðstæður skapast. Ráðherra hefur einnig ákveðna skyldu til að bregðast við að eigin frumkvæði í skjóli valdheimilda sinna sem æðsti yfirstjórnandi á málefnasviði sínu, enda þótt ekki sé með skýrum hætti mælt fyrir um það í lögum. Þótt ekki sé auðvelt að henda reiður á öllum þeim tilvikum sem hér geta fallið undir eru þó ákveðin svið augljósari en önnur. Þannig verður að telja að ráðherra beri ekki einvörðungu að kveða á um skiptingu ráðuneytis síns í skrifstofur og starfsdeildir og úthluta verkefnum, sbr. 7. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, heldur beri honum einnig að skipuleggja starfshætti þannig að tryggt sé að hann sé upplýstur um öll mikilvægustu álitaefni á málefnasviði sínu og að skýrar reglur gildi um hvaða stjórnarmálefni beri að leggja fyrir hann til afgreiðslu eða þurfi að öðru leyti atbeina hans til, sbr. 6. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð.[11] Þá verður skipulagi og samskiptum við undirstofnanir að vera hagað með þeim hætti að hægt sé að hafa eftirlit með starfrækslu þeirra og eignum á þeirra vegum, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands.

Við frekari afmörkun á frumkvæðisskyldu ráðherra til að grípa með raunhæfum og virkum hætti inn í starfsemi undirstofnunar skiptir máli hvort um viðvarandi ástand er að ræða, sem telja verður ólögmætt, þ. á m. að vísbendingar séu um að stofnun vanræki með kerfislægum hætti lögmælt markmið sem henni er ætlað að stefna að í störfum sínum, eða hvort um er að ræða afmörkuð tilvik. Þá þarf að líta til þess hvort slíkum tilvikum sé ætlaður ákveðinn farvegur að lögum. Ef fyrir liggur að skapast hafi viðvarandi ólögmætt ástand í starfsemi stofnunar kann að hvíla á ráðherra sú skylda að gera virkar ráðstafanir til að koma starfsemi hennar í lögmætt horf, enda sé ljóst að mati ráðuneytis að ráðstafanir forstöðumanns hafi ekki náð tilætluðum árangri. Athafnaskylda kann þannig að hvíla á hlutaðeigandi ráðherra til að gera nauðsynlegar ráðstafanir á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna þannig að hinu ólögmæta ástandi sé aflétt. Í því sambandi verður að minna á að samkvæmt grundvallarreglu 14. gr. stjórnarskrárinnar bera ráðherrar „ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum“. Á þessum grundvelli er eftirlitsskylda ráðherra síðan sérstaklega áréttuð í ofangreindri 1. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Í áliti setts umboðsmanns Alþingis frá 7. júlí 2009 er byggt á því að þessar grundvallarreglur myndu vart þjóna

10. Sjá álit setts umboðsmanns Alþingis frá 7. júlí 2009, mál nr. 5718/2009.
11. Sbr. Germer, Peter: *Statsforfatningsret*. 2. útg. Kaupmannahöfn 1995, bls. 37.

tilgangi sínum nema þær yrðu túlkaðar þannig að af þeim leiði tiltekin athafnaskylda ráðherra til að bregðast með virkum hætti við kerfislægum vanda í starfsemi undirstofnunar á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna eða eftir atvikum að taka beina afstöðu til einstakra tilvika þar sem skilyrði eru fyrir beinni aðkomu ráðherra. Í þessu sambandi verði að hafa í huga að yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra hafi það m.a. að markmiði að gera ráðherra kleift á grundvelli kerfislægra sjónarmiða um hagræði og skilvirkni í stjórnsýslu að sjá til þess að stofnun nái við slíkar aðstæður að fullnægja skyldum sínum og hlutverki að lögum.[12]

Í mörgum tilvikum verður framangreind frumkvæðisskylda þó ekki virk nema ráðherra fái upplýsingar sem veitt geta vísbendingar um ákveðin vandamál.[13] Hér eiga ekki einvörðungu undir mál sem eru svo alvarleg að refsing liggi við skv. b-lið 10. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð, en í ákvæðinu er vísað til þess að ráðherra hafi látið farast fyrir að framkvæma nokkuð það, sem afstýrt gat hættu á því að heill ríkisins væri stofnað í fyrirsjáanlega hættu, eða valdið því að slík framkvæmd fórst fyrir, heldur einnig önnur mál sem varðað geta aðra mikilsverða almannahagsmuni. Í því sambandi er þó rétt að minna á að fræðimenn hafa talið umrætt ákvæði b-liðar 10. gr. ráðherraábyrgðarlaganna hafa vítt gildissvið. Þannig áleit Ólafur Jóhannesson prófessor að þessi flokkur brota væri víðtækur og í hann féllu afbrot, þar sem ráðherra hefði brotið á móti þeim reglum sem krefjast mætti að hver góður og samviskusamur embættismaður fylgdi í embættisfærslu sinni, enda þótt framkvæmd væri ekki beinlínis lögboðin eða framkvæmdaleysi bannað að lögum.[14] Þótt hér verði engin afstaða tekin til refsiákvæðis b-liðar 10. gr. er ljóst að þær óskráðu reglur, sem refsiákvæðið vísar til, eru mjög víðtækar.

Síðustu áratugi hefur það færst í vöxt að stefnumótun ríkisstjórnar sé aðallega í höndum þeirra ráðherra sem eru formenn eða oddvitar þeirra flokka sem styðja ríkisstjórnina á Alþingi. Þótt stjórnskipun Íslands veiti ríkisstjórnum töluvert svigrúm til að ákveða verklag við pólitíska stefnumótun er þó ljóst að þegar kemur að hinni eiginlegu ákvörðun verður sá ráðherra, sem ábyrgð ber á henni að stjórnlögum, að taka hana. Varði ákvörðun verulega málefnasvið tiltekins ráðherra verður í samræmi við grunnreglu 14. gr. stjórnarskrárinnar um einstaklingsbundið sjálfræði ráðherra að tryggja aðkomu þess ráðherra að málinu þannig að honum gefist kostur á að koma viðhorfum sínum og ráðuneytis síns að. Með því gefst hlutaðeigandi ráðherra einnig raunhæfur kostur á að leggja grunn að afstöðu sinni til fyrirhugaðrar ákvörðunar með því að nýta sér sérfræðiþekkingu og reynslu embættismanna og annarra sérfræðinga í ráðuneyti sínu. Ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, er m.a. ætlað að gegna þessu hlutverki en þar er mælt svo fyrir að ráðherrafundi skuli halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Í þessu samhengi er rétt að minna á að skv. 3. og 7. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð ber sá ráðherra ábyrgð sem ritar undir stjórnarerindi, hvort sem það er gert með eða án atbeina forseta. Ráðherra sem hefur ráðið til ákvörðunarinnar ber einnig ábyrgð á henni skv. 3. gr. laganna. Þá bera ráðherrar ábyrgð á embættisathöfn á ráðherrafundi skv. 17. gr. stjórnarskrárinnar sem með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt hafa stuðlað að þeirri athöfn.

12. Álit setts umboðsmanns Alþingis frá 7. júlí 2009, mál nr. 5718/2009.
13. Sbr. Christensen, Jens Peter: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn 1997, bls. 379.
14. Sbr. Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipunarréttur*. 2. útgáfa. Reykjavík 1976, bls. 166.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands felur forsætisráðherra starfsmanni forsætisráðuneytis að gegna störfum ritara ráðherrafunda. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal ritari skrá fundargerð ráðherrafundar í gerðabók, þegar ráðherrar hafa staðfest fundargerðina. Í ljósi framangreindra reglna sem gilda um ábyrgð ráðherra á stjórnarmálefnum getur skipt máli að haga ritun fundargerðar með þeim hætti að í ljós sé leitt hverjir hafa með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt stuðlað að hverri þeirri athöfn sem tekin er fyrir á ráðherrafundi.

16.1.2.7 Starfsskyldur embættismanna ráðuneyta

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er starfsmanni skylt að rækja starf sitt af alúð og samviskusemi. Hann skal gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Samkvæmt 2. mgr. 26. gr. sömu laga er rétt að veita embættismanni lausn um stundarsakir ef hann hefur t.d. sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi.

Inntak starfsskyldna embættismanna ráðuneyta endurspegla að hluta til þær starfsskyldur sem á ráðherra hvíla. Svo ráðherra geti rækt starfsskyldur sínar ber embættismönnum að veita honum upplýsingar og ráð sem honum er þörf á til að rækja starfa sinn. Í þessari skyldu felst annars vegar að veita upplýsingar og ráð að eigin frumkvæði um málefni sem hafa mikla þýðingu fyrir embættisfærslu ráðherra og hins vegar að halda ekki mikilvægum upplýsingum leyndum fyrir ráðherra.[15] Þessi upplýsinga- og ráðgjafarskylda embættismanna lýtur ekki síst að málefnum sem ætla má eða fyrirsjáanlegt er að ráðherra þurfi að takast á við í störfum sínum á Alþingi.[16]

Einn þáttur í upplýsinga- og ráðgjafarskyldu embættismanna er að vara ráðherra við, þegar lagagrundvöllur eða forsendur fyrir pólitískri stefnumörkun hans orkar tvímælis. Þannig á ráðherra að fá nauðsynlegar upplýsingar til þess að geta skilið fyrirliggjandi aðstæður. Þessi þáttur upplýsinga- og ráðgjafarskyldu embættismanna er til þess fallinn að sporna við því að stjórnsýsla ráðherra fari út fyrir ramma laga.[17]

Samkvæmt 15. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er starfsmanni skylt að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna um starf sitt. Opinber starfsmaður sem synjar eða af ásettu ráði lætur farast fyrir að gera það sem honum er boðið á löglegan hátt skal sæta sektum eða fangelsi allt að einu ári skv. 140. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Ef fyrirmæli ráðherra til embættismanns eru augljóslega ólögleg er embættismanninum á hinn bóginn skylt að virða þau að vettugi.[18]

Í störfum sínum ber embættismönnum að fara að bæði skráðum og óskráðum málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins. Eitt af því sem þar reynir á er hvernig staðið er að skráningu upplýsinga um erindi sem stjórnvöldum berast t.d. á fundum. Á sama hátt getur skipt máli að skrá niður og halda reiðu á samskiptum milli stjórnvalda um mikilvæg stjórnarmálefni svo og á slíkum samskiptum við stjórnvöld annarra ríkja.

15. Sbr. Christensen, Jens Peter: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn 1997, bls. 392.
16. Sbr. Christensen, Jens Peter: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn 1997, bls. 393.
17. Sbr. Christensen, Jens Peter: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn 1997, bls. 395.
18. Sbr. Christensen, Jens Peter: *Ministeransvar.* Kaupmannahöfn 1997, bls. 399.

16.1.2.8 Eftirlit ráðuneyta

Ráðuneytisstjórar stýra ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands.

Eftirlitsheimildir ráðherra og ráðuneytis hans byggjast í meginatriðum á tvenns konar grundvelli. Annars vegar á grundvelli almennra yfirstjórnunarheimilda æðra stjórnvalds gagnvart lægra settu og hins vegar á sérstökum lagafyrirmælum um eftirlit.

Stjórnsýsla ríkisins er stigskipt á þann hátt að æðri stjórnvöld hafa yfirstjórn og eftirlit með þeim stjórnvöldum sem lægra eru sett. Hafi stjórnvald stöðu lægra setts stjórnvalds gagnvart ákveðnum ráðherra leiðir af stjórnsýslusambandi þeirra að viðkomandi ráðherra hefur almennar eftirlitsheimildir gagnvart hlutaðeigandi stjórnvaldi, sé ekki á annan veg mælt í lögum.

Til eru stjórnvöld sem fara með málefni á starfssviði ráðherra en er með lögum skipað til hliðar við þau stjórnvöld sem heyra undir yfirstjórnunarheimildir hans. Þessi stjórnvöld eru sjálfstæð í þeim skilningi að ráðherra fer ekki með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim. Af þeim sökum getur ráðherra ekki gefið þeim bindandi fyrirmæli um framkvæmd stjórnsýslu, nema hafa til þess sérstaka lagaheimild. Á sama hátt hefur ráðherra að jafnaði ekki annað eftirlit með störfum þessara stjórnvalda en leiðir af fyrirmælum laga.

Í 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands er mælt svo fyrir að ráðuneyti hafi eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir það ber og eignum á vegum þeirra stofnana. Þar sem lög nr. 73/1969, svo og reglugerð um Stjórnarráð Íslands, taka til allra stjórnarmálefna ríkisins, þ.m.t. þeirra sem heyra undir sjálfstæðar stofnanir og sjálfstæðar stjórnsýslunefndir, verður að ætla að eftirlitsskylda 9. gr. laga nr. 73/1969 taki til allra stjórnvalda. Orðalag 14. gr. stjórnarskrárinnar styður einnig þessa niðurstöðu.[19]

16.1.2.9 Aðrir eftirlitsaðilar

Rétt er að taka fram að fleiri aðilar koma að eftirliti er snertir fjármálamarkaðinn hér á landi en að framan voru nefndir. Til að mynda fer Kauphöll Íslands með tiltekið eftirlitshlutverk sem kauphöll á grundvelli 21. gr. laga um kauphallir nr. 110/2007[20] auk þess sem Fjármálaeftirlitinu er heimilt að fela henni eftirlitsverkefni samkvæmt ákvæðum laga um verðbréfaviðskipti nr. 108/2007.[21] Fjármálaeftirlitið og Kauphöllin hafa gert með sér samning um yfirlestur og staðfestingu tilboðsyfirlita, sem og samning um yfirlestur og staðfestingu lýsinga. Þá hafa þessir aðilar ritað undir yfirlýsingu um eftirlitsverkefni sem Fjármálaeftirlitið felur Kauphöllinni á grundvelli 138. gr. laga nr. 108/2007. Loks hefur Kauphöllin vitanlega eftirlit með því að hennar eigin reglum sé fylgt.

16.2 Fjármálaeftirlitið, stofnun og stjórnsýsluleg staða

16.2.1 Inngangur

Hér á eftir verður starfsemi Fjármálaeftirlitsins lýst og þess freistað að leggja grundvöll að því að hægt sé að leggja mat á hvernig staðið hafi verið að eftir-

19. *Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1999, bls. 84–87.
20. Samkvæmt ákvæðinu skal kauphöll hafa eftirlit með því að markaðsaðilar starfi eftir lögum og reglum og ber að tilkynna Fjármálaeftirlitinu ef grunur eða vitneskja er um að brotið hafi verið gegn þeim.
21. Sjá 2. mgr. 52. gr., 5. mgr. 113. gr. og 138. gr. laga nr. 108/2007.

liti með fjármálastarfsemi hér á landi á síðustu árum. Tímabilið sem er til skoðunar eru árin 2002 til 2008 að báðum árum meðtöldum. Meginþungi athugunarinnar er þó á síðari hluta tímabilsins, það er árin 2006 fram að falli bankanna í október 2008.

Starfsemi Fjármálaeftirlitsins er skipt niður á fjögur svið; lánasvið, vátryggingasvið, verðbréfasvið og lífeyris- og verðbréfasjóðasvið. Athugun rannsóknarnefndar Alþingis á Fjármálaeftirlitinu beinist ekki að öllum sviðum eftirlitsins, enda er ekki um heildarstjórnsýsluathugun á stofnuninni að ræða. Þar sem rannsóknin lýtur að orsökum og aðdraganda falls íslensku bankanna, beinist athugun nefndarinnar á Fjármálaeftirlitinu fyrst og fremst að starfsemi lánasviðs.

Við gagnaöflun rannsóknarnefndar hjá Fjármálaeftirlitinu kom í ljós að erfitt gat verið að draga saman upplýsingar vegna ófullkomins skjalaskráningarkerfis stofnunarinnar. Vegna þessa og þess takmarkaða tíma sem nefndin hafði til athugunar verður að gera almennan fyrirvara við að tölulegar upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið hefur afhent rannsóknarnefnd Alþingis kunna að vera ófullkomnar.

Í þessum kafla er fjallað um lagagrundvöll, verkefni, ferla og starfsemi Fjármálaeftirlitsins almennt. Einstökum málum Fjármálaeftirlitsins kann að vera lýst ef þau eru tekin sem dæmi um tiltekna framkvæmd eða vegna úrtakskönnunar rannsóknarnefndar Alþingis. Í öðrum köflum skýrslunnar þar sem fjallað er um tilteknar efnisreglur sem gilda um fjármálafyrirtæki, eins og reglur um eigið fé og stórar áhættuskuldbindingar, og hvernig þeim var fylgt er jafnframt að finna umfjöllun um aðkomu Fjármálaeftirlitsins að viðkomandi málum.

Rannsóknarnefndin hefur tekið skýrslur af fyrrverandi forstjórum og stjórnarformönnum Fjármálaeftirlitsins og nokkrum af núverandi og fyrrverandi starfsmönnum stofnunarinnar. Þá hafa starfsmenn rannsóknarnefndarinnar haldið fundi með núverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins og ýmsum starfsmönnum. Farið var yfir lög og reglur á starfssviði Fjármálaeftirlitsins. Aflað var gagna hjá Fjármálaeftirlitinu og farið yfir fjölda skjala (fundargerðir, skýrslur, bréf, tölvupósta og minnisblöð). Þá var gerð úrtakskönnun á vettvangsathugunum sem framkvæmdar voru á árunum 2006 og 2008 og úrtakskönnun á eftirfylgni mála stofnunarinnar. Loks var farið yfir allar fundargerðir stjórnar Fjármálaeftirlitsins á árunum 2002–2008. Nefndarmenn og starfsmenn rannsóknarnefndar Alþingis nutu aðstoðar dönsku ríkisendurskoðunarinnar vegna athugunar á störfum Fjármálaeftirlitsins og heimsóttu jafnframt fjármálaeftirlit Noregs og Danmerkur til að afla upplýsinga um framkvæmd á ákveðnum sviðum.

16.2.2 Stofnun Fjármálaeftirlitsins og hlutverk

Í maí 1996 skipaði viðskiptaráðherra nefnd um endurskoðun eftirlits með fjármálastofnunum. Var nefndinni ætlað að taka til athugunar hvernig eftirliti með stofnunum og félögum sem starfa á fjármagnsmarkaði væri best háttað í framtíðinni.[22] Árin á undan hafði nokkuð borið á umræðum um framtíðarskipan slíks opinbers eftirlits en umræðuna mátti m.a. rekja til breytinga sem gerðar voru á opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi í Noregi, Danmörku og Svíþjóð á árunum 1986 til 1991.[23] Meirihluti nefndarinnar komst að þeirri

22. *Endurskoðun á opinberu eftirliti með fjármálastofnunum*. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, Reykjavík 1998, bls. 3.
23. Páll Gunnar Pálsson: „Fjármálaeftirlitið." *Úlfljótur* 3. tbl. 2000, bls. 416.

meginniðurstöðu að sameina bæri þá starfsemi sem fram færi í bankaeftirliti Seðlabankans og Vátryggingaeftirlitinu í sjálfstæða stofnun sem færi með almennt fjármálaeftirlit með öllum greinum markaðarins og heyrði undir viðskiptaráðherra.[24] Um opinbert eftirlit með vátryggingafélögum og vátryggingastarfsemi hafði fyrst verið kveðið í lögum um vátryggingastarfsemi nr. 26/1973,[25] sbr. síðar lög um vátryggingastarfsemi nr. 60/1994 og lög um breytingu á þeim nr. 63/1997 sem juku möguleika á eftirliti á þessu sviði.[26] Rökin fyrir sameiningu bankaeftirlitsins og Vátryggingaeftirlitsins voru einkum þau að markalínur á milli einstakra þátttakenda á fjármagnsmarkaði væru að mást út – markaðurinn byði upp á heildstæða þjónustu þar sem hefðbundnir flokkar fjármálaþjónustu blönduðust meira eða minna saman og erfitt væri því orðið að skilgreina hvar eftirlit með einstökum þáttum starfsemi á fjármagnsmarkaði yrði best fyrir komið.[27] Ekki var þó full samstaða um þessa breytingu og fulltrúi Seðlabankans í nefndinni lagðist gegn henni og taldi skynsamlegast að reka bankaeftirlitið áfram sem deild innan Seðlabankans.[28] Eru ýmis rök tínd til í skýrslu nefndarinnar bæði með og á móti því að eftirlit með fjármálastarfsemi tilheyri seðlabanka.[29]

Í mars 1998 lagði viðskiptaráðherra fram lagafrumvarp á Alþingi sem samið var með hliðsjón af niðurstöðum meirihluta nefndarinnar.[30] Frumvarpið var samþykkt lítið breytt af Alþingi og varð að lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Í lögunum var mælt fyrir um skipan Fjármálaeftirlitsins og ýmis úrræði sem stofnuninni voru fengin til að sinna eftirliti sínu. Fjármálaeftirlitið tók til starfa 1. janúar 1999.

Markmið laganna um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þeirra að „stuðla að því að fjármálastarfsemi sem lög þessi taka til sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemina“. Til samræmis við þetta markmið segir í 1. mgr. 8. gr. að Fjármálaeftirlitið skuli „fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti“. Í 9. gr. kemur síðan fram að Fjármálaeftirlitið skuli athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir og samkvæmt 10. gr. skal það krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests ef í ljós kemur að eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki lögum eða öðrum reglum sem gilda um starfsemi hans. Sú starfsemi sem eftirlitinu er háð er tilgreind í 2. gr. laganna, en meðal þeirra aðila sem þar eru nefndir eru viðskiptabankar og sparisjóðir, aðrar lánastofnanir, vátryggingafélög, kauphallir, skipulagðir verðbréfamarkaðir og markaðstorg fjármálagerninga, verðbréfafyrirtæki og lífeyrissjóðir.

Samkvæmt framangreindu er ljóst að meginhlutverk Fjármálaeftirlitsins felst í því að tryggja að eftirlitsskyldir aðilar fari að þeim lögum og settu reglum sem um starfsemina gilda. Þó er einnig ljóst að eftirlit stofnunarinnar

24. *Endurskoðun á opinberu eftirliti með fjármálastofnunum*. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, Reykjavík 1998, bls. 9–10.
25. Páll Gunnar Pálsson: „Fjármálaeftirlitið.“ *Úlfljótur* 3. tbl. 2000, bls. 416.
26. Alþt. 1996–97, A-deild, bls. 4264.
27. *Endurskoðun á opinberu eftirliti með fjármálastofnunum*. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, Reykjavík 1998, bls. 9–10.
28. *Endurskoðun á opinberu eftirliti með fjármálastofnunum*. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, Reykjavík 1998, bls. 11–12.
29. *Endurskoðun á opinberu eftirliti með fjármálastofnunum*. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, Reykjavík 1998, bls. 38–41.
30. Alþt. 1997–98, A-deild, bls. 3956.

lýtur ekki eingöngu að settum lögum og reglum heldur einnig að því hvort starfsemi sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Um það sagði m.a. í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögunum: „Meginákersla í starfseminni hlýtur jafnan að lúta að því hvort starfsemin uppfylli þau hlutlægu skilyrði sem sett eru. Engu að síður er nauðsynlegt að eftirlitsstofnunin hafi svigrúm til að leggja ákveðið huglægt mat á hvort starfsemin sé heilbrigð og eðlileg þótt ákvæði laga og reglna hafi ekki verið brotin. Ljóst er þó að slíku mati verður ávallt að beita af mikilli varfærni.“[3]

Fjármálaeftirlitinu er síðan heimilað að gefa út og birta opinberlega almenn leiðbeinandi tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila, enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila. Í slíkum tilmælum getur stofnunin m.a. gefið til kynna hvað hún telji til heilbrigðra og eðlilegra viðskiptahátta.[32]

Þrátt fyrir að meginhlutverk Fjármálaeftirlitsins felist í eftirliti með því að lögum og reglum sé fylgt, þá fer stofnunin einnig með ýmis önnur hlutverk. Til að mynda veitir hún ýmis leyfi og afgreiðir aðrar umsóknir. Verkefnum Fjármálaeftirlitsins verður nánar lýst í kafla 16.6.

16.2.3 Stjórnsýsluleg staða Fjármálaeftirlitsins

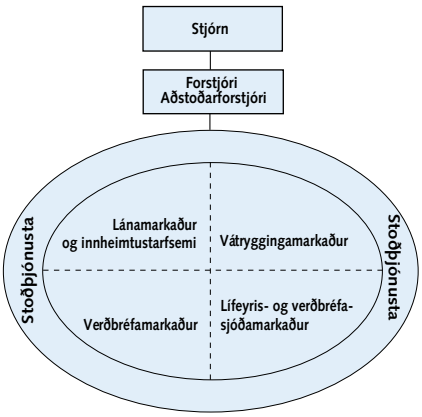
Fjármálaeftirlitið er sjálfstæð ríkisstofnun sem heyrir undir viðskiptaráðherra. Hún lýtur sérstakri þriggja manna stjórn sem viðskiptaráðherra skipar, þar af einn eftir tilnefningu frá Seðlabankanum, sbr. 1. mgr. 4. gr. Hlutverk stjórnar er að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri Fjármálaeftirlitsins. Skulu meiriháttar ákvarðanir bornar undir stjórnina, sbr. 2. mgr. 4. gr.[33] Stjórnin ræður forstjóra Fjármálaeftirlitsins sem annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar og ræður starfsmenn til hennar, sbr. 5. gr. Var þetta form á ráðningu forstjórans, þ.e. ráðning af hálfu stjórnar en ekki ráðherra, til samræmis við áherslu sem lögð var á sjálfstæði stofnunarinnar gagnvart ráðherra. Í 6. gr. er síðan að finna bæði almennar og sérstakar hæfisreglur um stjórnarmenn, forstjóra og starfsmenn stofnunarinnar.[34] Í tengslum við Fjármálaeftirlitið starfar sérstök samráðsnefnd sem skipuð er fulltrúum eftirlitsskyldra aðila. Hún hefur ekki ákvörðunarvald í málefnum stofnunarinnar en stjórnendur hennar skulu eiga reglulega fundi með samráðsnefndinni, sbr. 7. gr.[35]

Fram að setningu laga nr. 67/2006, um breytingu á lögum nr. 87/1998, varð ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins skotið til sérstakrar kærunefndar sem starfaði á grundvelli laganna. Með lögum nr. 67/2006 var nefndin hins vegar lögð af og tekið fram að ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins yrði ekki skotið til ráðherra. Aðili sem ekki vill una ákvörðun Fjármálaeftirlitsins á því engan

31. Alþt. 1997–98, A-deild, bls. 3963.
32. Sjá 2. mgr. 8. gr. l. 87/1998. Hér skal einnig bent á að Fjármálaeftirlitið hefur birt nokkrar svonefndar „túlkanir“ á heimasíðu sinni (sbr. http://www.fme.is/?PageID=568) sem gefa til kynna skilning stofnunarinnar á tilteknum lagaákvæðum. Túlkununum fylgir hins vegar iðulega svohljóðandi fyrirvari: „Túlkanir þessar eru skilningur Fjármálaeftirlitsins á lagaákvæðunum á hverjum tíma og eru ekki bindandi. Fjármálaeftirlitið áskilur sér allan rétt til að breyta túlkunum án fyrirvara.“
33. Settar hafa verið reglur um störf stjórnarinnar, sbr. gildandi reglur frá 18. apríl 2008, en þar er m.a. að finna upptalningu á ákvörðunum sem teljast meiri háttar og skulu þ.a.l. bornar undir stjórn.
34. Settar hafa verið nánari reglur er snerta hæfi þessara aðila, sbr. 4. gr. reglna um störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá 18. apríl 2008, sem og reglur um viðskipti stjórnarmanna, forstjóra og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins við eftirlitsskylda aðila nr. 704/2001, og reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga og verðbréfaviðskipti stjórnarmanna, forstjóra og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins frá 5. október 2001.
35. Um nefndina gildir reglugerð um samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila nr. 562/2001.

kost á að láta á hana reyna innan stjórnsýslunnar. Hann getur höfðað dómsmál til ógildingar á ákvörðuninni en það verður hann að gera innan þriggja mánaða frá því að honum var tilkynnt um ákvörðunina, sbr. núgildandi 18. gr. Þá getur sá sem í hlut á borið fram kvörtun við umboðsmann Alþingis, sbr. lög nr. 85/1997.[36] Í 14. gr. laga nr. 87/1998 er mælt fyrir um samskipti Fjármálaeftirlitsins við önnur eftirlitsstjórnvöld, þ. á m. um upplýsingaskipti við erlend stjórnvöld og heimild Fjármálaeftirlitsins til að afla upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum óháð þagnarskyldu þeirra. Í 15. gr. er síðan mælt fyrir um samskipti Fjármálaeftirlitsins við Seðlabanka Íslands, þ. á m. um skyldu Fjármálaeftirlitsins til að veita Seðlabankanum þær upplýsingar sem nýtast í starfsemi bankans. Einnig segir þar að stjórnir þessara stofnana skuli gera sérstakan samstarfssamning um nánari framkvæmd greinarinnar. Samkvæmt 13. gr. eru stjórn, forstjóri og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins bundnir þagnarskyldu sem þar er nánar útfærð. Segir m.a. í ákvæðinu að þeir megi ekki að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn skýra óviðkomandi aðilum frá því er þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara um starfsemi Fjármálaeftirlitsins, viðskipti og rekstur eftirlitsskyldra aðila, tengdra aðila eða annarra, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé að veita upplýsingar lögum samkvæmt. Nánar er að þessum ákvæðum vikið í kafla 19.0.

Samkvæmt skipuriti er starfsemi Fjármálaeftirlitsins skipt í fjögur verkefnasvið, auk stoðþjónustu undir stjórn forstjóra: (1) Lánamarkaður, (2) Verðbréfamarkaður, (3) Vátryggingamarkaður og innheimtustarfsemi, (4) Lífeyris- og verðbréfasjóðamarkaður.[37] Eins og fyrr segir beindist athugun rannsóknarnefndar Alþingis aðallega að starfsemi lánasviðs. Þó áttu öll svið Fjármálaeftirlitsins þátt í starfi viðbúnaðarhóps stofnunarinnar sem settur var á stofn í árslok 2007.



16.2.4 Almennt um heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins

Til að gera Fjármálaeftirlitinu kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu eru því fengnar víðtækar heimildir og úrræði í lögum.[38] Úrræði stofnunarinnar fólu ekki í sér sérstök nýmæli, enda voru starfsheimildir og úrræði hennar áþekk því sem tíðkast hafði hjá eldri eftirlitsstofnunum og raunar sérstök áhersla lögð á það í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/1998 að ekki væri gert ráð fyrir aukinni eftirlitsstarfsemi á fjármagnsmarkaði, heldur einungis að það eftirlit sem fram færi í bankaeftirliti og Vátryggingaeftirliti yrði á einni hendi.[39] Valdheimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins átti að móta síðar með hliðsjón af reynslu stofnunarinnar og breyttum áherslum á fjármálamarkaði.[40]

Við gildistöku laga nr. 87/1998 voru Fjármálaeftirlitinu fengnar heimildir til að gera athugasemdir og krefjast úrbóta ef eftirlit leiddi í ljós að eftirlitsskyldir aðilar fylgdu ekki lögum og reglum í starfsemi sinni. Þá hafði Fjármálaeftirlitið heimild til að gera athugasemdir ef stofnunin taldi hag eða rekstur eftirlitsskyldra aðila óheilbrigðan eða að hann bryti í bága

36. Bréf umboðsmanns Alþingis, dags. 2. apríl 2007 í máli nr. 4764/2006, sjá einnig skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2007, bls. 192–196.
37. Sbr. vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6105.
38. Sjá 1. og 3. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.
39. Alþt. 1997–98, A-deild, bls. 3959–3960.
40. Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 746.

við eðlilega viðskiptahætti. Auk þess hafði stofnunin heimild til að boða til fundar í stjórn eftirlitsskylds aðila um leiðir til úrbóta ef stjórn hafði að mati Fjármálaeftirlitsins vanrækt skyldu sem á henni hvíldi samkvæmt lögum, öðrum reglum eða samþykktum Fjármálaeftirlitsins. Þá voru stofnuninni fengnar heimildir til að leggja dagsektir á eftirlitsskylda aðila væri athugasemdum eða kröfum um úrbætur ekki sinnt. Loks var kveðið á um tilkynningarskyldu til lögreglu ef eftirlitsskyldir aðilar höfðu að mati stofnunarinnar með refsiverðum hætti gerst brotlegir við lög.

Lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi hefur verið breytt nokkrum sinnum m.a. með það að markmiði að auka valdheimildir Fjármálaeftirlitsins. Með lögum nr. 11/2000 voru gerðar talsverðar breytingar á lögunum sem miðuðu fyrst og fremst að því að tryggja Fjármálaeftirlitinu frekari aðgang að gögnum og upplýsingum og auka möguleika stofnunarinnar til að sinna eftirlitshlutverki sínu. Sjónir manna höfðu þá beinst að stöðu og styrk eftirlitsins á fyrsta starfsári stofnunarinnar og var þá talið tilefni til að styrkja valdheimildir hennar og stuðla þannig að því að starfsemin skilaði tilætluðum árangri. Heimildir til að kalla eftir upplýsingum og beita dagsektum voru styrktar og einnig voru Fjármálaeftirlitinu veittar sambærilegar heimildir og Samkeppniseftirlitinu til að gera athuganir á starfsstöð og leggja hald á muni og upplýsingar að undangengnum dómsúrskurði. Auk þessa var Fjármálaeftirlitinu veitt heimild til að leggja févíti á eftirlitsskyldan aðila færi hann ekki að kröfum stofnunarinnar. Á hinn bóginn var ekki talið að skoða bæri breytingarnar sem þá voru gerðar sem heildstæða endurskoðun á stöðu og heimildum Fjármálaeftirlitsins.[41] Breytingar voru einnig gerðar með lögum nr. 37/2002 og lögum nr. 50/2003 en næstu verulegu breytingar voru gerðar með lögum nr. 67/2006 en þá fór fram endurskoðun á heimildum og úrræðum Fjármálaeftirlitsins í ljósi þeirrar reynslu sem hlotist hafði af beitingu þeirra auknu heimilda sem Fjármálaeftirlitinu höfðu verið fengnar með lögum nr. 11/2000. Komið höfðu í ljós vandkvæði sem torveldað höfðu fullnægjandi eftirlit á ákveðnum sviðum. Samkvæmt framsögu viðskiptaráðherra á Alþingi var kjarni frumvarpsins sá að taka af allan vafa um að gildissvið laganna næði ekki aðeins til eftirlitsskyldra aðila samkvæmt lögunum heldur einnig til annarra sem heyrðu undir starfsemi stofnunarinnar samkvæmt ákvæðum sérlaga. Kærunefnd um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi samkvæmt 18. gr. laga nr. 87/1998 hafði í nokkrum úrskurðum á árinu 2005 fellt úr gildi ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins um álagningu dagsekta á tiltekna stofnfjáreigendur í Sparisjóði Hafnarfjarðar. Taldi nefndin að ekki hefði verið með nægjanlega skýrum hætti ráðið að ætlun löggjafans hefði verið að veita Fjármálaeftirlitinu heimildir til að beita einstaklinga sem ættu eignarhlut í lögaðila sem ræki eftirlitsskylda starfsemi dagsektum samkvæmt lögum nr. 11/2000 og lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.[42] Voru m.a. gerðar breytingar á 2. og 8. gr. í þessu skyni, auk þess sem almenna eftirlitsákvæðið í 9. gr. og heimildirnar í 11. gr. til beitingar þvingunarúrræða voru skýrðar og styrktar.[43]

Næstu breytingar á lögunum voru gerðar með lögum nr. 55/2007 en það ár hafði farið fram heildarendurskoðun á lagaákvæðum um viðurlög

41. Alþt. 2005-2006, A-deild, bls. 2913.
42. Alþt. B-deild, 2005–2006, bls. 5089.
43. Alþt. A-deild, 2005–2006, bls. 2913.

við brotum á fjármálamarkaði. Lagt var fram frumvarp á Alþingi sem samið var með hliðsjón af niðurstöðum nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum sem skipuð hafði verið árið 2004.[44] Lagðar voru til margvíslegar breytingar á lögum á fjármálamarkaði einkum vegna þess að óvissa þótti hafa ríkt um samskipti og verkaskiptingu lögreglu og ákæruvalds annars vegar og eftirlitsstofnana hins vegar við rannsókn og meðferð efnahagsbrota. Þá var ætlunin að refsiábyrgð vegna brota á fjármálamarkaði yrði afmörkuð nánar.[45] Lög nr. 55/2007 fólu í sér umtalsverðar breytingar á ákvæðum laga um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði. Meðal annars voru sett ákvæði í ýmis lög um fjármálastarfsemi um heimildir Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki og einstaklinga vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna, en slíkar heimildir höfðu fram að því eingöngu verið í lögum um verðbréfaviðskipti frá árinu 2003. Einnig var lögfest heimild til að ljúka minniháttar málum sem varðað gætu stjórnvaldssektum með sátt. Þá var kveðið á um að brot gegn lögum á fjármálamarkaði sættu aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.[46]

Þá ber í þessu sambandi að geta þess að með lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði voru Fjármálaeftirlitinu veittar víðtækar heimildir til inngripa í starfsemi fjármálafyrirtækja í rekstrarvanda. Hlutverk rannsóknarnefndar Alþingis beinist fyrst og fremst að því að gera grein fyrir orsökum og aðdraganda að hruni íslenska bankakerfisins sem átti sér stað seinni hluta árs 2008. Þar sem lög nr. 125/2008 voru sett í kjölfar þeirra aðstæðna sem sköpuðust á íslenskum fjármálamarkaði fellur það fyrir utan viðfangsefni nefndarinnar að gera grein fyrir og leggja mat á þær valdheimildir sem Fjármálaeftirlitinu voru fengnar við gildistöku fyrrgreindra laga.

Hér á eftir verður vikið að einstökum valdheimildum sem Fjármálaeftirlitinu hafa verið veittar frá því að stofnunin var sett á fót árið 1999 og þar til í október 2008. Þá verður leitast við að varpa ljósi á hvernig Fjármálaeftirlitið hefur í starfsemi sinni beitt þeim úrræðum og valdheimildum sem stofnuninni eru fengnar að lögum.

Valdheimildir Fjármálaeftirlitsins
1. Athugasemdir og kröfur um úrbætur
2. Boðun fundar í stjórn eða framkvæmdastjórn fjármálafyrirtækis
3. Dagsektir
4. Févíti
5. Stjórnvaldssektir
6. Sáttir
7. Framkvæmdastjóra eða stjórnarmanni vikið frá
8. Svipting starfsleyfis að hluta eða í heild
9. Tilkynning til lögreglu um brot á lögum á fjármálamarkaði

16.2.5 Athugasemdir og kröfur um úrbætur

Einn af meginþáttum í starfsemi Fjármálaeftirlitsins er að afla gagna og upplýsinga frá eftirlitsskyldum aðilum með viðvarandi fjárhagslegu eftirliti og með vettvangsheimsóknum. Þegar í ljós kemur við eftirlit með einstökum aðilum á fjármálamarkaði að einhverju er ábótavant í starfsemi þeirra hefur stofnunin heimild til að gera almennar athugasemdir og krefjast úrbóta samkvæmt 1. og 2. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. skal Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests komi í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgi ekki lögum og öðrum reglum sem um starfsemina gilda. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. skal Fjármálaeftirlitið gera athugasemdir ef það telur hag eða rekstur eftirlitsskylds aðila að öðru leyti óheilbrigðan og brjóta í bága við eðlilega viðskiptahætti og er við þær aðstæður jafnframt heimilt að krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frest. Lýtur eftirlit Fjármálaeftirlitsins því jöfnum höndum að því hvort starfsemi

44. Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. Reykjavík október 2006.
45. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 4027–4028.
46. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 4026–4028.

Tafla 1. Fjöldi bréfa þar sem Fjármálaeftirlitið gerir athugasemdir og krefst úrbóta

	Fjöldi bréfa
2003–2004	456
2004–2005	224
2005–2006	358
2006–2007	453

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

eftirlitsskyldra aðila uppfyllir þau hlutlægu skilyrði sem sett eru en auk þess hefur stofnunin svigrúm til að leggja huglægt mat á hvort starfsemi þeirra sé heilbrigð þótt ákvæði laga og reglna hafi ekki verið brotin.

Í ársskýrslum Fjármálaeftirlitsins árin 2004–2007 er að finna upplýsingar um fjölda bréfa sem send voru frá stofnuninni þar sem gerðar voru athugasemdir, ábendingar eða kröfur um úrbætur. Eru þær tölur svipaðar frá ári til árs að undanskildu tímabilinu 1. júlí 2004 til 30. júní 2005 en á því tímabili fækkaði slíkum bréfum umtalsvert.

Rannsóknarnefnd Alþingis fór þess á leit við Fjármálaeftirlitið í janúar 2009 að teknar yrðu saman upplýsingar um öll mál á tímabilinu 2006 til október 2008 þar sem heimildum samkvæmt 1. og 2. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 hefði verið beitt. Væri þá einkum leitast við að greina að hvaða marki Fjármálaeftirlitið hefði lagt huglægt mat á starfsemi eftirlitsskyldra aðila og hvaða kröfur hefðu verið gerðar til úrbóta við þær aðstæður. Við greiningu á þeim gögnum sem nefndinni bárust kom í ljós að beiting stofnunarinnar á framangreindum heimildum er ekki sundurliðuð í málaskráningarkerfi Fjármálaeftirlitsins. Kerfið gerir það ekki kleift að kalla fram tölulegar upplýsingar um beitingu einstakra heimilda og því er afar erfitt að afla öruggra og viðhlítandi upplýsinga um þetta atriði. Vegna þess þrönga tímaramma sem rannsóknarnefnd Alþingis var settur reyndist ekki unnt að fara í nánari greiningu til að afla tölulegra upplýsinga um beitingu einstakra heimilda samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Slík greining verður ekki gerð nema með nákvæmri könnun á þeim málum sem stofnuð hafa verið í málaskrá stofnunarinnar en þau eru á annað þúsund ár hvert.[47]

16.2.6 Boðun fundar í stjórn eða framkvæmdastjórn

Ef Fjármálaeftirlitið hefur í störfum sínum orðið þess áskynja að starfsemi eftirlitsskylds aðila er ekki í samræmi við lög eða reglur sem um starfsemina gilda eða er að öðru leyti óheilbrigð eða andstæð góðri viðskiptavenju er Fjármálaeftirlitinu skylt að krefjast þess að úr sé bætt samkvæmt 1. og 2. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 eins og að framan greinir. Þegar svo stendur á er Fjármálaeftirlitinu heimilt á grundvelli 3. mgr. 10. gr. laganna að boða til fundar í stjórn eftirlitsskylds aðila eða framkvæmdastjórn til þess að fjalla um athugasemdir stofnunarinnar og kröfur og leiðir til úrbóta og er fulltrúa Fjármálaeftirlitsins heimilt að stýra fundi og hefur hann málfrelsi og tillögurétt.

Samkvæmt upplýsingum frá starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins hefur stofnunin í afar litlum mæli nýtt sér heimild til að boða til funda í stjórnum eftirlitsskyldra aðila með formlegum hætti.[48] Framkvæmdin mun hafa verið sú að boða framkvæmdastjóra eða stjórn viðkomandi aðila á fund hjá stofnuninni þar sem rætt hefur verið um athugasemdir og eftir atvikum kröfur um úrbætur í starfsemi viðkomandi aðila. Rannsóknarnefndinni hefur ekki verið unnt að afla skjallegra gagna um tíðni eða efni slíkra funda, svo sem fundargerða, og virðist sem Fjármálaeftirlitið hafi ekki boðað til slíkra funda með formlegum hætti.[49] Þá hafa starfsmenn Fjármálaeftirlitsins jafnframt upplýst að venjan hafi verið sú að í kjölfar vettvangsathugana hafi í skýrslum sem gerðar voru um hverja úttekt ávallt verið sett fram sú krafa að nið-

47. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007, bls. 7.
48. Ódags. svar Fjármálaeftirlitsins við gagnabeiðni rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 5. ágúst 2009.
49. Ódags. svar Fjármálaeftirlitsins við gagnabeiðni rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 5. ágúst 2009.

urstöður þeirra og athugasemdir og kröfur um úrbætur yrðu kynntar stjórn þess aðila sem ætti í hlut hverju sinni og að staðfesting þess efnis yrði send Fjármálaeftirlitinu. Ekki hafi þó formlega verið boðað til fundar af því tilefni.[50]

16.2.7 Dagsektir

Við gildistöku laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi var beiting dagsekta meðal þeirra valdheimilda sem Fjármálaeftirlitinu voru veittar til að þvinga eftirlitsskylda aðila til að veita umbeðnar upplýsingar og jafnframt til að knýja eftirlitsskylda aðila til að fara að kröfum stofnunarinnar um úrbætur. Ákvæði 1. mgr. 11 gr. laganna sem mælti fyrir um heimildir til beitingar dagsekta byggðist á sama grunni og sambærilegt ákvæði 41. gr. þágildandi seðlabankalaga.[51]

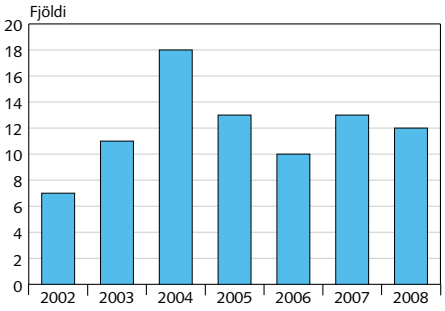
Með lögum nr. 67/2006 var leitast við að styrkja enn frekar heimildir Fjármálaeftirlitsins samkvæmt 11. gr. laga nr. 87/1998 til að leggja dagsektir á eftirlitsskylda aðila, þar á meðal þá sem heyrðu undir eftirlit stofnunarinnar samkvæmt ákvæðum sérlaga, ef vanhöld væru á reglulegum gagnaskilum, eftirlitsskyldir aðilar færu ekki að kröfum um afhendingu annarra gagna en vegna reglubundinna gagnaskila eða færu ekki að kröfum um úrbætur. Töluverð réttaróvissa hafði verið uppi um heimildir Fjármálaeftirlitsins til álagningar dagsekta en með ákvæðinu var leitast við að skýra og auka heimildir þess til að leggja dagsektir og févíti á einstaklinga og lögaðila. Tilefni lagabreytingarinnar mátti, eins og fyrr greinir, m.a. rekja til þess að á árinu 2005 tók stjórn Fjármálaeftirlitsins þá ákvörðun að leggja dagsektir á tilteknа eigendur stofnfjár í Sparisjóði Hafnarfjarðar þar sem þeir neituðu að verða við kröfum stofnunarinnar um tilteknar upplýsingar varðandi stofnfjáreign sína. Kærunefnd um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi felldi ákvörðun Fjármálaeftirlitsins úr gildi á þeim grundvelli að ekki hefði verið með nægjanlega skýrum hætti ráðið að ætlun löggjafans hefði verið að veita Fjármálaeftirlitinu heimildir til að beita einstaklinga sem ættu eignarhlut í lögaðila sem ræki eftirlitsskylda starfsemi dagsektum samkvæmt lögum nr. 11/2000 og lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.[52]

Þá var með lögum nr. 67/2006 mælt fyrir um að stjórn Fjármálaeftirlitsins væri heimilt að fela forstjóra að taka ákvarðanir um dagsektir vegna vanrækslu á reglubundnum gagnaskilum eftirlitsskyldra aðila en þær ákvarðanir höfðu fram að þeim tíma verið teknar af stjórninni. Á fundi stjórnar Fjármálaeftirlitsins hinn 18. júlí 2006 veitti stjórnin forstjóra stofnunarinnar formlegt umboð að taka slíkar ákvarðanir.[53] Ákvarðanir um beitingu dagsekta vegna annarra atriða en vanhalda á reglubundnum skýrsluskilum voru og eru að óbreyttu hjá stjórn Fjármálaeftirlitsins.

Eins og fyrr hefur verið gerð grein fyrir er viðvarandi fjárhagslegu eftirliti sinnt með reglubundinni gagnaöflun frá eftirlitsskyldum aðilum. Fjármálaeftirlitið tekur á móti 4000 skýrslum árlega, flestum á lánasviði.[54] Tiltekinn starfsmaður hefur eftirlit með því að skýrslum sé skilað á réttum

50. Ódags. svar Fjármálaeftirlitsins við gagnabeiðni rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 5. ágúst 2009.
51. Alþt. 1997–1998, A-deild bls. 3963.
52. Alþt. 2005–2006, B-deild, bls. 5089.
53. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins hinn 18. júlí 2006.
54. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007, bls. 7.

Mynd 1
Dagsektir



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

tíma en reglubundnum skýrslum hefur frá ársbyrjun 2007 verið skilað til Fjármálaeftirlitsins á rafrænu formi. Verði vanhöld á að eftirlitsskyldur aðili skili skýrslum á tilskildum tíma hefst undirbúningur dagsektarferlis.

Heimildum Fjármálaeftirlitsins til að leggja á dagsektir var á árunum 2002–2008 að jafnaði beitt í á annan tug tilvika ár hvert, sjá mynd 1. Heimildinni hefur eingöngu verið beitt vegna vanrækslu á skilum umbeðinna gagna til Fjármálaeftirlitsins, oftast vegna þess að reglulegum skýrsluskilum hefur ekki verið sinnt. Stjórn Fjármálaeftirlitsins hefur í tiltölulega fáum tilvikum beitt dagsektarheimildum vegna sérstakrar kröfu um afhendingu gagna. Á hinn bóginn hefur Fjármálaeftirlitið í einu tilviki beitt eftirlitsskyldan aðila févíti vegna þess að ekki var farið að kröfum stofnunarinnar. Áður hefur verið getið álagningar dagsekta á stofnfjáreigendur í Sparisjóði Hafnarfjarðar en auk þess hefur stjórn Fjármálaeftirlitsins lagt dagsektir á tvo aðila til viðbótar vegna sérstakrar kröfu um afhendingu gagna.[55]

16.2.8 Févíti

Fjármálaeftirlitið hefur heimild til að leggja févíti á eftirlitsskyldan aðila brjóti hann gegn ákvörðunum sem stofnunin hefur tekið.[56] Févíti getur numið frá tíu þúsund krónum til tveggja milljóna króna.

Samkvæmt upplýsingum frá starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins hefur heimild til að beita eftirlitsskyldan aðila févíti vegna brota á ákvörðunum stofnunarinnar einungis einu sinni verið beitt á starfstíma hennar en það var árið 2005. Um var að ræða ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins að leggja févíti á Sparisjóð Hafnarfjarðar vegna þess að ekki var farið að kröfu eftirlitsins um að stjórn sparisjóðsins samþykkti engin frekari framsöl á stofnfjárhlutum í sparisjóðnum þar til athugun Fjármálaeftirlitsins á því hvort myndast hefði virkur eignarhlutur væri lokið. Krafan var sett fram með vísan til 10. gr. laga nr. 87/1998, 2. mgr. 11. gr. laganna og 2. mgr. 70. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

16.2.9 Stjórnvaldssektir

Tiltölulega skammt er síðan heimild Fjármálaeftirlitsins til beitingar stjórnvaldssekta var innleidd í íslenska löggjöf um fjármálastarfsemi.

Með lögum nr. 33/2003 um verðbréfaviðskipti var í fyrsta skipti kveðið á um eiginlegar stjórnvaldssektir við brotum á ákvæðum laga um starfsemi á fjármálamarkaði.[57] Samkvæmt 54. gr. þeirra laga hafði stjórn Fjármálaeftirlitsins heimild til að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem bryti gegn ákvæðum 47.–51. gr. laganna en þær fjölluðu um upplýsingaskyldu útgefenda, rannsóknarskyldu fruminnherja, tilkynningarskyldu fruminnherja, birtingu upplýsinga um viðskipti fruminnherja, innherjaskrá og reglur um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti innherja.[58] Sektarfjárhæðir gátu numið frá 10 þúsund krónum til tveggja milljóna króna og skyldu þær renna í ríkissjóð. Við ákvörðun sekta skyldi taka tillit til alvarleika brots. Öðrum brotum á ákvæð-

55. Ódags. svar Fjármálaeftirlitsins við gagnabeiðni rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 5. ágúst 2009.
56. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 87/1998.
57. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 4028.
58. Heimild Fjármálaeftirlitsins til beitingar stjórnvaldssekta var að finna í 74. gr. þágildandi laga um verðbréfaviðskipti nr. 33/2003 en heimildin var bundin við brot gegn ákvæðum 59. gr. og 62.–67. gr. Ákvæðin vörðuðu þá umgjörð innherjaupplýsinga og meðferð þeirra sem var ætlað að koma í veg fyrir eiginleg innherjasvik.

um laganna bar að vísa til lögreglu til rannsóknar. Með lögum nr. 31/2005 um breytingu á lögum nr. 33/2003 voru heimildir Fjármálaeftirlitsins til beitingar stjórnvaldssekta við brotum á tilteknum ákvæðum laga nr. 33/2003 auknar. Ný lög um verðbréfaviðskipti nr. 108/2007 tóku gildi 1. nóvember 2007 og í 141. gr. þeirra er mælt fyrir um heimild Fjármálaeftirlitsins til að beita stjórnvaldssektum vegna brota á nánar tilgreindum ákvæðum laganna sem talin eru upp í 45 töluliðum.[59]

Í öðrum lögum um fjármálastarfsemi var að finna almennt ákvæði þar sem kveðið var á um að brot gegn viðkomandi lögum vörðuðu sektum eða fangelsi allt að einu eða tveimur árum. Ekki var gerður greinarmunur á einstökum brotum og refsirammi var hinn sami vegna allra ákvæða viðkomandi laga. Með lögum nr. 33/2003 um verðbréfaviðskipti og lögum nr. 30/2003 um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði var farin sú leið að tilgreina sérstaklega í lögunum hvaða brot gætu varðað stjórnvaldssektum og hvaða brot gætu varðað sektum og fangelsi, eins og að ofan greinir. Þessi leið var farin vegna þess að talið var að varnaðaráhrif og virkni viðurlaga við brotum á lögum um verðbréfaviðskipti yrðu meiri ef betur væri skilgreint hvaða háttsemi varðaði stjórnvaldssektum eða refsingu og hvers eðlis hún væri.[60]

Hinn 27. október 2004 skipaði forsætisráðherra, að tillögu dómsmálaráðherra og viðskiptaráðherra, nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum. Verkefni nefndarinnar var að móta ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahagsbrotum, þ.e. hvenær rétt væri að beita stjórnvaldssektum eða beita viðurlögum, og beindist athugun nefndarinnar einkum að Samkeppniseftirlitinu og Fjármálaeftirlitinu og verkaskiptingu milli þeirra og lögreglu og ákæruvalds.[61] Nefndin lauk störfum í október 2006 og með hliðsjón af niðurstöðum hennar var í janúar 2007 lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði sem varð að lögum nr. 55/2007 sem fyrr er getið. Á árunum þar á undan höfðu komið upp álitaefni og jafnvel óvissa um verkaskiptingu lögreglu og ákæruvalds og eftirlitsstofnana innan stjórnsýslunnar við rannsókn og meðferð efnahagsbrota og hvernig skerpa mætti varnaðaráhrif viðurlaga við efnahagsbrotum.[62]

Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 55/2007 var vísað til þess að ýmis sjónarmið hefðu verið uppi um það hvort beita ætti refsingum eða stjórnsýsluviðurlögum við lögbrotum. Niðurstaða nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum væri sú að óskynsamlegt væri að lögfesta fangelsisvist sem möguleg viðurlög við of mörgum brotum þegar slíkri refsingu væri sjaldan beitt nema vegna fárra og alvarlegra brota. Lögfesting strangra viðurlaga væri til þess fallin og draga úr almennum varnaðaráhrifum. Mæltist nefndin til þess að í sérrefsilögum er lytu að brotum á fjármálamarkaði yrðu aðeins veigamestu brotin gerð refsiverð.[63] Tiltekið yrði í sérlögum um starf-

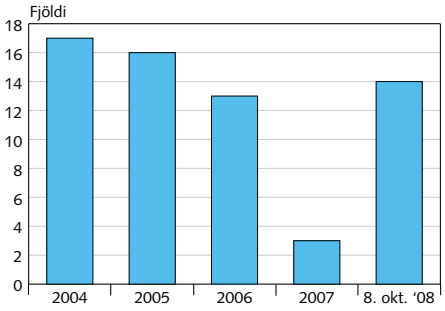
59. Meðal þeirra ákvæða laga nr. 108/2007 sem geta varðað stjórnvaldssektum eru 1. og 2. mgr. 78. gr. um flöggunarskyldu, 1. mgr. 87. gr. um birtingu útgefanda á upplýsingum tilkynninga, 96. gr. um sendingu upplýsinga til Fjármálaeftirlitsins, 1. mgr. 100. gr. um tilboðsskyldu, 117. gr. um markaðsmisnotkun og milligöngu fjármálafyrirtækis, 123. gr. um innherjasvik, 127. gr. um birtingu upplýsinga um viðskipti stjórnenda, 128. gr. um innherjaskrá og 129. gr. um tilkynningu innherja.
60. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 4029–4230.
61. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 4027. Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. Forsætisráðuneytið, október 2006, bls. 1.
62. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 4026.
63. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 4029. Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. Forsætisráðuneytið, október 2006, bls. 1.

semi á fjármálamarkaði hvaða ákvæði þeirra gætu orðið grundvöllur refsinga og hvaða ákvæði gætu orðið grundvöllur stjórnsýsluviðurlaga og að viðurlög í löggjöf sem heyrði undir Fjármálaeftirlitið yrðu samræmd.

Í samræmi við tillögur nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum voru gerðar breytingar á viðurlagaákvæðum fjölmargra laga um fjármálastarfsemi.[64] Í fyrsta lagi var afmörkuð nánar refsiábyrgð vegna brota gegn þessum lögum. Í öðru lagi var kveðið á um heimild, hliðstæða þeirri sem Fjármálaeftirlitið hafði samkvæmt lögum nr. 33/2003, til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna. Í þriðja lagi voru lögfest sérstök fyrningarákvæði varðandi heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir. Í fjórða lagi skyldu brot gegn lögum um starfsemi á fjármálamarkaði einungis sæta opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu. Í fimmta lagi voru lögfest ákvæði er mæltu fyrir um rétt einstaklinga til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnsýslustigi með því að neita að tjá sig við meðferð máls og um heimild einstaklinga til að neita að afhenda gögn í tilefni af rannsókn máls. Í sjötta lagi var lögfest heimild Fjármálaeftirlitsins til að ljúka málum vegna tiltekinna brota með sátt.

Frá árinu 2003, þegar Fjármálaeftirlitið fékk að lögum heimild til að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem störfuðu á grundvelli laga nr. 33/2003 um verðbréfaviðskipti, fram til október 2008 beitti Fjármálaeftirlitið stjórnvaldssektum í alls 63 skipti, annars vegar á grundvelli laga nr. 33/2003 um verðbréfaviðskipti og hins vegar laga nr. 108/2007 um sama efni[65] sjá mynd 2. Stjórnvaldssektir hafa í öllum tilvikum verið lagðar á eftirlitsskylda aðila vegna brota á tilteknum formreglum laganna, svo sem brotum á ákvæðum um tilkynningarskyldu um viðskipti fruminnherja. Á hinn bóginn hefur heimild Fjármálaeftirlitsins til beitingar stjórnvaldssekta vegna meintrar markaðsmisnotkunar eða innherjasvika ekki verið nýtt. Slíkum málum hefur verið vísað til lögreglu til frekari rannsóknar, sjá nánar hér síðar um verkaskiptingu lögreglu og Fjármálaeftirlitsins.

Mynd 2
Stjórnvaldssektir samkvæmt lögum um verðbréfaviðskipti



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu hefur sex málum verið lokið með stjórnvaldssekt á grundvelli annarra laga en fyrrgreindra laga um verðbréfaviðskipti frá því að lög nr. 55/2007 tóku gildi í lok mars 2007. Í fjórum þessara tilvika byggðist ákvörðun um stjórnvaldssekt á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Í þremur þeirra var um að ræða brot gegn 1. mgr. 40. gr. laganna sem mælir fyrir um að leita skuli samþykkis Fjármálaeftirlitsins ef aðilar hyggjast eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki.[66] Eitt málið varðaði brot á 38. gr. laganna en í því tilviki hafði eftirlitsskyldur aðili vanrækt að tilkynna Fjármálaeftirlitinu um opnun starfsemi í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins.[67] Þá hefur stjórnvaldssektum verið beitt í tveimur tilvikum á grundvelli laga nr. 60/1994 um vátryggingastarfsemi en

64. Með lögum nr. 55/2007 voru gerðar breytingar á lögum nr. 33/2003 um verðbréfaviðskipti, lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, lögum nr. 34/1998 um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða, lögum nr. 131/1997 um rafræna eignaskráningu verðbréfa, lögum nr. 30/2003 um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði, lögum nr. 60/1994 um vátryggingastarfsemi, lögum nr. 32/2005 um miðlun vátrygginga og lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.
65. Ódags. svar Fjármálaeftirlitsins við gagnabeiðni rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 5. ágúst 2009.
66. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins, 30. júní 2008, 166. fundur.
67. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins, 25. janúar 2008, 160. fundur.

bæði málin vörðuðu brot á 1. mgr. 39. gr. laganna þar sem kveðið er á um skyldu til að leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins vegna kaupa og sölu á virkum eignarhlut í vátryggingafélagi.[68] Þess ber að geta að í skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að hann teldi stjórnvaldssektarmálin vantalin.[69] Vegna þeirra hnökra sem eru á skjalaskráningu og lýst er hér síðar kann að vera að upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu um fjölda stjórnvaldssektarmála séu ekki tæmandi.

Athygli vekur að frá því lög nr. 55/2007 um breytingu á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði tóku gildi í mars 2007 og þar til í október 2008 hefur stjórnvaldssektum einungis verið beitt í sex málum ef frá eru talin þau mál sem lokið hefur verið með stjórnvaldssektum á grundvelli laga um verðbréfaviðskipti.

Í bréfi sem rannsóknarnefnd Alþingis barst frá Jónasi Fr. Jónssyni 24. febrúar 2010 kemur fram að eftir gildistöku laga nr. 55/2007 hafi verið settur á laggirnar sérstakur „viðurlagahópur“ í Fjármálaeftirlitinu og ákveðið hafi verið tiltekið verklag þótt þróun hópsins hafi verið í mótun. Í stuttu máli hafi verklagið verið með þeim hætti að fagsviðin stýrðu frumathugun mála. Væri talið að um refsivert brot væri að ræða var ritað minnisblað um málið og það sent til viðurlagahópsins, auk þess sem forstjóra var greint frá stöðu málsins. Viðurlagahópurinn tók við rannsókn málsins og gerði að henni lokinni tillögu um niðurstöðu þess.

16.2.10 Sáttir

Við setningu laga nr. 55/2007 um breytingu á viðurlögum við brotum á fjármálamarkaði var lögfest heimild Fjármálaeftirlitsins til að ljúka málum með sátt hefði eftirlitsskyldur aðili gerst brotlegur við ákvæði laga sem veita stofnuninni heimild til beitingar stjórnvaldssekta. Þá var jafnframt í þeim lögum kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að setja nánari reglur um beitingu heimildarinnar. Á þeim grundvelli voru af hálfu eftirlitsins settar reglur nr. 1245 um heimild Fjármálaeftirlitsins til að ljúka málum með sátt hinn 20. desember 2007. Í reglunum er nánar kveðið á um heimild til sáttargerðar, á hvaða stigi málsmeðferðar kemur til álita að bjóða sátt, almennt um ferli við sáttargerð, um þagnarrétt og um birtingu sáttar í samræmi við gagnsæisstefnu Fjármálaeftirlitsins. Meginröksemdin fyrir lögfestingu heimildar til að ljúka málum með sátt var sú að mikill tími og fjármagn færu í að uppfylla kröfur stjórnsýsluréttarins um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvarðana. Það ætti jafnt við hvort sem efnislegur ágreiningur væri á milli Fjármálaeftirlitsins og málsaðila eður ei.[70]

Frá gildistöku reglna nr. 1245 í desember 2007 fram til 1. október 2008 voru sáttir boðnar í fjórum málum, öllum vegna brota á tilteknum ákvæðum laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti. Í júlí 2008 var boðin sátt í fyrsta skipti en um var að ræða tvö mál sem vörðuðu brot á 127. gr. um birtingu upplýsinga um viðskipti stjórnenda. Þá voru sáttir boðnar í tveimur málum til viðbótar, í öðru vegna brota á ákvæði 126. gr. um tilkynningarskyldu fruminnherja og í hinu bæði vegna brota á 126. gr. og á ákvæði 125. gr. um rannsóknarskyldu fruminnherja. Var sáttum hafnað í öllum tilvikum nema einu.

68. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins, 18. desember 2007, 159. fundur.
69. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 41–42.
70. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 4034.

Heimild til sáttarboða vegna brota á lögum um fjármálastarfsemi nær eingöngu til þeirra brota sem varðað geta stjórnvaldssektum. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. reglna nr. 1245 nær heimild forstjóra og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins til sáttargerðar ekki til *meiri háttar brota* sem refsiviðurlög liggja við. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög saknæmi brots. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 87/1998 skulu meiri háttar ákvarðanir bornar undir stjórn stofnunarinnar. Meiri háttar ákvarðanir hafa verið skilgreindar í reglum um störf stjórnar. Á hinn bóginn hafa enn ekki verið mótuð viðmið innan stofnunarinnar um það hvenær brot sem varðað geta stjórnvaldssektum teljist minni háttar og megi ljúka með sátt.

16.2.11 Framkvæmdastjóra eða stjórnarmanni vikið frá

Samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 getur Fjármálaeftirlitið, ef stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar eftirlitsskyldra aðila uppfylla ekki hæfisskilyrði þeirra sérlaga sem um starfsemina gilda, krafist þess að viðkomandi láti af störfum, ýmist tímabundið eða til frambúðar. Ef kröfum Fjármálaeftirlitsins er ekki sinnt innan hæfilegra tímamarka getur Fjármálaeftirlitið einhliða vikið viðkomandi frá störfum. Slíkar aðgerðir útiloka ekki beitingu annarra heimilda þess.

Ákvæði um heimild Fjármálaeftirlitsins til að víkja stjórnarmanni eða framkvæmdastjóra frá störfum var eitt þeirra úrræða sem lögfest var árið 2006 með lögum nr. 67/2006. Í athugasemdum í frumvarpinu kom fram að slíkt úrræði gæti rúmast innan heimilda samkvæmt ákvæði 1. og 2. mgr. 10. gr. en telja yrði nauðsynlegt að taka allan vafa af og kveða með skýrum hætti á um þessa heimild Fjármálaeftirlitsins.[71]

Í VII. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki eru ýmis ákvæði um stjórn og starfsmenn fjármálafyrirtækja. Segir þar fyrst í 50. gr. að um stjórn fjármálafyrirtækis gildi ákvæði laga um hlutafélög, enda sé ekki á annan veg mælt í lögum um fjármálafyrirtæki. Er það einkum IX. kafli laga um hlutafélög nr. 2/1995 sem hér er átt við.[72] Í 1. og 2. mgr. 52. gr. laga nr. 161/2002 eru ákvæði um hæfisskilyrði stjórnar og framkvæmdastjóra:

1. Þeir skulu vera lögráða.
2. Þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota.
3. Þeir mega ekki í tengslum við atvinnurekstur hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum, lögum um fjármálafyrirtæki eða löggjöf um einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld eða þeim sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.
4. Þeir skulu búa yfir nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt.
5. Þeir mega ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að ætla að þeir misnoti aðstöðu sína eða skaði fyrirtækið.

71. Alþt. 2005–2006, A-deild, bls. 2918.
72. Stefán Már Stefánsson: *Hlutafélög og einkahlutafélög og fjármálamarkaðir.* Reykjavík 2003, bls. 27.

Fjármálaeftirlitið hefur á undanförnum árum framkvæmt sérstakt hæfismat á framkvæmdastjórum fjármálafyrirtækja þegar nýir einstaklingar taka við slíku starfi og við veitingu starfsleyfa með vísan til 52. gr. laga nr. 161/2002 og 8. gr. laga nr. 87/1998.

Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með hæfi ofangreindra aðila er viðvarandi og því getur komið til athugunar á hæfi þeirra í öðrum tilvikum en að ofan greinir. Samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998, eins og henni var breytt með lögum nr. 67/2006, getur Fjármálaeftirlitið einhliða vikið stjórnarmönnum eða framkvæmdastjórum frá störfum sem ekki uppfylla hæfisskilyrði þeirra sérlaga sem um starfsemina gilda. Samkvæmt upplýsingum frá starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins hefur heimild 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 ekki verið beitt frá því hún var innleidd með lögum nr. 67/2006. Á hinn bóginn hefur í nokkrum tilvikum komið til þess að menn hafi sagt sjálfir upp störfum eða verið sagt upp störfum hjá eftirlitsskyldum aðila eftir að Fjármálaeftirlitið hefur gert athugasemdir um hæfi viðkomandi. Þá hefur Fjármálaeftirlitið í nokkrum tilvikum gert athugasemdir við stjórnarsetu á grundvelli hagsmunaárekstra en aldrei hefur komið til þess að Fjármálaeftirlitið hafi gert kröfu um að stjórnarmenn víki sæti eða talið þörf á að gera það einhliða.[73]

16.2.12 Svipting starfsleyfis

Fjármálafyrirtæki þurfa leyfi til starfsemi sinnar en um slík starfsleyfi og umsóknir þar um er fjallað í II. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Fjármálaeftirlitið veitir starfsleyfi og hefur auk þess heimild til afturköllunar þeirra í heild eða að hluta í þeim tilvikum sem greinir í 9. gr. laganna, þ.e.:

1. hafi fyrirtæki fengið starfsleyfi á grundvelli rangra upplýsinga eða á annan óeðlilegan hátt,
2. fullnægi fyrirtækið ekki ákvæðum laganna um stofnfé, hlutafé, eigið fé eða fjölda stofnfjáreigenda,
3. nýti fyrirtækið ekki starfsleyfið innan tólf mánaða frá því það var veitt, afsali sér ótvírætt leyfinu eða hætti starfsemi í meira en sex mánuði samfellt,
4. fullnægi hluthafar, stjórnarmenn og stjórnendur fyrirtækis ekki þeim hæfisskilyrðum sem fram koma í 42. og 52. gr.,[74]
5. sé um að ræða náin tengsl fjármálafyrirtækis við einstaklinga eða lögaðila með þeim hætti sem getur um í 18. gr.,[75]
6. hafi ráðstafanir sem gripið hefur verið til á grundvelli ákvæða um inngrip Fjármálaeftirlitsins í eignir, réttindi og skyldur fjármálafyrirtækis skv. 100. gr. a ekki náð árangri eða hafi verið kveðinn upp úrskurður um slit fyrirtækisins samkvæmt XII. kafla,
7. brjóti fyrirtækið að öðru leyti alvarlega eða ítrekað gegn lögunum, reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim.[76]

73. Ódags. svar Fjármálaeftirlitsins við gagnabeiðni rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 5. ágúst 2009.
74. Sjá umfjöllun hér að ofan um hæfisskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja.
75. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga nr. 161/2002 skal starfsleyfi ekki veitt ef náin tengsl fjármálafyrirtækis við einstaklinga eða lögaðila hindra eftirlit með fyrirtækinu af hálfu Fjármálaeftirlitsins. Hið sama á við ef lög eða reglur sem gilda um slíka tengda aðila hindra eftirlit.
76. Heimildin kom inn með lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

Samkvæmt upplýsingum frá starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins hefur í einu tilviki komið til þess að stofnunin hafi afturkallað starfsleyfi. Um var að ræða mál sem kom upp á árinu 2004 þar sem starfsleyfi Fjárverndar Verðbréfa (síðar NordVest) var afturkallað að hluta, þ.e. félagið var svipt leyfi til eignastýringar þar sem það uppfyllti ekki kröfur um eiginfjárhlutfall.[77]

16.2.13 Tilkynning til lögreglu um brot á lögum um starfsemi á fjármálamarkaði

Við gildistöku laga nr. 87/1998 var mælt fyrir um tilkynningarskyldu Fjármálaeftirlitsins til lögreglu ef eftirlitsskyldur aðili hefði að mati stofnunarinnar gerst brotlegur við lög og reglur sem Fjármálaeftirlitinu var falið að framfylgja og brot væru alvarleg. Þá var jafnframt kveðið á um að slíkar aðgerðir skyldu tilkynntar viðskiptaráðherra þegar í stað eða þeim ráðherra sem annars færi með yfirstjórn viðkomandi málefna. Í athugasemdum við 11. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 87/1998 sagði að þegar gripið væri til slíkra aðgerða væru mál komin á það alvarlegt stig að nauðsynlegt væri að tilkynna viðskiptaráðherra um þær og þeim ráðherra sem annars færi með málefni viðkomandi aðila, t.d. fjármálaráðherra að því er varðaði málefni lífeyrissjóða og samgönguráðherra að því er varðaði Ferðamálasjóð.[78] Með lögum nr. 11/2000 var Fjármálaeftirlitinu jafnframt gert skylt að tilkynna stjórn viðkomandi aðila um tilkynningu til lögreglu.

Með 6. gr. laga nr. 67/2006 um breytingu á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit var aukið við ákvæði um tilkynningarskyldu Fjármálaeftirlitsins til lögreglu. Áður hafði stofnuninni eingöngu borið skylda til að tilkynna lögreglu um meint brot eftirlitsskyldra aðila á lögum um starfsemi á fjármálamarkaði eins og þeir voru skilgreindir í lögum nr. 87/1998. Með lögum nr. 67/2006 var gerð sú breyting að Fjármálaeftirlitinu var gert skylt að tilkynna lögreglu jafnframt ef einstaklingar og lögaðilar hefðu að mati eftirlitsins með refsiverðum hætti gerst brotlegir við lög eða reglur sem Fjármálaeftirlitinu væri falið að framkvæma. Þá var skylda Fjármálaeftirlitsins til að greina ráðherra frá tilvísun til lögreglu felld á brott. Talið var að með hliðsjón af sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins stæðu ekki rök til þess að ráðherra væri greint frá þessum aðgerðum stofnunarinnar. Breytingunni var ætlað að undirstrika sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins gagnvart ráðherra. Þá var með hliðsjón af rannsóknarhagsmunum mælt fyrir um undantekningu frá skyldu Fjármálaeftirlitsins til að tilkynna stjórn aðila eða viðkomandi aðila um fyrirhugaðar aðgerðir, þ.e.a.s. í þeim tilvikum þegar ætla mætti að ráðstafanir Fjármálaeftirlitsins næðu að öðrum kosti ekki fram að ganga.[79]

Þá voru enn gerðar breytingar á ákvæðum um tilkynningu til lögreglu og um verkaskiptingu lögreglu og ákæruvalds með lögum nr. 55/2007 um breytingu á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði sem samin voru með hliðsjón af niðurstöðum fyrrgreindrar nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 55/2007 kom fram að komið hefðu upp álitaefni og í sumum tilvikum ríkt nokkur óvissa um samskipti og verkaskiptingu lögreglu og ákæruvalds

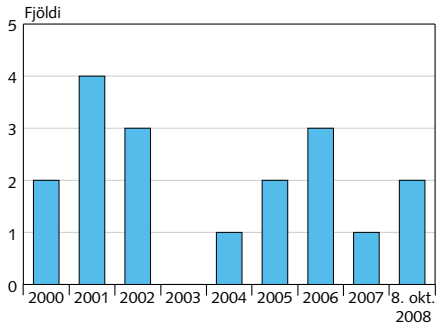
77. Ódags. svar Fjármálaeftirlitsins við gagnabeiðni rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 5. ágúst 2009.
78. Alþt. 1997–1998, A-deild, bls. 3963.
79. Alþt. 2005–2006, A-deild, bls. 2919–2920.

annars vegar og eftirlitsstofnana hins vegar við rannsókn og meðferð efnahagsbrota.[80] Nauðsynlegt væri að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsýsluviðurlög væru hvort tveggja lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki kæmi til þess að málið yrði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu. Þegar svo stæði á ætti það að falla í hlut eftirlitsstjórnvaldsins að meta hvort ljúka bæri máli með stjórnsýsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Til þess að koma þeirri skipan á var í sérlögum um starfsemi á fjármálamarkaði sem breytt var við gildistöku laga nr. 55/2007 mælt fyrir um að ef brot sætti bæði stjórnvaldssektum og refsingu bæri Fjármálaeftirlitinu að meta hvort mál skyldi kært til lögreglu eða hvort því yrði lokið með stjórnvaldssekt hjá stofnuninni.[81] Á hinn bóginn ber Fjármálaeftirlitinu að vísa meiri háttar brotum til lögreglu en brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots.

Á mynd 3 gefur að líta fjölda mála sem Fjármálaeftirlitið hefur vísað til lögreglu frá árinu 2000 til 8. október 2008.

Á tímabilinu frá 2000 til októbermánaðar 2008 sendi Fjármálaeftirlitið átján mál til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra. Flest voru málin árið 2001, samtals 4, en árið 2003 var ekkert mál sent til lögreglunnar. Í sjö þessara átján mála var rannsókn hætt eða mál felld niður. Ákært var í fimm málum, sátt var gerð í fjórum tilvikum og kæra var afturkölluð í einu máli. Af þeim fimm málum sem ákært var í lyktaði þremur með sakfellingu, sýknað var í einu máli og ákvörðun tekin um að áfrýja því ekki og eitt málið er enn til rannsóknar.[82] Yfirlit yfir mál sem Fjármálaeftirlitið hefur beint til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra frá gildistöku laga nr. 87/1998, 1. janúar 1999.[83]

Mynd 3
Vísun mála til lögreglu



Heimild: Ríkislögreglustjóri.

16.2.14 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur kannað þróun löggjafar um eftirlit með fjármálastarfsemi á Norðurlöndunum og er það mat hennar að heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins hafi þróast með svipuðum hætti og gerðist varðandi systurstofnanir þess í nágrannalöndum Íslands. Það vekur því athygli að tiltölulega fáum málum hefur verið lokið með formlegri beitingu valdheimilda. Þegar virt eru þau alvarlegu brot sem Fjármálaeftirlitið benti á í skýrslum sínum eftir vettvangsathuganir og nánar verður greint frá hér á eftir verður ekki annað séð en tilefni hefði verið til að grípa til slíkra úrræða í fleiri málum en raun ber vitni. Nánar verður vikið að beitingu valdheimilda í kafla 16.5 hér á eftir.

80. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 4026.
81. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 4033.
82. Samkvæmt lista yfir mál og afdrif þeirra sem rannsóknarnefnd Alþingis fékk frá ríkislögreglustjóra.
83. „Yfirlit yfir þau mál sem Fjármálaeftirlitið hefur beint til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjórans frá gildistöku laga nr. 87/1998.“ Bréf ríkislögreglustjóra, dags. 14. ágúst 2009, sent samkvæmt beiðni rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 5. ágúst 2009.

16.3 Verkefni Fjármálaeftirlitsins og nýting ráðstöfunartíma

16.3.1 Verkefni Fjármálaeftirlitsins

Eitt meginhlutverk Fjármálaeftirlitsins er að hafa eftirlit með fjárhagslegri stöðu eftirlitsskyldra aðila, en nánari ákvæði um fjárhagslegar kröfur sem gerðar eru til fjármálafyrirtækja er að finna í sérlögum um viðkomandi flokk fjármálafyrirtækja.[84] Hvað varðar fjárhagslegt eftirlit er oft greint á milli eftirlits með fjármálastöðugleika sem hér á landi er í höndum Seðlabanka Íslands og fjárhagslegri stöðu einstakra fjármálafyrirtækja sem hér á landi er í höndum Fjármálaeftirlitsins. Margs konar snertifletir eru þó milli þessara tveggja eftirlitshlutverka og er því nauðsynlegt að náin samskipti og góð upplýsingamiðlun sé á milli stofnana sem hafa þessa tvo þætti eftirlits með höndum. Fjármálaeftirlitið sinnir eftirlitshlutverki sínu með viðvarandi fjárhagslegu eftirliti annars vegar (oft kallað „off-site“ eftirlit) og vettvangsathugunum hins vegar („on-site“ eftirlit). Auk þess annast stofnunin ýmis önnur verkefni sem tengjast eftirlitsstarfseminni, svo sem upplýsingamiðlun[85], leyfisveitingar, hæfismat[86], kvartanir og neytendamál, hér eftir nefnd önnur eftirlitsverkefni.

Eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlitsins má flokka í þrenns konar verkefni.
- Viðvarandi fjárhagslegt eftirlit
- Vettvangsathuganir
- Önnur eftirlitsmál

Viðvarandi fjárhagslegu eftirliti er sinnt með gagnaöflun en Fjármálaeftirlitið fær um 4.000 skýrslur á ári frá eftirlitsskyldum aðilum.[87] Stór hluti gagnanna berst með reglulegum gagnaskilum, en einnig eru sendar út gagnaöflunarbeiðnir vegna sérstakra aðstæðna eða tilfallandi verkefna. Nánar er fjallað um viðvarandi fjárhagslegt eftirlit í kafla 16.4.1.

Í vettvangsathugunum er leitast við að staðfesta að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög og reglur. Vettvangsathugunum getur líka verið ætlað að staðreyna með úrtaki hvort skýrsluskil gefi raunsanna mynd af viðkomandi fjármálafyrirtæki. Nánar er fjallað um vettvangsathuganir í kafla 16.5.

Auk viðvarandi eftirlits og vettvangsheimsókna sinnir lánasvið Fjármálaeftirlitsins ýmsum öðrum lögbundnum eftirlitsverkefnum. Eins og fram kemur í kaflanum hér á eftir um nýtingu ráðstöfunartíma fara um 24,4% af heildarráðstöfunartíma Fjármálaeftirlitsins í þennan flokk annarra eftirlitsverkefna, en það eru um 44% af þeim tíma sem varið er í skilgreind eftirlitsverkefni. Verkefni sem falla undir þennan flokk eru fjölbreytt og eru nokkur þau helstu talin hér upp en ekki er um tæmandi talningu að ræða.[88] Fjármálaeftirlitið veitir starfsleyfi og viðbótarstarfsleyfi og hefur eftirlit með því að skilyrði starfsleyfis séu áfram fyrir hendi.[89] Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með starfsheimildum fjármálafyrirtækja og tekur við tilkynningum m.a. um hliðarstarfsemi og tímabundna starfsemi fyrirtækjanna.[90] Stofnunin hefur einnig eftirlit með virkum eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum.[91] Þá metur Fjármálaeftirlitið hæfi stjórnenda og stjórnarmanna.[92] Í því skyni safn-

84. Sjá t.d. lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 þar sem m.a. er kveðið á um lágmarksstofnfé, eigið fé og skyldu til að hafa yfir að ráða nægu lausu fé.
85. Skýrslur Fjármálaeftirlitsins þar sem birtar eru í samandregnu formi tölulegar upplýsingar um fjármálamarkaðinn, fundir með matsfyrirtækjum og fjölmiðlum, upplýsingar sem birtar eru á grundvelli gagnsæisstefnu stofnunarinnar.
86. Starfsleyfi, hæfismat stjórnenda og eigenda virkra eignarhluta.
87. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins árið 2007, bls. 7.
88. *Gæðahandbók. Lánasvið – hlutverk og verkefni*. Fjármálaeftirlitið, kafli 1.02.08.02.00.
89. II. kafli A laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.
90. IV. kafli A laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.
91. IV. kafli C laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.
92. VII. kafli laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.

ar stofnunin upplýsingum frá öllum stjórnarmönnum fjármálafyrirtækja og framkvæmir hæfispróf á stjórnendum. Haft er eftirlit með aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.[93] Loks má nefna beitingu úrræða eins og dagsekta og stjórnvaldssekta og meðferð fyrirspurna og kvörtunarmála sem stofnuninni berast.

Meðal meginverkefna Fjármálaeftirlitsins er þátttaka í reglusetningu á fjármálamarkaði. Stofnunin gefur út almenn leiðbeinandi tilmæli sem varða starfsemi hóps eftirlitsskyldra aðila.[94] Þá tekur Fjármálaeftirlitið þátt í innleiðingu tilskipana og reglugerða Evrópusambandsins og mótun löggjafar með þátttöku í nefndum á vegum viðskiptaráðuneytisins. Loks kemur stofnunin að mótun löggjafar Evrópusambandsins á undirbúningsstigi með þátttöku í starfi samtaka evrópskra eftirlitsaðila.[95]

Auk eftirlitsverkefna og reglusetningar þarf Fjármálaeftirlitið eins og aðrar stofnanir að sinna almennum rekstrarmálum, svo sem skrifstofuhaldi, bókhaldi og fjármálum, mannauðsstjórnun o.fl. Segja má að Fjármálaeftirlitið sé fyrst og fremst upplýsinga- og þekkingarstofnun þar sem miklu magni upplýsinga er safnað saman og þarfnast þær greiningar. Upplýsingatæknimál eru því sérstaklega krefjandi þáttur í starfsemi Fjármálaeftirlitsins.

16.3.2 Upplýsingar um nýtingu ráðstöfunartíma

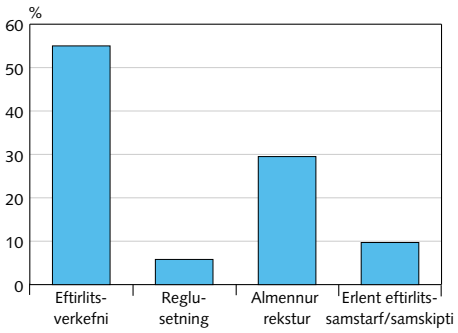
Tímaskráningarkerfi Fjármálaeftirlitsins veitir yfirsýn yfir það hvernig tíma starfsmanna er varið. Upplýsingar um hlutfallslega skiptingu ráðstöfunartíma[96] eftir flokkum eftirlitsskyldra aðila hafa þýðingu við álagningu eftirlitsgjalds, en upplýsingarnar geta líka nýst vel í stjórnun stofnunarinnar. Ráðstöfunartími Fjármálaeftirlitsins var í byrjun þess tímabils sem hér er til skoðunar, þ.e. árin 2002–2008, um 45.000 stundir á ári. Frá árinu 2005 fór skráðum vinnustundum að fjölga í takt við fjölgun starfsmanna og voru á árinu 2008 orðnar rúmlega 73.000.

Tafla 2. Ráðstöfunartími starfsmanna Fjármálaeftirlitsins

	Heildarfjöldi skráðra tíma á árinu	*Fjöldi starfsmanna í lok árs*
2002	45.868	36
2003	44.579	36
2004	45.039	33
2005	48.185	32
2006	52.471	44
2007	62.306	47
2008	73.375	62

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Mynd 4
Skipting ráðstöfunartíma Fjármálaeftirlitsins eftir verkefnum 2002–2008
Hlutfallsskipting ráðstöfunartíma á meginverkefni

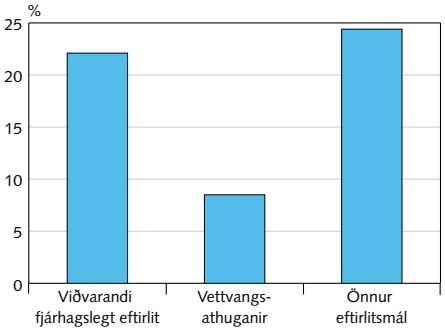


Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Á mynd 4 má sjá hvernig tími starfsmanna skiptist niður á meginverkefni eftirlitsins.[97] Fjármálaeftirlitið nýtir að jafnaði um 55% af ráðstöfunartíma í eftirlitsverkefni. 29,5% í almenn rekstrarmál, 5,8% í reglusetn-

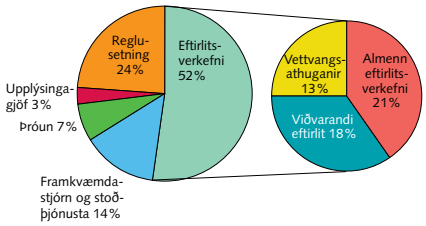
93. Lög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 64/2006.
94. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.
95. CEBS, Committee of European Banking Supervisors; CESR, Committee of European Securities Regulators, CEIOPS, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors.
96. Ráðstöfunartími er hér skilgreindur sem heildarfjöldi vinnustunda sem skráður var á verkefni í málaskráningarkerfi Fjármálaeftirlitsins.
97. Meðaltal áranna 2002–2008 að báðum árum meðtöldum.

Mynd 5
Skipting ráðstöfunartíma Fjármálaeftirlitsins milli eftirlitsþátta 2002–2008
Hlutfallsskipting á ráðstöfunartíma



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Mynd 6
Notkun danska fjármálaeftirlitsins á mannauði sínum við að rækja verkefni sín



Heimild: Beretning om Finanstilsynets virksomhed.

ingarvinnu og tæp 9,7% í erlent samstarf. Þátttaka í reglusetningarvinnu Evrópusambandsins er hluti af erlendu samstarfi sem einnig nýtist við innleiðingu í íslensk lög og mætti því flokka með reglusetningarvinnu.

Mynd 5 sýnir að af þeim tíma sem varið er í eftirlitsverkefni fer um 22,1% í viðvarandi fjárhagslegt eftirlit, vettvangsathuganir taka um 8,5% af ráðstöfunartíma og um 24,4% er varið í önnur eftirlitsmál.

Af samanburði við sambærilegar tölur frá danska fjármálaeftirlitinu (Finanstilsynet) má ráða að um mun er að ræða milli landanna hvað varðar ráðstöfun á tíma og lýtur hann einkum að reglusetningu og vettvangsathugunum. Þar er um umtalsvert hærra hlutfall að ræða hjá Finanstilsynet, en 24% af tíma stofnunarinnar fara í reglusetningarvinnu miðað við tæp 6% hérlendis og vettvangsathuganir taka 13% af tíma danska fjármálaeftirlitsins en 8,5% hérlendis.[98] Sjá mynd 6.

Önnur verkefni Fjármálaeftirlitsins, sérstaklega þau sem falla í flokkinn „önnur eftirlitsmál“, eru að miklu leyti til komin vegna utanaðkomandi umsókna, tilkynninga, beiðna og kvartana. Fjármálaeftirlitinu ber lögboðin skylda til að sinna slíkum erindum, oft innan tiltekinna fresta.

Hlutfallsleg skipting ráðstöfunartíma Fjármálaeftirlitsins milli flokka eftirlitsskyldra aðila hefur verið birt í ársskýrslu stofnunarinnar frá árinu 2003, enda hefur sú skipting áhrif á álagningu eftirlitsgjalds. Af þeim tölum má ráða að rúmlega helmingi ráðstöfunartíma sé að jafnaði varið í eftirlit með lánamarkaði, tæpum 22% í eftirlit með lífeyris- og verðbréfasjóðamarkaði, um 20% í eftirlit með vátryggingamarkaði og rúmum 11% í eftirlit með verðbréfamarkaði.[99]

Tafla 3. Hlutfallsleg skipting ráðstöfunartíma Fjármálaeftirlitsins milli eftirlitsskyldra aðila

	2003	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*Meðaltal 2003–2007*	*Meðaltal 2003–2008*
Lánastofnanir	45,2	47,3	54,8	49,9	59,0	65,2	51,2	53,6
Vátryggingarfélög og vátryggingamiðlanir	22,5	26,7	19,4	17,7	16,2	9,7	20,5	18,7
Lífeyris- og verðbréfasjóðamarkaður	28,8	24,6	22,8	21,2	10,5	14,9	21,6	20,5
Verðbréfamarkaður	2,7	0,4	0,7	9,8	13,4	8,2	5,4	5,9
Ýmsir aðilar	0,8	1,0	2,3	1,4	0,9	2,0	1,3	1,4

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

16.3.3 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Þegar bornar eru saman tölur danska fjármálaeftirlitsins og þess íslenska um nýtingu ráðstöfunartíma kemur í ljós að skiptingin á milli verkefna er nokkuð áþekk. Þó er áberandi að minni tíma er varið í vettvangsathuganir og reglusetningu á Íslandi heldur en í Danmörku. Leiða má líkur að því að þegar stofnun er undirmönnuð og vanfjármögnuð verði fyrst skorinn niður sá tími sem fer í verkefni sem stofnunin hefur frumkvæði að sjálf. Þetta á bæði við um vettvangsathuganir en að minna leyti um reglusetningarvinnu.

Vettvangsathuganir hafa mikla þýðingu við eftirlit með fjármálafyrirtækjum. Með þeim er hægt að fá upplýsingar sem ekki verður aflað með reglubundnum skýrsluskilum, sérstaklega hvað varðar eftirlit með því að lögum

98. „Beretning om Finanstilsynets virksomhed.“ Statsrevisoratet, 14. september 2005, bls. 15.
99. Meðaltal áranna 2003 til og með 2007. Árið 2008 er ekki tekið með þar sem eftirlit með lánastofnunum tók óvenjulega mikinn tíma vegna aðstæðna og bankahruns.

og reglum sé fylgt. Vettvangsathuganir hafa einnig mikilvægu hlutverki að gegna við að staðreyna réttmæti þeirra upplýsinga sem fjármálafyrirtækin gefa í reglubundnum skýrsluskilum og eru því nauðsynlegt tæki til að koma á og viðhalda gæðum upplýsinga í skýrsluskilum.

Draga má í efa að stofnun, sem ekki getur sinnt frumkvæðisvinnu eins og vettvangsathugunum nema að takmörkuðu leyti, geti sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti þegar til lengri tíma er litið.

Þá verður að ætla að minni virkni hjá Fjármálaeftirlitinu hér á landi en hjá því danska við að setja reglur og hafa almenn áhrif á breytni fjármálafyrirtækjanna með reglustjórn hafi haft skaðleg áhrif, ekki síst þar sem þeirri stefnu var almennt fylgt hér á landi að innleiða aðeins lágmarksreglur EES-gerða.

16.4 Viðvarandi fjárhagslegt eftirlit

16.4.1 Reglubundin skýrsluskil

16.4.1.1 Almennt

Í lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi[100] er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti „óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem það telur þörf á". Því viðamikla verkefni sem kallast viðvarandi fjárhagslegt eftirlit (e. prudential supervision/off-site supervision) er ekki lýst nánar í lögunum.[101] Fjármálaeftirlitið hefur einnig í sérlögum víðtækar heimildir til að afla gagna og upplýsinga.

Viðvarandi fjárhagslegu eftirliti er sinnt með gagnaöflun frá eftirlitsskyldum aðilum, gagnaúrvinnslu og mati sérfræðinga á innkomnum gögnum sem leitt getur til viðbragða ef ástæða er til. Gögn berast vegna reglubundinna skýrsluskila eftirlitsskyldra aðila eða vegna sérstakrar upplýsingasöfnunar þar sem óskað er eftir upplýsingum vegna tilfallandi verkefna eða sérstakra aðstæðna. Í sumum tilvikum er í skýrslum farið fram á sjálfsmat svarenda, en í öðrum tilvikum er krafist staðfestingar þriðja aðila, oftast ytri endurskoðenda, á að upplýsingar séu réttar. Á grundvelli innkominna gagna fer fram greining og má nýta slíkar upplýsingar til að leggja mat á áhættu hjá tilteknum eftirlitsskyldum aðila eða markaði í heild. Fjármálaeftirlitið hefur birt hluta af þeim upplýsingum sem safnað er með þessum hætti í samandregnu formi, sbr. ársreikningaskýrslur og vanskilaskýrslur.[102]

Fjármálaeftirlitið tekur á móti um 4.000 skýrslum á ári eins og áður segir.[103] Lánasvið safnar flestum tegundum af reglubundnum skýrslum eða 32 tegundum. Vátryggingasvið safnar 26 tegundum reglubundinna skýrslna. Lífeyris- og verðbréfasjóðasvið safnar 15 tegundum og verðbréfasvið 8.[104] Sumar tegundir skýrslna eru sendar einu sinni á ári, en aðrar oftar, allt upp í vikulega. Fjöldi eftirlitsskyldra aðila er mismikill eftir sviðum. Verðbréfasjóðir og sjóðsdeildir eru fjölmennasti hópurinn sem skilar skýrslum reglubundið (um 80). Næstir þeim eru lífeyrissjóðir (37) og sparisjóðir (16).[105]

---

100. Lokamálsliður 1. mgr. 9. gr. laga. nr. 87/1998.
101. Í þessu sambandi skal þó getið reglugerðar nr. 560/2001 um beitingu dagsekta og févítis í opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi sem sett var á grundvelli laga nr. 87/1998, en þar er m.a. fjallað um heimild til beitingar dagsekta ef reglubundin gagnaskil eru vanrækt.
102. Sjá á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins: Lánamarkaðir, útgefið efni, skýrslur: http://fme.is/?PageID=470
103. *Íslenskur fjármálamarkaður.* Ársskýrsla 2007. Fjármálaeftirlitið 2007.
104. Fjármálaeftirlitið: Yfirlitsblað yfir skýrslur. Afhent rannsóknarnefnd Alþingis skv. upplýsingabeiðni 1. september 2009.
105. Sjá á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins: Eftirlitsskyldir aðilar, heildarlisti yfir eftirlitsskylda aðila.

Tafla 4. Yfirlit yfir helstu reglubundnu skýrslur sem lánasvið Fjármálaeftirlitsins tekur við frá viðskiptabönkum

Heiti skýrslu	*Tíðni skýrsluskila*
Ársskýrslur og árshlutareikningar	Hálfsárslega/ ársfjórðungslega[1]
Skýrsla endurskoðanda um endurskoðun ársreiknings	Árlega
Eiginfjárskýrslur, Basel I og II	Ársfjórðungslega
Stórar áhættuskuldbindingar	Ársfjórðungslega
Fyrirgreiðsla við venslaða aðila	Hálfsárslega
Viðskipti við tengda aðila	Ársfjórðungslega
Skýrsla frá endurskoðanda um viðskipti fjármálafyrirtækis við venslaða aðila	Árlega/annað hvert ár[2]
Útlán og vanskil	Ársfjórðungslega
Yfirlit yfir útlán með veði í íbúðarhúsnæði	Ársfjórðungslega
Yfirlit yfir fastvaxtaáhættu	Ársfjórðungslega
Yfirlit yfir útlán með veði í hlutabréfum og öðrum verðbréfum	Ársfjórðungslega
Kröfur/skuldir við erlenda aðila	Hálfsárslega
Yfirlit yfir langtímalántöku utan Íslands, staða og hreyfingar	Ársfjórðungslega[3]
Yfirlit yfir aðra þjónustustarfsemi og hliðar-starfsemi skv. 21. og 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki	Hálfsárslega

1. Ársfjórðungslega ef skráð í kauphöll
2. Annað hvert ár ef efnahagsreikningur samstæðu er undir 50 milljörðum króna
3. Fjármálafyrirtæki með niðurstöðu efnahags yfir 100 milljörðum króna

Heimild: Fjármálaeftirlitið

16.4.1.2 Verkaskipting innan Fjármálaeftirlitsins

Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu er verkaskipting vegna viðvarandi fjárhagslegs eftirlits, þ.m.t. skýrsluskila, þrískipt:

(1) *Söfnun.* Tilteknir starfsmenn bera ábyrgð á formi skýrslna og leiðbeiningu um útfyllingu. Þá hefur tiltekinn starfsmaður eftirlit með því að skýrslum sé skilað á réttum tíma og sér um undirbúning dagsekta ef svo er ekki.[106]

(2) *Varðveisla og úrvinnsla.* Ábyrgð á að skýrslur séu skráðar og á úrvinnslu upplýsinga bera sérfræðingar sem eru ábyrgðarmenn viðkomandi fjármálafyrirtækis.[107] Þeir eiga jafnframt að leggja mat á þýðingu upplýsinga sem safnað er og bregðast við niðurstöðum með viðeigandi hætti.

(3) *Birting.* Í sumum tilvikum eru upplýsingar úr skýrslum birtar í samandregnu formi eins og sjá má á vef Fjármálaeftirlitsins.

Ekki liggur fyrir innan Fjármálaeftirlitsins yfirlit yfir það hver ber ábyrgð á hverjum ofangreindra þátta varðandi hverja tegund af skýrslu.[108] Þetta veldur hættu á að verkefni falli niður og þá alveg sérstaklega þegar starfsmenn hætta störfum. Dæmi um þetta eru skýrslur um útlán og vanskil. Slíkar skýrslur voru birtar ársfjórðungslega á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins samfellt frá fjórða ársfjórðungi 2001 til ársloka 2006. Í ágúst 2008 var birt fréttatilkynning á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins með skýrslu um útlán og vanskil miðað við lok 2. ársfjórðungs 2008 og eru það nýjustu upplýsingar Fjármálaeftirlitsins um efnið. Ekki verður séð að upplýsingar hafi verið birtar

106. Staðfest samtal við starfsmann Fjármálaeftirlitsins.
107. Staðfest samtal við starfsmann Fjármálaeftirlitsins.
108. Í Focal gæðahandbók Fjármálaeftirlitsins var umsjón og ábyrgð á skýrslum skilgreind í kafla 1.02.08.02.04 í september 2006. Þetta skjal hefur ekki verið uppfært og er úrelt.

á árinu 2007 eða fram á mitt ár 2008. Notandi heimasíðunnar finnur ekki nýjustu upplýsingar sem eru frá 2. ársfjórðungi 2008 undir útgefið efni/skýrslur heldur eingöngu við leit í birtum fréttum.

Á árinu 2007 lögðu nokkrir starfsmenn Fjármálaeftirlitsins fram tillögu um að sett yrði á stofn sérstakt tölfræðisvið sem yrði stoðsvið fyrir öll svið eftirlitsins.[109] Lagt var til að sviðið sinnti þróun og viðhaldi gagnagrunna og tæki saman ýmsar staðlaðar skýrslur í samræmi við þarfir hvers starfssviðs. Í minnisblaði sem fylgdi tillögunni er því lýst að ábyrgðarmenn geti ekki með skilvirkum hætti haft yfirsýn yfir alla helstu áhættuþætti fjármálafyrirtækis á hverjum tíma. Ekki sé hægt að nálgast á einum stað yfirlit yfir stöðu og sögulega þróun allra helstu kennitalna sem varða fjármálafyrirtæki sem viðkomandi starfsmaður beri ábyrgð á. Í minnisblaðinu segir enn fremur: „Heildaryfirsýn um áhættur er ekki aðeins annmörkum háð sökum þess að kennitölur eru dreifðar út um allt í hinum fjölmörgu skýrslum sem berast heldur er söguleg yfirsýn (byggð á sögulegum gögnum) vægast sagt erfið vegna þess að ýmsar eldri skýrslur hafa aldrei verið settar með skipulegum hætti inn í gagnagrunn.“ Ekki var ráðist í þær úrbætur sem þarna var mælt með.

> „Heildaryfirsýn um áhættur er ekki aðeins annmörkum háð sökum þess að kennitölur eru dreifðar út um allt í hinum fjölmörgu skýrslum sem berast heldur er söguleg yfirsýn (byggð á sögulegum gögnum) vægast sagt erfið vegna þess að ýmsar eldri skýrslur hafa aldrei verið settar með skipulegum hætti inn í gagnagrunn.“
>
> Minnisblað starfsmanns Fjármálaeftirlitsins um gagnavinnslu. Mars 2007.

Verkferlar fyrir ábyrgðarmenn fjármálafyrirtækja sem heyra undir lánasvið voru settir fram í gæðahandbók á árinu 2006. Þar er kveðið á um hlutverk ábyrgðarmanna í viðvarandi eftirliti.

Nátengd þeirri miklu upplýsingasöfnun sem fram fer vegna viðvarandi fjárhagslegs eftirlits er opinber birting upplýsinga, oftast í samandregnu formi eftir hópum eftirlitsskyldra aðila. Sem dæmi um þetta má nefna upplýsingar um þróun vanskila, upplýsingar um niðurstöðu álagsprófa á stærstu bankana og ársreikningaskrár sem Fjármálaeftirlitið hefur tekið saman.

16.4.1.3 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Ekki verður séð að skýrsluskilakerfi Fjármálaeftirlitsins hafi nýst sem skyldi þar sem sjálfvirk úrvinnsla er lítil sem engin, sjálfvirkt viðvörunarkerfi (e. early warning system) sem hefur verið í undirbúningi frá árinu 2007 hefur enn ekki verið komið á og starfsmenn vantreysta þeim upplýsingum sem kerfið skilar þeim.[110] Engin sjálfvirk úrvinnsla á sér stað á gögnum lánasviðs, enda þótt undirbúningsvinna hafi farið fram og búið sé að skilgreina þær kennitölur og vikmörk sem nauðsynleg eru til að slík úrvinnsla geti farið fram.[111] Í kafla 16.8.2 er m.a. nánar vikið að því hvernig gagnaúrvinnsla hefur staðið Fjármálaeftirlitinu fyrir þrifum við að fá yfirsýn yfir þróun á starfsemi eftirlitsskyldra aðila yfir lengra tímabil.

16.4.2 Álagspróf

16.4.2.1 Almennt um álagspróf sem Fjármálaeftirlitið beitir

Fjármálaeftirlitið hefur frá árinu 2003 beitt fjölþættu álagsprófi á eiginfjárhlutföll fjármálafyrirtækja á lánamarkaði.[112] Álagsprófið gerir ráð fyrir að fjármálafyrirtæki standist samtímis áföll í formi tiltekinnar lækkunar á hluta-

109. Minnisblað starfsmanns Fjármálaeftirlitsins um gagnavinnslu. Mars 2007.
110. *Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla. Greining á vandamálum og tillögur um aðgerðir*. Artemis, júlí 2009.
111. *Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla. Greining á vandamálum og tillögur um aðgerðir.* Artemis, júlí 2009, bls. 5.
112. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2003, bls. 4.

bréfum, markaðsskuldabréfum, vaxtafrystingu/virðisrýrnun útlána og fullnustueigna og áhrifa af lækkun á gengi íslensku krónunnar án þess að eiginfjárhlutfallið fari niður fyrir lögboðið lágmark. Álagsprófinu hefur verið beitt ársfjórðungslega frá árinu 2006.

Samkvæmt upplýsingum frá starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins hefur stofnunin á liðnum árum verið að bæta við þau álagspróf sem beitt er á rekstur fjármálafyrirtækja.[113] Auk framangreinds álagsprófs hefur Fjármálaeftirlitið framkvæmt álagspróf sem ná t.d. til fastvaxtaáhættu vegna liða í lánabók, viðbótarálags vegna útlánatapa og lausafjáráhættu.[114]

Haustið 2007 var komið á fót sérstökum viðbúnaðarhópi innan Fjármálaeftirlitsins[115] sem nánar er fjallað um í kafla 16.10.4. Í störfum hópsins fór fram frekari greining á áhættu í starfsemi fjármálafyrirtækja, þ. á m. áhættumatsgreining á sex stærstu viðskiptabönkunum (svokallað CAMELS próf). Þá var í starfi hópsins bætt við frekari álagsprófum á bankana sem fólu m.a. í sér prófun á áhrifum af breytingum á verðmati veða og tapi stórra áhættuskuldbindinga.

Hér á eftir er að finna stutta umfjöllun um þau álagspróf sem Fjármálaeftirlitið hefur beitt. Þar sem niðurstöður álagsprófanna beinast gjarnan að áhrifum á eigið fé er nauðsynlegt að fjalla fyrst í stuttu máli um eftirlit með eigin fé, en nánari umfjöllun um það efni er að finna í kafla 9.

16.4.2.2 Eftirlit með eiginfjárstöðu og álagspróf

Eitt helsta sérkenni banka er hversu mikið þeir eru skuldsettir umfram önnur fyrirtæki. Þetta gerir kröfu til þess að vel sé fylgst með eiginfjárstöðu þeirra. Lágt eiginfjárhlutfall þýðir að bankar eru mjög viðkvæmir fyrir breytingum á virði eigna sinna. Í lögum er því að finna nákvæmar reglur um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja, sem skal nema 8% að lágmarki. Þar er einnig kveðið á um að stjórn og framkvæmdastjóri fjármálafyrirtækis skuli leggja mat á eiginfjárþörf fyrirtækisins með hliðsjón af áhættustigi fyrirtækisins. Það er því gert ráð fyrir að fyrirtæki meti sjálf hvort lágmarkseiginfjárkrafa laga sé fullnægjandi í eigin tilviki. Þá getur Fjármálaeftirlitið kveðið á um hærri eiginfjárgrunn en sem nemur 8% af áhættugrunni að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og gripið til annarra ráðstafana svo sem að krefjast þess að dregið sé úr áhættu sem starfsemi fjármálafyrirtækis felur í sér ef fjármálafyrirtækið uppfyllir ekki ákvæði laga um eigið fé.

Í X. kafla laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 er kveðið á um lágmarkseiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja. Árið 2004 setti Fjármálaeftirlitið reglur nr. 530/2004[116] sem ætlað var að veita fjármálafyrirtækjum aukið aðhald. Reglurnar fólu í sér útfærslu á heimildinni í 84. gr. laga nr. 161/2002 til að ákveða hærra lágmarkshlutfall eigin fjár en hið lögbundna 8% hlutfall. Í reglunum er byggt á sérstöku áhættumatskerfi og álagsprófi. Uppfylli fjármálafyrirtæki ekki tiltekin viðmið í áhættumælingunum[117] kemur til við-

113. „Stress tests performed by the FME." Glærukynning fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, dags. 3. júlí 2009. Fjármálaeftirlitið.
114. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007 (*Íslenskur fjármálamarkaður*), bls. 13.
115. *Skýrsla um viðbúnaðarhóp Fjármálaeftirlitsins (FME) í tengslum við athugun rannsóknarnefndar Alþingis.* Fjármálaeftirlitið 2. júlí 2009, bls. 1.
116. Reglur um viðmið við mat Fjármálaeftirlitsins á áhættu fjármálafyrirtækja og ákvörðun um eiginfjárhlutfall umfram lögbundið lágmark nr. 530/2004.
117. Fjármálafyrirtækin þurfa í fyrsta lagi að standast álagsprófið, sbr. 3. gr. reglnanna, en í öðru lagi verður vegin heildareinkunn þeirra að jafnaði að vera lægri en 2,25 samkvæmt því áhættumatskerfi sem nánar er lýst í viðaukum I-III með reglunum, sbr. 2. gr.

ræðna sem getur lokið með því að Fjármálaeftirlitið ákveði hærra lágmarkshlutfall eigin fjár.[118] Á næstu misserum eftir setningu reglnanna var síðan unnið að innleiðingu nýrra alþjóðlegra eiginfjárreglna (Basel II) en þær tóku gildi í ársbyrjun 2007, í samræmi við breytingar á eiginfjárákvæðum laga nr. 161/2002 sem lögfestar voru í lok árs 2006. Í samræmi við heimild í þeim lögum setti Fjármálaeftirlitið í mars 2007 nýjar reglur um eiginfjárkröfu og áhættugrunn fjármálafyrirtækja nr. 215/2007. Lagabreytingin tók gildi í lok árs 2006.[119] Reglurnar sem settar voru í kjölfarið og skýrsluformið um eiginfjárstöðu sem nú er notað og kallað er COREP[120] byggjast á ákvæðum tilskipunar Evrópusambandsins 2006/48/EB um stofnun og rekstur lánastofnana og 2006/49/EB um eiginfjárkröfu fjárfestingarfyrirtækja og lánastofnana.[121]

16.4.2.3 Fjölþætt álagspróf Fjármálaeftirlitsins

Eins og áður segir tók Fjármálaeftirlitið upp sérstakt álagspróf[122] í kjölfar gildistöku laga nr. 161/2002[123] og er því ætlað að skapa grundvöll fyrir hugsanlegar ákvarðanir um hærra hlutfall eigin fjár en lögbundið lágmark.[124] Álagsprófinu hefur verið beitt ársfjórðungslega og frá árinu 2006 hafa upplýsingar um niðurstöðu varðandi stærstu bankana verið birtar á sex mánaða fresti.[125] Álagsprófið miðast við stöðuna á tilteknum tímapunkti, þ.e. í lok hvers ársfjórðungs. Það nær til markaðsáhættu er tengist hlutabréfum og skuldabréfum, útlánaáhættu og áhrifa af veikingu íslensku krónunnar á fjárhagsstöðu fyrirtækjanna. Viðmiðin á undanförnum misserum hafa verið eftirfarandi, sbr. reglur nr. 530/2004, eins og þeim var breytt með reglum nr. 177/2006:

- 20% lækkun á virði vaxtafrystra/virðisrýrðra útlána og fullnustueigna.
- 25% lækkun á virði erlendra hlutabréfa í eigin áhættu.
- 35% lækkun á virði innlendra hlutabréfa í eigin áhættu.
- 7% lækkun á virði markaðsskuldabréfa í eigin áhættu.
- 25% hækkun á gengisbundnum hluta eiginfjár- og áhættugrunns.[126]

Uppfylli fjármálafyrirtæki ekki ofangreind viðmið og kröfur um heildareinkunn gera reglurnar ráð fyrir að til viðræðna komi milli Fjármálaeftirlitsins og viðkomandi fjármálafyrirtækis um þær ráðstafanir sem stjórnendur hyggjast grípa til í því skyni að uppfylla sett lágmarksskilyrði. Að loknu samráði kemur til álita af hálfu Fjármálaeftirlitsins að krefjast hærra lágmarkshlutfalls eigin fjár en 8% fyrir viðkomandi fyrirtæki að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Samkvæmt upplýsingum Fjármálaeftirlitsins hefur þessari heimild ekki verið beitt á því tímabili sem hér er til skoðunar, þ.e. frá 2002 til 1. október

118. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2004, bls. 4. Reglunum var síðar breytt með reglum nr. 177/2006 og álagsprófið þyngt.
119. Lög nr. 170/2006 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.
120. Skýrsluformið sem Fjármálaeftirlitið notar er endurgerð útgáfa af Guidelines on Common Reporting (COREP) frá CEBS (Committee of European Banking Supervisors).
121. Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council, of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions.
122. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2003, bls. 5.
123. Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.
124. Reglur nr. 530/2004 um viðmið við mat Fjármálaeftirlitsins á áhættu fjármálafyrirtækja og ákvörðun um eiginfjárhlutfall umfram lögbundið lágmark.
125. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 13.
126. 3. gr. reglna nr. 530/2004, sbr. reglur nr. 177/2006.

2008. Í nokkrum tilvikum hefur samráðsferli verið hafið, en því lokið án þess að Fjármálaeftirlitið hafi krafist hækkunar á eiginfjárhlutfalli.[127]

Eins og fyrr segir birtir Fjármálaeftirlitið niðurstöður álagsprófa á sex mánaða fresti hvað varðar stærstu fjármálafyrirtækin. Sumarið 2008 framkvæmdi Fjármálaeftirlitið álagspróf sem miðaðist við 30. júní 2008 og stóðust fjórir stærstu viðskiptabankarnir það allir. Af því tilefni sendi stofnunin út tilkynningu 14. ágúst 2008 þar sem sagði m.a.: „Jónas Fr. Jónsson, forstjóri FME: „Niðurstöður álagsprófsins sýna að eiginfjárstaða bankanna er sterk og getur þolað töluverð áföll. Stjórnendur og hluthafar bankanna þurfa að leggja áherslu á að viðhalda sterkri eiginfjárstöðu og jafnvel efla hana, en eiginfjárþörfina þarf reglulega að endurmeta með hliðsjón af mismunandi áhættuþáttum í rekstri og stefnu hvers fyrirtækis.““[128]

Hinn 21. ágúst 2008 birtist á ný frétt á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins um sama efni þar sem sagði m.a.: „Jónas Fr. Jónsson, forstjóri FME, segir niðurstöðu álagsprófsins sýna að undirstöður íslensku bankanna séu traustar og að eiginfjárstaða þeirra sé sterk. „Þessar niðurstöður sýna að bankarnir geta staðist veruleg áföll. Þá voru rekstrarniðurstöður þeirra á fyrri helmingi ársins góðar, jafnvel þó eingöngu sé litið til arðsemi eiginfjár án gengishagnaðar og óreglulegra tekna þá var hún á bilinu 15%-19% sem verður að teljast vel viðunandi.“ Jónas segir þessa sterku stöðu mikilvæga í ljósi þess umróts sem verið hefur á alþjóðlegum fjármálamörkuðum í kjölfar vandræða á bandarískum húsnæðislánamarkaði. „Þau gögn sem við höfum aflað sýna að áhætta tengd bandarískum fjármálagerningum af þessu tagi eru takmörkuð hjá íslenskum fjármálafyrirtækjum eða um 3% af eiginfjárgrunni þeirra. Engu að síður sýnir órói síðustu vikna mikilvægi þess að fjármálafyrirtæki hugi vel að eignagæðum“ segir Jónas.“[129]

Tafla 5. Heildarniðurstaða álagsprófs m.v. lok júní 2008

	Kaupþing	*Lands-bankinn*	*Glitnir*	*Straumur-Burðarás*
Eiginfjárhlutfall (CAD hlutfall)	11,20	10,30	11,20	25,40
Þar af eiginfjárþörf A (Tier 1)	9,30	8,20	8,00	23,20
Eiginfjárhlutfall (CAD) eftir álagspróf	10,60	9,40	10,80	21,50
Áhrif af álagsprófi (hlutfall)	-0,60	-0,90	-0,40	-3,90

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Í skýrslum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um Ísland árin 2007 og 2008 hafði verið lögð áhersla á að álagsprófin þyrfti að endurbæta, en þar sagði m.a.: „[T]he stress testing models used by the FME and CBI require further improvement. The current FME stress tests only take into account the impact from an initial shock, and thus underestimate the impact on bank soundness from second-round shocks.“[130]

Í skýrslu sjóðsins um fjármálastöðugleika frá 2008 sagði enn fremur: „Both the CBI and the FME conduct stress tests that indicate the banking

127. Samtal við Ragnar Hafliðason, dags. 25. september 2009.
128. Sjá vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, http://www.fme.is/?PageID=576&NewsID=303.
129. Sjá vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, http://www.fme.is/?PageID=14&NewsID=188.
130. International Monetary Fund: *Iceland. Selected Issues.* 26. júlí 2007, bls. 27.

system is resilient but the intensity of shocks should be strengthened. […] It was recommended, […], that stress tests be conducted that (i) assume continued disruption in global markets; (ii) envision a sharper deterioration in credit quality; and (iii) consider the joint impact of market declines on the collateralized credit portfolio and bank balance sheets.“[131]

Samkvæmt upplýsingum frá starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins hafa breytingar á álagsprófunum verið í undirbúningi, en þess hefur verið beðið að reglur sem lúta að annarri stoð í Basel II reglupakkanum verði innleiddar.[132] Páll Gunnar Pálsson, sem var forstjóri Fjármálaeftirlitsins frá árinu 1999 til 2005, lýsti því við skýrslutöku að þegar á árinu 2004 hefði staðið til að gera breytingar á álagsprófun bankanna, m.a. þannig að tekið yrði tillit til lausafjáráhættu. Aðspurður um það hvernig Fjármálaeftirlitið hefði getað hægt á vexti bankanna svaraði hann: „Fjármálaeftirlitið gat fyrst og fremst dempað stækkunarmöguleika bankanna með því að gera hærri eiginfjárkröfur. Og það sem Fjármálaeftirlitið gerði og byrjaði á árinu 2000, að stilla upp svona áhættumatskerfi og álagsprófi. Álagsprófið er það sem er meira þekkt í dag og ekki af góðu einu vegna þess að það var notað sem rök fyrir því að það væri allt í lagi þegar það var ekkert allt í lagi, sem er alveg hræðilegt. Við kynntum þetta sem lið í eftirlitinu. Þetta átti aldrei að verða aðalatriðið eða eina atriðið í eftirlitinu, það átti aldrei að verða það og það er alveg skelfilegt hvernig þetta fór. Þegar við, svo kölluðum eftir lagaheimildunum með hjálp IMF, fengum þær 2002 og við, og þá strax vorum við farin að ná árangri í að hækka eiginfjárhlutföllin hjá sparisjóðunum. Við fórum strax að sýna bönkunum […] þessi álagspróf sem hafði þau áhrif, áður heldur en að lögin komu og reglurnar voru settar, að þeir fóru að hækka eiginfjárhlutföllin sín og í ræðunni 2004, þegar, þá voru reglurnar formlega komnar á, eða hvort það var 2003, að þá sögðum við: „Við erum að fara að endurskoða þessar reglur strax vegna þess að þróun verðbréfamarkaðar er með þeim hætti og að þetta álagspróf, það gerir ekki nægilega grein fyrir gengisáhættu og það gerir ekki nægilega grein fyrir lausafjáráhættu.“ Við sögðum þetta þegar við settum reglurnar.“[133]

Álagsprófið hafði því verið gagnrýnt, bæði innan húss og utan, en þó höfðu niðurstöður þess mikil áhrif á starfsemi Fjármálaeftirlitsins þar sem ekki var hægt að mati Jónasar Fr. Jónssonar, forstjóra eftirlitsins, að grípa inn í starfsemi bankanna eða krefja þá um að draga úr áhættu þegar hlutlægir mælikvarðar voru í lagi. Í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis var Jónas spurður hvort starfsmenn Fjármálaeftirlitsins hefðu ekki verið búnir að koma auga á veikleika hjá Landsbankanum á árinu 2008. Jónas svaraði spurningunni svo: „Ja, við sáum náttúrulega það að þrýstingurinn var […] að aukast […] það var alveg ljóst og lá fyrir í mörgum spám að íslenska efnahagslífið var að snúast til hins verra. Ég meina það var fjármálakrísa, en við getum sagt að hún gekk í ákveðnum bylgjum, þannig að tímabilið og fram einhvern tíma í svona lok júlí var svona tiltölulega þægilegt andrúmsloft, svona lognið á undan storminum,[…] við virtumst svona allavegana vera í ákveðnu vari, sem síðan fer upp einhvern tímann í ágúst og verður alveg bölvanlegt endanlega í september. Þannig að svona hlutlægt lítandi á gögn, lítandi á uppgjör Landsbankans sem var nýkomið, lítandi á þau gögn sem við vorum að fá frá

131. International Monetary Fund: *Iceland. Financial System Stability Assessment Update*. 19. ágúst 2008, bls. 7.
132. Staðfest samtal við starfsmann Fjármálaeftirlitsins.
133. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 30.

„Þannig að svona hlutlægt lítandi á gögn, lítandi á uppgjör Landsbankans sem var nýkomið, lítandi á þau gögn sem við vorum að fá frá þeim, lausafjárskýrslu og annað, þá var ekkert sem benti til þess að þeir væru að sigla inn í einhver vandamál og hérna allir bankarnir voru að „reporta“ að þeir, ég man nú ekki hvað þeir, það var nú ágætt, það var fundur sem Landsbankinn var nú með held ég 23. september um hvað langtímahorfurnar væru nú ágætar og það eru nú reyndar ágætis upplýsingar sem koma þar fram.“

Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 12.

þeim, lausafjárskýrslu og annað, þá var ekkert sem benti til þess að þeir væru að sigla inn í einhver vandamál […] það var fundur sem Landsbankinn var nú með held ég 23. september um hvað langtímahorfurnar væru nú ágætar og það eru nú reyndar ágætis upplýsingar sem koma þar fram.“[134]

16.4.2.4 Önnur álagspróf Fjármálaeftirlitsins

Inngangur

Hér á eftir fer stutt lýsing á öðrum álagsprófum sem Fjármálaeftirlitið hefur beitt. Athugasemdir rannsóknarnefndarinnar koma í beinu framhaldi af lýsingu á prófunum.

Viðbótarálagspróf á markaðsáhættu

Síðla árs 2007 og á árinu 2008 voru í tengslum við vinnu viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins framkvæmd viðbótarálagspróf á markaðsáhættu viðskiptabankanna fimm og tveggja stærstu sparisjóðanna.[135] Viðmiðin sem stuðst var við í álagsprófinu voru þau að gert var ráð fyrir 30% lækkun á gengi hlutabréfa í eigu viðkomandi banka, 7% lækkun á gengi skuldabréfa í eigu hans og 20% veikingu á gengi íslensku krónunnar. Þarna var því verið að horfa sérstaklega til markaðsáhættu, en álagið var ekki þyngt frá þeim mælikvörðum sem notaðir eru í fjölþætta álagsprófinu. Það vekur athygli þar sem markaðsskilyrði höfðu verið erfið og miklar umframhækkanir höfðu orðið á íslenskum hlutabréfamarkaði á árunum á undan. Af þeim gögnum um álagspróf sem rannsóknarnefnd Alþingis fékk frá Fjármálaeftirlitinu má sjá að þetta tiltekna álagspróf var framkvæmt á fyrsta ársfjórðungi 2008 á Landsbanka, Glitni, Kaupþingi, Straumi, Icebank, Spron og Byr. Eiginfjárhlutfall Icebank fór úr 10,4% í 7,6% við þetta álag. Mestu munaði þar um 1,7% lækkun á eiginfjárhlutfalli við 7% lækkun á gengi skuldabréfa, enda kemur fram í skjalinu að Icebank hafi á þessum tíma átt sem nam 222% af eigin fé í markaðsskuldabréfum í Glitni og Landsbankanum. Bréf var sent til Icebank er varðar þetta mál í lok september 2008.

Athygli vekur, þar sem verið var að taka markaðsáhættu sérstaklega út, að álagsprófið skyldi ekki hafa verið tekið skrefinu lengra og áhrifin af lækkun gengis hlutabréfa ekki eingöngu metin gagnvart eigin bréfum bankanna heldur einnig gagnvart lánum með veðum í hlutabréfum, en markaðsáhætta stóru viðskiptabankanna þriggja vegna slíkra lána var umtalsverð þar sem lán tryggð með veði í verðbréfum námu samkvæmt gögnum Fjármálaeftirlitsins um mitt ár 2007 á bilinu frá 9% af heildarútlánum (Kaupþing) til 19% af heildarútlánum (Landsbankinn). Þá voru bankarnir líka með viðbótarmarkaðsáhættu vegna framvirkra samninga um hlutabréf.

Viðbótarpróf á útlánaáhættu

Á árinu 2008 framkvæmdi Fjármálaeftirlitið viðbótarálagspróf á eiginfjárhlutföll fjármálafyrirtækja þar sem miðað var við stöðuupplýsingar í lok 1. ársfjórðungs. Í fyrstu lotu prófsins var miðað við mesta útlánatap sem orðið hafði á árabilinu 1995 til 2007 (tap á almennum innlendum lánum 1,8%, tap á fasteignalánum 0,2% og tap á erlendum lánum 0%, Domestic 1,8%,

134. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 12.
135. Stress tests performed by the FME. Glærukynning fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, dags. 3. júlí 2009. Fjármálaeftirlitið.

Mortg. 0,2%, Non-domestic 0%). Áhrif til lækkunar á eigin fé þriggja stærstu bankanna voru á bilinu -0,2% til -0,6%, en þeir voru allir um 1,2% til 2,5% yfir lágmarkseiginfjárkröfu samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Í annarri lotu prófsins var miðað við enn meira útlánatap, eða 3% á almennum innlendum útlánum, 1% á fasteignalánum og 2% á erlendum útlánum. Við þessa mælingu fór Glitnir undir lágmarkskröfu eigin fjár á fyrsta ársfjórðungi 2008 og síðan fór Landsbankinn undir lágmarkskröfu eigin fjár um mitt ár 2008. Athygli vekur að ekki verður séð að brugðist hafi verið við þessum niðurstöðum með sérstökum hætti.

Tafla 6. Viðbótarálagspróf á útlánaáhættu

	Kaupþing	*Landsbankinn*	*Glitnir*	*Straumur-Burðarás*
Viðbótarálagspróf á útlánaáhættu, fyrsti ársfjórðungur 2008				
Eiginfjárhlutfall í árslok 2007 eftir hefðbundið álagspróf	10,7	10,5	9,8	15,9
I. Innlend lán 1,8%, húsnæðislán 0,2%, erlend lán 0%	-0,2	-0,5	-0,6	-10,0
Eiginfjárhlutfall eftir álagspróf	10,5	10,0	9,2	15,8
II. Innlend lán 3,0%, húsnæðislán 1,0%, erlend lán 2,0%	-1,5	-1,8	-2,0	-5,0
Eiginfjárhlutfall eftir álagspróf	9,2	8,7	7,8	10,9
Viðbótarálagspróf á útlánaáhættu, annar ársfjórðungur 2008				
Eiginfjárhlutfall í árslok 2007 eftir hefðbundið álagspróf	10,60%	9,40%	10,80%	21,50%
I. Innlend lán 1,8%, húsnæðislán 0,2%, erlend lán 0%	-0,20%	-0,50%	-0,60%	-0,10%
Eiginfjárhlutfall eftir álagspróf	10,40%	8,90%	10,20%	21,40%
II. Innlend lán 3,0%, húsnæðislán 1,0%, erlend lán 2,0%	-1,50%	-1,80%	-2,00%	-5,00%
Eiginfjárhlutfall eftir álagspróf	9,10%	7,60%	8,80%	16,40%

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Álagspróf vegna fastvaxtaáhættu

Fjármálaeftirlitið safnar yfirlitum yfir fastvaxtaáhættu lánastofnana ársfjórðungslega. Álagspróf sem framkvæmt hefur verið af eftirlitinu mælir næmi fjármálafyrirtækja fyrir vaxtabreytingum. Í álagsprófinu var gert ráð fyrir hliðrun vaxtaferils upp um 100 punkta annars vegar og 200 punkta hins vegar. Áhrif þessara breyta á eiginfjárhlutfall endurspeglar hversu viðkvæmt fjármálafyrirtækið er fyrir fastvaxtaáhættu. Ef áhrifin fóru yfir 20% af eiginfjárgrunni var talin þörf á aðgerðum.

Tafla 7. Álagspróf vegna fastvaxtaáhættu

	Kaupþing		*Landsbankinn*		*Glitnir*	
	Hrein vaxtancæmni		*Hrein vaxtancæmni*		*Hrein vaxtancæmni*	
M. kr.	*1% hækkun vaxta*	*2% hækkun vaxta*	*1% hækkun vaxta*	*2% hækkun vaxta*	*1% hækkun vaxta*	*2% hækkun vaxta*
Óverðtryggt alls	247	494	-743	-1.486	2.465	4.929
Verðtryggt alls 31.3.2008	-17.869	-35.738	-4.743	-9.486	-9.463	-18.926
Myntlán alls 31.3.2008	-5.935	-11.870	-7.837	-15.674	3.301	6.603
Breyting alls 31.3.2008	-23.557	-47.114	-13.323	-26.646	-3.697	-7.394
% af eigin fé	-4,01	-8,02	-4,30	-8,59	-1,34	-2,68

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Álagspróf vegna lausafjáráhættu

Líkt og að framan greinir er eftirlit með lausafjárstöðu fjármálafyrirtækja fyrst og fremst í höndum Seðlabankans, þ.e. hann setur reglur um lágmark lauss fjár og getur beitt þá viðurlögum sem ekki mæta kröfum reglnanna. Fjármálaeftirlitið fylgist engu að síður einnig með lausafé og lausafjárstýringu

fjármálafyrirtækja í samræmi við eftirlitsskyldur sínar samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Í 83. gr. laganna er kveðið á um skyldu fjármálafyrirtækja til að „kappkosta að hafa ætíð yfir að ráða nægilegu lausu fé til að geta innt af hendi úttektir á innlánsfé og aðrar greiðslur sem starfsemi hlutaðeigandi fyrirtækis fylgja“. Á árinu 2007 hóf Fjármálaeftirlitið að auka eftirlit sitt með lausafjárstýringu fjármálafyrirtækja.[136] Að mati stofnunarinnar var ekki fullnægjandi að fylgjast eingöngu með lausafjárstöðu móðurfélags líkt og Seðlabankinn gerði og því var hafist handa við það seint á árinu 2007 að afla upplýsinga um lausafjárstöðu bankanna á samstæðugrunni.[137] Upphaf reglulegra skýrsluskila um lausafjárstöðu á samstæðugrunni var 1. janúar 2008 og Fjármálaeftirlitið gaf út leiðbeinandi tilmæli um bestu framkvæmd við lausafjárstýringu í júní sama ár.[138] Fjármálafyrirtæki skila vikulegum skýrslum um 0–8 daga lausafjárstöðu á samstæðugrunni og mánaðarlegum skýrslum á samstæðugrunni um 0–18 mánaða tímabil.

Álagspróf Fjármálaeftirlitsins vegna lausafjáráhættu var framkvæmt á grunni upplýsinga sem Seðlabankinn safnaði saman, þ.e. eingöngu upplýsinga um móðurfélögin. Af álagsprófi sem framkvæmt var miðað við stöðuna 30. apríl 2008 var ljóst að lausafjárstaða Glitnis var verst af stóru bönkunum þremur. Í töflu 9 má sjá niðurstöðu prófsins. Í efstu línunni fyrir hvern banka kom fram hversu mikið laust fé bankarnir hefðu umfram skuldbindingar á hverju tímabili. Þar mátti sjá að Glitnir gæti lent í erfiðleikum eftir einungis mánuð. Næsta lína lýsti því hversu mikið „traust“ laust fé væri í bönkunum og að lokum var álag á innlán aukið til að herma eftir útstreymi innlána og kanna hver áhrif þess á laust fé bankanna væru. Þar kom glögglega í ljós hversu Landsbankinn var háður innlánum þar sem lausafjárstaða hans versnaði til muna með auknu útstreymi innlána. Hlutfallið í lokadálki töflunnar á ef allt er í lagi að vera yfir tölunni 1, sem þýðir að laust fé á næstu tólf mánuðum sé nægjanlegt til að mæta skuldbindingum á því tímabili. Hjá Kaupþingi fór þetta hlutfall rétt undir 1 með auknu álagi á útstreymi innlána. Hjá Landsbankanum fór hlutfallið undir 1 um leið og tekið var út svokallað „ótraust“ laust fé, en hjá Glitni var þetta hlutfall undir 1 alls staðar. Þess ber að geta að fulltrúar Glitnis voru kallaðir á fund í Seðlabanka Íslands um vorið 2008 til að ræða um lausafjárstöðu bankans. Eftir þann fund breyttust lausafjárskýrslur Glitnis umtalsvert til hins betra, enda voru þá fjármunir taldir til lauss fjár í skýrslum bankans sem áður höfðu ekki verið meðtaldir þótt slíkt hefði verið heimilt. Hér var um að ræða vantaldar lausafjáreignir vegna veðhæfra bréfa. Samkvæmt minnisblaði úr Seðlabanka Íslands nam þessi vantalning 56 milljörðum kr. í sértryggðum skuldabréfum.[139] Hafði þessi villa þá verið viðvarandi a.m.k. frá áramótum fram í maí 2008.

Vert er að benda á að þetta lausafjáreftirlit miðaðist við krónur, en ekki aðra gjaldmiðla, þó að slíkt hafi verið í bígerð. Almennt má segja að herða hefði átt verulega á lausafjáreftirliti fyrr. Sú staðreynd að marga mánuði tók

136. Ræða forstjóra Fjármálaeftirlitsins á ársfundi 27. nóvember 2007, bls. 4. Aðgengileg á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4768. Sjá hér og: „Seðlabanki Íslands í samstarfi við Fjármálaeftirlitið fylgist með lausafjárstöðu innlendra fjármálafyrirtækja.“ *Fjármálastöðugleiki 2008*, bls. 70.
137. Skýrsla Guðmundar Jónssonar, sviðsstjóra lánasviðs Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. ágúst 2009, bls. 32.
138. Leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2008 um bestu framkvæmd við lausafjárstýringu fjármálafyrirtækja 5. júní 2008.
139. Minnisblað Tryggva Pálssonar dags. 4. júní 2008, SI 41011.

Tafla 8. Lausafjárálagspróf framkvæmt af Fjármálaeftirlitinu byggt á lausu fé

	0–1 mánuður Ma. kr.	*1–3 mánuðir Ma. kr.*	*3–6 mánuðir Ma. kr.*	*6–12 mánuðir Ma. kr.*	*Alls: 0–12 mánuðir Ma. kr.*	*Laust fé/lausar skuldbindingar %*
Kaupþing 30. apríl 2008						
Greiðsluhæfi (laust fé - lausar skuldbindingar)	516,3	138,5	57,3	-35,3	676,8	167
Greiðsluhæfi, tryggt/öruggt	143,2	36,5	-3,6	-148,6	27,5	103
Greiðsluhæfi, tryggt/öruggt, álag á innlán tvöfaldað[1]	100,5	36,5	-3,6	-148,6	-15,2	99
Landsbankinn 30. apríl 2008						
Greiðsluhæfi (laust fé - lausar skuldbindingar)	404,7	90,2	64,4	14,0	573,3	168
Greiðsluhæfi, tryggt/öruggt	20,8	-21,1	-20,5	-112,3	-133,0	84
Greiðsluhæfi, tryggt/öruggt, álag á innlán tvöfaldað	-111,5	-21,1	-20,5	-112,3	-265,3	73
Glitnir 30. apríl 2008						
Greiðsluhæfi (laust fé - lausar skuldbindingar)	91,9	-55,4	-217,7	-7,2	-188,3	86
Greiðsluhæfi, tryggt/öruggt	-266,5	-119,2	-279,6	-127,7	-793,0	42
Greiðsluhæfi, tryggt/öruggt, álag á innlán tvöfaldað	-284,5	-119,2	-279,6	-127,7	-811,0	41

1. Tvöfalt álag á innlán þýðir að 10% af bundnum innlánum yrðu innleyst innan viku og 20% af öðrum innlánum.

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

að leiðrétta villur í gagnaskilum, sbr. vantaldar lausafjárupplýsingar Glitnis, gefur til kynna að lausafjáreftirliti hafi ekki verið gefinn nógu mikill gaumur.

Álagspróf vegna veðkalla

Haustið 2007 hóf Fjármálaeftirlitið að kalla eftir upplýsingum um veðköll vegna lána með veði í verðbréfum hjá viðskiptabönkunum fimm og fimm öðrum lánastofnunum. Veðköll voru skoðuð þvert á fjármálafyrirtæki til að öðlast betri heildaryfirsýn. Fjármálaeftirlitið hafði óopinber viðmið um lágmarkstryggingarþekju. Ef tryggingarþekja fór niður fyrir 125% var óskað skýringa.[140] Framkvæmt var álagspróf þar sem áhrif lækkunar á virði veða um 5%, 10% og 15% á fjölda veðkalla og tryggingarþekju voru mæld. Sjá töflu 9.

Álagspróf vegna fasteignatryggðra lána

Fjármálaeftirlitið fær ársfjórðungslega send yfirlit yfir útlán með veði í íbúðarhúsnæði. Viðbúnaðarhópur Fjármálaeftirlitsins hóf að framkvæma álagspróf á útlánabók fasteignaveða á árinu 2008 til að meta áhrif lækkunar fasteignaverðs á tryggingarþekju. Mæld voru áhrif 30% lækkunar á fasteignaverði. Eins og sjá má í töflu 10 kom í ljós að umtalsverð lækkun á fasteignaverði myndi hafa veruleg áhrif á þá sparisjóði sem álagsprófið tók til og á Landsbanka Íslands, sérstaklega þegar litið er til þess að um er að ræða vegið meðaltal. Allstór hluti fasteignalána hjá þessum lánastofnunum hefði ekki haft næg veð við þessa lækkun á fasteignaverði. Í apríl 2008 kom fram í grunnspá Seðlabanka Íslands að spáð væri að húsnæðisverð myndi lækka um 30% að raunvirði fram til ársloka 2010. Fjármálaeftirlitið notaði því í raun ekki álag umfram grunnspár í þessu álagsprófi.[141]

140. *Skýrsla um viðbúnaðarhóp Fjármálaeftirlitsins (FME) í tengslum við athugun rannsóknarnefndar Alþingis.* Fjármálaeftirlitið, 2. júlí 2009, bls. 4.
141. Peningamál. Apríl 2008.

Tafla 9. Álagspróf á lán tryggð með veði í verðbréfum

	10. mars – 30. maí 2008	
	Samtals	
M.kr.	*Samstæða*	*Móðurfélag*
Samningar þar sem veð er í verðbréfum		
Fjöldi veðkalla	767	553
Ný veð, alls	161.177	149.683
Ný veð, samtals fyrir 10 stærstu	87.831	79.634
Þvingaðar sölur	0	0
Heildarverðmæti seldra verðbréfa	0	0
Heildarverðmæti veðsettra eigna	1.871.401	749.449
Heildarútsetning (e. total exposure)	1.331.999	587.035
Veðþekja (meðaltal) %	142	131
Ef virði lækkar um 5%		
Áætlaður fjöldi veðkalla	954	677
Áætluð heildarkrafa nýrra veða	229.114	205.800
Áætluð ný veð, heildarfjárhæð fyrir 10 stærstu	127.468	105.757
Áætluð heildarverðmæti veðsettra eigna eftir lækkun	1.795.835	720.013
Áætluð heildarútsetning (e. total exposure)	1.328.158	583.194
Veðþekja (meðaltal) %	137	127
Ef virði veða lækkar um 10%		
Áætlaður fjöldi veðkalla	1.103	761
Áætluð heildarkrafa nýrra veða	244.536	228.327
Áætluð ný veð, heildarfjárhæð fyrir 10 stærstu	125.090	110.971
Áætlað heildarverðmæti veðsettra eigna eftir lækkun	1.722.970	687.455
Áætluð heildarútsetning (e. total exposure)	1.326.784	580.419
Veðþekja (meðaltal) %	131	121
Ef virði veða lækkar um 15%		
Áætlaður fjöldi veðkalla	1.240	837
Áætluð heildarkrafa nýrra veða	279.459	255.898
Áætluð ný veð, heildarfjárhæð fyrir 10 stærstu	106.410	124.101
Áætlað heildarverðmæti veðsettra eigna eftir lækkun	1.648.062	654.920
Áætlað heildarútsetning (e. total exposure)	1.325.551	577.656
Veðþekja (meðaltal) %	125	115

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Álagspróf vegna stórra áhættuskuldbindinga

Fjármálaeftirlitið fær ársfjórðungslega sendar skýrslur um stórar áhættuskuldbindingar fjármálafyrirtækja.[142] Viðbúnaðarhópur stofnunarinnar framkvæmdi á árinu 2008 álagspróf þar sem metin voru áhrif þess á eiginfjárhlutfall fjögurra stærstu viðskiptabankanna að ein stór áhættuskuldbinding tapaðist alveg. Einn lántaki var flokkaður sem stór áhættuskuldbinding í öllum bönkunum fjórum, það er Gaumur og tengdir aðilar. Áhrifin af því að þau útlán töpuðust voru á bilinu 1,4% til 3,2% lækkun á CAD eiginfjárhlutfalli bankanna fjögurra. Mat Fjármálaeftirlitsins var að áhrifin af tapi þessara útlána á bankakerfið í heild hefði þýtt að meðaltals CAD eiginfjárhlutfallið hefði lækkað um 4,5%, úr 13,8% í 9,3%.[143] Þar sem Straumur-Burðarás

142. Með stórum áhættum er átt við útlán og aðra áhættu banka gagnvart einum viðskiptavini eða fleiri tengdum viðskiptavinum, sem nema 10% eða meira af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis. Slíkar áhættur mega ekki fara yfir 25% af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis. Sjá 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007.

143. Stress tests performed by the FME, „Bank stress test b“ frá 13. ágúst 2008, sbr. glærukynningu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, dags. 3. júlí 2009. Fjármálaeftirlitið.

Tafla 10. Lán sem hlutfall af heildarvirði fasteignaveða (byggt á vegnu meðaltali)

Banki[1]	*31. mars 2008, %*	*Eftir 30% lækkun á fasteignaverði, %*
Landsbanki Íslands hf.[2]	67	96
Kaupþing banki hf.	54	77
Glitnir banki hf.	49	71
Spron hf.	64	91
Byr sparisjóður hf.	69	98
Sparisjóðurinn í Keflavík	67	96
Sparisjóður Mýrasýslu	74	105

1. Bankar sem eru með 98% af fasteignaveðum íslenskra banka.
2. Í eignasafni Landsbanka Íslands hf. eru 23% útlána lán til að leysa út eigið fé (equity release loan). Þau eru með veði í verðbréfum til viðbótar við 100% veði í fasteignum. Að teknu tilliti til veða í verðbréfum í þessum lánum er hlutfallið að ofan lægra fyrir Landsbankann eða 58% og 83%.

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

hafði nýverið fengið viðskiptabankaleyfi og eiginfjárhlutfall bankans var á þeim tíma hátt, eða um 24%, var varla lýsandi fyrir áhrifin að tala um meðaltalsáhrif lækkunar eiginfjárhlutfalls. Í töflu 11 er þó hægt að sjá niðurstöður prófanna varðandi hvern banka fyrir sig. Gert var ráð fyrir að fyrirtæki í einum og sama áhættuhópnum færu öll í greiðslustöðvun og að engar heimtur yrðu af lánum. Hvorki var gert ráð fyrir öðrum samhliða áhrifum né eftiráhrifum (smitáhrifum) á önnur fyrirtæki eða verðbréfamarkaði. Að gefnum þessum forsendum hafði FL-Group veruleg áhrif á eiginfjárhlutfall

Tafla 11. Álagspróf vegna stórra áhættuskuldbindinga

Landsbanki Íslands hf.		*Glitnir banki hf.*		*Kaupþing banki hf.*	
Eiginfjárgrunnur	*319.600*	*Eiginfjárgrunnur*	*283.223*	*Eiginfjárgrunnur*	*582.949*
Áhættugrunnur	*3.098.125*	*Áhættugrunnur*	*2.537.072*	*Áhættugrunnur*	*5.215.774*
Eiginfjárhlutfall	*10,30%*	*Eiginfjárhlutfall*	*11,20%*	*Eiginfjárhlutfall*	*11,20%*
Allar tölur í m. kr.					
Nafn	*Áhættuskuldbindingar nettó*	*Nafn*	*Áhættuskuldbindingar nettó*	*Nafn*	*Áhættuskuldbindingar nettó*
Gaumur ehf og tengdir aðilar	66.494	*Gaumur ehf og tengdir aðilar*	39.969	*Baugur Group hf + Mosaic*	152.097
	253.106		243.254		430.852
Eiginfjárhlutfall %	8,30	Eiginfjárhlutfall %	9,70	Eiginfjárhlutfall %	8,50
Áhrif %	-2,00	Áhrif %	-1,40	Áhrif %	-2,70
FL Group hf + Landic	109.680	*FL Group hf + Landic*	71.901		
	209.920		211.322		
Eiginfjárhlutfall %	7,00	Eiginfjárhlutfall %	8,60		
Áhrif %	-3,30	Áhrif %	-2,60		
Björgólfur Thor Björgólfsson	66.363	*Exista hf*	40.973	*Exista hf & Co*	145.518
	253.237		242.250		437.431
Eiginfjárhlutfall %	8,40	Eiginfjárhlutfall %	9,70	Eiginfjárhlutfall %	8,60
Áhrif %	-2,00	Áhrif %	-1,50	Áhrif %	-2,50
Eimskip hf	78.853	*Kjalar hf*	41.291	*Kjalar hf*	67.865
	240.747		241.933		515.084
Eiginfjárhlutfall %	8,00	Eiginfjárhlutfall %	9,70	Eiginfjárhlutfall %	10,00
Áhrif %	-2,30	Áhrif %	-1,50	Áhrif %	-1,20

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Landsbanka Íslands og Glitnis. Miðað við þá stöðu sem komin var upp hjá FL-Group á þessum tíma vekur það athygli að þetta virðist ekki hafa orðið tilefni til frekari athugana af hálfu Fjármálaeftirlitsins. Fyrir lá að Kaupþing myndi verða fyrir verulegum skakkaföllum ef greiðslufall yrði hjá Baugi, en Baugur átti líka í verulegum erfiðleikum allt árið 2008, án þess að ljóst sé hvort Fjármálaeftirlitið hafi vitað af því. Loks lá einnig fyrir að ef kæmi til greiðslufalls Eimskips, sem var að mestum hluta í eigu eiganda Landsbankans, myndi það hafa veruleg áhrif á eiginfjárhlutfall Landsbankans.

