

Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna

Rannsóknarnefnd Alþingis 2014

3

Útgefandi:

Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt þingsályktun nr. 42/139 frá 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna.

Ritstjórn:

Hrannar Már S. Hafberg
Tinna Finnbogadóttir
Bjarni Frímanna Karlsson

Hönnun og umbrot:

Stefán Einarsson

Ljósmynd á kápu:

Torfi Agnarsson

Prentun og bókband:

Prentsmiðjan Oddi

Reykjavík 2014

Merking tákna í töflum:

- Núll, þ.e. ekkert
- ... Upplýsingar vantar eða tala ekki til
- Tala á ekki við

Ef töflureitur er auður er þar um að ræða gildi sem óljóst er hvert er út frá fyrirliggjandi upplýsingum.

ISBN 978-9935-9203-3-1

EFNISYFIRLIT

11. Fjármögnun sparisjóðanna.....	5
11.1 Fjármögnunarþættir sparisjóðanna	6
11.1.1 Innlán	7
11.1.2 Skuldir við lánastofnanir.....	9
11.1.3 Lántaka.....	12
11.1.4 Víkjandi skuldir.....	18
11.2 Fjármögnun og greiðslumiðlun Sparisjóðabanka Íslands hf.	21
11.2.1 Fjármögnun	21
11.2.2 Greiðslumiðlun	23
11.2.3 Bindiskylda.....	24
11.3 Samstarf við Íbúðalánasjóð um fjármögnun íbúðalána	27
11.3.1 Hattalán	28
11.3.2 Lánasamningar Íbúðalánasjóðs við sparisjóði og Frjálsa fjárfestingarbankann hf.	29
11.3.3 Kaup Íbúðalánasjóðs á skuldabréfum sparisjóðanna og Sparisjóðabankans á árinu 2005.....	30
11.3.4 Áhrif fjármögnunarsamninganna á efnahagsreikning og eiginfjárútreikninga	32
11.3.5 Flutningur undirliggjandi fasteignalána frá sparisjóðunum til Íbúðalánasjóðs.....	33
11.3.6 Endurhverf verðbréfavíðskipti Íbúðalánasjóðs og sparisjóðanna.....	34
11.3.7 Kaup Íbúðalánasjóðs á lánasöfnum sparisjóðanna sem tryggð voru með veði í íbúðarhúsnæði á árunum 2009 og 2010.....	35
11.4 Fjármögnun íbúðalána í gegnum Klettháls ehf.	36
11.5 Ályktanir.....	38

12. Eignarhald sparisjóða, stofnfé og ávöxtun þess.....41

12.1 Eigið fé í hlutafélagi og í sparisjóði.....	41
12.2 Hver á sparisjóðinn?	42
12.2.1 Ábyrgðir eða stofnfé	42
12.2.2 Stofnfjár „eigendur“	43
12.2.3 Hlutafélagsákvæðið – væntingar um yfirverð.....	44
12.2.3.1 Gagnrýni á hlutafélagsákvæðið	45
12.2.3.2 Slagurinn um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis	50
12.2.4 Ný lög 2002 – yfirtökuvarnir settar.....	53
12.2.4.1 Breytingar gerðar á frumvarpinu	54
12.2.5 „Skyndilög“ 2004	56
12.2.5.1 Samkomulag Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Kaupþings Búnaðarbanka hf.	56
12.2.5.2 Inngrip Alþingis	58
12.2.6 Yfirverð í brennidepli	61
12.2.6.1 Tilboðsmarkaður með stofnfé	62
12.2.6.2 „Hallarbylting“ í Sparisjóði Hafnarfjarðar	63
12.2.6.3 Stofnfé aukið.....	68
12.2.1 Lögum breytt 2009 – sjálfseignarstofnanir á ný.....	73
12.3 Vextir og arður af stofnfé	75
12.3.1 Ákvæði laga um ávöxtun stofnfjár og endurgreiðslu	75
12.3.2 Reglur Tryggingasjóðs um hámarkshlutfall arðgreiðslu	79
12.3.3 Arðgreiðslur frá 2001	83
12.3.4 Endurmat stofnfjár	87
12.3.5 Samantekt um ávöxtun stofnfjárins.....	88
12.3.6 Lækkun stofnfjár og tap.....	90
12.4 Tilkall til varasjóðsins.....	94
12.4.1 Formlegt verðmat á sparisjóðum	94
12.4.1.1 Mat á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis	94
12.4.1.2 Verðmat á öðrum sparisjóðum	98
12.4.2 Til hvers hlutafélagsvæðing?.....	100
12.5 Samantekt og ályktanir.....	102

13. Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna.....107

13.1 Fjárhagsleg endurskipulagning.....	108
13.1.1 Fjárhagsleg endurskipulagning í skilningi laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki	109
13.1.2 Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna	109
13.1.2.1 Stóru sparisjóðirnir og Sparisjóðabanki Íslands hf.	109
13.1.2.2 Smærri sparisjóðir.....	111
13.2 Aðkoma stjórnvalda að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðakerfisins	112
13.2.1 Lög nr. 125/2008, „neyðarlögin“	112
13.2.2 Fyrstu vikurnar eftir fall viðskiptabankanna	113
13.2.2.1 Reglur um framlag til sparisjóða.....	117
13.2.3 Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóða á árinu 2009.....	119
13.2.3.1 Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðabanki Íslands hf.	123
13.2.3.2 Yfirlýsing stjórnvalda 21. mars 2009	125
13.2.3.3 Umsóknir sparisjóðanna um 20% eiginfjárframlag	126
13.2.3.4 Lög nr. 76/2009.....	127
13.2.3.5 Staða sparisjóðanna í upphafi sumars 2009	128
13.2.3.6 Kröfur Seðlabanka Íslands á hendur smærri sparisjóðum.....	129
13.2.3.7 Auknar eiginfjárkröfur Fjármálaeftirlitsins	135
13.2.4 Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóða á árinu 2010.....	136
13.2.4.1 Stærri sparisjóðirnir	136
13.2.4.2 Smærri sparisjóðir	139
13.2.5 Samkomulag um uppgjör við smærri sparisjóði	143
13.2.6 Þáttur Fjármálaeftirlitsins í fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna	145
13.2.7 Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og sparisjóðirnir	149
13.3 Aðkoma annarra aðila að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna	152
13.3.1 Aðkoma kröfuhafa.....	152
13.3.2 Tryggingasjóður sparisjóða.....	153
13.3.3 Mismunandi aðstaða stofnfjáreigenda í kjölfar fjárhagslegrar endurskipulagningar	154
13.4 Eignarhald ríkisins á sparisjóðunum.....	156
13.4.1 Bankasýsla ríkisins.....	156
13.4.1.1 Eigandastefna ríkisins.....	157
13.4.1.2 Eignarhald ríkisins á stofnfé í sparisjóðunum.....	158
13.4.1.3 Stofnfé í eigu ríkisins	160
13.4.2 Aðrir áhrifaþættir	162
13.4.3 Kostnaður íslenska ríkisins af fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna.....	163
13.4.3.1 Kostnaður fjármálaráðuneytisins.....	163
13.4.3.2 Kostnaður Seðlabanka Íslands.....	165
13.4.3.3 Kostnaður Bankasýslu ríkisins.....	166
13.4.3.4 Aðkeypt sérfræðipjónusta.....	167
13.4.3.5 Samantekt kostnaðar	167
13.4.3.6 Ríkisábyrgð á öllum innistæðum	168
13.5 Ályktun rannsóknarnefndar um endurreisn sparisjóðanna	169

14. Ábyrgð, mistök eða vanræksla í starfsemi sparisjóðanna175

14.1 Inngangur.....	175
14.2 Hugtökin ábyrgð, mistök og vanræksla	175
14.2.1 Ábyrgð, mistök eða vanræksla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði.....	176
14.2.2 Hugtökin ábyrgð, mistök eða vanræksla í skilningi rannsóknarnefndar Alþingis um sparisjóðina ...	178

15. Tilkynningar rannsóknarnefndar181

16. Framtíð sparisjóðanna.....183

16.1 Stofnun sparisjóða og hlutverk þeirra.....	183
16.2 Samfélagslegar forsendur og samfélagslegt hlutverk sparisjóðanna	184
16.3 Rekstrarlegar forsendur sparisjóðanna	187

11. FJÁRMÖGNUN SPARISJÓÐANNA

Fyrirtæki eru fjármögnuð með eigin fé eigenda þeirra eða fjármagni sem fengið er að láni frá öðrum. Annars staðar í skýrslunni er fjallað um eigið fé sparisjóðanna, varasjóð, stofnfjárhafa og stofnfjárukningar, en hér kemur til umfjöllunar það fjármagn sem fengið var frá öðrum aðilum en stofnfjárhöfum eða hluthöfum til þess að standa undir rekstri og vexti sparisjóðanna. Þegar fjallað er um einstaka skuldaliði og þeir skilgreindir sem hlutfall af heildarfjármögnun eða hlutfall af heildarskuldum falla liðir er varða eigið fé sparisjóða ekki undir fjármögnun.

Sparisjóðirnir voru misjafnir að gerð og stærð, og samsetning fjármögnunar þeirra því ólík.¹ Minni sparisjóðir voru að mestu fjármagnaðir með innlánnum og var önnur fjármögnun þeirra nær eingöngu fyrir milligöngu Sparisjóðabanka Íslands hf. með reikningslánnum, skuldabréfakaupum og ádráttarlínum. Meirihluti fjármögnunar stærri sparisjóða var einnig í innlánnum en þó var hlutfall innlána af heildarskuldum jafnan mun lægra í stærri sparisjóðunum en þeim minni. Stærri sparisjóðir sóttu margir hverjir fjármagn á skuldabréfa- og millibankamarkaði og öfluðu sjálfir fjármagns á erlendum lánamörkuðum. Þeir reiddu sig því minna á Sparisjóðabankann en minnst voru viðskipti Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis við bankann, að minnsta kosti frá árinu 2005 en það er tímabilið sem kemur helst til skoðunar hér.

Fjármögnun stórra og smárra sparisjóða

Umfjöllun um fjármögnun sparisjóðanna tekur mið af þeim tölum og sundurliðunum sem birtar eru í ársreikningum þeirra. Þannig skiptist umfjöllunin eftir liðum skuldahliðar efnahagsreiknings í innlán, skuldir við lánastofnanir, lántöku og víkjandi skuldir. Undir liðinn aðrar skuldir falla jafnan lífeyrisskuldbindingar, skattskuldbindingar og annað slíkt sem eru ekki eiginlegir fjármögnunarpættir í starfsemi sparisjóðs og verður því ekki fjallað um þann lið hér.

Stuðst er við ársreikninga og sundurliðanir þeirra, sem og ítarlegri sundurliðanir, skýringar, lánasamninga, útboðslýsingar og önnur skjöl er varða fjármögnun sem sparisjóðir eða þeir sem fara með umsjón þrotabúa eða eigna sparisjóða hafa afhent rannsóknarnefndinni. Endurskoðendur og fyrrum starfsmenn sparisjóðanna hafa jafnframt aðstoðað við að útvega rannsóknarnefndinni gögn.

Verðbréfaskráning Íslands afhenti rannsóknarnefndinni skrá um allar hreyfingar skuldabréfa og víxla sem sparisjóðirnir gáfu út rafrænt. Verðbréfaskráning Íslands og Kauphöll Íslands afhentu einnig útboðslýsingar og skráningarlýsingar ásamt fréttum og tilkynningum í tengslum við útgáfu skuldabréfa og víxla.

Seðlabanki Íslands safnar talnaupplýsingum um fjármálafyrirtæki, meðal annars til að sinna eftirlitshlutverki sínu, og hefur rannsóknarnefndin stuðst við skýrslur sem sparisjóðirnir hafa afhent honum. Efnahagsyfirlit innlánsstofnana er hluti af gagnasöfnun um stöðu lánakerfisins, uppgjör greiðslujöfnuðar við útlönd og erlenda stöðu þjóðarbúsins, auk þess sem það er sjálfstæð heimild um stöðu og þróun bankakerfisins. Upplýsingum um atvinnugreinaflokkun inn- og útlána er jafnframt safnað til hagtölugerðar. Seðlabankinn fær gögn send frá lánastofnunum 11. hvers mánaðar fyrir efnahagsyfirlitin, en þá er yfirleitt ekki búið að loka bókhaldi þeirra. Gögn í bókhaldi einstakra sparisjóða geta því í einhverjum atriðum verið frábrugðin þessum gögnum. Skipt var um gagnagrunn og aðferðafræði við söfnun og birtingu upplýsinga hjá Seðlabankanum um mitt ár 2007 og eru upplýsingar fyrir og eftir þann tíma ekki að fullu samræmdar hjá bankanum. Rannsóknarnefndin hefur eingöngu stuðst við efnahagsyfirlit og atvinnugreinaflokkun inn- og útlána eftir mitt ár 2007.

1. Stórir sparisjóðir eru Sparisjóður Mýrasýslu frá 2001 til 2008, Sparisjóðurinn í Keflavík frá 2001 til 2009, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis frá 2001 til 2008 og Byr sparisjóður til ársins 2009 en samtala efnahags Sparisjóðs vélstjóra og Sparisjóðs Hafnarfjarðar er notuð fyrir tímabilið frá 2001 til 2006 þegar Sparisjóður Hafnarfjarðar sameinaðist Sparisjóði vélstjóra og úr varð sameinaður sjóður, Byr sparisjóður, í ársbyrjun 2007. Fjármögnunarpættir eru innlán, lántaka, skuldir við lánastofnanir, aðrar skuldir og víkjandi skuldir.

Seðlabankinn hefur eftirlit með lágmarki lausafjár sem lánastofnanir þurfa að búa yfir² og er lánastofnunum skylt að senda Seðlabankanum mánaðarlega sérstaka skýrslu um upplýsingar sem lagðar eru til grundvallar útreikningi á lausafjárhlutfalli þeirra.³ Þessar skýrslur hafa verið notaðar í kaflanum til þess að greina hlutfall bundinna og óbundinna innlána í sparisjóðunum með mánaðar millibili.

Samkvæmt reglum um gjaldeyrisjöfnuð er lánastofnunum skylt að skila Seðlabankanum mánaðarlega skýrslu um gjaldeyrisjöfnuð sinn.⁴ Í skýrslunni eru skuldir og eignir í erlendum gjaldmiðlum flokkaðar eftir útlánnum, skuldabréfum, hlutabréfum, hlutdeildarskírteinum verðbréfasjóða, innlánnum, ávöxtunarsamningum, skuldum við Seðlabanka o.fl.⁵ Þær upplýsingar sem fram koma í þessum skýrslum liggja til grundvallar eftirliti Seðlabankans með gjaldeyrisjöfnuði. Rannsóknarnefndin hefur nýtt þessar skýrslur til þess að greina skuldir sparisjóðanna.

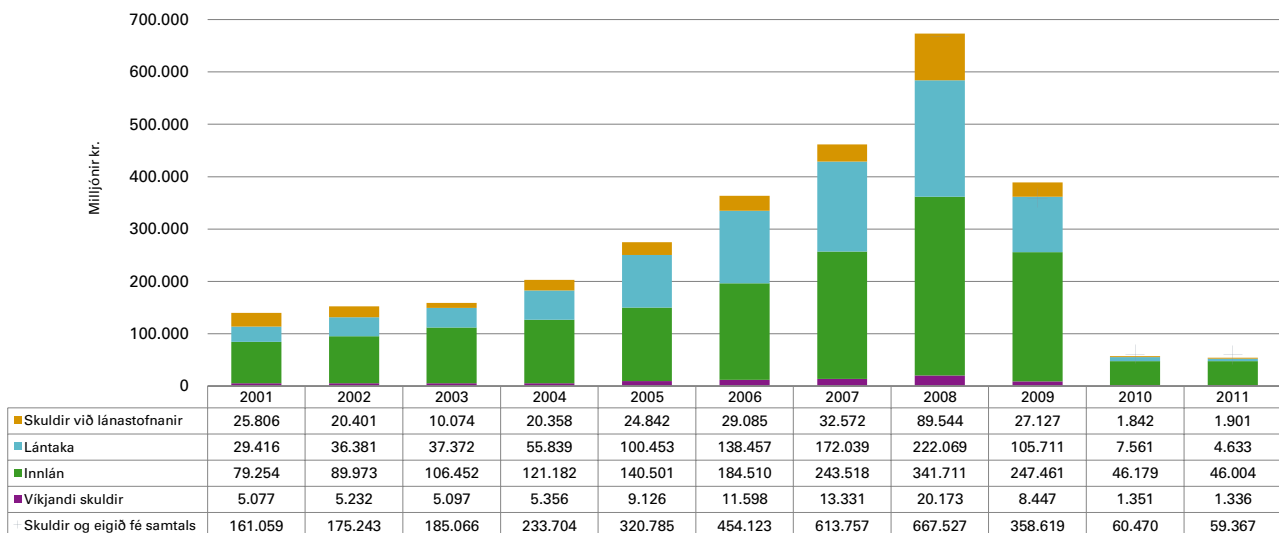
Margir sparisjóðir fengu fyrirgreiðslu frá Seðlabankanum með veði í verðbréfum, svokölluð dag- og veðlán, en Seðlabankinn getur veitt lánastofnunum lán með kaupum á verðbréfum eða á annan hátt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar.⁶ Seðlabankinn afhenti rannsóknarnefndinni yfirlit yfir dag- og veðlán sem hann veitti frá 2005 til 2011 og eru þau notuð til greiningar í þessum kafla.

11.1 Fjármögnunarbættir sparisjóðanna

Vöxtur sparisjóðanna frá 2001 til 2009 var einkum fjármagnaður með innlánaaukningu og nýjum lántökum. Árið 2008 léku skuldir við lánastofnanir einnig stórt hlutverk en það var vegna fyrirgreiðslu Seðlabanka Íslands við sparisjóðina. Skuldir sparisjóðanna sem áttu þátt í eiginlegri fjármögnun starfsemi þeirra námu mest 673 milljörðum króna í árslok 2008 en drógust svo saman næstu tvö ár þegar stærri sparisjóðir voru teknir yfir af Fjármálaeftirlitinu eða öðrum fjármálafyrirtækjum.

Vöxtur fjármagnaður með innlánnum og nýjum lántökum

Mynd 1. Fjármögnun sparisjóðanna og skipting hennar í árslok 2001–2011.⁷



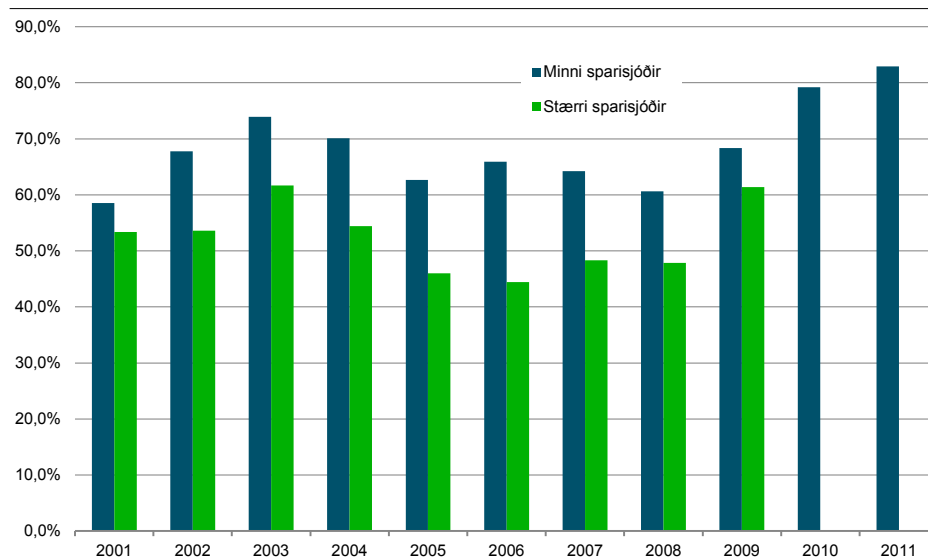
- Sjá 12. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands.
- Seðlabanki Íslands hefur gefið út leiðbeiningar um útfyllingu lausafjaryfirlita samkvæmt reglum hans um lausafjárhlutfall, auk sniðmáts fyrir slíkar skýrslur, og eru þær aðgengilegar á heimasíðu bankans: <http://www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki/laust-fe/>.
- Í reglum um gjaldeyrisjöfnuð nr. 950/2010 voru gerðar ítarlegri kröfur til skýrsluskila en í fyrri reglum. Gildandi reglur tóku gildi 6. desember 2010 og leystu af hólmi reglur nr. 707/2009, en áður höfðu gilt reglur sama efnis nr. 577/2008, nr. 318/2006 og nr. 387/2002.
- „Gjaldeyrisjöfnuður“, heimasíða Seðlabanka Íslands, <http://www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki/gjaldeyrisjofnudur/>.
- Þetta er gert á grundvelli 1. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001. Á grundvelli ákvæðisins setur bankinn jafnframt reglur um þessi lánaviðskipti sín við lánastofnanir. Gildandi reglur nr. 553/2009 um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands tóku gildi 26. júní 2009 og leystu þær reglur nr. 808/2008 af hólmi, en áður höfðu gilt reglur nr. 541/2007, nr. 997/2004 og 385/2002 sama efnis. Stærri sparisjóðir áttu bein veðlánaviðskipti við Seðlabankann en þeir minni fyrir tilstilli Sparisjóðabankans.
- Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

11.1.1 Innlán

Innlán voru stærsti þátturinn í fjármögnun sparisjóðanna á árunum 2001–2011 en þau voru hlutfallslega stærri þáttur í fjármögnun minni sparisjóða en þeirra stærri. Á mynd 2 má sjá að innlán voru á bilinu 59–83% af skuldum minni sparisjóða að frádregnu eigin fé þeirra. Þau voru hæst um 62% í stærri sparisjóðum árið 2003 og lægst 45% árið 2006.

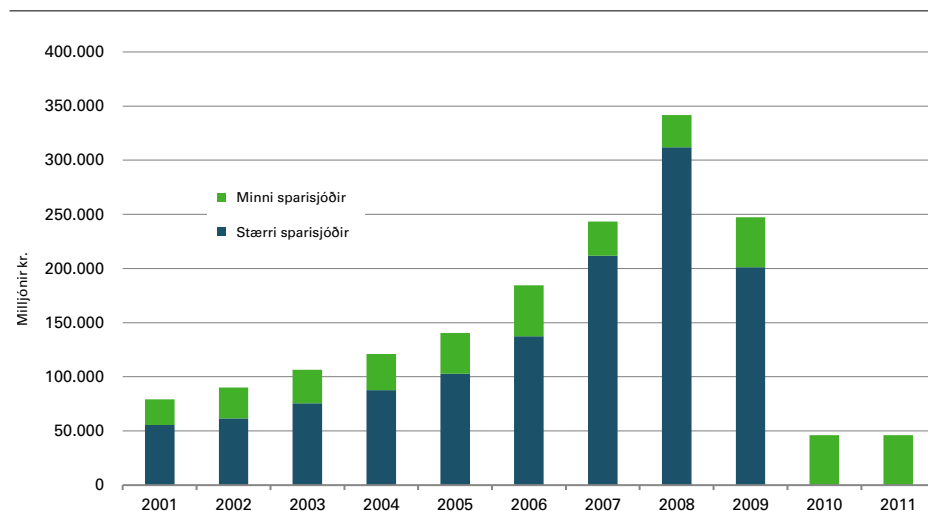
Innlán mikilvæg meðal minni sparisjóða

Mynd 2. Hlutfall innlána af fjármögnun í minni sparisjóðum annars vegar og stærri sparisjóðum hins vegar í árslok 2001–2011.⁸



Fram til ársins 2009 voru innlán stærri sparisjóða meginhluti innlána alls sparisjóðakerfisins, svo sem sjá má á mynd 3. Innlán minni sparisjóða rétt tæplega tvöfölduðust frá árinu 2001 til 2011, fóru úr tæpum 24 milljörðum í 46 milljarða króna. Innlán minni sparisjóða drógust saman um tæp 33% frá 2006 til 2007 og aftur um tæp 7% milli áruna 2007 og 2008, en þá breytingu má að hluta til rekja til sameiningar Sparisjóðs Húnaþings og Stranda og Sparisjóðs Vestfirðinga við Sparisjóðinn í Keflavík á árinu 2007, sem og til sameiningar Sparisjóðs Kópavogs við Byr sparisjóð á sama ári. Sparisjóður Norðlendinga sameinaðist svo Byr sparisjóði í byrjun árs 2008. Með þessum breytingum fækkaði í hópi þeirra sem teljast til minni sparisjóða og fjölgaði í hinum. Innlán í minni sparisjóðum tóku mikið stökk árið 2009 þegar þau hækkuðu um 56%, úr 29,6 milljörðum króna í 46,3 milljarða króna, en töluverð ásókn var í innlán til þeirra eftir fall stærri fjármálastofnana.

Mynd 3. Innlán sparisjóða í árslok 2001–2011, skipt eftir minni og stærri sparisjóðum.⁹



8. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

9. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

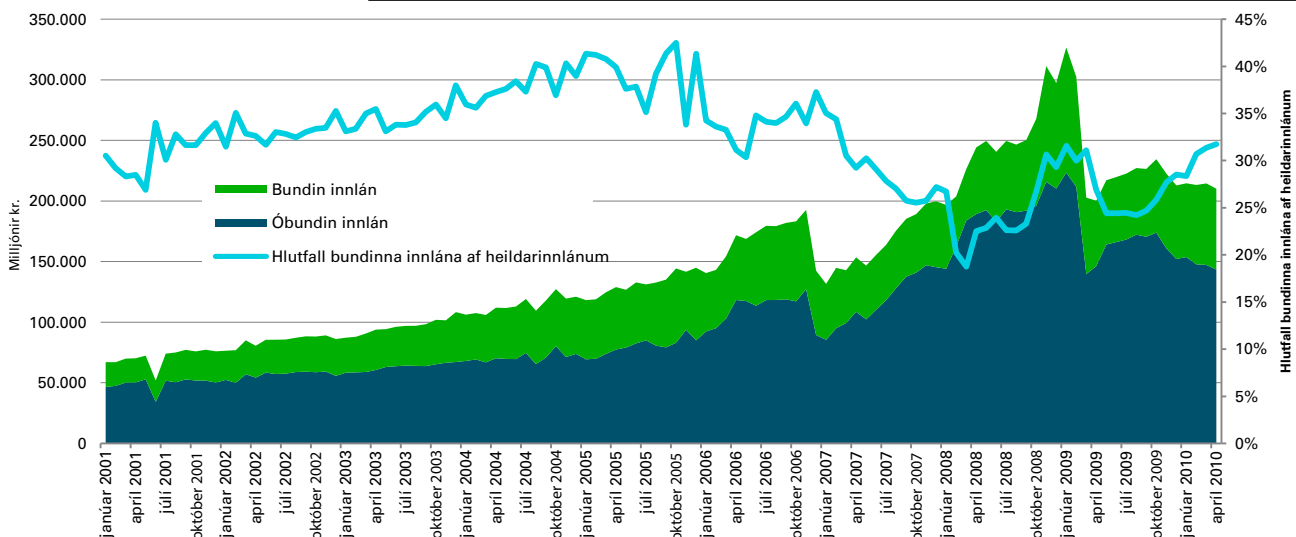
Vöxtur innlána stærri sparisjóða var að minnsta kosti 10% hvert ár frá árinu 2001 til 2008 en mestur var hann 54% árið 2007. Milli árunna 2008 og 2009 drógust innlán stærri sparisjóða saman, en það var vegna yfirtöku Fjármálaeftirlitsins á valdi hluthafafundar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og stofnfjareigendafundar Sparisjóðs Mýrasýslu. Það voru því einungis Sparisjóðurinn í Keflavík og Byr sparisjóður sem eftir voru í hópi stærri sparisjóða í árslok 2009. Samanlögð innlán þeirra tveggja breyttust lítið milli árunna 2008 og 2009, eða úr rúmum 199 milljörðum í 201 milljarð króna. Innlán Byrs sparisjóðs drógust hins vegar saman úr tæpum 145 milljörðum í 138 milljarða króna á meðan innlán Sparisjóðsins í Keflavík jukust úr tæpum 55 milljörðum í rúma 63 milljarða króna. Í síðarnefnda sparisjóðnum var markvisst sóst eftir nýjum innlánnum. Innlánastaða Byrs sparisjóðs var mjög góð síðla árs 2009, en samkvæmt lausafjaryfirlitum voru innlán í október 2009 173 milljarðar króna. Þau drógust þó snögglega saman eftir húsleit sérstaks saksóknara í höfuðstöðvum sparisjóðsins í nóvember sama ár.

Mikil eftirspurn eftir lausu fé frá og með árinu 2008

Í umfjöllun um innlán hvers sparisjóðs fyrir sig kemur fram að mikil eftirspurn var eftir lausu fé á árinu 2008 og eftir fall bankanna. Innlánseigendur fengu tilboð í fjármagn sitt frá fjármálastofnunum og hreyfðust þau ört milli stofnana. Eftir fall bankanna hafði neikvæð umfjöllun um fjármálafyrirtæki töluverð áhrif á stöðu innlána hjá þeim og fann Byr sparisjóður fyrir því. Þannig fjallaði stjórn Byrs sparisjóðs um það á fundi sínum 30. júní 2009 að innistæðueigendur hefðu gert áhlaup á sparisjóðinn fjórum dögum áður og var það rakið til neikvæðrar umfjöllunar um sparisjóðinn í fjölmiðlum.

Almennt jókst eftirspurn eftir innlánnum frá því síðla árs 2007. Fjármálastofnanir sóttust eftir innlánnum til að fjármagna starfsemi sína þegar aðgengi að erlendum fjármálamörkuðum og innlendum millibankamarkaði tók að þrengjast og fjármagnseigendur töldu innlán jafnframt góða og örugga ávöxtunarleið. Með setningu neyðarlaganna¹⁰ svokölluðu 6. október 2008 voru innlán færð framár í kröfuröð en þau höfðu verið fram að þeim tíma og yfirlýsing ríkisstjórnar Íslands um fulla tryggingu innistæðna gerði þau að enn ákjósanlegri fjárfestingarkosti. Fram að falli bankanna hafði vaxtastig hækkað og eftir að neyðarlögin voru sett hækkaði Seðlabankinn vexti sína úr 12% í 18%, sem hækkaði enn vaxtastig í landinu.

Mynd 4. Óbundin innlán, bundin innlán og hlutfall bundinna innlána af heildarinnlánnum stærri sparisjóða frá janúar 2001 til apríl 2010.¹¹



Hlutfall bundinna innlána af heildarinnlánnum í stærri sparisjóðum frá janúar 2001 til apríl 2010 var lægst í mars 2008 þegar það var 19%. Í kjölfar áfalla á íslenskum fjármála-

10. Lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

11. Tölur úr lausafjaryfirlitum sem fjármálastofnanir senda Seðlabanka Íslands mánaðarlega. Staða innlána á þessum skýrslum stemmir ekki við uppgjör og ársreikninga, enda ekki gerð fyrir sömu tímabil. Sparisjóður veltstjóra og Sparisjóður Hafnarfjarðar sameinuðust í lok árs 2006 og frá desember 2006 eru birtar tölur fyrir sameinaðan sparisjóð. Frá ársbyrjun 2001 og fram að sameiningu sparisjóðanna er um að ræða samanlögð innlán Sparisjóðs Hafnarfjarðar og Sparisjóðs veltstjóra. Innlán eru bæði í íslenskum krónum og erlendum myntum.

markaði og gengisfalls krónunnar 2008 hækkaði verðlag á Íslandi snögglega sem leiddi til góðrar ávöxtunar á verðtryggðum innistæðum. Það hefur eflaust haft áhrif til aukinnar eftirspurnar eftir bundnum innlánnum en hlutfall þeirra hækkaði snögglega frá september til nóvember 2008 þegar það fór úr 23% í 31%. Neyðarlögin og yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar höfðu sömu áhrif því þau juku tiltrú á íslenskan fjármálamarkað og að innistæðueigendur fengu bundnar innistæður sínar greiddar.

Eftirspurn eftir innlánnum
eykst síðla árs 2008

Innlán eru almennt talin stöðug fjármögnun, einkum þegar um er að ræða mörg lítil innlán. Þá finnur fjármálastofnun lítið fyrir því ef innlánseigendur þurfa að nálgast fjármuni sína, nema þeir vilji allir eða mjög margir fá innlán sín greidd út á sama tíma. Reiði bankar sig hins vegar á fá stór innlán getur staða þeirra sveiflast mikið og hratt ef innlánseigendur vilja fá innlán sín útgreidd. Sparisjóðirnir voru gjarnan með mörg smá innlán og nokkur stór. Minni sparisjóðir höfðu flestir næg innlán til þess að fjármagna stærstan hluta útlána sinna. Í árslok 2001 voru innlán 71% af útlánnum hjá minni sparisjóðum og 84% í árslok 2007, en frá 2008 til 2011 var hlutfallið yfir 100%. Hjá stærri sparisjóðum var hlutfallið 66% í lok árs 2001 og 56% í lok árs 2007. Þar sem innlán fjármögnuðu stóran hluta útlána minni sparisjóða þurftu þeir ekki að reiða sig eins mikið á lántöku eða skuldabréfaútgáfu, þó flestir hafi fjármagnað útlán sín í erlendri mynt með sambærilegum lánnum hjá Sparisjóðabankanum. Við þá atburði sem áttu sér stað á fjármálamarkaði haustið 2008 lentu sparisjóðirnir, sem höfðu í meira mæli fjármagnað sig með lántökum, í meiri erfiðleikum. Innlánsfjármögnun kom sér vel á þessum tíma, þó ekki hafi verið hægt að sjá það fyrir. Búast hefði mátt við að innistæðueigendur gerðu áhlaup á banka og sparisjóði til að taka út innistæður sínar við þær aðstæður sem uppi voru enda varð það raunin. Með neyðarlögum og yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í október 2008 fengu innistæður forgang og vernd sem þær höfðu ekki haft áður og kom það í veg fyrir áhlaup á innlánsstofnanir. Sparisjóðirnir sem komu best út úr áföllum ársins 2008 voru þeir sem voru að mestu fjármagnaðir með innlánnum. Það var bæði vegna þess að fjármögnunin var í íslenskum krónum og höfuðstóllinn hækkaði því ekki við gengisfall krónunnar og ekki þurfti að semja við lánardrottna um brot á lánasamningum, endurgreiðslu skuldar vegna skorts á trúverðugleika fjármálakerfisins eða annarra sambærilegra hluta. Sparisjóðir sáu margir aukinn vilja til þess að leggja inn stofnfé og voru sumir hverjir með mun meira fjármagn en fyrir fall bankanna. Innlán voru þó dýr fjármögnun, sérstaklega eftir að Seðlabankinn hækkaði vexti eftir fall bankanna. Flestir minni sparisjóðir nýttu hins vegar innlánsfjármuni sem ekki voru í útlánnum til þess að kaupa innstæðubréf í Seðlabankanum. Greiddir innlánsvextir voru yfirleitt töluvert lægri en ávöxtun af innstæðubréfum og því höfðu sparisjóðirnir tekjur af innlánunum.

Fjármögnun með innlánnum kom
sér vel eftir fall bankanna

11.1.2 Skuldir við lánastofnanir

Skuldir við lánastofnanir eru skilgreindar í 24. gr. reglna um reikningsskil lánastofnana nr. 834/2003. Undir þær falla meðal annars innlán frá fjármálastofnunum, millibankalán og aðrar skuldir við lánastofnanir sem ekki eru í formi skuldabréfalána eða annarra framseljanlegra verðbréfa. Jafnframt falla þar undir gjaldkræfar skuldir við lánastofnanir og skuldir við lánastofnanir með umsömdum binditíma eða uppsagnarfresti, að undanskildum lántökum og víkjandi skuldum. Framvirk viðskipti eða viðskipti með skiptirétti teljast einnig til skulda við lánastofnanir.

Undir þennan lið falla gjarnan skammtímaskuldir fjármálafyrirtækja við önnur fjármálafyrirtæki og lánastofnanir, svo sem dag- og veðlán hjá Seðlabanka Íslands, lán hjá Sparisjóðabanka Íslands, skammtímalán frá erlendum bönkum, óuppgerðar skuldir í jöfnunarkerfum og þess háttar. Skuldir til lengri tíma teljast til lántöku og er fjallað um þær hér aftar.

Með upptöku IFRS-reikningsskilastaðla má sjá liðinn „innlán frá fjármálafyrirtækjum og Seðlabanka Íslands“ í ársreikningum sparisjóða og annarra fjármálafyrirtækja.¹² Hjá þeim sem gera ársreikninga í samræmi við IFRS hefur tíðkast að flokka innlán á efnahagsreikningnum annars vegar í innlán frá fjármálastofnunum og hins vegar innlán frá viðskiptavinum. Undir innlán frá fjármálastofnunum flokkast aðallega peningamarkaðslán

12. Nánar er fjallað um breytingar á reikningsskilastöðlum í 8. kafla.

og millibankalán en einnig venjubundnir innlánsreikningar og aðrar skuldir sem ekki flokkast undir aðra liði.¹³ Innlán frá fjármálafyrirtækjum og Seðlabanka Íslands eru því að mestu leyti sambærileg við það sem áður var kallað skuldir við lánastofnanir og verður stuðst við síðara heitið í þessari umfjöllun.

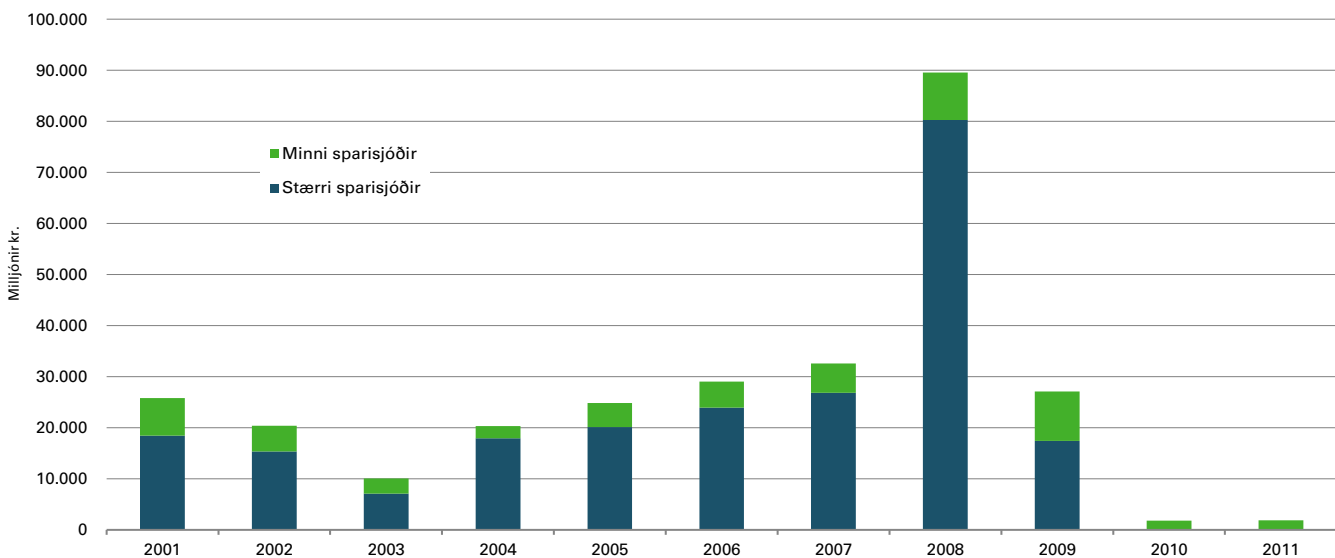
Hlutverk Sparisjóðabankans

Sparisjóðabanki Íslands hf. sá um greiðslumiðlun sparisjóðanna, tók við umframfé til ávöxtunar og veitti millibankalán ef sparisjóðirnir þurftu á að halda.¹⁴ Bankaráð samþykkti útlánaramma fyrir hvern sparisjóð í samræmi við almennar lánareglur og bar bankastjóri ábyrgð á að viðskipti væru framkvæmd innan þess ramma. Í reglum um framsal viðskiptaheimilda komu fram heimildir fjárstýringar til afgreiðslu einstakra fyrirgreiðslna til sparisjóða. Nánar er fjallað um þessi atriði hér aftar. Skammtímaskuldir við Sparisjóðabankann féllu undir skuldir við lánastofnanir.

Seðlabanki Íslands getur veitt fjármálafyrirtækjum skammtímafyrirgreiðslu í formi dag- og veðlána. Daglán eru lán sem veitt eru til næsta viðskiptadags en veðlán geta verið til allt að sjö daga. Lánin eru veitt gegn veði í verðbréfum sem Seðlabankinn metur hæf til tryggingar.¹⁵ Þessi lán falla einnig undir skuldir við lánastofnanir.

Skuldir sparisjóða við lánastofnanir voru á bilinu 10–30 milljarðar króna á árunum 2001–2009, ef undan er skilið árið 2008 þegar þær nær þrefölduðust frá fyrra ári.

Mynd 5. Skuldir sparisjóðanna við lánastofnanir í árslok 2001–2011, skipt eftir minni og stærri sparisjóðum.¹⁶



Skuldir sparisjóðakerfisins við lánastofnanir voru langmestar meðal stærri sparisjóða. Umsvif dag- og veðlánaviðskipta þeirra við Seðlabanka Íslands náðu áður óþekktum hæðum á árinu 2008 og er það ástæða mikilla skulda sparisjóðakerfisins við lánastofnanir á því ári. Samkvæmt sundurliðunum frá sparisjóðunum og endurskoðendum þeirra voru skuldir stærri sparisjóða við Seðlabankann í árslok 2005 1,3 milljarðar króna, 3 milljarðar króna ári síðar, 4,5 milljarðar króna í árslok 2007, 48,8 milljarðar króna í árslok 2008 og 4,6 milljarðar í árslok 2009. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis skuldaði Seðlabanka Íslands 47,2 milljarða króna í árslok 2008 og voru það tæp 97% af skuldum sparisjóðakerfisins við Seðlabankann á þeim tíma.¹⁷

13. Innlán viðskiptavina (annarra en fjármálafyrirtækja) eru undir öðrum lið.

14. Oft var vísað til Sparisjóðabankans sem „Seðlabanka sparisjóðanna“ vegna þeirrar stöðu sem hann gegndi gagnvart þeim. Sjá nánar um hlutverk hans í kafla 11.2 hér aftar.

15. Skilgreiningar á hugtökum er að finna í reglum um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands. Þær nýjustu eru nr. 553/2009.

16. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

17. Hér eru undanskildar skuldir Sparisjóðabankans við Seðlabanka Íslands í árslok 2008 sem fjallað er um í 31. kafla, um Sparisjóðabankann.

Tafla 1. Skuldir fjögurra stærstu sparisjóðanna annars vegar og minni sparisjóða hins vegar við lánastofnanir í árslok 2005–2009.¹⁸

Pús. kr.	2005	2006	2007	2008	2009
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	11.209.876	11.523.899	8.513.472	47.158.508	•
Byr sparisjóður	3.319.155	8.335.901	10.827.527	6.622.263	4.981.614
Sparisjóðurinn í Keflavík	386.561	1.244.136	3.155.638	10.520.074	12.460.460
Sparisjóður Mýrasýslu	1.624.611	2.849.778	4.333.693	15.937.739	•
Aðrir sparisjóðir	8.301.759	5.131.101	5.741.432	9.305.307	9.684.573
Samtals	24.841.962	29.084.815	32.571.762	89.543.891	27.126.647

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis var með skammtímafyrirgreiðslur hjá viðskipta-bönkunum þremur sem námu 6,1 milljarði króna í lok árs 2005, 2,7 milljörðum króna í lok árs 2006, 600 milljónum króna ári síðar og 1,9 milljörðum króna í lok árs 2008. Í lok árs 2006 voru skammtímaskuldir sparisjóðsins við Fortis bank 1,9 milljarðar króna og 1,4 milljarðar króna ári síðar. Skuld við Sparisjóðabanka Íslands var 2 milljarðar króna í lok árs 2005, 300 milljónir í lok árs 2006, 500 milljónir króna ári síðar en engin í ársreikningi ársins 2008.

Dag- og veðlán hjá Seðlabanka Íslands fengu vaxandi vægi í skammtímalántöku Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis frá 2005 til 2008. Í árslok 2005 námu skuldir sparisjóðsins við Seðlabanka vegna þessara lána 1,3 milljörðum króna, tæpum 3 milljörðum króna í árslok 2006, 4,5 milljörðum króna ári síðar og loks 47,2 milljörðum króna í lok árs 2008. Fram á árið 2008 var stærstur hluti þess sem sparisjóðurinn lagði að veði fyrir lánunum íbúðabréf (HFF flokkar) en á árinu 2008 hóf sparisjóðurinn að nýta víxla útgefna af Kaupþingi banka hf. sem tryggingar fyrir lánunum og fékk lánaða um 10 milljarða króna vegna þeirra. Seðlabankinn hætti að taka víxlana sem tryggingar fljótlega eftir að Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar Kaupþings banka hf.

Frá 8. október 2008 og fram til þess er Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 21. mars 2009 veitti Seðlabanki Íslands sparisjóðnum lausafjárþyrirgreiðslu gegn veði í eignavörðu, lagskiptu skuldabréfi, GIIF 08 1, sem gefið var út af sérstökum fagfjárfestisjóði, Geysi 2008-I Institutional Investor Fund. Fyrirgreiðsla til sparisjóðsins vegna þessa bréfs var um 23,5 milljarðar króna í árslok 2008. Á sama tíma fékk sparisjóðurinn jafnframt fyrirgreiðslu sem nam 8,9 milljörðum króna með veði í fasteignatryggðum veðskuldabréfum og 9,2 milljarða króna gegn staðfestingu Íbúðalánasjóðs á að hann hygðist kaupa safn íbúðalána af sparisjóðnum um leið og hann hefði heimild til þess.

Í árslok 2006 voru stærstu skuldir Byrs sparisjóðs við lánastofnanir 3 milljarðar króna við Landsbanka Íslands hf., 1,9 milljarðar króna við Sparisjóðabanka Íslands hf., tæpur milljarður í skammtímalán hjá erlendum bönkum og milljarður í innlán frá MP banka hf. Hluti skuldarinnar við Landsbanka Íslands hf. og öll skuldin við MP banka hf. á þessum tíma var í tengslum við lánveitingu Byrs sparisjóðs til Hansa ehf. Innlánið frá MP banka hf. nam tæpum 1,2 milljörðum króna í árslok 2007 og árslok 2008 en var ekki í ársreikningum eftir það. Skammtímalán frá erlendum bönkum námu rúmum 1,8 milljörðum króna í árslok 2007 en voru engin í ársreikningum eftir þann tíma. Í árslok 2007 námu skuldir Byrs sparisjóðs við Sparisjóðabanka Íslands hf. 2,9 milljörðum króna og 3,3 milljörðum króna í árslok 2008 og árslok 2009.

Byr sparisjóður nýtti lítið möguleika á fyrirgreiðslu frá Seðlabanka Íslands í formi dag- og veðlána ef undanskilið er tímabilið apríl til október 2008 þegar slík viðskipti námu tæpum 10 milljörðum króna með veði í skuldabréfum útgefnum af Glitni banka hf. og Landsbanka Íslands hf. Byr sparisjóður var ekki með dag- eða veðlán í lok árs 2008 en í lok árs 2009 námu þau 1,6 milljörðum króna með veði í íbúðabréfum (HFF-flokkar).

Sparisjóðurinn í Keflavík skuldaði Sparisjóðabanka Íslands hf. tæpan milljarð króna í árslok 2006, 3,1 milljarð króna í árslok 2007 og 1 milljarð í árslok 2008. Í árslok 2008 námu skuldir sparisjóðsins við Nýja Kaupþing banka hf. 3,9 milljörðum króna og 2,8 milljörðum króna ári síðar. Þessar skuldir voru vegna láns sem veitt var í febrúar 2008 í tengslum við

Skuldir Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis við lánastofnanir

Skuldir Byrs sparisjóðs við lánastofnanir

Skuldir Sparisjóðsins í Keflavík við lánastofnanir

18. Ársreikningar sparisjóðanna 2005–2009.

skuldskeytingu skulda Kistu – fjárfestingarfélags ehf. yfir á sparisjóðinn og lántöku í ágúst 2008 að fjárhæð 16,5 milljónir evra til að greiða upp sambankalán í umsjón HSH Nordbank. Lánið sem sparisjóðurinn yfirtók vegna Kistu – fjárfestingarfélags ehf. var fært sem lántaka árið 2008 og lækkaði því skuld sparisjóðsins við bankann. Í lok árs 2008 námu dag- og veðlán Sparisjóðsins í Keflavík hjá Seðlabanka Íslands 4,6 milljörðum króna og ári síðar námu þau 9,3 milljörðum króna. Stærstur hluti trygginga sem lagður var að veði fyrir lánunum voru íbúðabréf (HFF-flokkar) en einnig skuldabréf útgefið af Reykjanesbæ (RNB 08 1).

Skuldir Sparisjóðs Mýrasýslu við lánastofnanir

Skuldir Sparisjóðs Mýrasýslu við lánastofnanir á árunum 2005–2007 voru að stærstum hluta vegna innlendra og erlendra ádráttarlína sparisjóðsins og dótturfélaga hjá Sparisjóðabanka Íslands hf. Þær námu 879 milljónum króna í árslok 2005; 3,5 milljörðum króna árið 2006; 4,5 milljörðum króna árið 2007, og 8,4 milljörðum króna í árslok 2008. Í árslok 2007 voru 817 milljónir króna af skuldum Sparisjóðs Mýrasýslu við Sparisjóðabanka Íslands hf. vegna endurhverfra viðskipta með bréf í Exista hf. Hækkun á skuldum Sparisjóðs Mýrasýslu við lánastofnanir í árslok 2008 má rekja til láns frá Kaupþingi banka hf. sem nam þá 13,3 milljörðum króna. Lánið var veitt til þess að gera upp við aðra lánardrottna sparisjóðsins en til stóð að bankinn keypti meirihluta stofnfjár í sparisjóðnum.

Skuldir minni sparisjóða við lánastofnanir

Skuldir minni sparisjóða við lánastofnanir hækkðu töluvert á árinu 2008 en með gengisfalli krónunnar á síðari hluta ársins hækkðu erlendar skuldir sparisjóðanna við Sparisjóðabankann. Minni sparisjóðir fjármögnuðu erlend útlán sín nær eingöngu með erlendum lánunum frá Sparisjóðabankanum. Því hækkðu erlendar skuldir þeirra til jafns við erlendar eignir þeirra með virðisrýrnun krónunnar. Skuldir minni sparisjóða við lánastofnanir lækkuðu mikið milli árána 2009 og 2010 svo sem sjá má á mynd 5. Í desember 2010 gengu fjórir sparisjóðir frá uppgjöri um niðurfellingu skulda við Seðlabankann og einn á árinu 2011. Samkvæmt rekstrarreikningum þeirra var gjaldfærsla vegna þessa samtals um 5,1 milljarður króna.¹⁹ Seðlabankinn hafði eignast þessar kröfur á sparisjóðina með ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um yfirtöku hluthafafundar Sparisjóðabanka Íslands hf. og ráðstöfun eigna og skulda hans.²⁰

Skuldir við lánastofnanir voru yfirleitt skammtímaskuldir við aðrar fjármálastofnanir, eða hluti af daglegum viðskiptum í rekstri fjármálastofnana. Undir eðlilegum kringumstæðum hefðu þær ekki verið þýðingarmiklar fyrir rekstrarerfiðleika eða fall sparisjóðanna. Hins vegar endurspeglar staða þeirra á árinu 2008 þau vandræði sem stærri sparisjóðir voru í hvað varðaði fjármögnun. Þetta átti einkum við um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis sem reiddi sig mjög á Seðlabankann til þess að útvega fjármagn eftir fall viðskiptabankanna.

11.1.3 Lántaka

Í 26. gr. reglna um reikningsskil lánastofnana nr. 834/2003 er lántaka skilgreind sem skuldir fyrirtækis, aðrar en innlán, sem stofnað er til með útgáfu skuldabréfa og annarra framseljanlegra verðbréfa, nema víkjandi bréfa. Skuldabréfaútgáfur og útgáfur verðbréfa sem flokka má undir markaðsverðbréf, og víxlar sem fyrirtæki hafa gefið út til eigin fjármögnunar, teljast jafnframt til lántöku.

Þáttaskil upp úr aldamótum: lánveitingar byggðar á lántöku en ekki innlánunum

Á aðalfundi Tryggingasjóðs sparisjóðanna árið 2000 var framtíð sparisjóðakerfisins rædd. Áður höfðu sparisjóðir, líkt og aðrar innlánsstofnanir, byggt útlán sín nær alfarið á innlánunum en þá þegar stóðu innlán ekki undir eftirspurn eftir lánsfé. Það myndi þýða að í framtíðinni myndu lánveitingar í vaxandi mæli byggja á beinum lántökum banka og sparisjóða.²¹ Þetta rættist, því lántaka sparisjóðanna jókst jafnt og þétt frá árinu 2003 til 2008, einkum vegna langtímafjármögnunar á miklum vexti þeirra stærri. Þessum lántökum má skipta gróflega í verðbréfaútgáfu (sem í þessum kafla nær til víxla- og skuldabréfaútgáfu) og aðra lántöku en það var sá liður sem jókst mest á tímabilinu. Verðbréfaútgáfa nam mest rúmlega 53 milljörðum króna í árslok 2006 en minnst var hún árið 2009, eða

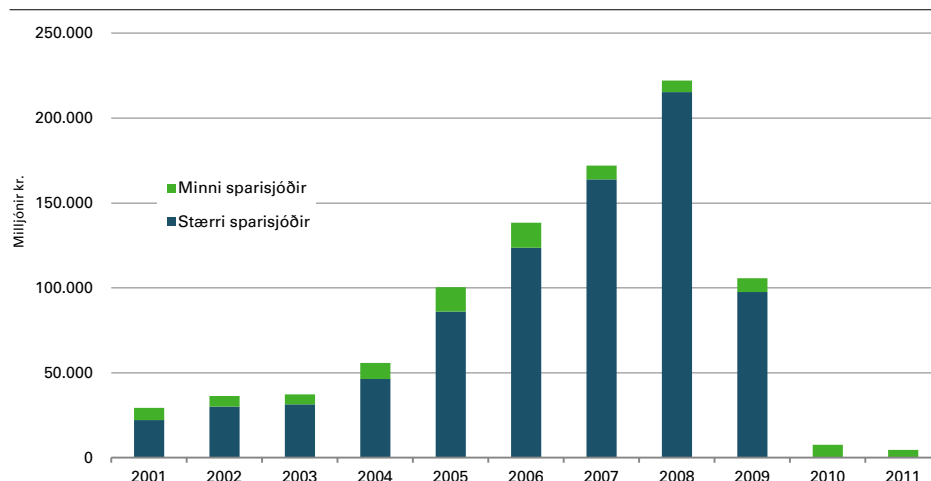
19. Sparisjóður Bolungarvíkur 2,7 milljarðar króna, Sparisjóður Vestmannaeyja 1,4 milljarðar króna, Sparisjóður Svarfdæla 343 milljónir króna og Sparisjóður Norðfjarðar 269 milljónir króna árið 2010. Sparisjóður Strandamanna gjaldfærði 391 milljón króna árið 2011.