16.4.2.5 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Fjármálaeftirlitið hafði aukið við fjölda og fjölbreytileika álagsprófa í aðdraganda falls bankanna í október 2008. Það álagspróf sem lengst hafði verið í notkun hjá stofnuninni (í kaflanum kallað fjölþætt álagspróf) og notað hafði verið í opinberri upplýsingagjöf um stöðu stærstu bankanna var ófullkomið. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis má taka undir þá gagnrýni sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafði sett fram á fjölþætta álagsprófið, þ.e. að bæði hefði verið ástæða til að gera ráð fyrir þyngri áföllum, t.d. meiri lækkun á verði hlutabréfa, og að gera hefði þurft ráð fyrir tveimur bylgjum áfalla. Þá er við mat á áhrifum lækkunar hlutabréfaverðs eingöngu horft til eigin bréfa fjármálafyrirtækjanna, en ekki tekið tillit til þess hversu viðkvæm þau voru fyrir gengi hlutabréfa vegna lána með veði í hlutabréfum og framvirkra samninga um hlutabréf. Við þetta bætist að álag var gert á vaxtafryst/virðisrýrð útlán en slíkt getur haft áhrif á ákvarðanir bankanna um að vaxtafrysta eða virðisrýra útlán. Þeir gætu forðast að gera slíkt og frekar ákveðið að endurlána til að koma í veg fyrir að lán lendi í þessum flokki. Almennt er ekki ráðlegt að hafa álagspróf þess eðlis að þau geti haft áhrif á viðskiptahegðun. Rannsóknarnefndin bendir einnig á að það hefði verið til bóta að gera einhvers konar athuganir á næmni í tengslum við þetta álagspróf til að meta hvaða þættir væru áhættumestir fyrir fjármálastofnanir.

Því er lýst að starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins hafi verið ljóst að auka þyrfti við álagsprófið. Þrátt fyrir þetta settu stjórnendur Fjármálaeftirlitsins með tímanum of mikið traust á niðurstöður álagsprófsins. Rannsóknarnefnd Alþingis vill einnig benda á að í þeirri stöðu sem komin var upp á alþjóðlegum fjármálamörkuðum hefði lausafjáreftirlit þurft að vera mun ítarlegra. Það hefði þá falið í sér söfnun viðeigandi gagna og framkvæmd álagsprófs á grundvelli þeirra. Í lausafjárkreppu skiptir fátt meira máli en laust fé. Þrátt fyrir þetta hélt Fjármálaeftirlitið áfram að leggja áherslu á eiginfjárhlutfall alveg fram að falli bankanna. Vert er að benda á að allir bankarnir voru að því er virtist með eiginfjárhlutfall yfir lágmarki við fall, sem undirstrikar enn frekar mikilvægi lausafjáreftirlits. Áherslan á eiginfjárhlutfall bankanna við framkvæmd álagsprófa leiddi til þess að niðurstöður prófa Fjármálaeftirlitsins urðu verulega villandi síðustu tólf mánuðina fyrir fall bankanna. Enda þótt Fjármálaeftirlitið hafi reynt að bæta lausafjáreftirlit þá gekk það of hægt. Miðað við þá stöðu sem komin var upp á gjaldeyrismarkaði fyrir krónur hefði þurft að leggja allt kapp á að framkvæma lausafjáreftirlit í mismunandi gjaldmiðlum, eða að minnsta kosti í íslenskum krónum annars vegar og erlendum gjaldmiðlum hins vegar (gjaldmiðlaskiptamarkaðir milli erlendra gjaldmiðla voru enn virkir). Ekki virðist heldur hafa verið tekið nægjanlegt tillit til þeirrar áhættu sem leiddi af innlánum í útibúum íslensku bankanna erlendis, þ.e. ef til þess kæmi að áhlaup yrði gert á þessa reikninga. Þetta var enn brýnna

þar sem skýrt merki um þá áhættu hafði t.d. í tilviki Landsbankans komið upp í Bretlandi á vormánuðum 2008.

Enda þótt lausafjáreftirlit sé fyrst og fremst á ábyrgð Seðlabanka Íslands með tilliti til stöðugleika í fjármálakerfi landsins, og gæta hefði þurft að hliðstæðum atriðum og nefnd eru hér að framan í starfi þeirrar stofnunar, verður að hafa í huga að það er á ábyrgð Fjármálaeftirlitsins að hafa eftirlit með því að rekstur einstakra fjármálafyrirtækja sé heilbrigður og traustur. Ljóst er að þegar þarna var komið var lausafjárstýring verulega mikilvægur þáttur og gat skipt sköpum um rekstur íslensku bankanna á komandi mánuðum. Rétt er að minna á að samkvæmt 83. gr. laga nr. 161/2002 skulu fjármálafyrirtæki „kappkosta að hafa ætíð yfir að ráða nægilegu lausu fé til að geta innt af hendi úttektir á innlánsfé og aðrar greiðslur sem starfsemi hlutaðeigandi fyrirtækis fylgja“. Á Fjármálaeftirlitinu hvíldi sú skylda að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila væri í samræmi við lög og reglur sem um starfsemina giltu og væri að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 8. gr. laga nr. 87/1998. Nefnd ákvæði 83. gr. laga nr. 161/2002 eru því meðal þeirra reglna sem Fjármálaeftirlitið átti að framfylgja.

Opinber upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins um stöðu bankanna litaðist mjög af því að niðurstöður þeirra álagsprófa sem stofnunin lagði mesta áherslu á gáfu til kynna að bankarnir stæðu traustum fótum og veittu bæði markaðnum og Fjármálaeftirlitinu sjálfu falskt öryggi. Gölluð álagspróf höfðu þannig mikil áhrif á opinbera upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins.

16.5 Vettvangsathuganir

16.5.1 Almennt

Fjármálaeftirlitið sinnir eftirliti sínu með fjármálafyrirtækjum eins og áður er nefnt meðal annars með vettvangsathugunum (e. on-site inspections). Vettvangsathuganir fela í sér heimsóknir til fjármálafyrirtækja sem geta staðið yfir allt frá nokkrum klukkustundum til fleiri daga. Í vettvangsathugunum er jafnan leitast við að leggja mat á fjárhagsstöðu viðkomandi fyrirtækis, hvernig fyrirtækið fylgir lögum og reglum sem um starfsemina gilda og lagt er mat á gæði innri ferla og kerfa og hæfni stjórnenda. Vettvangsathuganir geta verið heildarúttektir á allri starfsemi fjármálafyrirtækisins eða úttekt á einstökum þáttum í starfseminni, eins og t.d. útlánaathugun eða athugun á viðskiptaháttum í verðbréfaviðskiptum. Þáttur í vettvangsathugunum getur verið að leggja mat á gæði þeirra upplýsinga sem fjármálafyrirtæki senda Fjármálaeftirlitinu í reglulegum skýrsluskilum. Telja má að reglulegar vettvangsheimsóknir auki líkur á að gæðum innsendra upplýsinga sé við haldið og að túlkun á matskenndum reglum verði samræmd hjá Fjármálaeftirlitinu og fjármálafyrirtækjum.

16.5.2 Skipulagning vettvangsathugana

Allar eftirlitsstofnanir glíma við þá spurningu hvernig ráðstafa beri takmörkuðu rekstrarfé og mannafla. Svar fjármálaeftirlita í Evrópu og víðar hefur á liðnum árum verið að beita því sem kallað er áhættumiðuð aðferðafræði (e. risk based approach).[144] Þá er tíma stofnunar ráðstafað þannig að þau fyrir-

144. Umfjöllun um þetta er m.a. að finna í: Singh, Dalvinder: *Banking Regulations of UK and US Financial Markets*. Aldershot: Ashgate Publishing 2007.

tæki sem eru stærst eða geta af öðrum ástæðum haft mest kerfislæg áhrif og/eða eru líklegri til að skapa áhættu (e. impact and probability) fá meiri athygli eftirlitsaðila heldur en hin smærri og stöðugri.[145] Í lánastofnanatilskipun Evrópusambandsins 2006/48/EB er í 1. mgr. 124. gr. kveðið á um skyldu eftirlitsaðila til að fara yfir fyrirkomulag, áætlanir og verkferla sem fjármálafyrirtæki hafa komið sér upp til að fullnægja lagaákvæðum og meta áhættu sem fjármálafyrirtækin eru eða gætu verið viðkvæm fyrir. Í 4. mgr. er kveðið á um að eftirlitsaðilar skuli fastsetja umfang og tíðni yfirferðar og mats með hliðsjón af stærð, kerfislegu mikilvægi, eðli, og umfangi starfsemi viðkomandi fjármálafyrirtækja og því hversu margþætt hún er, að teknu tilliti til meðalhófsreglu. Yfirferð og mat skuli þó að lágmarki vera uppfært einu sinni á ári. Ekki verður séð að þetta ákvæði tilskipunarinnar hafi verið innleitt í íslensk lög.

Til að hægt sé að beita áhættumiðaðri aðferðafræði þarf að liggja fyrir áhættumat á fjármálafyrirtækjum og þau þarf að flokka í hópa sem fá fyrirfram skilgreinda eftirlitsmeðferð, t.d. eftirlitsheimsóknir árlega eða annað hvert ár svo að dæmi sé tekið. Í Fjármálaeftirlitinu er unnið eftir kerfi ábyrgðarmennsku, þar sem hverju fyrirtæki sem heyrir undir eftirlit er úthlutað tveimur ábyrgðarmönnum og er annar þeirra lögfræðingur og hinn starfsmaður með viðskiptamenntun. Í skjali yfir ábyrgðarmenn eru fjármálafyrirtækin flokkuð eftir áhættustigi og jafnframt skilgreint hvað felst í hverju hinna fjögurra eftirlitsstiga, þ.e. hversu þétt eftirlit ábyrgðarmanns á að vera (daglega, vikulega, mánaðarlega).[146] Þessi vísir að áhættugreiningu nýtist við ákvörðun um þann tíma sem varið er í eftirlit hvers fjármálafyrirtækis um sig. Í þessu kerfi er þó ekki tekin ákvörðun um hversu oft er farið í eftirlitsheimsóknir, eða hvort þeim á alfarið að sleppa.

Nákvæmari áhættugreining hefur verið í undirbúningi hjá Fjármálaeftirlitinu oftar en einu sinni. Á árinu 2005 var gefið út skjal í gæðahandbók Fjármálaeftirlitsins[147] um mat á áhættum og forgangsröðun sparisjóða og lánafyrirtækja, alls 35 fjármálafyrirtækja.[148] Á grundvelli þeirra gagna sem Fjármálaeftirlitið hafði þá þegar yfir að ráða átti að vinna skýrslu um áhættur og innra eftirlit. Á grundvelli skýrslunnar yrði síðan lagt mat á hvers konar eftirlit skyldi fylgja í kjölfarið: A) Heildarúttekt on-site, B) hlutaúttekt on-site (t.d. útlánaathugun), C) fyrirspurnir off-site, D) gagnavakt off-site eða E) annað. Samkvæmt upplýsingum starfsmanna Fjármálaeftirlitsins[149] var á árinu 2005 unnið í samræmi við þessa verklýsingu og gerðar skýrslur um a.m.k. alla sparisjóði. Þær skýrslur hafa hins vegar ekki verið uppfærðar og verklaginu sem lýst var í gæðahandbók hefur ekki verið fylgt eftir.

Ákvarðanir um hvert farið skuli í vettvangsheimsóknir og hvað skuli tekið út hverju sinni eru teknar við gerð verkáætlunar hvers árs. Ekki liggja fyrir skrifleg viðmið sem hægt er að styðjast við þegar ákvörðun er tekin um nýtingu takmarkaðs ráðstöfunartíma. Ekki hefur heldur verið skilgreind lágmarkstíðni heimsókna fyrir hvern flokk fjármálafyrirtækja á lánasviði. Hvorki hefur verið tekin afstaða til þess hvort sleppa megi tilteknum fjármálafyrirtækjum alfarið við vettvangsathuganir né þá hvaða fyrirtækjum.

145. *The FSA's Risk-Based Approach*. Financial Services Authority 2006.
146. Fjármálaeftirlitið, innanhússskjal: Ábyrgðarmenn og hópar eftirlitsskyldra aðila.
147. Focal gæðahandbók Fjármálaeftirlitsins.
148. Focal gæðahandbók Fjármálaeftirlitsins 2005, kafli 1.02.07.04.
149. Samtal við starfsmann Fjármálaeftirlitsins 9. september 2009.

16.5.3 Framkvæmd vettvangsathugana

Af hálfu Fjármálaeftirlitsins hefur verið hafin vinna við gerð eftirlitshandbókar þar sem skilgreint er hvað felst í hverri tegund athugunar með tilheyrandi verkferlum og gátlistum.[150] Með slíkum leiðbeiningum væri unnt að tryggja samræmda framkvæmd eftirlits þar sem lokaskýrslur ættu að verða samanburðarhæfar milli fjármálafyrirtækja. Skráðir verkferlar sem unnið er eftir tryggja auk þess viðhald og þróun þekkingar innan stofnunarinnar.

Samkvæmt upplýsingum frá starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins hafa vettvangsathuganir þróast á tímabilinu 2002–2008 úr því að vera heildarúttektir, sem þóttu of tímafrekar og jafnvel yfirborðskenndar, yfir í þema-úttektir þar sem tilteknir áhættuþættir eru teknir til skoðunar.[151] Dæmi um slíka þemaúttekt er útlánaathugun. Einnig voru á tímabilinu teknir upp svokallaðir markmiðsfundir með yfirstjórnum eftirlitsskyldra aðila. Á slíkum fundum fékk Fjármálaeftirlitið upplýsingar frá stjórnendum viðkomandi fjármálafyrirtækis, en ekki var um mikla gagnaöflun að ræða.[152]

Rannsóknarnefnd Alþingis óskaði eftir upplýsingum um allar vettvangsathuganir sem framkvæmdar hefðu verið af Fjármálaeftirlitinu á tímabilinu 2002–2008 ásamt upplýsingum um hvernig og hvenær þeim hefði lokið. Vegna ófullnægjandi skjalaskráningarkerfis sem nánar er lýst í kafla 16.8 reyndist ekki framkvæmanlegt að taka saman upplýsingar um málshraða og málalok allra mála sem flokkuð eru sem vettvangsathuganir á tímabilinu. Rannsóknarnefndinni var afhent skjal með lista yfir öll skráð mál sem flokkuð voru sem vettvangsathugun. Ekki er ólíklegt að einhver mál hafi verið stofnuð um vettvangsathuganir án þess að þeim hafi verið lokið með skýrslu, eða jafnvel án þess að farið hafi verið í vettvangsheimsókn. Niðurstaða könnunar sem gerð var á eftirfylgni í sex málum sem flokkuð voru sem vettvangsathuganir, sjá í kafla 16.5.8 um eftirfylgni, bendir til þess að fjöldi slíkra athugana í töflunni hér fyrir neðan kunni að vera ofmetinn þar sem einungis tvö af sex málum í úrtaki voru raunverulega vettvangsathuganir sem lokið var með skýrslu.

Tafla 12. Fjöldi vettvangsathugana

	Fjöldi vettvangsathugana[1]	*Markmiðafundir*	*Eftirfylgnimál*	*Samtals*
2002	21	–	–	21
2003	21	–	–	21
2004	26	–	–	26
2005	16	4	–	20
2006	14	4	–	18
2007	17	6	2	25
2008	13	1	3	17

1. Upplýsingar fengnar úr málaskráningarkerfi Fjármálaeftirlitsins. Fyrirvari er gerður við að áreiðanleiki gagna byggist á flokkun starfsmanna FME í málaskráningarkerfið. Ofangreindar tölur gefa til kynna fjölda mála sem stofnuð voru og hafin sem vettvangsathuganir. Ekki var með góðu móti hægt að afla upplýsinga um hvort og þá hvenær málunum var lokið með skýrslu.

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

150. Innri starfsemi, Gæðateymi, Handbók. Fjármálaeftirlitið 2008.
151. Samtal við sviðsstjóra lánasviðs, Guðmund Jónsson, 7. og 10. ágúst 2009.
152. Upplýsingar fengnar í samtali við sviðsstjóra lánasviðs, Guðmund Jónsson, 7. og 10. ágúst 2009. Einnig var farið yfir gögn sem skráð voru undir tveimur slíkum málum í málakerfi Fjármálaeftirlitsins.

Í skjalaskráningarkerfi Fjármálaeftirlitsins fær hvert mál titil auk málsnúmers, en ekki er um samræmda framkvæmd að ræða þegar málum eru valin heiti. Þannig eru 11 mismunandi heiti yfir það sem ætla má að séu almennar vettvangsathuganir (t.d. on-site skoðun/athugun/úttekt, vettvangsheimsókn, vettvangsathugun, eftirlitsheimsókn), en sértækar vettvangsathuganir hafa eðli málsins samkvæmt enn fleiri heiti.

Ef tekið er mið af þeim upplýsingum sem fengust úr málaskráningarkerfi Fjármálaeftirlitsins fengu stóru viðskiptabankarnir þrír heimsókn á hverju ári á tímabilinu 2002–2008 og oftast fleiri en eina. Heimsóknir í SPRON, Straum-Burðarás og Sparisjóðabankann/Icebank voru stopulli, sjá töflu 13. Þrátt fyrir umtalsverðan stærðarmun á viðskiptabönkunum þremur og ofangreindum fyrirtækjum munu þau þó hafa talist mikilvæg og því vekur athygli að heimsóknir til þeirra hafi ekki verið skipulagðar með reglubundnum hætti, t.a.m. annað hvert ár ef stofnunin hafði ekki bolmagn til árlegra heimsókna. Sýnt hefur verið fram á að upplýsingar sem aflað er með vettvangsathugunum úreldast fljótt, það er að segja ef meta á líkur á áföllum í bankarekstri eru opinberar tölulegar upplýsingar betur til þess fallnar heldur en upplýsingar úr vettvangsheimsóknum þegar liðið er á annan eða þriðja ársfjórðung frá framkvæmd athugunar.[153] Vettvangsheimsóknir skipta þó ekki einvörðungu máli við mat á hættu á gjaldþroti eða öðrum áföllum í rekstri, heldur einnig við að viðhalda gæðum fjárhagslegra skýrslna sem skilað er til Fjármálaeftirlitsins og kanna hversu vel fjármálafyrirtæki fylgja lögum og reglum í starfsemi sinni, svo dæmi séu nefnd. Vettvangsheimsóknir af hálfu eftirlitsaðila veita líka eftirlitsskyldum aðilum ákveðið aðhald, sérstaklega ef þær eru fyrirvaralausar og vitneskja er til staðar í fjármálafyrirtækjum um að þær geti átt sér stað hvenær sem er.

Tafla 13. Vettvangsheimsóknir flokkaðar eftir fjármálafyrirtækjum

Ár	*Kaupþing/ Búnaðarbanki*	*Landsbanki*	*Glitnir/ Íslandsbanki*	*Straumur-Burðarás*	*SPRON*	*Sparisjóða-bankinn/Icebank*	*Aðrir*
2008	4	1	1	–	–	1	10
2007	2	4	4	5	3	1	7
2006	4	1	3	1	–	–	9
2005	5	2	2	2	–	–	9
2004	3	1	1	–	1	1	18
2003	3	4	2	–	–	–	13
2002	5	2	1	–	–	–	14
Samtals	26	15	14	8	4	3	80

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Nauðsynlegt er að starfsfólk sem sinnir vettvangsathugunum hafi umtalsverða þekkingu og starfsreynslu. Þá eru vettvangsathuganir tímafrekar og leggja verður önnur verkefni til hliðar á meðan þeim er sinnt. Af frásögnum starfsmanna Fjármálaeftirlitsins að dæma hefur takmarkaður mannafli háð stofnuninni við framkvæmd vettvangsathugana.

Sumarið 2007 var hafin útlánaathugun í sex stærstu fjármálafyrirtækjum landsins, sem öll heyrðu undir eftirlit lánasviðs. Efni könnunarinnar var vel

153. Cole, Rebel A. og Jeffery W. Gunther: „Predicting Bank Failures: A Comparison of On- and Off-site Monitoring Systems.“ *Journal of Financial Services Research* 13:2 1998, bls. 103–117.

afmarkað og til stóð að ljúka úttektunum á skömmum tíma. Í ljós kom að þær upplýsingar sem stofnunin óskaði eftir lágu ekki fyrir hjá fjármálafyrirtækjunum og m.a. af þeirri ástæðu tók ferlið umtalsvert lengri tíma en gert hafði verið ráð fyrir. Fyrstu skýrslu var skilað í október 2007 en þeirri síðustu í mars 2008. Til að framkvæma svo viðamikla könnun þurfti að kalla til nánast alla reynda starfsmenn stofnunarinnar. Meðal annarra tóku sviðsstjórar annarra sviða þátt og leiddu vettvangsheimsóknir í tvo banka. Verkefnið hafði því umtalsverð áhrif á önnur verkefni stofnunarinnar meðan það stóð yfir, ekki eingöngu á lánasviði. Eðlilegt er að stór tilfallandi verkefni geti haft slík áhrif á starfsemi stofnunar endrum og sinnum. Vettvangsathuganir eiga þó að vera fastur liður í starfsemi Fjármálaeftirlitsins og sú staðreynd að ekki var hægt að sinna þeim svo vel væri án þess að kalla til starfsfólk úr allri stofnuninni sýnir glögglega að starfsmenn voru of fáir og að skortur var á reyndu starfsfólki.

Um útlánaathugun Fjármálaeftirlitsins í sex bönkum haustið 2007:
„Þetta í raun og veru bara þurrkaði upp mannskapinn, fólk í eftirlitinu, að fara í þessa sex staði á þessum tíma með þetta verkefni fór bara helmingurinn af öllu starfsfólkinu."

Skýrsla Guðmundar Jónssonar, sviðsstjóra lánasviðs Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. ágúst 2009, bls. 38.

„Með svona mönnun þá í raun og veru verðurðu að velja, ætlarðu að vera í þessu eftirliti eða ætlarðu að vera í úttektum? Og þú verður bara að gera annað hvort. En við náttúrulega erum að reyna að gera bæði sem gerir það að verkum að skýrslurnar bæði taka miklu lengri tíma heldur en að æskilegt hefði verið og þar af leiðandi þá taka þær líka tíma frá í raun og veru virku eftirliti."

Skýrsla Guðmundar Jónssonar, sviðsstjóra lánasviðs Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. ágúst 2009, bls. 38.

16.5.4 Málsmeðferð

Um málsmeðferð og undirbúning einstakra mála hjá Fjármálaeftirlitinu gilda líkt og hjá öðrum stofnunum ríkisins hinar almennu málsmeðferðarreglur sem fram koma í stjórnsýslulögum nr. 37/1993 og upplýsingalögum nr. 50/1996 og óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttarins. Að auki ber stofnuninni að fylgja vönduðum stjórnsýsluháttum. Þessum reglum til fyllingar hefur stofnunin tekið saman sérstakar málsmeðferðarreglur Fjármálaeftirlitsins sem er að finna í gæðahandbók en þar koma m.a. fram sérstakar leiðbeiningar um málsmeðferð, verkefnavinnslu og samskipti.[154]

Samkvæmt upplýsingum frá starfsmanni Fjármálaeftirlitsins hefur gæðahandbókin lítið verið notuð við einstök verkefni innan stofnunarinnar. Hún hefur að takmörkuðu leyti verið uppfærð síðustu ár og verkferlar í tengslum við vettvangsathuganir henta að ákveðnu marki við vettvangsathuganir hjá sparisjóðum og minni fjármálafyrirtækjum, en ekki við vettvangsathuganir hjá viðskiptabönkum.[155] Unnin var sérstök handbók varðandi útlánaathugun sem framkvæmd var hjá sex stærstu fjármálafyrirtækjunum á árinu 2007, þar sem gæðahandbókin var ekki talin henta við það verkefni.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu hefur málsmeðferð vegna einstakra vettvangsheimsókna verið með þeim hætti að í kjölfar þeirra hafa verið útbúin drög að skýrslu um niðurstöður heimsóknar. Skýrslan er kynnt fyrir viðkomandi fjármálafyrirtæki og frestur veittur til athugasemda. Í kjölfarið er farið yfir athugasemdir viðkomandi aðila, breytingar gerðar ef rök þykja standa til þess og endanleg skýrsla síðan útbúin og send fjármálafyrirtækinu. Á árinu 2007 var það verklag tekið upp að aftast í hverri skýrslu er bætt lista yfir athugasemdir og ábendingar ásamt þeim tímamörkum sem sett eru varðandi úrbætur. Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu er metið í hverju tilviki fyrir sig hvernig eftirfylgni skuli háttað. Framkvæmdin mun hafa verið sú, sl. tvö til þrjú ár, að óskað hefur verið eftir því að ytri endurskoðandi viðkomandi fjármálafyrirtækis skili skýrslu til eftirlitsins um þær úrbætur sem gerðar hafa verið í kjölfar athugasemda eða krafna um úrbætur. Mun það síðan hafa verið matsatriði hvort farið væri í sérstaka eft-

154. *Leiðbeiningar um málsmeðferð, verkefnavinnslu og samskipti hjá FME.* Gæðahandbók FME maí 2004, kafli 1.04.01.
155. Tölvubréf starfsmanns Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 28. október 2009, svar við fyrirspurn.

irfylgniheimsókn til að ganga úr skugga um úrbætur, en ekki eru til verkferlar hjá Fjármálaeftirlitinu um það.[156]

Samkvæmt gæðahandbók Fjármálaeftirlitsins og ofangreindum upplýsingum frá starfsmönnum stofnunarinnar er ekki gert ráð fyrir sérstöku verklagi eða verkferlum varðandi eftirfylgni einstakra mála. Á hinn bóginn benda upplýsingar sem rannsóknarnefndin hefur aflað um eftirfylgni einstakra mála á lánasviði til þess að nú sé gert ráð fyrir því í verkáætlun fyrir sviðið að stofnuð skuli sérstök eftirfylgnimál í kjölfar allra vettvangsathugana sem framkvæmdar eru.[157] Áður mun ábyrgðarmanni viðkomandi máls hafa borið að sjá um eftirfylgni þess og mál þá verið skráð opin í málaskrá stofnunarinnar þar til viðbrögð við athugasemdum höfðu borist. Um takmarkaðan fjölda mála mun hafa verið að ræða sem ekki var talinn kalla á sérstakt kerfi til utanumhalds.[158]

Páll Gunnar Pálsson, fyrrverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins (1999–2005), greindi frá því við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að ekkert innra eftirlit hefði verið til staðar hjá stofnuninni varðandi eftirfylgni og það hefði verið rætt innan stofnunarinnar. Fjármálaeftirlitið hefði árlega og óformlega í tengslum við gerð ársskýrslu leitast við að horfa aftur í tímann með það að markmiði að kanna hvernig starfseminni hefði verið háttað undanfarið ár og unnið hefði verið að því að móta stefnu hjá stofnuninni varðandi áherslur í eftirliti. Í þessu sambandi lýsti Páll því að stofnunina hefði hugsanlega skort aðhald á æðra stjórnsýslustigi. Að hans mati hefði það verið vandamál að of fáir eftirlitsskyldir aðilar hefðu kært ákvarðanir stofnunarinnar til kærunefndar sem starfaði á grundvelli laga nr. 87/1998. Það hafi leitt til þess að stofnunina hefði skort aðhald, en slíkt aðhald hefði að hans áliti verið til þess fallið að hafa góð sálræn áhrif á starfsfólk eftirlitsstofnunar.[159]

Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins frá 2005–2009, greindi frá því í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að nýtt verklag varðandi eftirfylgni hefði verið tekið upp árið 2007 og nýjar áherslur mótaðar í tengslum við vettvangsheimsóknir. Árið 2007 hefðu forsendur verið breyttar frá því sem áður hafði verið, starfsfólki hefði fjölgað og ný upplýsingatækni hefði að ákveðnu marki gert eftirfylgni auðveldari en áður hefði verið.[160] Lögð hefði verið aukin áhersla á vettvangsheimsóknir og þróun málsmeðferðar þar sem stefnt hefði verið að því að útbúa lista yfir kröfur sem gera ætti eftir vettvangsathuganir. Horfið hefði verið frá því að fara í heildarúttektir á starfsemi einstakra fjármálafyrirtækja en þess í stað hefðu verið framkvæmdar þemaskoðanir sem auðvelduðu stofnuninni að gera tilteknar og afmarkaðar kröfur. Þá hefði verið stefnt að því að ytri endurskoðandi yrði fenginn til að staðfesta að úrbætur hefðu verið gerðar og stefna Fjármálaeftirlitsins hefði verið sú að við næstu vettvangsathugun í sama fjármálafyrirtæki yrði fyrri athugun fylgt eftir og gengið úr skugga um að farið hefði verið að kröfum stofnunarinnar. Tekinn hefði verið upp sá háttur að stofna sérstök eftirfylgnimál í málaskrá til að tryggja að eftirfylgni yrði sinnt. Aðspurður greindi Jónas Fr. Jónsson hins

156. Ódags. svar Fjármálaeftirlitsins við gagnabeiðni rannsóknarnefndar Alþingis frá 5. ágúst 2009.
157. Skýrsla Guðmundar Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. ágúst 2009, bls. 34.
158. Minnisblað um eftirfylgni vegna fyrirspurnar rannsóknarnefndar Alþingis dags. 30. september 2009. Fjármálaeftirlitið 5. október 2009.
159. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 15–16.
160. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 2.

vegar frá því að aldrei hefði verið farið í sérstaka eftirfylgniheimsókn á þeim tíma sem hann starfaði sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Forgangsraða hefði þurft hjá stofnuninni og áhersla hefði verið lögð á að framkvæma vettvangsathuganir, klára þær, gera kröfur ef á þurfti að halda og afla upplýsinga um að farið hefði verið að kröfum Fjármálaeftirlitsins. Stofnunin hefði yfirleitt tekið trúanlegar þær upplýsingar sem bárust frá viðkomandi fjármálafyrirtæki um úrbætur sem gerðar hefðu verið í kjölfar athugunar og síðar hefði verið farið að óska eftir staðfestingu ytri endurskoðanda, líkt og að ofan greinir. [161]

16.5.5 Málshraði

Í lögum eru Fjármálaeftirlitinu settir ýmsir tímafrestir varðandi afgreiðslu mála, einkum vegna leyfisveitinga. Nefna má sem dæmi um þetta 7. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 um synjun starfsleyfis, en Fjármálaeftirlitinu ber að tilkynna um slíkt innan þriggja mánaða frá því að fullbúin umsókn berst eftirlitinu, en þó alltaf innan 12 mánaða frá móttöku umsóknar. Fjármálaeftirlitið hefur líkt og áður segir sett sér málshraðareglur en eðli málsins samkvæmt ber stofnuninni jafnframt að fylgja málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga.

Vegna annmarka á skjalaskráningarkerfi Fjármálaeftirlitsins sem nánar er lýst í kafla 16.8 reyndist illframkvæmanlegt að gera úrtakskönnun á málshraða. Ekki er ljóst af málaskráningarkerfi hvernig eða hvenær málum er lokið. Til þess að komast að því þarf að skoða öll undirliggjandi skjöl og er það gert í úrtakskönnun um eftirfylgni hér á eftir. Í þeim málum og öðrum sem tekin voru til athugunar af rannsóknarnefnd Alþingis má finna mörg dæmi þess að dregist hafi úr hömlu að afgreiða mál.

16.5.6 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Ekki liggja fyrir áreiðanlegar upplýsingar um fjölda vettvangsathugana sem lokið var á tímabilinu frá 2002 til og með 2008. Því er ekki hægt að leggja mat á hvort fjöldi vettvangsheimsókna í stóru viðskiptabankana var fullnægjandi. Vettvangsheimsóknum í minni fjármálafyrirtæki sem heyra undir lánasvið virðist ekki hafa verið sinnt með reglubundnum hætti. Í því sambandi vekur athygli að ekki var unnið eftir skráðum verkferlum við ákvörðun um tíðni vettvangsheimsókna. Miðað við núverandi fyrirkomulag verkskipulagningar er hætt við því að ef eitt fjármálafyrirtæki útheimtir mikla vinnu og athygli eftirlitsaðila þá kunni það að leiða til þess að eftirlit með öðrum fyrirtækjum verði lagt til hliðar. Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að kveða ætti með skýrari hætti á um skyldur Fjármálaeftirlitsins til eftirlits í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og/eða í lögum um fjármálafyrirtæki, m.a. þannig að 124. gr. tilskipunar 2006/48/EB verði innleidd samkvæmt efni sínu.

Vandaðar vettvangsathuganir ættu að vera hluti af reglubundinni starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis er það skýrt dæmi um að Fjármálaeftirlitið var undirmönnuð stofnun að ekki skyldi vera hægt að sinna slíkum athugunum nema sem átaksverkefnum og þá þannig að kallaðir væru til starfsmenn af flestum sviðum stofnunarinnar. Framkvæmd þessara athugana hafði þannig neikvæð áhrif á aðra starfsemi Fjármálaeftirlitsins.

161. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 48–53.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis þarf að uppfæra efni gæðahandbókar og þar þarf að vera umfjöllun um hvernig fylgja skuli eftir niðurstöðum Fjármálaeftirlitsins þegar kröfur eru gerðar um úrbætur.

Mikilvægt er að Fjármálaeftirlitið ljúki þeim málum sem stofnað er til innan hóflegra tímamarka, enda dregur það úr áhrifamætti niðurstöðunnar ef hún varðar atburði eða stöðu sem var uppi fyrir meira en sex mánuðum. Í þeim mikla vexti sem einkenndi íslensku bankana á tímabilinu sem er til skoðunar var dráttur á niðurstöðu enn bagalegri en ella þar sem oft var um gjörbreytt fyrirtæki að ræða þegar Fjármálaeftirlitið setti fram niðurstöður sínar um málefni, eins og t.d. hvernig tengja bæri saman stórar áhættuskuldbindingar eða athugasemdir um tiltekna þætti í eiginfjárútreikningum.

16.5.7 Rannsókn á úrtaki vettvangsathugana

16.5.7.1 Framkvæmd rannsóknarinnar

Rannsóknarnefnd Alþingis rannsakaði niðurstöðuskýrslur Fjármálaeftirlitsins um sex vettvangsathuganir lánasviðs frá árunum 2007 og 2008. Gæði vettvangsathugananna voru metin út frá eftirfarandi þáttum:

- Hversu langur tími leið frá stofnun máls þar til skýrslum var skilað?
- Voru málsmeðferð og efnistök sambærileg í sambærilegum málum?
- Var úrræðum Fjármálaeftirlitsins beitt þegar við átti?

Vegna þeirrar þróunar sem orðið hefur á vettvangsathugunum Fjármálaeftirlitsins á undanförnum árum voru aðeins skoðuð nýleg mál. Í ljósi þess tímaramma sem rannsókninni var settur var ákveðið að fara ekki í gegnum þau frumskjöl frá fjármálafyrirtækjunum sem lágu til grundvallar mati Fjármálaeftirlitsins. Mat rannsóknarnefndar Alþingis byggist því á þeirri lýsingu á frumgögnum sem kemur fram í skýrslunum, athugun á lokaskýrslum og samtölum við þá starfsmenn Fjármálaeftirlitsins sem unnu að vettvangsathugunum.

Þau mál sem hér eru tekin til nánari athugunar útskýra ekki fall íslensku bankanna haustið 2008. Ástæða þess að dæmin eru rakin og greind er sú að þau sýna á hinn bóginn það verklag og vinnubrögð sem Fjármálaeftirlitið viðhafði en þau eru hluti af þeirri heildarmynd sem skapaði starfsskilyrði fjármálafyrirtækjanna og það aðhald eða eftir atvikum aðhaldsleysi sem þau bjuggu við.

16.5.7.2 Inngangur

Eftir því sem leið á tímabilið sem hér er til rannsóknar tóku vettvangsathuganir Fjármálaeftirlitsins á sig meiri formfestu. Samræmi jókst í málsmeðferð og framkvæmd. Málshraði virðist vel viðunandi í flestum málum og stofnunin gekk vel eftir því að gögnum væri skilað á tilsettum tíma. Ályktanir eftirlitsins virðast í samræmi við lýsingar á undirliggjandi gögnum og viðeigandi lagagreinar. Þó virðist sem ályktanir séu mildaðar í niðurstöðuköflum flestra skýrslna og í skýrslum frá fyrri hluta árs 2007 vantar niðurstöðukafla. Þá eru samandregnar niðurstöður útlánaathugunar sem lögð var fram á fundi stjórnar Fjármálaeftirlitsins vorið 2008[162] ekki eins afgerandi og búast hefði mátt við með hliðsjón af þeim athugasemdum sem gerðar voru við hvern banka.

162. Athugun Fjármálaeftirlitsins á útlánaáhættu sex stærstu fjármálafyrirtækja (drög). Lögð fram á 161. stjórnarfundi Fjármálaeftirlitsins 15. febrúar 2008.

Í skýrslunum er víða bent á brot á lögum og reglum sem sum hver eru alvarleg. Þrátt fyrir þetta er ekki að sjá að Fjármálaeftirlitið hafi beitt þeim lagalegu úrræðum sem stofnuninni eru fengin, t.d. dagsektum til að knýja fram breytingar, stjórnvaldssektum vegna minni háttar brota og tilkynningu alvarlegra brota til lögreglu. Fjármálaeftirlitinu ber, samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, skylda til þess að senda mál til lögreglu ef eftirlitsskyldur aðili, einstaklingar eða lögaðilar hafa að mati þess með refsiverðum hætti gerst brotlegir við lög eða reglur sem stofnuninni er falið að framfylgja og brot eru meiri háttar. Í 2. mgr. 112. gr. d laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki er einnig kveðið á um skyldu Fjármálaeftirlitsins til að vísa meiri háttar brotum til lögreglu. Þar kemur fram að brot teljist meiri háttar „ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins“. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis má sjá þess dæmi að Fjármálaeftirlitið hafi látið hjá líða að setja mál í formlegan farveg þó stofnunin hafi talið að lög hefðu verið brotin og í framhaldi af því ekki sinnt lagaskyldu sinni að vísa málum til lögreglu þar sem grunur lék á að alvarleg brot hefðu verið framin. Nánar verður að þessu vikið í kafla 16.5.9.

Árið 2007 var samkvæmt málaskrá Fjármálaeftirlitsins metár í stofnun mála um vettvangsathuganir.[163] Alls voru 25 mál stofnuð sem flokkuð voru sem vettvangsathuganir, en slík mál höfðu verið 18 á árinu 2006 og 20 árið 2005. Rannsóknarnefnd Alþingis tók til skoðunar tvö mál sem lokið var með skýrslu á fyrri hluta ársins 2007. Annað þeirra hófst með stofnun máls í febrúar árið 2007 en hitt var stofnað í apríl 2005.

16.5.7.3 Athugun Fjármálaeftirlitsins á áhættumati Landsbanka Íslands hf. (mál 2005040012)

Samantekt

Athugun Fjármálaeftirlitsins beindist að því að skoða mat Landsbankans á eigin áhættu. Til grundvallar var lagt áhættumat bankans og í kjölfarið fór fram vettvangsathugun. Athuguninni var lokið án þess að gerðar væru athugasemdir við mat á lausafjáráhættu, markaðsáhættu og rekstraráhættu. Þó kom stofnunin á framfæri nokkrum ábendingum vegna lausafjáráhættu, m.a. að gengisbundin útlán til aðila sem ekki voru með tekjur í erlendum gjaldmiðlum hefðu numið u.þ.b. 69% af eigin fé bankans m.v. 30. júní 2006. Vegna útlánaáhættu gerði Fjármálaeftirlitið hins vegar athugasemdir við áhættustýringu Landsbankans. Helstu athugsemdirnar voru eftirfarandi:

1. Skilgreiningu Landsbankans og meðferð á fjárhagslega tengdum aðilum skv. reglum um stórar áhættuskuldbindingar hefði verið ábótavant.
2. Í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar hefði vantað áhættur sem þó voru yfir 10% af eigin fé, en við það miðast skilgreining á stórum áhættuskuldbindingum.
3. Misræmi hefði verið í tölulegum upplýsingum frá samstæðu Landsbankans annars vegar og dótturfélagi bankans hins vegar.

163. Gera verður þann fyrirvara að ekki er öruggt að í öllum málum sem stofnuð voru hafi verið framkvæmd vettvangsathugun eða málinu lokið með skýrslu. Ekki reyndist unnt að fá upplýsingar um málsmeðferð að þessu leyti vegna annmarka á málaskráningu Fjármálaeftirlitsins.

4. Frádrætti frá stórum áhættum hefði verið beitt án þess að skilyrðum til þess hefði verið fullnægt í einhverjum tilvikum.
5. Skortur hefði verið á nafngreinanlegum upplýsingum í skýrslum Landsbankans um stórar áhættuskuldbindingar.

Framkvæmd vettvangsathugunar

Mál þetta tók langan tíma í afgreiðslu. Í niðurstöðubréfi Fjármálaeftirlitsins til Landsbankans, dags. 22. mars 2007, var ferill málsins rakinn. Það hófst með bréfi 11. apríl 2005 þar sem stjórnendum bankans var tilkynnt um athugun á áhættumati bankans. Lagt var fyrir bankann að skila sjálfsmati á helstu áhættum og var því skilað 9. maí. Í september og október 2005 fór fram vettvangsathugun í bankanum sem hófst á fundi með stjórnendum bankans og síðan voru haldnir fundir um markaðsáhættu, útlánaáhættu, lausafjáráhættu og rekstraráhættu Landsbankans. Þá voru haldnir fundir með Basel II hópi bankans, innri endurskoðun og lokafundir með bankastjórum þar sem helstu niðurstöður voru dregnar saman. Þá var framkvæmd athugun hjá dótturfélagi bankans í Lúxemborg, en það var talið nauðsynlegt í ljósi fyrri athugasemda eftirlitsins um yfirsýn og upplýsingagjöf um stórar áhættuskuldbindingar. Í febrúar 2006 voru drög að niðurstöðum athugunarinnar send Landsbankanum og honum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum. Svör bárust Fjármálaeftirlitinu í maí 2006. Bankinn gerði athugasemdir við þær niðurstöður Fjármálaeftirlitsins sem sneru að útlánaáhættu, nánar tiltekið varðandi tengingar aðila í stórar áhættuskuldbindingar. Lokaniðurstöðu Fjármálaeftirlitsins var síðan skilað eins og áður segir í mars 2007. Til skýringar var þess getið í niðurstöðubréfi að tafir hefðu stafað m.a. af mikilli starfsmannaveltu og öðrum verkefnum, svo sem „viðbrögð[um] við umræðu á markaði vegna endurfjármögnunar íslensku bankanna“.

Stórar áhættur: Útlán og önnur áhætta bankans gagnvart einum viðskiptavini eða fleiri tengdum viðskiptavinum sbr. 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007, sem nema 10% eða meira af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis. Slíkar áhættur mega ekki fara yfir 25% af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis.

Mat Fjármálaeftirlitsins

Helsti ágreiningur Fjármálaeftirlitsins og Landsbankans stóð um það hvort skilgreina bæri Actavis Group hf. sem aðila fjárhagslega tengdan Björgólfi Thor Björgólfssyni, í skilningi reglna um stórar áhættuskuldbindingar, sbr. 30. gr. laga nr. 161/2002. Nánari útlistun á reglum um stórar áhættuskuldbindingar, tengda aðila og á þessu tiltekna máli er að finna í kafla 8.0. Í meginatriðum var niðurstaða Fjármálaeftirlitsins byggð á því að beinn og óbeinn eignarhlutur Björgólfs Thors Björgólfssonar í Actavis væri 38,84% og að auki teldist ólíklegt að Landsbankinn og Burðarás sem áttu 8,5% til viðbótar í Actavis myndu fara gegn Björgólfi Thor á hluthafafundi. Líta yrði til raunverulegra yfirráða frekar en að miða við ákveðna prósentu af eignarhlutum. Niðurstaða Fjármálaeftirlitsins var sú að heildarskuldbindingar Björgólfs Thors Björgólfssonar og félaga sem honum tengdust við Landsbankann hefðu 30. júní 2005 numið 56,2 milljörðum króna eða 54,5% af eigin fé Landsbankans. Að teknu tilliti til frádráttarliða sem Landsbankinn tefldi fram en Fjármálaeftirlitið lýsti efasemdum um nam áhættuskuldbinding engu að síður að minnsta kosti 51,3 milljörðum króna eða 49,7% af CAD eigin fé Landsbankans og var því langt yfir lögmæltu hámarki sem er 25%.

Eins og áður segir skilaði Fjármálaeftirlitið niðurstöðum sínum endanlega í mars 2007 og fór fram á að þær yrðu kynntar fyrir stjórn Landsbankans og gerðar yrðu viðeigandi ráðstafanir til þess að koma til móts við athugasemdir stofnunarinnar. Óskað var eftir því að bankinn gerði Fjármálaeftirlitinu grein

fyrir stöðu mála eigi síðar en 20. apríl 2007. Hinn 29. mars 2007 var haldinn fundur forsvarsmanna Fjármálaeftirlitsins og stjórnenda Landsbankans. Þar samþykkti Fjármálaeftirlitið að í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar sem skila átti og miðaðist við 31. mars 2007 þyrfti bankinn ekki að tengja Björgólf Thor og Actavis saman. Af minnisblaði Fjármálaeftirlitsins um fundinn má ráða að um frest hafi verið að ræða en ekki afstöðubreytingu, tengja bæri þessa aðila saman frá og með skilum næstu skýrslu sem miðaðist við 30. júní 2007. Hinn 30. apríl 2007 barst svar Landsbankans um að niðurstöður Fjármálaeftirlitsins hefðu verið kynntar stjórn bankans. Jafnframt færði bankinn enn fram rök fyrir því að halda bæri áhættuskuldbindingum Björgólfs Thors Björgólfssonar og Actavis Group hf. aðskildum í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar. Í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar sem Landsbankinn skilaði Fjármálaeftirlitinu og miðaðist við 30. júní 2007 var Björgólfur Thor enn ekki tengdur við Actavis. Í þeirri skýrslu nemur áhættuskuldbinding Actavis 21,8% af lögbundnu eigin fé en skuldbinding Björgólfs Thors nemur 11,8%.

Af gögnum máls 2005040012 verður ekki séð að frekari framvinda hafi orðið í málinu fyrr en það var fellt niður um haustið eftir að Björgólfur Thor yfirtók Actavis að fullu og félagið var afskráð.[164]

Í fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá 17. apríl 2007 er bókað eftirfarandi:

„6.5. Stórar áhættuskuldbindingar hjá Landsbanka Íslands hf.

JFJ skýrði frá að nýlega lauk athugun FME á stórum áhættuskuldbindingum hjá Landsbanka Íslands hf. Bankinn hefur fallist á rök FME fyrir tengingum milli aðila að undanskilinni tengingu milli BTB og Actavis."

Af fundargerð verður ekki séð að málið hafi verið lagt sérstaklega fyrir til afgreiðslu á þeim grundvelli að ákveða þyrfti hvort kæra bæri það til lögreglu í ljósi þess hversu stóra áhættuskuldbindingu málið varðaði gagnvart Björgólfi Thor Björgólfssyni. Í skýrslu Lárusar Finnbogasonar, þáverandi stjórnarformanns Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að hann minntist þess ekki að þetta mál hefði verið tekið til afgreiðslu í stjórn stofnunarinnar.[165] Virðist málið því ekki hafa komið til kasta stjórnar umfram þá kynningu sem lýst er í fundargerð hennar og greint er frá hér að framan.

Í bréfi Jónasar Fr. Jónssonar til rannsóknarnefndar Alþingis 24. febrúar 2010 kemur fram að Jónas hafi þannig kynnt málið fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins sem hefði ekki talið ástæðu til sérstakra aðgerða á því stigi málsins. Slíkt hefði komið fram ef stjórnin hefði talið að á ferðinni væri meiri háttar brot af hálfu Landsbanka Íslands hf. sem réttlætti kæru til lögreglu.

Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Framangreint mál tók afar langan tíma í vinnslu, eða rétt tæplega tvö ár. Málinu var ekki endanlega lokað fyrr en með yfirtöku á Actavis haustið 2007, tveimur og hálfu ári eftir stofnun málsins. Skýringar Fjármálaeftirlitsins á því hversu lengi dróst að skila niðurstöðu í málinu er að finna í niðurstöðubréfi stofnunarinnar, dags. 22. mars 2007. Þar segir að tafir hafi stafað m.a. af mikilli starfsmannaveltu og öðrum verkefnum, svo sem viðbrögðum við umræðu

164. Minnisblað starfsmanns Fjármálaeftirlitsins í máli nr. 2005040012, dags. í september 2007.
165. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 11.

á markaði vegna endurfjármögnunar íslensku bankanna. Eins og fram kemur í kafla 16.7.2. var umtalsverð starfsmannavelta í Fjármálaeftirlitinu á árunum 2005 og 2006 en á því seinna tók hin svokallaða „minikrísa“ íslenskra fjármálafyrirtækja mikinn tíma stofnunarinnar, sbr. það sem segir í ársskýrslu hennar fyrir það ár, m.a. um fjölda funda með erlendum fjölmiðlum og matsfyrirtækjum.[166] Hvað sem því líður er það álit rannsóknarnefndar Alþingis að afgreiðsla framangreinds máls hafi ekki samrýmst þeim reglum um málshraða sem um starfsemi Fjármálaeftirlitsins gilda. Nánar er farið yfir efnisatriði þessa máls í kafla 8.6. Að því er varðar kröfu Fjármálaeftirlitsins um að Landsbankinn gerði breytingar á tengingum aðila í skýrslum um stórar áhættuskuldbindingar frá og með miðju ári 2007 hefði að mati rannsóknarnefndar í því sambandi átt að vísa til 3. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki um heimild til að veita fjármálafyrirtæki frest til að koma skuldbindingum sínum í lögmætt horf og setja málið með þeim hætti í formlegan farveg þar sem síðan hefði verið hægt að fylgja því eftir með viðurlögum og þvingunarúrræðum.

Þegar málinu var lokað haustið 2007 hafði stór áhættuskuldbinding annars aðaleiganda Landsbankans að mati Fjármálaeftirlitsins verið langt umfram lögbundið hámark í rúm tvö ár. Þrátt fyrir ákvæði laga nr. 161/2002 reyndust afleiðingar þessa lögbrots engar fyrir Landsbankann og viðkomandi eigenda.

Í þessu samhengi er athyglisvert að skoða ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá 3. febrúar 2003 þar sem Samson eignarhaldsfélag var metið hæft til að fara með virkan eignarhlut í Landsbanka Íslands.[167] Í mati á hæfi umsækjenda er að finna sérstakan kafla um hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði. Þar segir að rík áhersla hafi verið lögð á það af hálfu Fjármálaeftirlitsins í samskiptum við forsvarsmenn Samsonar að tryggt verði að eignarhlutur þeirra í bankanum skapi þeim ekki stöðu eða ávinning annan en þann sem felist í ávinningi almennra hluthafa af heilbrigðum og arðsömum rekstri bankans. Síðan segir: „Þannig muni félagið, eigendur þess, tengdir aðilar eða kjörnir fulltrúar í bankaráði ekki njóta aðstöðu í bankanum, s.s. viðskiptakjara, íhlutunar í viðskiptalegar ákvarðanir er varða þá sjálfa, tengd félög eða samkeppnisaðila eða upplýsinga um viðskipti núverandi eða tilvonandi samkeppnisfyrirtækja.“[168] Af þessu tilefni fór Fjármálaeftirlitið síðan yfir starfsreglur bankaráðs Landsbankans og starfsreglur starfsmanna bankans og lagði til tilteknar breytingar sem „myndu miða að auknum skýrleika ásamt því að styrkja umgjörð um viðskipti bankaráðsmanna og félaga þeim tengdum við bankann og takmarka aðgang bankaráðsmanna að upplýsingum um viðskiptamenn“. Sérstaklega var tekið fram að breytingarnar skyldu kveða á um að upplýsingagjöf til bankaráðs um fyrirgreiðslu til venslaðra aðila yrðu víðtækari og tækju ótvírætt til einstaklinga og fyrirtækja í nánum tengslum við bankaráðsmenn. Þessar upplýsingar væru ennfremur liður í reglulegri upplýsingagjöf lánastofnana til Fjármálaeftirlitsins. Tekið var fram í ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um hæfi að Samson eignarhaldsfélag hefði lýst sig

166. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 5.
167. Björgólfur Thor Björgólfsson var helmingseigandi í Samson eignarhaldsfélagi, sjá mál Fjármálaeftirlitsins nr. 2002110035.
168. Úr ákvörðun Fjármálaeftirlitsins sem fól í sér samþykki fyrir því að Samson eignarhaldsfélag yrði eigandi virks eignarhlutar í Landsbanka Íslands árið 2003, bls. 5. Mál Fjármálaeftirlitsins nr. 2002110035.

reiðubúið til að vinna að innri reglum á þessum grunni og að bankastjóri Landsbankans hefði staðfest að tillögurnar féllu vel að hugmyndum bankans og að hann myndi beita sér fyrir breytingunum.

Telja verður að um meiri háttar brot hafi verið að ræða á 30. gr. laga um fjármálafyrirtæki þegar stór áhættuskuldbinding Björgólfs Thors Björgólfssonar nam um 50% af eigin fé Landsbankans. Um háar fjárhæðir var að ræða og farið var langt umfram lögboðið 25% hámark stórra áhættuskuldbindinga af eigin fé. Þá er brot bankans sérstaklega ámælisvert í ljósi þess að lántakinn var annar af aðaleigendum hans. Hann hafði ásamt bankastjóra Landsbankans undirgengist að styrkja starfsreglur stjórnar og starfsmanna bankans til að tryggt yrði að eignarhlutur Samsonar eignarhaldsfélags í bankanum skapaði eigendum félagsins ekki stöðu eða ávinning annan en þann sem felst í ávinningi almennra hluthafa af heilbrigðum og arðsömum rekstri bankans.

Þau úrræði sem komu til álita eftir að Fjármálaeftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að brotið hefði verið gegn ákvæðum laga um takmarkanir á stórum áhættum voru m.a. að veita Landsbankanum frest til úrbóta með formlegum hætti og beita dagsektum um leið og sá frestur væri liðinn. Kæra hefði mátt bankann til lögreglu, enda varðar brot gegn 30. gr. laga um fjármálafyrirtæki sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Þá gat komið til álita að huga að því hvort skilyrði væri uppfyllt fyrir beitingu ákvæða 49. gr. laga um fjármálafyrirtæki þar sem kveðið er á um úrræði ef eigandi er ekki hæfur til að fara með virkan eignarhlut.

16.5.7.4 Eftirlitsheimsókn Fjármálaeftirlitsins í NordVest Verðbréf hf. (mál 2007020016)

Samantekt

Vettvangsheimsókn Fjármálaeftirlitsins til NordVest Verðbréfa á árinu 2007 beindist að því að athuga starfsemi og starfshætti fyrirtækisins. Efnislegar athugasemdir Fjármálaeftirlitsins eftir vettvangsathugunina voru fjölmargar eða samtals á sjötta tug. Margar þeirra voru taldar alvarlegar. Krafist var úrbóta í flestum tilvikum þegar í stað, en aldrei var veittur lengri frestur til úrbóta en tvær vikur. Öðrum úrræðum var ekki beitt.

Fjármálaeftirlitið hóf athugun á starfsemi og starfsháttum NordVest Verðbréfa hf. með bréfi, dags. 14. febrúar 2007, þar sem tilkynnt var um fyrirhugaða vettvangsheimsókn. Í bréfinu var jafnframt óskað eftir upplýsingum og gögnum sem senda skyldi Fjármálaeftirlitinu fyrir 26. sama mánaðar. Gögnin bárust ekki á tilskildum tíma og strax 27. febrúar var félaginu tilkynnt að Fjármálaeftirlitið hefði hafið undirbúning að ákvörðun dagsekta vegna þessa. Gögn bárust 2. mars 2007. Athugun Fjármálaeftirlitsins beindist m.a. að innra eftirliti, aðskilnaði starfssviða, regluvörslu og fjárhagslegri stöðu félagsins. Drög að skýrslu Fjármálaeftirlitsins voru send NordVest í apríl 2007 og gerði félagið engar athugasemdir við niðurstöður Fjármálaeftirlitsins. Endanlegri skýrslu var skilað 3. maí 2007.

Mat Fjármálaeftirlitsins

Engar heildarniðurstöður er að finna í skýrslu Fjármálaeftirlitsins. Hér verður tæpt á nokkrum helstu niðurstöðum, en eins og fyrr segir gerði stofnunin á sjötta tug athugasemda við starfsemi NordVest.

Meðal þess sem athugasemdir voru gerðar við var að hvorki hefði verið starfrækt endurskoðunardeild innan félagsins, né hefði félagið sótt um undan-

þágu frá skyldu til að starfrækja slíka deild. Endurskoðandi félagsins væri jafnframt skráður innri endurskoðandi, en sami maðurinn getur ekki gegnt báðum hlutverkum. Regluvörður hefði ekki verið skipaður. Ráðnir hefðu verið starfsmenn til að sinna verkefnum sem þeir uppfylltu ekki skilyrði laga til að sinna. Félagið hefði á þessum tíma haft starfsleyfi til að sinna m.a. fyrirtækjaráðgjöf, miðlun verðbréfa, eigin viðskiptum og umsjón með útboði verðbréfa. Sömu starfsmenn hefðu sinnt öllum þessum verkefnum. Engin tilraun hefði verið gerð til að halda uppi virkum Kínamúrum með aðskilnaði starfa, aðskilnaði í húsnæði eða fjárhagslegum aðskilnaði.

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins segir einnig að samkvæmt skipuriti félagsins starfi þar forstöðumaður eignastýringar, en félagið hafi þó ekki heimild til að sinna eignastýringu þar sem heimild til þess hafi verið afturkölluð eftir síðustu vettvangsathugun Fjármálaeftirlitsins árið 2003.[169]

Fram kom að reglulegum skýrsluskilum félagsins væri ábótavant. Bæði hefði skýrslum verið skilað eftir lokaskiladag og þær hefðu verið efnislega rangar.

Þá sagði að ekki hefðu verið til reglur um verðbréfaviðskipti starfsmanna og stjórnarmanna, ekki hefði verið haldin skrá um verðbréfaviðskipti starfsmanna, starfsmenn hefðu framkvæmt eigin viðskipti sjálfir og reglum úr leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins um lágmarkseignarhaldstíma verðbréfa hefði ekki verið fylgt. Ekki hefðu verið til reglur um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og ekki hefði verið tilnefndur ábyrgðarmaður með aðgerðum gegn peningaþvætti eins og bæri að gera.

Einnig kom fram að ytri endurskoðandi hefði gert athugasemdir við bókhald og rekstur félagsins vegna áranna 2004 til 2006. Að hluta til hefðu sömu athugasemdir verið endurteknar árlega, t.d. varnaðarorð um takmarkaðan tilgang þess að auka við eigið fé í viðvarandi taprekstri og athugasemdir við að reikningar væru ekki áritaðir af framkvæmdastjóra. Loks væri dregið í efa að risna væri vegna móttöku viðskiptavina.

Fjármálaeftirlitið gerði fjölmargar athugasemdir við störf framkvæmdastjóra, en hann bar samkvæmt starfslýsingu ábyrgð á að í starfsemi félagsins væri fylgt lögum og reglum. Þá gerði Fjármálaeftirlitið fjölmargar athugasemdir við skipan og störf stjórnar. Lutu þær m.a. að því að stjórn hefði vanrækt tilkynningarskyldu sína skv. lögum um fjármálafyrirtæki þegar eigið fé félagsins fór niður fyrir lögboðið lágmark á árinu 2006, þrátt fyrir að framkvæmdastjóri og ytri endurskoðandi hefðu bent stjórninni á þessa skyldu. Tap hafði verið á rekstri félagsins frá árinu 2001.

Í lok skýrslunnar er að finna lista yfir allar athugasemdir sem gerðar voru og kröfur um úrbætur auk tímafresta sem félaginu voru veittir til að bæta úr. Eins og fyrr segir er þó ekki að finna neina samandregna heildarniðurstöðu í skýrslunni hvorki í upphafi hennar né lokakafla.

Fjármálaeftirlitið hefur frá árinu 2005 haft heimild til að birta niðurstöður athugana sem byggjast á lögum um verðbréfaviðskipti og birti stofnunin á þeim grundvelli samantekt um þá þætti í niðurstöðu úttektarinnar á NordVest Verðbréfum hf., sem lutu að lögum um verðbréfaviðskipti. Þar sem niðurstöður úttektarinnar í heild lutu einnig að miklu leyti að lögum um fjármálafyrirtæki er ljóst að einungis hluti athugasemda stofnunarinnar var birtur opinberlega.

169. Athugunin var gerð árin 2002 til 2003 og niðurstöðu skilað í júní 2003. Félagið hét þá Fjárvernd Verðbréf.

Viðbrögð NordVest Verðbréfa og málalok

Af gögnum málsins má ráða að af hálfu NordVest Verðbréfa hafi þegar verið hafist handa við að bregðast við athugasemdum Fjármálaeftirlitsins. Í lok maí 2007 barst Fjármálaeftirlitinu bréf frá félaginu með upplýsingum um stöðu úrbóta vegna eftirlitsheimsóknar. Í lok júní sama ár barst bréf frá KPMG endurskoðun vegna kröfu Fjármálaeftirlitsins um að ytri endurskoðendur félagsins færu yfir úrbætur. Í ágúst 2007 var farið í eftirlitsheimsókn til að fylgja fyrri vettvangsathugun eftir.

Af fundargerðum stjórnar Fjármálaeftirlitsins má sjá að málefni NordVest bar á góma á sjö af fimmtán fundum stjórnarinnar árið 2007. Á 123. fundi stjórnar 26. júní 2007 kom fram að Fjármálaeftirlitið hefði hafið samskipti við framkvæmdastjóra NordVest vegna álitamála um hæfi hans og hefðu svör borist frá honum, en beðið væri bréfs frá stjórn félagsins vegna málsins. Á fundi stjórnar Fjármálaeftirlitsins í lok ágúst 2007 kom fram að eigið fé NordVest væri komið undir lögmælt lágmark og hefði félaginu af því tilefni verið sent bréf þar sem kröfur um úrbætur voru settar fram. Samkvæmt minnisblaði starfsmanns Fjármálaeftirlitsins um málið[170] mun í því bréfi einnig hafa verið tilkynnt að Fjármálaeftirlitið hefði tekið til skoðunar hvort afturkalla ætti starfsleyfi félagsins í samræmi við 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Mál um hæfi framkvæmdastjóra var þá enn í athugun. Hinn 6. september var boðað til hluthafafundar í NordVest þar sem lögð var fram tillaga um að félagið hætti starfsemi, en áður en til þess kom var tilkynnt um kaup Sparisjóðs Mýrasýslu á 95% hlutafjár NordVest Verðbréfa með fyrirvara um samþykki Fjármálaeftirlitsins. Í kjölfarið var skipt um framkvæmdastjóra félagsins og var mál um hæfi þá fellt niður.[171] Félagið er enn til og skráð á lista yfir eftirlitsskylda aðila á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins. Samkvæmt fréttum netmiðla hét félagið um tíma Reykjavík Capital, en ber nú aftur sitt fyrra nafn. Sparisjóður Mýrasýslu seldi félagið snemma árs 2009.[172]

Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Málshraði í framangreindri vettvangsathugun var vel viðunandi. Málið hófst 14. febrúar 2007 og gagnaöflun stóð til 7. mars sama ár. Þá tók við úrvinnsla og drögum að skýrslu var skilað í apríl 2007 og lokaeintaki skýrslunnar var skilað í maí sama ár. Það hefur ekki spillt fyrir málshraða að af hálfu NordVest Verðbréfa hf. voru ekki gerðar neinar athugasemdir við drögin að skýrslu stofnunarinnar. Þá er ljóst að Fjármálaeftirlitið sýndi ekki óþarfa biðlund þegar félagið sinnti ekki gagnaskilum á tilskildum tíma heldur hóf undirbúning dagsektarákvörðunar strax næsta dag.

Ekki er neitt við málsmeðferð vettvangsathugunar að athuga og tekið er á öllum þeim atriðum sem gera má ráð fyrir í slíkri úttekt. Varðandi efnistök verður þó að gera athugasemd við að Fjármálaeftirlitið skyldi ekki draga niðurstöður sínar saman í eina heildarniðurstöðu.

Verðbréfafyrirtækið NordVest, sem hét áður Fjárvernd, var ekki kerfislega mikilvægt fyrirtæki. Niðurstaðan í máli þess hefur þó þá þýðingu

170. Fjármálaeftirlitið. Ódagsett minnisblað um mál 2007020016, tekið saman af starfsmanni Fjármálaeftirlitsins skv. gagnabeiðni rannsóknarnefndar Alþingis í ágúst 2009.
171. Fjármálaeftirlitið. Ódagsett minnisblað um mál 2007020016, tekið saman af starfsmanni Fjármálaeftirlitsins skv. gagnabeiðni rannsóknarnefndar Alþingis í ágúst 2009.
172. „Þrír fyrrum Kaupþingsmenn kaupa NordVest Verðbréf (áður Reykjavík Capital).“ Pressan.is, 30. apríl 2009.

fyrir athugun rannsóknarnefndar Alþingis að hún varpar ljósi á starfshætti og vinnubrögð Fjármálaeftirlitsins og leiðir í ljós skort á eftirfylgni stofnunarinnar við afdráttarlausar ákvarðanir sínar. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis hefði niðurstaða vettvangsathugunarinnar átt að leiða til þess að tekið væri umsvifalaust til athugunar hvort skilyrði væru til afturköllunar starfsleyfis þegar í stað, en aðeins ber að veita frest til úrbóta ef það er mat Fjármálaeftirlitsins að hægt sé að koma úrbótum við.

Athugasemdir Fjármálaeftirlitsins við starfsemi NordVest Verðbréfa sem taldar eru upp hér að ofan lúta m.a. að fjölmörgum brotum á lagaákvæðum sem varða viðurlögum.

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins er bent á brot sem varðað hefðu getað stjórnvaldssektum samkvæmt 2. mgr. 141. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti, sbr. 74. gr. laga nr. 33/2003 um verðbréfaviðskipti, en þar er kveðið á um rétt Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gróflega eða ítrekað gegn 5. til 21. og 25. gr. laganna um réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja. Í tilvitnuðum greinum er m.a. að finna ákvæði um góða viðskiptavenju, skipulag fjármálafyrirtækja, og skyldu fjármálafyrirtækis til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra.

Samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi getur Fjármálaeftirlitið krafist þess að stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar eftirlitsskyldra aðila sem ekki uppfylla hæfisskilyrði þeirra sérlaga sem um starfsemina gilda láti af störfum, ýmist tímabundið eða til frambúðar. Sé kröfum Fjármálaeftirlitsins ekki sinnt getur eftirlitið vikið viðkomandi einhliða frá störfum. Samkvæmt 2. mgr. 52. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, en ákvæði þeirra laga eiga við um verðbréfafyrirtæki, skulu stjórnarmenn og framkvæmdastjóri uppfylla eftirfarandi kröfur: „[…] búa yfir nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt. Þeir mega ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að ætla að þeir misnoti aðstöðu sína eða skaði fyrirtækið.“ Af fundargerðum stjórnar Fjármálaeftirlitsins má ráða að undirbúningur hafi verið hafinn að því að taka ákvörðun um að afturkalla hæfismat framkvæmdastjóra, en ekki verður séð að fyrirhugaðar hafi verið sambærilegar aðgerðir gagnvart stjórnarmönnum. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis höfðu bæði stjórn og framkvæmdastjóri NordVest sýnt af sér fullkomið skeytingarleysi og þekkingarskort á lögum og reglum sem um starfsemi verðbréfafyrirtækja gilda og með því skaðað fyrirtækið. Því hefði átt að taka umsvifalaust til úrlausnar hvort skilyrði væru til þess að beita þessum ákvæðum bæði varðandi framkvæmdastjóra og stjórnarmenn.

Fjármálaeftirlitið getur skv. 9. gr. laga nr. 161/2002 afturkallað starfsleyfi verðbréfafyrirtækis í heild eða að hluta. Þeirri heimild hafði verið beitt gagnvart NordVest þegar á árinu 2003 þegar leyfi félagsins til eignastýringar var afturkallað í kjölfar vettvangsathugunar. Þá hafði einnig komið til athugunar að afturkalla starfsleyfið í heild.[173] Samkvæmt 7. tölulið 1. mgr. 9. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki getur ein ástæða afturköllunar verið sú að fyrirtækið hafi brotið alvarlega eða ítrekað gegn lögunum, reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í 2. mgr. 9. gr. segir að áður en til afturköllunar komi skuli fyrirtækinu veittur hæfilegur frestur

173. Fjármálaeftirlitið, mál nr. 2002040018.

til úrbóta sé unnt að koma úrbótum við að mati Fjármálaeftirlitsins. Að mati rannsóknarnefndar má draga í efa að hægt hefði verið að koma við úrbótum í félagi sem hunsaði meira og minna allt regluverk sem rekstri fyrirtækisins var búið. Eins og getið er um hér að ofan var undirbúningur að afturköllun starfsleyfis hafinn í lok ágúst 2007 vegna tilkynningar um að eigið fé félagsins væri komið undir lögboðið lágmark. Með því að veita félaginu færi á að bæta úr einstökum ágöllum í maí 2007 var félaginu í raun boðið upp á að teygja lopann og drepa málinu á dreif. Við ákvörðun um veitingu frestsins virðist Fjármálaeftirlitið því ekki hafa horft á heildarmyndina sem við blasti þegar allar athugasemdir stofnunarinnar í garð fyrirtækisins voru virtar.

16.5.7.5 Útlánaathugun Fjármálaeftirlitsins haustið 2007

Sumarið 2007 var hafin útlánaathugun með vettvangsheimsókn í sex stærstu fjármálafyrirtæki landsins, sem jafnframt heyrðu öll undir eftirlit lánasviðs. Markmið úttektarinnar var að öðlast yfirsýn yfir útlánaáhættu meginhluta íslenska fjármálakerfisins og staðreyna útlánagæði. Í úttektunum var einnig lagt mat á áhættustýringu og innra eftirlit vegna útlána.

Efni könnunarinnar var afmarkað, stór hópur af starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins tók þátt í verkefninu og til stóð að ljúka úttektunum á skömmum tíma. Eins og áður segir kom í ljós að þær upplýsingar sem stofnunin óskaði eftir lágu ekki fyrir hjá öllum fjármálafyrirtækjunum og m.a. af þeirri ástæðu tók ferlið lengri tíma en gert hafði verið ráð fyrir. Fyrstu skýrslu var skilað í október 2007, en þeirri síðustu í mars 2008.

Þau fjármálafyrirtæki sem útlánaathugunin beindist að voru Kaupþing banki, Landsbanki Íslands, Glitnir banki, Straumur-Burðarás, SPRON og Byr. Hér verður farið yfir niðurstöður fjögurra þeirra fyrstnefndu. Niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis um útlánaathugunina verður síðan dregin saman í lok umfjöllunarinnar.

16.5.7.6 Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun á útlánaáhættu hjá Kaupþingi banka hf.

Samantekt

Niðurstaða Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu hjá Kaupþingi banka hf. er dregin saman í upphafskafla skýrslu stofnunarinnar frá janúar 2008 með þessum orðum: „Að mati FME virðist KB ekki ná að halda nógu vel utan um útlánaáhættu samstæðunnar. Nauðsynlegt er að bankinn bregðist skjótt við athugasemdum FME og lagfæri það sem er ábótavant einkum ef bankinn hefur metnað til frekari alþjóðlegs rekstrar.“ Mat Fjármálaeftirlitsins byggðist á eftirfarandi athugasemdum:

- Verklagi og utanumhaldi varðandi stórar áhættuskuldbindingar og yfirsýn yfir þær var ábótavant og tengingar ófullnægjandi.
- Ekki var til gagnagrunnur fyrir heildarútlán samstæðunnar og tryggingar á bak við þau.
- Verkferlar samstæðunnar voru ekki samræmdir, t.d. vegna útlánaeftirlits fyrir samstæðuna, og ekki hafði verið gerð útlánaathugun á samstæðugrundvelli.
- Umgjörð um útlán með veði í verðbréfum var ekki nægilega formföst og engin viðmið eða vinnureglur að finna í lánareglum bankans varðandi slík lán.

„Að mati FME virðist KB ekki ná að halda nógu vel utan um útlánaáhættu samstæðunnar. Nauðsynlegt er að bankinn bregðist skjótt við athugasemdum FME og lagfæri það sem er ábótavant einkum ef bankinn hefur metnað til frekari alþjóðlegs rekstrar.“

Úr skýrslu Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu Kaupþings banka í janúar 2008.

- Skýrslugjöf til Fjármálaeftirlitsins var ófullnægjandi. Skýrsla um stórar áhættuskuldbindingar miðað við 30. júní 2007 var ekki fyllt nógu ítarlega út auk þess sem hún var efnislega röng um nokkur atriði.

Framkvæmd vettvangsathugunar

Athugun Fjármálaeftirlitsins hófst með tilkynningu til bankans 5. júlí 2007 um fyrirhugaða vettvangsheimsókn og var þar jafnframt óskað eftir upplýsingum sem berast skyldu eftirlitinu fyrir 17. ágúst 2007. Gögn bárust 20. ágúst eftir ítrekun Fjármálaeftirlitsins. Vettvangsathugun fór fram með fundum í síðari hluta september 2007. Drög að skýrslu voru send Kaupþingi banka og bankanum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við drögin. Lokaskýrsla var send bankanum í janúar 2008.

Staða útlánasafns Kaupþings 30. júní 2007

Útlánaathugunin miðaðist við stöðuna eins og hún var 30. júní 2007. Heildarstaðan á útlánasafni samstæðu Kaupþings banka nam á þeim tíma um 2.604 milljörðum króna en tekið er fram í skýrslunni að inni í þeirri tölu sé ekki útlánaígildi framvirkra samninga. Útlán til fyrirtækja námu um 2.175 milljörðum króna eða tæplega 84% af heildarútlánum og útlán til heimila námu um 428 milljörðum króna eða rúmlega 16% af heildarútlánum. Af útlánum til heimila voru um 139 milljarðar króna vegna íbúðalána. Þegar útlán til fyrirtækja voru flokkuð eftir atvinnugreinum kom í ljós að stærsti flokkurinn samanstóð af lánum til þjónustustarfsemi eða 26,6% af útlánum til fyrirtækja. Lán til byggingar- og mannvirkjagerðar og fasteignafélaga námu 21,1% af þessum útlánaflokki. Lán til iðnaðar námu 18,8%, lán til eignarhaldsfélaga 14,6% og lán til verslunar 13% af útlánum til fyrirtækja. Landfræðileg skipting útlána eftir starfsstöðvum var sú að lán móðurfélagsins voru rúm 37% af heildarútlánum, lán danska bankans FIH námu tæpu 31%, lán Kaupþings Singer & Friedlander tæpum 14% og lán Kaupþings í Lúxemborg rúmlega 12% af heildarútlánum. Skipting útlána eftir lánategundum var þannig að gengisbundin lán námu 81,37% útlána, ábyrgðir 9,67% og skuldabréf 7,35%. Yfir 98% útlána Kaupþings samstæðunnar voru svokölluð „senior“ lán. „Junior“ og „mezzanine“ lán voru innan við eitt prósent hvor flokkur.[174]

Heildarútlán Kaupþingssamstæðunnar sem tryggð voru að mestu með veði í verðbréfum námu 228,6 milljörðum króna eða sem jafngildir tæplega 9% af heildarútlánum samstæðunnar. Lán til þeirra starfsmanna sem voru með lán umfram 20 milljónir króna (þeir voru 167 talsins) námu á þessum tíma 61,6 milljörðum króna, eða sem jafngildir tæplega 2,5% af heildarútlán-

174. Ekki verður séð að Fjármálaeftirlitið hafi gefið út samræmda skilgreiningu á mismunandi tegundum lána.
„Senior lán“ eru jafnan skilgreind sem þau lán sem hafa forgang til greiðslu vaxta og höfuðstóls umfram önnur lán og hlutafé skuldarans/útgefandans. Oft eru þau tryggð með veði í fasteign eða öðrum eignum. Lán viðskiptabanka eru yfirleitt af þessari tegund. Þar sem krafan er öruggari eru vextir gjarnan lægri heldur en af ótryggari kröfum.
„Junior“ lán eru jafnan skilgreind sem lán sem fara aftar í forgangsröðina heldur en önnur lán skuldarans, en ganga þó framar hlutafé. Venjulega eru „junior“ lán ekki tryggð með veði í fasteign eða öðrum eignum, en geta þó verið með veð á öðrum veðrétti. „Junior“ lán eru áhættusamari fyrir lánveitanda, en bera jafnframt hærri vexti heldur en „senior“ lán.
„Mezzanine“ lán er blanda af láni og hlutafé. Það fer aftar í forgangsröðina en bæði senior og junior lán ef til gjaldþrots kemur, en er oft breytanlegt í hlutafé ef greiðslufall verður. Vextir sem greiddir eru af „mezzanine“ lánum eru háir, enda áhætta lánveitanda meiri en af öðrum tegundum lána.

um bankans. Þá nam heildarstaða í framvirkum samningum um hlutabréf, sem telja má útlánaígildi, í lok júní 2007 160,2 milljörðum króna. Mikil aukning hafði þá orðið í framvirkum samningum um hlutabréf þar sem heildarstaða þeirra var 69,7 milljarðar króna í lok júní 2006.

Kaupþing banki gat ekki gefið samræmdar upplýsingar um vanskil á samstæðugrunni. Vanskil útlána samkvæmt skilgreiningu reglubundinna skýrsluskila til Fjármálaeftirlitsins[175] ná aðeins til móðurfélags, en miðað við stöðuna 30. júní 2007 námu þau 0,8% af útlánum. Fyrir dótturfélög var stuðst við skilgreiningu á vaxtafrystum lánum (e. non-performing loans)[176] og námu þau sem verið höfðu í vanskilum lengur en 90 daga 0,92% af heildarútlánum samstæðunnar. Ekki lágu fyrir upplýsingar um vanskil sem staðið höfðu í 30–90 daga.

Stórar áhættuskuldbindingar Kaupþings banka miðað við 30. júní 2007 voru samkvæmt skýrslu bankans fimm talsins, en hver áhættuskuldbinding samanstóð af fyrirgreiðslu til fleiri en einnar persónu eða lögaðila sem töldust fjárhagslega tengdir aðilar. Heildaráhætta bankans vegna þessara stóru áhættuskuldbindinga nam 337 milljörðum króna, þar af voru útlán 299,3 milljarðar kr., það eru 11,5% af heildarútlánum bankans.

Tafla 14. Staða stórra áhættuskuldbindinga Kaupþings m.v. 30. júní 2007

Aðili	*Heildar-skuldbindingar m.kr.*	*Áhættu-skuldbindingar nettó[1] m.kr*	*Hlutfall af (CAD) eigin fé*
Exista og tengdir aðilar	96.952	45.649	10,1
Robert Tchenguiz og tengdir aðilar	75.401	60.076	13,3
Baugur Group og tengdir aðilar	62.097	56.683	12,6
Mosaic og tengdir aðilar	56.864	56.684	12,6
Missouri Bidco Ltd.	45.685	45.685	10,1
Samtals	336.999	264.777	58,7

1. Heildarskuldbindingar eftir að tekið hefur verið tillit til uppgefins frádráttar frá heildarskuldbindingum vegna trygginga, með tilvísun í heimildarákvæði reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007.

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Mat Fjármálaeftirlitsins

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins var gagnrýnt að ekki skyldi vera til gagnagrunnur fyrir heildarútlán samstæðunnar og tryggingar á bak við þau. Bent var á að sérstaklega hefði þurft að kalla eftir upplýsingum frá erlendum dótturfélögum og færa upplýsingar þannig á milli kerfa, en slíkt yki villuhættu. Fjármálaeftirlitið taldi heildaryfirsýn yfir samstæðuna ekki nægjanlega hjá áhættustýringunni og tók sem dæmi að í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar miðað við 30. júní 2007 hefði skeikað nokkrum milljörðum á raunverulegri og uppgefinni heildarskuldbindingu stærsta lántakanda samstæðunnar.

Fundið var að því að verkferlar samstæðunnar væru ekki samræmdir, t.d. vegna útlánaeftirlits fyrir samstæðuna, og að ekki hefði verið gerð útlánaathugun á samstæðugrundvelli.

175. Í skýrsluskilum til Fjármálaeftirlitsins er einungis litið til þeirra afborgana sem komnar eru 30 eða 90 daga fram yfir gjalddaga, en ekki heildarfjárhæðar láns sem er í vanskilum.
176. Þá er litið til heildarfjárhæðar þeirra lána sem komin eru 30 eða 90 daga fram yfir afborgunardag vaxta og/eða afborgana.

Fram kom að umgjörð um útlán með veði í verðbréfum hefði ekki verið nægilega formföst og engin viðmið eða vinnureglur að finna í lánareglum bankans varðandi slík lán. Þá var gerð athugasemd við að árshlutauppgjöri bankans miðað við 30. júní 2007 hefði verið skilað of seint.

Fjármálaeftirlitið gerði athugasemdir við áhættumælingaraðferðir Kaupþings, m.a. að stórir lántakendur hefðu ekki allir hlotið lánshæfismat. Þá var gerð athugasemd við að bankinn framkvæmdi ekki álagspróf á útlánasafn móðurfélags og samstæðu. Vanskil á samstæðugrunni voru ekki tekin saman hjá bankanum, en ástæða þess voru mismunandi mælingaraðferðir móðurfélags, sem fylgdist með afborgunum lána í vanskilum, en dótturfélög erlendis skoðuðu vaxtafryst heildarlán (e. non-performing loans).

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins kom fram að yfirsýn Kaupþings yfir stórar áhættuskuldbindingar væri ekki nægjanleg. Verklagi og utanumhaldi varðandi stórar áhættuskuldbindingar hefði verið ábótavant og tengingar ófullnægjandi. Ítrekaðar rangfærslur hefðu komið í ljós við skoðun Fjármálaeftirlitsins. Þegar skoðaðar hefðu verið tryggingar á bak við lán sem flokkuðust sem stórar áhættuskuldbindingar hefðu starfsmenn Fjármálaeftirlitsins orðið varir við að veð væru oft tekin í hlutabréfum lántakans sjálfs eða tengdra aðila eða þá í hlutabréfum í Kaupþingi banka sjálfum. Þá segir að það hafi komið á óvart hversu seinlegt reyndist að fá upplýsingar frá bankanum, sbr. eftirfarandi ummæli: „[…] en í tvígang reyndist nauðsynlegt að gera umtalsverðar leiðréttingar á skýrslunni til Fjármálaeftirlitsins. Leiðrétta varð heildarskuldbindingar eins aðila um verulega fjárhæð og í fleiri tilvikum uppgefna frádráttarliði um stórar fjárhæðir vegna trygginga sem bankinn taldi heimilt að taka tillit til við útreikning á stórum áhættuskuldbindingum.“ Fram kemur að af þessum sökum hafi stofnunin talið rétt að kalla eftir nánari upplýsingum um fyrirliggjandi tryggingar fyrir stórum áhættuskuldbindingum auk nánari útskýringa bankans um frádráttarliði.

Eftir endurmat Fjármálaeftirlitsins varð heildarskuldbinding Exista og tengdra aðila 12,8% af CAD eigin fé. Fram kemur að ekki hafi fengist nægar upplýsingar um tryggingar að baki skuldbindingum Robert Tchenguiz og hafi Fjármálaeftirlitið metið það svo að Kaupþing hefði ekki haft vitneskju um raunverulegt virði þessara trygginga. Varðandi tryggingar vegna skuldbindinga Baugs og tengdra aðila mat Fjármálaeftirlitið það svo að rúmur helmingur heildarskuldbindingarinnar væri nær einungis tryggður með handveði í hlutabréfum í innbyrðis tengdum aðilum og að draga mætti í efa virði slíkra trygginga fyrir bankann ef reyndi á greiðslugetu samstæðunnar. Þá mat Fjármálaeftirlitið það svo að Baugur Group færi með yfirráð yfir Mosaic Fashions hf., og auk þess ætti að telja Jötun Holding ehf. og ISP ehf., eignarhaldsfélag Ingibjargar Pálmadóttur, eiginkonu Jóns Ásgeirs Jóhannessonar, aðaleiganda Baugs Group, fjárhagslega tengd Baugi. Áhættuskuldbindingar þessara aðila samtals næmu 139,5 milljörðum kr., eða um 31% af lögbundnu eigin fé bankans 30. júní 2007, en að hámarki mega stórar áhættuskuldbindingar nema 25% af lögbundnu eigin fé fjármálafyrirtækis.

Eftir endurmat áleit Fjármálaeftirlitið að stórar áhættuskuldbindingar Kaupþings 30. júní 2007 væru eftirfarandi:

> Fjármálaeftirlitið bar saman skýrslu Kaupþings um fyrirgreiðslu við venslaða aðila miðað við 30. júní 2007 og útlán yfir einum milljarði kr. miðað við 17. ágúst 2007 og lista yfir venslaða aðila Kaupþings samkvæmt

Tafla 15. Staða stórra áhættuskuldbindinga Kaupþings m.v. 30. júní 2007 að mati Fjármálaeftirlitsins

Aðili	*Heildar-skuldbindingar m.kr.*	*Áhættu-skuldbindingar nettó m.kr*	*Hlutfall af (CAD) eigin fé*
Baugur Group og tengdir aðilar	145.181	139.588	31,0
Exista og tengdir aðilar	96.584	82.733	18,3
Robert Tchenguiz og tengdir aðilar	75.401	64.755	14,4
Missouri Bidco Ltd.	45.685	45.685	10,1
Samtals	362.851	332.761	73,8

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

leiðbeinandi tilmælum nr. 4/2006 og mun þá hafa komið í ljós að ekki hefðu verið tilgreindar fyrirgreiðslur til nokkurra venslaðra aðila í skýrslunni sem skilað var til Fjármálaeftirlitsins. Meðal annars hefði verið um að ræða fyrirgreiðslur til Bakkabræðra Holding BC, Byko hf., Exista Trading ehf., Kjalars hf., Lýsingar hf., Norvíkur hf., Símans hf. og Össurar hf.

16.5.7.7 Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun á útlánaáhættu hjá Landsbanka Íslands hf.

Samantekt

Niðurstaða Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu hjá Landsbanka Íslands hf. er dregin saman í upphafskafla skýrslu stofnunarinnar frá febrúar 2008. Fram kom það mat stofnunarinnar að útlánasafn Landsbankans væri vel dreift með tilliti til atvinnugreina, landa og áhættuflokka, en að um töluverða samþjöppun væri að ræða varðandi einstaka viðskiptamenn. Utanumhald og verklag væri í viðunandi horfi. Fjármálaeftirlitið benti á að Landsbankinn tæki lítið tillit til verulegra áhrifa og fjölskyldutengsla þegar kæmi að því að meta tengsl vegna stórra áhættuskuldbindinga. Þá var bent á áhættu vegna þess að tvö stærstu „vandræðalán" bankans væru til félaga í eigu tveggja stærstu viðskiptavina bankans, þ.e. FL Group og Baugs. Loks var tekið fram að eiginfjárgrunnur bankans væri sterkur og að bankinn hefði staðist álagspróf Fjármálaeftirlitsins.

Framkvæmd vettvangsathugunar

Athugun Fjármálaeftirlitsins hófst með tilkynningu til Landsbankans 5. júlí 2007 um fyrirhugaða vettvangsheimsókn og var þar jafnframt óskað eftir upplýsingum sem berast skyldu eftirlitinu fyrir 17. ágúst sama ár. Gögn bárust 21. sama mánaðar. Vettvangsathugun fór fram með fundum í síðari hluta september 2007. Drög að skýrslu voru í kjölfarið send Landsbankanum og bankanum þannig veitt færi á að koma á framfæri athugasemdum við efni hennar. Lokaskýrslan var síðan tilbúin í febrúar 2008.

Staða útlánasafns Landsbankans 30. júní 2007

Útlánaathugunin miðaðist við stöðuna eins og hún var 30. júní 2007. Heildarstaðan á útlánasafni samstæðu Landsbankans nam á þeim tíma um 1.600 milljörðum króna. Útlán til fyrirtækja voru 79% af útlánum samstæðunnar, 20% af útlánum voru til heimila og 1% til opinberra aðila. Af útlánum til heimila voru 47% íbúðalán eða samtals 7% af heildarútlánum samstæðunnar. Þegar útlán til fyrirtækja voru flokkuð eftir atvinnugreinum kom í ljós

að stærsti flokkurinn voru lán til þjónustustarfsemi eða 43% en inni í þeirri tölu voru lán til eignarhaldsfélaga sem voru 26% af útlánum til fyrirtækja. Lán til verslunar námu 18% af fyrirtækjalánum, námugröftur og iðnaður voru 15% og samgöngur og flutningar 10%. Landfræðileg skipting útlána var sú að lán móðurfélags voru 68% heildarútlána en lán Landsbankans í Lúxemborg námu 14%. Upplýsingar um skiptingu útlána eftir lánategundum lágu ekki fyrir á samstæðugrunni, en samkvæmt upplýsingum frá móðurfélagi og útibúum í London og Amsterdam voru gengisbundin lán innanlands 40% heildarlána, gengisbundin lán erlendis 18%, verðtryggð lán 21% og óverðtryggð lán 17%. Ekki var gefið upp á samstæðugrunni hvernig heildarlán skiptust í svokölluð „senior“ lán, „junior“ lán og „mezzanine“ lán.

Heildarútlán samstæðunnar sem tryggð voru með veði í hlutabréfum námu 19% af heildarútlánum bankans. Heildarstaðan í framvirkum samningum sem telja má útlánaígildi nam 3% af „heildarskuldbindingum bankans yfir 1 milljarði króna“. Bankinn hafði í lánareglum aðeins sett sér viðmið um lágmarkstryggingarþekju útlána með veði í verðbréfum að því er varðar íslensk hlutabréf sem skráð voru í Kauphöll Íslands þar sem krafist var 200% tryggingarþekju.

Heildarvanskil Landsbankans á samstæðugrunni námu 0,65% á fyrsta ársfjórðungi 2007 og höfðu aukist á milli ára úr 0,53% af útlánum. Heildarvanskilahlutfall móðurfélags Landsbankans var hærra, eða 0,81% á fyrsta ársfjórðungi 2007. Fjármálaeftirlitið mat það svo að eftirlit með vanskilum væri í viðunandi horfi hjá bankanum. Auk lista yfir stærstu lán í vanskilum afhenti Landsbankinn lista yfir stærstu „vandræðalán“ sem bankinn leit alvarlegum augum þó að ekki væri um vanskil að ræða. Það er ekki skilgreint nánar í hverju vandræðin voru fólgin og ekki er fjallað um tryggingar vegna þessara lána, en Fjármálaeftirlitið segir það vekja athygli að tvö stærstu vandræðalánin séu til félaga í eigu tveggja stærstu viðskiptavina bankans, þ.e. FL Group og Baugs.

Mat Fjármálaeftirlitsins

Fram kom það mat Fjármálaeftirlitsins að eignasafn Landsbankans væri vel dreift eftir landsvæðum, tegundum útlána og atvinnugreinum en stofnunin benti þó á töluverða samþjöppun á einstaka viðskiptamenn og í útlánum til eignarhaldsfélaga.

Síðan sagði að Landsbankinn hefði tekið upp samræmt áhættuflokkunarkerfi á útlán til innlendra og erlendra fyrirtækja á árinu 2006. Samræmd álagspróf fyrir útlánasafn samstæðunnar væru ekki til staðar en mismunandi hlutar útlánasafnsins væru álagsprófaðir með mismunandi hætti. Upplýsingar um samþjöppun væru aðgengilegar og hefði Fjármálaeftirlitið getað óskað eftir ýmsum greiningum án vandkvæða. Innri endurskoðun bankans gerði úttekt á heildarútlánum og útlánaáhættu á samstæðugrunni á tveggja ára fresti en að mati Fjármálaeftirlitsins hefði átt að gera slíka úttekt árlega og var því beint til bankans að tryggja eðlilegan vöxt endurskoðunardeildar.

Fjármálaeftirlitið bar saman skýrslu Landsbankans um fyrirgreiðslu við venslaða aðila miðað við 30. júní 2007, útlán yfir einum milljarði króna miðað við 31. júlí 2007 og lista yfir venslaða aðila Landsbankans skv. leiðbeinandi tilmælum nr. 4/2006 og kom þá í ljós misræmi í upplýsingum og að ekki hefðu verið tilgreindar fyrirgreiðslur til nokkurra venslaðra aðila í skýrslunni sem skilað hafði verið til Fjármálaeftirlitsins.

Í skýrslunni sagði að kaupréttarsamningar starfsmanna Landsbankans næmu 1,7 milljörðum króna að nafnverði eða 15,8% af heildarhlutafé bankans. Markaðsverð bréfa sem kaupréttur væri um næmi 10. október 2007 75,5 milljörðum kr. Bankinn hefði stofnað sjálfseignarsjóði í aflandslögsögu til að halda utan um hluti í Landsbankanum sem ætlað væri að mæta kaupréttum þegar þeir yrðu virkir. Fjármálaeftirlitinu hefði verið tjáð að um óvirka eignarhluti í atkvæðarétti væri að ræða, „þó svo dæmi [væri] um að starfsmaður bankans [hefði] farið með atkvæðarétt samkvæmt umboði". Fjármálaeftirlitið lýsti því yfir að stofnunin myndi á síðari stigum taka til skoðunar hvaða áhrif lög um virka eignarhluti og hámarkseignarhald eigin bréfa hefðu á þetta fyrirkomulag. Stofnunin gerði alvarlega athugasemd við hversu erfitt hefði reynst að fá skýringar frá Landsbankanum um fyrirkomulag kaupréttarsamninga við starfsmenn og benti á að fyrirkomulagið væri til þess fallið að draga úr gagnsæi á eignarhaldi.

Að mati Fjármálaeftirlitsins var Landsbankinn með gott kerfi til að halda utan um stórar áhættuskuldbindingar, tengsl viðskiptamanna og tryggingar. Fjármálaeftirlitið gagnrýndi þó að áhættureglur bankans hefðu ekki verið uppfærðar miðað við nýlegar reglur Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar og að skilgreiningar um tengsl viðskiptavina væru að hluta til of matskenndar. Þá benti Fjármálaeftirlitið á að Landsbankinn tæki ekki nægilegt tillit til þess við mat á tengslum þegar áhrif væru veruleg, m.a. vegna fjölskyldutengsla, án þess að um yfirráð væri að ræða. Loks voru gerðar athugasemdir við að tryggingar í óskráðum hlutabréfum væru dregnar frá áhættuskuldbindingum í einhverjum tilvikum en slíkt væri í andstöðu við reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007.

Í skýrslunni var ekki birtur sá listi yfir stórar áhættuskuldbindingar Landsbankans sem úttektin miðast við, en ljóst er að staðan miðaðist við 30. júní 2007. Við útlánaathugunina voru auk stórra áhættuskuldbindinga teknar til athugunar skuldbindingar sem voru yfir 1 milljarði króna 30. júní 2007. Fjármálaeftirlitið gerði í nokkrum tilvikum athugasemd við að fjárhagslega tengdir aðilar væru ekki taldir saman í stórum áhættuskuldbindingum eins og nánar verður greint frá hér á eftir og sömuleiðis í ýmsum tilvikum sem varða áhættuskuldbindingar yfir 1 milljarði kr. en undir 10% af eigin fé sem af þeim sökum voru ekki flokkaðar sem stórar áhættuskuldbindingar.

Fjármálaeftirlitið gerði athugasemd við að Landsbankinn drægi hlutabréf í Actavis sem sett höfðu verið til tryggingar áhættuskuldbindingu Björgólfs Thors Björgólfssonar frá henni og benti á að bréfin væru óskráð og auk þess tengd þeim aðila sem lagði þau fram til tryggingar, en slík verðbréf væru ekki frádráttarbær. Við þessa leiðréttingu stofnunarinnar fór áhættuskuldbinding Björgólfs og tengdra aðila úr 16,1% í 19,8% af eiginfjárgrunni bankans. Þá ítrekaði Fjármálaeftirlitið fyrra álit sitt[177] að tengja bæri saman Actavis og Björgólf Thor Björgólfsson en við það færu áhættuskuldbindingar vegna hans úr 19,8% í 42,1% af eiginfjárgrunni eða langt yfir lögboðið hámark áhættuskuldbindinga. Síðan segir að „í ljósi yfirtöku Novators á Actavis á miðju ári telji Fjármálaeftirlitið ótvírætt, líkt og áður, að tengja skuli skuldbindingar Actavis og Björgólfs T. Björgólfssonar". Síðan kom fram að í yfirferð Fjármálaeftirlitsins yfir skuldbindingar yfir einum milljarði króna hefði stofn-

177. Sjá mál Fjármálaeftirlitsins nr. 2005040012 um áhættumat Landsbanka Íslands sem greint er frá fyrr í þessum kafla.

unin að auki veitt athygli skuldbindingum félagsins AC Capital sem stofnunin teldi að telja ætti með áhættuskuldbindingum Björgólfs Thors Björgólfssonar sem við það myndu hækka um 1,8% af eiginfjárgrunni til viðbótar.

Fjármálaeftirlitið taldi að tengja bæri saman FL Group og Daybreak Acquisitions Ltd. en við það myndu stórar áhættuskuldbindingar FL Group og tengdra aðila hækka úr 16,8% af eiginfjárgrunni í 22,3%.

Þá taldi Fjármálaeftirlitið að tengja bæri saman skuldbindingar Gaums, sem námu 22,9% af eiginfjárgrunni, og persónulegar skuldbindingar Ingibjargar Pálmadóttur og Jóns Ásgeirs Jóhannessonar. Við það hefði skuldbindingin hækkað um 0,6%. Einnig benti Fjármálaeftirlitið á mikla samþjöppunaráhættu tengda Gaumi sem væri stærsti hluthafinn í Baugi (42%), en skuldbindingar níu félaga sem Baugur ætti eignarhlut í næmu samtals 27,1% af eiginfjárgrunni. Baugur átti á bilinu 24,5–45% af hlutafé í félögunum sem um ræddi en það voru Teymi hf., 365 hf., Húsasmiðjan hf., Iceland Food Group Ltd., Goldsmiths Group Ltd., Fasteignafélag Íslands hf., Unity Investments ehf., House of Fraser (Storecard) Ltd. og Arena Holding ehf. Fjármálaeftirlitið óskaði eftir upplýsingum um hvort einhverjar sérstakar ráðstafanir hefðu verið gerðar af hálfu bankans til að verjast þeirri áhættu sem samþjöppuninni fylgdi, en gerði ekki kröfu um að gripið yrði til slíkra ráðstafana í lokaskýrslunni.

Fjármálaeftirlitið vakti athygli á að Landsbankinn liti ekki á Exista og Bakkavör sem fjárhagslega tengda aðila og mæltist til þess að það yrði gert, nema bankinn gæti fært sterkari rök fyrir hinu gagnstæða en fram hefðu komið við vinnslu skýrslunnar. Skuldbinding þessara félaga samanlagt náði ekki 10% marki stórra áhættuskuldbindinga, hún var 8,4% af eiginfjárgrunni samanlagt.

Að lokum gerði Fjármálaeftirlitið athugasemd við að skuldbindingar félagsins Sikker ehf., sem var að hálfu í eigu Pálma Haraldssonar og að hálfu í eigu Jóhannesar Kristinssonar, væru ekki tengdar áhættuskuldbindingu Fengs, eignarhaldsfélags í sama eignarhaldi. Við slíka tengingu hækkaði áhættuskuldbinding Fengs og tengdra aðila úr 16,6% af eiginfjárgrunni í 17,4%.

Tafla 16. Staða stórra áhættuskuldbindinga Landsbankans m.v. 30. júní 2007 skv. skýrslu Landsbankans og að mati Fjármálaeftirlitsins

Aðili	*Hlutfall af (CAD) eigin fé samkvæmt skýrslu Landsbankans 30. júní 2007*	*Hlutfall af (CAD) eigin fé að mati Fjármálaeftirlitsins*
Björgólfur Thor Björgólfsson og tengdir aðilar	16,1	43,9
FL Group og tengdir aðilar	16,8	22,3
Gaumur og tengdir aðilar[1]	22,9	23,5
Fengur og tengdir aðilar	16,6	17,4

1 Að auki var að mati Fjármálaeftirlitsins samþjöppunaráhætta milli Gaums og félaga sem Baugur átti eignahluta í á bilinu 24,5 – 45% í, en áhættuskuldbindingar þessara félaga sem voru 9 talsins námu samtals 27,1% af eiginfjárgrunni.

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

16.5.7.8 Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun á útlánaáhættu hjá Glitni banka hf.

Samantekt

Helstu niðurstöður Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu hjá Landsbanka Íslands hf. eru dregnar saman í upphafskafla skýrslu stofnunarinnar frá febrúar 2008. Að mati Fjármálaeftirlitsins var útlánasafnið vel dreift með tilliti til atvinnugreina, landa og áhættumatsflokka. Hins vegar væri nokkur samþjöppun í fasteignastarfsemi, stórar áhættur sem hlutfall af eiginfjárgrunni væru háar og lán til venslaðra aðila talsverð. Fjármálaeftirlitið taldi að upp á vantaði að útlánamat væri framkvæmt með fullnægjandi hætti og að innra eftirlit og úttektir væru ekki fullnægjandi. Upplýsingar um tryggingar lægju ekki fyrir og gerði Fjármálaeftirlitið athugasemdir við meðferð og eftirlit bankans með stórum áhættuskuldbindingum og aðferðir við mat á tengslum viðskiptavina. Einnig áleit Fjármálaeftirlitið að skjölun væri ábótavant og að nokkuð væri um að ekki væri framkvæmt áhættumat á viðskiptavinum.

Framkvæmd vettvangsathugunar

Athugun Fjármálaeftirlitsins hófst með tilkynningu til Glitnis banka hf. 5. júlí 2007 um fyrirhugaða vettvangsheimsókn og var þar jafnframt óskað eftir upplýsingum sem berast skyldu eftirlitinu fyrir 17. ágúst 2007. Gögn bárust 20. ágúst 2007. Vettvangsathugun fór fram um miðjan september sama ár. Drög að skýrslu voru send bankastjóra Glitnis 15. nóvember 2007 og var bankanum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við drögin. Athugasemdir bárust Fjármálaeftirlitinu í byrjun desember og var lokaskýrslan send bankanum í febrúar 2008.

Staða útlánasafns Glitnis banka hf. 30. júní 2007

Útlánaathugunin miðaðist við stöðuna eins og hún var 30. júní 2007. Heildarstaða á útlánasafni samstæðu Glitnis banka nam á þeim tíma um 1.500 milljörðum króna. Eiginfjárgrunnur bankans á sama tíma var um 200 milljarðar króna og útlánasafnið því 750% af eiginfjárgrunni. Útlán til fyrirtækja voru 79% af útlánum samstæðunnar, en 21% útlána var til heimila. Lán til heimila voru að stærstum hluta veitt á Íslandi eða 63%, en 36% lána til heimila voru veitt í Noregi. 61% útlána til heimila á Íslandi voru íbúðalán. Þá voru erlendir aðilar taldir sem sérstakur flokkur þó að varla sé hægt að telja hann til atvinnugreina og nauðsynlegt hefði verið að fara í gegnum þann flokk til að meta heildaráhættu á t.d. fasteignastarfsemi sem var stærsti atvinnugreinaflokkur útlána bankans. Lán til fasteignastarfsemi, að meðtöldum lánum til heimila, voru 25% af heildarútlánum. Lán til eignarhaldsfélaga voru 16% af heildarútlánum og lán til erlendra aðila 12%. Lán til þjónustu voru 9% og aðrir flokkar voru minni. Landfræðileg skipting útlána var sú að útlán móðurfélags voru tæp 62% heildarútlána, en útlán dótturfélags í Noregi voru tæp 29%. Skipt eftir lánategundum voru „senior“ lán 85% af heildarútlánum, „junior“ lán 14% og „mezzanine“ lán 1%. Gengisbundin lán voru 59% heildarlána, skuldabréf 35% og yfirdráttur 5%.

Útlán móðurfélags Glitnis sem tryggð voru með veði í skráðum og óskráðum verðbréfum miðað við 30. júní 2007 námu um 16% af heildarútlánum þess. Á einu ári höfðu útlán tryggð með veði í verðbréfum aukist um 54%. Af þessum útlánum voru 1,5% talin tryggð með veði í eigin bréfum bankans. Tryggingarþekja var um 229%. Höfuðstóll í framvirkum

samningum um hlutabréf var 53 milljarðar kr. eða sem samsvarar 3,5% af heildarútlánum. 29% af þeim samningum voru í eigin bréfum bankans.[178] Lán til starfsmanna Glitnis námu 30. júní 2007 11,5 milljörðum kr. eða 7,7% af heildarútlánum.

Heildarvanskil Glitnis á samstæðugrunni námu 0,44% af útlánum á öðrum ársfjórðungi 2007. Heildarvanskilahlutfall móðurfélags Glitnis var hærra eða 0,9% af útlánum miðað við 30. júní 2007. Heildarstaða á vaxtafrystum útlánum 31. ágúst 2007 nam 0,27% af útlánasafni samstæðunnar.

Mat Fjármálaeftirlitsins

Af athugasemdum þeim sem Fjármálaeftirlitið gerði við stöðu áhættustýringar í skipuriti, úttektir áhættustýringar og verklagsreglur um útlán má ráða að stofnunin hafi talið yfirsýn og greiningu útlánaáhættu ábótavant hjá Glitni. Talið var að verkferla um áhættumat á lánþegum vantaði og auk þess væri áhættumat ekki framkvæmt í öllum lánveitingum.

Fjármálaeftirlitið tók til skoðunar lánveitingar bankans til tiltekinna aðila sem virðast flestir hafa tengst bankanum eða stærstu hluthöfum hans. Kallað var eftir öllum gögnum sem tengdust lánveitingum til þeirra. Í ljós kom að bankinn gat ekki útvegað fjölda af umbeðnum gögnum. Ekki var tilgreint hversu stórt úrtak Fjármálaeftirlitsins var, en í skýrslunni er fjallað um 14 viðskiptavini og lánveitingar til þeirra. Í öllum tilvikum voru gerðar athugasemdir. Sem dæmi um atriði sem fundið var að má nefna að fundargerð lánanefndar hafi verið óundirrituð, fundargerð lánanefndar vanti, lánveiting hafi ekki verið tekin fyrir á fundi lánanefndar, undirritun vanti á lánasamning, lánasamning vanti, engin gögn séu um grundvöll áhættuflokkunar, tryggingar séu ófrágengnar og í einu tilviki bar að bera lánabeiðni undir stjórn bankans, en það var ekki gert. Fjármálaeftirlitið taldi að eftirliti með útlánum hefði verið ábótavant, skjölun hefði verið í ólagi og það benti auk þess á atriði sem að mati stofnunarinnar hefðu betur mátt fara í einstökum lánveitingum.

Stórar áhættuskuldbindingar Glitnis banka 30. júní 2007 voru samkvæmt upplýsingum bankans sex talsins, hver um sig á bilinu frá 11% til 16% af eiginfjárgrunni. Samtals námu stórar áhættuskuldbindingar um 80% af eiginfjárgrunni. Við vinnslu útlánaathugunar studdist Fjármálaeftirlitið þó við upplýsingar sem miðuðust við 1. október 2007 og bankinn sendi eftir að athugunin hófst. Þá hafði stórum áhættuskuldbindingum fækkað um eina og námu samtals um 66% af eiginfjárgrunni.

Úttekt Fjármálaeftirlitsins fólst í því að leggja mat á hvort rétt væri farið með tengsl aðila samkvæmt reglum um stórar áhættuskuldbindingar en að auki var farið yfir tryggingarþekju. Að mati Fjármálaeftirlitsins var eftirliti með stórum áhættuskuldbindingum ábótavant í Glitni banka. Upplýsingar um tryggingastöðu vegna útlána voru taldar ófullnægjandi og í skýrslu Fjármálaeftirlitsins kemur fram að þetta birtist í því að í skýrslu bankans um stórar áhættuskuldbindingar miðað við 30. júní 2007 hafi ekki komið fram umbeðnar upplýsingar um fjárhagslegt mat á tryggingum eða skýringar á vöntun trygginga. Ekki var til tengslamyndakerfi um viðskiptavini bankans og tengdir aðilar voru ekki skráðir saman í kerfum bankans. Starfsmenn hans þurftu því að reiða sig á upplýsingar um tengsl aðila frá lánastjórum.

178. Í skýrslunni (bls. 27 og 28) er tvívegis minnst á útsetningu (e. exposure) fyrir eigin bréfum bankans, en það er ekki tengt saman við beina eign í eigin hlutabréfum.

Tafla 17. Staða stórra áhættuskuldbindinga Glitnis m.v. 1. október 2007

Aðili	*Fyrirgreiðsla (m.kr.)*	*Tryggingar (m.kr.)*	*Mismunur (m.kr.)*	*Hlutfall af (CAD) eigin fé*
Baugur Group og tengdir aðilar	33.649	52.274	18.625	16,81
Milestone ehf. og tengdir aðilar	28.733	25.549	-3.184	14,36
Gnúpur Fjárfestingafélag hf.	26.722	40.489	13.767	13,35
Exista hf. og tengdir aðilar	21.509	46.198	24.689	10,75
Geysir Green Energy ehf. og tengdir aðilar	21.236	15.3637	5.873	10,61
Samtals	131.849	179.873	59.769	65,88

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Starfsmenn bankans greindu á fundum með Fjármálaeftirlitinu frá ákveðnum túlkunarreglum um það hverjir teldust vera fjárhagslega tengdir aðilar, en ekki voru til skriflegar leiðbeiningar um það. Að mati Fjármálaeftirlitsins hefði átt að tengja skuldbindingar FL Group, Oddaflugs og fleiri aðila sem eina áhættuskuldbindingu. Við það hefðu þær numið samtals 13,79% og því talist til stórrar áhættuskuldbindingar.

Varðandi fyrirgreiðslu bankans við venslaða aðila gerði Fjármálaeftirlitið þá athugasemd að skýrslur frá ytri endurskoðanda um málið væru ófullnægjandi. Ytri endurskoðendum bankanna hefði verið falið með leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 4/2006 að gera úttekt á fyrirgreiðslum til venslaðra aðila. Þeirri skýrslu frá endurskoðendum Glitnis sem fyrir lá var að mati Fjármálaeftirlitsins áfátt og uppfyllti hún ekki kröfur um mat á kjörum til venslaðra aðila.

16.5.7.9 Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun á útlánaáhættu hjá Straumi-Burðarási Fjárfestingabanka hf.

Samantekt

Helstu niðurstöður Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu hjá Straumi-Burðarási eru dregnar saman í upphafskafla skýrslu stofnunarinnar frá nóvember 2007. Að mati Fjármálaeftirlitsins var útlánasafn Straums nokkuð vel dreift með tilliti til atvinnugreina, landa og áhættuflokka. Straumur var á þessum tíma nýlega kominn með viðskiptabankaleyfi, en útlánasafn bankans var enn áhættusækið í samræmi við fyrri stöðu hans sem fjárfestingarbanka. Eiginfjárhlutfall bankans var þó hærra heldur en hjá hinum viðskiptabönkunum, eða 25,24%, sem átti að mati Fjármálaeftirlitsins að gera honum kleift að mæta áföllum sem kynnu að tengjast aukinni áhættu. Þá sagði í skýrslunni að Fjármálaeftirlitið gerði „alvarlegar athugasemdir við meðferð og eftirlit bankans með stórum áhættuskuldbindingum og aðferðir hans við að meta tengsl viðskiptavina“. Það var mat Fjármálaeftirlitsins að innri reglur, verkferlar, áhættustýring og verklag við aðgreiningu starfssviða bæru með sér að bankinn hefði ekki náð að fylgja eftir örum vexti sínum.

Framkvæmd vettvangsathugunar

Athugun Fjármálaeftirlitsins hófst með tilkynningu til Straums-Burðaráss 5. júlí 2007 um fyrirhugaða vettvangsheimsókn og var þar jafnframt óskað eftir upplýsingum sem berast skyldu eftirlitinu fyrir 17. ágúst 2007. Gögn bárust innan tilskilins frests. Vettvangsathugun fór fram með fundum í byrjun september 2007. Forstjóra bankans voru send drög að skýrslunni þann 26. september og var stjórnendum bankans gefinn kostur á að koma á framfæri

athugasemdum við drögin. Athugasemdir bárust 8. október. Lokaskýrsla var tilbúin í nóvember 2007.

Staða útlánasafns Straums-Burðaráss 30. júní 2007

Útlánaathugunin miðaðist við stöðuna eins og hún var 30. júní 2007. Heildarstaða útlánasafns Straums nam þá 166 milljörðum króna. Eiginfjárgrunnur bankans á sama tíma var 110,6 milljarðar króna og nam útlánasafn bankans því 151,6% af eiginfjárgrunni. Lán til heimila námu 3% af útlánasafni og voru að mestu lán til hlutabréfakaupa. Þau 97% lána sem veitt voru fyrirtækjum flokkuðust þannig að 65% voru til ýmissa erlendra aðila, 25% voru til fyrirtækja sem flokkuð voru sem þjónustufyrirtæki en voru að langmestu leyti útlán til eignarhaldsfélaga, og loks 7% til innlendra fyrirtækja. Greint niður á atvinnugreinar voru stærstu flokkarnir fjármálastarfsemi sem nam 15% af útlánum bankans til fyrirtækja, verslun nam 15%, hátækniiðnaður 13% og fasteignir og byggingariðnaður 9%, en óflokkuð voru 11% útlána. Landfræðileg skipting útlána var sú að lán móðurfélags voru 97% af heildarútlánum samstæðu, en 3% voru útlán eQ banka í Finnlandi. Innlend útlán bankans voru 37% af útlánasafni, 17% voru útlán til Bretlands, 11% til Danmerkur, Bandaríkin og Kanada voru 7% útlána og útlán til annarra Norðurlanda 6%. Skipt eftir lánategundum voru „senior“ lán 90% af útlánasafni, en Straumur-Burðarás flokkaði lán í „Senior I“ og „Senior II“. Flokkun bankans byggist á því að „Senior I“ lán séu lán með veði í skráðum verðbréfum, en „Senior II“ lán séu með ýmsum veðum og tryggingum, að mestu sjóðstreymislán með veði í óskráðum hlutabréfum eða rekstri. „Junior“ lán eru á öðrum veðrétti eða með engin veð. „Mezzanine“ lán eru ekki með neinum veðum og víkja fyrir öllum öðrum skuldbindingum.

Útlán Straums-Burðaráss sem tryggð voru með veði í skráðum og óskráðum hlutabréfum námu 40% af útlánum yfir 500 milljónum króna. Þar af voru lán með veði í skráðum hlutabréfum 24%, en óskráðum 16%. Lán með veði í óskráðum hlutabréfum voru í raun sjóðstreymislán. Samkvæmt eigin reglum bankans krafðist hann 150% tryggingarþekju af lánum með veði í skráðum verðbréfum sem ekki voru í úrvalsvísitölunni eða sambærilegri vísitölu. Ekki var tekið fram hvað bankinn mat fullnægjandi veðhlutfall vegna lána með veði í hlutabréfum í úrvalsvísitölunni. Skuldbindingar Straums vegna framvirkra hlutabréfasamninga námu 25,5 milljörðum kr. og vegna framvirkra skuldabréfasamninga 10,5 milljörðum kr. miðað við 7. september 2007. Mótaðilarnir voru 11 talsins í 45 samningum. Samkvæmt upplýsingum bankans var ekki um að ræða lán til starfsmanna bankans. Kaupréttarsamningar til 32 starfsmanna voru um 340 milljónir króna að nafnverði og innleysanlegir á árunum 2007, 2009 og 2010.

Samkvæmt upplýsingum frá bankanum var aðeins eitt lán í vanskilum og var staða þess miðað við lok ágúst 2007 1.014 milljónir króna.

Mat Fjármálaeftirlitsins

Að mati Fjármálaeftirlitsins var ýmsu ábótavant í starfsemi bankans sem varðaði innri reglur, verkferla og áhættustýringu. Bankinn framkvæmdi lánshæfismat á viðskiptavinum áður en lán voru veitt og lagði mat á virði tryggingа þegar það átti við en þó voru ekki til verkferlar fyrir lánveitingar án trygginga. Tekið var úrtak sjö lánasamninga og í fjórum þeirra skorti nýjustu fjárhagsupplýsingar lántaka. Á lista yfir stærstu lántakendur bankans voru

félög í eigu sjálfseignarsjóða og samkvæmt upplýsingum bankans voru endanlegir eigendur þeirra (e. beneficial owners) starfsmenn Landsbankans en bankinn hafði ekki getað aflað upplýsinga um hvaða starfsmenn þetta væru. Að þessum félögum er vikið í kafla 10. Fjármálaeftirlitið taldi það alvarlega vanrækslu að bankinn gæti ekki aflað upplýsinga um stærstu viðskiptavini sína. Það var mat stofnunarinnar að bankinn þyrfti að búa yfir öflugri upplýsingatækni til að fylgjast með áhættu vegna verðbréfaveðlána og einnig var bent á að nauðsynlegt væri að uppfæra lánshæfismat lánþega reglulega.

Stórar áhættuskuldbindingar Straums-Burðaráss miðað við 30. júní 2007 voru þrjár talsins samkvæmt reglubundnum skýrsluskilum til Fjármálaeftirlitsins en síðar kom í ljós að fyrirtækið Baugur hafði gleymst og voru því stórar áhættur bankans í raun fjórar talsins. Fjármálaeftirlitið gerði alvarlegar athugasemdir við að tryggingar væru ekki tilgreindar í skýrslu bankans og að ein stór áhættuskuldbinding hefði gleymst. Þá gerði Fjármálaeftirlitið athugasemdir við hvernig bankinn beitti frádráttarheimildum og að stórar áhættur væru vantaldar og lýsti því að mikilvægt væri að starfsmenn bankans kynntu sér betur reglur um heimildir til frádráttar frá stórum áhættuskuldbindingum. Varðandi frádrátt frá skuldbindingum var í tilviki láns til Landsbankans um brot á reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007 að ræða en þar höfðu frá framangreindri skuldbindingu verið dregin hlutabréf í Landsbankanum sem sett höfðu verið til tryggingar. Við leiðréttingu á þessu fór áhættuskuldbinding Landsbankans úr 10,1% í 23,5%. Áhættuskuldbinding Björgólfs Thors Björgólfssonar fór úr 10% af eiginfjárgrunni í 20,8% við leiðréttingu Fjármálaeftirlitsins þar sem ekki hafði mátt draga frá hlutabréf í Actavis sem sett höfðu verið til tryggingar. Áhættuskuldbindingin Netia var vegna hlutabréfaeignar Straums í félaginu. Að mati Fjármálaeftirlitsins átti að telja sem eina áhættuskuldbindingu hlutabréf í Netia og hlutabréf í P4, félagi sem var í sameiginlegri eigu Netia og Novator One sem var hluti af samstæðu Straums. Við það fór áhættuskuldbinding Netia úr 11,3% í 20% af eiginfjárgrunni Straums. Fjármálaeftirlitið taldi að bankinn þyrfti að meta hvort tengja ætti skuldbindingar Baugs við tiltekin félög sem Baugur hefði talsverð ítök í. Hlutabréf í viðkomandi félögum höfðu sem tryggingar verið dregnar frá áhættuskuldbindingu Baugs. Fjármálaeftirlitið komst ekki að afdráttarlausri niðurstöðu um málið heldur óskaði eftir mati Straums og því að bankinn upplýsti eftirlitið um niðurstöður sínar og forsendur þeirra innan fjögurra vikna. Í umfjöllun um tengsl ýmissa aðila sem ekki töldust til stórra áhættuskuldbindinga kom fram að Fjármálaeftirlitið teldi koma til álita að tengja skuldbindingar feðganna Björgólfs Thors Björgólfssonar og Björgólfs Guðmundssonar, sem hvor um sig áttu helmingshlut í Samson eignarhaldsfélagi, við skuldbindingar Landsbankans og óskaði eftirlitið eftir sjónarmiðum og rökstuðningi Straums um það. Skuldbindingar Björgólfs Guðmundssonar námu um 9% af eigin fé Straums-Burðaráss á þessum tíma eftir því sem fram kemur í skýrslunni og hefði slík tenging því myndað stóra áhættuskuldbindingu, yfir 50% af eigin fé.

Í viðtölum Fjármálaeftirlitsins við starfsmenn Straums kom fram að ekki væri til staðar kerfi til að halda utan um tengsl aðila og stórar áhættuskuldbindingar. Fjármálaeftirlitið benti á fjölmargar villur í upplýsingagjöf um tengsl aðila og stórar áhættuskuldbindingar og dró þá ályktun að yfirsýn og eftirliti með stórum áhættuskuldbindingum væri ábótavant. Þá benti Fjármálaeftirlitið á að útlánaúttektir innri endurskoðanda þyrftu að fara

Tafla 18. Staða stórra áhættuskuldbindinga Straums-Burðaráss m.v. 30. júní 2007 skv. skýrslu Straums-Burðaráss og að mati Fjármálaeftirlitsins

Áhættuskuldbinding	*Hlutfall af (CAD) eigin fé skv. skýrslu Straums-Burðaráss 30. júní 2007*	*Hlutfall af (CAD) eigin fé að mati Fjármálaeftirlitsins*
Landsbankinn	10,1	23,5
Björgólfur Thor Björgólfsson og tengdir aðilar	10,0	20,8
Netia SA	11,3	20,8
Baugur[1]		

1. Hlutfall áhættuskuldbindingar Baugs af eiginfjárgrunni kom ekki fram í skýrslunni.

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

fram árlega á samstæðugrunni og vera víðtækari en verið hefði, ná m.a. til áhættustýringar og eftirlits í víðara samhengi.

16.5.7.10 Samandregnar niðurstöður Fjármálaeftirlitsins um útlánaathugunina haustið 2007

Á stjórnarfundi Fjármálaeftirlitsins 15. febrúar 2008 var bókað að forstjóri og aðstoðarforstjóri hefðu gert grein fyrir meginniðurstöðum athugunar Fjármálaeftirlitsins á útlánaáhættu sex stærstu fjármálafyrirtækja. Ekki var nánar greint frá niðurstöðum eða umfjöllun stjórnar um þær í fundargerð en meðal gagna sem lögð voru fram á fundinum er tveggja blaðsíðna yfirlit um niðurstöður eftirlitsins. Þar eru meginniðurstöður m.a. dregnar saman í töfluformi þar sem mat á umfangi áhættu og áhættudreifingar og mati á stjórnun og eftirliti er lýst.

Tafla 19. Mat á umfangi áhættu og áhættudreifingar

	Lítil	*Takmörkuð*	*Talsverð*	*Veruleg*
Áhættusamþjöppun/-dreifing lánþegar		√√	√√√√	
Áhættusamþjöppun/-dreifing – tegundir fjármálagerninga	√	√√√	√√	
Fyrirtækjamarkaður		√√√√√√		
Einstaklingsmarkaður[1]		√√√√	√	
Álagspróf	√	√√√	√√	

1. Í einu tilviki átti áhætta tengd einstaklingsmarkaði ekki við.

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Tafla 20. Mat á stjórnun og eftirliti

	Í góðu lagi	*Viðunandi*	*Ábótavant*	*Ófullnægjandi*
Stefna, lánareglur og skipulag			√√√√√√	
Eftirlit og skýrslugjöf		√	√√√√√	

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Síðan segir að samkvæmt ofangreindu yfirliti sé meginniðurstaðan varðandi mat á áhættu og áhættudreifingu sú „að útlánaáhætta því tengd sé lítil eða takmörkuð í 20 tilvikum af 29, eða í tæplega 70% tilvika, en talsverð í 9 tilvikum eða 30%. Það er einkum liður 1.1. áhættusamþjöppun/-dreifing – lánþegar sem endurspeglar talsverða áhættu hjá 4 af fjármálafyrirtækjunum 6. Fyrst og fremst er þar um að ræða samþjöppunaráhættu sem tengist stórum

áhættuskuldbindingum annars vegar og vensluðum aðilum hins vegar en áhættudreifing með tilliti til atvinnugreina og landa/svæða telst í flestum tilfellum vera viðunandi. Aðrir liðir endurspegla áhættu sem í flestum tilfellum telst lítil eða takmörkuð. Niðurstaðan varðandi mat á stjórnun og eftirliti var í nær öllum tilfellum sú að þeim þáttum væri ábótavant í starfsemi fjármálafyrirtækjanna. Við það mat var horft til annars vegar stefnu, lánareglna og skipulags og hins vegar eftirlits og skýrslugjafar…". Í lok samantektar segir: „Heildarmyndin varðandi útlánaáhættu vegna umræddra 6 stærstu fjármálafyrirtækja er sú að áhætta og áhættusamþjöppun sé takmörkuð en stjórnunar- og eftirlitsþáttum sé ábótavant."

16.5.7.11 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um útlánaathugun Fjármálaeftirlitsins haustið 2007

Af skýrslum um útlánaathugunina má sjá að þróun hefur orðið í framkvæmd vettvangsathugana Fjármálaeftirlitsins. Málsmeðferð er samræmd. Málshraði er ásættanlegur af hálfu Fjármálaeftirlitsins, þó að bankarnir hafi sumir hverjir átt erfitt með að veita umbeðnar upplýsingar. Af hálfu Fjármálaeftirlitsins er leitast við að leiða fram heildarmat á niðurstöðum úttektanna í stað upptalningar á því sem talið var ábótavant líkt og gert var í eldri skýrslum. Í nokkrum tilvikum var nauðsynlegt að Fjármálaeftirlitið tæki af skarið og kæmist að afdráttarlausari niðurstöðu en þó er oftar en ekki kveðið upp úr um mat stofnunarinnar á álitaefnum. Efnistök eru nokkuð samræmd þó að gera megi betur í þeim efnum. Þannig virðist Fjármálaeftirlitið ekki hafa beðið um samræmdar upplýsingar um hvernig flokka eigi útlán eftir atvinnugreinum. Sem dæmi um það má nefna atvinnugreinaflokkun sem felur í sér flokkinn „erlend lán" bæði hjá Kaupþingi og Glitni án þess að þau séu brotin niður eftir atvinnugreinum. Þá eru t.d. um 11% útlána til fyrirtækja óflokkuð eftir atvinnugreinum í upplýsingum um stöðu útlána hjá Straumi-Burðarási. Óflokkuð lán eru þannig þriðji stærsti flokkur útlána Straums. Fjármálaeftirlitið virðist ekki gefa út eigin skilgreiningu á tegundum lána og óska síðan eftir upplýsingum frá bönkunum miðað við þá skilgreiningu (sbr. flokkun Straums í Senior I og II). Í sumum tilvikum fékk Fjármálaeftirlitið ekki samræmdar upplýsingar vegna þess að yfirsýn bankanna sjálfra var svo slæm að þeir gátu ekki dregið þær saman. Þannig gat Kaupþing ekki veitt samræmdar vanskilaupplýsingar fyrir samstæðuna.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var brýn nauðsyn á því að Fjármálaeftirlitið færi yfir úrtak af lánasamningum með það fyrir augum að endurmeta áhættuflokkun viðkomandi banka á viðskiptavinum og mat hans á framlögðum tryggingum. Ekki er hægt að útiloka að slíkt endurmat hefði verið óframkvæmanlegt í einhverjum tilvikum þar sem áhættumat hafði ekki alltaf verið framkvæmt og upplýsingar um tryggingar lágu ekki alltaf fyrir. Það var staðreynt að formleg umgjörð útlána var ófullnægjandi í mörgum tilvikum, þ.e. ýmist lágu ekki fyrir nægar upplýsingar til að flokka eftir áhættu, áhættuflokkun hafði ekki farið fram eða ekki voru nægar upplýsingar um tryggingar. Þetta er í sjálfu sér mikill áfellisdómur yfir stöðu á útlánasafni bankanna.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis staðfestir útlánaathugun Fjármálaeftirlitsins haustið 2007 að útlánaeftirliti í bönkunum fjórum hafi verið verulega ábótavant og að gæði útlána hafi verið vafasöm.

Yfirsýn yfir útlán og tryggingar virðist hafa verið verulega ábótavant í Kaupþingi, Glitni og Straumi-Burðarási. Í Landsbankanum voru kerfi og

utanumhald betra og því gat bankinn að mestu veitt umbeðnar upplýsingar án vandkvæða.[179]

Í öllum bönkunum fjórum voru verkferlar og innri reglur ófullkomnar, þ.e. ýmist ekki til staðar, óuppfærðar miðað við breytingar á lögum eða ósamræmdar innan samstæðu. Hvað þennan þátt varðar virðist ástandið hafa verið verst í Glitni og Straumi-Burðarási.

Fjármálaeftirlitið gerði athugasemdir við áhættustýringu hjá Kaupþingi, Glitni og Straumi-Burðarási, ýmist vegna þess að álagspróf hefðu ekki verið framkvæmd, áhættumat ekki framkvæmt á viðskiptavinum fyrir útlán eða upplýsingum um viðskiptavini ekki viðhaldið eftir lánveitingu.

Við athugun á upplýsingum sem bankarnir veittu Fjármálaeftirlitinu í reglubundnum skýrsluskilum kom í ljós að upplýsingar voru ófullkomnar[180] og í tilviki Kaupþings, Landsbankans og Straums-Burðaráss beinlínis rangar.

Allir bankarnir skilgreindu hugtökin yfirráð og fjárhagsleg tengsl, sem fram koma í 2. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007 um stórar áhættuskuldbindingar, þröngt. Eftir endurmat Fjármálaeftirlitsins á því hverjir skyldu teljast tengdir aðilar og leiðréttingar á frádráttarliðum í Kaupþingi, Landsbankanum og Straumi-Burðarási hækkuðu stórar áhættuskuldbindingar umtalsvert og fóru í nokkrum tilvikum langt yfir lögboðin mörk. Sérstaklega var fyrirgreiðsla til eigenda eða aðila sem tengdust eigendum áberandi.

Ástæða var til að efast um gæði útlána allra bankanna m.a. af eftirfarandi ástæðum:

- Upplýsingar um tryggingar voru ófullkomnar en slíkt eykur hættu á að staða tryggingа sé slök.
- Lánveitingar til tengdra aðila voru miklar og oft yfir lögboðnum mörkum stórra áhættuskuldbindinga. Tryggingar vegna þeirra lána voru oft að miklu leyti í hlutabréfum félaga sem tengdust lántaka.
- Lánveitingar með veði í hlutabréfum höfðu farið vaxandi. Ekki var tekið saman í skýrslum Fjármálaeftirlitsins hver samanlögð áhætta bankanna var vegna þessa eða hver áhættan var þegar við bættust framvirkir samningar um hlutabréf og eignarhald og lánveitingar til kaupa á eigin hlutafé bankanna, en ljóst má vera að hún var orðin umtalsverð.

Athygli vekur að Fjármálaeftirlitið skuli hafa dregið þá ályktun af skýrslunum að heildarmyndin varðandi útlánaáhættu fjármálafyrirtækjanna sex væri sú að áhætta og áhættusamþjöppun væri takmörkuð eins og gert var í minnisblaði sem lagt var fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins í febrúar 2008.[181]

Á grundvelli þeirra upplýsinga sem Fjármálaeftirlitið aflaði í útlánaathuguninni hefði að mati rannsóknarnefndar Alþingis þurft að grípa til frekari úrræða heldur en gert var gagnvart bönkunum. Að því marki sem fyrirliggjandi upplýsingar voru til vitnis um meint brot á lögum hefði Fjármálaeftirlitið átt að hafa frumkvæði að frekari rannsókn þeirra mála og leggja þau í viðeigandi farveg, jafnvel með tilkynningum til lögreglu, allt eftir eðli málanna. Þá telur rannsóknarnefndin að fullt tilefni hefði verið til þess að Fjármálaeftirlitið

179. Þó með þeim fyrirvara að bankinn sýndi mikla tregðu við að veita upplýsingar um kaupréttarsamninga starfsmanna og óbeint eignarhald bankans á hlutabréfum í sjálfum sér vegna þessa.
180. Upplýsingar um tryggingar vantaði í skýrslur um stórar áhættuskuldbindingar hjá Kaupþingi, Glitni og Straumi-Burðarási.
181. Athugun Fjármálaeftirlitsins á útlánaáhættu sex stærstu fjármálafyrirtækja (drög). Fjármálaeftirlitið, minnisblað lagt fram á 161. stjórnarfundi þann 15. febrúar 2008.

boðaði til fundar í stjórnum allra bankanna til að fara yfir niðurstöðurnar. Nefndin fær heldur ekki séð að umfjöllun stjórnar Fjármálaeftirlitsins hafi verið í samræmi við þær niðurstöður um starfshætti einstakra banka sem fram komu í skýrslum stofnunarinnar. Þarna var um að ræða athugasemdir við starfshætti sem rannsóknarnefnd Alþingis telur að heyrt hafi undir stjórn Fjármálaeftirlitsins að fjalla um með tilliti til stöðu útlánaeftirlits og útlánagæða í bönkunum. Loks hefði verið sérstök ástæða til að kynna efni skýrslnanna með formlegum hætti fyrir Seðlabanka Íslands á grundvelli 2. mgr. 15. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi en þar kemur fram að Fjármálaeftirlitið skuli veita Seðlabankanum allar upplýsingar sem stofnunin býr yfir og nýtast í starfsemi bankans.

16.5.8 Rannsókn á eftirfylgni Fjármálaeftirlitsins

16.5.8.1 Framkvæmd rannsóknarinnar

Eins og fram kemur í kafla 16.2.5 um heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins, var heimild stofnunarinnar til að gera athugasemdir og krefjast úrbóta beitt í talsverðum mæli. Hið sama kemur einnig fram í rannsókn á úrtaki vettvangsathugana hér að framan. Til að kanna með hvaða hætti Fjármálaeftirlitið fylgdi eftir athugasemdum sínum og kröfum um úrbætur voru valin sex mál sem skráð eru sem vettvangsathuganir í málaskrá stofnunarinnar á tímabilinu 2002 til 2008. Að auki náði könnunin til útlánaathugunar Fjármálaeftirlitsins haustið 2007 sem beindist að sex stærstu fjármálafyrirtækjum landsins. Tilgangur þessarar úrtakskönnunar var að kanna með hvaða hætti eftirfylgni hefði verið sinnt í þessum tilteknu málum. Með eftirfylgni er átt við athafnir Fjármálaeftirlitsins til að ganga úr skugga um að athugasemdum þess og kröfum um úrbætur hafi verið sinnt. Málin tilheyra öll verkefnum lánasviðs en ekki var könnuð eftirfylgni á öðrum sviðum eftirlitsins. Neðangreind mál voru skoðuð:

1. Mál nr. 2004060062. Stórar áhættuskuldbindingar Landsbanka Íslands hf.
2. Mál nr. 20050400012. Áhættumat á Landsbanka Íslands hf.
3. Mál nr. 2004100018. KB banki, athugun á aðkomu stærstu eigenda, stjórnarmanna og tengdra aðila í stjórn bankans.
4. Mál nr. 2006010251. Athugun á innra eftirliti og áhættustýringu hjá KB banka hf. 2006.
5. Mál nr. 2005080020. Athugun á stærstu áhættuskuldbindingum Íslandsbanka hf.
6. Mál nr. 2006120030. Eftirlitsheimsókn til Glitnis, peningaþvætti.
7. Útlánaúttekt hjá sex stærstu fjármálafyrirtækjunum á Íslandi, framkvæmd haustið 2007. Kaupþing banki hf., Landsbanki Íslands hf., Glitnir banki hf., Straumur-Burðarás hf., SPRON og Byr sparisjóðir.

16.5.8.2 Stórar áhættuskuldbindingar Landsbanka Íslands hf.[182]

Athugun Fjármálaeftirlitsins hófst með bréfi til Landsbanka Íslands hf. hinn 29. júní 2004 en varð ekki lokið. Í málinu er að finna drög að niðurstöðu, dags. 15. september 2004. Af skráningu í málaskrá má ráða að ekki hafi verið farið í sérstaka vettvangsheimsókn vegna málsins og fóru samskipti við bankann fram með tölvupósti og bréfaskiptum. Niðurstöður athugunarinnar eru

182. Fjármálaeftirlitið, mál nr. 2004060062: Stórar áhættuskuldbindingar Landsbanka Íslands hf.

skráðar í málaskrá í formi „power point“ skjals sem ber heitið „Stórar áhættuskuldbindingar Landsbanka Íslands hf. – Drög að niðurstöðum“. Samkvæmt gögnum málsins var niðurstaða Fjármálaeftirlitsins sú að bankinn fylgdi ekki að öllu leyti ákvæðum laga og reglna um stórar áhættuskuldbindingar. Á hinn bóginn er ekki unnt að merkja af skráningu málsins í málaskrá að úttektinni hafi verið lokið með gerð skýrslu eða að niðurstöður hafi verið kynntar bankanum. Þá er ekki að finna vísbendingar um að úttekt Fjármálaeftirlitsins hafi verið fylgt eftir né að stofnunin hafi krafist úrbóta. Ekki kom til álita að beita valdheimildum Fjármálaeftirlitsins þar sem málinu lauk ekki formlega.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu hófst í apríl 2005 ný athugun hjá Landsbanka Íslands hf. á stórum áhættuskuldbindingum. Þar mun niðurstöðum athugunarinnar sem hófst í júní 2004 í raun hafa verið fylgt eftir enda beindist athugunin að sama atriði. Þá greindi Fjármálaeftirlitið frá því að frá ágúst 2005 til desember 2005 hefði stofnunin safnað ítarlegum gögnum og upplýsingum um stórar áhættuskuldbindingar hjá Landsbankanum. Á hinn bóginn hefðu niðurstöður þeirrar athugunar ekki verið kynntar bankanum, en fyrir lægi innanhússminnisblað hjá stofnuninni um málið.[183]

16.5.8.3 Athugun á lausafjáráhættu, markaðsáhættu, rekstraráhættu og útlánaáhættu Landsbanka Íslands hf.[184]

Athugun Fjármálaeftirlitsins hófst með bréfi til Landsbanka Íslands hf. 11. apríl 2005 og lauk með skýrslu um niðurstöður til bankans dags. 22. mars 2007 eða um tveimur árum eftir að athugunin hófst. Fjármálaeftirlitið gerði athugasemdir í fimm liðum vegna stórra áhættuskuldbindinga bankans og fór fram á að viðeigandi ráðstafanir yrðu gerðar til úrbóta. Á fundi hinn 27. mars 2007 með bankanum var farið yfir athugasemdir Fjármálaeftirlitsins og aftur á fundi 29. sama mánaðar. Í vettvangsathugun hjá Landsbankanum sem hófst í júlí 2007 var athugasemdum Fjármálaeftirlitsins vegna úttektarinnar fylgt eftir. Í vettvangsathuguninni var einnig gerð ítarleg úttekt á áhættuskuldbindingum bankans sem lauk með skýrslu til bankans í febrúar 2008. Samkvæmt framansögðu fór eftirfylgni vegna athugunar á stórum áhættum Landsbankans sem hófst í apríl 2005 fram með vettvangsheimsókn í júlí 2007.

16.5.8.4 Athugun á aðkomu stærstu eigenda, stjórnarmanna og tengdra aðila í stjórn KB banka hf. að ákvarðanatöku um einstök viðskipti innan bankans.[185]

Athugun Fjármálaeftirlitsins hófst með bréfi 11. október 2004 en ekki var lokið við hana. Athugunin beindist að því að kanna hvernig aðkomu stærstu eigenda, stjórnarmanna og tengdra aðila í stjórn að rekstri Kaupþings Búnaðarbanka hf. væri háttað. Meðal annars voru skoðuð áhrif þessara aðila á ákvarðanatöku um einstök viðskipti innan bankans, viðskipti þeirra sjálfra við bankann og beiting starfsreglna stjórnar bankans. Gert var ráð fyrir að athugunin yrði gerð samhliða athugun á viðskiptaháttum í verðbréfaviðskiptum sem bankanum hafði einnig verið tilkynnt um að færi fram síðari

183. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um eftirfylgni stofnunarinnar vegna fyrirspurnar rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 30. september 2009, sent með tölvubréfi, dags. 5. október 2009.
184. Fjármálaeftirlitið, mál nr. 20050400012: Áhættumat á Landsbanka Íslands hf.
185. Fjármálaeftirlitið, mál nr. 2004100018: Athugun á aðkomu stærstu eigenda, stjórnarmanna og tengdra aðila í stjórn bankans.

hluta október 2004.[186] Gögn málsins bera með sér að haldinn hafi verið einn fundur með starfsfólki bankans 10. nóvember 2004 í tilefni af athuguninni. Fjármálaeftirlitinu bárust í kjölfarið tvö tölvubréf frá bankanum vegna málsins, þ.e. í nóvember 2004, en engin frekari skjöl eru skráð undir málinu. Málinu var lokað 10. júlí 2007 eða um tveimur og hálfu ári eftir að það hófst, með þeirri athugasemd að ekki hefði tekist að ljúka athuguninni og væri hún því felld niður.[187] Í ljósi ofangreinds kom ekki til þess að málinu yrði fylgt sérstaklega eftir.

16.5.8.5 Athugun á innra eftirliti og áhættustýringu hjá Kaupþingi banka hf.[188]

Athugun Fjármálaeftirlitsins hófst formlega 3. ágúst 2006 með bréfi til Kaupþings banka hf. en henni varð ekki lokið. Samkvæmt málaskrá hófust tölvupóstsamskipti við bankann vegna fyrirhugaðrar könnunar nokkru fyrr eða 31. maí 2006. Með athuguninni var fyrirhugað að kanna verkferla, innra eftirlit og áhættustýringu Kaupþings. Könnunin snerist um megináhættuþætti bankans, útlánaáhættu, markaðsáhættu, lausafjár- og endurfjármögnunaráhættu og rekstraráhættu. Einnig var komið inn á aðra áhættuþætti og tengd mál, s.s. peningaþvætti og orðsporsáhættu. Með bréfi til Kaupþings, dags. 17. ágúst 2006, var gerð grein fyrir niðurstöðum Fjármálaeftirlitsins og send drög að niðurstöðum á úttektinni og bankanum veitt tækifæri til að koma að athugasemdum við drögin fyrir 31. ágúst sama ár. Mat eftirlitsins var að almennt virtust verkferlar vera í lagi, áhættustýring vel skipulögð og aðgreining ákvarðana og innra eftirlits mjög góð. Engu að síður taldi Fjármálaeftirlitið ástæðu til að gera nokkrar athugasemdir m.a. varðandi útlánaáhættu, markaðsáhættu, lausafjár- og endurfjármögnunaráhættu, rekstraráhættu, orðsporsáhættu og peningaþvætti. Bankinn svaraði erindi Fjármálaeftirlitsins með bréfi 4. september 2006 þar sem tilgreind voru svör við einstökum athugasemdum stofnunarinnar. Hinn 11. september 2006 voru vistuð í málaskrá drög að ódagsettri skýrslu og virðist málinu hafa lokið á þeim tíma án þess að skýrslu um athugunina hafi verið lokið eða málinu fylgt frekar eftir. Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu hefur stofnunin ekki upplýsingar um hvort úrbætur hafi verið gerðar í samræmi við athugasemdir eftirlitsins eða hvort komið hafi til beitingar einstakra úrræða í ljósi niðurstaðna könnunarinnar eða hvort slíkt hafi átt að gera, þar sem ekkert hafi verið um það skráð í málaskrá stofnunarinnar og málinu hafi ekki verið fylgt sérstaklega eftir.[189]

16.5.8.6 Athugun á stærstu áhættuskuldbindingum Íslandsbanka hf.[190]

Athugun Fjármálaeftirlitsins hófst með bréfi til Íslandsbanka 13. ágúst 2004 en ekki var lokið við hana. Athugunin beindist að stærstu áhættuskuldbindingum Íslandsbanka hf., en ekki kemur nánar fram í gögnum málsins hvað

186. Fjármálaeftirlitið, mál nr. 2004100018. Fjármálaeftirlitið til Kaupþings Búnaðarbanka hf., dags. 11. október 2004.
187. Minnisblað skráð í málaskrá Fjármálaeftirlitsins, dags. 10. júlí 2007.
188. Fjármálaeftirlitið, mál nr. 2006010251: Athugun á innra eftirliti og áhættustýringu hjá KB banka hf. 2006.
189. Minnisblað um eftirfylgni vegna fyrirspurnar rannsóknarnefndar Alþingis dags. 30. september 2009, sent með tölvubréfi, dags. 5. október 2009.
190. Fjármálaeftirlitið, mál nr. 2005080020: Athugun á stærstu áhættuskuldbindingum Íslandsbanka hf.

átti að kanna. Fjármálaeftirlitið kallaði eftir lista með upplýsingum um stórar áhættuskuldbindingar bankans, samtals yfir 300 milljónir króna, og óskaði eftir að hann bærist stofnuninni fyrir 25. ágúst 2004. Bráðabirgðalisti barst frá bankanum 18. ágúst 2004 en veittur var frestur til að skila fullunnum lista til 1. október 2004. Sá listi barst 13. október 2004. Í málinu er ekki að finna upplýsingar um að listinn hafi verið tekinn til athugunar eða að skýrsla hafi verið gerð um úttekt stofnunarinnar. Ekki er heldur að finna upplýsingar um að málinu hafi verið fylgt eftir, hvorki er að sjá að stofnunin hafi brugðist við því að umbeðnar upplýsingar bárust ekki innan tímafrests né að upplýsingar sem listinn hafði að geyma hafi leitt til einhverra viðbragða af hennar hálfu.

16.5.8.7 Athugun á innra eftirliti og starfsaðferðum Glitnis banka hf. sem miða að því að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.[191]

Athugun Fjármálaeftirlitsins hófst með bréfi til Glitnis banka hf. 12. desember 2006 en henni varð ekki lokið. Athugunin laut að því að gera úttekt á innra eftirliti og starfsaðferðum bankans sem miða að því að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Samkvæmt málaskrá var lokið við drög að skýrslu í júlí 2007 en þau eru ódagsett. Í drögunum kemur fram fjöldi athugasemda við aðgerðir Glitnis banka hf. gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Meðal annars eru gerðar alvarlegar athugasemdir um framkvæmd bankans við könnun á áreiðanleika viðskiptamanna og einnig eru gerðar athugasemdir við stöðu ábyrgðarmanns bankans vegna peningaþvættis og meðferð hans á tilkynningum frá starfsmönnum. Þá voru gerðar athugasemdir við tafir á afhendingu upplýsinga frá bankanum sem gáfu til kynna ófullnægjandi aðgang ábyrgðarmanns að gögnum og upplýsingum og að bankinn byggi ekki yfir kerfi til þess að geta brugðist með skjótum hætti við fyrirspurnum frá lögreglu eða öðrum stjórnvöldum. Í viðauka með drögum að fyrrgreindri skýrslu er að finna á þriðja tug athugasemda og krafna um úrbætur og tímamörk í því sambandi. Samkvæmt málaskrá var málinu lokað 19. október 2009, eða tæpum tveimur og hálfu ári eftir að fyrrgreind drög að skýrslu voru vistuð í málaskránni, með þeirri athugasemd að ekki hefði tekist að ljúka málinu vegna starfsmannaskorts og sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði. Þá er skráð sú athugasemd að Fjármálaeftirlitið muni ekki aðhafast frekar í málinu en muni kanna aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka hjá Íslandsbanka hf. við fyrsta tækifæri. Þar sem málinu var aldrei lokið var ekki um eftirfylgni að ræða.

16.5.8.8 Útlánaúttekt hjá sex stærstu fjármálafyrirtækjunum á Íslandi 2007

Rannsóknarnefnd Alþingis leitaði upplýsinga um eftirfylgni vegna útlánaathugunar Fjármálaeftirlitsins hjá sex stærstu fjármálafyrirtækjum landsins haustið 2007 sem lýst er hér að framan. Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu fylgdi stofnunin athugasemdum sínum ekki eftir þar sem erfiðleikar á fjármálamörkuðum og hrun íslenska bankakerfisins kom í veg fyrir að starfsfólki stofnunarinnar gæfist tími til þess.[192]

191. Fjármálaeftirlitið, mál nr. 2006120030: Eftirlitsheimsókn til Glitnis, peningaþvætti.
192. Skýrsla Guðmundar Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. ágúst 2009, bls. 34.

16.5.8.9 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Könnun rannsóknarnefndar Alþingis á eftirfylgni og málsmeðferð ofangreindra mála sem voru til meðferðar hjá Fjármálaeftirlitinu á árunum 2004 og fram á árið 2008 leiddi í ljós að málsmeðferð hefði að mörgu leyti verið ábótavant. Þannig var málum almennt ekki lokið með viðhlítandi hætti og þar af leiðandi var ekki um það að ræða að þeim væri fylgt eftir þrátt fyrir að frumniðurstöður hefðu leitt í ljós að ýmsum þáttum væri ábótavant í rekstri þeirra eftirlitsskyldu aðila sem athuganir Fjármálaeftirlitsins beindust að. Þá sýnir könnunin að framan af skorti verulega á samræmda málsmeðferð innan Fjármálaeftirlitsins og að starfsmenn nýttu sér ekki gæðahandbók stofnunarinnar svið störf sín. Einstökum málum var lokað án þess að þeim væri formlega lokið, svo sem með sérstakri lokaskýrslu um niðurstöður athugunarinnar. Mál nr. 2004060062 um stórar áhættuskuldbindingar Landsbankans og nr. 2005040012 um áhættumat á sama banka sýna að það fyrirkomulag eftirfylgni að kanna úrbætur við næstu vettvangsathugun er ófullnægjandi. Of langur tími leið á milli athugana og eins og sjá má af síðara málinu sem rakið er hér að framan höfðu þær ekki tilætluð áhrif á starfsemi fyrirtækjanna, þ.e. kröfum um úrbætur var ekki sinnt. Fjármálaeftirlitið beitti ekki heimildum sem mælt er fyrir um í 11. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. og reglugerð nr. 560/2001, til að leggja á févíti og dagsektir til að knýja á um að fyrirtækin sinntu þeim úrbótum sem krafa var gerð um.

16.5.9 Samandregnar ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um framkvæmd vettvangsathugana

Vandaðar vettvangsathuganir eru bæði nauðsynlegur og afar mikilvægur þáttur í reglubundinni starfsemi Fjármálaeftirlitsins þar sem í þeim er hægt að leggja mat á fjárhagsstöðu viðkomandi fyrirtækis og fylgni þess við reglur, svo og gæði innri ferla og kerfa og hæfni stjórnenda. Við vettvangsathuganir er einnig hægt að ganga úr skugga um hvort réttar upplýsingar hafi verið veittar í skýrslum sem fjármálafyrirtækin skila reglulega til Fjármálaeftirlitsins. Varnaðaráhrif eftirlitsins og virðing fyrir stofnuninni tengist því einnig að starfsmenn hennar séu öðru hverju sýnilegir á vettvangi. Þessi þáttur í störfum Fjármálaeftirlitsins segir því í raun töluvert um virkni þess og sýnileika.

Ekki liggja fyrir áreiðanlegar upplýsingar um fjölda vettvangsathugana Fjármálaeftirlitsins sem lokið var á tímabilinu frá 2002 til og með 2008. Því er ekki hægt að leggja mat á hvort umfang og fjöldi vettvangsheimsókna í stóru viðskiptabankana, sem féllu haustið 2008, var fullnægjandi. Í samanburði við danska fjármálaeftirlitið er hins vegar ljóst að Fjármálaeftirlitið hér á landi varði hlutfallslega mun minni tíma í vettvangsathuganir. Þá liggur einnig fyrir að ákvörðun um tíðni vettvangsathugana Fjármálaeftirlitsins var ekki byggð á sérstöku áhættukerfi sem miðaðist við stærð, kerfislegt mikilvægi, eðli, umfang og fjölbreytni í starfsemi viðkomandi fjármálafyrirtækja, en í því sambandi verður að taka fram að ekki verður séð að ákvæði 1. mgr. 124. gr. lánastofnanatilskipunar Evrópusambandsins 2006/48/EB um áhættumiðað eftirlit hafi enn verið innleitt í íslensk lög.

Ekki eru dregnar í efa þær skýringar Fjármálaeftirlitsins að meginástæða þess að vettvangsathuganir voru færri en æskilegt hefði verið hafi verið sú að stofnunin var undirmönnuð miðað við umfangsmikla og fjölbreytta starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna. Hér skiptir þó að sjálfsögðu máli

hvernig stjórnendur stofnunarinnar forgangsröðuðu verkefnum. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var það skynsamleg ráðstöfun hjá stjórnendum Fjármálaeftirlitsins að setja vettvangsathuganir í forgang sumarið 2007 en þá var hafin útlánaathugun í sex stærstu fjármálafyrirtækjum landsins. Í meginatriðum var efni rannsóknarinnar vel afmarkað og afar þýðingarmikið og því hyggilega valið. Sá galli var þó á rannsókninni að Fjármálaeftirlitið fór ekki yfir úrtak af lánasamningum með það fyrir augum að endurmeta áhættuflokkun bankanna á viðskiptavinum og mat þeirra á framlögðum tryggingum heldur var treyst á að mat bankanna sjálfra væri rétt. Ekki er hægt að útiloka að slíkt endurmat hefði verið óframkvæmanlegt í einhverjum tilvikum þar sem staðreynt hafði verið að formleg umgjörð útlána var ófullnægjandi í mörgum tilvikum, þ.e. ýmist lágu ekki fyrir nægar upplýsingar til að flokka eftir áhættu, áhættuflokkun hafði ekki farið fram eða ekki voru nægar upplýsingar um tryggingar. Þessar staðreyndir eru í sjálfu sér mikill áfellisdómur yfir stöðu á útlánasafni bankanna. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að í kafla 11.0. kemur fram sú gagnrýni rannsóknarnefndarinnar að bankarnir hafi nánast ekki gert neinar sértækar niðurfærslur þrátt fyrir að ástæður hafi verið til þess.

Í þeim skýrslum sem gerðar voru eftir vettvangsheimsóknir og hér hafa verið teknar til umfjöllunar skortir stundum á að Fjármálaeftirlitið taki á rökstuddan hátt af skarið í niðurstöðum sínum. Þetta á ekki síst við í málum þar sem skýra hefur þurft hugtökin yfirráð og fjárhagsleg tengsl við beitingu reglna um stórar áhættur. Rannsóknarnefnd Alþingis telur rétt að taka fram að við meðferð valdheimilda sinna verður Fjármálaeftirlitið að taka af skarið um skýringu reglna á starfssviði sínu í samræmi við viðurkenndar aðferðir lögfræðinnar og beita reglunum síðan af samræmi. Það haggar ekki þessari niðurstöðu þótt umrædd ákvæði séu matskennd eða líkur séu á að látið verði reyna á lögmæti ákvörðunarinnar fyrir dómi.

Í sumum þeirra mála sem hér hafa verið til athugunar hefur Fjármálaeftirlitið hins vegar tekið af skarið og talið að ákveðnir gerningar fari í bága við lög. Þar eru þess hins vegar dæmi að látið sé við það sitja að senda skriflegar athugasemdir til fjármálafyrirtækisins án þess að málinu sé þá jafnframt komið í lögformlegan farveg. Þótt oft standi því ekkert í vegi að gefa fjármálafyrirtækjum fyrst kost á að leiðrétta minni háttar mistök með óformlegum hætti, verður Fjármálaeftirlitið að setja málið samhliða eða fljótlega á eftir í lögformlegan farveg til að tryggja að hægt sé að fylgja því eftir með þvingunarúrræðum og eftir atvikum viðurlögum ef fjármálafyrirtækið sinnir ekki tilmælum um úrbætur. Þannig eru þess dæmi að mál er snerta ætluð brot á reglum um stórar áhættuskuldbindingar hafi lengi verið í óformlegum farvegi, ýmist þar sem þau eru látin liggja óhreyfð eða bréfaskipti hafa staðið yfir við fjármálafyrirtækin þar sem reynt er að færa málin til betri vegar. Þetta hefur haft í för með sér að eftirlitsskyldir aðilar hafa í sumum tilvikum komist upp með það að færa stórar áhættuskuldbindingar í bækur sínar á þann hátt að ekki samrýmist lögum að mati Fjármálaeftirlitsins, ýmist í lengri eða skemmri tíma. Loks verður að halda því til haga að mörg þeirra brota sem hér um ræðir er ekki hægt að líta á sem minni háttar brot. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis eru þetta ótækir stjórnsýsluhættir sem ganga í bága við lögboðna málsmeðferð.

Eins og áður er að vikið *skal* Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests, komi í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki lögum og öðrum reglum sem gilda um starfsemi hans, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr.

87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þessi regla er áréttuð í 3. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki þar sem fram kemur að Fjármálaeftirlitið geti veitt fjármálafyrirtæki frest til að koma skuldbindingum sínum í lögmætt horf. Aðfinnsluvert er að mati rannsóknarnefndar Alþingis að þessari málsmeðferð hafi ekki kerfisbundið verið beitt í málum út af brotum á reglum um stórar áhættuskuldbindingar. Eins og nánar er að vikið í kafla 8.0 getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn 1. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 varðandi stórar áhættuskuldbindingar, sbr. 9. tölul. 1. mgr. 110. gr. sömu laga. Hið sama gildir ef skuldbindingum er ekki komið í lögmætt horf innan þeirra tímamarka sem Fjármálaeftirlitið hefur sett viðkomandi samkvæmt 3. mgr. 30. gr. laganna. Ef um meiri háttar brot er að ræða gegn reglum um stórar áhættuskuldbindingar getur aðili bakað sér refsiábyrgð í formi sekta eða fangelsis allt að tveimur árum, liggi ekki þyngri refsing við samkvæmt öðrum lögum, sbr. 7. tölul. 1. mgr. 112. gr. b laga nr. 161/2002. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998 ber Fjármálaeftirlitinu að vísa málum til lögreglu ef um meiri háttar brot er að ræða en það eru brot er lúta að verulegum fjárhæðum eða brot þar sem verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots, sbr. 2. mgr. 112. gr. d laga nr. 161/2002.

Í skýrslum um athuganir Fjármálaeftirlitsins er víða bent á brot á lögum og reglum sem sum hver eru alvarleg. Þrátt fyrir þetta setti Fjármálaeftirlitið málin ekki í lögformlegan farveg og lagði þar með ekki viðhlítandi grundvöll að því að beita mætti framangreindum viðurlögum svo og öðrum úrræðum sem stofnuninni eru tiltæk. Í máli sem varðaði Björgólf Thor Björgólfsson og Landsbankann (mál 2005040012) var að mati rannsóknarnefndar Alþingis m.a. tilefni til að kanna hvort sú staðreynd, að eigandi virks eignarhlutar bankans átti hlut að máli, hefði haft áhrif við ákvörðun um lánveitinguna. Ef svo var gaf það tilefni til að taka afstöðu til þess hvort málið væri þannig vaxið að skilyrði væru til að taka til endurmats hæfi hans til að fara með virkan eignarhlut í bankanum. Þá er rétt að hafa í huga að brot Landsbankans á reglum um stórar áhættuskuldbindingar vörðuðu háar fjárhæðir og voru ítrekuð (sbr. mál 2005040012 og útlánaathugun haustið 2007) og því voru lagaskilyrði uppfyllt til þess að Fjármálaeftirlitið sendi tilkynningu um málið til lögreglu. Ekki verður hins vegar séð að málið hafi verið lagt sérstaklega fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins með rökstuddum hætti til ákvörðunar um hvort því skyldi vísað til lögreglu heldur voru mál um stórar áhættuskuldbindingar Landsbanka Íslands hf. eingöngu kynnt fyrir stjórn með almennum hætti 17. apríl 2007 og bókað að „bankinn [hefði] fallist á rök FME fyrir tengingum milli aðila að undanskilinni tengingu milli BTB og Actavis“.

Eins og nánar er að vikið í kafla 8.6 eiga reglurnar um stórar áhættuskuldbindingar að vernda bæði hagsmuni fjármagnseigenda, með því að koma í veg fyrir of mikla samþjöppun í áhættutöku fjármálafyrirtækja, sem og almannahagsmuni, með því að stuðla að öruggu fjármálakerfi. Þegar reglur um stórar áhættur eru brotnar er hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki einnig líklegt til vera orðið háð hinum stóra lántakanda og í reynd búið að missa þá stöðu að geta sett honum skynsamleg mörk. Eins og þau dæmi bera með sér sem hér að framan voru rakin, svo og þau sem vikið er að í kafla 8.6, skorti verulega á að Fjármálaeftirlitið sinnti af festu og fyrirsjáanleika eftirfylgni í málum er lutu að brotum á reglum um stórar áhættuskuldbindingar og er ekki hægt að útiloka að það hafi haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir hið íslenska fjármálakerfi.

16.6 Önnur eftirlitsverkefni

16.6.1 Almennt

Fjármálaeftirlitið sinnir ýmsum öðrum verkefnum en þeim sem hægt er að flokka í eftirlit á staðnum eða reglubundin skýrsluskil. Sem dæmi um það má nefna veitingu starfsleyfis, eftirlit með peningaþvætti og meðferð fyrirspurna og kvörtunarmála. Hér verður nánar greint frá tveimur flokkum þessara verkefna sem verið hafa fyrirferðarmiklir í starfsemi Fjármálaeftirlitsins á liðnum árum, þ.e. annars vegar eftirlit með virkum eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum og hins vegar mat á hæfi stjórnenda og stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum.

16.6.2 Mat á hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna

Fjármálaeftirlitið hefur á undanförnum árum, með vísan til 52. gr. laga nr. 161/2002 og 8. gr. laga nr. 87/1998, framkvæmt sérstakt hæfismat á framkvæmdastjórum fjármálafyrirtækja, bæði þegar nýir einstaklingar taka við slíku starfi og þegar starfsleyfi er veitt. Í skjali frá 7. nóvember 2005 er verklaginu við slíkt mat lýst.[193] Matið fer þannig fram að Fjármálaeftirlitið boðar til fundar með viðkomandi framkvæmdastjóra þar sem rædd eru tiltekin ákvæði laga og reglna, auk þess sem viðkomandi þarf að leggja fram tilteknar staðfestingar (m.a. á því að hann sé fjár síns ráðandi) og skrifleg svör við ákveðnum spurningum. Eftir fundinn leggur Fjármálaeftirlitið mat á það hvort framkvæmdastjórinn hafi sýnt fram á nægilega þekkingu á þeim lögum og reglum sem rædd hafa verið og hvort hann teljist hæfur að öðru leyti. Hafi hann ekki sýnt fram á fullnægjandi þekkingu er honum gefinn kostur á að endurtaka matið, en almennt er ekki gert ráð fyrir fleiri en tveimur tilraunum. Frá því að hæfismatið hófst, í nóvember 2005, og fram til loka júní 2007, undirgengust 18 framkvæmdastjórar fjármálafyrirtækja slíkt hæfismat. U.þ.b. fimmti hver aðili þurfti að endurtaka matið.[194] Reglur Fjármálaeftirlitsins um mat á hæfi framkvæmdastjóra eru strangari en í mörgum öðrum löndum en mat á hæfi stjórnenda bankanna hófst ekki fyrr en árið 2005 og því hafði aðeins einn af fjórum bankastjórum stærstu bankanna undirgengist ferlið er bankarnir féllu (hinir höfðu verið í starfi frá því fyrir 2005).[195] Tiltekið mat fer jafnframt fram á stjórnarmönnum þegar þeir taka sæti í stjórn og við veitingu starfsleyfis. Það mat er þó einfaldara enda er látið nægja að krefjast skriflegs svars við tilteknum spurningalista auk staðfestingar á ákveðnum atriðum.

Rétt er að taka fram að eftirlit Fjármálaeftirlitsins með hæfi ofangreindra aðila er viðvarandi og því getur komið til athugunar á hæfi þeirra í öðrum tilvikum en að ofan greinir. Samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998, eins og henni var breytt með lögum nr. 67/2006, getur Fjármálaeftirlitið einhliða vikið þeim stjórnarmönnum eða framkvæmdastjórum frá störfum sem ekki uppfylla hæfisskilyrði þeirra sérlaga sem um starfsemina gilda.

193. Aðgengilegt á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1045.
194. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007 (*Íslenskur fjármálamarkaður*), bls. 14.
195. Jännäri, Kaarlo: *Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: past, present and future*. Skýrsla unnin fyrir ríkisstjórn Íslands. Mars 2009, bls. 35.

16.6.3 Eftirlit með eignarhaldi

16.6.3.1 Ákvæði VI. kafla laga nr. 161/2002

Í VI. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki eru ákvæði um virka eignarhluti í fjármálafyrirtækjum og meðferð þeirra. Þar er kveðið á um að aðilar sem hyggjast eiga, með beinum eða óbeinum hætti, 10% eða meira í fjármálafyrirtæki skuli leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins fyrir fram. Jafnframt beri eigendum fjármálafyrirtækja að leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins þegar aukið er við eignarhlut þannig að farið sé yfir 20, 25, 33, eða 50% eða eignarhlutur nemur svo stórum hluta að fjármálafyrirtæki teljist dótturfélag. Fjármálaeftirlitið leggur mat á hæfi umsækjanda til að eiga eignarhlutinn að teknu tilliti til heilbrigðs og trausts rekstrar fjármálafyrirtækis. Við mat á hæfi hefur Fjármálaeftirlitið hliðsjón af sjö atriðum sem talin eru upp í 42. gr. laga nr. 161/2002:

1. Fjárhagsstöðu umsækjanda og aðila sem hann er í nánum tengslum við.
2. Þekkingu og reynslu umsækjanda.
3. Hvort eignarhald umsækjanda skapi hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði.
4. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
5. Hvort ætla megi að eignarhald umsækjanda muni torvelda eftirlit með hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki.
6. Hvort umsækjandi hefur gefið Fjármálaeftirlitinu umbeðnar upplýsingar ásamt fylgigögnum og þær upplýsingar hafi reynst réttar.
7. Refsingum sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti rannsókn.

Í lögunum er kveðið á um úrræði ef umsókn er hafnað. Fellur þá niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Eftir tilkynningu Fjármálaeftirlitsins er viðkomandi aðila skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk. Þá er kveðið á um úrræði sem grípa skal til ef eigandi er ekki lengur hæfur til að fara með virkan eignarhlut. Um það segir í 1. mgr. 49. gr. laga nr. 161/2002: „Sé aðila, sem á virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki, svo farið eða fari hann þannig með hlut sinn að skaði heilbrigðan og traustan rekstur þess getur Fjármálaeftirlitið gripið til eftirfarandi ráðstafana:

1. Ákveðið að þeim hlutum fylgi ekki atkvæðisréttur.
2. Lagt fyrir hlutaðeigandi fyrirtæki að grípa til ráðstafana sem draga úr skaðlegum áhrifum hluthafans.
3. Lagt fyrir stjórn hlutaðeigandi fyrirtækis að boða til hluthafafundar þar sem háttsemi hluthafans skal tekin fyrir. Skal fulltrúa Fjármálaeftirlitsins heimilt að sækja fundinn og taka þar til máls.

Þá segir í 2. mgr. 49. gr. laganna að við mat á því hvort gripið skuli til ofangreindra ráðstafana skuli höfð hliðsjón af þeim atriðum sem greinir í 42. gr. Að auki skuli höfð sérstök hliðsjón af því hvort staða eða háttsemi viðkomandi aðila væri til þess fallin að rýra traust almennings á hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki væri hún opinber.

Þegar horft er til síðustu áranna fyrir fall íslensku bankanna virðist sem Fjármálaeftirlitið hafi í langflestum tilvikum samþykkt umsóknir um virkan eignarhlut, þó samþykkið hafi oftast verið bundið skilyrðum. Hefur m.a. verið bent á að ákvarðanirnar snemma árs 2003 um að leyfa hina stóru eign-

arhluti í Landsbankanum og Búnaðarbankanum hafi skapað fordæmi sem gert hafi Fjármálaeftirlitinu erfitt fyrir við að takmarka samþjöppun eignarhalds.[196] Munu hér stuttlega verða raktar helstu upplýsingarnar sem fram koma um eftirlitið með virkum eignarhlutum í fjórum síðustu ársskýrslum stofnunarinnar fyrir fall bankanna. Þá verður rakið samþykki Fjármálaeftirlitsins á hæfi Samsonar eignarhaldsfélags til að eignast virkan eignarhlut í Landsbankanum árið 2003 og tæpt á þeim samskiptum Fjármálaeftirlitsins við eigendur Samsonar sem fylgdu í kjölfarið.

Ársskýrsla 2004 (tímabilið 1. júlí 2003 til 30. júní 2004). Þar kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi tekið til skoðunar 12 umsóknir vegna sjö fjármálafyrirtækja. Umsóknirnar hafi „í flestum tilvikum" verið samþykktar á grundvelli breytingar á eignarhaldinu, skuldbindinga um styrkingu á tilteknum innri reglum viðkomandi fyrirtækis, eða yfirlýsinga umsækjenda um það hvernig þeir hyggist fara með eignarhlutinn.[197]

Ársskýrsla 2005 (tímabilið 1. júlí 2004 til 30. júní 2005). Þar kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi tekið til skoðunar 13 umsóknir vegna sjö fjármálafyrirtækja. Umsóknirnar hafi „í flestum tilfellum" verið samþykktar á grundvelli þeirra atriða sem greindi í ársskýrslunni 2004. Þá hafi tengsl aðila komið til skoðunar með hliðsjón af því hvort virkur eignarhlutur hafi myndast, m.a. á grundvelli eignatengsla eða samstarfs.[198]

Ársskýrsla 2006 (tímabilið 1. júlí 2005 til 30. júní 2006). Þar kemur fram að Fjármálaeftirlitinu hafi borist 22 umsóknir vegna 13 fyrirtækja. Fjármálaeftirlitið hafi ekki hafnað neinni umsókn á tímabilinu en í flestum tilvikum hafi samþykkið verið bundið tilteknum skilyrðum. Síðan er lýst athugunum stofnunarinnar á því hvort virkur eignarhlutur hefði myndast í Straumi-Burðarási Fjárfestingabanka hf. annars vegar en Sparisjóði Hafnarfjarðar hins vegar. Í báðum tilvikum var niðurstaðan sú að slíkur eignarhlutur hefði myndast í andstöðu við lög og var því tekin ákvörðun um takmörkun atkvæðisréttar.[199]

Ársskýrsla 2007 (tímabilið 1. júlí 2006 til 30. júní 2007, og að nokkru leyti til nóvember 2007). Þar kemur fram að Fjármálaeftirlitinu hafi borist 18 umsóknir vegna sjö fjármálafyrirtækja. Umsókn hafi verið samþykkt í sex tilvikum, hafnað í einu tilviki, í sjö tilvikum breyttist eignarhald áður en samþykki lá fyrir og afgreiðslu fjögurra umsókna var ólokið. Í nær öllum tilvikum var samþykki Fjármálaeftirlitsins bundið tilteknum skilyrðum, t.d. um fjárhagsleg viðmið í rekstri eigenda, viðskipti eigenda við viðkomandi fyrirtæki, eignarhald á öðrum fjármálafyrirtækjum o.fl. Ástæður einu synjunarinnar voru hins vegar ítrekuð brot viðkomandi á ákvæðum laga. Í ársskýrslunni er

196. Sbr. Jännäri, Kaarlo: *Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: past, present and future*. Skýrsla unnin fyrir ríkisstjórn Íslands. Mars 2009, bls. 14 og 35. Í skýrslunni er þó einnig tekið fram, sbr. bls. 35: „[It is] important that *the FME use boldly its right to refuse a qualifying holding* in cases where it is convinced that such a holding would somehow impede the efficient supervision of the bank in question. The supervisory authority should be courageous in using the discretionary powers it has." Í kafla 6 er m.a. fjallað nánar um tilteknar hliðar ákvarðana Fjármálaeftirlitsins um að samþykkja umsóknir kaupenda Búnaðarbankans og Landsbankans eftir einkavæðingu þeirra um heimild til að fara með virka eignarhluti í bönkunum. Á sama stað er fjallað um tengda ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá árinu 2006 um að heimila tiltekna útvíkkun samþykkta Samsonar eignarhaldsfélags ehf. frá því sem lagt var til grundvallar upphaflegu samþykki Fjármálaeftirlitsins á Samson sem eiganda virks eignarhlutar í Landsbankanum. Vísast til umfjöllunar þar um þessi atriði.
197. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2004, bls. 3.
198. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2005, bls. 6.
199. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 13–14. Hluti ákvarðananna var felldur úr gildi á kærustigi, sbr. hér síðar.

jafnframt lýst niðurstöðu Fjármálaeftirlitsins um að virkur eignarhlutur yfir leyfilegum mörkum hefði myndast í Glitni banka hf. en stofnunin takmarkaði atkvæðisrétt viðkomandi aðila af þeim sökum.[200]

Þegar kærunefnd var starfandi samkvæmt lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi felldi hún úr gildi allnokkrar ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins sem snertu virka eignarhluti. Í *ÚKN 17. desember 2002 (3/2002)* og *ÚKN 17. desember 2002 (5/2002)* staðfesti nefndin að vísu ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins sem lutu að synjun umsókna um virkan eignarhlut í sparisjóði (SPRON). Á árinu 2006 voru hins vegar birtir allnokkrir úrskurðir þar sem ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins um að virkur eignarhlutur hefði myndast í andstöðu við lög og um takmörkun atkvæðisréttar af þeim sökum voru felldar úr gildi. Skulu þeir hér stuttlega nefndir: Í *ÚKN 12. júlí 2006 (2/2006)* var felld úr gildi ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að A ásamt tilgreindum hópi aðila færi sameiginlega ekki með meira en 5% atkvæðisréttar í tilteknum sparisjóði (Sparisjóði Hafnarfjarðar). Byggðist niðurstaða kærunefndarinnar á því að Fjármálaeftirlitið hefði ekki sýnt fram á það með hvaða hætti, hvenær, hvernig eða með hverjum kærandi ætti að hafa myndað virkan eignarhlut í sparisjóðnum. Þá væru verulegir annmarkar á málsmeðferð sem m.a. vörðuðu við 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, auk þess sem Fjármálaeftirlitinu væri óheimil meðferð málsins meðan það væri til meðferðar hjá ríkislögreglustjóra (Fjármálaeftirlitið hafði greint honum frá hinu meinta broti). Sams konar niðurstaða varð í *ÚKN 14. ágúst 2006 (5/2006)*, *ÚKN 14. ágúst 2006 (6/2006)*, *ÚKN 14. ágúst 2006 (7/2006)* og *ÚKN 10. október 2006 (10/2006)*. Fjármálaeftirlitið höfðaði dómsmál til að reyna að fá *ÚKN 14. ágúst 2006 (5/2006)* felldan úr gildi, á grundvelli heimildar sem því var veitt með 10. gr. laga nr. 67/2006. Málunum var hins vegar vísað frá dómi, sbr. *Hrd. 23. apríl 2007 (mál nr. 198-199/2007)*, á þeim grundvelli að stofnunin hefði ekki lengur lögvarða hagsmuni af úrlausn þeirra (sparisjóðurinn hafði þá undirgengist samruna og verið slitið án skuldaskila en nýr sparisjóður stofnaður).

Loks má svo nefna helsta dóminn sem fallið hefur um beitingu lagaákvæðanna um virka eignarhluti, þ.e. Hrd. 2005, bls. 730 (mál nr. 48/2005):

Málið varðaði Sparisjóð Skagafjarðar en samstæða Kaupfélags Skagfirðinga hafði selt tæplega 40% af stofnfé sjóðsins til stjórnenda og starfsmanna í samstæðu kaupfélagsins eða maka þeirra og einstaklinga sem tengdust þeim fjölskylduböndum. Var salan til þess fallin að virkja atkvæðisrétt fyrir stofnfjárhluti sem áður höfðu verið skilgreindir sem virkir eignarhlutir samstæðunnar og daginn eftir söluna var samþykkt stofnfjáraukning í krafti þessa aukna atkvæðavægis. Þeir sem töldu á sig hallað með þessu leituðu til sýslumanns og kröfðust lögbanns við stofnfjáraukningunni á þeim grunni að laga nr. 161/2002 hefði ekki verið gætt. Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms um að leggja fyrir sýslumann að leggja lögbann við stofnfjáraukningunni.

16.6.3.2 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Áður en skilið er við umfjöllunina um eignarhald skal tekið fram að á síðustu árunum fyrir fall bankanna hafði Fjármálaeftirlitið lagt áherslu á að draga úr skaðlegum áhrifum þröngs eignarhalds hér á landi. Í ársskýrslu stofnunarinnar 2006 er t.a.m. bent á að á sama tíma og bankarnir hafi stækkað hafi eignarhald

200. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007 (*Íslenskur fjármálamarkaður*), bls. 14–15.

þeirra þrengst og stórir eignarhlutir séu orðnir mjög áberandi. Jafnframt séu stórir hluthafar einnig í sumum tilvikum viðskiptavinir viðkomandi banka eða samstarfsaðila um fjárfestingar. Stórir eignarhlutar eða viðskiptatengsl á milli eigenda og fjármálafyrirtækja séu í sjálfu sér ekkert óeðlileg en í þessu felist þó tilteknar áhættur og hlutverk Fjármálaeftirlitsins sé að tryggja að ákveðnar leikreglur um jafnræði, hagsmunaárekstra og hæfi séu virtar. Þau úrræði sem löggjafinn hafi mælt fyrir um til að koma í veg fyrir skaðleg áhrif þröngs eignarhalds séu einkum að sækja þurfi um heimild til að eignast virkan eignarhlut, að Fjármálaeftirlitið fylgist með því að fyrirgreiðslur til tengdra aðila séu byggðar á armslengdarsjónarmiðum (á sömu kjörum og sambærilegir ótengdir aðilar), að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með hæfisreglum, að fylgst sé með stórum áhættuskuldbindingum og að sérstakar varúðarreglur gildi um það ef um eignatengsl er að ræða milli fjármálatengdra fyrirtækja.[201] Í ársskýrslunni 2007 er með svipuðum hætti lögð áhersla á eftirlit með tiltölulega þröngu eignarhaldi á íslenskum fjármálafyrirtækjum, sbr. einnig ársfundarræðu forstjóra sama ár, þar sem hann nefndi m.a. að hlutaskrár einstakra félaga veittu óljósa mynd um raunverulega eigendur hluta og að endurskoða þyrfti lög um hlutafélög og verðbréfaskráningu með það að markmiði að ávallt væri ljóst hver hinn raunverulegi eigandi væri.[202] Líkt og áður kom fram er í kafla 6 nánar fjallað um ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins, dags. 3. febrúar 2003 og 17. mars 2003, um hæfi kaupenda að Landsbankanum og Búnaðarbankanum til að fara með virka eignarhluti í bönkunum eftir einkavæðingu þeirra í kringum áramótin 2002–2003.

16.7 Rekstrarfé og mannauður Fjármálaeftirlitsins

16.7.1 Rekstrarfé Fjármálaeftirlitsins

16.7.1.1 Almennt

Fjármálaeftirlitið nýtur þeirrar sérstöðu miðað við almennar ríkisstofnanir að með lögum nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er eftirlitsskyldum aðilum gert að standa straum af rekstri stofnunarinnar. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna rennur eftirlitsgjald beint til Fjármálaeftirlitsins og sér stofnunin um að innheimta gjaldið.[203]

Fyrir stofnun Fjármálaeftirlitsins þegar bankaeftirlit var í höndum Seðlabanka Íslands höfðu fjárveitingar til bankans staðið undir kostnaði við bankaeftirlit án sérstakrar gjaldtöku. Þeir sem stunduðu á hinn bóginn vátryggingastarfsemi stóðu undir kostnaði við starfsemi Vátryggingaeftirlitsins með greiðslu sérstaks eftirlitsgjalds.[204] Við stofnun Fjármálaeftirlitsins var talið eðlilegt að þeim aðilum sem myndu falla undir eftirlit stofnunarinnar yrði gert að greiða fyrir eftirlit með svipuðum hætti og vátryggingafélög höfðu gert og með þeim hætti yrði komið á jafnræði milli fyrirtækja á fjármálamarkaði.[205]

201. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 39–40.
202. Sbr. ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2007 (*Íslenskur fjármálamarkaður*), bls. 5 og 39–40, og ræðu forstjóra 27. nóvember 2007, bls. 2. Ræðuna má nálgast á http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4768.
203. Um gjaldskylda aðila er mælt fyrir í 5. gr. laga nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi en þeir eru m.a. lánastofnanir, vátryggingafélög, vátryggingamiðlarar, verðbréfafyrirtæki, kauphallir, Íbúðalánasjóður, lífeyrissjóðir, Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, útgefendur hlutabréfa, eignarhaldsfélög á fjármálasviði og aðilar með innheimtuleyfi samkvæmt lögum nr. 95/2008.
204. Alþt. 1997–1998, A-deild, bls. 3959.
205. Alþt. 1997–1998, A-deild, bls. 3959.

Í 16. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi var mælt fyrir um greiðslu eftirlitsgjalds en ákvæðið átti sér fyrirmynd í 52. gr. laga nr. 60/1994 um vátryggingastarfsemi.[206] Kveðið var á um lágmarksálagningu á hvern einstakan eftirlitsskyldan aðila og auk þess hámarksálagningu á hvern flokk eftirlitsskyldra aðila, en ráðherra var ætlað að ákveða álagningu hvers árs innan þess hámarks. Voru eftirlitsskyldir aðilar flokkaðir í 10 flokka eftir eðli starfsemi þeirra og eftirlitsgjald reiknað sem tiltekinn hundraðshluti af álagningarstofni sem nánar var mælt fyrir um í lögunum. Innbyrðis skipting eftirlitsgjalds á hvern flokk átti að endurspegla skiptingu starfsins á sömu aðila, byggt á reynslu fyrri ára. Mismunur á tekjum og gjöldum á hverjum tíma átti að endurspeglast í álagningu næsta árs þannig að afgangur leiddi til lækkunar álagningar næsta árs og öfugt.[207] Fjármálaeftirlitið skyldi fyrir 1. september ár hvert áætla kostnað við starfsemi sína næsta almanaksár og skyldi álagning miðuð við þá áætlun. Hún skyldi send viðskiptaráðherra til samþykktar ásamt áliti samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila.

Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila starfar í tengslum við Fjármálaeftirlitið[208] en nefndina skipa fimm fulltrúar eftirlitsskyldra aðila, þrír fulltrúar tilnefndir af Samtökum fjármálafyrirtækja, einn fulltrúi tilnefndur af Landssamtökum lífeyrissjóða og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af öðrum eftirlitsskyldum aðilum. Samráðsnefndin er vettvangur eftirlitsskyldra aðila til þess að koma á framfæri viðhorfum sínum til starfshátta og reksturs Fjármálaeftirlitsins en hún hefur ekki ákvörðunarvald í málefnum stofnunarinnar. Stjórnendur Fjármálaeftirlitsins skulu eiga reglulega fundi með samráðsnefndinni og skal boða til fundar með henni að minnsta kosti tvisvar á ári. Þar skal annars vegar fjalla um stefnu og helstu áhersluþætti í starfsemi stofnunarinnar og hins vegar um áætlaðan rekstrarkostnað.

Samkvæmt lögum nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi standa eftirlitsskyldir aðilar straum af kostnaði Fjármálaeftirlitsins með eftirlitsgjaldi sem rennur beint til stofnunarinnar og hún annast innheimtu á. Gjaldið reiknast m.a. sem hundraðshluti af heildareignum, rekstrartekjum eða tryggingariðgjöldum eftirlitsskyldra aðila en nánar er mælt fyrir um álagningarhlutföll og álagningarstofna í 5. gr. laganna. Í nokkrum tilvikum er um fast gjald að ræða. Þá er jafnframt mælt fyrir um tiltekið lágmark sem eftirlitsskyldum aðilum ber að greiða ef hlutfall eftirlitsgjalds af álagningarstofni nær ekki tiltekinni fjárhæð. Álagningargrunnur eftirlitsgjaldsins eru ársreikningar eftirlitsskyldra aðila fyrir næstliðið ár þegar áætlun er undirbúin.

206. Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 1818.
207. Að liðnu fyrsta starfsári stofnunarinnar tóku gildi ný lög nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi sem enn eru í gildi. Talið var að festa þyrfti álagningarhlutföll í lögum, í stað þess að kveða á um hámark álagningar, auk þess sem kveða þyrfti nánar á um skattstofn, innheimtu o.fl. Þá væri öruggur rekstrargrundvöllur eitt þeirra meginatriða sem liggja þyrfti til grundvallar skilvirkri starfsemi stofnunarinnar. Miklar líkur voru taldar á því að breyta þyrfti álagningarhlutföllum í lögum nr. 99/1999 á hverju haustþingi. Breytingar og sveiflur í rekstri eftirlitsskyldra aðila gerðu það að verkum að nær ógerlegt væri að ákveða nákvæm hlutföll álagningar til lengri tíma en eins árs í senn. Auk þess var talið rétt að kveða á um greiðslu eftirlitsgjalds í sérstökum lögum í stað þess að bæta nýjum kafla í lög nr. 87/1998 þar sem það kynni að skapa óstöðugleika í starfi FME ef lögin yrðu opnuð á hverju ári. Sjá Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 1818–1820.
208. Samanber 7. gr. laga nr. 87/1998. Nánar er mælt fyrir um skipan og hlutverk nefndarinnar í reglugerð nr. 560/2001, sbr. reglugerð nr. 32/2009 um breytingu á reglugerð nr. 562/2001.

Samkvæmt 2. gr. laganna skal Fjármálaeftirlitið fyrir 1. júlí ár hvert gefa viðskiptaráðherra skýrslu um áætlaðan rekstrarkostnað næstkomandi árs. Skýrslunni skal fylgja álit samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila á áætluðu rekstrarumfangi ásamt afgreiðslu stjórnar Fjármálaeftirlitsins á því áliti. Í skýrslunni skal jafnframt lagt mat á þróun starfseminnar undangengin þrjú ár með tilliti til þess tíma sem ætla má að farið hafi í eftirlit með hverjum flokki eftirlitsskyldra aðila.[209] Málaskrá Fjármálaeftirlitsins hefur verið tengd tímaskráningu og þar er að finna upplýsingar um hvernig ráðstöfunartími stofnunarinnar skiptist á einstaka flokka eftirlitsskyldra aðila og hefur niðurjöfnun eftirlitsgjalds á einstaka flokka tekið mið af þeirri skiptingu. Samkvæmt upplýsingum í ársskýrslum Fjármálaeftirlitsins fyrir árin 2004–2007 hefur hlutfallsleg skipting ráðstöfunartíma Fjármálaeftirlitsins á því tímabili verið þannig að um 45–50% ráðstöfunartímans hefur verið varið í eftirlit með lánastofnunum, um 20% í eftirlit með vátryggingafélögum og vátryggingamiðlurum, um 20% í eftirlit með lífeyrissjóðum og um 10% ráðstöfunartímans í eftirlit með öðrum eftirlitsskyldum aðilum.[210]

Ef niðurstaða skýrslu Fjármálaeftirlitsins um áætlaðan rekstrarkostnað gefur tilefni til að breyta álagningu eftirlitsgjalds, skal viðskiptaráðherra, nú efnahags- og viðskiptaráðherra, leggja frumvarp þar að lútandi fyrir Alþingi, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Af því leiðir að viðskiptaráðherra þarf á hverju ári að leggja fyrir Alþingi frumvarp til breytinga á lögum nr. 99/1999 ef áætlaður rekstrarkostnaður Fjármálaeftirlitsins gerir ráð fyrir að breyta þurfi álagningu eftirlitsgjalds. Þannig er endanlegt ákvörðunarvald um rekstrartekjur Fjármálaeftirlitsins og breytingar á álagningu eftirlitsgjalds í höndum Alþingis. Frá því að lög nr. 99/1999 tóku gildi hefur lögunum verið breytt árlega þar sem rekstraráætlanir eftirlitsins hafa gefið tilefni til breytinga m.a. á lögbundnum álagningarhlutföllum eftirlitsgjalds.

Í núgildandi starfsreglum stjórnar Fjármálaeftirlitsins er mælt fyrir um ábyrgð stjórnar á rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins. Samkvæmt 2. gr. þeirra skal stjórnin taka ákvörðun um árlega rekstraráætlun og gera tillögu til ráðherra um álagningu eftirlitsgjalds á grundvelli hennar. Þá skal forstjóri reglulega gera stjórninni grein fyrir rekstri stofnunarinnar.

Í samræmi við ákvæði laga nr. 99/1999 hefur rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins til ráðherra fylgt álit samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila sem lagt hefur verið fram sem fylgiskjal með frumvarpi til breytinga á lögum nr. 99/1999 ár hvert. Þá hefur efnahags- og viðskiptanefnd veitt öðrum sem hafa beinna og óbeinna hagsmuna að gæta kost á að koma að áliti varðandi áætlaðan rekstrarkostnað og álagningu eftirlitsgjalds, m.a. Seðlabanka Íslands, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjárfesta, Samtökum endurskoðenda, Landssamtökum lífeyrissjóða, Sambandi íslenskra tryggingafélaga og ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur sem skipuð er af forsætisráðherra á grundvelli laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur. Álit þessara og annarra hagsmunaaðila á frumvörpum til breytinga á lögum nr. 99/1999 á árunum 2000–2008 er að finna á heimasíðu Alþingis

209. Frá árinu 2002 hefur skýrslu Fjármálaeftirlitsins til ráðherra um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs jafnframt fylgt sérstök greinargerð um rekstur stofnunarinnar til næstu þriggja ára í samræmi við tillögu efnahags- og viðskiptanefndar sem lögð var fram á Alþingi við meðferð frumvarps til breytinga á fyrrgreindum lögum veturinn 2001–2002.
210. Ársskýrslur Fjármálaeftirlitsins 2004–2007.

en nánar verður vikið að sjónarmiðum einstakra hagsmunaaðila hér síðar í tengslum við umfjöllun um tekjur Fjármálaeftirlitsins og rekstrarkostnað.

16.7.1.2 Þróun löggjafar og vöxtur íslensks fjármálamarkaðar

Hlutverk Fjármálaeftirlitsins á hverjum tíma endurspeglast að mestu leyti í þeim lögbundnu verkefnum sem stofnuninni eru fengin. Ef litið er til þróunar löggjafar um fjármálastarfsemi sl. 10 ár verður ráðið að umfang starfsemi stofnunarinnar og starfsskyldur hafa aukist umtalsvert. Þá hafa alþjóðlegar reglur og viðmið um starfsemi fjármálaeftirlita einnig skipt máli en þær reglur hafa að verulegu leyti þróast með alþjóðlegri samvinnu sem leitt hefur til ákveðinnar samræmingar eftirlitsreglna og stóraukins samstarfs Fjármálaeftirlitsins við erlendar systurstofnanir. Þetta samstarf og aukin alþjóðleg samskipti má einnig rekja til útrásar íslenskra fjármálafyrirtækja. Í ræðu sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins hélt 10. apríl 2008 sagði hann m.a.: „Um síðustu áramót voru vegnar eignir fjármálakerfisins á hvern starfsmann Fjármálaeftirlitsins um 128 milljarðar – og hafði sú upphæð rúmlega tvöfaldast á þremur árum.“[211] Það jók frekar á kröfur til Fjármálaeftirlitsins að frá og með miðjum áratugnum fjölgaði útibúum bankanna erlendis, en erlend starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja hafði lengst af aðallega farið fram í erlendum dótturfélögum. Sá munur er á þessu tvennu að eftirlit með útibúum er í höndum Fjármálaeftirlitsins en eftirlit með dótturfélögum í öðrum ríkjum er í grunninn hjá þeim ríkjum. Til marks um þessa þróun má benda á að frá árslokum 2005 til október 2007 fjölgaði útibúum erlendis úr 4 í 21 en dótturfélögum erlendis fjölgaði úr 21 í 31 á sama tímabili.[212] Þessi þróun á alþjóðavettvangi jók á skyldur Fjármálaeftirlitsins og kallaði á aukið samstarf við systurstofnanir í öðrum löndum.[213] Á fyrri hluta ársins 2007 setti Fjármálaeftirlitið sér sérstaka stefnu um eftirlit með erlendri starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja og framkvæmdi greiningu á vinnuálagi vegna þessa.[214]

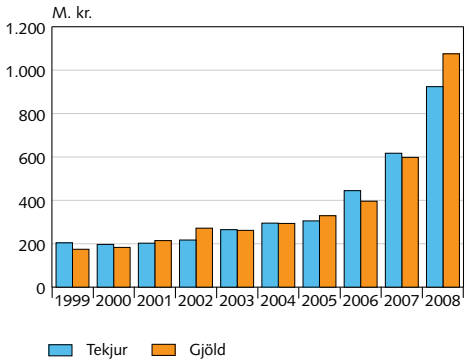
Frá árslokum 2005 til október 2007 fjölgaði útibúum íslenskra banka erlendis úr 4 í 21 og dótturfélögum erlendis fjölgaði úr 21 í 31 á sama tímabili.

Ef litið er til þróunar og vaxtar íslenska fjármálakerfisins, auk löggjafarþróunar og aukinna verkefna sem henni hefur fylgt, er ljóst að umfang þeirrar starfsemi sem Fjármálaeftirlitinu er falið að hafa eftirlit með hefur stóraukist á undanförnum 10 árum.

Í ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins árið 2002 er t.a.m. vakin athygli á því að frá stofnun Fjármálaeftirlitsins árið 1999 hafi orðið veruleg aukning í umsvifum margra eftirlitsskyldra aðila sem hafi leitt til lækkunar á álagningarhlutföllum. Sem dæmi er tekið að álagningarstofnar hjá helstu flokkum eftirlitsskyldra aðila, sem reiknað er út frá við álagningu eftirlitsgjalds, höfðu hækkað á bilinu 139–216% frá 1999 til 2002, en álagningarhlutföll eftirlitsgjalds höfðu lækkað um 22–48% á sama tíma.[215] Í ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins árið 2004 er m.a. gerð grein fyrir auknum umsvifum á íslenskum fjármálamarkaði: „Á síðustu 10 árum hefur orðið gjörbreyting á umsvifum innlánsstofnana hér á landi. Í upphafi þess tímabils var niðurstöðutala efnahagsreiknings samtals

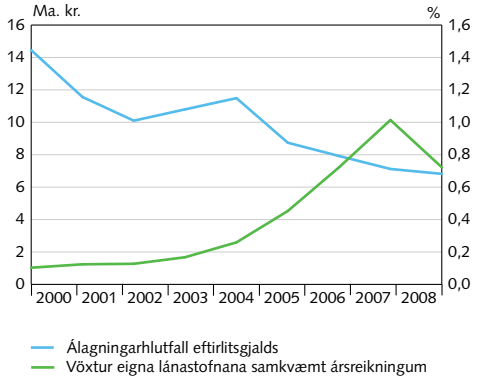
211. Ræða forstjóra Fjármálaeftirlitsins á SFF-deginum 10. apríl 2008, bls. 1. Aðgengileg á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, http://www.fme.is/?PageID=447.
212. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007 (*Íslenskur fjármálamarkaður*), bls. 36. Um þessa þróun er jafnframt fjallað í ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 37.
213. Sjá hér m.a. ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2004, bls. 4 og 7, ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2005, bls. 3, og ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 5, 8 og 37.
214. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007 (*Íslenskur fjármálamarkaður*), bls. 37.
215. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2002, bls. 8.

Mynd 7
Tekjur og gjöld í rekstri Fjármálaeftirlitsins árin 1999–2008



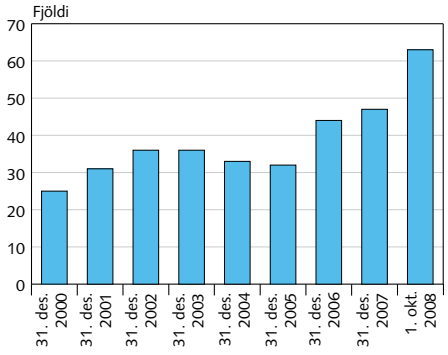
Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Mynd 8
Vöxtur eigna viðskiptabankanna samkvæmt ársreikningum og álagningarhlutfall eftirlitsgjalds



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Mynd 9
Fjöldi starfsmanna í Fjármálaeftirlitinu



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

um 300 milljarðar króna en í lok þess nálægt 2.000 milljörðum. Séu þessar stærðir settar í samhengi við landsframleiðslu er hlutfallið annars vegar 70% og hins vegar 215% (230% fyrir samstæður) sem sýnir glögglega þá miklu breytingu sem orðið hefur. Breytingarnar verða ekki nema að litlu leyti skýrðar með starfsemi innlánsstofnana í dótturfélögum utan Íslands.“[216] Í ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins árið 2005 er lögð áhersla á umfjöllun um alþjóðlega starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja og aukin verkefni stofnunarinnar í tengslum við hana. Er m.a. vikið að því að hlutverk Fjármálaeftirlitsins hafi breyst frá því að vera eftirlitsaðili íslenskra fjármálafyrirtækja í að bera ábyrgð á eftirliti fjölþjóðlegra fjármálafyrirtækja á samstæðugrunni.[217] Þá er þess getið í ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2006 að íslensku bankarnir hafi fimmfaldast að stærð frá árinu 2002 og að stækkun þeirra á árinu 2005 hafi numið 80%. Þá hafi umsvif lífeyrissjóða aukist umtalsvert en hrein eign þeirra hafi aukist um 22% árið 2005 og 115% frá árinu 2002. Eignir tryggingafélaga hafi vaxið um 68% og viðskipti í Kauphöll hafi vaxið um 274% á sama tímabili.[218] Þá er bent á að vegnar eignir fjármálamarkaðarins á móðurfélagsgrunni á hvert stöðugildi hjá Fjármálaeftirlitinu hafi tvöfaldast á föstu verðlagi frá febrúar 2004 til febrúar 2007 og þrefaldast á föstu verðlagi frá febrúar 2004 til febrúar 2008.[219]

16.7.1.3 Þróun rekstrarkostnaðar og tekna Fjármálaeftirlitsins 1999–2008

Ef litið er til þróunar rekstrarkostnaðar frá stofnun Fjármálaeftirlitsins árið 1999 fram til ársins 2008, sjá mynd 7, kemur í ljós að rekstrarkostnaður stofnunarinnar jókst úr tæplega 175 milljónum króna fyrsta starfsárið í 1.075 milljónir árið 2008. Þess ber þó að geta að hluta þeirrar aukningar á rekstrarkostnaði stofnunarinnar árið 2008 má rekja til aukins kostnaðar við rekstur hennar í kjölfar hruns íslenska bankakerfisins og setningar laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.[220]

Mynd 7 sýnir jafnframt heildartekjur stofnunarinnar frá 1999–2008. Ef litið er til heildartekna stofnunarinnar frá 1999 fram til 2005 má sjá að tekjur tvöfaldast á því tímabili en umtalsvert meiri hlutfallsleg aukning verður á árunum 2006 og 2007 samanborið við árin þar á undan. Þá aukast tekjur stofnunarinnar árið 2008 verulega en eins og fyrr greinir má að hluta rekja þá hækkun til aukinna verkefna Fjármálaeftirlitsins í kjölfar falls íslenska bankakerfisins.

Samkvæmt framangreindu jukust rekstrartekjur Fjármálaeftirlitsins frá árinu 1999 til ársins 2005 um 50% en hlutfallslega var tekjuaukningin mest á árinu 2007 ef frá er talið árið 2008. Á hinn bóginn er ljóst að aukning rekstrartekna var lengst af mun minni en sem nam vexti hinnar eftirlitsskyldu starfsemi á þessu tímabili. Á mynd 8 má sjá vöxt álagningarstofns (eignir) lánastofnana á tímabilinu 2000 til 2008. Einnig má þar sjá hækkun álagningarstofns lánastofnana í samanburði við lækkun álagningarhlutfalls eftirlitsgjalds á lánastofnanir. Eins og fyrr greinir var á það bent í ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2006 að íslensku bankarnir hefðu fimmfaldast að stærð

216. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2004, bls. 8.
217. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2005, bls. 24.
218. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 5.
219. Alþt. 2007–2008, A-deild, bls. 746 og Alþt. 2008–2009, A-deild, bls. 524.
220. Fjármálaeftirlitið, ársreikningur árið 2008.

frá árinu 2002 og að aukin umsvif þeirra erlendis hefðu í för með sér auknar eftirlitskröfur fyrir Fjármálaeftirlitið og kölluðu á aukið umfang.[221]

Frá gildistöku laga nr. 99/1999 hefur verið talin nauðsyn á að taka til endurskoðunar álagningarhlutföll eftirlitsgjalds á álagningarstofna miðað við rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins ár hvert og hefur frumvarp þar að lútandi verið lagt fyrir Alþingi árlega. Með skýrslu Fjármálaeftirlitsins til viðskiptaráðherra hefur fylgt ítarleg greinargerð um þörf stofnunarinnar fyrir rekstrarfé ásamt greinargerð samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila um áætlaðan rekstrarkostnað stofnunarinnar.

Af hálfu rannsóknarnefndar Alþingis hefur farið fram athugun á rekstraráætlunum Fjármálaeftirlitsins á tímabilinu 2000–2007 sem lagðar hafa verið árlega fyrir ráðherra og síðar Alþingi sem frumvarp til breytinga á lögum nr. 99/1999. Ef litið er til rekstraráætlana Fjármálaeftirlitsins annars vegar og hins vegar til árlegra breytinga á fyrrgreindum lögum verður ekki annað séð en að þeim hafi flest ár í meginatriðum verið breytt í samræmi við rekstraráætlanir Fjármálaeftirlitsins og að stofnunin hafi þar af leiðandi fengið auknar rekstrartekjur í formi eftirlitsgjalds í samræmi við eigin rekstraráætlanir. Sjónarmið hagsmunaaðila, þ.e. samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila og annarra sem veitt hefur verið tækifæri til að láta í ljós álit sitt vegna frumvarps til breytinga á lögum nr. 99/1999, virðast þar af leiðandi að takmörkuðu leyti hafa haft úrslitaáhrif á afgreiðslu frumvarpsins hjá viðskiptanefnd og Alþingi. Einungis einu sinni frá því að fyrsta frumvarp til breytinga á lögum nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi var lagt fram hefur frumvarpi viðskiptaráðherra verið breytt þannig í meðförum Alþingis að leitt hafi til lækkunar á áætluðum tekjum Fjármálaeftirlitsins en það var við breytingu á lögum nr. 99/1999 fyrir rekstrarárið 2002.[222]

Á hinn bóginn verður ekki ráðið að viðskiptanefnd hafi talið ástæðu til að leggja til aukningu á rekstrartekjum Fjármálaeftirlitsins ef litið er til hóflegra rekstraráætlana þess, einkum á árunum 2000–2005, fjölgunar laga sem leiddu til aukinna verkefna fyrir eftirlitið og gríðarlegs vaxtar fjármálakerfisins á sama tíma. Þó má geta þess að árið 2006 lagði efnahags- og viðskiptanefnd fram breytingartillögu um hækkun álagningarhlutfalls á lánastofnanir fyrir rekstrarárið 2007 vegna innleiðingar á Basel II reglum, þar sem ekki lágu fyrir upplýsingar um það viðbótarálag sem leiða myndi af innleiðingu reglnanna þegar rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir rekstrarárið 2007 var gerð um mitt ár 2006.[223]

16.7.1.4 Sjónarmið innan stjórnsýslunnar

Páll Gunnar Pálsson, sem var forstjóri Fjármálaeftirlitsins á árunum 1999 til ársins 2005, greindi frá því í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að til undirbúnings skýrslu til viðskiptaráðherra hefði árlega verið gerð ítarleg rekstraráætlun sem mat stofnunarinnar á nauðsynlegu rekstrarfé byggðist á. Staðreyndin hefði hins vegar verið sú að forsendur rekstraráætlana hefðu í raun brostið fljótlega eftir gerð þeirra þar sem fjármálakerfið hefði vaxið með þeim hraða sem ekki hafi á þeim tíma verið unnt að sjá fyrir.

221. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 5.
222. Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 2739–2740.
223. Alþt. 2006–2007, A-deild, bls. 3099–3100.

Framlög til stofnunarinnar hefðu í hans forstjóratíð hækkað um 50% í fjárhæðum talið og hefðu í raun vaxið mun meira en framlög til annarra svipaðra stofnana í stjórnsýslunni og nefndi hann sérstaklega Samkeppnisstofnun í því sambandi. Á hinn bóginn hefði stofnunin ekki stækkað nógu mikið og ástæðu þess mætti fyrst og fremst rekja til pólitískrar andstöðu við útþenslu eftirlitsiðnaðar á Íslandi og andstöðu hagsmunaaðila við stækkun stofnunarinnar sem birst hefði í skýrum skilaboðum þessara aðila við árlega meðferð frumvarpa til breytinga á lögum nr. 99/1999. Hagsmunaaðilum hefði ár hvert er frumvarp til breytinga á lögum nr. 99/1999 var lagt fram á Alþingi verið gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og þeir hefðu þegar á heildina væri litið verið gagnrýnir á rekstraráætlanir stofnunarinnar. Páll Gunnar vék sérstaklega að sjónarmiðum nefndar um opinberar eftirlitsreglur sem skipuð var árið 1999 í kjölfar setningar laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur. Greindi hann frá því að í greinargerðum nefndarinnar vegna meðferðar Alþingis árin 2001 og 2003 á frumvörpum um breytingu á lögum nr. 99/1999 vegna áranna 2002 og 2004 hefði komið fram gagnrýni á vöxt Fjármálaeftirlitsins og hugmyndir nefndarinnar um að fella rekstur þess undir fjárlög. Að mati Páls var þessi gagnrýni og hugmyndir nefndarinnar, sem fulltrúa stjórnvalda, til þess fallið að auka enn frekar þrýsting á stofnunina að fara varlega í að setja fram óskir um aukin fjárframlög þrátt fyrir brýna þörf. Þá greindi hann frá því að stjórn Fjármálaeftirlitsins og forstjóri hefðu staðið frammi fyrir því að lagaumhverfi stofnunarinnar yrði hugsanlega kollvarpað þannig að hún missti sérstöðu sem fólgin var í álagningu og beinni innheimtu eftirlitsgjalda. Stjórn stofnunarinnar hefði, þau ár sem hann gegndi stöðu forstjóra, hugleitt og fjallað ítarlega um hversu miklu rekstrarfé forsendur væru til að óska eftir án þess að eftirlitskerfið yrði brotið upp og rekstur stofnunarinnar færður undir fjárlög. Stjórn og forstjóri Fjármálaeftirlitsins hefði eftir fremsta megni reynt að verja sjálfstæði stofnunarinnar og við þær erfiðu aðstæður sem stofnunin stóð frammi fyrir hefði verið farið varlega í að óska eftir auknu rekstrarfé. Sagði Páll jafnframt að á hinn bóginn hefði afstaða hagsmunaaðila og stjórnvalda til Fjármálaeftirlitsins breyst um það leyti sem hann lét af störfum árið 2005. Hugsanlega mætti rekja það til þess að hagsmunaaðilar og stjórnvöld hefðu á þeim tíma farið að átta sig á gríðarlegum vexti fjármálamarkaðarins og mikilvægi þess að Fjármálaeftirlitið hefði tök á að halda uppi öflugu eftirliti á fjármálamarkaði.[224]

Ragnar Hafliðason, sem verið hefur aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins frá upphafi, greindi frá því að stofnunin hefði verið undir gríðarlegum þrýstingi frá eftirlitsskyldum aðilum og einnig frá Ríkisendurskoðun og efnahags- og viðskiptaráðuneyti um að halda í við vöxt stofnunarinnar. Lagt hefði verið að Fjármálaeftirlitinu að gæta aðhalds í rekstri og litið hefði verið á rekstur stofnunarinnar með hliðstæðum hætti og aðrar ríkisstofnanir, þ.e. að hún ætti að þróast í takt við þær, einkum varðandi launakostnað. Þá hefðu forsendur árlegra rekstraráætlana í raun brostið fljótlega eftir gerð þeirra sökum hins mikla vaxtar sem verið hefði í íslensku fjármálakerfi. Veikleiki Fjármálaeftirlitsins hefði birst í þeim takmörkuðu fjármunum sem stofnunin hafði yfir að ráða. Gríðarleg samkeppni hefði verið um starfsfólk á fjármálamarkaði og stofnunin, miðað við tekjur hennar, á engan hátt í stakk búin til að keppa við fjármálamarkaðinn í launagreiðslum. Þetta hefði leitt til þess að

224. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 5–6.

töluvert af starfsfólki stofnunarinnar hefði horfið til starfa á fjármálamarkaði. Þá hefði stofnunin, eftir á að hyggja, verið undirmönnuð fram til ársbyrjunar 2008 og sagði Ragnar að þá hefði hann upplifað í fyrsta skipti á löngum starfstíma sínum að stofnunin hefði nægjanlega mikið af starfsfólki miðað við umfang starfseminnar.[225] Aðspurður um helstu veikleika Fjármálaeftirlitsins sagði Ragnar að eftirlitið hefði ekki náð að fylgja almennilega eftir þeim mikla vexti sem varð. Starfsmannavelta og skortur á reynslumiklu fólki hefði háð stofnuninni. Þá hefði verið ákveðinn veikleiki í skipulagi stofnunarinnar, upplýsingasöfnun og greiningu upplýsinga.[226]

Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins á árunum 2005–2009, greindi frá því að þegar hann hefði tekið við stöðu forstjóra um mitt ár 2005 hefði hann fljótlega áttað sig á slæmri stöðu stofnunarinnar. Að hans áliti hafði hún ekki vaxið í takt við fjármálamarkaðinn, of fáir starfsmenn hefðu verið til staðar, rekstrarfé stofnunarinnar hefði verið of lítið og upplýsingatækni hefði verið ófullnægjandi, en það hefði staðið starfseminni fyrir þrifum. Starfsmannavelta hefði verið mikil, laun lægri en almennt gerðist á fjármálamarkaði og hefði hann orðið var við undirliggjandi óánægju starfsmanna með laun, aðbúnað og innra skipulag o.fl. Frá árinu 2002 hefði markaðurinn fimmfaldast að stærð á meðan aukning tekna hjá Fjármálaeftirlitinu hefði verið lítil og fjölgun starfsmanna ekki nægjanleg.[227] Jónas kvaðst hafa talið þörf á breytingum og í því skyni hefði verið farið í endurmat á rekstri stofnunarinnar og áætlað að slíkt ferli myndi taka a.m.k. þrjú ár. Fjármál stofnunarinnar hefðu verið lykilþáttur þegar kom að endurmati á rekstri og hallarekstur hefði verið eitt þeirra verkefna sem taka hefði þurft á. Gefin hefðu verið skýr skilaboð til eftirlitsskyldra aðila um að stofnunin yrði að vaxa í samræmi við aukin verkefni. Töluverð andstaða hefði verið af þeirra hálfu fyrir rekstrarárin 2006 og 2007 en Jónas sagðist hafa merkt að eftirlitsskyldir aðilar hefðu farið að sýna skilning á því að stofnunin yrði að vaxa í samræmi við fjármálamarkaðinn sérstaklega þegar kom að gerð rekstraráætlunar fyrir árið 2008. Markmiðsfundir sem haldnir voru með bankastjórnendum hefðu m.a. verið nýttir til að kynna stefnumörkun stofnunarinnar, verkefni sem stofnunin ynni að og það sjónarmið að faglegt og öflugt eftirlit væri í sjálfu sér hagur íslenskra fjármálafyrirtækja, einkum ef þau ætluðu að gera sig gildandi á alþjóðavettvangi.[228] Á hinn bóginn hefði verið litið á bankana sem óskeikular stofnanir eða „masters of the universe“, eftirlitsiðnaðurinn hefði ekki verið „vinsæl söluvara“ í hinu opna og frjálsa markaðskerfi og þau viðhorf hugsanlega haft áhrif á stuðning stjórnvalda við stofnunina.[229] Aðspurður um helstu veikleika hjá Fjármálaeftirlitinu sagði Jónas: „Ég held að veikleikinn hafi náttúrulega verið kannski svolítið að það voru náttúrulega of fáir starfsmenn, klárlega, eftirlitið var náttúrulega alltof veikburða, hafði verið bara frá upphafi, sérstaklega þarna þessi krítísku ár sem ég er að nefna, svona 2003–5, þegar bankarnir taka virkilega á flug, þá hérna var svona ekki sterkt mótvægi, það var ekki þannig launaumhverfi að þú værir með alla vegana sko mikla reynslu og þekkingu og það hafði heldur kannski ekki verið mjög notað að vera með, eða var mikið „budget“ til þess

„Umbjóðanda mínum [Jónasi Fr. Jónssyni] var ljóst fljótlega eftir að hann hóf störf hjá Fjármálaeftirlitinu að stofnunin hefði ekki þróast með markaðnum og að verulegar breytingar þyrfti að gera til að efla stöðu hennar. Þessi atriði lutu meðal annars að eftirfarandi þáttum:
• Starfsmenn voru of fáir. Laun voru ekki samkeppnishæf, mikil starfsmannavelta var hjá lykilsérfræðingum (einkum þeim sem fylgdust með banka- og verðbréfamarkaði) og ákveðin minnimáttarkennd ríkti gagnvart bönkunum.
• Fjárframlög voru ekki fullnægjandi, einkum með tilliti til þess að umfang starfseminnar og flækjustig hafði farið vaxandi.
• Upplýsingakerfi uppfylltu ekki þarfir starfseminnar.
• Skipulag var miðstýrt og óskilvirkt. Valdheimildir voru að mörgu leyti takmarkaðar og beiting erfiðleikum háð vegna mikilla krafna sem utanaðkomandi aðilar gerðu til málsmeðferðar.
• Húsnæði var þröngt og illa skipulagt. Umbjóðandi minn, sem hafði ágæta reynslu af stjórnunarstörfum og umbreytingu í starfsemi stofnana á alþjóðlegum vettvangi, gerði sér grein fyrir því að þó að unnið yrði að breytingum eins hratt og kostur væri þá tækju þær umtalsverðan tíma.“

Úr bréfi til rannsóknarnefndar Alþingis sem sent var af hálfu Jónasar Fr. Jónssonar 24. febrúar 2010.

225. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 16. september 2009, bls. 45–55.
226. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. september 2009, bls. 99.
227. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 1–6.
228. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 5. október 2009, bls. 7.
229. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 34–38.

„Í starfstíð umbjóðanda míns náðist verulegur árangur í að byggja upp og styrkja starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Nefna má eftirfarandi atriði án þess að listinn sé á nokkurn hátt tæmandi:
• Stefna var mörkuð með skýrum mælikvörðum til að meta árangur.
• Skipulagi var breytt með aukna valddreifingu, skýrari verkábyrgð og skilvirkni að leiðarljósi.
• Rekstrarfé stofnunarinnar þrefaldaðist, eða úr kr. 309 milljónum í kr. 946 milljónir.
• Föstum starfsmönnum fjölgaði úr 35 í 56.
• Launakjör bötnuðu, starfsmannavelta minnkaði og viðhorf starfsmanna var jákvætt samkvæmt vinnustaðagreiningu.
• Upplýsingakerfi tóku stakkaskiptum.
• Valdheimildir voru auknar, einkum með aukinni heimild til álagningar stjórnvaldssekta með lögum nr. 55/2007.
• Húsnæði var stækkað, þarfagreining framkvæmd og virk leit stóð yfir að nýju húsnæði.
• Ýmsar nýjungar voru teknar upp, svo sem hæfismat fyrir stjórnendur eftirlitsskyldra aðila, útfærsla gegnsæisstefnu með nafnabirtingu þar sem það var heimilt (verðbréfasvið), upplýsingamiðlun var aukin bæði almennt og til eftirlitsskyldra aðila og gerð var krafa um sérstakar skýrslur endurskoðenda um lán fjármálafyrirtækja til venslaðra aðila.
• Málshraði var aukinn og unnið við að ljúka eldri málum. Sem dæmi um þær úrbætur, sem umbjóðandi stóð að varðandi verklag og málshraða hjá Fjármálaeftirlitinu má nefna eftirfarandi:
- Meðal líftími mála/verkefna hjá Fjármálaeftirlitinu árið 2006 var 555 dagar. Í lok árs 2007 hafði meðal líftími mála hjá stofnuninni lækkað niður í 453 daga.
- Hlutfall þeirra mála, sem voru eldri en eins árs hjá Fjármálaeftirlitinu árið 2006, var 31%. Í lok árs 2007 var þetta hlutfall komið niður í 22%."

Úr bréfi til rannsóknarnefndar Alþingis sem sent var af hálfu Jónasar Fr. Jónssonar 24. febrúar 2010.

að vera með sérfræðiaðstoð sem hefði kannski þurft að vera meira […]. Þetta eru svona kannski þessir svona veikleikar og svona náttúrulega upplýsingatæknikerfið […] sennilega er það einn af stóru veikleikunum horft til baka. […] það gerði alla yfirsýn og þá eftirfylgni miklu erfiðari vegna þess að þú náðir ekki að hafa sko kannski þá yfirsýn sem þú vildir og þú náðir heldur ekki að kannski greina þessa skýrslu sem þú varst að fá, bæði sko strax en líka greina þá lengra tímabil aftur á bak."[230]

Í skýrslu Stefáns Svavarssonar, fyrrverandi stjórnarformanns Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að tónninn í samráðsnefndinni hefði verið mjög neikvæður á þeim fundum sem hann hefði setið með henni. Eiginlega hefði verið um að ræða endalaust karp um útgjaldaliði svo sem hvort ljósprentunarkostnaður væri farinn úr böndum eða ritfangakostnaður og annað þess háttar en ekki stefnumótandi umræður um hvaða verkefni Fjármálaeftirlitið ætti að hafa með höndum.[231]

Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, greindi frá því við skýrslutökur hjá rannsóknarnefndinni að vorið 2007 hefði hann leitast við að styrkja stöðu Fjármálaeftirlitsins og að fyrir hans tilstilli hefðu framlög til stofnunarinnar aukist um 52%. Hann hefði litið svo á að hlutverk hans sem viðskiptaráðherra hefði verið að stórefla og bæta umgjörðina um fjármálamarkaðinn eins og kostur væri. Málaflokkurinn hefði verið algjörlega afskiptur, gróflega vanmetinn af stjórnvöldum. Fjöregg þjóðarinnar hefði legið þarna undir og ótrúlega mikið vanmat á mikilvægi þess að halda stjórnsýslulega fast utan um málaflokkinn, bæði í eftirliti og öflugu ráðuneyti. Þá greindi hann jafnframt frá því að sú lagaumgjörð sem hefði verið utan um fjárheimildir Fjármálaeftirlitsins hefði verið þess eðlis að ráðherra hefði ekki verið kleift að hafa að neinu marki áhrif á framlagðar rekstraráætlanir þess.[232]

Að sögn Áslaugar Árnadóttur, skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneytinu, var töluverður vilji innan viðskiptaráðuneytisins til að efla starfsemi Fjármálaeftirlitsins og að það hefði fengið töluverða hækkun árið 2008. Á hinn bóginn hefði aðaláhyggjuefni ráðuneytisins á þessum tíma verið að Fjármálaeftirlitið hefði átt í erfiðleikum með að ráða hæft starfsfólk. Mikið hefði verið um að ungt og nýútskrifað fólk færi til starfa þar en það hefði farið jafn harðan vegna boða um betri laun hjá aðilum á fjármálamarkaði. Viðskiptaráðuneytið hefði í raun staðið frammi fyrir sama vandamáli. Starfsfólk hefði staldrað stutt við þar sem ráðuneytið hefði ekki haft tök á að mæta gríðarlegri samkeppni um laun á fjármálamarkaði. Þá hefði ráðuneytið jafnframt verið lítið og veikburða og að hennar áliti hefði áhersla í ráðuneytinu verið meiri á svið iðnaðar en fjármálamarkað. Innan ráðuneytisins hefði verið lítil viðskiptadeild og sökum fárra starfsmanna hefði ekki verið tími til mikils annars en að innleiða tilskipanir á fjármálamarkaði.[233]

16.7.1.5 Sjónarmið hagsmunaaðila

Ef er litið til sjónarmiða eftirlitsskyldra aðila sem hafa látið í ljós álit sitt við árlegar breytingar á lögum nr. 99/1999 verður ráðið að töluverð andstaða hefur verið í þeirra hópi við vöxt Fjármálaeftirlitsins og aukið rekstrarfé. Þá

230. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 122–123.
231. Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 1.
232. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 15 og 70–71.
233. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 31.

hefur töluverðrar gagnrýni gætt af þeirra hálfu m.a. varðandi þátttöku stofnunarinnar í öðrum verkefnum en beinum eftirlitsverkefnum, s.s. vinnu við undirbúning löggjafar um starfsemi á fjármálamarkaði og erlendu samstarfi í tengslum við innleiðingu tilskipana á fjármálamarkaði. Í því sambandi hefur verið gagnrýnt að eftirlitsskyldir aðilar skuli standa undir kostnaði stofnunarinnar af stjórnsýsluverkefnum. Á hinn bóginn verður vart breytinga í afstöðu þeirra til rekstrar stofnunarinnar og kostnaðar af starfsemi hennar frá árinu 2007.

Fyrrnefnd ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur sem skipuð var á grundvelli laga nr. 27/1999 setti fram harða gagnrýni á rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2002 í álitsgerð til efnahags- og viðskiptanefndar. Það ár lagði Fjármálaeftirlitið til töluverða hækkun á rekstrarkostnaði vegna fyrirhugaðrar fjölgunar starfsmanna í kjölfar ábendinga Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um nauðsyn þess að fjölga starfsfólki stofnunarinnar. Í álitsgerð ráðgjafarnefndarinnar sagði m.a.: „Áætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2002 gerir ráð fyrir hækkun rekstrargjalda um 25% […]. Ólíklegt er að aðrar stofnanir ríkisins vaxi jafn hratt milli ára og hér er gert ráð fyrir. […] Reynslan hefur hins vegar sýnt að með 2. gr. laga nr. 99/1999 hefur Fjármálaeftirlitinu í reynd verið gefið sjálfdæmi um gjaldtöku, enda virðist viðskiptaráðherra tæpast hafa heimild til að víkja frá tillögum Fjármálaeftirlitsins um gjaldskrárhækkanir, skv. 2. mgr. 2. gr. Þessi skipan er í beinni mótsögn við þá stefnu ríkisstjórnarinnar, sem markvisst hefur verið unnið að á undanförnum árum og miðar að því, að styrkja fjárlögin sem hagstjórnartæki og leysa fjárstjórnarvaldið úr viðjum alls kyns markaðra tekjustofna og lögbundinna framlaga til ýmissa mála. Sú skipan sem frumvarp þetta og lög nr. 99/1999 gera ráð fyrir miða þvert á móti að því að svipta ríkisstjórn og Alþingi þeim áhrifum sem fjárstjórn fjárlaga ætlar þeim annars að hafa, á vöxt og viðgang stofnana hins opinbera.“ [234]

Á sama þingi kom fram töluverð gagnrýni frá hagsmunaaðilum, m.a. Sambandi íslenskra tryggingafélaga (SÍT) sem gagnrýndi harðlega hækkun á rekstrartekjum Fjármálaeftirlitsins á milli áranna 2001–2002.[235] Í álitsgerð SÍT sagði m.a.: „Fjármálaeftirlitið er tiltölulega ný stofnun, sem var sett á laggir til að hafa eftirlit með aðilum, sem fást við hverskonar fjármálaþjónustu hér á landi. […] Að sumu leyti virðist hafa til tekist með stofnun og starfrækslu Fjármálaeftirlitsins eins og að var stefnt. Á hinn bóginn veldur vonbrigðum kostnaður af starfsemi Fjármálaeftirlitsins, og stöðug áform stjórnenda stofnunarinnar um frekari umsvif með tilheyrandi útgjaldaaukningu. Að mati S.Í.T. er tímabært að stjórnendur Fjármálaeftirlitsins snúi við blaðinu og reyni að móta áætlanir um það, hvernig komast megi hjá útþenslu stofnunarinnar og draga úr kostnaði.“

Þá kemur fram í áliti samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila sem lagt var fram á sama þingi sambærileg gagnrýni: „Að mati samráðsnefndar er orðið afar brýnt, að stjórnendur FME setjist niður og reyni að móta áætlanir um það, hvernig koma megi í veg fyrir enn frekari þenslu stofnunarinnar og jafnvel draga saman seglin, í stað framtíðaráforma um stöðugt meiri umsvif.“ [236]

Næstu árin á eftir verður ekki séð að gagnrýni hagsmunaaðila á rekstur Fjármálaeftirlitsins og mat stofnunarinnar á þörf fyrir rekstrarfé hafi minnkað

234. Álitsgerð ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 3. desember 2001.
235. Álitsgerð Sambands íslenskra tryggingafélaga til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 26. nóvember 2001.
236. Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 1300–1303.

þrátt fyrir gríðarlegan vöxt fjármálamarkaðarins og aukin verkefni stofnunarinnar. Í álitsgerð ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur til efnahags- og viðskiptanefndar fyrir rekstrarárið 2004 segir: „Engin skynsamleg rök hafa verið færð fram fyrir núverandi fyrirkomulagi við undirbúning fjárveitinga stofnunarinnar. Það veitir fjárhagsáætlunum stofnunarinnar ekki sama aðhald og aga og hefðbundin stjórn fjárlaga. Sérstaklega er athugunarvert hversu lítið tillit virðist enn tekið til athugasemda hinna eftirlitsskyldu aðila. Þrátt fyrir að fjárheimildir stofnunarinnar hafi aukist umtalsvert á undanförnum árum hefur sú útgjaldaþensla sem einkenndi starfsemina á upphafsárum stofnunarinnar ekki haldið áfram með sama hætti og nefndin óttaðist í umsögninni fyrir árið 2001. Ráðgjafanefndin telur því ástæðu til að kanna hvort ekki sé rétt að breyta lögum nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, í þá veru að fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins fjalli um fjárhagsáætlanir stofnunarinnar með sama hætti og innan sama ramma og áætlanir annarra stofnana, jafnvel þótt lagasetning um niðurjöfnun kostnaðarins í kjölfarið verði með óbreyttum hætti. Í ljósi þessa ágreinings sem verið hefur viðvarandi um kostnað FME hlýtur að vera æskilegt ef með þessu móti tækist að auka tiltrú á gæðum rekstraráætlana, skapa stofnuninni nauðsynlegt aðhald og auka sátt um gjaldtöku stofnunarinnar.“ [237]

Í þessu sambandi má benda á að í desember 2004 barst efnahags- og viðskiptanefnd erindi frá Seðlabanka Íslands vegna rekstraráætlunar Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2005 þar sem lýst var áhyggjum af því að í ljósi útrásar íslensku bankanna og þeirra miklu breytinga sem orðið hefðu á innlendum lánamarkaði væri rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2005 full hófleg. Óhjákvæmilegt væri því að beita mikilli forgangsröðun hjá eftirlitinu á komandi ári auk þess sem huga þyrfti að enn frekari eflingu Fjármálaeftirlitsins á komandi árum.[238]

Ef litið er til sjónarmiða hagsmunaaðila í innsendum erindum til efnahags- og viðskiptanefndar við meðferð Alþingis á frumvarpi til breytinga á lögum nr. 99/1999 fyrir rekstrarárin 2007 og 2008 má merkja töluverða breytingu á afstöðu til aukningar rekstrartekna Fjármálaeftirlitsins frá því sem áður hafði verið. Í erindi Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja (SBV) til Alþingis, dags. 27. nóvember 2006, er lýst yfir stuðningi við eflingu Fjármálaeftirlitsins í ljósi mikils vaxtar íslenskra fjármálafyrirtækja og áréttað sérstaklega mikilvægi þess að aukinn fjárhagslegur styrkur sé nýttur til að tryggja að stofnunin geti ráðið til sín og haldið lykilstarfsfólki sem móti grunn að öflugu eftirliti til framtíðar. Í erindi Samtaka atvinnulífsins, dags. 1. desember 2006, lýsa samtökin stuðningi við eflingu Fjármálaeftirlitsins í ljósi vaxandi þýðingar fjármálafyrirtækja í íslensku efnahagslífi. Þá varð einnig töluverð umræða um stöðu Fjármálaeftirlitsins á árinu 2007 og mikilvægi stofnunarinnar fyrir íslenskan fjármálamarkað. Fulltrúar eftirlitsskyldra aðila vöktu m.a. athygli á nauðsyn þess að Fjármálaeftirlitið yxi í takt við aukin umsvif á fjármálamarkaði og útrás íslenskra fjármálafyrirtækja.[239]

Í skýrslu sem Guðjón Rúnarsson, formaður samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila, gaf fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að eftir á að hyggja hefði Fjármálaeftirlitið að hans mati ekki stækkað nægjanlega miðað

237. Álitsgerð ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 8. desember 2003.
238. Erindi Seðlabanka Íslands til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 2. desember 2004.
239. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007, bls. 7.

við vöxt fjármálakerfisins og fjöldi starfsmanna ekki verið nógur. Á hinn bóginn var hann ekki á sama máli og fyrrgreindir aðilar, sem gáfu skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni, um áhrif samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila á rekstraráætlanir Fjármálaeftirlitsins. Reynslan hefði sýnt að lítið tillit hefði jafnan verið tekið til ábendinga og gagnrýni nefndarinnar varðandi rekstrarkostnað stofnunarinnar. Á hinn bóginn hefði verið mikill vilji á fjármálamarkaði til að styrkja starfsemi Fjármálaeftirlitsins en hann hefði helst orðið var við andstöðu við stækkun eftirlitsins hjá lífeyrissjóðum og vátryggingafélögum. Um ólíka hópa hefði verið að ræða en í samráðsnefndinni hefði verið reynt að komast að sameiginlegri niðurstöðu við gerð greinargerðar um rekstraráætlanir Fjármálaeftirlitsins.[240]

Í skýrslu Hreiðars Más Sigurðssonar, forstjóra Kaupþings banka hf., fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að Fjármálaeftirlitið hefði ekki verið undirbúið undir þann vöxt sem varð. Það hefði líka verið mikil blóðtaka í eftirlitinu þegar Páll Gunnar Pálsson hætti. Eitthvert lykilfólk hefði þá sóst eftir forstjórastöðunni og í kjölfarið hefðu hinir bankarnir, ekki Kaupþing, ráðið öflugasta fólkið. „Svo það verður svakaleg blóðtaka innan úr FME, svona í kringum mundi ég halda 2005, 2006, eitthvað svoleiðis. Svo þeir svolítið svona lenda aftur á byrjunarreit en maður fann hins vegar […] að þeir voru byrjaðir að ná aðeins vopnum sínum aftur í þarna, en […] 30–40 manna eftirlit er alltof lítið.“[241]

Í skýrslu Sigurðar Einarssonar, stjórnarformanns Kaupþings, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að í fréttabréfi Kaupþings „Þróun og horfur“ frá 8. október 2004 hefði verið lagt út af skrifum Bernard S. Black um að mikilvægt væri að stofnanaumgjörðin hér á landi væri sterk, þ.e. að við hefðum öflugt Fjármálaeftirlit, saksóknara og dómstóla.[242] Aðspurður hvort það væri munur á starfi Fjármálaeftirlitsins hér á landi og systurstofnunum þess í Evrópu svaraði Sigurður: „Ég hef oft velt þessu fyrir mér […] vegna þess að mér fannst oft gagnrýni á íslenska fjármálaeftirlitið svona ósanngjörn, oft og tíðum, ég er ekki viss um að það sé neinn mikill munur á því. Ef það er einhver munur á því þá er það kannski dálítið að sumir þessara erlendu aðila eru fastari í forminu, þ.e. þau virðast vera meira að hengja sig í formsatriði en efnisatriði.“[243]

Lárus Welding, forstjóri Glitnis banka hf., var beðinn um að bera saman starfshætti breska Fjármálaeftirlitsins og þess íslenska. Í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefnd Alþingis svaraði hann: „Í grundvallaratriðum þá er ekkert mikill munur á því hvernig þau vinna, þau eru að vinna náttúrulega undir sama regluverkinu nokkurn veginn og fylgjast með sömu hlutunum. Það bættist við að íslenska fjármálaeftirlitið fór að fylgjast með lausafjármálunum. […] Og ég verð að viðurkenna að […] það var nokkuð þungt andrúmsloft milli starfsmanna minna og eftirlitsins þegar ég kem inn, þ.e. starfsmanna Glitnis, og við verðum fyrir sektum þarna út af einhverjum nokkrum málum sem er augljóslega bara vanræksla af hálfu minna starfsmanna, þá á endanum náttúrulega á mína ábyrgð. Þannig að ég lagði mig í líma við að bæta þetta samstarf mikið og átti mjög gott samstarf við Jónas. Ég sagði ítrekað við mitt fólk að Fjármálaeftirlitið er ekki einhver sem þú ert að rökræða hlutina eitthvað við, þeir eru bara þeir sem setja reglurnar, þeir eru dómarinn í þessu og

240. Skýrsla Guðjóns Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 23.
241. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 48.
242. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 18.
243. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 89.

við fylgjum þeim. Og við unnum mjög markvisst að því að reyna að vinna og það voru að koma margar skýrslur þegar þeir voru að taka út starfsemi fyrir þessa fundi, það var mikil gagnrýni og margt sem var ekki í lagi hjá okkur og við vorum að vinna mjög markvisst að því að reyna að gera þetta. […] Svona síðasti punkturinn sem ég var með var að mér fannst að samræming […] á milli Fjármálaeftirlits og Seðlabanka mætti vera betri. Ég er ekkert endilega sammála þessum hugmyndum að þetta eigi að vera sama [stofnunin]. […] En gegnumgangandi í þessu öllu er mikilvægast að allir sem sinna fjármálakerfinu hérna á Íslandi, sama hvort það sé í Seðlabanka, eftirliti, bönkunum, þeir séu sammála um hver markmiðin [séu]. […] Og eins og ég segi, mér fannst Jónas nú standa sig afburða vel miðað við það að hann var ekki bankamaður. Þetta er náttúrulega mjög flókinn rekstur að skilja.“[244]

Í skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar, bankastjóra Landsbankans, kom fram að Fjármálaeftirlitið hefði bara verið nokkuð gott og alltaf að gera sitt besta og reyna að vinna úr erfiðri stöðu. Hann hefði aldrei upplifað annað en að Fjármálaeftirlitið væri ávallt að gera sitt besta og eftir að Jónas Fr. Jónsson hefði komið hefði margt breyst til batnaðar.[245]

16.7.1.6 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Fjármálaeftirlitið nýtur þeirrar sérstöðu miðað við aðrar ríkisstofnanir að fjárheimildir þess eru ekki ákvarðaðar á fjárlögum hvers árs heldur er kostnaður af starfsemi stofnunarinnar borinn að öllu leyti af eftirlitsskyldum aðilum á grundvelli lögboðinna gjalda. Ef litið er til rekstrarkostnaðar stofnunarinnar og tekna hennar fram til ársins 2006 er ljóst að vöxtur stofnunarinnar hefur ekki verið nægjanlegur samanborið við vöxt íslenska fjármálakerfisins, flókin eignatengsl á fjármálamarkaði, aukin umsvif eftirlitsskyldra aðila erlendis, aukin verkefni sem lögð hafa verið á stofnunina síðastliðinn áratug á grundvelli laga og þau flóknu verkefni sem stofnuninni bar að sinna og krefjast mikillar sérþekkingar á hagfræði, reikningsskilum og löggjöf á fjármálamarkaði.

Í þessu sambandi hafa vaknað spurningar um hvort hin lagalega umgjörð varðandi rekstrarkostnað stofnunarinnar og álögð eftirlitsgjöld á aðila sem lúta eftirliti stofnunarinnar sé heppileg. Stjórnendur stofnunarinnar hafa lýst þeim viðhorfum sínum að hagsmunaaðilar hafi á fyrstu sex starfsárum stofnunarinnar unnið markvisst gegn því að rekstrarfé stofnunarinnar væri aukið og álögð eftirlitsgjöld á eftirlitsskylda aðila hækkuð. Að mati rannsóknarnefndar verður ekki séð að afskipti samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila ein og sér hefðu átt að hafa slíkan fælingarmátt gagnvart Fjármálaeftirlitinu sem raun ber vitni. Ekki verður þó fram hjá því litið að ríkjandi viðhorf í samfélaginu á þessum tíma voru þau að gæta þyrfti að því að eftirlitsstofnanir væru ekki of íþyngjandi fyrir atvinnulífið og mikið var rætt á neikvæðum nótum um „eftirlitsiðnaðinn“. Hefur þetta vafalaust stuðlað að því að stjórnendur Fjármálaeftirlitsins gerðu of litlar kröfur um fjárveitingar þegar tekið er tillit til stærðar bankanna og eftirlitsþarfar. Ábyrgð á því að Fjármálaeftirlitið fékk ekki meiri fjármuni en raun bar vitni liggur því að mati rannsóknarnefndar Alþingis hjá stjórnendum þess. Reyndi þannig ekki á hvort löggjafinn var reiðubúinn að breyta fjárhæð eftirlitsgjalda þannig að stofnunin fengi nægar fjárveitingar. Með þessu er þó ekki verið að segja að ábyrgð viðskiptaráðherra og Alþingis hafi engin verið.

244. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 26–27.
245. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 107.

16.7.2 Mannauður Fjármálaeftirlitsins

16.7.2.1 Almennt

Forsenda fyrir skilvirkri starfsemi Fjármálaeftirlitsins er að stofnunin hafi yfir að ráða mannafla sem hefur menntun og þekkingu við hæfi. Ljóst er að rekstrartekjur stofnunarinnar hafa að mjög takmörkuðu leyti vaxið í takt við vöxt íslenska fjármálakerfisins og þróun löggjafar sem leitt hefur til aukinna verkefna. Af hálfu rannsóknarnefndar Alþingis var kannað hvernig starfsmannamálum hefur verið háttað hjá Fjármálaeftirlitinu og hefur sjónum einkum verið beint að fjölda starfsmanna, starfsmannaveltu, starfsaldri og öðrum þeim þáttum sem varpað geta ljósi á starfsmannaumhverfi og mannauð stofnunarinnar. Hér á eftir fer greining á starfsmannahópi Fjármálaeftirlitsins frá árinu 2000 til ársloka 2008.[246]

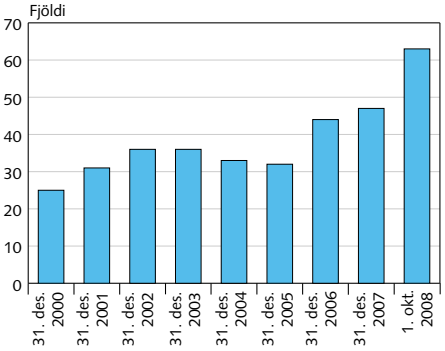
16.7.2.2 Starfsmannafjöldi

Fjöldi starfsmanna Fjármálaeftirlitsins hefur rúmlega tvöfaldast frá árinu 2000. Í lok árs 2000 voru starfsmenn stofnunarinnar 25 í allt en í lok árs 2008 voru þeir orðnir 62 talsins. Tekið skal fram að aðeins er átt við fastráðna starfsmenn, en ekki sumarstarfsmenn eða þá sem ráðnir voru tímabundið til 6 mánaða eða skemur.

Í lok árs 2001 var fjöldi starfsmanna 31 en í lok árs 2002 voru starfsmenn orðnir 36. Fjölgun starfsmanna á því tímabili má rekja til áherslu Fjármálaeftirlitsins á að fjölga starfsmönnum í kjölfar skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem kom út árið 2001 um mat sjóðsins á íslensku fjármálakerfi.[247] Í skýrslunni kom m.a. fram að þó að undirstöður fjármálakerfisins væru traustar væri að finna veikleika sem gætu stefnt stöðugleika þess í hættu. Meðal annars komu fram ábendingar um að fjölga þyrfti starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins til þess að stofnunin gæti sinnt hlutverki sínu að fullu. Í kjölfarið lét Fjármálaeftirlitið vinna skýrslu um mat stofnunarinnar á starfsmannaþörf næstu árin. Áætlaði Fjármálaeftirlitið að fjölga starfsfólki í samræmi við tilmæli sjóðsins. Á milli áranna 2001 og 2002 jókst rekstrarkostnaður stofnunarinnar úr 214 milljónum króna í 272 milljónir sem má að mestu rekja til fjölgunar starfsmanna á milli ára.[248]

Á hinn bóginn vekur athygli að starfsmönnum fækkaði hjá stofnuninni á árunum 2003 til 2005, úr 36 starfsmönnum í 32. Á sama tíma gerðist það m.a. að íslensku bankarnir fimmfölduðust að stærð og umsvif á íslenskum fjármálamarkaði jukust gríðarlega. Í skýrslu Páls Gunnars Pálssonar, fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að sökum þess þrönga fjárhagsramma sem stofnunin hefði búið við á þessum árum hefði verið stefna hennar að hækka frekar laun starfsmanna en að ráða nýtt starfsfólk í stað þess sem lét af störfum. Með þeim hætti hefði verið reynt að auka samkeppnishæfni stofnunarinnar varðandi laun starfsmanna samanborið við laun hliðstæðra sérfræðinga sem störfuðu á fjármálamarkaði.[249]

Mynd 9
Fjöldi starfsmanna í Fjármálaeftirlitinu



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

246. Greiningin er byggð á grunngögnum, þ.e. starfsmannalistum og öðrum upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu sem Ingibjörg S. Stefánsdóttir, starfandi mannauðsstjóri, og Kristbjörn Bjarnason, umsjónarmaður fjármála, sendu rannsóknarnefnd Alþingis sumarið 2009. Greiningin er einnig byggð á upplýsingum sem Jakobína Hólmfríður Árnadóttir, mannauðsstjóri Fjármálaeftirlitsins, veitti rannsóknarnefnd Alþingis í skýrslutöku 31. ágúst 2009, upplýsingum sem Ingibjörg S. Stefánsdóttir, starfandi mannauðsstjóri, veitti nefndinni 18. ágúst 2009 og upplýsingum sem Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri, veitti nefndinni 16. september 2009.
247. *Financial Sector Assessment Program Iceland.* Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, febrúar 2001.
248. Ársreikningur Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2002.
249. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 7.

Árið 2005 lét kjaranefnd starfsmannafélags Fjármálaeftirlitsins gera skýrslu um launakjör starfsmanna stofnunarinnar.[250] Í skýrslunni var gerður samanburður á kjörum starfsmanna Fjármálaeftirlitsins og annarra aðila á fjármálamarkaði. Skýrslan sýnir samanburð á meðallaunum hjá Fjármálaeftirlitinu og meðallaunum hjá fyrirtækjum og ríkisstofnunum í samanburðarhópi 18 fjármálafyrirtækja og ríkisstofnana.[251] Í úttektinni kom í ljós að launakjör starfsmanna höfðu ekki fylgt þeirri þróun sem átt hafði sér stað á meðal þeirra fyrirtækja og stofnana sem starfsmenn Fjármálaeftirlitsins báru sig saman við. Úttektin leiddi í ljós að laun starfsmanna Fjármálaeftirlitsins voru í næstneðsta sæti í samanburðarhópnum.[252] Þrátt fyrir þá viðleitni stjórnenda Fjármálaeftirlitsins fram til ársins 2005 að hækka frekar laun starfsmanna en að fjölga í hópi þeirra tókst ekki að halda í við þá launaþróun sem átti sér stað á þeim tíma.

Starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins fór fjölgandi á árunum 2006–2008, í árslok 2006 voru starfsmennirnir 44 og 62 í árslok 2008. Á hinn bóginn bjó Fjármálaeftirlitið við mikla samkeppni við fjármálamarkaðinn og fyrirtæki tengd honum sem leiddi til þess að töluverður fjöldi starfsmanna lét af störfum. Í þeim hópi voru meðal reyndustu sérfræðinga stofnunarinnar.

Í skýrslu fyrir rannsóknarnefnd sagði Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, að starfsmenn Fjármálaeftirlitsins hefðu verið of fáir: „Ef þú lítur á hvað er að gerast 2003 til 2005, þá þrefaldast markaðurinn […]. Á meðan er 15% aukning tekna hjá FME og þrjú stöðugildi, sem að mínu mati var alltof lítið og þarna held ég að hafi verið mjög […] krítískur tími til þess að halda í við markaðinn. […] Eftirlitið hafði ekki þróast í takt við markaðinn, það hafði ekki stækkað í takt við markaðinn, það voru alltof fáir starfsmenn, það voru of lítil fjárráð fyrir bara ýmis aðföng sem þurfti að kaupa, sérfræðiaðstoð.“[253] Jónas sagði jafnframt um starfsmannamál að ákveðin minnimáttarkennd hefði verið ríkjandi hjá eftirlitinu þegar hann tók við sem forstjóri. „Það var minnimáttarkennd gagnvart eftirlitsskyldu aðilunum, þeir kynnu hlutina, þeir vissu hlutina, þeir höfðu bestu sérfræðingana, það var eitt af því sem ég var að reyna að vinna á móti, það var allt það að peppa upp sko og eyða þessari minnimáttarkennd, m.a. með því að telja mig vera að ráða inn mjög hæft starfsfólk.“[254]

Guðmundur Jónsson, sviðsstjóri lánasviðs, og Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, greindu frá því í skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd að fjöldi starfsmanna hjá stofnuninni hefði ekki verið fullnægjandi miðað við umfang starfseminnar. Greindi Guðmundur frá því að töluvert erfitt hefði verið að ráða starfsfólk með þekkingu og reynslu til stofnunarinnar. Þegar hann hefði hafið störf árið 2004 hefðu innan við 40 manns starfað hjá stofnuninni. Frá þeim tíma hefði bankakerfið vaxið Fjármálaeftirlitinu langt yfir höfuð. Í því sambandi nefndi hann að um þessar mundir væru um 70 starfsmenn hjá stofnuninni. Sá fjöldi hefði að hans áliti verið æskilegur fjöldi starfsmanna árið 2004. Beita hefði þurft mikilli forgangsröðun verkefna

250. Skýrsla kjaranefndar starfsmannafélags FME, dags. 11. apríl 2005.
251. Í samanburðarhópi í skýrslu starfsmannafélags FME voru Kaupþing banki hf., Íslandsbanki hf., Landsbanki Íslands hf., Straumur Fjárfestingabanki hf., SPRON, Sparisjóður vélstjóra, Sjóvá Almennar tryggingar hf., Tryggingamiðstöðin hf., Lífeyrissjóður verslunarmanna, Lífeyrissjóðurinn Framsýn, Sameinaði lífeyrissjóðurinn, Byggðastofnun, Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins, Kauphöll Íslands hf., Seðlabanki Íslands, fjármálaráðuneytið, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið.
252. Skýrsla kjaranefndar starfsmannafélags FME, 11. apríl 2005.
253. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 1–2.
254. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 62.

innan stofnunarinnar og frumkvæðisverkefnum, eins og þemaúttektum og vettvangsheimsóknum, hefði ekki verið unnt að sinna nægjanlega vegna annarra verkefna stofnunarinnar eins og leyfisveitinga, verkefna samhliða stofnun útibúa, eftirliti með virkum eigendum o.fl. Fjölgun slíkra verkefna og umfang þeirra hefði haft bein áhrif á framkvæmd annarra verkefna eins og útlánaúttekta, lausafjáráttekta, úttekta vegna markaðsáhættu o.fl. Hlutfall á milli stærðar Fjármálaeftirlitsins og íslenskra banka leiddi að sögn Guðmundar til þess að stofnunin hafði eingöngu bolmagn til að sinna hefðbundnum verkefnum en hafði ekki tök á að fara í ítarlegar og flóknar úttektir eða vettvangsheimsóknir að eigin frumkvæði nema í takmörkuðum mæli.[255] Ragnar Hafliðason greindi frá því að stofnunin hefði vegna þröngs fjárhagsramma lengst af ekki haft tök á að ráða nægjanlega mikið af starfsfólki. Auk þess hefði verið mikil samkeppni við fjármálamarkaðinn um starfsfólk sem stofnunin hefði ekki haft tök á að mæta. Engin leið hefði verið fyrir Fjármálaeftirlitið að keppa við laun á fjármálamarkaði. Sem dæmi nefndi hann að millistjórnendur í bönkum hefðu líklega verið með tvöfalt hærri laun en góður sérfræðingur hjá Fjármálaeftirlitinu. Slæm samkeppnisstaða Fjármálaeftirlitsins hefði leitt til þess að erfiðlega hefði gengið að ráða fólk með reynslu til stofnunarinnar og meirihluti þeirra sem ráðnir hefðu verið hefðu verið nýútskrifaðir einstaklingar með litla starfsreynslu. Eftir á að hyggja hefðu tekjur stofnunarinnar þurft að aukast mun fyrr en raun ber vitni. Starfsmannavelta og reynsluleysi meirihluta starfsmanna hefði komið niður á starfsemi stofnunarinnar. Í ársbyrjun 2008 hefðu að hans áliti í fyrsta skipti verið nægjanlega margir starfsmenn hjá stofnuninni með hliðsjón af umfangi starfseminnar.[256]

16.7.2.3 Starfsmannavelta

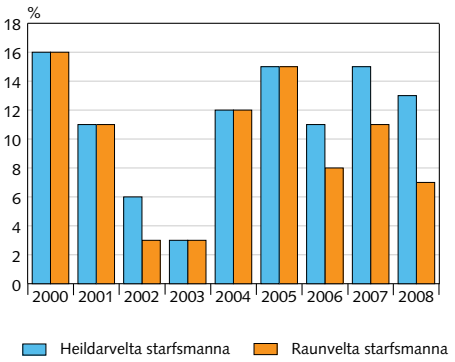
Starfsmannavelta hjá Fjármálaeftirlitinu var breytileg á tímabilinu 2000–2008. Mest var raunvelta[257] árið 2000, er hún var 16%, en minnst árið 2003 er hún var 3%, sjá mynd 10. Heildarstarfsmannavelta hjá stofnuninni var að meðaltali 11% frá árinu 2000 til miðs árs 2008. Á sama tíma var raunveltan 9%.

Í september 2006 var innra skipulag Fjármálaeftirlitsins tekið til endurskoðunar og starfsemi stofnunarinnar skipt í fjögur fagsvið ásamt sérstöku stoðsviði, þ.e. lánasvið, lífeyris- og verðbréfasjóðasvið, vátryggingasvið og verðbréfasvið, auk stoðþjónustu eða stoðsviðs.[258] Stærsta sviðið er lánasvið, þar sem 16 starfsmenn störfuðu að meðaltali á tímabilinu 2006–2008. Á mynd 11 má sjá meðaltal starfsmannafjölda á sviðunum á árunum 2006–2008.

Á mynd 12 má sjá meðaltal raunveltu á einstökum fagsviðum hjá Fjármálaeftirlitinu. Á tímabilinu 2006–2008 hefur raunvelta verið mest á verðbréfasviði eða 17% en minnst á stoðsviði eða 2%.

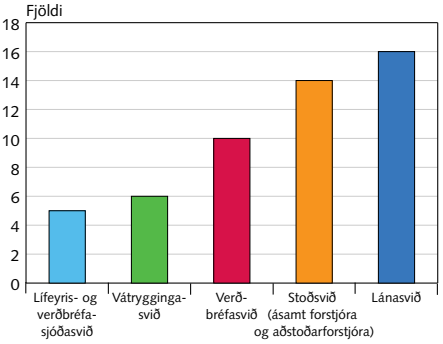
Starfsmannavelta á lánasviði var 25% árið 2006 og 14% árið 2007 en engin árið 2008. Árið 2006 sögðu þrír starfsmenn upp störfum á lánasviði. Í byrjun ársins voru samtals 10 starfsmenn á lánasviði.[259] Í lok árs 2006 voru

Mynd 10
Starfsmannavelta Fjármálaeftirlitsins



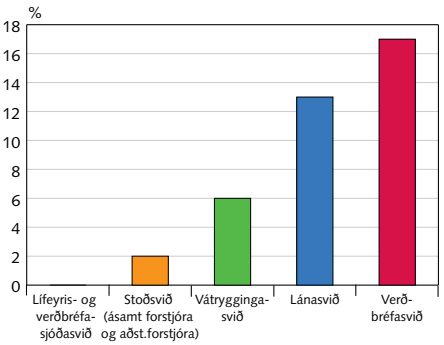
Heildarvelta: allir starfsmenn sem hættu hjá FME óháð því hvort þeir sögðu upp sjálfir eða var sagt upp störfum Raunvelta: eingöngu þeir starfsmenn sem sögðu upp sjálfir.
Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Mynd 11
Starfsmannafjöldi innan mismunandi sviða Fjármálaeftirlitsins
Meðaltal 2006–2008



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Mynd 12
Raunvelta starfsmanna innan sviða Fjármálaeftirlitsins
Meðaltal 2006–2008



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

255. Skýrsla Guðmundar Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. ágúst 2009, bls. 8–9 og 34–35.
256. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. september 2009, bls. 44–52.
257. Þ.e. eingöngu þeir starfsmenn sem sögðu upp sjálfir en ekki þeir sem hættu af öðrum orsökum, t.d. vegna þess að þeim var sagt upp störfum eða fóru á eftirlaun.
258. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 6.
259. Af tíu starfsmönnum lánasviðs Fjármálaeftirlitsins í upphafi árs 2006 var einn með doktorspróf í tölfræði, sex starfsmenn voru með kandídats- eða meistarapróf í lögum, viðskipta- eða hagfræði, tveir með BS-próf í hagfræði og alþjóðlegri markaðsfræði og einn með próf frá Samvinnuskólanum á Bifröst.

„Það hafa bara verið þannig verkefni sem hafa komið upp inni á lánasviði. Það bara féll heilt bankakerfi og fókusinn fór af eftirlitinu í að reyna að bjarga því þannig að þar er margt ungt fólk sem er að glíma við eiginlega óyfirstíganleg verkefni […].“

Skýrsla Ingibjargar Stefánsdóttur, starfsmannastjóra Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 5.

starfsmenn á lánasviði orðnir 14 samtals. Meðalstarfsaldurinn á sviðinu hafði þó lækkað úr 7 árum í 4,3 ár. Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu er meðalstarfsaldur starfsmanna á lánasviði í dag rúmlega þrjú og hálft ár.

Guðmundur Jónsson, sviðsstjóri lánasviðs, greindi frá því að fyrir árið 2006 hefði innra skipulag Fjármálaeftirlitsins að töluverðu leyti verið hamlandi fyrir starfsemi stofnunarinnar. Innra skipulagi var þá háttað þannig að forstjóri og aðstoðarforstjóri höfðu með höndum yfirstjórn og allir starfsmenn heyrðu beint undir þá. Aðrir starfsmenn höfðu ekki valdheimildir til að sinna stjórnunarhlutverkum. Til að mynda voru öll bréf frá stofnuninni undirrituð af forstjóra eða aðstoðarforstjóra og þeim starfsmanni sem skrifaði bréfið. Að sögn Guðmundar tók starfsemin töluverðum jákvæðum breytingum við breytingu á innra skipulagi árið 2006. Sviðsstjórum voru fengnar tilteknar valdheimildir og voru að ákveðnu leyti verkstjórar á hverju sviði. Á hinn bóginn voru rekstrarmálefni stofnunarinnar á hendi forstjóra og aðstoðarforstjóra. Launamál starfsmanna og önnur starfsmannamál voru t.a.m. algerlega á hendi forstjóra. Þá stóð lánasvið frammi fyrir erfiðleikum vegna starfsmannaveltu. Á árinu 2005 hætti einn af hverjum fjórum starfsmönnum sem tengdust starfsemi lánamarkaðar störfum, að sögn Guðmundar. Að því er hann minnti voru þar á meðal allir starfsmenn með einhverja starfsreynslu nema einn. Guðmundur sagði hafa verið erfitt að ráða inn starfsfólk með reynslu vegna takmarkaðra möguleika Fjármálaeftirlitsins til að greiða starfsfólki samkeppnishæf laun. Leitast hefði verið við að takmarka möguleika starfsfólks á að fara beint úr starfi hjá Fjármálaeftirlitinu til eftirlitsskyldra aðila með samningsbundnum ákvæðum sem tóku til misjafnlega langs tíma eftir því hvaða starfsmaður átti í hlut. Að áliti Guðmundar hafði það í raun lítið að segja. Í dag væru reyndustu starfsmenn á lánasviði með starfsreynslu hjá stofnuninni frá því 2006.

Á verðbréfasviði var starfsmannavelta einnig umtalsverð eða 33% árið 2007 og 19% árið 2008. Engin starfsmannavelta var þar árið 2006.[260] Starfsmönnum verðbréfasviðs fjölgaði um tvo á árinu 2007 og voru í lok árs orðnir tíu talsins.[261] Meðalstarfsaldur starfsmanna sviðsins árið 2007 var rétt tæplega þrjú ár.

Þegar starfsmannavelta Fjármálaeftirlitsins er borin saman við starfsmannaveltu hjá tveimur öðrum opinberum eftirlitsstofnunum, Póst- og fjarskiptastofnun og Samkeppnisstofnun, kemur í ljós að starfsmannaveltan hjá Fjármálaeftirlitinu, bæði heildar- og raunveltan, hefur verið talsvert minni en hjá Samkeppnisstofnun, en meiri en hjá Póst- og fjarskiptastofnun, sjá töflu 21.

Tekið skal fram að raunveltan gefur raunsannari mynd af Samkeppnisstofnun en heildarveltan, því skipulagsbreytingar skekkja myndina hjá stofnuninni árið 2005. Það ár voru sex starfsmenn færðir til í starfi, til Neytendastofu, og fimm starfsmenn fóru á eftirlaun.

260. Í byrjun árs 2007 voru starfsmenn verðbréfasviðs átta talsins. Þar af var einn lögfræðingur með LL.M-gráðu, sex starfsmenn með meistara- eða kandídatspróf á sviði lögfræði, viðskipta- eða hagfræði og einn starfsmaður með stúdentspróf eða minni menntun. Þeir þrír starfsmenn sem hættu á verðbréfasviði árið 2007 voru með LL.M-gráðu í lögfræði, meistarapróf í hagfræði og kandídatspróf í lögfræði.

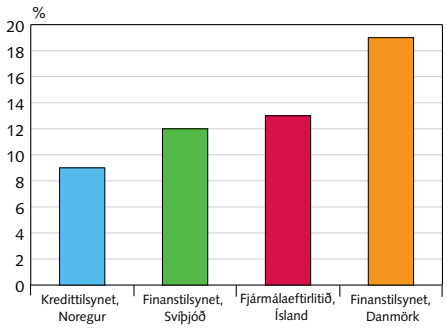
261. Þar af voru níu starfsmenn með meistara- eða kandídatspróf á sviði lögfræði, viðskipta- eða hagfræði, en einn með stúdentspróf eða minni menntun. Af þessu má sjá að menntunarstig sviðsins hafði í raun ekki lækkað á árinu því á sama tíma fjölgaði starfsmönnum sviðsins með meistara- og kandídatspróf um þrjá (tveir hættu en fimm voru ráðnir í staðinn).

Tafla 21. Eftirlitsstofnanir á Íslandi - raunvelta starfsmanna

Hlutfall	*Fjármálaeftirlitið*	*Póst- og fjarskiptastofnun*	*Samkeppnisstofnun*
2001	11	11	19
2002	3	0	24
2003	3	0	0
2004	12	0	0
2005	15	9	21
2006	8	8	6
2007	11	18	14
2008	7	0	17

Heimild: Fjármálaeftirlitið, Póst- og fjarskiptastofnun og Samkeppnisstofnun.

Mynd 13
Fjármálaeftirlitsstofnanir á Norðurlöndum
Samanburður á heildarveltu starfsmanna 2004 – 2008



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Ef heildarstarfsmannavelta Fjármálaeftirlitsins er borin saman við heildarstarfsmannaveltu hjá þremur sambærilegum eftirlitsstofnunum á Norðurlöndunum, Finanstilsynet í Svíþjóð, Kredittilsynet í Noregi og Finanstilsynet í Danmörku, má sjá að starfsmannaveltan hjá Fjármálaeftirlitinu að meðaltali á árunum 2004 til 2008 (13%) hefur verið aðeins meiri en hjá Svíum (12%) og Norðmönnum (9%), en mun minni en hjá Dönum á sama tímabili (19%), sjá mynd 14.

Rannsóknarnefndin hefur aflað upplýsinga um næsta vinnustað þeirra einstaklinga sem létu af störfum hjá Fjármálaeftirlitinu.[262] Sú greining leiðir í ljós að stór hluti þeirra sem hættu á tímabilinu hafa farið til fyrirtækja sem heyra undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins, eða um 38% (þar af um 14% til viðskiptabankanna). Sama hlutfall starfsmanna, um 38%, fór til starfa í öðrum fyrirtækjum í einkageiranum, til dæmis til ráðgjafarfyrirtækja, lögmannsstofa og endurskoðunarskrifstofa, sjá töflu 22.

Tafla 22. Næsti vinnustaður starfsmanna sem hættu hjá Fjármálaeftirlitinu á árunum 2000–2008

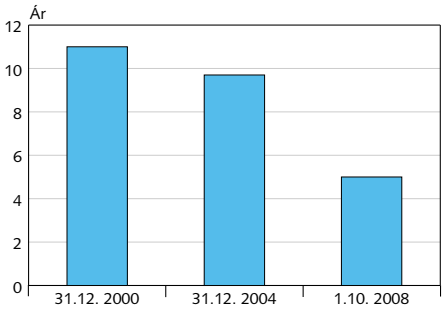
	Hlutfall
Einkageirinn - annað en fjármálafyrirtæki	37,8
Fjármálafyrirtæki	37,8
Opinberar stofnanir þ.m.t. Seðlabanki Íslands	13,5
Annað	10,8

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

16.7.2.4 Menntun og starfsreynsla

Starfsaldur hjá Fjármálaeftirlitinu fór lækkandi frá árinu 2000 til loka árs 2008.[263] Sú þróun sést nánar á mynd 14. Samkvæmt upplýsingum frá starfsmannastjóra Fjármálaeftirlitsins var meðalstarfsaldur sérfræðinga á lánasviði í september 2009 um þrjú og hálft ár. Þess ber að geta að töluverð fjölgun starfsmanna í lok tímabilsins hefur, auk starfsmannaveltu, haft áhrif á lækkun starfsaldurs.

Mynd 14
Meðalstarfsaldur starfsmanna Fjármálaeftirlitsins



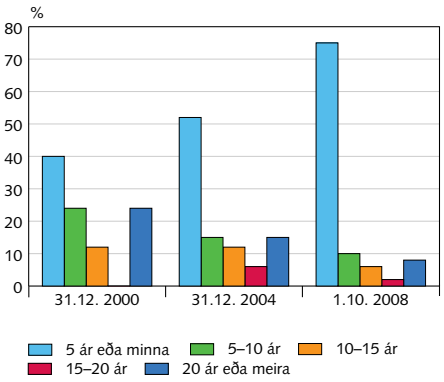
Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Frekari greining leiðir í ljós að í lok árs 2000 höfðu um 60% starfsmanna starfað lengur en 5 ár hjá stofnuninni og forverum hennar, bankaeftirliti Seðlabanka Íslands og Vátryggingaeftirlitinu, en tæpum 8 árum síðar eða 1. október 2008 var aðeins fjórðungur starfsmanna eða 25% með svo langan starfsaldur, sjá mynd 15.

Frá því að Fjármálaeftirlitið tók til starfa í byrjun árs 1999 og fram til október 2008 hafa tveir forstjórar stýrt stofnuninni. Páll Gunnar Pálsson var fyrsti forstjóri Fjármálaeftirlitsins og starfaði frá 1. janúar 1999 til 1. júlí 2005.[264] Jónas Fr. Jónsson tók við af Páli í júlí 2005 og starfaði í tæp 4 ár eða

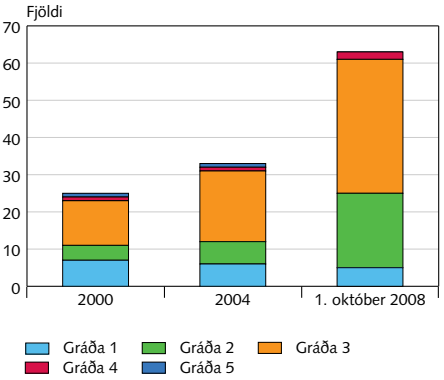
262. Bréf ríkisskattstjóra til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 12. ágúst 2009.
263. Í lok árs 2000 var meðalstarfsaldurinn 11 ár, fjórum árum síðar eða í lok árs 2004 var hann 9,7 ár og tæpum fjórum árum þar á eftir eða 1. október 2008 var meðalstarfsaldurinn 5 ár.
264. Páll Gunnar Pálsson útskrifaðist frá lagadeild Háskóla Íslands árið 1994 með kandídatspróf í lögum (Cand. juris). Hann hóf störf sem lögfræðingur hjá bankaeftirliti Seðlabanka Íslands árið 1994 en réð sig árið 1995 til iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna þar sem hann starfaði fyrst sem lögfræðingur en síðar sem deildarstjóri (frá 1996 til 1998). Í janúar 1999 var Páll Gunnar skipaður forstjóri nýstofnaðs Fjármálaeftirlits. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 1.

Mynd 15
Starfsaldur starfsmanna innan Fjármálaeftirlitsins



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Mynd 16
Menntun starfsmanna Fjármálaeftirlitsins
Eftir námsgráðum



Gráða 1 = stúdentspróf eða minna. Gráða 2 = kerfisfræði, BA- eða BS-próf. Gráða 3 = meistara- eða kandídatspróf. Gráða 4 = tvö meistara- eða kandídatspróf. Gráða 5 = doktorspróf.
Heimild: Fjármálaeftirlitið.

til 1. mars 2009.[265] Ragnar Hafliðason hefur gegnt stöðu aðstoðarforstjóra frá stofnun Fjármálaeftirlitsins.[266] Gerð er grein fyrir menntun og reynslu Páls, Jónasar og Ragnars neðanmáls.

Frá árslokum 2000 fram til 1. október 2008 voru flestir starfsmenn Fjármálaeftirlitsins með háskólamenntun á sviði viðskipta- og hagfræði. Lögfræðingum hefur fjölgað hlutfallslega mest á tímabilinu, því í lok árs 2000 voru sex starfsmenn með lögfræðimenntun en 1. október 2008 voru þeir orðnir 21 talsins. Viðskipta- og hagfræðingum fjölgaði einnig talsvert. Í árslok 2000 voru níu starfsmenn með þá menntun en þeir voru orðnir 25 hinn 1. október 2008. Hjá Fjármálaeftirlitinu störfuðu hinn 1. október 2008 einnig 17 einstaklingar með annars konar menntun, sjá nánar í neðanmálsgrein og í töflu 23.[267]

Menntunarstig starfsmanna Fjármálaeftirlitsins hefur hækkað talsvert frá árslokum 2000 fram til 1. október 2008. Á mynd 16 hafa ýmsar námsgráður verið flokkaðar í 5 hópa til einföldunar.

Tafla 23 sýnir fjölda starfsmanna með viðkomandi námsgráður í lok árs 2000, í lok árs 2004 og þann 1. október 2008.

Svo virðist sem nokkuð stór hluti þeirra starfsmanna sem ráðnir voru til starfa hjá Fjármálaeftirlitinu á árunum 2000–2008 hafi ekki haft mikla starfsreynslu við ráðningu. Eins og sjá má á mynd 17 voru þeir starfsmenn sem höfðu ráðið sig beint til Seðlabanka Íslands (til Bankaeftirlitsins eða Vátryggingaeftirlitsins) eða beint til Fjármálaeftirlitsins eftir nám um 56% starfsmanna í lok árs 2000. Á árinu 2004 hafði þetta hlutfall lækkað umtalsvert, þ.e. starfsmenn sem ráðnir höfðu verið strax að loknu háskólanámi voru um 36% starfsmanna. Hinn 1. október 2008 hafði hlutfallið hækkað að nýju í 46% af starfsmönnum. Á sama tíma höfðu aðeins níu starfsmenn stofnunarinnar, eða 14%, starfað hjá fjármálafyrirtæki áður en þeir réðu sig til Fjármálaeftirlitsins, sjá mynd 17.

265 Jónas Fr. Jónsson útskrifaðist frá lagadeild Háskóla Íslands árið 1992 með kandídatspróf í lögum (Cand. juris), hann hlaut meistaragráðu í lögum (LL.M.) frá Cambridge University í Englandi árið 1997 og MBA-gráðu frá Vlerick Leuven Gent Management School í Belgíu árið 2003. Hann hóf störf hjá Verslunarráði Íslands í september 1991 og starfaði þar til 1998. Jónas starfaði sem sérfræðingur hjá Eftirlitsstofnun EFTA frá mars 1998 til júní 2000 og sem framkvæmdastjóri innra markaðssviðs sömu stofnunar í tæp 5 ár eftir það eða fram í júlí 2005, þegar hann tók við stöðu forstjóra Fjármálaeftirlitsins. *Lögfræðingatal 1736–1992, G-L.* Reykjavík 1993, bls. 517.

266. Ragnar Hafliðason útskrifaðist sem viðskiptafræðingur (Cand. oecon) frá Háskóla Íslands árið 1972 og varð löggiltur endurskoðandi árið 1984. Hann starfaði sem viðskiptafræðingur hjá Útvegsbanka Íslands og síðar Hagvangi á fyrstu árunum eftir útskrift frá Háskóla Íslands, eða frá 1972 til 1976. Það ár, 1976, hóf hann störf hjá bankaeftirliti Seðlabanka Íslands sem í janúar 1999 varð hluti af nýstofnuðu Fjármálaeftirliti. Ragnar hefur því starfað nánast óslitið við eftirlit með stofnunum og fyrirtækjum á fjármálamarkaði frá janúar 1976, ef frá eru talin árin 1981 til 1985 þegar hann vann að endurskoðunarstörfum. Ragnar var deildarstjóri bankaeftirlits Seðlabanka Íslands á árunum 1979 til 1980, settur forstöðumaður á árunum 1980 til 1981 og aðstoðarforstöðumaður á árunum 1990 til 1995. Hann var staðgengill framkvæmdastjóra eftirlitssviðs Seðlabanka Íslands á árunum 1995 til 1998 og settur framkvæmdastjóri sama sviðs seinni hluta ársins 1998 þar til hann varð aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins í janúar 1999. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. september 2009.

267. Meðal starfsmanna Fjármálaeftirlitsins 1. október 2008 var einn tryggingastærðfræðingur, fjórir verkfræðingar (þar af þrír fjármálaverkfræðingar) og einn iðnverkfræðingur, þrír tölvunarfræðingar, tveir með háskólapróf í alþjóðasamskiptum auk sjö starfsmanna með aðra menntun.

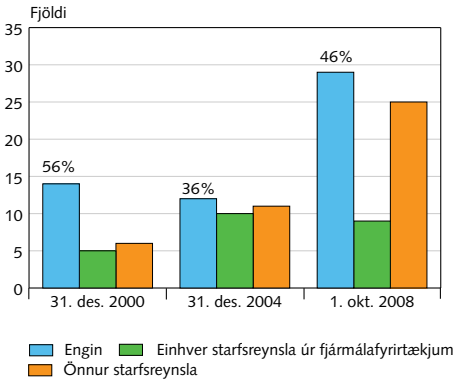
Tafla 23. Menntun starfsmanna Fjármálaeftirlitsins

Fjöldi	*31.desember 2000*	*31.desember 2004*	*31.október 2008*
Lögfræði	6	7	21
Viðskipta- og hagfræði	9	13	25
Stærðfræði og tölfræði	1	2	1
Fjármálaverkfræði og verkfræði	0	1	4
Tölvunar- og kerfisfræði	2	2	3
Alþjóðasamskipti og markaðsfræði	1	2	2
Annað	6	6	7

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Jakobína Hólmfríður Árnadóttir, starfsmannastjóri Fjármálaeftirlitsins, greindi rannsóknarnefndinni frá því að þegar hún hóf störf árið 2008 hefði verið nauðsynlegt að taka til endurskoðunar grunnatriði í starfsmannastjórnun. Á hinn bóginn hafði að hennar áliti verið staðið faglega að ráðningarmálum. Mikill metnaður hefði verið lagður í ráðningarferlið sem hefði verið mjög ítarlegt. Umsækjendur voru teknir í viðtal hjá forstjóra og í kjölfarið var hver umsækjandi látinn undirgangast skriflegt próf þar sem leitast var við að kanna hæfni, þekkingu og starfsreynslu hans. Slíkt ráðningarferli gafst að sögn Jakobínu vel. Þeir einstaklingar sem ráðnir voru til starfa frá því hún hóf störf reyndust að hennar sögn vel en meirihluti þeirra hafði takmarkaða starfsreynslu. Taldi Jakobína að meginástæða þess hefði verið sú að umsækjendur um störf hjá Fjármálaeftirlitinu hefðu að jafnaði ekki haft mikla starfsreynslu. Meirihluti þeirra hefði verið nýútskrifaðir sérfræðingar og stór hluti þeirra hafði ekki lokið prófi á þeim tíma sem sótt var um starf. Hún vísaði á bug þeim orðrómi að stefna Fjármálaeftirlitsins hefði verið að ráða nýútskrifaða einstaklinga til starfa. Staðreyndin hefði verið sú að umsækjendur um störf hjá stofnuninni hefðu að mestu leyti verið í þeim hópi og ráðningar reynslulítilla starfsmanna og lækkun starfsaldurs hefði endurspeglað það.[268]

Mynd 17
Starfsreynsla við ráðningu hjá Fjármálaeftirlitinu



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

16.7.2.5 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Fjármálaeftirlitið glímdi við ýmis vandamál varðandi mannauð á árunum 2000–2008. Ef litið er til fyrrgreindra upplýsinga og greiningar á starfsmannamálum Fjármálaeftirlitsins á þessum árum er ljóst að fjölgun starfsmanna hefur ekki haldið í við gríðarlegan vöxt fjármálakerfisins og aukin verkefni sem því voru samfara. Starfsmannavelta var töluverð, þó einkum innan tveggja sviða, lánasviðs og verðbréfasviðs. Starfsreynsla starfsmanna var lítil, starfsaldur fór ört lækkandi og í því sambandi er vert að geta þess að meðalstarfsaldur á lánasviði og verðbréfasviði var í lok þess tímabils sem til athugunar var aðeins um þrjú til fjögur ár. Allt eru þetta atriði sem takmörkuðu mjög getu Fjármálaeftirlitsins til þess að hafa markvisst eftirlit með fjármálastofnunum sem fengu margar hverjar að vaxa afskiptalítið um 30 til 50% á ári, ár eftir ár.

Á hinn bóginn verður ekki ráðið að starfsmannavelta hafi verið meiri en hjá öðrum íslenskum eftirlitsstofnunum (sbr. samanburð við Póst- og

268. Skýrsla Jakobínu Hólmfríðar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. ágúst 2009, bls. 2–4 og 10–15.

fjarskiptastofnun og Samkeppnisstofnun) og hún var að jafnaði ekki meiri en hjá systurstofnunum á Norðurlöndum. Þrátt fyrir að starfsmannavelta hjá Fjármálaeftirlitinu hafi að jafnaði ekki verið meiri en hjá fyrrgreindum stofnunum er ljóst að starfsaldur starfsmanna fór ört lækkandi. Það skýrist fyrst og fremst af því að það voru einkum þeir reyndari úr hópi starfsmanna stofnunarinnar sem ákváðu að hverfa til annarra starfa. Ef bornar eru saman upplýsingar sem fram koma í kafla 16.3 um beitingu heimilda og úrræða Fjármálaeftirlitsins og upplýsingar um starfsmannaveltu og lækkandi starfsaldur hjá Fjármálaeftirlitinu eftir því sem líður á tímabilið sem er til skoðunar sést að virkni starfseminnar virðist dragast saman einmitt á þeim tíma þegar starfsmannaveltan er mest. Þannig fækkar útsendum bréfum Fjármálaeftirlitsins þar sem gerðar eru athugasemdir og kröfur um úrbætur á starfsárinu 2005–2006. Álögðum dagsektum fækkar á árunum 2005 og 2006. Loks má nefna að vettvangsathugunum fækkar eftir því sem líður á tímabilið, en það kann einnig að stafa af breyttum áherslum í starfseminni. Í Fjármálaeftirlitinu er unnið starf sem krefst mikillar sérþekkingar. Í viðræðum formanns rannsóknarnefndar Alþingis við forstjóra norska fjármálaeftirlitsins kom fram að auk háskólamenntunar væri af hálfu norska eftirlitsins jafnan áskilin fimm ára starfsreynsla á því sviði fjármálamarkaðarins sem hlutaðeigandi starfsmaður ætti að sinna eftirliti með. Í þessu sambandi má ljóst vera að það hefur á margan hátt háð mjög starfi Fjármálaeftirlitsins að hafa ekki náð að ráða til sín starfsmenn sem höfðu víðtæka starfsreynslu í fjármálafyrirtækjum. Starfsfólk sem er nýútskrifað úr háskóla hefur ekki forsendur til að greina áhættur og vandamál í flóknum rekstri fjármálafyrirtækja. Því er brýnt að stofnuninni takist að laða til sín og halda starfsfólki með reynslu.

„Upplýsingatæknimál Fjármálaeftirlitsins voru í slæmu horfi þegar umbjóðandi minn [Jónas Fr. Jónsson] hóf þar störf. Honum varð strax ljóst að gera þyrfti verulegar breytingar á upplýsingakerfum stofnunarinnar, en jafnframt að innleiða þyrfti meiri notkun starfsmanna á upplýsingatækni til að auka skilvirkni í vinnubrögðum og ná betur utan um verkefnin. Slíkar breytingar voru umfangsmiklar, kostnaðarsamar og kölluðu á ýmsar breytingar innan stofnunarinnar. Af þeim sökum þurfti að undirbúa þær vel og fá starfsmenn til samstarfs um breytingar, sem og leita til utanaðkomandi aðila. Umbjóðandi minn hafði komið að stjórnun á innleiðingu og breytingu á upplýsingatæknikerfum hjá ESA á árunum í kringum 2003, sem gaf honum góða reynslu varðandi nálgun á þeirri uppbyggingu sem þurfti að ráðast í hjá Fjármálaeftirlitinu.

Fyrri hluta árs 2006 var sett fram metnaðarfull upplýsingatæknistefna innan Fjármálaeftirlitsins fyrir árin 2006-2008. Fjárframlag til upplýsingatæknimála var aukið verulega eða úr tæpum 18 milljónum samkvæmt áætlun 2005 í 68 milljónir á áætlun ársins 2007. Tvöföldun varð á framlagi á milli áranna 2006 og 2007, og tæplega tvöföldun á milli áranna 2005 og 2006. Fjöldi starfsmanna sem vann við upplýsingatæknimál var aukinn úr tveimur í þrjá og kaup á utanaðkomandi þjónustu aukin. Árangurinn varð umbylting á upplýsingatæknimálum Fjármálaeftirlitns á starfstíma umbjóðanda míns.“

Úr bréfi til rannsóknarnefndar Alþingis sem sent var af hálfu Jónasar Fr. Jónssonar 24. febrúar 2010.

16.8 Upplýsingatækni og skjalaskráning

16.8.1 Almennt

Söfnun upplýsinga frá eftirlitsskyldum aðilum um rekstur og efnahag þeirra er stór þáttur í starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Mikilvægt er að til staðar séu öflug upplýsingakerfi sem safna, flokka og greina þær upplýsingar sem berast stofnuninni. Upplýsingakerfi geta hraðað og bætt ákvarðanatöku og þar með aukið skilvirkni og árangur í starfseminni. Þau eru einnig forsenda þess að viðhalda þekkingu innan stofnunarinnar óháð starfsmannaveltu og tryggja samræmi í ákvarðanatöku.

Fjármálaeftirlitið tekur við miklum fjölda reglubundinna skýrslna ár hvert í tengslum við viðvarandi fjárhagslegt eftirlit.[269] Jafnframt eru á hverju ári stofnuð á annað þúsund mál hjá stofnuninni til meðferðar og úrlausnar. Um er að ræða hvers konar innsend erindi sem berast stofnuninni, úrvinnsluverkefni sem verða til við eftirlitsstarfsemina og verkefni sem varða almennan rekstur.[270] Á grundvelli þeirra gagna sem berast stofnuninni fer fram greining á einstökum þáttum í starfsemi eftirlitsskyldra aðila, t.d. mat áhættu eða veikleika í rekstri hjá tilteknum aðilum, greining á lögbundnum eiginfjár-

269. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007, bls. 7.
270. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007, bls. 9.

hlutföllum, útlánum og vanskilum og stórum áhættuskuldbindingum.[271] Slík greining getur leitt til viðbragða af hálfu Fjármálaeftirlitsins ef hún leiðir í ljós að eftirlitsskyldur aðili fer ekki að lögum eða reglum í starfsemi sinni eða starfsemin er að mati Fjármálaeftirlitsins óheilbrigð eða í andstöðu við góða og heilbrigða viðskiptahætti.

Forsenda þess að stofnunin geti sinnt lögboðnu hlutverki sínu er að hún hafi yfir að ráða mannafla sem hefur menntun og þekkingu á viðkomandi sviði. Auk þess er sú upplýsingatækni sem stofnunin hefur yfir að ráða grundvallarþáttur þegar kemur að réttri og skilvirkri úrvinnslu þeirra upplýsinga sem stofnuninni berast á hverju ári. Þá er einnig grundvallarþáttur í starfsemi stofnunarinnar að skjalaskráning og skjalavarsla sé vel skipulögð. Ár hvert eru skráð á annað þúsund mál hjá stofnuninni. Hverju tilteknu máli getur fylgt gríðarlegur fjöldi skjala, bæði innsend bréf, skýrslur og önnur gögn. Mikilvægt er að unnið sé eftir fyrirfram ákveðnum aðferðum við skráningu og frágang bréfa og annarra skjala stofnunarinnar, að ljóst sé hvaða skjalaflokkar verða til hjá stofnuninni, hvaða starfsmenn vinna með skjölin, aðgangsheimildir séu skýrar og að hægt sé að nálgast eldri skjöl þegar á þarf að halda með skjótum og skilvirkum hætti. Skipuleg skjalavarsla telst því mikilvægur þáttur í starfsemi Fjármálaeftirlitsins.

Á árinu 2006 var mótuð sérstök upplýsingatæknistefna hjá Fjármálaeftirlitinu þar sem meginmarkmið var að auka skilvirkni og einfalda ferla. Helstu þættir þeirrar stefnu voru að öll samskipti við eftirlitsskylda aðila yrðu rafræn, úrvinnslukerfi yrði fyrir hendi sem ynni frumgreiningu á upplýsingum og gerði viðvart um frávik (e. early warning system), gagnagrunnar og málaskráningarkerfi væru samhæfð og tryggðu auðvelda geymslu, úrvinnslu og notkun upplýsinga, hugbúnaður og vélbúnaður uppfyllti þarfir hvers tíma og að eftirlitið uppfyllti alþjóðlegar skuldbindingar í upplýsingatækni. Stefnunni fylgdi aðgerðaáætlun til þriggja ára sem miðaði við að meginmarkmið stefnunnar yrðu uppfyllt í árslok 2008.[272]

16.8.2 Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla

Fjármálaeftirlitið tekur við um 4000 skýrslum ár hvert í tengslum við viðvarandi fjárhagslegt eftirlit. Í ársbyrjun 2007 tók Fjármálaeftirlitið í notkun rafrænt skýrsluskilakerfi sem tekur við skýrslum sem eftirlitsskyldum aðilum ber að skila reglulega. Markmið með notkun kerfisins var að bæta yfirsýn eftirlitsins yfir skýrsluskil, auka öryggi upplýsinga, auðvelda úrvinnslu gagna og afnema skýrsluskil á pappír. Var stefnt að því að ljúka vinnu við gerð gagnagrunna fyrir starfsemina og koma á rafrænum skilum á árunum 2007 og 2008. Þá var skýrsluformum breytt í tengslum við nýjar eiginfjárreglur sem byggjast á Basel II og nýjar ársreikningsskilareglur á árinu 2007. Hafinn var undirbúningur að vinnu við að taka við slíkum skýrslum sem gert var ráð fyrir að yrðu lesnar beint inn í gagnagrunn Fjármálaeftirlitsins.[273]

„Reglulegar skýrslur til Fjármálaeftirlitsins hafa frá ársbyrjun 2007 borist rafrænt í sérstakt skýrsluskilakerfi (um 4000 á ári). Kerfið er einnig notað til móttöku og geymslu ýmissa gagna sem safnað er í sérstökum tilvikum, svo sem í tengslum við vettvangsathuganir. Kerfið hafði í för með sér aukna hagræðingu (sparaði meðal annars 1,5 stöðugildi), aukið öryggi gagnaflutninga, auðveldara aðgengi og yfirsýn yfir gögn frá eftirlitsskyldum aðilum og var forsenda frekari vinnslu með gögnin.

Rétt er að nefna, að fram að þeim tíma er rafræn skýrsluskil voru tekin upp, bárust skýrslur á pappírsformi til Fjármálaeftirlitsins frá eftirlitsskyldum aðilum. Starfsfólk Fjármálaeftirlitsins varð þá að færa handvirkt upplýsingar úr skýrslunum yfir í gagnagrunn, ef vilji stóð til þess að hafa þær upplýsingar með einhverjum hætti aðgengilegar. Stundum var það hins vegar ekki gert, og upplýsingar úr skýrslunum voru þá ekki aðgengilegar með rafrænum hætti. Þetta breyttist vegna aðgerða umbjóðanda míns [Jónasar Fr. Jónssonar]."

Úr bréfi til rannsóknarnefndar Alþingis sem sent var af hálfu Jónasar Fr. Jónssonar 24. febrúar 2010.

271. Eftirlitsskyldum aðilum ber reglubundið að skila ýmsum upplýsingum til Fjármálaeftirlitsins. Meðal þessara skýrslna eru eiginfjárskýrsla, skýrsla um stórar áhættuskuldbindingar, skýrsla um fyrirgreiðslu við venslaða aðila en frekari upplýsingar um regluleg skýrsluskil er að finna á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins, http://fme.is.
272. „Upplýsingatæknistefna FME 2006–2008." Sjá einnig ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2007, bls. 7.
273. Svokallaðar COREP skýrslur (eiginfjárskýrsluform í samræmi við BASEL II) og FINREP skýrslur (skýrsluskilaform fyrir fjárhagslegar upplýsingar) gjörbreyttust á þessum tíma í samræmi við nýjar eiginfjárreglur sem byggjast á BASEL II.

Að auki var hafin vinna við að koma á tilkynningakerfi fyrir fjármálagerninga á Íslandi í samræmi við MiFID-tilskipunina, svokallað TRS-kerfi (Transaction Reporting System). Samkvæmt 25. gr. tilskipunarinnar er gert ráð fyrir að eftirlitsaðilar í EES-ríkjum skiptist á upplýsingum um verðbréfaviðskipti (e. transaction reporting). Vinna við gerð TRS-tilkynningakerfisins er í samstarfi við fjármálaeftirlit á Norðurlöndum og í Litháen. Þá var hafin vinna við þróun úrvinnslu- eða frávikagreiningarkerfis (e. early warning system) með það að markmiði að auðvelda og hraða yfirferð yfir tölulegar upplýsingar um mikilvægustu þætti í rekstri eftirlitsskyldra aðila.[274]

Í mars 2007 lögðu tilteknir starfsmenn Fjármálaeftirlitsins fram greinargerð um gagnavinnslumál og brýna þörf stofnunarinnar á sérstöku tölfræðisviði.[275] Í greinargerðinni kom m.a. fram að reglubundnar tölulegar upplýsingar frá eftirlitsskyldum aðilum væru hornsteinn stofnunarinnar. Forsenda fyrir notagildi slíkra upplýsinga væri að þær væru afstemmdar eins og kostur væri, skipulega komið fyrir í gagnagrunnum og aðgengilegar starfsmönnum. Nauðsynlegt væri að koma á fót tölfræðisviði til að sinna úrvinnslu með viðunandi hætti. Þá voru tilgreindar fimm ástæður fyrir mikilvægi tölfræðisviðs, sbr. hér neðanmáls.[276]

Sérstöku tölfræðisviði hefur ekki verið komið á fót hjá Fjármálaeftirlitinu. Í skýrslu sem Guðmundur Jónsson, sviðsstjóri lánasviðs, gaf fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að brýn þörf hefði lengi verið fyrir sérstakt tölfræðisvið, bæði til að taka við þeim gögnum sem stofnuninni bærust og vinna úr þeim og einnig til að staðreyna réttmæti þeirra. Sú umræða hefði verið lengi innan stofnunarinnar.[277] Jónas Fr. Jónsson, forstjóri FME, greindi frá því í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni að upplýsingatæknimál hefðu ekki verið fullnægjandi hjá stofnuninni er hann tók við stöðu forstjóra árið 2005. Skjalaskráningarkerfið hefði verið ófullnægjandi, skýrsluskilum ábótavant, sjálfvirk úrvinnsla tölulegra gagna hefði verið erfiðleikum háð og brýn þörf hefði verið á að efla upplýsingatækni stofnunarinnar. Upplýsingatæknistefna FME til þriggja ára var unnin árið 2006 með það að markmiði að stórefla upplýsingatækni og framkvæmdahópur skipaður innan stofnunarinnar til að fylgja henni eftir. Jónas segir verkefnið hafa verið umfangsmikið og tímafrekt

274. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 37–39.
275. *Umfjöllun um gagnavinnslumál.* Fjármálaeftirlitið 3. júlí 2009. Skýrslan var unnin í mars 2007 af hálfu tiltekinna starfsmanna Fjármálaeftirlitsins í tengslum við gagnavinnslumál hjá stofnuninni. Skýrslan var í júlí 2009 send öllum starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins sem innlegg í umfjöllun um gagnavinnslumál í júlí 2009 en í inngangi hennar kemur fram að hugmyndir í skýrslunni um stofnun tölfræðisviðs sem lagðar voru fram í mars 2007 séu enn í fullu gildi sem innlegg í umfjöllun um gagnavinnslumál stofnunarinnar.
276. Í fyrsta lagi hefðu starfsmenn sem hefðu umsjón með einstökum lánafyrirtækjum ýmsum öðrum verkefnum að sinna, t.d. sérstökum athugunum á eftirlitsskyldum aðilum og aðstoð við túlkun laga. Í öðru lagi væri mikilvægt fyrir skilvirkt eftirlit að starfsmenn hefðu ætíð yfirsýn yfir alla helstu áhættuþætti á hverjum tíma. Mikilvægt væri að starfsmenn gætu á einfaldan hátt nálgast upplýsingar um stöðu og þróun helstu kennitalna, s.s. markaðsáhættu skuldabréfa og hlutabréfa, útlánaáhættu, stórar áhættur, vægi víkjandi lána, stöðu erlendra lána o.s.frv. Í þriðja lagi hefðu íslensku bankarnir þanist út og samstæðueftirlit væri orðið miklu viðameira en áður. Í fjórða lagi væri heildaryfirsýn yfir áhættur ekki aðeins annmörkum háð sökum þess að kennitölur væru dreifðar víða heldur væri söguleg yfirsýn erfið þar sem eldri skýrslur hefðu aldrei verið settar með skipulögðum hætti inn í gagnagrunn. Í fimmta lagi hefði lengi verið starfrækt sérstakt tölfræðisvið hjá Seðlabanka Íslands og erfitt að færa rök fyrir því að minni þörf væri fyrir slíkt svið innan Fjármálaeftirlitsins. Í ljósi þessa væri nauðsynlegt að nýtt svið, tölfræðisvið, sem væri stoðsvið fyrir öll fagsvið Fjármálaeftirlitsins, yrði sett á fót sem gæti sett ýmsar staðlaðar skýrslur saman í samráði við sérfræðinga á hverju sviði og sinnt að öðru leyti þróun og viðhaldi gagnagrunns og keyrt út staðlaðar skýrslur mánaðarlega í samræmi við þarfir hvers starfssviðs.
277. Skýrsla Guðmundar Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. ágúst 2009, bls. 2–14.

og margt áunnist í upplýsingatæknimálum á árunum 2007 og 2008. Rafræna skýrsluskilakerfið hafi verið bylting fyrir starfsemi stofnunarinnar og sparað á annað þúsund vinnustundir á ári. Úrvinnslukerfi hefðu verið komin vel á veg. Þá hefði verið keypt sérfræðiþjónusta utan stofnunarinnar til að aðstoða við uppbyggingu upplýsingatækni.[278]

Í júlí 2009 lét Fjármálaeftirlitið vinna að úttekt á skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnslu hjá stofnuninni. Markmið úttektarinnar var þríþætt, sbr. hér neðanmáls.[279] Meginsvið stofnunarinnar reyndust misjafnlega vel á vegi stödd varðandi notkun skýrsluskilakerfis, gagnaúrvinnslu og uppbyggingu sjálfvirks úrvinnslukerfis. Hér að neðan eru rakin nokkur sjónarmið og niðurstöður sem fram komu í framangreindri úttekt.