20. Sérstaklega er fjallað um þetta skuldauppgjör í 13. kafla skýrslunnar, um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna.

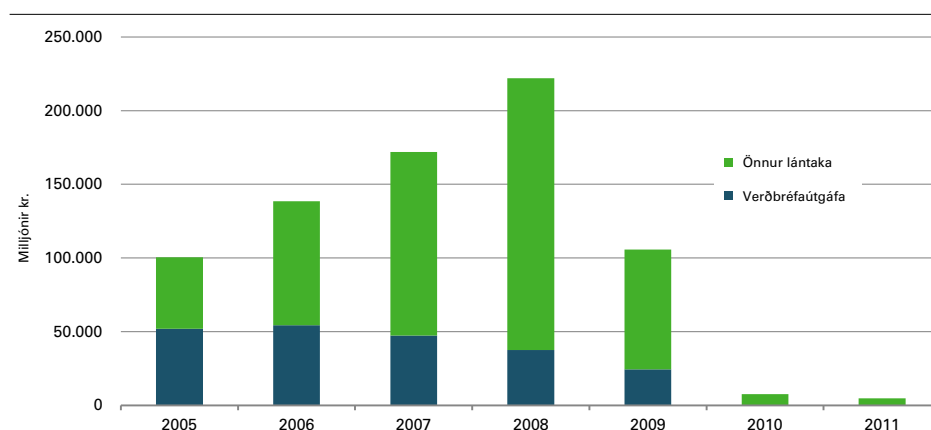
21. Fundargerð aðalfundar Tryggingasjóðs sparisjóðanna, 20. október 2000.

18 milljarðar króna, ef undan eru skilin árin 2010 og 2011 þegar hún var vart teljanleg.²² Önnur lántaka sparisjóðanna var rúmir 190 milljarðar króna árið 2008 og hafði aukist um 64 milljarða króna frá árinu á undan. Þessa aukningu má að miklu leyti rekja til gengisfalls krónunnar en önnur lántaka var gjarnan í erlendum myntum. Lántaka minni sparisjóða var mjög lítil í samanburði við þá stærri, hvort sem um var að ræða verðbréfaútgáfu eða annars konar lántöku.

Mynd 6. Lántökur sparisjóðanna í árslok 2001–2011, skipt eftir minni og stærri sparisjóðum.²³



Mynd 7. Lántökur sparisjóðanna í árslok 2005–2011.²⁴



Stærri sparisjóðir gáfu út á bilinu 93–97% af útistandandi verðbréfum sparisjóðakerfisins á árunum 2005–2009. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður höfðu gefið út stærstan hluta þeirra en á árinu 2008 jókst hlutur Sparisjóðsins í Keflavík mikið frá því sem verið hafði áður og hélt svipaður til næsta árs þar á eftir.

Verðbréfaútgáfa Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis nam mest 35,4 milljörðum króna í árslok 2006 og minnst 9 milljörðum króna í árslok 2008. Í ársreikningum sparisjóðsins var fjármögnun Íbúðalánasjóðs á útlánnum sparisjóðsins, sem fjallað er um hér aftar, færð sem verðbréfaútgáfa en hún nam á bilinu 16,7–17,2 milljörðum króna í bókhaldi sparisjóðsins á árunum 2005–2007.²⁵ Fjármögnun Íbúðalánasjóðs á útlánasafni Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis var ekki færð undir verðbréfaútgáfu í ársreikningi hans fyrir árið 2008.²⁶ Umsvif sparisjóðsins í víxlaútgáfu jukust töluvert á árinu 2008 vegna víxlaskipta við Kaupþing

22. Verðbréfaútgáfa nam þá á bilinu 160–170 milljónum króna fyrir allt sparisjóðakerfið.

23. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

24. Tölur úr ársreikningum sparisjóðanna fyrir árin 2001–2011. Skuldabréfa- og víxlaútgáfa er gjarnan færð undir verðbréfaútgáfu í ársreikningum, hvort sem skuldabréfin og víxlarnir hafa verið tekin til sölu á skipulögðum markaði eða ekki. Ekki er fullt samræmi milli ársreikninga sparisjóða, eða milli ára innan sparisjóðs, um hvernig flokkuninni er háttað.

25. Færri liðir vegna fjármögnunar Íbúðalánasjóðs voru flokkaðir undir verðbréfaútgáfu í ársreikningi 2007 en hafði verið 2006 og 2005. Það ár voru tæplega 7 milljarðar króna af fjármögnun Íbúðalánasjóðs færðir sem verðbréfaútgáfa en rúmir 10 milljarðar króna undir aðra fjármögnun.

26. Á árinu 2008 nýtti Íbúðalánasjóður ákvæði í samningum um fjármögnun fasteignalána sparisjóðanna og tók yfir fasteignalánasöfnin sem höfðu verið að baki fjármögnunarsamningunum. Þannig var undið ofan af þessari fjármögnun.

banka hf. Sparisjóðurinn nýtti svo víxla Kaupþings banka hf. til endurhverfra viðskipta við Seðlabanka Íslands. Sparisjóðnum gekk ágætlega að selja útgefin verðbréf sín fram til ársins 2008 en á árinu 2008 gaf sparisjóðurinn út skuldabréf fyrir 19 milljarða króna og átti hann sjálfur 18,5 milljarða króna af þessum bréfum í mars 2009.

Útistandandi verðbréf Byrs sparisjóðs á tímabilinu 2005–2010 voru að stórum hluta gefin út af sparisjóðunum sem sameinuðust til að mynda Byr og var það elsta allt frá árinu 1989. Byr sparisjóður gaf út tvo skuldabréfaflokka á árinu 2008, einn að nafnverði 2,5 milljarða króna og seldist stærstur hluti þeirrar útgáfu. Síðari flokkurinn, sem gefinn var út í desember 2008, seldist ekki.

Sparisjóðurinn í Keflavík gaf út eitt skuldabréf árið 2007 og var það einn milljarður króna að nafnverði en önnur útgáfa markaðsverðbréfa átti sér stað fyrir árið 2005. Útgáfa bréfa hélst stöðug yfir tímabilið 2005–2009 ef frá er talið skuldabréf sem Sparisjóðurinn í Keflavík gaf út til Sparisjóðabankans árið 2008 og nam tæpum 6 milljörðum króna í árslok.²⁷ Skuldabréfið var tilkomið eftir að Sparisjóðabankinn lokaði erlendum ádráttarlínum sjóðsins þegar erfitt var orðið fyrir bankann að fjármagna sig í erlendum myntum. Þar sem sparisjóðurinn gat ekki greitt útistandandi skuld var samið um útgáfu þriggja víxla til greiðslu skuldarinnar.

Verðbréfaútgáfa Sparisjóðs Mýrasýslu nam á bilinu 2,1–2,8 milljörðum króna í árslok 2005–2008 en stærstur hluti þeirrar útgáfu var í þremur skuldabréfum gefnum út á árunum 2004, 2005 og 2006. Heildarútgáfa þeirra var 1,3 milljarðar króna að nafnverði.

„Þarna voru [...] fjármunir að-gengilegir á góðum kjörum og hægt að lána þá út með, að mönnum fannst, bara nógu mikið „margin“ til að búa til góða arðsemi.“

Úr skýrslu Ósvaldar Knudsen fyrrverandi forstöðumanns fjárstýringar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Tafla 2. Erlend lántaka stærri sparisjóða í árslok 2005–2009, upphæðir og hlutföll.²⁸

Pús. kr.	2005	2006	2007	2008	2009
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	12.031.509	33.852.504	51.397.201	86.122.965	-
Byr sparisjóður	5.244.054	8.211.060	16.692.808	41.746.689	41.650.766
Sparisjóðurinn í Keflavík	4.069.243	6.867.253	10.291.353	10.591.184	8.615.879
Sparisjóður Mýrasýslu	4.179.124	5.275.218	9.807.584	14.670.706	-
Samtals	25.523.930	54.206.034	88.188.945	153.131.545	50.266.645
Lántaka sparisjóðakerfisins	48.539.301	85.117.149	125.565.379	190.404.308	87.485.289
Hlutfall erlendra lána stærri sparisjóða af heildarlántöku	52,6%	63,7%	70,2%	80,4%	57,5%

Spyrjandi: „Þú komst aðeins inn á það áðan að sparisjóðurinn hafi að einhverju leyti verið að sækja fjármagn á erlenda markaði. Var það í einhverjum sérstökum tilgangi?“

Geirmundur Kristinsson: „Það kom bara fyrst og fremst til vegna þess að þeir buðu okkur það.“

Spyrjandi: „Var þá ekkert markvisst átak innan sparisjóðsins að fara og sækjast eftir fjármagni?“

Geirmundur: „Nei, nei.“

Spyrjandi: „Var þá komin þessi mikla eftirspurn eftir lánunum til einstaklinga og fyrirtækja í erlendri mynt?“

Geirmundur: „Það var ábyggilega um svipað leyti. Ég man það nú ekki svo glögg, en þeir komu bara að máli við okkur. Svoleiðis hófst þetta.“

Úr skýrslu Geirmundar Kristinssonar fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Keflavíkur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Önnur lántaka en verðbréfaútgáfa spilaði mun stærra hlutverk og þar var erlend fjármögnun þýðingamikil, einkum hjá stærri sparisjóðum. Hlutfall erlendra lána fjögurra stærstu sparisjóðanna varð hæst 80,4% af heildarlántöku alls sparisjóðakerfisins á árinu 2008 og voru Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður þar langstærstu lántakendurnir. Þessir tveir sparisjóðir voru með eigin fjárstýringardeildir og stefndu að því að reida sig í minna mæli á Sparisjóðabankann og sjá um sína eigin fjármögnun. Á þessum tíma voru lán bankans til Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis engin en lántaka Byrs sparisjóðs hjá bankanum nam þá 5,2 milljörðum króna.

Frá 2005 til 2007 tók Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis þrjú stór sambankalán, eitt sem nam 85 milljónum evra til fimm ára, annað 90 milljóna evra lán til þriggja ára og það síðasta, tekið 18. maí 2007, upp á 200 milljónir evra til þriggja ára. Í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni sagði fyrrum forstöðumaður fjárstýringar sparisjóðsins að árin 2005–2007 hefði verið ódýrast, hagkvæmast og auðveldast á allan hátt að sækja fjármagn til útlanda og að lítil áhersla hefði verið lögð á að gefa út skuldabréf og fjármagna sparisjóðinn innanlands.²⁹ Spurður út í stærsta sambankalánið sagði hann að það hefði verið „hugsað sem fjármagn inn í reksturinn og ekki búið að eyrnamerkja fjármunina neinu sérstöku [...] Þarna voru [...] fjármunir aðgengilegir á góðum kjörum og hægt að lána þá út með, að mönnum fannst, nægjanlegu miklum vaxtamun til að tryggja ásættanlega arðsemi.“³⁰

27. Sundurliðun inn- og útlána frá Sparisjóðabanka Íslands 31. desember 2008, afhent rannsóknarnefndinni af slitastjórn bankans.

28. Tölur fengnar úr sundurliðunum frá endurskoðendum og fyrrum og núverandi starfsmönnum sparisjóðanna til rannsóknarnefndarinnar. Tölur fyrir Byr sparisjóð (Sparisjóð Hafnarfjarðar og Sparisjóð vélstjóra) í árslok 2005 eru áætlaðar þar sem starfsmönnum Íslandsbanka og endurskoðendum sparisjóðanna tókst ekki að útvega sundurliðanir á lántöku fyrir rannsóknarnefndina. Áætlunin byggist á tölvupóstsamskiptum milli starfsmanna um skuldir um áramót og eru þær umreiknaðar yfir í íslenskar krónur miðað við gengi Seðlabankans í lok árs.

29. Skýrsla Ósvalds Knudsen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. nóvember 2012.

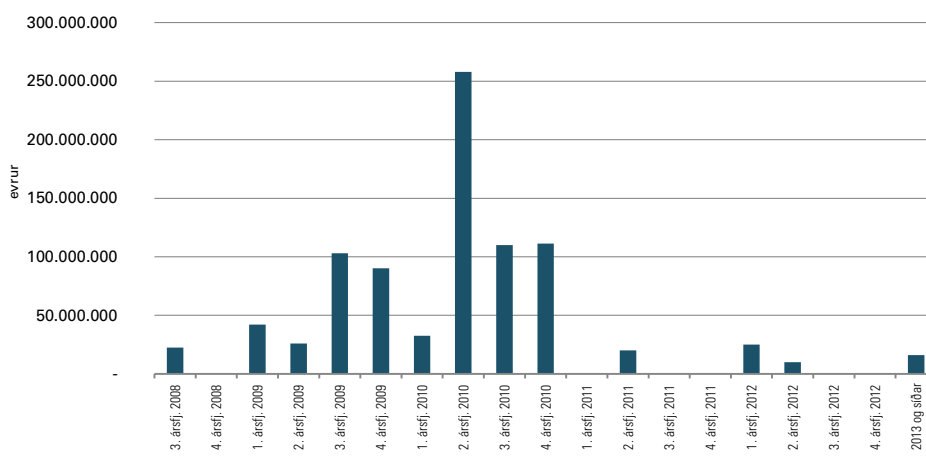
30. Skýrsla Ósvalds Knudsen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. nóvember 2012.

Sparisjóður vélstjóra og Sparisjóður Hafnarfjarðar tóku erlend lán 6. júlí 2006, sá fyrrnefndi upp á 30 milljónir evra til þriggja ára en hinn síðarnefndi upp á 32 milljónir dollara til þriggja ára. Í skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni sagði fyrrverandi forstöðumaður fjárstýringar Byrs sparisjóðs að þessi lán hefðu verið tekin til þess að endurfjármagna eldri erlend lán þessara tveggja sparisjóða.³¹ Á stjórnarfundum Sparisjóðs Kópavogs 24. apríl 2007 var sparisjóðsstjóra veitt heimild til þess að undirrita sambankalán sem nam 13 milljónum evra og var tekið stuttu síðar.

Byr sparisjóður tók sambankalán í júlí 2007 sem nam 110 milljónum evra, en af samskiptum starfsmanna sparisjóðsins má ráða að mikil eftirspurn hafi verið eftir erlendu lánsfé hjá viðskiptavinum bankans og að önnur erlend lán sparisjóðsins hefðu þá þegar verið fullnýtt. Ástæða lántökunnar var því, að minnsta kosti að einhverju leyti, innlend eftirspurn eftir lánnum í erlendri mynt.³² Um ári síðar tók sparisjóðurinn annað erlent lán sem nam 50 milljónum evra. Ekki var sérstaklega tekið fram í fundargerðum hver tilgangur lántökunnar var en tölvusamskipti starfsmanna á milli benda til þess að sóst hafi verið eftir fénu til þess að stækka útlánasafn sparisjóðsins.³³

Sparisjóðurinn í Keflavík tók þrjú stór sambankalán á árunum 2005–2007, hið fyrsta árið 2005 en það nam 22,5 milljónum evra, annað 22 milljóna evra lán í mars 2006 og hið þriðja í maí 2007 en það var 40 milljónir evra. Lánin voru ekki tekin til að fjármagna sérstök verkefni eða útlán heldur báru bæði fyrrverandi forstöðumaður fjárhagssviðs Sparisjóðsins í Keflavík og fyrrverandi sparisjóðsstjóri að sparisjóðurinn hefði ekki sjálfur sóst eftir að fjármagna sig hjá erlendum bönkum, honum hefði einfaldlega verið boðið að taka þessi lán og þau hafi verið mjög hagstæð.³⁴

Mynd 8. Dreifing lokagjalddaga erlendra lána fjögurra stærstu sparisjóðanna frá miðju ári 2008.³⁵



Erlend lán Sparisjóðs Mýrasýslu jukust töluvert frá 2005 til 2008 en hlutfallslega varð aukningin mest milli árana 2006 og 2007. Árið 2006 fékk sparisjóðurinn 10 milljóna evra brúarlán frá Bayern Landesbank og Raiffeisen Zentralbank og sömu bankar veittu sparisjóðnum 32,5 milljóna evra lán til þriggja ára snemma á árinu 2007. Síðar sama ár fékk sparisjóðurinn 10 milljóna evra lán frá Landsbankanum í Lúxemborg til fimm ára. Eftir að hafa rætt um lausafjármál og leiðir til þess að ná í fjármagn á ásættanlegum kjörum á stjórnarfundum í janúar 2008 fékk sparisjóðurinn 5 milljóna evra lán til fimmtán mánaða í byrjun febrúar 2008 frá DZ Bank. Á stjórnarfundum í apríl og júní sama ár var rætt um mikinn skort á lausu fé, merki um að staðan myndi ekki lagast á næstunni og að erlendir bankar væru hættir að lána til Íslands. Ekki væri að sjá að viðhorf bankanna myndi breytast á næstu mánuðum og ekki ljóst hvaða fjármögnunarleiðir stæðu sparisjóðnum til boða ef ástandið batnaði ekki.

31. Skýrsla Ástu Friðriksdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 22. maí 2013.

32. Tölvuskeyti forstöðumanns fjárstýringar Byrs sparisjóðs til tveggja starfsmanna sparisjóðsins 21. mars 2007.

33. Tölvuskeyti Magnúsar Ægis Magnússonar sparisjóðsstjóra til Ragnars Z. Guðjónssonar sparisjóðsstjóra, Sighvats Sigfússonar, framkvæmdastjóra fjármálasviðs, og Ástu Friðriksdóttur, forstöðumanns fjárstýringar Byrs sparisjóðs, 25. mars 2008.

34. Skýrsla Þrastar Leóssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 14. desember 2012; skýrsla Geirmundar Kristinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 12. ágúst 2013.

35. Lánasamningar, fundargerðir og ársreikningar viðkomandi sparisjóða fyrir árin 2005–2008 eða 2009 eftir því sem við á.

„Upphaflega skaffaði Sparisjóðabankinn öll erlend lán fyrir allan sparisjóðinn, þangað til að ég held, að SPRON og Sparisjóður Hafnarfjarðar hafi verið fyrstir og svo við í kjölfarið. Kannski má svona segja það að við vildum fyrst leita að því sjálfir, okkur var bara boðið að taka lán erlendis [...], það var ekkert mjög erfitt. En það voru alltaf einhverjar lántökur inni í Sparisjóðabanka. Svo náttúrulega var Sparisjóðabankinn okkar Seðlabanki þannig að uppgjörin okkar fóru þar í gegn. Það var nú bara einn sparisjóður inni í Seðlabanka [...], það var bara Sparisjóðabankinn.“

Úr skýrslu Þrastar Leóssonar fyrrverandi forstöðumanns fjárhagssviðs Sparisjóðs Keflavíkur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. desember 2012.

„Gísli [Kjartansson, sparisjóðsstjóri] sagði frá miklum sviptingum í sparisjóðaumhverfinu, en mikill skortur er á lausu fé. Ekki eru nein merki um að þetta sé að lagast alveg á næstunni en markaðurinn er þó þessa dagana heldur jákvæðari. – Stefán sagði frá lausafjárstöðunni sem er ekki nógu góð en öll skammtímalán hafa hækkað mjög mikið. [...] Bernhard [Þór Bernhardsson, framkvæmdastjóri fjárstýringar] skýrði frá erfiðleikum við að fá lán erlendis.“

Úr fundargerð stjórnar Sparisjóðs Mýrasýslu 4. apríl 2008.

„Erlendir bankar hættir að lána til Íslands og ekki hægt að sjá að það breytist á næstu mánuðum. T.d. Exista með stórt lán á gjalddaga á þessu ári. Enginn sem ætlar að lána þeim að sögn Bayerische Landesbank.“

Úr glærkynningu á fundi stjórnar Sparisjóðs Mýrasýslu 10. júní 2008.

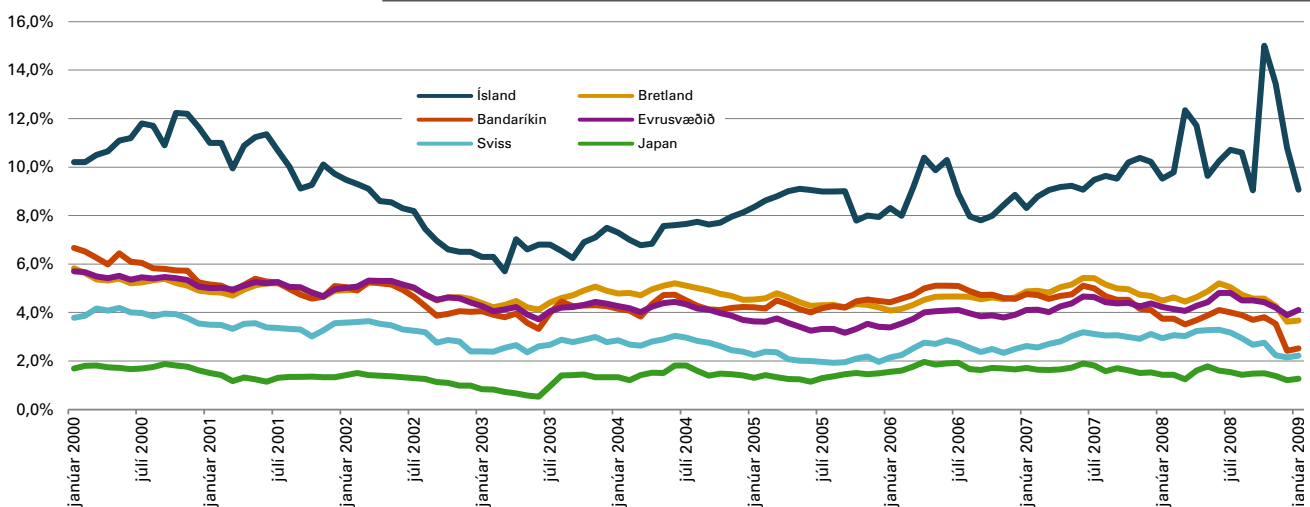
Lausafjárerfiðleikar höfðu þá þegar gert vart við sig á erlendum fjármálamörkuðum en með falli Lehman Brothers í september 2008 dró enn úr framboði fjármagns. Erfitt var að nálgast lánsfjármagn til lengri tíma, mikill skortur á trausti á mörkuðum og litlar fjármálastofnanir á borð við íslensku sparisjóðina þóttu ekki ákjósanlegir lántakendur í slíku umhverfi.

Frá miðju ári 2008 fram til loka árs 2010 hefðu fjórir stærstu sparisjóðirnir þurft að endurfjármagna erlend lán sem námu 796 milljónum evra eða jafnvirði 135 milljarða króna á miðgengi Seðlabankans 31. desember 2008. Það var um 31% af meðaleignum sömu sparisjóða á árinu 2008. Með falli viðskiptabankanna þriggja í október 2008 skertust möguleikar sparisjóðanna til fjármögnunar enn frekar og var áhersla lögð á fjármögnun frá Seðlabanka Íslands í formi dag- og veðlána og kaup Íbúðalánasjóðs á lánasöfnum sparisjóðanna.³⁶ Lán í erlendri mynt voru um 80% af allri lántöku sparisjóðakerfisins í lok árs 2008 og möguleikar til endurfjármögnunar þeirra litlir sem engir.

Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabanka Íslands, lýsti áhættunni sem fólst í erlendri lántöku sparisjóðakerfisins í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni:

Hún náttúrulega gerir þeim kleift að fara út í fjárfestingabankastarfsemi og sparisjóðir eru kannski ekki endilega heppilegasta einingin til að stunda slíka starfsemi því markaðir eru hvikulir og litlar einingar eru í miklu meiri hættu á að missa aðgang að lánsfé heldur en stærri einingar sem þá geta gefið út skuldabréf til miklu stærri hóps fjárfesta og eru með lánsþæfismat og annað slíkt. Þeir höfðu ekkert af þessu en voru samt að taka lán, og oft á lánamarkaði í Evrópu, til þess að geta stundað fjárfestingabankastarfsemi. Ef maður horfir í baksýnispegilinn er auðvelt að vera vitur eftir á, en þá er það sú starfsemi sem setur banka á hausinn með reglulegu millibili. [...] Ef íslensku bankarnir hefðu bara skuldað krónur þá hefðu þeir aldrei þurft að fara á hausinn fræðilega séð. Þá hefði bara verið hægt að sturta inn í þá lausafé, þeir hefðu haldið því fram áfram að eignirnar væru miklu meira virði en þær eru í raun og veru og meinið kemur aldrei upp á yfirborðið, allavega ekki strax. Þetta er það sem er verið að gera um alla Evrópu og að hluta til í Bandaríkjunum og þeir hafa miklu meira úthald í þessu af því að þeir prenta sinn eigin gjaldeyri. Við gátum bara búið til krónur, það var lausafjárskortur í erlendri mynt sem drap bankana. Við vorum meira að segja búin að fara um allan heim og reyna að hjálpa þeim að afla sér erlends lausafjár til þess að koma í veg fyrir að þetta þyrfti að fara eins og það fór.³⁷

Mynd 9. Vextir til lengri tíma 2000–2008 samkvæmt tölum frá Efnahags- og framfarastofnuninni.³⁸



36. Kaupþing banki hf. átti þó stóra aðkomu að fjármögnun Sparisjóðs Mýrasýslu á árinu 2008 þar til Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar bankans í október 2008.

37. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. september 2013.

38. Gögn fengin af vefnum stats.oecd.org. Stuðst er við „Long term interest rate, per cent, per annum“. Myndin sýnir árlega vexti ríkisskuldabréfa til lengri tíma, yfirleitt til tíu ára. Myndin sýnir ekki þá vexti sem voru í boði fyrir íslenskar fjármálastofnanir sem fjármögnuðu sig í myntum þeirra landa eða svæða sem á myndinni eru, heldur er henni ætlað að sýna hvernig vaxtaþróunin á tímabilinu var. Vextir til skamms tíma, eða þriggja mánaða millibankavextir, sýna enn meiri mun milli hæsta og lægsta punkts.

Hefðu sparisjóðir eingöngu fjármagnað starfsemi sína með íslensku fjármagni hefðu þeir ekki vaxið með þeim hætti sem þeir gerðu. Innlán stóðu ekki undir eftirspurn eftir útlánum sem stærri sparisjóðir vildu veita og á íslenskum skuldabréfamarkaði var ekki mikil eftirspurn eftir skuldabréfum eða víxlum sparisjóðanna. Eins og fyrrverandi starfsmenn og stjórnendur stærri sparisjóðanna hafa lýst fyrir rannsóknarnefndinni var aðgengi að erlendu fjármagni lengi vel mjög gott. Sparisjóðunum var oft og tíðum boðið að taka rifleg lán hjá erlendum bönkum sem þeir töldu sig geta ávaxtað auðveldlega með því að lána út eða veita til annarra verkefna.

Vextir á Íslandi voru mun hærri en vextir annarra landa þótt þeir færu lækkandi líkt og vextir annars staðar upp úr miðju ári 2001. Þó var vaxtamunur milli íslensku krónunnar og annarra mynta töluverður yfir tímabilið. Íslensk fjármögnun hafði verið dýrari en erlend og til þess að skila sams konar ávöxtun og gert var með lægri vöxtum erlendra lána hefðu sparisjóðirnir þurft að veita fé til enn áhættusamari verkefna. Þetta átti helst við um þá sparisjóði sem fjármögnuðu sig sjálfir með erlendum lánum og ætluðu sér að veita bönkunum aukna samkeppni.

Stærri sparisjóðir lögðu áherslu á vöxt og að halda í við stóru bankana og veita þeim samkeppni. Vilhjálmur Egilsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins, velti því fyrir sér í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni hvert hlutskipti sparisjóðanna hefði verið ef þeir hefðu ekki tekið þátt í þeirri samkeppni:

Ef sparisjóðirnir hefðu ekki gert neitt [...] þá hefðu þeir í raun þurft að pakka dálítið saman og ekkert verið að taka þátt í stærri málum. Hefðu þeir getað það? Ég set spurningarmerki við það. Bankarnir voru svo rosalega sterkir á þessu tímabili og gátu boðið allt niður, þannig að ég er ekkert viss um að þeir hefðu getað siglt í gegnum þessar breytingar sem voru á markaðnum án þess að reyna eitthvað að sprikla.³⁹

Fyrrverandi forstöðumaður fjárstýringar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis tók í sama streng þegar hann var spurður hvort mögulegt hefði verið fyrir sparisjóðina að vera öðruvísi en viðskiptabankarnir og í samkeppni við þá:

Það hefði verið erfitt, til lengri tíma hefði það kannski verið hægt, en spurningin er þá til skamms tíma hvað gerist: Lifir þú það af að vera ekki samkeppnishæfur af því að þú ætlar að sýna svo mikla ráðdeild sem minnsti aðilinn á markaðnum? Eða flytja allir viðskiptavinirnir viðskipti sín í millitíðinni yfir til hinna? Það er ekki hægt að vita svarið við þeirri spurningu, en til dæmis þegar bankarnir fóru að veita íbúðalán á mjög hagstæðum kjörum 2004 þá var erfitt fyrir [...] aðra samkeppnisaðila, að ég tali ekki um þá minni, að vera ekki með á þeim markaði. Það var markaðurinn sem var að vaxa hvað hraðast, enda kom það á daginn að í rauninni buðu síðan allir bankarnir sambærileg eða svipuð kjör. Það hefði verið [hægt að fjármagna Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis öðruvísi], en þetta var það lánsfjármagn sem var í boði á þessum tíma, það voru [erlend] lán og í rauninni voru þau ekkert komin á gjalddaga þarna heldur haustið 2008, þannig að það var ekki beint það að hafa verið með þessar skuldbindingar sem gerir það að verkum að við lendum í erfiðri stöðu. En það er bara skortur á trú, tiltrú markaðarins, og það er enginn markaður. Það er enginn millibankamarkaður til lengur, það er enginn skammtíamarkaður með fjármagn til. Það er skert aðgengi að Seðlabanka og annað í þeim dúr sem bara gerir það að verkum að staðan var gríðarlega erfið. Ég veit ekki hvort það hefði breytt einhverju þótt við hefðum tekið lengri sambankalán eða eitthvað þessháttar. Það hefði eflaust litlu breytt um stöðuna þarna þegar á hólminn er komið.⁴⁰

Sigurður Einarsson, fyrrverandi stjórnarformaður Kaupþings banka hf., sagði vandamál sparisjóðanna hafa verið þau sömu og hjá bönkunum. Þá hafi sömu aðstæður verið uppi á alþjóðlegum fjármálamarkaði og vandamálið alls ekki séríslenskt:

Ég held að ástæðan [fyrir falli sparisjóðanna] sé sú sama og hjá bönkunum, menn lentu í verstu alþjóðlegu kreppu sem hefur komið í yfir 100 ár, menn lentu í því að hið alþjóðlega fjármálakerfi hrundi. Fjármálakerfið á Íslandi hrundi ekkert sérstaklega, það sem gerir þetta bara verra á Íslandi er það að gjaldmiðillinn hrundi og það er það sem gerir

Sparisjóðirnir og samkeppnin við bankana í íbúðalánum

Vandi sparisjóðanna sá sami og bankanna

39. Skýrsla Vilhjálms Egilssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 3. apríl 2013.

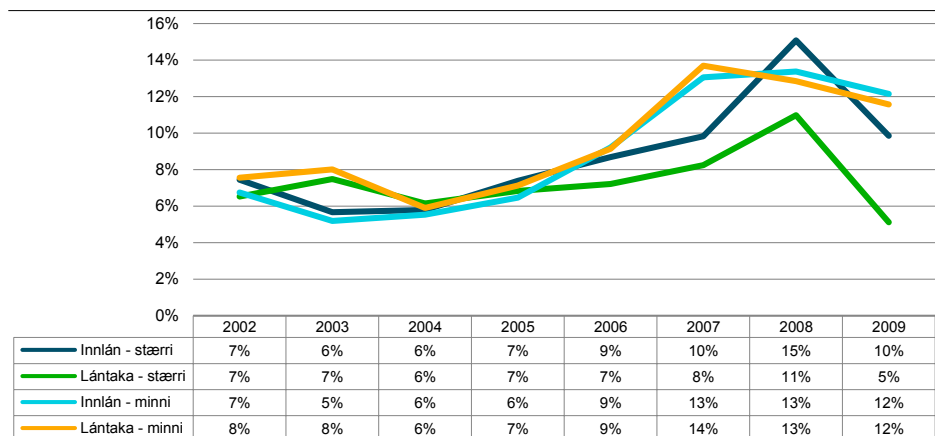
40. Skýrsla Ósvalds Knudsen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. nóvember 2012.

stöðuna á Íslandi sérstaka. [...] Síðan getur maður því til viðbótar sagt að menn voru með peningamálastefnu frá 2001 sem ég held að eftir á að hyggja megi segja að hafi ekki verið mjög gæfuleg. En það er ekkert sérstakt með sparisjóðina á Íslandi umfram sparisjóðina í Bretlandi eða Danmörku eða annars staðar, annað en það að þeir bjuggu við hrun gjaldmiðilsins. SPRON eða Sparisjóði Hafnarfjarðar eða hvað þetta heitir var ekkert verr stýrt en einhverjum litlum banka í Svíþjóð eða Danmörku, [í grundvallaratriðum] stýrt eftir sömu reglu. Jú, jú, það er hægt að segja að þeir uxu svo hratt o.s.frv. en það kom ekki fyrir í eitt einasta skipti að ég, sem stjórnarformaður stærsta bankans, var kallaður inn á teppið hjá Seðlabankanum eða forsætisráðherra eða FME og sagt að bankinn væri orðinn of stór, þvert á móti. Þannig að ég held að meginástæðan sé þessi, alþjóðleg kreppa og ég held að menn ættu að fara varlega í að finna einhverja séríslenska útskýringu á því.⁴¹

Þó minntist Sigurður á séríslenska útskýringu þegar hann var inntur eftir því hvort auðvelt aðgengi að ódýru fjármagni á erlendum lánamörkuðum hafi haft áhrif á íslenskar fjármálastofnanir:

Það sem gerist í kjölfar þess að peningamálastefnan á Íslandi er þessi hávaxtastefna sem fylgt er, er það að fyrirtækin höfðu tvo möguleika, fjármagna sig á 20–30% vöxtum í krónum eða að fjármagna sig í dollurum eða jennum eða eitthvað á 2–4% vöxtum og menn sögðust bara vera tilbúnir til að taka þessa áhættu og menn tóku hana í 10 ár og mjög margir sem högnuðust alveg stórkostlega á þessu.⁴²

Mynd 10. Hlutfall vaxtakostnaðar af innlánnum annars vegar og lántöku hins vegar hjá minni og stærri sparisjóðum 2002–2009.⁴³



Hlutfall vaxtakostnaðar af lántöku stærri sparisjóða lækkaði hratt eftir árið 2001 og frá 2001 til 2009 var kostnaður þeirra af lántöku hlutfallslega lægri en af innlánnum. Þessu var ekki eins farið með minni sparisjóðina sem sóttu nær allt sitt lánsfjármagn á innlenda markaði í gegnum þriðja aðila, aðallega Sparisjóðabankann, sem tók þóknun fyrir. Þannig var fjármögnunarkostnaður þeirra af lánnum yfirleitt hærri en stærri sparisjóðanna. Minni sparisjóðir greiddu aftur á móti sömu eða lægri innlánsvexti en þeir stærri fram til ársins 2009 að árunum 2007 og 2009 undanskildum.

11.1.4 Víkjandi skuldir

Víkjandi lán eru almennt áhættusamari fyrir lánveitendur en önnur lán og að öðru jöfnu þarf að greiða hærri vexti af þeim. Fari skuldarinn í þrot eru lánardrottinnar víkjandi lána aftar í kröfuröðinni en aðrir og eru því gjarnan taldir í svipaðri stöðu og hluthafar í fyrirtækjum. Víkjandi lán má telja til eigin fjár á skýrslum um eiginfjárlutfall sem fjármála-fyrirtæki skila til Fjármálaeftirlitsins. Upphæð víkjandi lána sem telja má sem eigið fé á

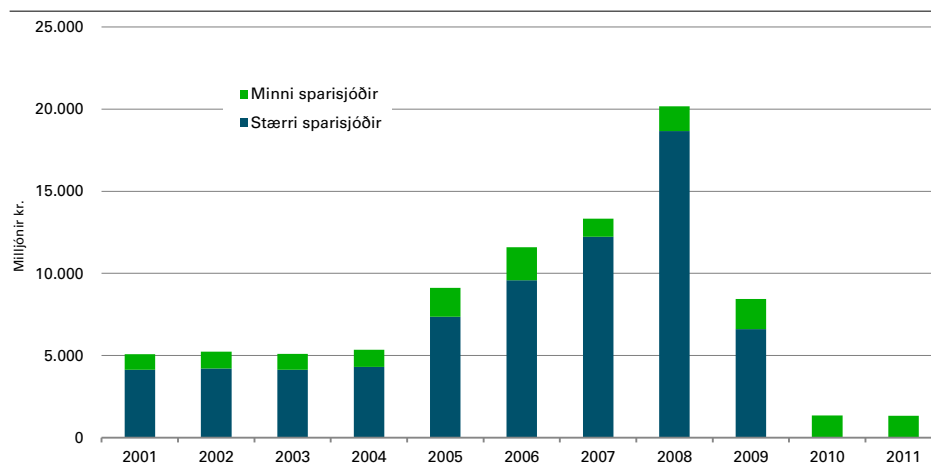
41. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 7. október 2013.

42. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 7. október 2013.

43. Hér er horft til vaxtakostnaðar vegna innlána sem hlutfall af meðalstöðu innlána á árinu annars vegar og vaxtakostnaðar vegna lántöku sem hlutfall af meðalstöðu lántaka á árinu hins vegar.

slíkum skýrslum er þó yfirleitt bundin við tiltekið hlutfall af öðru eigin fé sparisjóðsins, sem setur því skorður hve mikið er hægt að taka af víkjandi lánum til þess að hafa áhrif á eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækis.⁴⁴ Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna kom fram að bankar gætu tekið víkjandi langtímalán og hækkað eiginfjárhlutfall sitt án þess að þynna út eignarhald þeirra sem þegar ættu bankann. Þetta væri einn af aðalhvötum banka almennt til að taka víkjandi langtímalán.⁴⁵ Á mynd 11 kemur fram að frá og með árinu 2001 til og með 2004 breyttust víkjandi lán sparisjóðanna lítið sem ekkert. Víkjandi lán minni sparisjóða héldust einnig lítið breytt fram til ársins 2011 en víkjandi lán stærri sparisjóða jukust frá og með árinu 2005 og til ársins 2008 þegar víkjandi lántaka náði hámarki. Á árinu 2008 hækkuðu víkjandi lán þó meira vegna gengisfalls krónunnar en nýrrar lántöku.

Mynd 11. Víkjandi skuldir sparisjóðanna í árslok 2001–2011, skipt eftir minni og stærri sparisjóðum.⁴⁶



Tafla 3 sýnir hlutdeild hvers og eins af stærri sparisjóðunum af öllum víkjandi skuldum sparisjóðanna frá 2005 til 2009. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis var á þessum tíma með stærstu víkjandi skuldir allra sparisjóða.

Tafla 3. Víkjandi skuldir fjögurra stærstu sparisjóðanna og annarra sparisjóða í árslok 2005–2009.⁴⁷

Þús. kr.	2005	2006	2007	2008	2009
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	3.918.386	5.216.371	5.432.501	9.390.379	
Byr sparisjóður	137.495	1.567.916	2.256.441	3.271.949	3.506.877
Sparisjóðurinn í Keflavík	1.395.045	1.571.843	2.434.231	2.696.962	3.096.949
Sparisjóður Mýrasýslu	926.217	1.225.501	2.107.511	3.293.557	
Aðrir	2.748.429	2.016.157	1.100.140	1.519.808	1.843.160
Samtals	9.125.572	11.597.788	13.330.824	20.172.655	8.446.986

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis tók 10 milljóna evra víkjandi lán til tíu ára hjá HSH Nordbank AG árið 2005. Síðar sama ár tók sparisjóðurinn annað víkjandi lán vegna áhrifa sem þátttaka sparisjóðsins í hlutafjárukningu Exista hf. hafði á eiginfjárhlutfall hans. Í desember 2006 gaf sparisjóðurinn út víkjandi skuldabréf til þess að hækka eiginfjárhlutfall sitt og voru 1,5 milljarðar króna útstandandi af útgáfunni í lok árunna 2006, 2007 og 2008. Dæmi eru um að sparisjóðurinn hafi lánað viðskiptavinum sínum til þess að kaupa víkjandi skuldabréf útgefin af sparisjóðnum, meðal annars með veði í skuldabréfinu sjálfu. Hinn 31. mars 2008 veitti Kaupþing banki hf. sparisjóðnum 42 þúsund evra víkjandi lán, eða jafnvirði um 5 milljarða króna. Lánið átti meðal annars að nýta til þess að lána Kjalari hf., Holt Investment Group Ltd. og Nýrækt ehf. 1,5 milljarða króna hverju með veði í bréfum Kaupþings banka hf. Jafnframt átti að gera áhættuskiptasamninga við þessi félög og að auki við AB 57 ehf. fyrir sem nam 14,5 milljörðum króna. Með þessum samningum hefði

44. Nánar er fjallað um þær reglur sem víkjandi lán þurfa að uppfylla til að teljast til eiginfjár fjármálafyrirtækis í 6. kafla.

45. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 2. bindi, bls. 31.

46. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

47. Ársreikningar sparisjóðanna 2005–2009.

sparisjóðurinn tekið á sig áhættu á lánveitingum Kaupþings banka hf. til umræddra félaga með veði í bréfum bankans sjálfs. Rannsóknarnefndin hefur einungis fengið í hendur einn slíkan áhættusamning undirritaðan en þeir voru færðir í árs hlutareikning sparisjóðsins 31. mars 2008 en ekki 30. júní 2008. Við skýrslutökur fyrir rannsóknarnefndinni sagði fyrrverandi sparisjóðsstjóri að þessar ábyrgðir hefðu verið til skamms tíma og ekki hefði verið gengið að þeim.⁴⁸

Víkjandi lán Byrs sparisjóðs samkvæmt ársreikningum árin 2006–2009 voru tekin af þremur þeirra sparisjóða sem mynduðu hann, þ.e. Sparisjóði Hafnarfjarðar, Sparisjóði Kópavogs og Sparisjóði Norðlendinga, en Byr sparisjóður tók ekki víkjandi lán á starfstíma sínum. Aukningu á víkjandi skuldum Byrs sparisjóðs á tímabilinu má því rekja til áhrifa verðtryggingar annars vegar og sameiningar hans við sparisjóði hins vegar.

Sparisjóðurinn í Keflavík gaf út víkjandi skuldabréf á árinu 2005 sem var fært á tæpar 786 milljónir króna í ársreikningi hans í lok sama árs. Samskipti milli framkvæmdastjóra hageildar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og forstöðumanns fjárhagssviðs Sparisjóðsins í Keflavík frá desember 2005 gefa til kynna að lánið hafi verið tekið í tengslum við þátttöku í hlutfjárútkningu í Exista hf. Víkjandi lán jukust milli áruna 2006 og 2007 vegna sameiningar við Sparisjóð Húnaþings og Stranda og Sparisjóð Vestfirðinga. Á árunum 2008 og 2009 voru engar nýjar útgáfur eða sameiningar og var aukning víkjandi lána einungis vegna verðtrygginga og vaxta.

Sparisjóður Mýrasýslu gaf út nokkur víkjandi lán á árunum 2005–2008. Árið 2005 samþykkti stjórn sparisjóðsins að taka víkjandi lán upp á allt að 300 milljónir króna í kjölfar ákvörðunar á sama fundi um að kaupa nýtt hlutfé í Exista hf. sem nam 336 milljónum króna. Á árinu 2006 var tekið 180 milljóna króna víkjandi lán hjá Glitni banka hf. vegna kaupa sparisjóðsins á útibúi bankans á Siglufirði. Sparisjóðurinn tók síðan 8 milljóna evra víkjandi lán hjá Raiffeisen Zentralbank í október 2007.

Tafla 4. Lögbundið eiginfjárlutfall fjögurra stærstu sparisjóðanna á hverjum ársfjórðungi árunum 2007–2008, með og án áhrifa víkjandi lána.⁴⁹

	31.3.2007	30.6.2007	30.9.2007	31.12.2007	31.3.2008	30.6.2008	30.10.2008	31.12.2008
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis								
CAD-hlutfall með víkjandi lánum í eiginfjárbætti B	11,8%	13,1%	11,6%	13,5%	14,1%	12,1%	10,0%	-13,6%
CAD-hlutfall án víkjandi lána í eiginfjárbætti B	8,1%	9,6%	8,3%	10,6%	8,1%	7,3%	5,4%	-13,9%
Byr sparisjóður								
CAD-hlutfall með víkjandi lánum í eiginfjárbætti B	22,6%	14,6%	15,0%	40,2%	23,0%	22,6%	13,3%	8,3%
CAD-hlutfall án víkjandi lána í eiginfjárbætti B	20,5%	11,8%	12,6%	37,8%	21,0%	20,5%	11,7%	6,5%
Sparisjóðurinn í Keflavík								
CAD-hlutfall með víkjandi lánum í eiginfjárbætti B	15,0%	16,8%	15,1%	22,2%	15,7%	10,3%	8,2%	7,1%
CAD-hlutfall án víkjandi lána í eiginfjárbætti B	11,9%	13,2%	12,2%	19,0%	13,4%	7,6%	6,0%	4,9%
Sparisjóður Mýrasýslu								
CAD-hlutfall með víkjandi lánum í eiginfjárbætti B	13,4%	13,4%	11,5%	18,1%	8,7%	-0,4%	-7,5%	-32,1%
CAD-hlutfall án víkjandi lána í eiginfjárbætti B	7,2%	7,5%	5,9%	7,9%	3,4%	-2,0%	-7,5%	-32,1%

Víkjandi lán notuð til að bæta eiginfjárstöðu

Sparisjóðirnir nýttu víkjandi lántökur að einhverju leyti til þess að bæta eiginfjárstöðu sína á árunum 2005–2009 með sama hætti og viðskiptabankarnir þrír gerðu samkvæmt umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna. Þetta kemur fram í fundargerðum þeirra, sem og í töflu 4 þar sem sést til dæmis að ef víkjandi lána hefði ekki notið við hefði Sparisjóður Mýrasýslu aldrei uppfyllt lágmarksskilyrði um eiginfjárlutfall á árunum 2007 og 2008. Þá hefðu Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðurinn í Keflavík ekki uppfyllt eiginfjárkröfur í lok júní 2008 og Byr sparisjóður ekki í lok ársins. Við þetta má þó setja þann fyrirvara að hér er um að ræða nálgun; eiginfjárlutfall er skoðað með því að breyta einungis víkjandi lánum og þeim áhrifum sem þau hafa einnig á frádrátt frá eigin fé samkvæmt eldri reglum, en láta aðra þætti í útreikningum á eiginfjárlutfalli óhreyfða. Óvíst er hvort niðurstaðan hefði orðið sú sama ef víkjandi lána hefði í raun og veru ekki notið við.

48. Skýrsla Guðmundar Arnar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 16. maí 2013.

49. Unnið úr Basel I-skýrslum frá Fjármálaeftirlitinu fyrir árið 2007 (nema Sparisjóðurinn í Keflavík á fyrsta ársfjórðungi sem er samkvæmt COREP-skýrslu). Skýlt var að skila eiginfjárskýrslum á COREP-formi á árinu 2008 og eru tölur fyrir það ár unnar upp úr þeim skýrslum.

11.2 Fjármögnun og greiðslumiðlun Sparisjóðabanka Íslands hf.

Sparisjóðabanki Íslands, sem í upphafi hét Lánastofnun sparisjóðanna, var stofnaður í september 1986 af 28 sparisjóðum. Hlutverk lánastofnunarinnar var að annast starfsemi í þágu sameiginlegra hagsmuna sparisjóðanna til að styrkja samkeppnishæfni þeirra gagnvart ríkisbðnkunum og auka rekstrarhagkvæmni. Lánastofnunin var í rauninni reikningsbanki sparisjóðanna sem tók við innlánnum frá Tryggingasjóði sparisjóða, fyrirtækjum í eigu sparisjóðanna og frá sparisjóðunum sjálfum.⁵⁰ Samið var við Seðlabanka Íslands um að opna einn viðskiptareikning sem þjónustaði lánastofnunina og allir sparisjóðir sem voru í viðskiptum við hana lokuðu viðskiptareikningum sínum við Seðlabankann.⁵¹ Lánastofnunin þjónustaði sparisjóðina á sviði alþjóðaviðskipta, lausafjárstýringar og fjármögnunar á innlendum og erlendum fjármálamörkuðum. Þannig átti meðal annars að aðstoða sparisjóðina við að jafna út árstíðabundnar sveiflur í rekstri og veita einfaldari og hagkvæmari aðgang að lánsfé.

Í júlí 1993 tóku gildi ný lög um viðskiptabanka og sparisjóði sem voru öðrum þræði sett vegna aðlögunar íslensks réttar að ákvæðum samningsins um evrópska efnahagssvæðið. Eftir gildistöku laganna var rekstrarformi Lánastofnunarinnar breytt í viðskiptabanka og nafnið Sparisjóðabanki Íslands tekið upp. Bankinn var rekinn með hlutafélagsfyrirkomulagi. Á sama tíma var hnykk á því að upprunalegt hlutverk stofnunarinnar væri enn við lýði, það er að vera lánveitandi til sparisjóðanna. Sparisjóðabankinn þjónustaði sparisjóðina með því að sjá um greiðslumiðlun þeirra, uppfylla bindiskyldu þeirra gagnvart Seðlabanka Íslands,⁵² veita þeim skammtímafyrirgreiðslur og taka við fjármunum til ávöxtunar frá sparisjóðunum til skamms tíma. Fyrrverandi bankastjóri lýsti hlutverki Sparisjóðabankans svo fyrir rannsóknarnefndinni:

Hann var þjónustubanki fyrir sparisjóðina og alltaf talað um hann sem heildsölu- og fjárfestingarbanka. Hann sinnti seðlabankahlutverki fyrir sparisjóðina, þ.e.a.s. þar voru sparisjóðirnir með sína seðlabankareikninga en ekki í Seðlabanka Íslands eins og viðskiptabankarnir. Sparisjóðirnir lögðu þá inn hjá Sparisjóðabankanum það laust fé sem þeir höfðu í lok hvers viðskiptadags og gátu þar líka fengið lausafjárþingreiðslu alveg með sama hætti og viðskiptabankarnir gátu fengið í Seðlabanka Íslands. Þeir voru jafnframt með sína bindireikninga í Sparisjóðabankanum en ekki í Seðlabankanum. Þetta var seðlabankahlutverkið og þessu sinnti bankinn alla tíð fyrir alla sparisjóðina þangað til undir það síðasta þegar sparisjóðir eins og SPRON, Sparisjóður vélstjóra og Sparisjóður Hafnarfjarðar, sem síðar sameinuðust sem Byr sparisjóður, stækkuðu mikið. Þá jókst áhugi þeirra á að sinna sjálfir þessum verkefnum. Einhverjir þeirra voru komnir með eigin seðlabankareikninga og farnir að sinna sinni lausafjárstýringu algjörlega sjálfir, óháð Sparisjóðabankanum. Síðan var líka hlutverk bankans að útvega sparisjóðunum langtímafjármagn [...], sérstaklega erlent fjármagn. Sparisjóðabankinn var armur sparisjóðanna gagnvart útlöndum, bæði í að útvega erlent lánsfjármagn og líka að sinna greiðslumiðlun, þ.e. venjulegum peningafærslum og erlendum ábyrgðum og þess háttar verkefnum.⁵³

11.2.1 Fjármögnun

Hver sparisjóður hafði ákveðna rammaheimild til lántöku hjá Sparisjóðabankanum sem fylgst var með reglulega. Talað var um „heildarramma“ sem ákvarðaði mörk þeirra skuldbindinga sem sparisjóðirnir gátu verið með gagnvart Sparisjóðabankanum. Stærð ramma fyrir hvern sparisjóð var skilgreind í reglum bankans um framsal lánaheimilda. Ramminn náði til útlána, peningamarkaðslána og ábyrgða. Þá tók Sparisjóðabankinn við lausu fé frá sparisjóðunum til skamms tíma og ávaxtaði. Þegar fyrrverandi bankastjóri Sparisjóðabankans var beðinn um að útskýra í hverju „seðlabankahlutverk“ Sparisjóðabankans hefði falist, sagði hann:

50. Sjá 57.–60. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði.

51. Sbr. 6. gr. laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands.

52. Sjá nánari umfjöllun um bindiskyldu í 6. kafla.

53. Skýrsla Finns Sveinbjörnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. ágúst 2013.

„Seðlabankahlutverk“
Sparisjóðabankans

Það er kannski fyrst og fremst þetta að laust fé sparisjóðanna er varðveitt í Sparisjóðabankanum en ekki Seðlabankanum. Þetta þýðir að allt laust fé sem sparisjóðirnir hafa í lok dags er lagt inn á reikning í Sparisjóðabankanum og Sparisjóðabankinn lendir þá sjálfur í þeirri stöðu að vera með eitthvert laust fé í lok dags sem annaðhvort er ávaxtað á millibankamarkaði eða lagt inn á reikning í Seðlabankanum. Sparisjóðabankinn var uppspretta lausafjár fyrir sparisjóðina og þar geymdu þeir sitt lausafé. Í þessu felst líka sú skylda að taka ávallt við lausafé sparisjóðanna, rétt eins og Seðlabankanum er skylt til að taka við lausafé viðskiptabankanna. Sparisjóðabankinn getur ekki hafnað því að taka við lausafé frá sparisjóðunum vegna þess að lausafjárstaða bankans sjálfs er rúm og vísað þeim eitthvert annað. Það er ekki í boði þannig að Sparisjóðabankinn þarf að taka við öllu lausafé sparisjóðanna á hverjum degi og einhvern veginn að forvalta það. Hin hliðin á peningnum er að útvega sparisjóðunum laust fé með daglánnum eða endurhverfum viðskiptum. Reglurnar og umgjörðin utan um þessa starfsemi var speglun á því sem gildi í Seðlabankanum, þ.e. Sparisjóðabankinn setti eigin reglur gagnvart sparisjóðunum en þær voru alveg eins og reglur Seðlabankans gagnvart viðskiptabönkunum. Þannig að sparisjóðirnir gátu fengið lausafjárfyrirgreiðslu í Sparisjóðabankanum með nákvæmlega sama hætti og viðskiptabankarnir gátu fengið lausafjárfyrirgreiðslu í Seðlabankanum.⁵⁴

„Erlend endurlán“ Sparisjóða-
bankans til minni sparisjóða

Sparisjóðabankinn lánaði sparisjóðunum bæði í íslenskum krónum og erlendum myntum. Lán í krónum voru veitt sem reikningslán og í formi skuldabréfa. Erlend lán voru veitt til lengri eða skemmri tíma. Sparisjóðabankinn veitti minni sparisjóðum það sem kölluð voru „erlend endurlán“ sem voru lán í erlendum myntum sem gjarnan endurspegluðu erlend útlán sparisjóðanna. Þannig héldust erlendar skuldir og erlendar eignir sparisjóðanna nokkurn veginn í hendur og kæmu ekki til aðrar erlendar eignir eða skuldir þurftu minni sparisjóðir ekki að ráðast í sérstakar aðgerðir til að halda gjaldeyrisjöfnuði sínum innan þeirra marka sem þeim voru sett.⁵⁵ Þessir samningar báru heitið „Ramma-samningar um lánsheimild (reikningslán í erlendum gjaldmiðlum)“.

Um fyrirkomulag lánveitingarinnar sagði í samningi Sparisjóðabankans við hvern sparisjóð að hann hefði lánsheimild í formi reikningsláns sem honum væri heimilt að draga á í umsömdum gjaldmiðlum. Ádregna lánsfjárhæð myndi sparisjóðurinn svo endurlána eigin viðskiptamönnum eða nýta til að kaupa fjármálagerninga. Hefði sparisjóður endurlánað viðskiptamönnum sínum ádregna lánsfjárhæð skuldbatt hann sig til að greiða innborganir vegna útlána sinna inn á lánareikninga jafnóðum og þær bárust honum. Ef sparisjóðir nýttu lánin til þess að kaupa fjármálagerning skuldbundu þeir sig til að greiða innborganir sem þeim bárust vegna þeirra, til dæmis vegna sölu, innlausnar eða endurgreiðslu, inn á lánið.

Stærri sparisjóðir taka að sækja
fé beint á erlenda markaði, án
milligöngu Sparisjóðabankans

Stærri sparisjóðir, einkum Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður (og forverar hans), en einnig Sparisjóðurinn í Keflavík og Sparisjóður Mýrasýslu sóttu þó fjármagn beint á erlenda markaði án milligöngu Sparisjóðabankans, einkum frá árinu 2004 eins og fjallað var um hér framar. Um þessa þróun sagði fyrrverandi sparisjóðsstjóri Byrs sparisjóðs í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni:

Frá og með árinu 2002 fer að halla undan fæti í grunnrekstri margra sparisjóða. Grunnstarfsemin fer að skila lítilli arðsemi. Þá leita menn leiða til að auka tekjur og finna nýja tekjupósta. Þegar harðnar á dalnum fara menn einnig að skoða hvernig hægt er að nýta betur þær eignir sem þeir eiga, nýta betur það fé sem bundið er í eignarhlutum þannig að þeir skili meiri arðsemi o.s.frv. Að mörgu leyti held ég að þetta hafi ýtt undir þá umræðu að félög sem voru í eigu sparisjóðanna þyrftu að gefa meira af sér, skila meiri tekjum til eigendanna, heldur en þau gerðu. Sparisjóðabankinn, til dæmis, var upphaflega heilðsölubanki fyrir sparisjóðina hvað varðar erlent fjármagn. Bankinn tók lán erlendis og lánaði áfram til sparisjóða. Á þessum tíma, upp úr árinu 2004, verður mikil breyting á bankamarkaði, m.a. jókst framboð á lausu fé mikið erlendis frá. Þannig gátu íslenskir sparisjóðir tekið lán erlendis en Sparisjóður vélstjóra tók sitt fyrsta erlenda lán frá erlendum banka árið 2005. Sparisjóður Kópavogs, sem ekki var stórt fjármálafyrirtæki, fékk m.a. lánað beint frá erlendum banka árin 2006 eða 2007 á kjörum sem Sparisjóðabankinn gat ekki veitt. Afleiðingarnar voru þær að eigendur Sparisjóðabankans, sparisjóðirnir sjálfir, voru farnir

54. Skýrsla Finns Sveinbjörnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 2. september 2013.

55. Um gjaldeyrisjöfnuð sparisjóðanna er fjallað ítarlegar í 6. kafla.

að hætta að versla við bankann þar sem hann var ekki lengur samkeppnishæfur. Það þýddi að tekjur bankans minnkuðu og þannig skilaði hann minni arðsemi til eigenda sinna. Þeir sem stjórnðu bankanum voru ósáttir við að eigendurnir versluðu ekki við hann og vildu því fjölga tekjustoðum bankans með því að sækja út á almennan lánamarkað, vildu sem sagt ná í viðskipti annars staðar en hjá sparisjóðum.⁵⁶

Fyrirverandi sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis lýsti viðskiptum við Sparisjóðabankann í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni, en hann hafði komið að undirbúningi Lánastofnunar sparisjóðanna í starfi sínu í Sparisjóði Hafnarfjarðar um 1986. Hann kom til starfa í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis um tíu árum seinna sem sparisjóðsstjóri og tók þá við nokkrum trúnaðarstörfum innan sparisjóðakerfisins fyrir hönd sparisjóðsins:

[...] þegar ég kem inn í stjórn Sparisjóðabankans 1996 [...] þá sé ég að það er búið að breyta talsvert umhverfinu frá því sem áður hafði verið, þannig að það var ein gjaldskrá, eins fyrir alla. Það var ein vaxtaskrá [...] og gildi hún fyrir alla sparisjóði í landinu, sama hvort um var að ræða Sparisjóð Hólahrepps, sem var langminnsti sparisjóðurinn, [...] eða SPRON sem á þessum tíma var orðinn stærsti sparisjóðurinn. Ég gerði fyrirspurn um þetta vegna þess að þegar við stofnuðum Lánastofnunina þá var það alveg ljóst að þetta yrði að vera samstarfsgrundvöllur fyrir alla sparisjóðina þannig að þeir hefðu allir hag af því að hafa sín viðskipti þarna. Og þá var tekið tillit til þess að þeir sem lögðu mest inn í þetta samstarf og nýttu sér það mest nyttu ákveðinnar stærðarhagkvæmni – og að það kæmi fram í kjörum. Og ég opnaði umræðu um breytingu á þessum málum og fékk alveg skýra synjun. Þetta þýddi þá að SPRON gat fengið ódýrara fjármagn með því að taka t.d. lán beint erlendis, heldur en að taka þau hjá Sparisjóðabankanum. Og þó að ég benti á að þetta myndi þá leiða til þess að við færum að fjármagna okkur sjálfir án tillits til þessa [...] þá var ekkert gert með það og þá fóru mál aðeins að þróast í þá veru. Og átti eftir að verða síðan á fleiri sviðum.⁵⁷

Sömu kjör fyrir alla – engin stærðarhagkvæmni

Þannig minnkaði samstarf Sparisjóðabanka Íslands hf. og stærri sparisjóðanna en þeir minni þurftu enn að reiða sig á erlenda fjármögnun frá Sparisjóðabankanum og gerðu það þar til Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar hans 21. mars 2009. Seðlabanki Íslands eignaðist þá kröfur Sparisjóðabankans á hendur sparisjóðunum og voru þær síðan gerðar upp eins og greinir frá í 13. kafla.

11.2.2 Greiðslumiðlun

Greiðslumiðlun og greiðslukerfi sjá um tilflutning fjármagns einstaklinga, fyrirtækja og stofnana. Greiðslumiðlunin grundvallast á greiðslukerfum og er framkvæmd með ólíkum hætti eftir því hvaða greiðslumiðill er notaður. Algengustu greiðslumiðlarnir í notkun eru ýmiss konar rafrænir greiðslumiðlar, seðlar, mynt og ávisanir. Mikilvægustu greiðslu- og uppgjörskerfin eru stórgreiðslukerfi, jöfnunarkerfi og verðbréfauppgjörskerfi. Seðlabanki Íslands annast daglega umsjón með stórgreiðslukerfi, Greiðsluveitan hf. annast jöfnunarkerfi og Verðbréfaskráning Íslands hf. hefur umsjón með verðbréfauppgjörskerfi. Tæknilegur rekstur þessara kerfa er í höndum Reiknistofu bankanna. Seðlabanki Íslands hefur yfirsýn með greiðslumiðluninni og ofangreindum greiðslu- og uppgjörskerfum.⁵⁸

Stórgreiðslukerfi, jöfnunarkerfi og verðbréfauppgjörskerfi

Stórgreiðslukerfið miðlar greiðslufyrirmælum á milli fjármálastofnana í íslenskum krónum sem ná stórgreiðslumörkum (10 milljónum króna) og gerir upp viðskipti annarra þýðingarmikilla kerfa.⁵⁹ Jöfnunarkerfið miðlar fjárhæðum þar sem einstakar færslur nema undir 10 milljónum króna. Kerfið jafnar allar greiðslur sem fara á milli fjármálastofnana í kerfinu og sendir til endanlegs uppgjörs í stórgreiðslukerfi.⁶⁰

56. Skýrsla Ragnars Z. Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 24. maí 2013.

57. Skýrsla Guðmundar Arnar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 15. maí 2013.

58. „Almennt um greiðslumiðlun, greiðslu- og uppgjörskerfi“, vefsíða Seðlabanka Íslands, <http://www.seðlabanki.is/greidslumidlun/rafraen-greidslumidlun/>.

59. „Stórgreiðslukerfi“, vefsíða Seðlabanka Íslands, <http://www.seðlabanki.is/greidslumidlun/rafraen-greidslumidlun/storgreidslukerfi/>.

60. „Jöfnunarkerfi“, vefsíða Seðlabanka Íslands, <http://www.seðlabanki.is/greidslumidlun/rafraen-greidslumidlun/jofnunarkerfi/>.

Sparisjóðirnir gerðu samninga við Sparisjóðabanka Íslands hf. um óbeina þátttöku, heimild og uppgjörstryggingar í stórgreiðslukerfi og jöfnunarkerfi en með samningnum taldist Sparisjóðabankinn vera uppgjörsaðili og sparisjóðirnir óbeinir þátttakendur í jöfnunar- og stórgreiðslukerfinu. Fyrrverandi bankastjóri Sparisjóðabankans lýsti þessu á eftirfarandi hátt í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni:

Hlutverk Sparisjóðabankans í greiðslumiðlun

Næsta hlutverk sem rétt er að staldra við tengist greiðslukerfum. Seðlabankinn og dótturfélag hans reka tvö greiðslukerfi sem skipta máli í þessu sambandi, annars vegar stórgreiðslukerfi og hins vegar jöfnunarkerfi. Í báðum þessum kerfum var, og er reyndar enn, undirkerfi sem er fyrir sparisjóðina. Sparisjóðirnir eru flokkaðir sem óbeinir þátttakendur í kerfum Seðlabankans og það er haldið utan um þá í sérstöku undirkerfi undir seðlabankakerfunum. Og það var Sparisjóðabankinn sem sá um að reka þessi undirkerfi. [...] Tökum til dæmis jöfnunarkerfið þar sem eru jöfnuð milli banka öll viðskipti undir 10 milljónum króna sem viðskiptavinir sérhvers banka eiga við viðskiptavini annarra banka yfir daginn. Þær stöður safnast upp en eru gerðar upp tvisvar á dag, þ.e. reiknað er út hversu mikið Landsbankinn skuldar Íslandsbanka, svo dæmi sé nefnt, mikið vegna viðskipta sem viðskiptavinir þessara banka hafa verið að eiga yfir daginn. Hvað skuldar Landsbankinn Sparisjóðabankanum? Og undir Sparisjóðabankanum voru þá öll viðskipti sparisjóðanna þannig að þeim er fyrst safnað saman. Og þá verður til staða Sparisjóðabankans gagnvart öðrum bönkum í bankakerfinu og það er allt jafnað í jöfnunarkerfinu. Síðan eru þær nettóstöður milli banka sem þannig verða til gerðar upp í gegnum stórgreiðslukerfið. Sparisjóðabankinn rak kerfi sem voru spegilmynd hinna og þar voru viðskipti innan sparisjóðakerfisins gerð upp sem aftur leiddi til einherrar nettóstöðu Sparisjóðabankans gagnvart öðrum í bankakerfinu.⁶¹

Erlend greiðslumiðlun Sparisjóðabankans mikilvæg eftir fall bankanna

Sparisjóðabankinn sá einnig um erlenda greiðslumiðlun fyrir sparisjóðakerfið, þ.e. hann miðlaði greiðslum milli sparisjóðanna og erlendra banka. Sparisjóðabankinn hafði lengi átt í samstarfi við banka erlendis og nýtti sér þau tengsl til þess að sinna þessari þjónustu. Fyrrverandi bankastjóri Sparisjóðabankans sagði erlent greiðslumiðlunarhlutverk hans hafa verið mjög mikilvægt, sérstaklega eftir fall íslensku bankanna haustið 2008. Þá hafi erlend greiðslumiðlun bankanna flust til Seðlabankans og Sparisjóðabankinn verið einn starfandi fjármálafyrirtækja með öflugum erlenda greiðslumiðlun.⁶² Þegar Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar Sparisjóðabanka Íslands hf. 21. mars 2009 fluttist greiðslumiðlunarhlutverkið til Byrs sparisjóðs og með samningum 13. júlí 2011 tók Byr hf. að sér þetta sama hlutverk.⁶³ Fyrrverandi forstöðumaður fjárstýringar Byrs sparisjóðs sagði um ástæðu þess að sparisjóðurinn tók að sér greiðslumiðlunina:

Það var annaðhvort að Byr myndi gera þetta eða einhver af stóru viðskiptabönkunum myndi gera þetta. Við vorum mjög sterk rödd og höfðum ekki áhuga á því að láta stóru bankana fronta og sjá í rauninni allt, hver okkar viðskiptasambönd væru. Þá spilaði svolítið inn þetta samband sparisjóðanna – sparisjóðirnir vinna saman. Menn samþykktu það að þar sem Byr var stærsti sparisjóðurinn myndi hann vinna þetta fyrir sparisjóðina. Það var mesta þekkingin þar inni. Það voru einmitt ráðnir held ég sjö starfsmenn frá Sparisjóðabankanum til að fylgja þessu eftir.⁶⁴

11.2.3 Bindiskylda

Sparisjóðabanki Íslands hf. og síðar Byr sparisjóður sáu um að bindiskylda einstakra sparisjóða væri samkvæmt reglum Seðlabanka Íslands.⁶⁵ Milli Sparisjóðabankans og sparisjóðanna var samningur um milligöngu um bindiskyldu þar sem sparisjóðirnir fólu Sparisjóðabankanum að annast fyrir sína hönd bindiskyldu gagnvart Seðlabankanum samkvæmt reglum þar um. Samkvæmt reglum um bindiskyldu þarf ákveðið hlutfall af fyrirfram skilgreindum bindigrunni að vera aðgengilegt á bundnum reikningi hjá Seðlabanka Íslands. Byr sparisjóður tók yfir þetta hlutverk gagnvart sparisjóðunum í maí 2009 og

61. Skýrsla Finns Sveinbjörnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 2. september 2013.

62. Skýrsla Agnars Hanssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 5. desember 2013.

63. Rannsóknarnefndinni tókst ekki að verða sér úti um afrit samningsins. Starfsmenn Íslandsbanka hf. gátu ekki útvegað afrit af samningi milli Byrs og sparisjóðanna um þetta hlutverk hans.

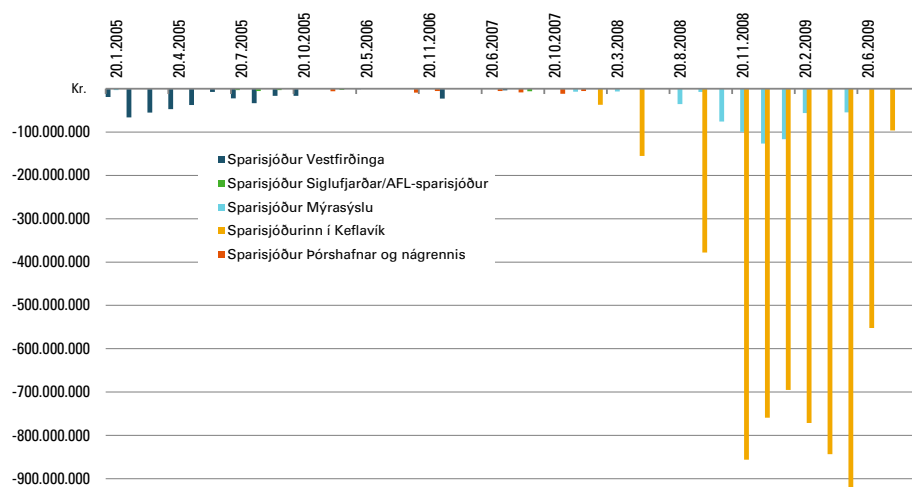
64. Skýrsla Ástu Friðriksdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 22. maí 2013.

65. Um bindiskyldu fjármálafyrirtækja er fjallað í 6. kafla skýrslunnar, um eftirlit með starfsemi sparisjóða.

Byr hf. með samningum frá júlí 2011.⁶⁶ Bindiskyldutímabil er frá 21. hvers mánaðar og til 20. dags næsta mánaðar. Reglur um bindiskyldu sparisjóða gagnvart Sparisjóðabankanum voru með sama hætti og reglur viðskiptabankanna við Seðlabankann um bindiskyldu.⁶⁷

Frá 2005 til 2011 voru Sparisjóður Mýrasýslu, Sparisjóðurinn í Keflavík og Sparisjóður Vestfirðinga einu sparisjóðirnir sem oftast en tíu sinnum uppfylltu ekki bindiskyldu sína gagnvart þeirri fjármálastofnun sem sá um milligöngu við Seðlabankann á þeim tíma. Fjármálastofnunin sem sér um milligöngu bindiskyldunnar sér um að hún sé uppfyllt gagnvart Seðlabankanum og lánar því þeim sparisjóðum sem ekki uppfylla skylduna. Sparisjóðabankinn tók ákveðið gjald fyrir það, en lengi vel var veittur 33% afsláttur af því refsígjaldi sem lagt hefði verið á ef viðkomandi aðili hefði þurft að uppfylla bindiskyldu sína gagnvart Seðlabankanum beint.⁶⁸

Mynd 12. Upphæðir sem vantaði inn á reikning tilgreindra sparisjóða þegar þeir uppfylltu ekki bindiskyldu sína á árunum 2005–2011.⁶⁹



Sparisjóður Mýrasýslu stóð að mestu við bindiskyldu sína fram að miðju ári 2008 en eftir það átti sjóðurinn í erfiðleikum með að uppfylla hana, þar til sjóðurinn rann saman við Nýja Kaupþing banka hf. árið 2009. Verst var staðan frá lokum október 2008 og fram í janúar 2009 en á því tímabili vantaði að meðaltali rúmar 114 milljónir króna inn á reikning sparisjóðsins.

Sparisjóður Vestfirðinga uppfyllti ekki bindiskyldu sína á tíu af tólf bindiskyldutímabilum á árinu 2005. Þá vantaði að meðaltali rúmar 32 milljónir króna inn á reikning sjóðsins en í árslok 2005 voru heildareignir sparisjóðsins tæpir 8,3 milljarðar króna. Sparisjóður Vestfirðinga sameinaðist Sparisjóðnum í Keflavík árið 2008 og þurfti því ekki lengur að uppfylla bindiskyldu en bindiskylda Sparisjóðsins í Keflavík jókst um samsvarandi upphæð og Sparisjóður Vestfirðinga hafði þurft að uppfylla. Í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni mundi fyrrverandi sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Vestfirðinga ekki hvers vegna sparisjóðurinn hefði ekki uppfyllt bindiskylduna á árinu 2005.⁷⁰

Sparisjóðurinn í Keflavík uppfyllti ekki bindiskyldu sína, fyrst frá janúar til febrúar 2008 og svo aftur frá maí til júní 2008. Háar upphæðir vantaði inn á reikning sparisjóðsins frá september 2008 til júní 2009. Þetta voru tíu bindiskyldutímabil en Sparisjóðurinn í Keflavík uppfyllti einungis eitt þeirra. Engar upplýsingar liggja fyrir um bindiskyldu einstakra sparisjóða í maí 2009 en þá tók Byr sparisjóður við hlutverki sem Sparisjóðabanki Íslands hf. hafði áður sinnt. Á þessum átta tímabilum þar sem Sparisjóðurinn í Keflavík uppfyllti ekki bindiskyldu sína vantaði að meðaltali 722 milljónir króna inn á reikning sjóðsins.

66. Starfsmenn Íslandsbanka hf. gátu ekki útvegað rannsóknarnefndinni afrit af samningi Byrs og sparisjóðanna um þetta efni.

67. Skýrsla Finns Sveinbjörnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 2. september 2013.

68. Skýrsla Gunnlaugs Harðarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 28. júní 2013.

69. Gögn frá Seðlabanka Íslands, afhent rannsóknarnefndinni.

70. Skýrsla Angantýs V. Jónassonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 28. júní 2013.

Mest vantaði frá mars til apríl 2009, eða rúmlega 924 milljónir króna. Í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni minntist fyrrverandi forstöðumaður fjárhagssviðs Sparisjóðsins í Keflavík þess ekki sérstaklega að sparisjóðurinn hefði ekki uppfyllt bindiskyldu sína.⁷¹

Sparisjóðabanki Íslands sá um að uppfylla bindiskyldu flestra sparisjóða gagnvart Seðlabanka Íslands en Byr sparisjóður og Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis voru sjálfir með bindiskyldureikninga í Seðlabankanum.

Tafla 5. Fjöldi tilvika á ári þar sem sparisjóðir eða Sparisjóðabankinn uppfylltu ekki bindiskyldu gagnvart Seðlabanka Íslands 2005–2010.⁷²

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Samtals
Sparisjóðabankinn/Icebank	–	–	1	2	4	•	7
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	–	–	–	2	5	•	7
Byr sparisjóður	•	–	–	0	1	1	2

Sparisjóðabanka Íslands hf. vantaði um 17 milljónir króna til þess að uppfylla bindiskyldu sína fyrir tímabilið frá janúar til febrúar 2007. Þá vantaði 72 milljónir króna upp á bindiskyldu sumarið 2008. Á fyrsta bindiskyldutímabilinu eftir fall viðskiptabankanna, frá október til nóvember 2008, vantaði tæplega 900 milljónir króna upp á að Sparisjóðabankinn uppfyllti bindiskyldu sína. Þá mánuði ársins 2009 sem Sparisjóðabankinn starfaði uppfyllti hann aldrei bindiskyldu og vantaði að meðaltali rúmar 770 milljónir inn á reikninga bankans.

Mynd 13. Samanburður á stöðu bindiskyldureikninga og bindiskyldunni (0-ásinn) hjá Sparisjóðabanka Íslands og Sparisjóðnum í Keflavík frá maí 2008 til apríl 2009.⁷³



Eins og fram hefur komið lánuðu þær fjármálastofnanir sem tóku að sér að sinna bindiskyldu sparisjóðanna gagnvart Seðlabankanum þeim sem ekki uppfylltu bindiskyldu sína. Erfið staða stórs sparisjóðs getur haft áhrif á milligönguáðilann. Sé bindiskyldustaða Sparisjóðabankans borin saman við stöðu Sparisjóðsins í Keflavík sést að nokkur samsvörun er milli þeirra fram til október 2008. Því virðist erfið staða Sparisjóðsins í Keflavík hafa haft áhrif á stöðu bindiskyldu Sparisjóðabanka Íslands gagnvart Seðlabanka Íslands, en þegar kom fram á árið 2009 átti bankinn sjálfur í lausafjárerfiðleikum sem höfðu enn meiri áhrif en erfiðleikar Sparisjóðsins í Keflavík.

Fram til 20. október 2008 uppfyllti Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis bindiskyldu sína gagnvart Seðlabanka Íslands. Eftir það og þar til sparisjóðurinn var yfirtekinn af Fjármálaeftirlitinu 21. mars 2009 var aldrei nægt fé inni á bundna reikningi hans hjá Seðlabanka Íslands. Á þessu tímabili vantaði að meðaltali rúman milljarð króna á reikning sjóðsins. Eftir yfirtöku Fjármálaeftirlitsins voru tvö bindiskyldutímabil, apríl og maí, hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis gagnvart Seðlabanka Íslands og uppfyllti sparisjóðurinn hvorugt þeirra.

Það var einungis á síðasta bindiskyldutímabili Byrs sparisjóðs, 21. apríl til 20. maí 2010, sem ónægar upphæðir voru á bindiskyldureikningi hans.

71. Skýrsla Prastar Leóssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 14. desember 2012.

72. Upplýsingar frá Seðlabanka Íslands, afhentar rannsóknarnefndinni.

73. Upplýsingar frá slitastjórn Sparisjóðabanka Íslands og Seðlabanka Íslands, afhentar rannsóknarnefndinni.

11.3 Samstarf við Íbúðalánasjóð um fjármögnun íbúðalána

Í ágúst 2004 breyttist íbúðalánamarkaðurinn á Íslandi með tilkynningu Kaupþings Búnaðarbanka hf. um íbúðaveðlán með lægri vöxtum og herra veðsetningarhlutfalli en áður hafði tíðkast um íbúðalán á Íslandi. Ekkert hámark var á lánsfjárhæð, ólíkt því sem gildi hjá Íbúðalánasjóði, og gerði Kaupþing Búnaðarbanki hf. ekki kröfu um að lánið yrði notað til íbúðakaupa. Hinir viðskiptabankarnir tveir fylgdu strax í kjölfar Kaupþings Búnaðarbanka með sams konar tilboð. Margir fasteignaeigendur kusu að endurfjármagna húsnæði sitt og mörg lán hjá Íbúðalánasjóði voru greidd upp, en þau voru með lakari kjörum en hjá bönkunum. Íbúðalánasjóður sat því uppi með mikið laust fé í kjölfarið.⁷⁴ Viðskiptavinir sparisjóðanna sóttust eftir að taka sambærileg lán og bankarnir buðu og sparisjóðirnir töldu sig þurfa að svara samkeppninni, ella gætu þeir misst stóran hluta viðskiptamannahóps síns. Til að mynda boðaði stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis til sérstaks fundar 8. nóvember 2004 vegna samkeppni á íbúðalánamarkaði þar sem bókað var í fundargerð:

Boðað var til fundarins til að taka ákvörðun um hvort SPRON taki þátt í þeirri samkeppni sem upp er komin meðal bankanna, sem er að bjóða viðskiptavinum langtímalán gegn 100% veðsetningu fasteignar. Sparisjóðsstjóri greindi frá því að hann teldi slíkar lánveitingar mjög varhugaverðar, en þó nauðsynlegt fyrir SPRON að taka þátt í samkeppninni. Hann fór fram á heimild stjórnar til viðlíka lánveitinga, að því tilskildu að mjög ströng skilyrði yrðu sett á lántakendur. Sparisjóðsstjóra var veitt heimild til að bjóða slík lán, en nánari útfærsla verður lögð fyrir stjórn.⁷⁵

Einstaklingsviðskipti og þjónusta við heimabyggð hafði lengi verið höfð að leiðarljósi meðal sparisjóðanna. Sparisjóðunum fannst nauðsynlegt að bregðast við þessu útspili til þess að missa ekki viðskiptavinum sína:

Því hefur oft verið haldið ranglega fram að 2004 hafi bankarnir allt í einu ákveðið að fara inn á markaðinn með húsnæðislánum. Hið rétta er að þeir hafa alltaf verið þar. Og sérstaklega sparisjóðirnir, því [...] það var hefð fyrir því hjá sparisjóðum að lána fyrir byggingu íbúðarhúsnæðis í sinni heimabyggð og þeir voru líka mjög öflugir í að lána verktökum á sömu slóðum. Þannig að útspil Kaupþings boðaði mjög harða samkeppni, einkum í ljósi þess að Íbúðalánasjóður ætlaði að lána út um allt land á grundvelli þeirra matsreglna en ekki markaðsverðs. Hvað áttum við að gera?⁷⁶

Sparisjóðirnir áttu ekki eins gott aðgengi að fjármögnun og viðskiptabankarnir þrír, að minnsta kosti ekki á sams konar kjörum og bankarnir nutu. Kaupþing á til að mynda að hafa undirbúið fjármögnun á íbúðalánunum um nokkurt skeið.⁷⁷ Á þessum tíma lágu því hagsmunir Íbúðalánasjóðs og sparisjóðanna saman að einhverju leyti. Eftir uppgreiðslur lána sat Íbúðalánasjóður á miklum fjármunum, og sparisjóðirnir höfðu áhuga á og töldu jafnvel nauðsynlegt að taka þátt í aukinni samkeppni á íbúðalánamarkaði. Úr varð að Íbúðalánasjóður nýtti fé sem hann fékk vegna uppgreiðslu lána til þess að kaupa greiðsluflæði af fasteignalánum sparisjóðanna. Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sparisjóða 31. ágúst 2004 opnaði Ingólfur Guðmundsson, aðstoðarsparisjóðsstjóri í Sparisjóði Kópavogs, umræðu um samstarf við Íbúðalánasjóð og var samþykkt að formaður sambandsins færi með það mál. Í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni sagðist Ingólfur ekki muna eftir þessu og var ekki viss hvaðan frumkvæði að samstarfinu kom.⁷⁸ Í skýrslu sinni hjá rannsóknarnefndinni svaraði fyrrverandi sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis spurningunni um það, hver hefði átt frumkvæðið, á svofelldan hátt:

Ég get ekki svarað því. Mér finnst trúlegt að það hafi komið frá sparisjóðunum. Ég meina, það var í öllum fjölmiðlum að það var verið að borga upp lán hjá Íbúðalánasjóði og þeir stóðu frammi fyrir þessum vanda að vera búnir að fjármagna sig til langs tíma í verðtryggðum skuldabréfum en nú voru þeir ekki lengur að fá vexti af sínum útlánum með

Vatnaskil á markaði með íbúðalán í ágúst 2004

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis bregst við

Sparisjóðirnir alltaf veitt íbúðalán

Stjórn Sambands íslenskra sparisjóða samþykkir að leita eftir samstarfi við Íbúðalánasjóð

74. Sjá 9. kafla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2013.

75. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 8. nóvember 2004.

76. Skýrsla Guðmundar Arnar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 16. maí 2013.

77. Skýrsla Jóns Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 27. maí 2013.

78. Skýrsla Ingólfs V. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. maí 2013.

sama hætti og voru með mikla peninga í sjóði. Þannig stóðu þeir frammi fyrir þessari stöðu og þurftu að leysa þennan vanda. Ég hef ekki hugmynd um það hvorum megin frá eitthvert frumkvæði kom í þessu máli.⁷⁹

Fyrirverandi forstöðumaður fyrirtækjasviðs Sparisjóðs Mýrasýslu sagðist heldur ekki vita hvaðan hugmyndin kom:

Ég veit ekki hver átti frumkvæði að samstarfi við Íbúðalánasjóð en það kom frá Sambandi íslenskra sparisjóða minnir mig. Mér fannst þetta alltaf vera frekar sérstakt og sá ekki hverjir hagsmunir Íbúðalánasjóðs voru að fara út í þetta með sparisjóðunum en þeir hafa sjálfsgagt haft sín sjónarmið með þessu samstarfi.⁸⁰

Nýr framkvæmdastjóri tók við hjá Sambandi íslenskra sparisjóða í nóvember 2004 og sagði hann í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni:

Eins og ég upplifði það þá var þetta búið að vera töluvert mikið í umræðunni og menn búnir að vera að þæla þegar ég kem inn. Þá stóðu menn bara frammi fyrir því, held ég, og það er allavega mín sannfæring líka, að ef menn [...] hefðu ekki svarað á þessum tíma, þá hefði Kaupþing einfaldlega nánast tekið yfir bankastarfsemi [...] á Íslandi á nokkrum mánuðum. Vegna þess að tilboðið, það var ekki bara um lága vexti á húsnæðislánnum og endurfjármögnun og hækkun á láninu og allt þetta, heldur [...] urðu menn að færa viðskiptin. [...] Tilboðið var 5,2% en ef þú ert í viðskiptum þá er það 4,2%. Og ég meina, það sagði sig bara sjálft að allir hefðu fært sig. Þannig að það var í raun og veru enginn valkostur, menn urðu að finna einhverja leið. Og eins og ég upplifði það þá voru menn bara í þessum þælingum [...] og þá, á einhverjum tímamarki, ég veit ekki hver það er sem að kemur með það upp, hvort það kemur beinlínis innan sparisjóðanna eða hvort það kemur frá Íbúðalánasjóði, að þá náttúrulega átta menn sig á því að Íbúðalánasjóður er ekkert í minna slæmum málum. Og hann þurfti að finna leið til þess að vera með. En nákvæmlega hvernig hugmyndin kemur upp og hver á hana, það hef ég ekki hugmynd um.⁸¹

Í lok árs 2005 var hlutfall fjármögnunar Íbúðalánasjóðs á lánasöfnum sparisjóðanna á bilinu 7–24% af útlánasafni þeirra, mest hjá Sparisjóði Höfðhverfinga, Sparisjóði Hafnarfjarðar, Sparisjóði Kópavogs og Sparisjóði Norðlendinga.

11.3.1 Hattalán

Sparisjóðirnir og Íbúðalánasjóður tóku einnig upp samstarf um framboð nýrra afurða.⁸² Með svokölluðum „hattalánnum“ gátu íbúðakaupendur nýtt sér hámarkslán Íbúðalánasjóðs fyrst, en áttu síðan möguleika á láni frá sparisjóðunum til viðbótar við það.⁸³ Hinn 4. desember 2004 var undirritaður samningur fyrir hönd Íbúðalánasjóðs, Sambands íslenskra sparisjóða og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og dótturfélaga um greiðslumat og lánaframboð. Í samningnum var Íbúðalánasjóður lánveitandi en aðrir samningsaðilar þjónustuaðilar. Með samningnum tóku sparisjóðirnir að sér að meta greiðslugetu um-sækjenda um þessi lán.⁸⁴

Íbúðalánasjóður lét þjónustuaðilum meðal annars í té kynningarefni fyrir lánumsækjendur, aðgang að vefsvæðinu ibudalan.is þar sem þjónustuaðilar gátu sett inn upplýsingar um eigið lánaframboð vegna fasteignaviðskipta, aðgang að rafrænu greiðslumati, rafrænum lánumsóknum og reiknivélum á vefnum. Sparisjóðirnir skuldbundu sig til að veita væntanlegum lántakendum ráðgjöf, meðal annars um lánaframboð Íbúðalánasjóðs, og tóku að sér að kynna það og gera upplýsingar um það aðgengilegar á afgreiðslustöðum sínum.⁸⁵

„Þá stóðu menn bara frammi fyrir því, held ég, og það er allavega mín sannfæring líka, að ef menn [...] hefðu ekki svarað á þessum tíma, þá hefði Kaupþing einfaldlega nánast tekið yfir bankastarfsemi [...] á Íslandi á nokkrum mánuðum.“

Úr skýrslu Guðjóns Guðmundssonar fyrirverandi framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sparisjóða fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Viðbótarlán frá sparisjóðunum – „hattalán“

79. Skýrsla Guðmundar Arnar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 16. maí 2013.

80. Skýrsla Stefáns Sveinbjörnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 16. maí 2013.

81. Skýrsla Guðjóns Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 18. desember 2012.

82. Starfsmenn Íbúðalánasjóðs komu þeim ábendingum á framfæri við rannsóknarnefndina 7. október 2013 að öllum bönkum hefði verið boðið að gera það sama. Þeir hafi hins vegar ekki nýtt sér það, a.m.k. ekki í sama mæli og sparisjóðirnir.

83. „Samdráttur í útlánnum Íbúðalánasjóðs“, *Morgunblaðið* 9. desember 2006.

84. Samningur um greiðslumat og lánaframboð milli Íbúðalánasjóðs, Sambands íslenskra sparisjóða og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis ásamt dótturfélögum, 4. desember 2004.

85. Samningur um greiðslumat og lánaframboð milli Íbúðalánasjóðs, Sambands íslenskra sparisjóða og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis ásamt dótturfélögum, 4. desember 2004.

Þá kvað samkomulagið á um að sparisjóðir myndu bjóða upp á val um heildstæða fjármögnun íbúðakaupa með lánum frá Íbúðalánasjóði eða lánum frá sparisjóðunum. Þannig gætu viðskiptavinir valið um að fá fjármögnun frá sparisjóðunum eingöngu, Íbúðalánasjóði eingöngu eða fá lán hjá Íbúðalánasjóði og sparisjóði umfram þau mörk sem Íbúðalánasjóður gat lánað á hverjum tíma, væri þörf á aukinni fjármögnun.⁸⁶ Þó ekki hafi verið kveðið á um það í samningum voru „hattarnir“, þ.e. lánin sem sparisjóðirnir veittu umfram hámark Íbúðalánasjóðs, aldrei á fyrsta veðrétti.

Íbúðalánasjóður greiddi 0,3% í umsýsluþóknun af heildarfjárhæð hvers láns sem sparisjóðirnir höfðu milligöngu um. Þó voru ákvæði um að ef umsvif sparisjóðsins af íbúðalánum yrðu mikil myndi þóknunin hækka. Samningurinn var ótímabundinn og gildi frá 6. desember 2004 með þriggja mánaða uppsagnarfresti samningsaðila. Þessum samningi var sagt upp af hálfu Íbúðalánasjóðs með bréfi 28. ágúst 2009.⁸⁷

11.3.2 Lánasamningar Íbúðalánasjóðs við sparisjóði og Frjálsa fjárfestingarbankann hf.

Íbúðalánasjóður gerði lánasamninga við sparisjóði og Frjálsa fjárfestingarbankann hf. sem námu 33 milljörðum króna frá lokum árs 2004 fram á mitt ár 2005. Um var að ræða sex samninga við sparisjóðina, stundum marga sparisjóði í hverjum samningi, og tvo við Frjálsa fjárfestingarbankann hf. Undirliggjandi þessum lánasamningum voru 2.945 lán með veði í fasteignum.

Tafla 6. Lánasamningar Íbúðalánasjóðs við sparisjóði og Frjálsa fjárfestingarbankann hf. frá 31. desember 2004 til 30. júní 2005.⁸⁸

Lántakandi	Upphafleg upphæð (þús. kr.)
Frjálsi fjárfestingarbankinn	7.150.071
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	6.474.862
Sparisjóður Hafnarfjarðar	5.040.786
Sparisjóður vélstjóra	3.634.245
Sparisjóðurinn í Keflavík	3.145.157
Sparisjóður Kópavogs	2.208.892
Sparisjóður Mýrasýslu	1.261.662
Sparisjóður Norðlendinga	1.031.317
Sparisjóður Norðfjarðar	506.384
Sparisjóður Vestmannaeyja	452.256
Sparisjóður Vestfirðinga	426.411
Sparisjóður Siglufjarðar	328.885
Sparisjóður Ólafsvíkur	223.758
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	218.626
Sparisjóður Höfðhverfinga	216.979
Sparisjóður Svarfdæla	215.368
Sparisjóður Ólafsfjarðar	190.331
Sparisjóður Bolungarvíkur	183.292
Sparisjóður Þórshafnar og nágr.	136.849
Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis	116.207
Sparisjóður Strandamanna	39.331
Samtals	33.201.671

Grunnforsenda fyrir samningnum var að áhætta af undirliggjandi veðskuldabréfum flyttist samhliða lántökunni frá sparisjóðunum til Íbúðalánasjóðs. Endurgreiðsla lánsins fólst eingöngu í öllu greiðsluflæði undirliggjandi veðskuldabréfa og bar Íbúðalánasjóður áhættu af því að undirliggjandi veðskuldabréf yrðu ekki greidd að fullu. Bókfært virði lánsins var sönnun fyrir fjárhæð þess á hverjum tíma nema hægt væri að sýna fram á annað. Ávöxtun lánsins miðaðist við samanlagt núvirði greiðsluflæðis undirliggjandi veðskuldabréfa miðað við ákveðna ávöxtunarkröfu⁸⁹ á eftirstöðvar nafnverðs ásamt áföllnum vöxtum og

86. Samningur um greiðslumat og lánaframboð milli Íbúðalánasjóðs, Sambands íslenskra sparisjóða og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis ásamt dótturfélögum, 4. desember 2004.

87. Bréf Íbúðalánasjóðs til Sambands íslenskra sparisjóða 28. ágúst 2009.

88. Yfirlit lánasamninga Íbúðalánasjóðs við sparisjóði, útbúið af Íbúðalánasjóði, 3. júlí 2012.

89. Í samningi milli Íbúðalánasjóðs og Frjálsa fjárfestingarbankans hf. frá 10. maí 2005 var ávöxtunarkrafan 4,075%.

verðbótum.⁹⁰ Sparisjóðirnir önnuðust innheimtu undirliggjandi fasteignalána með sama hætti og önnur fasteignalán í sinni eigu. Íbúðalánasjóður skyldi greiða sparisjóðunum allan kostnað af innheimtuáðgerðum eða öðrum áðgerðum vegna vanefnda skuldara að undirliggjandi fasteignalánunum.

Íbúðalánasjóður hafði kauprétt að undirliggjandi veðskuldabréfum á fimm ára fresti út líftíma skuldabréfanna en jafnframt ef til þess kæmi að eiginfjárlutfall sparisjóðs eða Frjálsa fjárfestingarbankans hf. samkvæmt skýrslum til Fjármálaeftirlitsins færi undir lögbundið lágmark. Íbúðalánasjóður hafði rétt til að nýta sér kaupréttinn hvenær sem var á meðan eigið fé sparisjóðs (eða fjárfestingarbankans) væri undir þessu viðmiði. Við fall bankanna og það umrót sem varð á fjármálamarkaði í kjölfarið nýtti Íbúðalánasjóður þessa heimild og eru fasteignalánin í dag í útlánakerfi Íbúðalánasjóðs sem sér sjálfur um innheimtu þeirra.⁹¹

11.3.3 Kaup Íbúðalánasjóðs á skuldabréfum sparisjóðanna og Sparisjóðabankans á árinu 2005

Í bréfi til Íbúðalánasjóðs 10. maí 2005 gerði Fjármálaeftirlitið að umfjöllunarefni starfsheimildir, áhættustýringu og upplýsingagjöf sjóðsins í tengslum við lánasamninga sem gerðir höfðu verið við sparisjóðina. Fjármálaeftirlitið taldi fullt tilefni til athugunar á því hvort samningarnir samræmdust lögum nr. 44/1998 og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Óskað var eftir umfjöllun Íbúðalánasjóðs um það hvort og með hvaða hætti lánasamningarnir samræmdust þessum lögum og reglum. Í svari Íbúðalánasjóðs frá 27. maí 2005 kom fram sú afstaða að lánasamningarnir væru innan heimilda sjóðsins og honum væri skylt að viðhafa áhættustýringu og ávaxta sitt fé. Þegar miklar uppgreiðslur hófust hefðu aðrir möguleikar til ávöxtunar verið litlir. Íbúðalánasjóður fékk Árna Pál Arnason hdl. til að gefa álit á því hvort lánasamningarnir stæðust ákvæði laga nr. 44/1998 um húsnæðismál. Álitsgerðin studdi það sem fram hafði komið í bréfi Íbúðalánasjóðs til Fjármálaeftirlitsins.⁹²

Í ágúst 2005 vann Jóhannes Sigurðsson hrl., fyrir hönd Fjármálaráttarstofnunar Háskólans í Reykjavík, álitsgerð um heimildir Íbúðalánasjóðs til lánveitinga, fjármögnunar og áhættustýringar að beiðni Samtaka atvinnulífsins og Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja. Niðurstaða álitsgerðarinnar var að Íbúðalánasjóði væri ekki heimilt samkvæmt lögum og reglugerðum að veita lán til fjármálafyrirtækja með þeim hætti sem sjóðurinn hefði gert, jafnvel þótt tilgangurinn með lánunum væri að endurlána einstaklingum eða byggingaraðilum til kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði.⁹³ Í framhaldi af því sendi Íbúðalánasjóður bréf 7. september 2005 til Sambands íslenskra sparisjóða og þeirra fjármálafyrirtækja sem hann hafði gert lánasamningana við og lýsti sig algerlega ósammála niðurstöðu álitsgerðarinnar. Samband íslenskra sparisjóða lýsti því yfir 26. september sama ár að það efaðist ekki um lagaheimildir Íbúðalánasjóðs og lýsti sig ósammála niðurstöðum lögfræðialítsins. Viðskiptabankar sem gert höfðu sams konar samninga og sparisjóðirnir lýstu sig einnig ósammála. Félagsmálaráðherra gaf út reglugerð nr. 896/2005 um breytingu á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs nr. 544/2004, að fengnum umsögnum Fjármálaeftirlitsins og stjórnar Íbúðalánasjóðs. Viðauka var bætt við stofnreglugerðina um viðurkennd viðskipti og mótaðila vegna áhættustýringar. Undir þau féllu samningar um kaup á skuldabréfum, tryggðum með veði í íbúðarhúsnæði, útgefin af einstaklingum, fyrirtækjum eða fjármálafyrirtækjum.⁹⁴

Fjármögnun Íbúðalánasjóðs á útlánunum sparisjóðanna var með öðrum hætti en áður hafði verið eftir mitt ár 2005. Í stað lánasamninga gáfu sparisjóðirnir út skuldabréf með breytirétti sem fólst í því að Íbúðalánasjóður gat einhliða breytt samningssambandinu í lánsamning. Að baki skuldabréfunum var safn veðskuldabréfa í eigu útgefanda skuldabréfanna. Frá

90. Lánasamningur milli Frjálsa fjárfestingarbankans og Íbúðalánasjóðs, 10. maí 2005.

91. Yfirlit lánasamninga Íbúðalánasjóðs við sparisjóði, útbúið af Íbúðalánasjóði, 3. júlí 2012.

92. Skýrsla ríkisendurskoðunar um aðdraganda og gerð lánasamninga Íbúðalánasjóðs við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar, 28. nóvember 2005.

93. Álitsgerð Jóhannesar Sigurðssonar prófessors, f.h. Fjármálaráttarstofnunar Háskólans í Reykjavík, um heimildir Íbúðalánasjóðs til lánveitinga, fjármögnunar og áhættustýringar, 17. ágúst 2005.

94. Skýrsla ríkisendurskoðunar um aðdraganda og gerð lánasamninga Íbúðalánasjóðs við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar, 28. nóvember 2005.

lokum apríl 2005 til loka desember 2005 keypti Íbúðalánasjóður skuldabréf af Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóðabankanum, Sparisjóði Hafnarfjarðar og Sparisjóði Kópavogs fyrir samtals 8,8 milljarða króna. Að baki skuldabréfinu sem Sparisjóðabanki Íslands gaf út var hann með skuldabréf við sautján sparisjóði að veði.

Tafla 7. Kaup Íbúðalánasjóðs á skuldabréfum sparisjóðanna og Sparisjóðabankans á árinu 2005.⁹⁵

Útgefandi skuldabréfs	Dagsetning útgáfu	Upphafleg fjárhæð (þús. kr.)	Fjöldi lána að baki
Sparisjóðabankinn	31.12.2005	3.042.243	585
SPRON	15.12.2005	3.490.000	606
Byr (Sparisj. Hafnarfj. og Kópav.)	20.12.2005	2.236.947	408
Samtals		8.769.190	1.599

Skuldabréfin voru með 4,5% ársvöxtum fram til 15. mars 2010 en þá áttu vextir að breytast þannig að þeir yrðu 0,05% lægri en vegið meðaltal ákveðins vaxtasafns Íbúðalánasjóðs. Áður en til þess kom, eða í lok árs 2008, nýtti Íbúðalánasjóður sér ákvæði um breytirétt í skuldabréfinu og virkjaði lánasamningana. Bréfin voru síðar, eða á árinu 2009, flutt úr kerfum sparisjóðanna yfir til Íbúðalánasjóðs og undirliggjandi skuldabréf afhent honum.⁹⁶

Að baki skuldabréfunum sem sparisjóðirnir höfðu gefið út til Íbúðalánasjóðs áttu að vera íbúðalán sem uppfylltu ströng skilyrði, meðal annars um að hvert skuldabréf skyldi tryggt með 1. veðrétti í íbúðarhúsnæði, þó með einhverjum undantekningum; veðhlutfall skyldi ekki vera hærra en 80% af markaðsverðmæti, þó með undantekningum allt að 90% af markaðsverðmæti; og skuldabréfin skyldu bundin vísitölu neysluverðs og bera 4,15% eða 4,20% vexti. Lánsveð máttu ekki vera til tryggingar. Skilyrðin gerðu almennt ekki ráð fyrir að lánin að baki skuldabréfunum færu í vanskil. Um var að ræða langtímalán til 25 eða 40 ára og voru þau jafngreiðslubréf á 1. veðrétti í flestum tilfellum eða „hattalán“ með veðrétti samfellt á eftir íbúðalánunum Íbúðalánasjóðs eða þess mótaðila sem var með viðkomandi lánasamning. Ef skuldari endurgreiddi undirliggjandi veðskuldabréf að hluta eða öllu leyti fyrir gjalddaga greiddist öll sú upphæð ásamt uppgreiðslu- og umframgreiðslugjaldi, ef við átti, til Íbúðalánasjóðs. Sviðsstjóri einstaklingssviðs hjá Íbúðalánasjóði sagði lánasöfnin þó ekki hafa uppfyllt þau skilyrði sem sett voru í samningunum:

Þetta áttu að vera mjög góð lán í þessum söfnum og samsetningin átti að vera fín og falla betur að þeim reglum sem Íbúðalánasjóður hefur verið að lána eftir, svo sem með tilliti til hámarkslánsfjárhæðar, veðhlutfalls og að lána eingöngu til fasteignakaupa. Það hefur svo komið í ljós að sett voru inn fleiri lán en þau sem uppfylltu þessi skilyrði, þar eru lánsveð og fleiri lán sem hefðu ekki átt að vera.⁹⁷

Fjármögnun Íbúðalánasjóðs var ekki með þeim hætti að sparisjóðirnir hefðu miklar, ef nokkrar, vaxtatekjur af fasteignalánunum sem veitt voru á grundvelli fjármögnunarinnar. Með fyrri tegund fjármögnunarsamninganna, þ.e. lánasamningunum, var gegnumstreymi greiðslna frá lántakanda til sparisjóðs og frá sparisjóði til Íbúðalánasjóðs. Síðari tegundin, þ.e. skuldabréfin sem sparisjóðirnir og Sparisjóðabankinn gáfu út, voru með 4,5% vöxtum en fasteignalánasöfnin að baki skuldabréfunum voru með 4,15% eða 4,20% vöxtum samkvæmt ákvæðum skuldabréfanna. Sparisjóðirnir höfðu því lægri vaxtatekjur af fasteignalánunum en þeir greiddu í vaxtagjöld til Íbúðalánasjóðs. Um mikilvægi þess að taka þátt í samkeppninni í fasteignalánunum sagði fyrirverandi forstöðumaður fyrirtækjasviðs Sparisjóðs Mýrasýslu í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni:

Það var ekkert vitað hvernig ætti að fjármagna þetta þegar byrjað var að veita íbúðalán á lágum vöxtum. En fljótlega kom í ljós að Íbúðalánasjóður var tilbúinn að koma að fjármögnun á þessu fyrir banka og sparisjóði. Ég sá ekki af hverju Íbúðalánasjóður væri að fara út í þessa fjármögnun fyrir banka og sparisjóði þar sem hann var kominn í samkeppni við sjálfan sig. Sparisjóðirnir sem og aðrir bankar voru nauðbeygðir að fara út í þessi íbúðalán þegar KB banki hóf að lána íbúðalán á lágum vöxtum. Það var ljóst að sparisjóð-

Misbrestur á að skilyrði lána-samninga væru uppfyllt

Kapp án forsjár?

95. Yfirlit lánasamninga Íbúðalánasjóðs við sparisjóði, útbúið af Íbúðalánasjóði, 3. júlí 2012.

96. Tölvuskeyti Íbúðalánasjóðs til rannsóknarnefndarinnar 10. apríl 2013.

97. Skýrsla Soffíu Guðmundsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 22. apríl 2013.

urinn hefði lítinn sem engan vaxtamun af þessum lánnum fyrir utan lántökugjald og að tryggja einstaklinga í viðskipti við sparisjóðinn. Þannig að framlegðin átti að koma í gegnum önnur viðskipti.⁹⁸

Litlar tekjur, mikil vinna

Því skal þó haldið til haga að Íbúðalánasjóður tók alla áhættu af fasteignalánunum og tók á sig mögulegt tap vegna þeirra. Tekjur sparisjóðanna voru einkum þjónustutekjur af þessum samningum en þeir sáu um umsýslu þeirra fasteignaveðlana sem lágu að baki samningunum, með svipuðum hætti og í lánasamningunum sem fjallað var um hér framar. Í minnisblaði sérfræðings Fjármálaeftirlitsins sem settur var í Byr sparisjóð var þess getið að tekjur af samningunum væru litlar en mikil vinna fylgdi þeim.⁹⁹ Um þetta sagði fyrirverandi sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni:

Ég veit að þessir samningar voru mjög þunnir fyrir okkur en þeir voru ekki í tapi. Hugsunin hjá okkur var aðallega sú að við gætum áfram staðið við bakið á okkar viðskiptavinum án þess að tapa á því. [...] Það var aldrei tap á vaxtamuninum en það var mjög lítið sem var að fá. Samkeppnin á millibankamarkaði af lánnum var slík að svona álagsprósentur voru komnar niður úr öllu valdi.¹⁰⁰

11.3.4 Áhrif fjármögnunarsamninganna á efnahagsreikning og eiginfjárlútreikninga

Íbúðalánin sem voru fjármögnuð með þessum hætti stóðu á eignahlið efnahagsreiknings sparisjóðanna, en fjármögnunin kom sem lántaka á móti. Þetta var í samræmi við reikningsskilastaðla (IFRS) þar sem aðeins voru fyrir hendi tvö skilyrði af þremur sem ráða því að fjármálagerningur færist á milli félaga. Greiðsluflæðið og áhættan fluttust til Íbúðalánasjóðs en yfirráðin töldust enn vera hjá sparisjóðunum. Þeir gátu t.d. tekið ákvörðun um að breyta skilmálum lánanna gagnvart lántakandanum. Sparisjóðirnir héldu þannig útlánum á efnahagsreikningnum í sama horfi þrátt fyrir að þeir hafi í raun selt þau frá sér.

Útlán fá mismunandi áhættuvægi í útreikningum á eiginfjárlútfalli samkvæmt 84. og 85. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Eiginfjárlútfall fjármálafyrirtækis er í sinni einföldustu mynd eiginfjárgrunnur fyrirtækisins deilt með áhættugrunni þess. Útlán eru meðal þeirra eigna sem mynda áhættugrunn en því öruggari sem þau eru talin, þeim mun minna vægi hafa þau í útreikningi áhættugrunns og minnka þar af leiðandi nefnarann. Útlán með veði í fasteignum fá yfirleitt vægið 0,5 en útlán með ríkisábyrgð vægið 0,0. Þegar hluti fasteignalánasafns sparisjóðanna var fjármagnaður af Íbúðalánasjóði hófu margir þeirra að breyta áhættuflokkun lána með þessari fjármögnun. Til að mynda segir í skýrslu um endurskoðun ársreiknings Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir árið 2004:

Útlánaáhættan öll hjá Íbúðalánasjóði

Endurgreiðsla lánsins [frá Íbúðalánasjóði] er háð greiðsluflæði undirliggjandi íbúðalána en Íbúðalánasjóður ber útlánaáhættuna. Með þessu móti hefur áhættan verið færð frá sparisjóðnum og eru íbúðalánin sem hafa verið fjármögnuð með láni frá Íbúðalánasjóði því með áhættumat 0,0 í útreikningi á eiginfjárlútfalli sparisjóðsins.¹⁰¹

Það voru ekki eingöngu stórir sparisjóðir sem notuðu þessa aðferð við áhættumat. Í fundargerð stjórnar Sparisjóðs Höfðhverfinga frá 27. janúar 2005 segir:

Sparisjóðirnir og Íbúðalánasjóður hafa hafið samstarf um veitingu íbúðalána. Það samstarf nær til lána vegna kaupa á húsnæði. Hluti þess samkomulags var að ÍLS „keypti“ íbúðalán af sparisjóðunum. Fyrirkomulagið var gert með þeim hætti að ÍLS lánar sparisjóðum sambærilega upphæð og þau bréf nema sem þeim eru „seld“. Bréfin eru áfram í bókum sparisjóðsins með vægið 0 í CAD áhættu, enda ábyrgist ÍLS bréfin.¹⁰²

98. Skýrsla Stefáns Sveinbjörnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 16. maí 2013.

99. Minnisblað tilsjónarmanns Byrs sparisjóðs 22. desember 2009 – 5. janúar 2010.

100. Skýrsla Guðmundar Arnar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 16. maí 2013. Aðspurður hvað hann ætti við með „þunnir“ útskýrði Guðmundur að þá væri um að ræða lítinn hagnað.