Í skýrsluskilakerfinu eru 32 skýrslur sem tilheyra lánasviði og hefur helmingur verið sjálfvirknivæddur. Engin sjálfvirk úrvinnsla fer fram á lánasviði en búið er að skilgreina flestar kennitölur og vikmörk til þess að unnt sé að hefja úrvinnslu. Lánasvið hefur tæknilegan sérfræðing sem býr á hinn bóginn ekki yfir nægjanlegri þekkingu í gagnagrunnsfyrirspurnum. Vinnulag starfsmanna á sviðinu er ekki samræmt og flestir kjósa að prenta út skýrslur á pappír og fara yfir þær handvirkt þar sem lítið traust er hjá starfsmönnum á gögnum úr skýrsluskilakerfi.[280]

Í skýrsluskilakerfi eru 26 skýrslur sem tilheyra vátryggingasviði og búið er að sjálfvirknivæða sjö skýrslur. Sviðið er komið lengst með að byggja upp sjálfvirkar úrvinnslur. Búið er að skilgreina allar kennitölur og vikmörk og hafin var vinna við þróun úrvinnslukerfis. Á hinn bóginn hefur kerfið ekki virkað sem skyldi og skilar ekki réttum niðurstöðum í öllum tilvikum. Notkun þess hefur ekki verið mikil þar sem smíði úrvinnslukerfis hefur gengið erfiðlega og þekkingu skortir innan sviðsins.[281]

Helstu skýrslur á lífeyris- og verðbréfasviði eru komnar í sjálfvirkan innlestur en starfsmenn sviðsins treysta ekki tölulegum upplýsingum úr gagnagrunnum og velja flestir að prenta út skýrslur og vinna þær handvirkt. Lífeyrissjóðasvið lét vinna úrvinnslukerfi og var forritari ráðinn til verkefnisins í tímabundið starf. Kerfið var tekið í notkun en hætt var að nota það þar sem kerfið virkaði ekki sem skyldi. Skort hafi á að skilgreind hafi verið nægjanlega ábyrgð á kerfinu og að upplýsingatæknihópur Fjármálaeftirlitsins hafi ekki sýnt verkefninu nægjanlegan áhuga.[282]

Á verðbréfasviði eru sambærileg vandamál og innan annarra sviða varðandi réttmæti upplýsinga og úrvinnslu þeirra en sértæk vandamál snúa að

„Frá upphafi var stefnt að því að hafa samvinnu við systurstofnanir Fjármálaeftirlitsins í öðrum löndum um úrvinnslu- og greiningarkerfi við að finna eða þróa hentugt kerfi. Þannig var í byrjun gengið út frá því að Fjármálaeftirlitið myndi eiga í samvinnu um greiningarkerfi sem sænska fjármálaeftirlitið hugðist smíða í kjölfar TRS, en kostnaðarlegt hagræði af samvinnu fleiri landa var augljóst. Þegar komað lokum TR Sverkefnisins varð hins vegar ekki almenn samstaða með þátttakendum þess um samstarf um smíði úrvinnslukerfis. Engu að síður var gert ráð fyrir samstarfi við sænska fjármálaeftirlitið og að það myndi miðla Fjármálaeftirlitinu af vinnu þeirra við smíði kerfa um frávikagreiningu eða viðvörunarbjöllur (svokölluð *signals*). Þetta dróst nokkuð og fyrstu viðvörunarbjöllur komust ekki í hendur Fjármálaeftirlitsins fyrr en í júní 2008. Eftir því sem umbjóðanda mínum skilst þá náðist ekki að prófa þessar viðvörunarbjöllur með gögnum TRS-kerfisins fyrir hrun bankanna.

Samhliða samskiptum við sænska eftirlitið var kannað hvort unnt væri að fá aðgang að grunnkerfi danska fjármálaeftirlitsins, en ljóst var að byggja þurfti ofan á það kerfi til að það nýttist Fjármálaeftirlitinu með þeim hætti sem vonir stóðu til. Fjármálaeftirlitið átti í samskiptum við þjónustuaðila þess kerfis fram í apríl 2008 í því skyni að kanna umfang og kostnað. Áætlaður kostnaður vegna þessa var um 15 milljónir króna á árinu 2008 og samtals tæplega 30 milljónir króna á þremur árum (m.v. gengi Evru þann 2. apríl 2008). Það þótti of hátt miðað við aðra möguleika í stöðunni á þeim tíma og var því ákveðið að sjá hvernig til tækist með samvinnuna við sænska eftirlitið. Eftir því sem umbjóðandi minn kemst næst bauð sænska kerfið upp á fleiri viðvörunarbjöllur, meðal annars varðandi viðskipti með eigin hluti.

Af framansögðu er ljóst að metnaður umbjóðanda míns stóð til þess að öflugu úrvinnslu- og greiningarkerfi yrði komið upp til að vinna mætti úr upplýsingum úr TRS grunninum. Sú stefnumörkun lá fyrir að þetta yrði gert á árinu 2008 í kjölfar þess að TRS grunnurinn yrði starfhæfur og álitaefnið um auðkenni viðskiptamanna yrði afgreitt. Jafnframt var frá upphafi stefnt að samvinnu við systurstofnanir Fjármálaeftirlitsins á Norðurlöndunum."

Úr bréfi til rannsóknarnefndar Alþingis sem sent var af hálfu Jónasar Fr. Jónssonar 24. febrúar 2010.

278. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 20–32.
279. Þrjú markmið úttektarinnar voru: Í fyrsta lagi að lýsa vandamálum sem tengdust skýrsluskilakerfi, gagnagreiningu og uppbyggingu úrvinnslukerfis. Í öðru lagi að draga saman og forgangsraða óskum fagsviða um breytingar og viðbætur. Í þriðja lagi að leggja til lausnir á vandamálum ásamt því að meta umfang þeirra og leggja til forgangsröðun. Úttektin byggðist á viðtölum við sviðsstjóra og lykilstarfsmenn á öllum sviðum auk viðtala við starfsmenn upplýsingatæknimála hjá Fjármálaeftirlitinu. Jafnframt var rætt við fulltrúa eftirlitsskyldra aðila ásamt því að fram fór greining á gögnum sem tengjast skýrsluskilakerfi, gagnagrunnum og vinnu við úrvinnslukerfi. Sjá: *Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla. Greining á vandamálum og tillögur um aðgerðir.* Artemis, júlí 2009, bls. 2. Úttektin var unnin af Artemis ehf. fyrir Fjármálaeftirlitið.
280. *Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla. Greining á vandamálum og tillögur um aðgerðir.* Artemis, júlí 2009, bls. 5.
281. *Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla. Greining á vandamálum og tillögur um aðgerðir.* Artemis, júlí 2009, bls. 5.
282. *Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla. Greining á vandamálum og tillögur um aðgerðir.* Artemis, júlí 2009, bls. 6.

fyrrgreindu TRS-kerfi. Mikil óánægja hefur verið með kerfið innan Fjármálaeftirlitsins, m.a. með verkstjórn Svía. Samkvæmt upplýsingatæknihóp Fjármálaeftirlitsins er forritun kerfisins ábótavant sem veldur töluverðum vandamálum. Gagnagæði eru ekki fullnægjandi sem hefur leitt til þess að keyrslur misheppnast og umsjónarmenn þurfa að eyða töluverðum tíma í að lagfæra það sem aflaga fer. Kerfið keyrir á sænsku stafasetti sem er þess valdandi að notast þarf við sérstaka gagnagrunna undir kerfið með sænsku lyklaborði.[283]

Jafnframt var rætt við ábyrgðaraðila skýrsluskila hjá stærstu bönkunum og fulltrúa INIT ehf. sem sér um að útvega stærstum hluta lífeyrissjóða upplýsingakerfi. Að þeirra áliti skortir samræmdan skilning á meðal eftirlitsskyldra aðila á því hverju skuli skilað í hverri skýrslu og að leiðbeiningar Fjármálaeftirlitsins hvað það varðar séu ekki fullnægjandi. Þá voru fulltrúar INIT ehf. gagnrýnir á val Fjármálaeftirlitsins á svokölluðu Infopath-formi sem notað er við skýrsluskil en sú breyting hafi leitt til meiri handavinnu við skýrsluskil. Starfsfólk lífeyrissjóðanna þurfi að handvinna gögn í skýrslurnar og að vefþjónustur sem boðið er upp á til að lesa sjálfvirkt inn gögn séu of flóknar.[284]

Meginniðurstöður úttektarinnar voru þær að vandamál tengd upplýsingatækni væru margvísleg og að hvert fagsvið innan stofnunarinnar væri að glíma við sömu vandamál sem væru þó mismikil innan sviða. Í fyrsta lagi voru vandamál talin til staðar tengd rangri virkni eða skorti á virkni skýrsluskilakerfis og TRS-kerfis. Skýrsluskilakerfið var talið of flókið, skýrslum hefði fjölgað og þróun kerfisins væri ekki lokið. Villupróf hefðu mistekist og hefði starfsfólk ekki næga stjórn á kerfinu án aðkomu Hugar/Ax sem sæi um að þjónusta kerfið fyrir Fjármálaeftirlitið. Í öðru lagi var þekking á virkni úrvinnslukerfis og undirliggjandi gögnum ekki talin nægjanleg innan Fjármálaeftirlitsins. Í þriðja lagi bæri starfsfólk Fjármálaeftirlitsins lítið traust til gagna í gagnagrunnum. Flestir starfsmenn veldu að prenta út skýrslur og vinna með þeim hætti úr þeim. Ástæður þess mætti rekja til þess að skýrslur skiluðu ekki réttum upplýsingum eða kerfi hefðu ekki virkað. Í fjórða lagi væri skortur á virkri verkefnastýringu varðandi upplýsingakerfi og ábyrgð á einstökum verkefnum ekki nægjanlega vel skilgreind.

Niðurstaða fyrrnefndrar skýrslu var að úrbóta væri þörf og grípa þyrfti til tiltekinna aðgerða til að vinna bug á vandamálum og til að mæta óskum einstakra sviða um úrbætur. Í fyrsta lagi að tryggja að gagnagrunnar Fjármálaeftirlitsins innihéldu rétt gögn með því að bæta villupróf og lágmarka hættu á mistökum í innlestri og ráða gagnagrunnssérfræðing til þess verks. Í öðru lagi þyrfti að ljúka við smíði skýrsluskilakerfis. Í þriðja lagi var lagt til að auk ráðningar gagnagrunnsfræðings yrði byggð upp þekking innan Fjármálaeftirlitsins í gerð skýrsluforma í Infopath og skýrslna og úrvinnslu í Microsoft Reporting Service. Þá var talið að hefja þyrfti markvissa þjálfun í notkun Excel Analysis Service sem greiningartækis fyrir sérfræðinga Fjármálaeftirlitsins. Í fjórða lagi þyrfti að ljúka við forritun vegna sjálfvirkrar úrvinnslu á öllum sviðum stofnunarinnar en höfuðáhersla yrði lögð á að lagfæra gagnavöruhús sem auðvelda ætti sjálfvirka úrvinnslu. Í fimmta lagi var

283. *Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla. Greining á vandamálum og tillögur um aðgerðir.* Artemis, júlí 2009, bls. 6-7.
284. *Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla. Greining á vandamálum og tillögur um aðgerðir.* Artemis, júlí 2009, bls. 7.

lagt til að þátttaka í alþjóðlegu verkefni tengdu TRS-kerfinu yrði lágmörkuð þar til Fjármálaeftirlitið væri búið að greina og leggja fram lista yfir þau atriði sem yllu erfiðleikum í rekstri og innleiðingu. Í sjötta lagi væri nauðsynlegt að breyta innra skipulagi stofnunarinnar þannig að upplýsingatæknihópur kæmi með meira afgerandi hætti að skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnslu. Innleiða þyrfti markvissari og agaðri vinnubrögð við gerð og viðhald skýrslna ásamt markvissari verkefnastjórnun og skýru eignarhaldi á einstökum verkefnum.[285]

16.8.3 Skjalaskráning

Fjármálaeftirlitið hefur notast við GoPro-skjalavistunarkerfi frá upphafi.[286] Rannsóknarnefnd Alþingis hefur í tilefni af könnun þessari óskað eftir margvíslegum upplýsingum hjá Fjármálaeftirlitinu, t.d. um allar vettvangsathuganir sem framkvæmdar voru á tímabilinu 2002–2008 auk upplýsinga um málshraða einstakra mála svo eitthvað sé talið. Í nokkrum tilvikum var töluverðum erfiðleikum háð að afla upplýsinga frá stofnuninni vegna ófullkominnar uppbyggingar skjalaskráningarkerfis. Reyndist t.d. ekki framkvæmanlegt að taka saman viðhlítandi upplýsingar um fjölda vettvangsheimsókna á tilgreindu tímabili með skjótum og auðveldum hætti þar sem vettvangsheimsóknir eru ekki skráðar undir samræmdu heiti í málaskrá. Auk þess reyndist örðugt að afla viðhlítandi upplýsinga um málshraða einstakra mála þar sem ekki er skráð í skjalaskráningarkerfi hvenær einstökum málum hafi í raun verið lokið og ekki var unnt að rekja málsgögn einstakra mála þannig að ljóst væri hvernig þeim hefði verið lokið. Þá reyndist einnig erfiðleikum háð að afla upplýsinga um beitingu einstakra heimilda, s.s. dagsekta, stjórnvaldssekta, sviptingar starfsleyfa, þar sem málaskráningarkerfið býður ekki upp á þann möguleika að unnt sé að nálgast þær upplýsingar með einföldum aðgerðum. Að ósk rannsóknarnefndarinnar tók starfsfólk Fjármálaeftirlitsins þær upplýsingar saman handvirkt með því að fara kerfisbundið yfir öll mál hjá stofnuninni á tilteknu tímabili. Þar var um að ræða afar tímafrekt verkefni fyrir starfsfólk stofnunarinnar.

Rannsóknarnefndin lét gera úttekt á skjalaskráningarkerfi Fjármálaeftirlitsins og reyndist kerfinu ábótavant varðandi uppbyggingu og skráningu einstakra mála.[287] Úttektin beindist að því að athuga hvernig staðið væri að skráningu upplýsinga og mála í skjalaskráningarkerfi stofnunarinnar, GoPro, með hliðsjón af eftirfarandi atriðum: (1) Tegund skjals, (2) Sendandi, (3) Málalykill, (4) Skráning málsheita, (5) Dagsetning skjals, (6) Móttökudagsetning, (7) Ábyrgðarmaður, (8) Málsnúmer, (9) Staða máls, (10) Lyktir máls, (11) Aðgangstakmarkanir, (12) Varðveisla skjallegra gagna. Helstu niðurstöður úttektarinnar voru sem hér segir:

> „Tegund skjals er ekki skráð á markvissan hátt, t.d. sem innkomið bréf, skýrsla eða samningur. Finna mátti dæmi um að tölvukubbur væri skráður sem tegund skjals en ekki skjölin sem var að finna á honum og þá var einnig að finna dæmi um að ef bærist bréf eða samningur með tölvupósti,

„Þegar umbjóðandi minn [Jónas Fr. Jónsson] kom til starfa var unnið með málaskráningarkerfið GoPro innan Fjármálaeftirlitsins. Þetta kerfi var óhentugt og eitt af verkefnum upplýsingatæknistefnunnar fólst í að velja og innleiða nýtt skjala- og málaskráningarkerfi. Unnið var að því að skilgreina þarfir vegna þessa og ýmis kerfi voru skoðuð. Verkefninu var ekki lokið en innleiðing slíks kerfis er flókin aðgerð sem kallar á mikla vinnu og samhæfingu. Þannig þarf meðal annars að hafa í huga notendamöguleika og -kröfur, möguleika á að flytja gögn á milli slíkra kerfa, samhæfingu við önnur kerfi og kostnað.

Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á, að í lok febrúar 2010 hefur ekki enn verið skipt um málaskráningarkerfi hjá Fjármálaeftirlitinu.“

Úr bréfi til rannsóknarnefndar Alþingis sem sent var af hálfu Jónasar Fr. Jónssonar 24. febrúar 2010.

285. *Skýrsluskilakerfi og gagnaúrvinnsla. Greining á vandamálum og tillögur um aðgerðir.* Artemis, júlí 2009, bls. 2-5.
286. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 11.
287. Sólveig Bjarnadóttir, bókasafns- og upplýsingafræðingur. Yfirlit yfir skráningu mála og skjala hjá (FME), dags. 21. ágúst 2009.

fengi skjalið ekki tegundina bréf eða samningur heldur tölvupóstur. Af því leiddi að ekki væri unnt að kalla fram yfirlit yfir skjöl eftir tegund þeirra.

Sendandi erindis er ekki skráður með fullnægjandi hætti. Berist skjal t.d. frá starfsmanni tiltekinnar stofnunar með tölvupósti varðandi tiltekið mál er stofnunin sem sendi skjalið ekki skráð sem sendandi heldur starfsmaður viðkomandi stofnunar eða eigandi pósthólfsins. Hafi erindi t.d. verið sent til umsagnar þriggja aðila þá er ekki unnt að sjá á málsyfirliti hvort umsögn sé komin eða frá hvaða aðila, þar sem umsögnin er skráð undir nafni sendanda, starfsmanni viðkomandi stofnunar.

Málalykill er skjalaflokkunarkerfi sem er notað til að tryggja rétt samhengi upplýsinga, þannig að skjöl sem varða samskonar mál og lýsa samskonar máli liggi saman og finnist á sama stað. Notkun málalykils og málaskrár er mikilvæg svo hægt sé að hafa yfirlit yfir málasafn stofnunarinnar, vinna við það og henda reiður á því. Í málaskrá Fjármálaeftirlitsins er skráður málalykill á öll mál. Hins vegar er ekki hægt að skoða málasafn stofnunarinnar eftir málalykli í málaskrá. Málasafni Fjármálaeftirlitsins, þ.e. fyrirliggjandi gögn máls, pappírnum, er á hinn bóginn raðað í skjalaskápa eftir málalykli.

Skráning málsheita er ekki samræmd eða eftir fyrirfram ákveðnum reglum. Í mörgum tilvikum voru málsheiti ekki lýsandi og gefa því ekki rétta eða nægjanlega skýra mynd um efni þess. Sem dæmi þá eru vettvangsheimsóknir ekki skráðar undir samræmdu málsheiti. Þannig eru t.d. vettvangsheimsóknir skráðar undir 11 heitum yfir það sem ætla má að séu almennar vettvangsathuganir, t.d. on-site skoðun/athugun/úttekt, vettvangsheimsókn, vettvangsathugun eða eftirlitsheimsókn.

Dagsetning skjals er skráð í málaskrána. Einstökum skjölum er ekki raða í dagsetningarröð, þ.e. að nýjasta skjalið birtist efst í hverju máli. Dæmi voru um að skjöl væru skráð undir önnur skjöl og við það tapast yfirsýn yfir feril hvers máls. Það er mikilvægt að unnt sé á skjótan hátt að sjá yfirlit yfir skjöl í tilteknu máli í dagsetningarröð.

Staða máls, þ.e. í afgreitt, fært í skjalasafn, í bið og í vinnslu, gefur ekki rétta mynd af stöðu mála hjá stofnuninni, málum sem augljóslega er lokið hafa stöðu vinnslu. Þann 14. ágúst 2009 voru 2.033 mál skráð í vinnslu hjá stofnuninni á 67 starfsmenn.

Lyktir máls eru ekki skráðar með fullnægjandi hætti. Við skoðun var ekki hægt að rekja málsgögn einstakra mála þannig að ljóst væri hvernig þeim hafi verið lokið."

16.8.4 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Ýmis vandamál hafa verið á upplýsingatækni- og skjalaskráningarmálum Fjármálaeftirlitsins. Vandamál tengd skýrsluskilakerfi, sjálfvirkri gagnaúrvinnslu, þekkingu, verkstjórnun og eignarhaldi á einstökum verkefnum eru til staðar hjá stofnuninni. Þá eru til staðar vandamál sem tengjast skorti á samræmdum aðferðum við skjalaskráningu. Ljóst er að upplýsingatæknistefna sem sett var hjá stofnuninni árið 2006 hefur ekki nema að hluta gengið eftir og brýnt er að vandamál tengd upplýsingatækni hjá stofnuninni verði leyst sem fyrst þar sem skilvirkni og árangur í starfsemi stofnunarinnar byggist að töluverðu leyti á þeirri upplýsingatækni sem stofnunin hefur yfir að ráða.

Þar sem mikið hefur skort á að Fjármálaeftirlitið hafi haft yfir að ráða tæknilegri þekkingu og búnaði til þess að vinna vönduð og yfirgripsmikil

yfirlit yfir stöðu og þróun einstakra fjármálafyrirtækja úr gagnagrunnum sínum hefur Fjármálaeftirlitið í raun ekki haft þá nauðsynlegu yfirsýn yfir starfsemi fjármálafyrirtækjanna sem brýn þörf var á. Þau vandamál sem Fjármálaeftirlitið hefur átt í við krefjandi úrvinnslu upplýsinga úr kerfum sínum hefur án efa komið mjög niður á getu þess við að rækja starfsskyldur sínar við að hafa eftirlit með og taumhald á fjármálafyrirtækjunum sem féllu haustið 2008. Í ljósi þess hvernig staðið hefur verið að rekstri skjalaskráningarkerfis stofnunarinnar eru ýmsir þættir þess ófullkomnir eða óvirkir. Um leið og erfitt getur verið að finna mál og upplýsingar í því, nýttist það illa stjórnendum við að hafa eftirlit með afgreiðslu mála og eftirfylgni á þeim. Þessir annmarkar á skjalastjórn stofnunarinnar voru til þess fallnir að draga mjög úr gæðum á vinnu stofnunarinnar að eftirlitsverkefnum hennar með þeim fjármálafyrirtækjum sem féllu haustið 2008.

16.9 Matskenndar heimildir Fjármálaeftirlitsins og lögmætisreglan

16.9.1 Inngangur

Við rannsókn nefndarinnar á eftirliti Fjármálaeftirlitsins með fjármálafyrirtækjum vakti það athygli að Fjármálaeftirlitið virtist lítið beita matskenndum eftirlitsheimildum 8. gr. og 2. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 í störfum sínum. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis gefur þetta henni tilefni til þess að setja fram nokkur almenn viðhorf af sinni hálfu.

16.9.2 Almennt um lögmætisregluna

Það er meginregla íslenskrar stjórnskipunar að stjórnvöld eru bundin af lögum. Í þessari reglu, sem nefnd hefur verið lögmætisreglan, felst annars vegar að ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og hins vegar að þær mega ekki vera í andstöðu við lög. Í lögmætisreglunni felast tvenns konar undirreglur, annars vegar formregla og hins vegar heimildarregla (lagaáskilnaðarregla).

Samkvæmt formreglu lögmætisreglunnar mega ákvarðanir stjórnvalda að efni til ekki ganga í berhögg við þær almennu réttarreglur sem gilda um þau málefni sem ákvörðun varðar. Brjóti ákvörðun í bága við lög er hún ólögmæt að efni til og er almennt viðurkennt að slík ákvörðun sé ógildanleg.

Samkvæmt heimildarreglu lögmætisreglunnar verða ákvarðanir stjórnvalda almennt að eiga sér heimild í lögum, þ.e. Alþingi verður að hafa veitt stjórnvöldum heimild með lögum til þess að taka ákvarðanir. Reglan gengur út frá þeirri grundvallarforsendu að borgararnir hafi athafnafrelsi þannig að þeir megi gera allt sem ekki er bannað í lögum en stjórnvöld einungis það sem þeim hefur beinlínis verið heimilað. Í kjarna þessarar reglu felst að stjórnvöld geta almennt ekki íþyngt borgurunum með ákvörðunum sínum nema hafa til þess viðhlítandi heimild í lögum. Þetta gildir bæði um stjórnvaldsákvarðanir og almenn stjórnvaldsfyrirmæli, svo sem reglugerðir.

Lögmætisreglan er afstæð í þeim skilningi að kröfurnar sem hún gerir eru breytilegar og ráðast meðal annars af efni þeirrar ákvörðunar sem um ræðir. Stjórnvöld verða sjálf að taka afstöðu til þess fyrsta kastið hvort þau hafi næga heimild í lögum til þess að taka ákvörðun um tiltekið efni, þótt sú ákvörðun geti síðan sætt endurskoðun annarra aðila síðar. Það ræðst af lögskýringu hvort viðkomandi lagaákvæði hafi að geyma næga valdheimild til töku tiltek-

innar ákvörðunar. Við slíka túlkun ber m.a. að horfa til orðalags lagaákvæðisins, markmiðs þess, lögskýringargagna, þjóðréttarlegra skuldbindinga íslenska ríkisins, fordæma og stjórnsýsluvenju. Þá er almennt á því byggt að þeim mun tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er þeim mun strangari kröfur verði að gera til skýrleika þeirrar lagaheimildar sem ákvörðunin er byggð á. Eru því gerðar breytilegar kröfur til lagaheimilda eftir efni ákvörðunar. Við mat á því hvort ákvörðun er talin íþyngjandi er bæði litið til þess hvaða réttindi eru skert svo og hvers eðlis skerðingin er.

Stundum eru gerðar ríkar kröfur til skýrleika lagaheimilda. Í VII. kafla stjórnarskrárinnar er heimildarreglan (lagaáskilnaðarreglan) lögfest og er almennt tilhneiging til þess að áskilja skýra lagaheimild til að skerða megi þau réttindi manna sem um er fjallað í kaflanum svo sem frelsi, friðhelgi heimilis og fjölskyldu, eignarrétt, álagningu skatta o.fl. Einnig eru almennt gerðar fremur strangar kröfur til lagaheimilda ákvarðana stjórnvalda um álagningu þjónustugjalda og þegar aðrar fjárhagslegar skyldur eru lagaðar á menn. Stundum eru gerðar tiltölulega vægar kröfur til skýrleika lagaheimildar svo að stjórnvaldi teljist heimilt að taka ákvörðun.

Lagaheimildir til töku stjórnvaldsákvarðana um málefni einstaklinga geta verið af ýmsum toga. Í lögfræði er viðtekið að flokka megi lagareglur eftir því hvort þær hafa fastmótað efnisinnihald eða matskennt.

Fastmótaðar reglur hafa ýmsa kosti. Ætla má að þessar reglur búi borgurunum meira réttaröryggi en matskenndar reglur þar sem þær eru oftast nokkuð fyrirsjáanlegar í framkvæmd. Í fastmótuðum reglum eru með tæmandi hætti talin þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til að ákvörðun, með lögmætu efni, verði tekin. Þegar um fastmótaðar reglur er að ræða er fyrir fram ljóst hvaða skilyrði þarf að uppfylla svo að ákvörðun verði tekin. Afgreiðsla máls byggist því ekki á flóknu mati. Vegna kosta fastmótaðra lagaákvæða er almennt eftirsóknarvert að fela stjórnvöldum að starfa eftir slíkum lagaákvæðum þegar því verður við komið.

Þó að kostir fastmótaðra reglna séu augljósir er hins vegar í nútímaþjóðfélagi ekki hægt að sjá fyrir öll þau margbreytilegu tilvik sem að höndum kann að bera og bregðast skynsamlega við þeim með setningu fastmótaðra reglna. Væri það reynt gæti niðurstaða í einstökum málum orðið afar óskynsamleg og ósanngjörn þar sem ekki væri þá hægt að bregðast við ýmsum tilbrigðum af málum sem ekki var unnt að sjá fyrir með góðu móti við setningu laganna. Það er því ljóst að á sumum sviðum verður ekki hjá því komist að hafa matskennd lagaákvæði. Löggjöf á sviði fjármálamarkaðar er dæmi um réttarsvið þar sem löggjafinn hefur talið nauðsynlegt að setja matskenndar reglur.

16.9.3 Matskenndar lagaheimildir á fjármálamarkaði

Fjármálamarkaður gegnir lykilhlutverki í hagkerfinu. Gjaldþrot fjármálafyrirtækja getur haft keðjuverkandi áhrif og leitt til hruns fjármálamarkaðarins eða einstakra hluta hans. Afleiðingarnar geta verið alvarlegar fyrir hagkerfið í heild sinni. Flest ríki heims hafa því sett strangar reglur um starfsemi fyrirtækja á fjármálamarkaði og komið á fót opinberu eftirliti með starfseminni. Sama leið var farin hér á landi og Fjármálaeftirlitinu fengnar víðtækar heimildir til þess að fylgjast með því að lögum og reglum á sviði fjármálamarkaðar væri fullnægt til þess að gæta almannahagsmuna.

Hlutverk Fjármálaeftirlitsins er m.a. að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir

sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998. Þannig lýtur eftirlit stofnunarinnar ekki eingöngu að fastmótuðum reglum í settum lögum og reglum heldur einnig að því hvort starfsemi sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Þó að áhersla í eftirliti lúti oftast að því hvort starfsemi fjármálafyrirtækis uppfylli þau hlutlægu skilyrði sem sett eru hefur Fjármálaeftirlitið svigrúm til að leggja ákveðið huglægt mat á hvort starfsemi fyrirtækis sé heilbrigð og eðlileg þótt önnur ákvæði laga og reglna hafi ekki verið brotin. Brýn nauðsyn er á því að hafa slíkar matskenndar reglur. Fjármálafyrirtæki geta lent í alvarlegum rekstrarerfiðleikum þótt þau hafi í sjálfu sér ekki brotið þá umgjörð sem fastmótaðar reglur setja um rekstur þeirra. Í ljósi þess hversu flókinn rekstur fjármálafyrirtækja er og háður örum breytingum er ekki framkvæmanlegt með góðu móti að setja skýr og fastmótuð ákvæði um alla þætti hans. Brýnna almannahagsmuna verður því ekki gætt nema Fjármálaeftirlitinu séu einnig veittar matskenndar heimildir til inngripa í starfsemi fjármálafyrirtækis ef rekstur þess er, með hliðsjón af reynslu og fræðilegri þekkingu, ekki heilbrigður og eðlilegur.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998 er Fjármálaeftirlitinu falið að hafa eftirlit á matskenndum grundvelli með starfsemi eftirlitsskyldra aðila. Í ákvæðinu segir nánar tiltekið: „Fjármálaeftirlitið skal fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.“ Í 2. mgr. 10. gr. sömu laga er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið skuli gera athugasemdir ef það telji hag eða rekstur eftirlitsskylds aðila „að öðru leyti óheilbrigðan og brjóta í bága við eðlilega viðskiptahætti,“ enda þótt aðrar reglur, sbr. 1. mgr. sömu greinar, séu ekki brotnar. Eftirlitinu er jafnframt heimilt að krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests. Í athugasemdum við 8. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi segir að nauðsynlegt sé að Fjármálaeftirlitið hafi svigrúm til að leggja ákveðið huglægt mat á hvort starfsemi sé heilbrigð og eðlileg þótt ákvæði laga og reglna hafi ekki verið brotin. Ljóst sé þó að slíku mati verður ávallt að beita af mikilli varfærni.[288] Ýmis matskennd ákvæði af sama toga eru í lögum er varða starfsemi fjármálafyrirtækja. Þannig má t.d. nefna 19. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki þar sem fram kemur að fjármálafyrirtæki skuli starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði. Í 19. gr. laga nr. 30/2003 um verðbréfasjóði segir að rekstrarfélag skuli starfrækja verðbréfasjóð í samræmi við góða viðskiptahætti og venjur með trúverðugleika markaðarins og hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi. Þá segir í 5. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti að fjármálafyrirtæki skuli starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur í verðbréfaviðskiptum, með trúverðugleika fjármálamarkaðarins og hagsmuni viðskiptavina að leiðarljósi.

Í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis var Jónas Fr. Jónsson beðinn um að útskýra hvernig því hefði verið fylgt eftir af Fjármálaeftirlitinu að fjármálastofnanir störfuðu í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti.[289] Vitnað er til svars Jónasar hér til hliðar á spássíu.

„Ja, ég meina, eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir […] þetta eru nú orð þarna í lögunum sem er nú tiltölulega erfitt kannski nákvæmlega að áætla vegna þess að það, ef þú ferð í greinargerð og skoðar það, þá virðist þetta mikið vera sko tengt svona markaðsframkvæmd, þú veist, skilmálum eða auglýsingum eða einhverju slíku sem síðan var kannski komið svolítið yfir á Neytendastofu í framhaldinu og það er nú til úrskurðar úr, frá ráðuneytinu um það að Neytendastofa sé nú með þessi neytendamál eftir að lög voru sett um Neytendastofu hérna, eins og þið hafið nú séð af þessum úrskurðum sem voru nú að ganga um skilmálana hjá […] Kaupþingi. En eins og ég horfði á þetta […] þú ert með ákveðnar kröfur í lögum, það er það sem fyrirtækin þurfa að fara eftir og síðan náttúrlega bara þarf svona almenn þeirra umgjörð að vera svona sæmilega heilbrigð og traust […] það voru oft þessar ábendingar, t.d. ef það var farið í heimsókn, „onsite“-heimsókn sem var verið að setja fram, þá voru oft t.d. einhverjar ábendingar eða athugasemdir sem þú getur alveg sagt að […] hafi ekki verið hérna brot á lögum, en voru kannski ábendingar um það sem betur mætti fara fyrir reksturinn, heilbrigði rekstursins.“

Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 57.

288. Alþt. 1997-98, A-deild, bls. 3963.
289. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 57.

„Ég held að það hafi verið grundvallarmisskilningur út á hvað fjármálaeftirlit gengur hérna á Íslandi. Ekki bara Fjármálaeftirlitið, sú stofnun, heldur Seðlabankinn líka. Að það væri hlutverk þessara aðila að fylgjast með því að menn færu eftir lögum og ef menn færu eftir lögum, eins og þau voru á hverjum tíma […] þá væri allt í lagi. Þannig að þú ert að horfa á fjármálakerfið fara fram af brúninni, en af því að það gerir það samkvæmt lögum, þá er það bara fínt."

Skýrsla Þórarins Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. ágúst 2009, bls. 22.

„Þá var farið meira inn í smáatriðin að kanna hvort eitthvað væri rétt skjalað en ekki hvort framkvæmdin væri almennt rétt. Og til að mynda ef það er skoðað, ég las einhvern tíma um gagnrýni á FSA út af hruninu þar þá var það einmitt gagnrýnt að fjármálaeftirlitið var of upptekið af því hvort það væri örugglega tekið backup á kvöldin í staðinn fyrir að skoða bara hvort „bisness konseptið" væri í lagi. Það hefur maður alltaf á tilfinningunni að hafi gleymst."

Skýrsla Þórðar Örlygssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 13.

Eftirlit með því að starfsemi fjármálafyrirtækja sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti byggist á lagaheimildum samkvæmt framangreindu. Áskilnaður lögmætisreglunnar um lagaheimild fyrir eftirlitinu er því ótvírætt uppfylltur. Meginvandinn við beitingu reglunnar felst á hinn bóginn í því að túlka inntak hennar en það er gert með skýringu og fyllingu hennar eftir viðurkenndri aðferðafræði lögfræðinnar. Ekki hefur reynt á þær matskenndu reglur, sem hér að framan var um getið, í dómum Hæstaréttar. Það liggur því ekki fyrir að skylt sé að ljá inntaki þeirra svo lítið vægi eins og virðist hafa verið gert í framkvæmd Fjármálaeftirlitsins a.m.k. síðustu árin ef marka má framangreinda skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar. Við úttektir á fjármálaeftirlitum í Evrópu hafa komið fram athugasemdir um það að of lítil áhersla hafi verið lögð á *efnislegt* eftirlit, þ.e. hagrænt mat á heilbrigði reksturs fjármálastofnunar, en of mikið á *form*, þar sem farið er yfir gátlista um hvort fastmótaðar reglur hafi verið uppfylltar, en slíkar reglur endurspegla aðeins heilbrigði reksturs hlutaðeigandi fjármálastofnunar á afmörkuðu sviði.[290] Brýn þörf er á að eftirlit Fjármálaeftirlitsins lúti að báðum þessum þáttum. Á hinn bóginn verður að horfast í augu við það að til þess að leggja efnislegt mat á heilbrigði reksturs fjármálastofnunar þarf vel skilgreinda og skipulega upplýsingaöflun, sérfræðilega gagnaúrvinnslu og greiningu sem byggist bæði á víðtækri reynslu og sérfræðilegri þekkingu. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis skorti á að Fjármálaeftirlitinu væru búin þau starfsskilyrði að það hefði með góðu móti ráðið við það verkefni. Að mati rannsóknarnefndar er brýnt að úr því verði bætt.

Til þess að styrkja valdheimildir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli matskenndra lagaheimilda telur rannsóknarnefndin rétt að framsetning slíkra ákvæða í lögum verði tekin til sérstakrar athugunar. Af dómum Hæstaréttar um beitingu atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar virðist mega ráða að hægt sé að fá Fjármálaeftirlitinu ríkari valdheimildir með matskenndum ákvæðum ef markmið þeirra eru gerð skýrari og eðli þeirra úrræða tilgreind sem Fjármálaeftirlitinu er heimilt að grípa til ef slík ákvæði eru brotin.[291] Í lögum þarf jafnframt að tilgreina umfang hinnar heimiluðu skerðingar sem leiðir af beitingu úrræðanna. Ástæða er til að tekið verði til athugunar hvort þörf er á í þágu almannahagsmuna að styrkja matskenndar heimildir Fjármálaeftirlitsins í lögum sem það starfar eftir.

16.10 Starf Fjármálaeftirlitsins í aðdraganda bankahruns 2007 og 2008

16.10.1 Inngangur

Í köflunum hér að framan hefur m.a. verið lýst stjórnsýslulegri stöðu og lagalegum úrræðum Fjármálaeftirlitsins, hver verkefni eftirlitsins eru, hvernig tíma og starfskröftum er dreift á verkefnin og hvernig rekstrarfé og starfsmannamálum hefur verið skipað frá stofnun þess árið 1999. Eins og fram kemur í umfjöllun hér að framan er ljóst að stofnunin hafði ekki yfir nægum mannafla að ráða til að takast á við þau verkefni sem leiddi af hröðum vexti

290. Sjá hér t.d. „The Turner Review" bls. 7, þar sem ein af niðurstöðum skýrslunnar er: „Regulatory and supervisory coverage should follow the principle of economic substance not legal form."
291. Sjá í þessu sambandi t.d. dóma Hæstaréttar H 1996:2956 og dóma í máli nr. 12/2000 frá 6. apríl 2000 og máli nr. 15/2000 frá 13. apríl 2000.

og auknu flækjustigi fjármálakerfisins. Hér á eftir verður fjallað sérstaklega um störf Fjármálaeftirlitsins í aðdraganda bankahrunsins, þ.e. á árinu 2007 og fram í október 2008. Erfiðleikar á alþjóðlegum fjármálamörkuðum sem og erfiðleikar sem voru sérstakir fyrir íslenskan fjármálamarkað mótuðu störf stofnunarinnar í aðdraganda hrunsins og verður það tekið til nánari skoðunar í þessum kafla.

16.10.2 Viðhorf Fjármálaeftirlitsins til stöðu bankanna og stærðar

Það var opinber afstaða Fjármálaeftirlitsins allt fram á haustið 2008 að staða bankanna væri sterk. Í tilkynningu stofnunarinnar frá 14. ágúst 2008 kom þannig m.a. fram um eigið fé að niðurstöður nýgerðs álagsprófs sýndu að „eiginfjárstaða bankanna [væri] sterk og [gæti] þolað töluverð áföll“.[292] Fjórir stærstu bankarnir stóðust umrætt álagspróf. Líkt og rakið var í kafla 16.4.2 um álagspróf gerði Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hins vegar athugasemdir við álagsprófin bæði á árunum 2007 og 2008.

„Eiginfjárstaða og lausafjárstaða er sterk og álagspróf sýna að bankarnir geta staðið af sér töluverð áföll.“

Úr ræðu Jónasar Fr. Jónssonar forstjóra á ársfundi FME 27. nóvember 2007.

Um lausafjárstöðuna er svipaða sögu að segja, þ.e. Fjármálaeftirlitið taldi hana góða og lýsti því yfir, líka eftir að alþjóðlega lausafjárkreppan hófst, sbr. t.d. ræðu forstjóra stofnunarinnar á ársfundi 27. nóvember 2007 sem vitnað er til á spássíu.[293] Í áðurnefndum skýrslum frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum frá árinu 2008 var hins vegar tekið fram að sterkari lausafjárstaða væri æskileg. Það virðist ennfremur hafa verið mat Fjármálaeftirlitsins fyrir fall bankanna að áhættustýring væri almennt viðunandi, sbr. t.d. ræðu forstjóra Fjármálaeftirlitsins hjá félagi um fjárfestatengsl hinn 14. janúar 2008 sem vitnað er til hér til hliðar.[294]

„Flestir þættir útlánaáhættu eru ágætlega dreifðir og markaðsáhættu er mætt með hærra eiginfjárhlutfalli og virkri stýringu.“

Úr ræðu Jónasar Fr. Jónssonar forstjóra FME hjá félagi um fjárfestatengsl 14. janúar 2008.

Að því er stærð bankanna varðar þá virðist Fjármálaeftirlitið ekki hafa lýst henni sem sérstöku áhyggjuefni á opinberum vettvangi á því tímabili sem hér um ræðir, þ.e. frá því lausafjárkrísan hófst á árinu 2007 og fram til falls bankanna. Í ræðu forstjóra hinn 10. apríl 2008 tók hann að vísu m.a. fram að stjórnendur bankanna yrðu „að sýna fram á að þeir kunni að rifa seglin í stormi og stórsjó, eins og nú gengur yfir, og lækka kostnað og minnka efnahag sinn.“[295] Í lokaorðum ársfundarræðunnar 27. nóvember 2007 hafði forstjórinn hins vegar gefið frekari vexti undir fótinn, en þar komu m.a. fram þau sjónarmið sem vitnað er til hér til hliðar.[296] Þess skal að lokum getið að af hálfu Fjármálaeftirlitsins var þeirri gagnrýni sem sett var fram á íslensku bankanna að nokkru leyti svarað opinberlega og henni mótmælt, sbr. t.d. það brot úr ræðu forstjóra á SFF-deginum 10. apríl 2008 sem vitnað er til hér til hliðar.[297]

„Það er mín skoðun að með góðum og heilbrigðum stjórnarháttum og auknu gegnsæi geti stjórnendur íslenskra fjármálafyrirtækja lagt grunninn að frekara vaxtarskeiði á íslenskum fjármálamarkaði.“

Úr ræðu Jónasar Fr. Jónssonar forstjóra ársfundi FME 27. nóvember 2007.

„Það er í sjálfu sér skoðunarefni hvernig umræðan um íslenskt efnahagslíf og íslensku bankana hefur þróast hjá erlendum aðilum. Athyglin hefur verið mikil og niðurstöður oft dregnar út frá hæpnum forsendum. Einblínt er á miklar skuldir þjóðarbúsins en þess vart getið að á móti þeim standa verulegar eignir. Einblínt er á viðskiptahalla en þess vart getið að hann er að dragast saman og á sér ákveðnar skýringar. Einblínt er á stærð bankanna í íslensku efnahagslífi en þess vart getið að meirihluti starfseminnar er óháður íslensku efnahagslífi. Með tilvísun til þessa stærðarmunar er síðan efast um að hið opinbera gæti aðstoðað bankana ef á þyrfti að halda, án þess að fjallað sé um sterka stöðu þeirra og álit frá Moody´s frá því í janúar sl. um hið gagnstæða. Hvort sem að slík skrif eru sett fram af vanþekkingu eða í ákveðnum tilgangi er ljóst að umtalsáhætta er orðin töluverð áhætta fyrir íslenskt fjármála- og efnahagskerfi.“

Úr ræðu Jónasar Fr. Jónssonar á SFF-deginum 10. apríl 2008.

292. Sjá frétt á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins á hlekknum: http://www.fme.is/?PageID=576&NewsID=303. Sótt 9. febrúar 2010. Svipuð sjónarmið komu fram í ræðum forstjóra Fjármálaeftirlitsins 10. apríl 2008 og 14. janúar 2008 líkt og getið var í kafla 3.2.9.
293. Ræða forstjóra á ársfundi 27. nóvember 2007 er aðgengileg á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins á hlekknum: http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4768. Sótt: 9. febrúar 2010. Sjá hér bls. 8.
294. Ræðan er aðgengileg á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins á hlekknum: http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4899. Sótt: 9. febrúar 2010. Sjá hér bls. 11.
295. Ræða forstjóra Fjármálaeftirlitsins á SFF-deginum 10. apríl 2008 er aðgengileg á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins á hlekknum: http://www.fme.is/?PageID=447. Sótt 9. febrúar 2010. Sjá hér bls. 3.
296. Sjá áður tilvitnaða ræðu forstjóra FME á ársfundi 27. nóvember 2007, bls. 9.
297. Sjá áður tilvitnaða ræðu forstjóra FME á SFF-deginum 10. apríl 2008, bls. 4.

Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá ágúst 2008 sagði hins vegar m.a. að Fjármálaeftirlitið ætti að skoða vandlega að hvaða marki stærð efnahags bankanna væri eðlileg að teknu tilliti til áhættustýringar, rekstrar og kerfislegra veikleika þeirra.[298]

16.10.3 Viðlagaæfingar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands

Í samstarfssamningi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans var m.a. mælt fyrir um sameiginlegar viðlagaæfingar að jafnaði annað hvert ár.[299] Fyrsta viðlagaæfingin var haldin árið 2004 og önnur í janúar 2006 þar sem látið var reyna á samskipti innan og á milli stofnananna ef upp kæmi áfall á fjármálamarkaði.[300] Í janúar 2007 fór í fyrsta sinn fram viðlagaæfing fyrir greiðslukerfi. Þátttakendur í æfingunni voru Fjármálaeftirlitið, Seðlabankinn, Reiknistofa bankanna og Fjölgreiðslumiðlun.[301] Í september 2007 fór fram sameiginleg viðlagaæfing fjármálayfirvalda á Norðurlöndunum og í Eystrasaltslöndunum. Fjármálaeftirlitið, Seðlabankinn og fjármálaráðuneytið tóku þátt í æfingunni fyrir Íslands hönd. Tilgangur æfingarinnar var að kanna viðbragðshæfni yfirvalda í ríkjunum við hugsanlegum áföllum hjá fjármálafyrirtækjum með starfsemi yfir landamæri. Megináhersla var lögð á samhæfingu í ákvarðanatöku milli stofnana þessara ríkja.[302] Nánar er fjallað um æfinguna í kafla 19.0.

16.10.4 Störf viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins 2008

16.10.4.1 Inngangur

Síðla árs 2007 var settur á fót vinnuhópur innanhúss í Fjármálaeftirlitinu sem kallaður var viðbúnaðarhópur. Samkvæmt því sem segir í samantekt um störf hópsins sem unnin var fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, sbr. nánar hér á eftir, var hlutverk hópsins fyrst og fremst að hafa viðvarandi eftirlit með helstu áhættum í starfsemi fjármálafyrirtækja, bregðast við ef á þyrfti að halda og kynna niðurstöðurnar annars vegar fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins, og eftir atvikum Seðlabanka Íslands í samræmi við samstarfssamning þar á milli, og hins vegar fyrir forsvarsmönnum viðkomandi fyrirtækis.[303] Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, lýsir aðdraganda að stofnun hópsins svo að hún hafi komið til í kjölfar þess að Fjármálaeftirlitið tók þátt í norrænni viðbúnaðaræfingu á árinu 2007. Alþjóðlegir lausafjárerfiðleikar hafi verið farnir að láta á sér kræla, efnahagslífið á Íslandi hafi verið þanið og talið líklegt að framundan væri niðursveifla í efnahagslífinu. Rekstur sparisjóða í landinu hafi ekki verið góður, þeir hafi almennt ekki haft hagnað af reglulegri starfsemi og því ljóst að niðursveifla myndi koma illa við þá. Jónas taldi því rétt að viðbúnaðarhópurinn byrjaði að hittast til að auka yfirsýnina yfir fjármálafyrirtækin og hvort einhverjir veikleikar gætu komið fram, sbr. einnig nánari sjónarmið hans um þetta sem vitnað er til hér til hliðar.[304]

„Síðan auðvitað þurfti líka að fylgjast með stærri bönkunum, þeim sem voru kerfislega mikilvægir og því má segja að það hafi ekki verið neinn einn atburður sem réð því að þessi viðbúnaður var settur upp heldur meira framhald af æfingunni, alþjóðlegir erfiðleikar sem voru byrjaðir og svona tilfinning að fram undan væri niðursveifla í efnahagslífinu.“

Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 9.

209. *International Monetary Fund. Iceland. Financial System Stability Assessment Update*. 19. ágúst 2008, bls. 8.
299. Samstarfssamningur Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands, dags. 3. október 2006. Grein 4.4.
300. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 8, og ársskýrsla Seðlabanka Íslands 2008, bls. 29.
301. Sjá rit Seðlabanka Íslands *Fjármálastöðugleiki 2007*, bls. 75.
302. Sjá frétt á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins á hlekknum: http://www.fme.is/?PageID=576&NewsID=207. Sótt: 9. febrúar 2010.
303. Fjármálaeftirlitið. *Skýrsla um viðbúnaðarhóp Fjármálaeftirlitsins (FME) í tengslum við athugun Rannsóknarnefndar Alþingis*, dags. 2. júlí 2009, bls. 1.
304. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 8 – 9.

Í viðbúnaðarhópnum áttu sæti forstjóri Fjármálaeftirlitsins, aðstoðarforstjóri, sviðstjórar og lykilstarfsmenn af lánasviði. Hópurinn hittist að jafnaði á tveggja vikna fresti. Haldið var utan um verkefni hópsins og niðurstöður í svokölluðu stöðuskjali. Stöðuskjalið var lagt fram á fundum stjórnar Fjármálaeftirlitsins á árinu 2008. Ekki voru skrifaðar fundargerðir.

Þar sem ekki lágu fyrir upplýsingar um starf viðbúnaðarhópsins í samtíma fundargerðum og ekki var fyllilega hægt að gera sér grein fyrir hvernig hópurinn hafði tekist á við einstök viðfangsefni í áðurnefndu stöðuskjali eða dagskrám funda óskaði rannsóknarnefndin eftir því að Fjármálaeftirlitið léti nefndinni í té skriflega lýsingu á viðfangsefnum hópsins og framvindu þeirra. Sú samantekt var afhent nefndinni 2. júlí 2009 og samkvæmt henni er vinnu viðbúnaðarhópsins lýst svo:

Helstu verkefni hópsins voru að fylgjast reglulega með útlánaáhættu, markaðsáhættu, lausafjáráhættu, fjármögnun, eiginfjárhlutfalli og orðsporsáhættu fjármálafyrirtækja og að vera í samskiptum og upplýsingagjöf við erlenda aðila. Ýmiss konar greiningarvinna var síðan unnin út frá þessum helstu áhættuþáttum umfram það sem hefðbundið var. Bætt var við fleiri tegundum álagsprófa eins og nánar er lýst í kafla 16.4.2.4 um álagspróf. Þá var gerð sérstök áhættumatsgreining á sex stærstu viðskiptabönkunum, svokallað CAMELS-próf. Niðurstöður greiningarinnar voru kynntar og ræddar með forsvarsmönnum stærstu banka landsins. Þá var gerð áhættumatsgreining á virkum eigendum stærstu viðskiptabankanna.[305] Fyrir minni fjármálafyrirtækin voru unnin minnisblöð og munnlegra upplýsinga um stöðu þeirra aflað með samtölum við stjórnendur. Þær upplýsingar sem viðbúnaðarhópurinn vann með og greindi lágu ýmist fyrir í gögnum sem eftirlitið safnaði í reglubundnum skýrslum eða óskað var eftir þeim sérstaklega frá bönkunum. Ekki var um sérstakar vettvangsathuganir að ræða af hálfu viðbúnaðarhópsins til að staðreyna hvort upplýsingagjöf frá fjármálafyrirtækjunum væri rétt.

Vegna útlánaáhættu fylgdist viðbúnaðarhópurinn samkvæmt upplýsingum FME með lánum bankanna sem voru með veði í hlutabréfum, hver tryggingarþekjan var og safnaði upplýsingum um veðköll vegna þeirra. Fylgst var með veðhlutföllum lána með veði í íbúðarhúsnæði og verðþróun á fasteignamarkaði. Safnað var upplýsingum um sjóðsstreymislán bankanna, þ.e. um heildarstöðu þeirra, vanskil og tryggingar. Fjármálaeftirlitið hefur lengi fylgst með vanskilaþróun en viðbúnaðarhópurinn ryndi í nánari upplýsingar um vanskil. Þannig var safnað upplýsingum um 50 stærstu vanskil, tryggingarstaða stærstu vanskila og leitast við að skoða aðila í vanskilum þvert á lánastofnanir. Viðbúnaðarhópurinn aflaði frekari upplýsinga um stórar áhættuskuldbindingar, m.a. með því að skoða stórar áhættuskuldbindingar þvert á bankana. Settur var upp listi „lántaka til að fylgjast sérstaklega með“. Þá var fjallað um eftirfylgni vegna útlánaskoðunar sem fram fór haustið 2007 á vettvangi viðbúnaðarhópsins.

Vegna markaðsáhættu var fylgst með stöðutöku bankanna, þ.e. beinum eigin fjárfestingum, í verðbréfum. Aflað var upplýsinga um hlutabréf, innlend, erlend, skráð og óskráð, fimm stærstu stöður bankanna og reiknaða tapsáhættu viðkomandi stöðu (Value at Risk). Þá var aflað upplýsinga um stöðu í sérhæfðari fjármálaafurðum (CDO, vogunarsjóðir, Private Equity,

CAMELS-greining er kennd við þá sex þætti í rekstri banka sem eru metnir, þ.e. eiginfjárhlutfall (Capital Adequacy), eignagæði (Asset Quality), stjórnendur (Management), tekjur (Earnings), lausafjárstöðu (Liquidity) og næmi fyrir markaðsáhættu (Sensitivity to market risk). Einkunnir eru gefnar fyrir hvern þátt auk einkunnar fyrir heildarfjármálastöðu banka. Einkunnir eru á skalanum 1 til 5, þannig að bankar með einkunnina 1 eða 2 gefa til kynna litlar áhyggju eftirlitsaðila, en einkunnir 3 til 5 sýna miðlungs til verulegar áhyggjur eftirlitsaðila af stöðu bankans. CAMELS-greiningar eru jafnan notaðar sem innanhússgreiningartæki eftirlitsaðila og eru niðurstöðurnar ekki birtar.

Heimild: Tarullo, Daniel K. *Banking on Basel. The Future of International Financial Regulation*. Peterson Institute for International Economics, Washington DC, 2008, bls. 31.

305. Fjármálaeftirlitið. *Skýrsla um viðbúnaðarhóp Fjármálaeftirlitsins (FME) í tengslum við athugun Rannsóknarnefndar Alþingis,* dags. 2. júlí 2009, bls. 1. Í umfjöllun í meginmáli í framhaldinu er byggt á skýrslunni nema annað sé tekið fram.

Mezzanine lán). Vegna lausafjáráhættu þróaði hópurinn fyrirspurnareyðublað til að auka eftirlit sitt með lausafjárstöðu. Eins og áður hefur verið lýst fylgdist Seðlabankinn aðeins með lausafjárstöðu á móðurfélagsgrunni. Því þótti nauðsynlegt að auka upplýsingasöfnun til samræmis við aukið vægi dótturfélaga í lausafjárstýringu. Þá var á árinu 2008 farið að safna upplýsingum um lausafjárstöðu stærstu bankanna eftir myntum, eins og fram kemur í kafla 16.4.2.4. Vegna fjármögnunar var aflað upplýsinga um fjármögnunarþörf, fylgst var með þróun á skuldatryggingarálagi bankanna, innlán voru greind eftir bindingu, fjárhæðum og löndum. Vegna orðsporsáhættu var gerð könnun á fjárhagsstöðu nokkurra virkra eigenda bankanna og aflað upplýsinga um vanskil virkra eigenda og venslaðra aðila.

Af gögnum sem tekin voru saman fyrir fundi viðbúnaðarhóps má sjá að ýmislegt annað bar á góma enda hópurinn samsettur af fólki af öllum fjórum sviðum Fjármálaeftirlitsins. Meðal annars var fylgst með fjárfestingum peningamarkaðssjóða.

Eins og áður sagði voru ekki teknar saman fundargerðir eftir fundi viðbúnaðarhóps en af dagskrá funda má ráða að hópurinn virðist hafa verið að búa stofnunina undir slæm tíðindi af fjármálafyrirtækjunum. Þannig er í apríl 2008 settur inn nýr dagskrárliður um að haldinn verði listi yfir sérfræðinga (endurskoðendur og lögmenn) sem hægt sé að kalla til með heimild í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, en þar er kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að skipa sérfræðing til að gera athugun á tilteknum þáttum í starfsemi eða rekstri eftirlitsskyldra aðila eða til að hafa að öðru leyti sértækt eftirlit með eftirlitsskyldum aðila. Þessari heimild hafði Fjármálaeftirlitið lítið sem ekkert beitt. Í apríl 2008 bættist einnig við nýr dagskrárliður um að ábyrgðarmenn skyldu fylgjast vel með fyrirtækjum á vökulista; meta þyrfti þörf á því að skipa tilsjónarmenn og þörf á því að gera kröfu um aukið eigið fé umfram 8%. Þegar kom fram á sumar og leið að því að almenn sumarfrí hæfust kom inn í dagskrá hópsins að skipa þyrfti varamenn fyrir ábyrgðarmenn fyrirtækja, þannig að ljóst er að ekki var talið óhætt að fyrirtækin væru án vöktunar yfir sumarleyfi starfsmanna. Í júlí 2008 má sjá af dagskrá funda að farið var að fjalla um spurningar viðkomandi innlánum í Bretlandi og endurhverf viðskipti við Seðlabankann. Þá hefur einnig verið fjallað um spurningu um endurskoðun reglna um „hámark langtíma víkjandi lána í eiginfjárþætti A“. Ekki er tilgreint gagnvart hvaða fjármálafyrirtækjum talið var nauðsynlegt að vera með sérstakt mat á eiginfjárstöðu. Einn af dagskrárliðum frá byrjun júlí 2008 er „standandi mat á eiginfjárstöðu fyrir SÍ“. Hinn 16. september kom inn á listann athugasemd um „exposure íslensku bankanna gagnvart Lehman Brothers“. Á þeim tíma var Glitnir ekki á vöktunarlista. Föstudaginn 26. september var dagskrá fundar viðbúnaðarhópsins styttri en áður. Þá var Glitnir kominn á lista undir fyrirsögninni „áhyggjur“. Á þeim fundi hefur, ef marka má dagskrá hans, verið rætt um „strategiskar“ lausnir varðandi Glitni og þess getið að framkvæma þyrfti „solvency mat fyrir Seðlabankann“. Þá kemur fram spurningin: „Hverjir voru gallar í lausafjárskýrslu GLB?“ á dagskrá en rétt er að geta þess að skammstöfunin GLB vísar til Glitnis. Á næsta fundi 29. september var Glitnir banki efstur á vöktunarlista. Næsti fundur með bókaða dagskrá eftir þetta er dagsettur 4. nóvember 2008.

Ekki verður séð að þau gögn sem tekin voru saman í viðbúnaðarhópi Fjármálaeftirlitsins hafi verið lögð fram á fundi samráðshóps forsætis-, fjár-

mála- og viðskiptaráðuneyta, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Þá virðast þær upplýsingar sem fram komu í samráðshópnum, þar sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins átti sæti, ekki hafa átt greiða leið til annarra stjórnenda Fjármálaeftirlitsins. Spurningu um hvort honum hefði verið kunnugt um hvað var að gerast í samráðshópnum svaraði Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, svo í skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni: „Ekki nema svona bara mjög lítið. Ég svona vissi að það var í gangi svona vinna.“[306]

16.10.4.2 Mat stjórnenda Fjármálaeftirlitsins á stöðu bankanna

Takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um þær ályktanir sem viðbúnaðarhópurinn dró af vinnu sinni. Þá liggur ekki fyrir að gripið hafi verið til einhverra sérstakra ráðstafana af hálfu Fjármálaeftirlitsins í tilefni af ályktunum viðbúnaðarhópsins um annað en söfnun upplýsinga. Í stöðuskjali sem lagt var fram á stjórnarfundum Fjármálaeftirlitsins frá febrúarmánuði 2008 og fram eftir árinu var að finna upplýsingar um þær athuganir sem farið höfðu fram eða fyrirhugaðar voru á vegum viðbúnaðarhópsins og niðurstöður þeirra kynntar stuttlega. Þar var ekki að finna umfjöllun um hvaða ályktanir væru dregnar af niðurstöðunum eða almennt hvort talið yrði að niðurstöður væru verri eða betri heldur en við mætti búast. Þá er ekki nánar bókað í stjórnarfundargerðir en að forstjóri og starfsmenn hafi gert grein fyrir stöðuskjali vegna viðbúnaðarhóps sem lagt var fram á fundi. Fyrsti stjórnarfundur Fjármálaeftirlitsins á árinu 2008 var haldinn 25. janúar. Þar var lagt fram og kynnt erindi sem forstjóri stofnunarinnar hafði haldið á fundi hjá félagi um fjárfestatengsl 15. janúar 2008. Erindið bar yfirskriftina „Staða íslenskra fjármálafyrirtækja“.[307] Meginefni erindisins var samandregið það að samanburður íslensku bankanna við banka í Evrópu væri þeim hagstæður eða þeir skæru sig a.m.k. ekki úr. Upplýsingar um verðlækkanir hlutabréfa banka, afkomu, arðsemi eigin fjár og eiginfjárstöðu voru bornar saman við upplýsingar frá völdum norrænum og evrópskum bönkum. Þá voru kynntar upplýsingar um vanskil útlána frá mars 2003 til miðs árs 2007 en vanskil höfðu lækkað umtalsvert á tímabilinu. Lokaorð erindisins hófust á þessum orðum:

> „Það er óhætt að segja að þungt hafi verið undir fæti á alþjóðlegum og íslenskum fjármálamarkaði á undanförnum mánuðum og lækkanir á hlutabréfamörkuðum munu væntanlega setja eitthvert mark sitt á afkomu bankanna.
>
> Í slíku árferði er mikilvægt að halda ró sinni og greina tímabundna erfiðleika frá lengri tíma vandamálum.
>
> Þannig eru undirstöður íslensku viðskiptabankanna almennt traustar.
>
> - Afkoma íslensku bankanna hefur verið góð síðustu árin. Jafnvel þó að við tökum óreglulegar tekjur frá og lítum eingöngu á arðsemi af kjarnastarfsemi þá standast íslensku bankarnir fyllilega samanburð við banka á hinum Norðurlöndunum.
> - Eiginfjárhlutföll bankanna eru sterk og þeir geta staðið af sér veruleg áföll.

306. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 13.
307. Erindið og meðfylgjandi glærukynningu er að finna á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins á eftirfarandi hlekk: http://www.fme.is/?PageID=14&NewsID=248. Sótt: 10. febrúar 2010.

„Ágætu fundarmenn.
Á síðustu vikum hefur skuldatryggingaálag íslensku bankanna hækkað töluvert. Sérfræðingar greiningafyrirtækisins Credit Sights sögðu í síðustu viku að skuldatryggingaálagið, gefi ekki rétta mynd af raunstöðu íslensku viðskiptabankanna og að áhættan í tengslum við þá sé nokkuð ofmetin. Ég tek undir þessi sjónarmið, og þetta er eitthvað sem við sem störfum á fjármálamarkaðnum verðum að koma á framfæri. Þó nú gefi á bátinn, þá hefur íslenskur fjármálamarkaður alla burði til þess að þola þann óróa sem nú er á alþjóðlegum mörkuðum."

Niðurlag erindis Jónasar Fr. Jónssonar á fundi félaga um fjárfestatengsl 15. janúar 2008.

„[B]ara þarna alveg fram, þangað til seint í september að þá bara var maður alveg grandalaus fyrir því að það væri bara allt að hrynja, það mundi vera hrunið bara nokkrum vikum seinna."

Úr skýrslu Ragnars Hafliðasonar, aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. september 2009, bls. 95.

„Ég gerði ekki ráð fyrir að menn færu gjörsamlega fram úr sér í græðgi. […] Ég trúði, eins og Greenspan o.fl., að það væru ákveðnar hömlur sem menn hefðu á sjálfum sér vegna þess að menn áttuðu sig líka á því að þú rekur ekki fyrirtæki til lengri tíma nema vera innan ramma laga og reglna.
[…] ég meina, ég trúði því ekki þarna í ágúst að Landsbankinn væri að fara á hausinn, ég bara, bara sá það ekki."

Úr skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 38.

„[Þ]að var alveg ljóst og lá fyrir í mörgum spám að íslenska efnahagslífið var að snúast til hins verra. Ég meina það var fjármálakrísa, en við getum sagt að hún gekk í ákveðnum bylgjum, þannig að tímabilið og fram einhvern tíma í svona lok júlí var svona tiltölulega þægilegt andrúmsloft, svona lognið á undan storminum, ég meina, við virtumst svona allavegana vera í ákveðnu vari, sem síðan fer upp einhverntímann í ágúst og verður alveg bölvanlegt endanlega í september. Þannig að svona hlutlægt litandi á gögn, lítandi á uppgjör Landsbankans sem var nýkomið, lítandi á þau gögn sem við vorum að fá frá þeim, lausafjárskýrslu og annað, þá var ekkert sem benti til þess að þeir væru að sigla inn í einhver vandamál […]"

Úr skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 12.

- Flestir þættir útlánaáhættu eru ágætlega dreifðir og markaðsáhættu er mætt með hærra eiginfjárhlutfalli og virkri stýringu.
- Veðköll og tryggingaþekja bankanna vegna hlutabréfalána sýna að verkferlar þeirra eru virkir og þeir hafa almennt gætt þess að taka tryggingar vegna slíkra lána.
- Gengi íslenskra fjármálafyrirtækja hefur ekki lækkað meira síðustu mánuði en gengi fjármálafyrirtækja á mörkuðum í kringum okkur.

Þrátt fyrir að staðan sé almennt traust þá er í fjármálastarfsemi stöðugt verkefni framundan og þau helstu fyrir bankana snúa að fjármögnun og samþættingu á starfsemi á milli landa."[308]

Niðurlag framangreinds erindis forstjóra Fjármálaeftirlitsins, í beinu framhaldi af ofantilvitnuðu, voru þau orð sem vitnað er til á spássíu.

Af skýrslum sem Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, og Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri, hafa gefið fyrir rannsóknarnefnd Alþingis má ráða að þeir hafi ekki talið sig hafa neinar vísbendingar sem bent gætu til þess að meiriháttar vandræði steðjuðu að bönkunum, sbr. tilvitnanir til skýrslna þeirra hér til hliðar.[309] Í skýrslu Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að hann og Árni M. Mathiesen fjármálaráðherra hefðu átt fund með Jónasi Fr. Jónssyni 10. mars 2008. Hefði hann látið þeim í té gögn sem hann hafði sjálfur notað á ráðstefnu nokkrum dögum áður. Kvaðst Geir hafa punktað niður hjá sér að Jónas hefði sagt að staða bankanna liti ekki illa út, hvorki varðandi eignir, eigið fé, rekstrarafkomu né lausafé næsta hálfa árið. Hefði Jónas ekki talið að í bönkunum væru nein loftgöt „nema ef upplýsingum væri með glæpsamlegum hætti haldið frá eftirlitinu, sem hann taldi afar ólíklegt".[310]

Til skýringar á vanmati á vandamálum bankanna nefndi Ragnar m.a. dulið ofmat á eigin fé þeirra, sbr. tilvitnun til skýrslu hans hér til hliðar.[311] Við skýrslutöku rannsóknarnefndar 5. október 2009 komu fram hjá Jónasi um þetta þau sjónarmið sem vitnað er til á spássíu.[312]

16.10.4.3 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Á því tímabili sem viðbúnaðarhópurinn starfaði átti sér stað töluverð upplýsingasöfnun hjá Fjármálaeftirlitinu umfram það sem venjulegt var. Ljóst er að bæði var miðlað með betri hætti innan stofnunarinnar upplýsingum sem fram að því höfðu fyrst og fremst verið til staðar hjá ábyrgðarmönnum tiltekinna fjármálafyrirtækja. Einnig var safnað upplýsingum um þætti sem ekki höfðu verið skoðaðir kerfisbundið áður. Hópurinn virðist hafa verið orðinn mótaður og starfað samkvæmt ákveðinni verkáætlun í janúar 2008. Af stöðuskjölum hópsins má sjá að þær upplýsingar sem ákvörðun hafði verið tekin um að safna voru að miklu leyti komnar til stofnunarinnar í byrjun sumars. Frá þeim tíma má ætla að hópurinn hafi mátt hafa nokkuð góða yfirsýn yfir þá

308. Erindi Jónasar Fr. Jónssonar, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, á fundi félags um fjárfestatengsl 15. janúar 2008, bls. 11. Sjá fyrri tilvísun.
309. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. september 2009, bls. 95. Skýrslur Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 12, og 5. október 2009, bls. 72.
310. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 42.
311. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 9.
312. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 37-38.

þætti sem ætlunin hafði verið að skoða. Má þá helst nefna að Fjármálaeftirlitið tók að hafa eftirlit með lausafjáráhættu á síðari hluta árs 2007 til viðbótar við lausafjáreftirlit Seðlabankans. Farið var yfir eignagæði með stórri útlánaathugun hjá sex stærstu bönkunum haustið 2007. Farið var yfir stórar áhættur bankanna eins og bankarnir skilgreindu þær og lagði viðbúnaðarhópurinn sitt mat á hvernig þær ættu að vera skilgreindar. Þá var gerð athugun á því hver staða stórra áhættuskuldbindinga væri þvert á bankana, þ.e. hvaða skuldarar væru með stórar áhættur í fleiri en einum banka. Prófað var hver áhrifin yrðu af því að ein stór áhætta sem hefði áhrif á fleiri en einn banka tapaðist alveg og hver áhrifin af því yrðu á eiginfjárhlutfall viðkomandi banka. Haustið 2007 tók Fjármálaeftirlitið að afla upplýsinga um lán með veði í verðbréfum (aðallega hlutabréfum) hjá 9 stærstu fjármálafyrirtækjunum. Fylgst var með tryggingarþekju og veðköllum. Fjármálafyrirtækin voru beðin að gefa upp meðalþekju samninga með veðum í verðbréfum. Svo átti einnig að gefa upp hvernig þessi þekja myndi breytast ef verðbréfaverð lækkaði 5%, 10% og 15%. Síðan var einnig kallað eftir upplýsingum um 10 stærstu veðköllin. Meðal þekjan hafði farið úr því að vera um 150% í nóvember 2007 í um 115% í september 2008. Fleiri dæmi mætti nefna um þætti sem teknir voru til sérstakrar skoðunar og reyndust hafa verið í ólagi þegar litið er um öxl. Gagnrýna má að dýptin í úttektunum er ekki mikil, en hafa ber í huga að verið var að þróa þá mælikvarða sem teknir voru til skoðunar jafnt og þétt og það tímabil sem viðbúnaðarhópur var að störfum fyrir bankahrun er talið í mánuðum en ekki árum. Sérstaka athygli vekur að ekki verður séð að þær ályktanir sem dregnar voru af upplýsingasöfnun viðbúnaðarhópsins hafi verið afgerandi neikvæðar. Eins og fram kemur hér að ofan töldu stjórnendur Fjármálaeftirlitsins ekki að nein meiriháttar vandræði steðjuðu að bönkunum fram eftir árinu 2008. Þessi afstaða forstjóra og aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins vekur sérstaka athygli í ljósi þeirrar vinnu sem fram hafði farið í viðbúnaðarhópi. Af þeim upplýsingum að dæma sem safnað var þar hefði mátt ætla að starfsmenn og stjórnendur hefðu verið mjög uggandi yfir þróun mála. Til samanburðar má nefna að mat breska fjármálaeftirlitsins FSA, sem þó hafði ekki aðgang að jafn ítarlegum upplýsingum og Fjármálaeftirlitið, var miklum mun neikvæðara. Í bréfaskriftum milli FSA og Landsbankans í júlí 2008, þar sem breska eftirlitið áréttaði fyrri kröfur um að hugað yrði að flutningi Icesave reikninga frá útibúi Landsbankans yfir í dótturfélag, kom fram að FSA og Landsbankinn hefðu ólíka sýn á áhættu í tengslum við íslenskan efnahag.[313] Vikið var að áhyggjum af getu Seðlabanka Íslands til að styðja við íslenska bankakerfið og áhyggjum varðandi fjármögnun Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Í tölvubréfi FSA 22. júlí 2008 til Landsbankans segir að í ljósi nýjustu atburða leiki enginn vafi á að aukin hætta sé nú á áhlaupi á íslensku bankana. Nánar er fjallað um samskipti FSA við Landsbankann og Fjármálaeftirlitið í kafla 18.0.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur ljóst að viðbúnaðarhópur Fjármálaeftirlitsins og stjórnendur þess hafi ekki metið ástandið rétt og verið mun bjartsýnni en tilefni var til. Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, telur að þetta hafi gerst m.a. vegna þess að um dulið ofmat á eigin fé fjármálafyrirtækjanna hafi verið að ræða. Af hálfu rannsóknarnefndarinnar var farið yfir fundargerðir stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá árinu 2002 til október 2008. Greina má töluverða aukningu í upplýsingum

„Einn af stóru veikleikunum var, að mínu mati, þessi „exposure“ á milli fjármálafyrirtækjanna á eigin fé […] ekki bara í gegnum einhverja eignahluti sem að átti þá að draga frá í eiginfjárútreikningi heldur líka í gegnum lánveitingar sem var miklu umfangsmeira, held ég, heldur en maður vissi af.“

Úr skýrslu Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 9.

„[M]arkmiðið með þessu var að reyna að þrýsta á bankana að gera eitthvað í þessu máli, að láta ekki veðþekjuna bara fjara út án þess að gera neitt þannig að þeir mundu grípa til aðgerða. Það reyndist hins vegar bara eða þeir gerðu bara ekkert í því nema bara við einhverja litla aðila sem þeir réðu við. Og það kom alla vegana út úr þessari vinnu að við fórum ekki í að fylgja þessu eftir af neinni hörku. Það eina sem við gátum gert var að ítreka við þá að vera með nægjanleg veð fyrir þessum skuldum og að bæta úr veðstöðunni. […] það væru of mikil inngrip í raun og veru viðskiptamódel bankans eða ekki viðskiptamódel heldur í raun og veru inn í viðskiptin. Við litum aldrei á það sem okkar hlutverk að grípa inn í einhver viðskipti og segja þeim: Þetta megið þið ekki gera, eða ekki gera þessi viðskipti svona, eða eitthvað svoleiðis. Heldur að nálgast það meira út frá góðum viðskiptaháttum og eitthvað slíkt.“

Skýrsla Guðmundar Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 9. september 2009, bls. 26.

313. Tölvubréf frá FSA til Landsbankans dags. 8. og 22. júlí 2008.

til stjórnar um stöðu á fjármálamarkaði almennt frá miðju ári 2007 fram að hruni bankanna í október 2008. Þá urðu samandregnar upplýsingar um ýmsa þætti sem tengjast útlánagæðum og stórum áhættuskuldbindingum meira áberandi en áður hafði verið. Vegna takmarkaðra upplýsinga í stöðuskjölum og stjórnarfundargerðum um hvert mat viðbúnaðarhóps og stjórnenda Fjármálaeftirlitsins var á stöðu bankanna er þó erfitt að fullyrða út frá þessum gögnum um hvaða upplýsingar stjórnin fékk.

16.11 Störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins

16.11.1 Inngangur

Eins og áður hefur komið fram lýtur Fjármálaeftirlitið sérstakri þriggja manna stjórn sem viðskiptaráðherra skipar. Hlutverki stjórnar er lýst svo í lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, að það sé að móta áherslu í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Meiriháttar ákvarðanir skulu bornar undir stjórnina til samþykktar eða synjunar, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 87/1998. Stjórn Fjármálaeftirlitsins hefur fjórum sinnum frá því að stofnunin tók til starfa sett reglur um störf stjórnar, fyrst árið 2000, en núgildandi reglur tóku gildi hinn 18. apríl 2008. Í núgildandi reglum um störf stjórnar er m.a. fjallað um verkaskiptingu stjórnar og forstjóra Fjármálaeftirlitsins, ákvörðun um rekstraráætlun og mótun áherslna og eftirlit með starfsemi. Þá er fjallað um hæfi stjórnarmanna og stjórnarfundi. Frá því að fyrstu reglur um störf stjórnar voru settar árið 2000 hefur hún jafnframt skilgreint hvaða ákvarðanir hún telji *meiriháttar* og skuli þar af leiðandi bornar undir stjórnina til samþykktar eða synjunar. Meðal ákvarðana sem skilgreindar eru í núgildandi reglum um störf stjórnar sem meiriháttar í skilningi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 87/1998 og varða heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins eru: (1) Ákvarðanir um févíti. (2) Ákvarðanir um beitingu stjórnvaldssekta. (3) Ákvarðanir um álagningu dagsekta í öðrum tilvikum en vegna reglubundinna gagnaskila. (4) Ákvarðanir um að krefjast dómsúrskurðar um heimild til húsleitar eða haldlagningu gagna. (5) Ákvarðanir um afturköllun starfsleyfis eftirlitsskylds aðila. (6) Ákvarðanir um að stjórnarmaður eftirlitsskylds aðila skuli víkja sæti og ákvarðanir um að framkvæmdastjóri eftirlitsskylds aðila skuli láta af störfum.

Stjórnin ræður forstjóra Fjármálaeftirlitsins. Hann annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar og ræður starfsmenn til hennar, sbr. 5. gr. laga nr. 87/1998. Þetta form á ráðningu forstjórans, þ.e. ráðning af hálfu stjórnar en ekki ráðherra, var ákveðið til samræmis við áherslu sem lögð var á sjálfstæði stofnunarinnar gagnvart ráðherra. Í 6. gr. er síðan að finna bæði almennar og sérstakar hæfisreglur um stjórnarmenn, forstjóra og starfsmenn stofnunarinnar.[314]

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 87/1998 skipar viðskiptaráðherra Fjármálaeftirlitinu þriggja manna stjórn og skal einn þeirra tilnefndur af Seðlabanka Íslands. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 87/1998 er þetta ákvæði skýrt svo að lögð sé áhersla á það að góð tengsl séu

314. Settar hafa verið nánari reglur er snerta hæfi þessara aðila, sbr. 4. gr. reglna um störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá 18. apríl 2008, sem og reglur um viðskipti stjórnarmanna, forstjóra og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins við eftirlitsskylda aðila nr. 704/2001, og reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga og verðbréfaviðskipti stjórnarmanna, forstjóra og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins frá 5. október 2001.

á milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins en það sé nauðsynlegt til þess að báðir aðilar sinni hlutverki sínu á sem árangursríkastan hátt.[315] Í almennum athugasemdum frumvarpsins er jafnframt lögð mikil áhersla á gott samstarf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands og mikilvægi þess að Seðlabankinn fái áfram notið þeirrar upplýsingaöflunar og þekkingar sem nú er til staðar í bankaeftirlitinu, og að ekki þurfi að koma til tvíverknaðar.[316] Stjórn Fjármálaeftirlitsins hefur frá því að eftirlitinu var komið á fót og fram að falli bankanna verið skipuð þannig að stjórnarformaður hefur verið löggiltur endurskoðandi eða hagfræðingur, fulltrúi Seðlabankans í stjórn er jafnan einn af seðlabankastjórum og loks hefur þriðji stjórnarmaðurinn verið endurskoðandi eða lögfræðingur.

Tafla 24. Skipun stjórnar Fjármálaeftirlitsins janúar 1999 – október 2008

Frá 1. janúar 1999
Tryggvi Jónsson, löggiltur endurskoðandi, stjórnarformaður
Lárus Finnbogason, löggiltur endurskoðandi
Birgir Ísleifur Gunnarsson, seðlabankastjóri

Frá 1. janúar 2000
Tryggvi Jónsson, löggiltur endurskoðandi, stjórnarformaður
Lárus Finnbogason, löggiltur endurskoðandi
Finnur Ingólfsson, seðlabankastjóri

Frá 1. janúar 2001
Stefán Svavarsson, löggiltur endurskoðandi, stjórnarformaður
Lárus Finnbogason, löggiltur endurskoðandi
Finnur Ingólfsson, seðlabankastjóri

Frá 25. október 2002
Stefán Svavarsson, löggiltur endurskoðandi, stjórnarformaður
Lárus Finnbogason, löggiltur endurskoðandi
Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri

Frá 1. janúar 2007
Lárus Finnbogason, löggiltur endurskoðandi, stjórnarformaður
Sigríður Thorlacius, lögfræðingur
Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri

Frá 1. janúar 2008
Jón Sigurðsson, hagfræðingur, stjórnarformaður
Sigríður Thorlacius, lögfræðingur
Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Af hálfu rannsóknarnefndar Alþingis hefur verið farið yfir fundargerðir stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá árinu 2002 til október 2008. Stjórnarfundir hafa á tímabilinu verið milli 14 til 22 talsins ár hvert, að meðaltali 17 talsins. Málefni einstakra eftirlitsskyldra aðila eru tímafrek í umfjöllun á stjórnarfundum. Á tveggja ára tímabili, árin 2006 og 2007, voru rædd málefni sem tengjast rúmlega 130 fyrirtækjum. Þar á meðal eru félög skráð á markað sem ekki eru fjármálafyrirtæki, en þau heyra undir Fjármálaeftirlitið vegna eftirlits þess á grundvelli ákvæða laga um verðbréfaviðskipti. Allar meiriháttar

315. Alþt. 1997-1998, A-deild, bls.
316. Alþt. 1997-1998, A-deild, bls.

ákvarðanir skulu bornar undir stjórn en þar á meðal eru t.d. ákvarðanir um álagningu stjórnvaldssekta eða hvort mál skuli send til lögreglu, samkvæmt framangreindu. Með þátttöku í slíkum ákvörðunum hefur stjórn mikil áhrif á hvaða stefnu verklag stofnunarinnar tekur. Almennar umræður um stefnumótun á stjórnarfundum, m.a. vegna innleiðingar á „Balanced Scorecard", verða að jafnaði um þrisvar á ári.

Eins og áður hefur verið greint frá var lagt fram stöðuskjal frá viðbúnaðarhópi á öllum stjórnarfundum ársins 2008 fram að hruni bankanna í október. Ekkert er bókað um mat stjórnenda eða stjórnar á stöðu og horfum á fjármálamarkaði. Í fundargerðum segir það eitt að stöðuskjal hafi verið lagt fram og stundum er tekið fram að umræður hafi orðið um efni þess.

Í aðdraganda hrunsins árið 2008 hélt stjórn Fjármálaeftirlitsins fundi mánaðarlega frá ársbyrjun og fram á sumar. Í júnímánuði voru haldnir tveir fundir. Frá 30. júní kom stjórn ekki saman aftur fyrr en 12. september. Þessa lágu tíðni funda stjórnarinnar verður að telja í samræmi við það sem fram hefur komið að stjórnendur Fjármálaeftirlitsins virðast ekki hafa talið ástæðu til að hafa verulegar áhyggjur af stöðu stærstu fjármálafyrirtækjanna, sbr. tilvitnanir til skýrslna þeirra fyrir rannsóknarnefnd, samkvæmt framangreindu. Fram kemur þó í skýrslu Jóns Sigurðssonar stjórnarformanns fyrir rannsóknarnefnd að töluvert hafi verið fundað af hans hálfu á þessu tímabili, m.a. með eftirlitsaðilum í Bretlandi.[317]

16.11.2 Sjónarmið stjórnarformanna Fjármálaeftirlitsins

16.11.2.1 Almennt

Á því tímabili í starfsemi Fjármálaeftirlitsins sem er til skoðunar af hálfu rannsóknarnefndar Alþingis, þ.e. frá árinu 2002 og fram að hruni bankanna árið 2008, voru stjórnarformenn Fjármálaeftirlitsins þrír talsins. Stefán Svavarsson endurskoðandi var stjórnarformaður frá 1. janúar 2001 til 1. janúar 2007. Þá tók Lárus Finnbogason endurskoðandi við. Loks var Jón Sigurðsson hagfræðingur stjórnarformaður frá 1. janúar 2008.

„[N]áttúrlega höfðu allir svo gríðarlega trú á bönkunum og þetta var náttúrlega alveg gríðarlegur vöxtur og ég meina, menn ætluðu nú að gera Ísland að alþjóðlegri fjármálamiðstöð og ég meina, stemningin var öll í þessa veruna og síðan var auðvitað mikið auðvitað oft verið að gagnrýna einmitt vöxtinn á Fjármálaeftirlitinu sko, af því að menn auðvitað voru að horfa á þessar prósentur og hvað væri að fjölga mikið starfsfólkinu og tekjurnar og kostnaðarumfangið að aukast. Þetta var auðvitað svolítið mikið í umræðunni og auðvitað munum við það að það var verið að tala um þennan eftirlitsiðnað og svona í neikvæðri merkingu. […][M]eðbyrinn var allur með bönkunum og eftirlitið var svona frekar eitthvað púkó."

Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 5.

16.11.2.2 Um hraðan vöxt bankanna

Aðspurður um hvort einhvern tímann hafi komið til tals að gera tilraun til að hemja vöxt bankanna sagði Lárus Finnbogason að menn hefðu „svo sem stöðugt verið að velta þessum hlutum fyrir sér" og nefndi hann „útlánagæði" sérstaklega í því sambandi. Lárus getur einnig um að „stemningin" hafi verið með bönkunum, síður með Fjármálaeftirlitinu, sbr. nánar um sjónarmið Lárusar á spássíu hér til hliðar.[318] Stjórn Fjármálaeftirlitsins hafi ekki rætt um að stærð bankakerfisins væri orðin of mikil fyrir Ísland. Litið hafi verið á bankana sem góð og sterk fyrirtæki með mikinn vöxt og góða arðsemi sem virtust vera fjárhagslega sterkar einingar. Það hefði hugsanlega verið á borði Seðlabankans að ræða slíkar spurningar.[319] Ennfremur sagði Lárus að það hefði ekki verið mikil „stemning" með því að eftirlitsaðilarnir beittu sér meira en gert var, sbr. einnig nánar um sjónarmið hans á spássíu.[320]

Í skýrslu Stefáns Svavarssonar kom fram að hann hefði haft illan bifur á þeirri miklu stækkun bankanna sem átti sér stað þegar hann var formaður

„[Þ]að var bara erfitt fyrir eftirlitið og þessa eftirlitsaðila að beita sér af einhverjum svona alvöruþunga. Þá voru menn að trufla eitthvað og skemma eitthvað sem var verið að byggja hérna upp og var svo æðislegt. Nei, nei, og svo sér maður náttúrlega bara, af því að ég var náttúrlega í skilanefndinni, að hérna hvað maður var einhvern veginn bláeygur, allir þessir menn sem voru alltaf hérna á forsíðum viðskiptablaðanna og alls staðar, þetta voru gríðarlegir snillingar í viðskiptum og svo þegar maður, af því að maður sá þetta nú hinum megin frá, að þá var þetta bara allt lán á lán ofan, þetta var enginn, það var enginn substance, það var engin snilld í þessu, þetta voru bara menn sem höfðu aðgang að, óendanlegan aðgang að fé og voru eiginlega óendanlega sæknir í áhættu og að fjárfesta."

Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 20.

317. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009.
318. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 4.
319. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 17.
320. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 20.

stjórnar Fjármálaeftirlitsins.[321] Hann vakti enn fremur athygli á því að „á öllum þessum árum sem þarna [var] um að ræða […] þrátt fyrir þann mikla vöxt sem í starfseminni er hjá bönkunum […] þá [hefðu] engar vísbendingar [verið] um það að það væru einhver vandamál í rekstrinum þarna […].“[322] Sjá nánari tilvitnun til þessara sjónarmiða Stefáns hér til hliðar.

„[Þ]að var bullandi hagnaður á allri starfseminni. Ég meina það er nú paradoxinn í þessu máli hérna… að það er myljandi hagnaður í rekstrinum alveg fram að hrundegi. […] Síðan er það náttúrlega að koma í ljós að eitt og annað í innviðum stofnananna var ekki í lagi – það er auðvitað eitthvað sem að, að mínum dómi, Fjármálaeftirlitið hefði átt að sjá. En hvaða burði höfðu þeir til þess […]“

Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 17.

„En auðvitað hafði maður alltaf svolitlar áhyggjur af þessu […]af því að þetta er náttúrulega bara var orðið svo stórt […] Og svo auðvitað hafði maður líka svona bara sem reikningshaldari og endurskoðandi svona ákveðnar áhyggjur af bara hreinlega reikningsskilaaðferðunum.“

Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 8.

„[Þ]etta voru allt í einu sömu aðilarnir sem voru alltaf fjárfestandi svona hver í öðrum og út og suður þannig að þetta voru svona tiltölulega kannski þröngur hópur þó að þetta væri oft kannski gríðarlega margir lögaðilar sem væru, skiljið þið, oft erfitt að tengja þá saman og eins og ég segi, mér er mjög minnisstætt bara þegar hann, var svona verið að virkilega að reyna að fá einhverja sýn á þetta, hvernig, hvers lags eiginlega óskapnaður þetta var þegar maður fór að sjá þetta og ég veit reyndar að þetta var miklum eiginlega erfiðleikum bundið fyrir starfsfólk Fjármálaeftirlitsins, að fá bara raunverulega að vita, bara hverjir eru raunverulegir eigendur þessara ýmsu félaga.“

Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 12.

16.11.2.3 Um stöðu bankanna árin 2007 og 2008

Í skýrslu Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd sagði hann aðspurður um mat sitt á stöðu bankanna á árinu 2007 að menn hefðu nú verið tiltölulega rólegir af því að ársreikningar og árshlutareikningar sem lágu fyrir bentu ekki til þess að neitt væri að, ekki hafi verið mikið af „rauðum ljósum“. Þó hafi stærð bankakerfisins valdið tilteknum áhyggjum, sbr. nánar á spássíu. Lárus tók dæmi um hefðbundnar stærðir sem fylgst hefði verið með, svo sem vexti útlána, töpuðum útlánum og hlutfalli þeirra við heildarútlán, og tók fram að þessar stærðir hefðu litið „mjög vel út“.[323] Að sögn Lárusar var mikið rætt um lánveitingar til tengdra aðila í stjórn Fjármálaeftirlitsins. Þetta hefði verið svo þröngur hópur, eigendur bankanna og fjárfestar, þ.e.a.s. „leikendur á þessu sviði“, sbr. nánari tilvitnun til sjónarmiða Lárusar að þessu leyti á spássíu.[324]

Í skýrslu Jóns Sigurðssonar kom fram að þegar hann hóf störf sem stjórnarformaður Fjármálaeftirlitsins í janúar 2008 hefði hann gert sér far um að hitta forstöðumenn greiningardeilda allra stóru bankanna þriggja.[325] Það hefði hann gert til að heyra álit þeirra á stöðu mála auk þess sem hann vildi ræða sérstaklega um lausafjárhorfur og Icesave reikningana. Í byrjun mars 2008 hefðu verið komnar upp miklar áhyggjur um útstreymi út af reikningum Landsbankans í Bretlandi. Jón hefði þá átt frumkvæði að fundum sem haldnir voru með bankastjórum þriggja stærstu viðskiptabankanna. Á þeim fundum hefði m.a. verið ræddur sá kostur að færa starfsemi erlendra útibúa yfir í dótturfélög.[326] Þessu sjónarmiði Fjármálaeftirlitsins hefði verið haldið stöðugt fram í óformlegum viðræðum við Landsbankann fram á haust. Að mati Jóns hefði Fjármálaeftirlitið hins vegar ekki haft neina heimild til að krefjast þess að bankinn gripi til þessara aðgerða.[327] Í tilvitnun til skýrslu Jóns á spássíu lýsir hann helstu áhyggjuefnum á starfstíma sínum sem stjórnarformaður Fjármálaeftirlitsins og því hvað var að hans mati kjarni málsins varðandi skort á viðbrögðum stofnunarinnar gagnvart bönkunum.[328]

16.11.2.4 Um hlutverk stjórnar Fjármálaeftirlitsins og verkaskiptingu stjórnar og forstjóra

Í skýrslu Stefáns Svavarssonar kom fram að honum hefðu þótt fundir í eftirlitinu snúast öðrum þræði um lögfræði og að hann hefði haft orð á því nokkrum sinnum að eftirlitið snerist um annað en það.[329] Stefnumótun hefði fyrst og fremst verið á hendi „framkvæmdastjórnarinnar“ en því má gera ráð

321. Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 4.
322. Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 17.
323. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 8.
324. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 12.
325. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 1.
326. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 9.
327. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 16.
328. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 20-21.
329. Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 5.

„[A]llt þetta ár sem ég var þarna viðloðandi þá var það hið stöðuga áhyggjuefni: Stórar áhættuskuldbindingar eru of þungar, lán til tengdra aðila eru of mörg og aðskilnaður milli aðila er kannski ekki alltaf rökstuddur í þessum uppgjörum og þarna fer saman að efnislega sé ekki alltaf auðvelt að greina þetta með réttu móti og svo hins vegar formlega að kröfurnar um það hvað telst sjálfstæður aðili og hvað eru tengdir aðilar að þær reglur hafi ekki verið nógu skýrar.
[…] [É]g held samt að […] kjarni málsins hafi verið sá að upplýsingarnar úr gögnum bankanna hafi ekki nægilega góðar […] það er a.m.k. það sem maður þykist sjá í því efni sem fram hefur komið við endurmatið á efnahag þessara fyrirtækja eftir bankahrunið því að það gengur mjög illa upp að það hafi gerst svona mikið á milli miðs árs þegar endurskoðaðar skýrslur lágu fyrir um hvers virði eignir og skuldir væru og svo það sem kemur í ljós eftir að hulunni hefur verið svipt af þessu.
Þetta er sennilega hvort tveggja í senn að mælikvarðarnir, hinar alþjóðlegu reglur um það hvernig meta skuli, hafi ekki dugað við þessar aðstæður og e.t.v. að menn hafi í raun og veru heldur ekki farið eftir þeim, að myndin hafi verið á einhvern hátt fegruð. Við því er náttúrlega fátt að segja annað en að það er grafalvarlegt mál. Og auðvitað er það svo að bæði eftirlitið, viðskiptavinirnir, lánveitendurnir, lánshæfismatsstofnanirnar trúðu öll þessum reikningum sem hér voru birtir um mitt árið 2008 og m.a. rómað að bæði eiginfjárstaða og lausafjárstaða íslensku bankanna væri með betra móti í samanburði við fjármálakerfi nágrannalanda. Því miður virðist þetta ekki alltaf hafa verið satt en þá komum við að því að það sem brestur er þá innra eftirlit og ytri endurskoðun þessara fyrirtækja. Þar er kannski alvarlegur brestur sem þarf að huga mjög vandlega að vegna þess að það er þarna sem boginn er spenntur.“

Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 21.

„[V]ið sem stjórn vorum í sjálfu sér ekki mikið að grípa beinlínis svona fram fyrir hendurnar með því að segja: Heyrðu, hingað og ekki lengra, eða svoleiðis eða einhvern veginn við gerðum það ekki. Ég held að það hafi nú kannski bara verið, svona einhvern veginn þróaðist þetta bara þannig. Það má vel vera að menn hefðu þurft að vera harðari í því, ég, það er svona alltaf spurning, sko, hvenær ertu farinn að koma inn í svona einhvern daglegan svona rekstur.“

Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 15.

fyrir að Stefán hafi átt við stjórnendur Fjármálaeftirlitsins. Stjórnin hefði verið tiltölulega „passív“ í þessu eftirliti. Stefán kvaðst þó hafa kvartað yfir að „eftirlitsframkvæmdin væri ekki nægilega mikið on-site“, þ.e. að vettvangsathugana hefði ekki gætt sem skyldi. Hins vegar hefði reglulega komið upp umræða um að stofnunina skorti fjármuni. Um það sagði Stefán að hann gæti „ímyndað [sér] það að bæði [hann] og aðrir [hefðu] haft einhverja samúð með því að ekki væri hægt að gera meira en gert var miðað við það fé sem þarna var til umráða“.[330] Aðspurður um hvernig stjórnin fylgdist með starfsemi stofnunarinnar endurtók Stefán að stjórnin hefði verið tiltölulega passív og reitt sig á að fá áreiðanlegar upplýsingar um það sem verið væri að gera í stofnuninni á hverjum tíma en enga ástæðu haft til að draga það í efa að stjórnin væri ekki vel upplýst.[331]

Í skýrslu Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefndinni sagði hann á sama hátt og Stefán að frumkvæði og áherslur hefðu komið mikið frá forstjóra og stjórnendum. Starfsfólk hefði verið með sín verk í ákveðnu ferli og unnið þau með ákveðnum hætti. Um afstöðu stjórnar Fjármálaeftirlitsins gagnvart starfsfólki stofnunarinnar komu nánar fram hjá Lárusi þau sjónarmið sem vitnað er til hér til hliðar.[332] Aðspurður um eftirlit með starfi stofnunarinnar sagði Lárus það hafa farið fram í gegnum verkáætlun sem var lögð fyrir stjórn árlega. Síðan hefði verið farið reglulega yfir hver staðan væri á framvindu mála á verkáætlun. Einnig hefði verið farið reglulega yfir fjárhagsupplýsingar. Dagskrá stjórnarfundanna hefði hins vegar verið útbúin af forstjóra.[333] Um samskiptamáta við eftirlitsskyldu aðilana sagði Lárus að stjórnarmenn Fjármálaeftirlitsins hefðu verið í „afskaplega litlum samskiptum“ við stjórnendur eftirlitsskyldra aðila en um það atriði, og almennt um tilhögun eftirlits stjórnar Fjármálaeftirlitsins, komu fram þau viðhorf hans sem vitnað er til hér til hliðar.[334]

Samkvæmt venju sátu varamenn almennt einnig fundi stjórnar Fjármálaeftirlitsins. Sigríður Logadóttir, yfirlögfræðingur hjá Seðlabanka Íslands, var varamaður tilnefnd af Seðlabanka Íslands. Við skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis var hún spurð að því, hvort verkefni sem verið var að vinna að hjá Fjármálaeftirlitinu hefðu almennt verið kynnt stjórn þess. Hún svaraði því til að það hefði verið takmarkað nema auðvitað þegar einstök mál komu til formlegrar afgreiðslu í stjórn. Hún sagði að sér hefði fundist oft að tíma stjórnar hefði verið vitlaust varið. Þannig hefðu langar umræður átt sér stað um hentugt húsnæði fyrir stofnunina. Stjórnin hefði verið fremur „passív“ og ekki átt frumkvæði að því að tekin var umræða um stefnumótun um mikilvæga þætti í starfsemi stofnunarinnar.[335]

Í skýrslu Jóns Sigurðssonar sem tók við sem stjórnarformaður Fjármálaeftirlitsins þann 1. janúar 2008, kom fram að að hans mati væri stjórnskipulag Fjármálaeftirlitsins „býsna háð forstjóraveldi“, sbr. nánar á spássíu um sjónarmið Jóns að því leyti, viðleitni að hans sögn til breytinga og almennt um starfsgrundvöll Fjármálaeftirlitsins og hverjar hann telur orsakir fyrir því að eftirliti var ábótavant með fjármálafyrirtækjum.[336]

330. Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 13. nóvember 2009, bls. 6.
331. Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 13. nóvember 2009, bls. 13.
332. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 16. nóvember 2009, bls. 14 -15.
333. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 16. nóvember 2009, bls. 16.
334. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 16. nóvember 2009, bls. 6 – 7.
335. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 8. maí 2009, bls. 44-46.
336. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 13. nóvember 2009, bls. 2 - 3.

Stjórn Fjármálaeftirlitsins fundaði að jafnaði einu sinni í mánuði og voru fundirnir að mati Jóns afgreiðslukenndir.[337] Fundargerðir og fundarstarf var að hans sögn nokkuð formalískt, þ.e. þannig að ekki hefði verið bókað um efnisatriði mála heldur látið sitja við að tilgreina formlegar afgreiðslur þeirra.[338] Jón sagði að í Fjármálaeftirlitinu þyrfti að vera virkari stjórn og hún þyrfti að hafa skýrari verkstjórn. Eins og staðan hefði verið hefði stjórnin hlýtt á skýrslur manna og afgreitt formlegar tillögur. Meiri efnisumræða í málum hefði verið gagnleg, en þá hafi verið komið að takmörkum þess mögulega þar sem um þriggja manna stjórn var að ræða með þremur varamönnum sem hittist einu sinni í mánuði. Jón spurði í því sambandi hvað væri hægt „að þræða mörg mál í gegnum það nálarauga“.[339]

„Ég held að það sé svona einhver lærdómur sem mætti gjarnan draga af þessu, að menn hefðu kannski mátt vera meira svona í bara beinum samskiptum við þessa yfirstjórnendur. Þetta voru svona kannski, ég segi ekki eins og hálfgerðar heilagar kýr eða þannig, þeir voru svona einhvers staðar dálítið svona langt í burtu og kannski við sem stjórnarmenn vorum kannski ekkert að kalla í sjálfu sér eftir einhverjum beinum samskiptum við þá. Við vorum svona, menn voru kannski svona meira að horfa á starfsemina svolítið inn á við.“

Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. nóvember 2009, bls. 7.

16.11.3 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Þegar Fjármálaeftirlitinu var komið á fót með lögum nr. 87/1998 var því ekki skipað undir yfirstjórn viðskiptaráðherra heldur var mælt svo fyrir í lögum að það lyti sérstakri stjórn. Í athugasemdum með 4. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 87/1998, var þannig áréttað að stjórnin færi „með yfirstjórn stofnunarinnar og [hefði] eftirlit með starfseminni“.[340] Þá var áréttað að stjórninni væri „ætlað að taka þátt í mikilvægum ákvörðunum sem [vörðuðu] eftirlit og aðgerðir gagnvart eftirlitsskyldum aðilum“.[341]

Í ljósi menntunar og reynslu þeirra sem sæti áttu í stjórn Fjármálaeftirlitsins varð fyrirfram að ætla að þeir hefðu burði til að sinna starfsskyldum sínum samkvæmt ákvæðum laga nr. 87/1998, sbr. einkum 4. gr. þeirra laga. Samkvæmt því sem hér að framan er rakið virðist hins vegar ljóst að stjórnin sýndi ekki mikið frumkvæði í starfi sínu. Afgreiðsla einstakra mála um viðurlög, svo og önnur einstök úrlausnarefni sem skylt var að bera undir stjórn, virðast hafa tekið lungann af tíma hennar. Virðist þannig almenn stefnumótun í störfum og verkefnum eftirlitsins hafa fengið lítinn tíma hjá stjórn ef undan er skilin sú almenna stefnumótun sem átti sér stað í tengslum við gerð fjárhagsáætlunar ár hvert. Verður þannig ekki séð að stjórn Fjármálaeftirlitsins hafi í stefnumótun sinni tekist á við grundvallarspurningar á vettvangi eftirlits með fjármálastarfsemi, svo sem um stærð bankakerfisins og nauðsynleg viðbrögð stofnunarinnar við allt of örum vexti þess. Skorti þannig á að stjórnin rækti skyldur sínar við yfirstjórn Fjármálaeftirlitsins varðandi eitt af helstu hættumerkjunum í þróun íslenskra fjármálafyrirtækja. Höfðu þó margir erlendir sérfræðingar bent á það þannig að vandamálið var á engan hátt dulið.

„[S]tjórnin hafði ekki sjálfstæða tilveru og það var meira að segja ákveði í reglunum sem sagði að stjórnin kemur ekki fram sem sjálfstæður aðili en er hluti af innra skipulagi FME. Ég tel að það hafi ekki verið lagastoð fyrir þessu eins og lögin eru skrifuð þannig að ég vildi breyta því og tel að þetta færi líka í bága við „accountability“ reglu góðra stjórnarhátta í fjármálafyrirtæki. Þetta var strikað út í breytingu sem gerð var 18. apríl 2008 og reyndar annað sem er mjög athyglisvert við þessar reglur að eins og segir í lögunum þá á að bera meiri háttar ákvarðanir undir stjórnina þótt forstjórinn komi fram fyrir stofnunina, en í upptalningunni í þessum starfsreglum eru eingöngu neikvæðar ákvarðanir, þ.e. undir stjórnina er borið hvort svipta skuli mann eða stofnun starfsleyfi, hvort svipta skuli svigrúmið til athafna, þetta eru allt refsingar. Mér finnst þetta orka tvímælis og reyndar kom fram einni slíkri breytingu, að stjórnin þyrfti að samþykkja almenn stjórnvaldsfyrirmæli og leiðbeinandi tilmæli eins og það heitir í lögunum með jákvæðum hætti.
[…] [É]g er ekki þar með að gagnrýna einstakar ákvarðanir eða einstaka menn, þetta hefur bara þróast á árunum sem liðin voru frá því að stofnunin var sett á fót. Þetta er svona almennt um stjórnarfarið, þetta varpar engri rýrð á það sem starfsliðið gerði, það var afskaplega… það lagði mikið á sig enda hafði verkefnið vaxið stofnuninni yfir höfuð um leið og bankakerfið óx þjóðarbúinu yfir höfuð. Ef við tökum sem einfalt dæmi að starfsstöðvar erlendis í byrjun árs 2008 eru eitthvað rúmlega 50, 30 útibú, 20 dótturfélög eða eitthvað þar um bil. Starfsmennirnir voru 50 og alls ekki allir professional eftirlitsmenn og þá er ekki neitt nefnt um starfsstöðvarnar á Íslandi sem voru í tugum. Ég tel því að þetta hafi eiginlega verið ofætlan og af þessu hlaust að þetta var… óhjákvæmilega verður eftirlitið í framkvæmd, hvað sem lagabókstafnum líður, yfirborðskennt af þessari ástæðu og menn verða að treysta á innra eftirlit og reikningshald þeirra sem eftir er litið.“

Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 3.

16.12 Opinber upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins í aðdraganda falls bankanna um stöðu þeirra

16.12.1 Framkvæmd opinberrar upplýsingagjafar

Í 139. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti var mælt svo fyrir að Fjármálaeftirlitinu væri heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum og athugunum er vörðuðu ákvæði laganna, nema slík birting væri talin stefna hagsmunum fjármálamarkaðarins í hættu, varðaði ekki hagsmuni hans sem

337. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 3.
338. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 4 - 5.
339. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 6 - 7.
340. Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 3961.
341. Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 3961.

slíks eða ylli hlutaðeigandi aðilum tjóni sem ekki væri í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir.[342] Áður var í gildi svipað ákvæði í 72. gr. laga nr. 33/2003 um verðbréfaviðskipti, sbr. 23. gr. laga nr. 31/2005.

Af gögnum sem rannsóknarnefnd hefur athugað má ráða að Fjármálaeftirlitið hafi m.a. litið á það sem hlutverk sitt að auka trúverðugleika íslenska fjármálamarkaðarins og íslenskra fjármálafyrirtækja, m.a. með samskiptum við fjölmiðla. Í ræðu á ársfundi Fjármálaeftirlitsins 2007 lýsti forstjóri stofnunarinnar því sem einni af sex megináherslum í starfi stofnunarinnar að *„[v]iðhalda trúverðugleika markaðarins*, svo sem með tvíhliða/marghliða samskiptum við erlend stjórnvöld, lánshæfismatsfyrirtæki, greiningaraðila og fjölmiðla".[343] Áhersla á þennan þátt í störfum stofnunarinnar virðist hafa vaxið í hinni svokölluðu „míníkrísu" á árinu 2006, en umfjöllun um hlutverk Fjármálaeftirlitsins að þessu leyti má þó sjá í eldri ársskýrslum. Í ársskýrslunni 2004 kemur t.a.m. fram að Fjármálaeftirlitið hafi „hlutverki að gegna við að skapa hér samkeppnishæfan fjármálamarkað".[344] Í ársskýrslunni 2005 segir síðan m.a. að Fjármálaeftirlitið hafi „lagt áherslu á að stuðla að samkeppnishæfni íslensk fjármálamarkaðar með þátttöku í samstarfi evrópskra fjármálaeftirlita" og „þannig stutt við bankana í útrás þeirra".[345] Árið 2006 hófst síðan afar gagnrýnin umræða um íslensku bankana erlendis. Áhugi erlendra aðila á íslenskum fjármálafyrirtækjum og fjármálakerfi fór mjög vaxandi og Fjármálaeftirlitið hélt tugi funda með erlendum aðilum vegna þessa. Getið var um þessa fundi í ársskýrslu stofnunarinnar árið 2006 með þeim hætti að Fjármálaeftirlitið var sagt ekki hafa farið varhluta af hinum aukna erlenda áhuga og hefði það sem af var því ári haldið rúmlega 50 fundi með ýmsum nánar tilgreindum erlendum aðilum, samtals um 250 manns.[346] Í beinu framhaldi komu fram um fundina þau sjónarmið í skýrslunni sem vitnað er til á spássíu.

„Þessir fundir hafa nánast undantekningarlaust skilað sér í jákvæðri umfjöllun um eftirlitskerfi íslensks fjármálamarkaðar, þó svo að umfjöllun um íslenska viðskiptabanka og lánafyrirtæki hafi verið blendin, einkum á tímabili. Það er mat Fjármálaeftirlitsins að þessi þáttur í starfsemi eftirlitsins muni vaxa enn frekar."

Úr ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2006.

Í glærum vegna ræðu forstjóra á aðalfundi árið 2006 var m.a. vitnað til jákvæðra ummæla fundarmanna um þátt Fjármálaeftirlitsins, t.d. til eftirfarandi ummæla erlendra aðila sem tilgreind voru á glæru sem bar yfirskriftina „Áherslur FME á næstunni – Upplýsingagjöf":

> „The FME…were quite convincing on the question of financial system strength…
>
> Royal Bank of Scotland, apríl 2006"
>
> "The overview of your role…was extremely well received and has given our client excellent appreciation of the regulatory environment in Iceland.
>
> Tölvupóstur frá greiningaraðila"[347]

Í ársskýrslunni 2007 var af hálfu Fjármálaeftirlitsins gerð grein fyrir hugtakinu „orðsporsáhætta" í kafla 3.6 sem bar yfirskriftina „Orðspors- og umræðuáhætta" og fjallar um það hugtak í samhengi við íslensk fjármálafyrir-

342. Ákvæði 9. gr. a laga nr. 87/1998, sbr. lög nr. 20/2009, hefur nú leyst þetta ákvæði af hólmi.
343. Ræða Jónasar Fr. Jónssonar, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, á ársfundi 27. nóvember 2007. Ræðan er aðgengileg á vef FME á hlekknum: http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4768.
344. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2004, bls. 27.
345. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2005, bls. 25.
346. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2006, bls. 5.
347. Glærur vegna ræðu forstjóra Fjármálaeftirlitsins á ársfundi 7. nóvember 2006, glæra 27, aðgengilegar á http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1426.

tæki og fjármálamarkað. Í upphafi kaflans var orðsporsáhætta skilgreind með þeim hætti sem vitnað er til hér á spássíu.[348] Með hliðsjón af stöðu og hlutverki Fjármálaeftirlitsins sem opinbers eftirlitsaðila, og því samhengi sem skilgreiningin er sett fram í, vekur athygli það atriði í skilgreiningunni að um orðsporsáhættu gildi einu „hvort um er að ræða réttmætt viðhorf eða ekki". Í beinu framhaldi af skilgreiningunni á orðsporsáhættu var í ársskýrslunni 2007 aftur getið um fundi FME með erlendum aðilum á árinu 2006 og tengd atriði, þar á meðal orðsporsáhættu íslenskra fjármálafyrirtækja og „sameiginlega hagsmuni" þeirra og Fjármálaeftirlitsins að íslensk fjármálafyrirtæki nytu trausts og trúverðugleika á alþjóðlegum mörkuðum, sbr. tilvitnun á spássíu.[349] Í ræðu forstjóra á ársfundi 27. nóvember 2007 var jafnframt tekið fram að viðbrögð fjármálafyrirtækja og stjórnvalda árið 2006 sýndu glöggt hverju markvissar aðgerðir og skýr skilaboð geti skilað.[350]

Ljóst er að framangreindir fundir hafa krafist nokkurs tíma og mannafla, auk þess sem Fjármálaeftirlitið virðist hafa gengið lengra að þessu leyti en erlendar systurstofnanir sínar, sbr. eftirfarandi ummæli forstjórans á morgunverðarfundi Viðskiptaráðs um ímyndar- og orðsporskrísur 5. desember 2007:

> „Þessi mikli áhugi á íslensku fjármálakerfi hefur þannig haft töluverð áhrif á starfsemi FME. Slíkir fundir krefjast nokkurs undirbúnings og á hverjum fundi sitja að meðaltali 3 starfsmenn eftirlitsins og þegar fundirnir eru orðnir svo margir sem raun ber vitni blasir við að slíkt tekur tíma frá öðrum verkefnum. […] Rétt er að halda því til haga að það þykir ekki sjálfsagt mál fyrir eftirlitsaðila á markaði að opna dyrnar með þessum hætti og ég veit að meðal kollega okkar á Norðurlöndunum eru slíkir fundir ekki jafn algengir. Þetta skiptir máli því almennt vegur eftirlitsaðilinn og regluumhverfið um 5% í heildarmati lánshæfismatsfyrirtækjanna."[351]

Þessir fundir voru ekki bundnir við árið 2006. Fjármálaeftirlitið hitti „hátt í 40 erlenda aðila af ýmsum toga" árið 2007.[352] Vorið 2008 birtist viðtal við stjórnarformann Fjármálaeftirlitsins, sem tekið var í maí 2008, í riti Landsbankans, Moment. Ritið er á ensku. Í viðtalinu er m.a. fjallað um Icesave-reikningana. Forsíðufyrirsögn ritsins er „Icesave launched in the Netherlands", sem vísar til greinar inni í ritinu. Þar er jafnframt greinin „Icesave in the UK in seventh heaven" og upphafsgreinin „Bringing Icesave to the Continent" sem rituð er af tveimur bankastjórum Landsbankans. Á bls. 14-15 er síðan opnuviðtal með stórri mynd af stjórnarformanni Fjármálaeftirlitsins og fyrirsögninni „Finances of the Icelandic banks are basically sound". Þar eru m.a. höfð eftir stjórnarformanninum þau orð sem vitnað er til á spássíu.[353]

„Orðsporsáhætta er hætta á verulega neikvæðu viðhorfi gagnvart aðila í fjármálastarfsemi vegna athafna eða athafnaleysis fyrirtækisins eða annarra. Gildir einu hvort um er að ræða réttmætt viðhorf eða ekki, sem haft getur áhrif á lánstraust og viðskiptavild fjármálafyrirtækis vegna þess að almenn tiltrú þess bíður álitshnekki."

Úr ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2007.

„Á árinu 2006 urðu íslensku fjármálafyrirtækin þess rækilega áskynja að framrás þeirra á erlenda markaði vakti athygli og áhuga erlendra aðila á íslensku efnahags- og fjármálakerfi. […] Íslenskt fjármálakerfi þótti einkennast af þröngu eignarhaldi og ógegnsæi auk þess sem krosseignarhald í íslensku viðskiptalífi var nokkuð gagnrýnt. Fjármálafyrirtækin, Fjármálaeftirlitið og önnur stjórnvöld brugðust við þeirri gagnrýni sem fram kom og juku gegnsæi með auknu frumkvæði í upplýsingagjöf auk þess sem dregið var nokkuð úr krosseignarhaldi. Fjármálaeftirlitið hélt á árinu 2006 um 60 fundi með erlendum lánshæfismatsfyrirtækjum, greiningaraðilum og fjölmiðlum og virðist áhuginn vera litlu minni á árinu 2007. […] Orðspor fjármálafyrirtækis er verðmætasta eign þess. Það eru sameiginlegir hagsmunir Fjármálaeftirlitsins og fjármálafyrirtækja að íslensk fjármálafyrirtæki njóti trausts og trúverðugleika á alþjóðlegum mörkuðum. Útrás íslensku fjármálafyrirtækjanna hófst fyrir alvöru um mitt ár 2004. Íslensku fyrirtækin hafa vissulega mátt þola andstreymi og gagnrýni á þessu þriggja ára tímabili. Til þess að yfirvinna andstreymið er lykilatriði að fyrirtæki byggi upp traust með því að leggja áfram aukna áherslu á gegnsæi og heilbrigða viðskiptahætti. Útrás íslenskra fjármálafyrirtækja byggir á þeim starfsleyfum sem Fjármálaeftirlitið veitir þeim. Þau starfsleyfi eru þannig lykill þeirra að erlendum mörkuðum. Í því ljósi er afar brýnt að Fjármálaeftirlitið sé sjálfstætt, hafi nægar og skilvirkar valdheimildir og fjárhagslegt svigrúm til þess að stunda eftirlit í alþjóðlegu umhverfi. Það eru sameiginlegir hagsmunir allra aðila í íslensku fjármálakerfi."

Úr ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2007.

348. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007, bls. 39.
349. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2007 (*Íslenskur fjármálamarkaður*), bls. 39-40.
350. Ræða forstjóra Fjármálaeftirlitsins á ársfundi 27. nóvember 2007, bls. 1-2 og 8. Aðgengileg á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4768.
351. Ræða forstjóra Fjármálaeftirlitsins á morgunverðarfundi Viðskiptaráðs 5. desember 2007, bls. 2. Aðgengileg á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4780.
352. Ræða forstjóra Fjármálaeftirlitsins á morgunverðarfundi Viðskiptaráðs 5. desember 2007, bls. 1. Aðgengileg á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4780.
353. „Finances of the Icelandic banks are basically sound." Viðtal við Jón Sigurðsson stjórnarformann Fjármálaeftirlitsins. Moment (rit útgefið af Landsbanka Íslands) 2008. Bls. 14-15.

„Landsbanki, for one, has provided clear and comprehensive information to show that the bank has no exposure to US subprimes. […] The finances of the Icelandic banks are basically sound, as evidenced by their 2007 annual and Q1 2008 statements. […] They have shown resourcefulness in dealing with the international liquidity squeeze."

Úr viðtali við Jón Sigurðsson í riti Landsbankans, Moment, vorið 2008.

Þegar ritið er virt í heild verður ekki annað séð en að þarna sé stjórnarformaður Fjármálaeftirlitsins beinlínis notaður í þeim tilgangi að kynna Icesave-reikninga Landsbankans á opinberum vettvangi. Telja verður slíka aðkomu eftirlitsstofnunar að markaðssetningu hinna eftirlitsskyldu aðila afar óvenjulega. Það skal tekið fram að í athugasemd stjórnarformannsins á vefsíðunni eyjan.is í febrúar 2009 kemur m.a. fram að fyrirsagnir viðtalsins hafi verið valdar af ritstjóra auk þess sem honum hafi ekki verið ljóst að forsíðuefni ritsins yrði kynning á Icesave-reikningunum í Hollandi enda hefði það breytt afstöðu hans til þess að fallast á viðtalið. Jón getur þess einnig að í viðtalinu hafi ekki verið vikið að Icesave reikningunum né markaðssetningu þeirra enda hafi honum verið „með öllu ókunnugt um það mál". Jón vísar til fullyrðinga um „þátttöku Fjármálaeftirlitsins í markaðssetningu Icesave í Hollandi" og telur þær ekki réttmætar „frekar en unnt [væri] að halda því fram með réttu að tilfallandi viðmælandi í viðtali í dagblaði eða tímariti [væri] ábyrgur fyrir ritstjórnarstefnu eða forsíðuefni ritsins". Í athugasemd Jóns er vísað til þess að Moment sé *innanhús- og starfsmannarit* Landsbankans.[354] Óháð öðrum athugasemdum Jóns við gagnrýni á hendur sér sem stjórnarformanni Fjármálaeftirlitsins í tengslum við umrætt viðtal er rétt að taka fram að athugun á efni ritsins í heild sinni bendir eindregið til þess að því hafi verið ætluð víðtækari dreifing en svo.

Þess skal loks getið að áhersla á hlutverk Fjármálaeftirlitsins við að auka traust og trúverðugleika íslenska fjármálamarkaðarins virðist hafa átt samleið með áhersluatriðum sitjandi ríkisstjórna, sbr. umfjöllun í kafla 5.

16.12.2 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Frá árinu 2005 var í gildi heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að birta opinberlega niðurstöður í málum og athugunum. Þessi heimild var þó bundin við ákvæði laga um verðbréfaviðskipti og því hafði Fjármálaeftirlitið ekki lagaheimild til að birta ákvarðanir er lutu að brotum fjármálafyrirtækja á öðrum lögum. Á sama tíma skilgreindi Fjármálaeftirlitið það sem hlutverk sitt að auka trúverðugleika íslenska fjármálamarkaðarins og íslenskra fjármálafyrirtækja, m.a. með samskiptum við fjölmiðla.

16.13 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um störf Fjármálaeftirlitsins

Samkvæmt 4. tölul. 1. gr. laga nr. 142/2008 var rannsóknarnefnd Alþingis m.a. falið að leggja mat á hvernig staðið hefði verið að eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi á síðustu árum. Það er niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að mikið hafi skort á að Fjármálaeftirlitið væri í stakk búið til þess að sinna eftirliti með fjármálafyrirtækjunum á viðhlítandi hátt síðustu árin fyrir fall bankanna. Þar veldur mestu að ráðstöfunarfé Fjármálaeftirlitsins var ónógt. Ef litið er til rekstrarkostnaðar stofnunarinnar og tekna hennar fram til ársins 2006 er ljóst að vöxtur stofnunarinnar hefur ekki verið nægjanlegur samanborið við vöxt íslenska fjármálakerfisins, flókin eignatengsl á fjármálamarkaði, aukin umsvif eftirlitsskyldra aðila erlendis svo og aukin verkefni sem lögð voru á stofnunina. Ábyrgð á því að Fjármálaeftirlitið fékk ekki

354. Athugasemd Jóns Sigurðssonar birtist á vefsíðunni eyjan.is 16. febrúar 2009 og er aðgengileg á hlekknum: http://eyjan.is/silfuregils/2009/02/16/5100.

meiri fjármuni en raun bar vitni liggur að mati rannsóknarnefndar Alþingis hjá stjórnendum Fjármálaeftirlitsins þar sem þeir óskuðu sjálfir ekki eftir nægum fjárveitingum. Reyndi þannig ekki á hvort löggjafinn var reiðubúinn að breyta fjárhæð eftirlitsgjalda þannig að stofnunin fengi nægar ráðstöfunartekjur. Með þessu er þó ekki verið að segja að ábyrgð viðskiptaráðherra og Alþingis hafi engin verið.

Augljós afleiðing þess að Fjármálaeftirlitið hafði of litlar tekjur var að fjölgun starfsmanna hélt ekki í við mikinn vöxt fjármálakerfisins og aukin verkefni sem því voru samfara. Starfsmannavelta hjá stofnuninni var töluverð, þó einkum innan tveggja sviða, lánasviðs og verðbréfasviðs. Starfsreynsla starfsmanna var lítil og starfsaldur fór ört lækkandi. Í því sambandi er vert að geta þess að meðalstarfsaldur á lánasviði og verðbréfasviði var í lok þess tímabils sem athugun rannsóknarnefndar beindist að aðeins um þrjú til fjögur ár. Allt eru þetta atriði sem takmörkuðu mjög getu Fjármálaeftirlitsins til þess að hafa virkt eftirlit með fjármálastofnunum og veita þeim nauðsynlegt taumhald.

Ýmis merki þess að Fjármálaeftirlitið hafi verið undirfjármagnað og undirmannað má sjá á rekstri stofnunarinnar. Ef bornar eru saman upplýsingar um beitingu heimilda og úrræða Fjármálaeftirlitsins og upplýsingar um starfsmannaveltu og lækkandi starfsaldur hjá Fjármálaeftirlitinu eftir því sem líður á tímabilið sem er til skoðunar verður séð að virkni starfseminnar virðist dragast saman einmitt á þeim tíma þegar starfsmannaveltan er mest. Þannig fækkar útsendum bréfum Fjármálaeftirlitsins þar sem gerðar eru athugasemdir og kröfur um úrbætur á starfsárinu 2005 til 2006. Álögðum dagsektum fækkar á árunum 2005 og 2006. Loks má nefna að vettvangsathugunum fækkar eftir því sem líður á tímabilið, en það kann þó einnig að stafa af breyttum áherslum í starfseminni.

Fjárskortur Fjármálaeftirlitsins hafði einnig þær afleiðingar að gerðar voru tiltölulegar fáar vettvangsathuganir. Þannig er ljóst í samanburði við danska fjármálaeftirlitið að hér á landi var varið hlutfallslega mun minni tíma í vettvangsathuganir. Hefur það verið til þess fallið að koma niður á gæðum eftirlitsins því vandaðar vettvangsathuganir eru bæði nauðsynlegur og afar mikilvægur þáttur í reglubundinni starfsemi Fjármálaeftirlitsins þar sem í þeim er hægt að leggja mat á fjárhagsstöðu viðkomandi fyrirtækis og eftirfylgni þess við reglur, svo og gæði innri ferla og kerfa og hæfni stjórnenda. Við vettvangsathuganir er einnig hægt að ganga úr skugga um hvort réttar upplýsingar hafi verið veittar í reglubundnum skýrsluskilum. Varnaðaráhrif og virðing fyrir Fjármálaeftirlitinu tengist því einnig að starfsmenn þess séu öðru hverju sýnilegir á vettvangi.

Allur vandi Fjármálaeftirlitsins verður þó ekki rakinn til hinna ónógu fjárveitinga. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að skort hafi á að í eftirlitsstörfum sínum sýndu starfsmenn Fjármálaeftirlitsins nægilega festu og ákveðni við úrlausn og eftirfylgni mála. Í þeim skýrslum, sem gerðar voru eftir vettvangsheimsóknir og nefndin hefur tekið til umfjöllunar, skorti stundum á að Fjármálaeftirlitið tæki á rökstuddan hátt af skarið í niðurstöðum sínum. Þetta á ekki síst við í málum þar sem skýra hefur þurft hugtökin yfirráð og fjárhagsleg tengsl við beitingu reglna um stórar áhættur. Í þeim tilvikum, aftur á móti, þegar tekið var af skarið og talið að ákveðnir gerningar færu í bága við lög, voru þess hins vegar dæmi að í slíkum málum hafi verið látið við það sitja að senda skriflegar athugasemdir til fjármálafyrirtækisins án þess að málinu hafi þá jafnframt verið komið í lögformlegan farveg. Ekki er úti-

lokað að í veigaminni málum geti Fjármálaeftirlitið beitt því úrræði að gefa fjármálafyrirtækjum kost á að leiðrétta minni háttar mistök með óformlegum hætti. Rannsóknarnefnd telur þó að ganga verði almennt út frá því að samkvæmt þeim lögum er Fjármálaeftirlitið starfar eftir beri því að setja málið samhliða eða fljótlega á eftir í lögformlegan farveg til að tryggja að hægt sé að fylgja málinu eftir með þvingunarúrræðum og eftir atvikum viðurlögum sinni fjármálafyrirtækið ekki tilmælum um úrbætur. Þess eru dæmi að mál er snerta ætluð brot á reglum um stórar áhættur hafi lengi verið í óformlegum farvegi, ýmist þar sem þau eru látin liggja óhreyfð eða bréfaskipti hafa staðið yfir við fjármálafyrirtæki þar sem af hálfu Fjármálaeftirlitsins hefur verið leitast við að færa mál til betri vegar með óformlegum hætti. Viðbrögð viðkomandi fjármálafyrirtækja við slíkri nálgun Fjármálaeftirlitsins við eftirlit með fjármálastarfsemi hafa í vissum tilvikum hvorki verið skjót né snurðulaus, eftir því sem ráða má af gögnum og upplýsingum rannsóknarnefndar. Finnast bæði dæmi um verulegan drátt á úrbótum og/eða mótþróa í því sambandi, þar sem fjármálafyrirtæki hafa lýst yfir ólíkum eða gagnstæðum skilningi á skyldum sínum í andstöðu við hinar óformlegu athugasemdir og eftirgang Fjármálaeftirlitsins, án þess að stofnunin hafi í þeim tilvikum talið slíka aðstöðu tilefni til að breyta um nálgun og beita þá fullum fetum þeim lögbundnu úrræðum til þvingunar og fylgni við lög og reglur um fjármálastarfsemi sem stofnunin hefur á að skipa. Þetta hefur haft í för með sér að eftirlitsskyldir aðilar hafa í sumum tilvikum komist upp með það í framkvæmd að stórar áhættuskuldbindingar hafa verið færðar í bækur þeirra í andstöðu við lög að mati Fjármálaeftirlitsins, ýmist til lengri eða skemmri tíma. Loks verður að halda því til haga að ekki var hægt að líta á mörg brotanna sem minni háttar. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis eru þetta ótækir stjórnsýsluhættir sem ganga í bága við lögboðna málsmeðferð.

Fjármálaeftirlitið *skal* krefjast þess að úr sé bætt *innan hæfilegs frests*, komi í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgi ekki lögum og öðrum reglum sem gilda um starfsemi hans, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þessi regla er áréttuð í 3. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki þar sem fram kemur að Fjármálaeftirlitið geti veitt fjármálafyrirtæki frest til að koma skuldbindingum sínum sem fara gegn 1. mgr. sömu lagagreinar í lögmætt horf. Aðfinnsluvert er að mati rannsóknarnefndar Alþingis að þessari málsmeðferð hafi ekki kerfisbundið verið beitt í málum út af brotum á reglum um stórar áhættuskuldbindingar. Eins og nánar er vikið að í kafla 8.6 getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn 1. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 varðandi stórar áhættuskuldbindingar, sbr. 9. tölul. 1. mgr. 110. gr. sömu laga. Hið sama gildir ef skuldbindingum er ekki komið í lögmætt horf innan þeirra tímamarka sem Fjármálaeftirlitið hefur gefið viðkomandi samkvæmt 3. mgr. 30. gr. sömu laga. Ef um meiri háttar brot er að ræða gegn reglum um stórar áhættuskuldbindingar getur aðili bakað sér refsiábyrgð í formi sekta eða fangelsis allt að tveimur árum, liggi ekki þyngri refsing við samkvæmt öðrum lögum, sbr. 7. tölul. 1. mgr. 112. gr. b laga nr. 161/2002. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998 ber Fjármálaeftirlitinu að vísa málum til lögreglu ef um meiri háttar brot er að ræða, en það eru brot er lúta að verulegum fjárhæðum, eða ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots, sbr. 2. mgr. 112. gr. d laga nr. 161/2002. Þar sem málum var ekki alltaf komið í lögformlegan farveg var ekki lagður

grundvöllur að því að hægt væri að beita þvingunarúrræðum eða framangreindum viðurlögum í þeim. Skorti því slagkraft í störf eftirlitsins.

Þá er röng forgangsröðun einnig hluti af vanda Fjármálaeftirlitsins. Þótt unnið hafi verið að endurbótum og uppbyggingu á upplýsingakerfum Fjármálaeftirlitsins frá árinu 2006 er það mat rannsóknarnefndar Alþingis að leggja hefði átt miklu meiri áherslu á að koma upp þróuðum upplýsingakerfum hjá stofnuninni. Viðvarandi fjárhagslegt eftirlit, sem sinnt er með gagnaöflun frá eftirlitsskyldum aðilum, gagnaúrvinnslu og mati sérfræðinga á innkomnum gögnum, kemur ekki að fullum notum nema stofnunin hafi bæði yfir að ráða þróuðum upplýsingakerfum og sérfræðingum til úrvinnslu upplýsinganna. Þar sem mikið hefur skort á að Fjármálaeftirlitið hafi haft yfir að ráða tæknilegri þekkingu og búnaði til þess að vinna vönduð og yfirgripsmikil yfirlit yfir stöðu og þróun einstakra fjármálafyrirtækja úr gagnagrunnum sínum hefur Fjármálaeftirlitið í raun ekki haft þá nauðsynlegu yfirsýn yfir starfsemi fjármálafyrirtækjanna sem brýn þörf var á. Þau vandamál sem Fjármálaeftirlitið hefur átt í við krefjandi úrvinnslu upplýsinga úr kerfum sínum hafa án efa komið mjög niður á getu þess við að rækja starfsskyldur sínar við að hafa eftirlit með og taumhald á fjármálafyrirtækjunum sem féllu haustið 2008.

Síðla árs 2007 var settur á fót vinnuhópur innanhúss í Fjármálaeftirlitinu, svokallaður viðbúnaðarhópur. Á því tímabili sem viðbúnaðarhópurinn starfaði átti sér stað töluverð upplýsingasöfnun hjá Fjármálaeftirlitinu umfram það sem venjulegt var. Sérstaka athygli vekur að ekki verður séð að þær ályktanir sem dregnar voru af upplýsingasöfnun viðbúnaðarhópsins hafi verið afgerandi gagnrýnar. Stjórnendur Fjármálaeftirlitsins töldu ekki að nein meiri háttar vandræði steðjuðu að bönkunum fram eftir árinu 2008. Rannsóknarnefnd Alþingis telur ljóst að viðbúnaðarhópur Fjármálaeftirlitsins og stjórnendur þess hafi ekki metið ástandið rétt og verið mun bjartsýnni en tilefni var til. Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, telur að þetta hafi gerst m.a. vegna þess að um dulið ofmat á eigin fé fjármálafyrirtækjanna hafi verið að ræða. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis notaðist Fjármálaeftirlitið einnig við gölluð álagspróf. Opinber upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins um stöðu bankanna litaðist mjög af því að niðurstöður álagsprófa gáfu til kynna að bankarnir stæðu traustum fótum. Gölluð álagspróf Fjármálaeftirlitsins og veittu bæði markaðnum og Fjármálaeftirlitinu sjálfu falskt öryggi.

16.14 Seðlabanki Íslands

16.14.1 Hlutverk Seðlabankans

Í þessum kafla verður veitt stutt yfirlit yfir meginstarfsskyldur Seðlabanka Íslands að því leyti sem honum er að lögum falið hlutverk sem eftirlitsaðili með fjármálafyrirtækjum og fjármálamarkaðnum. Umfjöllunin hér afmarkast við þennan þátt í störfum Seðlabankans. Í öðrum köflum skýrslunnar er síðan vikið að stöðu og hlutverki Seðlabanka Íslands að öðru leyti, þ.á m. að störfum og viðbrögðum bankans í aðdraganda að falli íslensku bankanna haustið 2008 og peningastefnu bankans á síðustu árum.

Seðlabanki Íslands var stofnaður með lögum árið 1961 og hóf starfsemi sína 7. apríl 1961.[355] Núgildandi lög um Seðlabankann eru sem fyrr segir

355. „Aðdragandi að stofnun Seðlabankans og nokkur atriði úr sögu bankans“, http://www.sedlabanki.is.

„Meginmarkmið Seðlabanka Íslands er að stuðla að stöðugu verðlagi. Með samþykki forsætisráðherra er Seðlabankanum heimilt að lýsa yfir tölulegu markmiði um verðbólgu.“

Ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands.

lög um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001. Í 1. mgr. 3. gr. laganna er meginmarkmiði bankans sagt vera að stuðla að stöðugu verðlagi, sbr. tilvitnun til ákvæðisins á spássíu hér til hliðar. Um tilvitnað meginmarkmið Seðlabankans sagði m.a. í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 36/2001:

> „Þar sem seðlabankar hafa í aðalatriðum aðeins eitt stjórntæki, þ.e. vexti, og geta því aðeins náð einu þjóðhagslegu markmiði til langs tíma er eðlilegt að meginmarkmið peningastefnunnar sé stöðugt verðlag.“[356]

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. skal Seðlabankinn stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum, enda telji hann það ekki ganga gegn meginmarkmiði sínu skv. 1. mgr. 3. gr. Í 4. gr. segir síðan að Seðlabankinn skuli sinna viðfangsefnum sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka, svo sem að varðveita gjaldeyrisvarasjóð og stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd. Um 4. gr. og verksvið Seðlabankans annars vegar en Fjármálaeftirlitsins hins vegar sagði m.a. í því frumvarpi sem varð að lögum um Seðlabankann:

> „Áherslan á virkt og öruggt fjármálakerfi er í samræmi við þá auknu áherslu, sem lögð er á það í seðlabönkum flestra landa, að stuðla að öryggi fjármálakerfisins, þ.e. að tryggja fjármálastöðugleika. Þetta er vaxandi viðfangsefni í Seðlabanka Íslands og nauðsynlegt þykir að kveða sérstaklega á um það í lögunum. Í þessu felst ekki að bankinn feti sig inn á verksvið Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið hefur hlutverki að gegna sem skilgreint er í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Það byggist m.a. á því að fylgjast með því að stofnanir sem sæta eftirliti Fjármálaeftirlitsins starfi í samræmi við lög og reglur sem um starfsemina gilda. Athygli Seðlabankans beinist ekki að þessu og síður að einstökum stofnunum en verkefni Fjármálaeftirlitsins. Seðlabankinn beinir fyrst og fremst sjónum að hinu þjóðhagslega umhverfi fjármálakerfisins og að fjármálakerfinu í heild, styrk þess og veikleikum. Bankinn leitast við að stuðla að öryggi fjármálakerfisins.“[357]

16.14.2 Stjórnsýsluleg staða Seðlabankans

Seðlabankinn er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins, sbr. 1. gr. laga nr. 36/2001. Lögunum var sem fyrr segir ætlað að gera bankann sjálfstæðari en áður.[358] Samkvæmt 22. gr. er yfirstjórn bankans í höndum forsætisráðherra og bankaráðs svo sem fyrir er mælt í lögunum. Bankastjórn ber hins vegar ábyrgð á rekstri bankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum sem ekki eru falin öðrum í lögunum.[359] Í bankastjórn sitja þrír bankastjórar og er einn þeirra formaður bankastjórnar. Forsætisráðherra skipar formanninn og aðra bankastjóra til sjö ára í senn, sbr. 23. gr. Bankaráð er skipað sjö fulltrúum sem kjörnir eru hlutbundinni kosningu af Alþingi, sbr. 26. gr. Bankaráð hefur eftirlit með því að Seðlabankinn starfi í samræmi við þau lög sem um starfsemina gilda og sinnir að öðru leyti þeim tilteknu verkefnum sem talin eru upp í 28. gr. laganna.

356. Alþt. 2000-01, A-deild, bls. 4567. Nánar er fjallað um vaxtaákvarðanir Seðlabankans og áhrif þeirra á verðbólgu í kafla 4.
357. Alþt. 2000-01, A-deild, bls. 4570-4571.
358. Alþt. 2000-01, A-deild, bls. 4565-4566.
359. Áréttað skal að hér er miðað við það stjórnskipulag bankans sem gilti fram til gildistöku laga nr. 5/2009.

Samkvæmt 35. gr. eru bankaráðsmenn, bankastjórar og aðrir starfsmenn Seðlabankans bundnir þagnarskyldu sem þar er nánar útfærð. Þar kemur einnig m.a. fram að Seðlabankinn skuli veita Fjármálaeftirlitinu allar upplýsingar sem bankinn býr yfir og nýtast kunna í starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Skulu stofnanirnar gera með sér samstarfssamning þar sem m.a. er kveðið nánar á um samskipti þeirra.

Starfsemi bankans, á þeim tíma sem hér er til rannsóknar, skiptist í sex meginsvið auk innri endurskoðunar og skrifstofu bankastjórnar: (1) Alþjóða- og markaðssvið, (2) Bókhaldssvið, (3) Fjármálasvið, (4) Hagfræðisvið, (5) Rekstrarsvið, (6) Upplýsingasvið.[360]

16.14.3 Úrræði Seðlabankans samkvæmt lögum nr. 36/2001

Í III. kafla laga nr. 36/2001 er fjallað um innlend viðskipti. Samkvæmt kaflanum hefur Seðlabankinn ýmsar heimildir, sbr. einkum eftirfarandi:

1) *Lánsviðskipti, sbr. 6.-10. gr.* Samkvæmt 6. gr. tekur Seðlabankinn við innlánum frá innlánsstofnunum og samkvæmt 1. mgr. 7. gr. getur hann veitt þeim lánastofnunum, sem geta átt innlánsviðskipti við bankann, lán með kaupum á verðbréfum eða á annan hátt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar. Skal hann setja nánari reglur um viðskipti sín samkvæmt ákvæðinu.[361] Þegar sérstaklega stendur á, og Seðlabankinn telur þess þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins, getur hann jafnframt veitt lánastofnunum í lausafjárvanda 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, sbr. 2. mgr. 7. gr.[362] Samkvæmt 10. gr. ákveður Seðlabankinn vexti af innlánum við bankann, af lánum sem hann veitir og af verðbréfum sem hann gefur út skv. 9. gr.
2) *Bindiskylda, sbr. 11. gr.* Samkvæmt 11. gr. er Seðlabankanum heimilt að ákveða að lánastofnanir skuli eiga fé á bundnum reikningi í bankanum. Honum er einnig heimilt að ákveða að tiltekinn hluti aukningar innlána eða ráðstöfunarfjár við hverja stofnun skuli bundinn á reikningi í bankanum. Enn fremur er honum heimilt að ákveða að verðbréfasjóðir skuli eiga fé á bundnum reikningi í bankanum. Skal bankinn setja nánari reglur um grundvöll og framkvæmd bindingar samkvæmt 11. gr.[363]
3) *Reglur um lausafjárstöðu, sbr. 12. gr.* Samkvæmt 12. gr. er Seðlabankanum heimilt að setja reglur um lágmark eða meðaltal lauss fjár lánastofnana sem þeim ber ætíð að hafa yfir að ráða í þeim tilgangi að mæta fyrirsjáanlegum og hugsanlegum greiðsluskuldbindingum á tilteknu tímabili.[364]
4) *Reglur um gjaldeyrisjöfnuð, sbr. 13. gr.* Samkvæmt 13. gr. er Seðlabankanum heimilt að setja lánastofnunum reglur um gjaldeyrisjöfnuð.[365]

360. Ársskýrsla Seðlabanka Íslands 2008, bls. 37.
361. Nánar er fjallað um regluleg lánsviðskipti Seðlabankans við innlánsstofnanir í kafla 4.
362. Nánar er að þessu hlutverki bankans vikið í kafla 20.
363. Gildandi reglur að þessu leyti eru reglur um bindiskyldu nr. 373/2008 frá 15. apríl 2008. Í kafla 18 er rætt nánar um bindiskyldu í tengslum við Icesave reikninga Landsbanka Íslands hf.
364. Gildandi reglur að þessu leyti eru reglur um lausafjárhlutfall nr. 317/2006 frá 25. apríl 2006. Um samspil lausafjáreftirlits gistiaðildarríkis og heimaaðildarríkis á grundvelli EES-reglna er fjallað í kafla 15.6.
365. Gildandi reglur að þessu leyti eru reglur um gjaldeyrisjöfnuð nr. 577/2008 frá 4. júní 2008. Nánar er vikið að útfærslu á reglum um gjaldeyrisjöfnuð lánastofnana í kafla 4 og að gjaldeyrisviðskiptum í kafla 13.

Í IV. kafla laga nr. 36/2001 er fjallað um gengismál, gjaldeyrismarkað og erlend viðskipti. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. verslar Seðlabankinn með erlendan gjaldeyri, hefur milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og stundar önnur erlend viðskipti sem samrýmast markmiðum og hlutverki bankans. Að fengnu samþykki forsætisráðherra ákveður bankinn hvaða stefna skuli gilda um ákvörðun á verðgildi íslensku krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum, sbr. 2. mgr. 18. gr. Þá setur bankinn reglur um starfsemi skipulegra gjaldeyrismarkaða eftir því sem kveðið er á um í lögum um gjaldeyrismál, sbr. 3. mgr. 18. gr. Samkvæmt 20. gr. varðveitir Seðlabankinn gjaldeyrisvarasjóð í samræmi við markmið og hlutverk bankans og er bankanum heimilt að taka lán til að efla gjaldeyrisvarasjóðinn.[366]

Í VI. og VIII. kafla laga nr. 36/2001 eru Seðlabankanum tryggðar heimildir til upplýsingaöflunar til að geta sinnt hlutverki sínu sem og úrræði til að knýja lánastofnanir til fylgni við reglur bankans. Þannig segir í 29. gr. að til að sinna hlutverki sínu skv. 3. og 4. gr. geti bankinn milliliðalaust aflað upplýsinga frá þeim sem eru í viðskiptum við bankann skv. 6. gr., sbr. 7. gr., auk fyrirtækja í greiðslumiðlun og annarra fyrirtækja eða aðila sem lúta opinberu eftirliti með starfsemi sinni, sbr. lög nr. 87/1998. Þá skal öllum skylt að láta Seðlabankanum í té þær upplýsingar sem hann þarf á að halda til hagskýrslugerðar. Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. er Seðlabankanum heimilt að beita lánastofnanir og verðbréfasjóði viðurlögum í formi dagsekta sem ákveðnar eru samkvæmt reglum sem settar eru af bankastjórn með samþykki bankaráðs, sbr. reglur um beitingu viðurlaga í formi dagsekta nr. 389/2002, hlíti þær ekki reglum bankans um bindiskyldu, laust fé og gjaldeyrisjöfnuð. Ákvörðun um dagsektir má kæra til ráðherra. Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. er Seðlabankanum enn fremur heimilt að beita þá aðila viðurlögum í formi dagsekta sem vanrækja að veita bankanum upplýsingar sem hann á rétt á samkvæmt lögunum eða veita bankanum vísvitandi rangar upplýsingar.

Til þess að sinna hlutverki sínu skv. 3. og 4. gr., sem fjallað hefur verið um hér að framan, getur Seðlabanki Íslands á grundvelli 1. mgr. 29. gr. laganna aflað milliliðalaust upplýsinga frá þeim sem eru í viðskiptum við bankann skv. 6. gr., sbr. 7. gr., auk fyrirtækja í greiðslumiðlun og annarra fyrirtækja eða aðila sem lúta opinberu eftirliti með starfsemi sinni, sbr. lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.[367]

16.14.4 Úrræði Seðlabankans samkvæmt öðrum lögum

Í 2. gr. laga um gjaldeyrismál nr. 87/1992 var, á þeim tíma sem rannsóknin tekur til, kveðið á um þá meginreglu að gjaldeyrisviðskipti vegna inn- og útflutnings vöru og þjónustu skyldu vera óheft, svo og fjármagnshreyfingar og gjaldeyrisviðskipti vegna þeirra, nema annað væri ákveðið í lögum. Í lögunum voru síðan ýmsar undantekningar, sbr. t.d. 3. gr. um að Seðlabankanum væri heimilt að ákveða, að höfðu samráði við viðskiptaráðuneytið, að takmarka eða stöðva í allt að sex mánuði tiltekna flokka fjármagnshreyfinga ef skammtímahreyfingar fjármagns til og frá landinu yllu að mati bankans óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Í 4. og 5. gr. er ráðherra þá eins og nú jafnframt heimilað að gera tilteknar undantekningar sem Seðlabankinn getur síðan veitt undanþágur frá skv. 7. gr. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. er öðrum aðilum

366. Nánar er fjallað um gjaldeyrisvarasjóð Seðlabankans og eflingu hans í kafla 4.
367. Nánar er fjallað um þessa heimild bankans í kafla 20.

en Seðlabankanum óheimilt að hafa milligöngu um gjaldeyrisviðskipti hér á landi nema hafa til þess heimild í lögum eða samkvæmt ákvæðum í alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að eða hafa fengið til þess leyfi frá Seðlabankanum. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. setur Seðlabankinn nánari reglur um skilyrði fyrir gjaldeyrisviðskiptum slíkra aðila þar sem m.a. skal kveða á um reglulega upplýsingagjöf til Seðlabankans. Samkvæmt 14. gr. er skylt að veita Seðlabankanum allar þær upplýsingar um gjaldeyrisviðskipti sem hann kann að óska eftir til að hann geti sinnt nauðsynlegu eftirliti og hagskýrslugerð. Þá er bankanum heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd gjaldeyrisviðskipta svo sem um skráningar- og tilkynningarskyldu vegna reikninga innlendra aðila í erlendum innlánsstofnunum, framlagningu gagna og almenna upplýsingagjöf.