101. Skýrsla um endurskoðun ársreiknings Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 2004.

102. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Höfðhverfinga, 27. janúar 2005.

Í lok árs 2003 voru útlán sparisjóða um 131 milljarður króna, ári síðar námu þau um 166 milljörðum króna og í lok árs 2005 voru þau 235 milljarðar króna. Útlánaaukning var því mikil á þessum árum eða samtals um 104 milljarðar króna. Frá árslokum 2003 til ársloka 2005 jukust innlán sparisjóðakerfisins um 34 milljarða króna, lántaka um 63 milljarða króna og skuldir við lánastofnanir um 15 milljarða króna. Heildarfjárhæð fjármögnunarsamninganna við Íbúðalánasjóð var um 42 milljarðar króna og má því ljóst vera að þeir áttu stóran þátt í útlánaaukningu þessara ára.¹⁰³ Þegar hluti útlánasafnsins fær minna vægi í útreikningum áhættugrunns batnar eiginfjárlutfallið sem því nemur. Þetta vó þannig á móti þeirri lækkingu sem eiginfjárgrunnurinn, þ.e. teljarinn í eiginfjárlutfallinu, sætti vegna hækkunar á gengi ýmissa eigna sem skylt var að draga frá honum, en þar var fyrst og fremst um að ræða eignarhluti í fjármálafyrirtækjum.

Í stuttu máli sagt er ljóst að lánasamningarnir við Íbúðalánasjóð gátu verið þensluhvetjandi fyrir sparisjóðina. Þeir gátu aukið útlán sín án þess að styrkja eiginfjárgrunninn á móti.

Samstarfið þensluhvetjandi

11.3.5 Flutningur undirliggjandi fasteignalána frá sparisjóðunum til Íbúðalánasjóðs

Í samningum Íbúðalánasjóðs og sparisjóðanna um fjármögnun Íbúðalánasjóðs á fasteignalánum voru ákvæði sem heimiluðu Íbúðalánasjóði að taka yfir fasteignalánin sem voru undirliggjandi samningunum. Þannig var í lánasamningunum frá 2004 og fyrri hluta árs 2005 ákvæði um kauprétt Íbúðalánasjóðs á undirliggjandi veðskuldabréfum. Kysi lánveitandi að nýta sér kaupréttinn var það gert með tilkynningu til lántaka og við móttöku Íbúðalánasjóðs á skuldabréfinu eignaðist hann undirliggjandi veðskuldabréf. Kauprétturinn virkjaðist meðal annars ef eiginfjárlutfall lántaka samkvæmt skýrslum til Fjármálaeftirlitsins færi undir lágmarkshlutfall sem krafist var samkvæmt lögum og reglum, að viðbættum 0,5%. Í skuldabréfunum sem gefin voru út síðla árs 2005 voru ákvæði um að Íbúðalánasjóður gæti einhliða nýtt sér rétt til að breyta samnings sambandi aðila í lánssamningsform. Viðfestur við skuldabréfin var lánssamningur með sams konar ákvæði um kauprétt og lánasamningarnir frá 2004 og fyrri hluta árs 2005 höfðu að geyma.

Síðla árs 2008 uppfyllti eiginfjárlutfall margra sparisjóða ekki það skilyrði sem því var sett og nýtti Íbúðalánasjóður sér þá breytiréttinn í samningunum. Svo fór þó að Íbúðalánasjóður tók yfir fasteignalán sparisjóða sem ekki voru í eiginfjárvandræðum á þeim tíma en um þetta sagði sviðsstjóri einstaklingssviðs Íbúðalánasjóðs fyrir rannsóknarnefndinni:

Íbúðalánasjóður yfirtekur fasteignalánin

[Þegar Íbúðalánasjóður] nýtti þetta ákvæði í einhverjum lánasamningum, að flytja lánin yfir því að þau voru komin undir í CAD-hlutfalli, var flækjustigið á þessum lánunum varðandi skýrslugjöfina þannig að [sparisjóðirnir] gátu ekki gert samræmdar skýrslur nema í gegnum Teris [áður Tölvumiðstöð sparisjóðanna]. [...] Við nýttum þessa breytirétti og svo voru einhverjir sem báðu um að lánin yrðu yfirtekin og flutt á milli. [...] Eftir því sem bréfin fóru að flytjast yfir til okkar þá vildu fleiri einfalda kerfin hjá sér og koma þeim yfir. Í rauninni á öllum tímupunktum hjá þeim flestum, þá var heimildin virk, en það var ekki gert með þessum formlega hætti sem hefði átt að gera, að senda þetta bréf þannig að það sé til skriflega, það var bara farið fram á þetta við okkur. [...] Við sáum að þetta var aukið hagræði, sérstaklega hjá litlu sparisjóðunum var kostnaðurinn sem þeir þurftu að greiða Teris meiri [...] þeir voru farnir að borga með samningnum.¹⁰⁴

Í byrjun árs 2009 voru öll fasteignaveðbréf undirliggjandi fjármögnun Íbúðalánasjóðs til sparisjóðanna frá árunum 2004 og 2005 í vörslu og umsýslu sjóðsins. Eftir það var fjármögnunin ekki talin til skulda á efnahagsreikningi sparisjóðanna og útlánasafn þeirra minnkaði að sama skapi.

103. Hér er um að ræða samtölu fjármögnunarsamninganna á þeim tíma sem þeir voru gerðir.

104. Skýrsla Soffíu Guðmundsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 22. apríl 2013. Í athugasemdum starfsmanna Íbúðalánasjóðs 7. október 2013 kom fram að bréf hafi verið send til sparisjóðanna um nýtingu kaupréttarins á grundvelli samningsins. Þessi bréf finnst þó ekki hjá Íbúðalánasjóði.

11.3.6 Endurhverf verðbréfiðskipti Íbúðalánasjóðs og sparisjóðanna

Á grundvelli auglýsingar Íbúðalánasjóðs um staðfestingu reglna um lánveitingar sjóðsins samkvæmt 9. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 458/1999 um lánaflokka Íbúðalánasjóðs, með síðari breytingum, og reglugerðar nr. 715/2008 frá 17. júlí 2008 um breytingu á reglugerð nr. 458/1999 um lánaflokka Íbúðalánasjóðs, sóttu 14 fjármálafyrirtæki um tímabundna endurfjármögnun hjá Íbúðalánasjóði. Sjö sparisjóðir voru meðal umsækjenda sem fengu lánsbeiðnir sínar samþykktar.¹⁰⁵ Með reglugerð 715/2009 var meðal annars bætt við 2. gr. 9. tölulið þar sem gefin var heimild til að veita lán til viðskiptabanka, sparisjóða og lánaufyrirtækja til tímabundinnar endurfjármögnunar á íbúðalánnum sem veitt höfðu verið gegn veði í íbúðarhúsnæði.

Tímabundin endurfjármögnun íbúðalána nokkurra sparisjóða í september 2008

Hinn 16. september 2008 undirritaði Íbúðalánasjóður samninga um tímabundna endurfjármögnun íbúðalána við Sparisjóð Svarfdæla, Sparisjóð Þórshafnar og nágrennis, Sparisjóð Bolungarvíkur, Sparisjóðinn í Keflavík, Sparisjóð Vestmannaeyja og Sparisjóð Höfðhverfinga.¹⁰⁶ Samningur við Byr sparisjóð var undirritaður 24. september 2008.¹⁰⁷

Í samningunum segir:

Lánið veitir Íbúðalánasjóður með afhendingu íbúðabréfa til tímabundinnar endurfjármögnunar á íbúðalánnum lántaka. Íbúðabréf þannig afhent skulu eingöngu notuð í veðlávskiptum við Seðlabanka Íslands. Íbúðabréf eru afhent að láni gegn skuldabréfi SKB 0[X]¹⁰⁸ sem útgefið er af lántaka með greiðslutryggingu í undirliggjandi fasteignaveðbréfum. Íbúðabréfum ber lántaka að skila aftur á tilgreindum uppgjörstegi. Með skilum á íbúðabréfum er um leið ofangreint skuldabréf uppgert.

Samningarnir voru allir til þriggja mánaða.

Tafla 8. Fjárhæðir samninga um tímabundna endurfjármögnun íbúðalána sparisjóðanna.¹⁰⁹

<i>Pús. kr.</i>	Nafnverð skuldabréfs	Lánsfjárhæð
Sparisjóðurinn í Keflavík	4.303.113	3.911.921
Byr sparisjóður	2.976.549	2.705.954
Sparisjóður Vestmannaeyja	738.114	671.012
Sparisjóður Svarfdæla	445.699	405.181
Sparisjóður Bolungarvíkur	285.561	259.601
Sparisjóður Höfðhverfinga	56.624	51.477
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	138.207	125.643
Samtals	8.943.868	8.130.789

Þau íbúðabréf sem sparisjóðirnir fengu sem greiðslu í þessum samningum voru nýtt sem veð í lausafjárþingreiðslum frá Seðlabanka Íslands. Þannig fengu sparisjóðirnir laust fé sem marga þeirra skorti. Stjórn Sparisjóðsins í Keflavík hafði til að mynda rætt lausafjárstöðu hans á fundi 9. september 2008 og segir í fundargerð:

Lausafjárstaða mjög erfið. Erlendir bankar hafa ekki framlengt lánalínur. Reiknað með að Íbúðalánasjóður komi með fjármuni vegna íbúðalána í næstu viku og þá muni léttá á lausafjárstöðunni auk hugsanlegrar lánalínu hjá Íbúðalánasjóði.

Íbúðalánasjóður veitti Sparisjóðnum í Keflavík 1,5 milljarða króna peningamarkaðslán frá 12. september 2008 til 17. september 2008 eða þar til samningur um tímabundna endurfjármögnun tók gildi.

Þó er ekki að sjá af lausafjárskýrslum allra sparisjóðanna sem gerðu samninga um tímabundna fjármögnun íbúðalána að þeir hafi átt í lausafjárvandrum á þessum tíma. Þannig var lausafjárhlutfall Sparisjóðs Svarfdæla fyrir allt að einn mánuð 1,37 í september 2008 en lágmarkið var 1. Lausafjárhlutfallið fyrir allt að þrjú mánuði var 17,55 og lágmarkið hið sama. Á sama tíma var lausafjárhlutfall Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis 1,35 fyrir allt

105. Bréf Íbúðalánasjóðs til Sparisjóðs Svarfdæla 12. ágúst 2008.

106. Sjöundi sparisjóðurinn sem sótti um, Sparisjóður Mýrasýslu, uppfyllti ekki lágmarksskilyrði um 9% eiginfjárhlutfall fyrir fjármögnuninni og var sparisjóðnum synjað um hana á þeim grundvelli.

107. Tölvuskeyti Íbúðalánasjóðs til rannsóknarnefndarinnar 8. júlí 2013.

108. Skuldabréfin báru mismunandi númer eftir útgefendum, t.d. SKB 01, SKB 02 o.s.frv.

109. Lána-samningar og skiptasamningar sparisjóðanna við Íbúðalánasjóð, 17. september 2008.

að einn mánuð en lausafjárskuldir til lengri tíma en eins mánaðar voru engar. Sparisjóður Vestmannaeyja var með lausafjárhlutfallið 2,57 fyrir allt að einn mánuð og 2,53 fyrir allt að þrjá mánuði í september 2008.

Einhver hluti þessara viðskipta var drifinn áfram af þörf Sparisjóðabankans fyrir lausafé. Sparisjóðirnir nýttu þennan möguleika til fjármögnunar og endurlánuðu Sparisjóðabankanum. Sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Svarfdæla sagði til að mynda í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni:

Sparisjóðabankanum hjálpað

Fyrst og fremst var verið að falast eftir vaxtamun, en að sama skapi nýttist það Sparisjóðabankanum afar vel til að auðvelda þeim lausafjárstöðuna.¹¹⁰

Sparisjóðsstjórnin í Vestmannaeyjum staðfesti við rannsóknarnefndina að sama hefði verið uppi á teningnum í sínum sparisjóði. Lausafjárstaðan þar var góð og ekki nein þörf á lántöku. Sparisjóður Vestmannaeyja lagði fjármunina inn sem innlán hjá Sparisjóðabanka Íslands hf. og hafði tekjur af mismun þeirra vaxta sem greiddir voru til Seðlabankans og af Sparisjóðabankanum.¹¹¹

Gísli Jafetsson, yfirmaður fræðslu- og upplýsingamála Sambands íslenskra sparisjóða, hafði forgöngu um þessa fjármögnun hjá Íbúðalánasjóði en hann undirritaði samningana fyrir hönd allra sparisjóðanna, nema Byrs sparisjóðs. Upphaflega áttu samningarnir að vera til mjög skamms tíma:

[Íbúðalánasjóður] fékk heimild til að gera þessa samninga sem gildi í stuttan tíma og þetta átti bara að vera eins og repo-viðskipti [og standa yfir í stuttan tíma], nema það varð að framlengja einhverja af samningunum áfram, ef ég man rétt um þrjá mánuði og svo mánuð og eitthvað, svo lokuðum við þeim öllum. [...] Þeir áttu allir upphaflega lokagjalddaga [17. desember 2008].¹¹²

Íbúðalánasjóður framlengdi samninga við Sparisjóð Svarfdæla, Sparisjóð Þórshafnar og nágrennis, Sparisjóð Bolungarvíkur, Sparisjóðinn í Keflavík og Sparisjóð Vestmannaeyja fjórum sinnum, fyrst 5. janúar 2009, svo 5. febrúar 2009, 3. mars 2009 og loks 12. mars 2009. Lokadagur samningsins við Sparisjóðinn í Keflavík var í mars 2009. Samningum við Sparisjóð Svarfdæla, Sparisjóð Bolungarvíkur og Sparisjóð Vestmannaeyja lauk í apríl 2009 og samningi við Sparisjóð Þórshafnar og nágrennis í maí 2009. Eftir það voru ekki fleiri slíkir samningar gerðir.

11.3.7 Kaup Íbúðalánasjóðs á lánasöfnum sparisjóðanna sem tryggð voru með veði í íbúðarhúsnæði á árunum 2009 og 2010

Reglugerð um heimild Íbúðalánasjóðs til að kaupa skuldabréf fjármálaþyrirtækja sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði nr. 1081/2008 var sett með stoð í 2. mgr. 15. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, sbr. V. kafla laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.¹¹³ Íbúðalánasjóður gerði sex samninga um kaup á lánasöfnum frá Byr sparisjóði, Sparisjóði Bolungarvíkur, Sparisjóðnum í Keflavík og Dróma hf. (Frjálsa fjárfestingarbankanum hf.). Gerðir voru tveir samningar við Sparisjóðinn í Keflavík, tveir við Sparisjóð Bolungarvíkur og einn við hvern hinna. Heildarfjárhæð samninganna var um 31 milljarður króna.

Íbúðalánasjóður keypti eingöngu lán í íslenskum krónum af þessum fjármálastofnunum:

[Að kaupa lán í erlendri mynt] kom í rauninni aldrei til greina. Það var skoðað hvort við mögulega gætum það, en við drógum línu um það að lán sem við værum að kaupa væru áþekk þeim lánnum sem við vorum með, væru til húsnæðiskaupa, væru ekki hærri en ákveðið hámark, undir ákveðinni veðsetningu, ekki lánsveð, ekki lögaðilar.¹¹⁴

110. Skýrsla Jónasar M. Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 7. ágúst 2012.

111. Tölvuskeyti Sparisjóðs Vestmannaeyja til rannsóknarnefndarinnar 27. ágúst 2013.

112. Skýrsla Soffíu Guðmundsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 22. apríl 2013.

113. Í 13. kafla, um fjárhagslega endurskipulagningu, má finna rammagrein um þessa heimild.

114. Skýrsla Soffíu Guðmundsdóttur, sviðsstjóra einstaklingssviðs Íbúðalánasjóðs, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 22. apríl 2013.

Tafla 9. Sundurliðun samninga Íbúðalánasjóðs um kaup á skuldabréfum fjármálafyrirtækja sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði 2009 og 2010.¹¹⁵

Skuldabréf keypt af	Dagsetning kaupa	Upphæð (þús. kr.)
Sparisjóðnum í Keflavík	23.3.2009	9.959.972
Byr sparisjóði	11.6.2009	2.707.560
Sparisjóði Bolungarvíkur	2.7.2009	477.142
Sparisjóði Bolungarvíkur	4.8.2009	425.924
Sparisjóðnum í Keflavík	5.8.2009	1.420.514
Dróma/Frjálsa fjárfestingarbankanum	4.3.2010	15.963.950
Samtals		30.955.063

Allt að 80% af kaupverði var greitt með íbúðabréfum (HFF-flokkum). Um 20% var haldið eftir vegna mögulegs útlánataps Íbúðalánasjóðs af þessum lánnum. Sá hluti sem haldið var til tryggingar gegn tapi var verðtryggður og verðbættur og uppreiknaður miðað við vexti safnsins á hverjum tíma fyrir sig. Þessi 20% verða greidd út í síðasta lagi að 8 árum liðnum frá kaupum safnanna og hefur Íbúðalánasjóður heimild til þess að greiða ekki að fullu til þess að mæta mögulegu útlánatapi. Kaupin af Dróma hf. voru þó með öðrum hætti, en þar var kaupverðinu ekki skipt í 80% greiðslu við undirritun og 20% til greiðslu síðar, þar sem ekki var gert ráð fyrir að félagið yrði starfandi átta árum síðar.¹¹⁶

Lánasöfnin voru keypt með um 100 punkta vaxtamun.¹¹⁷ Í minnisblaði Seðlabankans eftir fund með Íbúðalánasjóði um samninga við sparisjóði 23. febrúar 2009 kom fram að ef sparisjóðir ættu að ganga að skilmálum Íbúðalánasjóðs þyrftu þeir að bóka tap þar sem krafa íbúðabréfanna væri ekki í samræmi við markaðskröfu. Tapið myndi lækka eigið fé, sem margir sparisjóða mættu ekki við og krafan væri ekki alls staðar sú sama.¹¹⁸ Í eina sparisjóðnum af þeim sem seldu Íbúðalánasjóði skuldabréf árin 2009 og 2010, Sparisjóði Bolungarvíkur, var bókfært tap vegna sölunnar um 40 milljónir króna.¹¹⁹ Ekki er ástæða til að ætla að tap annarra hafi verið ólíkt þessu.

11.4 Fjármögnun íbúðalána í gegnum Klettháls ehf.

Eignarhaldsfélagið Klettháls ehf. var upphaflega í eigu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóðs Hafnarfjarðar, Sparisjóðsins í Keflavík, Sparisjóðs vélstjóra og Sparisjóðs Mýrasýslu. Félagið var stofnað til að kaupa og vista tímabundið eignarhluti Sparisjóðs Ólafsfjarðar og Sparisjóðs Siglufjarðar í Sparisjóðabanka Íslands hf., Kaupþingi hf. og SP-fjármögnun þegar þessir tveir sparisjóðir lentu í fjárhagslegum þrengingum árið 1998. Umræddir sparisjóðir leystu eignarhlutina sem voru vistaðir í Kletthálsi ehf. smám saman til sín aftur og í lok árs 2005 var félagið eignalaust.¹²⁰ Sparisjóðabanki Íslands hf. eignaðist allt hlutafé í Kletthálsi ehf. árið 2006 og var bókað um kaupin á fundi bankaráðs 19. september 2006, en þar sagði:

Bankastjóra var veitt heimild til að ganga frá kaupum bankans á öllum hlutum í Kletthálsi ehf. af fimm sparisjóðum sem eru hluthafar í félaginu ásamt bankanum. Kaupverð allra hlutanna nemur 887 þús.kr. Félagið Klettháls var á sínum tíma stofnað til að eignast tímabundið eignarhluti Sparisjóðs Ólafsfjarðar og Sparisjóðs Siglufjarðar í bankanum, SP-Fjármögnun og Kaupþingi. Eftir að þessir sparisjóðir keyptu eignarhlutina til baka hefur félagið engu hlutverki að gegna.

115. Yfirlit lánasamninga Íbúðalánasjóðs við sparisjóði, útbúið af Íbúðalánasjóði, 3. júlí 2012.

116. Tölvuskeyti Íbúðalánasjóðs til rannsóknarnefndarinnar 11. nóvember 2013.

117. Yfirlit lánasamninga Íbúðalánasjóðs við sparisjóði, útbúið af Íbúðalánasjóði, 3. júlí 2012.

118. Minnisblað Seðlabanka Íslands – Fundur með Íbúðalánasjóði um samninga við sparisjóði, aðrar leiðir og afleiðingar, 23. febrúar 2009.

119. Tölvuskeyti Sparisjóðs Bolungarvíkur til rannsóknarnefndarinnar 19. nóvember 2013.

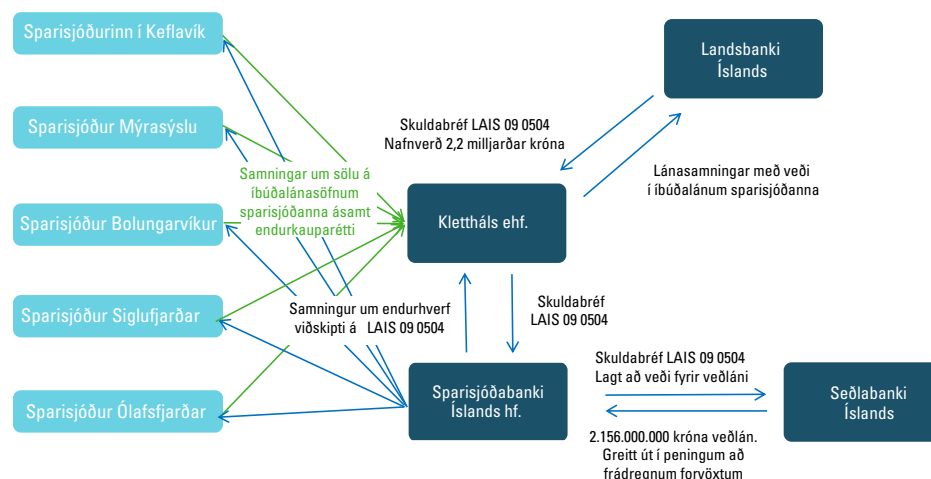
120. Tölvuskeyti Finns Sveinbjörnssonar til Magnúsar Ægis Magnússonar, Gísla Kjartanssonar, Guðmundar Haukssonar, Ragnars Z. Guðjónssonar og Geirmundar Kristinssonar 12. september 2006.

Á árinu 2008 keyptu Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Mýrasýslu, Sparisjóður Siglufjarðar og Sparisjóður Ólafsfjarðar sig aftur inn í félagið. Í árslok átti hver þeirra 16,67% hlut í félaginu. Framkvæmdastjóri félagsins var Sverrir Geirmundsson, formaður stjórnar var Agnar Hansson og meðstjórnandi Bernhard Þór Bernhardsson og endurskoðandi félagsins var Sigurður Jónsson.¹²¹

Farið var að bera á lausafjárskorti hjá fyrrgreindum sparisjóðum og því var leitað leiða til að afla lausafjár með veðsetningu íbúðalánasafna sjóðanna. Klettháls ehf. var því notað til að hafa milligöngu um fjármögnun íbúðalána fyrir eigendur sína og Sparisjóðabankinn hafði umsjón með verkefninu. Klettháls ehf. keypti í júlí 2008 skuldabréf af Landsbankanum, LAIS 09 0504, að nafnvirði 2,2 milljarða króna. Landsbankinn veitti lán gegn veði í skilgreindum lánasöfnum sparisjóðanna til kaupa á skuldabréfinu. Lánið bar þriggja mánaða REIBOR-vexti að viðbættu 1% vaxtaálagi. Skuldabréf Landsbanka Íslands var vaxtagreiðslubréf og bar það þriggja mánaða REIBOR-vexti að viðbættu 0,5% vaxtaálagi. Í lánasamningi Landsbanka Íslands og Klettháls ehf. segir:

Lán samkvæmt lánsamningi þessum tengist fjármögnunarverkefni sem í taka þátt, auk lántaka, Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóður Mýrasýslu, Sparisjóður Ólafsfjarðar, Sparisjóður Siglufjarðar og Icebank hf. Andvirði lánsins er ætlað til kaupa á skuldabréfi af bankanum en skuldabréfið mun verða notað af Icebank hf. í endurhverfum viðskiptum við Seðlabanka Íslands. Aðilar fjármögnunarverkefnisins hafa gert með sér samkomulag um fyrirkomulag lántaka, kaupsamning um kaup á safni veðskuldabréfa og endurkaupasamning um kaup á safni veðskuldabréfa [...].

Mynd 14. Fjármögnunarverkefni sparisjóða í gegnum félagið Klettháls ehf.



Klettháls ehf. seldi Sparisjóðabankanum skuldabréfið LAIS 09 0504 í endurhverfum viðskiptum,¹²² en bankinn notaði skuldabréfið svo aftur til tryggingar veðláns hjá Seðlabanka Íslands. Fjárhæðin sem Sparisjóðabanki Íslands hf. fékk fyrir veðlánið til Seðlabankans var síðan lánuð til Klettháls ehf. sem notaði fjármunina til að greiða fyrir kaupin á lánasöfnunum.¹²³ Sparisjóðirnir voru svo skuldbundnir til að kaupa íbúðabréfin aftur.

Þegar fasteignalán sparisjóðanna voru flutt yfir til Íbúðalánasjóðs í lok árs 2008, sbr. umfjöllunina hér framar, var farið að huga að því að leysa upp Kletthálsverkefnið og gera upp lánsamninginn.¹²⁴ Kletthálsverkefnið var leyst upp þegar lánasöfnin fluttust yfir til Íbúðalánasjóðs.

121. Samkvæmt hlutafjármiðum sem skilað er til rikisskattstjóra.

122. Í endurhverfum viðskiptum felst loforð um að kaupa skuldabréfið til baka á fyrirfram ákveðnum degi á fyrirfram ákveðnu verði.

123. Glærुकunning um Klettháls fyrir lánanefnd Sparisjóðabanka Íslands hf., 25. ágúst 2008.

124. Útlánaskýrsla Sparisjóðabanka Íslands hf. fyrir árið 2008, 24. febrúar 2009.

11.5 Ályktanir

Fjármögnunarleiðir fyrirtækja hafa áhrif á rekstur þeirra. Það er eitt af hlutverkum stjórnenda að meta hvaða samsetning fjármögnunarbátta hentar fyrirtæki þeirra best. Þar geta komið til álita mörg atriði, svo sem skattaleg sjónarmið, fjármagnskostnaður, áhættusamsetning, tímalengd eigna og skulda, myntsamsetning, stærð fyrirtækis, aðgengi, framtíðarmarkmið o.fl. Í þessum kafla hefur verið vikið að fjármögnunarbáttum sparisjóðanna, hlutverki Sparisjóðabankans í fjármögnun og greiðslumiðlun sparisjóðanna, samstarfi við Íbúðalánasjóð og fjármögnun íbúðalána í gegnum Klettháls ehf.

Þegar samkeppni á fasteignalánamarkaði á Íslandi breyttist með framboði viðskiptabankanna haustið 2004 var almennt talið, innan sparisjóðakerfisins, að mikilvægt væri að bregðast fljótt við. Fasteignalán höfðu lengi verið mikilvægur þáttur í starfsemi sparisjóðanna og áhersla lögð á að sparisjóðirnir misstu ekki markaðshlutdeild sína. Eftirspurn eftir fasteignaveðlánum og öðrum lánum var mikil á þessum árum en frá lokum árs 2003 til loka árs 2005 nærri tvöfölduðust útlán sparisjóðanna, fóru úr 131 milljarði króna í 235 milljarða króna. Á sama tíma seldu sparisjóðirnir greiðsluflæði af fasteignalánnum og skuldabréf með veði í fasteignalánnum fyrir 42 milljarða króna. Samningarnir við Íbúðalánasjóð áttu því stóran þátt í að fjármagna þessa útlánaaukningu, en ósagt skal látið hvort sparisjóðirnir hefðu getað útvegað fjármagn til þessa með öðrum hætti.

Samsetning fjármögnunarbátta sparisjóðanna var ólík eftir stærð þeirra. Þeir minni fjármögnuðu starfsemi sína að mestu leyti með innlánnum en þau höfðu hlutfallslega minna vægi í stærri sparisjóðunum. Þar var lántaka mun stærri þáttur í fjármögnun og erlend lántaka sífellt vaxandi. Líkt og hjá flestum innlánsstofnunum voru eignir sparisjóðanna til langs tíma en fjármögnunin til skemmri tíma. Lánstími styttist töluvert frá aldamótum og fram til 2008 og bilið milli líftíma eigna og skulda jókst. Vaxtamunur inn- og útlána sparisjóðanna minnkaði eftir því sem leið á fyrsta áratug aldarinnar. Erlend lánsfjármögnun var ódýrari en íslensk og var það ein af ástæðum þess að sparisjóðir leituðu út fyrir landsteinana eftir fjármögnun. Minni sparisjóðirnir tóku þó ekki sjálfir erlend lán beint frá erlendum bönkum, heldur fengu lán í erlendum myntum hjá Sparisjóðabanka Íslands hf.

Lán eru til ákveðins, skilgreinds tímabils og skulu endurgreidd á lokadegi eða samið um endurfjármögnun þeirra áður en að honum kemur. Innlán eru almennt með óskilgreindan binditíma og hreyfast inn og út úr fjármálastofnunum. Fjármálastofnanir sem fjármagna sig með innlánnum taka áhættuna á því að jafnan séu næg innlán til staðar. Sparisjóðir sem fjármögnuðu sig að mestu leyti með innlánnum voru með fjölmörg smá innlán sem saman mynduðu stórar fjárhæðir. Almennt hafa hreyfingar á innistæðum hvers innlánsseiganda lítil áhrif á stöðu sparisjóðs, nema innlánið sé þeim mun stærra. Hafi margir innlánsseigendur hins vegar ástæðu til þess að taka út innlán sín á sama tíma, t.d. þegar áföll dynja á fjármálakerfi og innlánsseigendur efast um öryggi innistæðna sinna, getur fjármálastofnun misst stóran hluta fjármögnunar sinnar á skömmum tíma.

Stærri sparisjóðir sóttust í auknum mæli eftir lánsfjármagni, aðallega erlendis. Þannig öfluðu þeir hærri fjárhæða en hægt hefði verið með innlánnum til þess að ráðast í ný verkefni. Erlend lánsfjármögnun var sú hagkvæmasta sem íslenskum fjármálastofnunum stóð til boða en áhætta vegna hennar var meiri en vegna innlendra fjármögnunar. Í fjármálum gildir það almennt að ef mikill vaxtamunur er milli mynta má gera ráð fyrir að gengi þeirra muni taka breytingum til að rétta af þennan vaxtamun. Hefðu fjármálastofnanir getað búið við því að gengi krónunnar myndi falla til samræmis við vaxtamuninn var ljóst að áhætta af erlendra lántöku var töluverð. Flest íslensk fjármálafyrirtæki lánuðu í erlendra mynt og reyndu með því að stuðla að jafnvægi milli erlendra eigna og erlendra skulda til að draga úr áhættu; að þau ættu erlendar eignir (útlán í erlendum myntum til íslenskra aðila) til að greiða upp erlendar skuldir. Margir þeirra íslensku aðila sem tóku lán í erlendum myntum hjá íslenskum fjármálafyrirtækjum höfðu hins vegar eingöngu tekjur í íslenskum krónum og gátu ekki staðið undir hærri greiðslum í kjölfar gengisfalls krónunnar.

Erlend lán reyndust stærri sparisjóðunum þungur baggi í kjölfar falls bankanna. Með þverrandi trausti á íslenskum fjármálamarkaði vildu erlendir bankar að íslenskar fjármálastofnanir gerðu upp útistandandi lánasamninga. Þar sem endurheimtur útlána spari-

sjóðanna í erlendri mynt voru óvissar í kjölfar gengisfalls krónunnar og efnahagsástandsins eins og það þróaðist haustið 2008 reyndist sparisjóðunum erfitt að sýna fram á að þeir gætu endurgreitt erlend lán, en endurfjármögnunarpörf erlendra lána stærri sparisjóðanna frá haustinu 2008 til loka árs 2010 var 135 milljarðar króna.

Eftir fall bankanna 2008 voru aðstæður allt aðrar en áður. Fall bankanna, löskuð viðskipta-sambönd erlendis, virðisrýrnun eigna og gengishöft gerðu sparisjóðunum nær ókleift að útvega gjaldeyri til að endurgreiða lán eða skapa nógu mikið traust á bankarekstri á Íslandi til að hægt væri að semja við erlenda lánardrottna.

Forystumenn innan sparisjóðakerfisins sögðu fljótlega upp úr aldamótum að innlán önnuðu ekki eftirspurn eftir útlánum og því þyrfti að leita annarra fjármögnunarleiða. Hins vegar er ljóst af gögnum rannsóknarnefndarinnar og því sem fram kom í skýrslu-tökum nefndarinnar að margoft var lánsfé sótt á markað áður en búið var að ákveða til hvaða verkefna ætti að lána. Talið var víst að hægt yrði að lána það út. Aðrar stærri fjármálastofnanir hérlendis, sem voru í sömu stöðu, voru þó vel fjármagnaðar og mikil samkeppni um arðbær verkefni. Fjallað er um viðbrögð sparisjóðanna við þessum áskorunum í 9. kafla, um útlán, og 10. kafla, um fjárfestingar.

Lánsfé sótt áður en ljóst var til hvers það skyldi notað

Teknar voru stjórnvaldsákvæðanir og sett lög sem höfðu jákvæð áhrif á stöðu minni sparisjóðanna, þótt það hafi ekki endilega verið megintilgangur þeirra. Forgangurinn sem innlán fengu með setningu neyðarlaganna og yfirlýsing ríkisstjórnarinnar frá 6. október 2008 um ábyrgð á innistæðum dró mjög úr hvata innistæðueigenda til að gera áhlaup á lánastofnanir. Þeir sparisjóðir sem höfðu að mestu fjármagnað sig með innlánum, aðallega þeir minni, nutu góðs af þessu. Ómögulegt er að fullyrða um hver afdrif þeirra hefðu orðið annars. Þegar kröfum Sparisjóðabankans á sparisjóðina var ráðstafað til Seðlabanka Íslands með ákvörðun Fjármálaeftirlitsins 21. mars 2009 varð Seðlabankinn stærsti kröfuhafi flestra minni sparisjóðanna. Ári síðar var samið um kröfurnar og þær lækkaðar, annaðhvort með afslætti vegna uppgreiðslu eða afskrifta að hluta. Í kjölfar dóma um ólögsmæti gengistryggðra lána sömdu sumir sparisjóðirnir um frekari afslátt af þessum kröfum, en hluti þeirra hafði verið í erlendum myntum. Samningsstaða þessara sparisjóða við lánardrottna sína var auðveldari en þeirra stærri. Þeir áttu í samningaviðræðum við íslensk stjórnvöld sem höfðu bæði skilning á íslenskum aðstæðum og vilja til að styðja við sparisjóðakerfið, eins og fram kemur í umfjöllun um fjárhagslega endurskipulagningu í 13. kafla. Minni sparisjóðirnir skulduðu einnig minna en þeir stærri.

Skuldsetning fjármálafyrirtækja getur haft áhrif á getu þeirra til þess að takast á við áföll á fjármálamarkaði. Endurfjármögnunarpörfin eykst þegar félög fjármagna sig til skamms tíma með lántökum, eins og tíðkaðist í stærri sparisjóðunum. Alþjóðleg lausafjárkreppa var ekki undirrót vandans en hún dró hann fram í dagsljósið. Mikill og hraður vöxtur stærri sparisjóða var fjármagnaður með lántökum erlendis, bæði vegna mikils framboðs lánsfjár og góðra kjara, sem haldast yfirleitt í hendur. Þegar traust á fjármálamörkuðum hvarf með skömmum eða engum fyrirvara og lánardrottinnar kröfðust endurgreiðslu lána eða vildu ekki endurnýja lánalínur áttu íslenskar fjármálastofnanir ekki til fjármuni til þess að endurgreiða lánin, eignirnar voru í íslenskum krónum og til mjög langs tíma og erlendan gjaldeyri var illmögulegt að fá.

Lausafjárkreppa ekki rót vandans

12. EIGNARHALD SPARISJÓÐA, STOFNFÉ OG ÁVÖXTUN ÞESS

Í b-lið 2. mgr. þingsályktunar Alþingis frá 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna var rannsóknarnefndinni falið að skoða meðal annars eignarhald sparisjóðanna, aukningu stofnfjár, greiðslur arðs, kaup og sölu stofnfjár og hlutafélagavæðingu þeirra. Fjallað er um þessi atriði í köflunum um einstaka sparisjóði en hér er fjallað heildstætt um þessi atriði. Rakið er hvernig „eignarhaldið“ á sparisjóðunum var afmarkað í lögum á hverjum tíma, hvaða breytingum það tók og til hvers það leiddi. Í því sambandi er nauðsynlegt að skilja hvernig eigið fé í sparisjóðum er saman sett.

12.1 Eigið fé í hlutafélagi og í sparisjóði

Áður en vikið er að eigin fé sparisjóðanna skal hugað að því hvernig því er háttáð í hlutafélögum. Þar er mismunur eigna og skulda nefndur eigið fé. Það eru þau verðmæti í félaginu sem eigendur, hluthafarnir, eiga tilkall til. Hluta þessara verðmæta hafa þeir sjálfir lagt til, þ.e. hlutaféð, en önnur eru sjálfsaflafé félagsins, þau verðmæti sem rekstur félagsins hefur skapað. Hlutafé er almennt ekki hægt að taka út úr félaginu, enda felst ábyrgð hluthafanna á skuldbindingum félagsins í hlutafjárframlagi þeirra. Um meðferð sjálfsaflafjárins gilda á hverjum tíma ákvæði í lögum. Hluti þess skal lagður í varasjóð, einn eða fleiri, eða bundinn á tilteknum reikningum, en það sem eftir stendur nefnist óráðstafað eigið fé. Geta hluthafar á aðalfundi ákveðið að félagið greiði þeim það allt eða að hluta í formi arðs.

Í sparisjóðum hefur þetta verið með nokkuð öðrum hætti. Upphaflega voru sparisjóðirnir ábyrgðarmannasjóðir, þ.e. stofnendur þeirra eða ábyrgðarmenn skrifuðu undir yfirlýsingu um að þeir ábyrgðust tiltekna fjárhæð til tryggingar innstæðufé í sparisjóðnum. Í sumum tilfellum var hluti ábyrgðarfjárins, þriðjungur til helmingur, lagður fram við stofnun sparisjóðs og voru þá greiddir vextir af slíku fé og heimilt að endurgreiða það ef og þegar varasjóður næmi meira en 10% af innstæðufénu.¹ Meðan þetta fyrirkomulag var við lýði var ekki litið á innborgað ábyrgðarfé sem eigið fé í sparisjóðnum, heldur sem bundnar innstæður. Mismunur eigna og skulda nefndist varasjóður og í hann rann afkoma hvers árs, en hún var lengi vel nefnd ársarður. Þetta fyrirkomulag hélst meðan sparisjóðirnir voru ábyrgðarmannasparisjóðir. Lengi vel var óljóst hver munur var á innborguðu ábyrgðarfé og stofnfé, ef hann var þá nokkur. Í mörgum sparisjóðum var bæði stofnfé og ábyrgðaryfirlýsingar frá ábyrgðarmönnum. Hugtakið eigið fé var því óljóst á þessum tíma.

Frá og með árinu 1986 var ekki lengur heimilt að stofna sparisjóði með ábyrgðum og stofnun sparisjóðs eftir það var aðeins möguleg með innborguðu stofnfé, sbr. 6. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði. Starfandi sparisjóðum var þá heimilað að taka upp stofnfé í stað ábyrgða, sbr. 15. gr. laganna. Frá miðju ári 1993 og á næstu þremur árum þar á eftir varð hins vegar skylt að breyta sparisjóðum með ábyrgðum í stofnfjársparisjóði.² Þá var tekið að halda utan um stofnfé í ársreikningi með líkum hætti og hlutafé hjá hlutafélögum. Á tímabilinu 1986–1993, og jafnvel alveg til 1996, var við lýði nokkurs konar forveri stofnfjárreikningsins sem nefndist séreignarsjóður. Í hann rann hluti þeirra vaxta sem ákveðið var á aðalfundi að greiða stofnfjáreigendum af árlegum tekjuafgangi og upphæðir sem greiddar voru fyrir ný stofnfjárbréf umfram nafnverð. Hver stofnfjáreigandi átti þá ákveðinn hlut í séreignarsjóði í hlutfalli við stofnfjáreign sína og var hlutur hans í sjóðnum sérgreindur í bókhaldi sparisjóðsins. Séreignarsjóðirnir voru aflagðir 1993 og inneignin í þeim gerð að stofnfé. Síðan hefur eigið fé sparisjóða skipst í stofnfé og varasjóð.

Mynd 1 sýnir á einfaldan hátt hvernig efnahagsreikningur hlutafélaga og umræddra tveggja útfærslna af sparisjóðum er uppbyggður.

1. Þetta var samkvæmt lögum um sparisjóði, bæði nr. 44/1915 og nr. 69/1941.

2. Það var gert með lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði.

Mynd 1. Efnahagsreikningur í mismunandi fjármálafyrirtækjum.

Hlutafélag		Ábyrgðamannasparisjóður		Stofnfjársparisjóður	
Eignir	Hlutafé	Eignir	Varasjóður	Eignir	Stofnfé
	Óráðstafað fé		Skuldir (þ.m.t. innborgað ábyrgðarfé)		Varasjóður
	Skuldir				Skuldir

Í fljótu bragði virðist vera samsvörun milli eigin fjár í hlutafélagi og í stofnfjársparisjóði. Því fer þó fjarri vegna þess að um eignarhaldið hafa gilt gjörólíkar reglur. Í hlutafélagi geta hluthafarnir gert tilkall til óráðstafaðs eigin fjár og ráðstafað því að vild með sameiginlegri ákvörðun. Þá bitnar tap félagsins á óráðstöfuðu eigin fé. Hlutaféð geta hluthafarnir ekki fengið endurgreitt frá félaginu, nema hugsanlega við slit, en geta hins vegar selt það á markaði á því verði sem þar býðst. Áhætta þeirra liggur í þessu verði. Í sparisjóði eiga stofnfjáreigendur ekki tilkall til varasjóðsins. Hann er að vísu notaður til að jafna tap, en honum verður ekki ráðstafað í þágu stofnfjáreigenda.³ Eignarhald á varasjóðnum hefur alla tíð verið óljóst. Á vissan hátt má segja að hann sé skuld sparisjóðsins við nærsamfélagið eða nokkurs konar „arfur kynslóðanna“ á starfssvæði sparisjóðsins. Heimilt hefur verið að verja fé úr varasjóði til almenningsþarfa samkvæmt ákvörðun stofnfjáreigenda á aðalfundi. Stofnfé hefur frá upphafi borið vexti og síðar veitt rétt til arðs. Heimilt var áður fyrir að endurgreiða það þegar og ef varasjóður náði tiltekinni stærð. Síðar varð sparisjóðum skylt að innleysa stofnfé ef stofnfjáreigendur óskuðu eftir því, en aðeins á endurmetnu nafnverði. Stofnfjáreigendur gátu ekki selt stofnfjárbréf sín til þriðja aðila á markaðsverði fyrir en eftir 2002.

12.2 Hver á sparisjóðinn?

Eignarhaldið á sparisjóðum hefur lengst af verið mjög óljóst. Þótt þeim svipaði um margt til sjálfseignarstofnana lá munurinn helst í endurgreiðslu til þeirra sem lögðu fram stofnfé og ávöxtun þess. Svo sem fyrir segir voru sparisjóðirnir upphaflega ábyrgðarmannasjóðir. Þess var ekki krafist að lögum að ábyrgðarmenn legðu fram fé, heldur nægði að þeir skrifuðu upp á yfirlýsingu um tiltekna ábyrgð til handa sparisjóðnum. Stundum var samt ekki hægt að hefja starfsemi nema eitthvert fé væri lagt fram.

12.2.1 Ábyrgðir eða stofnfé

Í fyrstu sparisjóðalögum, frá 1915, var í 3. gr. talað um „stofnendur eða ábyrgðarmenn“ og aðra þá „sem lagt hafa fram fé til starfrækslu sparisjóðs, hvort heldur sem er stofnfé eða greitt ábyrgðarfje“. Orðalagið bendir til þess að á stofnfé og greiddu ábyrgðarfé hafi verið einhver munur, en hann var ekki útskýrður og stofnfé ekki aftur nefnt á nafn í lögnum. Þótt eigendur væru ekki nefndir í lögnum var ljóst að stofnendur eða ábyrgðarmenn áttu sjálfir það fé sem þeir höfðu lagt fram því að gert var ráð fyrir því að þeir fengju „arð eða vexti af slíku fje“ og að auki var heimilt að endurgreiða þeim ábyrgðarféð „ef varasjóður [næmi] meiru en 10% af sparisjóðsinnstæðufjenu“. Þeir höfðu líka einir rétt til setu í stjórn sparisjóðs sem skyldi skipuð þremur mönnum hið minnsta.

Lögnum var breytt árið 1935.⁴ Með breytingunni var svo að sjá sem bæði væri gert ráð fyrir sparisjóðum í einkaeigu og sparisjóðum sem starfræktir væru sem sjálfseignarstofnanir. Í lögnum var dregið úr valdi stofnenda og ábyrgðarmanna yfir sparisjóðunum og kveðið á um að sýslunefndir og bæjarstjórnir ættu fulltrúa í stjórn sparisjóðanna. Í ákvæðum um stjórnarkjör var greint á milli ferns konar eignarhalds: 1) sparisjóða sem væru eign sýslu eða bæjarfélaga; 2) sparisjóða sem væru sjálfseignarstofnanir og hefðu tiltekinn lágmarksfjölda ábyrgðarmanna; 3) sparisjóða sem væru ekki eign sýslu eða bæjarfélaga eða

3. Það var lengst af meginreglan, en með lagabreytingum í gegnum tíðina var opnað fyrir ákveðnar tilfærslur úr varasjóði inn á stofnfé eins og nánar greinir í kaflanum.

4. Lög nr. 13/1935 um viðauka við og breyting á lögum nr. 44/1915 um sparisjóði.

félaga einstakra manna og hefðu ekki lágmarksfjölda ábyrgðarmanna; og, 4) sparisjóða sem væru eign hreppsfélaga eða félaga einstakra manna.⁵ Það var eingöngu í tilfalli 2) sem stofnendur og ábyrgðarmenn fengu að kjósa meiri hluta stjórnarmanna. Þessi aðgreining skipti ekki máli fyrir neitt annað en hvernig stjórnarkjöri var háttað.

Ný lög um sparisjóði voru sett 1941.⁶ Í þeim varð ekki nein breyting á eignarhaldsákvæðum fyrri laga, en í lögnum var meðal annars vísað til stofnenda eða annarra eigenda og ábyrgðarmanna, og jafnvel til annarra en stofnenda og ábyrgðarmanna sem lagt hefðu fram fé til starfsrækslu sparisjóðs, hvort heldur væri stofnfé eða greitt ábyrgðarfé. Þá sagði þar jafnframt að stofnendur gætu verið félag einstakra manna, bæjarfélag, sýslufélag eða hreppsfélag að fengnu leyfi sýslunefndar. Þá var treyst í sessi vald opinberra aðila, þ.e. sýslunefnda og bæjarstjórna, til þess að kjósa að minnsta kosti einn af þremur stjórnarmönnum eða tvo af fimm.

12.2.2 Stofnfjár „eigendur“

Í sparisjóðalögnum frá 1985 gat að lesa strax í fyrstu grein: „Stofnfjáreigendur eða ábyrgðaraðilar, sem hér eftir nefnast sparisjóðsaðilar“.⁷ Með þessum lögum varð óheimilt að stofna sparisjóði með ábyrgðarmannafyrirkomulagi. Þrátt fyrir það var yfirleitt talað um „stofnfjáreigendur“ í lögnum og sömuleiðis í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laganna og í ræðu Matthíasar Á. Mathiesen viðskiptaráðherra þegar hann mælti fyrir því 20. maí 1985. Það var samt skýrt í lögnum að eignarréttur stofnfjáreigenda tók ekki til annars en stofnfjárins og sætti þó takmörkunum. Stofnfé varð t.d. ekki endurgreitt nema við slit sparisjóðs eftir að skuldir væru uppgreiddar. Ekki var unnt að selja eða framselja stofnfjárhlut nema með samþykki sparisjóðsstjórnar. Enn fremur var veðsetning stofnfjárhlutar óheimil. Sú nýlunda var í þessum lögum að gefin skyldu út stofnfjárbréf fyrir skráðum stofnfjárhlutum. Þau skyldu hljóða á nafn og urðu ekki framseld til handhafa þannig að gildi hefði gagnvart sparisjóðnum. Sparisjóður skyldi og halda skrá yfir stofnfjáreigendur eða ábyrgðaraðila.

Stofnfjárbréfafyrirkomulaginu svipaði á vissan hátt til hlutabréfa í hlutafélögum, nema hvað réttindin sem þau báru með sér voru gjörólík. „Sparisjóðirnir eru í eðli sínu sjálfseignarstofnanir“ sagði í athugasemdum með lagafrumvarpinu, en jafnframt var bent á að sumt bæri þó á milli. Í athugasemd við 1. gr. frumvarpsins sagði:

Sparisjóðir teljast því hvorki til sjálfseignarstofnana né venjulegra atvinnufyrirtækja sem rekin eru í ágóðaskyni fyrir eigendur þeirra. Þeim er í þessu frumvarpi valið það form, sem telst henta best m.t.t. þeirrar sérstöku starfsemi sem þeir reka og með hliðsjón af sögulegum og félagslegum forsendum.⁸

Með þessum lögum var mælt fyrir um að sparisjóðsaðilar skyldu allir eiga jafnan hlut nema samþykktir heimiluðu annað. Atkvæðisréttur sparisjóðsaðila á aðal- og aukafundum skyldi einnig vera jafn nema samþykktir kvæðu á um annað. Einstökum sparisjóðsaðilum skyldi þó aldrei heimilt að fara með meira en 1/5 hluta af atkvæðamagni, nema í þeim tilvikum þar sem sveitar- og sýslufélög hefðu ein verið sparisjóðsaðilar við gildistöku laganna, sbr. 20. gr.

Í lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði var hætt að nota hugtakið „stofnfjáraðilar“, en þess í stað ávallt talað um „stofnfjáreigendur“. Bráðabirgðaákvæði I með lögnum skyldaði starfandi sparisjóði, þar sem stofnfé hafði ekki verið lagt fram heldur einungis ábyrgðir, til að leggja af ábyrgðarmannafyrirkomulagið og breytast í stofnfjár-sjóði innan þriggja ára frá gildistöku laganna. Þegar löggin voru endurútgefin sem lög nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði láðist að fella þetta bráðabirgðaákvæði út. Hámarksatkvæðisréttur einstakra stofnfjáreigenda var þrengdur með lögnum 1993 í 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði, nema þegar sveitarfélag væri eini stofnfjáreigandinn,

5. Í umræðum á Alþingi um frumvarpið að þessum lögum var talað um að til væru sparisjóðir sem „svífa að því leyti í lausu lofti, að enginn sérstakur aðili er eigandi þeirra, heldur hafa þeir í fyrstu verið stofnaðir með ábyrgð einstakra manna, sem ef til vill eru dánir, og stjórn þeirra þarf ekki að standa neinum reikningsskap ráðamennsku sinnar“. Í kafla 4.2.4 er greint nánar frá þessari umræðu.

6. Lög nr. 69/1941.

7. Sbr. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði.

8. *Alþingistíðindi*, 1984–1985, A-deild, bls. 3333.

sbr. 2. mgr. 35. gr. laganna. Með lögnum var sú breyting einnig gerð að lögaðilar máttu nú eiga stofnfé í sparisjóðum án takmarkana, en 5% atkvæðahámarkið átti að tryggja valddreifingu í sparisjóðunum, sbr. 5. gr. laganna.

12.2.3 Hlutfélagsákvæðið – væntingar um yfirverð

Mikil breyting sem tengdist eignarhaldi yfir sparisjóðunum varð með lögum nr. 71/2001 um breytingu á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði. Hún gekk út á þrennt: Í fyrsta lagi var losað um áhrif sveitarfélaga og héraðsnefnda í stjórn sparisjóða með því að heimila að allir stjórnarmenn yrðu kosnir af stofnfjäreigendum, í öðru lagi varð heimilt að breyta rekstrarformi sparisjóða í hlutfélag og í þriðja lagi var ákvæðum um stofnfjárbréf breytt í því skyni að gera þau að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti.⁹ Eignarhaldið sjálft breyttist ekki í fljótu bragði séð – það var áfram óljóst – en yfirráðin yfir sparisjóðunum breyttust umtalsvert. Nú gátu stofnfjäreigendur einir tekið allar ákvarðanir, sem lög heimiluðu, fyrir sparisjóðina án þess að sveitarfélög hefðu þar nokkur áhrif. Þetta greiddi án efa fyrir því sem í hönd fór, að landfræðileg mörk sparisjóða víkkuðu með sameiningu sparisjóða og uppkaupum. Sú þróun varð bæði innan landshluta og milli þeirra.¹⁰ Þær breytingar voru gerðar að heimild til greiðslu arðs af stofnfjárbréfum var rýmkuð og sérstakt endurmat á stofnfé innleitt. Hlutfélagsákvæðið var stærsta breytingin og sú sem mesta athygli vakti. Það fól í sér að breyting sparisjóðs í hlutfélag yrði með þeim hætti að sparisjóðurinn sameinaðist hlutfélagi sem hann hefði áður stofnað í því skyni að taka við rekstri sparisjóðsins, eignum hans og skuldum. Jafnframt skyldi sett á fót sjálfseignarstofnun sem eignaðist það hlutfélag í hlutfélagssparisjóðnum sem ekki gengi til stofnfjárhafa sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti þeirra. Skyldi samanlagt hlutfélag sem þeir fengu í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutfélag hans eftir breytinguna og endurmetið stofnfé næmi samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins. Markaðsvirðið skyldi metið af óháðum aðila og miðast við sama tímamark og breytingin á rekstrarformi sparisjóðsins. Stjórn sjálfseignarstofnunarinnar skyldi kosin af fulltrúaráði sem allir stofnfjäreigendur í viðkomandi sparisjóði, er honum var breytt í hlutfélag, skyldu eiga sæti í. Megintilgangur sjálfseignarstofnunarinnar skyldi vera að stuðla að viðgangi og vexti í starfsemi sparisjóðsins og fjármunum hennar mætti aðeins verja í þeim tilgangi og til menningar- og líknarmála á starfssvæði viðkomandi sparisjóðs.¹¹

Hlutfélagshugmyndin var ekki ný af nálinni

Umrædd lagasetning 2001 varð undanfari mikilla hræringa í umhverfi sparisjóðanna og innan þeirra. Hún kom samt ekki eins og þruma úr heiðskíru lofti því allt frá 1998 hafði verið mikil umræða um rekstrarform sparisjóðanna í tengslum við hræringar á fjármálamarkaði um þær mundir. Í ársbyrjun 1998 var eftirstandandi ríkisviðskiptabönkum breytt í hlutfélög og þeir skráðir á markað. Viðskiptabankarnir voru því allir reknir sem hlutfélagsbankar. Hlutfélagshugmyndin var þá stundum nefnd sem framtíðarlausn fyrir sparisjóðina, sérstaklega hina stærstu. Í dagblaðsgrein um sumarið birtist viðtal við tvo fulltrúa andstæðra sjónarmiða í þessum efnum, þá Pétur H. Blöndal alþingismaður og Þór Gunnarsson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Hafnarfjarðar og þáverandi formann Sambands íslenskra sparisjóða. Pétur kvað „umræðuna fyrst og fremst snúast um afstöðu manna til sér-eignar og sameignar“. Hann taldi brýnt að sparisjóðunum yrði „gert kleift að breyta rekstrarforminu [ætluðu] þeir að halda stöðu sinni á íslenskum fjármálamarkaði í framtíðinni“. Þór taldi gagnrýnina „um óljóst eignarhald sparisjóðanna ekki eiga við rök að styðjast“. Hann kvaðst ekki sjá að sjálfseignarstofnanir eins og sparisjóðirnir stæðu öðrum fjármálastofnunum í landinu neitt að baki. „Það er athyglisvert að á meðan sparisjóðirnir nutu ekki jafnræðis á við hina bankana í landinu, fram til 1985, hafði enginn neitt við eignarhaldsfyrirkomulag þeirra að athuga.“ Þór nefndi að eftir að starfsheimildir sparisjóða urðu þær sömu og bankanna hefðu bankarnir verið duglegir að gagnrýna

9. *Alþingistiðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 3692.

10. Til dæmis má nefna samruna fjögurra sparisjóða á Vestfjörðum í Sparisjóð Vestfirðinga á árinu 2001 og kaup Sparisjóðs Mýrasýslu á Sparisjóði Siglufjarðar 2003 og á Sparisjóði Ólafsfjarðar 2005.

11. Frekari umfjöllun um lagasetninguna er að finna í 4. kafla.

eignarhaldsfyrirkomulagið. Hann benti loks á að „allir stærri sparisjóðir í Danmörku [hefðu] sameinast bönkunum eftir að þeir voru einkavæddir fyrir nokkrum árum“. Í þessari sömu blaðgrein var vitnað til nýútkominnar ársfjórðungsskýrslu Landsbanka Íslands með svofelldum orðum:

Eignarhald sparisjóðanna á mest skylt við sjálfseignarstofnanir í dag, þó eru stofnfjáraðilar að sjóðunum. Sveitarfélög koma að ráðningu stjórna fyrir sjóðina og koma nálægt slitum á sjóðunum. Stjórnirnar hafa síðan með það að gera hvernig framtíðarrekstri sjóðanna er háttað. Eignarhald og forræði yfir sparisjóðunum er því mjög óljóst sem torveldar þeirra þátt í hagræðingu á markaði. Sú staða er óviðunandi fyrir markaðinn.*

Viðskiptaráðherra skipaði nefnd árið 1998 til að huga að stöðu sparisjóðanna og hlutverki á íslenskum fjármagnsmarkaði. Meðal þess sem nefndinni var ætlað að taka til skoðunar var hlutverk sparisjóða á fjármagnsmarkaði, möguleikar þeirra til að taka þátt í hinni öru þróun á markaðinum og sérkenni þeirra sem greindi þá frá öðrum fjármála fyrirtækjum. Einnig átti hún að skoða áhrif breytts eignarhalds og félagsforms á þátt sparisjóðanna í að efla verðbréfamarkað hér á landi. Sumarið 2000 fékk nefndin síðan heimild ráðherra til að vinna að gerð lagafrumvarps þess sem varð lítt breytt að fyrrnefndum lögum nr. 71/2001. Nefndin var skipuð Benedikt Árnasyni, skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneytinu, en hann tók við formennsku í nefndinni í byrjun árs 2000 af Páli Gunnari Pálssyni, Guðmundi Haukssyni, sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Ragnari Hafliðasyni, aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins, og Sigurði Hafstein, framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sparisjóða. Nefndin naut aðstoðar Baldurs Guðlaugssonar hrl. og Sigurðar Jónssonar, löggilts endurskoðanda, við samningu frumvarpsins.

* „Skiptar skoðanir um hagkvæmni og rekstrarform“, *Morgunblaðið* 6. ágúst 1998.

12.2.3.1 Gagnrýni á hlutafélagssákvæðið

Frumvarpið um fyrrnefnda breytingu á lögum um viðskiptabanka og sparisjóði var samþykkt 18. maí 2001 með 35 atkvæðum gegn einu, en þingmenn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs sátu hjá. Þingmaðurinn sem greiddi atkvæði gegn frumvarpinu var Pétur H. Blöndal. Í ræðu sinni um frumvarpið á Alþingi 26. mars 2001 gagnrýndi hann einkum þá meðferð á varasjóði sparisjóðanna við breytingu þeirra í hlutafélag sem frumvarpið mælti fyrir um, þ.e. að varasjóðurinn yrði eign sjálfseignarstofnunar sem stofnfjárhafarnir fengju yfirráð yfir, ótímabundið. Hann benti á mótsögn í frumvarpinu. Stuðlað skyldi að valddreifingu með því að einstökum hluthöfum yrði óheimilt að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í hlutafélagssparisjóði enda þótt einstökum aðilum væri heimilt að eiga stærri hlut. Hins vegar væri einnig kveðið á um að sjálfseignarstofnunin gæti farið með meira en 5% af heildaratkvæðamagninu því óeðlilegt væri að hluthafi sem ætti mikinn meiri hluta hlutafjár nyti ekki atkvæðisréttar í samræmi við eign sína. Stjórn sjálfseignarstofnunarinnar skyldi valin af og úr fulltrúaráði sem í skyldu eiga sæti allir stofnfjáraeigendur í viðkomandi sparisjóði er honum var breytt í hlutafélag. Þannig fengju stjórnarmenn yfirráð yfir öllu atkvæðamagni sjálfseignarstofnunarinnar í hlutafélagssparisjóðnum og eignuðust því í reynd allan sparisjóðinn.¹²

Tveir þingmenn tóku undir með Pétri að með þessu fyrirkomulagi yrðu óeðlilega mikil völd færð í hendur fyrrverandi stofnfjáraeigenda hlutafélagssparisjóðs. Guðmundur Árni Stefánsson kvaðst vera

... fullur tortryggni þegar svona sjálfsprottum fulltrúaráðum sem eru sjálfskipuð og endurnýjast innan frá eru afhent með lögum frá Alþingi svo víðfeðm völd sem í raun erfast. Þau eru óumbreytanleg hvað sem tautar og raular. Þetta er klúbbur sem endanlega lokast með þessu frumvarpi ef að lögum verður. Var hann þó lokaður fyrir. Ég er ekki alveg tilbúinn að samþykkja slíkt athugasemdalaust.¹³

12. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5017–5018.

13. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5092.

Guðmundi Árna þótti einnig óeðlilegt að í frumvarpinu væri opnað fyrir það að sveitarstjórnir ættu ekki lengur fulltrúa í stjórn sparisjóða. Þannig yrði unnt að útiloka áhrif sveitarstjórna í stjórn sjálfseignarstofnunarinnar sem væri þó ætlað að ráðstafa hagnaði til menningar- og líknarmála á starfssvæði sparisjóðsins.

Jóhann Ársælsson hafði einnig uppi varnaðarorð gegn skipan sjálfseignarstofnunarinnar:

Hér er aftur á móti gert ráð fyrir því að í framtíðinni geti þeir sem eiga tiltölulega mjög lítinn hlut af eigin fé þessara fjármálafyrirtækja sem hér um ræðir ráðið þeim gjörsamlega.¹⁴

Pétur H. Blöndal vakti athygli á að væntanleg yferráð yfir eigin fé sparisjóðs í gegnum sjálfseignarstofnunina myndu leiða til þess að stofnféð yrði mjög verðmætt rétt fyrir breytingu í hlutafélag. Menn yrðu tilbúnir að greiða miklu hærra verð fyrir það en hið endurmetna stofnverð sem gildi við innlausn og sölu gegnum sparisjóðinn. Hann sagði útfærsluna í frumvarpinu bjóða upp á mjög skrýtna hluti:

... ég ætla bara að biðja menn um að hugleiða hvað gerist að samþykktu þessu stjórnarfrumvarpi, hvað gerist á meðal stofnfjáreigenda hópsins. Í sumum litlum stofnfjáreigendahópum, eins og hjá Sparisjóði Hafnarfjarðar, eru 45 stofnfjáreigendur. Þeir eiga eftir lauslegum útreikningum mínum eitthvað um 36 milljónir hver í eigið fé á meðan hjá SPRON, eiga 1.000 stofnfjáreigendur um það bil 2 milljónir hver. Þegar menn eiga 36 milljónir hver og eru 45 eru hagsmunirnir orðnir geysilega miklir þegar á að fara að búa til úr þessu batteri sem enginn á en einhver ræður.¹⁵

Hann benti á í þessu sambandi að lögaðilar mættu vera eigendur að stofnfé. Sveitarfélögum væri það heimilt og hlutafélögum einnig.

[O]g það er ekkert sem bannar að einhver stór aðili bjóði mönnum, stofnfjáreigendum, t.d. þessum þúsund sem eru hjá SPRON, mjög gott verð fyrir hlut sinn ef þeir kjósa mann hans í stjórn. Þegar hann er kominn í stjórn áður en hlutafjárveðingin verður, þá ræður hann hvaða stofnfé er framselt því að hann ákveður það. Hann getur ákveðið að þau stofnfjárbréf sem hann ætlar að kaupa, að framselja megi þau til fyrirtækja hans og þar með getur hann borgað mjög sæmilegt verð fyrir þetta stofnfé vegna þess að hann ræður um aldur og ævi þessari sjálfseignarstofnun sem á 90% í þeim sparisjóði.¹⁶

Jóhann Ársælsson bað Pétur um nánari útskýringar á þessu:

Síðan langar mig að spyrja háttvirtan þingmann sem hefur velt þessum málum mikið fyrir sér hvernig hann sjái fyrir sér stöðu þessara sparisjóða og gagnvart því að aðilar mundu vilja eignast þá. Þá þarf að ná samningi við þá sem stjórna sparisjóðunum um kaupin. Það er sem sagt hægt að kaupa sig inn í veisluna, finnst mér, kaupa sparisjóðina upp með samningi við fáa stofnfjáreigendur, samningi við stjórnir sparisjóðanna og í gegnum þetta. Ég spyr: Er hugsanlegt að menn séu að verðleggja eigið fé sem þeir eiga ekki inni í þessari sölu, þ.e. ráðin yfir því eigin fé sem er í öllum sparisjóðnum?¹⁷

Pétur hélt áfram að lýsa því sem gæti gerst ef frumvarpið yrði samþykkt:

Ég benti á það áðan að stjórnin verður að samþykkja framsal á hlutum. Þar af leiðandi verður stjórnin á þeim tímapunkti áður en breytt verður í hlutafélag afskaplega valdamikil. Hún hefur þetta allt í hendi sér. Hún gæti t.d. heimilað að einhver stór aðili keypti alla hluthafana út á mjög háu verði og þá er spurningin, ég þori varla að segja það: Hvað borgar hann mikið til stjórnarinnar?¹⁸

Pétur sagði að eigið fé sparisjóðanna hefði orðið til í tímans rás með háum vaxtamun. Þannig hefðu það verið skuldarar sparisjóðanna og sparifjáreigendur sem bjuggu til þetta eigið fé. Hann kvaðst ekki geta stutt þessa lausn „vegna þess að menn eru að búa til nýtt batterí sem er fé án hirðis“. Hann taldi að gæfulegra hefði verið að reyna að finna eigendur að þessu eigin fé:

14. *Alþingistiðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5088.

15. *Alþingistiðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5020.

16. *Alþingistiðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5097.

17. *Alþingistiðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5021.

18. *Alþingistiðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5021.

... láta stofnfjáreigendur „fá“ eitthvað meira en hér er gert ráð fyrir. Samkvæmt þessum hugmyndum ráða þeir í raun og veru sjálfseignarstofnuninni líka, þannig að þeir fá í rauninni allan sparisjóðinn. Ég hefði talið miklu eðlilegra að þeir hefðu fengið það hreint og beint, segjum 1/3 af sparisjóðunum eða eitthvað slíkt og afganginum yrði skipt á milli skuldara og sparifjáreigenda, kannski svona fimm ár aftur í tímann, finna hvaða sparifjáreigendur hafa lagt til þennan vaxtamun og finna hvaða skuldarar hafa lagt til þennan vaxtamun og reyna að finna eigendur að öllu þessu eigin fé því að hin harða hönd eigandans er alltaf langbesta höndin. Hún hefur engin annarleg sjónarmið önnur en að græða og það eru heilbrigð og góð sjónarmið og yfirleitt öllum til góðs.¹⁹

Þingmenn virtust almennt, fyrir utan þá Jóhann og Guðmund Árna, láta sér þessi varnaðarorð Péturs í léttu rúmi liggja. Margrét Frímansdóttir tók reyndar undir að hugmyndin að sjálfseignarstofnuninni og hvernig yrði valið í stjórn hennar gæti verið varhugaverð:

Þar með væru stofnfjáreigendur komnir með ægivald yfir fjármagninu en það er ekkert meira vald en þeir hafa í dag. Við erum að tala um sama fólkið með sömu völdin þannig að breytingin er kannski ekki svo mikil. Frumvarpið er aðallega til þess ætlað að treysta það að þeir sem fara með ráðin í sparisjóðunum og hafa framfylgt ákvæðum stofnskrár og laga um sparisjóðina haldi áfram að vinna í sama anda enda vilji þeir nota fjármagnið til uppbyggingar á heimasvæði.²⁰

Flestir aðrir sem tóku til máls um frumvarpið kváðust treysta því að þessi „sami andi“ og stjórnendur sparisjóðanna hefðu starfað í yrði áfram við lýði og því væru þessar áhyggjur Péturs H. Blöndal ástæðulausar:

Kristján L. Möller: Við eigum örugglega samleið með því að okkur þykir vænt um sparisjóði og við vitum að þeir hafa staðið sig vel í byggðarlögum sínum, en við vitum líka að undanfarið hafa breytingar í bankakerfinu gert það að verkum að sparisjóðirnir standa ekki jafnfætis öðrum peningastofnunum. Þetta frumvarp er að mínu mati sett fram til þess að sparisjóðirnir standi jafnfætis öðrum peningastofnunum við það að ná sér í peninga, að ná sér í meira eigið fé eins og hér hefur komið fram.²¹

Jón Bjarnason: Menn geta verið ágætis féhirðar án þess að eiga féð. Við þekkjum dæmi um marga góða fjárhirða sem hirtu vel féð án þess að eiga það. [...] Ég vil bara láta í ljós þá von að sparisjóðirnir fái að lifa og þjóna sínu fólki. Ég er viss um að fólk um dreifðari byggðir landsins á mikið undir sparisjóðum sínum og á miklu meiri samleið með þeim en stórum alþjóðavæddum netbönkum. Ég ítreka þá ósk að sparisjóðirnir haldi sínu.²²

Nokkrum þótti sem andaði köldu í garð sparisjóða í málflutningi Péturs:

Árni Ragnar Árnason: Ég verð hins vegar að gera athugasemdir við þau rök sem hann færir fram máli sínu til stuðnings og sérstaklega að háttvirtur þingmaður leyfi sér að álykta hér í þingsöllum að þeir sem væntanlega muni fara með stjórn sjálfseignarstofnana af því tagi sem hér um ræðir muni mjög líklega, eins og hann orðar það, láta ráða þar annarleg sjónarmið, t.d. til að hlúa að eigin ábata eða mismuna fyrirtækjum, félögum og fólki í samfélaginu. [...] Ég verð að viðurkenna, herra forseti, að ég er vel kunnugur starfi sparisjóðanna þar sem ég hef búið nokkuð lengi en ég hef ekki orðið var við slíkt.²³

Guðmundur Árni Stefánsson reyndi til þrautar að ná eyrum meiri hlutans í málinu:

En háttvirtur þingmaður Pétur H. Blöndal hefur einmitt bent á ýmsar hættulegar stöður sem gætu myndast í þessu samhengi. Þegar menn hafa völd og áhrif yfir miklum fjármunum, þá getur það stundum og mjög snögglega orðið ígildi fjármagns. Sú hætta skapast óneitanlega við slíkar aðstæður.²⁴

19. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5020.

20. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5016.

21. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5012–5013.

22. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5022–5023.

23. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5023.

24. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5100.

Viðskiptaráðherra, Valgerður Sverrisdóttir, svaraði þeirri gagnrýni sem fram hafði komið á frumvarpið, sérstaklega gagnrýninni á hlutafélagsákvæðið:

Varðandi eignarhald kemur ekki til greina að afhenda stofnfjáreigendum eða einhverjum öðrum verðmæti sem þeir geta ekki gert tilkall til. Það kemur skýrt fram í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði að stofnfjáreigendur skuli einungis njóta arðs af innborguðu stofnfé sínu. Þeir eiga ekki tilkall til uppsafnaðs hagnaðar sparisjóðsins. Þetta er lykilatriði í frumvarpinu. Þar sem stofnfjáreigendur geta ekki gert tilkall til stórs hluta af hlutafé sparisjóða verður sjálfseignarstofnunin í öllum tilvikum langstærsti hluthafinn. Það er visst vandamál, en það verða sparisjóðirnir að leysa. Hlutverk sjálfseignarstofnunarinnar er að stuðla að vexti og viðgangi í starfsemi sparisjóðsins. Ráðstöfun fjár sjálfseignarstofnunarinnar er til líknar- og menningarmála á starfsvæði viðkomandi sparisjóðs. Það er nákvæmlega sama ráðstöfun og fram kemur í samþykktum sparisjóða í dag og hefur ekki það ég veit valdið vandræðum hingað til.²⁵

Ráðherra beindi orðum sínum sérstaklega til Péturs:

Það var ýmislegt annað sem kom fram í máli háttvirtis þingmanns Péturs H. Blöndals sem ég er ósammála. Háttvirtur þingmaður vill að fundnir séu eigendur að sparisjóðunum og þeir séu munaðarlausir í dag og hann hafi ímugust á fé sem enginn á. Hann kom með tillögu um að afhenda stofnfjáreigendum og viðskiptavinum þau verðmæti sem í sparisjóðunum eru og það fyrirkomulag sem nú sé verið að koma á verði rotið, spilling grasseri, mannskepnan sé breysk og gömlu stofnfjáreigendurnir muni ota sínum tota og koma miklum verðmætum undan til menningar- og líknarfélaga sem sett væru á laggirnar af velunnurum stofnfjáreigenda eingöngu í þeim tilgangi að komast yfir fé. En það kom hins vegar á óvart að háttvirtur þingmaður Pétur H. Blöndal telur að sparisjóðirnir hafi staðið sig vel hingað til þrátt fyrir að óljóst eignarhald sé á þeim. [...] Það er þetta með hver á hvað. Ég segi það aftur við háttvirtan þingmann: Hver á að fara með þennan eignarhlut ef ekki þeir sem eru þó stofnfjáreigendur? Við höfum bókstaflega ekki aðra útgönguleið ef við viljum yfirleitt breyta lögum um sparisjóði og gera þeim mögulegt að eiga möguleika í þeirri hörðu samkeppni á fjármagnsmarkaðnum.

Ég held að háttvirtur þingmaður sé ansi hugmyndaríkur í þessu sambandi, og hægt svo sem að láta sér detta ýmislegt í hug að geti gerst. [...] En að láta hugmyndaflugið leika lausum hala og láta sér detta í hug hluti í líkingu við það sem háttvirtur þingmaður nefnir, mér finnst slíkt raunverulega ómögulegt.²⁶

Pétur svaraði ráðherra með svofelldum orðum:

Það er aðalsmerki hlutafjármarkaðar að beita hugmyndaflugi og uppgötva leiðir sem aðrir sjá ekki. Og að halda að hugmyndaflugið stoppi við mitt hugarflug, það er langt í frá. Það munu aðrir koma með miklu snjallari hugmyndir til að leysa þennan vanda vegna þess sem hæstvirtur ráðherra hefur ekki svarað. Hver er munurinn á því að fá að ráða ákveðnu fjármagni og eiga það ekki og fá að ráða ákveðnu fjármagni og eiga það? Munurinn er sá að ef maður ræður því en á það ekki, reynir maður að ná arðinum fram öðruvísi en með eðlilegum hætti.²⁷

„Fé án hirðis“

„Ég er góði hirðirinn. Góði hirðirinn leggur líf sitt í sölurnar fyrir sauðina. Leiguliðinn, sem hvorki er hirði né sjálfur á sauðina, sér úlfinn koma og yfirgefur sauðina og flýr, og úlfurinn hremmir þá og tvístrar þeim. Enda er hann leiguliði og lætur sér ekki annt um sauðina. Ég er góði hirðirinn og þekki mína, og mínir þekkja mig, eins og faðirinn þekkir mig og ég þekki föðurinn. Ég legg líf mitt í sölurnar fyrir sauðina.“ (Jóh. 10: 11–15)

25. *Alþingistiðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5094–5095.

26. *Alþingistiðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5094 og 5097–5098.

27. *Alþingistiðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5098.

Þessi tilvitnun í Jóhannesarguðspjall var inngangur að dagblaðsgrein eftir Pétur H. Blöndal sem birtist 1994. Þar lagði hann út af þessum biblíutexta og fjallaði um þróun um allan heim sem honum fannst merkileg: „Æ fleiri peningar eru losaðir úr umsjá eigenda sinna með lagaboði og settir í vörslu vandalausra. Þetta eru allskonar sjóðir í vörslu hins opinbera, hjá atvinnulífínu, verkalýðshreyfingunni, stórum bönkum og alþjóðlegum stofnunum. Þessum sjóðum er ætlað að styrkja atvinnulífið, stuðla að byggðapróun, jafna tekjudreifingu eða sjá um tryggingar. Allt göfug málefni og góð. En féð er fjarri umhyggjusömum eiganda sínum.“ Hann tiltók nokkur dæmi um slíka uppsöfnun fjár: Bygðasjóð, Framkvæmdasjóð, lðnlánasjóð, Fiskveiðasjóð og Hlutafjárjóð. Þarna kvað hann vera á ferð „fé án hirðis“. Lífeyrissjóðum bætti hann í þennan hóp og gerði að nokkru umtalsefni. Sama dag og greinin birtist var í sama blaði auglýstur hádegisverðarfundur á vegum Kaupmannasamtaka Íslands þar sem dagskrárefnið var „Fé án hirðis“. Framsögumaður var Pétur H. Blöndal stærðfræðingur.

Um haustið þetta sama ár bauð Pétur sig fram til prófkjörs Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík fyrir Alþingiskosningarnar vorið 1995. Pétur kynnti sig og baráttumál sín m.a. með röð erinda sem hann hélt á kosningaskrifstofu sinni. Erindin voru haldin í október og voru níu talsins og auglýst hvert fyrir sig. Áttunda erindið hélt hann 26. október og bar það yfirskriftina „Fé án hirðis. Jafnrétti. Hvers vegna er farið illa með opinbert fé?“

Pétur hitti í mark með þessari myndlíkingu, „fé án hirðis“, því oft var gripið til hennar í þjóðmálaumræðu eftir þetta, einkum um fjármál hins opinbera og skattamál. Pétur notaði hana töluvert sjálfur og því ekki að undra að hún yrði tengd honum í huga fólks. Ekki fundust dæmi um að hann tengdi hana sérstaklega við sparisjóði fyrr en snemma árs 1999. Félag viðskiptafræðinga og hagfræðinga hélt morgunverðarfund 4. febrúar 1999 sem var auglýstur undir heitinu „Fé án hirðis“. Framsögumaður var Pétur H. Blöndal. Greint var frá að hann myndi fjalla um eftirfarandi:

Hvaða fyrirtækjum og stofnunum er stjórnað án afskipta eigenda þeirra?

Er hægt að finna eigendur þeirra?

Er hægt að einkavæða þau?

Áhrif eignarskatta á myndun fjár án hirðis.

Að erindinu loknu áttu að fara fram pallborðsumræður og meðal þeirra sem taka skyldu þátt í þeim var einn lífeyrissjóðsforstjóri og Guðmundur Hauksson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis.**

Í fyrstu umræðu um lagafrumvarp, sem lagt var fram snemma árs 2001 og átti að heimila það að breyta sparisjóðum í hlutafélög, flutti Pétur ræðu þar sem hann var sammála því að heimila breytinguna yfir í hlutafélag, en hann gagnrýndi harðlega aðferðina sem viðhöfð skyldi við slíka breytingu samkvæmt frumvarpinu. Í ræðunni benti hann á að af 10,6 milljarða króna eigin fé sparisjóðanna í árslok 1999 hefði stofnfé aðeins numið 1,5 milljörðum króna. Spurningin væri hver ætti þetta 9 milljarða króna eigið fé umfram stofnfé, sem væri líklega 15–20 milljarðar króna að markaðsvirði. Í ræðunni spurði Pétur meðal annars:

Hver á það? Það er vandamálið. Hver er svo lausnin, herra forseti? Jú, nefnd sparisjóðamanna með ráðuneytismönnum fann út að best væri að enginn ætti það áfram. Það á að stofna sjálfseignarstofnun... [*Gripið fram í: Fé án hirðis.*] ...Fé án hirðis, herra forseti. Einmitt.**

Þetta frammikall úr salnum varð til þess að sparisjóðafrumvarpið og hlutafélagsákvæðið tengdust hugmyndinni um fé án hirðis í hugum fjölmargra, bæði innan þings og utan. Þingmenn þáverandi stjórnarflokka studdu frumvarpið, allir nema Pétur sem fékk hörð andsvör við ræðu sinni frá stjórnarliðum og einnig frá nokkrum þingmönnum stjórnarandstöðunnar. Pétur brást mörgum sinnum til andsvara, en varnaðarorð hans um útfærslu hlutafélagsvæðingarinnar fengu ekki hljómgrunn, nema hjá tveimur þingmönnum stjórnarandstöðu.

Fé án hirðis bar oft á góma sumarið 2002 þegar Búnaðarbankinn falaðist eftir stofnfé Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis með milligöngu fimmmenninganna svonefndu, en Pétur var einn þeirra. Stjórn og starfsmenn sparisjóðsins snerust til varnar og hljóp mikil harka í málið. Mikið var fjallað um það í fjölmiðlum. Eftirfarandi orð úr stuttri blaðagrein eru dæmi um hvernig líkingamáli Péturs var snúið gegn honum:

Pétur Blöndal alþingismaður hefur oft talað um „fé án hirðis“. Nú ætlar hann sér að hirða þetta fé sjálfur og hagnast á.

Í þessari grein komu fram meginatriðin í málflutningi þeirra sem börðust gegn fimmennningunum. Þar voru röksemdirnar sem Pétur Blöndal hafði uppi gegn samþykkt fyrrnefndra lagabreytinga rangtúlkaðar, eða kannski fremur misskildar:

Þingmaðurinn var á móti frumvarpi ríkisstjórnarflokkanna um að heimila sparisjóðunum að breytast í hlutafélög. Í stað þess að sætta sig við niðurstöður meirihluta Alþingis hefur þingmaðurinn nú talið sig hafa fundið leið framhjá þessum lögum.*****

Pétur hafði bent á hvað mundi gerast ef sparisjóði yrði breytt í hlutafélag eftir þeirri aðferð sem lögir fyrirskipuðu. Sjálfseignarstofnunin utan um varasjóðinn var stóra hættan í hans augum:

Það er ljóst að peningar búa til völd og miklir peningar búa til mikil völd, sama hvort þú átt þá eða ekki. Ef þú stýrir miklum peningum þá hefurðu mikil völd og það er þetta sem ég er alltaf að reyna að hamra á og greinin mín gekk einmitt út á það að þetta væri fé án hirðis. Það kemur auðvitað þarna gæðafólk, sem eru góðir hirðar [...] en einhvern tíma kemur skúrurinn og hann fer ekkert aftur. Það er vandamálið í öllu þessu dæmi að enginn er eigandinn sem hefur eftirlit.*****

Yfirtökutilraun fimmennninganna, sem fóll í sér að greiða stofnfjárhöfum fjórfalt verð fyrir stofnbréf þeirra miðað við það sem þeir gátu fengið við framsal til sparisjóðsins sjálfs, og öll umræðan um hana, opnaði augu stofnfjárhafa meira en nokkuð annað fyrir því að veruleg verðmæti fælust í stofnfjáreign. Mikil atburðarás fór í gang. Baráttan um stofnféð og þar með eigið fé sparisjóðanna var hafin. Þar tókust á góðir hirðar og úlfar og margir hlutu sár í þeim slag. Verst fór þó féð án hirðis, sparisjóðirnir sjálfir, út úr þessu.

Pétur H. Blöndal reyndist forspár í þingræðu sinni 21. mars 2001 um það hvað hent gæti sparisjóðina. Honum gekk án efa gott eitt til. Hin snjalla myndlíking sem hann notaði máli sínu til stuðnings snerist í höndum hans, svo mörgum þótti sem hann sæti að lokum uppi með „svartapétur“ í spilinu. Tvíráðnin í sögninni að „hirða“ á stóran þátt í hvernig myndlíkingin fé án hirðis öðlaðist sjálfstætt líf í þessu máli öllu. Sögnin merkir bæði að „hirða um eitthvað“ (annast það og gæta þess) og að „hirða eitthvað“ (hrifsa það til sín).*****

* Pétur H. Blöndal. „Fé án hirðis“, *Morgunblaðið* 25. maí 1994, bls. 32.

** Auglýsing í *Morgunblaðinu* 26. október 1994.

*** Auglýsing í *Morgunblaðinu* 31. janúar 1999.

**** *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5017.

***** Geir Þórðarson, „„Góði“ hirðirinn reynir að hirða SPRON“, *Morgunblaðið* 28. júní 2002, bls. 34.

***** Skýrsla Péturs H. Blöndal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 14. ágúst 2013.

***** Myndlíking Péturs Blöndal hefur lífað góðu lífi með þjóðinni allar götur síðan, et til vill í ljósi þess hvernig fór fyrir sparisjóðunum. Sem dæmi um það má nefna að í bókinni *Vísnaflýsn* eftir Þórarinn Eldjárn (Vaka-Helgafell 2010) er vísa sem heitir fé án hirðis á bls. 45. Þá birti Halldór Baldursson teiknari mynd í *Morgunblaðinu* 24. mars 2009 undir þessu heiti. Myndin birtist einnig í bók Halldórs, *Skuldadögum – Hrunið í grófum dráttum* (JPV 2009) á bls. 217. Vísa Þórarins er birt hér með leyfi höfundar.

Fé án hirðis

Fé sem ekki hefur hirði hafnar oft á röngum stað. Það er naumast nokkurs virði nema einhver hirði það.

12.2.3.2 Slagurinn um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis varð fyrstur sparisjóða til að virkja hlutafélagsákvæðið sem innleitt var með lagasetningunni 2001. Stjórn sparisjóðsins stofnaði bæði hlutafélag og sjálfseignarstofnun í maí 2002. Síðan var ætlunin að leggja fyrir fund stofnfjáreigenda í lok júní sama ár tillögu um að breyta sparisjóðnum í hlutafélag.²⁸ Áætlun stjórnarinnar miðaðist við að samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fengju í sparisjóðnum myndi nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og stofnfé næmi samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins.²⁹ Í hópi stofnfjáreigenda komu upp raddir um að meira verðmæti fælist í stofnfjárbréfunum. Áður en fyrirhugaður fundur stofnfjáreigenda var

28. Nánari umfjöllun um þessi fyrstu áform um að breyta Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis í hlutafélag og yfirtökutilraun fimmennninganna er í kaflanum um sparisjóðinn, 17. kafli.

29. Þ.e.a.s. samkvæmt reglunum sem settar höfðu verið með lögum nr. 71/2001. Stundum var þetta nefnt í daglegu tali „bréf á móti bréfi í hlutfallinu 1:1“.

haldinn gerðu fimm stofnfjárhafar í sparisjóðnum öðrum stofnfjárhöfum tilboð í stofnhluti þeirra fyrir fjórfalt verð. Fimmmenningarnir, eins og þeir voru kallaðir, höfðu gert samning við Búnaðarbankann um að hann myndi síðan kaupa hlutina af þeim ef þeim tækist að kaupa að minnsta kosti 67% af stofnfénu. Miklar deilur spruttu af þessu um rétt stofnfjárhafa til þess að selja stofnbréf sín á yfirverði, þ.e. á hærra verði en því endurmetna nafnverði sem gilda skyldi lögum samkvæmt við innlausn og sölu sparisjóðsins sjálfs á bréfunum. Fimmmenningarnir leituðu samþykkis Fjármálaeftirlitsins fyrir að fá að fara með virkan eignarhlut í sparisjóðnum. Fjármálaeftirlitið gaf ekki strax endanlegt svar við erindi fimmmenninganna og kvaðst myndu gera það þegar frekari upplýsingar lægju fyrir um framvinduna. Það tók samt afstöðu til nokkurra álitamála sem fólust í þessum áformum. Ein af niðurstöðum Fjármálaeftirlitsins var að gildandi lög legðu ekki bann við því að stofnfjáreigandi gæti selt eða framselt þriðja aðila stofnhlut sinn á hærra verði en endurmetnu nafnverði, fengi hann til þess lögmaelt samþykki stjórnar. Önnur niðurstaða var sú að tryggja yrði hlutdeild sparisjóðsins, þ.e. þess hluta sem ekki var stofnfjáreign, í þeirri verðmætisaukningu sem í áformunum fælust.³⁰

Ætlun fimmmenninganna var að samþykki stjórnar sparisjóðsins fyrir framsali stofnbréfanna til þeirra lægi fyrir áður en viðskiptin færu fram. Ef stjórnin synjaði um framsalið væru þeir búnir að tryggja sér nægilegan meiri hluta til þess að fella stjórnina og síðan myndi ný stjórn samþykkja framsal stofnbréfanna til þeirra. Sú niðurstaða Fjármálaeftirlitsins að ekki væri óheimilt að eiga viðskipti með stofnfjárbréf á yfirverði setti stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í erfiða stöðu. Sparisjóðurinn mátti ekki sjálfur innleysa stofnbréf á öðru verði en endurmetnu nafnverði, en hins vegar var ekki andstætt lögum að framselja bréfin á hærra verði. Stjórnin gat því tæplega synjað beiðnum um framsal stofnbréfa þótt það færi fram á yfirverði. Stjórn sparisjóðsins taldi sig fá mjög óljósar leiðbeiningar frá Fjármálaeftirlitinu um það hvernig hún ætti að bregðast við óskum um framsal á yfirverði. Í bréfi sagði stjórnin að Fjármálaeftirlitið bæri ábyrgð á því að hafa „ýtt undir hagnaðarvæntingar stofnfjáreigenda, sem hefur verið trúað fyrir almenningsseign, langt umfram það sem þeir gátu nokkru sinni vænst“.³¹

Á meðan frekari framvinda málsins var óviss fengu fimmmenningarnir óvænta samkeppni. Starfsfólk Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis stofnaði með stuðningi starfsmannafélagsins sérstakt einkahlutafélag, Starfsmannasjóð SPRON ehf., sem gerði stofnfjáreigendum tilboð um kaup á bréfum þeirra á hærra verði en fimmmenningarnir höfðu boðið, eða á genginu 4,5. Tilboð starfsmannasjóðsins var gert til þess að tryggja að rekstur sparisjóðsins yrði í óbreyttri mynd og ekki stæði til að breyta honum í hlutafélag. Slagurinn harðnaði og tilboð beggja aðila hækkuðu upp í gengið 5,5.

Margir lágu Pétri á hálsi fyrir að vera einn fimmmenninganna. Hann hafði ekki farið dult með það á Alþingi að honum þætti réttast að finna eigendur að þessu fé. Hann hafði viðrað þá hugmynd að láta stofnfjáreigendur fá meira fyrir stofnbréfin en lögin gerðu ráð fyrir, nefndi þriðjung af eigin fé í því sambandi, og skipta síðan afganginum milli skuldara og sparifjáreigenda eftir einhverri reglu. Tilboð fimmmenninganna átti að tryggja stofnfjáreigendum fjórfalt verð fyrir stofnbréfin, en hins vegar var fyrirhugaða salan til Búnaðarbankans ekki í samræmi við málflutning Péturs á þingi.

Morgunblaðið, sem hafði gefið hugmyndinni um að sparisjóðum yrði heimilað að breytast í hlutafélög mikinn gaum frá byrjun, fjallaði mikið um þessa tilraun Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis til að fara þá leið. Í ritstjórnargrein var rífuð upp sú afstaða sem blaðið hafði strax tekið til sölu stofnfjár á yfirverði, að „menn gætu ekki selt það sem þeir ættu ekki“ og að ekki væri rétt staðið að hlutafélagavæðingu ef „stofnfjáreigendur í sparisjóðum gætu eignast hlutdeild í eigin fé sparisjóðanna án þess að hafa nokkru sinni lagt fram fjármuni til að eignast þá hlutdeild“.³² Tilboði fimmmenninganna og Búnaðarbankans var og enda illa tekið í sömu ritstjórnargrein:

30. Greinargerð Fjármálaeftirlitsins vegna athugunar á umsókn um kaup á virkum eignarhlut í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, 19. júlí 2002.

31. Bréf stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis til Fjármálaeftirlitsins 18. nóvember 2002.

32. „Nýr gjafakvóti?“, ritstjórnargrein, *Morgunblaðið* 27. júní 2002.

Með yfirtökutilboði Búnaðarbankans Íslands er gengið gegn skýru markmiði laganna. Með því er að hluta til verið að bjóða stofnfjáreigendum í SPRON að selja það sem þeir hafa aldrei keypt.

Í greininni komu fram áhyggjur af því að ef niðurstaða Fjármálaeftirlitsins yrði á þann veg að slíkt tilboð væri heimilt að lögum, þá myndu allir bankarnir keppast við að gera stofnfjáreigendum um land allt tilboð í stofnfjárbréf þeirra og að skömmum tíma liðnum myndu nánast engir sparisjóðir vera til. Leiðarahöfundur útilokaði ekki þann möguleika að lögin væru óljós:

Hafi lagasetning Alþingis um sparisjóðina ekki verið nógu skýr verður ekki hjá því komizt að löggjafinn grípi strax í taumana. Það er hörmulegt að þegar fyrsta skrefið er stigið í átt til þess að breyta rekstrarformi sparisjóðs skuli það mál falla í þann farveg sem nú blasir við. Það uppnám, sem nú er orðið í kringum fyrirhugaða hlutafélagavæðingu SPRON, er enn eitt dæmið um það að endurskipulagning fjármálakerfisins hefur ekki verið hugsuð til enda af Alþingi og ríkisstjórn.

Í ritstjórnargrein daginn eftir var leitast við að draga fram hver vilji Alþingis var þegar það breytti lögum um sparisjóði vorið 2001. Rifjuð voru upp orð Valgerðar Sværisdóttur viðskiptaráðherra í umræðum um frumvarpið þar sem ráðherra sagði að ekki kæmi til greina að afhenda stofnfjáreigendum eða einhverjum öðrum verðmæti sem þeir gætu ekki gert tilkall til. „Þeir eiga ekki tilkall til uppsafnaðs hagnaðar sparisjóðsins. Þetta er lykilatriði í frumvarpinu.“ Síðan sagði blaðið:

Það er varla hægt að tala skýrar. Viðskiptaráðherra undirstrikar að þetta sé „lykilatriði“ í frumvarpinu.³³

Einnig var í greininni vísað til nýlegra ummæla Vilhjálms Egilssonar, þáverandi alþingis- manns og formanns efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, um tilboð fimmmenninganna þar sem hann kvaðst ekki hafa séð nein rök fyrir því að borga stofnfjáreigendum meira en sem næmi þeirra stofnhlut. „Eigið fé í sparisjóðunum [hefði] safnast upp umfram stofnfé og stofnfjáreigendurnir [væru] gæslumenn þess fjár en þeir [ættu] það ekki.“ Leiðarahöfundur dró síðan ályktun út frá þessum ummælum:

Og þess vegna getur heldur ekki farið milli mála að sú aðferð, sem Búnaðarbankinn beitir með milligöngu fimm stofnfjáreigenda í SPRON, gengur þvert á markmið og vilja Alþingis Íslendinga.

Í greininni voru rifjuð upp varnaðarorð Péturs H. Blöndal sem hann hafði uppi í umræðum á Alþingi um hvað gæti gerst ef breytingin á lögnum yrði samþykkt. Leiðarahöfundur þótti aðgerðir fimmmenninganna fara mjög nálægt þeim ábendingum þingmannsins. Síðan var tilfært hvaða dóm Pétur lagði á slíkar aðgerðir í umræðunum á þingi:

„Það er þetta, sem ég var að benda á og þegar ég gat um spillingu og annað slíkt, þá átti ég við möguleikana á slíku. Ég var alls ekki að segja að þetta ætti sér stað í dag, langt í frá. En þetta er það sem ég átti við.“

Síðan sagði leiðarahöfundurinn:

Um þessi ummæli þingmannsins þarf ekki að hafa mörg orð. Þau skýra sig sjálf.

Framangreind áform fimmmenninganna og Búnaðarbankans annars vegar og Starfsmannasjóðs SPRON ehf. hins vegar gengu ekki eftir því Fjármálaeftirlitið gaf báðum aðilum endanlegt svar í september og október og synjaði þeim um að fara með virkan eignarhlut í sparisjóðnum. Tilboðin sem þessar aðilar gerðu stofnfjáreigendum í stofnhluti þeirra og sú niðurstaða Fjármálaeftirlitsins að sala stofnhluta á yfirverði væri ekki andstæð lögum varð til þess að hópurinn sem sá mikil verðmæti í stofnfjárbréfum sparisjóðsins stækkaði. Brátt var það ekki bundið við Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis einan. Sumt af því sem Pétur H. Blöndal hafði spáð fyrir um að gæti gerst ef hlutaféлагаákvæðið yrði að lögum hafði einmitt komið fram, þ.e. stofnféð varð skyndilega mjög verðmætt rétt fyrir breytingu í hlutafélag og stór aðili kom fram á sjónarsviðið reiðubúinn að greiða hátt verð fyrir stofnbréfin.

33. „Markmið löggjafans“, ritstjórnargrein, *Morgunblaðið* 28. júní 2002.

12.2.4 Ný lög 2002 – Yfirtökuvarnir settar

Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki voru samþykkt á Alþingi 20. desember 2002. Drög að frumvarpinu, samin af bankalaganefnd, voru tilbúin í júní 2002 og voru þá kynnt og send til umsagnar til fjölmargra aðila. Í ágúst 2002 óskaði viðskiptaráðherra eftir því að bankalaganefnd yfirfæri lagaákvæði um sparisjóði með hliðsjón af umræðu um yfirtökutilboð sem borist höfðu í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis. Nefndin skipaði undirhóp til að yfirfara lagaákvæðin. Í undirhópnum sátu tveir fulltrúar viðskiptaráðuneytis, einn fulltrúi viðskiptabanka og einn fulltrúi sparisjóða. Tillögur undirhópsins voru í VIII. kafla frumvarpsins, en bankalaganefnd tók ekki afstöðu til þeirra. Fulltrúi viðskiptabanka var andvígur tillögum hópsins. Ákvæðum um sparisjóði var breytt til að treysta yfirtökuvarnir sparisjóða. Þannig var kveðið á um við hvaða aðstæður sparisjóðsstjórn skyldi heimila framsal á virkum eignarhlut. Þá var tryggilegar búið um að tengdir stofnfjáreigendur gætu ekki farið með yfir 5% heildaratkvæðamagns í sparisjóði. Að lokum var kveðið á um að sparisjóður skyldi breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag áður en samruni við aðrar tegundir fjármálafyrirtækja gæti orðið.³⁴

Í athugasemd með 70. gr. frumvarpsins voru rakin tildrögin að þessum breytingum og:

Sumarið 2002 var gert yfirtökutilboð í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis (SPRON) með það að markmiði að SPRON rynni að lokum saman við annað fjármálafyrirtæki. Var afstaða Fjármálaeftirlitsins sú að ákvæði gildandi laga yrðu ekki túlkuð á þann veg að óheimilt væri að framselja stofnfjárhluta á yfirverði með þeim hætti sem yfirtökutilboðið gerði ráð fyrir. Sú niðurstaða hefur leitt af sér bagalega réttaróvissu fyrir sparisjóðina varðandi það hver staða þeirra er gagnvart hugsanlegum fjandsamlegum yfirtökutilboðum af hendi annarra fjármálafyrirtækja.

Með ákvæðum 2. mgr. eru treystar varnir sparisjóðanna gegn slíkum yfirtökuböðum með því að skerpa á meginreglunni um dreifða eignaraðild. Er í ákvæðinu skýrt kveðið á um það að stjórn sé heimilt og skylt að synja um framsal stofnfjárhluta sem leiða mundi til myndunar virks eignarhluta í skilningi laganna, nema því aðeins að uppfyllt sé annað hvort tveggja tilgreindra skilyrða.

Í fyrsta lagi kann myndun virks eignarhluta að réttlætast af sérstökum aðstæðum vegna nauðsynjar á fjárhagslegri endurskipulagningu viðkomandi sparisjóðs. Hér kann að vera um að ræða björgunaraðgerðir, t.d. tímabundna eignaraðild sveitarfélags á starfssvæði sparisjóðsins í því skyni að tryggja stöðugleika í atvinnulífi. Í öðru lagi kann öflun stofnfjárhlutarins að vera liður í eflingu samvinnu milli sparisjóða í landinu, að því marki sem slík samvinna er heimil vegna ákvæða annarra laga, t.d. samkeppnislaga.³⁵

Í framsöguræðu Valgerðar Sverrisdóttur viðskiptaráðherra um lagafrumvarpið kom fram að auk yfirferðar undirhóps bankalaganefndar á sérákvæðum um sparisjóði hefði ráðuneyti hennar aflað álitssgerðar Páls Hreinssonar lagaprófessors um það hvort eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar stæðu í vegi fyrir því að tiltekna breytingar yrðu gerðar á ákvæðum laga um framsal stofnfjárhluta.³⁶ Ráðherra greindi svo frá niðurstöðunni í álitssgerðinni:

Niðurstaða Páls varð á þá leið að bann við framsali stofnfjárhluta á yfirverði teldist trúlega fara gegn stjórnarskrárákvæðinu, enda var sú leið ekki lögð til í tillögum vinnuhópsins. Þær leiðir sem hópurninn lagði til að farnar yrðu taldi lagaprófessorinn hins vegar líklegra að fælu í sér almennar takmarkanir á eignarréttindum sem vörðuðu ríkið ekki bótaskyldu.³⁷

Þarna voru því með liðlega tveggja mánaða millibili komin fram tvö lögfræðileg álit sem hnigu í þá átt að bann við framsali stofnfjárhluta til þriðja aðila á hærra verði en endurmetnu nafnverði væri ekki að finna í gildandi lögum og væri slíkt bann sett bryti það að líkindum gegn eignarréttarákvæðum stjórnarskrárinnar. Þingmaðurinn Guðmundur Árni Stefánsson lét í ljósi efasemdir um þær yfirtökuvarnir sem áttu að felast í frumvarpinu:

34. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1082.

35. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1128.

36. Páll Hreinsson, Álitssgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 27. september 2002. Efni þessarar álitssgerðar er rakið í 4. kafla skýrslunnar.

37. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, B-deild, d. 753.

Hæstvirtur ráðherra sagði að hún hefði undir höndum lögfræðialit sem skæri úr um að þetta ákvæði laganna væri ekki virkt. Það stangaðist á við stjórnarskrána. Ég vil áréttta spurningu mína til hæstvirts ráðherra: Ef þessi ákvæði gildandi laga eru aftur upp tekin í frumvarpinu sem hún leggur hér fram en virka ekki í raun og sannleika, stangast á við stjórnarskrá að mati hennar lögfræðinga, hvers vegna er þá verið að blekkja fólk og þá sem vinna í þessum geira með því að halda þessum ákvæðum inni?³⁸

Í svari ráðherra kom fram:

Það sem nú er kveðið á um í þessu frumvarpi og snýr að sparisjóðum er fyrst og fremst til þess að eyða réttaróvissu og til þess að koma hlutum þannig fyrir í lagalegu formi að ekki ríki óvissa og hlutir eins og gerðust í sumar gerist ekki. Ég segi aftur: Gengið er eins langt í þeim efnunum og ég tel að við getum gert með tilliti til stjórnarskrár Íslands.³⁹

Pétur H. Blöndal hafði þetta um frumvarpið að segja:

Við erum með þrískiptingu valdsins, framkvæmdarvald, dómsvald og löggjafarvald. Ágreining sem rís vegna gildandi laga á að leysa fyrir dómstólum, herra forseti. Hann á ekki að leysa með tilskipunum. Hann á ekki að leysa á löggjafarsamkundunni sem er ekki dómsvald. Með ákvæðum þessa frumvarps er gerð tilraun til þess að leysa ágreining með lögum. Verið er að setja lög sem eiga að treysta yfirtökuvarnir sparisjóða. Talað er um fjandsamlega yfirtöku. Fjandsamlega hverjum? Stofnfjáreigendum? Nei. Sparisjóðnum? Nei. Hans eigið fé er tryggt. Stjórninni? Kannski.⁴⁰

Margir þeirra sem tóku til máls um frumvarpið vísuðu til yfirtökutilraunar Búnaðarbankans og fimmmeninganna á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis á liðnu sumri og rifjuðu upp þátt Péturs í henni. Hann svaraði þeirri gagnrýni með því að vísa til afgreiðslu þingsins á margnefndri lagabreytingu vorið 2001:

Ég lagði til að því fé sem enginn á yrði dreift og enn fremur að stofnfjáreigendur fengju eitthvað meira en þetta litla sem ætlað var í lögnum. Það var virkilega farið illa með stofnfjáreigendur í þessum lögum og ef SPRON hefði verið breytt í hlutafélag 28. júní eins og til stóð væri stofnfjáreignin orðin verðlaus hlutabréf, gjörsamlega verðlaus, vegna þess að einn aðili mundi ráða 90% og enginn vill kaupa hluta af þeim 10% sem eftir yrðu. Þannig er veist að stofnfjáreigendum sem einir hafa lagt fram fé í sparisjóðina. [...] Og ég vildi að nefndin skoðaði að stofnfjáreigendur fengju eitthvað fyrir sína áhættu, að hafa lagt fram féð, en restinni yrði svo dreift á menningar- og líknarfélög á viðkomandi svæði, að þau fengju hlutabréf í viðkomandi sparisjóði. Þannig vildi ég hafa þetta í vor en ekki að búa til fé sem enginn á en einhver ræður og getur notað í valdabrölti hingað og þangað. Það er nefnilega það sem gerist og það er það sem þingmenn horfa upp á í dag.⁴¹

12.2.4.1 Breytingar gerðar á frumvarpinu

Fáeinir breytingar urðu á frumvarpinu í meðförum þingsins. Tveggja verður hér getið, sem báðar vörðuð eignarhaldið en vöktu litla athygli þingmanna. Sú fyrri var meðal fjölmargra smábreytinga sem meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar lagði til við aðra umræðu. Hún var viðbót við 1. mgr. 74. gr. frumvarpsins, en sú grein fjallaði um skiptingu hlutafjár í sparisjóði. Málsgreinin hljóðaði svo eftir breytinguna (viðbótin er hér sýnd með breyttu lettri):

Við breytingu á sparisjóði í hlutafélag skv. 73. gr. skulu stofnfjáreigendur eingöngu fá hlutafé í hlutafélaginu sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína. Skal samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og stofnfé, endurmetið skv. 67. gr., nemur samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins. Markaðsvirði sparisjóðsins *sem og gagngjald fyrir stofnfjárhluti* skal metið af óháðum aðila og miðast við sama tímamark og breytingin á rekstrarformi sparisjóðsins. *Við mat á hlut stofnfjár skal hafa til hliðsjónar arðsvon stofnfjárhluta skv. 68. gr. annars vegar og arðsvon*

38. *Alþingistiðindi*, 2002–2003, B-deild, d. 757–758.

39. *Alþingistiðindi*, 2002–2003, B-deild, d. 756.

40. *Alþingistiðindi*, 2002–2003, B-deild, d. 756.

41. *Alþingistiðindi*, 2002–2003, B-deild, d. 779–780.

og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar. Sá hluti hlutafjár sparisjóðsins eftir breytingu hans í hlutafélag sem ekki gengur til stofnfjáreigenda samkvæmt framansögðu skal verða eign sjálfseignarstofnunar sem sett er á stofn skv. 76. gr.

Í nefndarálitinu var vísað til þess hvernig umrætt ákvæði var í lögum nr. 71/2001 og sagt að því hefði verið ætlað að tryggja að áætlað verðmæti hlutafjár stofnfjáreigenda væri hið sama og endurmetið stofnfé fyrir hlutafélagavæðingu sparisjóðsins. Síðan voru eftirfarandi rök færð fyrir breytingunni:

Þessi aðferð tryggir hins vegar ekki að stofnfjáreigendur séu jafnsettir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. Það kemur einkum til af því að gengisáhætta er mikil í hlutafélagi en innlausnarvirði stofnfjárhluta er þekkt. Jafnframt er möguleiki fyrir sparisjóði að greiða góðan arð af stofnfjárhlutum skv. 59. gr. laga nr. 113/1996, sbr. 68. gr. frumvarpsins, og ráðstafa hluta hagnaðar til hækkunar á stofnfé. Eðlilegt er að tryggja eins og kostur er að stofnfjáreigendur séu jafn vel settir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. Þeirri breytingu sem hér er lögð til er ætlað að ná því markmiði. Til að tryggja að sparisjóðsstjórnir gæti ekki hagsmuna stofnfjáreigenda umfram hagsmuna sjálfseignarfjár sparisjóðsins er lagt til að óháður aðili verði fenginn til að meta ákvörðun hlutafjár. Til viðbótar við hinn óháða aðila fer Fjármálaeftirlitið yfir matið. Við matið skal hinn óháði aðili leggja til grundvallar þekktar aðferðir við mat á áhættu og hafa til hliðsjónar arðsvon og áhættu stofnfjárshluta [svo] skv. 68. gr. annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar.⁴²

Vilhjálmur Egilsson, formaður efnahags- og viðskiptanefndar, mælti fyrir breytingar- tillögum nefndarinnar og sagði um þessa tilteknu breytingu:

Meginmarkmiðið með þessu er að tryggja að sparisjóður sem vill breytast í hlutafélag lendi ekki í því að stofnfjáreigendum finnist þeir vera verr settir við þá breytingu og fái ekki jafngilda eign í hlutafélagi í staðinn fyrir það stofnfé sem þeir ráða yfir. Þetta þýðir þá væntanlega að það verður greiðara um vik að stofna hlutafélög um sparisjóði eins og ætlunin var alltaf með því að heimila slíkar breytingar. Þessi breyting gengur ekki út á það að stofnfjáreigendur eigi að eiga eitthvað meira en þeir í sjálfu sér eiga samkvæmt gildandi lögum eða eitthvað meira heldur en þeir eiga sem stofnfé í sparisjóði heldur einungis að eignin sem þeir fá sé jafngild þeirri sem þeir láta af hendi.⁴³

Þessi breyting bar vitni um alveg nýtt viðhorf til stofnfjárbréfa. Meginröksemdin fyrir því að heimila vorið 2001 breytingu sparisjóða í hlutafélög var samkvæmt greinargerðinni með lagafrumvarpinu að þeir ættu örðugra en fjármálfyrirtæki í hlutafélagsformi með að afla sér nýs eigin fjár til vaxtar. Skýringin var sögð liggja í einkennum stofnfjárbréfanna:

[Þ]au ganga ekki kaupum og sölum á markaði, takmarkanir reistar við framsali og atkvæðisréttur er skertur, þykja síður fýsilegur kostur fyrir fjárfesta. [...] Hér er gengið út frá því sem vísu að einkenni stofnfjárbréfa geri þau lítt áhugaverð, enda séu til staðar aðrir möguleikar til fjárfestinga sem ættu, að öðru jöfnu, að gefa betri ávöxtun.⁴⁴

Stofnfjárbréfin voru hins vegar orðin það miklu verðmætari en hlutabréf að bæta þyrfti stofnfjáreigendum það upp ef þeir létu þau í skiptum fyrir hlutabréf. Með lagabreytingunni 2001 höfðu komið inn ákvæði sem ætlað var að gera stofnbref eftirsóknarverðari fjárfestingarkost en áður, þ.e. heimild til sérstaks endurmats stofnfjár og að greiða mætti arð þótt tap væri af rekstrinum.⁴⁵ Tilboð fimmmenninganna til stofnfjáreigenda í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis um sumarið hafði að líkindum haft áhrif í þessa veru.