Ýmis ákvæði annarra laga varða Seðlabankann. Þar má t.d. nefna lög um öryggi greiðslufyrirmæla í greiðslukerfum nr. 90/1999, sem mæla m.a. fyrir um að Seðlabanki Íslands geri tillögu til ráðherra um greiðslukerfi sem hann telur að fullnægi ákvæðum laganna (sbr. 3. gr.). Þá má einnig nefna lög um gjaldmiðil Íslands nr. 22/1968, sem mæla m.a. fyrir um seðlaútgáfu og myntsláttu bankans og einkarétt hans til slíks, sbr. og 5. gr. seðlabankalaganna sjálfra um það efni. Auk þess má benda á 10. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, um mánaðarlega birtingu Seðlabankans á vöxtum af óverðtryggðum og verðtryggðum útlánum og dráttarvöxtum. Fleiri lög mætti hér nefna en látið verður staðar numið.

16.14.5 Erlent samstarf

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 36/2001 annast Seðlabankinn samskipti og viðskipti við alþjóðlegar stofnanir á starfssviði sínu í umboði ríkisstjórnarinnar eða eftir því sem honum er falið með lögum. Samkvæmt 2. mgr. 21. gr. fer Seðlabankinn með fjárhagsleg tengsl við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn fyrir hönd ríkisins og skipar forsætisráðherra einn mann til að taka sæti í sjóðsráði sjóðsins. Í 3. mgr. 21. gr. segir loks að Seðlabankanum sé jafnframt heimilt að eiga aðild að öðrum alþjóðlegum stofnunum enda samrýmist það hlutverki hans sem seðlabanka.

Seðlabankinn á í samstarfi við ýmsar alþjóðlegar stofnanir á grundvelli 21. gr., t.a.m. Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, sbr. orðalag 21. gr., en einnig t.d. Alþjóðagreiðslubankann í Basel og Efnahags- og framfarastofnunina (OECD). Ekki er talin ástæða til að rekja þetta starf hér í smáatriðum, en að alþjóðasamstarfi um viðlagaæfingar og viðbúnað verður vikið síðar.[368]

16.14.6 Eftirlitshlutverk Seðlabankans

16.14.6.1 Inngangur

Eftirlitshlutverk Seðlabankans er nokkuð annars eðlis en Fjármálaeftirlitsins enda lýtur meginhlutverk hans að því að stuðla að stöðugu verðlagi en ekki að eftirliti með einstökum fyrirtækjum. Viðfangsefni bankans á sviði fjármálastöðugleika lúta þó að nokkru leyti að eftirliti með einstökum fyrirtækjum og minna þannig á verkefni Fjármálaeftirlitsins, sbr. t.d. heimildir bankans til að setja reglur um lágmark lausafjár og gjaldeyrisjöfnuð og fylgja þeim síðan eftir með viðurlögum. Hér á eftir verða framkvæmd þessara viðfangsefna á

368. Nánari upplýsingar um alþjóðlegt samstarf Seðlabankans má m.a. nálgast á vefsíðu bankans, sbr. http://www.sedlabanki.is/?PageID=508.

sviði fjármálastöðugleika gerð skil, sem og tengdum atriðum, en ekki er vikið að framkvæmd peningastefnunnar og hinum almennari hlutverkum bankans við að viðhalda stöðugu verðlagi.[369] Að peningastefnunni er vikið í kafla 4.5.

16.14.6.2 Almennt um viðfangsefni Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika

Líkt og fyrr var rakið skal Seðlabankinn, auk meginverkefnisins við að stuðla að stöðugu verðlagi, sinna viðfangsefnum sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka, svo sem að varðveita gjaldeyrisvarasjóð og stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd, sbr. 4. gr. laga nr. 36/2001. Bankinn skal m.ö.o. sinna viðfangsefnum sem varða fjármálastöðugleika.[370] Um þessi viðfangsefni er sérstaklega fjallað í bankastjórnarsamþykkt um viðfangsefni Seðlabanka Íslands á sviði fjármálastöðugleika frá 27. nóvember 2006.[371] Þar er fyrst vísað um lagagrundvöll til ofangreindrar 4. gr. laga nr. 36/2001, sem og 7. gr. (sérstakar lánveitingar vegna lausafjárvanda), 12. gr. (lausafjárkröfur), 13. gr. (gjaldeyrisjöfnuður) og 35. gr. (samstarf við Fjármálaeftirlitið). Þar er síðan talið upp hvernig bankinn sinnir viðfangsefnum sínum á þessu sviði, en það gerir hann m.a. með eftirfarandi hætti:

Umgjörð og eftirlit:

- Með setningu reglna um lágmark eða meðaltal lauss fjár lánastofnana og reglna um gjaldeyrisjöfnuð lánastofnana og eftirliti með því að þeim sé fylgt.
- Með setningu reglna um starfsemi greiðslu- og uppgjörskerfa og með kerfislegu eftirliti með þeim. […]

Greining og kynning:

- Með útgáfu ritsins Fjármálastöðugleika. […]

Samstarf:

- Með samstarfi við Fjármálaeftirlitið á grundvelli samstarfssamnings, aðrar innlendar stjórnarstofnanir og fjármálafyrirtæki til að þróa fjármálakerfið og styrkja hæfni þess til að mæta áföllum. […]

Viðlagamál:

- Með nauðsynlegum viðbúnaði til þess að reyna að fyrirbyggja og/eða bregðast við lausafjárvanda sem felur í sér kerfisáhættu, sbr. bankastjórnarsamþykkt þar um.[372]
- Með reglulegum viðlagaæfingum í samstarfi við Fjármálaeftirlitið og önnur stjórnvöld eftir atvikum.[373]

Samkvæmt bankastjórnarsamþykktinni sinnir *fjármálasvið* bankans þessum viðfangsefnum og nýtur aðstoðar annarra sviða eftir því sem við á. Loks er þar mælt fyrir um svonefnda fjármálastöðugleikafundi, þ.e. fundi um stöðugleika fjármálakerfisins sem bankastjórn efnir til innan bankans eigi sjaldnar en fjórum sinnum á ári. Fundinn sitja m.a. framkvæmdastjóri fjármálasviðs og nánustu samstarfsmenn hans, aðalhagfræðingur og staðgengill hans, auk bankastjórnar. Á fundunum skal kynnt greining á umhverfi, stöðu og áhættu

369. Að þessum þáttum er m.a. vikið í kafla 4.
370. Ársskýrsla Seðlabanka Íslands 2008, bls. 3.
371. Samþykktin er aðgengileg á vefsíðu bankans, http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4938.
372. Nánar er um viðbúnaðaráætlun Seðlabankans fjallað í kafla 20.
373. Í kafla 19 er stuttlega fjallað um norrænu viðlagaæfinguna sem haldinn var 20. til 25. september 2007.

fjármálastofnana, fjármálamarkaða og greiðslu- og uppgjörskerfa. Í kafla 19.7 er fjallað um þær upplýsingar sem Seðlabanki Íslands hafði aðgang að um stórar áhættuskuldbindingar og um möguleika hans á þeim grundvelli að rækja lögboðið hlutverk sitt að varðveita fjármálastöðugleika.

Hér á eftir verður vikið að nokkrum framangreindra viðfangsefna. Fyrst verður hins vegar stuttlega fjallað um umrætt fjármálasvið, starfsmannafjölda þar og tengd atriði.

16.14.6.3 Skipulag fjármálasviðs, starfsmannafjöldi og kostnaður

Fjármálasviðið varð til í upphafi árs 2001 þegar gerðar voru breytingar á skipulagi Seðlabankans.[374] Starfsemi sviðsins skiptist í þrjár einingar sem lúta að fjármálastöðugleika:

1) Fjármálakerfi – annast greiningu á fjármálafyrirtækjum og uppbyggingu fjármálakerfisins.
2) Greiðslukerfi – hefur yfirumsjón með mikilvægustu greiðslu- og uppgjörskerfum.
3) Viðbúnaður – sér um þróun og gerð álagsprófa og verkefni á sviði viðbúnaðarmála.[375]

Þá falla *fjárhirslur* einnig undir fjármálasvið. Þær annast útgáfu og meðferð seðla og myntar.[376] Þróun stöðugilda á fjármálasviði hefur verið með eftirfarandi hætti þegar dregnir eru frá starfsmenn *fjárhirslna* sem koma ekki með beinum hætti að framangreindum verkefnum á sviði fjármálastöðugleika. Til samanburðar eru einnig nefnd heildarstöðugildi í Seðlabankanum og launakostnaður bankans í heild (laun og launatengd gjöld í milljónum króna, námundað að einni milljón):[377]

Tafla 25. Þróun stöðugilda á fjármálasviði Seðlabanka Íslands

	Stöðugildi á fjármálasviði	*Stöðugildi í banka í heild*	*Launakostnaður Seðlabankans m. kr.*
2001	4,0	107,9	567
2002	4,8	110,4	662
2003	4,0	110,4	751
2004	5,0	107,3	804
2005	5,5	107,1	813
2006	6,0	101,8	890
2007	7,9	106,3	921
2008	8,0	115,6[1]	1.171

1. Hér eru ekki taldir með þeir starfsmenn sem sérstaklega voru ráðnir inn tímabundið til að sinna verkefnum vegna bankahrunsins.

Heimild: Seðlabanki Íslands.

Samkvæmt þessu höfðu stöðugildi á fjármálasviði tvöfaldast frá stofnun sviðsins til falls bankanna þrátt fyrir að heildarfjöldi starfsmanna bankans væri svipaður og áður. Á hitt er að líta að líkt og fyrr er rakið í tengslum við Fjármálaeftirlitið hafði bankakerfið margfaldast á sama tímabili. Þó vænt-

374. Ársskýrsla Seðlabanka Íslands 2001, bls. 47.
375. Ársskýrsla Seðlabanka Íslands 2008, bls. 37.
376. Ársskýrsla Seðlabanka Íslands 2008, bls. 37.
377. Ársskýrslur Seðlabanka Íslands 2001-2008.

Tafla 26. Starfsmannavelta á fjármálasviði Seðlabanka Íslands

	Fjöldi starfsmanna í lok árs	*Meðalfjöldi starfsmanna*	*Hættir frá fyrra ári*	*Starfsmanna-velta, %*
2001	4	–	–	–
2002	5	4,5	0	0
2003	4	4,5	1	22
2004	5	4,5	1	22
2005	6	5,5	1	18
2006	6	6,0	0	0
2007	8	7,0	1	14
2008	8	8,0	0	0

Heimild: Seðlabanki Íslands.

anlega sé hæpið að reikna út starfsmannaveltu í tilviki svo lítils sviðs þá fer yfirlit um hana hér á eftir:[378]

Til samanburðar má geta þess að starfsmannavelta á hagfræðisviði bankans frá 2002-2008 virðist almennt hafa verið á bilinu 13-19%. Hversu marktækur sem útreikningur á starfsmannaveltu í svo fáum stöðugildum kann að vera er a.m.k. ljóst að nokkur hreyfing var á starfsmönnum sviðsins, sbr. m.a. þá staðreynd að aðeins einn af starfsmönnum þess árið 2008 var starfandi þar árið 2003.

16.14.6.4 Eftirlit með lausafjárstöðu

Með vísan til heimildar í 12. gr. laga nr. 36/2001 hefur Seðlabankinn sett reglur um lágmark lausafjár sem lánastofnunum ber ætíð að hafa yfir að ráða. Þær reglur sem voru í gildi við fall bankanna voru reglur um lausafjárhlutfall nr. 317/2006.[379] Með lausafjárhlutfalli er átt við hlutfallið á milli lausafjárkrafna og lausafjárskuldbindinga. Markmið reglnanna er að tryggja að lánastofnanir eigi ávallt nægt laust fé til að mæta fyrirsjáanlegum og hugsanlegum greiðsluskuldbindingum á tilteknu tímabili. Þeim er skylt að senda Seðlabankanum mánaðarlega sérstaka skýrslu um upplýsingar sem liggja til grundvallar útreikningi á lausafjárhlutfallinu (sbr. 8. gr.) og hlutfall krafna og skuldbindinga sem falla í gjalddaga eða breyta má í laust fé innan eins mánaðar og innan þriggja mánaða skal ekki vera lægra en 1.[380] Nái lausafjárhlutföll lánastofnunar ekki því lágmarki sem sett er fram í reglunum skal reikna dagsektir á þær fjárhæðir sem á vantar, sbr. 4. gr. reglnanna og 2. mgr. 37. gr. laga nr. 36/2001. Þá er eins og áður segir heimilt að beita dagsektum vegna vanrækslu á skýrsluskilum, sbr. 8. gr. reglnanna og 3. mgr. 37. gr. laga nr. 36/2001. Um dagsektir er nánar fjallað í reglum nr. 389/2002, um beitingu viðurlaga í formi dagsekta, en þar kemur m.a. fram að það er bankastjórn Seðlabankans sem leggur dagsektirnar á með sérstakri ákvörðun.

Samkvæmt framangreindu krefur Seðlabankinn lánastofnanir um mánaðarlegar upplýsingar um lausafjárstöðu sína og getur brugðist við með dagsektum sé lágmarki samkvæmt reglunum ekki mætt. Ekki er ljóst af árs-

378. Ársskýrslur Seðlabanka Íslands 2001-2008. Í ársskýrslunum er að vísu ekki fjallað um starfsmannaveltu en tölurnar voru fengnar með samanburði á nafnalista yfir starfsmenn sem birtist í hverri ársskýrslu.

379. Reglurnar voru að stofni til settar árið 1999 að fyrirmynd reglna þýska seðlabankans. Sbr. *Fjármálastöðugleiki 2008*, bls. 72. Frá 2002 til 2006 voru reglurnar í reglum nr. 386/2002, en núgildandi reglur nr. 317/2006 leystu þær af hólmi. Reglurnar má flokka sem megindlegar reglur eftir blandaðri fyrirmynd. Sbr. *Fjármálastöðugleiki 2008*, bls. 72.

380. *Fjármálastöðugleiki 2007*, bls. 81.

skýrslum Seðlabankans að hvaða marki þessum úrræðum hefur verið beitt enda er þar ekkert minnst á beitingu dagsekta. Rétt er þó að taka fram að í samanburði við heimildir Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum nr. 87/1998 eru heimildir Seðlabankans við lausafjáreftirlitið frekar takmarkaðar. Bankinn getur vissulega krafist upplýsinga og beitt dagsektum ef þær eru ekki veittar, en hefur t.a.m. ekki sérstaka heimild til vettvangskannana, t.d. til athugunar á því hvort uppgefnar upplýsingar séu réttar.

16.14.6.5 Eftirlit með gjaldeyrisjöfnuði

Með vísan til heimildar í 13. gr. laga nr. 36/2001 hefur Seðlabankinn sett reglur um gjaldeyrisjöfnuð. Gjaldeyrisjöfnuð má skilgreina sem mismun á gengisbundnum eignum og skuldbindingum innan og utan efnahagsreiknings og er hann því mælikvarði á gjaldeyrisáhættu lánastofnana. Markmið umræddra reglna er að takmarka gengisáhættu með því að koma í veg fyrir að gjaldeyrisjöfnuður fari fram úr tilteknum mörkum.[381] Þær reglur sem voru í gildi við fall bankanna voru reglur um gjaldeyrisjöfnuð nr. 577/2008 sem tóku gildi hinn 1. júlí 2008 og leystu af hólmi eldri reglur nr. 318/2006. Helsta breytingin með nýju reglunum var sú að hámarksmisvægi milli gengisbundinna eigna og skulda var þrengt úr 30% í 10%.[382] Samkvæmt 1. tl. 1. mgr. 4. gr. nýju reglnanna skal almennur gjaldeyrisjöfnuður þannig hvorki vera jákvæður né neikvæður um meira en nemur 10% af eiginfjárgrunni. Samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 4. gr. getur Seðlabankinn hins vegar veitt fyrirtæki heimild til að hafa sérstakan jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð utan við almennan gjaldeyrisjöfnuð, til varnar áhrifum af breytingum á gengi krónunnar á eiginfjárhlutfall.[383] Sjá nánari umfjöllun um gjaldeyrisjöfnuð fjármálastofnana í kafla 13. Lánastofnunum er gert að skila Seðlabankanum mánaðarlega skýrslum um gjaldeyrisjöfnuð, sbr. 5. gr.[384] Fari jöfnuðurinn fram úr mörkum skal lánastofnunin þegar grípa til aðgerða og skal hann vera innan tilskilinna marka eigi síðar en innan þriggja viðskiptadaga.[385] Takist það ekki er Seðlabankanum heimilt að reikna dagsektir á þá fjárhæð sem frávikið hefur orðið hæst, sbr. 2. mgr. 4. gr. reglnanna og 2. mgr. 37. gr. laga nr. 36/2001. Þá er Seðlabankanum jafnframt heimilt að beita dagsektum við vanrækslu á skýrsluskilum, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglnanna og 3. mgr. 37. gr. laga nr. 36/2001. Um dagsektir er sem fyrr segir nánar fjallað í reglum um beitingu viðurlaga í formi dagsekta nr. 389/2002.

Samkvæmt framangreindu krefur Seðlabankinn lánastofnanir um að veita a.m.k. mánaðarlegar upplýsingar um gjaldeyrisjöfnuð sinn og getur brugðist við með dagsektum ef mörkum framangreindra reglna er ekki mætt. Ekki er ljóst af ársskýrslum Seðlabankans að hvaða marki dagsektum hefur verið beitt, að hvaða marki heimildir fyrir sérstökum jákvæðum gjaldeyrisjöfnuði hafa verið veittar o.s.frv. Um heimildir Seðlabankans að þessu leyti má hins vegar svipað segja og um eftirlitið með lausafjárstöðu, þ.e. að þær eru ekki jafn rúmar og Fjármálaeftirlitið hefur til síns eftirlits.

381. *Fjármálastöðugleiki 2007*, bls. 81-82.
382. Ársskýrsla Seðlabanka Íslands 2008, bls. 66.
383. Nánar er fjallað um gjaldeyrisjöfnuð bankakerfisins í kafla 4.
384. Þar segir jafnframt að við sérstakar aðstæður geti Seðlabankinn krafist tíðari skýrsluskila.
385. *Fjármálastöðugleiki 2007*, bls. 82.

„Ársreikningar íslenskra fjármálafyrirtækja fyrir árið 2007, sérstaklega þriggja stærstu bankanna, sýna enn sem fyrr að þeir eru þróttmiklir. Eiginfjárstaða, arðsemi og lausafjárstaða þeirra er viðunandi. Álagspróf Fjármálaeftirlitsins (FME) og Seðlabankans staðfesta þetta."

Úr riti Seðlabankans, Fjármálastöðugleika 2008, útg. 8. maí 2008.

16.14.6.6 Álagspróf og viðlagaæfingar

Seðlabankinn hefur framkvæmt álagspróf í þeim tilgangi að kanna viðnámsþrótt fjármálafyrirtækja. Áföll eru þá sviðsett og niðurstöður álagsprófs síðan notaðar til að meta áhrif sviðsettra áfalla á lykilstærðir viðkomandi fyrirtækis. Í *Fjármálastöðugleika 2008* var tekið fram að á síðastliðnu ári hefði þróun álagsprófa innan Seðlabankans beinst að lausafjár- og útlánaáhættu, vikið er að þessum prófum í kafla 7. Sem fyrr segir fær Seðlabankinn m.a. mánaðarlegar upplýsingar um lausafjárstöðu innlánsstofnana og þegar þær upplýsingar berast er lausafjárstaðan álagsprófuð og næmnigreind.[386] Af opinberum gögnum Seðlabankans virðist mega ráða að bankinn hafi álitið lausafjárstöðuna viðunandi langt fram á árið 2008. Í *Fjármálastöðugleika 2008*, sem út kom þann 8. maí 2008, komu þannig fram þau sjónarmið sem vitnað er til hér á spássíu.[387]

Auk álagsprófa hefur Seðlabankinn haldið sameiginlegar viðlagaæfingar, bæði með Fjármálaeftirlitinu og með fjármálayfirvöldum á Norðurlöndum, sbr. framangreinda umfjöllun um Fjármálaeftirlitið og samstarfssamning Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Þá skal hér nefnt að í gildi er samkomulag á milli seðlabanka Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar um viðbrögð við fjármálaáfalli í banka sem starfar í fleiri en einu norrænu ríki.[388] Samkomulagið var undirritað í Stykkishólmi í júní 2003. Í því er m.a. gert ráð fyrir stofnun tengiliðahóps sem breytist í viðbragðshóp þegar fjármálaáföll eiga sér stað og er hópurinn ábyrgur fyrir því að koma með upplýsingar sem stjórnir seðlabankanna geta notað til þess að taka hugsanlegar ákvarðanir um lausafjáraðstoð eða aðrar aðgerðir.[389] Í kafla 19.3.2 er, eins og áður segir, fjallað um norrænu viðlagaæfinguna sem haldin var 20. – 25. september 2007.

16.14.6.7 Eftirlit með greiðslu- og uppgjörskerfum

Líkt og að framan greinir felast viðfangsefni Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika m.a. í setningu reglna um starfsemi greiðslu- og uppgjörskerfa og kerfislegu eftirliti með þeim, sbr. bankastjórnarsamþykktina frá 27. nóvember 2006. Um verkaskiptingu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins vegna eftirlits með greiðslu- og uppgjörskerfum er fjallað í 3. gr. samstarfssamnings stofnananna en ekki þykir sérstök ástæða til að fjalla frekar um þessa þætti hér.

16.14.6.8 Bindiskylda

Eins og áður var rakið hefur Seðlabankinn heimild í 11. gr. laga nr. 36/2001 til að ákveða að lánastofnanir skuli eiga fé á bundnum reikningi í bankanum. Bindiskyldan er af einhverjum ástæðum ekki talin til viðfangsefna á peningamálasviði í áðurnefndri bankastjórnarsamþykkt og fellur ekki undir fjármálasvið bankans heldur alþjóða- og markaðssvið (undir peningamálasvið fram til 2006). Seðlabankinn hefur sett slíkar reglur um bindiskyldu á grundvelli 11. gr. og þær reglur sem voru í gildi við fall bankanna voru reglur nr.

386. *Fjármálastöðugleiki 2008*, bls. 42.
387. *Fjármálastöðugleiki 2008*, bls. 4.
388 Samkomulagið er aðgengilegt á vefsíðu SÍ, sbr. http://www.sedlabanki.is/uploads/files/Afallasamkomulag.pdf.
389. Af eldra samstarfi norrænu seðlabankanna má nefna að þeir skipuðu árið 2000 sameiginlegan vinnuhóp um lausafjáráhættu í norrænum bankasamsteypum sem starfaði síðan til ráðgjafar fyrir bankastjórana. Sameiginleg viðlagaæfing hópsins með norrænu fjármálaeftirlitunum var haldin árið 2002. Sbr. *Fjármálastöðugleiki 2006*, bls. 91.

373/2008 sem tóku gildi hinn 21. apríl 2008 og leystu af hólmi eldri reglur nr. 879/2005. Með nýju reglunum var sú breyting gerð að skuldbindingar erlendra útibúa íslenskra banka mynduðu ekki lengur grunn bindingar. Um þetta sagði m.a. í frétt um breytingarnar á vefsíðu bankans hinn 25. mars 2008:

> „Tilgangur breytingarinnar er að samræma reglurnar þeim sem gilda hjá Evrópska Seðlabankanum svo sem verða má. Þótt tölur liggi ekki fyrir má ætla að breytingin létti talsvert á bindiskyldu þeirra banka sem starfrækja útibú erlendis.“[390]

Í umræddri frétt kom jafnframt fram að búist væri við því að þessar breytingar, og breytingar sem vörðuðu veðlán og innstæðubréf, myndu liðka nokkuð fyrir viðskiptum á fjármálamörkuðum. Ekki þykir annars ástæða til ítarlegrar umfjöllunar um reglurnar en þar kemur fram að bindiskylda fjármálafyrirtækja skuli sjá til þess að innstæða þeirra á viðskiptareikningi í Seðlabankanum sé að meðaltali á hverju binditímabili eigi lægri en tilkynnt bindifjárhæð en bregði út af því reiknar Seðlabankinn dagsektir, sbr. 2. mgr. 6. gr., sbr. og 2. mgr. 37. gr. laga nr. 36/2001. Þá er mælt fyrir um mánaðarleg skýrsluskil vegna bindiskyldunnar í 7. gr. reglnanna. Ekki er ljóst af ársskýrslum Seðlabankans hvort og þá að hvaða marki bankinn hefur þurft að grípa til úrræða vegna brots á bindiskyldu.[391]

„[…] mig minnir að bindiskyldan hafi […] kannski slagað hátt í 20 milljarða og ætli hún hafi ekki [verið] helminguð og þetta kannski hafi verið 10 milljarða spursmál í krónum. En þetta hafði engin áhrif lausafjárlega séð […]“

Skýrsla Jóns Þorsteins Oddleifssonar, forstöðumanns fjárstýringar Landsbanka Íslands, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. ágúst 2009, bls. 106.

16.14.7 Lánveitingar Seðlabankans

Líkt og áður greinir er fjallað um lánveitingar Seðlabankans til lánastofnana í 7. gr. laga nr. 36/2001. Hér verður ekki sérstaklega fjallað um þær almennu reglur sem gilda um lánveitingar bankans að öðru leyti en því að tekið skal fram að reglurnar voru nokkuð rýmkaðar á árinu 2008. Hinn 17. janúar 2008 voru þannig gerðar breytingar á reglum um viðskipti fjármálafyrirtækja við bankann sem stefndu að því að gefa fjármálafyrirtækjum færi á að nota fleiri tegundir verðbréfa með undirliggjandi tryggingum sem tryggingu í veðlánum og daglánum við Seðlabankann.[392] Hinn 25. mars 2008 tilkynnti bankinn síðan sem fyrr segir um breytingar á reglum bankans er vörðuðu veðlán, bindiskyldu og innstæðubréf, sem gerðar voru í því skyni að liðka fyrir viðskiptum á fjármálamörkuðum.[393] Hinn 22. ágúst 2008 voru núgildandi reglur um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands nr. 808/2008 síðan settar en þær fólu að sumu leyti í sér rýmkun á reglunum.[394] Í kafla 20 er fjallað nánar um beitingu Seðlabanka Íslands á 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 í tilefni af beiðni Glitnis banka um fyrirgreiðslu 25. september 2008.

16.14.8 Viðhorf Seðlabankans til stöðu bankanna og stærðar þeirra

Líkt og áður greinir sinnir Seðlabankinn m.a. viðfangsefnum sínum á sviði fjármálastöðugleika með útgáfu ritsins *Fjármálastöðugleiki*. Ritið kemur út einu sinni á ári og í því birtir Seðlabankinn greiningu sína á þáttum sem varða

390. Sbr. vefsíðu Seðlabankans, http://www.sedlabanki.is/?pageid=13&NewsID=1691.
391. Í kafla 18.0 er fjallað um að það hefði getað komið til álita að hóta beitingu bindiskyldu á innlán í útibúum íslenskra banka þannig að hagstæðara hefði verið fyrir þá að taka við innlánum í dótturfélög erlendis.
392. Ársskýrsla Seðlabanka Íslands 2008, bls. 63.
393. Ársskýrsla Seðlabanka Íslands 2008, bls. 65.
394. Sbr. ársskýrslu Seðlabanka Íslands 2008, bls. 67.

fjármálastöðugleika. Síðasta útgáfa ritsins fyrir hrun bankanna kom sem fyrr segir út 8. maí 2008. Þar var m.a. lýst þrengingum á alþjóðlegum lánamarkaði, sem reyna myndu á þrótt bankanna, en niðurstaðan var engu að síður óbreytt, þ.e. að fjármálakerfið væri í meginatriðum traust.[395] Þar sagði m.a., líkt og áður greinir, að ársreikningar þriggja stærstu bankanna 2007 sýndu að þeir væru þróttmiklir og eiginfjárstaða, arðsemi og lausafjárstaða væri viðunandi.[396] Þar var jafnframt sérstaklega vikið að fullyrðingum um að bankarnir væru orðnir of stórir. Um þær sagði:

> „Því hefur verið haldið fram að íslensku bankarnir séu orðnir of stórir. Það má til sanns vegar færa ef stórfellt fjármálaáfall yrði ekki umflúið og íslensk stjórnvöld stæðu ein að úrlausn áfalls sem tæki til bankarekstrar hérlendis sem og í öðrum löndum. Að öðru leyti ætti ekki að valda vanda að fyrirtæki velji sér starfsvöll þar sem þeim hentar og nýti hlutfallslega yfirburði, sbr. sjávarútveg og áliðnað, sem einnig eru með umsvif hér á landi langt umfram eigin þarfir landsins. Ísland er fullgildur þátttakandi á innri markaði Evrópusambandsins, þ.m.t. á innri markaðnum fyrir fjármálaþjónustu. Allt frá því að stefnan var mörkuð árið 1992 um innri markað fyrir vörur, þjónustu, fjármagn og vinnuafl hefur verið unnið að því að hann starfi sem ein heild. Hvatt hefur verið til viðskipta milli landa og aukinnar starfsemi yfir landamæri. Hvergi hefur verið hreyft hugmyndum um stærðarmörk á bankakerfi einstakra landa og beinlínis hefur verið lagst gegn fyrirstöðu við kaup erlendra fjárfesta á innlendum bönkum. Í senn má finna dæmi um lönd þar sem höfuðstöðvar banka eru að mestu leyti erlendis, sbr. Eystrasaltslöndin, og um hið gagnstæða, þar sem heimabankar eru umsvifamiklir í öðrum löndum, sbr. Ísland, Lúxemborg, Holland, Bretland, Danmörku og Írland.“[397]

Í niðurlagi álits bankans sagði síðan:

> „Á heildina litið er niðurstaða Seðlabankans enn sú að fjármálakerfið sé í meginatriðum traust. Íslenska bankakerfið uppfyllir kröfur sem gerðar eru til þess og stenst álagspróf sem Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn hafa gert.“[398]

Loks má nefna að það virðist jafnframt hafa verið mat Seðlabankans að umgjörð laga og eftirlits hér á landi væri með því besta sem gerðist, sbr. eftirfarandi umfjöllun í Fjármálastöðugleika 2006:

> „Á liðnum árum hafa stjórnvöld byggt upp trausta umgjörð laga, reglna og eftirlits með fjármálastarfsemi sem stenst samanburð við það sem best gerist í nágrannaríkjum.“[399]

---

395. Sama niðurstaða var í *Fjármálastöðugleika 2007*, sbr. bls. 7 þar sem sagði: „Á heildina litið er niðurstaða Seðlabankans sú að fjármálakerfið sé í meginatriðum traust. Það er fært um að standast hugsanleg áföll í efnahagslífinu og á fjármálamörkuðum, miðla lánsfé og greiðslum og dreifa áhættu með viðhlítandi hætti. […] Íslenska bankakerfið uppfyllir kröfur sem gerðar eru til þess og stenst vel áhættuþróf sem Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn hafa gert.“ Þar var viðnámsþróttur bankanna jafnframt talinn meiri en fyrir ári en um það sagði m.a., sbr. bls. 6: „Sá þáttur sem mestu ræður um það mat Seðlabankans að fjármálakerfið sé betur búið undir að mæta áföllum er sterkari lausafjár- og eiginfjárstaða bankanna nú en fyrir ári.“
396. *Fjármálastöðugleiki 2008*, bls. 4.
397. *Fjármálastöðugleiki 2008*, bls. 6-7. Þó skal bent á að í *Fjármálastöðugleika 2006* sagði Seðlabankinn m.a. að breyttar aðstæður krefðust þess að bankarnir hægðu á vextinum og að löngu tímabært væri að hægja á ferðinni til að ná betra jafnvægi. Sbr. *Fjármálastöðugleiki 2006*, bls. 3 og 6.
398. *Fjármálastöðugleiki 2008*, bls. 7.
399. *Fjármálastöðugleiki 2006*, bls. 5.

16.15 Samstarf og samskipti innan stjórnsýslunnar

16.15.1 Inngangur

Þau stjórnvöld sem sinna eftirliti á fjármálamarkaði eiga með sér ýmislegt samstarf. Þannig eiga ráðherrarnir vitanlega með sér samstarf á vettvangi ríkisstjórnarinnar, auk þess sem forsætisráðherra hefur bein tengsl við Seðlabankann og viðskiptaráðherra við Fjármálaeftirlitið. Hér verður ekki gerð grein fyrir samstarfi allra þessara aðila, heldur staldrað við samstarf Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Vegna nokkurrar opinberrar umræðu um stöðu Fjármálaeftirlitsins í stjórnsýslunni og hvort æskilegt væri að sameina Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands verða loks reifuð almenn sjónarmið og grein gerð fyrir ályktun rannsóknarnefndar Alþingis um það atriði.

16.15.2 Samstarf Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins

Bæði í lögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001 og í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 er mælt fyrir um samstarf og upplýsingaskipti Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, sbr. 4. mgr. 35. gr. fyrrnefndu laganna og 15. gr. síðarnefndu laganna. Í 15. gr. laga nr. 87/1998 kemur þannig m.a. fram að forstjóri Fjármálaeftirlitsins skuli eiga reglulega samráðsfundi með fulltrúum Seðlabankans og að Fjármálaeftirlitið skuli veita Seðlabankanum allar upplýsingar sem stofnunin býr yfir og nýtast í starfsemi bankans. Með sambærilegum hætti skal Seðlabankinn, samkvæmt 4. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001, veita Fjármálaeftirlitinu allar upplýsingar sem bankinn býr yfir og nýtast kunna í starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Upplýsingar sem veittar eru samkvæmt greinunum eru háðar þagnarskyldu samkvæmt báðum lögunum. Samkvæmt ákvæðunum skulu Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið gera með sér samstarfssamning þar sem nánar er kveðið á um samskipti stofnananna. Núgildandi samstarfssamningur er frá 3. október 2006 en hann leysti af hólmi eldri samstarfssamning frá 28. mars 2003.[400] Í kafla 19.7 er vikið að því hvernig miðlun á upplýsingum milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans gat virkað í framkvæmd.

Í 1. gr. samningsins er fjallað um markmið hans. Markmiðin lúta m.a. að því að ábyrgð hvors aðila og verkaskipting sé skýr, að tvíverknaði í sameiginlegri starfsemi aðilanna verði haldið í algjöru lágmarki, að upplýsingaskipti á milli þeirra verði greið og fljótvirk og að tryggð verði „samræmd vinnubrögð Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans við hugsanlegri kerfisáhættu á fjármálamarkaði“. Í öðrum ákvæðum samningsins er síðan mælt fyrir um ýmiss konar samskipti og upplýsingaskipti milli stofnananna. Samkvæmt gr. 4.1 skulu forstjóri Fjármálaeftirlitsins og bankastjórn Seðlabankans t.a.m. halda með sér fundi þar sem fjallað er um atriði er varða ástand fjármálamarkaðarins og fyrirtækja á fjármálamarkaði og skiptast á upplýsingum sem ekki er miðlað með reglubundnum hætti. Skulu fundirnir að jafnaði haldnir eigi sjaldnar en ársþriðjungslega. Samkvæmt gr. 4.3 skulu sérfræðingar sem fjalla um vísbendingar um kerfisáhættu á fjármálamarkaði og starfandi eru innan Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans ennfremur halda fundi eigi sjaldnar en árs-

400. Samstarfssamninginn má m.a. nálgast á vefsíðu Seðlabanka Íslands, sbr. http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4702. Af eldra samstarfi stofnananna má nefna að árin 2000 og 2001 fjallaði vinnuhópur sem skipaður var sérfræðingum beggja stofnana um kerfisáhættu og freistnivanda og safnaði upplýsingum um viðbúnaðarstarf í nágrannalöndunum. Í framhaldinu setti hvor stofnun um sig síðan upp viðbúnaðaráætlanir. Sbr. *Fjármálastöðugleiki 2006*, bls. 92.

þriðjungslega. Sé kerfisáhætta til staðar eða yfirvofandi skulu sérfræðingarnir gera tillögu um sameiginlegar aðgerðir Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans og önnur viðbrögð, sbr. gr. 7.3. Samkvæmt gr. 4.4 skulu stofnanirnar efna reglulega til viðlagaæfinga og skulu þær haldnar að jafnaði annað hvert ár. Þá kemur fram í gr. 7.2 að komi til athugunar að Seðlabankinn veiti lánastofnun lán eða ábyrgð í samræmi við 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 muni hann eiga náið samstarf og samráð við Fjármálaeftirlitið um lausn þess vanda sem upp kann að hafa komið. Vikið er að því í kafla 20.2.4 hvernig þetta „nána samstarf" fór fram þegar Seðlabanki Íslands tók afstöðu til þess hvort veita ætti Glitni banka hf. aðstoð í september 2008.

16.15.3 Staðsetning fjármálaeftirlits í stjórnsýslunni

16.15.3.1 Aðdragandi bankahruns og gallar á fyrirkomulagi eftirlits

Þegar aðdragandi bankahrunsins á Íslandi er skoðaður kemur í ljós að skort hefur á heildaryfirsýn og samræmingu eftirlitsaðgerða á fjármálamarkaði. Samspil milli þjóðhagslegs og rekstrarlegs stöðugleikaeftirlits (samspil Seðlabanka og Fjármálaeftirlitsins) var ófullnægjandi. Þeir aðilar sem áttu þátt í bankaeftirliti; Seðlabankinn, Fjármálaeftirlitið og ráðuneyti voru vissulega að gera tilraunir til að stilla saman strengi með fundahöldum í aðdraganda bankahruns. Engu að síður skorti á samræmdar aðgerðir. Ástæðan fyrir því verður að teljast vera sú að enginn einn aðili bar ábyrgð á að hafa heildaryfirsýn og eða því að samræma viðbrögð við kerfisáhættu og taka af skarið um aðgerðir. Þá var skortur á upplýsingaflæði milli stofnana án efa hluti af vandamálinu.

Þessi skortur á heildaryfirsýn með meðfylgjandi ábyrgð á að grípa til aðgerða, sem líka má kalla vandamál samhæfingar milli aðila sem bera ábyrgð á mismunandi þáttum í fjármálaeftirliti, er ekki vandamál sem bundið er við Ísland. Í skýrslu sem kennd er við *de Larosiere* um fjármálaeftirlit í Evrópu er þessi vandi ræddur. Þar segir að við núverandi fyrirkomulag eftirlits í Evrópusambandinu sé lögð of mikil áhersla á eftirlit með einstökum fjármálafyrirtækjum (rekstrarlegt stöðugleikaeftirlit) og of lítið sé lagt upp úr þjóðhagslegu stöðugleikaeftirliti (macro-prudential supervision).[399] Í skýrslunni segir að til að þjóðhagslegt stöðugleikaeftirlit sé árangursríkt verði það að ná til allra geira fjármálakerfisins (ekki bara til banka). Nauðsynlegt sé að taka tillit til alþjóðlegrar þróunar í þessu eftirliti. Þess vegna telja skýrsluhöfundar nauðsynlegt að stofnun innan Evrópusambandsins verði falið það verkefni og leggja til að ESCB (European System of Central Banks) verði sú stofnun.

Í Bandaríkjunum hefur einnig verið bent á sama vandamál. Í skýrslu *the United States Government Accountability Office* um regluverk á fjármálamarkaði segir að eftirlitsaðilar hafi átt í vandræðum með að taka á kerfisvanda sem skapist af starfsemi stórra og innbyrðis tengdra fjármálasamsteypa. Ein af meginábendingum skýrsluhöfunda er sú að bæta þurfi kerfisáherslu eftirlitsaðila, þannig að tiltekin stofnun beri ábyrgð á að fylgjast með þróun á markaði í heild, greina mögulega áhættu án tillits til þess frá hverjum hún stafar og taka ákvörðun um til hvaða aðgerða eigi að grípa.[400]

399. *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU.* Skýrsla unnin fyrir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Febrúar 2009: 39.
400. *Financial regulation – A Framework for Crafting and Assessing Proposals to Modernize the Outdated U.S. Financial Regulatory System.* United States Government Accountability Office. Janúar 2009: 2-4.

Þeir sem hafa tjáð sig opinberlega á Íslandi frá bankahruni um fyrirkomulag fjármálaeftirlitsins og mælt með sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu eða a.m.k. að Fjármálaeftirlitið verði fært undir sömu stjórn og Seðlabanki Íslands, sbr. Kaarlo Jännäri í skýrslu um bankaeftirlit á Íslandi[403] og skýrslu OECD um íslensk efnahagsmál sem gefin var út í september 2009,[404] hafa ekki skilgreint nánar hvað yrði fólgið í slíkri aðgerð. Taka þyrfti afstöðu til þess hvort eftirlit með tryggingafélögum, lífeyrissjóðum, verðbréfafyrirtækjum, verðbréfasjóðum og verðbréfamarkaði ætti allt að fylgja með inn í Seðlabankann, eða hvort aftur ætti að skipta eftirlitinu eftir geirum og þá hvernig.

Eftirlit með tryggingafélögum, verðbréfamarkaði og lífeyrissjóðum á ekki mikið sameiginlegt með starfsemi seðlabanka. Því er ekki rökrétt að sameina allt undir stjórn Seðlabankans. Í því sambandi hefur einnig verið nefnt að hætta sé á að litið yrði svo á að hlutverk Seðlabanka sem lánveitanda til þrautavara yrði yfirfært á öll fjármálafyrirtæki og myndi það víkka út það sem kallað hefur verið freistnivandi (moral hazard), þ.e. hagnaður í bankakerfinu verður eftir í kerfinu en tap er greitt af skattgreiðendum. Þá hefur verið nefnt að stofnanir sem heyra undir fjármálaeftirlit muni óhjákvæmilega lenda í vanda einhvern tíma og slæmt sé að neikvæð áhrif á trúverðugleika eftirlitsaðila sem af því leiði hafi áhrif á trúverðugleika seðlabanka vegna fjármálastöðugleikahlutverks hans.[405]

16.15.3.2 Þróun í fyrirkomulagi fjármálaeftirlits erlendis

Alþjóðleg þróun í eftirliti með fjármálafyrirtækjum hefur verið í þá átt að sameina að hluta eða öllu leyti eftirlit með fjármálafyrirtækjum, þ.e. tryggingafélögum, bönkum, lífeyrissjóðum, verðbréfafyrirtækjum og verðbréfamörkuðum. Árið 2002 voru að minnsta kosti 46 lönd komin með sameinað eftirlit. Helmingur þeirra hafði einn eftirlitsaðila á fjármálamarkaði en hinn helmingurinn var með sameinað eftirlit með tveimur eða fleiri tegundum fjármálafyrirtækja.

Rök sem færð hafa verið fyrir sameiginlegu eftirliti hafa verið eftirfarandi: (1) Aukin samþætting fjármálaafurða og fjármálamarkaða og sameiginlegt eignarhald ólíkra fjármálafyrirtækja krefst sameinaðs eftirlits. (2) Þörfin fyrir samkvæmni í beitingu eftirlits milli mismunandi geira fjármálakerfisins. (3) Þörfin fyrir hagkvæma nýtingu fjármagns sem varið er í eftirlit.

Norðurlöndin voru með fyrstu löndum til að sameina fjármálaeftirlit hjá einum eftirlitsaðila.[406] Í Noregi var sameinað eftirlit stofnað árið 1986, í Danmörku árið 1988 og í Svíþjóð 1991. Sameiningarnar í þessum löndum áttu sér svipaðan aðdraganda. Sameining eftirlitsverkefna hafði átt sér stað yfir lengra tímabil þannig að ekki þurfti annað en að sameina banka- og tryggingaeftirlit. Ekki var með sameiningu verið að skerða vald seðlabanka þar sem bankaeftirlitið var þegar aðskilið frá þeim.

Í Finnlandi er eftirliti þannig fyrir komið að fjármálaeftirlitið hefur aðeins eftirlit með bönkum og verðbréfafyrirtækjum, en tryggingaeftirlitið hefur

403. *Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: past, present and future.* Kaarlo Jannari. 2009:
404. *OECD Economic Surveys, Iceland.* OECD. 2009:55
405. Martin Cihak and Richard Podpiera. 2006. *Is One Watchdog Better Than Three? International Experience with Integrated Financial Sector Supervision.* IMF Working Paper WP/06/57:14
406. Singapore sameinaði eftirlit árið 1982.

eftirlit með tryggingafélögum og lífeyrissjóðum. Fjármálaeftirlitið er stjórnunarlega tengt seðlabankanum og stofnanirnar deila stoðþjónustu og vinna markvisst saman að málefnum sem tengjast fjármálastöðugleika. Þetta er s.s. önnur leið til að ná fram hagkvæmni í rekstri, en einnig afleiðing af því að talið var eftir bankakreppu Finna í byrjun tíunda áratugarins að skort hefði á tengingu milli bankaeftirlitsins og seðlabankans.

Í grein Taylor og Fleming í ársfjórðungsriti Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, *Finance and Development*, um sameinuð fjármálaeftirlit og lærdóm sem draga má af reynslu norrænna þjóða kemur fram að sameiningin þar sé almennt talin hafa heppnast mjög vel. Engin eftirsjá sé að fyrra skipulagi. Talið sé að sameining hafi fært fjármálaeftirlit í löndunum á hærra plan innan stjórnsýslunnar heldur en minni eftirlit höfðu hvert um sig. Sameinuðum eftirlitum hafi tekist að fjármagna sig betur heldur en minni eftirlitunum. Loks hafi stærri stofnanir getað boðið upp á meiri möguleika til starfsþróunar fyrir starfsfólk og því auðveldað stofnunum að laða til sín starfsfólk og halda í það.

Taylor og Flemming ræða að aðstæður í öðrum löndum (þróunar- og umbreytingarlöndum) sem hyggja á sameiningu kunni að vera aðrar og það leiði til þess að sameiningar geti verið síður vel heppnaðar. Í þeim löndum þar sem áhersla hefur verið lögð á að efla bankaeftirlit umfram verðbréfa- og tryggingaeftirlit og bankaeftirlit hefur verið hluti af seðlabanka kann tilfærsla í sameinað eftirlit að draga úr möguleikum á að halda í starfsfólk þar sem fólk missir laun og stöðu sem almennt tengist seðlabanka. Þá kunni sameining við veikari tryggingaeftirlit og verðbréfamarkaðseftirlit að draga úr virðingu sameinaðs eftirlits frekar en að auka hana.[407]

16.15.3.3 Ástæður sameiningar fjármálaeftirlits á Íslandi

Sameinað fjármálaeftirlit á Íslandi, Fjármálaeftirlitið, var stofnað árið 1999. Rök sem færð voru fyrir sameiningu bankaeftirlits Seðlabankans og Tryggingaeftirlitsins við stofnun FME 1999 voru þau að markalínur milli þátttakenda á fjármagnsmarkaði og afurða á markaðnum hefðu verið að mást út, bankar ættu tryggingafélög og verðbréfafyrirtæki væru rekin innan bankanna.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sagði:

> „Almennt má segja að eftirlit bankaeftirlits Seðlabanka Íslands hafi gefist vel. Eftir því sem umfang eftirlitsins hefur aukist og fleiri svið fjármagnsmarkaðarins hafa verið felld undir bankaeftirlitið má þó segja að þessi þáttur í starfsemi bankans hafi fjarlægst hið eiginlega hlutverk Seðlabankans. Rök eru fyrir því að eftirlit með innlánsstofnunum falli undir seðlabanka þar sem hann er lánveitandi til þrautavara. Önnur svið, svo sem verðbréfaviðskipti, lífeyrissjóðastarfsemi eða vátryggingastarfsemi, eru fjarlægari hlutverki bankans.“[408]

Einnig sagði:

> „Flest bendir til þess að sameinað eftirlit verði öruggara og árangursríkara en eftirlit fleiri aðskildra stofnana, þótt úr ýmsum ókostum megi bæta með samvinnu eftirlitsstofnana og upplýsingaflæði milli þeirra. Líklegt er

407. Michael Taylor and Alex Fleming. 1999. *Integrated Financial Supervision, Lessons of Scandinavian Experience*. Finance and Development. IMF. Volume 36. Number 4.
408. Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 3958.

að þróun næstu ára muni þrýsta enn á og auka þörfina á samræmdu eftirliti á einni hendi.“[409]

16.15.3.4 Rök með og á móti sameinuðu fjármálaeftirliti

Töluvert hefur verið skrifað um kosti og galla sameinaðra eftirlita. Ekki er þó til mikið af samanburðarrannsóknum um efnið. Í grein Cihak og Podpiera frá 2006 er þó gerð tilraun til að nota upplýsingar um hversu vel eftirlitin fylgja viðurkenndum alþjóðlegum stöðlum sem mælikvarða á gæði eftirlitsins og bera svo saman gæði eftirlita eftir rekstrarformi, þ.e. eftir því hvort um sameinuð eftirlit er að ræða eða ekki.[410] Niðurstaða þeirra er að gæði eftirlits séu meiri hjá sameinuðu eftirlitunum, en sá munur skýrist að mestu leyti af öðrum breytum heldur en skipulagi eftirlitsins. Þannig er tekjustig afgerandi breyta. Þá komast þeir að þeirri niðurstöðu að sameining eftirlita leiði ekki til marktækrar fækkunar á starfsfólki.

Rök með sameinuðu eftirliti:

- Fjármálasamstæður þar sem stundaðar eru allar tegundir fjármálastarfsemi þarfnast sameiginlegs eftirlits.
- Betri nýting á fjármagni.
- Samræmdari framkvæmd eftirlits.
- Rök gegn sameinuðu eftirliti banka, verðbréfafyrirtækja, tryggingafélaga og lífeyrissjóða.
- Óþarfa samþjöppun valds.
- Aukin hætta á hagsmunaárekstrum.
- Getur leitt til þess skilnings að öryggisnetið sem fólgið er í lánveitanda til þrautavara nái til allra fjármálafyrirtækja (extension of the moral hazard problem).
- Erfitt getur verið að ná fram betri nýtingu á fjármagni með sameiningu eftirlita eingöngu, þ.e. ef löggjöf er ekki samræmd einnig.

409. Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 3958.
410. Martin Cihak and Richard Podpiera. 2006. *Is One Watchdog Better Than Three? International Experience with Integrated Financial Sector Supervision.* IMF Working Paper WP/06/57.

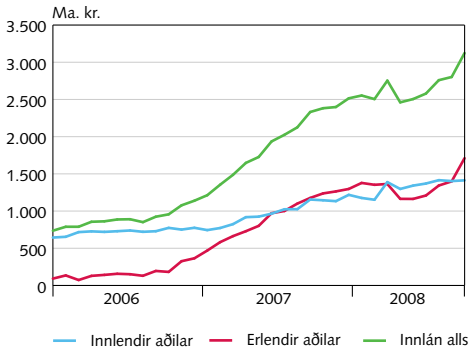
17. kafli

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánum almennt

17.1 Innstæður aukast úr 530 milljörðum í 3.100 milljarða á fjórum árum

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) var stofnaður í núverandi mynd með lögum nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, og tók til starfa 1. janúar 2000.[1] Í byrjun árs 2000 voru innstæður í íslensku bönkunum samtals rúmir 250 milljarðar kr. Eignir TIF voru þá um 2,9 milljarðar kr. eða um 1,2% af innstæðum. Við fall stóru íslensku bankanna í október 2008 voru innlán annarra en fjármálafyrirtækja í íslenska bankakerfinu samtals rúmlega 3.100 milljarðar kr.[2] Þar af höfðu rúmlega 1.700 milljarðar kr. komið inn í útibúum íslensku bankanna erlendis. Eins og sést á mynd 1 varð þessi aukning innlána fyrst og fremst á árunum 2007 og 2008, eða 303%, og þá að stærstum hluta til með söfnun innlána erlendis og fór hlutdeild erlendra aðila í innlánum bankanna yfir 50% á árinu 2007. Eignir TIF í septemberlok 2008 voru samkvæmt upplýsingum sjóðsins 13 milljarðar kr. (16,5 milljarðar kr. í lok árs 2008) en til viðbótar voru taldar til eigna sjóðsins í lok september ábyrgðaryfirlýsingar sem bankar og sparisjóðir höfðu gefið út að fjárhæð 6 milljarðar kr. Þessar ábyrgðaryfirlýsingar töpuðust nær alfarið við fall bankanna. Miðað við 13 milljarða kr. voru eignir TIF tæp 0,41% af innlánunum eins og þau voru við fall stóru bankanna.

Mynd 1
Heildarinnlán íslenska bankakerfisins
Innlendir og erlendir aðilar



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Innlán í íslenskum bönkum hækkuðu um 571% á árunum 2004–2008 og þar af um 303% á árunum 2007–2008. Innlán erlendra aðila fóru yfir 50% á árinu 2007.

Þessi mikla aukning innlána hafði ekki bara þau áhrif að breyta fjármögnun íslensku bankanna, sérstaklega Landsbankans og Kaupþings, á stuttum tíma. Í stað erlendra lánardrottna í formi banka og skuldabréfaeigenda var nú kominn til mikill fjöldi erlendra innstæðueigenda sem treystu íslensku bönkunum fyrir sparifé sínu. Það var því ekki bara um það að ræða að heildarfjárhæð innlána í íslensku bönkunum, og þar með innstæðna sem féllu undir TIF, hefði hækkað margfalt heldur var um helmingur innlánanna í erlendri mynt og lagður inn í útibúum bankanna erlendis.

Aðild Íslands að EES-samningnum sem tók gildi 1. janúar 1994 leiddi til þess að verulegar breytingar urðu á starfsumhverfi íslensku fjármálafyrirtækjanna og þeim reglum sem giltu um starfsemi þeirra. Þegar samningurinn tók gildi var unnið að endurskoðun reglna um innstæðutryggingar á vettvangi Evrópubandalagsins (EB). Í kjölfarið var samþykkt tilskipun 94/19/EB um

1. Sjá almennt um starfsemi TIF, grein eftir Hallgrím Ásgeirsson: Tryggingarvernd innstæðueigenda og fjárfesta, í ritinu *Fjármálastöðugleiki 2005*, bls. 59—70.
2. Innlán annarra en fjármálafyrirtækja skv. gögnum Seðlabanka Íslands. Miðað er við desemberlok 2003 fram í septemberlok 2008.

innstæðutryggingakerfi um mitt ár 1994. Þá var hafist handa við að endurskoða áðurgildandi reglur um innstæðutryggingar hér á landi til samræmis við tilskipun EB um þau mál. Fyrstu lagaákvæði þar um voru sett með lögum nr. 39/1996. Núgildandi lagaákvæði um þessi mál eru í lögum nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Síðari lögin voru sérstaklega sett til að innleiða nýja tilskipun Evrópusambandsins (ESB) um tryggingakerfi fyrir fjárfesta en þar var kveðið á um samræmdar reglur um lágmarksvernd fyrir fjárfesta sem eiga kröfu á hendur fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu og lánastofnunum í tengslum við viðskipti með verðbréf gegn greiðsluerfiðleikum viðkomandi fyrirtækis.

Í samræmi við EES-samninginn bar Íslandi að innleiða tilskipanir Evrópubandalagsins um innstæðutryggingakerfi og vernd fjárfesta. Þær reglur voru settar sem liður í tilskipunum ESB um frjálsa fjármagnsflutninga og heimildir fjármálafyrirtækja til að starfa óháð landamærum innan ríkja bandalagsins, og þá einnig EES-ríkjanna eftir tilkomu EES-samningsins. Af þessum reglum leiðir að stofni íslenskur banki til útibús erlendis og hefji viðtöku innlána þar falla þau innlán sjálfkrafa undir íslenska innstæðutryggingakerfið, þ.m.t. íslenska innstæðutryggingarsjóðinn, TIF. Til viðbótar geta síðan komið viðbótartryggingar sem bankinn semur um við innstæðutryggingarsjóðinn í því landi (gistiríki) sem útibúið starfar í (svonefnt „topping-up“). Samkvæmt tilskipunum ESB skulu erlendir bankar eiga möguleika á aðild að innlánstryggingakerfi þess lands sem þeir reka útibú í ef það kerfi býður upp á hærri lágmarkstryggingarfjárhæð heldur en tryggingarsjóður heimaríkisins. Reki íslenski bankinn starfsemi sína erlendis í dótturfélagi sem er skráð í því landi þar sem starfsemin fer fram falla þau innlán sem dótturfélagið veitir viðtöku undir innlánstryggingakerfi þess ríkis.

Þrátt fyrir mikla aukningu innlána í íslensku bönkunum á síðustu árum, og þá fyrst og fremst erlendis, voru engar breytingar gerðar á reglum um starfsemi TIF, þ.m.t. um skyldur til greiðslna í eða úr sjóðnum. Tekið skal fram að af þeim gögnum sem rannsóknarnefndin hefur fengið aðgang að er hins vegar ljóst að ítrekað var á vettvangi stjórnvalda rætt um stöðu TIF en þó fyrst og fremst þegar komið var fram á árið 2008. Afleiðing þessara auknu innlána var að skuldbindingar íslenska tryggingarsjóðsins, TIF, margfölduðust á stuttum tíma. Á fundi samráðshóps þriggja ráðuneyta, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins 2. október 2008 greindi forstjóri Fjármálaeftirlitsins frá því að útreikningar sem gerðir hefðu verið þá um sumarið sýndu að sú upphæð sem TIF ábyrgðist væri 722 milljarðar kr. Eins sjá má m.a. af umfjöllun í kafla 17.10.2 skorti á að fyrir hendi væru glöggar tölulegar upplýsingar um hvaða fjárhagslegu skuldbindingar hvíldu á TIF allt fram yfir fall bankanna.

Við athugun nefndarinnar hefur það vakið athygli hennar að þrátt fyrir að söfnun íslensku bankanna á innlánum í útibúum erlendis hæfist þegar á árinu 2006 og aukningin yrði hvað mest á árinu 2007, sérstaklega í tilviki Icesave reikninga Landsbankans, var það ekki fyrr en á árinu 2008 sem t.d. umræða um flutning þessarar starfsemi úr útibúum yfir í dótturfélög kom til. Slíkar ráðagerðir komu fyrst fram af hálfu Landsbankans í febrúar 2008 og þá sem viðbrögð við umræðu í Bretlandi m.a. um stöðu íslenska innstæðutryggingarsjóðsins. Það er svo í kjölfarið sem umræða um flutning innlánastarfseminnar yfir í dótturfélög á sér stað hjá íslenskum stjórnvöldum og í samskiptum þeirra við bankana án þess að flutningurinn gengi eftir í tilviki Icesave reikninga Landsbankans. Eins og lýst er nánar í kafla 18 var það síðan breska

fjármálaeftirlitið, FSA, sem sérstaklega knúði á um flutning Icesave reikninga Landsbankans yfir í breskt dótturfélag þegar komið var fram á sumarið 2008.

Í ágúst 2008 og fram til mánaðamóta september og október það ár bárust viðskiptaráðuneytinu og TIF fyrirspurnir frá stjórnvöldum og tryggingarsjóðum m.a. í Bretlandi, Svíþjóð og Hollandi þar sem óskað var eftir svörum við tilteknum spurningum eru lutu að reglum um TIF og stöðu sjóðsins. Hinir erlendu aðilar óskuðu síðan sérstaklega eftir upplýsingum um hvernig yrði háttað stuðningi ríkisins við TIF ef hann gæti ekki sjálfur staðið undir þeim skuldbindingum sem leiddi af lögum og tilskipunum ESB. Þessi samskipti og svör af hálfu TIF og íslenskra stjórnvalda verða rakin hér síðar.

Í kvöldfréttum Ríkisútvarpsins hljóðvarps föstudaginn 3. október 2008 var rætt við Geir H. Haarde, forsætisráðherra, og Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, og er vitnað til yfirlýsinga þeirra við það tækifæri um innstæður sparifjáreigenda hér til hliðar. Forsætisráðherra ítrekaði í samtölum við fréttamenn fyrir utan ráðherrabústaðinn að kvöldi 5. október 2008 að innstæður á reikningum í íslenskum bönkum og sparisjóðum hér á landi væru tryggðar að fullu. Að morgni 6. október, kl. 08:51, var birt frétt á heimasíðu forsætisráðuneytisins þar sem ríkisstjórn Íslands áréttaði að innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparisjóðum og útibúum þeirra hér á landi yrðu tryggðar að fullu.[3] Forsætisráðherra lýsti því síðan yfir í ávarpi sem hann flutti í sjónvarpi kl. 16:00 6. október 2008 að innstæður Íslendinga í bönkunum öllum væru tryggðar og ríkissjóður myndi sjá til þess að slíkar inneignir skiluðu sér til sparifjáreigenda að fullu.

„Við munum tryggja sparifjáreigendur og það er alveg ástæðulaus ótti ef einhver óttast það að innstæðan hjá viðkomandi sé ekki nægilega trygg í bönkunum hérna. [...] Innstæðueigendur hér í bönkunum á Íslandi þurfa ekkert að óttast um sinn hag".

Geir H. Haarde, forsætisráðherra, í kvöldfréttum Ríkisútvarpsins 3. okt. 2008.

„Innstæður sparifjáreigenda eru tryggar."

Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, í kvöldfréttum Ríkisútvarpsins 3. okt. 2008.

Á grundvelli laga nr. 125/2008, neyðarlaganna, ákvað Fjármálaeftirlitið (FME) að þeir þrír nýju bankar sem stofnaðir voru á grunni hinna föllnu banka yfirtækju skuldbindingar í útibúum þeirra, þ.e. Landsbanka Íslands hf., Glitnis hf. og Kaupþings banka hf., á Íslandi vegna innlána frá fjármálafyrirtækjum, Seðlabanka Íslands og einstökum viðskiptavinum. Með neyðarlögunum var jafnframt gerð sú breyting, sbr. 6. gr. laganna, að við skipti á búi fjármálafyrirtækis nytu kröfur vegna innstæðna, forgangsréttar samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, en væru ekki almennar kröfur eins og ella hefði gilt samkvæmt almennum reglum. Þessi forgangsréttur á jafnt við hvort sem um er að ræða innstæður í útibúum hér á landi eða erlendis.

Á árinu 2009 hefur Fjármálaeftirlitið tekið ákvarðanir á grundvelli neyðarlaganna um flutning innlána í fleiri íslenskum bönkum og sparisjóðum sem lent hafa í greiðsluþroti, svo sem SPRON og Straumi, til annarra banka. Vegna framangreindra ákvarðana Fjármálaeftirlitsins hefur ekki reynt á í hvaða mæli kröfur kunna að verða gerðar á hendur TIF vegna innlána í útibúum íslensku bankanna á Íslandi.[4] Eftir standa þá þær skuldbindingar sem kunna að hvíla á TIF vegna innlána í útibúum íslensku bankanna erlendis. Samkvæmt upplýsingum TIF (frá 27. nóvember 2009) höfðu þá verið gerðar kröfur um greiðslur úr sjóðnum vegna Icesave reikninga í útibúum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi auk krafna vegna heildsöluinnlána (e. wholesale) og peningamark-

3. Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar frá 6. október 2008 er birt í heild sinni í kafla 17.17.6. Vísast þangað um efni hennar.
4. Skv. upplýsingum TIF (27. nóv. 2009) er þó uppi ágreiningur um tilteknar kröfur vegna Straums hf. og hefur verið lýst kröfum á hendur TIF af því tilefni. Jafnframt hafa sjóðnum borist kröfur vegna svonefndra peningamarkaðsinnlána (e. money market) í starfsstöðvum bankanna á Íslandi.

aðsreikninga (money market) í þeim útibúum og útibúi Glitnis í Bretlandi. Þegar upplýsingarnar voru veittar hafði ekki verið tekin afstaða til þess af hálfu TIF hver heildarfjárhæð þessara krafna væri miðað við að standa skil á lágmarksfjárhæðinni sem er jafnvirði 20.887 evra til hvers reikningseiganda. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) er sjálfseignarstofnun og stjórn sjóðsins í höndum sérstakrar stjórnar sem að meiri hluta er skipuð fulltrúum fjármálafyrirtækja. Þrátt fyrir að mælt væri á þennan veg fyrir um réttarstöðuna í lögum, varð staða TIF og hugsanleg aðkoma og skylda íslenska ríkisins til að gera sjóðnum kleift að standa undir greiðslu lágmarksfjárhæðarinnar til eigenda innstæðna á reikningum í útibúum íslensku bankanna erlendis tilefni fyrirspurna fulltrúa erlendra stjórnvalda til TIF og íslenskra stjórnvalda frá byrjun ágúst 2008 og fram yfir fall bankanna þriggja í október 2008. Þótt þessum fyrirspurnum væri að hluta beint til TIF leiddi sú staða að formaður stjórnar TIF var jafnframt skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu til þess að sá einstaklingur kom ýmist fram, t.d. gagnvart erlendum aðilum, sem opinber embættismaður eða sem formaður sjálfseignarstofnunarinnar. Það er ljóst af þeim upplýsingum sem rannsóknarnefndin hefur aflað að ákveðin óvissa var hjá íslenskum ráðamönnum um hvernig ætti að svara þessum fyrirspurnum og í ákveðnum tilvikum varð dráttur á þeim svörum. Mismunandi afstaða var líka uppi innan íslenska stjórnkerfisins um hugsanlega ábyrgð íslenska ríkisins ef TIF gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar. Þau svör og upplýsingar sem íslensk stjórnvöld og ráðamenn létu fulltrúum erlendra stjórnvalda í té leiddu síðan til viðbragða af þeirra hálfu bæði gagnvart eigendum innstæðna í útibúum íslensku bankanna erlendis og íslensku bönkunum, og að hluta einnig gegn íslenska ríkinu og öðrum íslenskum fyrirtækjum. Í framhaldinu var deilt um ábyrgð íslenska ríkisins og fram kom sú afstaða á vettvangi ESB/EES að á íslenska ríkinu hvíldi sú ábyrgð að sjá til þess að þeir, sem átt hefðu innstæður á innlánsreikningum í útibúum íslensku bankanna erlendis, fengju greiddar þær lágmarksbætur sem ákvæði innstæðutryggingatilskipunar ESB 94/19/EB og lögin um TIF kvæðu á um.

Uppgjör á þessum skuldbindingum TIF varð viðfangsefni í samningaviðræðum milli fulltrúa íslensku ríkisstjórnarinnar og ríkisstjórna Bretlands og Hollands. Tryggingarsjóðirnir í þessum löndum höfðu með fulltingi ríkisstjórna landanna greitt eigendum þeirra innstæðna sem tryggingavernd TIF tók til m.a. lágmarksfjárhæðina 20.887 evrur (í sumum tilvikum hærri fjárhæðir) og snerust samningaviðræður um endurgreiðslu TIF á þeirri fjárhæð ásamt kröfu þessara ríkja um að íslenska ríkið bæri ábyrgð á endurgreiðslu TIF. Þarna var því um að ræða endurgreiðslu á fjármunum sem hinir erlendu tryggingarsjóðir, með atbeina ríkisstjórna Bretlands og Hollands, höfðu greitt innstæðueigendum. Þar með var ekki fyrir að fara því einkaréttarlega sambandi sem annars hefði verið á milli einstakra innlánseigenda og TIF með tilheyrandi réttarúrræðum um meðferð þeirra mála fyrir dómstólum.

Til að varpa ljósi á hugsanlegan þátt fyrirkomulags og stöðu íslenska innstæðutryggingakerfisins í falli bankanna í október 2008 telur rannsóknarnefndin rétt að beina athugun sinni að innleiðingu á tilskipun ESB um innstæðutryggingakerfi í íslenskan rétt, hvaða skyldur verði taldar leiða af tilskipuninni, að málefnum TIF almennt og því hvernig innstæður og innstæðutryggingar komu við sögu í viðlagaundirbúningi íslenskra stjórnvalda. Sama á við um þau svör og samskipti sem fóru á milli íslenskra og erlendra ráðamanna og fyrirsvarsmanna tryggingarsjóða í aðdraganda og við fall íslensku

bankanna. Rannsóknarnefndin tekur fram að athugun og umfjöllun nefndarinnar um innleiðingu á tilskipun 94/19/EB í íslenskan rétt og hvaða skyldur hvíldu á íslenska ríkinu samkvæmt henni miðar ekki að því að taka afstöðu til grundvallar eða efnis þeirra samninga sem TIF gerði með atbeina íslenska ríkisins við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi vegna innstæðna á svonefndum Icesave reikningum í útibúum Landsbanka Íslands í Bretlandi og Hollandi. Sama gildir um þá ríkisábyrgð sem Alþingi samþykkti síðar að veita vegna samninganna. Verkefni rannsóknarnefndarinnar er að fjalla um aðdraganda að falli íslensku bankanna í október 2008 og setningu laga nr. 125/2008, neyðarlaganna. Efni tilskipunarinnar um innlánstryggingakerfi, innleiðing hennar í íslenskan rétt og síðan hvaða skyldur hvíldu á íslenskum stjórnvöldum, og þar með hvaða hugsanlegu skyldur kynnu að falla á ríkissjóð Íslands, hefur hins vegar þýðingu þegar fjallað er um aðdraganda að falli bankanna haustið 2008. Hverjar voru þessar skyldur? Hvað gerðu stjórnvöld til að bregðast við þeim, og þar með til þess að forða og/eða lágmarka hugsanlegt tjón íslenska ríkisins – þ.e. íslensks almennings – ef til áfalla kæmi í rekstri íslensku bankanna? Rannsóknarnefndinni er ætlað það verkefni að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og hverjir kunni að bera ábyrgð á því. Innleiðing á tilskipun ESB um innstæðutryggingakerfi í íslenskan rétt var hluti af þessari framkvæmd laga og athugun nefndarinnar beinist þannig að því hvort gerð hafi verið mistök eða um vanrækslu hafi verið að ræða í því efni. Reglur um starfsemi TIF og innstæðutryggingar sem og hugsanlegar yfirlýsingar stjórnvalda um ábyrgð ríkisins á slíkum innstæðum eru hluti af reglum um fjármálastarfsemi og viðbúnaði stjórnvalda við að viðhalda og tryggja fjármálastöðugleika. Umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um innstæðutryggingar og starfsemi TIF hér á eftir mun að meginstefnu til taka til atvika og stöðu mála fram að falli bankanna.

Rannsóknarnefndin tekur fram að þótt reglur laga nr. 98/1999, tilskipanir ESB sem þau lög byggjast á, og þar með starfsemi TIF, taki bæði til innstæðutrygginga vegna innstæðna í viðskiptabönkum og sparisjóðum og trygginga fyrir fjárfesta vegna viðskipta með verðbréf mun umfjöllunin hér á eftir fyrst og fremst taka mið af fyrri þættinum. Er þá horft til þess hvaða vægi þessir þættir höfðu í aðdraganda og afleiðingum af falli bankanna. Að því er varðar hugsanlegar kröfur á verðbréfadeild TIF í tengslum við fall bankanna kunna að vakna ýmis lögfræðileg álitaefni en um þau verður ekki sérstaklega fjallað í þessum kafla enda geta þau mál ráðist mjög af atvikum í hverju tilviki.

17.2 Hvers vegna innstæðutryggingar?

Viðtaka og varðveisla innlána frá sparifjáreigendum og viðskiptamönnum hefur lengi verið veigamikill þáttur í starfsemi banka. Af hálfu innlánseigenda kann að vera mismunandi í hvaða tilgangi þeir fela bönkum að varðveita fjármuni sína til að ávaxta þá. Bankar lána út þessa fjármuni gegn vöxtum og þóknunum. Útlánavextir banka eru ávallt hærri en innlánsvextir til að standa straum af rekstrarkostnaði og mögulegri áhættu ef lán endurheimtast ekki. Innlán eru alla jafna til skamms tíma, og oft jafnvel hægt að taka út án fyrirvara, en útlán eru almennt til lengri tíma og ekki hægt að krefja lánþega um greiðslur fyrirvaralaust. Þetta veldur því að innlánsstofnanir búa almennt við áhættu vegna þess misræmis sem er í binditíma innlána og útlána. Það

kann að skapast verulegur lausafjárvandi hjá banka ef stór hluti innlánseigenda óskar á sama tíma eftir að fá innlán sín greidd út. Þá reynir á í hvaða mæli banki hefur aðgang að lausu fé til að greiða innlánin út. Ástæður þess að mikill fjöldi innlánseigenda í einstökum banka óskar eftir að fá innlán sín greidd út á sama tíma geta verið ýmsar en sagan sýnir að í flestum tilvikum gerist þetta annaðhvort vegna ótta eða orðróms um að viðkomandi banki standi ekki sem best eða veikleikar séu komnir upp í fjármálakerfi viðkomandi ríkis eða svæðis. Sú staðreynd að þeir viðskiptavinir sem fyrstir koma að bankanum fá öll sín innlán greidd, mögulega á kostnað annarra innlánsþega, eykur verulega áhættuna á bankaáhlaupi, enda vill enginn lenda í þeirri stöðu að vera síðastur og grípa í tómt.

Innlánstryggingakerfi var komið á í Bandaríkjunum árið 1933 í kreppunni miklu. Umrót og erfiðleikar í rekstri banka og fjármálafyrirtækja sem þá urðu leiddu m.a. til þess að innlánseigendur brugðust við með því að taka skyndilega út fjármuni sína. Það varð aftur til að auka á vanda einstakra banka og fjármálakerfisins í heild svo vítahringur skapaðist. Innlánstryggingakerfunum hefur frá upphafi sérstaklega verið ætlað að auka fyrirfram traust á starfsemi banka og draga úr líkum á bankaáhlaupum í formi úttekta innstæðna. Innlánstryggingakerfi snertir því fyrst og fremst stöðugleika fjármálakerfisins. Fyrirkomulag þessara innlánstrygginga er mismunandi eftir þjóðríkjum. Þannig er mismunandi hvort um er að ræða opinberar stofnanir eða einkaréttarlega aðila. Fjármögnun tryggginganna er líka mismunandi sem og hvað er bætt. Á alþjóðavettvangi hafa ýmis fjölþjóðleg samtök, svo sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF), Alþjóðagreiðslubankinn (BIS) og Efnahags- og framfarastofnunin (OECD), staðið fyrir gagnasöfnun um innlánstryggingakerfin og gefið út leiðbeiningar um æskilegt fyrirkomulag þessara mála.

Í umfjöllun um innlánstryggingar hefur almennt verið lögð áhersla á að tilvist þeirra megi ekki fela í sér svonefndan freistnivanda (e. moral hazard). Er þá vísað til þess að fyrirkomulag slíkra innlánstryggingakerfa megi ekki draga úr hvatanum til þess að eigendur innlána fylgist með þeim bönkum sem þeir leggja fé sitt inn í og gæti þannig sjálfir að eigin fjármunum og veiti bönkum aðhald. Þegar sparifjáreigendur fylgjast ekki jafn grannt með innlánsstofnunum veitir það þeim svigrúm til að taka aukna áhættu, og auka þannig væntan hagnað sinn. Þannig er hætta á að bankar verði í skjóli innlánstryggingana of áhættusæknir í útlánum og annarri starfsemi sinni. Þannig er talið að bein og fyrirfram ákveðin ríkisábyrgð á innlánum í bönkum og skuldbindingum innstæðutryggingakerfa sé til þess fallin að draga úr því að innstæðueigendur sýni ábyrgð sem síðan leiðir til áhættusækni af hálfu banka, t.d. í útlánum. Það skipti miklu máli til að viðhalda ábyrgri hegðun þessara aðila að þeir geti ekki fyrirfram gengið að því vísu að viðkomandi ríki muni bæta töpuð innlán í bönkum. Það hvort gripið sé til slíks úrræðis af hálfu ríkis geti hins vegar verið hluti af viðbrögðum við erfiðleikum á fjármálamörkuðum sem taldir eru geta ógnað fjármálastöðugleika. Að þessu leyti sé þetta úrræði sem svipar til lánveitanda til þrautavara vegna erfiðleika í fjármálakerfinu. Þá er gjarnan vísað til mikilvægis þess að yfirlýsingar um ábyrgð ríkja á innlánum í bönkum séu tímabundnar og þá sem liður í að koma á stöðugleika á fjármálamarkaði.

Í flestum ríkjum er innlánstryggingakerfið fjármagnað með greiðslum sem bankar og aðrar innlánsstofnanir greiða til viðkomandi sjóðs sem ákveðið hlutfall af innlánum þeirra. Það er síðan mismunandi hvort þessum iðgjöldum er safnað saman, þ.e. greitt sé fyrirfram í sjóðinn (ex ante), eða hvort greitt

er eftir á í sjóðinn, þ.e. eftir að sjóðurinn hefur þurft að greiða vegna tapaðra innlána (ex post). Í umfjöllun um fyrirkomulag innlánstryggingakerfa er gjarnan bent á að þarna sé um að ræða tryggingakerfi sem fjármagnað sé sameiginlega af bönkum og innlánsstofnunum í viðkomandi landi og fall eins banka hafi því fjárhagsleg áhrif á aðra að þessu leyti. Á sama hátt er bent á að gjaldtaka af bönkunum í tryggingarsjóð þurfi að vera hófleg þannig að ekki sé bundið of mikið fjármagn í sjóðnum á hverjum tíma.[5]

Eins og bent var á hér að framan er fyrirkomulag innlánstryggingakerfa mjög mismunandi milli einstakra þjóðríkja. Við samanburð á þessum kerfum sést að fyrirkomulag þeirra, t.d. um tiltölulega háa lágmarksfjárhæð sem tryggð er og um beina ríkisábyrgð á lágmarksfjárhæðinni, tekur ekki síst mið af því hvort viðkomandi ríki hefur nýlega gengið í gegnum bankakrísu. Nærtækt er í þessu sambandi að nefna að lágmarkstryggingarfjárhæðin hefur verið einna hæst í Noregi innan Evrópu eða 2 milljónir norskra króna og í Svíþjóð var ríkisábyrgð á skuldbindingum tryggingarsjóðsins þar í landi þegar reglum um þann sjóð var breytt til samræmis við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins frá 30. maí 1994. Í báðum þessum löndum lentu bankar í verulegum erfiðleikum á árunum fyrir og eftir 1990 og ríkin tóku yfir rekstur þeirra að hluta og veittu bönkum stuðning.

Innlánstryggingakerfi, og ekki síst hvernig einstök ríki bregðast við til að stemma stigu við miklum úttektum af innlánsreikningum í aðdraganda eða meðan á erfiðleikum stendur í rekstri banka, eru í reynd nátengd þeim úrræðum sem sagan sýnir að stjórnvöld ráðast í til að vernda eða endurnýja fjármála- og bankakerfi viðkomandi ríkis. Hafi einstök ríki ekki skuldbundið sig, með fjölþjóðlegum samningum eða samningum við einstök ríki, til að hafa fyrirkomulag þessara mála með tilteknum hætti felst það í fullveldisrétti hvers ríkis að hlutaðeigandi yfirvöld geta í krafti valdheimilda sinna ákveðið hvaða reglur skuli gilda um þessi mál og hvaða opinberu fjármunum skuli varið til þeirra.

Dæmi um slíkar fjölþjóðlegar reglur sem samhæfa og takmarka valdheimildir einstakra ríkja til að ákveða eigið fyrirkomulag innlánstrygginga og aðkomu ríkisins að ábyrgð á innlánum í bönkum eru reglur Evrópusambandsins og þar með reglur EES-samningsins að því leyti sem þær grípa inn í þessi mál. Þessar reglur eru tvíþættar. Á þeim tíma sem hér skiptir máli eru það annars vegar reglur sem koma fram í tilskipun um innlánstryggingakerfi frá 30. maí 1994 (94/19/EB) og eftir atvikum tilskipun um bótakerfi fyrir fjárfesta frá 3. mars 1997 (97/9/EB) en eins og síðar verður vikið að var fyrrnefndu tilskipuninni breytt á vettvangi Evrópusambandsins með ferli sem hófst í október 2008 og lauk 11. mars 2009.

Í þessum tilskipunum koma fram ákveðnar lágmarksreglur sem aðildarríkin þurfa að uppfylla. Þeim er síðan heimilt að setja frekari reglur um þessi mál og mæla t.d. fyrir um betri rétt innlánseigenda umfram lágmarksréttindi tilskipunarinnar enda fari það ekki í bága við síðari flokk þeirra reglna sem takmarka heimildir aðildarríkjanna að þessu leyti. Í þessum síðari flokki eru

5. Sjá t.d. Demirgüç-Kunt, Asli; Edward J. Kane og Luc Laeven: *Deposit insurance around the world.* (World Bank) London 2008, einkum bls. 253–279; Misita, Nevenko: „Depositor Protection: An EC law perspective." *Journal of International Banking Regulation*, 2003 Vol. 4, No. 3, bls. 254–274. Ognjenović: „Basic Principles of Financial Planning in Ex-ante Deposit Insurance Schemes." *Financial Theory and Practice,* 2006 30 (4), bls. 369–380. Sjá einnig skjöl og upplýsingar á hlekknum: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm.

t.d. reglur Evrópuréttarins um takmarkanir á ríkisstyrkjum, samkeppnisreglur og bann við mismunun á grundvelli þjóðernis. Ákvæði í einstökum tilskipunum um fjármálafyrirtæki, t.d. tilskipun um endurskipulagningu og slit lánastofnana frá 4. apríl 2001 (2001/24/EB) geta einnig sett aðildarríkjunum takmarkanir um hvernig þau haga skipun mála varðandi innlánstryggingar og uppgjör skuldbindinga af því tilefni.

Að því er varðar áðurnefndar tilskipanir ESB um innlánstryggingakerfi og bótakerfi fyrir fjárfesta skal tekið fram að þær eru settar sem liður í því að greiða fyrir frjálsum fjármagnsflutningum innan ESB og þá einnig á EES-svæðinu. Þótt fjármagnsflutningar hafi á sínum tíma verið hluti af hinu svonefnda fjórfrelsi innan ESB (áður EB) naut flutningur fjármagns lengi vel ekki sama frelsis og flutningur vara. Það var ekki fyrr en með tilskipun 88/361/EB um framkvæmd þágildandi 67. gr. Rómarsamningsins sem komið var á fullkomnu frelsi á tilfærslu fjármagns innan allra ríkja ESB. Nokkur ríki fengu þó undanþágu frá þessu fram til 1. janúar 1993. Á grundvelli þessarar tilskipunar gátu íbúar á svæðinu opnað bankareikninga í öðrum aðildarríkjum.[6] Framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins hafði 22. desember 1986 gefið út tilmæli um að komið yrði á innlánstryggingakerfi innan bandalagsins (87/63/EBE) en þar sem talið var að aðgerðir aðildarríkjanna í framhaldi af tilmælunum hefðu ekki skilað tilætluðum árangri og slíkt var talið geta hindrað góðan framgang innri markaðarins, eins og það var orðað í aðfaraorðum tilskipunar 94/19/EB, voru reglur um innlánstryggingar innan ESB teknar til endurskoðunar. Þeirri endurskoðun lauk með tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins frá 30. maí 1994 (94/19/EB) þar sem kveðið er á um skyldu aðildarríkjanna til að koma upp innlánstryggingakerfi sem uppfylli ákveðnar lágmarksreglur sem koma fram í tilskipuninni. Í aðfaraorðum tilskipunarinnar kemur fram að henni sé sérstaklega ætlað að taka á þeirri stöðu að bankar í einu aðildarríkjanna þurfi ekki lengur að fá leyfi til að stofna útibú í öðrum aðildarríkjum, „því allsherjarleyfið gildir alls staðar í bandalaginu, og lögbær yfirvöld í heimaríkinu fylgjast með gjaldhæfi þess“, sbr. 7. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar. Með EES-samningnum urðu Ísland og íslensk fyrirtæki hluti af því svæði og þeim aðilum sem nutu þessa allsherjarleyfis til starfsemi á fjármálamarkaði.

17.3 Tilkoma innstæðutrygginga á Íslandi og samræming að Evrópurétti

Þegar fjallað er um tilkomu sérstakra trygginga eða annarra ábyrgðarúrræða gagnvart eigendum innlána í íslenskum bönkum verður að hafa í huga að lengst af var bankakerfið á Íslandi að mestu tvískipt. Annars vegar voru það ríkisviðskiptabankar og hins vegar sparisjóðir. Í tilviki ríkisviðskiptabankanna var beinlínis tekið fram í lögum að ríkissjóður bæri ábyrgð á öllum skuldbindingum þeirra, sjá t.d. 4. gr. laga nr. 115/1941, um Búnaðarbanka Íslands, 2. gr. laga nr. 11/1961, um Landsbanka Íslands, og 3. mgr. 8. gr. laga nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, en þar var kveðið á um að ríkissjóður bæri ábyrgð á öllum skuldbindingum ríkisviðskiptabanka. Þessi ábyrgð ríkissjóðs tók meðal annars til innlána í ríkisviðskiptabönkunum og féll ekki niður fyrr en þeim var breytt í hlutafélög, síðast Landsbankanum og Búnaðarbankanum á

6. Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*. Reykjavík 2000, bls. 505.

árinu 1997, sbr. lög nr. 50/1997. Á árunum 1951 til 1970 hafði Alþingi samþykkt sérstök lög sem heimiluðu stofnun fjögurra banka í eigu hlutafélaga[7] og Útvegsbanki Íslands hf. varð að ríkisviðskiptabanka í kjölfar þess að Alþingi samþykkti að taka hlutabréf bankans eignarnámi, sbr. lög nr. 34/1957.

Við endurskoðun laga um sparisjóði á árinu 1941 var stofnað til sérstaks sjóðs sem nefndist Tryggingarsjóður sparisjóða. Tilgangur sjóðsins var að tryggja innstæður í sparisjóðunum og greiðslur úr þeim, sbr. 17. gr. laga nr. 69/1941, um sparisjóði. Fram til ársins 1985 var sjóðurinn eign sparisjóðanna að tiltölu miðað við innborganir en með 49. gr. laga nr. 87/1985 var stofnaður nýr sjóður með sama heiti og tekið var fram að hann væri sjálfseignarstofnun.

Á árinu 1985 voru til meðferðar á Alþingi ný lög um viðskiptabanka. Í samræmi við breytingartillögu sem þar kom fram var samþykkt að stofna Tryggingarsjóð viðskiptabanka.[8] Í 51. gr. laga nr. 86/1985 sagði að tryggingarsjóðurinn væri sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins með sérstakan fjárhag og hefði það að markmiði að tryggja full skil á innlánsfé þegar skipti á búi viðskiptabanka færi fram. Tekið var fram að stefnt skyldi að því að heildareign tryggingarsjóðsins næði 1% af heildarinnlánum viðskiptamanna bankanna á innlánsreikningum. Í því skyni átti hver viðskiptabanki að greiða eigi síðar en 1. mars ár hvert gjald til sjóðsins sem næmi allt að 0,15% af heildarinnlánum samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra. Yfirstjórn tryggingarsjóðsins var í höndum viðskiptaráðherra en hann skyldi í reglugerð m.a. setja nánari ákvæði um stjórn sjóðsins.

Við endurskoðun laga um viðskiptabanka og sparisjóði á árinu 1993, sbr. lög nr. 43/1993, var að meginstefnu til ekki hróflað við þágildandi ákvæðum laga um Tryggingarsjóð viðskiptabanka og Tryggingarsjóð sparisjóða að öðru leyti en því að inn í lögin kom sérstakt ákvæði um stjórn hinnar sjálfstæðu ríkisstofnunar, Tryggingarsjóðs viðskiptabanka, og skyldi hún skipuð sex mönnum. Þrír skyldu skipaðir samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra viðskiptabanka, einn tilnefndur af Seðlabanka Íslands, einn af fjármálaráðherra og einn af viðskiptaráðherra og skyldi hann vera formaður.

EES-samningurinn tók gildi 1. janúar 1994. Þá hafði um skeið verið unnið að samræmingu reglna innan Evrópubandalagsins um innlánstryggingakerfi. Þeirri vinnu lauk með tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 94/19/EB frá 30. maí 1994 um innlánatryggingakerfi. Sameiginlega EES-nefndin ákvað á fundi sínum 28. október 1994 að þessi tilskipun skyldi verða hluti af EES-samningnum og áttu ákvæði hennar að koma til framkvæmda eigi síðar en 1. júlí 1995.

Hinn 11. desember 1995 lagði viðskiptaráðherra fram frumvarp á Alþingi um ýmsar breytingar á lögum nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, m.a. til að bregðast við hinni nýju tilskipun bandalagsins um innlánstryggingakerfi og lögfesta meginatriði tilskipunarinnar. Var meðal annars lagt til að stofnaður yrði nýr sjóður, Tryggingarsjóður innlánsstofnana, og hann ætti að taka við hlutverki Tryggingarsjóðs viðskiptabankanna og Tryggingarsjóðs sparisjóða.[9] Samkvæmt frumvarpinu átti sjóðurinn að vera sjálfseignarstofnun og meginhlutverk hans að tryggja innstæðueiganda skil á greiðslu innstæðu sem hann hefði krafist endurgreiðslu á en viðskiptabanki eða sparisjóður væri

7. Þetta voru lög um stofnun Iðnaðarbankans, Verslunarbankans, Samvinnubankans og Alþýðubankans.
8. Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 4040–4042.
9. Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1850.

„Nú hrökkva eignir Tryggingarsjóðs innlánsstofnana ekki til þess að greiða heildarfjárhæð tryggðra innstæðna í hlutaðeigandi viðskiptabanka eða sparisjóði og skal þá greiðslu úr sjóðnum skipt þannig milli innstæðueigenda að heildarinnstæða hvers innstæðueiganda allt að 1,7 milljónum króna er bætt að fullu en allt sem umfram er þessa fjárhæð skal bætt hlutfallslega jafnt eftir því sem eignir sjóðsins hrökkva til. Fjárhæð þessi skal bundin við gengi evrópsku mynteiningarinnar ECU miðað við kaupgengi hennar 3. janúar 1995. Sjóðurinn verður ekki síðar krafinn um frekari greiðslu þótt innstæða hafi ekki verið bætt að fullu. Telji stjórn sjóðsins brýna ástæðu til er henni heimilt að taka lán til að greiða innstæðueigendum hrökkvi eignir sjóðsins ekki til.“

Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1842.

að áliti bankaeftirlitsins ekki fær um að inna tafarlaust af hendi eða í nánustu framtíð vegna greiðsluerfiðleika.[10] Í frumvarpinu var, eins og verið hafði í tilviki Tryggingarsjóðs viðskiptabankanna, kveðið á um að stefnt skyldi að því að heildareign innstæðudeildar Tryggingarsjóðs innlánsstofnana næmi a.m.k. 1% af samanlögðum tryggðum innstæðum í viðskiptabönkum og sparisjóðum. Í þessu skyni skyldi hver viðskiptabanki og sparisjóður greiða eigi síðar en 1. mars ár hvert gjald til sjóðsins er næmi 1% af þeirri aukningu sem orðið hefði á tryggðum innstæðum í hlutaðeigandi viðskiptabanka eða sparisjóði frá meðaltali næstliðins árs.[11] Í 4. mgr. e-liðar 16. gr. frumvarpsins, sem skyldi verða að 79. gr. laganna ef frumvarpið hlyti samþykki, var ákvæði um hvernig eignum sjóðsins skyldi skipt milli innstæðueigenda ef eignir sjóðsins dygðu ekki til að greiða allar kröfur. Var lágmarksfjárhæðin miðuð við 1,7 milljónir íslenskra króna en fjárhæðin átti að breytast í samræmi við breytingar á evru, sjá nánar tillögu að ákvæðinu til hliðar.[12]

Í almennum athugasemdum við frumvarpið var m.a. fjallað um efni tilskipunar Evrópubandalagsins um innlánatryggingakerfi frá 1994 og bent á að sú tilskipun tæki við af tilmælum framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins frá 1986 um að komið yrði á innstæðutryggingum innan bandalagsins. Vísað var til þess að nauðsynlegt væri talið að fyrirkomulag innstæðutrygginga yrði samræmt innan Evrópusambandsins nú þegar komið hefði verið á sameiginlegum markaði fyrir bankaþjónustu. Því var lýst að aðildarríkin skyldu sjá til þess að starfandi væri opinberlega viðurkennt kerfi innstæðutrygginga og það væri skilyrði fyrir veitingu starfsleyfis til innlánsstofnunar að hún væri aðili að slíku kerfi. Fram kom að tryggingin skyldi einnig ná til innstæðna í útibúum innlendra stofnana í öðrum aðildarríkjum. Þá var fjallað um þann ágreining sem uppi var á þessum tíma milli ríkja EB vegna þeirra áhrifa sem hin nýja tilskipun hefði á samkeppnisstöðu banka milli landa vegna mismunandi tryggingarfjárhæða í einstökum löndum. Tekið var fram að lágmarkstrygging samkvæmt tilskipuninni skyldi nema 20.000 evra (þá tæplega 1,7 milljónum króna)[13] og þessi fjárhæð miðaðist við innstæðueigendur en ekki innlánsreikninga.[14] Í lok þessarar umfjöllunar sagði svo í athugasemdunum: „Þess má geta að samkvæmt tilskipuninni getur ríkisábyrgð eða ábyrgð annarra opinberra aðila á skuldbindingum viðskiptabanka eða sparisjóðs ekki komið í stað innstæðutrygginga.“[15]

Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins var nánar fjallað um ákvæði þess en eins og áður sagði var lagt til að stofnaður yrði nýr sjóður, Tryggingarsjóður innlánsstofnana, og hann yrði sjálfseignarstofnun. Um þetta sagði meðal annars í athugasemd við 16. gr. frumvarpsins um nýja grein (75. gr.) í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði, hlyti frumvarpið samþykki: „Tryggingarsjóður viðskiptabanka er í eigu ríkisins en Tryggingarsjóður sparisjóða er sjálfseignarstofnun. Gert er ráð fyrir að hinn nýi sjóður verði sjálfseignarstofnun. Hvorki ríkissjóður né viðskiptabankar og sparisjóðir sem aðilar eru að sjóðnum munu bera ábyrgð á skuldbindingum hans.“[16]

10. Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1855.
11. Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1842 og 1856–1857.
12. Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1842.
13. Í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 98/1999 er sú lágmarksfjárhæð sem TIF ber að greiða tiltekin sem 1,7 millj. kr. og fjárhæðin bundin við kaupgengi evru (EUR) miðað við 5. janúar 1999 (1.700.000 : 81.39 EUR = 20.887 EUR).
14. Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1845–1849.
15. Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1849.
16. Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1854.

Þegar fjallað var í frumvarpinu um greiðslur sjóðsins vegna lágmarksbóta að upphæð 20.000 evrur var bent á að sú staða gæti komið upp að sjóðurinn ætti ekki nægjanlegar eignir til að greiða lágmarksbæturnar. Því væri talið nauðsynlegt að veita sjóðnum lántökuheimild. Þá sagði einnig að verjanlegt gæti verið að sjóðurinn greiddi fullar bætur í stað þess að skerða þær ef eignir hrykkju ekki til en nánar var ekki skýrt hvernig sjóðnum væri ætlað að standa undir slíkum greiðslum.[17] Í umræðum þingmanna um frumvarpið á Alþingi var ekki sérstaklega vikið að ákvæðum frumvarpsins sem sett voru til þess að innleiða tilskipun ESB um innstæðutryggingarnar. Þær umræður snerust aðallega um önnur ákvæði frumvarpsins sem lutu að breytingum á reglum um eigið fé fjármálafyrirtækja og þá einkum tengsl þeirra við lánafyrirgreiðslu sem Landsbanki Íslands hafði þá skömmu áður fengið vegna erfiðleika sem komu upp í rekstri bankans.

Ákvæði frumvarpsins um innstæðutryggingarnar voru samþykkt á Alþingi 3. maí 1996 að mestu óbreytt, þ.m.t. ákvæði um lágmarksbætur sem miðuðust við 20.000 evrur, og síðar birt sem lög nr. 39/1996. Sú tillaga frumvarpsins að sameina tryggingarsjóðina náði hins vegar ekki fram að ganga en þess skal getið að það hafði einnig verið tillaga nefndar sem viðskiptaráðherra skipaði í maí 1993 til að móta tillögur um framtíðarfyrirkomulag innstæðutrygginga hér á landi og hlutverk og starfsheimildir tryggingarsjóðanna tveggja. Nefndin hafði lokið störfum í apríl 1994 og lagt til að tryggingarsjóðirnir störfuðu áfram með óbreyttum hætti að öðru leyti en því sem nauðsynlegt væri vegna samræmdra reglna um innstæðutryggingar innan Evrópska efnahagssvæðisins. Tryggingarsjóður viðskiptabanka var því áfram sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins og Tryggingarsjóður sparisjóða sjálfseignarstofnun. Með lögum nr. 39/1996 var því búið að innleiða í íslenskan rétt efni tilskipunar ESB frá 30. maí 1994 um innlánatryggingakerfi.

Hinn 3. mars 1997 var samþykkt á vettvangi Evrópusambandsins tilskipun 97/9/EB um bótakerfi fyrir fjárfesta. Tilskipuninni var ætlað að koma á ákveðinni lágmarkssamhæfingu á bótafyrirkomulagi fyrir fjárfesta sem ættu viðskipti við fjárfestingar- og fjármálafyrirtæki, t.d. vegna kaupa á verðbréfum. Í samræmi við EES-samninginn bar Íslandi að innleiða þessa tilskipun í íslenskan rétt. Til að undirbúa það verk skipaði viðskiptaráðherra nefnd 6. ágúst 1998. Í frumvarpi sem viðskiptaráðherra lagði fram á Alþingi 4. október 1999 og byggt var á tillögum þessarar nefndar var lagt til að þáverandi Tryggingarsjóður viðskiptabanka og innstæðudeild Tryggingarsjóðs sparisjóða rynnu ásamt nýju tryggingakerfi fyrir fjárfesta saman í einn sjóð, Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta. Fram kom að helstu rök að baki slíkum samruna væru að bankastarfsemi og verðbréfastarfsemi væri orðin mjög samofin. Þá væri hagstætt út frá tryggingafræðilegu sjónarmiði að stækka sjóðinn og dreifa áhættu auk þess sem rekstrarkostnaður yrði minni. Flókið samspil tveggja eða fleiri kerfa væri heldur ekki fýsilegt frá sjónarmiði neytendaverndar.[18]

Með frumvarpinu var lagt til að ný lög yrðu sett um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta í stað kafla í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði um tryggingarsjóði innlánsstofnana. Tekið var fram að þau ákvæði frum-

17. Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1857.
18. Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 608–609.

varpsins sem lytu að innstæðutryggingum væru byggð á þágildandi ákvæðum í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði. Í athugasemdum við frumvarpið kom einnig fram að það væri að nokkru byggt á dönskum lögum en Danir hefðu þá nýlega samþykkt lög sem byggð væru á svipaðri hugmynd og lögð væri til í frumvarpinu (Lov om en garantifond for indskydere og investorer, nr. 415 af 26/06/1998).[19]

Þrátt fyrir að ákvæði frumvarpsins um innstæðutryggingar væru efnislega þau sömu og samþykkt höfðu verið á Alþingi 1996 með lögum nr. 39/1996, að undanskildu því að lagt var til að Tryggingarsjóður viðskiptabanka breyttist úr sjálfstæðri ríkisstofnun í sjálfseignarstofnun, urðu nokkrar umræður á Alþingi um þessi ákvæði frumvarpsins og fram komu tillögur um breytingar á efni þeirra. Aðallega snerust umræðurnar á Alþingi þó um hvort rétt væri að sameina hjá einum sjóði bótaúrræði vegna hefðbundinna innlána í bönkum og sparisjóðum og bótakerfi fyrir fjárfesta.

Í frumvarpinu var eins og í lögum nr. 39/1996 lagt til að heildareign innstæðudeildar tryggingarsjóðsins skyldi að lágmarki nema 1% af meðaltali tryggðra innstæðna í viðskiptabönkum og sparisjóðum á næstliðnu ári. Greiðslur banka og sparisjóða til sjóðsins tóku mið af því að þetta lágmark væri uppfyllt við uppgjör sem fram fór eftir á einu sinni á ári. Sem fyrr var lagt til að ekki væri hámark á greiðslum. Þannig átti að greiða heildarfjárhæð t.d. tryggðra innstæðna ef eignir viðkomandi deildar dygðu til þess. Ef sú væri ekki raunin átti að skipta greiðslum úr deildinni þannig milli kröfuhafa að krafa hvers þeirra allt að 1,7 milljónum kr. (jafngildi 20.000 evra á hverjum tíma) skyldi bætt að fullu en allt sem væri umfram þessa fjárhæð skyldi bætt hlutfallslega jafnt eftir því sem eignir hvorrar deildar hrykkju til. Tekið var fram að ef eignir sjóðsins hrykkju ekki til og stjórn sjóðsins teldi til þess brýna ástæðu væri henni heimilt að taka lán til að greiða kröfuhöfum.[20] Í framsöguræðu fyrir frumvarpinu vék viðskiptaráðherra ekki frekar að þessum ákvæðum frumvarpsins eða stöðu sjóðsins ef eignir hans dygðu ekki til að greiða umrætt lágmark.

Við fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi vakti Guðmundur Árni Stefánsson máls á að uppi væru áform af hálfu þáverandi ríkisstjórnar um sölu ríkisviðskiptabankanna og það kynni að hafa í för með sér breytingar á því að ríkissjóður stæði að baki stærstu innlánsstofnunum. Þingmaðurinn beindi síðan þeirri fyrirspurn til viðskiptaráðherra, Finns Ingólfssonar, hvað hann teldi að myndi gerast ef svo færi að stórar innlánsstofnanir á borð við Búnaðarbankann eða Landsbankann lentu í greiðsluerfiðleikum, nálguðust gjaldþrot, og að þeir sjóðir sem væru lagðir til stæðu ekki nægilega sterkir til þess að rétta hlut þeirra sem ættu fjármagn í þessum bönkum. Þingmaðurinn vakti athygli á því að þær innstæðutryggingar sem um væri rætt myndu ekki endilega bæta að fullu – og ekki væri gert ráð fyrir því – það hugsanlega tjón sem sparifjáreigendur yrðu fyrir vegna greiðsluerfiðleika eða hugsanlega gjaldþrota banka eða sparisjóða. Þingmaðurinn óskaði eftir svari við því hvort viðskiptaráðherra liti þannig á að þrátt fyrir að einkavæðing hefði átt sér stað í viðskiptabönkunum, hinum stóru, væri ríkissjóður eftir sem áður pólitískt og siðferðilega ábyrgur fyrir þeim innstæðum sem þar væru þegar sleppti þeim tryggingum sem til

19. Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 609.
20. Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 609.

væru í formi þeirra sjóða sem lagt væri til að stofna og fleiri þátta.[21] Svar viðskiptaráðherra er tekið orðrétt upp hér til hliðar.[22]

Þrír þingmenn, Jóhanna Sigurðardóttir, Margrét Frímannsdóttir og Ögmundur Jónasson, lögðu fram breytingartillögu við ákvæði frumvarpsins um lágmarksbætur og lögðu til að einstaklingar skyldu fá kröfur sínar vegna tryggðra innstæðna greiddar að fullu en um kröfur lögaðila vegna innlána og einstaklinga vegna tryggðra verðbréfa og reiðufjár færi eftir þeirri reglu sem fram kæmi í frumvarpinu um lágmarksbætur og það sem væri umfram það yrði bætt hlutfallslega eftir því sem eignir hvorrar deildar sjóðsins hrykkju til.[23] Af hálfu flutningsmanna var bent á að í ýmsum nágrannaríkjum væri kveðið á um hærri bætur til eigenda innlána sem svaraði til þeirra lágmarksbóta sem kæmu fram í tilskipun ESB. Þá var bent á að þótt flest nágrannaríki hefðu fyrir löngu farið inn á þá braut að setja einhvers konar skilmála fyrir tryggingum vegna innlána í bankakerfinu væri það svo að þegar bankakerfin riðuðu til falls, eins og gerðist í Noregi og Svíþjóð á níunda áratugnum, Kanada, Bandaríkjunum og víðar, hefði ríkisvaldið í öllum tilvikum hlaupið undir bagga.[24] Tillaga þremenninganna var felld með 34 atkvæðum en já sögðu 16. Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi 21. desember 1999 og birt sem lög nr. 98/1999. Að því er varðaði innlánstryggingarnar var veigamesta breytingin frá áðurgildandi lögum sú að þeir tryggingarsjóðir sem áður höfðu verið starfandi, Tryggingarsjóður viðskiptabanka og Tryggingarsjóður sparisjóða, voru sameinaðir í einn sjóð, Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta (TIF), frá 1. janúar 2000.

„Ég vil ekki vera að velta því nákvæmlega fyrir okkur hvað gerist ef tiltekin bankastofnun fer á hausinn. Hins vegar er það svo að ef sjóðurinn getur ekki staðið fullkomlega undir öllum skuldbindingum, þá er gert ráð fyrir því að allir þeir sem eiga 1,7 millj. kr. inni í viðkomandi fyrirtæki, viðkomandi bankastofnun, fái það að fullu greitt. En síðan greiddist það sem umfram það er og eftir stæði hjá sjóðnum hlutfallslega ofan á þá upphæð. Þetta er reglan sem sett er. Síðan er gert er ráð fyrir því hvað sjóðurinn þurfi að vera með af peningum hverju sinni og hvað hann eigi að vera með hverju sinni til ráðstöfunar miðað við stærð kerfisins. Og vonandi lendum við ekki í allsherjar stóru gjaldþroti.“

Finnur Ingólfsson, viðskiptaráðherra, svar við fyrirspurn Guðmundar Á. Stefánssonar á Alþingi 7. október 1999.

17.4 Hvaða skyldur leiða af tilskipun ESB um innstæðutryggingar og hvernig voru þær uppfylltar af hálfu Íslands?

17.4.1 Inngangur

Rannsóknarnefndin ítrekar að hér verður ekki gefið heildaryfirlit yfir efni tilskipunar 94/19/EB frá 30. maí 1994 og efni þeirra laga sem sett hafa verið hér á landi til að fullnægja skyldum sem af henni leiðir. Hér verður fyrst og fremst fjallað um þau atriði sem höfðu áhrif eða hefðu að áliti nefndarinnar, eins og síðar verður fjallað nánar um, átt að hafa áhrif við ákvarðanir og framkvæmd mála sem lutu að innlánstryggingum af hálfu íslenskra stjórnvalda, stjórnar TIF og íslensku bankanna á síðustu árum og þá sérstaklega í aðdraganda að falli stóru bankanna þriggja í október 2008. Við samanburð á reglum um starfsemi tryggingarsjóða í Evrópu verður hér á eftir miðað við réttarstöðuna eins og hún var fyrir október 2008 en í þeim mánuði samþykkti ESB m.a. að hefja ferli til að hækka lágmarkstryggingarfjárhæðina í tilskipuninni og einstök aðildarríki þess gripu til margvíslegra ráðstafana til að tryggja innlán í bönkum.

21. Alþt. 1999–2000, B-deild, bls. 195.
22. Alþt. 1999–2000, B-deild, bls. 195–196.
23. Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 2280.
24. Alþt. 1999–2000, B-deild, bls. 2659–2662.

17.4.2 Mismunandi markmið togast á

Tilskipun 94/19/EB um innlánatryggingakerfi var sett sem liður í að fylgja eftir þeirri stefnu Evrópubandalagsins, síðar Evrópusambandsins, að greiða fyrir fjármagnsflutningum innan aðildarríkjanna og fjarlægja takmarkanir á staðfesturétti og frelsi til að veita þjónustu. Um leið var tilskipuninni ætlað að auka festu í bankakerfinu og vernda hag innlánseigenda eins og segir í upphafsorðum hennar.

Þar sem þessi tilskipun er aðeins hluti af því heildarregluverki sem gildir innan ESB getur við framkvæmd hennar af hálfu aðildarríkjanna, þ.m.t. við innleiðingu í landsrétt og túlkun, reynt á ýmsar aðrar reglur Evrópuréttarins. Þá er ljóst þegar af aðfaraorðum tilskipunarinnar að í henni togast á mismunandi sjónarmið. Hún er eins og annað regluverk ESB niðurstaða af umræðum og undirbúningi þar sem mismunandi staða viðkomandi málaflokks innan aðildarríkjanna og ólík sjónarmið, m.a. um hversu langt skuli ganga í samræmingu á regluverkinu, hafa verið leidd til lykta með málamiðlun.

Sem dæmi um þetta má nefna að samkvæmt aðfaraorðum tilskipunarinnar og undirbúningsgögnum[25] er miðað við að innlánstryggingakerfin feli í sér ákveðna sameiginlega (e. solidarity) ábyrgð fjármálafyrirtækja í viðkomandi landi og þau skuli almennt bera kostnaðinn við fjármögnun slíkra kerfa. Bent er á að kostnaður lánastofnana við þátttöku í tryggingakerfi sé lítill í hlutfalli við kostnaðinn sem hlytist af stóráttektum bankainnstæðna, ekki aðeins frá lánastofnun sem á í erfiðleikum heldur einnig frá stofnunum sem stæðu vel, vegna þess að innstæðueigendur myndu missa trúna á stöðugleika bankakerfisins.[26] Síðar í aðfaraorðunum er því lýst að fjárhagsleg geta slíkra tryggingakerfa skuli vera í samræmi við tryggingaskuldbindingarnar. Því er bætt við að þetta megi samt ekki stefna stöðugleika bankakerfis aðildarríkisins í hættu.[27] Þarna er því annars vegar gert ráð fyrir að það séu innlánsstofnanirnar sjálfar sem beri kostnaðinn af innlánstryggingunum en hins vegar megi sá kostnaður ekki vera of íþyngjandi fyrir bankakerfið.

Af almennum reglum Evrópuréttarins sem hafa áhrif þegar aðildarríkin útfæra ákvæði tilskipunarinnar í landsrétt má nefna samkeppnisreglur, takmarkanir á ríkisstyrkjum og bann við mismunun eftir þjóðerni. Þannig leiðir af þessum reglum og tilskipuninni að einstök aðildarríki mega ekki viðhafa fyrirkomulag á innlánstryggingakerfum sínum sem gera fyrirtækjum frá öðrum aðildarríkjum erfiðara fyrir í samkeppni um innlán og aðra bankaþjónustu í viðkomandi landi. Þess vegna er fyrirtækjum frá öðrum aðildarríkjum með tilteknum hætti tryggður réttur til inngöngu í tryggingakerfi þeirra aðildarríkja þar sem þau setja upp útibú og taka við innlánum, svonefnt „topping-up“. Hið almenna bann innan ESB og þá einnig EES við ríkisstyrkjum sem geta haft áhrif í samkeppnisrekstri leiðir til þess að takmarkanir eru á því í hvaða mæli ríkissjóðir og opinberir aðilar í aðildarríkjunum geta með beinum og óbeinum fjárframlögum komið að innlánstryggingakerfunum og stuðningi við einstök fjármálafyrirtæki sem lenda í vanda.[28]

---

25. „Proposal for a council directive on deposit-guarantee schemes.“ COM(92) 188 final – SYN 415. Brussel, 4. júní 1992. OJ 1992 C163/6, bls. 2.
26. Sjá 4. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar.
27. Sjá 23. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar.
28. Sjá yfirlit yfir umsóknir og afgreiðslur ESB á bankapökkunum haustið 2008, „State aid: Overview of national rescue measures and guarantee schemes 12 january 2009“,sjá http://europa.eu/rapid/press. Um Eftirlitsstofnun EFTA, sjá http://www.eftasurv.int.

Það skal ítrekað að reglur tilskipunarinnar um innlánatryggingakerfi eru í flokki svonefndra lágmarksreglna innan Evrópuréttarins. Aðildarríkjunum er því ætlað að útfæra ákvæði tilskipunarinnar þannig að uppfylltar séu þær lágmarkskröfur sem fram koma í tilskipuninni en þeim er heimilt að setja ítarlegri reglur, þó með þeim fyrirvara að þær fari ekki í bága við aðrar reglur Evrópuréttarins sem vísað var til hér að framan.

17.4.3 Opinber aðili eða einkaaðili?

Samkvæmt tilskipun 94/19/EB skal hvert aðildarríki tryggja að á yfirráðasvæði þess sé komið á einu eða fleiri innlánatryggingakerfum sem séu viðurkennd af stjórnvöldum. Í tilskipuninni kemur ekki fram hvort þessi innlánatryggingakerfi þurfi að vera hluti af stjórnkerfi viðkomandi ríkis og þar með opinber stofnun eða hvort þau megi vera einkaréttarlegur aðili. Með lögum nr. 98/1999 var farin sú leið hér á landi að fela sérstakri „stofnun“ er nefnist Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta að annast þetta verkefni en tekið er fram í lögunum að sjóðurinn sé sjálfseignarstofnun. Kveðið er á um að viðskiptabankar, sparisjóðir og fyrirtæki í verðbréfaþjónustu skuli eiga aðild að sjóðnum en tekið er fram að þessi fyrirtæki, þ.e. aðildarfyrirtækin, beri ekki ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins umfram lögbundin framlög til hans.

Sjálfseignarstofnun er að lögum sjálfstæður einkaréttarlegur aðili og lýtur ekki eignarrétti einhvers eða einhverra tiltekinna aðila. Sjálfseignarstofnunin ber því ábyrgð á skuldbindingum sínum með eignum sínum nema annar aðili hafi með lögum eða samningum tekið á sig slíka ábyrgð. Af tilskipunum 94/19/EB og 97/9/EB (bótakerfi fyrir fjárfesta) verður ekki séð að ákvæði þeirra standi í vegi fyrir því að aðildarríki fari þá leið að koma upp sjálfseignarstofnun sem annast innlánstryggingarnar og bótagreiðslur til fjárfesta til að fullnægja þeim skuldbindingum sem leiðir af tilskipununum. Það er síðan sjálfstætt atriði hvort þær efnisreglur sem gilda um starfsemi sjálfseignarstofnunarinnar og það kerfi sem komið er upp í viðkomandi landi, þ.m.t. um fjármögnun og útgreiðslur, fullnægir þeim reglum sem leiðir af tilskipununum. Í kafla 17.5 verður fjallað um skipan stjórnar TIF og rekstur TIF, og þau tengsl sem fyrirkomulag þeirra mála hefur skapað við stjórnvöld bæði inn á við í stjórnkerfinu og út á við, m.a. gagnvart erlendum aðilum.

Tekið skal fram að sú leið að fela sjálfseignarstofnun að annast umrætt verkefni er farin í ýmsum ríkjum á EES-svæðinu. Má þar nefna Danmörku[29] og Noreg[30].

17.4.4 Fjármögnun og stærð sjóðsins

Í aðfaraorðum tilskipunar 94/19/EB segir að ekki hafi þótt bráðnauðsynlegt að samræma í tilskipuninni leiðirnar við fjármögnun kerfa sem tryggja innlánin, „meðal annars vegna þess að lánastofnanirnar skulu sjálfar almennt bera kostnaðinn við fjármögnun slíkra kerfa og einnig vegna þess að fjárhagsleg geta kerfanna skal vera í samræmi við tryggingarskuldbindingarnar“. Í beinu framhaldi segir: „Þetta má samt ekki stefna stöðugleika bankakerfis aðildarrík-

29. Sjá: Lov nr. 576 af 6. juni 2007, 1. gr.: „Garantifonden for indskydere og investorer (Fonden) er en privat selvejende institution.”
30. Sjá: Lov nr. 75 fra 12. juni 1996, 2–4. gr.: „Bankenes sikringsfond […] er eget rettssubjekt. Ingen av medlemmene har eiendomsrett til noen del av fondet. Konkurs eller akkordforhandlinger kan ikke åpnes i fondet.“

isins í hættu."[31] Enskur texti þessa ákvæðis er birtur hér til hliðar og þar er tekið svo til orða að fjármögnun kerfa skuli „að meginreglu" (e. „in principle") vera lánastofnananna. Í efnisgreinum tilskipunarinnar er ekki að finna ákvæði sem mæla fyrir um hvernig staðið skuli að fjármögnun innlánstryggingakerfa einstakra aðildarríkja.

Í 6. gr. laga nr. 98/1999 er kveðið á um að heildareign innstæðudeildar TIF skuli að lágmarki nema 1% af meðaltali tryggðra innstæðna í viðskiptabönkum og sparisjóðum á næstliðnu ári. Nái heildareign ekki þessu lágmarki skulu allir viðskiptabankar og sparisjóðir greiða eigi síðar en 1. mars ár hvert gjald til sjóðsins sem nemur 0,15% af meðaltali tryggðra innstæðna í hlutaðeigandi viðskiptabanka eða sparisjóði á næstliðnu ári. Þá er tekið fram að nái heildareign deildarinnar samt ekki tilskildu lágmarki skuli hver viðskiptabanki og sparisjóður leggja fram ábyrgðaryfirlýsingu. Í yfirlýsingunni skal hver viðskiptabanki og sparisjóður ábyrgjast að hann muni inna af hendi sérstaka greiðslu til deildarinnar þegar henni ber að endurgreiða innstæður í einhverjum viðskiptabanka eða sparisjóði sem aðild á að sjóðnum. Ábyrgðaryfirlýsingin skal hljóða upp á sama hlutfall þeirrar fjárhæðar er vantar á lágmarkið og nemur hlutfalli tryggðra innstæðna hlutaðeigandi af samanlögðum tryggðum innstæðum. Tekið er fram að kröfur um innborgun í deildina á grundvelli ábyrgðaryfirlýsinga geti þó ekki verið hærri á ári hverju en sem nemi einum tíunda af lágmarksstærð sjóðsins. Viðskiptabönkum og sparisjóðum er skylt að greiða til sjóðsins þegar hann krefst þess og framangreindar aðstæður eru fyrir hendi. Í ákvæðinu er síðan sérstök regla um greiðslu nýs viðskiptabanka eða sparisjóðs til TIF. Það fyrirkomulag á greiðslum inn í sjóðinn og að hann skuli á hverjum tíma vera að lágmarki 1% af meðaltali tryggðra innlána er hið sama og var í tíð áðurgildandi laga um innlánstryggingarsjóði hér á landi fyrir stofnun TIF.

Þegar reglur um fjármögnun innlánstryggingarsjóða innan aðildarríkja ESB og EES eru skoðaðar má greina á milli þrenns konar aðferða. Í flestum ríkjanna er sjóðurinn fjármagnaður fyrirfram (e. ex ante). Í sumum ríkjum eru sjóðirnir fjármagnaðir eftir á (e. ex post), þ.e. þegar greiðsluskylda til innstæðueigenda hefur stofnast. Í þriðja hópnum eru ríki þar sem fjármögnunin er blanda af þessu tvennu. Í þeim löndum þar sem innlánstryggingakerfin eru fjármögnuð fyrirfram með sama hætti og hér á landi er mismunandi hvaða kröfur eru gerðar um viðmiðunarmörk um inngreiðslur og þar með stærð sjóðanna. Tekið skal fram að í nokkrum ríkjanna tekur sá grunnur sem greiðslur bankanna er reiknaðar af mið af áhættu í rekstri þeirra en mismunandi er hvernig sú áhætta er reiknuð. [32]

Þegar skoðað er hvaða viðmiðunarmörkum er fylgt í einstökum ríkjum um lágmarkseignir, þ.e. stærð sjóðanna, í hlutfalli við innlán sést að þær tölur eru á bilinu 0,5% til 1,5% af heildarinnlánum eða tryggðum innlánum. Það verður því ekki annað séð en að þau viðmiðunarmörk sem lögfest eru hér á landi, þ.e. 1%, séu í samræmi við það sem algengt er í Evrópuríkjunum. Hér er eðli málsins samkvæmt miðað við réttarstöðuna eins og hún var fram í október 2008 en þá gerðu ýmis ríki og síðar ESB breytingar á reglum sínum um innstæðutryggingar. Af þessum upplýsingum verður ekki annað séð

„Whereas it is not indispensable, in this Directive, to harmonize the methods of financing schemes guaranteeing deposits or credit institutions themselves, given, on the one hand, that the cost of financing such schemes must be borne, in principle, by credit institutions themselves and, on the other hand, that the financing capacity of such schemes must be in proportion to their liabilities; whereas this must not, however, jeopardize the stability of the banking system of the Member State concerned."

23. mgr. aðfaraorða tilskipunar nr. 94/19/EB.

„Þetta bendir hins vegar til þess að hrein eign Tryggingarsjóðs myndi hvergi nægja til að tryggja öllum innstæðueigendum og fjárfestum lágmarkstryggingarvernd ef á hana reyndi á einum og sama tíma.
Þessi niðurstaða á ekki að koma á óvart. Hún er í samræmi við þann skilning að baki núgildandi lögum að nánast útilokað er talið að svo alvarlegt ástand skapist í fjármálakerfinu að 1% af meðaltali tryggðra innstæðna myndi ekki nægja til að standa skil á lágmarkstryggingarvernd."

Hallgrímur Ásgeirsson, lögfræðingur og framkvæmdastjóri TIF, grein í riti Seðlabankans, *Fjármálastöðugleika,* 2005, bls. 69.

31. Sjá 23. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar.
32. „Review of the Deposit Guarantee Schemes Directive (94/19/EC)." Consultative Working Paper, 14. júlí 2005, bls. 5.

en að í þessum löndum hafi verið gengið út frá því að greiðslur í innlánstryggingakerfið frá fjármálafyrirtækjum, sem taka við innlánum, miðist sem slíkar ekki við að sjóðurinn geti á hverjum tíma fullnægt greiðsluskyldu sinni á lágmarksfjárhæð tilskipunarinnar, þ.e. 20.000 evrum, vegna allra tryggðra innlána. Rétt er að minna á þau sjónarmið sem koma fram í aðfaraorðum tilskipunarinnar um að fjármögnun innlánstryggingakerfanna megi ekki stefna stöðugleika bankakerfa þeirra í hættu.

Í töflu 1 er að finna samanburð á eignum tryggingarsjóða á Norðurlöndunum við áramótin 2006–2007 og 2007–2008 og hlutfall þeirra af heildar- og tryggðum innlánum. Allar fjárhæðir eru í milljónum evra. Að því er Ísland varðar er samanburður á því sem nefnt eru tryggð innlán ekki sambærilegur við önnur Norðurlönd því að í þeim löndum miðaðist hámarkstryggingin við ákveðna fjárhæð (Danmörku 300.000 DKK, Finnlandi 25.000 evrur, Noregi 2.000.000 NOK og Svíþjóð 250.000 SEK) og í tölulegum upplýsingum um starfsemi tryggingarsjóðanna í þessum löndum sést að þar er árlega reiknað út, m.a. við árslok, hver er fjárhæð tryggðra innlána. Hér á landi var reglan sú að öll innlán í heild frá öðrum en þeim fjármálafyrirtækjum sem áttu aðild að TIF voru tryggð, þ.e. sjóðurinn átti að greiða þær innstæður sem ekki voru tiltækar eftir því sem eignir sjóðsins leyfðu en ef kröfurnar voru hærri átti að deila eignum sjóðsins niður að tiltölu en hver reikningseigandi átti þó að fá að lágmarki jafnvirði 20.887 evra eða þá fjárhæð sem var á reikningi hans ef hún var lægri. Í þeim tölulegu upplýsingum sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhentar frá TIF og stjórnvöldum er engar upplýsingar að finna um hverjar voru skuldbindingar TIF á hverjum tíma miðað við að aðeins gæti komið til þess að hann greiddi hámarksbæturnar, jafnvirði 20.887 evra. Eins og rakið er í köflum 17.9 og 17.10.2 var sérstaklega safnað upplýsingum um skiptingu innlána eftir fjárhæðum og fjölda innlánsreikninga í íslensku bönkunum í lok árs 2007 vegna starfs nefndar sem þá vann að endurskoðun laga um TIF. Þessar upplýsingar voru síðan notaðar til að áætla skuldbindingar TIF miðað við umræddа lágmarksfjárhæð og lægri innstæður. Í tilviki Íslands er við samanburð

Tafla 1. Samanburður á eignum tryggingarsjóða á Norðurlöndunum og hlutfall þeirra af heildar og tryggðum innlánum

M. evra	*Heildarinnlán*	*Tryggð innlán*[1]	*Eign Tryggingasjóðs*	*% af heildarinnlánum*	*% af tryggðum innlánum*
Lok árs 2006					
Danmörk	171.399	62.140	480	0,30	0,80
Finnland	83.433	38.271	422	0,50	1,10
Noregur	137.431	79.468	2.009	1,50	2,50
Ísland	11.285	0	74	0,60	–
Svíþjóð	157.706	57.800	1600	1,01	2,80
Lok árs 2007					
Danmörk	206.280	61.765	490	0,20	0,80
Finnland	96.577	41.014	474	0,50	1,20
Noregur	173.051	89.940	2.091	1,20	2,30
Ísland	25.497	3.574	100	0,40	2,60
Svíþjóð	169.833	63.800	1.720	1,01	2,70

1. Ekki fengust upplýsingar um stöðu tryggðra innlána 2006 og 2007 á Íslandi. Notuð er nálgun fyrir tryggðar innstæður á árinu 2007 skv. samantekt viðskiptaráðuneytis.

Heimild: TIF, viðskiptaráðuneytið, tryggingarsjóðir Norðurlandanna, IMF.

í töflu 1 farin sú leið að til heildarinnlána í árslok 2006 og 2007 eru talin öll innlán í íslensku bönkunum að frádregnum innlánum fjármálafyrirtækja, þ.e. sú sama fjárhæð og TIF reiknaði 1% lágmarkseign sjóðsins af. Hvað varðar árið 2006 liggja engar upplýsingar fyrir um hver skuldbinding TIF var ef aðeins var reiknað með útgreiðslu á jafnvirði 20.887 evra og lægri innstæðna en talan tryggð innlán í tilviki Íslands í lok árs 2007 er í reynd miðuð við stöðu innlána í lok september 2007 og áætluð út frá þeim upplýsingum sem komu fram í þeirri athugun sem viðskiptaráðuneytið lét gera í árslok 2007. Á grundvelli þessa er áætlað að lágmarksskuldbinding TIF hafi í árslok 2007 (lok september) verið að lágmarki 325 milljarðar kr. eða 3.574 milljónir evra. Tekið skal fram að frávik á stöðu TIF um áramót miðað við þau 1% af tryggðum innlánum sem lágmarkseign sjóðsins átti að miðast við, þ.e. heildarinnlán skv. töflu í tilviki Íslands, skýrast að hluta af því að uppgjör á greiðslum bankanna til sjóðsins vegna næstliðins árs fóru ekki fram fyrr en í mars og miðast þá við meðaltal innlána, þ.e. greiðslur miðað við meðaltal innlána 2007 voru ekki greiddar fyrr en í mars 2008.

Af löndum þar sem innstæðutryggingakerfið var á þessum tíma fjármagnað eftir á má nefna Holland. Þar er innstæðutryggingakerfið undir stjórn hollenska seðlabankans og lágmarksbætur voru 40.000 evrur á hvern reikningseiganda. Breska innstæðutryggingakerfið, Financial Services Compensation Scheme (FSCS), byggðist á blönduðu kerfi við innborganir. Lágmarksgreiðsla til hvers innlánseiganda var þar til í október 2008 35.000 pund.

Eins og lýst var hér að framan eru ekki bein ákvæði um fyrirkomulag á fjármögnun tryggingarsjóða í tilskipun ESB en í aðfaraorðum hennar er miðað við að innlánsstofnanirnar skuli sjálfar almennt bera kostnaðinn við fjármögnun tryggingakerfanna. Lagareglur um fjármögnun sjóðanna eru mismunandi milli aðildarríkja ESB og EES en við samanburð á íslensku lögunum við reglur sem gilda um innlánstryggingadeildir hliðstæðra sjóða í þeim ríkjum sem ber að fylgja tilskipun ESB, verður ekki annað séð en að sú leið sem farin var hér á landi sé áþekk því sem farin hefur verið í ýmsum þeim löndum þar sem greitt er fyrirfram í sjóðina („ex ante"). Má sem dæmi nefna Noreg.[33] Það skal ítrekað að ríkin hafa um fjármögnun tryggingarsjóðanna farið mismunandi leiðir enda engin fyrirmæli í tilskipuninni um það atriði og því ekki fyrir að fara mælikvarða um hvað hefur verið talið fullnægjandi innleiðing tilskipunarinnar í landsrétt að þessu leyti. Er þá vísað til þess að samkvæmt tilskipuninni skulu innlánstryggingakerfin „tryggja að samanlögð innlán hvers innstæðueiganda séu tryggð upp að 20 000 ECU ef innlán verða ótiltæk", sbr. 1. mgr. 7. gr., og að kröfur innstæðueigenda skyldu greiddar innan ákveðins tíma sem að jafnaði skyldi vera þrír mánuðir frá því að vangreiðsluhæfni banka væri staðfest, sjá 10. gr. Þessi greiðslutími var styttur með þeim breytingum sem gerðar voru á innstæðutryggingatilskipun ESB eftir október 2008.

Rétt er að benda á að samkvæmt 14. gr. tilskipunar 94/19/EB bar aðildarríkjunum að samþykkja nauðsynleg lög og stjórnvaldsfyrirmæli til að fara eftir tilskipuninni eigi síðar en 1. júlí 1995 og tilkynna framkvæmdastjórn ESB um þau þegar í stað. Á vettvangi EES bar aðildarríkjunum að gera hið sama einnig fyrir 1. júlí 1995 og tilkynningar þeirra áttu að berast Eftirlitsstofnun EFTA, ESA. Af þeim gögnum sem nefndin hefur haft aðgang að verður ekki

33. Lov om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.a. av finansinstitusjoner av 6. desember 1996 nr. 75.

séð að þessar stofnanir hafi gert athugasemdir við innleiðingu tilskipunarinnar af hálfu Íslands eða þeirra ríkja sem fóru hliðstæða leið. Síðar verður vikið að álitaefnum um þá stöðu þegar eignir tryggingarsjóðs duga ekki fyrir áföllnum skuldbindingum og hugsanlega ábyrgð viðkomandi ríkis við þær aðstæður og ef gallar hafa verið á innleiðingu tilskipunarinnar.

17.4.5 Erlend útibú

Tilskipun Evrópusambandsins um samræmingu innlánstryggingakerfanna var beinlínis sett til þess að bregðast við auknu frelsi í fjármagnsflutningum og starfsheimildum fjármálafyrirtækja innan aðildarríkjanna og þá yfir landamæri einstakra ríkja. Sérstaklega var þá vísað til þess að bankar þyrftu ekki lengur leyfi til þess að stofna til útibúa í hinum aðildarríkjunum. Starfsleyfi heimaríkisins veitti þeim heimild til að stofna útibú í öðrum bandalagsríkjum, gistiríkjum. Innlán sem safnað er í útibú banka utan heimaríkisins eiga því í samræmi við tilskipunina að vera tryggð með sama hætti og innlán sem safnað er innan heimaríkisins. Til viðbótar geta síðan komið samningar eins og áður segir um viðbótarvernd í gistiríkinu, svonefndir „topping-up“ samningar, sem bankar gera við tryggingarsjóð í gistiríkinu til þess að tryggingaverndin, t.d. um lágmarksbótafjárhæð, sé í tilviki innlánseigenda hjá útibúum þeirra hliðstæð því sem er hjá innlendum bönkum í gistiríkinu.

Í lögum nr. 98/1999 er eðli málsins samkvæmt ekki fjallað sérstaklega um útibú íslensku bankanna erlendis enda teljast þau að lögum hluti af starfsemi sem hefur heimilisfesti hér á landi. Hins vegar eru í lögunum, þ.e. IV. kafla, ákvæði um útibú erlendra banka, sparisjóða og lánastofnana sem kynnu að starfa hér á landi og aðild þeirra að TIF vegna innstæðna sem ekki eru tryggðar á sambærilegan hátt á EES-svæðinu.

Rétt er að minna á að samkvæmt 4. gr. EES-samningsins er hvers konar mismunun á grundvelli ríkisfangs bönnuð á gildissviði samningsins nema annað leiði af einstökum ákvæðum hans.

Í samræmi við efni tilskipunarinnar og laga nr. 98/1999 voru innlán sem safnað var í útibúum íslensku bankanna erlendis tryggð með sama hætti og innlán sem safnað var hér á Íslandi. Öðru máli gegndi hins vegar ef íslensku bankarnir stofnuðu til dótturfélaga sem skráð voru erlendis eða færðu söfnun innlána erlendis yfir í dótturfélög þar. Þá var viðkomandi félag skráð í því landi og féll undir innlánstryggingakerfi þess lands. Það gat því haft veruleg áhrif á skuldbindingar og stöðu íslenska tryggingarsjóðsins hvort íslensku bankarnir söfnuðu innlánum erlendis í útibúum eða dótturfélögum. Stjórn TIF hafði hins vegar engar beinar valdheimildir í lögum til þess að hafa áhrif á hvernig íslensku bankarnir höguðu þessari starfsemi sinni. Ástæða er þó til að minna á að stjórn TIF gekk almennt til samninga við þá erlendu tryggingarsjóði sem íslensku bankarnir höfðu gert svonefnda „topping-up“ samninga við og var þessum samningum ætlað að greiða fyrir uppgjöri á kröfum innlánseigenda. Eins og nánar verður vikið að í kafla 17.10.1 verður ekki annað ráðið af fyrirliggjandi gögnum en stjórn TIF hafi að jafnaði lagt áherslu á að hraða þessari samningsgerð af sinni hálfu. Slíkt hefur væntanlega verið talið vera í anda og samræmi við það stefnumið tilskipunar ESB að draga sem mest úr hindrunum á því að fjármálafyrirtæki geti boðið þjónustu sína innan aðildarríkjanna óháð landamærum. Þá var hins vegar ekki tekið tillit til þeirra auknu skuldbindinga sem fylgdu þessari söfnun innlána erlendis fyrir íslenska tryggingarsjóðinn.

17.4.6 Innlán í skilningi tilskipunar 94/19/EB. Heimildir til undanþága frá bótagreiðslum

Í 1. gr. tilskipunar 94/19/EB eru innlán í merkingu tilskipunarinnar skilgreind sem „innstæða sem er tilkomin vegna innláns eða millifærslu í hefðbundinni almennri bankastarfsemi og lánastofnun ber að endurgreiða með skilmálum er gilda samkvæmt lögum eða samningum, svo og kröfur útgefnar af lánastofnun í formi verðbréfa". Tekið er fram að skuldabréf sem uppfylla skilmála 4. mgr. 22. gr. tilskipunar 85/611/EBE teljist ekki innlán. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. tilskipunar 94/19/EB geta aðildarríkin ákveðið að vissir innstæðueigendur eða viss innlánsform séu undanskilin tryggingakerfinu eða hin tryggða fjárhæð lægri. Skrá yfir þessi frávik eru í I. viðauka tilskipunar 94/19/EB. Þar á meðal eru m.a. innlán frá fjármálastofnunum og tryggingafélögum samkvæmt 1. og 2. tölul. viðaukans, sbr. ákvæði 14. tölul. í I. viðauka tilskipunarinnar. Þessar undanþágur byggjast í meginatriðum á því að þeir sem þar eru tilgreindir hafi sem eigendur innlána, vegna sérþekkingar sinnar eða tengsla við innlánsstofnun, betri þekkingu en innlánseigendur almennt á stöðu innlánsstofnana og áhættu í rekstri þeirra. Í þessum hópi eru fagfjárfestar eins og fjármálafyrirtæki, ríki og sveitarfélög, fjárfestingarfélög og lífeyris- og eftirlaunasjóðir.

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 98/1999 vaknar greiðsluskylda innstæðudeildar TIF þegar aðildarfyrirtæki er að áliti Fjármálaeftirlitsins ekki fært um að inna af hendi greiðslu miðað við „andvirði innstæðu". Síðar í ákvæðinu er endurtekin sú skilgreining á innláni sem fram kemur í 1. gr. tilskipunarinnar frá 1994.[34]

Við samanburð á ákvæðum íslensku laganna og þeirra heimilda sem koma fram í tilskipuninni til að undanskilja innlán tryggingaverndinni sést að af hálfu Íslands hafa heimildir til slíkra undanþága aðeins verið notaðar í takmörkuðum mæli. Þegar skoðað er hvernig einstök aðildarríki ESB og EES hafa notað þessar undanþáguheimildir kemur í ljós að það er mjög mismunandi enda hafa ríkin ákveðið valfrelsi í þessu efni.

Eins og segir í tilskipuninni og lögum nr. 98/1999 er byggt á því að undir tryggð innlán falli innstæður sem eru til komnar í „hefðbundinni almennri bankastarfsemi". Hvað falli undir það er ekki skýrt nánar. Starfsemi banka og fjármálafyrirtækja hefur tekið miklum breytingum á allra síðustu árum og það á meðal annars við ýmis innlánsform og viðtöku á fé til ávöxtunar sem í boði hefur verið hjá þessum fyrirtækjum. Í ýmsum tilvikum hafa þetta verið samningsbundin viðskipti um hærri fjárhæðir en almennt er um hefðbundin innlán og samið er um ákveðinn geymslutíma fjárins og ávöxtun. Þegar íslensku bankarnir hófu söfnun innlána erlendis í gegnum útibú þar byrjaði sú starfsemi gjarnan á því að útibúin hófu viðtöku á svonefndum heildsöluinnlánum (e. wholesale deposit) og þau voru fyrirferðarmikil í fjármögnun íslensku bankanna allt fram að falli þeirra þótt verulega drægi úr endurnýjun samninga um

1. Innlán frá fjármálastofnunum, sbr. 6. mgr. 1. gr. í tilskipun 89/646/EBE.
2. Innlán frá tryggingafyrirtækjum.
3. Innlán frá ríkinu.
4. Innlán frá bæjar- og sveitarfélögum eða héraðsstjórnum.
5. Innlán frá fyrirtækjum um sameiginlega fjárfestingu.
6. Innlán frá lífeyris- og eftirlaunasjóðum.
7. Innlán frá eigin forstjórum eða framkvæmdastjórum og öðrum stjórnendum lánastofnunar, frá félagsmönnum sem eru persónulega ábyrgir, frá eigendum minnst 5% af eigin fé lánastofnunar, frá persónum sem bera ábyrgð á löglegri endurskoðun reikninga lánastofnunar, og frá innstæðueigendum með svipaða stöðu í öðrum félögum í sömu samsteypu.
8. Innlán frá nánum skyldmennum og þriðja aðila sem kemur fram fyrir hönd innstæðueigenda í lið 7.
9. Innlán frá öðrum félögum í sömu samsteypu.
10. Innlán sem eru ekki skráð á nafn.
11. Innlán sem innstæðueigandi hefur persónulega fengið vexti af eða annan fjárhagslegan ávinning sem hefur átt þátt í að rýra fjárhagsstöðu lánastofnunarinnar.
12. Skuldabréf útgefin af lánastofnuninni og skuldbindingar sem varða eigin víxla og skuldaviðurkenningar.
13. Innlán í öðrum gjaldmiðlum, nema:
— gjaldmiðlum aðildarríkja,
— ECU.
14. Innlán frá félögum sem eru af þeirri stærð að þeim er ekki heimilt að semja styttan efnahagsreikning samkvæmt 11. gr. fjórðu tilskipunar ráðsins (78/660/EBE) frá 25. júlí 1978 sem er byggð á g-lið 3. mgr. 54.gr. sáttmálans, um ársreikninga félaga af tiltekinni gerð."

Ákvæði I. viðauka tilskipunar nr. 94/19/EB.

34. Í tilvitnuðu ákvæði laga nr. 98/1999 er enn fremur tekið fram að tryggingin nái ekki til skuldabréfa, víxla eða annarra krafna sem útgefnar eru af viðskiptabanka eða sparisjóði í formi verðbréfa. Er það í samræmi við þá undanþágu sem heimil er samkvæmt tilskipuninni. Sama er um reglu 6. mgr. 9. gr. þar sem fram kemur að innstæður, verðbréf og reiðufé í eigu aðildarfyrirtækja, svo og móður- og dótturfyrirtækja þeirra, séu undanskildar tryggingunni. Sama á við um innstæður, verðbréf og reiðufé sem tengist málum þar sem sakfellt hefur verið fyrir peningaþvætti. Tekið skal fram að með lögum nr. 125/2008, hinum svonefndu neyðarlögum, sem tóku gildi 7. október 2008 var eftirfarandi ákvæði bætt við 9. gr. laga nr. 98/1999: „Þó skulu innstæður sem aðildarfyrirtæki eða móður- og dótturfyrirtæki þeirra hafa í vörslu sinni fyrir hönd viðskiptavina ekki undanskildar tryggingu skv. 1. mgr. Þá skulu innstæður verðbréfasjóða, fjárfestingarsjóða, fagfjárfestasjóða, lífeyrissjóða eða annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu ekki undanskildar tryggingu skv. 1. mgr., jafnvel þótt vörsluaðili eða rekstrarfélag slíkra sjóða sé aðildarfyrirtæki eða móður- eða dótturfyrirtæki aðildarfyrirtækja."

þessi innlán og þar með heildarfjárhæð þeirra á síðustu mánuðum og vikum fyrir fall bankanna.

Heildsöluinnlán koma ýmist til vegna frumkvæðis viðkomandi banka eða sjálfstæðra miðlara. Banki hefur þá lagt mat á þörf sína fyrir fjármagn með tilliti til aðstæðna á fjármálamarkaði. Telji hann rétt að afla fjár með þessum hætti leitar hann til miðlara á peningamarkaði með tilboð um kjör og tímalengd innlánanna. Vera kann að miðlararnir geri gagntilboð eða þeir hafi beinlínis frumkvæði að því að gera banka tilboð um slík innlán. Þá getur verið að samkomulagi um heildsöluinnlán sé komið á í beinum samskiptum banka og viðskiptamanns. Heildsöluinnlán hafa því ekki fyrirfram fasta skilmála sem innstæðueigandi gengur að heldur semja aðilar um þau kjör sem heildsöluinnlánið á að bera, þ.m.t. vexti og tímalengd. Eigendur þessara fjármuna eru gjarnan stærri fjárfestar, opinberar stofnanir og sveitarfélög, samtök og fyrirtæki. Í sumum tilvikum áskilja þessir aðilar að sá banki sem þeir skipta við hafi ákveðið lánshæfismat þannig að breyting á því getur haft veruleg áhrif á viðskiptin.

Í upphafi árs 2007 varð þessi þróun í starfsemi íslensku bankanna með söfnun heildsöluinnlána erlendis Landsbanka Íslands[35] og Samtökum fjármálafyrirtækja[36] tilefni til að gera athugasemdir við að TIF legði til grundvallar að innlán frá stærri fjárfestum, og þar með talið heildsöluinnlán, teldust tryggð innlán hér á landi og greitt væri af þeim til sjóðsins þrátt fyrir heimildir í tilskipun ESB til að undanskilja slík innlán tryggingaverndinni. Viðbrögð við þessum erindum voru annars vegar þau að stjórn TIF óskaði eftir álitsgerð frá lögmanni sjóðsins um hvort heildsöluinnlán væru tryggð innlán samkvæmt lögum um sjóðinn og hins vegar skipaði viðskiptaráðherra nefnd til að vinna að endurskoðun laga nr. 98/1999 en nánar verður fjallað um aðdraganda að skipun og starf þeirrar nefndar í köflum 17.8 og 17.9.

TIF óskaði eftir lögfræðilegu áliti Karls Axelssonar, hæstaréttarlögmanns, á því hvers konar innstæður væru skilgreindar sem tryggðar innstæður skv. 6. gr. laga nr. 98/1999. Í álitsgerð frá 25. maí 2007 taldi Karl, með nánari rökstuðningi sem ekki er sérstök þörf á að rekja hér, meiri líkur en minni á því að löggjöf um innstæðutryggingar ætti einnig við um þennan flokk innlána. Álitamál um stöðu heildsöluinnlána og hvort rétt væri og heimilt að undanskilja þau tryggingavernd TIF voru síðan til umfjöllunar á vettvangi þeirrar nefndar sem vann að endurskoðun laga nr. 98/1999.

Hér er ekki tilefni til þess að fjalla frekar um ýmis þau form innlána og samninga um vörslu og ávöxtun peninga sem komu til innan íslensku bankanna á síðustu árum og álitamál kann að vera um hvort heimilt hafi verið m.t.t. ákvæða tilskipunar ESB að undanskilja tryggingavernd TIF ef löggjafinn hefði kosið að fara þá leið og þá sérstaklega með tilliti til þess frá hvaða aðila slík innlán stöfuðu.[37]

35. Sjá frásögn af fundi bankastjóra Landsbankans með viðskiptaráðherra í desember 2006 í kafla 17.8, fyrirvara Landsbankans sem fylgdi greiðslum og ábyrgðaryfirlýsingu vegna innheimtu í innstæðudeild vegna ársins 2006 og minnisblað Hauks Þórs Haraldssonar, starfsmanns Landsbankans og stjórnarmanns í TIF, hvort tveggja lagt fram á fundi stjórnar TIF 17. apríl 2007.
36. Sjá um bréf samtakanna frá 4. janúar 2007 til viðskiptaráðuneytisins í kafla 17.8.
37. Dæmi um annað viðskiptaform bankanna sem vakið hefur spurningar um hvort teljist til innlána og ef svo er hvort tilefni sé til að tryggingavernd TIF taki til þess, eru hin svonefndu peningamarkaðsinnlán (e. money market deposit). Eins og bent er á í álitsgerð Karls Axelssonar, hrl., dags. 25. maí 2007, eru þær undanþágur sem fram koma í viðauka við innstæðutryggingatilskipun ESB miðaðar við að um sé að ræða innlán frá tilteknum aðilum en almennt eru undanþáguheimildirnar ekki miðaðar við efni þeirra viðskipta sem liggja að baki vörslu banka á fjármunum, sbr. þó undantekninguna um skuldabréf og víxla. Af sama toga er sú regla í upphafi 2. gr. tilskipunarinnar að innlán af hálfu annarra lánastofnana í eigin þágu og fyrir eigin reikning teljist ekki til innlána sem má endurgreiða í gegnum tryggingakerfi.