Rannsóknarnefndinni tókst ekki að afla upplýsinga um hvernig þessi breytingartillaga varð til. Tillagan var samþykkt nær umræðulaust.⁴⁶ Aðeins einn þingmaður gerði þessa breytingartillögu að umtalsefni, en það var Jóhanna Sigurðardóttir sem átti sæti í efnahags- og viðskiptanefnd. Hún hafði eftirfarandi um hana að segja:

„Þessi breyting var ekki neitt annað í mínum huga heldur en tæknileg breyting. Ég get ekki munað nákvæmlega hvernig hún kom til en ég leyfi mér að fullyrða það að hún hafi ekki verið neitt annað.“

Úr skýrslu Vilhjálms Egilssonar fyrir rannsóknarnefndinni 3. apríl 2013.

„Ef það hefur verið einhver hugsun á bak við þetta, að þetta hefði einhver áhrif á þessa efnisreglu sem slíka, þá hefði það örugglega verið skýrt eða tekið fram. Svona atriði hefði ekki verið laumað inn til þess að búa til einhverja algjöra u-þeygju í sambandi við málið.“

Úr skýrslu Vilhjálms Egilssonar fyrir rannsóknarnefndinni 3. apríl 2013.

„Við vissum aldrei af þessu fyrr en þetta var orðið að lögum.“

Úr skýrslu Sigurðar Hafstein, framkvæmdastjóra SÍSP, fyrir rannsóknarnefndinni 5. apríl 2013.

„En það var lítil umræða um þetta í nefndinni. Mig minnst að þetta hafi komið bara einhvern tímann á síðustu stundu.“

Úr skýrslu Jóhónnu Sigurðardóttur fyrir rannsóknarnefndinni 4. apríl 2013.

42. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 2697–2698.

43. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, B-deild, d. 1984.

44. *Alþingistíðindi*, 2001–2002, A-deild, bls. 3695–3696.

45. Nánar er fjallað um þessi atriði síðar í kaflanum.

46. Þessi breyting kom mikið við sögu þegar Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis var breytt í hlutafélag 2007 og í aðdraganda þeirrar breytingar.

Meginbreyting efnahags- og viðskiptanefndar er við 74. gr., sem ég hef nokkrar efasemdir um. Þar er sett fram nokkurs konar dúsa til stofnfjáreigenda, sett eru fram matskennd ákvæði um aukna arðsvon af stofnfjárhluta við breytingu á sparisjóði í hlutafélag. [...] Hér er á ferðinni afar sérstætt ákvæði svo ekki sé meira sagt. Það er ekki bara matskennt og opið, heldur má segja að það gangi gegn þeim grunnildum sem sparisjóðalöggjöfin hefur byggt á um verðgildi stofnfjárhluta sem er nafnverð stofnfjár og breytist í samræmi við vísitölu neysluverðs.⁴⁷

Hin breytingin á frumvarpinu sem hér verður gerð að umtalsefni var lögð fram við þriðju umræðu af fjórum nefndarmönnum efnahags- og viðskiptanefndar, þeim Vilhjálmi Egilssyni, Einari K. Guðfinnssyni, Gunnari Birgissyni og Kristni H. Gunnarssyni. Hún var viðbót við 64. gr. frumvarpsins sem kvað á um að veðsetning stofnfjárhlutar í sparisjóði væri óheimil, eins og staðið hafði óbreytt í lögum frá 1985. Lagt var nú til að við þetta ákvæði yrði bætt: „nema samþykktir sparisjóðsins heimili veðsetningu að fengnu samþykki stjórnar.“ Einnig yrði tveimur málsgreinum aukið við greinina, er fjölluðu um hvað gera skyldi við fullnustu veðréttar.

Þessi breyting var samþykkt samhljóða og án nokkurrar umræðu. Þarna var þó um að ræða grundvallarbreytingu á eðli stofnfjáreignar. Ef samþykktum sparisjóðs yrði breytt á þann veg að veðsetning stofnfjárhluta yrði leyfð væri búið að opna fyrir að veðsettir hlutir kæmust í eigu aðila utan starfssvæðis sparisjóðsins, að vísu háð samþykki stjórnar. Þetta var eitt af því sem stuðlaði að því að losa um tengsl sparisjóða við nærsamfélag þeirra. Áður var búið að aflétta skyldunni um að fulltrúar sveitarfélags ættu sæti í stjórn sparisjóða.

12.2.5 „Skyndilög“ 2004

Þótt yfirtökutilraunir Búnaðarbankans með hjálp fimmmenninganna og Starfsmannasjóðs SPRON ehf. á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis hefðu farið út um þúfur síðla árs 2002 höfðu væntingar stofnfjáreigenda um mikil verðmæti í stofnbréfunum verið vaktar. Viku fyrir aðalfund sparisjóðsins sem haldinn var 26. mars 2003 kom framboð til stjórnarkjörs sem stefnt var gegn sitjandi stjórn. Pétur H. Blöndal var efstur á framboðslistanum. Fimmmenningarnir stofnuðu Samtök stofnfjáreigenda um framboðið. Baráttumál listans var að gera stofnfjáreigendum kleift að selja stofnfjárbréf sín í sparisjóðnum á markaðsverði. Framboðið náði tveimur mönnum í stjórn og var Pétur annar þeirra.

12.2.5.1 Samkomulag Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Kaupþings Búnaðarbanka hf.

Mikill þrýstingur var á stjórnendur sparisjóðsins að finna leið til að auka verðmæti stofnfjárins. Í fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 11. desember 2003 var eftirfarandi fært til bókar:

Sparisjóðsstjóri skýrði frá því að undirnefnd um stofnfjármál hefði komist að þeirri niðurstöðu að mögulega væri fundin leið til að breyta SPRON í hlutafélag þar sem stofnfjáreigendur gætu fengið yfirverð fyrir stofnfjáreign sína, en sú leið felur í sér að sparisjóðurinn yrði rekinn sem hlutafélag í eigu eða í samstarfi við viðskiptabanka. Ef sparisjóðurinn ákveður hins vegar að breyta sér ekki í hlutafélag er hægt að koma upp tilboðsmarkaði með stofnfjárbréf í SPRON, sem ætti að geta gert stofnfjáreigendum kleift að selja stofnfjárbréf sín á yfirverði. Nefndin lagði til við stjórnina að sparisjóðsstjóra og lögmanni sparisjóðsins yrði falið að ganga á fund viðskiptabankanna þriggja til að kanna hvort þeir hefðu áhuga á slíkum viðræðum.

Stjórnin samþykkti að þessi möguleiki yrði kannaður við viðskiptabankana. Sparisjóðsstjóri lagði fram drög að bréfi [...] Í bréfinu eru eftirfarandi atriði lögð til grundvallar slíkum viðræðum:

- að SPRON starfi áfram sem sjálfstæð eining undir eigin nafni
- að starfsmönnum verði eftir því sem unnt er tryggt starf áfram í sparisjóðnum

47. *Alþingistiðindi*, 2002–2003, B-deild, d. 2003.

- að hagsmuna viðskiptavina verði gætt og reynt verði að varðveita viðskiptasambönd þau sem sparisjóðurinn hefur
- að hagsmuna stofnfjáreigenda verði gætt þannig að þeir fái sem hæst verð fyrir það hlutafé sem þeir fá í skiptum fyrir stofnfé
- að viðskiptabankar þeir sem rætt verður við skýri ítarlega á hvern hátt þeir telji unnt að efla starfsemi sparisjóðsins og jafnframt verði greint frá því hagræði sem sparisjóðurinn muni njóta af samstarfi sínu við viðkomandi viðskiptabanka.⁴⁸

Áður en til þessa kom hafði stjórnin fengið PricewaterhouseCoopers til að verðmeta sparisjóðinn. Niðurstaða þess var að verðið á einni hendi væri 7,4 milljarðar króna.⁴⁹ Atburðarásin í framhaldinu varð hröð. Hugmyndir viðskiptabankanna hvers um sig lágu fyrir á fundi stjórnar sparisjóðsins 20. desember. Stjórnin samþykkti að gengið yrði til viðræðna við Kaupþing Búnaðarbanka hf. þar sem „hugmyndir þeirra væru hagstæðastar, bæði hvað varðar verð og aðrar hugmyndir til að koma til móts við skilyrði af hálfu SPRON“. Báðir aðilar undirrituðu 21. desember viljayfirlýsingu um samstarf þar sem stefnt skyldi að því að sparisjóðurinn yrði rekinn sem sjálfstætt starfandi dótturfélag Kaupþings Búnaðarbanka. Samstarfsáætlun lá svo fyrir 29. desember og var staðfest af stjórn sparisjóðsins á fundi hennar sama dag. Þá var jafnframt ákveðið að senda stofnfjárhöfum fundarboð um upplýsingafund um miðjan janúar 2004. Unnið var að málinu allan janúarmánuð og boðaður var stofnfjáreigendafundur 10. febrúar 2004 þar sem hnýttur skyldi endahnútur á sameininguna.

Samkomulagið byggðist á því að stjórn sparisjóðsins aflaði sér samþykkis stofnfjáreigenda fyrir því að breyta sjóðnum í hlutafélag. Við breytinguna yrði hlutur sjálfseignarstofnunarinnar, SPRON-sjóðsins ses., 81% af hlutum SPRON hf., en stofnfjáreigendur fengju 19% af hlutunum sem gagngjald fyrir stofnféð sitt. Að þessu loknu myndi Kaupþing Búnaðarbanki kaupa hluti sjálfseignarstofnunarinnar fyrir 6 milljarða króna og greiða fyrir með hlutabréfum í sjálfum sér. Jafnframt myndi bankinn bjóða stofnfjáreigendum að kaupa þeirra hlut fyrir tæpa 3 milljarða króna, einnig greitt með bréfum í sjálfum sér. Samkomulagið var háð samþykki Fjármálaeftirlitsins og því að samkeppnisyfirvöld gerðu ekki athugasemd við það.

Þessi áform urðu opinber sama dag og viljayfirlýsingin var undirrituð. Daginn eftir var greint frá málinu í forsiðufrétt *Morgunblaðsins* undir fyrrisögninni: „Kaupþing Búnaðarbanki kaupir SPRON.“ Undirfyrrisögnin var: „Kaupverð um 9 milljarðar króna. Til verður 6 milljarða sjóður, sem leggur fé til menningar- og líknarmála. 1.100 stofnfjáreigendur fá 3 milljarða í sinn hlut.“⁵⁰ DV var einnig með forsiðufrétt um málið undir risafyrrisögn: „Kaupþing kaupir SPRON.“

Mikil fjölmiðlaumræða fór í gang og voru dagblöðin, einkum *Morgunblaðið*, dugleg að birta fréttir um málið og viðtöl við marga sem það snerti, auk þess sem fjöldi aðsendra greina var birtur. Fyrsta daginn sem fjölmiðlar fjölluðu um samninginn var tónninn hlutlaus og jafnvel fremur jákvæður. Valgerður Sverrisdóttir, iðnaðar- og viðskiptaráðherra, var innt álitis á þessari fyrirhuguðu sameiningu:

Þetta mál er í raun ekki á mínu borði, heldur eru þetta hlutir sem eru að gerast úti á markaðinum. Hins vegar get ég sagt að mér finnst allt annar svipur á þessu heldur en var í fyrrasumar. Þarna virðist vera samvinna um málið á milli Kaupþings Búnaðarbanka og SPRON og ekki annað að sjá en það sé samstaða hjá stjórn SPRON að vilja láta þetta ganga eftir. Það finnst mér vera mikið atriði. [...] Eftir að Fjármálaeftirlitið gaf þann úrskurð að það væri heimilt að selja stofnfjórbréf á yfirverði þá var nokkuð ljóst að það gæti dregið til tíðinda.⁵¹

Næsta dag komu fram efasemdarraddir um ágæti samkomulagsins. Ögmundur Jónasson, alþingismaður og fulltrúi í efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis, kvaðst í blaðaviðtali vera búinn að óska eftir að nefndin fundaði um málið:

48. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 11. desember 2003.

49. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 20. desember 2003.

50. *Morgunblaðið* 22. desember 2003.

51. „Allt annar svipur á þessu samstarfi“, *Morgunblaðið* 22. desember 2003.

Það átti aldrei að heimila að sparisjóðir yrðu gerðir að hlutafélögum. Það er á þeirri forsendu sem á að fara í gegnum þessar breytingar. [...] Það stefnir í aukna fákeppni og samþjöppun. Ætla menn bara að góna á þetta eins og dofnir áhorfendur eða ætla menn að taka á þessu af alvöru?⁵²

Forystugrein *Morgunblaðsins* þann sama dag bar fyrirsögnina „Vilji fólksins“. Þar var tekin eindregin afstaða gegn þessum áformum og atburðirnir sumar og haust 2002 rifjaðir upp, þ.e. yfirtökutilraunirnar á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og lagasetningin í kjölfarið, þar sem reynt hafði verið að treysta yfirtökuvarnir sparisjóðanna:

Þar [var] ekki stoppað upp í það gat sem Fjármálaeftirlitið hafði með greinargerð sinni frá 19. júlí sl. talið að væri í gildandi löggjöf. Skýring Valgerðar Sværisdóttur á því kom fram í umræðum um hið nýja frumvarp. Hún sagði m.a.: „Við fengum lögfræðialít, sem kveður á um að það stæðist að öllum líkindum ekki ákvæði stjórnarskrár að setja inn ákvæði í lög, sem útilokaði það að stofnfé væri selt á yfirverði.“ Alþingi gafst með öðrum orðum upp við að setja lög, sem kæmu í veg fyrir að til yrði nýtt gjafakvótakerfi í tengslum við sparisjóðina.

Það eru óneitanlega sérstakir afreksmenn í lagasmíð og lagatúlkun, sem fá því framgengt með þessum hætti að yfirlýstur vilji Alþingis frá árinu 1915 sé hundsáður og að engu hafður. Það er merkilegt að sjálft löggjafarvaldið skuli láta sér nægja að taka mið af lögfræðialítum í stað þess að setja sjálft lög á grundvelli eigin vinnu og láta á það reyna fyrir dómstólum, hvort þau standist ákvæði stjórnarskrár. Eins og allir vita eru lögfræðialít af margvíslegu tagi. Niðurstaðan er eftirfarandi: nýtt gjafakvótakerfi í tengslum við sparisjóðina. Þeir verða nánast allir á uppboði næstu mánuði og misseri.⁵³

Næstu daga birtust viðtöl við og yfirlýsingar frá ýmsum alþingismönnum og félagsamtökum þar sem lýst var vanþóknun á samkomulaginu. Í blaðaviðtali sagði Jóhanna Sigurðardóttir alþingismaður meðal annars:

Hvað orsakar raunverulega þessi umskipti sem orðið hafa hjá forstöðumönnum SPRON og líka viðskiptaráðherra? Þeir gengu mjög hart fram í því og við vorum öll í liði með þeim í því að verja sparisjóðina svo ekki væri hægt að braska með þetta stofnfé. Nú eru þeir algjörlega búnir að snúa við blaðinu. Ég tel að það þurfi raunverulega að rannsaka hvað býr að baki þessum umskiptum sem þarna hafa orðið. Þessar dúsar um það að stofnfjáraðilarnir sjálfir geti hagnast gífurlega á þessu, hefur það eitthvað að segja í þessu máli?⁵⁴

Stjórn Sambands íslenskra sparisjóða sendi frá sér yfirlýsingu 30. desember þar sem sagði meðal annars að þessi áform fælu í sér „aðför að íslenska sparisjóðakerfinu“ og „að mati stjórnar SÍSP er ekki hægt að leggja blessun sína yfir það að stofnfjáreigendur falbjóði með þessum hætti sjálfseignarstofnun gegn þóknun“.

Fáir lýstu velþóknun sinni á samkomulaginu nema stofnfjáreigendur, starfsfólk sparisjóðsins og stjórnarmenn. Í einu dagblaðinu var Pétur H. Blöndal, formaður efnahags- og viðskiptanefndar og stjórnarmaður í sparisjóðnum, spurður að því hvort 6 milljarða króna sjóðurinn sem til stæði að yrði eign Kaupþings Búnaðarbanka væri ekki dæmi um það sem hann kallaði fé án hirðis kvað Pétur svo vera:

„Ég var andvígur frumvarpinu á þingi, en löggin eru svona og við fylgjum þeim.“ Pétur var fulltrúi uppreisnarafla í stjórn SPRON. Hann segist sáttur við niðurstöðuna og fagna henni. Pétur segir meginmuninn á viðskiptunum nú og þegar hann ásamt fimm mendingunum gerði tilboð þann að hlutur stofnfjáreigenda hafi aukist órlítið, en sjóðurinn hafi hins vegar stækkað verulega.⁵⁵

12.2.5.2 Inngrip Alþingis

Á forsíðu *Morgunblaðsins* 31. janúar 2004 var greint var frá að iðnaðar- og viðskiptaráðherra íhugaði að grípa til aðgerða vegna samnings SPRON-sjóðsins ses. við KB banka hf. (nýtt nafn á Kaupþingi Búnaðarbanka hf.). Vitnað var til bréfs sem ráðuneytið hafði sent

52. „Lagasetningin hefur klikkað“, *Fréttablaðið* 23. desember 2003.

53. „Vilji fólksins“, *Morgunblaðið* 23. desember 2003.

54. „Forsvarsmenn SPRON skulda þingmönnum skýringar“, *Morgunblaðið* 24. desember 2003.

55. „Þar til dauðinn aðskilur“, *Fréttablaðið* 23. desember 2003.

stjórn SPRON-sjóðsins 28. janúar 2004 og birt var í *Morgunblaðinu* sama dag og umrædd frétt. Ráðuneytið fór fram á skýringar sjóðsins vegna athugasemda sem ráðuneytið gerði við fyrirhugaða sölu. Athugasemdirnar lutu annars vegar að því að vegna mismunandi sölugengis til stofnfjáreigenda (gengið 2,13) og sjálfseignarstofnunarinnar (gengið 1,0) kynnu hagsmunir stjórnarmanna að ganga í bága við hagsmuni sjóðsins og samrýmdust því ekki ákvæðum laga um sjálfseignarstofnanir. Í annan stað fór ráðuneytið fram á að fá að vita á hvaða grundvelli þáverandi stjórn SPRON-sjóðsins hefði umboð til að taka ákvarðanir fyrir hönd sjálfseignarstofnunarinnar, þar sem kveðið væri á um það í lögum að fulltrúaráð, sem í ættu sæti allir stofnfjáreigendur, ætti að kjósa stjórn stofnunarinnar. Ný stjórn hafi tekið við sjóðnum 20. janúar og hún hafi ekki verið kosin af fulltrúaráði.⁵⁶

Um sama leyti voru ekki færri en þrjú lagafrumvörp í smíðum sem öllum var ætlað að draga úr líkum þess að af viðskiptunum yrði milli Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og KB banka hf. Valgerður Sverrisdóttir viðskiptaráðherra mælti fyrir stjórnarfrumvarpi 4. febrúar 2004 um breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Deginum áður hafði þingflokkur Sjálfstæðisflokks samþykkt að veita Einari Oddi Kristjánssyni, þingmanni flokksins, heimild til að leggja fram frumvarp er kæmi í veg fyrir að KB banki eignaðist sparisjóðinn. Það frumvarp var samið að frumkvæði Einars Odds og Lúðvíks Bergvinssonar, þingmanns Samfylkingar.⁵⁷ Guðjón Arnar Kristjánsson, þingmaður Frjálslynda flokksins, upplýsti við fyrstu umræðu um stjórnarfrumvarpið að flokkur hans væri með tilbúið frumvarp í svipuðum tilgangi.

Stjórnarfrumvarpið innihélt breytingu á ákvæðinu um það hverjir skyldu sitja í stjórn sjálfseignarstofnunar sem til yrði við breytingu sparisjóðs í hlutafélag. Í stað þess að þeir yrðu kosnir af og úr fulltrúaráði stofnunarinnar var lagt til að í henni ættu sæti tveir fulltrúar sveitarfélags þar sem sparisjóðurinn á heimilisfesti við breytingu í hlutafélag, tveir fulltrúar tilnefndir af ráðherra og einn fulltrúi tilnefndur af samtökum sparisjóða, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Í athugasemd með frumvarpinu sagði um þessa breytingu:

Reynslan hefur hins vegar sýnt að hagsmunaaðreksrar geta orðið á milli stofnfjáreigenda annars vegar og sjálfseignarstofnunarinnar hins vegar og að óheppilegt sé að stofnfjáreigendur taki bæði ákvörðun fyrir sína hönd og hönd sjálfseignarstofnunarinnar, t.d. um sölu á hlutabréfum stofnfjáreigenda annars vegar og sjálfseignarstofnunarinnar hins vegar. Frumvarp þetta er því lagt fram til að tryggja að stjórn sjálfseignarstofnunarinnar verði óháð stofnfjáreigendum í viðkomandi sparisjóði.⁵⁸

Viðskiptaráðherra kvaðst í framsöguræðu sinni um frumvarpið hafa gagnrýnt samninginn milli sparisjóðsins og bankans eingöngu fyrir það að gert væri ráð fyrir að sjálfseignarstofnunin seldi sinn hlut á mun lægra gengi en stofnfjáreigendurnir. Þetta væri óeðlilegt og hagsmuna sjálfseignarstofnunarinnar hefði því ekki verið gætt:

Sú breyting sem hér er lögð til aftengir hagsmuni stofnfjáreigenda og sjálfseignarstofnunar. Þessi breyting hefur engin áhrif á stöðu stofnfjáreigandans sem hluthafa í sparisjóði. [...]

Hvort stofnfjáreigendur í sparisjóðum kjósi að breyta rekstrarformi sparisjóða eftir þessa breytingu verður að koma í ljós. Hvort SPRON-málið hið þriðja mun koma upp á næstu missirum er einnig óvissu háð. En eitt er víst: Ekkert verður eins og áður. Við getum ekki tryggt að sparisjóðirnir verði alltaf til í óbreyttri mynd.⁵⁹

Pétur H. Blöndal benti á að stjórn sparisjóðsins stæði einhuga á bak við þessa breytingu. Nú væri því ekki um neitt að ræða sem áður hefði heitið óvinveitt yfirtaka. Hann kom með skýringu á tvenns konar verði í samningnum:

Varðandi mismunandi verð þá er það afskaplega einfalt. Sá sem kaupir 80% af sjálfseignarstofnuninni fær ekki nema 5% vægi. Hann þarf að ná 97,5% til að geta breytt samþykktum af því að 2,5% sem eftir eru hafa helmings vægi á við 5%. Hann fær aldrei meira en 5%.

56. „Íhugar aðgerðir vegna sölu á SPRON“, *Morgunblaðið* 31. janúar 2004; bréf viðskiptaráðuneytis til stjórnar SPRON-sjóðsins 28. janúar 2004.

57. „Hlutabréf ekki seld nema með einróma samþykki“, *Morgunblaðið* 3. febrúar 2004.

58. *Alþingistíðindi*, 2003–2004, A-deild, bls. 3236.

59. *Alþingistíðindi*, 2003–2004, B-deild, d. 3255–3256.

Þess vegna þarf hann sífellt að bjóða hærra og hærra verð til stofnfjáreigenda því að margir þeirra munu ekkert selja. Þeir eru ekki skyldaðir til að selja. Þetta skýrir af hverju það er mismunandi verð. Ég skil ekki að menn skuli ekki skilja þetta.⁶⁰

Pétur, sem var formaður efnahags- og viðskiptanefndar, vildi fá skýringar út frá orðum ráðherra:

Hæstvirtur ráðherra sagði rétt áðan að SPRON-málið hið þriðja kæmi upp. Á hún þá við það að þessi lagasetning muni stöðva SPRON-málið annað? Á hún við það að þessi lagasetning sé sett til höfuðs þeim samningi sem gerður var milli SPRON og Kaupþings Búnaðarbanka hf. 23. desember sl.? Ég vil fá svör við því og eins því hvort meiningin sé að klára lagasetninguna fyrir 10. febrúar. Ég spurði hæstvirtan forseta að því áðan og hann kom sér undan því að svara. En ég vil fá að vita hvort störf háttvirtrar efnahags- og viðskiptanefndar skuli vera svo hröð að það eigi að afgreiða þetta á fimm dögum. Það þarf ég að vita því að annars vanda ég mig við lagasetninguna og fæ til mín lögfræðinga og leita umsagna.⁶¹

Dagsetningin sem Pétur vísaði til var einmitt dagurinn sem fundur stofnfjáreigenda í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis skyldi haldinn og smiðshöggvið yrði rekið á samninginn við KB banka. Nefndinni gafst enginn tími til að leita umsagna því frumvarpið fór með miklum hraða í gegnum þingið. Við þriðju umræðu um frumvarpið klukkan hálfellefu að kvöldi 5. febrúar tók Pétur einn til máls og sagði:

Herra forseti. Ég ætla ekki að setja á langar ræður. Ég er ekki hrifinn af því ofbeldi sem stundum tíðkast, að tefja mál með langlokum. Hins vegar bendi ég á að hið ótrúlega er að gerast að Alþingi er að setja lög gegn einum ákveðnum samningi. Það er alveg á hreinu miðað við það sem kom fram áðan að Alþingi telur nauðsynlegt að flýta þessu frumvarpi því líkt að klukkan hálfellefu að kvöldi er verið að hefja 3. umræðu með afbrigðum. Málið var lagt fram í gær. Þvílíkur er hraðinn. Það er sem sagt greinilegt að þessu frumvarpi er stefnt gegn ákveðnum samningi sem gerður hefur verið í samræmi við lög og það er með ólíkindum, herra forseti, að slíkt skuli vera að gerast.

Það er grundvallaratriði í réttarríkinu að fólk geti gert samninga í samræmi við gildandi lög án þess að eiga á hættu að löggjafinn komi þar inn ef honum líkar ekki niðurstaðan, taki að sér hlutverk dómvalds og brjóti þrískiptingu ríkisvaldsins. Ég vara eindregið við þessu. Og ég ætla að vona að háttvirtir þingmenn lendi ekki í þeirri stöðu einhvern tímann seinna á lífsleiðinni að löggjafinn eyðileggi fyrir þeim það sem þeir töldu gert í samræmi við lög og geri það refsivert eftir að þeir hafa gert eitthvað sem þeir töldu að væri í samræmi við lög. Það gæti nefnilega gerst. Réttaróvissan er algjör þegar Alþingi hegðar sér svona.⁶²

Frumvarpið tók nokkrum breytingum í meðförum þingsins. Fáeinum ákvæðum var bætt inn í það, svo sem að sjálfseignarstofnun færi með atkvæðisrétt í samræmi við hlutafjáreign sína, engar skuldbindandi ákvarðanir yrðu teknar fyrir hönd sjálfseignarstofnunarinnar áður en fundur stofnfjáreigenda yrði haldinn og að stjórnartími í sjálfseignarstofnun skyldi vera fjögur ár nema annað væri ákveðið í samþykktum. Það var samþykkt með áðurnefndum breytingum sem lög frá Alþingi að kvöldi 5. febrúar 2004. Atkvæðagreiðslan fór þannig að 43 þingmenn samþykktu og einn var á móti, en það var Pétur H. Blöndal.

Á fundi sínum daginn eftir samþykkt frumvarpsins ákvað stjórn sparisjóðsins að falla frá fyrirhugaðri breytingu í hlutafélag. Samin voru drög að fréttatilkynningu og ákveðið að senda KB banka bréf þar sem afstaða stjórnar í málinu yrði kynnt. Samþykkt var að halda fund stofnfjáreigenda 10. febrúar eins og áður hafði verið ákveðið til þess að gera þeim grein fyrir þessari ákvörðun stjórnarinnar.⁶³

Í tilkynningunni sem stjórnin sendi frá sér sagði að nýsett lög hefðu kollvarpað áformum stjórnar sparisjóðsins. Enn fremur sagði:

„Þetta var frágengið, nema það að Alþingi setur lög og þá er ég í þeirri skrytnu stöðu að ég var formaður efnahags- og viðskiptanefndar og var að keyra áfram eina kvöldstund mál sem var mér mikið óhagstætt, en gerði samt því ég taldi að ég sem formaður gæti ekki stoppað þetta mál. Ég hélt sem sagt næturfund þarna og keyrði í gegn afgreiðslu nefndarinnar á frumvarpinu og þá var samþykkt að þessi sjóður sem allt snerist um og átti 89% í hlutafélaginu Spron ef það yrði stofnað að hann ætti að vera undir stjórn ríkis og sveitafélaga. Þá datt náttúrulega módelið burt sem menn höfðu haft í huga og menn- ingar- og líknarsjóður með 6 milljarða inngreitt eigin fé varð aldrei til.“

Skýrsla Péturs H. Blöndal fyrir rann-
sóknarnefndinni 14. ágúst 2013.

60. *Alþingistiðindi*, 2003–2004, B-deild, d. 3258.

61. *Alþingistiðindi*, 2003–2004, B-deild, d. 3258.

62. *Alþingistiðindi*, 2003–2004, B-deild, d. 3346–3347.

63. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 6. febrúar 2004.

Er það óeitanlega sérstakt að sett séu lög til að hindra að farið verði eftir gildandi lögum og er lagabreytingunni leynt og ljóst beint gegn viðskiptasamningi. Um leið er komið í veg fyrir að myndaður verði sex milljarða króna sjóður, sá langstærsti sinnar tegundar á Íslandi, sem ætlað var að styðja við menningar- og líknarmál í Reykjavík og nágrenni.⁶⁴

Stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis aflaði lögfræðialits um það hvort stofnfjáreigendur gætu leitað réttar síns vegna meintra brota á lögum um eignarrétt. Niðurstaðan varð sú að þeim væru engar leiðir færar í þeim efnum.⁶⁵

12.2.6 Yfirverð í brennidepli

Þótt þessi áætlun um að breyta Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis í hlutafélag hafi sjálfkrafa gufað upp eftir að lögnum var breytt í febrúar 2004 virðast væntingar stofnfjáreigenda um yfirverð fyrir stofnbréfin síður en svo hafa minnkað, og það var ekki bundið við Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis. Innleiðing hlutafélagsákvæðisins í löggjöf um sparisjóðina 2001 og átökin í kringum Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis hafa haft sín áhrif. Í greinargerð Fjármálaeftirlitsins frá 19. júlí 2002 um fyrirhuguð kaup fimmmenninganna og Búnaðarbankans á stofnfé sparisjóðsins voru rakin sjónarmið tilboðsgjafanna og stjórnar sparisjóðsins og síðan leitast við að svara nokkrum álitaeftum í deilunni. Í því skyni var reifuð þróun löggjafar um sparisjóði allt frá 1915 og hvernig lög hafa mælt fyrir um viðskipti með stofnfjárbréf og um aðgang stofnfjáreigenda að eigin fé sparisjóðs. Tekið var fram í greinargerðinni að niðurstöður þær sem þar birtust væru ekki endanlegur úrskurður, heldur „liður í athugun [Fjármálaeftirlitsins] á fram kominni umsókn um kaup á virkum eignarhlut“. Meðal þeirra niðurstaðna sem Fjármálaeftirlitið setti fram í greinargerðinni var:

Þegar allt framangreint er virt og þrátt fyrir upphaflegan tilgang löggjafar um sparisjóði sem og vísbendingar um skilning löggjafans er það mat Fjármálaeftirlitsins að núgildandi löggjöf feli ekki í sér bann við því að stofnfjáreigandi geti selt eða framselt þriðja aðila stofnfjárhlut sinn á hærra verði en endurmetnu nafnverði, fái hann til þess lögmælt samþykki stjórnar.⁶⁶

Niðurstöður í greinargerðinni voru túlkaðar á ýmsa vegu. Þeir sem voru mótfallnir yfirtökutilboðinu töldu ljóst að Fjármálaeftirlitið hefði þarna verið að benda á veikleika í löggjöfinni, en andi laganna og vilji löggjafans væri skýr. Í forystugrein *Morgunblaðsins* sagði um framangreinda niðurstöðu í greinargerðinni:

Þetta er gatið í löggjöfinni. Viðbrögðin við því geta ekki verið þau að hundsa vilja og markmið Alþingis, sem Fjármálaeftirlitið segir raunar að megi rekja allt aftur til ársins 1915 og gefa færi á að nýta smugu í löggjöfinni, sem útsjónarsamir menn hafa komið auga á. Viðbrögðin hljóta þvert á móti að verða þau að bæta úr þeim galla, sem er á löggjöfinni, úr því að hún megnar ekki að tryggja að markmið og vilji Alþingis nái fram að ganga.⁶⁷

Fimmmenningarnir og allir þeir sem aðhylltust yfirverðshugmyndirnar tóku þessari niðurstöðu fagnandi og sem stóradómi í málinu.

Spár Péturs H. Blöndal í umræðum á Alþingi 2001 og 2002 um það hvað mundi gerast í framhaldi af samþykkt hlutafélagsákvæðisins höfðu verið að rætast hver af annarri og voru mikill drifkraftur væntinganna um yfirverð fyrir stofnfjárbréfin. Pétur hafði t.d. bent á í fyrstu ræðu sinni um frumvarpið sem varð að lögum nr. 71/2001 að í sumum litlum stofnfjáreigendahópum, eins og hjá Sparisjóði Hafnarfjarðar, ættu 45 stofnfjáreigendur „um 36 milljónir hver“, en í Sparisjóði Reykjavíkur ættu „1.000 stofnfjáreigendur um það bil 2 milljónir hver“.⁶⁸

Þessi ábending hans gleymdist ekki og var stundum minnst á þetta í fjölmiðlum þegar tilboðin voru gerð í stofnfé Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Í *Morgunblaðinu* 24. desember 2003, þegar fjölmargar fréttir og greinar fjölluðu um fyrirhuguð kaup Kaup-

64. „SPRON ekki breytt í hlutafélag“, *Morgunblaðið* 7. febrúar 2004.

65. Fundargerðir stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 11. mars, 25. mars og 22. júní 2004.

66. Greinargerð Fjármálaeftirlitsins vegna athugunar á umsókn um kaup á virkum eignarhlut í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, 19. júlí 2002.

67. „Alþingi taki í taumana“, ritstjórnargrein, *Morgunblaðið* 30. júlí 2002.

68. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5020.

þings Búnaðarbanka á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, var lítil fréttagrein undir fyrirsögninni „Stofnfjáreigendur stærstu sparisjóðanna frá 46 uppí 1.100“. Þar var greint frá því að stofnfjáreigendur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis væru 1.100 og að samkvæmt tilboði Kaupþings Búnaðarbanka fengju þeir samtals um þrjá milljarða króna fyrir stofnfjárhluti sína. Eigið fé sparisjóðsins hefði numið tæpum fjórum milljörðum króna um mitt ár. Síðan var greint frá fjölda stofnfjáreigenda og hvert eigið fé hinna stóru sparisjóðanna væri. Þar var þess getið að stofnfjáreigendur Sparisjóðs Hafnarfjarðar væru 46 og eigið fé tæpir 2,7 milljarðar króna.

12.2.6.1 Tilboðsmarkaður með stofnfé

Á aðalfundi Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 26. mars 2003 sagði Jón G. Tómasson stjórnarformaður að það yrði áfram verkefni stjórnar að kanna leiðir til að tryggja verðmætaaukningu í viðskiptum með stofnfjárbréf fyrir þá stofnfjáreigendur sem þess óskuðu. Stjórnin setti þó þau skilyrði að farið yrði að settum lögum og að sjálfstæði og tilvist sparisjóðsins yrðu tryggð. Á þessum sama aðalfundi buðu nýstofnuð Samtök stofnfjáraðila í sparisjóðnum fram lista til stjórnarkjörs á móti lista stjórnarinnar. Pétur H. Blöndal var efstur á þessum lista og í kynningarræðu hans um framboðið sagði í fundargerðinni:

Pétur kvaðst ekki síður treysta sér en núverandi stjórnarmönnum til að gæta hagsmuna stofnfjáraðila. Hann sagðist vera búinn að finna galla á lögnum og hafa hugmynd að lausn á sölu stofnfjárbréfa sem hann myndi skýra betur síðar. Pétur sagðist telja að verkefni hans í stjórn SPRON myndi taka stuttan tíma.⁶⁹

Pétur útskýrði þessa hugmynd sína ekki frekar á fundinum en var kjörinn í stjórn ásamt öðrum frambjóðanda af lista Samtaka stofnfjáraðila.

Um sumarið voru kannaðar ýmsar leiðir til þess að viðskipti með stofnbréf gætu farið fram á yfirverði og var hugmynd um einhvers konar tilboðsmarkað meðal annars varpað fram, en tæknileg framkvæmd hennar vaðist fyrir mönnum. Hugmyndin um að breyta sparisjóðnum í hlutafélag var enn á dagskrá og var leitað til PricewaterhouseCoopers um að verðmeta sparisjóðinn.⁷⁰ Niðurstaða lá fyrir 13. nóvember. Svo sem fyrr var getið tók málið nýja stefnu um miðjan desember þegar stjórn sparisjóðsins ákvað að leita til viðskiptabankanna þriggja um kaup á sparisjóðnum. Það leiddi til samningsins við Kaupþing Búnaðarbanka hf. sem var nær fullfrágenginn þegar lagasetningin 5. febrúar 2004 varð til þess að aðilar hættu við þau viðskipti.

Stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis tók aftur upp hugmyndina um tilboðsmarkað fyrir stofnfé og var hann opnaður 30. september 2004 eftir að Fjármálaeftirlitið hafði fallist á að viðskipti með stofnfé á markaði væru heimil.⁷¹ Mikil viðskipti áttu sér stað fyrstu vikurnar. Á símafundi stjórnar 19. október 2004 var farið yfir lista yfir þá sem höfðu keypt og selt stofnfjárbréf frá því markaðurinn var opnaður. Þá höfðu 28% heildarstofnfjár í sparisjóðnum skipt um hendur. Alls höfðu 24 aðilar keypt samtals 3.926 bréf. Enginn þeirra fór yfir 5% hámarkið sem stjórnin hafði sett og samþykkti stjórnin þessi framsöl. Upp komu þó vangaveltur í stjórninni um það hvort tengsl væru milli einhverra hinna nýju kaupenda. Þar voru nefndir til KB banki, Meiður, Bakkabræður, VÍS og jafnvel fleiri. Í október höfðu stjórnarformenn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðs vélstjóra undirritað viljalýsingu um sameiningu sparisjóðanna. Þau áform runnu út í sandinn meðal annars vegna þess að hjá Sparisjóði vélstjóra var litið svo á að KB banki og aðilar honum tengdir væru að tryggja sér áhrif í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis.⁷²

Í lok ársins var haldinn stofnfjáreigendafundur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Þar var greint frá að tæp 60% stofnfjár í sparisjóðnum hefðu skipt um eigendur frá því tilboðsmarkaðurinn var opnaður fyrir um 2,2 milljarða króna. Stjórnarformaðurinn, sem þá var Pétur H. Blöndal, skýrði frá breytingum á verðmæti stofnfjár á undanförunum þremur árum eða úr genginu 1,0 upp í gengið 7,0 sem dæmi voru um að hefði verið í nýlegum viðskiptum. Pétur taldi verðið sanngjarnt og að stofnfjáreigendur gætu vel við

69. Fundargerð aðalfundar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 26. mars 2003.

70. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 19. september 2003.

71. Nánar er greint frá tilboðsmarkaðinum í 17. kafla, um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis.

72. Fundargerðir stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 2. og 4. nóvember 2004.

unað. Hann kvað stjórnina sem hann átti sæti í aðallega hafa sinnt því skammtímaverkefni að bæta hag stofnfjáreigenda. Nú hefði eigendahópurinn breyst mikið og því eðlilegt að hinir nýju eigendur vildu fylgja fjárfestingu sinni eftir og kysu sér nýja stjórn. Ný stjórn var kjörin á fundinum.⁷³

Tilboðsmarkaður Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis starfaði til 7. ágúst 2007. Stjórn sparisjóðsins samþykkti 17. júlí 2007 að sjóðnum yrði breytt í hlutafélag og skráður í Kauphöll Íslands þá um haustið, en jafnframt var þá ákveðið að tilboðsmarkaðurinn yrði opinn til 7. ágúst.

Sparisjóðurinn í Keflavík starfrækti tilboðsmarkað fyrir stofnfjárhluti um skeið. Stjórnin samþykkti stofnun hans 8. janúar 2007 og var viðskiptastofu sparisjóðsins falið að opna hann eins fljótt og auðið yrði.⁷⁴ Fyrstu viðskiptin fóru fram 15. janúar 2007 og var gengi stofnfjárbréfa þá 5,6. Rúmlega 700 viðskipti fóru fram á þessum tilboðsmarkaði. Gengi bréfanna varð hæst 12,7 í viðskiptum sem fram fóru í lok júlí og byrjun ágúst 2007, en var aðeins 1,0 í síðustu viðskiptum sem áttu sér stað 19. september 2008.⁷⁵

Aðrir sparisjóðir starfræktu ekki sjálfir tilboðsmarkað með stofnfjárbréf. Hins vegar önnuðust nokkrir aðilar slík viðskipti fyrir sparisjóði, svo sem MP Fjárfestingarbanki hf., Saga Capital Fjárfestingarbanki og H.F. Verðbréf hf.

12.2.6.2 „Hallarbylting“ í Sparisjóði Hafnarfjarðar

Hvergi var greitt herra yfirverð fyrir stofnfjárbréf en í Sparisjóði Hafnarfjarðar. Þar háttaði svo til að stofnfjáreigendur voru ekki nema 47 talsins og höfðu verið það um langa hríð. Stofnféð var örlítill hluti eigin fjár í sparisjóðnum eins og oft hafði verið vakin athygli á.⁷⁶ Í árslok 2002 var það ekki nema 0,24% af eigin fé sem þá nam tæpum 2,6 milljörðum króna. Stofnféð var tvöfaldað á árinu 2004 með því að allir stofnfjárfarar, að einum undanskildum, keyptu annað stofnfjárbréf. Í árslok 2004 var hlutur stofnfjár í eigin fé orðinn 0,48%. Eigið fé nam þá tæplega 3,1 milljarði króna en stofnféð á endurmetnu nafnverði var aðeins 14,7 milljónir króna. Miðað við að stofnfjárbréfin hafi verið 93 talsins hefur endurmetið stofnverð hvers bréfs numið 158 þúsund krónum. Það hefur nokkurn veginn verið verðið sem stofnfjáreigendur greiddu fyrir nýju bréfin. Í ljósi allrar yfirverðsumræðunnar var hægt að slá því fram að markaðsvirði hvers bréfs væri vart minna en 33 milljónir króna, ef heildarfjölda bréfa væri deilt upp í eigið fé sparisjóðsins.

Mikill þrýstingur var á stjórn sparisjóðsins að koma á fót markaði með stofnfé í sparisjóðnum en stjórnin undir forystu Matthíasar Á. Mathiesen, sem hafði verið formaður samfellt frá 1958, var því algjörlega mótfallin. Stjórnarkjör hafði ekki farið fram í sparisjóðnum síðan árið 1941. Stjórnin hafði á hverjum tíma tilnefnt fulltrúa í stjórn, en tveir stjórnarmanna voru fulltrúar sveitarfélagsins. Þingmaðurinn Guðmundur Árni Stefánsson vísaði til þessa fyrirkomulags í umræðum á þingi þegar til meðferðar voru áður nefndar breytingar á lögum um sparisjóði vorið 2001 og haustið 2002. Við flýtafgreiðsluna á lögum nr. 4/2004 lagði hann fram breytingartillögu sem gekk út á að bætt yrði inn ákvæði um að öllum viðskiptamönnum sparisjóðsins skyldi boðin þátttaka í stofnfjárukningunni að hluta. Guðmundur Árni sagði meðal annars við atkvæðagreiðslu um tillöguna sem felld var með 30 atkvæðum gegn 10:

Herra forseti. Hér er lagt til að í samþykktum sparisjóða verði kveðið á um rétt viðskiptavina sparisjóða til að taka þátt í útboði á nýju stofnfé. Í ljósi breyttra þjóðfélagshátta og sterkra tengsla sparisjóðanna við starfssvæði sín tel ég nauðsynlegt að hverfa frá því að handvalið sé í flokk stofnfjáreigenda við útgáfu á nýju stofnfé. Hér er með öðrum orðum lagt til að klúbbarnir verði opnaðir.⁷⁷

73. Fundur stofnfjáreigenda í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, 30. desember 2004.

74. Fundargerð stjórnar Sparisjóðsins í Keflavík, 8. janúar 2007.

75. Frekari umfjöllun um þennan tilboðsmarkað er í 19. kafla, um Sparisjóðinn í Keflavík.

76. Fjallað er um hana í 18. kafla, um Byr sparisjóð, en þar er undirkafla um Sparisjóð Hafnarfjarðar.

77. *Alþingistíðindi*, 2003–2004, B-deild, d. 3343.

Óánægja var farin að gerjast meðal stofnfjáreigenda Sparisjóðs Hafnarfjarðar og leiddi hún til þess að stjórnin var felld á aðalfundi sparisjóðsins sem haldinn var 20. apríl 2005. Mótframboðið sigraði með eins atkvæðis mun. Þetta vakti mikla athygli og fjölmiðlar tölðu um „hallarbyltingu“ í sparisjóðnum.

Strax kom upp sá kvittur að hallarbyltingin hefði verið gerð að undirlagi fjársterkra aðila sem vildu ná tangarhaldi á sparisjóðnum. Nokkrir voru nefndir í því sambandi. Það fylgdi sögunni að stofnfjáreigendum hefði verið lofað umtalsverðu fé ef þeir tækju þátt í að fella gömlu stjórnina og afsöluðu sér stofnbréfum sínum að því loknu. Fjárhæðin sem nefnd var í því sambandi var 46–50 milljónir króna fyrir hvern hlut, þ.e. fyrir tvö stofnfjárbréf. Guðmundur Árni Stefánsson kallaði þetta í blaðdæmtali „rán um hábjartan dag“ og sagði:

Ég er ekki einn um að segja að mig sviði það að þessi stofnun verði græðginni að bráð. Það var aldrei hugmyndin með hópi ábyrgðarmanna, sem síðar breyttust í stofnfjáreigendur, að þeir væru að maka krókinn vegna áratuga viðskipta fjölmargra bæjarbúa á góðri trú. Að þeir notuðu eigið fé sjóðsins í eigin þágu!⁷⁸

Á sama stað var vitnað í bjarstjórnann í Hafnarfjarðarbæ, Lúðvík Geirsson:

Bæjaryfirvöld og bæjarbúar eiga allir hagsmuna að gæta í þessu máli. Ég hef alltaf, og held ég að sá sé almannarómur, litið svo á að stofnunin sé eign bæjarbúa sjálfra en ekki einhverra sárafárna sem valdir hafa verið sem ábyrgðarmenn.

Mikil spennan byggðist upp í kringum það hverjir væru kaupendur að stofnfjárbréfunum. Fjármálaeftirlitið sendi öllum stofnfjáreigendum í Sparisjóði Hafnarfjarðar dreifibréf 24. júní 2005 og vakti athygli þeirra á að aðilum sem hygðust eignast virkan eignarhlut í fjármála fyrirtæki bæri, lögum samkvæmt, að leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins fyrir fram. Enn fremur óskaði Fjármálaeftirlitið eftir upplýsingum um hvort viðkomandi stofnfjáraðili hefði verið aðili að samkomulagi um beitingu atkvæðisréttar á aðalfundinum mánuði áður, hvort hann væri aðili að samkomulagi um sölu á stofnfjárhlut sínum, hvort hann hefði fengið tilboð um slíkt og þá frá hverjum og loks hvort viðkomandi væri kunnugt um samkomulag um framangreind atriði.⁷⁹ Stjórn sparisjóðsins sendi samdægurs frá sér tilkynningu þar sem hún kvað engin viðskipti hafa verið með stofnbréf í sparisjóðnum þrátt fyrir margítrekaðar óskir um kaup á bréfum. Stjórnin sagðist ekki mundu standa í vegi fyrir því ef stofnfjáraðilar vildu framselja bréf sín. Beiðni um slíkt hefði hins vegar ekki borist stjórn sjóðsins. Ef slík beiðni bærst yrði hún tekin til greina að því tilskildu að hún fullnægði skilyrðum laga. Stjórnin lýsti jafnframt yfir vilja sínum til að fjölga stofnfjáraðilum.⁸⁰

Þetta varð upphaf mikilla deilna milli stjórnar sparisjóðsins og Fjármálaeftirlitsins. Stjórn sparisjóðsins taldi Fjármálaeftirlitið fara út fyrir valdheimildir sínar með því að krefjast þessara upplýsinga frá stofnfjáreigendum. Stjórnin væri hinn rétti aðili sem ætti að eiga samskipti við. Fjármálaeftirlitið benti á að það hefði heimildir til að afla framangreindra upplýsinga hjá einstaklingum í tengslum við eftirlit með virkum eignarhlutum og jafnframt að stjórn sparisjóðs væri ekki aðili að slíkri athugun.⁸¹ Fjórir stofnfjáreigendur svöruðu ekki spurningum Fjármálaeftirlitsins innan tilskilins frests og lagði Fjármálaeftirlitið á þá dagsektir. Þeir kærðu ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins til kærunefndar, sem starfaði samkvæmt lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Kærunefndin ógilti dagsektirnar en staðfesti heimild Fjármálaeftirlitsins til að afla upplýsinga og gagna í tilvikum sem þessum.

Fimm dögum eftir að stjórnin sendi frá sér tilkynninguna voru teknar fyrir beiðnir tíu stofnfjáraðila um samþykki fyrir framsali á þeirra hlutum. Stjórnin samþykkti þær allar.⁸² Þegar hulunni var svipt af því hverjir hefðu keypt fékk umræðan byr undir báða vængi. Töldu margir sig sjá tengsl milli kaupendanna. Tæpum mánuði síðar féllst stjórnin á fimm beiðnir um samþykki fyrir framsali. Þar var í tveimur tilvikum um að ræða framsal

78. „Rán um hábjartan dag“, DV 23. júní 2005.

79. Dreifibréf Fjármálaeftirlitsins til stofnfjáreigenda í Sparisjóði Hafnarfjarðar, 24. júní 2005.

80. „Vilja fjölga stofnfjáraðilum“, Morgunblaðið 25. júní 2005.

81. Fréttatilkynning frá Fjármálaeftirlitinu 27. júní 2005.

82. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Hafnarfjarðar, 29. júní 2005.

frá nýjum stofnfjáraðila til þriðja aðila. Þessi viðskipti með stofnfjárbréf í sparisjóðnum leiddu til enn meiri samþjöppunar á eignarhaldi. Á tímabilinu frá 23. júní 2005 til 13. nóvember 2006 fækkaði stofnfjäreigendum úr 47 í 30, sem var lágmarksfjöldi samkvæmt gildandi lögum. Einhverjir hinna nýju stofnfjäreigenda höfðu keypt fleiri en 5 hluti, sem var hámark samkvæmt samþykktum sparisjóðsins.

Fjármálaeftirlitið hóf sem fyrr sagði athugun á því hvort framsöl stofnfjárbréfa í Sparisjóði Hafnarfjarðar hefðu leitt til þess að myndast hefði virkur eignarhlutur eða eignarhlutir. Það krafðist þess jafnframt að stjórn sparisjóðsins samþykkti engin frekari framsöl þar til Fjármálaeftirlitið hefði lokið athugun sinni. Stjórn sparisjóðsins varð ekki við því. Tíðar bréfasendingar gengu á báða bóga. Fjármálaeftirlitið lagði févítí á sparisjóðinn þar sem brotið hefði verið gegn ákvörðun þess um að samþykkja ekki frekari stofnfjárframsöl meðan það hefði til athugunar hvort virkur eignarhlutur hefði myndast í sparisjóðnum. Eftirlitið tók undir lok ársins ákvörðun um að ákveðnir stofnfjárhafar mynduðu saman virkan eignarhlut og gætu ekki farið sameiginlega með meira en 5% atkvæðisrétt í sparisjóðnum og tilkynnti viðkomandi aðilum um það.

Fjármálaeftirlitið tilkynnti með bréfi 16. desember 2005 til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra ætluð ólöglegt viðskipti með stofnfjárhluti í Sparisjóði Hafnarfjarðar. Athugun þess hefði leitt í ljós að óbeinn virkur eignarhlutur virtist vera til staðar í sparisjóðnum í andstöðu við lög. Fjármálaeftirlitið hefði ástæðu til að ætla að svör átta tilgreindra seljenda stofnfjár væru röng eða villandi. Þeir hefðu neitað að hafa selt stofnfjárhluti þrátt fyrir að hafa fengið verulegar fjárhæðir greiddar af bankareikningi lögmanna sem hefðu haft milligöngu um viðskipti með stofnfé. Framsalsbeiðnir fjögurra þeirra hefðu þegar verið afgreiddar en engar framsalsbeiðnir hefðu komið fram frá hinum fjórum. Þá er því lýst í sama bréfi að svo virtist sem þriðji aðili eða aðilar kynnu að hafa komið að fjármögnun viðskiptanna.

Málið sætti ítarlegri lögreglurannsókn. Teknar voru skýrslur af stofnfjäreigendum sem ýmist höfðu keypt eða selt stofnfjárhluti. Rannsóknin beindist meðal annars að því að upplýsa hvort þessir aðilar hefðu veitt Fjármálaeftirlitinu rangar upplýsingar um stofnfjäreign sína. Þeir höfðu flestir réttarstöðu grunaðra þegar þeir gáfu skýrslur hjá lögreglu. Þessari rannsókn lauk án þess að niðurstaða fengist og var málið gagnvart þeim fellt niður.