Þær athugasemdir íslensku fjármálafyrirtækjanna sem vísað var til hér að framan virðast ekki síður hafa byggst á því að viðtaka bankanna á fjármunum í formi svonefndra heildsöluinnlána og peningamarkaðsinnlána hafi í eðli sínu ekki verið viðtaka á innlánum í hefðbundinni bankastarfsemi. Hér er ástæða til að minna á að viðtaka innlána er hluti af leyfisbundinni starfsemi fjármálafyrirtækja en að baki slíkri leyfisveitingu búa þeir almannahagsmunir að rekstur fjármálafyrirtækja sé traustur og þau lúti opinberu eftirliti. Í ljósi þessa verður að telja hæpið að sérstök samningsbundin viðtaka á peningum til tímabundinnar vörslu og endurgreiðslu síðar með ákveðinni ávöxtun falli utan þess innlánahugtaks sem stuðst er við í innlánstilskipuninni og lögum nr. 98/1999.

17.4.7 Greiðslur til innstæðueigenda

Í 7. gr. tilskipunar ESB segir að innlánatryggingakerfin skuli tryggja að samanlögð innlán hvers innstæðueiganda séu tryggð upp að 20.000 evrum ef innlánin verði ótiltæk. Með ákvæði 10. gr. laga nr. 98/1999 var sú lágmarksfjárhæð sem TIF ber að greiða til hvers innstæðueiganda ákveðin sem jafngildi 20.887 evra í íslenskum krónum. Það vekur hins vegar athygli við samanburð á reglum laga nr. 98/1999 um greiðslur til innlánseigenda og reglum um það efni í öðrum Evrópuríkjum að meginreglan hér er sú að greiða skuli hverjum innstæðueiganda heildarandvirði innstæðu hans en lágmarksfjárhæðin komi aðeins til ef eignir innlánsdeildarinnar hrökkvi ekki til að greiða heildarfjárhæð tryggðra innstæðna. Verður ekki annað séð en að það heyri til undantekninga að þessi leið sé farin í öðrum Evrópuríkjum enda er almennt talið í umfjöllun um innlánstryggingar að það sé fallið til þess að auka svonefndan freistnivanda (e. moral hazard) bæði innlánseigenda og banka ef innlán eru að fullu tryggð.

Í 11. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um að við greiðslur samkvæmt tryggingakerfinu hafi tryggingakerfið rétt til að ganga inn í kröfuréttindi innstæðueiganda við skiptameðferð, sem svarar til fjárhæðarinnar sem greidd er, án þess að það hafi að öðru leyti áhrif á þau réttindi sem kerfið kann að hafa samkvæmt landslögum. Samkvæmt 10. gr. laga nr. 98/1999 yfirtekur TIF kröfu kröfuhafa á hendur hlutaðeigandi aðildarfyrirtæki eða þrotabúi komi til greiðslu úr sjóðnum. Minnt skal á að innlán höfðu fram að setningu neyðarlaganna, laga nr. 125/2008, í október 2008 stöðu almennra krafna við skipti á þrotabúi innlánsstofnunar og hið sama gilti um yfirtekna kröfu tryggingarsjóðsins. Með neyðarlögunum voru „kröfur vegna innstæðna samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fjárfesta“ og yfirteknar kröfur tryggingarsjóðsins gerðar að svonefndum forgangskröfum samkvæmt 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti.

17.4.8 Staðan ef eignir tryggingarsjóðsins duga ekki til að greiða lágmarksbætur

Því var lýst hér að framan að í tilskipun ESB eru ekki ákvæði um hvernig aðildarríkin skuli að lágmarki haga fjármögnun innlánstrygginga eða stærð tryggingarsjóða í ríkjunum. Ákvæði tilskipunarinnar um að innlánstryggingakerfin skuli tryggja að innlán hvers innstæðueiganda séu tryggð upp að ákveðinni lágmarksfjárhæð eru hins vegar skýr. Í tilskipuninni eða gögnum um undirbúning hennar kemur ekkert fram um hvernig skuli staðið að málum ef eignir tryggingarsjóðs duga ekki til að greiða lágmarksbætur.

Í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 98/1999 er svohljóðandi ákvæði um íslenska tryggingarsjóðinn:

„Hrökkvi eignir sjóðsins ekki til og stjórn hans telur til þess brýna ástæðu er henni heimilt að taka lán til að greiða kröfuhöfum."

Samkvæmt 11. gr. laganna er stjórn sjóðsins heimilt að lána allt að 50 milljónum kr. á milli innstæðudeildar og verðbréfadeildar. Lánið skal endurgreiðast innan 36 mánaða. Þá kemur fram í 17. gr. laganna að sjóðurinn verði hvorki tekinn til gjaldþrotaskipta né er heimilt að gera aðför í eignum hans.

Í samræmi við framangreint hefur Alþingi ákveðið að hér á landi skuli tryggingarsjóður innlána, TIF, vera sjálfseignarstofnun og ef þær eignir sem eru í sjóðnum hrökkvi ekki til að greiða kröfur sem falli á hann sé það verkefni stjórnar sjóðsins að taka afstöðu til þess hvort fjárþörf sjóðsins verði leyst með lántöku til að greiða kröfuhöfum. Ætla verður að þarna sé byggt á því að framtíðargreiðslur bankanna og fjármálafyrirtækja til sjóðsins samkvæmt lögum verði þá meðal annars nýttar til að greiða upp lánið.

Þegar lög um tryggingarsjóði í ríkjum ESB/EES eru skoðuð sést að þar voru almennt ekki ákvæði um hvernig ætti að leysa úr þeirri stöðu sem kynni að koma upp ef eignir sjóðanna dygðu ekki til að mæta áföllnum skuldbindingum. Það er helst að þar sé að finna ákvæði um lántökur af hálfu stjórna sjóðanna en efni þeirra ákvæða er mismunandi ef þau eru á annað borð til staðar. Eins og áður hefur verið tekið fram verður við þennan samanburð að gera greinarmun á réttarástandinu og þar með lögum í ríkjum ESB fyrir og eftir fyrstu daga októbermánaðar 2008 en þá samþykkti framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins að yfirlýsingar einstakra ríkja m.a. um ríkisábyrgðir vegna innlána féllu undir undanþáguheimildir reglna um takmarkanir á ríkisstuðningi í ljósi þess ástands sem komið var upp á fjármálamörkuðum heimsins.

Ákvæði í lögum um tryggingarsjóðina annars staðar á Norðurlöndum fram til október 2008 voru í raun þverskurður af þeim reglum sem finna mátti hjá öðrum Evrópuríkjum. Í norsku lögunum voru engin ákvæði um lántöku af hálfu tryggingarsjóðsins. Í dönsku lögunum var fyrst gert ráð fyrir að ef eign í deild sjóðsins, sem voru þrjár, dygði ekki til þess að greiða kröfur í samræmi við lögin skyldi deildin taka lán hjá hinum deildunum. Takmörk voru á því hversu hátt slíkt lán gæti verið. Í skýringum við lögin er á því byggt að ef lánamöguleikar innan sjóðsins eru tæmdir og deildina skorti enn fé til að mæta skuldbindingum sínum geti hún tekið lán annars staðar. Í dönsku lögunum var ákvæði um að efnahags- og atvinnumálaráðherra gæti með samþykki fjármálanefndar þingsins veitt ábyrgð, þ.e. ríkisábyrgð, fyrir lánum sem sjóðurinn tæki til að uppfylla skyldur sínar.[38] Lögin um sænska tryggingarsjóðinn kveða á um að sjóðurinn geti fengið lán hjá sérstakri stofnun sænska ríkisins sem fer með ríkisskuldir (Riksgäldskontoret).[39] Ákvæði um finnska innlánstryggingarsjóðinn eru í þarlendum lögum um fjármálafyrirtæki. Þar segir að sjóðurinn geti eftir því sem nánar er ákveðið í samþykktum hans tekið lán til að mæta skuldbindingum sjóðsins. Í lögunum er tekið fram að í samþykktunum skuli vera ákvæði um að þeim bönkum sem eigi aðild að sjóðnum sé skylt að veita sjóðnum lán til þess að hann geti uppfyllt skyldur sínar. Í lögunum eru síðan ákvæði um hvernig skyldan til þessara lánveitinga

38. Lovbekendtgørelse 2007-08-08 nr. 1009, 6. gr., sjá KARNOV 2007, bls. 6280.
39. Lag (1995:1571) om insättningsgaranti, 15. gr.

bankanna til sjóðsins skuli skiptast milli þeirra og um endurgreiðslu.[40] Þessum ákvæðum er síðan fylgt eftir í samþykktum sjóðsins og þar er tekið fram að Fjármálaeftirlitið geti ef sjóðurinn hefur tekið lán til að mæta skuldbindingum sínum ákveðið að greiðslur bankanna til sjóðsins verði hærri þar til sjóðurinn hefur endurgreitt lánið.[41]

Eins og þessi ákvæði bera með sér hafa ríki ESB/EES almennt fylgt eftir því grundvallarsjónarmiði tilskipunar 94/19/EB að lánastofnanirnar skuli sjálfar bera kostnaðinn við fjármögnun innlánstryggingakerfanna með því að mæla fyrir um skyldu lánastofnana til að greiða það sem nefna mætti iðgjöld til sjóðanna og ætla þeim síðan að brúa fjárþörf vegna skuldbindinga sem falla á sjóðina tímabundið með lántökum og mæla þá eftir atvikum fyrir um hærri iðgjöld lánastofnana meðan verið er að greiða lánin. Þarna er þá gengið út frá því að áfram verði til staðar í viðkomandi landi lánastofnanir sem geti og eigi að greiða iðgjöld til tryggingarsjóðsins. Það hvort mælt er fyrir um heimildir og möguleika tryggingarsjóðanna til að fá lán hjá sérstökum stofnunum viðkomandi ríkis, sbr. t.d. Svíþjóð, eða ábyrgðir hjá slíkum stofnunum eða beint hjá ríkinu heyrir til undantekninga. Þar sem sú leið hefur verið farin verður helst ráðið af fyrirliggjandi upplýsingum að slíkar ráðstafanir af hálfu viðkomandi ríkis hafi verið eða séu liður í aðgerðum til þess að varðveita fjármálastöðugleika og traust á bankakerfi viðkomandi ríkis enda hafa þau í ýmsum slíkum tilvikum gengið í gegnum bankakrísur fyrir ekki svo löngu. Það verður ekki séð að slík aðkoma opinberra stofnana eða ríkisins hafi í undirbúningsgögnum að lögum í þessum ríkjum almennt verið talin leiða beint af ákvæðum tilskipunar ESB.

Þegar reglur íslensku laganna um tryggingarsjóð innstæðueigenda eru bornar saman við reglur um slíka sjóði í öðrum ríkjum ESB/EES, og þá fyrst og fremst þau sem byggja á svonefndri fyrirfram fjármögnun sjóðanna af hálfu innlánsstofnana (ex ante), verður ekki annað séð en að íslensku reglurnar séu almennt hliðstæðar reglum í þeim ríkjum. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að tilskipun ESB kveður á um að aðildarríkin skuli innleiða ákveðnar lágmarksreglur og séu þær uppfylltar geta ríkin valið mismunandi leiðir og viðbótarreglur svo fremi sem þær fari ekki í bága við aðrar og almennar reglur Evrópuréttarins.

17.4.9 Ábyrgð vegna innleiðingar á tilskipun 94/19/EB í íslenskan rétt

Í aðfaraorðum tilskipunar 94/19/EB er sérstaklega fjallað um ábyrgð aðildarríkjanna og yfirvalda þeirra gagnvart innstæðueigendum, sbr. 24. málsgrein sem tekin er upp orðrétt hér til hliðar á ensku og íslensku.

Eins og rakið hefur verið hér að framan verður ekki annað séð en að reglur laga um íslenska tryggingarsjóðinn séu um margt áþekkar þeim reglum sem gilda t.d. annars staðar á Norðurlöndum um þau lágmarksatriði sem tilskipun

„Whereas this Directive may not result in the Member States' or their competent authorities being made liable in respect of depositors if they have ensured that one or more schemes guaranteeing deposits or credit institutions themselves and ensuring the compensation or protection of depositors under the conditions prescribed in this Directive have been introduced and officially recognized."

„Tilskipun þessi getur ekki gert aðildarríkin eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmálana í þessari tilskipun."

24. mgr. aðfaraorða tilskipunar 94/19/EB.

40. Kreditinstitutslag 9.2.2007/121, 109 gr.: „Insättningsgarantifonden kan enligt vad som föreskrivs i stadgarna ta upp lån för sin verksamhet, om dess kapitalbas inte räcker till betalning av ersättningar enligt detta kapitel. I insättningsgarantifondens stadgar skall tas in en bestämmelse om de till insättningsgarantifonden hörande inlåningsbankernas skyldighet att bevilja insättningsgarantifonden lån för uppfyllande av fondens förpliktelser. [...] Den skyldighet att bevilja insättningsgarantifonden lån som i 1 mom. anges för inlåningsbanker som hör till insättningsgarantifonden fördelas på inlåningsbankerna i samma proportion som den inlåning i dem som ersätts utgör av det sammanlagda beloppet av den inlåning som ersätts i alla de inlåningsbanker som hör till insättningsgarantifonden. Det inlåningsbelopp som avses i detta moment beräknas enligt situationen vid utgången av det kalenderår som närmast föregår det då skyldigheten att bevilja lån uppkom."

41. Insättningsgarantifondens stadgar - 4.10.2006/15.2.2007, 15. gr.

ESB um innlánstryggingakerfin hljóðar um. Það á bæði við um reglur um fjármögnun og stærð innlánstryggingarsjóðsins. Þá verður heldur ekki annað séð en Ísland hafi með lögum innleitt efnislega þær lágmarksreglur sem leiðir beint af tilskipuninni og hér skipta máli. Minnt skal á að aðildarríki ESB og EES hafa í framhaldi af innleiðingu tilskipunar 94/19/EB tilkynnt hlutaðeigandi stofnunum ESB og EES um tilheyrandi lagasetningu og ekki liggur annað fyrir en að þær stofnanir hafi tekið við þeim tilkynningum athugasemdalaust.

Með þessu hefur þó ekki verið svarað þeirri spurningu hvort tilskipun 94/19/EB hafi verið innleidd hér á landi þannig að fullnægjandi sé með tilliti til 24. málsgreinar í aðfaraorðum tilskipunarinnar.

Samkvæmt efnisreglu 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar skulu innlánatryggingakerfi aðildarríkjanna tryggja að samanlögð innlán hvers innstæðueiganda séu tryggð upp að 20.000 evrum ef innlánin verða ótiltæk. Það er aðildarríkjanna að sjá til þess að innan hvers ríkis hafi verið komið upp tryggingakerfi sem ábyrgist innlánin og greiðslu bóta í samræmi við þessa lágmarkstryggingu. Álitaefnið hér er því hver verður réttarstaða innstæðueigenda ef innlánatryggingakerfi sem komið hefur verið upp í viðkomandi ríki, og starfar eftir reglum sem fullnægja að forminu til lágmarksreglum tilskipunar ESB, hefur ekki tiltæka fjármuni til þess að greiða að fullu þær fjárkröfur sem að því er beint vegna tapaðra innlána.

Í þessu sambandi reynir á hvort ákvæði tilskipunarinnar hafi það sem nefnd eru bein réttaráhrif fyrir borgara ESB/EES þannig að þeir geti á grundvelli efnisreglna tilskipunarinnar gert fjárkröfu á viðkomandi aðildarríki eða hvort um er að ræða skaðabótakröfu innstæðueiganda þar sem hann telur, og þarf að sýna fram á, að aðildarríkið hafi ekki innleitt og fullnægt þeim reglum sem tilskipunin hljóðar um og beri því bótaábyrgð eftir þeim reglum sem mótast hafa um bótaábyrgð ríkja innan Evrópuréttarins í slíkum tilvikum.

Nánar verður fjallað um framangreint í ályktunum rannsóknarnefndarinnar í kafla 17.18 hér á eftir. Fyrst verður fjallað um stjórn og starfsemi TIF, þróun innlána í íslensku bönkunum og stöðu TIF, starf að endurskoðun laga um TIF, og viðbrögð stjórnar TIF, bankanna og stjórnkerfisins vegna stóraukinna innlána á árunum 2006 til 2008 og þar með skuldbindinga TIF. Í framhaldi af því verður aftur tekið til við að fjalla um hugsanlega ábyrgð íslenska ríkisins vegna skuldbindinga TIF og þau viðhorf sem uppi voru innan stjórnkerfisins og bankanna um það atriði.

17.5 Stjórn TIF og rekstur

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 98/1999 er stjórn TIF skipuð sex mönnum til tveggja ára í senn. Viðskiptabankar tilnefna tvo menn í stjórn sjóðsins, sparisjóðir einn mann, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf sameiginlega einn mann og viðskiptaráðherra tvo menn. Þá skal viðskiptaráðherra tilnefna fulltrúa innstæðueigenda og fjárfesta sem áheyrnarafila með málfrelsi og tillögurétt í stjórn sjóðsins og skal hann uppfylla sömu kröfur og stjórnarmenn. Viðskiptaráðherra skipar formann stjórnar.[42]

42 Nánar má nefna um skipun stjórnar TIF samkvæmt tilvitnuðu ákvæði að varamenn skulu vera tilnefndir á sama hátt. Tekið er fram að stjórnarmenn skuli vera lögráða og megi aldrei hafa verið sviptir forræði á búi sínu. Þeir skulu hafa óflekkað mannorð og mega ekki hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað í tengslum við atvinnurekstur samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld. Stjórnarmenn og starfsmenn sjóðsins eru bundnir þagnarskyldu í samræmi við ákvæði laga um viðskiptabanka og sparisjóði.

Af þessu er ljóst að meiri hluti stjórnar TIF er tilnefndur af þeim fyrirtækjum sem eiga aðild að sjóðnum. Sérhver aðili á rétt til setu á aðalfundi sjóðsins, sjá 5. gr. Á aðalfundi skal leggja fram endurskoðaðan ársreikning og ársskýrslu stjórnar. Aðalfundur setur sjóðnum samþykktir sem kveða nánar á um verkefni aðalfunda en samþykktirnar eru háðar samþykki ráðherra að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Tillaga til breytinga á samþykktum sjóðsins þarf fulltingi 2/3 hluta atkvæða á aðalfundi og samþykki ráðherra.

Viðskiptaráðherra skal skipa tvo menn í stjórn TIF án tilnefningar og hann skipar formann stjórnar en ekki kemur fram í lögunum að formaðurinn skuli vera annar þeirra tveggja sem ráðherra skipar í stjórnina. Þótt það leiði ekki af ákvæðum laganna hafa þeir tveir fulltrúar sem viðskiptaráðherra hefur skipað í stjórn sjóðsins síðustu ár komið úr röðum starfsmanna fjármálaráðuneytisins og viðskiptaráðuneytisins. Hefur ráðherra skipað þann sem komið hefur úr röðum starfsmanna viðskiptaráðuneytisins formann stjórnar TIF.[43] Á aðalfundi TIF 2006 tilnefndi viðskiptaráðherra Þóru Margréti Hjaltested, lögfræðing í viðskiptaráðuneytinu, og Þórhall Arason, skrifstofustjóra í fjármálaráðuneytinu, sem fulltrúa sína í stjórn TIF næstu tvö árin og tilnefndi jafnframt Þóru sem formann stjórnar. Aðrir stjórnarmenn þetta tímabil voru Haukur Þór Haraldsson, Landsbanka Íslands, og Margrét Sveinsdóttir, Glitni, tilnefnd af viðskiptabönkunum, Guðmundur Hauksson, Spron, tilnefndur af sparisjóðunum, og Andri Sigurðsson, Kaupþingi, tilnefndur af fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu. Þá tilnefndi viðskiptaráðherra Halldór Þ. Halldórsson sem áheyrnarfulltrúa af hálfu innlánseigenda. Þóra lét af starfi formanns um mitt ár 2006 en við starfi hennar tók Guðrún Þorleifsdóttir, lögfræðingur í viðskiptaráðuneytinu. Þá tók Kolbeinn Árnason, Kaupþingi, við af Andra sem fulltrúi fyrirtækja í verðbréfaþjónustu um mitt ár 2007. Viðskiptaráðherra skipaði Áslaugu Árnadóttur, skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneytinu, þá starfandi ráðuneytisstjóra, formann stjórnar TIF frá aðalfundi sjóðsins 2008 (29. febrúar) til og með aðalfundi sjóðsins á árinu 2010. Varamaður Áslaugar var skipuð Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu. Þá skipaði ráðherra áfram Þórhall Arason, skrifstofustjóra í fjármálaráðuneytinu, til sama tíma og varamaður hans var skipaður Pétur U. Fenger, starfsmaður í fjármálaráðuneytinu. Fulltrúar aðildarfyrirtækjanna í stjórn TIF frá og með aðalfundi 2008 (febrúar) voru áfram þeir sömu. Áheyrnarfulltrúi var áfram sá sami. [44]

Samkvæmt fundargerðum stjórnar TIF hélt hún sjö bókaða fundi á árinu 2007 og á árinu 2008 voru stjórnarfundirnir fjórir fram til 1. október, þ.e. 26. febrúar, 21. apríl, 30. júní og 1. október. Meðal viðfangsefna á stjórnarfundunum var ávöxtun og stýring eigna sjóðsins, útreikningur á inngreiðslum

43. Í þessu sambandi er rétt að rifja upp að meðan Tryggingarsjóður viðskiptabanka starfaði á árunum 1985 til 1999 sem ríkisstofnun hafði upphaflega verið kveðið á um það í reglugerð nr. 54/1986 að stjórn sjóðsins væri skipuð þremur. Tveir voru skipaðir af viðskiptaráðherra samkvæmt tilnefningu bankanna en þann þriðja skipaði ráðherra án tilnefningar og skyldi hann vera formaður stjórnar. Stjórnarmönnum sjóðsins var síðar fjölgað í sex og var helmingurinn tilnefndur af viðskiptabönkunum en hinir þrír voru tilnefndir af Seðlabanka Íslands, fjármálaráðherra og einn af viðskiptaráðherra og skyldi hann jafnframt vera formaður stjórnarinnar, sjá 75. gr. laga nr. 43/1993. Er því helst að sjá að það fyrirkomulag að annar þeirra fulltrúa sem viðskiptaráðherra skipar nú í stjórn TIF komi úr röðum starfsmanna fjármálaráðuneytisins og formaðurinn úr röðum starfsmanna viðskiptaráðuneytisins byggist á eldri framkvæmd þótt það leiði ekki beint af núgildandi lögum.

44. Á aðalfundi TIF 2008 var samþykkt að þóknun til stjórnarmanns yrði 53.000 kr. á mánuði og formaður fengi greidda tvöfalda þá fjárhæð. Þóknun áheyrnarfulltrúa var ákveðin 26.500 kr. á mánuði.

til deilda sjóðsins og samstarfssamningar við erlenda tryggingarsjóði vegna samninga bankanna um viðbótartryggingu (e. topping-up). Við lok september 2008 hafði TIF gert slíka samninga við tryggingarsjóðina í Noregi, Finnlandi, Danmörku (vegna Færeyja), Bretlandi (dags. 31. október 2006) og Hollandi (dags. 22./30. apríl 2008). Fleiri samningar voru í undirbúningi, m.a. við sænska tryggingarsjóðinn. Af fundargerðum stjórnarinnar verður ráðið að íslensku bankarnir hafi lagt áherslu á að slíkir samningar væru til staðar. Þannig er bókað í fundargerð 22. nóvember 2007 þegar fjallað er um samning við finnska tryggingarsjóðinn að fram hafi komið hjá stjórnarformanni „að mikið lægi á hjá Kaupþingi að fá aðild að finnska sjóðnum“ en hinir erlendu tryggingarsjóðir lögðu áherslu á að samningar milli tryggingarsjóðanna væru í gildi til að greiða fyrir uppgjöri ef reyndi á greiðsluskyldu sjóðanna. Tregðu virðist hins hafa verið farið að gæta hjá hinum erlendu sjóðum við að gera slíka samstarfssamninga. Í fundargerð stjórnar TIF 1. október 2008 kom fram að „eitthvað tefði málið hjá Svíunum“ því samningur sem fór til þeirra frá TIF um sumarið í lokagerð hefði ekki enn borist til baka. Þá var greint frá því að franski tryggingarsjóðurinn vildi ekki gera „topping-up“ samning við íslenskt fjármálafyrirtæki sem sótt hefði um slíka aðild. Fram kom einnig að Ítalar hefðu dregið málið á langinn.

Í lögum um TIF er tekið fram að stjórn sjóðsins sé heimilt að ráða framkvæmdastjóra við sjóðinn eða semja við lögaðila um rekstur og vörslu hans. Lögaðilinn getur verið Seðlabanki Íslands og vörslufyrirtæki samkvæmt lögum um verðbréfasjóði. Frá stofnun TIF og allt þar til stóru íslensku bankarnir féllu í byrjun október 2008 var í gildi samningur milli sjóðsins og Seðlabanka Íslands um að starfsmaður bankans gegndi starfi framkvæmdastjóra sjóðsins. Frá árinu 2005 til október 2008 sinnti Jónas Þórðarson, starfsmaður á fjármálasviði bankans, starfi framkvæmdastjóra TIF. Samkvæmt upplýsingum frá Seðlabankanum var ekki um að ræða fastákveðið starfshlutfall heldur réðst sá tími Jónasar sem fór í að sinna þessu starfi af tilfallandi verkefnum vegna sjóðsins. Þannig undu þessi verkefni upp á sig og á árinu 2008 fram að falli bankanna fóru milli 50–75% af vinnutíma Jónasar í að vinna fyrir sjóðinn. Í október 2008 samdi sjóðurinn við Lex lögmannsstofu um að sinna verkefnum fyrir sjóðinn og sinnti einn af lögfræðingum stofunnar starfi framkvæmdastjóra sjóðsins um tíma.

Af hálfu stjórnar TIF hefur frá árinu 2001 verið samið við banka og fjármálafyrirtæki um fjárvörslu, ávöxtun og umsýslu fjármuna sjóðsins í samræmi við fjárfestingarstefnu sem stjórnin hefur samþykkt.[45]

Við athugun rannsóknarnefndarinnar og samanburð við erlendar systurstofnanir TIF hefur það vakið athygli nefndarinnar að víðast hvar erlendis er starfsemi tryggingarsjóðanna mun umfangsmeiri en hér á landi og þeir eru í ýmsum tilvikum, t.d. á Norðurlöndunum, virkir í fræðslustarfi um áhættu í

45. Fjárfestingarstefna sjóðsins var í meginatriðum þannig að innlend ríkisskuldabréf áttu að vera 30–75% af eignum sjóðsins, 15–55% erlend ríkisskuldabréf og 0–15% erlend hlutabréf. Þá var tekið fram að fjárvörsluaðila væri óheimilt að hafa vægi ríkisskuldabréfa minna en 70% af vörslufé og þá var bæði átt við innlend og erlend ríkisskuldabréf. Í fundargerð stjórnar TIF 1. október 2008 kemur fram að ávöxtun þeirra tveggja eignastýringaraðila sem fóru með fjármuni sjóðsins frá áramótum og fram til ágúst 2008 hafði verið 26,6% hjá MP fjárfestingarbanka og 20,1% hjá Kaupþingi. Tekið er fram að viðmið hafi hækkað um 21,5% á tímabilinu en mikil veiking íslensku krónunnar og hækkun verðtryggðra innlendra skuldabréfa skýri góða ávöxtun. Í fundargerðinni er bókað að í lok ágúst hafi 56% af eignum TIF verið í innlendum ríkisverðbréfum, um 39% í erlendum ríkisskuldabréfum og um 5% í erlendum hlutabréfum.

rekstri banka og viðlagastarfi vegna hugsanlegra áfalla í rekstri banka og fjármálafyrirtækja. Dæmi um þetta er t.d. Bankenes sikringsfond í Noregi en á árunum 2004 til 2006 var á vegum sjóðsins unnið yfirlit yfir ýmis atriði sem kynnu að koma upp og leysa þyrfti úr ef bankar lentu í krísu. Samantekt og um leið leiðbeiningar um þessi atriði voru síðan gefnar út í skýrslu 2. mars 2007 og birtar á heimasíðu sjóðsins.[46]

Í 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999 segir að stjórn TIF skuli á tveggja ára fresti, eða oftar ef ástæða þykir til, gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins samkvæmt ákvæðum laganna. Í þeim gögnum sem rannsóknarnefndin hefur kannað og eru einkum frá árunum 2006 til 2008 verður ekki séð að þetta ákvæði hafi verið framkvæmt en nánar verður vikið að því í kafla 17.10.1.

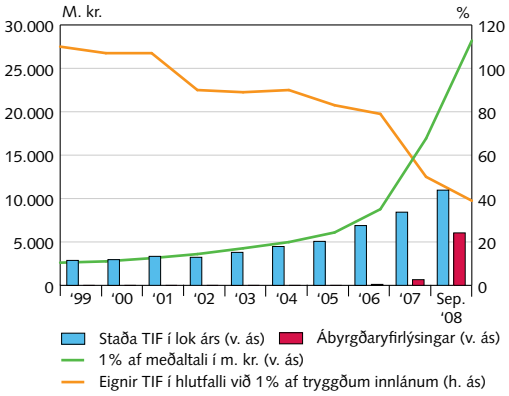
Eins og áður sagði var Tryggingarsjóður viðskiptabankanna sjálfstæð ríkisstofnun. Sá sjóður var lagður niður 1. janúar 2000. Frá og með ríkisreikningi fyrir árið 2000 hefur verið gerð grein fyrir ársreikningum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) í D-hluta ríkisreiknings. Samkvæmt lögum nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, skulu teljast til hans „fjármálastofnanir ríkisins, þar með taldir bankar og vátryggingafyrirtæki í eigu ríkisins, enda séu þær hvorki sameignar- né hlutafélög". Ríkisendurskoðun hefur í skýrslum sínum um endurskoðun ríkisreiknings, síðast fyrir árið 2007, gert athugasemdir við þetta og vísað til þess að TIF „geti með engu móti talist eign ríkisins og það ber heldur enga ábyrgð á skuldbindingum hans". [47]

17.6 Innlán og staða TIF á árunum 2000–2006 og ábendingar um þörf á að styrkja innlánstryggingakerfið

TIF hóf starfsemi sína í byrjun árs 2000 og tók þá við eignum fyrri innstæðutryggingarsjóða. Þessar eignir voru í ársbyrjun 2000 alls 2.963 milljónir kr. en tryggð innlán í íslenska bankakerfinu á árinu 2000 voru að meðaltali 276 milljarðar kr. Eignir sjóðsins voru því um 1,07% af hinum tryggðu innlánum. Í lögum um stofnun TIF hafði áfram verið fylgt fyrra viðmiði frá eldri lögum um tryggingarsjóðina þar sem sagði að heildareign innstæðudeildar skyldi að lágmarki nema 1% af meðaltali tryggðra innstæðna í viðskiptabönkum og sparisjóðum á næstliðnu ári, sbr. mynd 2. Á árunum 2000 og 2001 nægðu eignir TIF til þess að mæta umræddu 1% lágmarki en frá og með árinu 2002 jukust innlán verulega. Þannig var meðaltal innlána komið í 498 milljarða kr. á árinu 2004. Það sem vantaði upp á að 1% markinu yrði náð var innheimt eftir á hjá fjármálastofnunum, annars vegar með árlegu gjaldi, sem þó gat ekki verið hærra en sem nam 0,15% af meðaltali tryggðra innstæðna í hlutaðeigandi fjármálastofnun á næstliðnu ári, og hins vegar með því að fjármálastofnanirnar lögðu fram ábyrgðaryfirlýsingar sem sjá má á myndum 2 og 3.

Í lok árs 2001 beindi Jóhanna Sigurðardóttir, alþingismaður, fyrirspurn á Alþingi til viðskiptaráðherra um TIF. Hún spurði meðal annars hvort ráðherra teldi TIF nægjanlega öflugan til að geta mætt hugsanlegum skakkaföllum fjármálastofnana, annars vegar vegna innstæðna hjá bönkum og sparisjóðum og hins vegar vegna verðbréfaeignar. Í skriflegu svari Valgerðar Sverrisdóttur við-

Mynd 2
Eignir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta
Tekjuár TIF



Heimild: Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, Seðlabanki Íslands.

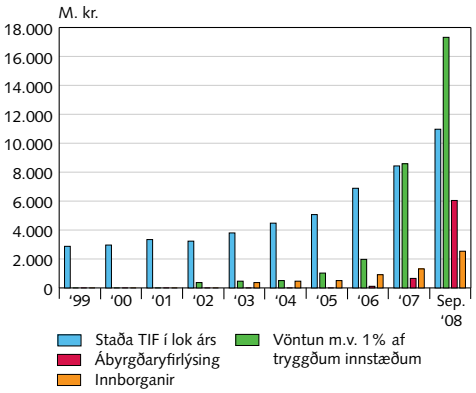
46. Skýrslan er aðgengileg á heimasíðu sjóðsins á þessum hlekk: http://www.bankenessikringsfond.no/no/Hoved/Nyheter/Administrasjon-av-banker-i-krise--rapport/.
47. Endurskoðun ríkisreiknings 2007, bls. 9.

skiptaráðherra var vísað til þess að markmiðið með lögum um innstæðutryggingar væri að veita viðskiptavinum lánastofnana og fyrirtækja í verðbréfaþjónustu lágmarksvernd gegn greiðsluerfiðleikum viðkomandi fyrirtækis. Þá var lýst reglum um greiðslur úr sjóðnum. Síðan sagði: „Stórt gjaldþrot fjármálafyrirtækis getur leitt til þess að ekki séu nægilegar eignir til í sjóðnum til að greiða kröfuhöfum en við slíkar aðstæður er heimilt að taka lán til að greiða þeim.“ Þingmaðurinn spurði líka hvort ráðherra gæti fullvissað sparifjáreigendur um að tryggingavernd þeirra vegna innstæðna í bönkum eða verðbréfaeignar væri nægjanlega örugg þannig að tap þeirra yrði að fullu bætt kæmi til gjaldþrota eða skakkafalla á fjármálamarkaðnum eða hjá einstökum fjármálafyrirtækjum. Svar ráðherra hljóðaði svo: „Nei. Kröfur eru ekki bættar að fullu nema eignir sjóðsins hrökkvi til.“ Síðan vísaði hann til þess sem áður hefði komið fram í svari hans um lágmarksvernd hvers kröfuhafa. Þingmaðurinn spurði að síðustu hvort ráðherra væri reiðubúinn að beita sér fyrir því að tryggingarsjóðurinn tæki á sig fulla tryggingavernd einstaklinga vegna innstæðna í bönkum eða verðbréfaeignar. Ráðherra svaraði spurningunni neitandi og taldi að mestu máli skipti að einstaklingar með lágar innstæður fengju kröfur sínar bættar að fullu. Vísbendingar væru um að tiltölulega fáir einstaklingar ættu innstæður yfir lágmarkstryggingavernd og ekki væri þörf á þeirri neytendavernd sem fælist í innstæðutryggingakerfi fyrir eignameiri einstaklinga. Þá benti ráðherra á að innstæðuverndin hér á landi væri meiri heldur en víðast hvar á EES-svæðinu, þó að Noregi undanskildum, og þá hefði Ísland ekki nýtt undanþágur sem tilskipun Evrópusambandsins heimilaði.[48]

Á ársfundi Fjármálaeftirlitsins 3. nóvember 2004 lýsti forstjóri eftirlitsins, Páll Gunnar Pálsson, því að hann teldi eðlilegt m.a. í ljósi breytinga sem orðið hefðu á stöðu og hlutverki eigenda virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum og vátryggingafélögum að hugað yrði reglulega að því hvort styrkja þyrfti umgjörð um starfsemi þessara fyrirtækja. Taldi hann rétt að velta upp þeirri spurningu hvort í þágildandi umgjörð fælist nægilegt aðhald með og/eða hvati fyrir eigendur virkra eignarhluta til þess að stuðla að þeim langtímahagsmunum sem þyrftu að vera í fyrirrúmi í rekstri fjármálafyrirtækja og vátryggingafélaga sem samfélagslega og efnahagslega mikilvægra fyrirtækja. Hann tók fram að gríðarlegur vöxtur margra fjármálafyrirtækja benti kannski til hins gagnstæða. Páll Gunnar nefndi atriði sem mætti huga að í þessu sambandi að mati Fjármálaeftirlitsins og rakti síðan þau sjónarmið sem tekin eru upp hér til hliðar.[49]

Mánuði síðar eða 7. desember 2004 komu fram tvær fyrirspurnir á Alþingi um málefni TIF en þá beindi Jóhanna Sigurðardóttir, alþingismaður, fyrirspurnum til viðskiptaráðherra sem svarað var skriflega 1. og 10. febrúar 2005. Í fyrirspurninni sem svarað var fyrr spurði þingmaðurinn um eignir TIF og greiðslur fjármálafyrirtækja til sjóðsins auk þess spurt var hvort Fjármálaeftirlitið hefði gert athugasemdir við stöðu sjóðsins með tilliti til tryggingaverndar eða áhættustýringar eða annarra þátta sem lytu að fjárhagslegri stöðu sjóðsins út frá öryggi innstæðueigenda. Jafnframt spurði þingmaðurinn hvort komið hefðu fram tillögur frá eftirlitinu til að styrkja fjárhagsstöðu sjóðsins eða eftirlit með honum. Í svari viðskiptaráðherra, Valgerðar Sverrisdóttur, var vísað til þess að samkvæmt 15. gr. laga nr. 98/1999 hefði Fjár-

Mynd 3
Eignir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og innborganir
Tekjuár TIF



Heimild: Seðlabanki Íslands, Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta.

„Í fyrsta lagi mætti huga að því hvort þörf sé á að styrkja þá tryggingavernd sem komið hefur verið á með lögum nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. […] Tímabært er að huga að því hvort styrkja þurfi þetta tryggingakerfi með hliðsjón af auknu mikilvægi fjármálafyrirtækja og þeim breytingum sem orðið hafa á eignarhaldi þessara fyrirtækja frá því þetta kerfi var síðast endurskoðað. Þannig má velta því upp hvort fjármálafyrirtæki sem eru aðilar að sjóðnum, og þar með virkir eigendur óbeint, eigi að leggja meira til sjóðsins. Nefna má að á vegum Evrópusambandsins er nú verið að huga að tryggingakerfi (e. guarantee schemes) fyrir vátryggjendur.“

Páll Gunnar Pálsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, á ársfundi þess 3. nóvember 2004.

48. Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 1635–1638.
49. Ræða Páls er birt á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins og er aðgengileg á hlekknum: http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=2777.

málaeftirlitið eftirlit með að starfsemi TIF væri í samræmi við lög, reglugerð og samþykktir fyrir sjóðinn. Þá kom fram að Fjármálaeftirlitið hefði ekki gert athugasemdir gagnvart TIF um stöðu sjóðsins með tilliti til tryggingaverndar eða áhættustýringar eða annarra þátta sem lytu að fjárhagslegri stöðu sjóðsins út frá öryggi innstæðueigenda. Þá hefði stofnunin heldur ekki sett fram tillögur gagnvart TIF til að styrkja fjárhagsstöðu sjóðsins eða eftirlit með honum. Í lok svarsins sagði að rétt þætti þó að geta þess að á síðasta ársfundi Fjármálaeftirlitsins 3. nóvember 2004 hefði forstjóri stofnunarinnar rætt um að huga þyrfti að styrkingu tryggingaverndar innstæðueigenda og fjárfesta. Í framhaldi af því er birtur sá kafli ræðunnar sem tekinn er upp orðrétt hér að framan.[50]

Í fyrirspurninni sem viðskiptaráðherra svaraði síðar óskaði þingmaðurinn eftir upplýsingum um hvernig væri háttað tryggingavernd innstæðueigenda hérlendis samanborið við annars staðar á Norðurlöndunum og um meðalinnstæður í bönkunum. Síðasta spurningin laut að því hvort ráðherra teldi rétt í ljósi aðstæðna á fjármálamarkaði að grípa til aðgerða til að treysta betur stöðu innstæðueigenda og hvort hann teldi að öryggi þeirra væri nægjanlega tryggt komi til alvarlegra skakkafalla hjá innlánsstofnunum þannig að þær geti ekki staðið við skuldbindingar gagnvart innstæðueigendum. Í skriflegu svari viðskiptaráðherra, Valgerðar Sverrisdóttur, sagði að ráðherra teldi að núverandi lágmarksinnstæðutrygging samkvæmt lögum um innstæðueigendur og tryggingakerfi fyrir fjárfesta veitti innstæðueigendum fullnægjandi vernd. Í lok svarsins kom fram að ráðherra teldi að ástæða væri til að huga að því á næstu misserum hvort rétt væri að innlánastofnanir greiddu meira til sjóðsins, t.d. með því að hækka það hlutfall tryggðra innstæðna sem sjóðurinn skyldi eiga á hverjum tíma.[51]

Ekki verður séð að framangreind orð forstjóra Fjármálaeftirlitsins á ársfundinum í nóvember 2004 eða lokaorð í framangreindu svari viðskiptaráðherra á Alþingi í febrúar 2005 hafi leitt til þess að sérstaklega hafi verið hugað að breytingum á lögum um starfsemi TIF á næstu misserum á eftir.

Rétt er þó að taka fram að á fundi forsætisráðherra, fjármálaráðherra, utanríkisráðherra og viðskiptaráðherra með bankastjórn Seðlabanka Íslands og forstjóra Fjármálaeftirlitsins hinn 15. janúar 2004 var ákveðið að stofna til samráðshóps sem í ættu sæti fulltrúar forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneytisins ásamt fulltrúum Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um viðbúnað stjórnvalda við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfinu. Þessi samráðshópur skilaði þeim aðilum sem stofnuðu til hans greinargerð sem nefnd var skilabréf 17. febrúar 2006. Þar var lagt til að komið yrði á formlegum samráðshópi um viðbúnaðarstarfið (sjá nánar um samráðshópinn í kafla 17.10.2 hér á eftir og kafla 19.2). Auk þess var í greinargerð hópsins fjallað um hvort þágildandi löggjöf væri fullnægjandi til þess að tryggja nauðsynleg viðbrögð við erfiðleikum á fjármálamarkaði. Í greinargerðinni var bent á að nauðsynlegt væri að huga að samspili aðgerða TIF við aðgerðir Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og eftir atvikum fjármálaráðuneytisins. Vakin var athygli á því að almannahagsmunir krefðust þess að greiðslur úr sjóðnum vegna tapaðra innlána, verðbréfa og reiðufjár gengju greiðlega fyrir sig. Þá var bent á að samkvæmt 19. gr. laga nr. 98/1999 væri viðskiptabönkum annars vegar og sparisjóðum hins vegar heimilt að stofna öryggissjóði sem allir viðskiptabank-

50. Alþt. 2004–2005, A-deild, bls. 2984–2985.
51. Alþt. 2004–2005, A-deild, bls. 3730–3732.

ar eða allir sparisjóðir skyldu vera aðilar að í því skyni að tryggja hagsmuni viðskiptamanna og fjárhagslegt öryggi viðskiptabanka eða sparisjóða. Tekið var fram að Tryggingarsjóður sparisjóða starfaði á grundvelli þessa ákvæðis en viðskiptabankarnir hefðu hins vegar ekki sett á stofn slíkan öryggissjóð. Í tillögum starfshópsins sem komu fram í greinargerðinni sagði að huga þyrfti að breytingum á lögum um TIF en þar var ekki sérstaklega lýst að hverju þær breytingar skyldu beinast að öðru leyti en því að í 5. tölul. tillagnanna sagði að huga þyrfti að hlutverki og aðkomu TIF og samspili við lög um gjaldþrotaskipti. Jafnframt þyrfti að skoða fyrirkomulag útgreiðslna úr TIF.[52]

Við athugun rannsóknarnefndarinnar hafa ekki komið fram gögn sem benda til að frekar hafi verið unnið að samningu tillagna um breytingu á lögum um TIF á árunum 2000 til 2006 í tilefni af þeim sjónarmiðum sem komu fram hjá samráðshópnum, í tilvitnuðum svörum viðskiptaráðherra við fyrirspurnum á Alþingi eða í áðurnefndri ræðu forstjóra Fjármálaeftirlitsins í nóvember 2004. Þær breytingar sem gerðar voru á lögum um TIF á þessum árum lutu eingöngu að samræmingu ákvæða þeirra laga við breytingar sem gerðar höfðu verið á tilskipunum ESB og öðrum íslenskum lögum.

Þegar TIF tók til starfa árið 2000 voru þau innlán í íslenska bankakerfinu sem féllu undir tryggingavernd sjóðsins alfarið í starfsstöðvum banka og sparisjóða hér innanlands og svo var í reynd allt fram á árið 2005. Samhliða aukinni starfsemi íslensku bankanna erlendis varð hins vegar breyting á þessu með stofnun útibúa erlendis sem hófu að taka við innlánum. Í þeim tilvikum þegar íslensku bankarnir keyptu erlend félög eða stofnuðu ný og ráku áfram sem sjálfstæð dótturfélög var ekki um að ræða aðild dótturfélaganna að TIF heldur féll innlánastarfsemi þeirra undir tryggingakerfi innlána í viðkomandi landi. Þannig féllu innlán hjá dótturfélagi Landsbankans í Bretlandi, Heritable Bank, og dótturfélagi Kaupþings í Bretlandi, Singer & Friedlander, undir breska innlánstryggingakerfið.

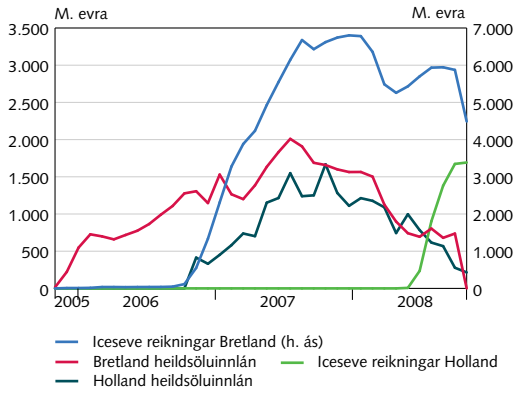
Í kafla 18 er gerð grein fyrir söfnun innlána í útibúum íslensku bankanna erlendis. Eins og þar kemur fram hófst þessi söfnun innlána fyrst í formi svonefndra heildsöluinnlána. Söfnun þeirra hófst þegar á árinu 2005 eins og í útibúi Landsbankans í London. Í árslok 2005 voru innlán í íslenska bankakerfinu sem féllu undir TIF alls 689,5 milljarðar íslenskra króna[53] og þar af voru 8% í útibúum bankanna erlendis, fyrst og fremst í formi heildsöluinnlána. Eignir TIF í árslok 2005 voru alls rúmir 5 milljarðar kr.

17.7 Aukin söfnun innlána erlendis og áhrif á skuldbindingar TIF

Á árinu 2006 varð sú breyting á móttöku íslensku bankanna á innlánum að þeir hófu að setja á stofn sérstaka innlánsreikninga í erlendum útibúum sem fyrst og fremst voru ætlaðir einstaklingum. Landsbankinn reið á vaðið með Icesave reikningana. Þeir fyrstu voru stofnaðir í október 2006 í útibúi bankans í London. Það var svo ekki fyrr en ári síðar, eða í október 2007, sem Kaup-

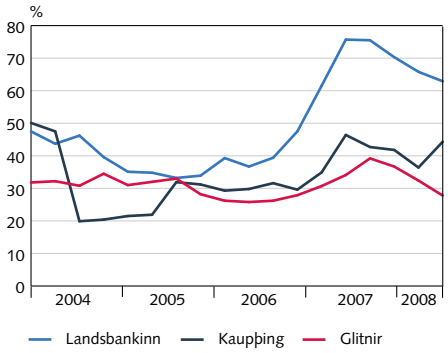
52. „Skilabréf, greinargerð og samkomulag“ samráðshóps fulltrúa forsætis-, viðskipta- og fjármálaráðuneytisins og fulltrúa Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um viðbúnað stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði, dags. 17. febrúar 2006. Skjalið, sem er 28 blaðsíður með fylgiskjölum, er aðgengilegt á hlekknum: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Skilabref,_greinargerd_og_samkomulag_.pdf.
53. Samkvæmt gögnum TIF.

Mynd 4
Staða á Icesave reikningum



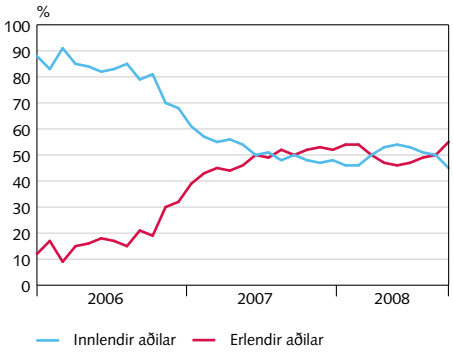
Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Mynd 5
Innlán bankanna sem hlutfall af útlánum



Heimild: Kaupþing banki hf., Glitnir banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Mynd 6
Heildarinnlán íslenska bankakerfisins
Hlutfallsleg skipting



Heimild: Seðlabanki Íslands.

þing byrjaði með Edge reikningana og þá í útibúi bankans í Finnlandi. Hjá Kaupþingi var ýmist hvort Edge reikningar voru í boði hjá sjálfstæðum dótturfélögum bankans eða útibúum hans.[54] Hliðstæðir reikningar hjá Glitni, Save & save, voru kynntir í lok júní 2008. Þessir reikningar voru markaðssettir sem hávaxta innlánsreikningar í samkeppni við sambærilega reikninga sem bankar í viðkomandi löndum buðu. Eins og lýst er í köflum 7 og 18 jukust innlán á þessum reikningum hjá tveimur fyrrnefndu bönkunum mikið á skömmum tíma. Í árslok 2006 voru inneignir á Icesave reikningum í Bretlandi alls 774 milljónir sterlingspunda eða 1,3 milljarðar evra (124,8 milljarðar ísl. kr.) en eins og sést á mynd 4 urðu inneignir á Icesave reikningum í Bretlandi hæstar um áramótin 2007-2008 eða 4,9 milljarðar sterlingspunda (6,8 milljarðar evra eða 623,5 milljarðar ísl. kr.).

Söfnun svonefndra heildsöluinnlána í útibúum bankanna erlendis var einnig fyrirferðarmikill liður í fjármögnun hjá öllum þeirra. Í tilviki Landsbankans urðu þau hæst í útibúinu í London í júlí 2007 eða 2 milljarðar evra og í útibúi bankans í Hollandi urðu þau hæst í október 2007 eða nær 1,7 milljarðar evra.

Þessi aukna sókn íslensku bankanna í innlán erlendis var í senn aðgerð þeirra til þess að bregðast við takmörkuðu framboði á erlendu lánsfé bæði í formi beinna lána og með skuldabréfaútgáfum og einnig gagnrýni sem komið hafði fram hjá matsfyrirtækjum í upphafi árs 2006 um hversu lágt hlutfall innlán væru af fjármögnun þeirra. Á mynd 5 sést hvernig innlán sem hlutfall af útlánum bankanna taka breytingum á síðari hluta árs 2006 og aukast síðan á árinu 2007 og þá sérstaklega í tilviki Landsbankans. Mynd 6 sýnir hvernig hlutfall erlendra aðila í innlánum bankanna eykst á síðari hluta árs 2007 og þegar kemur fram á sumarið 2008 voru yfir 50% af innlánunum frá erlendum aðilum. Þessi auknu innlán sem safnað var gegnum útibú íslensku bankanna erlendis urðu eðlilega til að auka skuldbindingar TIF. Bæði var að heildarfjárhæð innlána sem féllu undir TIF hækkaði verulega og einnig gætti þess að eigendur Icesave og Edge reikninga fóru að miða inneignir sínar við þær lágmarksfjárhæðir sem trygging innstæðutryggingarsjóðanna tók til. Gagnvart TIF voru þetta jafngildi 20.887 evra miðað við gengi íslensku krónunnar á hverjum tíma en síðan gátu komið til umsamdar viðbótartryggingar í viðkomandi landi, svonefndir „topping-up“ samningar.

Þessi þróun í starfsemi íslensku bankanna hafði líka í för með sér að á íslenska tryggingarsjóðnum hvíldu nú verulegar skuldbindingar vegna innlánsreikninga í öðrum gjaldmiðlum en íslenskum krónum og reikninga sem staðsettir voru í útibúum bankanna erlendis. Samkvæmt meginreglu kröfuréttar er efndastaður, þ.e. greiðslustaður, peningakröfu hjá kröfuhafa. Í því felst að skuldara ber að koma greiðslu á heimili eða atvinnustöð nema um annað hafi verið samið eða það leiði af lögum. Af reglum kröfuréttar leiðir jafnframt að greiðslu ber að inna af hendi í mynt greiðslustaðar, nema af samningi eða atvikum megi ráða að greiðslur eigi eða megi inna af hendi í annarri mynt.[55] Í lögum um TIF, allt þar til hin svonefndu neyðarlög, lög nr. 125/2008, voru sett 6. október 2008, voru engin ákvæði um heimild TIF til að greiða þær kröfur sem beint var að sjóðnum í annarri mynt en viðkomandi innlán var í eða þá í samræmi við almennar reglur kröfuréttar um greiðslu-

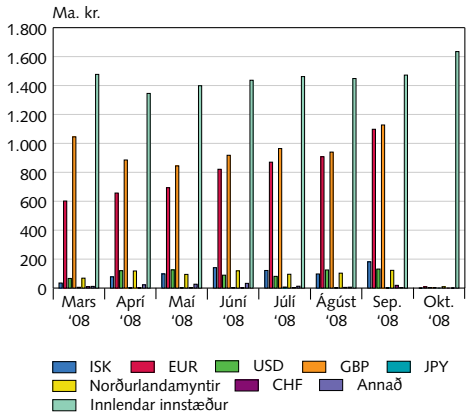
54. Kaupþing Edge reikningar sem féllu undir TIF voru í boði í Finnlandi, Sviþjóð, Noregi, Þýskalandi og Austurríki.
55. Þorgeir Örlygsson o. fl.: *Kröfuréttur I, efndir kröfu.* Reykjavík 2009, bls. 117.

stað og efndir kröfu.[56] Telja verður ljóst að a.m.k. hafi verið vafi um heimild TIF til þess að ákveða einhliða í hvaða mynt hann greiddi út kröfur sem beint var að sjóðnum vegna innstæðna sem voru í erlendri mynt, staðsettar í útibúi erlendis og í eigu einstaklinga eða lögaðila sem voru búsettir utan Íslands. Hér verður ekki fjallað sérstaklega um þá lagabreytingu sem gerð var með lögum nr. 125/2008 með tilliti til réttarstöðu þeirra sem þegar áttu innlán í útibúum íslensku bankanna erlendis og þeirra reglna sem leiðir af tilskipun ESB um innstæðutryggingakerfi og meginreglu Evrópuréttarins um bann við mismunun. Á mynd 7 er sýnd skipting á innstæðum erlendra aðila í útibúum bankanna erlendis eftir myntum. Það skal tekið fram að ekki verður séð af fundargerðum stjórnar TIF eða öðrum gögnum sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhent að fjallað hafi verið sérstaklega um framangreind áhrif aukinna skuldbindinga í erlendum gjaldmiðlum innan TIF eða í samskiptum sjóðsins við stjórnvöld. Þótt formaður stjórnar TIF og sá starfsmaður fjármálaráðuneytisins sem sæti átti í stjórninni hafi, eins og nánar er lýst í kafla 20, komið að einhverju leyti að undirbúningi þess lagafrumvarps sem síðar varð að neyðarlögunum, lögum nr. 125/2008, verður ekki séð að stjórn TIF hafi sem slík komið að undirbúningi þeirrar lagasetningar eða á þeim vettvangi hafi verið rætt um hvort og þá hvaða lagabreytingar stjórnin teldi þörf á að gera þegar sleppti umræðu í stjórninni, síðast 30. júní 2008, um hvað liði lagabreytingum í framhaldi af þeirri endurskoðun sem hrundið var af stað í kjölfar erindis Samtaka fjármálafyrirtækja um að auka undanþágur frá greiðsluskyldu í og úr sjóðnum. Hin hraða og mikla aukning innlána, sérstaklega í erlendum útibúum íslensku bankanna, skilaði sér aðeins í takmörkuðum mæli í formi aukinna greiðslna bankanna til TIF. Þar kom fyrst og fremst þrennt til.

Í fyrsta lagi var lögbundið að greiðslur banka og sparisjóða til TIF ættu að fara fram einu sinni á ári, þ.e. 1. mars ár hvert vegna næstliðins árs. Í öðru lagi átti árleg greiðsla að miðast við meðaltal tryggðra innstæðna hjá hlutaðeigandi fyrirtæki á næstliðnu ári. Í þriðja lagi gat árleg greiðsla fjármálafyrirtækis að hámarki numið 0,15% af meðaltali tryggðra innstæðna í hlutaðeigandi fyrirtæki á næstliðnu ári og það sem upp á vantaði til að ná 1% lágmarkinu um heildareignir sjóðsins var gert upp með því að viðkomandi banki eða sparisjóður lagði fram ábyrgðaryfirlýsingu. Slíka þróun má sjá á myndum 3 og 8. Til viðbótar kom síðan að samkvæmt lögunum gátu kröfur um innborgun til TIF á grundvelli ábyrgðaryfirlýsinga ekki orðið hærri á ári hverju en sem nam einum tíunda af lágmarksstærð sjóðsins.

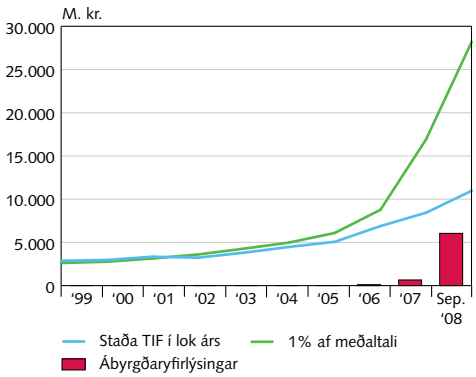
Árlegar greiðslur banka og sparisjóða í innstæðudeild TIF voru eins og áður sagði í samræmi við lög reiknaðar af meðaltali tryggðra innstæðna á næstliðnu ári en ekki af innstæðum eins og þær voru í lok viðkomandi árs. Þetta hefur ekki umtalsverð áhrif þegar vöxtur innlána er tiltölulega jafn en annað er uppi á teningnum þegar um verulega aukningu innlána er að ræða innan árs. Þegar munurinn á milli tryggðra innlána í árslok og þess meðaltals sem greiðslur banka og sparisjóða til TIF voru reiknaðar af er skoðaður sést að við greiðslur vegna ársins 2004, sem fóru fram í byrjun árs 2005, var munurinn 6%. Næstu árin er þessi munur 13% fyrir árið 2005 og 21,5% fyrir árið 2006. Hann fer síðan upp í 37% við útreikning á greiðslum vegna ársins 2007 sem fóru fram í ársbyrjun 2008.

Mynd 7
Innstæður erlendra aðila í útibúum erlendis
Innlendar innstæður til viðmiðunar



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Mynd 8
Staða Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta
Tekjuár TIF



Heimild: Seðlabanki Íslands, Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta.

56. Sjá nú 9. gr. laga nr. 98/1999, sbr. 8. gr. laga nr. 125/2008.

Tafla 2. Samanburður á árlegri greiðslu í tryggingarsjóð miðað við 1% af meðalinnlánum eða 1% af tryggðum innlánum

	Innlán í árslok	*Tryggðar innstæður (1%)*	*Hámarksgreiðsla (0,15%)*	*Meðalinnlán*	*Tryggðar innstæður (1%)*	*Hámarksgreiðsla (0,15%)*	*Mismunur innlána*	*Mismunur á tryggðri innstæðu*	*Mismunur á hámarksgreiðslu*	*Hlutfallsleg vöntun á hámarksgreiðslu*
	- A -	*- B - 1% * A*	*- C - 0,15% * A*	*- D -*	*- E - 1% * D*	*- F - 0,15% * D*	*- G - A - D*	*- H - 1% * G*	*- I - C - F*	*- J - I/F*-1*
2004	529.141	5.291	794	498.331	4.983	747	30.810	-308	-46	6%
2005	689.597	6.896	1.034	609.369	6.094	914	80.228	-802	-120	13%
2006	1.064.759	10.648	1.597	877.178	8.772	1.316	187.581	-1.876	-281	21%
2007	2.318.432	23.184	3.478	1.691.596	16.916	2.537	626.837	-6.268	-940	37%
Sep. 2008	3.123.281	31.233	4.685	2.819.204	28.192	4.229	304.077	-3.041	-456	11%

Allar tölur eru í milljónum króna

Heimild: Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta.

Í töflu 2 er gerður samanburður á því hve háar árlegar heildargreiðslur banka og sparisjóða, þ.e. greiðslur og ábyrgðaryfirlýsingar, námu annars vegar í heild miðað við 1% af meðalinnlánum og hins vegar ef miðað hefði verið við 1% af tryggðum innlánum í árslok. Eins og þar kemur fram fer þessi munur stigvaxandi eftir því sem vöxtur innlánanna var hraðari. Vegna ársins 2005 (greiðslur í byrjun árs 2006) var munurinn nær 1,9 milljarðar króna en vegna ársins 2007 er munurinn rúmir 6,2 milljarðar króna. Tekið skal fram að útreiknaðar tölur miðað við september 2008 komu ekki til greiðslu að því er varðar stóru bankana þrjá sem féllu í október það ár.

Sú takmörkun laganna að árleg greiðsla hvers banka eða sparisjóðs mætti aðeins nema 0,15% að meðaltali tryggðra innstæðna hlutaðeigandi banka eða sparisjóðs á næstliðnu ári varð til þess að hlutur ábyrgðaryfirlýsinganna í árlegu uppgjöri til TIF varð mun hærri heldur en beinar innborganir til sjóðsins í peningum og þar með fjármunum sem sjóðurinn gat ávaxtað. Þessi takmörkun og sú regla að miða við meðaltal innlána en ekki stöðu innlána í árslok leiddi til þess að hraður vöxtur innlána í íslensku bönkunum endurspeglaðist ekki að fullu í þeim beinhörðu fjármunum sem TIF hafði til ráðstöfunar. Hlutur ábyrgðaryfirlýsinga banka og sparisjóða, sem eðlilega fór eftir greiðslugetu þeirra ef að því kæmi að reyndi á þær, varð þannig umtalsverður hluti eigna TIF. Í töflu 3 sést að á árunum 2006 til og með 2008 voru innborganir vegna næstliðinna ára samtals 4.766 milljónir kr. en afhentar ábyrgðaryfirlýsingar 6.045 milljónir kr. Að fenginni greiðslu vegna ársins 2007 námu eignir TIF alls 14.379 milljónum kr. Þar af voru ábyrgðaryfirlýsingar 6.045 milljónir kr. Tekið skal fram að af hálfu TIF hafði ekki komið til innheimtu á ábyrgðaryfirlýsingum fyrri ára við fall bankanna. Enda mátti einungis innheimta ef um greiðslufall var að ræða sbr. fyrri umfjöllum.

Af því sem rakið var hér að framan um hina auknu söfnun íslensku bankanna á innlánum í útibúum erlendis er ljóst að grundvallarbreyting varð á hlut

Tafla 3. Innborganir og ábyrgðaryfirlýsingar

	Innborganir vegna innlána á næstliðnu ári	*Ábyrgðaryfirlýsingar vegna næstliðins árs*
2006	914	112
2007	1.315	545
2008	2.537	5.388
Samtals	4.766	6.045

Heimild: Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta.

innlána í fjármögnun íslenska bankakerfisins á árunum 2006 til og með 2008. Af þessu leiddi að skuldbindingar TIF vegna innstæðna jukust verulega á þessu tímabili en áður hefur komið fram að af hálfu TIF eða stjórnvalda voru ekki gerðir útreikningar á hugsanlegum skuldbindingum TIF að öðru leyti en því að safnað var upplýsingum um hver væru heildarinnlán. Þannig var t.d. ekki reiknað út hverjar voru skuldbindingar TIF miðað við þær lágmarksbætur sem sjóðnum bar að greiða. Við árslok 2005 voru innstæður í íslensku bönkunum 689 milljarðar kr. en voru orðnar 3.123 milljarðar kr. 1. október 2008. Eignir TIF jukust á þessu sama tímabili um 115%, úr 5.068 milljónum kr. í lok árs 2005 í 10.871 milljónir kr. í septemberlok 2008.[57] Þar af voru 82% vegna beinna innborgana banka og sparisjóða en 18% vegna ávöxtunar á eignum sjóðsins. Rétt er að taka fram að þrátt fyrir að upplýsingaöflun TIF um þróun innlána færi aðeins fram einu sinni á árinu til undirbúnings greiðslu banka og sparisjóða 1. mars verður ekki annað séð en að stjórn TIF hafi mátt vera ljós þessi þróun mála. Bæði var þessi aukna áhersla, sérstaklega Landsbankans og Kaupþings, á söfnun innlána erlendis almennt kunn af fréttum og einnig sátu fulltrúar bankanna í stjórn TIF. Þá kom stjórn TIF einnig að gerð samninga við tryggingarsjóði í þeim löndum þar sem útibú íslensku bankanna voru starfandi vegna viðbótartrygginga innlána (e. „topping-up“).

17.8 Samtök fjármálafyrirtækja óska eftir endurskoðun á reglum um hvaða innlán TIF tryggir

Eins og áður er fram komið (kafli 17.4.4) hafði Ísland ekki farið þá leið við innleiðingu á tilskipun ESB um innlánatryggingakerfi að nýta sér heimildir til þess að undanskilja ákveðnar tegundir innlána innlánstryggingakerfinu nema að takmörkuðu leyti. Slíkar undanþágur hafa bæði í för með sér að það dregur úr skuldbindingum tryggingarsjóðsins og sá grunnur sem greiðslur fjármálafyrirtækjanna til sjóðsins reiknast af minnkar og greiðslurnar verða að sama skapi lægri.

Í skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd lýsti Jón Sigurðsson, fyrrverandi viðskiptaráðherra, því að um miðjan desember 2006 hefði Halldór J. Kristjánsson, sem þá var annar bankastjóra Landsbankans, gengið á fund hans í viðskiptaráðuneytinu.[58] Erindi Halldórs hefði verið að fara fram á það að reglur um TIF yrðu rýmkaðar „vegna þess að hluti af innstæðunum sem þeir [væru] að safna á þessu tölvuvædda formi [kæmi] frá fagfjárfestum, [kæmi] frá sveitarfélögum, líknarfélögum, almannasamtökum og öðrum fagfjárfestum í Bretlandi“.[59] Af lýsingu Jóns má ráða að Halldór hafi með erindi sínu viljað hvetja eða stuðla að því að íslensk yfirvöld nýttu sér áðurnefndar heimildir 2. mgr. 7. gr. tilskipunar nr. 94/19/EB til að undanþiggja viss innlán frá tryggingakerfi sínu. Að sögn Jóns tóku embættismenn ráðuneytisins erindi Halldórs til skoðunar. Niðurstaða þeirra um formlegt svigrúm stjórnvalda til slíkra breytinga var sú að breytingar í þessa átt á gildandi íslensku regluverki um TIF væru ekki mögulegar án lagabreytinga. Jón segir Halldóri hafa verið

57. Hér er gert ráð fyrir að reiknaðar greiðslur ársins 2007 hafi komið inn í mars 2008, en engar upplýsingar liggja fyrir um ávöxtun eigna sjóðsins á tímabilinu. Þó má gera ráð fyrir að gengishagnaður hafi verið drjúgur hluti hafi eignir sjóðsins verið í samræmi við það sem kemur fram fyrr í texta og ársskýrslum.
58. Jón Sigurðsson var viðskiptaráðherra frá 15. júní 2006 til 24. maí 2007.
59. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. febrúar 2010, bls. 1.

tilkynnt um þessa niðurstöðu í upphafi árs 2007 og einnig þá afstöðu Jóns að vegna almennra alþingiskosninga sem þá voru í nánd (kosið var vorið 2007) teldi hann ekki forsendur til þess að hann sem viðskiptaráðherra stæði að frekari virkum undirbúningi í þeim efnum en þeim sem lýst er í nánari tilvitnun til skýrslu Jóns hér til hliðar. Í lýsingu Jóns á samtali þeirra Halldórs um miðjan desember 2006 komu að auki fram sjónarmið sem að hluta er vitnað til hér til hliðar. Jón lýsti því efnislega að hann hefði ótvírætt skilið Halldór umrætt sinn svo, og gengið eftir staðfestingu hans á því, að í tengslum við viðtöku Landsbankans á innlánum gegnum útibú sín í Bretlandi yrði ekki um að ræða neina tilfærslu fjármuna þaðan, „ekki í neina átt", eins og Jón komst að orði, sbr. nánar hér til hliðar.

Samtök fjármálafyrirtækja sendu viðskiptaráðuneytinu síðan bréf, dags. 4. janúar 2007, eða um það leyti sem Halldóri var samkvæmt framangreindu tilkynnt um niðurstöðu viðskiptaráðuneytisins um erindi hans þangað, þar sem samtökin sögðust vilja benda ráðuneytinu á að nokkur lagaóvissa ríkti um hvaða innlán teldust „tryggð innlán" í skilningi laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, og reglugerðar nr. 120/2000 um sama efni. Í bréfinu bentu samtökin á að tilskipanir Evrópusambandsins næðu út af fyrir sig til allra innstæðueigenda og fjárfesta en aðildarríkjum væri heimilað að undanþiggja ákveðna aðila tryggingaverndinni. Sá listi væri víðtækur og tæki m.a. til stærri fyrirtækja, ríkis og sveitarfélaga og stofnana þeirra, lífeyrissjóða, verðbréfasjóða, fjárfestingarsjóða o.fl. Þá var vísað til þess hvernig staðið væri að þessum málum í Bretlandi og Hollandi. Fram kom að Bretar hefðu nýtt sér heimildir til að undanskilja ákveðna aðila tryggingaverndinni og að í Hollandi hefðu þessar undanþáguheimildir verið nýttar að fullu. Samtökin gerðu síðan að umtalsefni samkeppnisstöðu íslenskra banka sem sæktust eftir innlánum erlendis. Var það tillaga samtakanna til ráðherra að reglum um íslenska tryggingarsjóðinn, TIF, yrði breytt þannig að þær undanþágur sem heimiladar væru í tilskipununum yrðu nýttar. Vöktu samtökin athygli á því hvort gera mætti slíkt með reglugerð sem sett yrði þá þegar með vísan til 7. mgr. 9. gr. og 18. gr. laga nr. 98/1999 og sendu ráðuneytinu af því tilefni tillögu um slíka reglugerðarbreytingu. Í niðurlagi bréfs samtakanna var bent á að æskilegt væri að styrkja grundvöll fyrir setningu slíkra ákvæða í reglugerð með því að breyta lögunum.

Í kjölfar bréfsins funduðu fulltrúar viðskiptaráðuneytisins með Samtökum fjármálafyrirtækja í nokkur skipti. Í byrjun mars 2007 varð það niðurstaða ráðuneytisins, í samræmi við það sem verið hafði afstaða ráðuneytisins um erindi Halldórs J. Kristjánssonar samkvæmt ofansögðu, að ekki væri unnt að gera umrædda breytingu með reglugerð eins og Samtök fjármálafyrirtækja höfðu lagt til. Ef undanþiggja ætti umrædd innlán þyrfti að koma til breyting á lögum um TIF. Ákvað þáverandi viðskiptaráðherra, Jón Sigurðsson, að óska eftir tilnefningum í nefnd til að vinna að endurskoðun laganna.

„[Þ]að var náttúrulega skrifað á vegginn að það væri mjög hæpið að ég yrði í ráðuneytinu eftir kosningarnar. Það náttúrulega sáu allir sem fylgdust með almennum umræðum, svo að niðurstaða mín verður sú að undirbúa málið en skipa ekki nefndina sjálfur. Þetta mál yrði bara undirbúið og lagt fyrir nýjan ráðherra strax og hann kæmi og þannig skildi ég raunverulega við málið. Aðrar fregnir um Icesave voru ekki á döfinni í ráðuneytinu þessar vikur, þessa mánuði, sem eftir voru."

Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. febrúar 2010, bls. 2.

„Halldór Kristjánsson skýrði mér frá því, af því að ég spurði hann um það sérstaklega, að það væri liður í þeirra reglum um Icesave að aldrei yrði tekið eitt einasta pund út úr Stóra-Bretlandi af þessum peningum af því að þá var ég að spyrja hann um það: Er alveg ljóst að áhætta sem kann að vera í þessu í þessu útibúi – að það sé alltaf mótvirði gegn henni í landinu?
[…] Og hann fullyrti það og þetta er mikilvægt að komi fram vegna þeirra fregna sem hafa borist um fjármagnsflutninga þeirra sem eru að vísu ekki fyrr en á árinu 2008.
[…] En það fullyrti hann við mig og það hafði verulega mikil áhrif á mig til öryggis, það er rétt að taka það fram. […] Alltaf varðveitt og fjárfest og geymt á staðnum til þess að áhættan yrði alltaf – það yrði alltaf mótvirði gegn áhættunni."

Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. febrúar 2010, bls. 5–6.

17.9 Viðskiptaráðherra skipar nefnd til að fara yfir lög um innstæðutryggingar

Í framhaldi af umfjöllun viðskiptaráðuneytisins um erindi Samtaka fjármálafyrirtækja skipaði nýr viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðsson, nefnd til að yfirfara ákvæði laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi. Nefndin átti að kanna m.a. hvort tryggingavernd innstæðueigenda væri of víðtæk samkvæmt

gildandi lögum og hvort umfang og fjárhæðir greiðslna í og úr tryggingarsjóðnum væru sambærilegar við þau lönd þar sem íslensk fjármálafyrirtæki væru með starfsemi og sem almennt væri horft til við reglusetningu hér á landi. Skyldi athugun nefndarinnar ná til beggja deilda sjóðsins. Jafnframt var nefndinni falið að kanna hvort ástæða væri til að gera tillögur til breytinga á lögunum með tilliti til tilskipana Evrópusambandsins um tryggingakerfi fyrir fjárfesta og tryggingakerfi fyrir innstæðueigendur.

Nefndin var skipuð 30. maí 2007 eftir að þeir aðilar sem ráðherra hafði leitað til höfðu sent ráðuneytinu tillögur sínar um fulltrúa í nefndina. Formaður nefndarinnar var Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu. Auk hennar áttu sæti í nefndinni Sigríður Logadóttir, aðallögfræðingur Seðlabanka Íslands, samkvæmt tilnefningu bankans, Gunnar Viðar, lögfræðingur, samkvæmt tilnefningu Samtaka fjármálafyrirtækja, Árný Guðmundsdóttir, lögfræðingur, samkvæmt tilnefningu Fjármálaeftirlitsins, Vilhjálmur Bjarnason, hagfræðingur, samkvæmt tilnefningu Samtaka fjárfesta, og Jónas Þórðarson, framkvæmdastjóri TIF. Nefndin átti að skila tillögum sínum til ráðherra í september 2007.

Nefndin hélt sinn fyrsta fund 11. júní 2007 og fundaði síðan nokkrum sinnum þá um sumarið. Á fundum nefndarinnar voru m.a. lögð fram minnisblöð um viðfangsefni nefndarinnar og upplýsingar um fyrirkomulag innstæðutrygginga í nágrannalöndunum og í hvaða mæli undanþáguheimildir í tilskipun ESB hefðu verið nýttar í þessum löndum. Þá var einnig lýst reglum og fjárhæðum greiðslna í og úr tryggingarsjóðunum. Nefndin kannaði m.a. afstöðu nokkurra aðila til þess að fella niður tryggingavernd þeirra sem teldust fagfjárfestar í samræmi við ákvæði tilskipana ESB. Bárust nefndinni svör

Tafla 5. Yfirlit yfir stærðardreifingu innstæðna hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum

Stærðardreifing	*Heildarfjárhæðir viðskiptabanka og sparisjóða m. kr.*		
Innlendir einstaklingar	*Fjöldi*	*Samtals*	*Bundið*
< 0,5	585.462	33.773	15.517
0,5–1,7	45.419	45.339	14.237
1,7–5,0	25.326	75.877	20.776
5,0-100>	16.212	245.921	73.148
Innlendir lögaðilar			
< 0,5	37.866	3.570	1.188
0,5–1,7	8.195	8.148	1.013
1,7–5,0	4.761	14.472	3.954
5,0-100>	5.472	638.269	221.227
Erlendir einstaklingar			
< 0,5	80.689	7.474	809
0,5–1,7	24.140	16.912	2.554
1,7–5,0	40.818	129.150	1.457
5,0–100>	21.978	409.081	3.936
Erlendir lögaðilar			
< 0,5	322	19	1
0,5–1,7	30	29	4
1,7–5,0	26	88	2
5,0–100>	380	457.904	254.786
Samtals	897.096	2.086.026	614.609

Heimild: Samantekt viðskiptaráðuneytisins miðað við lok september 2007.

frá Landssambandi lífeyrissjóða og Sambandi íslenskra sveitarfélaga þar sem lagst var gegn slíkri breytingu.

Í svari viðskiptaráðuneytisins til rannsóknarnefndarinnar sem barst nefndinni 4. mars 2009 er framhaldi nefndarstarfsins lýst svo: „Haustið 2007 kom Northern Rock málið svokallaða upp og ákvað nefndin í framhaldinu að gera úttekt á innstæðum íslenskra banka og skiptingu þeirra á milli innstæðna í erlendum og innlendum útibúum bankanna.“[60] Öllum fjármálafyrirtækjum voru sendar fyrirspurnir um innstæður. Svör þeirra lágu fyrir í desember 2007 en þær áttu að miðast við stöðu innlána í lok september 2007. Samkvæmt yfirliti í töflu 5 sem tekin var saman í viðskiptaráðuneytinu um svör fjármálafyrirtækjanna og sýnir stærðardreifingu innstæðna hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum námu heildarinnstæður innlendra og erlendra aðila, bæði einstaklinga og lögaðila, á þessum tíma 2.086 milljörðum kr. Fjöldi innstæðna að baki kennitölu var 897.096 en í yfirlitinu er vakin athygli á því að innstæðueigandi geti átt reikning í fleiri en einum banka.

Innstæður sem voru undir 1,7 milljónum kr. voru samtals 115,2 milljarðar kr. en innstæður á bilinu 1,7 til 5 milljónir kr. voru alls 219,6 milljarðar kr. Í síðara tilvikinu var meðalinnstæða á reikningi 3 milljónir kr. Sú lágmarksfjárhæð sem TIF tryggði og tilgreind var sem 1,7 milljónir kr. í lögunum miðaðist við gengi evru og því var þessi fjárhæð í lok september 2007 1.828.866 kr.

Fjöldi reikninga þar sem innstæða var allt að 1,7 milljónum kr. var 782.123 og innstæður á þeim reikningum voru eins og áður sagði alls 115,2 milljarðar kr. Reikningar með hærri innstæðum voru því alls 114.973. Ef sú tala er margfölduð með lágmarkstryggingarfjárhæðinni eins og hún var í lok september 2007, 1.828.866 kr., má áætla að skuldbinding TIF vegna þeirra reikninga hafi á þeim tíma numið 210 milljörðum kr. Samtals má því áætla að skuldbindingar TIF hafi þá numið (115,2 + 210) 325 milljörðum kr. Eftir er þá að draga frá þá reikninga sem voru undanskildir, svo sem innlánsreikninga aðildarfélaga TIF. Upplýsingar um fjölda þeirra reikninga í þessari samantekt liggja ekki fyrir.

Í yfirlitinu um stærðardreifingu innstæðna er sérstaklega tilgreind sú fjárhæð sem sögð er bundin. Samtals var þar um að ræða 614,6 milljarða kr. af 2.086 milljörðum kr. eða tæp 30%. Af þessum 614,6 milljörðum kr. voru 459 milljarðar kr. hjá einstaklingum og lögaðilum sem voru með inneignir yfir 100 milljónum kr. Inneignir undir 1,7 milljónum kr. voru samtals 115,2 milljarðar kr. Þar af voru 35,3 milljarðar kr. bundin innlán og af því voru 29,7 milljarðar kr. á reikningum innlendra einstaklinga. Miðað við reikninga með inneignum undir 1,7 milljónum kr. hjá innlendum einstaklingum voru bundnar innstæður þannig nær 38% en í tilvikum erlendra einstaklinga var hlutfall bundinna reikninga miðað við fjárhæðir undir 1,7 milljónum kr. nær 14%.

Í janúar 2008 tók formaður nefndarinnar, Áslaug Árnadóttir, saman drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999. Það eintak sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhent er dagsett 13. janúar 2008 en ljóst er að þar hafði ekki verið tekin afstaða til ýmissa efnisatriða, svo sem við hvaða fjárhæðir ætti að miða í endanlegu frumvarpi, t.d. um lágmarksbætur úr TIF.

Breytingar sem koma fram í þessum drögum lutu einkum að þrennu. Í fyrsta lagi var fjallað um fjölgun þeirra flokka innstæðna, verðbréfa og reiðu-

60. Það var 22. febrúar 2008 sem bresk stjórnvöld yfirtóku rekstur bankans Northern Rock.

fjár sem undanskildir yrðu tryggingu TIF og þar með líka frá þeim grunni sem greiðslur til sjóðsins væru reiknaðar af.[61] Í öðru lagi var þar gert ráð fyrir breytingum á fjárhæðum heildareignar og greiðslna í verðbréfadeild TIF. Ekki var þó tilgreint hverjar skyldu vera hinar breyttu fjárhæðir. Í þriðja lagi var gert ráð fyrir að greiðslur úr sjóðnum skyldu áfram nema heildarfjárhæð tryggðra innstæðna, verðbréfa og reiðufjár í hlutaðeigandi aðildarfyrirtæki en þó skyldi einstaklingur aldrei fá greidda hærri fjárhæð en [vantar fjárhæðina í drögunum] krónur í hvorri deild. Í þessum drögum kemur hvorki fram ráðagerð um breytingar á hlutfalli eigna innstæðudeildar TIF miðað við tryggð innlán né á greiðslum fjármálafyrirtækja í þá deild sjóðsins. Í minnisblaði um endurskoðun laga um TIF sem formaður nefndarinnar tók saman 6. desember 2007 kom fram að ekki hafi verið talin þörf á að breyta ákvæðum laganna um greiðslur í innstæðudeild TIF.

Samkvæmt upplýsingum viðskiptaráðuneytisins til rannsóknarnefndarinnar fundaði nefndin um endurskoðun TIF síðast um þau málefni í janúar 2008 og fjallaði þá um framangreind frumvarpsdrög. Ráðuneytið tjáði einnig rannsóknarnefndinni að þegar þá hafi verið komið sögu hafi ástand á alþjóðlegum fjármálamörkuðum verið orðið nokkuð óstöðugt. Fram kemur að frumvarpsdrögin hafi verið kynnt viðskiptaráðherra og í svari ráðuneytisins til rannsóknarnefndarinnar sem barst nefndinni 4. mars 2009 sagði síðan: „Ákvað hann að ekki væri ráðlegt að leggja frumvarp um þetta efni fram að svo stöddu, þar sem slíkt gæti leitt til enn meiri óróleika á fjármálamörkuðum og jafnvel skapa hættu á áhlaupi á banka og sparisjóði. Var hugmyndinni um að leggja frumvarpið fram velt upp nokkur skipti á meðan vorþing 2008 stóð og m.a. var málið ítrekað rætt af nefndarmönnum í samráðsnefnd um fjármálastöðugleika. Varð niðurstaðan alltaf sú sama að ekki væri ráðlegt að leggja frumvarpið fram vegna óstöðugleika á fjármálamörkuðum."

Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, sagði við skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni að hann hefði farið með það frumvarp sem unnið var upp úr tillögum nefndar um endurskoðun laga um TIF „inn í ríkisstjórn og [rætt] það þar a.m.k. þrisvar og það [hafi] alltaf [verið], m.a. að tillögu forsætisráðherra, ákveðið að flytja það ekki. […] Framlagningunni var frestað út af þeim óróleika eða erfiðleikum sem voru komnir upp á fjármálamörkuðum."[62] Í máli Björgvins við sama tækifæri komu nánar um þetta efni fram þær athugasemdir sem vitnað er til hér til hliðar. Í bréfi sem Björgvin sendi rannsóknarnefndinni, dags. 24. febrúar 2010, kom fram að hann hefði lagt til að lögum um innstæðutryggingarnar yrði breytt til þess að styrkja fjárhagsstöðu sjóðsins.

„Maður sagði ekki einu sinni frá því að við hefðum skrifað frumvarpið, neins staðar – bara ef það spyrðist að við værum að vinna að einhverju svona sem mætti túlka sem fyrirbyggjandi aðgerð við hruni, þ.e. ekki hruni eins og við orðuðum það þá eða sem sagt vanda bankakerfisins. Það gæti orsakað enn þá meiri vanda."

Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 25.

61. Í lögum nr. 98/1999 var þá kveðið á um að undanskildar tryggingu væru innstæður, verðbréf og reiðufé í eigu aðildarfyrirtækja, svo og móður- og dótturfyrirtækja þeirra, og innstæður, verðbréf og reiðufé sem tengist málum þar sem sakfellt hefur verið fyrir peningaþvætti. Í frumvarpsdrögunum frá 13. janúar 2008 voru settar fram hugmyndir um að til viðbótar yrðu innstæður, verðbréf og reiðufé frá eftirtöldum aðilum undanskilið ábyrgð TIF: Fyrirtækjum tengdum fjármálasviði, sbr. 1. mgr. 28. gr. laga um fjármálafyrirtæki; vátryggingafélögum; ríki, sveitarfélögum, stofnunum þeirra og öðrum opinberum aðilum; fyrirtækjum um sameiginlega fjárfestingu; lífeyris- og eftirlaunasjóðum (merkt með „???"); forstjóra, framkvæmdastjóra og öðrum stjórnendum lánastofnana, frá félagsmönnum sem eru persónulega ábyrgir, frá eigendum minnst 5% af eigin fé lánastofnunar, frá aðilum sem bera ábyrgð á löglegri endurskoðun reikninga lánastofnana, frá innstæðueigendum með svipaða stöðu í öðrum félögum í sömu samsteypu; öðrum félögum í sömu samsteypu; innstæðueigendum sem hafa persónulega fengið fjárhagslegan ávinning sem hefur átt þátt í að rýra fjárhagsstöðu lánastofnunarinnar og félögum sem eru af þeirri stærðargráðu að þeim er ekki heimilt að semja styttan efnahagsreikning.

62. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 24.

Hann hefði rætt málið við forystumenn ríkisstjórnarinnar, Geir H. Haarde og Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, og það hefði verið mat þeirra að aðstæður væru of viðkvæmar til þess að hættandi væri á að gera breytingar. Þá vísaði Björgvin í sama bréfi til þess að framlagning frumvarpsins hefði verið rædd í samráðshópi stjórnvalda „en aðrir fulltrúar en fulltrúi viðskiptaráðuneytisins töldu óráðlegt að leggja slíkt frumvarp fram vegna aðstæðna á mörkuðum".[63]

Geir H. Haarde, forsætisráðherra, sagði við skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni að sér hefði ekki verið kunnugt um að búið hefði verið að semja lagafrumvarp og það hefði nánast verið til um áramótin 2007–2008, þar sem markmiðið hefði verið að nýta í meira mæli heimildir tilskipunar ESB til undanþágna frá ábyrgð TIF. Hann mundi heldur ekki eftir því að rætt hefði verið í ríkisstjórninni hvort leggja ætti slíkt frumvarp fram eða ekki.[64] Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, sagði aðspurður við skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni í tilefni af því hvort hann myndi eftir umræðu í ríkisstjórn, væntanlega fyrri hluta árs 2008, um hvort leggja hefði átt fram frumvarp til breytinga á lögum um TIF, að hann teldi að það hefði verið seinna á árinu. Hann teldi að það hefði verið um vorið eða sumarið og þá hafi komið fram þau sjónarmið að ef menn færu að gera slíkt undir þeim kringumstæðum sem þá voru uppi yrði litið á það sem menn væru að veifa flaggi um að hlutirnir væru ekki í lagi. Hann sagðist hins vegar ekki muna hvaða efnisatriði hefðu komið fram í þeim hugmyndum sem til umræðu voru en sagðist muna eftir að viðskiptaráðherra hefði verið að velta þessu fyrir sér.[65]

Af athugun nefndarinnar á fundargerðum ríkisstjórnarinnar verður ekki séð að fjallað hafi verið um þetta mál. Í bréfi rannsóknarnefndarinnar, dags. 23. janúar 2009, til viðskiptaráðherra, Björgvins G. Sigurðssonar, var óskað eftir að ráðuneyti hans afhenti nefndinni m.a. afrit af öllum bréfum, minnisblöðum, skýrslum og öðrum gögnum sem hann eða ráðuneyti hans hefði sent eða afhent, þ.m.t. á fundum, til nánar tilgreindra aðila á tímabilinu 24. maí 2007 til 7. október 2008, um þau málefni sem rannsókn nefndarinnar tæki til samkvæmt lögum nr. 142/2008. Meðal þeirra aðila sem tilgreindir voru sem viðtakendur voru ríkisstjórn, einstakir ráðherrar og forsætisráðuneytið. Í þeim gögnum sem viðskiptaráðuneytið afhenti rannsóknarnefndinni 4. mars 2009 er ekki að finna bréf eða önnur gögn sem sjá má að send hafi verið þessum aðilum í tilefni af umfjöllun á fundum ríkisstjórnar um breytingar á lögum um TIF frá áramótum 2007–2008 og þar til frumvarp til neyðarlaganna var sent ríkisstjórn af hálfu viðskiptaráðherra. Í bréfi sem Björgvin G. Sigurðsson sendi rannsóknarnefndinni, dags. 24. febrúar 2010, vísaði hann til þess að frumvarp til laga um breytingar á lögum um innstæðutryggingar hefði verið á þingmálalista viðskiptaráðuneytisins sem sendur hafi verið forsætisráðuneytinu annars vegar 17. september 2007 og hins vegar 19. september 2008. Í bréfi sínu vísar Björgvin einnig til þess að fleiri hafi flutt þetta mál fyrir hans hönd, m.a. aðstoðarmaður hans, Jón Þór Sturluson, en hann hafi að hans ósk tekið málið upp á fundi með ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins og forystumönnum ríkisstjórnar í febrúar 2008.[66] Í útdrætti úr fundargerð þingflokks Samfylkingarinnar 11. febrúar 2008, sem Björgvin lagði fram með

63. Sjá texta bréfsins í viðauka 11 með vefútgáfu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.
64. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 62.
65. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 14.
66. Sjá texta bréfsins í viðauka 11 með vefútgáfu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

bréfi sínu, kemur fram að á þeim fundi hafi verið rætt um hugmyndir frá aðstoðarmanni viðskiptaráðherra og ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins, þar á meðal um að styrkja Tryggingarsjóð innstæðueigenda.

Á fundi stjórnar TIF sem haldinn var 30. júní 2008 var m.a. fjallað um endurskoðun laga um sjóðinn og staða mála rædd, eins og segir í fundargerð frá fundinum. Þar var m.a. bókuð eftir formanni stjórnarinnar, Áslaugu Árnadóttur, athugasemd um störf nefndarinnar sem vann að endurskoðun TIF, sbr. tilvitnun til fundargerðarinnar hér til hliðar. Í framhaldinu var bókað að nefndin myndi koma saman með haustinu og þá yrði metið hvað sé skynsamlegt í þessum efnum.

„Nefnd um endurskoðun laga um sjóðinn er enn að störfum. Það er þó mat viðskiptaráðuneytisins að ekki sé skynsamlegt að breyta lögum nú vegna óvissu á fjármálamörkuðum. Þannig er mögulegt að lagabreyting nú yrði túlkuð sem veikleikamerki."

Bókað eftir Áslaugu Árnadóttur, formanni stjórnar TIF, í fundargerð stjórnarfundar sjóðsins 30. júní 2008.

Eins og lýst var hér að framan var tilefni þess að viðskiptaráðherra stofnaði til ofangreinds nefndarstarfs erindi frá Samtökum fjármálafyrirtækja þar sem vísað var til þess að mismunur væri á samkeppnisstöðu þeirra íslensku banka sem þá sóttust í auknum mæli eftir innlánum erlendis með tilliti til mismunandi reglna tryggingarsjóða landanna um hvaða innstæður væru tryggðar og þar með greiðslur bankanna til sjóðanna. Það hefur vakið athygli rannsóknarnefndarinnar við yfirferð á þeim gögnum sem hún hefur fengið afhent um störf þeirrar nefndar sem skipuð var til að endurskoða lög um TIF að þar er hvergi vikið sérstaklega að aukinni söfnun íslensku bankanna á innlánum í útibúum þeirra erlendis og áhrifum þess á skuldbindingar TIF. Á þeim tíma sem nefndin var að störfum, þ.e. frá maí 2007 til janúar 2008, jukust þessi innlán í útibúum erlendis um 576 milljarða kr. og þar var að stærstum hluta um að ræða innlán frá einstaklingum. Innlán þessara einstaklinga tóku gjarnan að því er fjárhæðina varðaði mið af lágmarkstryggingarfjárhæð innlánstryggingakerfanna í viðkomandi landi en þar var þá annars vegar um að ræða jafnvirði 20.887 evra sem féll undir TIF og síðan viðbætur á grundvelli samninga um „topping-up" frá tryggingakerfi þess ríkis þar sem reikningurinn var stofnaður. Þetta leiddi til þess að skuldbindingar TIF vegna lágmarksfjárhæðarinnar jukust hlutfallslega meira en heildaraukning innlánanna og þar til viðbótar kom að vegna ákvæða laga um útreikning og greiðslutíma á greiðslum íslensku bankanna til TIF varð bið á því að þessi aukning kæmi nema að hluta til fram í greiðslum til TIF.

17.10 Hver voru viðbrögð stjórnar TIF og stjórnvalda við auknum skuldbindingum TIF?

17.10.1 Stjórn TIF

Fjallað var um skipulag stjórnar TIF í kafla 17.5 hér að framan. Þar kom m.a. fram að TIF er samkvæmt lögum sjálfseignarstofnun og stjórn sjóðsins í höndum sjálfstæðrar stjórnar. Þrátt fyrir að viðskiptaráðherra skipi tvo menn í stjórnina og annar þeirra hafi verið formaður stjórnarinnar er meiri hluti stjórnarinnar skipaður fulltrúum fjármálafyrirtækjanna. Samkvæmt lögum um TIF er sjóðurinn fjármagnaður með greiðslum frá fjármálafyrirtækjunum. Til innlánstryggingakerfa innlána, bæði hér á landi og erlendis, hefur verið stofnað m.a. til að stuðla að stöðugleika í rekstri þeirra fjármálafyrirtækja sem taka við innlánum. Rannsóknarnefndin hefur því talið ástæðu til að kanna hvort ráða megi af gögnum um starfsemi TIF að fulltrúar fjármálafyrirtækjanna í stjórn sjóðsins hafi með einhverjum hætti talið tilefni til þess að TIF gerði ráðstafanir eða hefði frumkvæði að tillögugerð til stjórnvalda og Alþingis vegna aukinna skuldbindinga TIF í kjölfar þess að íslensku bankarnir hófu innlánasöfnun í útibúum erlendis.

Rannsóknarnefndin hefur kynnt sér fundargerðir stjórnar og aðalfunda TIF á árunum 2007 og 2008. Við athugun á efni þeirra fram til 1. október 2008 verður ekki séð að þar hafi verið fjallað sérstaklega um áhrif aukinna innlána hjá íslensku bönkunum, og þá einkum útibúum þeirra erlendis, á skuldbindingar TIF og hvort tilefni væri til ráðstafana af hálfu stjórnar TIF af þeim sökum.

Á fundi stjórnar TIF 20. desember 2007 var fjallað um áætlaðar inngreiðslur í innstæðudeild árið 2008 vegna ársins 2007. Þar er bókað: „Innstæður innlánsstofnana hafa aukist um yfir 100% milli ára og því stefnir í verulegar inngreiðslur í sjóðinn í byrjun næsta árs." Rétt er í þessu sambandi að vekja athygli því á að samkvæmt 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999 skal stjórn TIF „á tveggja ára fresti, eða oftar ef ástæða þykir til, gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins" og þá annars vegar innstæðudeildar og verðbréfadeildar samkvæmt reglum laganna. Í fundargerðum stjórnar TIF á árunum 2007 og fram til 1. október 2008 er ekki að sjá að stjórnin hafi fjallað um hvort tilefni væri til þess að gera viðskiptaráðherra formlega grein fyrir afstöðu stjórnarinnar samkvæmt þessari lagagrein.

Ekkert er bókað í fundargerðum stjórnar TIF um þá endurskoðun laga um innstæðutryggingar sem hófst undir vor 2007 eða starf endurskoðunarnefndarinnar að undanskildu því að framkvæmdastjóri sjóðsins greinir frá því á fundi stjórnarinnar 17. apríl 2007 að Seðlabankinn hefði lagt til við viðskiptaráðherra að hann yrði skipaður í endurskoðunarnefnd laganna. Þá var greint frá stöðunni í starfi nefndarinnar í fundargerð 30. júní 2008. Sú bókun var tekin orðrétt upp í síðasta kafla. Þá er rétt að geta þess að Landsbanki Íslands hafði við greiðslu á gjaldi til TIF vegna ársins 2006 sent sjóðnum bréf og áskilið sér rétt til að endurkrefja um greiðslu þess iðgjalds sem reiknað væri af innstæðum sem stöfuðu frá stofnanafjárfestum á Íslandi og erlendis. Mál þetta var rætt á fundi stjórnar TIF 17. apríl 2007 og ákveðið að óska eftir álitsgerð frá lögmanni sjóðsins af þessu tilefni. Álitsgerðin var lögð fram á fundi stjórnarinnar 30. ágúst 2007 og bókað í fundargerð stjórnarinnar að þar hefði komið fram að ekki væri heimilt að undanskilja önnur innlán en sérstaklega væru tilgreind í lögunum. Stjórnin taldi að álitið „nýttist vel þeim hópi sem nú vinnur að endurskoðun laga um Tryggingarsjóð."

Þó að meiri hluti stjórnar TIF væri skipaður fulltrúum tilnefndum af fjármálafyrirtækjunum fylgdi viðskiptaráðherra þeirri hefð að þeir tveir fulltrúar sem hann skipaði í stjórnina án tilnefningar komu annars vegar úr röðum starfsmanna fjármálaráðuneytisins og hins vegar starfsmanna viðskiptaráðuneytisins. Var sá síðarnefndi skipaður formaður stjórnarinnar. Hvað sem leið stöðu TIF að lögum sem sjálfseignarstofnunar voru með þessu veruleg stjórnunartengsl á milli sjóðsins og þessara tveggja ráðuneyta. Þessi tengsl hefðu líka átt að auðvelda upplýsingaflæði milli sjóðsins og ráðuneytanna, og þar með ráðherra þeirra, að því marki sem upplýsingar voru tiltækar og aflað innan TIF. Rétt er að nefna að ákvæði 4. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999 stóðu því eigi í vegi að stjórnarmenn sjóðsins upplýstu viðkomandi ráðherra og samstarfsmenn sína í ráðuneytinu. Í nefndu ákvæði laganna er kveðið á um að stjórnarmenn og starfsmenn sjóðsins séu bundnir þagnarskyldu í samræmi við ákvæði laga um viðskiptabanka og sparisjóði en það ákvæði laut eðli málsins samkvæmt fyrst og fremst að upplýsingum um viðskipti einstaklinga og fyrirtækja við lánastofnanir að því marki sem þær bárust sjóðnum en ekki að almennri þróun innlána eða hjá einstökum bönkum með tilliti til stöðu TIF og skuldbindinga.

Um mitt ár 2006 tók Guðrún Þorleifsdóttir, lögfræðingur í viðskiptaráðuneytinu, við sem formaður stjórnar TIF og gegndi því starfi til aðalfundar sjóðsins sem haldinn var 29. febrúar 2008. Þá tók Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu, við embætti formanns stjórnar TIF. Áslaug var jafnframt á þeim tíma eða frá miðjum desember 2007 og til 1. ágúst 2008 settur ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu. Sem settur ráðuneytisstjóri átti hún m.a. sæti í samráðshópi forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneytanna, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, sbr. nánar um starf samráðshópsins í kafla 19.2 og 17.10.2. Samkvæmt frásögn Áslaugar í skýrslu sem hún gaf fyrir rannsóknarnefndinni byrjaði hún að vinna að málefnum TIF innan ráðuneytisins í byrjun árs 2007 en ráðuneytinu hafði þá meðal annars borist erindi frá Samtökum fjármálafyrirtækja um endurskoðun á reglum um hvaða innlán væru tryggð hjá TIF.[67] Þá var hún einnig formaður nefndar sem ráðherra skipaði til að vinna að endurskoðun á lögum um sjóðinn 30. maí 2007, sjá nánar kafla 17.9. Eins og rakið er í kafla 17.10.2 var ítrekað fjallað um málefni TIF og auknar skuldbindingar hans samhliða aukinni innlánasöfnun íslensku bankanna erlendis, einkum Landsbankans, innan fyrrnefnds samráðshóps ráðuneyta, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka. Þá kemur fram í þeim gögnum sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhent frá viðskiptaráðuneytinu og TIF að á árinu 2008 hafi Áslaug verið í sambandi við fulltrúa erlendra stjórnvalda og tryggingarsjóða og ýmist ritað þeim bréf sem formaður stjórnar TIF eða sem starfsmaður viðskiptaráðuneytisins. Nánar verður fjallað um þessi atriði í kafla 17.17.

Viðskiptaráðherra skipar eins og áður sagði annan fulltrúa í stjórn TIF án tilnefningar. Síðustu ár hefur það verið Þórhallur Arason, skrifstofustjóri fjárreiðu- og eignaskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

Í ljósi þess að einn af yfirmönnum fjármálaráðuneytisins átti sæti í stjórn TIF vakti það athygli rannsóknarnefndarinnar að Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, sagði aðspurður í skýrslutöku hjá nefndinni um hvort staða TIF hefði eitthvað verið á borðum í hans ráðuneyti að svo hefði ekki verið, sbr. nánari tilvitnun í skýrslu hans hér til hliðar.[68]

„Við höfðum ekkert með [Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta] að gera, og þegar maður hugsar um það eftir á að það skuli vera svona sjóður og fjármálaráðuneytið hafði ekkert með hann að gera og Ríkisendurskoðun taki hann út úr ríkisreikningi, taldi hann ekki eiga erindi þangað, eftir því sem mér skilst.“

Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 13.

Á grundvelli samnings milli TIF og Seðlabankans sá bankinn um daglegan rekstur sjóðsins þar til í byrjun október 2008. Í þessu fólst einnig að bankinn sá um bókhald sjóðsins, lagði sjóðnum til fundaraðstöðu og framkvæmdastjóra. Um verkefni framkvæmdastjóra TIF sagði í þeim samningi milli TIF og Seðlabanka Íslands sem í gildi var frá 12. febrúar 2004: „Skal hann sjá um að boða og undirbúa stjórnarfundi í samráði við formann, rita fundargerðir og sjá um þau verkefni er lúta að daglegum rekstri sjóðsins og stjórn sjóðsins felur honum í samræmi við lög um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta og samþykktir sjóðsins.“[69]

Sá starfsmaður bankans sem sinnti starfi framkvæmdastjórans var Jónas Þórðarson en hann var jafnframt starfsmaður á fjármálasviði Seðlabankans. Framkvæmdastjórinn sinnti m.a. samskiptum við erlenda tryggingarsjóði

67. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 2.
68. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 13.
69. Í 6. gr. samningsins kom nánar fram um stöðu og kjör framkvæmdastjórans að þóknun til Seðlabanka fyrir rekstur og vörslu sjóðsins skyldi miðuð við umfang þeirrar þjónustu sem hann veitti og væri greidd eftir lok hvers árs. Þá sagði að auk þess fengi framkvæmdastjóri mánaðarlega þóknun frá sjóðnum sem jafngilti tvöfaldri þóknun stjórnarmanns eins og hún væri ákveðin á aðalfundi sjóðsins.

við undirbúning að gerð samstarfssamninga og undirbúningi funda á vegum sjóðsins. Engin gögn hafa hins vegar komið fram um að framkvæmdastjórinn hafi vakið athygli stjórnar TIF eða tekið saman gögn fyrir stjórnina sérstaklega um aukningu innlána í íslensku bönkunum og áhrif þess á skuldbindingar TIF á árunum 2006 til 2008 að undanskildum gögnum sem tekin voru saman í tengslum við innheimtu greiðslna og ábyrgðaryfirlýsinga frá bönkum og sparisjóðum einu sinni á ári.

Þegar haft er í huga að meiri hluti stjórnar TIF var skipaður fulltrúum frá fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. bönkunum, átti að vera til staðar innan stjórnarinnar vitneskja um þá stefnu íslensku bankanna, einkum Landsbankans og Kaupþings, að auka mjög verulega frá árinu 2006 hlut innlána í fjármögnun bankanna, og þá með söfnun innlána í útibúum erlendis, sem og það hvernig þessi áform gengu eftir. Þess sér hins vegar ekki stað í fundargerðum stjórnar TIF eða öðrum gögnum um starfsemi sjóðsins að fulltrúar fjármálafyrirtækjanna hafi á þeim vettvangi haft frumkvæði að viðbrögðum af hálfu sjóðsins, t.d. með tillögu um erindi til ráðherra um hugsanlegar lagabreytingar eða bein samskipti stjórnar TIF við bankana um aðgerðir af þeirra hálfu til að treysta stöðu TIF eða draga úr skuldbindingum sjóðsins með því að breyta fyrirkomulagi á innlánasöfnuninni. Áður hefur verið bent á ákvæði laga um TIF sem kveður á um skyldu stjórnarinnar til að gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins en í 3. mgr. 5. gr. laga um sjóðinn er jafnframt ákvæði sem segir að stjórn sjóðsins geti, þegar hún telur tilefni til, boðað öll aðildarfyrirtæki til fundar. Þá segir í ákvæðinu að stjórninni sé skylt að boða til fundar ef aðildarfyrirtæki með samtals fjórðung atkvæða æskja þess.

Hvað varðar þá stjórnarmenn í TIF sem skipaðir voru af ráðherra verður ekki ráðið af fyrirliggjandi gögnum að sá starfsmaður viðskiptaráðuneytisins sem gegndi starfi formanns stjórnar sjóðsins frá miðju ári 2006 og þar til í febrúar 2008 eða sá starfsmaður í fjármálaráðuneytinu sem sæti átti í stjórninni hafi á þeim tíma haft aðgang að upplýsingum um aukna innlánasöfnun íslensku bankanna umfram það sem almennt var kunnugt af fréttum og ráða mátti af árlegum skilagreinum sem voru grundvöllur að greiðslum bankanna til sjóðsins.

Í lok febrúar 2008 tekur Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu og þá settur ráðuneytisstjóri, við starfi formanns stjórnar TIF. Áslaug hafði þá sem starfsmaður ráðuneytisins allt frá í ársbyrjun 2007 komið að málefnum TIF og hugsanlegri endurskoðun laga um sjóðinn. Í tengslum við þá vinnu hafði m.a. verið safnað upplýsingum um löggjöf og stöðu tryggingarsjóða í næstu nágrannalöndum Íslands. Einnig var safnað sérstaklega upplýsingum um innlán í íslensku bönkunum og skiptingu þeirra eftir fjárhæðum í lok september 2007 en upplýsingar þessar lágu fyrir í ráðuneytinu í desember 2008. Sem settur ráðuneytisstjóri átti Áslaug einnig sæti í samráðshópi þriggja ráðuneyta, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Á þeim vettvangi var ítrekað rætt um aukna innlánasöfnun íslensku bankanna og áhrif þess á skuldbindingar TIF. Þegar Áslaug tók við starfi formanns stjórnar TIF átti hún því að þekkja til þess hvaða áhrif aukin söfnun íslensku bankanna á innlánum og þá sérstaklega erlendis hafði þegar haft á skuldbindingar TIF. Það verður hins vegar ekki séð að umræða hliðstæð því sem fór fram innan samráðshópsins um þá áhættu sem fylgdi þessum auknu innlánum, stöðu íslensku bankanna og áhrif þess á TIF hafi farið fram á fundum stjórnar TIF en rétt er að taka fram að stjórnin hélt aðeins tvo bókaða

fundi á tímabilinu frá aðalfundi í febrúar 2008 og til 1. október 2008, þ.e. 21. apríl og 30. júní. Í tengslum við starf áðurnefnds samráðshóps fór fram innan fjármálaráðuneytisins í lok júlí og byrjun ágúst 2008 vinna við undirbúning að hugsanlegum frumvarpstextum ef grípa þyrfti til lagasetningar vegna vanda bankanna og var sú vinna unnin undir stjórn Þórhalls Arasonar.

Vegna framangreinds er rétt að geta þess að í drögum að minnisblaði, dags. 15. ágúst 2008, sem Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabankans, lagði fyrir samráðshópinn og fjallaði um stefnu stjórnvalda og viðlagaundirbúning var m.a. fjallað um undirbúning af hálfu TIF. Í neðanmálsgrein í skjalinu segir: „Ef Tryggingarsjóður vinnur þetta verk með aðstoð aðkeyptra sérfræðinga sinna greiða markaðsaðilar fyrir nauðsynlegan undirbúning sem er jákvætt. Á móti kemur að óæskilegt er að stjórnvöld opinberi viðbúnaðarundirbúning sinn fyrir fulltrúum bankanna í stjórn Tryggingarsjóðsins."

„[Ó]æskilegt er að stjórnvöld opinberi viðbúnaðarundirbúning sinn fyrir fulltrúum bankanna í stjórn Tryggingarsjóðsins."

Úr minnisblaði Tryggva Pálssonar til samráðshóps stjórnvalda, dags. 15. ágúst 2008.

17.10.2 Samráðshópurinn

Eins og lýst er í kafla 19 var með samningi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands stofnað til samráðshóps þessara stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Hann kom fyrst saman til fundar 1. júní 2006. Á árunum 2006 og 2007 voru fundir hópsins tveir hvort árið en á árinu 2008 hélt hópurinn alls 27 fundi fram til 3. október.

Í kafla 19 er að finna yfirlit yfir þau viðfangsefni sem fjallað var um á einstökum fundum samráðshópsins. Af því má ráða almenna framvindu í þeim málum sem samráðshópurinn fjallaði um og hvað var efst á baugi á hverjum tíma. Um almenna umfjöllun um störf hópsins er vísað til þess kafla. Frá og með 4. fundi samráðshópsins 15. nóvember 2007 koma fjárhagsstaða TIF og auknar skuldbindingar sjóðsins vegna söfnunar bankanna á innlánum erlendis við sögu á flestum fundum samráðshópsins. Þau atriði sem hæst bar í þessum umræðum innan samráðshópsins voru annars vegar að þrýsta þyrfti á bankana, einkum Landsbanka Íslands, að færa innlánsreikninga í útibúum yfir í dótturfélög og hins vegar hvort ríkissjóður ætti að lýsa yfir ábyrgð á innlánum umfram þá lágmarksfjárhæð sem TIF bar ábyrgð á. Hér verður stiklað á helstu atriðum sem fram koma um málefni TIF og hugsanlega ábyrgð á innlánum í þeim drögum að fundargerðum sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhent. Um nánara efni þessara draga að fundargerðunum, tilurð þeirra og hverjir sátu viðkomandi fundi vísast til kafla 19.

Það vekur athygli við lestur á þessum drögum að fundargerðum að á 2. fundi samráðshópsins 30. nóvember 2006 segir að m.a. hafi verið rætt um hvernig Icesave innlán Landsbankans kæmu fram í efnahag bankans. Rétt er að minna á að bankinn hafði þá nýverið hafið söfnun innlána á Icesave eða í október 2006. Innan samráðshópsins var því frá upphafi vitneskja um aukna söfnun íslensku bankanna á innlánum erlendis með stofnun og markaðssetningu sérstakra innlánsreikninga sem lið í fjármögnun bankanna. Á þessum sama fundi komu einnig fram upplýsingar um aukinn hlut svonefndra heildsöluinnlána í fjármögnun bankanna og í skjali sem lagt var fram á fundinum, og tekið hafði verið saman í Seðlabankanum í lok júní 2006, var vakin athygli á því að eftirlitsstofnanir hér landi þyrftu að leggja mat á hversu örugg umrædd heildsöluinnlán væru sem fjármögnunarleið. Í tilviki Landsbankans væri vísað til þess að þarna væri komin til stöðug lind fjármögnunar.

Samráðshópurinn kom saman til síns 4. fundar 15. nóvember 2007 og þar var fjallað um stöðu og horfur á fjármálamörkuðum. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins, Jónas Fr. Jónsson, benti þar á að erlend innlán væru orðin meiri hluti innlána íslensku bankanna og huga þyrfti að TIF í þessu sambandi. Þá lagði Jónas á þessum fundi fram skjal sem bar yfirskriftina „Vangaveltur" og var í sjö töluliðum. Þar var m.a. í fyrsta liðnum bent á að setja þyrfti fram tölu um hámark hugsanlegs eiginfjárframlags, lausafjáraðstoðar eða ábyrgðar á innstæðum. Í öðrum liðnum var spurt hvort ástæða væri til að huga að landfræðilegri skiptingu m.t.t. sömu atriða og þriðji liðurinn var: „Stærð og styrkur Tryggingarsjóðs". Í lok frásagnar af fundinum kemur fram að Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu, hafi getið þess að nefnd á vegum viðskiptaráðuneytisins væri að störfum við að skoða stöðu TIF.

Á 6. fundi samráðshópsins 15. janúar 2008 var lagt fram minnisblað sem framkvæmdastjóri TIF (sem jafnframt var starfsmaður á fjármálasviði Seðlabankans, eins og fyrr sagði) hafði tekið saman um hvaða reglur giltu um starfsemi sjóðsins, eignir o.fl. Fram kom að eignir sjóðsins hafi í árslok 2007 verið 8,3 milljarðar kr. auk útistandandi ábyrgðaryfirlýsinga að fjárhæð 657 milljónir kr. Bent var á að yfir 50% innstæðna í íslenskum bönkum væru frá erlendum aðilum. Lýst var reglum um þá lágmarksgreiðslu sem sjóðurinn þyrfti að greiða vegna hvers reikningshafa og bent á að í lögum um sjóðinn kæmi fram að hrykkju eignir hans ekki til gæti stjórnin tekið lán til að greiða kröfuhöfum. Fram kemur í drögum að fundargerð vegna fundarins að Áslaug Árnadóttir hafi sagt frá vinnu viðskiptaráðuneytisins sem miðaði að endurskoðun á lögum um starfsemi TIF.

Í lok mars og byrjun apríl 2008 er í samráðshópnum m.a. fjallað um skjal sem tekið hafði verið saman á vegum Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og nefnt var: „Úrræði stjórnvalda gegn óróleika á fjármálamarkaði" (sjá nánar um efni skjalsins í kafla 19.3.7). Rætt var um möguleg úrræði stjórnvalda í umræddu skjali og var þar meðal annars liður undir heitinu: „Erlend innlán í gegnum dótturfélög", sbr. nánar í tilvitnun hér til hliðar.

„Stjórnvöld hvetji fjármálafyrirtæki til þess að bóka erlend innlán í erlendum dótturfélögum en ekki útibúum. Það myndi draga úr skuldbindingum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Þetta gæti einnig minnkað líkur á neikvæðri erlendri umfjöllun."

Úr skjali Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins með yfirskriftinni „Úrræði stjórnvalda gegn óróleika á fjármálamarkaði". Lagt fram á fundi samráðshóps stjórnvalda.

Á 8. fundi samráðshópsins 18. mars 2008 var bókað að rætt hefði verið um möguleika á breytingum útibúa bankanna erlendis í dótturfélög og á 9. fundi samráðshópsins 25. mars 2008 lagði forstjóri Fjármálaeftirlitsins fram skjal um greiningu á innlánum viðskiptabanka og sparisjóða. Þetta skjal var byggt á sömu tölulegu upplýsingum og safnað var við athugun þeirrar nefndar sem vann að endurskoðun laga um TIF og miðuðust við lok september 2007.

Á 10. fundi samráðshópsins 1. apríl 2008 var spurt um hreyfingar á innlánum Landsbankans og Kaupþings í Bretlandi. Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabankans, upplýsti að svo virtist sem Kaupþing Edge væri enn í vexti en innlán Landsbankans hefðu verið að minnka, bæði heildsölu- og smásöluinnlánin. Fram kom í drögum að fundargerð að Áslaug Árnadóttir, þá settur ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu, hefði bent á mikilvægi þess að Kaupþing skráði innlánin í dótturfélagi sínu en Icesave væri í útibúi Landsbankans. Þá kom fram að hún hefði sem stjórnarformaður TIF fundað í vikunni áður með sendinefnd frá breska tryggingarsjóðnum sem komið hefði í heimsókn til Íslands. Í undirbúningi væri að breyta reglum breska tryggingarsjóðsins og það gæti gert samanburðinn við íslenska tryggingarsjóðinn enn óhagstæðari sem og stöðu innstæðueigenda í útibúum íslensku bankanna erlendis. Síðar í drögum að fundargerð frá fundinum er haft eftir Bolla Þór Bollasyni, ráðuneytisstjóra í forsætisráðuneytinu, að stjórnendur bankanna

ættu að gera sér grein fyrir að stjórnvöld vilji verja innstæðueigendur en ekki hluthafa eða lánardrottna. Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu, benti á að m.a. skipti máli hvort Landsbankanum tækist að flytja innlán útibúsins yfir í dótturfélag í Bretlandi. Haft var eftir Tryggva Pálssyni að fjármálaeftirlit Bretlands setti það skilyrði að eignir færðust samhliða til dótturfélagsins, þ.m.t. viðeigandi lausafjárstaða. Bolli Þór Bollason bætti við að tilflutningur innlána þar sem samband væri haft við alla innstæðueigendur hlyti að vera viðkvæm aðgerð.

Á 11. fundi samráðshópsins sem haldinn var daginn eftir, 2. apríl 2008, var í drögum að fundargerð greint frá því að Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu, hefði sagt að tími væri kominn til að taka saman aðgerðaáætlun og „draga mörkin". Hann sagðist skilja málið „ráðherramegin" þannig að taka ætti á stóru bönkunum þremur og innlánstryggingum. Fram kom að rætt hefði verið nánar um þessar áherslur og þörfina á að setja sérstaka vinnu í gang. Ákveðið var að skipa tvo starfshópa og skyldi annar greina álitamál í innlánstryggingum og draga upp tillögu að yfirlýsingu stjórnvalda sem grípa mætti til ef þörf yrði talin á. Rætt var um að Áslaug Árnadóttir tæki að sér forystu fyrir þessari vinnu og ákveðið var að hefjast handa samdægurs.

Samráðshópurinn fundaði næst 4. apríl 2008 (12. fundur) og þá dreifði Áslaug Árnadóttir og skýrði samantekt um innstæðutryggingar. Þar var lýst reglum um TIF, greiðslum úr sjóðnum og eignastöðu hans. Í samantektinni kom fram að í lok september 2007 hefðu tryggðar innstæður í viðskiptabönkum og sparisjóðum verið 2.000 milljarðar kr. og að baki þessari heildarfjárhæð hefðu verið alls 897.096 kennitölur innlendra og erlendra einstaklinga og lögaðila. Fram kom að alls hefðu 782.123 kennitölur verið á bak við innstæður undir lágmarkstryggingavernd allt að 1,7 milljónum kr. og 114.973 kennitölur á bak við innstæður sem væru hærri en lágmarkstryggingaverndin.[70] Í samantektinni var síðan birt tafla yfir þær greiðslur sem inna þyrfti af hendi úr TIF vegna greiðsluþrots „meðaltals viðskiptabanka" ef vernd yrði ákveðin 5 milljónir kr., 8 milljónir kr. eða 10 milljónir kr. Aftast í samantektinni voru dregin saman þau álitaefni sem vísað hafði verið til á síðasta fundi samráðshópsins. Í drögum að fundargerð frá þessum fundi samráðshópsins sagði að ýmsar ábendingar hefðu komið fram til vinnuhópsins. Haft var eftir Baldri Guðlaugssyni að miða þyrfti útreikninga við að allt færi á versta veg. Áslaug Árnadóttir greindi frá því að fyrir lægi tillaga frá breska tryggingarsjóðnum um að hann tæki að sér, ef á reyndi, að greiða út bætur til þarlendra innstæðueigenda en fengi síðan endurgreitt frá íslenska tryggingarsjóðnum. Þarna var vísað til samningaviðræðna sem þá stóðu yfir um samstarfssamning milli TIF og breska sjóðsins um uppgjör í tilefni af aðild Landsbankans að breska sjóðnum sem kvað á um „topping-up" vegna innstæðna í útibúi bankans í London. Samningur Landsbankans um aðild að breska kerfinu hafði verið gerður 31. október 2006. Fram kom jafnframt að tillögur um endurbætur á breska innstæðukerfinu yrðu væntanlega lagðar fram 22. apríl 2008.

70. Þarna eru notaðar sömu tölulegu upplýsingar um fjölda innlánsreikninga og safnað var vegna starfs þeirrar nefndar sem vann að endurskoðun laga um TIF í nóvember 2007 en tölurnar miðuðust við stöðu innlána í lok september 2007. Tekið skal fram að í mars 2008 voru heildarinnlán í íslensku bönkunum (bæði hér á landi og í útibúum erlendis) alls 2.753.405 m.kr. en höfðu verið 2.086.028 m.kr. í lok september 2007 samkvæmt áðurnefndri samantekt viðskiptaráðuneytisins.

Í upphafi 13. fundar samráðshópsins 10. apríl 2008 greindi Áslaug Árnadóttir frá því að neikvæð frétt hefði birst þá um morguninn í Aftenposten í Noregi um íslensku innlánstryggingarnar og kl. 10 þann dag hefði verið búið að taka út 23 milljónir norskra króna af innlánsreikningum í útibúi Kaupþings í Noregi. Innlánstryggingar voru síðan sérstakur liður á dagskrá fundarins og Áslaug Árnadóttir dreifði skjali merktu viðskiptaráðuneytinu, dags. 10. apríl 2008, sem nefndist: „Greiðslur úr innstæðudeild Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta". Í viðaukum sem fylgdu því skjali voru drög að auglýsingum um frest til að lýsa kröfum og tvær mismunandi útgáfur af yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Í umræddu skjali frá viðskiptaráðuneytinu var lýst þeim reglum sem giltu um TIF og skilyrðum og fyrirkomulagi á greiðslu úr sjóðnum. Fram kom að lágmarksfjárhæðin sem TIF bæri að greiða, þ.e. 20.887 evrur, væri miðuð við gengi 7. apríl 2008, 2.372.000 kr. Sérstaklega var fjallað um innstæðureikninga í erlendum útibúum og mögulegar leiðir sem farnar yrðu í uppgjöri á greiðslum sjóðsins af því tilefni og þá með tilliti til þeirra samstarfssamninga sem gerðir hefðu verið við erlenda tryggingarsjóði vegna samninga bankanna um aukatryggingu (topping-up). Í lok skjalsins frá viðskiptaráðuneytinu kom fram athugasemd um greiðslumynt samkvæmt samningi TIF við finnska tryggingarsjóðinn, sbr. tilvitnun hér til hliðar.

„Í samstarfssamningi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta við finnska tryggingarsjóðinn er kveðið á um að Tryggingarsjóðurinn skuli greiða innstæðueigendum í Finnlandi í evrum. Slík ákvæði eru ekki í öðrum samningum, en líklegt er að almennt yrðu innstæður í erlendri mynt greiddar í þeirri mynt sem innlán eru í."

Úr skjali frá viðskiptaráðuneytinu sem lagt var fram á fundi samráðshópsins 10. apríl 2008.

Þær útgáfur að drögum að yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar sem fylgdu ofangreindu skjali viðskiptaráðuneytisins lutu að aðkomu ríkissjóðs að stuðningi við TIF og ábyrgð á innstæðum. Í upphafi skjalsins sagði að unnt væri að setja slíka yfirlýsingu fram á nokkra vegu en í því væru settir fram tveir möguleikar. Eftir að lýst hafði verið þeim reglum sem giltu um TIF voru settar fram tvær tillögur, sbr. tilvitnun hér til hliðar.

„Ríkisstjórnin lýsir því yfir að ríkissjóður muni veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta lán, sem stjórn sjóðsins er heimilt að taka á grundvelli 10. gr. laganna, til að sjóðnum sé fært að greiða kröfuhöfum (lágmarksgreiðslu/greiðslu að fjárhæð xxx).
EÐA
Ríkisstjórnin lýsir því yfir að ef nauðsyn ber til mun ríkissjóður ábyrgjast allar innstæður/hluta innstæðna í xxxx/öllum viðskiptabönkum og sparisjóðum á meðan óróleiki er á fjármálamörkuðum."

Tillögur að yfirlýsingum ríkisstjórnarinnar vegna skuldbindinga TIF sem komu fram í skjali viðskiptaráðuneytisins sem lagt var fram á fundi samráðshópsins 10. apríl 2008.

Í niðurlagi sömu draga að yfirlýsingum ríkisstjórnarinnar vegna TIF var þeim atriðum sem taka þyrfti nánari afstöðu til lýst með þeim hætti sem vitnað er til hér til hliðar.

„1. Á að lofa TIF láni eða ábyrgjast innstæður.
2. Á að ábyrgjast allar innstæður eða hluta þeirra og þá hvað mikið.
3. Á að ábyrgjast innstæður allra viðskiptabanka og sparisjóða eða innstæður tiltekins aðila.
4. Á ábyrgðin að vera tímabundin."

Um drög að yfirlýsingum ríkisstjórnarinnar vegna TIF, sbr. skjal viðskiptaráðuneytisins sem lagt var fram á fundi samráðshópsins 10. apríl 2008.

Í drögum að fundargerð vegna 13. fundar samráðshópsins kom ekkert fram um hver voru viðbrögð fundarmanna við þessum skjölum sem Áslaug Árnadóttir lagði fram af hálfu viðskiptaráðuneytisins. Aðeins kom fram að Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, hefði óskað eftir því að skoðaðir yrðu möguleikar á skuldajöfnun. Álík ákvæði væru í Bretlandi en ætlunin væri að fella þau út í þeirri endurskoðun sem hafin væri. Ekkert slíkt ákvæði væri í íslensku lögunum.

Á 14. fundi samráðshópsins 21. apríl 2008 var lögð fram samantekt sem tekin hafði verið saman af Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands, dags. 21. apríl 2008, sem bar heitið: „Sviðsmynd fjármálaáfalls – Álitaefni, mögulegar aðgerðir og skilyrði."[71] Í þessu skjali var vikið að stöðu innstæðna í bönkunum, og þar með TIF, á fjórum stöðum. Fjallað var um þá stöðu sem kæmi upp ef þeir bankar sem gengið væri út frá í sviðsmyndinni yrðu greiðsluþrota og talið líklegt að bankaáhlaup kæmi í kjölfarið á allar innlánsstofnanir. Síðan sagði: „Sennilega þyrfti ríkissjóður að tryggja innstæður og endurreisa þyrfti bankakerfið frá grunni." Þegar fjallað var um það hvort öðrum hvorum af þeim bönkum sem notaðir voru í sviðsmyndinni ætti að bjarga var tekið fram að annar væri mjög mikilvægur í innlánastarfsemi innanlands sem utan. Við

71. Sjá nánar kafla 19 en í skjalinu kemur fram að það hafi verið tekið saman af Tómasi Erni Kristinssyni og Sylvíu Kristínu Ólafsdóttur frá Seðlabanka Íslands og Rúnari Guðmundssyni og Ragnari Hafliðasyni frá Fjármálaeftirlitinu.

þetta mat þyrfti að athuga áhrif innlánstryggingar á skuldbindingar ríkissjóðs með hliðsjón af skuldbindingum um lágmarkstryggingavernd innstæðna. Nánar var fjallað um það hvort ríkissjóður ætti að gefa út ábyrgðaryfirlýsingu vegna innlána. Sjá tilvitnun hér til hliðar.

Í yfirliti yfir möguleg úrræði og skilyrði fyrir beitingu þeirra í skjalinu frá Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands var bent á að ef gefa þyrfti út ábyrgðaryfirlýsingu vegna innlána gæti hún orkað tvímælis, sbr. breska bankann Northern Rock þar sem slík yfirlýsing hefði komið af stað áhlaupi á bankann. Á þessum fundi (14. fundi) var ekki fjallað sérstaklega um þau atriði í sviðsmyndinni sem lutu að innstæðum og ábyrgð á þeim en ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins lýsti því hver þyrftu að vera næstu skref í viðbúnaðarstarfinu.

Á næsta fundi samráðshópsins (15. fundi) sem haldinn var 28. apríl 2008 lagði forstjóri Fjármálaeftirlitsins fram lista í sjö liðum þar sem hann dró fram helstu stefnumarkandi ákvarðanir sem stjórnvöld þyrftu að taka í aðdraganda fjármálaáfalls. Skjal þetta var í framhaldinu nefnt „ólystugi matseðilinn“ innan hópsins. Annar töluliðurinn hljóðaði svo: „Fjárhæð (umfram lágmarkstryggingavernd) sem ríkið er reiðubúið að ábyrgjast.“ Í drögum að fundargerð frá fundinum kom fram að ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins hefði sagt nauðsynlegt að setja niður svör og e.t.v. mætti vinna minnisblað upp úr drögum Áslaugar Árnadóttur varðandi innlánstryggingarnar.

Meðal viðfangsefna á 16. fundi samráðshópsins 9. maí 2008 var liður sem nefndist: Aðgerðaáætlun – Ábyrgð á innstæðum. Þar lagði Áslaug Árnadóttir fram og kynnti skjal, dags. 9. maí 2008, merkt viðskiptaráðuneytinu, sem bar yfirskriftina: Ábyrgð á innstæðum. Í drögum að fundargerð frá fundinum var vísað til þess að í skjalinu kæmi fram að ef ríkissjóður ætti að ábyrgjast allar innstæður næmi upphæðin 2.318 milljörðum kr. en í tryggingarsjóði væru um 10 milljarðar kr. Í skjalinu var annars vegar fjallað um þann möguleika að ríkissjóður ábyrgðist að TIF yrði veitt lán eða ábyrgðist að greiða lágmarkstryggingavernd. Hins vegar var fjallað um þann möguleika að ríkisstjórnin ábyrgðist hluta innstæðna og birtir útreikningar á áætluðum heildarfjárhæðum slíkra ábyrgða miðað við að ábyrgjast 5 milljónir kr. hjá hverjum innstæðueiganda, 8 milljónir kr. og 10 milljónir kr, sjá töflu 5. Athygli vekur að þær tölur sem fram koma í þessum útreikningi eru byggðar á upplýsingum sem aflað hafði verið af hálfu þeirrar nefndar sem vann að endurskoðun laga um TIF og miðuðust við stöðu innlána í lok september 2007.

„Ef ríkissjóður ætti að gefa út ábyrgðaryfirlýsingu vegna allra innlána bankakerfisins myndi hún hljóða upp á 2.200 ma.kr. þ.e. tæplega tvöfalda landsframleiðslu. Athuga þarf mögulegar lagaheimildir bæði hérlendis og vegna EES (t.d. samkeppnissjónarmið um ríkisaðstoð). Slík ábyrgð gæti hugsanlega komið í veg fyrir bankaáhlaup, en með hliðsjón af stærð íslenska hagkerfisins í hlutfalli við innlán er mögulegt að slík ábyrgð dygði ekki til. Ólíklegt er að það reyndi á alla ábyrgðina þar sem eignir eru til staðar á móti innlánum.“

Úr skjali Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins: „Sviðsmynd fjármálaáfalls – Álitaefni, mögulegar aðgerðir og skilyrði“, dags. 21. apríl 2008.

Tafla 4. Hugmyndir um ábyrgðir ríkisins á innstæðum

	5 m. kr. vernd	*8 m. kr. vernd*	*10 m. kr. vernd*
Einstaklingar			
Hámarksvernd	499,5 ma. kr.	563 ma. kr.	647,2 ma. kr.
Tryggðar innstæður af heildarinnstæðum %	52	58	67
Þeir sem eru tryggðir að fullu %	95	97	98
Lögaðilar			
Hámarksvernd	55,5 ma.kr.	73,1 ma.kr.	84,8 ma. kr.
Tryggðar innstæður af heildarinnstæðum %	5	7	8
Þeir sem eru tryggðir að fullu %	90	92	93
Samtals einstaklingar og lögaðilar	555 ma.kr.	636.1 ma.kr.	732 ma.kr.

Heimild: Viðskiptaráðuneytið.

Á 19. fundi samráðshópsins sem haldinn var 29. maí 2008 var rætt um tilkynningu Landsbankans um markaðssetningu á Icesave innlánum í Hollandi gegnum útibúið í Amsterdam og bent á að það yki enn skuldbindingar TIF. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins upplýsti að tíu umsóknir um útibú íslenskra banka lægju fyrir hjá stofnuninni. Síðar á fundinum er rætt um mögulega ákvarðanatöku á undirbúningsstigi (sbr. „ólystuga matseðilinn" frá fyrri fundum hópsins). Fram kom að forstjóri Fjármálaeftirlitsins teldi nauðsynlegt að fá afstöðu til tiltekinna spurninga, þ.m.t. annars töluliðarins, um þá fjárhæð innlána sem ríkið væri reiðubúið að ábyrgjast. Í drögum að fundargerð vegna fundarins segir að hann hefði staldrað við 5 milljóna kr. viðmiðið í innlánum sem dekkaði 95% innlána, sbr. skýrslu viðskiptaráðuneytisins, dags. 9. maí 2008, um ábyrgð á innstæðum. Síðar í umræðum um þennan lið segir í drögum að fundargerð að ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins hefði talið meira talnaefni vanta, m.a. um hversu stór erlendu innlánin væru og hve mikið fé gæti komið frá erlendum tryggingarsjóðum. Settur ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins og forstjóri Fjármálaeftirlitsins ætluðu að taka slíkt efni saman.

Áfram er fjallað um það sem nefnt er möguleg ákvarðanataka á 20. fundi samráðshópsins 7. júlí 2008 en þá voru sex vikur liðnar frá síðasta fundi hópsins. Fram kemur að ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins hafi dreift ljósriti af frétt á TimesOnline frá 5. júlí 2008 þar sem fjallað var um stöðu TIF og getu hans til að tryggja innlán. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins upplýsti að í Noregi væri ætlunin að breyta reglum um innlánstryggingar til að erlendir aðilar gætu ekki aflað innlána í skjóli þeirra.

Á fundinum lagði Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabankans, fram það sem nefnt var „Frumdrög að vinnuskjali", dags. 7. júlí 2008. Viðtakandi var sagður samráðshópur og yfirskriftin: Aðkallandi ákvarðanataka stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli (sjá nánar um efni skjalsins í kafla 19.3.10). Í skjalinu var m.a. fjallað um áhrif aukinnar söfnunar íslensku bankanna á innlánum erlendis og bent á að það væri eitt af því sem hefði magnað upp andstöðu við íslensku bankana og stjórnvöld á Íslandi. Sérstök umfjöllun var í skjalinu um TIF og því lýst að sjóðurinn væri sjálfseignarstofnun sem bæri skv. lögum að ábyrgjast innlán að lágmarki 20.887 evrur. Í sjóðnum væru um 11 milljarðar kr. auk ábyrgðaryfirlýsinga fjármálafyrirtækja upp á rúmlega 6 milljarða kr. Síðan sagði að lágmarkstryggingaverndin væri „á hinn bóginn áætluð meir en 115 ma. kr. (miðað við gengi 8. maí sl.)."[72] Fram kom að ekki yrði séð að TIF hefði nokkra burði til að brúa mismuninn með eigin lántöku. Sjá nánar tilvitnun til hliðar. Í beinu framhaldi í sama skjali komu fram sjónarmið um greiðslumynt sem TIF bæri að greiða áfallnar kröfur í og hugsanlega lántöku sjóðsins af því tilefni, sbr. einnig tilvitnun hér til hliðar.

Í niðurlagi skjalsins voru settar fram hugleiðingar um næstu skref. Talið var að stjórnvöld þyrftu á næstu vikum þar á eftir að marka stefnuna í grundvallaratriðum, þ.e. hvaða meginleið ætti að fara ef til fjármálaáfalls kæmi. Spurt var hvort hið opinbera ætti að veita TIF aðstoð og að hvaða marki stjórnvöld gætu tekið á sig auknar skuldbindingar. Sjá tilvitnun hér til hliðar. Í umræðum um skjalið og mögulega ákvarðanatöku á fundinum var rætt nánar um innstæðurnar, stöðu TIF og mögulegar ákvarðanir, m.a. um yfirlýsingar ríkisins um ábyrgð á innstæðum.

„Ekki verður séð að Tryggingarsjóðurinn hafi nokkra burði til að brúa mismuninn með eigin lántöku. Lánstraust sjóðsins er væntanlega afar takmarkað. Óvíst er með endurgreiðslu tekinna lána sjóðsins með iðgjöldum til hans í framtíðinni ef afleiðing fjármálaáfalls yrði sú að verulega drægi úr umsvifum innlendra fjármálafyrirtækja."

Úr skjali Seðlabanka Íslands: „Aðkallandi ákvarðanataka stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli", dags. 7. júlí 2008.

„Enginn greinarmunur er gerður á innlánum hérlendis og í útibúum bankanna erlendis en gert hefur verið ráð fyrir að Tryggingarsjóðurinn reyndi að greiða innstæðueigendum í sama gjaldmiðli og innlánin eru í. Það gerir strax kröfu til erlendrar lántöku ef kröfur lenda á sjóðnum. Til greina gæti komið að Tryggingarsjóðurinn velji að greiða út bætur einungis í íslenskum krónum, sbr. lögskipaða framkvæmd í Svíþjóð. Þá þarf sjóðurinn af afla sér láns í íslenskum krónum en bótagreiðslurnar hefðu óhjákvæmilega áhrif til lækkunar á gengi krónunnar."

Úr skjali Seðlabanka Íslands: „Aðkallandi ákvarðanataka stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli", dags. 7. júlí 2008.

„Þær spurningar sem hvað áleitnastar eru snúa að kerfislega mikilvægum bönkum og innstæðutryggingum. [...] Á hið opinbera að veita Tryggingarsjóði aðstoð til að hann geti staðið við lágmarksbætur laganna eða jafnvel eitthvað umfram það? Að hvaða marki geta stjórnvöld tekið á sig auknar skuldbindingar án þess að stefna greiðsluhæfi ríkissjóðs í voða?"

Úr skjali Seðlabanka Íslands: „Aðkallandi ákvarðanataka stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli", dags. 7. júlí 2008.

72. Á næsta fundi samráðshópsins (21. fundi) kom fram að þessi tala 115 ma. kr. væri ekki rétt. Þar var hliðstæð tala tilgreind sem 420 ma. kr.

Á 21. fundi samráðshópsins 14. júlí 2008 var m.a. rætt um stöðu smærri fjármálafyrirtækja og sparisjóða. Haft var eftir forstjóra Fjármálaeftirlitsins að meðal þeirra valkosta sem menn stæðu frammi fyrir væri að láta Sparisjóð Mýrasýslu „fara" og tæma tryggingarsjóðinn við það. Enn var rætt um mögulegar ákvarðanir stjórnvalda og þá hvernig standa ætti við innstæðutryggingar án þess að stofna ríkissjóði í hættu. Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, lagði á þessum fundi fram upplýsingar sem stofnunin hafði tekið saman um innstæður í íslenskum bönkum miðað við lok maí 2008. Í umræðum á fundinum var vísað til ummæla sem höfð voru eftir seðlabankastjóra Svíþjóðar um að allar upphæðir reyndust hærri þegar í krísu væri komið. Í framhaldi af því nefndi Tryggvi Pálsson sem dæmi að áætluð upphæð til að standa við lágmarkstryggingavernd innlána „þurfi meir en 420 ma.kr. skv. töflu sem [forstjóri Fjármálaeftirlitsins] lagði fram í upphafi fundarins en sú upphæð hefði verið áætluð 115 ma.kr. í samantekt viðskiptaráðuneytisins um ábyrgð innlána." Rétt er að benda á að sú áætlun miðaði við 1,7 milljóna kr. innlán í september 2007 á gengi 8. maí sl. Í beinu framhaldi var haft eftir Tryggva í drögum að fundargerð að ekki væri ljóst „hvort ríkissjóður réði við þá skuldbindingu".

Enn var rætt um innstæðutryggingar á 23. fundi samráðshópsins 22. júlí 2008 þegar fjallað var um stöðu og horfur á fjármálamarkaði. Þar vísaði Jónas Fr. Jónsson til þess yfirlits sem hann lagði fram á 21. fundi samráðshópsins og benti á að þar hefðu skuldbindingar vegna lágmarkstryggingar innstæðna verið áætlaðar 421 milljarður kr. Þar hefði þó aðeins verið miðað við að lágmarkið væri 2 milljónir kr. en væri nú orðið hærra eftir lækkun gengis íslensku krónunnar.[73] Jónas greindi jafnframt frá umræðum fyrir nefnd breska þingsins um innstæðutryggingar og stærð íslenska tryggingarsjóðsins og varpaði fram þeirri hugmynd að íslensk fjármálafyrirtæki greiddu meira fyrirfram inn í sjóðinn til að efla hann. Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri, vék að móttöku innlána í útibúum íslenskra banka. Breska fjármálaeftirlitið (FSA) hefði hvatt Landsbanka Íslands til að flytja innlánasafn sitt yfir í þarlent dótturfélag. Það ferli væri ekki hafið og Landsbankinn virtist því mótdrægur. Samkvæmt drögum að fundargerð var rætt hvort þessari breytingu væri hægt að koma á með reglusetningarvaldi en ekki er bókað um sérstakar umræður fundarmanna um færar leiðir til þess. Frekar bar á gagnstæðu sjónarmiði, að stofnun útibúa erlendis og móttöku innlána þar væri ekki hægt að banna heldur aðeins tefja. Í því sambandi velti Jónas Fr. Jónsson upp hvort mögulegt væri að beita kröfum um aukið eigið fé eða stighækkandi framlög í sjóðinn sem TIF gæti tekið upp. Talið var að þrýsta yrði á flutning innlána yfir í dótturfélög. Hjá Tryggva Pálssyni, fulltrúa Seðlabankans, komu fram þau sjónarmið sem vitnað er til hér til hliðar á síðunni. Jónas Fr. Jónsson setti hlutfallslega stærð TIF í það samhengi að hann gæti staðið við skuldbindingar ef Sparisjóður Mýrasýslu, sem hafði verið til umræðu hjá samráðshópnum vegna fjárhagsstöðu sinnar, færi í greiðsluþrot en um leið myndi sjóðurinn tæmast. Ingimundur Friðriksson upplýsti að norsk yfirvöld hygðust ekki leyfa innlánasókn íslenskra banka þarlendis í skjóli norska tryggingarsjóðsins. Þetta hefðu þau í huga þrátt fyrir að það samrýmdist ekki EES-skuldbindingum.

Á næsta fundi samráðshópsins 31. júlí 2008 (24. fundur) var samkvæmt drögum að fundargerð töluvert rætt um Icesave reikninga Landsbankans

„TP sagði að bankarnir, sérstaklega Landsbankinn, hefðu með innlánssókn sinni í útibúum erlendis meir en tvöfaldað skuldbindingar Tryggingarsjóðsins. Ef allt fer á versta veg gæti þurft að sniðganga þessar auknu skuldbindingar t.d. með þeim hætti að stjórnvöld aðstoði við lántökur sjóðsins gegn skilyrðum svo sem að láta íslenska sparifjáreigendur hafa forgang eða að greitt yrði út í íslenskum krónum. Þó slíkt færi að svig við EES samninginn þá yrði að sjá til þess að ríkið tæki ekki á sig skuldbindingar sem stefndu ríkissjóði í þrot. Eins og staðan væri í dag þá er ekki hægt að standa við lágmarksskuldbindingar um innstæðuvernd."

Haft eftir Tryggva Pálssyni í samráðshópnum í drögum að fundargerð 22. júlí 2008.

73. Hinn 31. maí 2008 voru 20.887 evrur miðað við kaupgengi (115,42) 2.410.777 kr. en miðað við gengi 22. júlí 2008 var fjárhæðin 2.619.438 kr.

og samskipti bankans og Fjármálaeftirlitsins við FSA vegna þeirra, sem og skuldbindingar og stöðu TIF í því sambandi. Möguleg yfirfærsla innlána Landsbankans frá útibúi bankans í Bretlandi yfir í þarlent dótturfélag var samkvæmt drögum að fundargerð rædd á fundinum og upplýst að FSA hefði fáum dögum áður tekið þá einhliða ákvörðun að setja fimm milljarða punda hámark á Icesave innlán þar til sú yfirfærsla hefði farið fram. Fundarmenn ræddu einnig tímaramma mögulegrar yfirfærslu innlána Landsbankans í Bretlandi yfir í þarlent dótturfélag og hefði FSA sagt að unnt væri að ljúka slíkri yfirfærslu á þremur mánuðum. Ingimundur Friðriksson lýsti því efnislega að það væri Landsbankans að klára yfirfærsluna en Seðlabankinn þrýsti á bankann til þess. Jónas Fr. Jónsson lýsti því að áhyggjur FSA af íslenska tryggingarsjóðnum beindust að fjórum atriðum: (1) Hvað væri í sjóðnum? (2) Hvernig ætti að standa við skuldbindingar hans? (3) Hvaða varaáætlun hefði sjóðurinn? (4) Hver væri starfsemin og ferlarnir, m.a. upplýsingagjöf, hvernig hann virkaði út á við, hvernig yrðu kröfur á sjóðinn settar fram og afgreiddar. Loks skildi FSA ekki hvernig það gengi upp að einn starfsmaður sæi um sjóðinn í hlutastarfi. Sjónarmið Baldurs Guðlaugssonar varðandi ofangreind áhyggjuefni FSA voru þau að minna ætti FSA á að verið væri að vinna að yfirfærslu innlána til dótturfélaga og þá styttist í að hugsanlegir vankantar tryggingarsjóðsins kæmu ekki að sök. Jónas Fr. Jónsson benti á að FSA hefði líka ástæðu til að óttast tímann fram að yfirfærslu. Í drögum að fundargerð kom einnig fram að við umræður í fjármálanefnd („Treasury Committee“) breska þingsins þá nýverið hefði verið rætt um öryggi innlána breskra sparifjáreigenda og í þessum umræðum hefði sérstaklega verið spurt um innlán í íslensku bönkunum. Fulltrúar FSA hefðu setið fyrir svörum í nefndinni. Í framhaldinu hefðu þessi mál verið tekin fyrir í þríhliða viðlagastarfi breska fjármálaráðuneytisins, FSA og breska seðlabankans, Bank of England. Í þessu sambandi kom fram á fundinum að heppni væri að engin fjölmiðlaumræða hefði skapast í kjölfarið á umræðunni í þinginu. Á þessum fundi komu fram frekari sjónarmið um aðgerðir FSA í Bretlandi og þýðingu þeirra fyrir íslensku bankana, sbr. tilvitnanir hér til hliðar.