Fjármálaeftirlitið tilkynnti með öðru bréfi til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra 13. mars 2006 að í tengslum við framangreinda athugun þess hefði komið til sérstakrar athugunar aðkoma lögmanna Sigurðar G. Guðjónssonar og Karls Georgs Sigurbjörnssonar vegna viðskipta með stofnfjárhluti í Sparisjóði Hafnarfjarðar. Fjármálaeftirlitið hefði fengið þær upplýsingar frá Baugi Group hf. að félag því tengt hefði lagt til lánsfjármagn til lögmansstofu Karls Georgs Sigurbjörnssonar sem hefði haft milligöngu fyrir hönd þeirra sem hugðust eiga viðskipti með stofnfjárskírteini í Sparisjóði Hafnarfjarðar. Stefán H. Hilmarsson stjórnarmaður í A. Holding, dótturfélagi Baugs, hefði sagt í viðtali við *Morgunblaðið* 4. mars 2006 að A. Holding hefði lagt fram 1,9 milljarða inn á reikning lögmansstofunnar til þess að ávaxta fjármuni sína, en lögmansstofan hefði haft milligöngu um kaup á stofnfé í Sparisjóði Hafnarfjarðar.

Skömmu áður höfðu tveir fyrrverandi stofnfjäreigendur í sparisjóðnum lagt fram kæru og skaðabótakröfu til ríkislögreglustjóra á hendur Karli Georg Sigurbjörnssyni lögmanni vegna tjóns sem stofnfjäreigendurnir töldu sig hafa orðið fyrir þegar þeir seldu, með milligöngu Karls Georgs, tvo stofnfjárhluti hvor í Sparisjóði Hafnarfjarðar. Þeir hefðu fengið greitt fyrir þá 50 milljónir króna hvor, en kaupandi hlutanna hefði greitt lögmansstofunni fyrir tvo hluti 90 milljónir króna. Málið var tekið til rannsóknar og var ákæra gefin út á hendur honum fyrir fjársvik.

Aldrei tókst að sýna fram á að myndaður hefði verið virkur eignarhlutur í sparisjóðnum og enginn var sakfelldur fyrir lögbrot, hvorki seljendur eða kaupendur stofnfjárhluta né lögmaðurinn sem hafði milligöngu um viðskiptin. Kæran á hendur stofnfjäreigendum

var felld niður og lögmaðurinn, sem ákærður var vegna milligöngunnar um söluna, var sýknaður með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 16. mars 2009 sem staðfestur var af Hæstarétti 18. mars 2010.⁸³

Fjármálaeftirlitið gat ekki sýnt fram á að virkur eignarhluti hefði myndast í Sparisjóði Hafnarfjarðar og leit þá til óbeins virks eignarhlutar. Þar getur samstarf aðila leitt til þess að þeir fari saman með virkan eignarhlut. Stjórn sparisjóðsins benti á það í samskiptum sínum við Fjármálaeftirlitið að hún hefði við afgreiðslu beiðna um samþykki fyrir framsali farið nákvæmlega eins að og fyrri stjórnir hefðu gert.⁸⁴ Stjórnin benti á að einnig væri hægt að halda því fram að fyrrverandi stjórnarmenn hefðu um langt skeið farið með virkan eignarhlut í sparisjóðnum. Ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins var skotið til kærunefndar samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Kærunefndin felldi þær úr gildi með úrskurðum 5. júlí, 4. ágúst og 9. október 2006.

Þegar breytingar voru gerðar á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi vorið 2006 var bætt inn í lög um fjármálafyrirtæki og fleiri lög skilgreiningu á því hvernig óbeinir virkir eignarhlutar geta myndast samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki.⁸⁵ Í viðbótinni segir meðal annars:

Með óbeinni hlutdeild í skilningi 40. gr. er átt við að aðili og þeir sem hann er í samstarfi við hafi eignast eða fari sameiginlega með virkan eignarhlut í skilningi laganna.

Samstarf skal vera talið á milli aðila ef þeir hafa gert með sér samkomulag um að einn eða fleiri saman nái virkum eignarhlut í félagi, hvort sem samkomulagið er formlegt eða óformlegt, skriflegt, munnlegt eða með öðrum hætti.⁸⁶

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu sagði að breyting þessi væri lögð til vegna vandkvæða á að staðreyna hvort virkir eignarhlutir hefðu myndast óbeint, t.d. með samstarfi eða tengslum aðila, en gildandi lög skilgreindu ekki hvað fælist í óbeinum virkum eignarhlut heldur væri eingöngu vikið að því efnislega í lögskýringargögnum. Með sömu lögum var kærunefndin lögð niður. Hún skyldi þó ljúka meðferð þeirra mála sem skotið hafði verið til hennar við gildistöku laganna.⁸⁷

Hér verður engum getum að því leitt hvort Fjármálaeftirlitinu hefði tekist að sýna fram á óbeina virka eignarhluti í umræddu máli, ef búið hefði verið að breyta lögum á þann veg sem gert var. Rannsóknarnefndin skoðaði málið gaumgæfilega og tók skýrslur af fjölmörgum sem málið snerti. Fjölmiðlaumfjöllun um það var hástemmd og margar samsæriskenningar komu fram. Fæstar þeirra áttu við rök að stýðjast.

Hallarbylting í Hafnarfirði

Hið þrönga og lokaða eignarhald stofnfjár í Sparisjóði Hafnarfjarðar leiddi til óánægju í hópi stofnfjáreigenda. Hún óx mjög þegar fréttir af stofnfjármálum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis höfðu borist nær linnulaust um tveggja ára skeið. Sitjandi stjórn vildi engar breytingar á stofnfjármálum í Sparisjóði Hafnarfjarðar. Einn stjórnarmaður hætti stjórnarsetu í nóvember 2003. Þórður R. Magnússon framkvæmdastjóri og stofnfjáreigandi hafði áhuga á að komast í stjórnina og nokkrir stofnfjáreigendur voru tilbúnir að styðja hann til þess, þar á meðal Páll Pálsson framkvæmdastjóri í Hafnarfirði. Því var tekið illa og hætti hann við framboð. Hugmyndin lifði þó áfram meðal hópsins sem hafði ætlað að styðja hann. Eitt leiddi svo af öðru og Páll fékk þá hugmynd að reyna að fá nægilega marga stofnfjáreigendur í lið með sér til að bjóða fram lista gegn stjórninni.* Til þess þurfti fæst tíu, þ.e. fimm á listann og fimm meðmælendur. Hann sá að fleiri þurfti til ef þetta ætti að ganga. Hann var sannfærður um að ef samþykktum sparisjóðsins yrði breytt á þann veg að stofnfjáreigendur gætu selt stofnhluti sína á yfirverði, líkt og hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og fleiri sparisjóðum, og ef eignarhaldið yrði opnað myndi vera hægt að fá nægilega marga til fylgis við mótframboð gegn stjórninni. Það þurfti minnst 24 til að fella stjórnina. Hann bar hugmyndina undir kunningja sinn frá fornu fari, Stefán H. Hilmarsson fjármálastjóra hjá Baugi Group hf. Stefáni

83. Dómur Hæstaréttar 18. mars 2010 í máli nr. 218/2009.

84. Bréf stjórnar Sparisjóðs Hafnarfjarðar til Fjármálaeftirlitsins, 12. september 2005.

85. Sbr. 12. gr. laga nr. 67/2006 um breytingar á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit.

86. Þetta urðu 1.–2. mgr. 40. gr. a. í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

87. *Alþingistíðindi*, 2005–2006, A-deild, 2915.

fannst þetta spennandi verkefni í ljósi þess áhuga sem markaðurinn sýndi fjármálafyrirtækjum um þær mundir. Hann gaf Páli vilyrði fyrir stuðningi. Hann kvað félagið reiðubúið að leggja fram fjármagn til að kaupa út þá stofnfjáreigendur sem vildu selja og finna kaupendur að bréfunum. Baugur myndi gera ríka ávöxtunarkröfu á fjármögnunina vegna áhættunnar. Til að af þessu gæti orðið yrðu Páll og félagar að komast í stjórn og breyta síðan samþykktum sparisjóðsins. Stefán aðstoðaði Pál við að finna út eðlilegt verðmæti stofnfjárbréfanna. Út frá eigin fé sparisjóðsins mætti áætla það kringum 50 milljónir króna fyrir hvern stofnhlut, þ.e. tvö stofnfjárbréf.**

Páll og félagar vildu fara að öllu löglega í sambandi við framboðið. Páll bað Stefán um að útvega þeim lögfræðiaðstoð við það. Stefán benti honum á hæstaréttarlögmennina Karl Georg Sigurbjörnsson og Sigurð G. Guðjónsson. Þeir tóku að sér að aðstoða Pál og féлага við framboðið og á aðalfundinum 20. apríl 2005. Stjórnin féll þar með eins atkvæðis mun svo sem fyrr var sagt.

Eftir stjórnarskiptin varð það hlutverk þeirra Karls Georgs og Sigurðar G. að taka við stofnfjárbréfum þeirra sem vildu selja, kvitta fyrir móttökuna og gefa út ábyrgð fyrir greiðslu, sem yrði innt af hendi þegar kaupandi að hverju bréfi fyndist og framsal til hans hefði verið samþykkt af stjórninni. Páll afhenti lögmanninum lista yfir þá stofnfjáreigendur sem ætluðu að selja, um það bil 25 manns. Síðan gengu þeir Sigurður í það að kalla þetta fólk til sín á lögmannsstofuna og tóku þar við bréfum þeirra. Páll og félagar voru áður búnir að semja við það fólk. A. Holding S.A., sem var dótturfyrirtæki Baugs Group og skráð í Luxemburg, lagði strax 1,5 milljarða króna inn á fjárvörslureikning lögmannsstofu Karls Georgs í þessu skyni. Baugur Group hafði ekki áhuga á að gerast stofnfjáraðili að litlum sparisjóði. Þar á bæ var síðar horft til Íslandsbanka. Hins vegar gat falist góð ávöxtun í að fjármagna þessi viðskipti. A. Holding var fjármögnunarfélag og hentaði því vel til þessa verkefnis, ekki síst af skattalegum ástæðum. Baugur keypti ekki stofnfjárbréf í sparisjóðnum, en dótturfélag Baugs, Hagar ehf., keypti einn hlut á algjörlega viðskiptalegum forsendum.

Það spurðist fljótt út að stofnfjárbréf í Sparisjóði Hafnarfjarðar væru til sölu. Auðvelt reyndist að finna kaupendur að bréfunum og menn voru reiðubúnir að greiða hátt verð fyrir þau. Verðið á þeim hækkaði mikið og varð algengast 90 milljónir króna fyrir tvö bréf. Dæmi voru þó um mun hærra verð. Lögmennirnir greiddu stofnfjárhöfnum þegar þeir fengu fyrirmæli um það frá Páli eða Stefáni. Kaupendurnir sóttu bréfin á lögmannsstofuna og greiddu kaupverðið inn á fjárvörslureikning stofunnar, þaðan sem það var síðan millifært á reikning A. Holding. Mörg stofnfjárbréf voru áframseld til nýrra aðila og aðila sem þegar voru búnir að kaupa bréf. Þannig þrengdist eignarhaldið. Samþykktum sparisjóðsins var breytt á aðalfundi 21. febrúar 2006 og afnumin takmörkun á fjölda stofnfjánhuta í eigu hvers stofnfjáraðila. Stjórn sparisjóðsins tók strax þá ákvörðun að gefa öllum kost á að selja bréfin sín, einnig þeim sem ekki höfðu stutt hana á aðalfundinum. Nær allir sem voru stofnfjáraðilar fyrir stjórnarskiptin seldu. Ekki fóru samt allar sölur í gegnum þá Karl Georg og Sigurð G. Bréf voru einnig seld fyrir milligöngu Sparisjóðs Kópavogs, Íslandsbanka og Sjóvá-Álmennra. Fleiri félög en A. Holding S.A. fjármögnuðu umrædd viðskipti. Þar komu einnig við sögu Hagar ehf., Saxhóll ehf., Bygg ehf. og Íslensk-ameríska ehf. Samtals lögðu félögin fimm um 2,6 milljarða króna inn á reikning lögmannsstofunnar, þar af A. Holding 1,9 milljarða króna. Greiðslur upp á samtals 1,65 milljarða króna voru færðar af reikningi lögmannsstofunnar á bankareikninga ákveðinna seljenda stofnfjár og annarra aðila sem málinu tengdust.***

Um haustið 2005 var ljóst að flesta kaupendur að stofnfjárbréfunum var unnt að bendla við þrjár blokkir í viðskiptalífínu: Baug Group, Íslandsbanka/Gliti og Sjóvá-Álmennar, og loks Sparisjóð vélstjóra og MP Fjárfestingarbanka. Nýir stofnfjáraðilar höfðu því hug á að setjast í stjórn sparisjóðsins, enda fór það svo að stjórnarskipti urðu aftur á aðalfundi 2006. Stjórn sparisjóðsins fór öll frá, nema Þórður R. Magnússon sat einn áfram. Páll Pálsson kvaðst ekki hafa haft krafta til áframhaldandi forystu í sparisjóðnum. Hann hefði verið orðinn uppgefinn af viðureigninni við Fjármálaeftirlitið og ekki treyst sér til að halda henni áfram. Hann kvaðst eftir á vera stoltur af sparisjóðnum:

Í þessu litla samfélagi í Hafnarfirði gerði ég kannski 47 fjölskyldur ánægðar og svo gerði ég allar hinar, ja [...] umræðan varð svo mikil um þetta [...] menn halda að við höfum tekið peningana úr sjóðnum. Það vitið þið best að þeir fóru ekki úr sjóðnum.****

Sú atburðarás sem hér var rakin er út frá staðfestum upplýsingum. Fleiri aðilar en nefndir voru og fleiri atvik kunna að hafa haft áhrif á hana, en ekki liggur fyrir haldbær vitneskja um slíkt.

* Skýrsla Páls Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. mars 2012.

** Skýrsla Stefáns H. Hilmarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. mars 2012.

*** Bréf Fjármálaeftirlitsins til ríkislögreglustjóra 16. desember 2005; „Lögðu 2,6 milljarða á reikninga Lögmannna“, *Morgunblaðið* 2. mars 2006.

**** Skýrsla Páls Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. mars 2012.

Eftirmálinn af atburðarásinni í Hafnarfirði varð sá að hugmynd að sameiningu Sparisjóðs Hafnarfjarðar og Sparisjóðs vélstjóra var komin á dagskrá í ársbyrjun 2006. Fyrst var greint frá henni á stjórnarfundi í Sparisjóði Hafnarfjarðar 31. janúar 2006. Á stjórnarfundi 27. apríl sama ár var samþykkt að hefja viðræður við Sparisjóð vélstjóra um samruna. Þetta hafði verið kynnt á stjórnarfundi í Sparisjóði vélstjóra deginum áður og verðmat á báðum sparisjóðunum nokkrum dögum fyrr, eða 21. apríl. Samruninn var samþykktur á fundi stofnfjäreigenda í báðum sparisjóðunum 1. desember 2006. Hinn sameinaði sparisjóður fékk síðan nafnið Byr sparisjóður.

Þessi samruni var að frumkvæði Sparisjóðs vélstjóra en stofnfjárkaup í Sparisjóði Hafnarfjarðar af hálfu aðila tengdra þeim fyrrnefnda voru áberandi. Fyrr á árinu 2006 hafði umtalsverð fækkun átt sér stað í stofnfjäreigendahópi Sparisjóðs vélstjóra og höfðu nokkrir þeirra komist yfir marga stofnhluti í sparisjóðnum. Þarna var að miklu leyti um að ræða sömu aðila og höfðu keypt mest í Sparisjóði Hafnarfjarðar. Á árinu 2007 sá Samkeppniseftirlitið ástæðu til að hefja rannsókn á því hvort eigna- og stjórnunartengsl tiltekinna félaga og einstaklinga í þessum hópi væru slík að myndast hefðu sameiginleg yfirráð yfir Byr sparisjóði og Glitni banka hf. Rannsóknin var umfangsmikil og leiddi í ljós flókin eignatengsl sem Samkeppniseftirlitið taldi að leiddu til þess að umræddum félögum væri skylt að tilkynna um samruna sparisjóðsins og bankans.⁸⁸ Kærunefnd samkeppnismála felldi síðan þessa ákvörðun Samkeppniseftirlitsins úr gildi 5. september 2008.⁸⁹

12.2.6.3 Stofnfé aukið

Eftir að sparisjóðir urðu stofnfjárjóðir var eðlilegt að til þess gæti komið að auka þyrfti stofnfé. Í lögunum frá 1985 voru ákvæði um hvernig að slíku skyldi staðið. Engar hömlur voru settar á aukningu stofnfjár aðrar en þær að í samþykktum sparisjóðs skyldi vera tiltekinn hámarksfjöldi stofnhluta og þar með stofnfé.

Eigið fé sparisjóðs takmarkar stærð hans og umsvif, því lög og reglur kveða á um hvert lágmarkshlutfall eigin fjár skal vera. Hins vegar hafa aldrei gilt neinar reglur um það hversu mikið stofnféð skal vera eða hlutfall þess af eigin fé sparisjóðs. Það hefur og enda verið mjög breytilegt milli einstakra sparisjóða og milli ára. Hyggi sparisjóður á vöxt er honum nauðsynlegt að auka eigið fé. Sé sparisjóður rekinn með hagnaði bætist hagnaðurinn, að frádregnum arði og endurmati, við varasjóð og eykur þar með eigið fé. Í eðlilegu árferði stækkar sparisjóðurinn hægt með þessu móti. Eigi vöxturinn að vera skjótari verða stofnfjáraðilar að leggja fram meira stofnfé. Þegar sparisjóðum var veitt heimild til að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag var helsta röksemdin fyrir þeirri breytingu sú að það myndi auðvelda þeim að afla eigin fjár. Menn voru þó ekki á einu máli um að auðveldara væri að ná í hlutafé en nýtt stofnfé. Úr því fékkst þó aldrei skorið því aðeins einum sparisjóði var breytt í hlutafélag, Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, og þar var hlutafé ekki aukið eftir breytinguna.

Rannsóknarnefndin tók saman upplýsingar um þróun stofnfjár hjá sparisjóðum í heild frá 1997. Þær eru sýndar í töflu 1. Hafa þarf í huga að Afl sparisjóður var hluti af samstæðu Sparisjóðs Mýrasýslu árin 2003–2008 og Sparisjóður Ólafsfjarðar sömuleiðis 2005–2008. Stofnfé þeirra og eigið fé vantar því í heildartöfluna. (Það er sýnt í tveimur öftustu dálkunum.) Heildarstofnféð jókst árlega til og með 2009. Mest var aukningin hlutfallslega á

88. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um yfirráð yfir Glitni banka og Byr sparisjóði í máli nr. 0705008, 26. maí 2008.

89. Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála 5. september 2008 í máli nr. 11/2008.

tveimur tímabilum, þ.e. 1998–1999 og 2005–2007. Þessar upplýsingar benda ekki til þess að sparisjóðunum í heild hafi gengið illa að auka stofnféð áður en hlutafélagsákvæðið var innleitt í lögin. Frá og með 2008 var varasjóðurinn minni en stofnféð, neikvæður í heild 2008 og 2009, og af þeim sökum var hlutfall stofnfjár af eigin fé afbrigðilegt.

Tafla 1. Heildarstofnfé sparisjóða og hlutfall þess af eigin fé í árslok 1997–2011.⁹⁰

Pús.kr. í árslok	Stofnfé	Eigið fé	Hlutfall	Afl sparisjóður og Sparisjóður Ólafsfjarðar	
				Stofnfé	Eigið fé
1997	552.101	7.440.087	7,4%		
1998	746.130	8.375.092	8,9%		
1999	1.503.529	10.651.160	14,1%		
2000	2.071.794	14.731.910	14,1%		
2001	2.426.465	16.491.928	14,7%		
2002	2.576.034	18.376.418	14,0%		
2003	2.709.454	20.794.672	13,0%	180.000	185.875
2004	3.045.386	24.774.307	12,3%	180.000	249.971
2005	6.352.534	36.965.086	17,2%	431.800	537.000
2006	23.098.936	73.712.279	31,3%	531.800	706.521
2007*	46.506.402	98.537.256	40,7%	1.047.400	1.329.496
2008*	50.058.000	7.986.520	626,8%	1.274.345	61.422
2009	51.868.990	(36.633.246)	-141,6%		
2010	5.763.829	2.183.887	263,9%		
2011	5.769.866	3.889.753	148,3%		

* Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis er ekki með þar sem hann var orðinn hlutafélag.

Við upplýsingarnar sem birtast í töflunni má bæta að hlutfall stofnfjár af eigin fé var mjög breytilegt milli sparisjóða og var mjög lágt hjá mörgum. Til dæmis var það lægra en 3% hjá tíu sparisjóðum í árslok 2001 og hjá tólf sparisjóðum í árslok 2002 og 2003.

Stofnfé var ekki jafnslæmur fjárfestingarkostur eins og haldið var fram við lagabreytinguna 2001. Ávöxtun stofnfjár hafði farið stöðugt batnandi, t.d. var það verðbætt árlega frá 1993, heimilt var að greiða dágóðan arð frá sama tíma og áhættan var umtalsvert minni en af hlutafé. Í flestum tilvikum var hægt að fá stofnfjárbréfin innlest þannig að um bindingu fjár var ekki lengur að ræða. Þar fyrir utan hafði tilkoma hlutafélagsákvæðisins orðið til þess, eins og áður sagði, að stofnfé varð skyndilega mjög verðmætt þótt sú verðmætisaukning kæmi ekki fram í ársreikningum sparisjóðanna.

Þegar fyrir lá að greiða mátti yfirverð fyrir stofnfé var ljóst að stofnfjáreigendur gátu fengið meira í sinn hlut en sem nam stofnfénu einu saman. Því hefur verið eftir nokkru að slægjast fyrir stofnfjáreigendur. Hins vegar skal ósagt látið hvað vakti fyrir þeim sem keypti stofnfé á yfirverði sem endurspeglaði hlutdeild þess í heildareiginfé sparisjóðs. Þar hafa vísast önnur sjónarmið ráðið ferðinni og viðkomandi séð viðbótarávinning af kaupunum. Sparisjóðir með lágt hlutfall stofnfjár af miklu eigin fé og fáa stofnfjáreigendur gátu átt erfiðara um vik að verjast slíkri yfirtöku. Af þessum sökum tóku sumir sparisjóðir að auka stofnféð í því skyni að verjast yfirtökutilraunum. Við skýrslugjöf fyrir rannsóknarnefndinni sögðu nokkrir sparisjóðsstjórar og stjórnarformenn að „alls konar lukkuriddarar“ hefðu hringt í stofnfjáreigendur og falast eftir þeirra hlut og boðið „gull og græna skóga“. Nokkuð kvað að þessu hjá Sparisjóði Norðfjarðar, Sparisjóði Vestmannaeyja, Sparisjóði Strandamanna og Sparisjóði Svarfdæla. Stjórnir þessara sparisjóða lögðust hart gegn þessu og vildu verjast slíkum tilraunum. Stjórnarformaður Sparisjóðs Norðfjarðar sagði um tildrögin að stofnfjárukningu þar árið 2007:

Stjórn Sparisjóðs Norðfjarðar var búin að velta fyrir sér þeim kostum sem við áttum í þeirri stöðu sem upp var komin. Á þeim tíma voru nokkrir af stærri sparisjóðunum að hverfa út úr samstarfi og hefja hlutafélagsvæðingu og jafnvel út á markað. Staða minni sjóðanna var orðin nokkuð erfið, Sparisjóður Keflavíkur bauð upp á samstarf með sameiningu í huga, einnig var skoðuð sameining annarra smærri sparisjóða. Ákvörðun stjórnar var að fara

90. Ársreikningar sparisjóðanna.

út í stofnfjárukningu og reyna með því að tryggja áframhaldandi eignarhald Sparisjóðs Norðfjarðar í heimabyggð. Það var fljótt ljóst eftir að gefið var leyfi um kaup á stofnfjárbréfum á yfirverði að þá myndi fara af stað atburðarás sem ekki var hægt að stöðva.⁹¹

Í Vestmannaeyjum voru aðilar sem hugðust fara líkt að og gert var eftir stjórnarskiptin í Sparisjóði Hafnarfjarðar, þ.e. kaupa stofnfjárbréf á yfirverði og selja þau svo áfram á enn hærra verði. Fyrrverandi stjórnarformaður Sparisjóðs Vestmannaeyja lýsti þessu svo:

Það gerðist 2006 um vorið að þá fáum við bréf inn á borð til okkar, sem aldrei hafði gerst áður, þar sem er beðið um samþykki fyrir að framselja bréf. Yfirleitt höfðu stofnfjárbréfin farið á milli ættingja eða erfingja. Þannig hafði þetta mest verið og allir þessir stofnfjáreigendur komu bara sem hverjir aðrir þjóðfélagsþegnar inn í þennan sjóð og litu ekki á það á þeim tíma að þeir ættu neitt í þessum sjóði. Borguðu, eins og ég, tvöþúsund krónur. Tilboð í stofnféd, sem við vissum reyndar ekki hvað var hátt, en þetta var alveg nýtt að það væri einstaklingur að framvísa öðrum. Og náttúrulega í svona litlu bæjarfélagi, við fréttum utan að hvað væri að gerast.

Við vorum algjörlega á móti þessari stefnu og áttum fund með lögfræðingi sem vinnur mikið fyrir sparisjóðina. Hann sagði við okkur að það eina sem við gætum gert til að einhver hirti ekki sjóðinn, það væri að auka stofnfé, gera honum erfiðara fyrir. Það eru forsendurnar að mínu mati að við aukum stofnfé, að reyna að verjast þessu.⁹²

Sparisjóðsstjórinn í sama sparisjóði lýsti þessu andrúmslofti fyrir rannsóknarnefndinni:

Síðan var rætt um það að þetta væri eitthvað vandræðalegt form af því að einhverjir stærri sparisjóðir teldu ástæðu til að fara í hlutafélag og ef það ætti að vera hægt að versla með þetta stofnfé þá yrði það að vera eitthvað þekkt og menn þekktu hlutafé, hlutafjármarkaðir væru til en stofnfjármarkaðir ættu ekki eins auðvelt aðgengi inn í framtíðina. Við vorum bara í miðri þessari umræðu. [...] En ein af ástæðum fyrir því að við ákváðum að fara í þessa stofnfjárukningu var að það var verið að sækja að þessu fólki. Það voru aðilar sem sóttu fast í það að komast í þennan hóp. Það var auglýst í blöðum eftir stofnfé í Sparisjóði Vestmannaeyja. Ég heyrði svo sem út undan mér og vissi eitthvað um það hverjir voru á bak við þetta. Þetta umhverfi okkar er ekki mjög stórt. Svo voru einhver viðskiptaborð og alla vega þau nöfn sem ég vissi um að voru þarna á bakvið, þau voru ekki bara að sækja í Sparisjóð Vestmannaeyja. Einhverjir hringdu í þessi símanúmer og mér var sagt að þeir fengju nánast svörin bara eftir því hvað viðkomandi héldi að menn vildu heyra. Einhverjir svöruðu því til að það væri bara gaman og gott að eiga stofnfé í Sparisjóði Vestmannaeyja, vildu bara vera þarna með og vista peningana sína. Hjá öðrum heyrðum við að þeir vildu bara fá sem mest fyrir stofnféd og það virtist einu gilda hvaða upphæðir voru boðnar. Þetta voru algjörlega glórulausar tölur [...] Alla vega eitt nafn sem ég gat flett upp á og vissi hver var, það var handónýtur aðili sem vildi kaupa. Heimurinn er ekki stór og maður heyrði að það var verið að bjóða samhliða einn og tvo og þrjá hluti í Sparisjóði Vestmannaeyja til sölu. Sem sagt, ef einhver var tilbúinn að kaupa af mér á 100 krónur þá var ég tilbúinn til að kaupa af þér á 50 krónur og selja honum á 100 krónur. Nú hef ég ekkert skjalfest um þetta en svona var þetta, eins og ég upplifði þetta.

Ég held að á bak við þessa viðleitni hafi bara verið það að menn ætluðu að hagnast og var alveg sama hvað yrði svo um hlutinn. En af þessum 70 stofnfjárhlutum skiptu einhverjir 12–14 um hendur, aðallega innan Vestmannaeyja. Ég hef ekkert skjalfest um það hvaða viðskiptaverð voru þarna, en maður heyrði skelfilegar tölur sem áttu ekki við neinn raunveruleika að styðjast þó að þarna hefði verið um hlutafélag að ræða.⁹³

Í mörgum sparisjóðum var búið að breyta samþykktum á þann veg að ekki var tilskilið að stofnfjáreigendur skyldu eiga jafnan hlut. Slík breyting varð möguleg eftir setningu laga nr. 87/1985. Það eitt út af fyrir sig gat ýtt undir það að einhverjir tækju að safna hlutum. Reglan um 5% hámark atkvæðisréttar var þó áfram grundvallarregla. Með lagasetningunni 2002 var svo sem fyrr sagði leitast við að styrkja yfirtökuvarnir sparisjóða með því að skerpa á reglunni um dreifða eignaraðild, einnig með því að kveða á um að stjórn sparisjóðs væri

91. Skýrsla Jóns Kristins Ólafssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 9. apríl 2013.

92. Skýrsla Þórs Íseld Vilhjálmssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. ágúst 2012.

93. Skýrsla Ólafs Elíssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. ágúst 2012.

heimilt og skylt að synja um framsal stofnfjárhluta sem leiða myndi til myndunar virks eignarhluta í skilningi laganna.⁹⁴ Slíkar yfirtökuvarnir reyndust haldlitlar þegar allt kom til alls, eins og greint var frá í tengslum við stofnfjárhlutasöfnunina í Sparisjóði Hafnarfjarðar. Þó skipti miklu máli í þessu sambandi hvort stjórn viðkomandi sparisjóðs væri hlynnt framsali til tiltekinnna aðila eða væri því andsnúin. Lögin kváðu á um að ef stjórn teldi að virkur eignarhlutur yrði til við framsal skyldi hún ekki samþykka það nema að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins. Ekkert var hins vegar tekið á því í lögnum ef ekki væri leitað samþykkis eftirlitsins.

Aðrar ástæður gátu verið fyrir því að stofnfé væri aukið en að verjast „óvinveittri“ yfirtöku. Fleiri sparisjóðir en Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis höfðu hug á að hlutafélagavæðast og kynntu stjórnendur þeirra sér hugsanlega kosti þess og galla. Þeir biðu þó átekta eftir að sjá hvernig tilraunum þar á bæ til að breyta sjóðnum í hlutafélag reiddi af.

Tillaga stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis um að breyta honum í hlutafélag fól í sér að hlutafénu yrði skipt milli stofnfjáreigenda og sjálfseignarstofnunarinnar samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 37. gr. A laga nr. 113/1996. Þar sagði að samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fengu skyldi nema sama hlutfalli og endurmetið stofnfé næmi samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins sem metið skyldi af óháðum aðila. Annað hlutafé yrði eign sjálfseignarstofnunarinnar sem sett skyldi á stofn.⁹⁵ Það var mikilvægt að óháður aðili annaðist þetta mat, en ekki stjórnendur sparisjóðsins. Þeir gætu hugsanlega haft hag af því að meta markaðsvirðið sem lægst því þá fengu stofnfjáreigendur stærri hlutdeild í eigin fénu. Þetta sést í töflu 2 þar sem sýnd er skipting eigin fjár fyrir breytingu í hlutafélag og síðan skipting hlutafjárins miðað við þrjú mismunandi verðmöt.

Tafla 2. Skipting hlutafjár við hlutafélagsvæðingu samkvæmt lögum frá 2001.

Millj. kr.	Fyrir breytingu		Hlutafé eftir breytingu		
			Mat A	Mat B	Mat C
Stofnfé	200	Hluthafar	200	200	200
Varasjóður	800	Sjálfseignarstofnun	1.400	1.800	2.200
Eigið fé alls	1.000	Markaðsverð sparisjóðsins	1.600	2.000	2.400
Hlutfall %:					
Stofnfé	20,0%	Hluthafar	12,5%	10,0%	8,3%
Varasjóður	80,0%	Sjálfseignarstofnun	87,5%	90,0%	91,7%

Eins og rakið var framar í kaflanum var þessu ákvæði um skiptingu hlutafjárins breytt við lagasetninguna haustið 2002.⁹⁶ Þá var bætt inn í fyrrnefnt ákvæði að auk markaðsvirðisins skyldi óháði aðillinn meta gagngjald fyrir stofnfjárhluti og við það mat skyldi hafa til hliðsjónar arðsvon stofnfjárhluta annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar.⁹⁷ Breytingin leiddi þess að við verðmöt sem gerð voru á næstu árum í tengslum við hlutafélagsvæðingu var farið að líta á stofnfjárbréfin sem mun betri eign en hlutabréf og því þurfti að bæta stofnfjárhöfum það upp að láta gott bréf af hendi fyrir verra bréf.

Það að auka stofnféð í sparisjóði var góð aðferð til þess að auka hlutdeild stofnfjárhafanna í hlutafénu, og það var gert á kostnað sjálfseignarstofnunarinnar. Þetta er útskýrt í töflu 3 þar sem er horft til sama sparisjóðs og í töflu 2 og gengið út frá því að verðmat B gildi. Þarna fer máttur stofnfjárukningar ekki á milli mála. Því meiri sem hún varð þeim mun stærri hlutdeild fengu stofnfjárhafarnir í eigin fé hlutafélagssparisjóðsins.

Með því að blanda báðum aðferðunum saman, þ.e. að auka stofnféð rétt áður en breytt yrði í hlutafélag og við matið á gagngjaldinu til stofnfjárhafanna að bæta þeim það upp að láta af hendi betri bréf fyrir verri, var hlutur sjálfseignarstofnunarinnar rýrður enn frekar.

Við skýrslugjöf fyrir rannsóknarnefndinni greindi Pétur H. Blöndal frá sameiningartilraun Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Kaupþings Búnaðarbanka hf. í ársbyrjun 2004 og hvernig hún fór út um þúfur þegar Alþingi breytti lagaákvæðum um skipan stjórnar

94. Sbr. 2. mgr. 70. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

95. Þetta ákvæði bættist við með lögum nr. 71/2001, svo sem fjallað var um hér framar.

96. Með breytingartilöggu frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar við afgreiðslu frumvarps sem varð að lögum nr. 161/2002.

97. Sbr. þágildandi 1. mgr. 74. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Tafla 3. Skipting hlutafjár við hlutafélagsvæðingu ef aukið er við stofnfé.

Millj. kr.	Fyrir breytingu	Skipt út frá mati B	Stofnfé aukið um		
			200	400	600
Stofnfé	200	Hluthafar	200	400	800
Varasjóður	800	Sjálfseignarstofnun	1.800	1.600	1.200
Eigið fé alls	1.000	Markaðsverð sparisjóðsins	2.000	2.000	2.000
Hlutfall %					
Stofnfé	20,0%	Hluthafar	10,0%	20,0%	40,0%
Varasjóður	80,0%	Sjálfseignarstofnun	90,0%	80,0%	60,0%

í sjálfseignarstofnuninni sem átti að taka við þeim hluta kaupverðsins er ekki rynni til stofnfjárhafa. Pétur sagði að þá hefðu augu manna beinst að stofnfjárukningu og áhrifum hennar á hlutavæðingaráformin:

Þarna datt náttúrulega módelið burt sem menn höfðu haft í huga. Þá fóru menn, að ég tel, að auka eigið fé sparisjóðanna gífurlega. Það var gert með því að láta peningana fara í hring, held ég fram. Nú hef ég engar upplýsingar um það, en einfaldast væri til að draga úr vægi varasjóðs við hlutafélagsvæðingu, að Spron legði 100 milljónir króna sem innlán í Kaupþing. Kaupþing lánaði svo Jóni Jónssyni 100 milljónir króna til kaupa á stofnbrefum í Spron og þá er peningurinn kominn í hring. Eigið fé Spron hefur vaxið um 100 milljónir, Kaupþing er komið með mikið af innistæðum og ákveðinn hluti af fólki skuldar Kaupþingi en á stofnbref í Spron. Maður sér það eftir á að þetta hafi verið módelið. Og af hverju gerðu menn þetta? Til að minnka vægi þessa heilaga sjóðs. Hann datt úr því að vera 89% hjá Spron í það að vera 15%. Þannig gátu menn farið í hlutafjárvæðingu án þess að þessi heilagi sjóður væri að trufla þá. En þá gátu þeir heldur ekki notað hann, en þeir höfðu ætlað sér að nota þann sjóð síðar.⁹⁸

Tafla 4. Breytingar (aðrar en endurmat) á stofnfé einstakra sparisjóða 2001–2011.⁹⁹

Þús. kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	(8.525)	(5.121)	(744)		3.259.831	14.700.150	(19.453.815)				
Byr sparisjóður							26.759.980	3.321.428		(30.608.437)	
Sparisjóður vélstjóra	810	181	789	74.223		84.373					
Sparisjóður Hafnarfjarðar			145	7.423		(16.413)					
Sparisjóður Kópavogs	(3.522)	9.188	(10.875)	(38.063)	(32.105)	3.100	(383.186)				
Sparisjóður Norðlendinga			333	408	748	134.577	2.731.913	(2.908.448)			
Sparisjóður Vestmannaeyja	140	168	255	229	256	412	350.545			639.589	
Sparisjóður Hornafjarðar	60.631	1.685	136.713	(2.936)	22.429	(310.540)					
Sparisjóður Mýrasýslu							500.000		(505.021)		
Sparisjóður Siglufjarðar > Afl	57.360	7.471	99.685			100.000	515.600	108.641	500.000		
Sparisjóður Hólahrepps > Skagafjarðar	17.900				26.475	54.321		(108.641)			
Sparisjóður Ólafsfjarðar		30	(10.055)	(171)					330.000	256.261	
Sparisjóðurinn í Keflavík			203	(6.173)		984.274	11.040.971	118.594	(347)	(16.471.675)	
Sparisjóður Ólafsvíkur						(165)					
Sparisjóður Húnaþings og Stranda				5.000	4.335		(19.431)				
Sparisjóður Vestfirðinga		(631)	16.166	65.238	53.008	10.440	(278.326)				
Sparisjóður Bolungarvíkur	16.080	23.015	1.092	17.751	31.779	39.004	518.020			(123.620)	
Sparisjóður Svarfdæla					1.252	2.521	515.195			(226.074)	
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	147		90	109	90	106	144			255.055	
Sparisjóður Norðfjarðar	(31)						201.000	47.946	170.000	142.073	
Sparisjóður Suður-Pingeyinga		(4.870)	13	1.060	(14)	78	142	39.035	1.251	(1.547)	(306)
Sparisjóður Höfðhverfinga		19.344	1.993					35.639		32.846	
Sparisjóður Strandamanna		61	63	88	1.390	4.248	195.222				
Samtals	140.990	50.521	235.866	124.186	3.369.474	15.790.486	23.193.974	654.194	495.883	(46.105.529)	(306)

Skýringar:

Ár 2006: Stofnfé Sparisjóðs Hafnarfjarðar, Sparisjóðs Hornafjarðar og Sparisjóðs Ólafsvíkur rann inn í aðra sparisjóði við sameiningu.

Ár 2007: Stofnfé Spron breyttist í hlutafé. Stofnfé Sparisjóðs Kópavogs, Sparisjóðs Vestfirðinga og Sparisjóðs Húnaþings og Stranda rann inn í aðra sparisjóði.

Ár 2008: Stofnfé Sparisjóðs Norðlendinga rann inn í Byr sparisjóði.

Ár 2009: Stofnfé Sparisjóðs Mýrasýslu þurrkast út.

Ár 2010: Stofnfé Sparisjóðs Bolungarvíkur, Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Norðfjarðar hækkaði um nýtt stofnfé, en eldra stofnfé var fært niður. Stofnfé Byrs og Sparisjóðsins í Keflavík þurrkast út.

98. Skýrsla Péturs H. Blöndal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. ágúst 2013.

99. Upplýsingar úr ársreikningum sparisjóðanna.

Enn önnur ástæða til að auka stofnféð var sú að það jók möguleika til greiðslu arðs. Hámarkshlutfall til arðgreiðslu var alltaf tiltekið hlutfall af stofnfé. Hlutfallið sjálft réðst af arðsemi eigin fjár eða var föst tala og því gaf það auga leið að því hærra sem stofnféð væri þeim mun hærri gat arðgreiðslan sjálf orðið. Þar að auki skerti arðurinn varasjóð um þann hluta hagnaðar sem ráðstafað var til greiðslu arðs.

Samantekið gat aukning stofnfjár þjónað fjórum markmiðum:

1. að auka eigið fé til að efla og stækka sparisjóðinn,
2. að auka eigið fé og um leið hlutfall stofnfjár til þess að verjast yfirtöku,
3. að minnka vægi sjálfseignarstofnunar í hlutfé við breytingu sparisjóðs í hlutafélag, og
4. að geta greitt hærri arð.

Hér skal að lokum gefið yfirlit yfir þær breytingar sem urðu á stofnfé sparisjóðanna, aðrar en endurmat (bæði sérstakt endurmat og endurmat vegna verðlagsbreytinga), á tímabilinu frá árslokum 2001 til 2011. Lágu fjárhæðirnar (ýmist plús eða mínus) voru innlausn á stofnfé og sala á eigin bréfum sparisjóðs. Stundum var líka um að ræða arðgreiðslu sem að hluta eða öllu leyti gekk til hækkunar á stofnfé. Stóru tölurnar eru hinar eiginlegu stofnfjárukningar. Um þær stærstu er fjallað aftur í þessum kafla og í köflum um viðkomandi sparisjóði.

12.2.1 Lögum breytt 2009 – sjálfseignarstofnanir á ný

Eftir fall bankanna og erfiðleikana sem því fylgdu á fjármálamarkaði og sparisjóðirnir fóru ekki varhluta af var hraðað vinnu við að endurskoða heildstætt VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki, svonefndan sparisjóðakafla. Stjórnarfrumvarp til breytinga á gildandi lögum var lagt fram 5. júní 2009 og samþykkt sem lög frá Alþingi rúmum mánuði síðar eða 10. júlí, sbr. lög nr. 76/2009 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Með 4. gr. laganna var því slegið föstu að sparisjóðir væru sjálfseignarstofnanir sem störfuðu sem fjármálafyrirtæki. Hvorki var gert ráð fyrir að stofnaðir yrðu nýir hlutafélagasparisjóðir né að stofnfjársparisjóðum yrði breytt í hlutafélagasparisjóði. Í samræmi við hið sérstaka form sparisjóða var tekið fram að ákvæði laga um sjálfseignarstofnanir í atvinnurekstri ættu ekki við um sparisjóði. Um sparisjóði giltu því ákvæði VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki og þegar þeim ákvæðum sleppti önnur ákvæði laganna. Einnig giltu ákvæði hlutafélagalaga eftir því sem við átti. Í athugasemdum við 2. gr., sem síðar var samþykkt sem 4. gr. laganna, var ákvæðið skýrt nánar. Þar sagði meðal annars:

Má segja að í ákvæðinu komi hin félagaréttarlega sérstaða sparisjóðanna vel fram og hún birtist m.a. í því að ekki er fyrir hendi heildstæð löggjöf um sparisjóði sem rekstrarform. Með ákvæðinu er verið að leitast við að fylla í þær eyður sem geta verið fyrir hendi þegar kemur að úrlausn félagaréttarlegra viðfangsefna innan sparisjóða. Ástæða þess að í ákvæðinu er vísað til hlutafélagalaga er sú að skv. 13. gr. laganna gildir sú meginregla að fjármálafyrirtæki skulu vera hlutafélög, með sparisjóði sem einu almennu undantekninguna frá þeirri reglu. Þá er í lögnum víða vísað til þess að ákvæði hlutafélagalaga skuli gilda í ýmsum tilvikum, en slíkar tilvísanir eru settar til þess að fella sparisjóði undir sömu reglur og gilda um önnur fjármálafyrirtæki, svo sem ákvæði 29. gr. um eigin hluti, ákvæði 50. gr. um stjórn fjármálafyrirtækis og ákvæði 4. mgr. 106. gr. um samruna. Það er því talið vera til samræmingar að í greininni sé veitt heimild til þess að beita ákvæðum hlutafélagalaga almennt um sparisjóði, enda rekist beiting þeirra ekki á önnur ákvæði laga. Með því að tiltaka sérstaklega að hlutafélagalögum verði aðeins beitt að því leyti sem við getur átt er verið að leggja áherslu á að ekki sé hægt að beita þeim þannig að fari gegn þeim grundvelli sem sparisjóðir byggja á, samkvæmt ákvæðum kaflans eða þannig að fari gegn tilgangi þeirra.¹⁰⁰

Ekki voru gefnar frekari skýringar á þessari breytingu í greinargerð með frumvarpi til laganna né gerði viðskiptanefnd athugasemdir í álitinu sínu. Þá voru ekki uppi háværar umræður um þessa breytingu á Alþingi í samanburði við þá umræðu sem varð þegar hlutafélagavæðingin var heimiluð árið 2001.

100. Þskj. 97, 137. löggjafarþing 2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

Í 4. gr. laga nr. 76/2009 var áfram kveðið á um eignarréttindi stofnfjáreigenda en þar sagði að stofnfjáreigendur bæru ekki ábyrgð á skuldbindingum sparisjóðs umfram stofnfé sitt og ættu ekki hlutdeild í öðru eigin fé sparisjóðs en bókfærðu stofnfé eins og það væri á hverju tíma. Í álit meiri hluta viðskiptanefndar Alþingis var greint frá því að borið hefði á hugtakaruglingi varðandi eignarhald stofnfjáreigenda. Um það sagði í nefndarálitinu:

Var bent á að í athugasemdum með frumvarpinu væri vísað til „eignarhluts í sparisjóði“ en slíkt orðalag samræmist ekki því formi að sparisjóður sé sjálfseignarstofnun. Eign í stofnfé er ekki það sama og eign í sparisjóði. Réttara er að segja að eignarhald stofnfjáreigandans sé í stofnfénu en ekki sjálfum sparisjóðnum.¹⁰¹

Með lögum nr. 76/2009 voru gerðar nokkrar breytingar á stöðu og eðli stofnfjár og réttindum stofnfjáreigenda. Þannig voru ákvæði um takmörkun á veðsetningu og innlausn stofnfjár felld brott, hömlum á sölu stofnfjárbréfa var aflétt og nafnverð stofnfjár lögfest sem lágmarksverð útgefina stofnfjárhluta. Breytingarnar voru liður í því að auðvelda sparisjóðum að afla fjár og gera stofnfé að áhugaverðum kosti fyrir fjárfesta.¹⁰²

Veigamesta og umdeildasta breytingin sem lög nr. 76/2009 fólu í sér var heimild fyrir sparisjóðina til að færa niður stofnfé sitt í því skyni að jafna það tap sem ekki yrði jafnað með öðrum hætti. Markmið breytingarinnar var að gera sparisjóðum auðveldara fyrir að sækja sér nýtt stofnfé, meðal annars á grundvelli neyðarlaganna nr. 125/2008, og jafna þannig varasjóð þeirra.¹⁰³ Miklar umræður urðu á Alþingi um framangreinda breytingu og sagði Tryggvi Þór Herbertsson, þáverandi þingmaður, að fjármálakreppan hefði gert það að verkum að mörgum fjármálastofnunum í heiminum hefði verið komið til bjargar. Um ástæðuna fyrir björguninni sagði Tryggvi að „fjármálastofnanir [væru] ekki venjuleg fyrirtæki heldur [væru] þær olía fyrir efnahagslífið“. Þá sagði Tryggvi:

Ef lokast fyrir hringrás peninganna, þ.e. ef fjármálafyrirtækin lokast hrynur það einfaldlega sem við köllum raunhagkerfið og við hverfum aftur á einhvers konar steinöld. [...]

Prinsippið í þessu frumvarpi er að hér er verið að bjarga sparisjóðakerfinu, ekki stofnfjáreigendum. Það er byggt á grundvallarmisskilningi vegna þess að eðli íslensku sparisjóðanna er annað en banka og hefðbundinna fjármálastofnana. Stofnfé er þeim eiginleikum búið að það nær ekki að endurspegla eigið fé sparisjóðanna heldur nær það eingöngu yfir mjög lítinn hluta ef eðlilegir varasjóðir eru þar inni og að stofnhlutir, þó að undir lokin þegar hlutafjárnvæða átti sparisjóðina, hafi verið farnir að ganga kaupum og sölum á mun hærra verði en áður hafði verið. Stofnfjáreign er ekki í eðli sínu „spekulatíf“ eign heldur kaupa menn sig inn í sparisjóði í gegnum stofnfé til þess að halda á því, jafnvel alla ævina. Það er gert til þess að styðja við fjármálastofnun í því byggðarlagi sem stofnfjáreigendurnir eiga heimili. Það er gert til þess að styðja við atvinnulífið og bæta upp fyrir þann þekkingarskort — við getum orðað það sem svo — sem er á milli stórra banka sem eingöngu liggja með útibú og þeirra sem eingöngu eru að hugsa um hagsmuni byggðarlagsins.¹⁰⁴

Með lögum nr. 77/2012 var ákvæðum VIII. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki breytt á nýjan leik. Breytingarnar fólust meðal annars í því að sparisjóðum var aftur heimilt að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag í stað sjálfeignarstofnana. Markmiðið með breytingunni var að auðvelda sparisjóðum að sækja sér eigið fé og styrkja þannig rekstrarhæfi þeirra.¹⁰⁵ Einar K. Guðfinnsson þingmaður sagði í umræðum á Alþingi:

Í þessu frumvarpi er gerð tilraun til að opna á þann möguleika að sparisjóðirnir geti orðið að hlutafélögum. Þetta var mikið rætt fyrir nokkrum árum og mjög skiptar skoðanir voru um það. Ég man ekki betur en að meðal annars úr núverandi stjórnarflokkum hafi hljómað miklar viðvörunarraddir í þessum efnunum. Ég tel að það sé mjög vel ihugunar virði að við

101. Þskj. 205, 137. löggjafarþing 2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistiðinda*).

102. Þskj. 97, 137. löggjafarþing 2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistiðinda*).

103. Þskj. 97, 137. löggjafarþing 2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistiðinda*).

104. Ræða Tryggva Þórs Herbertssonar á Alþingi 9. júlí 2009 kl. 14:28 (enn óbirt í B-deild *Alþingistiðinda*). Fjallað er nánar um þessa umdeildu breytingu, lækkun stofnfjár, hér aftar í kaflanum.

105. Þskj. 1253, 140. löggjafarþing 2011–2012 (enn óbirt í A-deild *Alþingistiðinda*).

skoðum þennan möguleika. Ég ætla ekki að leggjast þvert gegn honum. Það kann að vera ein forsendan fyrir því að hægt sé að ná peningum inn í sparisjóðina til að efla þá og ég ætla ekki að leggjast gegn því en menn verða hins vegar að hafa alla heildarmyndina fyrir sér.¹⁰⁶

Lilja Mósesdóttir þingmaður var ekki hlynnt breytingunni og hafði áhyggjur af framtíð sparisjóðakerfisins:

Ég óttast að fjárfestum finnist sparisjóðirnir ekkert frekar áhugaverðir eftir þessar breytingar en nú. Ég óttast líka að viðskiptavinum finnist sparisjóðirnir ekkert áhugaverðari kostur eftir þessar breytingar en nú. [...] Ég hef sagt það á fundi í háttvirtri efnahags- og viðskiptanefnd að ég óttist að þetta frumvarp sé síðasti naglinn í líkkistu sparisjóðakerfisins vegna þess að það tekur einfaldlega ekki á vandamálunum sem þeir þurfa að kljást við í dag. Það felur heldur ekki í sér neina framtíðarsýn, hvorki fyrir sparisjóðakerfið né fjármálakerfið í landinu.¹⁰⁷

Svandís Svavarsdóttir umhverfisráðherra tók fram að starfshópur á vegum sparisjóðanna sjálfra hefði lagt til breytinguna. Þá sagði hún:

Það þarf að styrkja þessar einingar og án rekstrarhagnaðar lifa hvorki sparisjóðir né aðrar fjármálastofnanir og af þeim sökum þarf að styðja sérstaklega með lagaumgerðinni við rekstrarforsendur sparisjóðanna og til þess er leikurinn gerður.¹⁰⁸

Frumvarpið var samþykkt 29. júní 2012 og tóku löggin gildi 5. júlí sama ár. Breyting sjálfseignarstofnunar í hlutafélag skyldi framkvæmd þannig að 2/3 hlutar stofnfjáreignenda sem mættu á löglega boðaðan fund þyrftu að samþykkja tillögu um að breyta sjálfseignarstofnun í hlutafélag. Að því loknu myndi sparisjóðurinn stofna hlutafélag sem myndi síðan yfirtaka sjálfseignarstofnunina með samruna samkvæmt ákvæðum hlutafélagalaga.

12.3 Vextir og arður af stofnfé

12.3.1 Ákvæði laga um ávöxtun stofnfjár og endurgreiðslu

Frá upphafi þótti eðlilegt að stofnendur og ábyrgðarmenn sparisjóða fengju einhverja ávöxtun á innborgað stofnfé eða ábyrgðarfé. Í 3. gr. laga nr. 44/1915 um sparisjóði var kveðið á um slíkt:

Stofnendur sparisjóða eða ábyrgðarmenn, eða aðrir þeir, er kunna að hafa lagt fram fje til starfrækslu sparisjóða, hvort heldur er stofnfje eða greitt ábyrgðarfje, mega ekki fá hærri arð eða vexti af slíku fje en 6 af hundraði á ári.

Þótt þarna væri talað um „arð“ var fortakslaust átt við vexti. Orðið arður var í lögnum haft um hagnað eða afkomu. Það sést af 1. og 2. mgr. 16. gr. sömu laga þar sem sagði:

Ársarð allan af rekstri hvers sparisjóðs, að kostnaði og vöxtum frádragnum, samkvæmt 3. gr., skal leggja í varasjóð.

Heimilt er þó að verja nokkru af ársarðinum til endurborgunar á greiddu ábyrgðarfje, ef varasjóður nemur meiru en 10% af sparisjóðsinnstæðufjenu.

Samkvæmt þessum lögum var að öðru leyti ekki heimilt að verja fé úr varasjóði til annars en að bæta tjón er sparisjóðurinn kynni að bíða og ef hann næði að minnsta kosti 10% af samanlögðu innstæðufé þá gat „Stjórnarráðið samþykkt eftir tillögum sparisjóðsstjórnarinnar að verja [mætti] fje úr sjóðnum til nyt samra fyrirtækja í almenningssparfir“, sbr. 16. gr. Ef sparisjóður var lagður niður var sömuleiðis kveðið á um að Stjórnarráðið gæti að fengnum tillögum þeirra er síðast sátu í stjórn hans, varið eigum sjóðsins umfram skuldir til einhverra ákveðinna nytsemdarfyrirtækja í héraði því er sjóðurinn var stofnaður í, sbr. 21. gr. laganna.