„TP gat þess að FSA væri að vinna gott verk að því leyti að takmarka hugsanlega skuldbindingar íslenska ríkisins vegna Tryggingarsjóðsins. […] TP sagði að íslensk stjórnvöld ættu að leggja FSA lið og jafnframt snúa ofan af móttöku innlána í útibúum íslensku bankanna annars staðar. […] BG taldi það geta orðið banabiti fyrir bankana ef umræðan færi af stað um veikleika Tryggingarsjóðsins.“

Úr drögum að fundargerð samráðshóps stjórnvalda 31. júlí 2008.

Samráðshópurinn hittist á 25. fundi sínum 12. ágúst 2008 eða 11 dögum eftir síðasta fund sinn, og málefni TIF voru m.a. á dagskrá. Frá síðasta fundi hafði samsetning hópsins breyst með þeim hætti að Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu, var komin aftur til starfa og kom í stað setts ráðuneytisstjóra, Áslaugar Árnadóttur, í starfi hópsins. Í upphafi fundarins var fjallað um heimsókn FSA til Íslands til fundar m.a. við stjórnvöld og sérstaklega tiltekið að fulltrúar FSA hefðu verið ánægðir með samtöl sín við Áslaugu Árnadóttur, stjórnarformann TIF. Á fundinum veltu meðlimir hópsins áfram fyrir sér hvaða úrræði íslensk stjórnvöld hefðu til að ýta innlánum inn í dótturfélög erlendis. Jónas Fr. Jónsson kvað tvo möguleika koma upp í hugann. Annar væri að ákveða að iðgjald í TIF yrði í reynd hærra fyrir innlán í útibúum erlendis með stighækkandi hlutfalli. Hinn væri að gera hærri kröfur um eigið fé fjármálastofnana sem tækju við slíkum innlánum. Fjármálaeftirlitið hefði heimild til hins síðarnefnda. Tryggvi Pálsson velti fyrir sér hvort stjórn og aðstandendur TIF gætu ákveðið að greiða meira en lögbundið lágmark í sjóðinn. Þær skoðanir komu fram að slíkar breytingar væru vandkvæðum bundnar að óbreyttum lögum um sjóðinn. Tryggvi minnti einnig á að ganga þyrfti frá drögum að yfirlýsingu um innstæðutryggingu og tóku aðrir í hópnum undir það. Jónas Fr. Jónsson hvatti til að samin yrðu drög

sem miðuðust við þrjá valkosti: að tryggja öll innlán, tryggja lágmarksinnstæðu eða ekkert. Nokkrar frekari umræður urðu um yfirlýsingu þessa efnis á fundinum. Jónína S. Lárusdóttir spurði hvort skynsamlegt væri að frumvarp um TIF yrði lagt fram næsta haust. Jónas Fr. Jónsson taldi æskileika þess vera hárfínt mat, nefndi undirbúning að sams konar lagabreytingum í Bretlandi og Evrópu en óvíst væri um framlagningu frumvarps. Gagnlegt gæti verið að kanna afstöðu bankanna til tímasetningar á framlagningu frumvarps.

Á 26. fundi samráðshópsins, 20. ágúst 2008, var enn rætt m.a. um TIF. Þar fyrir utan komu fram upplýsingar um hinar yfirstandandi viðræður Landsbankans við FSA í Bretlandi vegna kröfu FSA um yfirfærslu útibúsinnlána bankans þar í landi yfir í dótturfélög. Jónas Fr. Jónsson gerði grein fyrir fundi sínum og stjórnarformanns Fjármálaeftirlitsins með FSA í London og gagnrýni FSA á háttsemi Landsbankans m.t.t. þeirra óska sem FSA hafði sett fram gagnvart bankanum, sbr. tilvitnun hér til hliðar. Við þessum upplýsingum komu fram þau viðbrögð í samráðshópnum hvort Landsbankinn hefði ekki áður verið búinn að lýsa yfir samþykki við yfirfærslu útlána. Samkvæmt drögum að fundargerð voru svör forstjóra Fjármálaeftirlitsins á þá leið að slík yfirfærsla væri ekki einföld og tímarammi skipti miklu. FSA hefði sett fram stigmagnandi kröfur og krefðist þess nú að Landsbankinn samþykkti yfirfærslu án skilyrða en Landsbankinn þyrfti að svara þeirri kröfu fyrir lok ágústmánaðar. Innan hópsins er gagnrýnt, í samhengi við óskir sem sagðar voru hafa komið fram af hálfu Landsbankans um „yfirlýsingar frá íslenskum stjórnvöldum“, að Landsbankinn virtist ekki átta sig á stöðu málsins. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins gat þess að bankinn gerði sér grein fyrir stöðunni en kostir hans væru ekki góðir. Í framhaldinu lýsti formaður samráðshópsins þeirri afstöðu að auðvelt væri að setja sig í spor breskra yfirvalda og ekki væri séð að Landsbankinn væri í nokkurri stöðu til andmæla. Eftir forstjóra Fjármálaeftirlitsins var þá haft að aðgerðirnar þyrftu samt að vera innan þolmarka fyrir bankann. Eftir honum er enn fremur m.a. haft að hann hefði nefnt árið 2010 sem aðlögunartíma fyrir stórar áhættuskuldbindingar milli Landsbankans og Heritable Bank vegna yfirfærslu Icesave innlánana.

„ JFJ gerði grein fyrir fundi sínum og Jóns Sigurðssonar, stjórnarformanns FME, með stjórnendum FSA í London 18. ágúst sl. Viðmælendur þeirra sögðust telja mikla hættu á innlánsáhlaupi gagnvart Landsbankanum. Þeir nefna einnig að Landsbankinn hefði ekki verið samvinnuþýður og m.a. staðið í auglýsingaherferð þegar FSA legði að bankanum að draga úr sókn sinni.“

Úr drögum að fundargerð samráðshópsins 20. ágúst 2008.

Forstjóri Fjármálaeftirlitsins nefndi að viss „draugagangur“ væri varðandi innlánstryggingarnar í Hollandi og allar líkur væru á að Hollendingar væru í samskiptum við bresk yfirvöld. Varðandi TIF sérstaklega upplýsti Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins, á fundinum að TIF hefði borist bréf frá hollenska tryggingarsjóðnum þar sem óskað væri svara við fjölmörgum spurningum. Bréfið var sent í tilefni af innlánasókn Landsbankans gegnum Icesave reikninga í Hollandi. Tóninum í bréfi hollenska tryggingarsjóðsins er lýst þannig að hann væri eins nærri því og kostur væri að spyrja beint um opinberan stuðning. Hjá Jónínu kom fram að unnið væri að svari við þessu bréfi og bréfi sem borist hafði frá breska fjármálaráðuneytinu 7. ágúst 2008. Þá væri hún tilbúin með í drögum yfirlýsingu sem varðaði afstöðu stjórnvalda til hugsanlegs stuðnings við tryggingarsjóðinn ef á þyrfti að halda. Tryggvi Pálsson lagði til mála að TIF og stjórnvöld þrýstu á bankana m.t.t. viðtöku innlána erlendis, sbr. tilvitnun hér til hliðar. Á fundinum var lagt fram skjal frá viðskiptaráðuneytinu, dags. 19. ágúst 2008, um greiðslur í TIF. Niðurstaða ráðuneytisins var að ef hækka ætti greiðslur í sjóðinn eða setja hærra hlutfall fyrir innlán eftir því hversu há þau væru þyrfti til þess heimildir í settum lögum. Ráðuneytið vísaði um þetta til ákvæða laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, sem gæfu ekki svigrúm

„TP sagði að íslenski Tryggingarsjóðurinn og stjórnvöld þyrftu að gefa íslensku bönkunum þau skilaboð að þeir eigi að taka við nýjum innlánum erlendis í dótturfélögum en ekki útibúum.“

Haft eftir fulltrúa Seðlabankans í samráðshópnum í drögum að fundargerð 20. ágúst 2008.

til hækkana frá þeim tölulegu hámörkum sem ákveðin væru þar, og að hluta til meginreglna Evrópuréttar. Með öðrum orðum þyrfti að breyta lögum um sjóðinn og setja heimildir til aukinnar gjaldtöku þar inn ef ætlunin væri að taka slíkt upp. Það væri ekki fært að óbreyttum lögum.

Á fundinum lagði Tryggvi Pálsson fram það sem hann nefndi drög að minnisblaði, dags. 15. ágúst 2008. Viðtakandi er tilgreindur samráðshópur og efni: Stefna stjórnvalda og viðlagaundirbúningur. Þar er m.a. fjallað um tiltekin atriði sem taka þurfi afstöðu til, svo sem að hvaða marki eigi að gera tryggingarsjóðnum kleift að standa við greiðslur og undirbúningsvinnu ef til greiðslna kemur úr sjóðnum.

Hinn 4. september 2008 hittist samráðshópurinn á 27. fundi sínum. Á dagskrá fundarins voru sem fyrr m.a. málefni TIF og það sem nefnt er „erindisrekstur FSA". Fram kom að ákveðnar viðræður hefðu átt sér stað við stjórnvöld erlendis vegna tilflutnings Icesave innlánanna í dótturfélag í Bretlandi og um málefni íslenska tryggingarsjóðsins. Ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins lýsti fundi viðskiptaráðherra með fjármálaráðherra Bretlands. Í samhengi við tiltekið bréf Landsbankans til FSA, sem hafði að geyma sjónarmið bankans í ágreiningi þeirra í milli um með hvaða hætti ætti að yfirfæra innlán Landsbankans í Bretlandi í dótturfélag, gat Jónína þess að óviðkunnanlegt væri að í bréfinu tæki Landsbankinn fram að bankanum væri kunnugt um stuðningsyfirlýsingu stjórnvalda um tryggingarsjóðinn. Jónína lýsti svo nánar fundi viðskiptaráðherra með breska fjármálaráðherranum sem átti sér stað tveimur dögum áður, 2. september 2008. Breski ráðherrann hefði gert ráð fyrir að bresk yfirvöld myndu ábyrgjast innstæður að fullu og spurt „hvert ætti að senda reikninginn". Með öðrum orðum þá tæki hann ekki mið af 35 þúsund punda hámarki innstæðutryggingar í Bretlandi heldur miðaði við heildarupphæðina. Jafnframt kom fram að á fundi ráðherranna hefði verið rætt um tímarammann í yfirfærslu innlána Landsbankans í dótturfélag og að framkvæma þyrfti hana sem fyrst.

Nánari umræður urðu á fundinum um tæknileg atriði varðandi yfirfærslu innlána í dótturfélag og um innstæður banka og sparisjóða og áætlaða tryggingavernd TIF miðað við tilteknar forsendur. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins lagði fram yfirlit um innstæður í bönkum og sparisjóðum 30. júní 2008 og áætlaða tryggingavernd. Fram kemur að í heild nemi upphæð innan 2 milljóna kr. marksins 542 milljörðum kr. Ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins óskaði eftir að Fjármálaeftirlitið tæki saman yfirlit miðað við þá lágmarkstryggingavernd sem tryggingarsjóðnum sé áskilið að veita, þ.e. 2,5 milljónir kr. Þá kemur fram í drögum að fundargerð að ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins og formaður samráðshópsins, Bolli Þór Bollason, hafi stungið upp á að ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins og forstjóri Fjármálaeftirlitsins tækju saman möguleika á takmörkun innlána í útibúum íslenskra banka erlendis. Í því sambandi var haft eftir ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins að nálgast þyrfti það mál út frá því að í lagi væri að starfrækja útibú erlendis en ekki að taka við innlánum í þeim. Eftir ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins er haft að Landsbankamenn þráðust enn við að skilja alvöruþunga breskra og hollenskra stjórnvalda.

Á fundinum voru lagðar fram tillögur annars af fulltrúum Seðlabankans, Tryggva Pálssonar, að fyrirsögn og inngangsorðum yfirlýsingar um innstæðuvernd, en á fyrri fundi hafði verið óskað eftir athugasemdum um tiltekin önnur fyrirliggjandi drög að slíkri yfirlýsingu. Tillögur Tryggva eru fylgiskjal með drögum að fundargerð samráðshópsins. Sjá texta þeirra hér til hliðar.

„Dæmi um yfirlýsingar stjórnvalda vegna innlána í íslenskum bönkum.

Yfirlýsing I (gengur lengst)
Innlán í íslenskum bönkum eru örugg
Ríkisstjórn Íslands hefur ákveðið að ábyrgjast öll innlán. Ríkisábyrgð innlána nær til allra viðskiptabanka, sparisjóða og útibúa þessara aðila á Íslandi og erlendis. Innlán í íslenskum bönkum eru þannig eins vel tryggð og hugsast getur. Ríkisábyrgð innlána er ótímabundin.

Yfirlýsing II (gengur skemur)
Innlán í íslenskum bönkum eru tryggð
Ríkisstjórn Íslands hefur ákveðið að ábyrgjast öll innlán allt að fjárhæð 5 m. kr. (40.051 evrur). Ríkisábyrgð innlána nær til allra viðskiptabanka, sparisjóða og útibúa þessara aðila á Íslandi og erlendis. Innlán í íslenskum bönkum eru þannig vel tryggð. Framangreind ríkisábyrgð innlána er ótímabundin.

Yfirlýsing III (gengur skemmst)
Innlán í íslenskum bönkum eru tryggð
Ríkisstjórn Íslands hefur ákveðið að veita Tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta lán þurfi hann á því að halda. Tryggingasjóður ábyrgist innlán í viðskiptabönkum, sparisjóðum og útibúum þessara aðila á Íslandi og erlendis. Tryggingafjárhæð innlána er að lágmarki 2,5 m.kr. (20.887 evrur). Innlán í íslenskum bönkum eru þannig eins vel tryggð og Evrópureglur kveða á um."

Drög fulltrúa Seðlabanka Íslands í samráðshópnum að yfirlýsingum um innstæðuvernd, dags. 4. sept. 2008.

Málefni TIF voru enn rædd á fundi samráðshópsins 9. september 2008 (28. fundur). Samkvæmt drögum að fundargerð höfðu komið fram tilteknar áhyggjur sænska fjármálaeftirlitsins af TIF sem borist hefðu viðskiptaráðuneytinu með milligöngu Kaupþings en þær þóttu benda til að yfirvöld í Evrópu skiptust á upplýsingum um þessi málefni. Vakin var athygli á að kveðið er á um ríkisábyrgð innstæðutrygginga í sænskum lögum. Fram kom að Kaupþing væri með um 2,6 milljarða kr. innlán í Svíþjóð gegnum útibú sitt þar. Tryggvi Pálsson velti fyrir sér hver staðan yrði ef bresk stjórnvöld myndu greiða út að fullu innstæður í útibúum íslenskra banka og gera endurkröfu á ríkissjóð, sbr. ummæli breska fjármálaráðherrans á fundi með viðskiptaráðherra skömmu áður (sjá 27. fund). Eftir Tryggva er höfð sú nánari skýring á vangaveltum hans um þetta að ef erlendu innstæðurnar yrðu þannig varðar að fullu gæti það sett íslensk stjórnvöld í erfiðari stöðu gagnvart innlendum innstæðueigendum.

Á 29. fundi samráðshópsins, 16. september 2008, var enn fjallað um málefni TIF. Fram kom fyrirspurn um stöðu samskipta Landsbankans og FSA og var upplýst að stjórnendur FSA væru á fundi þann dag um málið. Getið var um útkomu skýrslu sérnefndar fjárlaganefndar breska þingsins („Treasury Select Committee“) sem talið var að hefði ekki valdið frekari óróleika en væri þegar fyrir hendi og að í viðtölum við formann nefndarinnar, sem meðlimur samráðshópsins hafði séð í sjónvarpi, hefði ekki komið til tals sérstaða erlendra banka varðandi tryggingar innstæðna. Til umræðu komu einnig málefni Kaupþings í Hollandi en á fyrri fundum hópsins hafði m.a. verið sagt frá því að hollensk yfirvöld stæðu í vegi fyrir því að Kaupþing hæfi innlánasókn þar gegnum útibú. Haft er eftir forstjóra Fjármálaeftirlitsins að Kaupþing ætlaði ekki í átök við hollenska seðlabankann en hygðist þó reyna að sækja um leyfi fyrir útibúi frá dótturfélagi sínu í Lúxemborg. Í því sambandi var haft eftir Baldri Guðlaugssyni að ef hollensk yfirvöld gætu samþykkt útibú frá dótturfélagi í Lúxemborg gæti falist í því afstaða til mismunandi innlánstrygginga í Lúxemborg og Íslandi og þá vantraust á íslenska innstæðutryggingakerfinu. Rætt var um áform íslensku bankanna um söfnun innlána í öðrum löndum og Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri, nefndi að yfirvöld allra þessara landa ræði saman.

Síðar á fundinum var samkvæmt drögum að fundargerð rætt um „eðli innstæðutryggingar“ og um tímaleg viðmið við ákvörðun á tryggðum innlánum. Fram kom að það þyrfti að hugsa og komast að niðurstöðu um tilhlýðilegt orðalag í drögum að yfirlýsingu um innstæðuvernd. Jónas Fr. Jónsson minnti á að ef Icesave innlánin yrðu færð yfir í dótturfélag yrði innstæðutryggingin viðráðanlegri fyrir stjórnvöld. Rætt var um nauðsyn þess að ráðast aftur í útreikninga á fjárhæðum innstæðutrygginga og upplýst að Fjármálaeftirlitið hygðist kanna þá stöðu aftur í næsta mánuði á eftir, þ.e. í október. Í yfirliti sem lagt er fram á fundinum um fjármögnun viðskiptabankanna segir að innlán séu lykilþáttur í fjármögnun þeirra nú.

Á 30. fundi samráðshópsins 2. október 2008 segir í drögum að fundargerð að miklar fyrirspurnir vegna TIF hafi þá verið byrjaðar að berast til Seðlabankans og ráðuneyta. Stjórn sjóðsins hefði fundað daginn áður og rætt um kvartanir vegna óskýrra og jafnvel misvísandi upplýsinga. Spurningar hafi lotið að því hve mikið fé væri í sjóðnum. Áhyggjur komu fram á fundinum um innlánaflótta, vegna símhringinga til TIF frá Íslendingum sem höfðu orðið þess varir hve lítið fé var í sjóðnum. Þó var talið að aðstæður hér á landi, þar

sem innstæður dreifðust á marga banka, yllu ekki hættu á sömu vandkvæðum og fylgt gætu innlánaflótta hjá einum banka. Nánar var fjallað um fund stjórnar TIF daginn áður. Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins, sagði að þar hefði verið samþykkt að senda ríkisstjórninni bréf, sem hún las upp á fundi hópsins, og óska eftir afstöðu til hversu víðtæk ábyrgð ríkisins væri vegna TIF. Stjórn sjóðsins teldi gríðarlega mikilvægt að einhver afstaða kæmi frá stjórnvöldum, ekki endilega yfirlýsing heldur eitthvað sem TIF gæti byggt sín eigin svör á. Í drögum að fundargerð er síðan haft eftir Baldri Guðlaugssyni, ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins, að hann hafi talið bréf stjórnar sjóðsins vera ósk um ábyrgðaryfirlýsingu frá ríkinu. Samkvæmt drögum að fundargerð ítrekaði Jónína að sjóðurinn vildi svarbréf frá ríkinu, helst þann dag, sem hann gæti byggt viðbrögð sín við fyrirspurnum á. Yfirlýsing frá ríkinu gæti þvert á móti borið vott um örvæntingu. Jónína kvaðst mundu gera drög að slíku svarbréfi. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins upplýsti að útreikningar frá því um sumarið sýndu að upphæð sem væri ábyrgst væri 722 milljarðar kr. en sú upphæð hefði hækkað þar sem miðað hefði verið við annað og lægra mark tryggðra innlána á þeim tíma en til umræðu var þegar þarna var komið sögu.

Með drögum að fundargerð þessa fundar er fylgiskjal, einnig dags. 2. október 2008, með yfirskriftinni „Næstu skref“ en þar er um að ræða skjal sem orðið hafði til í vinnu innan Seðlabankans í þeirri viku. Þar er fjallað um hugsanleg næstu skref af hálfu stjórnvalda. Meðal þess sem þar er nefnt á svonefndu öðru stigi aðgerða er, eftir liðnum: „Viðræður við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn um aðstoð“:

„B: Ábyrgðaryfirlýsing allra innlána (afbrigði af írsku leiðinni).
a. Ríkissjóður yfirtaki Tryggingarsjóð innstæðueigenda.“

Í skjalinu er síðan bent á að á Írlandi hafi ríkissjóður lýst því yfir að hann ábyrgðist innlán, skuldir og víkjandi lán („Tier1“) en hver stofnun þar þyrfti að greiða ábyrgðargjald til ríkissjóðs. Síðan segir:

„Valkostir hérlendis gætu verið eftirfarandi:
1. Sambærilegt við írsku aðferðina. Innlán, skuldir og víkjandi lán 11.700 ma. kr.
2. Einungis innlán og skuldir 11.000 ma. kr.
3. Einungis innlán 3.800 ma. kr.
4. Einungis innlend innlán 1.500 ma. kr.“

Fram kemur að væntanlega sé illviðráðanlegt að tryggja innlán, allar skuldir og víkjandi lán en trygging á innlánum væri væntanlega viðráðanleg á löngum tíma, sérstaklega ef hægt væri að ábyrgjast þessar fjárhæðir í íslenskum krónum. Þá væri mögulega hægt að gefa út markaðsskráð spariskírteini á móti skuld.

Síðasti fundur samráðshópsins, 31. fundurinn, var haldinn föstudaginn 3. október 2008 kl. 17:30. Í upphafi að drögum að fundargerð er haft eftir Bolla Þór Bollasyni, ráðuneytisstjóra í forsætisráðuneytinu og formanni hópsins, að í upphafi fundar sl. mánudag hafi verið „von um að við gætum haldið þremur bönkum, nú er spurning hvort við getum haldið einum“. Varðandi málefni TIF er þess getið í drögunum að Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri við-

„[Á] mánudagsmorgun sl. var von um að við gætum haldið þremur bönkum, nú er spurning hvort við getum haldið einum.“

Haft eftir formanni samráðshópsins í drögum að fundargerð 3. október 2008.

„Traust er að rýrna hér á landi. Hraðferð með seðla á leið norður nú.“

Úr fundargerð samráðshópsins 3. október 2008.

skiptaráðuneytisins, hafi ýtt á eftir svarbréfi frá forsætisráðuneyti vegna innstæðna, sbr. umræður á 30. fundi hópsins hér að framan, og Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, hafi upplýst að ráðuneytið hefði farið yfir málið. Eftir honum er síðan haft að frá matsfyrirtækinu Moody's hefðu borist þær fregnir að ef ábyrgðaryfirlýsing bærist frá ríkisstjórn um innstæðutryggingu fyrir erlenda innstæðueigendur, þá yrði lánshæfiseinkunn ríkisins lækkuð verulega. Jónína spurði hvort þá væri miðað við lágmarkstryggingu eða allt saman og sagði vaxandi þrýsting frá fjölmiðlum. Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri, taldi að líklega skipti Moody's ekki máli hvort ábyrgðaryfirlýsing ríkisins sneri að innstæðum í heild eða lágmarkstryggingu. Eftir Baldri Guðlaugssyni, ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins, voru höfð sjónarmið um hvort og þá hvaða ábyrgð ríkið bæri gagnvart TIF, sbr. tilvitnun hér til hliðar. Jónína ítrekaði að hún teldi það gríðarlega mikilvægt skref að fá bréf frá ríkinu um einhvers konar ábyrgð. Eins og staðan væri gæti TIF ekkert sagt um hvernig myndi verða staðið að fjármögnun tryggginga. Á fundi með Alistair Darling hafi komið fram að Bretar hugsuðu sér að tryggja innstæður til fulls og hann hafi spurt hvert ætti að senda reikninginn. Fram kom hjá Tryggva Pálssyni að spurning væri hvort innlán yrðu tryggð af ríkinu framhjá sjóðnum. Jónína tók fram að Bretar myndu byggja á því að samkvæmt tilskipun ESB um innstæðutryggingasjóði þyrfti tryggingarsjóður að ábyrgjast þessa upphæð. Baldur gat þess að ríkið myndi væntanlega vilja eiga eftir að ábyrgjast svo stóra fjárhæð en ekki gera það fyrirfram.

„Lögin fela í sér ábyrgð á erlendum innstæðum en fá verður á hreint hvort ríkið sé á einhvern hátt ábyrgt fyrir Tryggingarsjóðunum. […] Einnig spurning hvort ríkið vilji bera ábyrgð á erlendum innstæðum fyrirfram, það muni um hundruð ma. þegar komið er í þrot. […] JL segir Breta muni halda því fram að skv. tilskipun þurfi Tryggingarsjóður að ábyrgjast þessa upphæð. BG segir að ríkið muni væntanlega vilja eiga eftir að ábyrgjast svo stóra fjárhæð. Ekki gera það fyrirfram."

Haft eftir fulltrúum fjármálaráðuneytisins og viðskiptaráðuneytisins í samráðshópnum í drögum að fundargerð 3. október 2008.

17.10.3 Seðlabanki Íslands, Fjármálaeftirlitið og ráðuneytin

Eins og lýst var hér að framan áttu fulltrúar frá forsætisráðuneytinu, fjármálaráðuneytinu, viðskiptaráðuneytinu, Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands sæti í hinum svonefnda samráðshópi. Fulltrúar stofnananna voru úr hópi yfirmanna þessara stofnana og þá einstaklingar sem báru jafnframt stjórnunarábyrgð á starfi viðkomandi stofnana. Þannig voru í hópnum þrír ráðuneytisstjórar, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, einn seðlabankastjóranna, sem jafnframt átti sæti í stjórn FME, og einn framkvæmdastjóra Seðlabankans. Vitneskja um þær upplýsingar sem fram komu um aukningu innlána í íslensku bönkunum, sérstaklega erlendis, og stöðu TIF á fundum samráðshópsins var því til staðar hjá stjórnendum þeirra stofnana sem tóku þátt í starfi hópsins. Á vettvangi Seðlabankans og hjá Fjármálaeftirlitinu var eðli málsins samkvæmt að auki fjallað nánar um ýmis atriði sem lutu að stöðu innlána hjá bönkunum. Vaxandi hlutur innlána í fjármögnun bankanna kom við sögu þegar fjallað var um fjármálastöðugleika og lausafjárstýringu bankanna og eftirlit með henni. Sem dæmi má nefna að á fundi 15. nóvember 2007 innan bankans um fjármálastöðugleika (sagður 5. fundur þess hóps 2007) sem á voru allir bankastjórarnir, aðalhagfræðingur bankans, hluti framkvæmdastjóra einstakra sviða og starfsmenn af fjármála- og hagfræðisviði var meðal annars rætt um umskipti á alþjóðlegum lánamörkuðum og afleiðingar fyrir fjármálakerfið. Í fundargerð frá fundinum segir að nokkuð hafi verið staldrað við innlánsþróun bankanna og umskiptin þar talin fullsnögg. Þá er bókað að rætt hafi verið um innstæðutryggingar í Bretlandi.

Þá voru innlánsreikningar íslensku bankanna í útibúum erlendis, einkum Icesave reikningar Landsbankans, til umræðu í samskiptum þessara stofnana við erlendar systurstofnanir, sérstaklega þegar kom fram á árið 2008. Sama á

einnig við um samskiptin við stjórnendur íslensku bankanna. Nánar er gerð grein fyrir þessum samskiptum á öðrum stöðum í skýrslunni, sjá t.d. kafla 19.

Málefni Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta heyrðu innan Stjórnarráðsins undir viðskiptaráðuneytið. Fram er komið að viðskiptaráðherrar hafi allt frá stofnun TIF haft þann háttinn á að skipa einhvern úr röðum starfsmanna viðskiptaráðuneytisins sem formann stjórnar TIF. Áður hefur verið lýst því erindi sem ráðuneytinu barst í byrjun árs 2007 frá Samtökum fjármálafyrirtækja þar sem sett fram ósk um að reglum um TIF yrði breytt þannig að heimildir í tilskipun ESB um undanþágur frá tryggðum innlánum og þar með af hvaða innlánum greiðslur til TIF reiknuðust yrðu nýttar í meiri mæli. Tilefnið var aukin söfnun íslensku bankanna á svonefndum heildsöluinnlánum erlendis. Embætti viðskiptaráðherra í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks sem þá sat var í höndum Jóns Sigurðssonar. Vinna við athugun á þessum málum og það nefndarstarf um endurskoðun laga um TIF sem fylgdi í kjölfarið var unnið undir forystu starfsmanns viðskiptaráðuneytisins, Áslaugar Árnadóttur, sem frá í febrúar 2008 var einnig formaður stjórnar TIF.

Við ríkisstjórnaskipti í maí 2007, þegar ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar tók við, var ákveðið að aðskilja á ný starfsemi iðnaðarráðuneytisins og viðskiptaráðuneytisins en þessi ráðuneyti höfðu verið rekin sameiginlega og undir stjórn eins ráðuneytisstjóra frá árinu 1992. Björgvin G. Sigurðsson tók við embætti viðskiptaráðherra 24. maí 2007. Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni sagðist Björgvin ekki hafa haft aðrar tölulegar upplýsingar um aukningu innlána í íslensku bönkunum heldur en fram hefðu komið í skýrslum og gögnum frá Fjármálaeftirlitinu og Seðlabankanum. Hins vegar hefði hann alveg vitað af þessari söfnun íslensku bankanna erlendis á innlánum. Það hafi þó ekki verið fyrr en leið á árið 2008 sem hann var upplýstur nákvæmlega um þessi mál. Þannig hefði hann t.d. ekki fengið vitneskju um að 200 milljóna punda útflæði hefði orðið af Icesave reikningunum í Bretlandi í þrjá eða fjóra daga í byrjun apríl 2008 fyrr en löngu síðar. Eins og hann myndi þetta þá hefði það ekki verið fyrr en í september það ár sem hann fór að spyrjast meira fyrir um Icesave reikningana og þá hefði forstjóri Fjármálaeftirlitsins sagt honum frá þessu útflæði í apríl. Það hafi líka ekki verið fyrr en í lok ágúst og í byrjun september 2008 sem þessir innlánsreikningar í útibúum íslensku bankanna erlendis, eins og Icesave, komu í rauninni fyrst til hans kasta.[74]

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar til viðskiptaráðherra, dags. 23. janúar 2009, var m.a. óskað eftir að upplýst yrði hvort af hálfu hans eða viðskiptaráðuneytisins hefði á tímabilinu 24. maí 2007 til 7. október 2008 verið gerð úttekt eða lagt mat á hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna hér á landi og erlendis og þá sérstaklega í ljósi breytinga sem þegar höfðu orðið, svo sem með söfnun innlána erlendis. Í svari ráðuneytisins sem barst nefndinni 4. mars 2009 kom fram að engin slík úttekt hefði verið unnin. Að öðru leyti vísaði viðskiptaráðuneytið til þátttöku fulltrúa þess í starfi samráðshópsins og söfnunar upplýsinga um innlán í íslensku bönkunum haustið 2007 sem unnin var í tengslum við starf nefndar sem vann að endurskoðun laga um TIF.

Áður er fram komið að auk þess sem ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins átti sæti í samráðshópnum var Þórhallur Arason, skrifstofustjóri og stað-

74. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 27.

gengill ráðuneytisstjóra í fjármálaráðuneytinu, skipaður af viðskiptaráðherra til setu í stjórn TIF. Rannsóknarnefndin óskaði sérstaklega eftir að fjármálaráðuneytið afhenti nefndinni afrit af gögnum sem tekin hefðu verið saman af starfsmönnum ráðuneytisins eða sérfræðingum utan þess um hugsanlegar fjárhæðir sem kynnu að falla á ríkissjóð vegna inneigna á innlánsreikningum íslensku bankanna erlendis. Einu gögnin sem ráðuneytið afhenti voru tölvubréf frá hagfræðingunum Friðriki Má Baldurssyni og Jóni Steinssyni, dags. 10. október 2008, en þar var fjallað um inneignir á Icesave reikningum. Af öðrum fyrirliggjandi gögnum og svörum Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni verður ekki séð að fjallað hafi verið um málefni TIF af hálfu fjármálaráðuneytisins eða fjármálaráðherra á árunum 2007 og þar til kom fram í ágúst 2008 að öðru leyti en í tengslum við þátttöku framangreindra starfsmanna ráðuneytisins í starfi samráðshópsins og í stjórn TIF.

Í svörum forsætisráðuneytisins við hliðstæðum fyrirspurnum og beint var til viðskipta- og fjármálaráðuneytisins um mat á hugsanlegri áhættu ríkisins vegna aukinnar söfnunar innlána af hálfu íslensku bankanna og þar með aukinna skuldbindinga TIF var ekki vísað til annars en setu fulltrúa ráðuneytisins í samráðshópnum og gagna um stofnun hans.

17.11 Viðhorf innan stjórnkerfisins og bankanna til ábyrgðar á skuldbindingum TIF ef eignir sjóðsins dygðu ekki fyrir lágmarksbótum

17.11.1 Inngangur

Því hefur áður verið lýst (sjá kafla 17.3) að í athugasemdum við það lagafrumvarp sem flutt var á Alþingi 1996 þegar ákvæði tilskipunar ESB um innstæðutryggingar voru fyrst leidd í lög hér á landi hefði sérstaklega verið vísað til þess að samkvæmt tilskipuninni gæti ríkisábyrgð eða ábyrgð annarra opinberra aðila á skuldbindingum viðskiptabanka eða sparisjóðs ekki komið í stað innstæðutrygginga. Á sama stað kom fram að sá nýi sjóður sem þá var gerð tillaga um og átti að bera heitið Tryggingasjóður innlánsstofnana yrði sjálfseignarstofnun. Tekið var fram að hvorki „ríkissjóður né viðskiptabankar og sparisjóðir sem aðilar [væru] að sjóðnum [myndu] bera ábyrgð á skuldbindingum hans“. Niðurstaða Alþingis árið 1996 var sú að stofna ekki til nýs sjálfstæðs sjóðs sem tæki bæði til innlánstrygginga í viðskiptabönkunum og sparisjóðunum. Fram til ársins 1999 var kerfið tvískipt, annars vegar Tryggingarsjóður viðskiptabanka, sem var sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins með sérstakan fjárhag, og hins vegar Tryggingarsjóður sparisjóða sem var sjálfseignarstofnun. Með lögum nr. 98/1999 voru þessir sjóðir sameinaðir í TIF og hinn sameinaði sjóður gerður að sjálfseignarstofnun. Í lögunum er ekki sérstaklega vikið að ábyrgð á skuldbindingum TIF ef eignir sjóðsins duga ekki fyrir lágmarksbótum en tekið fram að hrökkvi eignir sjóðsins ekki til og stjórn hans telji til þess brýna ástæðu sé henni heimilt að taka lán til að greiða kröfuhöfum, sjá 2. mgr. 10. gr. laganna.

Eins og lýst var í kafla 17.10.2 var iðulega rætt um málefni TIF og ábyrgð á innstæðum á vettvangi þess samráðshóps sem starfaði á vegum þriggja ráðuneyta, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans á árinu 2008. Í fyrirliggjandi drögum að fundargerðum frá fundum samráðshópsins kemur ekki skýrt fram

hvert var viðhorf fulltrúa í hópnum til hugsanlegrar ábyrgðar ríkisins á skuldbindingum TIF ef eignir sjóðsins dygðu ekki fyrir þeim lágmarksgreiðslum sem sjóðurinn kynni að þurfa að greiða. Það var þó strax í lok árs 2007 sem umræður byrja innan samráðshópsins um áhrif aukinna innlána, sérstaklega erlendis, í íslensku bönkunum á stöðu TIF. Fram komu áhyggjur af því að sjóðurinn hefði ekki fjármuni til að mæta skuldbindingum sínum án þess að rætt væri sérstaklega um hvernig það yrði leyst. Auk þess var rætt um mikilvægi þess að bankarnir hefðu þessa innlánasöfnun erlendis í sérstökum dótturfélögum en ekki í útibúum. Einnig komu fram á fundum samráðshópsins drög að mismunandi yfirlýsingum um ábyrgð ríkissjóðs annars vegar á láni sem TIF tæki eða hins vegar um ábyrgð ríkissjóðs á innstæðum að tiltekinni fjárhæð. Slík drög voru fyrst lögð fram á 13. fundi samráðshópsins 10. apríl 2008.

Á fundi samráðshópsins 9. maí 2008 (16. fundur) lagði Áslaug Árnadóttir af hálfu viðskiptaráðuneytisins fram skjal sem bar yfirskriftina: Ábyrgð á innstæðum. Þar segir í upphafi að taka þurfi afstöðu til nokkurra atriða þegar fjallað sé um ábyrgð ríkisins á innstæðum. Eftir að lýst hefur verið ákvæði 10. gr. laga nr. 98/1999 um heimild stjórnar sjóðsins til að taka lán til að sjóðnum sé fært að greiða kröfuhöfum lágmarksgreiðsluna, þ.e. jafngildi 20.887 evra, er fjallað um möguleika á því að ríkisstjórnin gefi út yfirlýsingar um stuðning við TIF. Sjá tilvitnun til hliðar. Athygli vekur að þarna verður ekki séð að fulltrúi viðskiptaráðuneytisins sem lagði skjalið fram hafi við gerð þess gengið út frá beinni og fyrirliggjandi ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum TIF að því marki sem eignir sjóðsins dygðu ekki til að greiða kröfur vegna lágmarksverndarinnar. Þess í stað er kallað eftir því að teknar verði ákvarðanir um hugsanlegt fyrirkomulag á ábyrgð ríkisins á innstæðum og þá sem liður í því viðbúnaðarstarfi sem um var rætt innan samráðshópsins.

„Mögulegt er að ríkisstjórnin gefi út yfirlýsingu þar sem fram kemur að ríkið muni veita Tryggingarsjóðnum slíkt lán. Þá gæti ríkisstjórnin einnig ábyrgst greiðslu umræddrar lágmarksfjárhæðar."

Úr skjali viðskiptaráðuneytisins sem lagt var fram á fundi samráðshóps stjórnvalda 9. maí 2008.

Á fundi samráðshópsins 7. júlí 2008 (20. fundur) var meðal annars lagt fram og fjallað um skjal sem nefnt var frumdrög að vinnuskjali til samráðshópsins. Efni þess var lýst svo: Aðkallandi ákvarðanataka stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli. Sá sem lagði skjalið fram var Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri í Seðlabankanum. Þar er vísað til þess að TIF sé sjálfseignarstofnun en beri samkvæmt lögum að ábyrgjast innlán að lágmarki 20.887 evrur. Í sjóðnum séu um 11 milljarðar kr. auk ábyrgðaryfirlýsinga fjármálafyrirtækja upp á rúmlega 6 milljarða kr. Lágmarksverndin sé á hinn bóginn áætluð meiri en 115 milljarðar kr. (miðað við gengi 8. maí 2008) samkvæmt samantekt viðskiptaráðuneytisins frá 9. maí 2008. Þá segir að ekki verði séð að TIF hafi nokkra burði til að brúa mismuninn með eigin lántöku. Lánstraust sjóðsins sé væntanlega afar takmarkað. Óvíst sé með endurgreiðslu tekinna lána sjóðsins með iðgjöldum til hans í framtíðinni ef afleiðing fjármálaáfalls yrði sú að verulega drægi úr umsvifum innlendra fjármálafyrirtækja. Ekki er vikið að hugsanlegri ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum TIF í þessu skjali.

Þennan sama dag, 7. júlí 2008, var einnig haldinn samráðsfundur milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og í minnispunktum frá fundinum er haft eftir Davíð Oddssyni, formanni bankastjórnar Seðlabankans, að TIF ráði ekki einu sinni við Sparisjóð Mýrasýslu og það hefði þurft að stöðva innlánasókn íslensku bankanna gegnum útibú erlendis. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins, Jónas Fr. Jónsson, nefndi að framlögin í TIF væru líka allt of lág. Þá er haft eftir Tryggva Pálssyni, framkvæmdastjóra í Seðlabankanum, að hann hafi fullyrt „að ríkissjóður geti ekki tekið á sig innlánstryggingar án þess að hætta á gjaldþrot ríkissjóðs".

Í þeim gögnum sem rannsóknarnefndin hefur kynnt sér hjá stjórnvöldum og TIF sér þess fyrst merki í minnispunktum sem ritaðir voru innan Seðlabankans um fund bankastjóra Seðlabanka Íslands með bankastjórum Landsbankans 31. júlí 2008 að sérstaklega hafi verið rætt um hvort fyrir hendi væri bein ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum TIF vegna lágmarksverndarinnar. Í minnispunktunum segir að Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabankans, hafi tekið fram að hvergi væri sagt að íslenska ríkið væri skuldbundið. Fram kemur að Sigurjón Þ. Árnason, bankastjóri Landsbankans, hafi brugðist við þessu og sagt: „Guð minn góður ekki koma með þessa sögu." Í minnispunktunum kemur fram að rætt hafi verið um yfirfærslu á Icesave reikningum yfir í dótturfélag Landsbankans, Heritable Bank, og haft er eftir Halldóri J. Kristjánssyni, bankastjóra Landsbankans, að hann sé ekki einn um þá skoðun að 20 þúsund evrur séu þjóðréttarleg skuldbinding. Þá er haft eftir Davíð Oddssyni: „Engin ríkisábyrgð sett nema með lögum." Samkvæmt minnispunktunum svaraði Halldór því til að þá þurfi að afla slíkrar heimildar og eftir Davíð er haft: „Eruð að safna innlánum án þess að tala við þjóðina um skuldbindinguna. Þið tveir getið ekki gert þjóðina gjaldþrota." Nánar er fjallað um þennan fund í köflum 17.11.3 og 18.0.

Davíð Oddsson sagði við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni að þessi afstaða Halldórs J. Kristjánssonar, bankastjóra Landsbankans, á fundinum hefði vakið athygli hans. Hann hefði í framhaldi af þessum fundi hringt í Geir H. Haarde, forsætisráðherra, og Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóra í fjármálaráðuneytinu, og sagt þeim af þessari skoðun bankastjóra Landsbankans.[75] Davíð sagðist ekki vita hvernig brugðist hefði verið við af þeirra hálfu en af hálfu bankastjórnar Seðlabankans hefði ekki verið brugðist frekar við. Áhersla hefði verið á að þessi innlán erlendis yrðu flutt yfir í dótturfélög bankanna. Eins og nánar er rakið í lok kaflans könnuðust hvorki Geir né Baldur við, aðspurðir við skýrslutökur hjá rannsóknarnefndinni, að hafa fengið slíkt símtal frá Davíð. Þó taka báðir fram að þeim hefði síðar orðið kunnugt um almenn viðhorf Davíðs til þeirra álitaefna um ábyrgð íslenska ríkisins gagnvart TIF sem hér um ræðir. Sérstaklega aðspurður sagði Davíð í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni að á þessu stigi hefði ekki verið talið tilefni til þess af hálfu bankastjórnar Seðlabankans að óska eftir sérstakri lögfræðilegri úttekt á þessu máli enda hefði það verið afstaða hans og annarra innan bankans, eftir því sem hann vissi best, að ekki væri um að ræða beina ríkisábyrgð á skuldbindingum TIF.

Ekki er að sjá af fyrirliggjandi gögnum, og það var staðfest í skýrslutökum fyrir nefndinni, að hjá íslenskum stjórnvöldum eða stjórn TIF hafi sérstaklega verið farið að ræða um hugsanlega ábyrgð íslenska ríkisins á skuldbindingum TIF, umfram framangreind skoðanaskipti formanns bankastjórnar Seðlabankans og bankastjóra Landsbankans, fyrr en í kjölfar þess að TIF og viðskiptaráðuneytinu fóru að berast fyrirspurnir erlendis frá um mánaðamótin júlí-ágúst 2008. Efni þessara fyrirspurna og svör TIF og íslenskra stjórnvalda eru rakin í kafla 17.17 hér á eftir. Eins og þar kemur fram voru þessi svör ekki að öllu leyti skýr um hvaða áform íslensk stjórnvöld hefðu uppi um hugsanlega ábyrgð á innstæðum í íslenskum bönkum og aðkomu ríkissjóðs að uppgjöri á skuldbindingum TIF. Þar er líka lýst þeim skoðanamun sem uppi var hjá

75. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 84 og 86–87.

stjórnvöldum um hvenær ætti að svara fyrirspurnunum og hvert ætti að vera efni þeirra.

Aðdragandinn að þessum bréfaskiptum við erlend stjórnvöld og tryggingarsjóðina voru fundir og samtöl sem farið höfðu fram á milli annars vegar íslenskra stjórnvalda og formanns TIF og hins vegar fulltrúa hinna erlendu aðila. Í þessum samskiptum kölluðu hinir erlendu aðilar eftir upplýsingum um hvaða stuðnings væri að vænta frá íslenska ríkinu við TIF ef erfiðleikar kæmu upp í rekstri þeirra íslensku banka sem voru með útibú erlendis og söfnuðu innlánum þar.

Af drögum að fundargerðum vegna funda samráðshópsins í ágúst og september (alls 5 fundir) verður ekki séð að rætt hafi verið með beinum hætti um hugsanlega ábyrgð ríkissjóðs vegna skuldbindinga TIF þannig að ráða megi skýrt af þeim hver hafi verið afstaða fulltrúa í samráðshópnum til þess máls. Sama á við um með hvaða hætti ríkissjóður kæmi hugsanlega að fjármögnun á skuldbindingum TIF ef eignir hans dygðu ekki til greiðslu á lágmarkstryggingaverndinni. Áfram var rætt um hugsanlegar yfirlýsingar af hálfu ríkissjóðs um ábyrgð á lánum sem TIF tæki eða ábyrgð ríkissjóðs á innlánum í bönkunum. Í kafla 17.16 er gerð grein fyrir bréfaskiptum milli formanns stjórnar TIF og fulltrúa í samráðshópi stjórnvalda 29. og 30. september 2008 í framhaldi af tilboði ríkisins í 75% hlut í Glitni hf. Þar leitaði formaður TIF eftir að ríkisstjórnin gæfi út yfirlýsingu um stuðning við TIF og/eða ábyrgð á innlánum í íslensku bönkunum, og þá einnig í útibúum þeirra erlendis. Á sama stað er gerð grein fyrir bréfum sem stjórn TIF sendi forsætisráðherra 1. og 9. október 2008 þar sem óskað var eftir að skýrt yrði með hvaða hætti TIF yrði gert kleift að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt lögum nr. 98/1999, ef eignir sjóðsins hrökkva ekki til að inna af hendi þær greiðslur sem lög kveða á um.

Eins og lýst er í köflum 18 og 19 óskaði Landsbankinn í ágúst 2008 eftir láni frá Seðlabanka Íslands upp á 2,5 milljarða sterlingspunda til þess að Landsbankinn gæti fært innlán útibús síns í dótturfélag bankans, Heritable Bank í London. Við athugun Seðlabankans á málinu tóku starfsmenn bankans saman minnisblað til bankastjórnar Seðlabankans, dagsett 26. ágúst 2008, og þar er því m.a. lýst að þessi fyrirgreiðsla gæti gert Landsbankanum kleift að færa bresk innlán frá útibúi yfir í dótturfélag. Síðan segir: „[...] en með því væri dregið verulega úr áhættu íslenska Tryggingarsjóðsins og e.t.v. íslenska ríkisins“. Þarna er vikið að hugsanlegri áhættu íslenska ríkisins vegna skuldbindinga TIF.

Undir kvöld föstudaginn 3. október 2008 kom samráðshópurinn saman til síns síðasta fundar (31. fundar) og þá var m.a. rætt um tryggingar innstæðna. Í drögum að fundargerð segir að Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu, hafi sagt að lögin um innstæðutryggingar fælu í sér ábyrgð á erlendum innstæðum en fá yrði á hreint hvort ríkið væri á einhvern hátt ábyrgt fyrir TIF. Um þetta er vísað nánar til fyrri umfjöllunar um þann fund og fyrri fundi samráðsnefndarinnar.

Af því sem rakið var fyrr í þessum kafla verður ekki séð að í þeim gögnum sem rannsóknarnefndin hefur fengið aðgang að og taka til tímans fram að 6. október 2008 þegar neyðarlögin voru sett, þ.e. lög nr. 125/2008, komi fram skýr afstaða um hvernig einstakir aðilar innan stjórnsýslunnar eða stjórn TIF töldu að réttarstaðan væri um hugsanlega ábyrgð íslenska ríkisins ef eignir TIF dygðu ekki fyrir lágmarkstryggingavernd sjóðsins. Eina undantekning-

in eru þau ummæli og viðbrögð formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands, Davíðs Oddssonar, sem koma fram í minnispunktum bankans frá fundi með bankastjórum Landsbankans 31. júlí 2008 og í samtölum sem hann segist hafa átt í framhaldi af því við forsætisráðherra og ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins. Geir H. Haarde, forsætisráðherra, svaraði því aðspurður við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni að hann kannaðist ekki við að formaður bankastjórnar Seðlabankans hefði lýst fyrir honum umræddum samskiptum við bankastjóra Landsbankans en það hefði komið fram seinna meir hjá formanninum, þegar komið var fram í október, að hann teldi að íslenska ríkið bæri ekki ábyrgð á skuldbindingum TIF og hann hefði áður átt orðastað um þetta við Landsbankamenn um að ríkið bæri ekki ábyrgð.[76] Baldur Guðlaugsson minntist þess heldur ekki við skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd að Davíð hefði hringt til hans „í framhaldi af og með einhverri vísan til samtala sem hann hefði átt við [...] bankastjóra Landsbankans". Hann hefði „aldrei heyrt það áður að þar hafi einhver samtöl átt sér stað um þetta". Á sama hátt og Geir tók hann hins vegar fram að þessi málefni hefðu síðar komið til tals milli hans og Davíðs og þá komið í ljós að Davíð væri eindregið þeirrar skoðunar að engin ábyrgð ríkisins væri fyrir hendi gagnvart skuldbindingum TIF. Baldur taldi að þau samskipti hans og Davíðs hefðu átt sér stað um það leyti sem íslenskum stjórnvöldum fóru að berast fyrirspurnir frá Bretum um þessi málefni, en samkvæmt öðrum gögnum rannsóknarnefndar gæti þar verið um að ræða ágúst sama ár, sbr. nánari umfjöllun um slíkar fyrirspurnir hér síðar.[77]

Við skýrslutökur fyrir rannsóknarnefndinni var kannað hvaða viðhorf hefðu verið uppi um hugsanlega ábyrgð ríkisins á skuldbindingum TIF innan stjórnsýslunnar hjá þeim sem höfðu eftirlit með fjármálakerfinu og komu að viðlagaundirbúningi stjórnvalda. Þá var sérstaklega reynt að upplýsa hvenær fyrst hefði verið rætt um þetta atriði á þessum vettvangi. Rétt þykir að rekja hér útdrætti úr skýrslutökunum um þetta atriði.

17.11.2 Viðhorf einstakra aðila úr stjórnkerfi og ríkisstofnunum

Geir H. Haarde, forsætisráðherra, sagði að það hefði að öllum líkindum ekki verið fyrr en í ágúst 2008 sem hann gerði sér grein fyrir að alvarleg vandamál gætu komið upp varðandi TIF og kröfur á ríkið vegna skuldbindinga sjóðsins. Breska fjármálaeftirlitið hefði sent menn til landsins og þeir hefðu spurt um hvaða þýðingu einstök ákvæði laganna um TIF hefðu og þá meðal annars hvernig ætlunin væri að standa við skuldbindingar samkvæmt lögunum. Þótt svör við þessum atriðum hafi verið unnin á vegum viðskiptaráðuneytisins hafi hann fylgst með málinu. Ráðuneytisstjórinn í viðskiptaráðuneytinu og staðgengill – og kannski fleiri lögfræðingar innan þess ráðuneytis – hafi verið mjög harðir í þeirri afstöðu að það bæri bara að lýsa yfir að tryggingarsjóðurinn myndi „bara borga þetta allt og gera það bara strax en íhaldssami ráðuneytisstjórinn í fjármálaráðuneytinu var ekki alveg á því, vildi ekki ganga eins langt". Aðspurður um hvort hann hefði sjálfur talið að ríkið kynni að bera þarna ábyrgð svaraði Geir: „Já, eins og þetta var kynnt fyrir manni fyrst í upphafi þá taldi ég það" og vísaði síðan til þess að í einum af þeim skjölum samráðshópsins sem hann hefði

76. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 61.
77. Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. febrúar 2010, bls. 1.

séð væri talað um það eins og sjálfsagðan hlut. Sjálfur hefði hann ekki verið búinn að fullmóta sína afstöðu strax þegar þetta kom til umræðu. „Maður bara hlustar á það sem manni er sagt," bætti Geir við.[78]

„Já, eins og þetta var kynnt fyrir manni fyrst í upphafi þá taldi ég það […]. Maður bara hlustar á það sem manni er sagt."

Geir H. Haarde, forsætisráðherra, aðspurður um viðhorf í aðdraganda falls bankanna til hugsanlegrar ábyrgðar ríkisins á skuldbindingum TIF, við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls.61.

Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, sagði að fyrst hefði verið rætt um hugsanlega aðkomu ríkisins að skuldbindingum TIF síðsumars 2008 og þá í framhaldi af samskiptum við breska fjármálaeftirlitið, FSA. Innan viðskiptaráðuneytisins hefði orðalag tilskipunar ESB verið lagt til grundvallar og litið svo á að ábyrgð ríkisins væri óbein. Sjóðurinn væri sjálfstæður en ríkinu bæri að aðstoða sjóðinn við að afla sér fjármagns til að standa undir skuldbindingunum. Það væru hinar „þjóðréttarlegu skuldbindingar".[79]

Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, sagði að það hefði ekki verið fyrr en komið var fram á árið 2008 að álitaefni um hugsanlega ábyrgð ríkisins vegna skuldbindinga TIF hefðu komið á hans borð sem fjármálaráðherra enda hefði ráðuneyti hans ekkert haft með þennan sjóð að gera. Þegar málið kom upp hafi menn ekki verið klárir á lagalegri stöðu þess, sbr. nánari tilvitnun til skýrslu Árna fyrir rannsóknarnefndinni hér til hliðar. Hann tók einnig fram að þrátt fyrir þessi mismunandi sjónarmið hefði ekki legið fyrir nein lögfræðileg úttekt á málinu á þessu stigi. Það hafi verið síðar og vísaði þá til umsagna sem aflað var í tengslum við samningaviðræður við Breta og Hollendinga.[80]

„Menn voru að lifa í þeirri von að við þyrftum ekki að borga þetta og ég var búinn að segja það bæði við Geir og Davíð að Bretarnir mundu aldrei láta okkur komast upp með það að borga ekki […] ég held að raunverulega hafi það bara verið við Björgvin sem vorum frá svona upphafi sannfærðir um það að við þyrftum að borga þetta."

Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 49.

Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu, sagði að innan samráðshópsins hefði það klárlega verið afstaða viðskiptaráðuneytisins og Fjármálaeftirlitsins að ríkið bæri ábyrgð á skuldbindingum TIF. Bolli sagðist hafa hallast að þessari skýringu án þess að hafa farið ofan í lögfræðina í því. „Einfaldlega að það væri það sem fælist í því að tryggja lágmarkið," sagði Bolli og aðspurður um hver hefðu verið rökin fyrir þessari niðurstöðu sagði Bolli að viðskiptaráðuneytið hefði bent á að það væri ekkert einsdæmi að tryggingarsjóður væri tómur eða því sem næst. Þannig væri staðan almennt en engu að síður væri einhver bakábyrgð. Þegar spurt var hvort efni tilskipunar ESB hefði verið skoðað var svar Bolla að viðskiptaráðuneytið hefði fullyrt að það hefði gert það og þetta væri alveg óumdeilt.[81]

Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu, sagði að það hefði fyrst verið um vorið og sumarið 2008 sem umræða varð á þeim vettvangi sem hann kom að innan stjórnsýslunnar, og þá einkum innan samráðshóps stjórnvalda, um auknar skuldbindingar TIF og mikilvægi þess að innlánasöfnun bankanna erlendis færi fram í dótturfélögum. Aðspurður um hver hefði verið afstaðan innan samráðshópsins á vormánuðum 2008 varðandi hugsanlega ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum TIF sagði Baldur að það hefði ósköp lítið verið farið að ræða þau mál um vorið. Síðan hafi farið að koma fram fyrirspurnir um stöðu íslenska tryggingarsjóðsins og hvaða reglur giltu um hann. Hann sagðist þegar þessi umræða byrjaði hafa reynt að átta sig á umræddu regluverki og persónulega hafi hann talið að þarna gætu verið uppi álitamál um það hvort ríkið bæri þessa ótvíræðu skuldbindingu á grundvelli tilskipunarinnar og það að sjá til þess að lágmarkstryggingin yrði til staðar eða hvort ríkið hefði í sjálfu sér fullnægt sínum skuldbindingum með því að koma upp tryggingakerfinu. Sjá nánar um viðhorf Baldurs hér til hliðar.

„Ég persónulega var aldrei tilbúinn og hefði ekki lagt höfuðið að veði fyrir því að sú niðurstaða stæðist 100% að ríkið bæri ekki þessa ábyrgð."

Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. mars 2009, bls. 24.

78. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 59–61. Sjá einnig skýrslu Geirs fyrir nefndinni 3. júlí, bls. 1.
79. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 26.
80. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 49.
81. Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 33–34.

Baldur sagði að allt í einu, að hann minnti í ágúst, hefðu farið að koma fyrirspurnir frá breska fjármálaeftirlitinu og það mjög áþreifanlegar spurningar. Þær hafi ekki lotið að Landsbankanum sem slíkum heldur almennt. Hvað ef sjóðurinn á ekki fyrir lágmarkinu? Hvað þýðir þessi lánsheimild sjóðsins? Ef hann fær ekki lán? Telur ríkið sig þá hafa þessa skuldbindingu o.s.frv. Baldur hélt áfram: „Við náttúrlega eins og stundum er þá verða menn að leggja aðeins teoríuna til hliðar og bara standa frammi fyrir raunverulegum úrlausnarefnum. Að við vorum í þessari stöðu að vilja náttúrlega heldur ekki rugga bátnum […] því það hefðu sjálfsagt ekki talist heppileg skilaboð inn í þetta umhverfi að segja: Heyrðu, ríkið bara er afdráttarlaust þeirrar skoðunar að það beri enga ábyrgð á þessari lágmarkstryggingu. Með sama hætti var ég mjög á móti því að við segðum bara afdráttarlaust: Ríkið ábyrgðist þessa lágmarkstryggingu.“ Baldur bætti því við að á þessum tíma hafi það hins vegar verið mjög eindregin afstaða viðskiptaráðuneytisins – og raunar einnig síðar utanríkisráðuneytisins – að þetta væri skuldbinding ríkisins. Baldur staðfesti að þegar þessi mál komu fyrst upp innan samráðshópsins og við undirbúning að svörum fyrir áðurnefndum fyrirspurnum Breta hafi ekki verið leitað eftir neinni lögfræðilegri ráðgjöf eða áliti utan samráðshópsins.[82]

Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu, sagði að eins og hún myndi þá hefði hún komið að umræðum um hugsanlega ábyrgð ríkisins eftir að hún kom til starfa í ráðuneytinu í október 2000. Hún varð síðar formaður stjórnar TIF (2003–2004). Þetta hefðu verið umræður við þann starfsmann ráðuneytisins sem hefði á sínum tíma unnið að innleiðingu tilskipunarinnar um innstæðutryggingar og þá hefði verið rætt um að erfitt væri að uppfylla umræddar 20.000 evrur því það yrði ekki alltaf nægilegt fé í sjóðnum og þá kynni ríkið að þurfa „að koma þar inn í“. Jónína var í leyfi frá starfi ráðuneytisstjóra á tímabilinu desember 2007 til 1. ágúst 2008. Þegar hún sneri til starfa að nýju kom hún inn í þá umræðu sem var um stöðu TIF og skuldbindingar sjóðsins bæði í ráðuneytinu og í samráðshópi stjórnvalda. Af hálfu hennar og viðskiptaráðuneytisins hafi verið lagt til grundvallar að ákvæði tilskipunarinnar og lögin um innstæðutryggingarnar hefðu verið skýr um að borga þyrfti út að lágmarki 20.887 evrur og það væri hætta á því að íslenska ríkið gæti borið ábyrgð ef til þess kæmi að eignir sjóðsins dygðu ekki. Aðspurð um á hverju þetta hefði verið byggt svaraði Jónína því til að innan ráðuneytisins hefðu menn skoðað tilskipunina og Evrópuréttinn og einnig vísaði hún til dóms EFTA-dómstólsins í svonefndu Erlu Maríu-máli. Fram kom að hún hefði ekki kynnt sér neina fræðilega umfjöllun um þessi mál á þessum tíma og ráðuneytið hefði heldur ekki fengið neitt utanaðkomandi lögfræðiálit.[83]

Áslaug Árnadóttir, settur ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu frá miðjum desember 2007 til 1. ágúst 2008, og formaður stjórnar TIF frá febrúar 2008, sagði að hún hefði alltaf litið svo á að það væri undirliggjandi skilningur að ríkið þyrfti alla vega að koma með lán en kannski ekki að ríkið þyrfti að borga þetta beint. Þetta hefði þó aldrei verið rætt í botn. Innan stjórnar TIF hefði verið talið eðlilegt að ríkið kæmi að þessu máli með einhverjum hætti en það hefði ekki verið lagst í neina lögfræðilega skoðun á því hvort ríkið bæri ábyrgð á skuldbindingum TIF eða ekki fyrr en komið var fram í október. Þá hefði stjórnin á fundi 13. október 2008 samþykkt að óska eftir lögfræðiáliti frá lög-

82. Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. mars 2009, bls. 24–25.
83. Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 7–8.

fræðingum sjóðsins.[84] Sérstaklega aðspurð um það hvort hún hefði í starfi sínu innan samráðshóps stjórnvalda gengið út frá því að ríkið bæri ábyrgð á því að TIF gæti staðið við skuldbindingar sínar svaraði Áslaug að svo hefði verið en það hefði þó ekki mikið verið rætt og þegar að því kom hafi fulltrúi fjármálaráðuneytisins, þ.e. Baldur Guðlaugsson, ekki verið sammála henni. Áslaug var líka spurð að því á hverju sú afstaða í minnisblaði sem tekið var saman í viðskiptaráðuneytinu 15. október 2008, að það leiddi af þjóðréttarlegum skuldbindingum að ríkið bæri ábyrgð á því að tryggja að innstæðueigendur fengju lágmarkstrygginguna greidda, væri byggð. Svar Áslaugar var að þetta hefði verið álit lögfræðinga ráðuneytisins og enginn utanaðkomandi hefði verið fenginn til að fjalla um þetta. Áslaug sagði það hafa verið sinn skilning að greiðsluskyldu ríkisins leiddi af því að EES-samningurinn kvæði á um að ríkið ætti að setja upp innstæðutryggingakerfi og ef ríkið setti upp kerfi sem ekki virkaði yrði engu að síður að borga. Það væri á ábyrgð ríkisins að hjálpa tryggingarsjóðnum. Áslaug sagði að viðskiptaráðherra hefði verið gerð grein fyrir þessum skilningi í samtölum en þetta mál hefði í raun ekki verið mikið rætt áður en til þess kom að svara þurfti fyrirspurnarbréfum erlendis frá þegar komið var fram í ágúst og september, og sérstaklega í október 2008.[85]

Jón Þór Sturluson, aðstoðarmaður viðskiptaráðherra, sagðist ekki muna alveg hvenær umræða um hugsanlega ábyrgð ríkisins á skuldbindingum TIF kom fyrst upp en áhyggjur af stöðu TIF hafi stigmagnast eftir því sem stjórnvöldum varð ljóst hvaða fjárhæðir hefðu safnast inn á Icesave reikninga Landsbankans. Þessi umræða um ábyrgðina hafi þó ekki verið fyrirferðarmikil á vettvangi ráðherra í viðskiptaráðuneytinu fyrr en síðsumars 2008. Málið hafi verið til umræðu í samráðshópi stjórnvalda og þar hafi verið uppi öndverðir pólar. Viðskiptaráðuneytið hafi talað fyrir því að lýsa ætti yfir ábyrgð á þessum skuldbindingum samkvæmt EES-samningnum en fjármálaráðuneytið andmælt. Aðspurður um hvort íslensk stjórnvöld hefðu sameiginlega verið búin að móta sér afstöðu til þess hver réttarstaðan væri varðandi hugsanlega ábyrgð ríkisins á skuldbindingum TIF áður en stjórnvöld þurftu að takast á við vanda íslenska bankakerfisins í byrjun október 2008 sagði Jón Þór að það hefði verið augljóst að ekki var búið að afgreiða það mál. Samkvæmt hans upplýsingum hefði málið töluvert verið rætt innan samráðshóps stjórnvalda en það hefði aldrei orðið klár niðurstaða.[86]

Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, sagði að í sínum huga hefði íslenska ríkið þurft að standa við 20.887 evru lágmarkstrygginguna til hvers innstæðueiganda. Það hefði verið hans skilningur á tilskipuninni og einnig leiddi það af 3. gr. EES-samningsins. Þarna hafði íslenska ríkið tekist á herðar skuldbindingu og við hana verði að standa. Aðspurður í tilefni af aukinni söfnun íslensku bankanna á innlánum erlendis hvort framangreind afstaða um ábyrgð ríkisins hefði verið lögð til grundvallar af hálfu Fjármálaeftirlitsins neitaði Jónas að svo hefði verið. Það hefði aldrei verið tekin nein formleg lögfræðileg afstaða til málsins. Sjá nánar um afstöðu Jónasar hér til hliðar. Þegar spurt var hvort það hefði aldrei verið talið tilefni til þess af hálfu samráðshóps stjórnvalda eða Fjármálaeftirlitsins að afla frekari lögfræðilegs rökstuðnings fyrir niðurstöðu um þetta efni svaraði Jónas neitandi og sagði að hann „hefði

„[Ég] gat aldrei átt von á því að ríkið ætlaði að segja að það mundi ekki standa við skuldbindingar."

Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 30.

84. Álitið kom fram með minnisblaði dags. 13. október 2008 frá LEX lögmannsstofu til TIF.
85. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 4–7.
86. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 8–13.

talið að það hefði verið Tryggingarsjóðsins eða þá Seðlabankans sem kerfislegs eftirlitsaðila að afla þeirra upplýsinga".[87]

Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, vísaði við skýrslutöku fyrir nefndinni til þess að hann hefði á fundi með bankastjórum Landsbankans 31. júlí 2008 lýst þeirri skoðun sinni að það væri ekki ríkisábyrgð á skuldbindingum TIF. Fram kom að þessi afstaða hefði ekki verið byggð á neinni sérstakri lögfræðilegri úttekt af hálfu Seðlabankans en hann vissi ekki til þess að ágreiningur hefði verið um þessa afstöðu innan bankans. Honum hefði síðar orðið ljóst að forstjóri Fjármálaeftirlitsins hefði verið á annarri skoðun og síðan hefði verið uppi mismunandi afstaða af hálfu ráðuneytanna innan samráðshópsins. Þegar Davíð var spurður um hvort þessi mismunandi afstaða til hugsanlegrar ábyrgðar íslenska ríkisins hefði ekki gefið tilefni til þess að þetta yrði skoðað sérstaklega af hálfu lögfræðinga sagði hann að það hefði ekki verið verkefni Seðlabankans. Hann hefði eftir fundinn með bankastjórum Landsbankans komið því á framfæri í símtölum við forsætisráðherra og ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins hver væri skilningur þeirra og afstaða hans.[88]

Eiríkur Guðnason, bankastjóri við Seðlabanka Íslands, vitnaði einnig til áðurnefnds fundar með bankastjórum Landsbankans. Það hefði verið skoðun formanns bankastjórnar Seðlabankans að viðskiptabankarnir gætu ekki sett ríkissjóð í ábyrgð öðruvísi en að fá heimild Alþingis til þess. Eiríkur lýsti fundinum og sjónarmiðum Davíðs Oddssonar nánar með þeim hætti sem vitnað er til hér til hliðar. Fram kom hjá Eiríki að honum hefði síðar orðið ljóst að það var skoðanamunur innan stjórnkerfisins um ábyrgð ríkisins í þessu efni en hann minntist þess ekki að rætt hefði verið um að afla lögfræðilegrar úttektar á málinu. Hann vísaði til þess að þarna hefði verið um að ræða málefni sem félli undir Fjármálaeftirlitið og tryggingarsjóðurinn hefði fallið undir viðskiptaráðuneytið.[89]

Ingimundur Friðriksson, bankastjóri við Seðlabanka Íslands, sagði að í Seðlabankanum hefði verið uppi það sjónarmið að skuldbindingar tryggingarsjóðsins féllu utan ábyrgðarsviðs hins opinbera á Íslandi. Lögin legðu ekki aðrar skyldur á íslensk stjórnvöld en þær að koma á fót tryggingakerfi á grundvelli tilskipunar Evrópusambandsins en ríkið bæri ekki ábyrgð á því. Þetta sjónarmið hefði m.a. var reifað á fundum með Landsbankastjórum. „Þeir brugðust ókvæða við því að þetta sjónarmið Seðlabankans heyrðist út í frá, það myndi fara með þeirra starfsemi," sagði Ingimundur. Bankastjórar Landsbankans hefðu gengið út frá því að ríkið bæri ábyrgð á tryggingarsjóðnum. Ingimundur tók fram að honum hefði verið ljóst að innan samráðshópsins hefðu verið uppi mismunandi skoðanir um hugsanlegar skyldur ríkissjóðs að þessu leyti en það hefði hins vegar ekki leitt til þess að málið hefði verið skoðað sérstaklega af lögfræðingum.[90]

Sigríður Logadóttir, aðallögfræðingur Seðlabanka Íslands, átti sæti í þeirra nefnd sem viðskiptaráðherra skipaði í maí 2007 til að endurskoða lögin um TIF. Aðspurð sagði hún að á fundum endurskoðunarnefndarinnar hefði ekki sérstaklega verið rætt um hvernig færi um ábyrgð á lágmarksskuldbinding-

„Þetta var júristinn sem var búinn að móta sér þessa skoðun og sagði Landsbankanum þetta alveg beint út: Það getur ekki verið ríkisábyrgð á þessu. Þeir supu hveljur. Þetta mátti ekki segja. Við vitum ekki hvað þeir voru búnir að segja mikið þegar þeir voru að kynna sín innlán."

Skýrsla Eiríks Guðnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 40.

87. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 29–30.
88. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 84–85.
89. Skýrsla Eiríks Guðnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 40.
90. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 19.

um TIF ef sjóðurinn tæmdist. Þá hefði hún ekki sem lögfræðingur í Seðlabankanum komið að neinu mati innan bankans á því hvernig hugsanlegum skuldbindingum ríkisins vegna TIF væri háttað. Lögin væru skýr um að það væri TIF sem ábyrgðist umræddar 20.887 evrur og það væri „ekki bein æð til ríkisins hvað það varðar“.[91]

17.11.3 Viðhorf innan bankanna

Rannsóknarnefndin hefur kannað fundargerðir bankaráðs Landsbanka Íslands hf. á árunum 2007 og 2008 með tilliti til þess hvað þar komi fram um umfjöllun bankaráðsins um innlánstryggingar vegna söfnunar innlána í útibúum bankans erlendis.

Á fundi bankaráðs Landsbankans sem haldinn var 10. mars 2008 var meðal annars fjallað um stöðu Icesave og annarra innlánsverkefna. Fram kemur í fundargerð frá fundinum að heildarinnlán Icesave hafi þá verið 4.675 milljónir sterlingspunda og þar af væru bundin innlán 1.167 milljónir eða 25%. Meðalinnstæður hefðu lækkað allhratt, hæstar verið 45.000 pund en á þeim tíma nær 35.000. Þá er fjallað um svonefnt Iceflower-verkefni sem sagt er vera undirbúningur Icesave reikninga í Hollandi. Fram kemur að verið sé að ræða fyrirkomulag innlánstrygginga sem hafi tafið verkefnið. Þá er bókað í fundargerðina:

> „Halldór J. Kristjánsson gerði grein fyrir innlánstryggingum vegna erlendra innlána bankans almennt. Há CDS álög hafa beint sjónum að örryggi innlána íslenskra banka erlendis og aukið umræðu um þennan þátt innlánastarfsemi. Evrópubandalagsreglur gera ráð fyrir samræmdri skyldu ríkisstjórna til að ábyrgjast allt að EUR 20 þús. Flækjur eru við að þurfa að sækja tryggingu til fleiri en eins aðila.“

Á næsta fundi bankaráðsins 7. apríl 2008 er liður sem ber yfirskriftina: Sameining starfsstöðva í London. Þarna er í fyrsta sinn á því tímabili sem athugun rannsóknarnefndarinnar á fundargerðum bankaráðsins tók til bókað að bankaráðið hafi beinlínis fjallað um flutning Icesave innlána í útibúi Landsbankans í London yfir í dótturfélag. Fram kemur að Halldór J. Kristjánsson hafi kynnt það mál. Því er lýst að innlánstryggingar vegna Icesave séu tvíþættar, þ.e. annars vegar frá Íslandi en seinni hluti þeirra frá Bretlandi. Þetta breytist ef unnið sé í gegnum dótturfélag í Bretlandi. Síðan segir í fundargerðinni:

> „Það er því rétt að huga nánar að skipulaginu m.a. vegna neikvæðrar umræðu um núverandi fyrirkomulag í breskum fjölmiðlum. Heildsöluinnlán verði í útibúinu áfram enda ekki sömu áherslur varðandi það. Þessi leið var ekki farin í upphafi vegna lausafjárreglna í Bretlandi sem miðast við jafnvægi eigna og skulda 0–8 daga og síðan 8–30 daga.“

Halldór J. Kristjánsson, bankastjóri Landsbankans, var við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni spurður nánar út í þau ummæli sem höfð voru eftir honum í fundarpunktum sem teknir voru saman innan Seðlabankans vegna fundar bankastjóra Landsbankans með bankastjórum Seðlabanka Íslands 31. júlí 2008 og lýst var hér að framan. Svar Halldórs var svohljóðandi:

91. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 48.

„Ég var alltaf þeirrar skoðunar að við einhvers konar normal aðstæður að þá væri Evrópudírektívið þjóðréttarlegar skuldbindingar, svona hobbílögfræðingur eins og ég, mér fannst það blasa við, að á bak við þessar tuttugu þúsundir. En ég er algjörlega sammála þeim í þessu sem segja að það megi draga mjög í efa hvort hún eigi við þegar kerfishrun verður og ég man eftir því að það var eitthvað sem hollenski seðlabankastjórinn hélt fram við okkur þegar við töluðum við hann að svona sjóður væri til að taka á einstökum áföllum en ekki kerfishruni. Ég var hins vegar á þeirri skoðun að samkvæmt lögunum um tryggingarsjóðinn hefur tryggingarsjóðurinn heimild til að taka lán, sem er nýtt til þess að greiða og ég leit þess vegna þannig á að miðað við þjóðréttarlega stöðu tilskipunarinnar þá bæri sjóðnum að taka slíkt lán og reyna að uppfylla skuldbindingar sínar. Og þegar menn eru að reyna að velta fyrir sér, þegar reynir á svona sjóð, þá eru menn náttúrlega aldrei að gera ráð fyrir altjóni, heldur að það sé eitthvert endurheimtuhlutfall, vonandi sem allra mest. En það var nú bara þessi debatt sem við tókum um eðli þessara ábyrgða og Seðlabankinn og sérstaklega formaður seðlabankastjórnarinnar hafði þennan skilning og mér fannst hann fullþröngur hjá honum, þótt ég viðurkenndi alveg meginsjónarmiðið.“[92]

„Ég var alltaf þeirrar skoðunar að við einhvers konar normal aðstæður að þá væri Evrópudírektívið þjóðréttarlegar skuldbindingar, svona hobbílögfræðingur eins og ég […]. En ég er algjörlega sammála þeim í þessu sem segja að það megi draga mjög í efa hvort hún eigi við þegar kerfishrun verður […].“

Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 20.

Nánar aðspurður svaraði Halldór því til að hann hefði talið að ríkið þyrfti að hafa milligöngu um lán til TIF ef eignir sjóðsins dygðu ekki fyrir kröfum um greiðslu lágmarkstryggingarinnar. Halldór sagði að stjórnendur Landsbankans hefðu gengið út frá því að ríkið þyrfti að standa við bakið á tryggingarsjóðnum að þessu leyti en þetta væri þó ekki bein ríkisábyrgð. Til slíks gæti ekki komið nema með sérlögum og Halldór hélt áfram:

„En ég hygg að þarna hafi menn í sjálfu sér verið að horfa á þau sömu sjónarmið og lágu að baki lánshæfismati um allan heim, að ríki mundu styðja við bakið á kerfisbönkum sínum. Það var svona viðtekið sjónarhorn fram að falli Lehman‘s sem síðan var reyndar endurvakið […]. Því að lánshæfismatið, eins og Moody‘s mat t.d. og Fitch íslensku bankana, þá var það ákveðið grunnmat sem skilaði niðurstöðunni, við skulum segja A, en þeir hækkuðu okkur upp í tvöfalt A út á meinta, eða „implied“, ríkisábyrgð. Og ég held sjálfur að þegar menn munu á alþjóðavísu taka út efnahagskreppuna sem við erum að fara í gegnum, þá munu menn segja að þessu tímabili verði að ljúka. Annaðhvort verði að vera hrein ríkisábyrgð, sem menn þá greiða fyrir, en ekki að menn geti látið heilu kerfin starfa í skjóli væntrar eða „implied“ ríkisstuðnings sem menn borga ekki fyrir. Þetta held ég að sé lærdómurinn sem megi draga af þessu alþjóðlega.“[93]

„Það er þessi væntu ríkisstuðningur sem er reiknaður inn í lánshæfismat allra kerfisbanka um allan heim. Þannig að það er ákveðinn væntur ríkisstuðningur sem innlánum en líka skuldabréfum banka.“

Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 21.

Sigurjón Þ. Árnason, bankastjóri Landsbankans, tók fram að af hálfu Landsbankamanna hefði tryggingarsjóðurinn og ríkisábyrgð á honum ekki verið inn í myndinni þegar bankinn hóf söfnun innlána á Icesave reikninga í

92. Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 20.
93. Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 21.

Bretlandi. Það hafi ekki verið fyrr en í febrúar 2008 sem tryggingarsjóðurinn kom inn í umræðuna og þá í kjölfar umræðu í breskum fjölmiðlum. Í framhaldi af þessu hafi Halldór J. Kristjánsson farið að skoða reglurnar um íslenska tryggingarsjóðinn og Evróputilskipunina um innstæðutryggingakerfin. Halldór hafi sagt að það „mætti kannski túlka þetta þannig að það væri einhvers konar þjóðréttarleg skuldbinding" en þeir hafi ekki kannað þetta neitt nánar. Síðan hafi málið komið upp á fundi með bankastjórum Seðlabankans 31. júlí 2008. „Og þá segir Davíð […] að það sé engin ábyrgð á þessu […] það sé ekki hægt að gera ráð fyrir að það sé ríkisábyrgð á hlutum nema það hafi verið samþykkt formlega á Alþingi. Og Halldór er eitthvað að segja að það gæti nú verið þjóðréttarleg skuldbinding í ljósi þess að þetta sé svona og svona – og ég er verkfræðingurinn […] þeir eru lögfræðingarnir," sagði Sigurjón og bætti við að álitamál um hugsanlega ábyrgð á skuldbindingum tryggingarsjóðsins hefðu síðan komið í kastljósið þegar Bretar fóru að spyrjast fyrir um stöðu sjóðsins þegar kom fram í ágúst og september 2008.[94]

Hreiðar Már Sigurðsson, forstjóri Kaupþings, sagði að forráðamenn Kaupþings hafi talið sig vera búna „að finna módelið":

> „Við vorum komin í tíu lönd í Evrópu til að endurfjármagna bankann. Og við ætluðum að breyta síðan, við ætluðum ekki að gera þetta með því að fá garantí frá Innstæðutryggingarsjóði, sem átti – hvað átti hann? Tvo milljarða eða átta milljarða? Ég man ekki hvað hann átti […] við ætluðum ekki að gera þetta með því, við ætluðum að gera þetta í gegnum dótturfélögin og breyta strúktúr bankans."[95]

Rannsóknarnefndin hefur ekki haft aðstöðu til að kynna sér til hlítar það kynningarefni sem bankarnir notuðu bæði hér á landi og erlendis til að auglýsa og kynna þá innlánsreikninga sem þeir buðu upp á, svo sem Icesave og Edge, og hvað kom fram í því efni um hugsanlega ábyrgð á skuldbindingum TIF vegna innlána bankanna. Að hluta til var þetta kynningarefni sett fram á heimasíðum sem tóku breytingum á meðan bankarnir voru starfandi og var lokað í kjölfar falls þeirra. Þetta efni var því ekki aðgengilegt nema í takmörkuðum mæli. Af því efni sem nefndin hefur kynnt sér hefur hún staðnæmst sérstaklega við hvort þar væri lýst afstöðu til þess hvernig væri háttað ábyrgð á skuldbindingum TIF ef eignir sjóðsins dygðu ekki til að mæta skuldbindingum hans. Í þeim bréfum og kynningargögnum sem nefndin hefur náð að kynna sér er almennt vísað til þess að innstæður á viðkomandi reikningi falli undir TIF á Íslandi en til viðbótar sé bankinn síðan aðili að innstæðutryggingakerfi viðkomandi lands vegna svonefnds „topping-up". Í sumum tilvikum er því bætt við að þessar innstæðutryggingar séu í samræmi við tilskipanir ESB um þessi mál. Það skal þó tekið fram að í einstaka tilvikum finnast dæmi um orðalag þar sem höfðað er til þess að viðkomandi innstæðutryggingakerfi séu á vegum ríkjanna. Dæmi um þetta fannst á heimasíðu Kaupthings Edge Sparekonto í Noregi en þar sagði þegar lýst var kostum þess reiknings: „Full innskuddsforsikring I henhold til den islandske og norske stats innskuddsgaranti."[96] Rannsóknarnefndin ítrekar að athugun nefndarinnar á þessu atriði er ekki tæmandi.

94. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 80 og 120.
95. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 15.
96. Umfjöllun af vef Kaupthing Edge reikninganna í Noregi. Aðgengilegt á: http://www.kaupthingedge.no/produkter/sparekonto. Sótt: 24. okt. 2009.

17.12 Hvað lá fyrir í fræðiskrifum og gögnum ESB um ábyrgð á skuldbindingum tryggingarsjóða innstæðueigenda á EES-svæðinu?

17.12.1 Almennt

Athugun rannsóknarnefndarinnar á málefnum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, afskiptum stjórnvalda af starfi og verkefnum sjóðsins og innleiðingu tilskipunar ESB um innstæðutryggingakerfi miðar að því að upplýsa hvort Alþingi, stjórnvöld og stjórn TIF hafi brugðist með tilhlýðilegum hætti við í aðdraganda falls íslensku bankanna í október 2008. Í því efni þarf að líta annars vegar til þeirra skyldna sem hvíldu á Íslandi um innleiðingu á tilskipun ESB og hins vegar til þess hvaða tilefni gat gefist íslenskum yfirvöldum til aðgerða í ljósi fjárhagsstöðu TIF við aðstæður þegar mikil aukning varð á innlánum í íslensku bönkunum, og þá sérstaklega í útibúum þeirra erlendis. Hér að framan var rakið að þegar leið á sumarið 2008 komu fram mismunandi sjónarmið um hugsanlega ábyrgð ríkissjóðs og skyldu ríkisins til stuðnings við TIF bæði á fundi bankastjóra Seðlabankans og Landsbankans og af hálfu þeirra fulltrúa sem sæti áttu í samráðshópi stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Þá kom fram í kafla 17.11.1 þegar gerð var grein fyrir viðhorfum þeirra sem m.a. komu að þessu viðbúnaðarstarfi stjórnvalda og starfi TIF að það hafði um skeið verið afstaða ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins, formanns stjórnar TIF og forstjóra Fjármálaeftirlitsins að ganga yrði út frá því að íslenska ríkinu væri skylt að gera TIF kleift að standa skil á greiðslu þeirrar lágmarkstryggingar sem leiddi af tilskipun ESB.

Þrátt fyrir þessi mismunandi sjónarmið og afstöðu kom einnig fram hér að framan að stjórnvöld létu ekki gera sérstaka lögfræðilega úttekt á því hver kynni að vera réttarstaðan um hugsanlega ábyrgð ríkissjóðs Íslands að þessu leyti þar til fyrr en eftir fall stóru bankanna þriggja. Rannsóknarnefndin taldi því rétt að kanna sjálfstætt hvað hefði legið fyrir í fræðiskrifum og gögnum ESB um ábyrgð á skuldbindingum tryggingarsjóða innstæðueigenda á EES-svæðinu, sérstaklega fram til október 2008. Þetta var m.a. gert með það í huga að ganga úr skugga um hvaða upplýsingar þeir starfsmenn stjórnvalda, bankanna, ráðherrar og stjórnarmenn í TIF hefðu átt kost á að kynna sér á umræddum tíma, t.d. með leit á vefnum. Tekið skal fram að tilgangurinn hér er ekki að gefa gagnrýnið yfirlit eða lögfræðilega álitsgerð eftir á varðandi slíkar upplýsingar og heimildir heldur gefa mynd af því sem telja má að yfirvöld hefðu átt kost á að kynna sér, og þá vinna frekar úr til að gera þeim sem koma þurftu að ákvarðanatöku um þessi mál, m.a. á vettvangi stjórnkerfisins og ríkisstjórnar, grein fyrir hvaða viðhorf væru uppi um réttarstöðuna að þessu leyti. Þá má hafa sérstaklega í huga hversu eindregin afstaða um skyldur íslenska ríkisins kom m.a. fram af hálfu stjórnenda viðskiptaráðuneytisins og þá um hverjar væru þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands.

17.12.2 Gögn af vettvangi ESB og skrif fræðimanna

Hinn 4. júní 1992 lagði framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins fram tillögu til ráðherraráðsins að tilskipun um innlánatryggingakerfi. Þrátt fyrir tilmæli framkvæmdastjórnarinnar sem gefin höfðu verið út 22. desember 1986[97]

97. Tilmælin eru nr. 87/63/EBE og birtust í stjórnartíðindum EB 4. febrúar 1987. Þau eru aðgengileg í opinberri íslenskri þýðingu gegnum leitarvél á EES-vefsetri utanríkisráðuneytisins, http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees.

höfðu ekki öll aðildarríki þá komið slíku kerfi á fót.[98] Tilskipunin var sögð byggð á þeim markmiðum annars vegar að vernda innstæðueigendur og hins vegar að tryggja stöðugleika bankakerfisins í heild sinni.[99] Tillagan gerði ráð fyrir ábyrgð tryggingakerfis „heimaríkis" lánastofnunar, þ.e. aðildarríkisins þar sem hún hefði höfuðstöðvar, á skuldbindingum vegna útibús slíkrar lánastofnunar í öðru aðildarríki eða „gistiríki".[100]

Í minnisblaði til skýringar sem fylgdi tillögu framkvæmdastjórnarinnar var sérstakur kafli þar sem gerð var grein fyrir því sem ekki væri tekin afstaða til í tillögunni. Í fyrsta lagi var þar talin lögformleg staða eða skipulag innlánatryggingakerfis sem valið væri í hverju landi. Í öðru lagi tók tillagan ekki til þess hvernig kerfið væri fjármagnað. Tekið var fram í því sambandi að eftir að framkvæmdastjórnin hefði „verið fullvissuð um að tilhögun fjármögnunar yrði nægilega traust til að geta borgað öllum innstæðueigendum sem tryggðir væru, þ. á m. hjá útibúum í öðru aðildarríki, væri ekki talið nauðsynlegt að samræma reglur sem væru nátengdar stjórn og skipulagi hvers og eins sjóðs". Þá var velt upp því álitaefni hvort hið opinbera gæti veitt aðstoð í neyðartilvikum og þegar fjármunir innlánatryggingakerfis væru uppurnir. Í minnisblaðinu er tekið fram að það þótti ekki viðeigandi að banna slíka aðstoð í tilskipuninni en hún gæti reynst nauðsynleg í framkvæmd. Þó væri slík aðstoð sem almenn regla ekki æskileg og gæti brotið í bága við reglur sáttmálans um ríkisaðstoð.[101]

Löggjafarferlinu innan Efnahagsbandalags Evrópu (síðar Evrópusambandsins) sem hófst með framangreindri tillögu framkvæmdastjórnarinnar lauk með setningu tilskipunar 94/19/EB, um innlánatryggingakerfi. Þegar könnuð er umfjöllun í fræðiskrifum um þá tilskipun fer ekki mikið fyrir lögfræðilegu mati á því hvort fyrir hendi sé bein skylda eða ábyrgð aðildarríkis, þar sem komið hefur verið á innstæðutryggingakerfi sem talið er samrýmast tilskipuninni, til að gera viðkomandi tryggingarsjóði kleift að greiða þá lágmarkstryggingarfjárhæð sem kveðið er á um í lögum um sjóðinn. Eins og lýst hefur verið hér fyrr eru ekki bein ákvæði um þessi atriði í tilskipuninni, eins og hún hljóðaði þar til henni var breytt 11. mars 2009, sjá nánar kafla 17.13.2. Í 24. málsgrein aðfaraorða tilskipunar 94/19/EB sagði hins vegar þá og segir enn

> „Tilskipun þessi getur ekki gert aðildarríkin eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast

98. „Proposal for a council directive on deposit-guarantee schemes." COM(92) 188 final – SYN 415. Brussel, 4. júní 1992. OJ 1992 C163/6, bls. 2–3.
99. „Proposal for a council directive on deposit-guarantee schemes", bls. 2.
100. „Proposal for a council directive on deposit-guarantee schemes", bls. 4.
101. „Proposal for a council directive on deposit-guarantee schemes", bls. 7–8. Það sem beint er vitnað til í meginmáli hljóðar svo í enskri útgáfu tilvitnaðrar heimildar: „After receiving the assurance that the financing arrangements were sufficiently sound to pay off all depositors covered, including those at branches in another Member State, it was not considered necessary to harmonize rules which are closely linked with the management of the schemes in question." Einnig er í meginmáli vísað efnislega í eftirfarandi tvenn ummæli úr tilvitnaðri heimild. Annars vegar: „The question of whether the public sector would be able to provide assistance for guarantee schemes in emergency situations of exceptional gravity and when the schemes' resources have been exhausted, has been raised in order to enable them to respect their commitments to depositors." Hins vegar: „It did not seem appropriate, in the proposal for a Directive, to prohibit such assistance, which could prove necessary in practice, although it is not desirable as a general rule and could be allowed to contravene the rules of the Treaty concerning state aid."

innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmálana í þessari tilskipun."[102]

Síðasttilvitnuð málsgrein úr aðfaraorðum tilskipunar 94/19/EB er líklega það úr tilskipuninni sjálfri og undirbúningsgögnum með henni sem kemst næst því að varða viðfangsefni þessa kafla með beinum hætti. Um hana hefur verið fjallað í skrifum fræðimanna og verður sú umfjöllun rakin hér að nokkru leyti.

Mads Andenæs, nú prófessor við lagadeild Háskólans í Osló,[103] fjallaði um 24. mgr. aðfaraorða tilskipunar 94/19/EB í grein í safnriti um bankalöggjöf og innri markað ESB árið 1995. Þar sagði hann m.a. að sú málsgrein útilokaði (e. „cut off") nokkra almenna ábyrgð aðildarríkja: þau bæru ekki ábyrgð gagnvart innstæðueigendum svo lengi sem þau hefðu uppfyllt skilyrði tilskipunarinnar (e. „complied with the Directive"). Að þessu sögðu tók Andenæs hins vegar fram að það kynnu eflaust margar spurningar að vakna um ábyrgð vegna rangrar innleiðingar tilskipunarinnar. Óljóst væri hvaða takmörk á ábyrgð ríkja kynni að leiða af 24. mgr. aðfaraorðanna.[104]

Athugasemdir Andenæs endurspegla í meginatriðum þau ólíku sjónarmið sem færð hafa verið fram um túlkun á ákvæðum tilskipunar nr. 94/19/EB m.t.t. 24. mgr. aðfaraorða sömu tilskipunar, þ.e. í grófum dráttum að þeir sem vilja útiloka ríkisábyrgð aðildarríkja fyrir innlánatryggingakerfi vísa í hina almennu takmörkun ábyrgðar í 24. mgr. aðfaraorðanna en hinir sem vilja gera ráð fyrir að slík ábyrgð geti verið fyrir hendi benda á að forsenda takmörkunarinnar sjálfrar sé rétt innleiðing ákvæða tilskipunarinnar. Þannig megi segja að ágreiningur um ríkisábyrgðina afmarkist ekki við 24. mgr. aðfaraorðanna heldur beinist vegna orðalagsins sem þar er notað að víðtækari spurningum um hvað skuli telja „rétta innleiðingu" tilskipunarinnar í heild sinni. Slíkar spurningar leiða síðan beint að álitaefnum um hugsanlega skaðabótaábyrgð ríkja vegna ófullnægjandi innleiðingar, og þá á grundvelli viðeigandi réttarreglna Evrópuréttar og dómafordæma Evrópudómstólsins um slíka skaðabótaábyrgð. Umfjöllun fræðimanna sem hér er rakin hefur því að töluverðu leyti beinst að þeim álitaefnum.

Í síðastnefndu sambandi má vísa til annarrar greinar eftir Mads Andenæs sem birtist í ítölsku riti, *Diritto Bancario Comunitario*, árið 2003. Í henni fjallaði hann m.a. um hugsanlega ábyrgð aðildarríkja við reglusetningu og eftirlit með fjármálastofnunum og hvort og hvenær gerðir á því sviði ESB legðu aðildarríkjum sambandsins skuldbindingar á herðar sem gætu haft í för með sér skaðabótaábyrgð þeirra. Rétt er að taka fram að slík umfjöllun verður að breyttu breytanda talin eiga við um EES-ríki að því marki sem viðkomandi gerðir eiga undir EES-samninginn.[105]

---

102. Sjá opinbera íslenska þýðingu tilskipunarinnar sem aðgengileg er gegnum leitarvél á EES-vefsetri utanríkisráðuneytisins, http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees.
103. Mads Andenæs var m.a. áður framkvæmdastjóri British Institute of International and Comparative Law í London (1999–2005) og Centre of European Law við King's College í London (1993–1999).
104. Andenæs, Mads: „Deposit Guarantee Schemes and Home Country Control." Í Cranston, R. (ritstj.): *The Single Market and the Law of Banking*. 2. útg. Lloyd's of London Press, London 1995, bls. 113.
105. Sjá Andenæs, Mads: „Depositor Protection, European Law and Compensation from Regulators." Í Alpa, Guido og Francesco Capriglione (ritstj.): *Diritto Bancario Comunitario*. UTET, Torino 2002, bls. 505–532, sjá hér einkum bls. 510–513.

Í grein sem Nevenko Misita, þá m.a. gestaprófessor við lagadeild Stokkhólmsháskóla, birti í tímaritinu *Journal of International Banking Regulation* árið 2003 og fjallaði um reglur ESB um vernd innstæðueigenda, er m.a. sérstakur kafli um ríkisábyrgð (e. „State Guarantee").[106] Misita vísar þar til þess sem rakið var hér að framan úr undirbúningsgögnum tilskipunar 94/19/EB og bendir jafnframt á að þar hafi verið minnt á að meginreglan væri sú að innstæðutryggingakerfin væru fjármögnuð af innlánsstofnunum en ekki af opinberu fé. Þá vísar hann í áðurtilvitnaða 24. mgr. aðfaraorðanna og bendir á að ekki séu uppi einhlítar skoðanir um gildi aðfaraorða tilskipana ESB við túlkun þeirra. Í þessu sambandi sé þó um að ræða tilskipun sem áskilur lágmarkssamræmingu og þar af leiðandi geti ríkin í meira mæli tekið tillit til eigin aðstæðna. Hann bendir síðan á að tvö meginsjónarmið hafi verið uppi um hvort tilskipunin feli í sér (e. „implies") lögvarinn (e. „legally enforceable") rétt til endurgreiðslu fyrir innstæðueigendur ekki aðeins í tilviki falls banka heldur einnig ef tryggingarsjóðurinn sem innlánatryggingakerfi hefur komið á fót reynist ófullnægjandi til að bæta tjón sem þannig hlýst. Hið síðara myndi þá fela í sér að virk fullnusta (e. „effective enforcement") þessa réttar væri tryggð af viðkomandi aðildarríki.[107]

Misita lýsir framangreindum tveimur meginsjónarmiðum um hugsanlega ábyrgð aðildarríkja á innstæðutryggingakerfum sínum nánar svo að annars vegar aðhyllist sumir þá skoðun að sjálf tilvist 24. mgr. aðfaraorðanna þýði að engin ábyrgð geti hvílt á ríki eða lögbæru stjórnvaldi svo framarlega sem viðkomandi yfirvöld hafi innleitt tilskipunina með réttum hætti (e. „taken care of introducing or recognising protection in terms of the Directive"). Síðasttilvitnuð orð útskýrir Misita nánar svo að þau feli í sér að innstæðutryggingakerfið sé nægilega fjármagnað til að geta tekið yfir fall banka sem „með sanngirni má sjá fyrir" (e. „reasonably foreseeable"). Hann útskýrir það sjónarmið ekki nánar nema hann nefnir að slíkar röksemdir geri þannig ráð fyrir því að engin ábyrgð aðildarríkis á innstæðutryggingakerfi sínu væri til staðar í tilviki kerfishruns (e. „system breakdowns"). Neytendur, þ.e. innstæðueigendur, gætu í slíkum tilvikum ekki reitt sig á að tilskipunin áskildi að aðildarríki ábyrgðist gagnvart innstæðueigendum skuldbindingar innstæðutryggingakerfis sem það hefði komið á fót og byggt þá gagnvart ríkinu á fordæmum Evrópudómstólsins í svonefndum *Francovich*- og *Faccini Dori*-málum.[108] Þess má geta að þarna vísar Misita til þekktra dóma Evrópudómstólsins um skaðabótaábyrgð aðildarríkja ESB, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, vegna ófullnægjandi innleiðingar tilskipana sambandsins í landsrétt aðildarríkja en til þeirra fordæma er iðulega vísað og þeim fylgt í síðari dómaframkvæmd dómstólsins.

Í beinu framhaldi af síðasttilvitnaðri umfjöllun gerir Misita grein fyrir gagnstæðu sjónarmiði, þ.e. því að ríkisábyrgð aðildarríkja á skuldbindingum innlánatryggingakerfa felist í tilskipun 94/19/EB. Þeir sem aðhyllist það sjónarmið bendi á að erfitt sé að verja röksemdir sem hafna slíkri ríkisábyrgð, sbr. áður, upp að því marki sem þær leiði til skerðingar á lágmarkstryggingunni sem sjálf tilskipunin gerir ráð fyrir. Af umfjöllun Misita að dæma horfa fylgismenn þess sjónarmiðs einkum til þess að sjálf 24. mgr. aðfaraorðanna hafi það sem forsendu að innstæðutryggingakerfi tryggi „að innstæðueigendur fái

106. Misita, Nevenko: „Depositor Protection: An EC law perspective." *Journal of International Banking Regulation*, 2003 Vol. 4, No. 3, bls. 254–274.
107. Misita, Nevenko: „Depositor Protection: An EC law perspective", bls. 267.
108. Misita, Nevenko: „Depositor Protection: An EC law perspective", bls. 267.

bætur og tryggingu í samræmi við skilmálana“ í tilskipuninni. Einstök ákvæði tilskipunarinnar megi túlka þannig að þau séu nægilega skýr til að skuldbinda sérhvert innstæðutryggingakerfi til að fela í sér lögvarinn (e. „legally enforceable“) rétt á bótum vegna innstæðna, að vísu aðeins upp að ákveðnu marki og innan þröngra tímamarka. Samkvæmt þessu sjónarmiði geti sjónarmið um 24. mgr. aðfaraorðanna í þá veru að hún takmarki ábyrgð aðildarríkja, en þá túlkun telja fylgismenn gagnstæða sjónarmiðsins samkvæmt nánari tilvísun Misita, „frekar almenna og óljósa“, ekki vikið til hliðar „skýru orðalagi“ sjálfrar tilskipunarinnar. Frekari rök fyrir því að hafna fyrra sjónarmiðinu, þ.e. um takmörkun á ábyrgð aðildarríkja, eru samkvæmt umfjöllun Misita að „erfitt væri að tryggja“ að aðildarríki létu hjá líða að breyta (e. „interfere with“) innstæðutryggingakerfunum í tilviki alvarlegrar (e. „threatening“) kerfiskrísu.[109]

Misita bendir hins vegar á að ef gengið væri út frá að leggja bæri síðara sjónarmiðið til grundvallar þá virtist sem svo að finna mætti dæmi um að aðildarríki hefðu ekki innleitt tilskipunina með réttum hætti. Sem dæmi um það nefnir Misita að numin hafi verið úr gildi ríkisábyrgð á skuldbindingum opinberra lánastofnana og vísar um það í aftanmálsgrein til umfjöllunar annars fræðimanns um Belgíu þar sem þessi hafi verið raunin. [110]

Hinn 12. október 2004 felldi Evrópudómstóllinn forúrskurð (e. „preliminary ruling“) í máli nr. C-222/02, *Peter Paul o.fl. g. Sambandslýðveldinu Þýskalandi*.[111] Í forúrskurðinum tók Evrópudómstóllinn afstöðu til spurninga frá þýskum dómstóli, þar sem mál ofangreindra aðila var rekið, m.a. um túlkun á tilteknum ákvæðum tilskipunar 94/19/EB. Atvik málsins sem þýðingu hafa eru rakin neðanmáls.[112] Í málinu lá fyrir að Þýskaland hafði ekki innleitt tilskipun 94/19/EB innan þeirra tímamarka sem tilskipunin kvað á um, þ.e. 1. júlí 1995, sbr. 1. mgr. 14. gr. hennar, heldur hafði það fyrst verið gert 1. ágúst 1998. Rétt er að taka fram að í forúrskurði Evrópudómstólsins kemur m.a. fram að þýskir dómstólar höfðu fallist á að vegna vanrækslu sinnar við innleiðingu tilskipunarinnar bæri þýska ríkið á þeim grundvelli bótaábyrgð gagnvart Peter Paul o.fl. upp að marki lágmarkstryggingar tilskipunarinnar eða 20 þúsund evrum, sbr. 1. mgr. 7. gr. hennar. Ágreiningur var hins vegar um bótaábyrgð ríkisins vegna þess hluta innstæðnanna sem var umfram þetta lágmark og einstaklingarnir töldu sig hafa tapað með gjaldþroti bankans. Sem fyrr segir studdu þeir þá kröfu sjálfstætt við meinta skaðabótaábyrgð þýskra yfirvalda vegna vanrækslu við opinbert eftirlit með bankanum.[113]

---

109. Misita, Nevenko: „Depositor Protection: An EC law perspective“, bls. 267–268, og heimildatilvísanir þar.
110. Misita, Nevenko: „Depositor Protection: An EC law perspective.“ Sjá aftanmálsgrein 87.
111. Forúrskurður Evrópudómstólsins 12. október 2004 í máli nr. C-222/02, Peter Paul o.fl. gegn Sambandslýðveldinu Þýskalandi. ECR I-9425.
112. Atvik fyrir Evrópudómstólnum voru þau að því var borið við í málinu að þýska ríkið bæri skaðabótaábyrgð vegna vanrækslu þýskra eftirlitsstofnana á sviði fjármálamarkaðar með starfsemi banka sem krafist var gjaldþrotaskipta á síðla árs 1997. Samkvæmt þýskum lögum var litið svo á að skaðabótaábyrgð ríkisins gagnvart einstaklingum af þessum sökum væri útilokuð af þeirri ástæðu að einungis opinberir hagsmunir lægju eftirlitinu til grundvallar en ekki einstaklegir hagsmunir og því gætu einstaklingar ekki byggt kröfur á hendur þýska ríkinu á hugsanlegri vanrækslu við slíkt eftirlit. Peter Paul o.fl. áttu innstæður í hinum gjaldþrota banka. Bankinn hafði ekki fengið inngöngu í innstæðutryggingakerfi en starfaði þó frá árinu 1987 samkvæmt bankaleyfi frá þýskum yfirvöldum sem gerði aðild hans að slíku kerfi að skilyrði og fyrir lá að þýsk yfirvöld höfðu ítrekað haft afskipti af starfsemi hans þar til þau afskipti leiddu loks til afturköllunar bankaleyfis og kröfu um gjaldþrotaskipti samkvæmt ofangreindu. Við gjaldþrot bankans höfðu framangreindir einstaklingar þar með engin sérstök úrræði til tryggingar innstæðum sínum en urðu að reyna að endurheimta fjármuni sína með kröfulýsingum í þrotabú þýska bankans sem óvíst var hvort og að hvaða marki fengist upp í.
113. Sjá mgr. 16–18 í forúrskurði Evrópudómstólsins í máli nr. C-222/02.

Evrópudómstóllinn skildi fyrstu fyrirspurn þýska dómstólsins, og þá sem varðar viðfangsefnið hér, svo að efnislega væri þar spurt um hvort ákvæði 2.–5. mgr. 3. gr. tilskipunar 94/19/EB, þar sem skírskotað var til eftirlits af hálfu stjórnvalda með fjármálastofnunum og skyldu til að afturkalla starfsleyfi þeirra við nánar tilgreindar aðstæður, útilokuðu áðurnefnda reglu þýsks landsréttar um takmörkun á ábyrgð yfirvalda vegna slíks eftirlits. Niðurstaða Evrópudómstólsins var að svo væri ekki. Forsendur dómstólsins fyrir þeirri niðurstöðu voru efnislega þær að tilgangur 2.–5. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar væri að tryggja innstæðueigendum það að fjármálastofnun þar sem þeir legðu inn peninga tilheyrði innlánatryggingakerfi, með það að markmiði að tryggja rétt til greiðslu í samræmi við reglur tilskipunarinnar og þá sérstaklega í samræmi við 7. gr. hennar. Þessi tilteknu ákvæðu næðu því aðeins til þess að innlánatryggingakerfi væri komið á fót og starfrækt í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar. Ef bætur til innstæðueigenda væru tryggðar í því tilviki að innstæður þeirra yrðu ótiltækar, eins og kveðið væri á um í tilskipun 94/19/EB, fælu ákvæði 2.–5. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar ekki í sér sérstakan rétt innstæðueigenda til að valdbær yfirvöld gripu til eftirlitsaðgerða í þeirra þágu. Þessa túlkun á tilskipun 94/19/EB studdi Evrópudómstóllinn við 24. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar um að aðildarríki eða valdbær yfirvöld þeirra yrðu ekki talin bótaskyld gagnvart innstæðueigendum ef þau hefðu tryggt bætur eða vernd innstæðna samkvæmt skilyrðum tilskipunarinnar.[114]

Af niðurstöðu Evrópudómstólsins hér um ákvæði 3. gr. tilskipunarinnar um eftirlit aðildarríkja með fjármálastofnunum virðist mega draga þá ályktun að ákvæði tilskipunarinnar um uppbyggingu og starfrækslu innstæðutryggingakerfanna og aðkomu stjórnvalda að þeim veiti innstæðueigendum ekki sjálfstæð lögvarin réttindi sem byggt verði á fyrir dómstólum. Með öðrum orðum var því hafnað að ákvæði 2.–5. mgr. 3. gr. hefðu bein réttaráhrif í skilningi Evrópuréttar. Þar sem í málinu lá fyrir að þýskir dómstólar höfðu á grundvelli vanrækslu þýskra yfirvalda á innleiðingu tilskipunarinnar dæmt Peter Paul o.fl. bætur í samræmi við lágmarkstryggingu 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar verður hins vegar að undirstrika að í málinu reyndi ekki á bein réttaráhrif 7. gr. tilskipunarinnar.[115]

Í grein eftir fræðimanninn Michel Tison[116] frá árinu 2005 er forúrskurður Evrópudómstólsins í ofangreindu máli dreginn saman með þeim orðum að ábyrgð aðildarríkis nái ekki lengra en að sjá til þess að koma á fót eða við-

114. Sjá mgr. 29–31 og 52 (niðurstaða) í tilvitnuðum forúrskurði. Niðurstaðan í mgr. 52 er í samræmi við forsendurnar sem raktar eru í meginmáli. Hún hljóðar orðrétt svo á ensku: „If the compensation of depositors prescribed by Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes is ensured, Article 3(2) to (5) of that directive cannot be interpreted as precluding a national rule to the effect that the functions of the national authority responsible for supervising credit institutions are to be fulfilled only in the public interest, which under national law precludes individuals from claiming compensation for damage resulting from defective supervision on the part of that authority."

115. Þess má geta að í áliti yfirlögsögumanns Evrópudómstólsins í máli nr. C-222/02 kom fram að bein réttaráhrif 7. gr. tilskipunar nr. 94/19/EB væru óumdeild í málinu og ekki væri spurt um það ákvæði í spurningu þýska dómstólsins enda hefðu þarlendir dómstólar fallist á rétt aðila málsins samkvæmt því og kveðið á um greiðslu þýska ríkisins á bótum upp að marki lágmarkstryggingarinnar. Þá benti hann á að ákvæði 7. gr. lytu aðeins að tilteknum rétti á bótum en fjölluðu ekkert um eftirlitsaðgerðir. Sjá mgr. 63–63 í álitinu sem má nálgast gegnum heimasíðu Evrópudómstólsins, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/. Álitið kemur upp ásamt forúrskurðinum sjálfum ef leitað er að málsnúmerinu C-222/02.

116. Michel Tison er prófessor við Financial Law Institute sem starfrækt er við lagadeild háskólans í Gent í Belgíu.

urkenna innstæðutryggingakerfi sem fullnægi lágmarksskilyrðum tilskipunar 94/19/EB. Hann segir 24. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar styðja þá niðurstöðu. Í neðanmálsgrein á sama stað lýsir höfundur því að ljóst sé að sá fyrirvari sem felst í þessum aðfaraorðum hafi verið hafður með aðfaraorðum tilskipunarinnar vegna ótta við að kostnaður vegna falls banka myndi í óhóflegum mæli lenda á aðildarríkjum. Afleiðingin væri sú að aðildarríki þyrfti ekki að axla „*Francovich*-ábyrgð", sbr. fyrri tilvísun til dóms Evrópudómstólsins í því máli, fyrir að fylgja ekki tilskipuninni hefði það gengið úr skugga um að koma á fót eða viðurkenna kerfi sem með sanngirni (e. „reasonably") væri unnt að greiða bætur til innstæðueigenda samkvæmt lágmarkskröfum tilskipunarinnar. Í beinu framhaldi sagði höfundur ljóst að innstæðusjóðir flestra aðildarríkja myndu ekki ráða við umfangsmikla bankakrísu (e. „would not be able to cope with a major banking crisis"). Í því samhengi verndaði 24. mgr. aðfaraorðanna aðildarríkin með réttu frá *Francovich*-ábyrgð. Á sama hátt ætti aðildarríki ekki að axla *Francovich*-ábyrgð þegar það hefði viðurkennt innstæðutryggingakerfi sem þegar á reyndi gæti ekki séð fyrir fullnægjandi bótum vegna óstjórnar á eignum þess (e. „provide for adequate compensation because of mismanagement of its assets") á meðan fjármögnunarleiðir sem aðildarríki hefði mælt fyrir um væru fullnægjandi („while the funding arrangements imposed by the Member State were adequate").[117]

Árið 2000 kom út í Noregi bókin *Banksikring og konkurranse* sem er að stofni til doktorsritgerð Inge Kaasen við lagadeild Háskólans í Osló. Þar er sérstaklega fjallað um starfsemi norska innstæðutryggingarsjóðsins og annan stuðning opinberra aðila, svo sem Seðlabanka Noregs, við bankana með tilliti til samkeppnis- og ríkisstyrkjareglna samkvæmt ESS-samningum. Í ritinu er hvergi fjallað um að fyrir hendi sé ríkisábyrgð á lágmarksskuldbindingum tryggingarsjóðsins eða skylda ríkisins til að gera sjóðnum kleift að standa undir slíkum greiðslum. Miðað við viðfangsefni og umfang doktorsritgerðarinnar verður að ætla að þar hefði verið að finna umfjöllun um þessi atriði ef höfundur hefði á annað borð talið að slík réttarregla væri hugsanlega fyrir hendi.

Í þessu sambandi er einnig ástæða til að nefna að í skýrslu sem norsk nefnd um endurskoðun þarlendra laga um fjármálastofnanir og fjármálastarfsemi (n. „Banklovkommisjonen") skilaði af sér 1995 og fjallaði um innstæðutryggingar í tilefni af endurskoðun reglna um þau mál í Noregi vegna tilskipunar ESB 94/19/EB sagði meðal annars:

> „Et særlig spørsmål er i hvilken grad EØS-regelverket setter grenser for statlig finansiering og drift av en sikringsordning. I fortalen til direktivet er det forutsatt at kostnadene ved finansiering av innskuddsgarantiordningen som hovedregel må påhvile kredittinstitusjonene selv. Ordningen kan ikke bestå av en garanti som ytes av medlemsstaten selv eller av dens lokale eller regionale myndigheter, jf. art. 3 nr. 1. De kollektivt organiserte norske sikringsfondsordningene er i samsvar med dette. I fortalen pekes det på at dette ikke må sette stabiliteten i den berørte medlemsstats banksystem i fare. Statlig bidrag

117. Tison, Michel: „Do not attack the watchdog! Banking supervisor's liability after Peter Paul." *Working Paper Series.WP-2005-02*. Financial Law Institute, Universiteit Gent 2005, bls. 25, þ.m. nmgr. 81.

> synes således ikke utelukket, men må i tilfelle være i samsvar med de alminnelige regler om statsstøtte i EØS-avtalen. Det antas således at en sikringsordning ikke bør være statlig finansiert og drevet. […]“[118]

Það sem fram kemur í tilvitnuðum texta úr norskum lögskýringargögnum er í samræmi við það sem fram kom um undirbúningsgögn tilskipunar 94/19/EB hér að framan. Líklegt má telja að þögn Inge Kaasen um hugsanlega beina ríkisábyrgð á skuldbindingum norska tryggingarsjóðsins taki mið af framangreindri afstöðu sem kom fram við undirbúning þarlendra laga um sjóðinn.

Í sambandi við efni þessa kafla má einnig nefna breytingar á dönskum lögum um innlánatryggingakerfi á árunum 2003 og 2006–2007 vegna Evrópureglna um ríkisaðstoð í tengslum við skipun í stjórn sjóðsins og aðstoð sjóðsins þegar lánastofnanir glíma við lausafjárerfiðleika. Í umfjöllun í danska lagasafninu KARNOV kemur m.a. fram að breytingarnar hafi verið gerðar eftir að framkvæmdastjórn ESB benti danska ríkinu á hugsanleg vandkvæði á áðurgildandi dönsku skipulagi sjóðsins sem færi í bága við reglur ESB um ríkisaðstoð.[119]

17.12.3 Innstæðutryggingakerfi og kerfishrun

Tengd því álitaefni hvort fyrir hendi sé bein skylda aðildarríkja ESB/EES til að gera innstæðutryggingarsjóðum landanna kleift að standa eigendum innstæðna skil á tilskildum lágmarksgreiðslum er spurningin um hvort þar geti haft áhrif ef um er að ræða meiriháttar áfall í fjármálakerfi landsins og hvað þá hrun bankakerfis landsins.[120] Í ýmsum skrifum um innstæðukerfin í ríkjum ESB hefur verið bent á að þeim sé ekki ætlað að standast kerfishrun heldur fyrst og fremst að takast á við fall einstakra, og þá minni og meðalstórra, banka.

Um ofangreint má t.a.m. vísa til þeirra sjónarmiða Michel Tison sem áður voru rakin um takmörk ábyrgðar aðildarríkja við þessar aðstæður.

Að sjónarmiðum af þessu tagi er einnig vikið í gögnum af vettvangi ESB. Sem dæmi um það má nefna skýrslu á vegum framkvæmdastjórnar ESB frá maí 2008 sem hafði að geyma upplýsingar um viðhorf aðildarríkjanna og tryggingarsjóða í þeim til nauðsynjar á endurskoðun reglna ESB um innstæðutryggingakerfi. Í skýrslunni kom eftirfarandi fram í samantekt niðurstaðna í upphafi skýrslunnar:

---

118. „Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner – Utredning nr. 2 fra Banklovkommisjonen.“ Sjá hér kafla 2.2.1. Skýrslan er aðgengileg á: http://folk.uio.no/olavt/Forarbeider/NOU/1995-25/ind-bu.html. Sótt 25. ágúst 2009.
119. Sjá KARNOV 2003, bls. 5493, KARNOV 2006, bls. 6097 og KARNOV 2007, bls. 6279.
120. Umfjöllun í þessum kafla, líkt og endranær í kafla 17.12, tekur til heimilda og upplýsinga sem lágu fyrir áður en fall íslensku bankanna varð í október 2008. Rétt er þó að geta einna ummæla eftir það tímamark og þá hér neðanmáls. Nánar tiltekið er þar átt við orð sem Wouter Bos, fjármálaráðherra Hollands, lét falla í ræðu sem hann hélt á ráðstefnu samtaka fjárfesta, Eumedion, í Hollandi 3. mars 2009 en þar sagði hann m.a. í samhengi við umræðu um innstæðutryggingakerfi innan Evrópusambandsins að þeim væri ekki ætlað að taka til kerfishruns. Orðrétt sagði ráðherrann: „ First and foremost, European countries need to take a close look at how the deposit guarantee scheme is organised. It was not designed to deal with a systemic crisis but with the collapse of a single bank.“ Ræða ráðherrans er aðgengileg á: http://www.minfin.nl/english/News/Speeches/Wouter_Bos/2009/02/Six_Questions_for_the_Banking_Sector. Síðast skoðað 22. desember 2009.

„Even though DGS thus seem to be robust for smaller failures, there are clear limits: on average, without resorting to unlimited borrowing DGS declare themselves capable of coping with a single crisis of any of the smallest 64% of their members.“[121]

Þarna kemur efnislega fram að jafnvel þó innstæðutryggingarsjóðir innan ESB virðist traustir m.t.t. smærri áfalla væru skýr mörk: að meðaltali, án þess að grípa til „takmarkalausrar lántöku“, lýstu sjóðirnir sig færa um að ráða við einstakt áfall sérhvers af minnstu 64% fjármálastofnana sem heyrðu undir þá. Rétt er að taka fram að eins og orðalagið gefur til kynna var þarna byggt á upplýsingum frá innstæðutryggingarsjóðum aðildarríkja ESB og verður ekki annað ráðið af skýrslunni en að athugunin sem lá henni til grundvallar hafi tekið til þeirra allra.

Þá má vitna til sjónarmiða sem fram komu í skýrslu sem gefin var út árið 2001 af alþjóðlegu samtökunum Financial Stability Forum (nú Financial Stability Board).[122] Fyrrnefnd skýrsla samtakanna innihélt leiðbeiningar um þróun skilvirkra innstæðutryggingakerfa. Skýrslan var afrakstur starfs vinnuhóps um málefnið sem settur var á fót eftir fund samtakanna í Singapore árið áður. Í skýrslunni kom m.a. fram að innlánatryggingakerfi gætu ekki tekist á við kerfishrun eða eins og þar sagði orðrétt:

„[A] deposit insurance system can deal with a limited number of simultaneous bank failures, but cannot be expected to deal with a systematic banking crisis by itself.“[123]

Í fyrrnefndri skýrslu sem tekin var saman í Noregi af hálfu sérstakrar nefndar m.a. vegna undirbúnings á innleiðingu innstæðutryggingatilskipunar ESB þar í landi sagði meðal annars, þegar fjallað var um tilgang innstæðutrygginganna, að sjóðir norska innlánatryggingakerfisins hefðu ekki verið og yrðu ekki í framtíðinni nægilega stórir til að takast á við meira en takmörkuð vandamál, þ.e. fjárhagsvandræði smárra eða meðalstórra lánastofnana. Stöðugleika í fjármálakerfinu yrði að ná með einhverju öðru móti. Ríkið væri síðasta varnarlínan þegar innlánatryggingakerfið brygðist en meiri hluti þeirrar nefndar sem stóð að skýrslunni tók fram að slíkur stuðningur ætti ekki að vera sjálfgefinn.[124]

---

121. „Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes.“ European Commission, Joint Research Centre, Unit G09, Ispra (Italy), May 2008, bls. 3. Skýrslan er aðgengileg á: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/deposit/report_en.pdf.
122. Samtökin Financial Stability Forum voru stofnuð árið 1999 af fjármálaráðherrum og seðlabankastjórum hinna svokölluðu G7 ríkja með það að augnamiði að fjalla um og mæla með nýjum úrræðum og skipulagi í hinum alþjóðlega fjármálageira til að bæta samvinnu milli eftirlitsstofnana, á vettvangi þjóðríkja og alþjóðastofnana, og alþjóðlegra fjármálastofnana til að vinna að stöðugleika hins alþjóðlega fjármálakerfis.
123. „Guidance for developing effective deposit insurance systems.“ Financial Stability Forum, 7 September 2001, bls. 8. Skýrslan er aðgengileg á: http://www.fdic.gov/deposit/deposits/international/guidance/guidance/finalreport.pdf. Sótt 22. desember 2009.
124. „Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner – Utredning nr. 2 fra Banklovkommisjonen.“ Í skýrslunni sagði orðrétt að þessu leyti í kafla 2.4: „Fondens res-surser var rigtignok ikke tilstrekkelige, men fondene var heller ikke kapitalisert for å kunne møte en så omfattende krise. Heller ikke i fremtiden vil de privat sikringsfondene kunne ha kapisitet til å håndtere mere enn begrensede problemer innenfor næringen, særlig knyttet til kriser i mindre eller mellomstore banker. Trusler mot selve stabiliteten i den finansielle system må møtes på andre måter […] 'Førstelinjeforsvaret' utgjøres primært av den enkelte banks ansvarlige kapital. Et 'andrelinjeforsvar' utgjøres av bankenes sikringsfond […]. 'Sistelinjeforsvaret' ved en eventuell systemkrise hvor bankenes sikringsfond ikke lenger er i stand til fylle sin funksjon, må ivarets av staten. […] *Flertallet* mener at sikringsfondene som hittil bør ha mulighet til å yte støtte til medlemsbanker i krise, men at det ikke bør være noen automatikk i å få slik støtte.”

Tekið skal fram að umfjöllun í norsku skýrslunni tók mið af þeim tillögum sem þar voru gerðar um að þeir sjóðir sem komið yrði upp í Noregi ættu annars vegar að greiða út innstæðutryggingu að ákveðnu lágmarki og hins vegar að hafa heimild til að aðstoða banka beint ef þeir lentu í rekstrarerfiðleikum.

Inge Kaasen víkur að þessu álitaefni í doktorsritgerð sinni frá 2000 og bendir á að upphæð greiðslna í tryggingarsjóðina sé miðuð við að takast á við vandamál í takmörkuðum fjölda banka en greiðslan sé ekki miðuð við að takast á við heildartap sem kann að koma til vegna erfiðleika í bönkunum sem atvinnugreinar. Kaasen heldur áfram:

> „Sikringsfondene skal ikke på egen hånd kunne ta seg av problemer i en eller flere storbanker eller mer omfattenda systemkriser af den karakter som forelå undir siste bankkrise.“[125]

Loks má benda á að frönsk nefnd undir forsæti þáverandi bankastjóra Seðlabanka Frakklands, Jean-Claude Trichet, sem hefur eftirlit með fjármálastarfsemi þar í landi (f. „Commission Bancaire“) gaf út skýrslu árið 2001, sem var hluti af ársskýrslu nefndarinnar, þar sem fjallað var um reynslu Frakka af virkni og skipulagi innstæðutryggingakerfa. Í skýrslunni komu meðal annars fram sömu sjónarmið og rakin hafa verið hér að framan um takmörk innstæðutryggingakerfa gagnvart kerfishruni. Nánar tiltekið sagði í skýrslunni að almennt væri viðurkennt að innstæðutryggingakerfum væri hvorki ætlað né þau fær um að fást við kerfiskrísur eða eins og sagði þar orðrétt:

> „It is accepted that deposit guarantee schemes are neither meant nor able to deal with systemic banking crises, which fall within the remit of other parts of the “safety net”, e.g. supervisors, central bank, government.“[126]

Það hefur vakið athygli rannsóknarnefndarinnar, og þá m.a. í ljósi þeirrar umræðu og sjónarmiða sem sett voru fram við fall íslensku bankanna og síðar um meinta skyldu ríkisins til að gera íslenska tryggingarsjóðnum kleift að greiða þá lágmarksfjárhæð sem kveðið er á um í lögum nr. 98/1999 og tilskipun 94/19/EB, að ekki skuli finnast í undirbúningsgögnum tilskipunarinnar, samantektum um hana á vettvangi ESB þar til október 2008 og í skrifum fræðimanna, sbr. til dæmis þau sem hér hafa verið rakin, skýrari og markvissari umfjöllun um hugsanlegar skyldur aðildarríkjanna að þessu leyti. Hitt er annað mál að umfjöllun og upptalning á heimildum hér gefur tilefni til að ætla að heimildir til að vinna í aðdraganda að falli bankanna nánari lögfræðilega athugun á réttarstöðu íslenskra yfirvalda að því leyti hafi verið fyrir hendi á almennum opinberum vettvangi, t.d. með heimildaöflun á netinu, á umræddum tíma í aðdraganda falls íslensku bankanna í október 2008.

---

125. Kaasen, Inge: *Banksikring og konkurranse – En EØS-rettslig studie.* Universitetsforlaget, Oslo 2000, bls. 203.
126. „The functions and organisation of deposit guarantee schemes: the French experience.“ Skýrsla Commission Bancaire í Frakklandi, júní 2001. Skýrslan er aðgengileg á: http://www.banque-france.fr/gb/supervi/telechar/2000_deposit.pdf.

17.13 Breytingar á innstæðutryggingakerfi ESB og nágrannalanda

17.13.1 Vinna við endurskoðun tilskipunar ESB á árunum frá 2005 og þar til einstök Evrópuríki lýstu yfir ríkisábyrgð á innlánum haustið 2008

Á árunum 2005 og 2006 var á vegum framkvæmdastjórnar ESB unnið að athugunum á gildandi reglum um innstæðutryggingakerfin til að leggja mat á hvort sú vernd sem þau veittu væri fullnægjandi.[127] Í nóvember 2006 sendi framkvæmdastjórn ESB frá sér tilkynningu um að vinna væri hafin við endurskoðun á tilskipuninni um innstæðutryggingakerfi frá 1994. Enn var unnið að öflun upplýsinga um þessi mál og m.a. leitað eftir viðhorfi aðildarríkjanna og tryggingarsjóða í löndunum. Í þessari vinnu komu fram upplýsingar um stöðu sjóðanna í einstökum löndum og því var lýst eins og vísað hefur verið til hér að framan að sjóðir í einstökum löndum hefðu einungis fjárhagslega burði til þess að takast á við áföll í rekstri einstakra banka og þá smærri banka. Þessi vinna og hugmyndir um endurskoðun á tilskipuninni hafði hins vegar ekki leitt til neinna breytinga á henni þegar kom að falli íslensku bankanna í október 2008.

Vorið 2008 kom út í Danmörku doktorsritgerð eftir Mette Winther Løfquist um löggjöf Evrópusambandsins um fjármálastofnanir, „EU´s pengeinstitutlovgivning“. Þar lýsir hún því að þessi endurskoðunarvinna innan ESB hafi ekki leitt til neinna breytinga á tilskipuninni en bendir á að í þeim skýrslum sem unnar hefðu verið væri bent á ýmsar spurningar varðandi innstæðutryggingakerfin sem tengdust álitamálum um þrautavaralánveitanda („lender of last resort“). Í framhaldinu segir:

> „Med andre ord bør der for tilfældet af en eventuel grænseoverskridende bankkrise i EU tages stilling til: >>Hvem<< skal betale? Og >>hvem<< træffer afgørelse om: Hvornår der skal betales?“[128]

Hér er ástæða til að rifja upp að þegar vandamál fóru að segja til sín í rekstri banka í Evrópu um mánaðamótin september-október 2008 gripu ýmis ríki til þess úrræðis að lýsa yfir ábyrgð ríkissjóða viðkomandi landa á innstæðum í bönkum. Írska ríkisstjórnin lýsti því yfir 30. september 2008 að írska ríkið ætlaði að tryggja innstæður og skuldir hjá tilteknum sex fjármálafyrirtækjum í landinu til næstu tveggja ára.[129] Grikkir voru næstir Evrópuþjóða að lýsa yfir ábyrgð á innstæðum í bönkum þar í landi. Laugardaginn 4. október 2008 komu nokkrir leiðtogar Evrópuríkjanna saman til fundar í París og samkvæmt fréttum var rætt um að leita sameiginlegra lausna af hálfu ráðamanna í Evrópu á aðsteðjandi vanda í fjármálakerfum landanna. Áður en til þess kom, eða 5. október 2008, lýsti þýska ríkisstjórnin yfir ábyrgð á öllum innlánum í bönkum þar í landi. Það sama gerðu flest lönd Evrópu í framhaldinu. Danir urðu næstir og meðal þeirra sem gripu til þessa úrræðis voru Bretar enda var

127. Sjá nánar http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/indes_en.htm. Á þessari heimasíðu er einnig að finna gögn um þá endurskoðunarvinnu sem fylgdi í kjölfarið innan ESB næstu árin.
128. Løfquist, Mette Winther: *EU's pengeinstitutlovgivning.* Kaupmannahöfn 2008, bls. 389.
129. Ákvörðun írsku ríkisstjórnarinnar sætti síðar athugun af hálfu ESB, sjá t.d. BBC á hlekknum http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7646217.stm.

farið að gæta þess að eigendur innlána í Bretlandi flyttu þau til Írlands vegna þeirrar ríkisábyrgðar sem lýst hafði verið yfir þar.

Vegna þessara yfirlýsinga um ríkisábyrgð á innlánum má rifja upp að breska ríkisstjórnin lýsti yfir ábyrgð á innstæðum í Northern Rock við yfirtöku bankans í febrúar 2008. Af því tilefni báru danskir bankar fram kvörtun við framkvæmdastjórn ESB, á þeim forsendum að þar sem Northern Rock starfaði í Danmörku veitti ríkisábyrgð bresku ríkisstjórnarinnar bankanum ólögmætt forskot í samkeppni við danska banka. Framkvæmdastjórnin ákvað 2. apríl 2008 að taka málið til athugunar með tilliti til þess hvort um væri að ræða brot á reglum um ESB um takmarkanir á ríkisstuðningi.[130] Niðurstaða af þessari athugun lá ekki fyrir þegar erfiðleikar komu upp í fjármálakerfi Evrópu í október 2008.

17.13.2 Breytingar á innstæðutryggingum innan ESB eftir október 2008 og ný tilskipun nr. 2009/14/EB

Í framhaldi af áðurnefndum ákvörðunum einstakra ríkisstjórna í Evrópu um viðbrögð við aðsteðjandi vanda í fjármálakerfum þessara ríkja komu efnahags- og fjármálaráðherrar ESB saman til fundar 7. október 2008 þar sem samþykktar voru ályktanir vegna fjármálakreppunnar og áætlanir um viðbrögð.[131] Liður í þessum viðbrögðum var að ekki yrðu gerðar athugasemdir við það af hálfu ESB með tilliti til reglna um ríkisaðstoð að einstök ríki lýstu tímabundið yfir ábyrgð á innlánum og jafnframt voru þar lögð drög að breytingum á innstæðutryggingatilskipuninni frá 1994. Hinn 15. október s.á. kynnti framkvæmdastjórn ESB frumvarp sitt að tilskipun til breytingar á gildandi tilskipun ESB 94/19/EB um innlánatryggingakerfi.[132] Þessar breytingar á vettvangi ESB voru því að gerast á sama tíma og íslensku bankarnir féllu í byrjun október 2008. Breytingartillögur framkvæmdastjórnarinnar sem komu fram 15. október 2008 voru í meginatriðum þrenns konar. Í fyrsta lagi að lágmarkstrygging yrði hækkuð, úr 20 þúsund evrum upp í 50 þúsund evrur fyrst en síðan að ári liðnu í 100 þúsund evrur. Í öðru lagi að tímafrestur til útgreiðslu úr tryggingarsjóði yrði minnkaður í hámark þrjá daga, án möguleika á framlengingu, úr gildandi tímamörkum sem gerðu ráð fyrir almennri reglu um samtals 15 vikna tímafrest. Í þriðja lagi að svokölluð samtrygging („co-insurance“) yrði felld niður, en í þágildandi tilskipun var gert ráð fyrir að aðildarríki gætu ákveðið að innstæðueigandi bæri 10% tjóns síns sjálfur í vissum tilvikum.

Þær breytingar á eldri tilskipun 94/19/EB sem gerðar voru í framhaldi af þessum tillögum voru endanlega samþykktar 11. mars 2009 og var hin nýja tilskipun birt í stjórnartíðindum ESB 13. mars s.á. Hún hlaut þá númerið 2009/14/EB.[133] Þegar hin nýja tilskipun er skoðuð vekur það athygli

130. Sjá nánari umfjöllun um kvörtun dönsku bankanna og ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar um rannsókn á eftirfarandi hlekkjum: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/489 og http://www.reuters.com/article/idUSL187729920080318.
131. Press Release – 2894th Council Meeting – Economic and Financial Affairs. Skjal nr. 13784/08 (Presse 279). Lúxemborg, 7. október 2008, bls. 6. Aðgengilegt á www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadBook.aspx?target=2008&bid=93&lang=EN&id=350. Sótt 2. desember 2009. Um áætlanir og ályktanir fundarins sjá nánar bls. 7 og 8.
132. „Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes as regards the coverage level and the payout delay.“ Skjal nr. 2008/0199 (COD). Brussel, 15. október 2008, bls. 2. Aðgengilegt á http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/dgs_proposal_en.pdf.
133. Tilskipun 2004/19/EC er aðgengileg á ensku á http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/200914_en.pdf.

að til viðbótar þeim atriðum sem lagt var til að breytt væri með tillögu framkvæmdastjórnarinnar frá 15. október 2008 voru gerðar breytingar á orðalagi 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar 94/19/EB en samkvæmt tilskipuninni frá 1994 hljóðaði það ákvæði svo í íslenskri þýðingu af tilskipuninni: „Innlánatryggingakerfin tryggja að samanlögð innlán hvers innstæðueiganda séu tryggð upp að 20 000 ECU ef innlánin verða ótiltæk.“[134]

Í hinni nýju tilskipun nr. 2009/14/EB hljóðar ákvæði fyrsta málsliðar 1. mgr. 7. gr. svo:

> „Member States shall ensure that the coverage for the aggregate deposits of each depositor shall be at least EUR 50 000 in the event of deposits being unavailable.“

Við samanburð á þessum ákvæðum sést að þarna hefur verið skipt út orðalaginu „Innlánatryggingakerfin tryggja […]“ fyrir „Aðildarríkin tryggja […]“ eða á ensku „Deposit-guarantee schemes shall stipulate […]“ fyrir „Member States shall ensure […]“. Breytingin er þannig tvíþætt. Annars vegar er þeirri skyldu sem ákvæðið mælir fyrir um ekki beint að „innlánatryggingakerfunum“ eins og áður heldur að „aðildarríkjunum“. Hins vegar er sagnorðinu sem fylgir frumlaginu breytt, frá „stipulate“ yfir í „ensure“.

Í frumvarpi framkvæmdastjórnar ESB frá 15. október 2008 höfðu eins og áður sagði ekki verið lagðar til breytingar á orðalagi 1. mgr. 7. gr. nema á fjárhæðinni sem þar var tiltekin. Við nánari athugun sést að tillaga um þessa breytingu var ekki rædd á fundi efnahags- og fjármálaráðherra ESB 2. desember 2008.[135] Í framhaldinu fékk Evrópuþingið frumvarp framkvæmdastjórnarinnar til meðferðar. Samkvæmt venjulegum málsmeðferðarreglum þingsins tók efnahags- og viðskiptanefnd þess saman skýrslu, dags. 10. desember s.á., um frumvarpið og gerði grein fyrir þeim breytingum sem hún taldi rétt að gerðar yrðu á því.[136] Að því er varðaði fyrsta málslið 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar gerði nefndin engar tillögur um breytingar. Það er svo á fundi Evrópuþingsins 18. desember 2008 sem áðurnefnd breyting á 1. mgr. 7. gr. kemur inn og er samþykkt. Tekið skal fram að við athugun rannsóknarnefndarinnar á þeim gögnum sem tiltæk eru í upplýsingaveitum ESB um tilurð hinnar nýju tilskipunar er ekki að finna útskýringu á þessari breytingu eða tilefni hennar.[137]

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til nýrra laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta sem ætlað er að koma í stað gildandi laga nr.

---

134. Á ensku: „Deposit-guarantee schemes shall stipulate that the aggregate deposits of each depositor must be covered up to ECU 20 000 in the event of deposits' being unavailable.“
135. Á vef Evrópuþingsins er sérstakt yfirlit yfir lagasetningarferli í máli COD/2008/0199 sem leiddi til setningar tilskipunar 2009/14/EB. Yfirlit Evrópuþingsins hefur að geyma tengla í önnur einstök skjöl sem unnin voru við málsmeðferðina, þar á meðal um fund ECOFIN 2. desember 2008. Yfirlit Evrópuþingsins er aðgengilegt á http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=COD/2008/0199.
136. „Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/19/EC […]“ European Parliament. Skjal nr. A6-0494/2008. Aðgengilegt á http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0494+0+DOC+PDF+V0//EN.
137. Sjá sérstakt þingskjal Evrópuþingsins um afstöðu þingsins til tillögu framkvæmdastjórnarinnar eftir fyrstu fyrirtöku hennar („Position of the European Parliament“) frá 18. desember 2008. Skjal nr. EP-PE_TC1-COD(2008)0199. Skjalið, þar sem fullur titill þess kemur fram, er aðgengilegt á ensku gegnum hlekkinn http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TC&reference=P6-TC1-COD-2008-0199&language=EN.

98/1999 um sama efni en það frumvarp tekur samkvæmt athugasemdum við það mið af þeim breytingum sem kveðið er á um í tilskipun nr. 2009/14/EB.[138]

17.13.3 Umræður um breytingar á innstæðutryggingakerfum í Bretlandi og Noregi

Fyrr í þessum hluta skýrslunnar var greint frá sjónarmiðum íslenskra ráðamanna og embættismanna sem áttu hlut í atburðarásinni fram að falli íslensku bankanna þess efnis að ekki hafi komið til greina vegna viðkvæmrar stöðu íslensku bankanna og á alþjóðlegum fjármálamarkaði að efna til neins konar endurskoðunar á íslenska innstæðutryggingakerfinu eða ræða einstakar hugmyndir eða áherslur í þá veru. Þessi sjónarmið birtast bæði í gögnum frá þessum tíma sem rakin hafa verið og koma fram í skýrslutökum fyrir rannsóknarnefndinni. Af þessu tilefni telur nefndin rétt að vekja athygli á því að hún hefur við athugun sína á þessum málum veitt því athygli að tillögur og hugmyndir um breytingar á innstæðutryggingakerfum voru í nokkrum tilvikum til umræðu á sama tíma af hálfu opinberra aðila í löndum Evrópu. Hér verða nefnd tvö dæmi.

Í október 2007 tilkynnti fjármálaráðherra Bretlands að hann hygðist standa fyrir endurskoðun á bresku regluverki um eftirlit með fjármálastarfsemi, þar á meðal lagaramma um afskipti yfirvalda af bönkum í rekstrarerfiðleikum og breytingar á innstæðutryggingakerfinu. Opið samráðsferli við hagsmunaaðila vegna fyrirhugaðra lagabreytinga að þessu leyti átti sér stað á fyrri hluta ársins 2008 með útgáfu sérstakra opinberra greinargerða eða samráðsskjala („Consultation Document“) og komu þar m.a. til umræðu atriði varðandi hugsanlegar breytingar á fjármögnun breska innstæðutryggingarsjóðsins.[139] Bresk stjórnvöld lögðu loks fram frumvarp í breska þinginu 7. október 2008, eða á sama tíma og fall íslensku bankanna átti sér stað, m.a. með hliðsjón af áherslum og hugmyndum um breytingar sem lýst var í samráðsferlinu.[140]

Seðlabankastjóri Noregs, Svein Gjedrem, greindi frá því í fyrirlestri sem hann hélt við Viðskiptaháskólann í Osló 12. september 2008 og greint var frá í norskum fjölmiðlum að Seðlabanki Noregs hefði í bréfi til fjármálaráðuneytisins þá um daginn lagt til að breytingar yrðu gerðar á reglum um norska innlánstryggingarsjóðinn.[141] Seðlabankinn lagði m.a. til að hámarkstryggingarfjárhæðin yrði lækkuð úr 2 milljónum norskra króna í 1 milljón norskra króna og reglum um greiðslur bankanna í tryggingarsjóðinn yrði breytt og

138. Frumvarpið ásamt tengdum þingskjölum er aðgengilegt á vef Alþingis, þar af frumvarpið sjálft á eftirfarandi hlekk: http://www.althingi.is/altext/138/s/0291.html.
139. Fyrra samráðsskjalið var gefið út 31. janúar 2008. Sjá: „Financial stability and depositor protection: strenghtening the framework.“ January 2008. Consultation document. Bank of England, HM Treasury, FSA. Cm 7308. Sjá hér bls. 3. Skjalið er aðgengilegt á: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/banking_stability_pu477.pdf. Síðara samráðsskjalið var gefið út í júlí s.á. Sjá: „Financial stability and depositor protection: further consultation.“ July 2008. Consultation document. Bank of England, HM Treasury, FSA. Cm 7536.
140. „Financial stability and depositor protection.” Fréttatilkynning af heimasíðu breska fjármálaráðuneytisins, dags. 7. október 2008. Aðgengileg á http://www.hm-treasury.gov.uk/financial_stability_depositor.htm. Sótt 22. desember 2009. Þess má geta að frumvarpið með áorðnum breytingum varð að lögum í Bretlandi 12. febrúar 2009 (e. „Banking Act“). Nálgast má þau lög ásamt skýringum gegnum heimasíðu breska þingsins, http://www.parliament.uk. Um þær efnislegu breytingar sem ræddar voru, og komust eftir atvikum til framkvæmda, má m.a. vísa til þeirra skjala og gagna sem hér hefur verið vísað til.
141. Ræða seðlabankastjórans frá 12. september 2008 er birt á vef norska seðlabankans, sjá http://www.norges-bank.no/templates/article____70853.aspx og t.d. http://pub.tv2.no/dynnettavisen.

tekin upp greiðsla sem tæki mið af mismunandi áhættu í rekstri banka. Þessar tillögur um breytingar voru meðal annars rökstuddar af hálfu seðlabankastjórans með því að norskir bankar væru þegar búnir að fjármagna norska tryggingarsjóðinn mjög vel en nú hefðu erlendir bankar séð sér leik á borði og stofnað til söfnunar innlána í Noregi gegn háum vöxtum og fengið aðild að norska sjóðnum án þess að þurfa að borga nema lítilræði til sjóðsins. Þegar upp væri staðið hefði þessi keppni um innlánin gegn háum vöxtum og kostnaður sem kynni að falla á innlánstryggingarsjóðinn og þar með þá banka sem eftir stæðu ef illa færi hjá einhverjum þeirra aðila sem söfnuðu innlánunum áhrif á útlánavextina.[142]

17.14 Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með TIF

Samkvæmt 15. gr. laga nr. 98/1999 hefur Fjármálaeftirlitið eftirlit með að starfsemi tryggingarsjóðsins sé í samræmi við lögin, reglugerð og samþykktir fyrir sjóðinn en um eftirlitið gilda að öðru leyti lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. TIF hefur í samræmi við lög greitt árlegt eftirlitsgjald til Fjármálaeftirlitsins sem var 150.000 kr. við setningu laga nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, en var 250.000 kr. á árinu 2008.

Í svari viðskiptaráðherra á Alþingi 1. febrúar 2005 við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur, alþingismanns, kom fram að Fjármálaeftirlitið hefði ekki gert athugasemdir gagnvart tryggingarsjóðnum við stöðu sjóðsins með tilliti til tryggingaverndar eða áhættustýringar eða annarra þátta sem lúta að fjárhagslegri stöðu sjóðsins út frá öryggi innstæðueigenda. Þá hefði stofnunin ekki heldur sett fram tillögur gagnvart TIF til að styrkja fjárhagsstöðu sjóðsins eða eftirlit með honum. Viðskiptaráðherra tók fram að þó væri í þessu sambandi rétt að geta um efni ræðu forstjóra Fjármálaeftirlitsins á síðasta ársfundi eftirlitsins 3. nóvember 2004, sbr. nánar um efni ræðunnar í kafla 17.6. [143]

Aðspurður um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með TIF sagði Jónas Fr. Jónsson, forstjóri eftirlitsins, í skýrslu sinni hjá rannsóknarnefndinni að það hefði verið rækt með því að fylgjast með ársreikningum sjóðsins, fundargerðum stjórnar, sérstaklega ársfundargerðum. Ekki hefði verið farið í vettvangsathugun hjá sjóðnum. Af hálfu rannsóknarnefndarinnar var vakin athygli á því að engin gögn hefðu komið fram um greiningu eða mat á hugsanlegri áhættu ríkisins vegna þeirra skuldbindinga sem hlóðust upp hjá TIF frá því innlánasöfnun íslensku bankanna hófst erlendis og fram að falli þeirra í október 2008, sbr. fyrri umfjöllun hér að framan. Jónas svaraði því til að það verk hefði átt að vera hluti af hinu kerfislega eftirliti með fjármálastöðugleika og kerfinu í heild sinni. Þar hafi þurft að „greina [...] þær mögulegu áhættur og viðbrögð [...] stoðkerfisins við því hvernig viðskiptalífið er að þróast í samræmi við þá lagaumgjörð sem viðskiptalífinu eru búnar," sagði Jónas við það tækifæri. Hann vakti jafnframt athygli á því að samkvæmt lögum um tryggingarsjóðinn hefði stjórn sjóðsins átt á tveggja ára fresti, eða oftar ef ástæða þætti til, að gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins.[144]

Eins og rakið er á öðrum stöðum í þessari skýrslu komu starfsmenn Fjármálaeftirlitsins með ýmsum hætti að málefnum TIF þegar fjallað var um stöðu

142. Sjá http://www.norges-bank.no/templates/article_70854.aspx.
143. Alþt. 2004–2005, A-deild, bls. 2984–2985.
144. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 24 og 25.

íslensku bankanna. Bæði á samstarfsvettangi innlendra stjórnvalda og einnig í samskiptum við systurstofnanir FME erlendis. Fulltrúi úr röðum starfsmanna eftirlitsins átti m.a. sæti í þeirri nefnd sem viðskiptaráðherra skipaði vorið 2007 til að endurskoða lög um TIF. Á vettvangi TIF sjást einnig dæmi um að beinlínis hafi verið vitnað til þess, t.d. gagnvart erlendum aðilum, að Fjármálaeftirlitið hefði eftirlit með sjóðnum.[145]

Fjármálaeftirlitið fékk líka vitneskju um áform bankanna um stofnun útibúa bankanna erlendis og um áform þeirra að hefja töku innlána þar. Af því tilefni sendi stofnunin, eins og það er orðað í 3. mgr. 36. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, „staðfestingu til lögbærra yfirvalda gistiríkis á að fyrirhuguð starfsemi [væri] í samræmi við starfsleyfi fyrirtækisins. Jafnframt [skyldi] Fjármálaeftirlitið senda lögbærum yfirvöldum gistiríkis upplýsingar um eigið fé fyrirtækisins, gjaldfærni, tryggingar innlána og bótakerfi sem verndar viðskiptavini útibúsins." Við athugun á þeim tilkynningum sem Fjármálaeftirlitið sendi af þessu tilefni verður ekki annað séð en að sá texti sem notaður var í bréfum þess til hinna erlendu fjármálaeftirlita hafi að jafnaði verið samhljóða um aðild viðkomandi banka að TIF og stöðu sjóðsins, sjá texta úr bréfi stofnunarinnar til Financial Services Authority í Bretlandi (FSA), dags. 6. júní 2007, hér til hliðar.

„Landsbanki Islands hf. is a member of the Icelandic Deposit Guarantees and Investor Compensation Scheme that is intended to guarantee a minimum level of protection to depositors in commercial banks and savings banks, and to customers of companies engaging in securities trading pursuant to law, in the event of difficulties of a given company in meeting its obligations to its customers. The scheme is based on the EC Directives on the matter."

Úr bréfi Fjármálaeftirlitsins til FSA, dags. 6. júní 2007.

17.15 Öryggissjóðir banka og sparisjóða

Í 19. gr. laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, er opnuð leið fyrir íslenska banka og sparisjóði til að stofna sjálfseignarstofnanir, öryggissjóði, sem allir viðskiptabankar eða allir sparisjóðir skulu vera aðilar að í því skyni að tryggja hagsmuni viðskiptamanna og fjárhagslegt öryggi viðskiptabanka eða sparisjóða. Af hálfu bankanna hafði þessi heimild ekki verið nýtt fram að falli stóru bankanna í október 2008. Í tilviki sparisjóðanna var farin sú leið þegar Tryggingarsjóður sparisjóða rann inn í TIF í samræmi við lög nr. 98/1999 að svonefnd „lánadeild" tryggingarsjóðsins starfaði áfram á grundvelli 19. gr. laga nr. 96/1999. Í árslok 2008 var bókfært eigið fé Tryggingarsjóðs sparisjóða 404,3 milljónir kr. en var 398 milljónir kr. í árslok 2007.

Fram kemur í 19. gr. laga nr. 98/1999 að þessum öryggissjóðum sé ætlað að tryggja hagsmuni viðskiptamanna og í því skyni fjárhagslegt öryggi viðskiptabanka eða sparisjóðs. Þannig geti öryggissjóður veitt lán eða yfirtekið vissar eignir, gengið í ábyrgðir, bætt sérstakt tap og kostnað sem viðskiptabanki eða sparisjóður verður fyrir og veitt viðskiptabönkum eða sparisjóðum stuðning að öðru leyti á hvern þann hátt sem stjórnir sjóðanna ákveða í samræmi við ákvæði laga þessara og samþykkta sjóðsins. Í þessu skyni er öryggissjóði heimilt að láta rannsaka rekstur og efnahag viðskiptabanka eða sparisjóðs. Í samþykktum skal setja nánari reglur um starfsemina, svo og um tekjur og lánveitingar. Þá er öryggissjóði enn fremur heimilt að veita viðskiptabanka eða sparisjóði víkjandi lán í því skyni að efla eiginfjárstöðu hans. Stjórn sjóðsins getur sett skilyrði fyrir veitingu víkjandi láns. Henni er heimilt að láta rannsaka rekstur og efnahag viðskiptabanka eða sparisjóðs sem veitt er

145. Sjá t.d. tölvubréf framkvæmdastjóra TIF til starfsmanns hollenska tryggingarsjóðsins, dags. 19. ágúst 2008. Þar kom fram að Fjármálaeftirlitið hefði eftirlit með sjóðnum og stofnunin hefði aldrei gert athugasemdir við rekstur sjóðsins eða stærð eigna sjóðsins til þess að mæta tjóni innstæðueigenda.

víkjandi lán. Getur stjórnin í því sambandi krafist nauðsynlegra upplýsinga frá hlutaðeigandi viðskiptabanka eða sparisjóði. Aðalfundur fer með æðsta vald í málefnum öryggissjóðs.

17.16 Tryggingarsjóðurinn leitar eftir stuðningsyfirlýsingu íslenska ríkisins

Í kjölfar þess að íslenska ríkið lýsti yfir áformum um að kaupa 75% af hlutafé í Glitni banka hf. að morgni 29. september 2008 gætti vaxandi óróa með innlán í íslensku bönkunum. Formaður stjórnar TIF leitaði þá eftir því að af hálfu ríkisstjórnar Íslands væri gefin út yfirlýsing um stöðu innlána í bönkunum og stuðning við TIF. Klukkan 9:18 að morgni 29. september 2008 sendi Áslaug Árnadóttir, formaður stjórnar TIF, tölvubréf til Ingimundar Friðrikssonar, seðlabankastjóra, Baldurs Guðlaugssonar, ráðuneytisstjóra í fjármálaráðuneytinu, og Bolla Þórs Bollasonar, ráðuneytisstjóra í forsætisráðuneytinu, sbr. tilvitnun hér til hliðar.

Þau þrjú mismunandi drög að hugsanlegri yfirlýsingu sem fylgdu bréfi Áslaugar voru öll sett fram undir fyrirsögninni: „Innlán í íslenskum bönkum eru örugg“. Drögin hljóðuðu svo:

„A: Ríkisstjórn Íslands hefur ákveðið að ábyrgjast öll innlán í öllum íslenskum viðskiptabönkum, sparisjóðum og útibúum þessara aðila á Íslandi og erlendis.

B: Ríkisstjórn Íslands hefur ákveðið að ábyrgjast öll innlán í öllum íslenskum viðskiptabönkum, sparisjóðum og útibúum þessara aðila á Íslandi og erlendis.
Ábyrgð þessi gildir á meðan órói er á fjármálamörkuðum.
Samkvæmt lögum nr. 98/1999 skal Tryggingarsjóð[ur]i innstæðueigenda og fjárfesta greiða viðskiptavini aðildarfyrirtækis andvirði innstæðu hans við greiðsluþrot eða gjaldþrot aðildarfyrirtækis sjóðsins. Aðildarfyrirtæki sjóðsins eru allir íslenskir viðskiptabankar og sparisjóðir. Yfirlýsing þessi felur í sér að ríkisstjórn Íslands ábyrgist að Tryggingarsjóðurinn geti staðið við þær skyldur sínar.

C: Samkvæmt lögum nr. 98/1999 skal Tryggingarsjóð[ur]i innstæðueigenda og fjárfesta greiða viðskiptavini aðildarfyrirtækis andvirði innstæðu hans við greiðsluþrot eða gjaldþrot aðildarfyrirtækis sjóðsins. Aðildarfyrirtæki sjóðsins eru allir íslenskir viðskiptabankar og sparisjóðir. Yfirlýsing þessi felur í sér að ríkisstjórn Íslands ábyrgist að Tryggingarsjóðurinn geti staðið við þær skyldur sínar.“

Rannsóknarnefndin telur rétt að rekja samskiptin sem urðu milli Áslaugar og framangreindra viðtakenda tölvubréfs hennar í kjölfarið á sendingu þess og þeim tilvitnuðu drögum að yfirlýsingum sem því fylgdu.[146] Baldur svaraði tölvubréfi Áslaugar kl. 9:34 og sendi afrit á Ingimund og Bolla. Svar Baldurs er birt hér til hliðar. Bolli svaraði fyrir sitt leyti með tölvubréfi til Baldurs kl. 9:44 og sendi afrit til Áslaugar og Ingimundar, sbr. einnig tilvitnun hér til hliðar.

„Meðfylgjandi eru þrjár útgáfur af yfirlýsingu vegna Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Nauðsynlegt er fyrir Tryggingarsjóðinn að geta svarað spurningum og gefið skýr svör strax, sem komi í veg fyrir run á bankana. Því er óskað eftir viðbrögðum sem allra fyrst. GSM hjá mér er [...].“

Tölvubréf Áslaugar Árnadóttur (sjá meginmál um viðtakendur), dags. 29. september 2008 kl. 9:18.

„Að mínum dómi kemur ekki til greina að gefa út neins konar yfirlýsingu sem felur í sér að ríkissjóður ábyrgist öll innlán í erlendum útibúum íslenskra banka. Það þarf að skoða inntak hugsanlegra yfirlýsinga betur.“

Svar Baldurs Guðlaugssonar við tölvubréfi Áslaugar Árnadóttur, dags. 29. september 2008.

„Sammála Baldri.“

Svar Bolla Þórs Bollasonar við tölvubréfi Áslaugar Árnadóttur, dags. 29. september 2008.

146. Til einföldunar er í öllum tilvikum vísað til svara viðtakenda bréfsins sem svara við bréfi Áslaugar enda fóru samskiptin fram af því tilefni og á grundvelli upphaflegs erindis Áslaugar til viðtakendanna.

Áslaug svaraði með tölvubréfi kl. 9:45 og sendi afrit á Bolla og Ingimund:

„Það gengur alls ekki upp að takmarka yfirlýsinguna við innlendar innstæður, bæði fer það gegn EES-samningnum og skapar mikla hættu á run á innstæður Landsbankans í London og Hollandi og væntanlega Kaupþings erlendis líka. Slíkt run á Icesave mundi ríða Landsbankanum að fullu. Ef ekki er vilji til þess að ganga svona langt er mögulegt að takmarka ábyrgðina við ákveðna fjárhæð allra innstæðna sem miðaðist við lágmarkið, en 20.887 evrur eru í dag 2.945.067 eða 5 eða 8 m.kr. eins og rætt hefur verið um. En eins og einnig hefur verið rætt í fjármálastöðugleikanefndinni gæti slík yfirlýsing haft þau áhrif að run yrði og gæti slíkt haft verri fjárhagslegar afleiðingar fyrir ríkissjóð en slík ábyrgðaryfirlýsing.

Það er mikilvægt að ákvörðun verði tekin um þetta sem allra fyrst."

Áslaug skrifaði til Bolla kl. 10:26 og sendi afrit til Baldurs, Ingimundar, Jónínu S. Lárusdóttur, ráðuneytisstjóra í viðskiptaráðuneytinu, og Jóns Þórs Sturlusonar, aðstoðarmanns viðskiptaráðherra:

„Þessi yfirlýsing er byggð á lögunum eins og þau eru í dag. Tryggingarsjóður innstæðueigenda hefur ákveðnar skyldur til að upplýsa innlánseigendur. Því hefur sjóðurinn í hyggju að birta þessa yfirlýsingu komi engin yfirlýsing frá ríkisstjórninni.

Við höfum fengið mikið af fyrirspurnum síðustu tvær vikur og pressan eykst mjög við fréttir dagsins. Það er óvíst hvaða afleiðingar yfirlýsing eins og þessi hefði, það er allt eins víst að hún rói fólk ekki mikið og að run verði á bankana, amk þannig að menn fari að dreifa innstæðum sínum, sem eykur aftur skuldbindingar ríkisins.

Það er rétt að árétta að samkvæmt lögunum er í raun ekki þak á innstæðutryggingum, heldur geta innstæðueigendur fengið allar innstæður greiddar á meðan sjóðurinn hefur bolmagn til, 20.887 evrur eru aðeins lágmark."

Tölvubréfi Áslaugar fylgdu drög að yfirlýsingu sem vitnað er til hér til hliðar. Áslaug sendi síðan Bolla á ný tölvubréf kl. 16:16 og afrit til Baldurs og Ingimundar. Í því sagði:

„Eftir samtöl dagsins sendi ég ykkur þennan texta til athugunar. Fyrstu tvær málsgreinarnar eru samhljóða því sem ég sendi áðan, en síðan er búið að bæta þriðju málsgreininni við þar sem segir að ríkisstjórnin ábyrgist að Tryggingarsjóðurinn geti staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt lögunum. Þarna höldum við okkur við lágmarksfjárhæðina í lögunum en lýsum yfir því að ríkið muni ábyrgjast að sjóðurinn geti greitt út samkvæmt því. Það er e.t.v. ekki ástæða eins og staðan er núna til að senda frá sér slíka fréttatilkynningu á Íslandi, en ég tel mjög mikilvægt að Tryggingarsjóðurinn hafi slíka tilkynningu og geti sent hana strax ef/þegar vísbendingar berast um að úttektir hafi aukist hjá íslenskum bönkum, sérstaklega erlendis."

„Innlán í íslenskum bönkum eru örugg.
Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta starfar samkvæmt lögum nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Markmið þeirra laga er m.a. að veita viðskiptavinum viðskiptabanka og sparisjóða lágmarksvernd í tengslum við greiðsluerfiðleika þeirra með því að greiða viðskiptavinum andvirði innstæðna eins og nánar er kveðið á um í lögunum.
Samkvæmt lögunum ber Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta að greiða viðskiptavini aðildarfyrirtækis andvirði innstæðu hans. Þegar eignir hrökkva ekki fyrir greiðslu krafna skal skipta greiðslum milli kröfuhafa þannig að krafa hvers þeirra allt að 20.887 evrum, sem jafngildir u.þ.b. 2,9 millj. kr. sé greidd að fullu, en það sem umfram er skal bætt hlutfallslega eftir því sem eignir innstæðudeildar hrökkva til."

Drög að yfirlýsingu vegna TIF, sbr. tölvubréf Áslaugar Árnadóttur (sjá meginmál um viðtakendur), dags. 29. september 2008 kl. 10:26.

Málsgreinin sem Áslaug hafði bætt við fyrri drög að yfirlýsingu, sem fylgdi tölvubréfi hennar frá 10:26 sama dag og vitnað er til hér til hliðar, hljóðaði svo:

> „Ríkisstjórn Íslands ábyrgist að Tryggingarsjóður geti staðið við þessar skuldbindingar sínar. Ríkisábyrgðin nær til allra viðskiptabanka, sparisjóða og útibúa þessara aðila á Íslandi og erlendis."

Baldur skrifaði Áslaugu tölvubréf kl. 16:54 og sendi afrit til Bolla, Ingimundar og Jónínu. Í upphafi bréfsins veltir Baldur því fyrir sér hvort hægt sé að greina á milli innlendra innstæðna og innstæðna í erlendum útibúum íslensku bankanna, sjá úr bréfinu hér til hliðar, og hann heldur áfram:

„Ég hef verið að velta því fyrir mér að undanförnu hvort og þá með hvaða hætti ríkið gæti greint á milli innlendra innstæða og innstæða í erlendum útibúum íslenskra banka ef til þess kæmi að stjórnvöld þyrftu að lýsa því yfir með formlegum hætti að hvaða marki ríkið ábyrgist innlán og teldu sig þurfa að skapa ró hjá innlendum innstæðueigendum. Ég er þá ekki að tala um munnlegar yfirlýsingar einstakra ráðherra sem kunna að telja rétt að láta orð falla um að þeir álíti að innlán einhvers banka eða allra íslensku bankanna séu örugg eða trygg (ekki tryggð), heldur formlegar yfirlýsingar um ábyrgð ríkisins á innstæðum.
[...]"

Upphaf tölvubréfs Baldurs Guðlaugssonar, dags. 29. september 2008 kl. 16:54.

> „Við þekkjum tilskipun ESB um innlánatryggingakerfi og þær skuldbindingar sem hún fellir á aðildarríkin og lögin um innstæðutryggingar.
>
> Ef sú stefna væri tekin að stjórnvöld ætluðu ekki að takast á hendur frekari skuldbindingar en þær að Tryggingasjóður innstæðueigenda gæti staðið við lágmarksvernd samkvæmt tilskipuninni og lögunum, þá væri það tæknilega ekki flókið í framsetningu. Ef það er hins vegar metið svo þegar kallið kemur að ríkið verði að ganga lengra og lýsa yfir því að það muni takast á hendur víðtækari ábyrgð en af lágmarksverndinni leiðir vandast málið. Innstæður í erlendum útibúum íslensku bankanna eru risavaxnar og þar af leiðandi skuldbindingar Tryggingasjóðs, þótt aðeins sé miðað við lágmarksverndina. Mér vitanlega hefur hvergi verið gefið til kynna að Tryggingasjóður eða ríkið muni tryggja innstæður umfram lágmarkið.
>
> Álitaefnið er þá þetta: Ef íslenska ríkið ákveður að tryggja innstæður í íslenskum bönkum umfram lágmarksverndina, er ríkinu þá skylt að láta það sama ganga yfir innstæður í erlendum útibúum íslensku bankanna? Það mundi þá væntanlega auka skuldbindingar íslenska ríkisins um einhverja hundruði milljarða íslenskra króna. Varla vilja menn það.
>
> Það sem ég hef staðnæmst við er það eigi að vera hægt að skilja á milli þeirra skuldbindinga sem ríkið hefur tekist á hendur samkvæmt tilskipuninni og lögunum um innstæðutryggingar sem samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar ná jafnframt til innstæða í útibúum og þess sem ríkið kunni að vilja gera því til viðbótar."

Baldur fjallar síðan nánar um efni tilskipunarinnar, sjá tilvitnun til hliðar, og heldur svo áfram:

„Samkvæmt tilskipuninni eiga innstæðueigendur í útibúum að njóta sama tryggingakerfis og innlánatryggingakerfin sem eru stofnsett og viðurkennd af stjórnvöldum skulu ná til innstæðueigenda í útibúum. Þá segir að tilskipunin geti ekki gert aðildarríkin eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmálana í þessari tilskipun."

Úr tölvubréfi Baldurs Guðlaugssonar, dags. 29. september 2008 kl. 16:54.

> „Ísland hefur komið upp tryggingakerfi (Tryggingasjóði innstæðueigenda) sem nær til innstæðueigenda í útibúum. Ef áhöld eru um að Tryggingasjóður geti staðið við greiðslu lágmarksverndarinnar og ríkið lýsir því yfir að það muni veita eða ábyrgjast lán til Tryggingasjóðsins sem gerir honum kleift að standa við greiðslu lágmarksverndarinnar er ríkið þar með örugglega að tryggja að innstæðueigendur fái bætur í samræmi við skilmálana í tilskipuninni. Þótt ríkið tæki jafnframt ákvörðun um að veita eigendum innistæða hér á landi víðtækari vernd

(e.t.v. tímabundið) verður ekki í fljótu bragði séð að með því væri brotinn réttur á öðrum. Framsetning á þessari tilkynningu um viðbótarábyrgð ríkisins gæti þó skipt miklu, ef einhver eftirmál yrðu. T.d. væri áreiðanlega hyggilegt að viðbótartryggingin yrði ekki felld inn í innlánatryggingakerfið sem Ísland hefur komið upp og yrði því ekki í formi tryggingar á viðbótargreiðslum Tryggingasjóðs innstæðueigenda til innlendra innstæðueigenda, heldur yrði þessi trygging aðgreind frá hinni (þótt Tryggingasjóði yrði síðan í praksis falið að annast afgreiðslu og uppgjör ef á reyndi).“

Að kvöldi sama dag, 29. september 2008, kl. 22:02 sendi Áslaug Baldri tölvubréf og afrit á Bolla, Ingimund og Jónínu. Í bréfinu tók Áslaug undir með Baldri varðandi það sjónarmið að aldrei hefði verið lofað meiri greiðslum úr TIF en lög kvæðu á um. Hún minnti hins vegar á að lög nr. 98/1999 kvæðu á um ábyrgð TIF á öllum innstæðum. Það væri aðeins ef eignir hrykkju ekki til sem 20.887 evru lágmarkið gilti. Hún taldi það myndi styrkja stöðu TIF mjög ef ríkisstjórnin lýsti því yfir að „ríkið mundi tryggja að sjóðurinn gæti staðið við skuldbindingar sínar“, eins og það var orðað hjá Áslaugu, enda hefði það verið dregið í efa af stjórnvöldum í Bretlandi, Sviþjóð og Hollandi. Varðandi það að gera upp á milli innlendra og erlendra innstæðna taldi Áslaug það ekki koma til greina af þremur ástæðum. Slíkt væri nær óframkvæmanlegt. Einnig ættu fjölmargir íslenskir ríkisborgarar lögheimili erlendis og reikninga hjá íslenskum bönkum bæði heima og erlendis. Loks hefði það mjög slæmar afleiðingar fyrir íslensku bankana, sem hefðu nógu slæma „orðsporsáhættu“ fyrir. Í beinu framhaldi komu fram hjá Áslaugu þau sjónarmið sem vitnað er til hér til hliðar.

„Hvað varðar það að gera upp á milli innlendra og erlendra innstæðna tel ég það ekki koma til greina af þremur ástæðum. Í fyrsta lagi væri slíkt nær óframkvæmanlegt. Hvernig á að greina á milli innlendra og erlendra innstæðna, ræður þar ríkisfang, lögheimili eða landfræðileg lega útibús? Hvernig fer þá með íslenska ríkisborgara sem eiga innstæður í útibúum íslenskra banka erlendis og erlenda ríkisborgara sem eiga innstæður í íslenskum bönkum. Þá eru fjölmargir íslenskir ríkisborgarar sem eiga lögheimili erlendis og eru með reikninga bæði í útibúum hér heima og í íslenskum bönkum erlendis. Þá tel ég einnig að slík yfirlýsing gæti haft mjög slæmar afleiðingar fyrir íslensku bankana sem stunda innlán í stórum stíl erlendis. Orðsporsáhætta þeirra er nógu slæm eins og staðan er í dag, svo að þessu verði ekki bætt þar ofaná.“

Áslaug Árnadóttir í tölvubréfi til Baldurs Guðlaugssonar o.fl., 29. september 2008 kl. 22:02.

Baldur svaraði Áslaugu kl. 10:28 daginn eftir, 30. september 2008, og sendi afrit á þá sem fengu afrit af bréfi Áslaugar. Svar hans kemur fram hér til hliðar á síðunni. Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu, skrifaði Baldri kl. 10:37 og sendi afrit á Áslaugu, Ingimund og Jónínu:

„Við höfum auðvitað nokkurt svigrúm í þessu hvað sem líður EES tilskipununum. Ég tel rétt að bíða með allar slíkar yfirlýsingar þar til við hreinlega verðum að birta þær. Það kann reyndar að vera skammt undan ef hremmingarnar halda áfram, sbr. downgrade hjá S&P og yfirvofandi sama hjá Fitch. Við þurfum því að vera á tánum.“

„Það er ágætt að mismunandi sjónarmið liggi fyrir. Í þessum efnum er enginn kostur góður. Ég sé ekki ástæðu til að halda rökræðum áfram í þessu formi, en að mínu mati er bæði framkvæmdalega og lagalega gerlegt að gera mun á innstæðum í bönkum hér á landi og í erlendum útibúum íslenskra banka, ef til þess kemur að ríkið vilji lýsa yfir að það tryggi innstæður umfram lágmarksverndina. Ákvörðun um þá leið sem farin verður, verður að byggja á köldu mati á hagsmunum þjóðarinnar í bráð og lengd.“

Baldur Guðlaugsson í tölvubréfi til Áslaugar Árnadóttur o.fl., dags. 30. september 2008 kl. 10:28.

Þessum bréfaskiptum formanns stjórnar TIF og fulltrúa í samráðshópi stjórnvalda lauk með tölvubréfi sem formaðurinn, Áslaug Árnadóttir, sendi til Bolla og afrit til Baldurs, Ingimundar, Jónínu og einnig til forstjóra Fjármálaeftirlitsins, Jónasar Fr. Jónssonar, kl. 10:57 30. september 2008:

„Ég er sammála Bolla, við þurfum að vera á tánum. Þessar rökræður sýna að full ástæða er til að ræða þetta mál þar til niðurstaða hefur fengist. Svona yfirlýsing þarf að vera tilbúin, þar sem að um getur verið að ræða mínútu spursmál ef upp kemur sú staða að run hefjist á bankana.

Burt séð frá brotum á EES-samningnum og hugsanlegri skaðabótaskyldu sem kynni að skapast af slíkum brotum legg ég áherslu á að yfirlýsing um að íslenska ríkið ætli að mismuna innlendum og erlend-

um aðilum myndi skapa hættu á runi á Landsbankann og Kaupþing erlendis. Lausafjárstaða Landsbankans er góð í dag, en það er einungis vegna þess að þeir eru með gríðarleg innlán erlendis. Ef run kæmi á erlendar innstæður Landsbankans gæti það haft alvarleg áhrif á lausafjárstöðu hans sem getur haft afleiðingar fyrir ríkissjóð. Það þarf að taka það með inn í reikninginn.

Ég er sammála því að það er ekki æskilegt að íslenskir bankar skuldbindi ríkið með því að vera með mikil innlán í útibúum erlendis, en það er staðan nú sem vinna þarf út frá. Verið er að vinna að því að koma útibúunum með hæstu innlánin í dótturfélag og léttir þá strax á þessari ábyrgð, en þangað til tel ég að við þurfum að stíga mjög varlega til jarðar og ekki gera neitt sem eykur hættuna á að erlendir viðskiptavinir taki út innstæður sínar í íslenskum bönkum."

„ Svona yfirlýsing þarf að vera tilbúin, þar sem að um getur verið að ræða mínútu spursmál ef upp kemur sú staða að run hefjist á bankana. [...] Verið er að vinna að því að koma útibúunum með hæstu innlánin í dótturfélag og léttir þá strax á þessari ábyrgð, en þangað til tel ég að við þurfum að stíga mjög varlega til jarðar og ekki gera neitt sem eykur hættuna á að erlendir viðskiptavinir taki út innstæður sínar í íslenskum bönkum."

Úr tölvubréfi Áslaugar Árnadóttur til Bolla Þórs Bollasonar o.fl. 30. september 2008 kl. 10:57.

Á vettvangi stjórnar TIF verður ekki séð af fundargerðum að rætt hafi verið um hugsanlega ábyrgð íslenska ríkisins á skuldbindingum sjóðsins eða lánum sem hann tæki fyrr en á fundi stjórnarinnar 1. október 2008. Í fundargerð þess fundar er bókað:

„Rætt um vanda þess fyrir TIF að ekki er kveðið á um ríkisábyrgð lána sjóðsins í lögum um sjóðinn né í reglugerð. ÁÁ (Áslaug Árnadóttir) sagði að TIF hefði óskað eftir því við fjármálaráðuneytið að skýr svör fengjust hvað þetta varðar en enn hefur ekkert svar borist. Samþykkt var að óska eftir því við forsætisráðuneytið að skýrt verði hvernig TIF á að standa við skuldbindingar sínar skv. lögum ef eignir hans hrökkva ekki til. Í þessu sambandi var ákveðið að sjóðurinn ætti ekki frumkvæði að fjölmiðlaumfjöllun fyrr en ríkisábyrgðarmálin væru orðin ljós."

Í samræmi við ákvörðun stjórnar TIF sendi formaður stjórnarinnar forsætisráðherra svohljóðandi bréf, dags. 1. október 2008, og afrit til viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra:

„Stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta samþykkti á fundi sínum í dag að beina því til forsætisráðherra að skýrt verði með hvaða hætti Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta verði gert kleift að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt lögum nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, ef eignir sjóðsins hrökkva ekki til að inna af hendi þær greiðslur sem lög kveða á um."

Tryggingarsjóðnum barst ekki svar frá forsætisráðherra. Hinn 9. október 2008 samþykkti stjórn sjóðsins að leita á ný eftir afstöðu. Formaður stjórnarinnar sendi forsætisráðherra bréf af því tilefni, dagsett sama dag. Meginefni bréfsins var þetta:

„TIF er sjálfseignarstofnun sem hefur lögbundnu hlutverki að gegna samkvæmt lögum nr. 98/1999. Í ljósi yfirlýsinga yðar og ríkisstjórnarinnar undanfarna daga, er stjórn TIF hins vegar ekki að fullu ljóst til hvers stjórnvöld ætlast af TIF og hvort TIF sé stætt á því, með

hliðsjón af ákvæðum laga, að standa við þær skuldbindingar sem lagðar hafa verið á TIF í áðurgreindum yfirlýsingum.

Með hagsmuni innstæðueigenda að leiðarljósi telur stjórn TIF að frekari skýringa af yðar hálfu sé þörf. Veltir stjórn TIF því meðal annars fyrir sér á hvern hátt ríkissjóður muni styðja TIF við öflun nægjanlegs fjár [hér var í neðanmálsgrein vísað til yfirlýsingar forsætisráðherra frá 8. október 2008, sbr. nánar í kafla 17.17.5], á hvern hátt þér hafið séð fyrir yður framkvæmd þess þegar tryggðar eru að fullu innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparisjóðum og útibúum þeirra hér á landi [hér var í neðanmálsgrein vísað til yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar frá 6. október 2008, sbr. nánar í kafla 17.17.5] og á hvern hátt sú yfirlýsing, um að innstæðueigendur erlendra útibúa íslenskra banka njóti ekki áðurgreindrar verndar, samræmist lögum nr. 98/1999 og þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands.

Í ljósi áðurgreinds er þess óskað að þér skýrið með ítarlegri hætti þær yfirlýsingar sem gefnar hafa verið, þannig að unnt sé að leysa þau álitamál sem uppi eru og gefa innstæðueigendum skýr svör. Aukinheldur óskar stjórn TIF þess og væntir að traustu samstarfi og samráði verði fenginn farvegur án tafar á milli TIF og forsætisráðuneytis vegna fyrirsjáanlegra útgreiðslna úr TIF.“[147]

Gögn sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhent benda ekki til þess að bréfi þessu hafi sérstaklega verið svarað af hálfu forsætisráðherra. Fyrir rannsóknarnefndinni lét Geir H. Haarde, forsætisráðherra, í ljós eftirfarandi skoðun á ofangreindum bréfum sem honum voru send:

„[R]eyndar var svolítið skrýtið í októberbyrjun, þá var maður að fá, stíluð á mig og samrit á aðra ráðherra, bréf frá forstöðu-, eða formanni stjórnar Tryggingarsjóðsins – sem er undirmaður í viðskiptaráðuneytinu, að vísu skrifstofustjóri og staðgengill ráðuneytisstjórans – er að skrifa forsætisráðherranum svona hálfgert skammarbréf, heimta svör og hvort það eigi ekki að standa við sínar skuldbindingar og svona. Þetta er ankannalegt.“[148]

„[Formaður stjórnar TIF] er að skrifa forsætisráðherranum svona hálfgert skammarbréf, heimta svör og hvort það eigi ekki að standa við sínar skuldbindingar og svona. Þetta er ankannalegt.“

Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 59.

17.17 Svör við fyrirspurnum erlendra stjórnvalda varðandi TIF og stöðu ríkisins gagnvart sjóðnum

17.17.1 Inngangur

Síðsumars 2008 tóku íslenskum stjórnvöldum að berast fyrirspurnir frá breskum og hollenskum yfirvöldum sem lutu sérstaklega að málefnum TIF vegna innlána sem Landsbankinn hafði safnað í Bretlandi og Hollandi gegnum Icesave reikningana. Fyrirspurnirnar lutu m.a. að því að afla almennra upplýsinga um íslenska löggjöf og reglusetningu að þessu leyti, einkum varðandi skipulag, fjárhagsstöðu og samsetningu sjóðsins. Meginþungi fyrirspurnanna laut hins vegar efnislega að því hvort og þá hvaða aðgerða mætti vænta af hálfu íslenska ríkisins í því tilviki ef greiðsluskylda sjóðsins yrði virk, og þá

147. Bréf Áslaugar Árnadóttur, stjórnarformanns TIF, til Geirs H. Haarde, forsætisráðherra, dags. 9. október 2008.
148. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 59.

annars vegar hvað löggjöf um sjóðinn fæli í sér um það og hins vegar hvort og þá hvaða sjálfstæðu viðbragða væri að vænta frá íslenskum yfirvöldum, óháð lagafyrirmælum, ef þetta gerðist. Rannsóknarnefndin telur rétt að rekja þessi samskipti íslenskra yfirvalda við bresk og hollensk yfirvöld í tímaröð með tilliti til þeirra atriða sem hér voru dregin fram.

17.17.2 Samskipti við bresk yfirvöld

Hinn 30. júlí 2008 bárust íslenskum stjórnvöldum skilaboð um að Clive Maxwell, yfirmaður á sviði fjármálastöðugleika („Director of Financial Stability") í breska fjármálaráðuneytinu, vildi ná tali af ráðuneytisstjórum fjármála- og viðskiptaráðuneytanna hér á landi. Daginn eftir ræddi hann síðan bæði við Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins, og Áslaugu Árnadóttur, sem þá var settur ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins. Samkvæmt frásögn viðskiptaráðuneytisins lýsti hann áhyggjum sínum af íslenskum efnahag og því hvernig færi fyrir breskum innstæðueigendum Icesave ef Landsbankinn lenti í vandræðum með skuldbindingar sínar. Sama dag, 31. júlí 2008, komu til Íslands fulltrúar frá breska fjármálaeftirlitinu, FSA, og var tilgangur ferðarinnar samkvæmt upplýsingum frá viðskiptaráðuneytinu aðallega að vinna að því að Landsbankinn færði Icesave reikninga sína úr útibúi og í dótturfélag. Formaður stjórnar TIF, Áslaug Árnadóttir, átti þennan dag fund með þessum fulltrúum FSA og þar kom fram að bresk stjórnvöld legðu áherslu á að íslensk stjórnvöld gæfu þeim vissu fyrir að íslenska ríkið myndi veita TIF lán ef sjóðurinn þyrfti á því að halda. Í gögnum sem viðskiptaráðuneytið hefur afhent nefndinni um þennan fund kemur fram að FSA hafi verið svarað á þá leið að engin ákvörðun hafi verið tekin um slíkt en fulltrúar FSA hafi bent á að líta mætti svo á að á Íslandi hvíldu þjóðréttarlegar skuldbindingar á grundvelli EES-samningsins til að tryggja innstæðueigendum íslenskra banka og útibúa þeirra þá lágmarkstryggingavernd sem kveðið væri á um í tilskipun ESB um innstæðutryggingar.[149]

Rétt er að skjóta því hér inn í að samráðshópur þriggja ráðuneyta, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands, sbr. nánar í kafla 17.10.2 hér að framan, fundaði í hádeginu 31. júlí eða sama dag og fulltrúar FSA voru hér. Á þeim fundi voru bæði forstjóri Fjármálaeftirlitsins, Jónas Fr. Jónsson, og Áslaug Árnadóttir, þá settur ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu og formaður stjórnar TIF. Þetta var jafnframt síðasti fundurinn sem Áslaug sótti í samráðshópnum því 1. ágúst 2008 kom Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu, til starfa á ný að loknu leyfi og tók sæti í samráðshópnum. Samkvæmt drögum að fundargerð frá þessum fundi samráðshópsins var þar m.a. sagt frá framangreindri heimsókn fulltrúa FSA til Íslands. Rætt var um það sem nefnd voru skilaboð FSA og viðbúnaður tryggingarsjóðsins. Af drögum að fundargerð verður ráðið að þessi skilaboð hafi einkum lotið að mögulegri yfirfærslu innlána Landsbankans í Bretlandi frá útibúi yfir í dótturfélag og takmarkanir á innlánasöfnun bankans. Fram kemur í drögum að fundargerð að bresk stjórnvöld teldu sig ekki vita nóg um íslenska tryggingarsjóðinn, mögulega fjármögnun hans, útgreiðsluferli o.fl. Ekki kemur fram

149. Um upplýsingar um atburði þessa daga og viðræður við bresk stjórnvöld, sjá: „Um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta." Minnisblað lagt fram á fundi forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta í Stjórnarráðshúsinu mánudaginn 18. ágúst 2008. Sjá nánar um minnisblaðið í kafla 17.17.4.

að rætt hafi verið á fundi samráðshópsins um hugsanlega aðkomu ríkissjóðs að skuldbindingum TIF þótt rætt hafi verið um það sem nefnt var veikleikar sjóðsins. Áherslan var sem fyrr á að innlán Landsbankans í Bretlandi yrðu flutt yfir í dótturfélag. Um fundinn er nánar vísað til umfjöllunar í kafla 17.10.2.

Í kjölfar samtals Áslaugar Árnadóttur við Clive Maxwell sem getið var um hér að framan sendi hún honum upplýsingar um TIF með tölvubréfi, dags. 3. ágúst. Í því sagði m.a. varðandi ákvæði laga nr. 98/1999:

> „In paragraph 2 in Article 10 it is stated that should the total assets of the Fund prove insufficient, the Board of Directors can take out a loan in order to compensate losses suffered by claimants."[150]

Meðal gagna sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhent er einnig ódagsett skjal sem viðskiptaráðuneytið mun hafa komið á framfæri við breska viðskiptaráðuneytið um þetta leyti. Í því segir m.a. um sama atriði og fram kom í tölvubréfi Áslaugar:

> „If the total assets of the Fund prove insufficient, the Board of Directors may, if it sees compelling reasons to do so, take out a loan in order to compensate losses suffered by claimants."[151]

Báðar tilvitnanirnar vísa til ákvæðis 2. mgr. 10. gr. laga nr. 98/1999. Síðari tilvitnunin er orðrétt þýðing á heildarefni ákvæðisins og ítarlegri en hin fyrri að því leyti að þar er ekki einungis vísað til þess að stjórn sjóðsins geti tekið lán heldur einnig getið um hin matskennda þátt þeirrar heimildar að stjórnin telji „brýna ástæðu" til lántökunnar.

Viðskiptaráðuneytinu barst svar frá Clive Maxwell með bréfi, dags. 7. ágúst 2008. Í upphafi þess var vísað til tölvubréfsins frá 3. ágúst og þakkað fyrir nánari upplýsingar sem það hafi haft að geyma um TIF í kjölfar samtals þeirra Áslaugar 31. júlí 2008. Síðan sagði að breska fjármálaráðuneytið hefði kynnt sér upplýsingar og hefði fáeinar frekari fyrirspurnir sem hjálplegt væri að fá sjónarmið íslenska ráðuneytisins um. Í framhaldinu var í nokkrum setningum lýst skilningi breska ráðuneytisins á upplýsingum íslenska ráðuneytisins. Þar sagði m.a. í samhengi við umfjöllun um greiðslur úr TIF:

> „[…] If there is not enough to pay out the 1.7m krona per deposit there is then a discretion (but not a duty) for the directors to seek a loan. […]"[152]

Þarna vísar breska ráðuneytið efnislega til matskenndrar heimildar stjórnar TIF til lántöku samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laga nr. 98/1999, sem íslenska ráðuneytið hafði vísað til samkvæmt ofangreindu. Fyrstu tvær af sjö fyrirspurnum breska viðskiptaráðuneytisins lutu síðan að hinni matskenndu lántökuheimild. Þá tengdist fimmta fyrirspurnin umfjöllunarefninu hér einnig, sbr. nánar

150. Tölvubréf Áslaugar Árnadóttur, setts ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins, til Clive Maxwell, yfirmanns fjármálastöðugleika hjá breska fjármálaráðuneytinu, dags. 3. ágúst 2008.
151. Skjalið er ódagsett og ekki auðkennt að öðru leyti en því að það ber yfirskriftina „The Icelandic Depositors' and Investors' Guarantee Fund – Handling of claims. August 2008."
152. Bréf Clive Maxwell til Áslaugar Árnadóttur, dags. 7. ágúst 2008.

hér að neðan. Vitnað er til fyrstu spurningarinnar hér til hliðar en hinar tvær hljóðuðu svo:

„(2) Linked to question (1), what steps would be taken in the event that the Board of Directors was unable to take out a loan from the commercial markets to raise the necessary funding? In particular, I would be grateful if you could confirm that the Icelandic authorities would provide the necessary loan in such circumstances to ensure all claimants received their full entitlement up to the compensation limit of 20,887 euro.

(5) If we are right in our readings of the legislation would the Icelandic authorities ensure that the scheme is topped up so as to be able to make payouts of up to the minimum compensation limit of 20,887 euro per depositor?“[153]

Clive Maxwell ítrekaði bréf sitt með tölvubréfi til Áslaugar Árnadóttur, dags. 14. ágúst 2008, þar sem hann spurði hvort færi hefði gefist á að taka bréf hans til athugunar. Áslaug svaraði með tölvubréfi, dagsettu sama dag, þar sem sagði varðandi spurningar 1 og 2 úr bréfi Maxwell frá 7. ágúst 2008:

„[…] It is absolutely clear according to the law that the fund has to pay out claims up to 20.887 Euros and therefore the Board would always seek a loan to ensure that the scheme pays out to that minimum.

Regarding questions 2 and 5, the Board has not made any decision on this and before we can give you a definite answer on what the authorities would to this […] would have to be discussed by the Government.“[154]

Varðandi fyrirspurnir tvö og fimm úr bréfi Maxwell, sbr. áður, sem lutu efnislega að því hvort íslenska ríkið myndi lána sjóðnum nauðsynlega fjármuni eða tryggja með öðrum hætti að hægt væri að greiða út lágmarkið, sagði í svari Áslaugar að stjórnin hefði ekki tekið neinar ákvarðanir um það og ekki væri hægt að gefa ákveðið svar fyrr en málið hefði verið rætt innan ríkisstjórnarinnar.

Þess skal getið að svar Áslaugar fól í sér svör við öllum fyrirspurnum Clive Maxwell nema hinum tveimur síðastnefndu.

„ (1) The provision in paragraph 2 of Article 10 of Act 98/1999 that if the total funds of the Guarantee Fund prove insufficient, the Board of Directors can, at their discretion, take out a loan to meet claims up to the minimum coverage. Would there be any circumstances in which the directors would not seek a loan to ensure the scheme pays out to the minimum 1.7m krona / 20,887 euro level?“

Fyrsta spurning í bréfi Clive Maxwell til viðskiptaráðuneytisins, dags. 7. ágúst 2008.

153. Bréf Clive Maxwell til Áslaugar Árnadóttur, dags. 7. ágúst 2008. Í hinni fyrstu af tilvitnuðum fyrirspurnum breska embættismannsins er efnislega spurt um hvort stjórn TIF myndi við einhverjar aðstæður ekki taka lán samkvæmt heimild 2. mgr. 10. gr. laga nr. 98/1999 til að tryggja að sjóðurinn greiddi út lágmarkstrygginguna. Í annarri fyrirspurninni er spurt um hvernig yrði brugðist við því ef stjórn sjóðsins væri ómögulegt að fá lán á almennum markaði til að afla nauðsynlegra fjármuna í þessu tilliti. Í kjölfarið er spurt hvort ráðuneytið gæti staðfest að íslensk yfirvöld myndu sjá sjóðnum fyrir nauðsynlegu láni við slíkar aðstæður til að tryggja að allir kröfuhafar fengju fulla lágmarkstryggingu. Fimmta fyrirspurnin lýtur loks beint að því hvort íslensk yfirvöld myndu „tryggja“ að innlánatryggingakerfið yrði „topped up“ til að það gæti greitt út lágmarkstrygginguna en með þessu virðist vera átt við hvort innlánatryggingakerfinu yrði tryggt viðbótarfé í þessum tilgangi ef þess reyndist þörf.

154. Bréf Clive Maxwell til Áslaugar Árnadóttur, dags. 7. ágúst 2008. Í tilvitnuðum hluta úr svarinu segir efnislega að af lögum sé ljóst, en af samhengi má ráða að þar er vísað til laga nr. 98/1999, að sjóðnum sé skylt að greiða út kröfur upp að marki lágmarkstryggingarinnar og þar af leiðandi myndi stjórnin ávallt leita láns ef með þyrfti til að tryggja að íslenska innlánatryggingakerfið greiddi út upp að því lágmarki.

17.17.3 Samskipti við hollensk yfirvöld

Samkvæmt upplýsingum TIF til rannsóknarnefndarinnar fundaði Áslaug Árnadóttir, formaður stjórnar sjóðsins, með aðilum frá hollenska seðlabankanum, sem fer með fjármálaeftirlit þar í landi, 14. ágúst 2008. Viðstaddur fundinn var einnig fulltrúi íslenska Fjármálaeftirlitsins. Á fundinum var farið yfir lög og reglur um innstæðutryggingar á Íslandi.

Í kjölfar þessa fundar barst Áslaugu og Jónasi Þórðarsyni, framkvæmdastjóra sjóðsins, tölvubréf, dags. 18. ágúst 2008, frá Louisa van den Broek, sem samkvæmt undirritun tölvubréfsins var starfsmaður í deild í hollenska seðlabankanum sem fer með eftirlit og stefnumótun. Í tölvubréfi hennar var óskað nánari upplýsinga um fjárhagsstöðu TIF m.t.t. hugsanlegra skuldbindinga hans, um fjármögnun sjóðsins og atriði í því sambandi. Ítarlegar fyrirspurnir voru settar fram um sama atriði og fyrirspurnir frá Bretlandi höfðu einkum beinst að samkvæmt ofangreindu, þ.e. heimild stjórnar sjóðsins til lántöku ef „brýna nauðsyn" bæri til. Þær hljóðuðu svo:

> „[…] In what case of insufficiency of the Fund might the Board of Directors consider that there a[re] no compelling reasons to take out a loan? How does this relate to the obligation under the European directive (article 10(1)) that schemes should be in a position to pay duly verified claims? How will the Icelandic Depositors' and Investors' Guarantee Fund fulfill this obligation if no loan is taken out or if it turns out to be impossible to take out a loan even if the Board of Directors would want to do so? If the Icelandic Depositors' and Investors' Guarantee Scheme would need to be activated for one of the Icelandic banks, would the Board of Directors of the Fund actually be able to take out a loan of the size needed (our estimates are that this loan would be one of considerable size)? Is the Board free in choosing where the loan will be taken out?"[155]

Framkvæmdastjóri TIF, Jónas Þórðarson, svaraði tölvubréfi Louisa van den Broek með tölvubréfi daginn eftir, 19. ágúst 2008. Í almennri umfjöllun í upphafi bréfsins var tekið fram að Ísland væri skuldbundið („legally obliged") á sama hátt og aðildarríki ESB að sjá fyrir („provide") lágmarksvernd innstæðna upp að því lágmarki sem kveðið væri á um í tilskipun ESB um innstæðutryggingar. Eftir umfjöllun um eignir sjóðsins, fjármögnun hans og skírskotun til heimildar stjórnar sjóðsins til lántöku sagði síðan:

155. Tölvubréf Louisa van den Broek, starfsmanns hollenska seðlabankans, til Áslaugar Árnadóttur, formanns stjórnar TIF, og Jónasar Þórðarsonar, framkvæmdastjóra TIF, dags. 18. ágúst 2008. Fyrirspurnir starfsmanns hollenska seðlabankans í tilvitnuðum kafla úr bréfi hennar lutu m.a. efnislega að sömu atriðum og bresk stjórnvöld höfðu áður spurt um, sbr. áður, það er við hvaða aðstæður stjórn sjóðsins myndi ekki telja „brýna ástæðu" til að taka lán til að greiða kröfuhöfum ef eignir TIF hrykkju ekki til greiðslu skuldbindinga. Fyrirspurnirnar frá Hollandi voru hins vegar ítarlegri að því leyti að efnislega var spurt beint um samhengi lántökuheimildar stjórnar TIF samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laga nr. 98/1999 og skyldu samkvæmt 1. mgr. 10. gr. tilskipunar nr. 94/19/EB um að „tryggingakerfin þyrftu að geta fullnægt réttmætum kröfum innstæðueigenda varðandi ótiltæk innlán", sbr. opinbera íslenska þýðingu þess ákvæðis tilskipunarinnar. Í framhaldinu var spurt um hvernig TIF myndi uppfylla þessa skyldu ef ekkert lán væri tekið eða ekkert lán fengist, hvort sjóðurinn ætti kost á láni af þeirri stærð sem samkvæmt útreikningum hollenskra yfirvalda þyrfti til og hvort stjórn sjóðsins hefði frjálst mat um það hvar lánið væri tekið.

„[…] If the Fund's assets and guarantees are not sufficient to cover the minimum […] the board of directors would see that as a "compelling reason" to borrow money. There are no restrictions on the board of directors of where to borrow money. So, the Fund would borrow money if needed to fulfill its responsibilities according to the EU directive 94/19/EC."[156]

Starfsmaður hollenska seðlabankans sendi frekari fyrirspurnir til Jónasar Þórðarsonar, framkvæmdastjóra TIF, með tölvubréfi, dags. 20. ágúst 2008. Fyrir utan þær sem lutu einungis að fjárhagsmálefnum TIF komu fram eftirfarandi fyrirspurnir:

„Regarding the loan that can be taken out by the Board of Directors. Are there any (in)formal arrangements with Central Bank of Iceland? Does the Central Bank step up if the funds of the Icelandic scheme are insufficient?

Is it indeed safe to assume that the assets in the Deposit Department will prove insufficient to pay the guaranteed € 20.887 if one of the three largest Icelandic banks will fail? Are there any estimates on the size of the loan the Board would have to take out in that case?"[157]

Fyrirliggjandi skrifleg gögn hjá rannsóknarnefndinni veita ekki upplýsingar um hvort og þá með hvaða hætti síðastnefndum fyrirspurnum var svarað.

Rétt er að taka fram að Jónasi bárust fleiri tölvupóstar frá umræddum starfsmanni hollenska seðlabankans, dags. 20. og 28. ágúst 2008, en innihald þeirra og fyrirspurnir varða ekki viðfangsefni kaflans.

17.17.4 Svör við tveimur eftirstandandi fyrirspurnum breskra yfirvalda

Í lok kafla 17.17.1 hér að framan kom fram að með tölvubréfi Áslaugar Árnadóttur, skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneytinu og formanns stjórnar TIF, dags. 14. ágúst 2008, til Clive Maxwell, yfirmanns á sviði fjármálastöðugleika hjá breska fjármálaráðuneytinu, hefði verið svarað öllum fyrirspurnum nema tveimur sem fram komu með bréfi Maxwell til viðskiptaráðuneytisins, dags. 7. ágúst s.á. Þeim fyrirspurnum svöruðu íslensk stjórnvöld með bréfi til Maxwell, dags. 20. ágúst 2008, sem Áslaug Árnadóttir skrifaði undir af hálfu viðskiptaráðuneytisins. Samkvæmt upplýsingum rannsóknarnefndar átti svar íslenskra stjórnvalda sér nokkurn aðdraganda.[158] Haldinn var fundur forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta í Stjórnarráðshúsinu mánudaginn 18. ágúst 2008. Viðstödd fundinn voru ráðherrar og ráðuneytisstjórar viðkomandi ráðuneyta ásamt Áslaugu Árnadóttur. Samkvæmt upplýsingum rann-

156. Tölvubréf Jónasar Þórðarsonar til Louisa van den Broek, dags. 19. ágúst 2008. Í svari framkvæmdastjóra TIF kemur þannig afdráttarlaust fram að ef eignir TIF nægðu ekki til útgreiðslu lágmarkstryggingar úr sjóðnum þá myndi stjórn sjóðsins telja það „brýna ástæðu" til lántöku í skilningi 2. mgr. 10. gr. laga nr. 98/1999 og að engar takmarkanir væru á því hvaðan sjóðstjórnin mætti afla slíks láns.
157. Tölvubréf Louisa van den Broek til Jónasar Þórðarsonar, dags. 20. ágúst 2008.
158. Ítarlegri upplýsingar um aðdraganda svarbréfsins, þ.e. einkum fund ráðuneytanna 18. ágúst 2008, komu fram með bréfi Jónínu S. Lárusdóttur, ráðuneytisstjóra í viðskiptaráðuneytinu, til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010.

sóknarnefndarinnar var á fundinum lagt fram minnisblað með yfirskriftinni „Um Tryggingarsjóð innstæðueiganda og fjárfesta". Í minnisblaðinu voru upplýsingar um TIF raktar með almennum hætti, þar á meðal um lagagrundvöll sjóðsins, skipulag hans, eignir, skuldbindingar, stöðu hans á þeim tíma o.fl. Síðast í minnisblaðinu var fjallað um samskipti við bresk stjórnvöld vegna málefna TIF bæði breska fjármálaráðuneytið og fjármálaeftirlitið (FSA). Vitnað hefur verið til minnisblaðsins hér að framan um hluta þeirra atriða, sbr. upphaf kafla 17.17.2. Að auki var í minnisblaðinu vitnað beint til annarrar fyrirspurnar Clive Maxwell og svara íslenskra stjórnvalda við henni, sbr. hér tilvitnanir í niðurlagi kafla 17.17.2. Eftir beina tilvitnun til fyrirspurnar Maxwells voru svör íslenskra stjórnvalda reifuð efnislega með þeim hætti sem vitnað er til hér til hliðar. Af framangreindum gögnum og upplýsingum má ráða viðleitni af hálfu viðskiptaráðuneytisins, sem tók við bréfum Clive Maxwell til íslenskra stjórnvalda, til að koma upplýsingum um efni og inntak þeirra á framfæri við önnur íslensk stjórnvöld, þar á meðal hvað varðaði áhyggjur og fyrirspurnir Breta um hugsanlegar lánveitingar íslenskra stjórnvalda til TIF ef í nauðir ræki.

Á framangreindum fundi mun hafa verið ákveðið að fela viðskiptaráðuneytinu að gera drög að svari til breskra stjórnvalda vegna eftirstandandi fyrirspurna þeirra sem skyldi lagt fyrir ráðuneytisstjóra í forsætis- og fjármálaráðuneytum. Heimildir rannsóknarnefndar herma að forsætisráðherra hafi á fundinum tiltekið hvaða efnisatriði ættu að koma fram í bréfinu, „þ.e. að ríkið myndi styðja við Seðlabanka Íslands sem lánveitanda til þrautarvara, ríkisstjórnin myndi gera allt sem ábyrg ríkisstjórn myndi gera, íslensk stjórnvöld myndu aðstoða við að útvega TIF lán, endurskoðun á lögunum um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta stæði yfir og að staðið yrði við skuldbindingar sem fælust í tilskipuninni".[159] Í tilvitnuðu bréfi Jónínu S. Lárusdóttur kemur orðrétt fram um tilurð bréfsins það sem vitnað er til hér til hliðar. Með bréfi Jónínu fylgdu gögn um tölvubréfasamskipti milli ráðuneytisstjóra forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta sem áttu sér stað 18.–19. ágúst 2008 og eru í meginatriðum í samræmi við lýsingu á tilurð svarbréfsins í tilvitnuðum kafla úr bréfi Jónínu hér til hliðar. Bréfi Jónínu fylgdi einnig afrit af tölvubréfasamskiptum milli ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins annars vegar og forsætis- og fjármálaráðherra hins vegar skömmu fyrir hádegi 20. ágúst 2008 þar sem hinn fyrrnefndi sendir hinum síðarnefndu þau drög að svari sem þá höfðu tekið á sig mynd í samskiptum embættismannanna, sbr. hér á undan. Vitnað er til bréfs ráðuneytisstjórans og svars forsætisráðherra fyrir hönd beggja ráðherranna, sem einnig var m.a. sent á viðskiptaráðherra, hér til hliðar. Í bréfi ráðuneytisstjórans er m.a. vísað til samráðs framangreindra ráðuneyta um efni svaranna og að miðað hafi verið við að segja „ekki meira en óhjákvæmilegt var talið um aðkomu ríkisins". Forsætis- og fjármálaráðherra höfðu ekki athugasemdir við efni bréfsins í þeim drögum sem þeir fengu og samþykktu sendingu þess. Þess er getið að að því leyti sem hér hefur þýðingu, sbr. tilvitnanir hér fyrir neðan, eru þessi síðustu drög sem fyrir liggja í gögnum rannsóknarnefndar samhljóða því bréfi sem sent var sama dag og síðastnefnd tölvubréfasamskipti fóru fram, þ.e. 20. ágúst 2008.

Í bréfi Áslaugar Árnadóttur af hálfu viðskiptaráðuneytisins til Clive Maxwell, dags. 20. ágúst 2008, var vísað til samtals þeirra 31. júlí 2008, bréfs hans frá 7. ágúst s.á. með fyrirspurnum varðandi TIF og tölvubréfs Áslaugar

159. Sjá síðasttilvitnað bréf Jónínu S. Lárusdóttur til rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 12.

„Viðskiptaráðuneytið svaraði bréfinu [þ.e. áður tilvitnaðri fyrirspurn Clive Maxwell] á þá leið að stjórn Tryggingarsjóðsins hefði ekki rætt málið sérstaklega og að ekki væri hægt að svara því hvað yfirvöld mundu gera í slíkri stöðu fyrr en málið hefði verið rætt af ráðherrum ríkisstjórnarinnar. Ekki hafa enn borist viðbrögð við svari ráðuneytisins."

Úr minnisblaði sem lagt var fyrir fund forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta 18. ágúst 2008.

„Starfsmenn viðskiptaráðuneytisins gerðu síðan drög að svari og sendu það í forsætisráðuneytið og fjármálaráðuneytið. Fulltrúar fjármálaráðuneytisins og forsætisráðuneytisins gerðu báðir tillögur að breyttu orðalagi og ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins lagði fram tillögu um málsgrein um stuðning ríkissjóðs við Seðlabankann sem lánveitanda til þrautavara. Einnig voru drög að bréfinu lögð fyrir samráðshópinn [sjá kafla 17.10.2] hinn 20. ágúst 2008. Í viðskiptaráðuneytinu var bréfið unnið í náinni samvinnu við ráðherra; hann fór bæði yfir drögin sem voru send ráðuneytisstjórum í forsætis- og fjármálaráðuneyti og drögin sem komu frá þeim. Bréfið var að lokum sent frá viðskiptaráðuneytinu eftir að þrír ráðherrar höfðu gefið samþykki sitt."

Úr bréfi Jónínu S. Lárusdóttur til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010.

„Sendi ykkur hér með drög að svari við bréfi sem viðskiptaráðuneytinu barst frá breska fjármálaráðuneytinu (sem fer með stöðugleikamál) þar sem spurt er hnitmiðaðra spurninga um stöðu Tryggingasjóðs innistæðueigenda og óskað staðfestingar stjórnvalda á því að ríkið muni sjá til þess að tryggingasjóðurinn geti staðið við greiðslur lögbundinnar lágmarkstryggingar til innistæðueigenda, ef á reynir. Viðskipta- fjármála- og forsætisráðuneytið höfðu samstarf um gerð svardraganna. Til viðmiðunar var haft að segja ekki meira en óhjákvæmilegt var talið um aðkomu ríkisins.
Stjórnarformaður íslenska tryggingasjóðsins á fund í London í fyrramálið með breska tryggingasjóðnum. Æskilegt er talið að svarbréf verði sent í dag. Það færi frá viðskiptaráðuneytinu. Getið þið samþykkt að bréfið verði sent í dag?"

Meginmál tölvubréfs ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins til forsætis- og fjármálaráðherra, dags. 20. ágúst 2008 kl. 10:36.

„Eg tel ad thetta svarbref se ordid mjog fint. Vid fjarmalaradherra hofum ekki athugasemdir. Kvedja ur Reykholti."

Tölvubréf forsætisráðherra til ráðuneytisstjóra fjármála- og forsætisráðuneytisins og viðskiptaráðherra, dags. 20. ágúst 2008 kl. 11:29.

frá 14. ágúst s.á. þar sem fyrirspurnunum hefði verið svarað, fyrir utan aðra og fimmtu fyrirspurnina. Tekið var fram að í því sem eftir fylgdi kæmi fram afstaða ráðuneytisins til hinna eftirstandandi fyrirspurna. Vitnað er orðrétt til þeirrar afstöðu hér til hliðar.[160]

Afstaða ráðuneytisins var sú, sbr. tilvitnun hér til hliðar, að í því ólíklega tilviki að TIF reyndist ófært að afla lánsfjár á almennum fjármálamarkaði myndi íslenska ríkisstjórnin gera allt sem „ábyrg ríkisstjórn" gerði við slíkar aðstæður, og þar á meðal „aðstoða sjóðinn" við að afla nauðsynlegra fjármuna svo hann gæti mætt skuldbindingum vegna lágmarkstryggingar.

Í næstu tveimur málsgreinum bréfsins var annars vegar bent á að lög nr. 98/1999 hefðu verið sett til að innleiða tilskipun ESB 94/19/EB um sama efni. Lögin væru í endurskoðun og stefnt að framlagningu nýs frumvarps þá um haustið. Hins vegar var bent á að í tilviki lausafjárvanda fjármálastofnunar, annars með sterka eiginfjárstöðu, vegna skyndilegs og stórfellds útdráttar innstæðueigenda á fjármagni sínu gegndi Seðlabanki Íslands hlutverki lánveitanda til þrautavara og myndi ríkisstjórnin styðja hann við það. Við slíkar aðstæður reyndi ekki á skuldbindingar TIF. Síðasta málsgrein bréfsins hljóðaði svo:

> „We would like to underline that the Government is fully aware of its obligations under the EEA-agreement in relation to the Depositors' and Investors' Guarantee Fund and will fulfill those obligations."[161]

Í niðurlagi bréfsins var þannig undirstrikað að íslensk yfirvöld væru að fullu meðvituð um skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum m.t.t. TIF og myndu uppfylla þær skuldbindingar.

Hér er rétt að vísa einnig til fundar samráðshóps ráðuneyta og ríkisstofnana, sbr. kafla 17.10.2 hér að framan, er átti sér stað 20. ágúst 2008 eða sama dag og framangreint bréf er dagsett. Samkvæmt drögum að fundargerð spurðist þá Ingimundur Friðriksson, bankastjóri í Seðlabankanum, fyrir um hvort búið væri að svara bréfi Clive Maxwell frá 7. ágúst 2008. Hann fékk þau svör frá Jónínu S. Lárusdóttur, ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins, að það yrði gert. Jafnframt kom fram að hún væri tilbúin með drög að yfirlýsingu sem varðaði afstöðu stjórnvalda til hugsanlegs stuðnings við TIF ef á þyrfti að halda. Þessi drög voru sýnd á fundinum, sbr. nánari umfjöllun um fundinn í kafla 17.10.2. Á þessum sama fundi sagði Jónína frá því að borist hefði bréf frá hollenska tryggingarsjóðnum þar sem óskað væri svara við fjölmörgum spurningum. Þar væri gengið eins nærri því og kostur væri að spyrja beint um opinberan stuðning. Vísaði hún þar til bréfsins frá starfsmanni hollenska seðlabankans sem rakið var hér að framan.

Loks er þess getið að formaður stjórnar og framkvæmdastjóri TIF áttu fund með framkvæmdastjóra og starfsmönnum breska tryggingarsjóðsins (FSCS) hinn 21. ágúst 2008. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum rannsóknarnefndarinnar var á fundinum rætt um samstarf sjóðanna ef til útgreiðslu kæmi og framkvæmdaatriði í því sambandi. Af þessum gögnum verður ekki ráðið að þar hafi verið til umræðu atriði sem hafa þýðingu í samhengi þessarar umfjöllunar, þ.e. varðandi eiginlega greiðslugetu TIF og hugsanlega aðkomu ríkisins í því sambandi, enda höfðu samskipti íslenskra yfirvalda að því leyti ekki verið við FSCS heldur við breska fjármálaráðuneytið.

„In the, in our view unlikely, event that the Board of Directors of the Depositors' and Investors' Guarantee Fund could not raise necessary funds on the financial markets, we would assure you that the Icelandic Government would do everything that any responsible government would do in such a situation, including assisting the Fund in raising the necessary funds, so that the Fund would be able to meet the minimum compensation limits."

Áslaug Árnadóttir í bréfi til Clive Maxwell, 20. ágúst 2008.

160. Bréf Áslaugar Árnadóttur til Clive Maxwell, dags. 20. ágúst 2008.
161. Bréf Áslaugar Árnadóttur til Clive Maxwell, dags. 20. ágúst 2008.

17.17.5 Samskipti og upplýsingagjöf til breskra yfirvalda í byrjun október 2008

Samkvæmt þeim gögnum sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhent héldu íslensk yfirvöld, einkum TIF og lögmenn á vegum sjóðsins, í september 2008 áfram samskiptum við bresk yfirvöld, einkum FSCS en með einhverri aðkomu breska fjármálaráðuneytisins, um framkvæmdaatriði varðandi hugsanlegar útgreiðslur úr TIF og samstarf íslensku og bresku tryggingarsjóðanna í tilviki falls íslensks banka sem krefðist aðkomu beggja sjóðanna, þ.e. Landsbankans, en sá banki hafði gert „top up" samning við breska sjóðinn vegna innlána í útibú sitt þar í landi. Ekki þykir þörf á að rekja þessi samskipti sérstaklega hér af sömu ástæðum og lýst var í lok síðasta kafla.

Í kafla 17.16 hér að framan var vitnað í heild sinni til bréfs sem formaður stjórnar TIF, Áslaug Árnadóttir, sendi forsætisráðherra, ásamt samritum viðskipta- og fjármálaráðherra, dags. 1. október 2008. Í bréfinu var þess óskað af ráðherra að „skýrt [yrði] með hvaða hætti Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta [yrði] gert kleift að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt lögum nr. 98/1999 [...] ef eignir sjóðsins [hrykkju] ekki til að inna af hendi þær greiðslur sem lög [kvæðu] á um." Til hliðsjónar við efni þessa kafla í framhaldinu má einnig vísa til umfjöllunar í kafla 17.10.2 um fundi samráðshóps ráðuneyta og ríkisstofnana á sama tímabili og umfjöllunin hér tekur til. Á þeim fundum komu málefni TIF og efnislega sömu atriði og hér er fjallað um iðulega til umræðu. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

Af þeim gögnum að dæma sem liggja fyrir hjá rannsóknarnefndinni um bréfleg samskipti íslenskra og erlendra yfirvalda frá þessum tíma hefur næst þýðingu að bera niður, varðandi fyrirspurnir um eiginlega greiðslugetu TIF og afstöðu ríkisins gagnvart sjóðnum, í tölvubréfi Clive Maxwell til Áslaugar Árnadóttur, frá 5. október 2008. Rétt er að nefna að Áslaug var þá ekki lengur settur ráðuneytisstjóri, heldur hafði tekið við sínu fasta starfi hjá ráðuneytinu sem skrifstofustjóri. Maxwell vísaði þar til fyrra samtals þeirra, án þess að tilgreina það nánar. Á meðal þess sem fram kom í skeytinu var sú athugasemd sem vitnað er til hér til hliðar. [162]

„Finally, as mentioned previously, we would be grateful for confirmation of how Iceland proposes to meet its commitment to finance its obligations under the Deposit Guarantee Scheme Directive in the event of a failure of Landsbanki and its UK branch, and would then be happy to discuss further practical arrangements."

Úr tölvubréfi Clive Maxwell til Áslaugar Árnadóttur, dags. 5. október 2008.

Ekki verður ráðið af tölvubréfi Maxwell eða fyrri gögnum hvað var nákvæmlega átt við í skeytinu með orðinu „commitment", í samhengi við það sem fylgdi þar á eftir, þ.e. hvort með þessu væri vísað til einhverrar yfirlýsingar íslenska ríkisins eða túlkunar breskra yfirvalda á því að á íslenska ríkinu hvíldi skylda þessa efnis og þá á grundvelli tilskipunar 94/19/EB.

Snemma daginn eftir, nánar tiltekið kl. 1:39 aðfaranótt 6. október, sendi Áslaug Maxwell tölvubréf. Tölvubréfið hafði ekkert efni í meginmáli en vísað var til viðhengdrar pdf-tölvuskrár sem hefði að geyma bréf frá viðskiptaráðuneytinu varðandi innlán Landsbankans í útibúi hans í Bretlandi. Það bréf var undirritað f.h. viðskiptaráðherra af Jónínu S. Lárusdóttur, ráðuneytisstjóra, og er vitnað til þess í heild sinni hér til hliðar. [163]

„Reference is made to the discussions you have had with the Ministry this weekend.
If needed the Icelandic Government will support the Depositors' and Investors' Guarantee Fund in raising the necessary funds, so that the Fund would be able to meet the minimum compensation limits in the event of a failure of Landsbanki and its UK branch."

Bréf viðskiptaráðuneytisins til Clive Maxwell, dags. 5. október 2008.

Við skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009 lýsti Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, því að tilvitnað bréf hafi verið „samið í ráðherrabústaðnum". Eins og kunnugt er var sá staður m.a. helgina 5.–6. október 2008 miðstöð fundarhalda ráðamanna og helstu aðila sem tengdust

162. Tölvubréf Clive Maxwell til Áslaugar Árnadóttur, dags. 5. október 2008.
163. Bréf Jónínu S. Lárusdóttur, ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins, til Clive Maxwell, dags. 5. október 2008.

atburðarás í kringum fall bankanna. Hjá Björgvin kom fram að orðalag bréfsins hafi verið „valið af mikilli kostgæfni“ og að því hafi komið Geir H. Haarde, forsætisráðherra, Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra sem þá gegndi einnig embætti utanríkisráðherra, og Björgvin sjálfur ásamt ráðuneytisstjórum og Jóni Sigurðssyni, formanni stjórnar Fjármálaeftirlitsins. Björgvin tók fram að Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu, hefði ekki viljað að slíkt bréf yrði sent. Björgvin nefndi sérstaklega að Baldur hefði ekki viljað að neitt færi frá íslenskum yfirvöldum sem „viðurkenndi alþjóðlegar skuldbindingar vegna þessarar starfsemi“.[164] Á meðal gagna rannsóknarnefndar eru einnig tölvubréf frá kvöldi 5. október, tímasett frá kl. 22:28 til 23:45, þar sem ráðuneytisstjórar forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta auk viðskiptaráðherra senda á milli drög að framangreindu bréfi. Af þeim drögum að dæma var tveimur möguleikum velt upp um orðalag bréfsins að því leyti sem vitnað var til hér að framan. Fyrir utan þá útgáfu sem varð fyrir valinu, sbr. tilvitnunina, var þar um að ræða útgáfu þar sem notað var orðalagið að íslensk yfirvöld myndu „tryggja að TIF gæti aflað nægilegs fjár“ (e. „guarantee that the Depositors‘ and Investors‘ Guarantee Fund will be able to raise the necessary funds“) til að mæta lágmarkstryggingunni en að öðru leyti var orðalagið efnislega eins.

Í umræðum á Alþingi 11. ágúst 2009 skýrði Björgvin nánar tilurð og efni ofangreinds bréfs, sjá tilvitnun hér til hliðar. Af framangreindu verður ekki annað ráðið en að með orðalagi yfirlýsingarinnar í síðari málsgrein hins tilvitnaða bréfs til breskra yfirvalda frá 5. október 2008 hafi íslensk yfirvöld metið stöðu mála svo að ekki væri rétt að taka af skarið með stöðu íslenska ríkisins gagnvart TIF og skuldbindingum hans á þessum tímapunkti, fremur en á fyrri stigum. Er þar einkum vísað til fyrri yfirlýsingar með efnislega sama orðalagi sem fram kom í bréfi til breskra yfirvalda frá 20. ágúst s.á. og áður hefur verið vitnað til. Eini munurinn er að í fyrri yfirlýsingunni var notað orðið „assist“ um fyrirætlanir stjórnvalda gagnvart sjóðnum en í hinni síðari „support“.

„Bréf það – og það er gott að fá tækifæri til að láta það koma fram – var formleg afstaða ríkisstjórnar Íslands, samið af fjórum ráðherrum hennar og nokkrum embættismönnum, ráðuneytisstjórum tveggja ráðuneyta eða þriggja og sent út af starfsmanni viðskiptaráðuneytisins fyrir hönd ríkisstjórnarinnar allrar. Það var samið af fjórum ráðherrum þar sem orðalaginu var m.a. breytt – af því að þú talaðir um að bréfið lýsti því yfir að við mundum borga, það gerir það alls ekki – úr „ábyrgjast“ og við settum inn orðið „styðja“, „to support the Fund“, breyttum bréfinu í þá veru að ríkisstjórnin segðist mundu styðja við sjóðinn við öflun fjár en hún mundi ekki ábyrgjast greiðslurnar. Í því liggur algjör grundvallarmunur og ég er ánægður með að fá tækifæri til að láta það koma fram.“

Úr ræðu Björgvins G. Sigurðssonar á Alþingi 11. ágúst 2009.

17.17.6 Samskipti við bresk yfirvöld kringum setningu neyðarlaganna með tilliti til stöðu TIF og innlána í útibúum bankanna í Bretlandi

Sem fyrr sagði var tölvubréf Áslaugar Árnadóttur til Clive Maxwell, sem hafði að geyma tilvitnað bréf viðskiptaráðuneytisins til hans, dags. 5. október, sent aðfaranótt mánudagsins 6. október laust eftir miðnætti. Frumvarpi til laga sem síðar urðu að lögum nr. 125/2008, neyðarlögunum, var útbýtt á þingfundi Alþingis daginn eftir og samþykkt um kvöldið. Lögin tóku gildi við rafræna birtingu á vef Stjórnartíðinda aðfaranótt 7. október 2008.

Hinn 6. október 2008, laust eftir hádegi, var af hálfu Clive Maxwell sent tölvubréf til Áslaugar Árnadóttur. Með tölvubréfinu fylgdi svar Maxwell við áðurnefndu bréfi viðskiptaráðuneytisins frá deginum áður. Vitnað er til upphafsmálsgreinarinnar úr svari Maxwell hér til hliðar.[165]

Ef óbein tilvísun Maxwell til yfirlýsingar íslenskra yfirvalda frá deginum áður, sbr. tilvitnun til svarbréfs hans hér til hliðar, er borin saman við orðalag

„Thank you for your letter dated 5 October received very early this morning confirming your Government's formal commitment to ensure that the Icelandic Depositors' and Investors' Fund is able to meet the minimum compensation limits in the event of a failure of Landsbanki and its UK branch. We are taking this to mean the Icelandic Government would ensure funds were available to meet the minimum compensation limit of 20887 euro within the period currently prescribed by the regulations governing the Fund.“

Svarbréf Clive Maxwell til Áslaugar Árnadóttur, dags. 6. október 2008.

164. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 25.
165. Bréf Clive Maxwell til Jónínu S. Lárusdóttur, dags. 6. október 2008.

yfirlýsingarinnar sjálfrar sést að tilvísun Maxwell víkur frá því í grundvallaratriðum. Einkum felst breytingin í því að Maxwell vísar til yfirlýsingarinnar á þann hátt að hún hafi falið í sér formlega skuldbindingu íslenskra yfirvalda til að tryggja („ensure“) að TIF gæti staðið undir lágmarkstryggingu. Í íslensku yfirlýsingunni, sem og fyrri yfirlýsingum, sbr. áður, var, eins og áður var lýst, ætlun ráðherranna að nota ekkert slíkt orðalag og segja einungis að íslensk yfirvöld myndu „styðja“ sjóðinn að þessu leyti. Vakin er athygli á að í síðari helmingi tilvitnaðs hluta úr svari Maxwell lýsir hann hver sé skilningur breskra yfirvalda á yfirlýsingu íslenskra yfirvalda frá 5. október 2008 sem sé að íslensk stjórnvöld myndu tryggja („ensure“) að fjármagn yrði fyrir hendi til að mæta skuldbindingum TIF.

Segja má að með þessu bréfi Maxwell hafi bresk stjórnvöld tekið frumkvæðið um það að knýja íslensk yfirvöld til að tala skýrt um afstöðu íslenska ríkisins gagnvart TIF.

Strax í kjölfar tölvubréfsins til Áslaugar Árnadóttur sem hafði að geyma framangreint svarbréf Clive Maxwell sendi hann Áslaugu sérstakan tölvupóst þar sem hann vísaði til svarbréfsins og bað um staðfestingu á móttöku og því að hún myndi koma því á framfæri við samstarfsfólk sitt. Áslaug svaraði um hæl og staðfesti móttökuna.[166] Hún áframsendi tölvubréfið með svarbréfi Maxwell til Bolla Þórs Bollasonar, ráðuneytisstjóra í forsætisráðuneytinu, og Baldurs Guðlaugssonar, ráðuneytisstjóra í fjármálaráðuneytinu, og lét fylgja með þá athugasemd að það þyrfti „að hringja í Maxwell seinna í dag og svara þessu“.[167]

Sama dag, 6. október 2008, birti ríkisstjórn Íslands síðan þá yfirlýsingu sem vitnað er til hér til hliðar.

„Ríkisstjórn Íslands áréttar að innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparisjóðum og útibúum þeirra hér á landi verða tryggðar að fullu.
Með innstæðum er átt við allar innstæður almennra sparifjáreigenda og fyrirtækja sem trygging innstæðudeildar Tryggingasjóðs innstæðueigenda tekur til.“

Yfirlýsing ríkisstjórnar Íslands, dags. 6. október 2008.

Snemma morguns næsta dag, 7. október 2008, kl. 8:12 barst Áslaugu tölvubréf frá Maxwell þar sem sagði að breska ráðuneytið vildi ræða efni áðurtilvitnaðs svarbréfs Maxwell frá deginum áður við hana eða samstarfsfólk hennar þann dag og spurt hvaða tími myndi henta þeim.[168] Áslaug áframsendi einnig þetta skeyti á Bolla Þór Bollason og Baldur Guðlaugsson, og sendi afrit til Jónínu S. Lárusdóttur. Í skeyti Áslaugar sagði að hún héldi að „[þau kæmust] ekki hjá því að gefa breska ráðuneytinu einhver svör í dag, a.m.k. segja þeim að [þau myndu] svara þeim seinna“. Hún spurði síðan viðtakendur skeytisins beint: „Hvernig viljið þið svara þessu?“[169] Baldur Guðlaugsson svaraði Áslaugu um hæl og tilkynnti að fjármálaráðherra myndi „væntanlega eiga símtal við hinn breska kollega sinn nú á eftir, að beiðni Breta“. Hann tók síðan fram: „Kannski nægir það í bili.“[170] Eins og nánar er lýst í kafla 18 ræddu þeir saman í síma að morgni 7. október 2008 fjármálaráðherra Íslands, Árni M. Mathiesen, og fjármálaráðherra Breta, Alistair Darling. Í tilvitnuðum 18. kafla og 20. kafla er lýst samskiptum fulltrúa íslenskra stjórnvalda við erlend stjórnvöld, þ.m.t. bresk, vegna innlána í erlendum útibúum íslensku bankanna og skuldbindinga Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

166. Tölvubréf Clive Maxwell til Áslaugar Árnadóttur, dags. 6. ágúst 2008, og svar Áslaugar, dags. sama dag.
167. Tölvubréf Áslaugar Árnadóttur til Bolla Þ. Bollasonar og Baldurs Guðlaugssonar, dags. 6. ágúst 2008.
168. Tölvubréf Clive Maxwell til Áslaugar Árnadóttur, dags. 7. ágúst 2008.
169. Tölvubréf Áslaugar Árnadóttur til Bolla Þ. Bollasonar og Baldurs Guðlaugssonar, dags. 7. ágúst 2008.
170. Tölvubréf Baldurs Guðlaugssonar til Áslaugar Árnadóttur og Bolla Þ. Bollasonar, dags. 7. ágúst 2008.

Hinn 8. október 2008 sendi forsætisráðherra Íslands svo frá sér yfirlýsingu til viðbótar við þá sem fyrir lá frá 6. október 2008 og áður var vitnað til. Yfirlýsing forsætisráðherra hljóðaði svo:

> „Ríkisstjórn Íslands metur mikils að bresk stjórnvöld hyggjast tryggja að eigendur Icesave-reikninga Landsbankans í Bretlandi muni ekki tapa peningum á viðskiptum við Icesave.
>
> Ríkisstjórnir landanna meta nú stöðuna og leita að viðunandi lausn fyrir alla aðila.
>
> Með breytingu á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta eru innstæður gerðar að forgangskröfum ef kemur til skiptameðferðar. Góðar líkur eru á að eignir Landsbankans muni standa undir stærstum hluta innstæðna á Icesave-reikningum Landsbankans í Bretlandi.
>
> Ríkisstjórnin ítrekar að ríkissjóður mun styðja Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta við öflun nægjanlegs fjár.
>
> Ríkisstjórn Íslands er staðráðin í að láta ekki núverandi stöðu á fjármálamörkuðum skyggja á áralanga vináttu Íslands og Bretlands."

17.17.7 Yfirlýsingar um samningaviðræður við hollensk og bresk stjórnvöld

Hinn 9. október 2008 skrifaði formaður stjórnar TIF, Áslaug Árnadóttir, forsætisráðherra bréf, og sendi samrit til viðskipta- og fjármálaráðherra. Erindið var að ítreka bréf frá 1. október s.á. til sömu aðila sem hafði ekki verið svarað, sbr. t.d. tilvísun í upphafi þessa kafla. Vitnað er til beggja bréfanna í heild sinni í kafla 17.16 hér að framan og vísast þangað um efni þeirra. Bréfum þessum var ekki formlega svarað af hálfu forsætisráðherra.

Hér er ekki ástæða til að rekja hvenær og hvernig stóru íslensku bankarnir þrír féllu í fyrri hluta október 2008 og Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta stóð frammi fyrir því að kröfur voru gerðar á sjóðinn af því tilefni og þar voru kröfur vegna Icesave reikninga Landsbankans í Bretlandi og Hollandi yfirgnæfandi.

Eins og lýst hefur verið hér að framan hafði því ekki verið ráðið til lykta hvernig TIF ætlaði eða gæti staðið við þær skuldbindingar sem féllu á sjóðinn miðað við að hann þyrfti að greiða hina lögbundnu lágmarksfjárhæð í tilvikum þeirra reikningseigenda í íslensku bönkunum þar sem innlánin voru þeim ekki lengur tiltæk. Stjórn TIF samþykkti á fundi sínum 11. október 2008 að sjóðurinn tæki lán með vísan til 2. mgr. 10. gr. laga nr. 98/1999 til þess að greiða þær skuldbindingar sem féllu á sjóðinn vegna greiðslu á lágmarksfjárhæðinni. Var formanni stjórnarinnar fengið fullt umboð til að skuldbinda sjóðinn til töku slíks láns.

Hinn 11. október 2008 var greint frá í frétt á heimasíðu forsætisráðuneytisins að samkomulag hefði orðið milli Hollands og Íslands um Icesave í framhaldi af viðræðum stjórnvalda landanna og var efni samkomulagsins lýst svo í fréttinni, sjá tilvitnun til hliðar. Sama dag var einnig birt frétt á heimasíðu forsætisráðuneytisins sem sögð var sameiginleg yfirlýsing fulltrúa Íslands og Bretlands um að fulltrúar landanna hefðu átt vinsamlegan fund í Reykjavík og fram kom að verulegur árangur hefði náðst um meginatriði fyrirkomulags sem miðaði að því að flýta fyrir greiðslum til sparifjáreigenda í Icesave. Full-

> „Samkomulagið kveður á um að íslenska ríkið muni bæta hverjum og einum hollenskum innstæðueiganda innstæður að hámarksfjárhæð 20.887 evrur. Hollenska ríkisstjórnin mun veita Íslandi lán til að standa undir þessum greiðslum og hollenski seðlabankinn mun annast afgreiðslu krafna innstæðueigendanna."
>
> Úr frétt forsætisráðuneytisins 11. október 2008.

trúar ríkjanna hefðu ákveðið að vinna náið saman að lausn annarra viðfangsefna á næstu dögum.

Í Fréttablaðinu 16. október 2008 (bls. 2) var rætt við Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, um ofangreindar viðræður við Hollendinga og Breta og haft eftir honum: „En í svona samningaviðræðum hljótum við að þurfa að gera okkur ansi hratt grein fyrir því hverjar hinar þjóðréttarlegu skuldbindingar eru og setja þetta í samhengi við hinn pólitíska veruleika sem við erum í núna." Um framhald þessara viðræðna og skjöl sem gengu milli stjórnvalda þessara landa vísast til þeirra gagna sem birt hafa verið á upplýsingavef íslenskra stjórnvalda: island.is en auk þess er gerð grein fyrir tilteknum samskiptum milli fjármálaráðuneyta Íslands og Bretlands um skýringar á aðgerðum Breta gegn íslenskum hagsmunum þar í landi í kafla 20.

17.18 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Í samræmi við EES-samninginn bar Íslandi að koma á innstæðutryggingakerfi sem uppfyllti lágmarksreglur tilskipunar nr. 94/19/EB. Sú innleiðing var upphaflega gerð með lögum nr. 39/1996 og reglurnar síðar teknar upp í lög nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Þau lög voru enn í gildi við fall bankanna í október 2008. Þegar ákvæði þessara laga eru borin saman við þær lágmarksreglur sem fram koma í tilskipun Evrópusambandsins um innstæðutryggingakerfi, eins og gert er hér að framan (kafli 17.4), fær rannsóknarnefnd Alþingis ekki annað séð en að umræddar lágmarkskröfur, að því marki sem þær verða beinlínis ráðnar af tilskipuninni, komi fram í íslensku lögunum. Þá er ljóst að íslensku lögin voru að því er þessi atriði varðar almennt hliðstæð lögum um innstæðutryggingakerfi eins og þau voru til október 2008, t.d. lögum á hinum Norðurlöndunum sem sett höfðu verið til að innleiða sömu tilskipun ESB. Af þessu leiddi líka að þeir veikleikar sem fyrir hendi voru í reglum tilskipunarinnar og þar með í uppbyggingu innstæðutryggingakerfanna innan EES-svæðisins, svo sem um fjármögnun til að tryggja lágmarksgreiðslu til innstæðueigenda, áttu líka við um íslensku reglurnar. Þessir veikleikar voru að stórum hluta til þekktir á vettvangi ESB og höfðu þegar komið þar til umræðu. Þessi atriði komu enn frekar upp á yfirborðið þegar reyndi á greiðsluskuldbindingar íslenska tryggingarsjóðsins vegna falls íslensku bankanna haustið 2008.

Í aðfaraorðum tilskipunar 94/19/EB sagði að ekki þætti nauðsynlegt í tilskipuninni að samræma leiðir við fjármögnun kerfa sem tryggja ættu innlánin, m.a. vegna þess að lánastofnanirnar skyldu almennt sjálfar bera kostnaðinn við fjármögnun slíkra kerfa og einnig vegna þess að fjárhagsgeta kerfanna skyldi vera í samræmi við tryggingaskuldbindingarnar. Þá var tekið fram að með þessu mætti samt ekki stefna stöðugleika bankakerfis aðildarríkisins í hættu. Hér á landi var farin sú leið að ákveða með lögum að innstæðutryggingarsjóðurinn skyldi fjármagnaður með árlegum greiðslum frá bönkum og sparisjóðum og skyldi heildareign innstæðudeildar sjóðsins að lágmarki nema 1% af meðaltali tryggðra innstæðna í bönkum og sparisjóðum á næstliðnu ári, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 98/1999. Hin lögákveðna lágmarksstærð sjóðsins að því er varðar hlutfall af innlánum var áþekk því sem tíðkaðist í þeim ríkjum á EES-svæðinu, t.d. á hinum Norðurlöndunum, þar sem fjármálafyrirtæki greiddu fyrirfram (ex ante) til innstæðutryggingarsjóðanna. Eins og vikið verður að hér síðar leiddi það fyrirkomulag á útreikningi árlegrar greiðslu sem ákveð-

ið var í íslensku lögunum til þess að sá hluti sem greiddur var inn í sjóðinn í peningum hélt ekki í við þá miklu aukningu innlána sem varð frá og með síðustu mánuðum ársins 2006. Dæmi voru hins vegar um hliðstæðar reikningsreglur í lögum um innstæðutryggingarsjóði í nágrannalöndunum. Það er ljóst að í þeim reglum sem settar voru almennt í ríkjum á EES-svæðinu, og þá t.d. í þeim ríkjum sem búa um margt við hliðstæða lagahefð og Ísland, var innstæðutryggingatilskipun ESB ekki innleidd þannig að gert væri ráð fyrir fyrirkomulagi á þá lund að þær eignir sem hverju sinni væru tiltækar í innstæðutryggingarsjóðunum dygðu til að mæta öllum skuldbindingum sem á þá kynnu að falla vegna tapaðra innlána nema í tilviki eins eða fárra fjármálafyrirtækja, og það minni fyrirtækja. Slíkt fyrirkomulag gengi reyndar beinlínis gegn því hagræði sem starfsemi banka er ætlað að hafa fyrir miðlun fjármuna milli sparifjáreigenda og fjárfesta. Rannsóknarnefndin tekur líka fram að miðað við þau sjónarmið sem almennt hafa verið lögð til grundvallar innstæðutryggingakerfum verður ekki séð að gengið hafi verið út frá því að þau væru að fullu fjármögnuð fyrirfram til að mæta öllum skuldbindingum þeirra.

Ákvæði 7. gr. tilskipunar 94/19/EB mæla fyrir um að innstæðutryggingakerfin tryggi að samanlögð innlán hvers innstæðueiganda séu tryggð upp að 20.000 evrum ef innlán verða ótiltæk. Lögin um íslenska tryggingarsjóðinn kveða í samræmi við þetta á um að hann skuli að lágmarki greiða í þessum tilvikum fjárhæð í íslenskum krónum sem svarar til 20.887 evra ef eignir sjóðsins duga ekki til að greiða meira. Greiðsluskylda TIF var því skýr. Í tilskipuninni eða gögnum um undirbúning hennar kemur ekkert fram um hvernig skuli staðið að málum ef eignir tryggingarsjóðs dugi ekki til að greiða lágmarksbætur. Hins vegar er tekið fram í lögum nr. 98/1999 að hrökkvi eignir tryggingarsjóðsins ekki til og stjórn hans telji til þess brýna ástæðu sé henni heimilt að taka lán. Engin frekari ákvæði eru um þessa lántökuheimild í lögunum.

Því er lýst í kafla 17.7 að í kjölfar þess að Landsbankinn hóf söfnun innlána með stofnun sérstakra netreikninga fyrir einstaklinga í útibúi sínu í London haustið 2006, þ.e. Icesave reikninganna, varð í reynd gjörbreyting á skuldbindingum íslenska innstæðutryggingarsjóðsins. Það laut bæði að heildarfjárhæð tryggðra innstæðna og því hvar innlánunum var safnað. Enda þótt íslensku bankarnir hefðu áður hafið söfnun heildsöluinnlána í útibúum sínum erlendis, þ.e. á árinu 2005, og náð á stuttum tíma að safna verulegum fjárhæðum inn á þá reikninga var í grundvallaratriðum munur á áhrifum þessara reikninga á skuldbindingar TIF. Í tilviki heildsöluinnlánanna var um að ræða tiltölulega fáa aðila sem lögðu inn stærri fjárhæðir. Aukning heildsöluinnlánanna varð að forminu til, samkvæmt gildandi reglum um sjóðinn, til þess að auka skuldbindingar hans en um leið er ljóst að áhrif þessarar aukningar gátu ekki orðið veruleg nema til þess kæmi að geta sjóðsins leyfði greiðslur umfram lágmarksfjárhæðina. Greiðsluskylda sjóðsins á lágmarksfjárhæðinni var hins vegar miðuð við hvern innstæðueiganda. Að baki netreikningum einstaklinganna voru margfalt fleiri innstæðueigendendur en í tilviki heildsöluinnlánanna. Þar við bættist að fjárhæðir á netreikningunum voru verulegar og til þessara reikninga var stofnað í starfsstöðvum bankanna erlendis og í erlendum gjaldeyri sem gat síðan haft þýðingu um það í hvaða mynt TIF þyrfti að inna greiðslur sínar af hendi ef á greiðsluskyldu sjóðsins reyndi.

Það er til marks um þá gjörbreytingu sem varð á hlut innlána hjá íslensku bönkunum á stuttum tíma að í upphafi árs 2005 voru heildarinnstæður sem

féllu undir TIF alls um 530 milljarðar króna. Þær náðu 689,5 milljörðum kr. í lok þess árs. Þar af voru 8% í útibúum bankanna erlendis. Í lok árs 2006 voru tryggðar innstæður komnar í rúma 1.000 milljarða króna. Stóra stökkið kom svo á árinu 2007. Í lok þess árs voru tryggðar innstæður hjá TIF komnar í 2.300 milljarða króna. Innstæður á Icesave reikningum í Bretlandi urðu líka hæstar kringum áramótin 2007-2008, 4,9 milljarðar sterlingspunda, eða 623,5 milljarðar kr. miðað við gengi þá. Í október 2007 hóf Kaupþing jafnframt að bjóða upp á Edge reikninga og þá ýmist í útibúum sínum erlendis eða erlendum dótturfélögum. Þegar leið á árið 2007 varð einnig sú breyting að yfir 50% af innlánum í íslensku bönkunum stöfuðu frá erlendum aðilum.

Eins og áður sagði voru ákvæði laga um TIF skýr um lágmarksgreiðsluskyldu sjóðsins til hvers innstæðueiganda. Það var því verkefni þeirra sem fóru með stjórn sjóðsins og eftirlit með starfsemi hans að gæta að því hvernig sjóðurinn væri í stakk búinn til að mæta þeim skyldum ef á þær reyndi. Að sama skapi kom það í hlut þeirra sem fóru með eftirlit með fjármálastöðugleika í landinu að gæta að því hver væri geta og þýðing tryggingarsjóðsins í því efni. Það verkefni var líka nátengt viðbúnaðarstarfi stjórnvalda vegna hugsanlegra áfalla í fjármálakerfi landsins. Rannsóknarnefndin minnir á að það leiddi af þágildandi lögum að vegna þessarar breyttu fjármögnunar bankanna með söfnun innlána erlendis gat íslenski tryggingarsjóðurinn staðið frammi fyrir því að þurfa að svara verulegum hluta af skuldbindingum sínum í erlendum gjaldeyri.

Innlánstryggingakerfum hefur verið komið upp innan einstakra ríkja eða svæða fyrst og fremst í því skyni að treysta stöðugleika fjármálakerfa og þar með að draga úr hættunni á því að eigendur innstæðna taki þær skyndilega út í miklum mæli. Íslenska ríkið hafði með EES-samningnum skuldbundið sig til þess að koma upp innstæðutryggingakerfi sem uppfyllti ákveðnar lágmarkskröfur. Það hafði Alþingi gert með því að setja lög um sérstaka sjálfseignarstofnun og kveða á um greiðslur fjármálafyrirtækja í tryggingarsjóðinn. Þrátt fyrir að vera sjálfseignarstofnun, og með sjálfstæða stjórn sem skipuð var að meiri hluta fulltrúum fjármálafyrirtækja, var TIF því ætlað að rækja skyldur sem íslenska ríkið hafði skuldbundið sig til að innleiða í íslenskan rétt. Þessi staða hlaut líka að hafa þýðingu þegar kom að eftirliti íslenskra stjórnvalda með stöðu sjóðsins á hverjum tíma og því hvernig hann væri í stakk búinn að mæta skuldbindingum sínum sem og hugsanlegum viðbrögðum í því sambandi. Þá skipti þessi grundvöllur fyrir starfsemi sjóðsins einnig máli fyrir mat stjórnvalda á því hvort sjóðurinn risi undir því hlutverki sem slíkum sjóðum er almennt ætlað að hafa, þ.e. að auka traust innstæðueigenda á innlánsstofnunum.

Samkvæmt ákvæðum laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, eru það viðskiptabankar, sparisjóðir, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og önnur tiltekin fjármálafyrirtæki sem eiga aðild að sjóðnum og hafa rétt til setu á aðalfundi hans. Stjórnin getur líka boðað aðildarfyrirtækin til annarra funda ef hún telur tilefni til, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 98/1999. Skylt er líka að boða til fundar ef aðildarfyrirtæki með samtals fjórðung atkvæða æskja þess. Að því er varðar innstæðudeild sjóðsins er það bönkum og sparisjóðum, sem taka við innlánum, sem ber að greiða til sjóðsins og eignir deildarinnar skulu eins og áður segir nema að lágmarki 1% af meðaltali tryggðra innstæðna. Það mátti því ljóst vera samkvæmt gildandi lögum að kæmi til þess að greiða þyrfti úr sjóðnum vegna greiðsluerfiðleika

einstakra innlánsstofnana, og hvað þá ef eignir deildarinnar færu allar í slíkar greiðslur, kæmi það í hlut þeirra innlánsstofnana sem áfram yrðu starfræktar að endurfjármagna innstæðudeild TIF upp að umræddu 1% lágmarki með auknum greiðslum.

Í ljósi þessa og með tilliti til þess sem áður hefur verið rakið um almennt hlutverk innstæðutryggingakerfa í þágu trausts á innlánsstofnunum hefur það vakið athygli rannsóknarnefndar Alþingis hversu lítið fulltrúar innlánsstofnananna komu í reynd að starfsemi TIF. Fulltrúar fyrirtækjanna sátu í stjórn sjóðsins. Við athugun nefndarinnar á fundargerðum stjórnarinnar á árinu 2007 og fram til 1. október 2008 verður hins vegar ekki séð að stjórnin í heild, og þar með fulltrúar innlánsstofnana, hafi verið virk í umræðu um það hvernig sjóðurinn væri í stakk búinn til að mæta þeim skuldbindingum sem leiddi af auknum innlánum bankanna erlendis og þar með hvort staða hans væri trúverðug gagnvart innstæðueigendum ef erfiðleika tæki að gæta í rekstri innlánsstofnana. Þá sér engrar umræðu stað um viðbrögð í málefnum sjóðsins þegar lausafjárkreppu tók að gæta í rekstri aðildarfyrirtækjanna og áhyggjur um getu sjóðsins komu upp erlendis. Sama staða var uppi þegar leið á árið 2008 og rætt var um nauðsyn viðbúnaðar vegna mögulegs fjármálaáfalls á vettvangi sérstaks samráðshóps stjórnvalda. Þar var tekið sem dæmi að ef eitt af smærri fjármálafyrirtækjum landsins, Sparisjóður Mýrasýslu, færi í þrot myndi tryggingarsjóðurinn tæmast.

Landsbankinn og Samtök fjármálafyrirtækja hófu máls á því við viðskiptaráðuneytið um áramótin 2006–2007 hvort unnt væri að breyta reglum um TIF. Voru þá hafðar í huga breytingar á þá leið að undanþágur sem heimilar væru samkvæmt tilskipun ESB frá því hvað teldust tryggð innlán, og þar með af hvaða innlánum greiðslur til sjóðsins væru reiknaðar, yrðu notaðar í meira mæli en gert hafði verið. Tilefnið var söfnun heildsöluinnlána stóru bankanna þriggja í erlendum útibúum. Því hefði þetta fyrst og fremst dregið úr greiðslum bankanna í sjóðinn. Þetta erindi varð síðan hvatinn að því að nýr viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðsson, skipaði vorið 2007 nefnd til að yfirfara ákvæði laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi. Forveri hans í embætti viðskiptaráðherra, Jón Sigurðsson, hafði óskað eftir tilnefningum í slíka nefnd.

Viðskiptaráðherra skipaði í samræmi við 4. gr. laga nr. 98/1999 formann stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Enda þótt það leiddi ekki beint af lögunum var þeirri venju fylgt af hálfu ráðherra frá stofnun sjóðsins að formaðurinn kæmi úr röðum starfsmanna viðskiptaráðuneytisins. Ekki verður annað séð en þessi aðstaða hafi í framkvæmd leitt til þess að veruleg og náin starfstengsl urðu milli ráðuneytisins og TIF og að það hafi í reynd dregið úr sjálfstæði og virkni stjórnar sjóðsins. Forysta um málefni TIF hafi því í meira mæli verið hjá viðskiptaráðuneytinu en stjórn sjóðsins sem slíkri og þar með töldum fulltrúum innlánsstofnana. Sérstaklega á þetta við eftir að settur ráðuneytisstjóri, Áslaug Árnadóttir, tók við sem formaður stjórnarinnar í lok febrúar 2008 og sat jafnframt sem fulltrúi ráðuneytisins í samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað til ágúst 2008. Ítrekað var rætt um málefni tryggingarsjóðsins á fundum samráðshópsins á þessum tíma í tengslum við þann vanda sem talinn var steðja að bönkunum og settur ráðuneytisstjóri lagði þar fram margvísleg gögn sem unnin voru af hálfu viðskiptaráðuneytisins um þróun innlána og áhrif þeirra

á stöðu TIF. Þrátt fyrir þetta voru aðeins haldnir tveir fundir í stjórn TIF frá aðalfundinum sem haldinn var 29. febrúar 2008 og fram til 1. október sama ár. Í fundargerðum þessara stjórnarfunda kemur ekkert fram um að rætt hafi verið um hliðstæðan vanda tryggingarsjóðsins og til umræðu var á fundum samráðshópsins. Þó var á síðari fundinum, 30. júní, greint frá því að áfram væri unnið að endurskoðun á lögum um sjóðinn en viðskiptaráðuneytið teldi ekki skynsamlegt að breyta lögunum að svo komnu máli vegna óvissu á fjármálamörkuðum.

Eftir að skipaður ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins, Jónína S. Lárusdóttir, kom á ný til starfa 1. ágúst 2008 voru málefni TIF áfram mjög til umfjöllunar hjá ráðuneytinu. Sú umfjöllun fór m.a. fram á vettvangi samráðshóps stjórnvalda en einnig í samskiptum við erlend stjórnvöld og þá sem viðbrögð ráðuneytisins við fyrirspurnum erlendra stjórnvalda um stöðu sjóðsins og síðar hugsanlega aðkomu ríkisins að skuldbindingum sjóðsins. Áslaug Árnadóttir hafði þá á ný tekið við starfi sínu sem skrifstofustjóri í ráðuneytinu. Þau gögn sem rannsóknarnefndin hefur aflað bera með sér að frá þeim tíma og fram yfir fall bankanna kom hún ýmist að svörum, fundum og málefnum TIF sem formaður stjórnar hans eða sem starfsmaður ráðuneytisins. Aðstaðan varð því sú að formaður stjórnar sjóðsins sinnti hvoru tveggja í senn, knúði á um afstöðu ríkisstjórnarinnar til þess hvað hún hygðist gera vegna skuldbindinga sjóðsins og svaraði fyrirspurnum erlendra aðila vegna málefna sjóðsins og skuldbindinga hans, ýmist í nafni ráðuneytisins eða fyrir hönd tryggingarsjóðsins.

Rannsóknarnefndin telur að þessi skipan tengsla viðskiptaráðuneytisins og TIF hafi verið óheppileg. Er þá horft til þess sjálfstæðis sem sjóðnum var ætlað að hafa samkvæmt lögum og aðkomu fjármálafyrirtækja, þ.e. þeirra sem greiddu í sjóðinn, að stjórn hans en hvort tveggja hefði átt að stuðla að því að stjórnin brygðist við ef sýnt þætti að sjóðurinn gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar. Þá hafði fyrrnefnt fyrirkomulag í för með sér að gagnvart þeim sem báru fram fyrirspurnir, t.d. erlendum stjórnvöldum, gat virst sem tengsl sjálfseignarstofnunarinnar og ráðuneytisins væru meiri en íslensk lög kváðu í reynd á um. Þá ber líka að hafa í huga að dæmi eru um, m.a. í ríkjum sem helst báru þessar fyrirspurnir fram, að tryggingarsjóðirnir starfi innan seðlabanka viðkomandi ríkis eða hafi önnur náin tengsl við stjórnvöld.

Rannsóknarnefndin telur nauðsynlegt að árétta framangreint atriði sérstaklega og undirstrika mikilvægi þess að jafnan sé gætt að því að skýr og glögg skil séu milli stjórnvalda þannig að ekki leiki vafi á um eftirlitshlutverk ráðuneytis eða stöðu og ábyrgð ráðherra, t.d. varðandi það að bregðast við breytingum og aðsteðjandi vanda á því málasviði sem honum er falið og á því að veita Alþingi upplýsingar.

Í 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999 segir að stjórn TIF skuli á tveggja ára fresti, eða oftar ef ástæða þykir til, gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins skv. ákvæðum laganna um innstæðudeild (6. gr.) og verðbréfadeild (7. gr.). Við athugun nefndarinnar hafa engin gögn komið fram um að stjórn sjóðsins hafi á árunum 2007 og fram til 1. október 2008 formlega gert viðskiptaráðherra grein fyrir afstöðu sinni til þessara atriða. Í lagaákvæðinu er beinlínis kveðið á um sjálfstæða skyldu stjórnarinnar í þessu efni og stjórninni er ætlað að vera á varðbergi því skyldan nær til þess að meta hvort ástæða sé til að upplýsa ráðherra oftar um afstöðu stjórnar til lágmarkseigna sjóðsins en á hinum lögbundna lágmarksfresti.

Af athugun rannsóknarnefndarinnar er ljóst að ekki síðar en um áramótin 2006-2007 voru komnar fram í viðskiptaráðuneytinu upplýsingar um þá breytingu sem orðið hafði á innlánasöfnun íslensku bankanna í gegnum útibú þeirra erlendis. Við bættust þær fréttir sem birtar voru í fjölmiðlum um velgengni Landsbankans í söfnun innlána á Icesave reikningana í Bretlandi. Á fyrstu mánuðum ársins 2007 var unnið að því innan viðskiptaráðuneytisins undir stjórn Áslaugar Árnadóttur, þá skrifstofustjóra, að kanna hvort tilefni væri til að auka undanþágur frá því hvað teldist til tryggðra innlána hjá íslenska tryggingarsjóðnum vegna erindis Samtaka fjármálafyrirtækja þar um. Í lok maí 2007 skipaði viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðsson, nefnd undir forystu Áslaugar til að fara yfir lögin um tryggingarsjóðinn. Haustið 2007 var ákveðið í framhaldi af erfiðleikum breska bankans Northern Rock að viðskiptaráðuneytið safnaði upplýsingum fyrir endurskoðunarnefndina um innstæður í íslensku bönkunum og hvernig þær skiptust milli erlendra og innlendra útibúa þeirra. Þessar upplýsingar lágu fyrir í desember 2007 og voru miðaðar við lok september 2007. Á árinu 2008 var síðan ítrekað rætt um innlán og stöðu TIF á fundum samráðshóps stjórnvalda og upplýsingar lagðar fram um það efni en Áslaug tók þátt í starfi hópsins sem fulltrúi viðskiptaráðuneytisins til 1. ágúst 2008.

Áslaug Árnadóttir var skipuð formaður stjórnar TIF frá lokum febrúar 2008. Vegna starfs síns í viðskiptaráðuneytinu bjó hún yfir margvíslegum upplýsingum um aukna innlánasöfnun bankanna, staðsetningu innlánsreikninga og um leið áhrif þessara breytinga á skuldbindingar TIF miðað við hinar lögbundnu eignir hans og tekjur. Um meðferð þeirra upplýsinga sem formaðurinn fékk vegna starfa sinna í ráðuneytinu og þá m.a. á vettvangi samráðshóps stjórnvalda giltu almennar reglur um þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Rannsóknarnefndin telur hins vegar að slíkar reglur verði ekki túlkaðar svo að þær hafi getað staðið í vegi fyrir því að Áslaug hefði frumkvæði að því sem stjórnarformaður TIF að stjórn sjóðsins sinnti sjálfstætt lögbundinni upplýsingagjöf sinni til ráðherra samkvæmt 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999. Rannsóknarnefndin telur að ganga verði út frá að það hefði henni verið fært án þess að upplýsa með beinum hætti um vitneskju sína sem bundin var þagnarskyldu. Vitneskja sem þegar var fyrir hendi um þessi efni innan viðskiptaráðuneytisins gat heldur ekki leyst stjórn tryggingarsjóðsins undan því að sinna þeirri formlegu upplýsingagjöf til ráðherra sem mælt var fyrir um í lögum. Sú upplýsingagjöf átti samkvæmt lögum að byggjast á sjálfstæðu mati stjórnarinnar á eignum og skuldbindingum sjóðsins og þeim heimildum sem sjóðurinn hafði til að afla upplýsinga frá innlánsstofnunum.

Rannsóknarnefndin bendir einnig á að meðal fulltrúa bankanna í stjórn TIF var einn framkvæmdastjóra Landsbankans. Hjá fulltrúum bankanna í stjórn sjóðsins átti því að vera fyrir hendi vitneskja um breytingar á innlánsstarfsemi bankanna og þar með áhrifum þeirra á stöðu TIF. Á þessum fulltrúum eins og öðrum stjórnarmeðlimum hvíldi skylda til að rækja þau verkefni sem tryggingarsjóðnum og stjórn hans voru falin í lögum. Það verður að teljast andvaraleysi af hálfu fulltrúa aðildarfyrirtækjanna í stjórn TIF að hafa ekki sjálfir frumkvæði að umræðu bæði innan stjórnarinnar og aðildarfyrirtækjanna um getu sjóðsins til að sinna hlutverki sínu og um það hvaða leiðir kynnu að vera færar til að bregðast við breyttum aðstæðum. Enda þótt innstæðutryggingakerfum sé komið upp af hinu opinbera til að tryggja hagsmuni innstæðueigenda og varðveita stöðugleika í rekstri innlánsstofnana má

ljóst vera að trúverðugleiki kerfisins og traust manna á getu þess getur haft verulega þýðingu um hvort til áfalla kemur í starfsemi innlánsstofnana. Hér á Íslandi hefur Alþingi, auk þess að stofna til TIF með lögum, opnað fyrir þá leið að bankar og sparisjóðir komi sjálfir á fót sjálfseignarstofnunum, öryggissjóðum, í því skyni að tryggja hagsmuni viðskiptamanna og fjárhagslegt öryggi banka eða sparisjóða, sjá 19. gr. laga nr. 98/1999. Rannsóknarnefndin hefur ekki séð þess stað að rætt hafi verið um slíkar leiðir af hálfu bankanna í tengslum við þá gjörbreytingu sem varð á stöðu innlána í þeim í kjölfar þess að byrjað var að safna innlánum erlendis.

Samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands, bæði áðurgildandi reglugerð nr. 3/2004 og núgildandi nr. 177/2007, fór viðskiptaráðuneytið á þeim tíma sem hér um ræðir með mál sem vörðuðu fjármálamarkað. Meðal laga á málefnasviði viðskiptaráðuneytisins voru lög nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Söfnun íslensku bankanna á heildsöluinnlánum í útibúum erlendis hófst eins og áður sagði á árinu 2005. Þótt þau innlán yrðu fljótt umtalsverð voru líkleg áhrif þeirra á skuldbindingar TIF ekki það mikil að þau gæfu ein og sér tilefni til sérstakra viðbragða til að gæta stöðu tryggingarsjóðsins, að minnsta kosti ekki í fyrstu. Aðstaðan var hins vegar allt önnur þegar netinnlánsreikningar einstaklinga komu til í þessum útibúum, fyrst Icesave reikningar í Bretlandi í október 2006. Á þeim tíma var Jón Sigurðsson viðskiptaráðherra og gegndi hann embættinu fram til 24. maí 2007. Í kafla 17.8 hér að framan er rakin frásögn af þeim upplýsingum sem hann fékk í desember 2006 frá öðrum bankastjóra Landsbankans um söfnun innlána í útibúi bankans í London. Í kjölfar þessa samtals Jóns við bankastjóra Landsbankans og erindis Samtaka fjármálafyrirtækja í byrjun janúar 2007 var farið að vinna að því innan viðskiptaráðuneytisins að kanna grundvöll þess að auka undanþágur frá því hvað teldust tryggð innlán. Jón lýsti því fyrir rannsóknarnefndinni að með tilliti til alþingiskosninga sem fram áttu að fara vorið 2007 (sjá kafla 17.8) hafi hann ekki talið rétt að fylgja málinu eftir að öðru leyti en að óska eftir tilnefningum í nefnd sem vinna myndi að endurskoðun reglna um þetta atriði. Hins vegar hafi „[a]ðrar fregnir um Icesave [þ.e. umfram það sem kom fram í samtali hans við bankastjóra Landsbankans] ekki [verið] á döfinni í ráðuneytinu“ frá desember 2006 og þar til Jón lét af embætti ráðherra. Innstæður á Icesave reikningunum jukust hratt strax í desember 2006 og á fyrstu mánuðum ársins 2007 og kom þessi mikla innlánaaukning til viðbótar við þau heildsöluinnlán sem bankarnir söfnuðu erlendis. Þegar horft er til starfs- og eftirlitsskyldna viðskiptaráðherra og þess hversu hröð þessi þróun var telur rannsóknarnefndin að það hefði verið vandaðri stjórnsýsla af hálfu viðskiptaráðuneytisins sem fór með málefni fjármálamarkaðarins, að fylgjast á þessum tíma betur með þeirri gjörbreytingu sem átti sér stað á innlánum íslensku bankanna og þar með á skuldbindingum íslenska tryggingarsjóðsins. Ljóst er reyndar að innan ráðuneytisins var á þessum tíma verið að huga að reglum um innstæðutryggingar en sú skoðun laut aðeins að afmörkuðum þætti í þeim reglum.

Þegar ný ríkisstjórn tók við 24. maí 2007 varð Björgvin G. Sigurðsson viðskiptaráðherra. Hann fylgdi eftir því starfi sem unnið hafði verið í viðskiptaráðuneytinu og skipaði 30. maí 2007 nefnd undir forystu Áslaugar Árnadóttur, skrifstofustjóra. Nefndinni var m.a. falið það verkefni að kanna hvort tryggingarvernd innstæðueigenda væri of víðtæk samkvæmt gildandi lögum og hvort umfang og fjárhæðir greiðslna í og úr tryggingarsjóðnum

væru sambærilegar greiðslum í löndum þar sem íslensk fjármálafyrirtæki væru með starfsemi. Samkvæmt þessari lýsingu ráðuneytisins var verkefni nefndarinnar víðtækara heldur en sú athugun sem stofnað hafði verið til innan ráðuneytisins í byrjun ársins. Nefndin vann að verkefninu um sumarið og safnaði m.a., eins og lýst er í kafla 17.9, upplýsingum um fyrirkomulag innstæðutrygginga í nágrannalöndunum. Stefnt var að því að hún skilaði tillögum í september 2007. Því var lýst hér fyrr að erfiðleikar breska bankans Northern Rock urðu til þess að viðskiptaráðuneytið safnaði fyrir nefndina upplýsingum um innstæður í íslensku bönkunum og skiptingu þeirra á milli erlendra og innlendra útibúa bankanna. Úrvinnslu þessara upplýsinga var lokið í desember 2007 en á meðan beið nefndin með að skila tillögum.

Liður í störfum Seðlabanka Íslands er að safna upplýsingum um innlán í íslenskum bönkum. Frá september 2003 safnaði bankinn upplýsingum um stöðu innlána erlendra aðila. Strax á árinu 2006 jókst hlutfall innlána í útibúum íslensku bankanna erlendis í heildarinnlánum þeirra. Hlutfallið jókst enn á árinu 2007. Það hefur vakið athygli rannsóknarnefndarinnar að þrátt fyrir þessa þróun var það ekki fyrr en í mars 2008 að Seðlabankinn hóf að greina á milli innstæðna erlendra aðila annars vegar í erlendum útibúum íslensku bankanna og hins vegar í innlendum starfsstöðvum þeirra. Þessi aðgreining var tekin upp í upplýsingaöflun Seðlabankans eftir að bankinn hafði breytt reglum um bindiskyldu í mars 2008. Þetta skýrir hvers vegna viðskiptaráðuneytið sneri sér beint til banka og sparisjóða þegar það hóf að afla upplýsinga um skiptingu innlána fyrir endurskoðunarnefndina undir lok árs 2007. Byggt var á þessum upplýsingum um fjölda reikninga og skiptingu fjárhæða í starfi viðskiptaráðuneytisins og samráðshópsins fram á sumar 2008, sjá nánar kafla 17.10.2.

Rannsóknarnefndin telur ljóst að þau stjórnvöld sem áttu gagngert að fylgjast með þróun þessara mála og sáu um söfnun tölulegra upplýsinga um fjármálakerfið, og þá einnig sjálfseignarstofnunin Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, hafi ekki brugðist nægjanlega snemma við og lagað upplýsingaöflun sína að þeirri breytingu sem varð á innlánssöfnun íslensku bankanna frá og með árinu 2006. Ef betur hefði verið staðið að þessum málum hefði viðskiptaráðuneytið ekki sjálft þurft að afla þessara upplýsinga beint frá bönkum og sparisjóðum og önnur stjórnvöld hefðu jafnframt getað lagt slíkar upplýsingar til grundvallar við umfjöllun sína, þ.m.t. um nauðsynlegar viðbúnaðaraðgerðir. Af hálfu TIF hafði einungis verið safnað upplýsingum um heildarinnlán hjá hverri innlánsstofnun í lok árs. Hjá sjóðnum hafði þannig ekki farið fram nein greining á skiptingu innlána með tilliti til þess hver væri á hverjum tíma áætluð greiðsluskylda sjóðsins miðað við að hann þyrfti að greiða þá lágmarksfjárhæð sem lög um sjóðinn hljóðuðu um. Slíkt var fyrst hægt að áætla eftir að niðurstöður úr áðurnefndri upplýsingaöflun viðskiptaráðuneytisins lágu fyrir.

Viðskiptaráðuneytið tók saman framangreindar upplýsingar um stöðu innlána og skiptingu þeirra eftir útibúum innanlands og utan Íslands undir lok árs 2007, sem fyrr sagði. Björgvin G. Sigurðsson svaraði því aðspurður við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni að sig ræki ekki minni til að hann hefði haft aðrar tölulegar upplýsingar um aukningu innlána í íslensku bönkunum heldur en fram hefðu komið í skýrslum og gögnum frá Fjármálaeftirlitinu og Seðlabankanum. Hann hefði þó vitað af þessari söfnun íslensku bankanna á innlánum erlendis. Að hans sögn var það ekki fyrr en leið á árið 2008 að

hann var upplýstur nákvæmlega um þessi mál. Þegar hugað er að því hvernig viðskiptaráðherra og ráðuneyti hans gættu að starfsskyldum og eftirliti gagnvart starfsemi og stöðu TIF eftir að Björgvin G. Sigurðsson tók við embætti ráðherra telur nefndin að líta verði til þess sem fram hefur komið um að frá vori 2007 og fram yfir áramót var af hálfu ráðuneytisins unnið að athugun á því hvort rétt væri að breyta lögum um innstæðutryggingar. Sú vinna hlaut eðli málsins samkvæmt að vera liður í því að undirbúa ákvörðun ráðherra um hvort hann teldi tilefni til að beita heimild sinni til að hafa frumkvæði að því að leggja fyrir Alþingi frumvarp til breytinga á lögum sem féllu undir málefnasvið ráðuneytis hans. Slíkt var liður í því að ráðherra og ráðuneyti hans rækti eftirlitsskyldu sína. Þótt sú mikla breyting sem varð á skipan innlána íslensku bankanna á árinu 2007, með tilheyrandi áhrifum á skuldbindingar TIF, hefði að áliti rannsóknarnefndarinnar kallað á skjótari viðbrögð af hálfu stjórnvalda heldur en raunin varð, er þess að gæta að ekki lágu fyrir nægjanlegar upplýsingar um greiningu innlánanna af hálfu eftirlitsstofnana. Ráðuneytið hafði forgöngu um að afla slíkra upplýsinga. Meðan þær voru ekki fyrir hendi var eðlilega ekki unnt að ráða því fyllilega til lykta hvaða ráðstafanir væri rétt að gera af hálfu viðskiptaráðherra.

Í minnisblaði sem formaður endurskoðunarnefndarinnar, Áslaug Árnadóttir, tók saman 6. desember 2007 kom fram að eftir umræður í nefndinni væri það niðurstaðan að ekki væri talin þörf á að breyta reglum um greiðslur innlánsstofnana í innstæðudeildina. Í janúar 2008 tók formaðurinn saman drög að frumvarpi til breytinga á lögum um innstæðutryggingar nr. 98/1999. Þau voru kynnt viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðssyni, og í svari viðskiptaráðuneytisins sem barst rannsóknarnefndinni 4. mars 2009 kom fram að ráðherra hefði ákveðið að ekki væri ráðlegt að leggja frumvarp um þetta efni fram að svo stöddu. Bæði í svari ráðuneytisins og skýrslu Björgvins fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að framlagningunni hefði verið frestað „út af þeim óróleika eða erfiðleikum sem voru komnir upp á fjármálamörkuðum“. Eins og lýst er í kafla 17.9 ber frásögnum ekki saman um hvort málið hafi á þeim tíma verið tekið upp á vettvangi ríkisstjórnar, þ.m.t. um aðkomu forsætisráðherra að málinu, og samráðshóps stjórnvalda. Þar er m.a. vísað til bréfs sem Björgvin G. Sigurðsson sendi rannsóknarnefndinni, dags. 24. febrúar 2010, þar sem hann lýsti því að hann hefði rætt framlagningu frumvarps til breytinga á lögum um innstæðutryggingar við þáverandi forystumenn ríkisstjórnarinnar og það hafi verið mat þeirra að aðstæður væru of viðkvæmar til þess að hættandi væri að gera breytingar á lögunum. Eins og fram kemur í kafla 17.9 er ekkert bókað í fundargerðum ríkisstjórnar um að slíkt frumvarp hafi verið tekið fyrir þar. Í kafla 17.10.2 er sagt frá fundi samráðshóps stjórnvalda 15. janúar 2008. Þar kemur fram að í drögum að fundargerð þess fundar segi að Áslaug Árnadóttir hafi sagt frá vinnu viðskiptaráðuneytisins sem miðaði að endurskoðun á lögum um starfsemi TIF.

Miðað við fyrirliggjandi gögn og skýrslur sem gefnar hafa verið fyrir rannsóknarnefndinni telur nefndin ekki unnt að taka afstöðu til þess hver hafi í reynd verið atburðarásin, þar á meðal varðandi aðkomu annarra ráðherra, sem leiddi til þeirrar niðurstöðu í janúar 2008 að viðskiptaráðherra lagði ekki fram frumvarp til breytinga á lögum um innstæðutryggingar.

Rannsóknarnefndin telur ástæðu til að benda á að hvað sem leið þeim lausafjárvanda sem tekið var að gæta í rekstri íslensku bankanna á þessum tíma var ekki einasta um það að ræða að stóru bankarnir, og þá sérstaklega

Landsbankinn, hefðu hafið söfnun innlána í útibúum erlendis heldur hafði útlánastarfsemi þessara banka jafnframt tekið miklum breytingum. Þáttur fjárfestingarbankastarfsemi hafði aukist á kostnað hefðbundinnar viðskiptabankaþjónustu og áhætta í rekstri bankanna þar með aukist. Eins og lýst er í kafla 17.7 leiddi af gildandi reglum um greiðslur innlánsstofnana í tryggingarsjóðinn að sú hraða aukning sem varð á innstæðum þegar í lok árs 2006 og enn frekar á árinu 2007 skilaði ekki strax samsvarandi aukningu á fjármunum sem greiddir voru til sjóðsins. Að auki jókst hlutur ábyrgðaryfirlýsinga sem innlánsstofnanirnar afhentu sjóðnum, en það gátu þær gert upp að vissu marki í stað þess að greiða með beinum hætti fjármuni til hans. Nefndin sem vann að endurskoðun laga um innstæðutryggingar hafði í desember 2007 komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri tilefni til að endurskoða reglur um greiðslur banka og sparisjóða í innstæðudeild sjóðsins.

Í ljósi þeirra breytinga sem orðið höfðu á starfsemi íslensku bankanna eftir að lög nr. 98/1999 voru sett hefur rannsóknarnefndin sérstaklega staðnæmst við þessa afstöðu endurskoðunarnefndarinnar og síðar þá niðurstöðu ráðherra að leggja ekki fram frumvarpið. Þessar breytingar gáfu að áliti rannsóknarnefndarinnar fullt tilefni til að hugað yrði að leiðum til að styrkja TIF og þá t.d. með því að gera breytingar á greiðslufyrirkomulagi innlánsstofnana til sjóðsins. Rétt er líka að vekja athygli á því að á síðari árum hefur einmitt verið farin sú leið í Bandaríkjunum og nokkrum Evrópuríkjum að láta greiðslur einstakra innlánsstofnana ráðast af mati á áhættu í starfsemi þeirra. Í samantekt viðskiptaráðuneytisins frá því í byrjun árs 2008 þar sem gerð var grein fyrir tillögum þeirrar nefndar sem unnið hafði að endurskoðun laga um TIF var m.a. fjallað um slíkt áhættuiðgjald. Að mati rannsóknarnefndarinnar hefði verið ástæða til að gera slíka breytingu á reglum um greiðslur til TIF.

Rannsóknarnefndin tekur fram að þegar lagt er mat á það nú eftir á hvernig viðskiptaráðherra gætti að starfs- og eftirlitsskyldum sínum um framangreind atriði verður að hafa í huga stöðuna í upphafi árs 2008. Þá var lausafjárvandi farinn að segja til sín hjá íslensku bönkunum. Þrátt fyrir það var það engu að síður verkefni viðskiptaráðherra samkvæmt stöðu hans og hlutverki að lögum að taka sjálfstæða afstöðu til þess hvort þær breytingar sem orðið höfðu á fyrirkomulagi og umfangi innlána í íslensku bönkunum kölluðu á breytingar á þeim reglum sem TIF starfaði eftir og þá til að tryggja betur stöðu sjóðsins og þar með innstæðueigenda. Slíkt var þá um leið möguleiki stjórnvalda og Alþingis til að hafa að þessu leyti áhrif á samspil tryggingaþátt-arins og innlánasöfnunar bankanna. Minnt er á að á þessum tíma var t.d. til umræðu í Bretlandi að gera breytingar á reglum um innstæðutryggingar þar í landi. Rannsóknarnefndin ítrekar við umfjöllun um tilefni og nauðsyn endurskoðunar laga um TIF að nefndin fær ekki séð að forsendur hafi verið til að gera ráð fyrir að sú endurskoðun miðaði að því að greiðslur fjármálafyrirtækja í sjóðinn, og þar með eignir hans, dygðu til þess að mæta útreiknuðum skuldbindingum sjóðsins að fullu og hvað þá ef slík meiriháttar áföll yrðu í fjármálakerfi landsins eins og raunin varð haustið 2008. Það var eðlilegt að endurskoðun laga um TIF tæki mið af því hvernig lagareglur um innstæðutryggingar eru í öðrum löndum, sérstaklega á EES-svæðinu, en þó jafnframt með hliðsjón af því hvort fyrirkomulag innlánasöfnunar íslensku bankanna kallaði á sérstakar reglur. Rannsóknarnefndin telur ljóst að þær ástæður sem réðu því að frumvarp til breytinga á lögum um innstæðutryggingar var ekki lagt fram í byrjun árs 2008, þ.e. sjónarmið um erfiðleika og óróleika á fjár-

málamarkaði, voru á sama hátt talin standa í vegi fyrir slíku frumkvæði af hálfu stjórnvalda og þar með viðskiptaráðherra á síðari stigum þess árs.

Viðskiptaráðuneytið átti aðild að samráðshópi stjórnvalda sem fjallaði um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Eins og lýst er í kafla 17.10.2 voru málefni TIF og hugsanlegar aðgerðir ríkisins til að tryggja innlán að ákveðnum fjárhæðum ítrekað ræddar á fundum samráðshópsins á árinu 2008. Í framhaldi af frekari umfjöllun um atburðarásina á árunum 2007 og 2008 og starf samráðshópsins hér síðar í skýrslunni verður nánar fjallað um þýðingu starfs hópsins og umræðna á vegum hans í ljósi starfs- og eftirlitsskyldna einstakra ráðherra, stofnana ríkisins og starfsmanna þeirra.

Innlán, sérstaklega frá einstaklingum og aðilum sem ekki teljast til fagfjárfesta, hafa ákveðna sérstöðu umfram aðrar skuldbindingar banka. Að baki þessum innlánum stendur að jafnaði breiður hópur einstaklinga sem hefur treyst bönkum fyrir sparnaði sínum. Þá er eðlilegt aðgengi að bankainnstæðum almennt forsenda þess að dagleg verslun og viðskipti virki sem skyldi. Reynslan sýnir líka að innstæður hafa nokkra sérstöðu þegar kemur að vali stjórnvalda á leiðum til að bregðast við þrengingum í rekstri fjármálafyrirtækja og greiða úr þeim. Dæmin sýna að þá kann að koma til þess að ríki lýsi yfir að þau ábyrgist innstæður í bönkum, ýmist að öllu leyti eða að ákveðinni fjárhæð og tímabundið. Frá hagrænu sjónarmiði er talið að ríki verði þó að fara varlega í þessu efni og sérstaklega í að lýsa fyrirfram yfir slíkri ábyrgð í miklum mæli. Með því kann að skapast svonefndur freistnivandi (e. moral hazard) hjá bönkum á þann hátt að þeir taki aukna áhættu í skjóli ríkisábyrgðar. Reglur og fjölþjóðlegir samningar um takmarkanir á ríkisstuðningi einstakra ríkja við atvinnustarfsemi kunna einnig að setja því mörk hversu langt ríki geta gengið í þessu efni.

Ljóst er að íslensk stjórnvöld ræddu í aðdraganda að falli bankanna um hvort íslenska ríkið ætti að lýsa og gæti lýst yfir ábyrgð á innlánum að ákveðinni fjárhæð og þá sem lið í að auka traust á íslenska fjármálakerfinu. Tillögur voru settar fram og ræddar innan samráðshóps stjórnvalda en ekki kom til þess að ráðherrar tækju afstöðu til þeirra. Síðar lýsti ríkisstjórn Íslands því yfir að innstæður í bönkum og sparisjóðum hér á landi og innlendum útibúum þeirra væru tryggðar að fullu. Slík yfirlýsing kom fyrst frá forsætisráðherra að kvöldi 3. október 2008. Ekki kom fram að þessar yfirlýsingar byggðust á tilteknum lagagrundvelli heldur var um að ræða pólitíska yfirlýsingu ríkisstjórnar. Við athugun nefndarinnar hafa ekki komið fram gögn sem lúta sérstaklega að undirbúningi hennar og þ.m.t. um að lagt hafi verið mat á það frá lögfræðilegu sjónarmiði hvaða þýðingu það kynni að hafa með tilliti til skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum að gera að þessu leyti mun á innstæðum í íslensku bönkunum hér á landi og útibúum þeirra erlendis.

Þrátt fyrir að áhyggjur af stöðu íslensku fjármálafyrirtækjanna færu vaxandi hjá stjórnvöldum allt frá byrjun árs 2008 og að rætt væri um takmarkaða getu TIF til þess að mæta þeim skuldbindingum sem féllu á sjóðinn ef til áfalla kæmi í rekstri innlánsstofnana verður ekki séð að þar hafi komið fram skýr afstaða um hvort og hvernig ríkið ætlaði að koma að málum sjóðsins ef reyndi á greiðsluskuldbindingar hans.

Við athugun rannsóknarnefndarinnar á málefnum TIF kom fram að mismunandi sjónarmið hefðu verið uppi innan stjórnkerfisins um hverjar væru hugsanlegar lagalegar skyldur og ábyrgð íslenska ríkisins vegna skuldbindinga TIF og þar með hvaða skyldur leiddi af tilskipun 94/19/EB að þessu leyti.

Það vakti sérstaka athygli rannsóknarnefndarinnar að þrátt fyrir þetta var það ekki fyrr en eftir að fyrirspurnir bárust frá erlendum stjórnvöldum um mánaðamótin júlí-ágúst 2008 sem álitaefni um hugsanlegar skyldur íslenska ríkisins að þessu leyti komu til umfjöllunar hjá íslenskum stjórnvöldum.

Eins og rakið er í kafla 17.17 var það 31. júlí 2008 sem fulltrúar breskra stjórnvalda lögðu áherslu á að íslensk stjórnvöld gæfu þeim vissu fyrir því að íslenska ríkið myndi veita TIF lán ef sjóðurinn þyrfti á því að halda. Á fundi með formanni stjórnar TIF, og þá settum ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins, bentu Bretarnir líka á það að líta mætti svo á að á Íslandi hvíldu þjóðréttarlegar skuldbindingar á grundvelli EES-samningsins til að tryggja innstæðueigendum íslenskra banka og útibúa þeirra þá lágmarkstryggingavernd sem kveðið væri á um í tilskipun Evrópusambandsins um innstæðutryggingar. Með bréfi starfsmanns breska fjármálaráðuneytisins til viðskiptaráðuneytisins 7. ágúst 2008 var enn gengið eftir svörum um hvað yrði með aðkomu íslenskra yfirvalda að því að útvega TIF lán. Bréfaskipti vegna fyrirspurna frá erlendum aðilum eru rakin í kafla 17.17. Þar sést að fyrstu svör Íslendinga lúta einkum að lagareglum um TIF. Í svarbréfi til starfsmanns breska fjármálaráðuneytisins sem undirbúið var og samþykkt af forsætisráðherra, fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra ásamt starfsmönnum þeirra sagði að ef TIF reyndist ófær að afla lánsfjár á almennum fjármálamarkaði myndi íslenska ríkisstjórnin gera allt sem „ábyrg ríkisstjórn“ gerði við slíkar aðstæður og þar á meðal „aðstoða sjóðinn“ við að afla nauðsynlegra fjármuna svo hann gæti mætt skuldbindingum vegna lágmarkstryggingarinnar. Bréfið var dagsett 20. ágúst 2008 og sent frá viðskiptaráðuneytinu, undirritað af Áslaugu Árnadóttur, þ.e. þeim starfsmanni ráðuneytisins sem jafnframt var formaður stjórnar TIF. Með hliðsjón af undirbúningi þessa svarbréfs telur rannsóknarnefndin ljóst að efni þess mótaðist fyrst og fremst af pólitískri afstöðu þeirra ráðherra sem komu að gerð þess.

Samráðshópur stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað hélt alls fimm fundi í ágúst og september 2008. Það hefur vakið athygli rannsóknarnefndarinnar að þrátt fyrir fyrirspurnir erlendis frá og mismunandi viðhorf meðal stjórnvalda til þess hverjar væru skyldur íslenska ríkisins gagnvart TIF verður ekki séð af drögum að fundargerðum þessara funda að rætt hafi verið með beinum hætti um hugsanlega ábyrgð ríkisins á skuldbindingum TIF og þá með tilvísun til tilskipunar ESB. Á þessum fundum var hins vegar, eins og áður var nefnt, rætt um hvort sá möguleiki væri fyrir hendi að íslenska ríkið gæfi út yfirlýsingu um að það ábyrgðist innstæður að ákveðnum fjárhæðum og þá sem lið í aðgerðum til að draga úr líkum á fjármálaáfalli. Ekkert kemur þó fram um að það hafi verið tengt nokkurri þegar fyrirliggjandi og ætlaðri lagalegri skuldbindingu um ríkisábyrgð á innstæðutryggingum TIF eða skyldu til þess að aðstoða sjóðinn við lántöku.

Sama dag og áform íslenska ríkisins um að kaupa 75% hlut í Glitni voru kynnt, 29. september 2008, gengu tölvubréf á milli formanns stjórnar tryggingarsjóðsins, sem jafnframt var starfsmaður viðskiptaráðuneytisins, og ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins og forsætisráðuneytisins með afritum til fleiri starfsmanna innan stjórnsýslunnar, sjá kafla 17.6, þar sem undirliggjandi voru mismunandi viðhorf til þess hvaða skyldur hvíldu á íslenska ríkinu samkvæmt tilskipun ESB.

Hinn 5. október 2008 barst ný fyrirspurn frá starfsmanni breska fjármálaráðuneytisins þar sem enn var gengið eftir því hvernig Ísland hygðist mæta

þeim skuldbindingum sem leiddi af tilskipuninni um innstæðutryggingakerfi ef Landsbankinn og útibú hans í Bretlandi færu í þrot. Af því sem fram kemur í kafla 17.17.5 um undirbúning fjögurra ráðherra, ráðuneytisstjóra og formanns Fjármálaeftirlitsins að svari íslenska ríkisins við þessari fyrirspurn sama dag er ljóst að áfram voru uppi mismunandi sjónarmið innan stjórnsýslunnar um hvað leiddi af tilskipun ESB um hugsanlegar skyldur ríkisins ef tryggingarsjóðurinn gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar.

Í kafla 17.11.2 er lýst því sem fram kom við skýrslutökur fyrir nefndinni um þetta atriði. Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, lýsti því að þegar málið kom upp hefðu menn ekki verið vissir um lagalega stöðu þess. Hins vegar verður ráðið af svörunum að forstjóri Fjármálaeftirlitsins hafi litið svo á að af tilskipun ESB leiddi að ríkinu bæri að aðstoða TIF þannig að sjóðurinn gæti greitt lágmarkstrygginguna. Sama viðhorf virðist hafa verið innan viðskiptaráðuneytisins. Bankastjórar Seðlabankans töldu ekki að um svo ótvíræða skyldu eða ríkisábyrgð væri að ræða og ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins hafði uppi sjónarmið um að fara ætti varlega í að lýsa yfir að ríkið bæri ábyrgð á lágmarkstryggingunni. Fram kom við athugun rannsóknarnefndarinnar að þrátt fyrir þessi mismunandi viðhorf var ekki leitað sérstaklega eftir lögfræðilegu mati eða ráðgjöf sérfræðinga utan ráðuneytanna um þetta atriði fyrr en eftir fall bankanna. Þá hafa ekki komið fram gögn sem sýna að umrætt atriði hafi verið sérstaklega kannað á þessum tíma af hálfu þeirra starfsmanna ráðuneytanna sem komu að málinu umfram athugun á texta innstæðutryggingatilskipunarinnar en innan viðskiptaráðuneytisins hafði efni hennar áður verið til umfjöllunar m.a. við innleiðingu hennar og við endurskoðun laga um innstæðutryggingar.

Rannsóknarnefndin leggur áherslu á að afstaða íslenskra stjórnvalda til skuldbindinga sem leiddi af innstæðutryggingatilskipun ESB hlaut að skipta verulegu máli um allt viðbúnaðarstarf þeirra og mat á möguleikum ríkisins til að takast á við hugsanleg áföll í rekstri íslensku bankanna. Í því sambandi hafði það mikla þýðingu hvort litið væri svo á að af tilskipuninni leiddi að aðildarríki væri beint og lagalega skuldbundið til að gera því innstæðutryggingakerfi sem það hefði komið upp kleift að greiða þá lágmarkstryggingu sem kveðið væri á um ef ekki væru til staðar innan kerfisins eignir eða lánamöguleikar til að mæta þeim. Þetta átti ekki bara við þegar komið var að úrslitastundu um stöðu bankanna. Ef það var álit þeirra sem ábyrgð báru á málefnum TIF samkvæmt verkaskiptingu Stjórnarráðsins og fóru með eftirlit með starfsemi sjóðsins, að ábyrgð aðildarríkis gagnvart tryggingarsjóði í framangreindum skilningi væri fyrir hendi, var mikilvægt að þau sjónarmið kæmu fram á fyrri stigum þegar ljóst var hvaða breyting var að verða á innlánastarfsemi íslensku bankanna með tilheyrandi áhrifum á skuldbindingar TIF. Hér verður líka að gera greinarmun á þessu tiltekna lagalega atriði og því sem áður var nefnt um að ríkisstjórnir kunni að grípa til þess ráðs í tengslum við erfiðleika í rekstri banka og fjármálakerfis viðkomandi lands að lýsa yfir sérstakri ábyrgð á innstæðum.

Þegar frumvarp um innleiðingu á innstæðutryggingatilskipun ESB var lagt fram á Alþingi af hálfu viðskiptaráðherra á sínum tíma var því lýst í athugasemdum að ríkisábyrgð gæti ekki komið í stað innstæðutrygginga.[171]

171. Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1849.

Síðar, þegar fjallað var á Alþingi um þau áform að stofna til sjálfseignarstofnunar til að sinna skyldum Íslands samkvæmt tilskipuninni, var tekið fram að ríkissjóður bæri ekki ábyrgð á sjálfseignarstofnuninni.[172] Það verður því ekki annað séð en að viðskiptaráðherra og Alþingi hafi gengið út frá því þegar fjallað var um þær skyldur sem af tilskipuninni leiddi að ríkissjóður bæri ekki með beinum hætti ábyrgð á skuldbindingum TIF. Í tilskipun 94/19/EB, eins og hún var þar til henni var breytt í mars 2009, voru ekki ákvæði sem mæltu fyrir um beina ábyrgð ríkissjóða aðildarríkjanna á skuldbindingum þeirra innstæðutryggingakerfa sem komið var upp í samræmi við tilskipunina. Í 24. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar, sem staðið hafa óbreytt frá setningu hennar árið 1994, er tekið fram að tilskipunin geti ekki gert aðildarríkin eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmálana í tilskipuninni. Bent var á það hér að framan að ekki verði annað séð en að þær lágmarksreglur sem koma beint fram í tilskipuninni hafi verið teknar upp í íslensku lögin og þar hafi verið farin áþekk leið og valin var í næstu nágrannalöndum, þ.m.t. Norðurlöndunum. Ákvæði tilskipunarinnar og íslensku laganna um tryggingarsjóðinn eru skýr um að sjóðurinn skuli greiða hverjum innstæðueiganda ákveðna lágmarksfjárhæð ef innlánin verða ótiltæk.

Með hliðsjón af ofangreindu taldi rannsóknarnefndin rétt að kanna hvað finna mætti í fræðiskrifum og gögnum frá ESB um hugsanlega ábyrgð aðildarríkjanna ef tryggingarsjóður sem starfaði samkvæmt innstæðutryggingatilskipuninni gæti ekki greitt þær skuldbindingar sem féllu á hann. Þessi athugun miðaði að því að kanna hvaða upplýsinga fulltrúar íslenskra stjórnvalda hefðu getað aflað með tiltölulega einföldum og skjótum hætti ef þeim hefði verið falið að kanna réttarstöðuna í aðdraganda að falli íslensku bankanna í október 2008. Niðurstöðum þessarar athugunar er lýst í kafla 17.12. Af þeim heimildum sem raktar eru þar verður ekki séð að skýrlega hafi verið gengið út frá því almennt á þessum tíma að bein ábyrgð aðildarríkis væri til staðar á skuldbindingum tryggingarsjóðanna. Að sama skapi er í umræddum heimildum ekki tekin skýr afstaða til þess hvaða kröfur innstæðutryggingakerfin þurfi að uppfylla varðandi fjármögnun til þess að tilskipunin teljist hafa verið réttilega innleidd í aðildarríkjunum og þá með vísan til þess sem fram kemur í 24. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar. Ætla verður að úr álitaefnum um þessi atriði yrði því að leysa á grundvelli hugsanlegrar skaðabótaskyldu aðildarríkis þar sem viðfangsefnið væri hvort tilskipunin hefði verið innleidd með fullnægjandi hætti. Þar kæmi þá m.a. til álita hvernig almennt hefði verið staðið að framkvæmd þessara mála í aðildarríkjunum og hver hefði verið afstaða eftirlitsstofnana ESB og EES-samningsins við móttöku tilkynninga um stofnun innstæðutryggingakerfa til að innleiða tilskipunina. Enda þótt þær heimildir sem lýst er í kafla 17.12 veiti ekki afgerandi eða tæmandi svör við álitaefnum um framangreind atriði telur rannsóknarnefndin að það hefði verið mikilvægt að íslensk stjórnvöld gerðu í aðdraganda falls bankanna, og þá ekki síðar en í framhaldi af þeim fyrirspurnum sem bárust frá erlendum stjórnvöldum um mánaðamótin júlí–ágúst 2008, úttekt á því hvað lægi fyrir um túlkun á skyld-

172. Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 1854.

um aðildarríkja að EES-samningnum ef til þess kæmi að tryggingakerfi sem stofnað væri til samkvæmt innstæðutryggingatilskipun ESB gæti ekki staðið við greiðsluskuldbindingar sínar. Slík úttekt hefði þá getað varpað skýrara ljósi á þau mismunandi viðhorf sem bæði koma fram í þeim heimildum sem lýst var hér að framan og voru uppi innan íslensku stjórnsýslunnar um skyldur ríkisins að þessu leyti. Hér skipti líka máli að þeir ráðherrar og aðrir innan stjórnsýslunnar sem komu að ákvarðanatöku og önnuðust samskipti við erlend stjórnvöld vegna málsins gætu gert sér glögga grein fyrir þeim lagalegu álitaefnum sem þarna reyndi á og gætu tekið mið af þeim í ákvörðunum og í svörum sínum við fyrirspurnum og kröfum frá erlendum stjórnvöldum.

Í kafla 17.13 er lýst breytingum sem gerðar voru á innstæðutryggingatilskipun ESB eftir fall íslensku bankanna þar sem tekin voru inn ákvæði sem kveða á um beina ábyrgð aðildarríkja á því að viðkomandi innstæðutryggingakerfi geti greitt þá lágmarksfjárhæð sem þar kemur fram.

Í samræmi við framangreint er það mat rannsóknarnefndarinnar að ekki verði staðhæft að íslensk stjórnvöld eða Alþingi hafi sýnt af sér vanrækslu eða mistök við innleiðingu á tilskipun 94/19/EB sem slíkri. Rannsóknarnefndin telur hins vegar að sú mikla breyting sem varð á fjármögnun íslensku bankanna með söfnun innlána á netreikningum fyrir einstaklinga erlendis frá árinu 2006 hefði átt að gefa þeim aðilum sem báru ábyrgð á fyrirkomulagi og framkvæmd mála að því er varðaði innstæðutryggingar hér á landi tilefni til að hefjast handa um breytingar á reglum um tryggingarsjóðinn til að styrkja fjárhagsstöðu hans. Þessi þróun kallaði líka að áliti rannsóknarnefndarinnar á að stjórn TIF og stjórnvöld gættu betur að því hvernig sjóðurinn var í stakk búinn til þess að mæta skuldbindingum sem kynnu að falla á hann. Þetta varð enn brýnna þegar áhrifa lausafjárkreppunnar fór að gæta af alvöru í starfsemi íslensku innlánsstofnananna veturinn 2007–2008 og rætt var á vettvangi íslenskra stjórnvalda um hvernig bregðast ætti við fjármálaáfalli. Reglan um greiðsluskyldu TIF á lágmarksfjárhæð til hvers innstæðueiganda var skýr í lögum. Það var einnig ljóst að eignir sjóðsins nægðu ekki til að mæta skuldbindingum sem falla myndu á sjóðinn ef stærri fjármálafyrirtæki lentu í greiðsluþroti, að minnsta kosti ekki tímabundið. Þetta átti við óháð því hvort gerðar hefðu verið breytingar á lögum, t.d. í byrjun árs 2008. Það hlaut því að vera eitt af þeim viðfangsefnum sem takast þurfti á við í viðbúnaðaráætlun stjórnvalda hvernig mæta ætti þeim skuldbindingum sem féllu á TIF ef til fjármálaáfalls kæmi. Því er lýst í köflum 19 og 20 í skýrslunni að það starf hafði ekki verið til lykta leitt innan samráðshópsins þegar kom að falli bankanna í október 2008. Afleiðingar þess birtust m.a. í þeirri óvissu sem varð við fallið og síðar í málefnum TIF og innstæðutrygginga vegna innstæðna í útibúum íslensku bankanna erlendis sem ekki féllu undir þá ábyrgð sem íslenska ríkið lýsti yfir á innstæðum á Íslandi.