106. Ræða Einars K. Guðfinnssonar á Alþingi 11. maí 2012 kl. 12:17 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

107. Ræða Lilju Mósesdóttur á Alþingi 11. maí 2012 kl. 13:47 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

108. Ræða Svandísar Svavarsdóttur á Alþingi 11. maí 2012 kl. 14:30 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

Í 1. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði var skýrt tekið fram að „stofnendur eða aðrir eigendur og ábyrgðarmenn“ hefðu engan „rétt til ágóða af rekstrarafgangi starfseminnar“. Ákvæði um ávöxtun á framlagt fé þessara sömu aðila, þ.e. 4. gr., breyttist lítið eitt frá fyrri lögum og tiltók að það mætti hæst vera 1% umfram innlánsvexti sjóðsins. Í athugasemdum með frumvarpi til þeirra laga sagði um þetta ákvæði:

Réttara virðist að miða vexti af stofnfé og greiddu ábyrgðarfé við það, að þeir séu ákveðið hærri en vextir af innlánsfé. Leggur nefndin því til, að þeir megi aldrei vera meira en 1% hærri en innlánsvextir. Getur það ekki talizt of hátt, miðað við það, hve féð er bundið, og áhættu, sem framlaginu fylgir, og er því varla hægt að telja, að það fari í bága við þau ákvæði 1. gr., að stofnendur eða ábyrgðarmenn skuli engan ágóða hafa af rekstri sjóðsins. Að öðru leyti er 3. gr. sparisjóðslaganna óbreytt.¹⁰⁹

Ákvæðið um að verja mætti nokkru af ársarðinum til endurborgunar á stofnfé og greiddu ábyrgðarfé ef varasjóður næmi meira en 10% af heildarinnstæðum var óbreytt frá fyrri lögum. Um ráðstöfun úr varasjóði að öðru leyti giltu nær óbreyttar reglur. Nú gat „sparisjóðsstjórn ákveðið, að fengnu samþykki ráðuneytisins, að verja fé úr sjóðnum til almenningsþarfa“. Við slit sparisjóðs gat nú hlutadeigandi sýslunefnd eða bæjarstjórn ákveðið, að fengnum tillögum þeirra er síðast sátu í stjórn sjóðsins, að eignunum skyldi varið til almenningsþarfa, sbr. 27. og 28. gr. laganna.

Í sparisjóðalögunum frá 1985 var eignarréttur stofnfjáreigenda yfir stofnfénu staðfestur strax í 1. gr., en hann þó sagður háður þeim takmörkunum sem lög in kváðu á um. Með þessum lögum voru innleidd nokkur nýmæli varðandi ávöxtun stofnfjár. Sem fyrr var tekið fram að sparisjóðsaðilar, þ.e. stofnfjáreigendur og ábyrgðarmenn, hefðu ekki rétt til ágóða af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram það sem lög in mæltu fyrir um. Honum skyldi varið í fyrsta lagi til jöfnunar taps fyrri ára, í öðru lagi skyldi að minnsta kosti helmingur þess sem þá yrði eftir lagður í varasjóð og í þriðja lagi skyldi honum varið til greiðslu vaxta af stofnfé og séreignarsjóði stofnfjáreigenda, sbr. 1. og 42. gr. laganna.

Þessir vextir máttu ekki vera hærri en bestu innlánskjör hjá viðkomandi sparisjóði á hverjum tíma. Vaxtagreiðsluheimild var ekki flytjanleg milli ára. Aðalfundur skyldi ákveða vextina að fengnum tillögum sparisjóðsstjórnar og jafnframt hve mikill hluti þeirra skyldi greiddast út til stofnfjáreigenda og hver hluti þeirra legðist inn í séreignarsjóð. Útgreiddir vextir máttu þó ekki vera hærri en svaraði til vaxta af almennum sparisjóðsbókum á hverjum tíma sem reiknaðir væru bæði af stofnfé og séreignarsjóði.

Í 16. gr. var fjallað um séreignarsjóð stofnfjáreigenda en hann var myndaður með þeim hluta vaxta til stofnfjáreigenda sem ekki var greiddur út og auk þess með fjárhæðum sem greiddar voru fyrir ný stofnfjárbréf umfram nafnverð. Hver stofnfjáreigandi átti sérgreindan hlut í séreignarsjóði í hlutfalli við stofnfjáreign sína. Í athugasemdum sem fylgdu ákvæðinu sagði að ákvæðin um séreignarsjóðinn væru tilkomin vegna verðlagsþróunar undanfarinna ára og með þeim væri stefnt að því að gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari, án þess þó að rýra stöðu eigin fjár hjá sjóðnum. Jafnframt sagði að líta þyrfti svo á að stofnfjáreign fylgdi fjárbinding til óákveðins tíma og að um áhættufé væri að ræða. Því væri edlilegt að þeir sem lagt hefðu fram stofnfé í sparisjóði nytu góðra ávöxtunarkjara af þessu fé.¹¹⁰

Einnig var það nýmæli í lögum frá 1985 að við slit sparisjóðs skyldi greiða stofnfjáreigendum eignarhlut þeirra, þ.e. stofnfé og séreignarsjóð, af eftirstöðvum eigna sjóðsins eftir að skuldir hefðu verið greiddar. Því sem þá kynni að vera eftir skyldi ráðstafað í samræmi við samþykktir sparisjóðsins, þó ekki til sparisjóðsaðila.

Enn eitt nýmælið í þessum lögum var bráðabirgðaákvæði I sem sagði að innan tveggja ára frá gildistöku laganna væri aðalfundi sparisjóðs heimilt að endurmeta stofnfé sjóðsins. Við endurmatið skyldi höfð hliðsjón af verðlagsbreytingum frá 1. janúar 1940 (eða stofn-degi sparisjóðs ef hann væri síðar) og stöðu eigin fjár hjá sparisjóði. Endurmatið skyldi háð samþykki Tryggingarsjóðs sparisjóða. Stofnfjárhlutir mættu þó ekki verða hærri en átta þúsund krónur eftir að endurmatið hefði farið fram. Sparisjóði var heimilt að greiða

109. *Alþingistíðindi*, 1941, A-deild, bls. 144.

110. *Alþingistíðindi*, 1984–1985, A-deild, bls. 3338.

Þetta endurmat af rekstrarhagnaði sínum inn á stofnfjárreikninga sparisjóðsaðila á allt að fimm árum. Ráðstöfun hagnaðar með þessum hætti mátti þó ekki fara fram fyrr en eftir að búið væri að jafna tap fyrri ára og að helmingi hagnaðar lögðum í varasjóð.

Í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði sem sett voru 1993 sagði að stofnfjáreigendur ættu ekki rétt til ágóðahlutar af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram það sem stæði í lögnum. Þeir skyldu einungis njóta arðs af innborguðu stofnfé sínu. Um endurgreiðslu stofnfjár við slit sparisjóðs giltu sömu reglur og í lögnum frá 1985.

Með lögnum 1993 voru gerðar tvær grundvallarbreytingar á reglum um ávöxtun stofnfjár. Sú fyrri fólst í að hætt var að miða við vexti af innlánsfé og í stað vaxta var talað um arð af stofnfé. Í 59. gr. laganna voru ákvæði um ráðstöfun hagnaðar. Þar sagði að aðalfundur gæti ákveðið, að fengnum tillögum sparisjóðsstjórnar, að greiða stofnfjáreigendum arð af stofnfé. Tryggingarsjóði sparisjóða skyldi falið að ákveða árlega hvert hámarkshlutfall arðgreiðslu skyldi vera. Óheimilt var að flytja arðgreiðsluheimild milli ára. Hagnaður, sem ekki var ráðstafað samkvæmt framansögðu, skyldi lagður í varasjóð. Í athugasemdum með frumvarpi til þessara laga var breytingin sögð gerð til þess að „gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari og um leið samkeppnishæfari við aðra fjárfestingarkosti á fjármagnsmarkaði“. Um það að fela Tryggingarsjóði að ákveða hámarkshlutfall arðgreiðslu sagði í athugasemdunum að Tryggingarsjóður hefði verulegra hagsmuna að gæta af því að útgreiðsla úr eiginfjárreikningum sparisjóða tefldi hag einstakra sparisjóða ekki í tvísýnu.¹¹¹

Arður í stað vaxta

Hin grundvallarbreytingin var að frá ársbyrjun 1993 var sparisjóðum heimilt að endurmeta stofnfé og greiða inn á stofnfjárreikninga stofnfjáreigenda. Við endurmat þetta skyldi hafa hliðsjón af verðlagsbreytingum frá 1. janúar 1992 miðað við lánskjaravísitölu og af stöðu eigin fjár hjá sparisjóði. Nýtt stofnfé skyldi njóta endurmats hlutfallslega miðað við inngreiðslu þess innan ársins. Í samhengi við þetta ákvæði var séreignarsjóður stofnfjáreigenda lagður niður og inneign stofnfjáreigenda í slíkum sjóði skyldi við gildistöku laganna færð til aukningar á stofnfé viðkomandi stofnfjáreigenda. Í athugasemdum með frumvarpinu sagði að séreignarsjóðnum hefði með gildandi lögum verið ætlað að tryggja stofnfjáreigendum að hlutur þeirra rýrnaði ekki vegna verðbólgu. Framkvæmd ákvæðisins um séreignarsjóðinn hefði hins vegar reynst flókin og ómarkviss og þessu nýja ákvæði um endurmatið væri ætlað að ná sama tilgangi en á mun markvissari og einfaldari hátt. Í athugasemdunum sagði loks:

Til þess að staða stofnfjáreigenda rýrni ekki er talið nauðsynlegt að veitt verði almenn og viðvarandi heimild til endurmats á stofnfé í sparisjóðum með þeim hætti sem lagt er til.¹¹²

Með breytingalögum 2001 sem juku hlutafélagsákvæðinu við sparisjóðakaflann í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði var gerð mikil breyting á greininni um ráðstöfun hagnaðar, þ.e. á 59. gr. Þessi breyting vakti enga athygli þingmanna og var ekki nefnd einu orði í umræðum um frumvarpið. Hlutafélagsákvæðið fékk þar alla athyglina. Greinin, eins og hún hljóðaði eftir þessa breytingu, var tekin óbreytt inn í lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og þá sem 68. gr. Hún stóð síðan óbreytt til 2009 þegar hún var felld út og gjörbreytt ákvæði um ráðstöfun hagnaðar komu í hennar stað.¹¹³ Hér skal greinin tilfærð í heild sinni því talsvert verður vísað til hennar hér aftar en einnig er vísað til hennar í umfjöllun um arðgreiðslur í köflunum um einstaka sparisjóði.¹¹⁴

Lög nr. 71/2001

Hagnaði sparisjóðs skal ráðstafað sem hér segir:

1. Aðalfundur getur ákveðið, að fengnum tillögum sparisjóðsstjórnar, að greiða stofnfjáreigendum arð af stofnfé. Öryggissjóður samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, sem allir sparisjóðir stofna í þessu skyni, ákveður árlega hámarkshlutfall arðgreiðslu. Heimilt er að greiða arð þótt tap sé á rekstri sparisjóðs.

111. *Alþingistíðindi*, 1992–1993, A-deild, bls. 2003.

112. *Alþingistíðindi*, 1992–1993, A-deild, bls. 1989.

113. Sbr. lög nr. 76/2009 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

114. Í 2. tölul. greinarinnar sagði að endurmat mætti ekki leiða til þess að bókfært eigið fé að frádregnu stofnfé yrði lægra en það var í árslok 2000. Eðlilegt var að vísa til þessara ársloka þegar löginn voru sett 18. maí 2001. Við upptöku greinarinnar óbreyttar í lög nr. 161/2002 láðist greinilega að breyta þessu viðmiði því það varð ómarktækt frá og með árinu 2002. Í stað „í árslok 2000“ hefði átt að standa „í lok næstliðins árs“.

2. Til viðbótar arðgreiðslu skv. 1. tölul. getur aðalfundur ákveðið, að fengnum tillögum sparisjóðsstjórnar, að ráðstafa allt að 10% af hagnaði hvers árs til hækkunar á stofnfé sjóðsins, þó þannig að hækkun stofnfjár samkvæmt þessum tölulíð verði aldrei meiri en 5% á ári. Heimild til endurmats samkvæmt þessum tölulíð flyst ekki á milli ára. Endurmat samkvæmt þessum tölulíð má ekki leiða til þess að bókfært eigið fé að frádregnu stofnfé verði lægra en það var í árslok 2000. Nýtt stofnfé nýtur hlutfallslega endurmats samkvæmt þessum tölulíð miðað við inngreiðslu þess innan ársins. Arðurinn skal reiknaður af endurmetnu stofnfé eins og það er í lok reikningsárs.
3. Hagnað, sem ekki er ráðstafað skv. 1. og 2. tölul., skal leggja í varasjóð.

Öryggissjóður sem nefndur var í 1 tölul. er Tryggingarsjóður sparisjóða eins og hann varð árið 2000 eftir að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta tók til starfa, sbr. lög nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.¹¹⁵ Inn í þennan tölulíð var bætt ákvæði um að heimilt væri að greiða arð þótt tap yrði af rekstri sparisjóðs. Þetta verður að skoðast sem undantekningarregla frá ákvæðum greinarinnar í heild sem fjallar um ráðstöfun hagnaðar og hefur einmitt þá fyrirsögn. Í athugasemd um þessa grein í frumvarpinu sagði um þetta atriði:

Eina breytingin í 1. tölul. greinarinnar er að lagt er til að heimilt verði að greiða arð þótt tap sé af rekstri sparisjóðs. Arðgreiðslan takmarkast þó af ákvörðun öryggissjóðs. [...] Ákvörðun Tryggingarsjóðs sparisjóða um hámarkshlutfall arðgreiðslu er eins konar öryggisventill fyrir sjóðinn, enda hefur hann verulegra hagsmuna að gæta af því að útgreiðsla arðs tefli ekki hag einstakra sparisjóða í tvísýnu.¹¹⁶

Í 2. tölul. var nýmæli. Í athugasemd í frumvarpinu sagði eftirfarandi:

Í því skyni að gera stofnfjárbréf að eftirsóknarverðum fjárfestingarkosti er lagt til að heimilt sé að ráðstafa allt að 10% af hagnaði hvers árs til hækkunar á stofnfé sjóðsins þó þannig að hækkun stofnfjár verði aldrei meiri en 5% á ári. Þessi hækkun á stofnfé kemur til viðbótar endurmati skv. 23. gr. laganna. Þessari breytingu er ætlað að bæta stöðu þeirra sparisjóða sem líklegt má telja að hafi ekki áhuga á að breyta rekstrarformi sínu í hlutfélag. Markmiðið er að gera stofnfjárbréf að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti með því að auka arðsvon stofnfjáreigenda.¹¹⁷

Endurmat samkvæmt þessu ákvæði var síðan yfirleitt kallað „sérstakt endurmat“ til aðgreiningar frá endurmati vegna verðlagsbreytinga. Fjallað er nánar um það hér aftar í sérstökum undirkafla.

Með lagabreytingunni 2001 var búið að ganga það langt í að gera stofnfjárbréfin að „eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti“ að þeir fundust vart betri. Bréfin voru í fyrsta lagi verðtryggð, til viðbótar var heimilt að hækka þau um 5% á ári með sérstöku endurmati og loks var heimilt að greiða af þeim arð sem mátti nema allt að 15% fyrstu árin sem stjórn öryggissjóðsins ákvað hámarkshlutfallið. Þetta hámarkshlutfall tók samt nokkrum breytingum meðan hún hafði þetta hlutverk með höndum, sbr. töflu 5 hér aftar.

Lögin sem sett voru sumarið 2009 um breytingar á sparisjóðakafla laga um fjármálafyrirtæki þrengdu reglur um hækkun stofnfjár með endurmati og um arðgreiðslur. Þá höfðu þau að geyma reglur um lækkun eða niðurfærslu stofnfjár til þess að jafna tap sem ekki yrði jafnað á annan hátt.

Hækkun stofnfjár með endurmati var áður tvenns konar, annars vegar hækkun í árslok vegna verðlagsbreytinga, óháð afkomu sparisjóðsins, (67. gr.) og hins vegar 5% hækkun samþykkt á aðalfundi líkt og arðgreiðslan (68. gr.). Með þessum lögum var þetta einfaldað þannig að greinin um ráðstöfun hagnaðar (68. gr.) var látin ná yfir hvers kyns endurmats-hækkun stofnfjár. Nú skyldi helmingur hagnaðar fortakslaust renna í varasjóð, en hinum helmingnum var heimilt að ráðstafa til hækkunar á nafnverði stofnfjár og arðgreiðslu til stofnfjáreigenda. Með hagnaði samkvæmt þessari grein var átt við hagnað eftir skatta samkvæmt samþykktum ársreikningi fyrir síðasta reikningsár. Aðalfundi var ekki heimilt

115. Fjallað er um Tryggingarsjóð sparisjóða og hlutverk hans í 5. kafla.

116. *Allþingistíðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 3706.

117. *Allþingistíðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 3706.

að ákveða að úthluta meiri arði en stjórn sparisjóðs legði til. Heimild til framangreindrar ráðstöfunar væri því aðeins fyrir hendi að um óráðstafað eigið fé væri að ræða í viðkomandi sparisjóði. Þar var að sjálfsgöðu átt við varasjóð.

Í frumvarpinu var lagt til að arðgreiðsluheimildin yrði nokkuð þrengri. Miðað skyldi við meðaltalshagnað eftir skatta síðustu fimm reikningsára og arðgreiðslan mætti að hámarki nema meðaltali hæstu almennra innlánsvaxta hjá öllum sparisjóðum auk allt að 8 prósentustiga. Meiri hluti viðskiptanefndar lagði til breytingu á þessu fyrirhugaða ákvæði og rökstuddi hana þannig í nefndaráliti:

Markmið þeirra breytinga sem meiri hlutinn leggur til á 8. gr. eru að auka möguleika á því að nýtt stofnfé komi inn í sparisjóði, þ.e. að það verði talinn vænlegur fjárfestingarkostur að leggja fé inn í sparisjóði. Telur meiri hlutinn að með því að fella brott þær hömlur sem í ákvæðinu felast um möguleika til arðgreiðslu felist hvati til þess að gerast stofnfjáreigandi. Að mati meiri hlutans er mikilvægt að þeir sem nú eru eigendur stofnfjár komi að endurreisn sjóðanna enda felist mikilvægir viðskiptalegir hagsmunir í því að tryggja áframhaldandi hlutverk þeirra í endurreisn sjóðanna.¹¹⁸

Með þessum lögum var ákvörðun um hámarksarðgreiðsluhlutfall ekki lengur í höndum stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða og af greininni leiðir að óheimilt varð að greiða arð ef tap var af starfsemi viðkomandi sparisjóðs.

Síðustu breytingar sem gerðar hafa verið á ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki og varða ávöxtun stofnfjár í sparisjóðum voru gerðar í júní 2012. Þær voru því ekki til umfjöllunar í rannsókninni. Þær voru þó í örstuttu máli eftirfarandi:

1. Sparisjóður skal ráðstafa að lágmarki 5% af hagnaði liðins árs fyrir skatt til samfélagslegra verkefna á starfssvæði sínu og greina frá framlögunum í ársreikningi.
2. Aðalfundur stofnfjáreigenda getur samþykkt, að tillögu sparisjóðsstjórnar, að arði til stofnfjáreigenda skuli að hluta eða að öllu leyti varið til hækkunar á nafnverði stofnfjárhluta í sparisjóðnum. Ekki er þó heimilt að hækka nafnverð stofnfjárhluta umfram verðlagsbreytingar miðað við vísitölu neysluverðs frá útgáfu stofnfjárhlutanna.

Lög nr. 77/2012

12.3.2 Reglur Tryggingasjóðs um hámarkshlutfall arðgreiðslu

Eins og frammar greinir var Tryggingasjóði sparisjóða falið það hlutverk með lögum nr. 43/1993 að ákveða árlega hámarkshlutfall arðgreiðslu hjá sparisjóðum. Samkvæmt þessum sömu lögum voru ekki lengur greiddir árlegir vextir af stofnfé en þeirra í stað komu arðgreiðslur. Meginhlutverk Tryggingasjóðs, sem breyttist árið 2000 í öryggissjóð og starfaði eftir það undir nafninu Tryggingasjóður sparisjóða, var að tryggja fjárhagslegt öryggi sparisjóða og full skil á innlánsfé við endurskipulagningu eða slit sparisjóðsins. Ákvörðun stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða um hámarkshlutfall arðgreiðslu átti því að vera eins konar öryggisventill fyrir sjóðinn, enda hafði hann verulegra hagsmuna að gæta af því að útgreiðsla arðs tefldi ekki hag einstakra sparisjóða í tvísýnu.

Stjórn Tryggingasjóðs tók jafnan ákvörðun um þetta hámark öðru hvorum megin við áramót og sendi síðan bréf til sparisjóðanna þar sem þeim var tilkynnt um arðgreiðsluhlutfallið fyrir liðið ár. Það var ákveðið 15% fyrstu árin. Alla vega frá og með rekstrarárinu 1997 var heimilt að fara upp fyrir hámarkið ef arðsemi einstakra sparisjóða hafði verið meiri. Í stjórnarfundargerð frá 23. febrúar 1998 var eftirfarandi:

Formaður (GH) lagði til að hámark yrði 15% eins sbr. árið á undan. Umræður – m.a. kom fram sú skoðun manna að draga mætti í efa réttmæti þess að greiða hærri arð þ.a. en sem næmi arðsemi eiginfjár af rekstri viðkomandi spsj. Tillaga formanns samþykkt og framkv.stjóra falið að senda bréf til spsj. þar sem fram komi að 15% sé há. en engin vísbending um hvað spsj. beri að greiða.

Í bréfinu sem sent var til allra sparisjóðsstjóra um hámark arðgreiðslu til og með rekstrarársins 2002 var þetta alltaf tilkynnt með sama orðalagi:

118. Þskj. 205, 137. löggjafarþing 2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistiðinda*).

Stjórn Tryggingasjóðs hefur í samræmi við framangreint lagaákvæði samþykkt að arður vegna rekstrarársins 2002 verði að hámarki [x]% af stofnfé. Sé arðsemi eiginfjár hærri er heimilt að ákveða hærri arð sem arðseminni nemur umfram [x]%.

Við þetta er því að bæta að hér er um hámark að ræða en að sjálfsögðu er heimilt að ákveða lægri hlutfallstölu sem reyndar ber að gera a.m.k. í þeim tilfellum þar sem eiginfjárstaða sparisjóðs er ekki mjög sterk.

Í bréfinu vegna 2002 og 2003 var síðari hluti klausunnar breyttur:

Við þetta er því að bæta að hér er um að ræða hámark. Í ákvörðun stjórnar Tryggingasjóðs felst ekki neins konar leiðbeining um arðgreiðslu. Arðákvörðun ráða aðstæður í hverjum einstökum sparisjóði. Reyndar er full ástæða til að horfa til lægri arðgreiðslu sem reyndar ber að gera a.m.k. í þeim tilfellum þar sem eiginfjárstaða sparisjóðs er ekki þeim mun styrkari.

Hámarkið var lækkað í 12% vegna árána 1998–2000 og fært niður í 10% vegna 2001. Á fundi stjórnar Tryggingasjóðs 22. janúar 2003 var samþykkt að hámarkið vegna rekstrarársins 2002 yrði 12%, en á milli funda var samþykkt að hækka þessi mörk í 15%.¹¹⁹

Í aðdraganda að ákvörðun um hámark arðgreiðsluhlutfallsins vegna 2004 sendi Fjármálaeftirlitið stjórn Tryggingasjóðs fyrirspurn 13. desember 2004 um væntanlega ákvörðun. Í bréfinu var bent á að ákvörðun sjóðsins um hámarksarðgreiðslur væri eitt mikilvægasta tæki hans til að þjóna því hlutverki sínu að vera öryggissjóður fyrir sparisjóðina. Fjármálaeftirlitið óskaði eftir því að stjórn Tryggingasjóðs sendi því hugmyndir sínar um fyrirhugað hámark arðgreiðslna, ásamt rökstuðningi.

Stjórn Tryggingasjóðs svaraði með bréfi 29. desember 2004. Með því fylgdi greining á arðsemi eigin fjár og arðgreiðsluhlutfalli einstakra sparisjóða næstliðin þrjú ár. Í bréfinu sagði að ef litid væri til arðgreiðslna þessara ára kæmi í ljós „að í flestum tilfellum [væri] ákvörðun arðgreiðslna í takt við arðsemi eigin fjár“.¹²⁰ Í þessu bréfi var þess getið að eftirlit Tryggingasjóðs með sparisjóðunum hefði undanfarið aukist jafnt og þétt og stórt skref á því sviði hefði nú verið stigið með ráðningu Hrefnu Gunnarsdóttur, löggilts endurskoðanda, í fullt starf sem framkvæmdastjóri Tryggingasjóðs, en áður hefði starfið verið unnið af Sigurði Hafstein, framkvæmdastjóra SÍSP, í hlutastarfi. Loks sagði í bréfinu að dagskrá næsta stjórnarfundar sjóðsins yrði að mestu helguð ákvörðun um hámark arðgreiðslna, meðal annars með hliðsjón af bréfi Fjármálaeftirlitsins og breyttu starfsumhverfi. Þar yrði meðal annars rætt hvort tilefni væri til að lækka hámarkshlutfallið úr 15% auk heimildar til arðgreiðslu í samræmi við arðsemi eigin fjár og einnig „hvort mælt [yrði] sérstaklega með því við sparisjóðina að arður [yrði] ekki greiddur ef um taprekstur [væri] að ræða árið 2004“.

Fjármálaeftirlitið sendi stjórn Tryggingasjóðs annað bréf 17. janúar 2005. Þar var bent á að frá byrjun hefði Tryggingasjóðurinn ákveðið eitt tiltekið hámarkshlutfall fyrir alla sparisjóði. Það hefði verið í samræmi við þau viðhorf að æskilegt væri að stofnfjáreign gæfi af sér jafna en hóflega ávöxtun; að vísu kynni 15% hámark að vera ríflegt fyrir ýmsa sparisjóði sem veikar stæðu. Síðustu árin hafi virst sem Tryggingasjóðurinn hefði gert ráð fyrir heimild til að greiða arð umfram umrætt hámarkshlutfall í samræmi við arðsemi eigin fjár viðkomandi sparisjóðs. Síðan sagði í bréfinu um þessa síðari leið:

Þessi síðari leið hefur tryggt sparisjóðum í taprekstri, eða með lakari arðsemi en 15%, rétt til að greiða út arð umfram arðsemi eigin fjár [...] Fjármálaeftirlitið telur orka tvímælis að byggja ákvörðun um hámarkshlutfall á tveimur viðmiðum í senn, annars vegar föstu hlutfalli og hins vegar hlutfalli sem miðast við aðstæður hvers sjóðs.¹²¹

Hámarkshlutfall arðgreiðslu vegna ársins 2004 var síðan ákveðið á stjórnarfundum 26. janúar 2005. Bréfið um ákvörðunina var unnið í samvinnu við starfshóp sem stjórnin hafði skipað til að fjalla um málið: Hrefnu Gunnarsdóttur, Sigurð Hafstein, Sigurð Jónsson og Kristján Þorbergsson. Í fundargerðinni stóð að einnig hefði verið haft samráð við Fjármálaeftirlitið. Í bréfinu sagði um samþykkt stjórnarinnar

119. Fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða, 5. maí 2003.

120. Þetta var rétt hvað snerti árið 2003 en ekki hvað snerti árin tvö þar á undan. Vegna ársins 2001 greiddu 18 sparisjóðir arð, þar af 13 herra hlutfall en nam arðsemi eigin fjár. Vegna 2002 greiddu 11 af þeim 18 sem greiddu arð herra hlutfall en arðsemin sagði til um.

121. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Tryggingasjóðs sparisjóða, 17. janúar 2005.

að hámark arðgreiðslu árið 2005, vegna rekstrarársins 2004, takmarkist við sama hlutfall og raunarðsemi eigin fjár viðkomandi sparisjóðs var á árinu 2004 og reiknast af endurmetnu stofnfé eins og það er í árslok 2004. Sparisjóði er þó heimilt að greiða allt að 10% arð þrátt fyrir lægri raunarðsemi enda fari CAD-hlutfall ekki niður fyrir 10% í árslok 2004 að teknu tilliti til arðgreiðslunnar. Hafi sparisjóður verið rekinn með tapi á árinu 2004 er greind hámarksheimild 5%. Sparisjóði sem notið hefur aðstoðar Tryggingasjóðs á næstliðnum þremur árum eða er með neikvætt óráðstafað eigið fé er óheimilt að greiða arð nema með sérstöku samþykki Tryggingasjóðs.

Jafnframt er skilyrði að á hverju þriggja ára tímabili mega arðgreiðslur ekki ganga á óráðstafað eigið fé sparisjóðsins. Upphafsviðmiðun í þessu tilliti fyrir árið 2005 er bókfært verð óráðstafaðs eigin fjár 31. desember 2001 og skal framkvæmd hagað þannig að óráðstafað eigið fé í árslok 2004, að frádrögnum arði sem til stendur að úthluta, má ekki vera lægra en framangreind viðmiðunarfjárhæð.

Ítrekað skal að hér er um **hámark** að ræða en stjórn hvers sparisjóðs leggur fram tillögur um arðsúthlutun, sem takmarkast af hámarkinu auk þess sem tekið er tillit til aðstæðna í hverjum einstökum sparisjóði, m.a.:

- áhættu vegna óinnleysts gengishagnaðar,
- áhættu í tengslum við breytingar á fasteignalánamarkaði og
- reglna um eiginfjárlutfall fjármálafyrirtækja o.fl.

Þarna voru gerðar þrjár meginbreytingar frá fyrri reglu. Hlutfallið var lækkað úr 15% í 10%, ekki var lengur talað um arðsemi heldur *raunarðsemi*, og loks var sett 5% þak á arðgreiðsluhlutfallið þegar um tap var að ræða. Með umræddu bréfi fylgdi blað með skýringum á því hvað raunarðsemi væri og sýnd var formúla til útreiknings á henni og dæmi um útreikning. Í ákvörðun Tryggingasjóðs hafði til þessa verið miðað við *arðsemi*, en þar var alltaf átt við nafnarðsemi sem í skýringum Tryggingasjóðs var kölluð heildararðsemi. Gróf nálgun á raunarðsemi er arðsemi að frádrögnum verðbólgu á árinu.¹²² Þessi ákvörðun gildi óbreytt vegna rekstraráranna 2005 og 2006.

Á stjórnarfundum Tryggingasjóðs 23. nóvember 2006 voru ræddar hugmyndir um meiri sveigjanleika varðandi arðgreiðslur, þ.e. að sparisjóður sem ekki nýtti sér hámarks möguleika til arðgreiðslu eitt árið ætti kost á því að auka arðgreiðslur síðar. Með slíku fyrirkomulagi væri sparisjóðunum gert kleift að móta arðgreiðslustefnu og draga úr arðgreiðslum. Ákveðið var að skoða þessar hugmyndir að ári, en að nefna þær samt í bréfi til sparisjóðanna varðandi arðgreiðslur 2007. Þessar hugmyndir voru líka kynntar fulltrúum Fjármálaeftirlitsins á fundi með þeim sama dag.

Fjármálaeftirlitið, Ragnar Hafliðason, sendi framkvæmdastjóra Tryggingasjóðs fyrirspurn í tölvuskeyti 16. apríl 2007 um nokkur atriði sem tengdust ákvörðun stjórnar sjóðsins um arðgreiðsluhlutfallið, þ.e. hvort hann hefði gefið út leiðbeiningar eða fyrirmæli um hvernig raunarðsemi skyldi reiknuð og leiðbeiningar eða fyrirmæli um af hvaða stöðu stofnfjár, t.d. miðað við tímabindingu þess innan ársins, ætti að reikna arðshlutfallið. Bent var á í tölvuskeytinu að verulegar innborganir stofnfjár á árinu hefðu áhrif á arðsemisútreikninga eftir því hvenær þær væru greiddar inn í sparisjóðinn.

Framkvæmdastjóri Tryggingasjóðs svaraði daginn eftir með tölvuskeyti og sendi sem viðhengi minnisblað með leiðbeiningum um útreikning raunarðsemi sem sent var til allra sparisjóða með bréfinu varðandi arðgreiðslur 2005, vegna ársins 2004. Einnig var upplýst um að næstliðin þrjú ár hefði í reglum Tryggingasjóðs verið miðað við að arðgreiðslan reiknaðist af endurmetnu stofnfé eins og það væri í árslok.

Arðgreiðslur sparisjóða voru á dagskrá stjórnarfundar Tryggingasjóðs sparisjóða 22. ágúst 2007. Undir þeim lið segir í fundargerðinni:

122. Arðsemi og raunarðsemi er rækilega útskýrð í kafla 8.5.3 og sýnt dæmi um útreikning.

Kynnt var samantekt frá Sigurði Jónssyni, endurskoðanda, varðandi takmarkanir á arðgreiðslum sparisjóða. Samantektin er á sömu nótum og umræða á fundi TRSP í nóvember 2006, við ákvörðun hámarks arðgreiðslna vegna ársins 2007, auk þess sem fram kemur hjá SJ að tekið sé tillit til breytinga á eigin fé vegna upptöku alþjóðlegra reikningsskilastaðla. Tillaga um arðgreiðslu verður tekin á næsta fundi TRSP.¹²³

Á stjórnarfundinum þar á eftir var ákveðið að „GH og HG“ semdu drög að bréfi til sparisjóða fyrir næsta fund. Þau drög voru svo samþykkt á stjórnarfundum 7. desember 2007. Sama dag var haldinn fundur með fulltrúum frá Fjármálaeftirlitinum þar sem staða sparisjóðanna var rædd og auk þess arðgreiðslur þeirra. Greint var frá viðmiðum þeim sem stjórn Tryggingasjóðs samþykkti fyrir um daginn. Síðan sagði í minnispunktum frá fundinum:

RH [Ragnar Hafliðason] vakti máls á því að arður reiknast af stofnfé eins og það er í árslok, óháð innborgunartíma þegar um aukningu á stofnfé er að ræða. Ákvörðunarvald varðandi hámark arðgreiðslna liggur hjá TRSP og hefur fyrst og fremst verið horft til þess að koma í veg fyrir að arðgreiðslur veiktu rekstrarstöðu sparisjóðanna.¹²⁴

Þarna benti Ragnar á hvað stofnfjárukning í lok árs gæti aukið möguleika til arðgreiðslu þar sem hún hefði nær engin áhrif til lækkunar á arðseminni þegar hún væri greidd svo seint. Þetta verður skýrt betur hér aftar.

Umrætt bréf var sent til allra sparisjóða 10. desember 2007. Þar voru reglurnar nokkurn veginn þær sömu og árið áður, en búið var að bæta við heimild til að flytja heimild til arðgreiðslu á milli ára og fresta henni í allt að fjögur ár. Einnig voru felldar niður takmarkanir sem tækju mið af óráðstöfuðu eigin fé þar sem reglur um lágmark eiginfjárhlutfalls ættu að vera nægjanlegar takmarkanir. Í bréfinu kom eftirfarandi liður nýr inn:

Hafi breyting á reikningsskilaaðferðum með innleiðingu alþjóðlegra reikningsskila leitt til þess að fjárhæðir hafi verið færðar til lækkunar á eigin fé sem annars hefðu komið fram sem hagnaður í rekstrarreikningi er heimilt að reikna út hver er ónýtt arðgreiðsla fyrra árs og greiða hana út á næstu fjórum árum.¹²⁵

Þessi liður hafði í raun takmarkaðan líftíma, var einsskiptisheimild fyrir viðkomandi sparisjóði. Með honum var opnað fyrir að arðsemi fyrra árs yrði endurreiknuð og gæti komið til úthlutunar árið eftir eða verið frestað eins og ákvæðið gat um. Nokkrir sparisjóðir greiddu hærri arð en þeim var í raun heimilt vegna þess að ákvæðinu var fylgt ranglega.

Snemma á árinu 2008 varð ljóst að forsendur voru til hárra arðgreiðslna í ljósi góðrar arðsemi á árinu og stofnfjárukninga undir lok ársins. Á stjórnarfundum 7. mars 2008 var rætt um væntanlegar arðgreiðslur á árinu 2008, vegna 2007, og hlutverk Tryggingasjóðs rætt í því sambandi. Ársreikningar sparisjóða fyrir 2007 voru þá farnir að birtast og af þeim sást að nokkrir sparisjóðir hugðust greiða mjög háan arð. Á stjórnarfundinum var vitnað til 68. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki þar sem sagði að Tryggingasjóður sparisjóða skyldi ákveða árlega hámarkshlutfall arðgreiðslu, en þar væri ekki kveðið á um eftirfylgni eða eftirlitsskyldu varðandi framkvæmd sparisjóða við arðgreiðslur. Sigríði Rafnar Pétursdóttur, lögfræðingi og fulltrúa ráðuneytisins í stjórninni, var falið að kanna hvort sjóðnum bæri skylda til eftirlits með því að ákvörðun sjóðsins um hámarkshlutfall arðgreiðslu væri fylgt í framkvæmd. Sigríður skilaði af sér minnisblaði 9. apríl 2008 þar sem hún komst að þeirri niðurstöðu að eftirlitsskyldan væri fyrst og fremst hjá Fjármálaeftirlitinum. Hins vegar væri eðlilegt að Tryggingasjóður aflaði upplýsinga frá sparisjóðum varðandi arðgreiðslur og tilkynnti Fjármálaeftirlitinum eða ráðherra ef uppvíst yrði að sparisjóður uppfyllti ekki skyldur sínar.¹²⁶

Fjármálaeftirlitið hafði afskipti af arðgreiðslutillögu stjórnar Sparisjóðsins í Keflavík sem kom fram í skýrslu stjórnar í ársreikningi sjóðsins er birtist 4. mars 2008. Þau afskipti urðu til þess að á aðalfundi sparisjóðsins sem haldinn var 11. mars lákkaði stjórnin tillögu sína

123. Fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða, 22. ágúst 2007.

124. Minnispunktar frá fundi Tryggingasjóðs og Fjármálaeftirlitsins 7. desember 2007.

125. Bréf Tryggingasjóðs sparisjóða til allra sparisjóða, 10. desember 2007.

126. Upplýsingar um efni minnisblaðsins eru úr fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða 5. júní 2008. Á þeim fundi lýstu stjórnarmenn sig sammála niðurstöðu Sigríðar.

um arðgreiðsluhlutfallið.¹²⁷ Þetta var eina tilvikið sem Fjármálaeftirlitið hafði afskipti af arðgreiðslu sparisjóðs.¹²⁸

Síðasta bréfið sem Tryggingasjóður sparisjóða sendi frá sér um hámark arðgreiðslu sparisjóða var dagsett 10. mars 2009. Í inngangi að reglunum sagði:

Við núverandi efnahagsaðstæður eru arðgreiðslur líklega ekki ofarlega í huga fólks en vegna framangreinds lagaákvæðis var hámark arðgreiðslna tekið fyrir á fundi stjórnar TRSP þann 4. mars s.l. og samþykkt að hámark arðgreiðslu árið 2009, vegna rekstrarársins 2008, verði í samræmi við eftirfarandi viðmið.

Viðmiðin voru efnislega óbreytt frá fyrra ári.

Með breytingu á lögum um fjármálfyrirtæki um mitt ár 2009 var ákvörðunin um hámarksarðgreiðsluhlutfall hjá sparisjóðum tekin úr höndum stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða og lögð í hendur aðalfundar í hverjum sparisjóði.

Í töflu 5 eru tekin saman ákvæði í reglum Tryggingasjóðs sparisjóða um hámarkshlutfall arðgreiðslu sparisjóða allan þann tíma sem stjórn sjóðsins hafði það hlutverk með höndum að ákveða það.

Tafla 5. Hámarkshlutfall arðgreiðslu ákveðið af Tryggingasjóði sparisjóða.

Arðgreiðsla vegna árána	1993 til 1996	1997	1998 til 2000	2001	2002 til 2003	2004 til 2008*
Hlutfall af endurmetnu stofnfé í árslok	15%	15%	12%	10%	15%	10%
Mátti greiða meira ef		arðsemi eigin fjár var hærri	arðsemi eigin fjár var hærri	arðsemi eigin fjár var hærri	arðsemi eigin fjár var hærri	raunarðsemi eigin fjár var hærri
Önnur ákvæði				ef tap, mátti greiða arð	ef tap, mátti greiða arð	ef tap, mátti greiða hæst 5% arð

* Árið 2007 mátti greiða arð út á hækkan á eigin fé vegna upptöku IFRS.

12.3.3 Arðgreiðslur frá 2001

Heildararðgreiðsla sparisjóðanna árið 2001 nam 11,1% af heildarstofnfé þeirra í árslok 2000. Þetta hlutfall varð talsvert lægra næstu þrjú árin enda var heildarhagnaður sparisjóðanna lægri árin 2001–2003 en hann var árið 2000. Árið 2004 var hagnaður sparisjóðanna tekinn að hækka umtalsvert og þess gætti í arðgreiðslum árið eftir. Arðgreiðslur voru umtalsverðar 2006–2008 og hið háa arðgreiðsluhlutfall réðst mjög af hárra raunarðsemi. Yfirlit um arðgreiðslur einstakra sparisjóða árin 2001–2011 er í töflu 6. Neðan við þær upplýsingar er samtala þeirra sýnd sem hlutfall af heildarstofnfé við lok næstliðins árs og einnig sem hlutfall af heildarhagnaði næstliðins árs. Arðgreiðsla Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 2008 er sýnd í töflunni og er höfð með í samtölu arðgreiðslna. Hins vegar er hún ekki tekin með við útreikning hlutfallanna neðst í töflunni vegna þess að um hana giltu ekki reglur Tryggingasjóðs þar sem sparisjóðurinn varð hlutafélag á árinu 2007. Áður en til þess kom var búið að samþykkja arðgreiðsluna vegna 2006 og um hana giltu sömu reglur og um aðra sparisjóði. Afl sparisjóður og Sparisjóður Ólafsfjarðar voru hluti af samstæðu Sparisjóðs Mýrasýslu þau ár sem arðgreiðslur þeirra eru á gulum grunni í töflunni. Þær greiðslur fóru til móðurfélagsins og eru því ekki teknar með í samtöluna.

Hlutfallstölurnar neðst í töflunni eru vitanlega vegin heildarhlutföll. Þessi hlutföll voru mjög breytileg milli einstakra sparisjóða. Árin 2007 og 2008 mátti sjá arðgreiðsluhlutfall upp á meira en 50% af stofnfé, en það voru undantekningar. Í kafla um hvern sparisjóð er tafla þar sem þessi hlutföll eru reiknuð fyrir viðkomandi sjóð. Árið 2008 nam arðgreiðsla samtals nærri 6 milljörðum króna meira en samanlögðum hagnaði næstliðins árs hjá nokkrum sparisjóðum.¹²⁹ Heildararðgreiðsla allra sparisjóða það ár var nær 37% hærri en heildarhagnaður þeirra næstliðin ár. Þessi umframgreiðsla var á kostnað varasjóðs, ásamt sérstaka endurmatinu sem einnig var tekið úr varasjóði.

127. Þetta er nánar rakið í kaflanum um Sparisjóðinn í Keflavík, 19. kafli.

128. Sbr. svar Fjármálaeftirlitsins 5. maí 2012 við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar.

129. Um var að ræða Byr sparisjóð, Sparisjóð Norðlendinga, Sparisjóð Ólafsfjarðar og Sparisjóðinn í Keflavík.

Tafla 6. Arðgreiðslur einstakra sparisjóða 2001–2011.

Pús. kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis*	54.554	33.938	92.467	116.188	153.937	1.980.343	8.948.716	1.606.458			
Byr sparisjóður							38.871	12.190.989			
Sparisjóður vélstjóra	4.678	7.727	5.560	5.582	14.958	23.755					
Sparisjóður Hafnarfjarðar	637	576	618	680	1.501	2.954					
Sparisjóður Kópavogs	144.569	48.314	31.095		62.106	123.413	146.194				
Sparisjóður Norðlendinga	267	219	370	453	830	1.363	29.849	1.279.717			
Sparisjóður Vestmannaeyja	155	187	283	254	285	457	606	49.539			
Sparisjóður Hornafjarðar	8.004										
Sparisjóður Mýrasýslu	360	360	390	451		1.284	3.100	267.661			
Sparisjóður Siglufjarðar > Afl**	719				27.000			45.204			
Sparisjóður Hólahrepps > Skagafjarðar		461	1.760	1.760							
Sparisjóður Ólafsfjarðar**	3.413						13.137	65.637			
Sparisjóðurinn í Keflavík		56.097	58.322	79.215	75.193	137.237	746.258	2.791.525			
Sparisjóður Ólafsvíkur											
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	223	186	362	380	1.206	1.278	7.473				
Sparisjóður Vestfirðinga	5.194	4.319	4.975	4.827	8.728	12.400	22.367				
Sparisjóður Bolungarvíkur	5.361	6.466	11.067	11.562	11.770	17.664	32.900	153.065			
Sparisjóður Svarfdæla	475	516	553	871	2.254	4.875	9.224	53.588			
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	163	57	100	121		12		403			
Sparisjóður Norðfjarðar	936	886	1.355	1.460	1.062	1.161	1.564	110.598			
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	763	786	303	319	451	493	559	641	4.687		6.344
Sparisjóður Höfðhverfinga	300	558	2.527	2.730	2.979		3.657	4.066			
Sparisjóður Strandamanna	159	155	259	281	1.044	1.107	829	54.875	12.985		
Samtals	230.930	161.808	212.366	227.134	338.304	2.309.796	9.992.167	18.563.125	17.672	0	6.344

*Árið 2008 var greiddur arður samkvæmt lögum um hlutfélag.

** Í gulu reitunum er sýndur arður greiddur til móðurfélags Sparisjóðs Mýrasýslu. Ekki hafðir með í samtölunni.

Arðgreiðslur sem hlutfall af stofnfé	11,1%	6,7%	8,2%	8,4%	11,1%	36,4%	43,3%	36,5%	0,04%	0,0%	0,1%
Arðgreiðslur sem hlutfall af hagnaði	7,4%	22,7%	10,7%	8,9%	8,3%	24,6%	46,7%	136,6%	-0,02%	0,0%	0,5%

Afl og Sparisjóður Ólafsfjarðar ekki með meðan þeir voru í samstæðu Sparisjóðs Mýrasýslu.
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis ekki með 2008 vegna þess að hann var þá hlutfélag.

Rannsóknarnefndin skoðaði útreikning arðgreiðslna hjá einstökum sparisjóðum umrætt tímabil. Hann var að mestu leyti í samræmi við reglurnar á hverjum tíma, en þó reyndist eitt og annað athugasvert við hann hjá nokkrum sparisjóðum. Eins og rakið var hér frammar tóku reglurnar um arðgreiðsluhlutfallið talsverðum og tíðum breytingum. Fram til rekstrarársins 2004 voru þær tiltölulega einfaldar, þótt viðmiðin væru reyndar tvö, þ.e. fast hlutfall eða arðsemi. Fasta hlutfallið virkaði eins og lágmark því fara mátti upp fyrir það ef arðsemi eigin fjár var hærrí. Frá og með 2001 var opnað fyrir það að greiða arð þótt tap væri af rekstrinum, en áfram gilti fasta hlutfallið sem lágmark þar til óheimilt varð frá og með 2004 að greiða meira en 5% ef um tap var að ræða. Ekki var flókið að reikna út arðsemi. Þar að auki var hún sýnd í flestum endurskoðunarskýrslum því þar voru venjulega helstu kennitölur viðkomandi sparisjóðs reiknaðar út, þar á meðal arðsemi eigin fjár.

Frá þeim tíma sem vísað var til raunarðsemi í reglunum vegna 2004, héldu sumir sparisjóðir samt sem áður að miða áfram við arðsemi, þ.e. heildararðsemi. Þeir notuðu þá hærra hlutfall en heimilt var sem nam liðlega vísitöluhækkun innan ársins. Þetta gat munað talsvert miklu, t.d. hækkaði vístalan um tæp 7% árið 2006 og tæp 6% árið eftir. Engum var ofætlandi að reikna þetta rétt því starfsmaður Tryggingasjóðs hafði sent öllum sparisjóðsstjórum skýrar leiðbeiningar um þennan útreikning. Sparisjóðsstjórar sem voru inntir skýringa á ofgreiðslu af þessum toga sögðu að þeir hefðu farið eftir því sem stóð í endurskoðunarskýrslunni, því þar væri þetta reiknað út. Í nokkrum tilfellum var arðsemi eigin fjár reiknuð áfram með sama hætti í endurskoðunarskýrslunni en ekki uppfært miðað við reglurnar, þ.e. að líta bæri til raunarðsemi. Endurskoðendur geta þó vart tekið sökina enda er arðgreiðslutillagan á ábyrgð stjórnar, en það eru svo stofnfjáreigendur sem þurfa að samþykkja hana.

Þegar aukning stofnfjár tók að færast í vöxt, fyrst árið 2005 og síðan verulega tvö næstu árin, varð útreikningur á raunarðsemi eigin fjár flóknari en verið hafði. Breytingar á eigin fé innan ársins hafa áhrif á arðsemina og einnig skiptir máli hvenær þær eiga sér

stað. Með arðsemi er átt við hagnað sem hlutfall af eigin fé. Arðsemin vex með hækkandi hagnaði ef eigið fé er óbreytt. Hún lækkar hins vegar með auknu eigin fé ef miðað er við óbreyttan hagnað.

Í töflu 7 eru sýnd þrjú mismunandi dæmi um útreikning á arðsemi miðað við sama hagnað en mismunandi eigið fé. Ef engin eða óveruleg breyting verður á eigin fé innan ársins er hægt að nota eigið fé í ársbyrjun sem nefnara í hlutfallinu. Þetta er sýnt með dæmi A. Arðsemin er sýnd í tveimur öftustu dálkunum, fyrst heildararðsemi án verðlagsbreytinga, og síðan raunarðsemi miðað við 5% verðlagshækkun. Í dæmi B hefur stofnfé verið aukið þannig að hækkun verður á eigin fé. Ef aukningin verður á miðju ári hefur hún hálf vægi innan ársins og bætist þannig við stöðuna í ársbyrjun. Nefnarinn í arðsemishlutfallinu verður því vegin meðalstaða eigin fjár í árslok. Hagnaðinn má ekki taka með í þá tölu. Í dæmi C er stofnfé aukið um sömu fjárhæð og í B, en nú gerist það síðasta dag ársins. Vægi hennar innan ársins verður því 1/365. Þannig bætist sáralítið við eigið fé í ársbyrjun. Nefnarinn helst því nær óbreyttur þrátt fyrir mikla stofnfjárukningu og það gefur hæstu mögulegu arðsemi. Hins vegar er stofnfjárukningin tekin með að fullu þegar að því kemur að finna arðgreiðsluna sjálfa. Þá er það stofnfé í árslok sem er margfaldað með arðsemishlutfallinu.

Tafla 7. Áhrif stofnfjárukningar á arðsemi eigin fjár.

Dæmi A	Stofnfé	Varasjóður	Eigið fé alls		Án verðbólgu	5% verðbólga
Ársbyrjun	200	800	1.000	Arðsemi eigin fjár	25,0%	19,0%
Hagnaður ársins		250	250	þ.e. 250/1000		
Árslok	200	1.050	1.250	Mögulegur arður	50	38
Dæmi B	Stofnfé	Varasjóður	Eigið fé alls		Án verðbólgu	5% verðbólga
Ársbyrjun	200	800	1.000	Arðsemi eigin fjár	19,2%	13,6%
Nýtt stofnfé mitt ár	600		600	þ.e. 250/(1000+600x1/2)		
Hagnaður ársins		250	250			
Árslok	800	1.050	1.850	Mögulegur arður	154	108
Dæmi C	Stofnfé	Varasjóður	Eigið fé alls		Án verðbólgu	5% verðbólga
Ársbyrjun	200	800	1.000	Arðsemi eigin fjár	25,0%	19,0%
Nýtt stofnfé árslok	600		600	þ.e. 250/(1000+600x1/365)		
Hagnaður ársins		250	250			
Árslok:	800	1.050	1.850	Mögulegur arður:	200	152

Greinilega má sjá fylgni milli vaxandi stofnfjár 2005–2007, sbr. töflu 4, og hækkaðra arðgreiðslna 2006–2008, sbr. töflu 6. Ef búið var að taka ákvörðun um að auka stofnfé dró það ekki niður arðsemina ef það var gert undir lok ársins. Þetta leiddi til þess að stofnfjáreigendur fengu heils árs ávöxtun af fé sem þeir höfðu lagt sparisjóðnum til í skamman tíma. Fulltrúi Fjármálaeftirlitsins hafði orð á þessari brotalöm við stjórn Tryggingasjóðs sparisjóða á fundi stofnananna 7. desember 2007. Stjórnin gerði enga breytingu á reglunum til að girða fyrir þetta.

Vissan um þetta gat virkað sem hvati þegar stjórn sumra sparisjóðanna leitaði samþykkis stofnfjáreiganda fyrir stofnfjárukningu. Auðveldara var að tala fyrir mikilli stofnfjárukningu undir lok árs þegar hægt var að gefa vonir um háar arðgreiðslur fljótlega eftir aðalfund. Sem dæmi má taka Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis sem var með mikla stofnfjárukningu í desember 2006 og gat greitt mikinn arð í lok febrúar á næsta ári. Sparisjóðurinn í Keflavík jók stofnfé í desember 2006 og enn meira í desember 2007 og greiddi mikinn arð snemma árin á eftir. Einnig skal nefna Byr sparisjóð, Sparisjóð Norðlendinga, Sparisjóð Bolungarvíkur og Sparisjóð Strandamanna sem juku allir verulega við stofnféd síðari hluta desember 2007 og greiddu stofnfjáreigendum háan arð snemma árs 2008. Brögð voru að því að stofnfjárkaupendur fjármögnuðu kaupin með lántöku og oftast en ekki voru lánin tryggð með stofnfjárbréfunum sjálfum. Í tilfelli Byrs sparisjóðs fjármagnaði Glitnir mörg slík lán og tók veð í stofnfjárbréfunum sjálfum og væntanlegum arðgreiðslum, sem voru látnar ganga upp í lánin.

Enn ein breyting á reglum Tryggingasjóðs sparisjóða um hámarkshlutfall arðgreiðslu sem varð til þess að hækka flækjustigið til muna var ákvæði um að heimilt væri að taka tillit til matsbreytinga vegna upptöku alþjóðlegra reikningsskilastaðla, IFRS. Þetta ákvæði gat að líta í bréfinu sem sent var 10. desember 2007 til allra sparisjóða. Í bréfinu var þessari heimild og hvernig breytingin skyldi reiknuð lýst tiltölulega skýrt. Þar sagði meðal annars:

Dæmi eru um að við innleiðingu IFRS séu einstaka eignaliðir færðir upp og uppfærslan komi til hækkunar á eigin fé en hefði samkvæmt fyrri reikningsskilaaðferðum farið yfir rekstur og haft þannig áhrif á arðsemi ársins. Er opnað fyrir að arðsemi fyrra árs sé endurreiknuð og geti komið til úthlutunar árið eftir eða sé frestað með þeim hætti sem áður greinir.¹³⁰

Á árinu 2007 höfðu fimm sparisjóðir tekið upp reikningsskil samkvæmt IFRS og þrjár aðrir breyttu reikningsskilaaðferðum sínum að verulegu leyti í áttina að IFRS.¹³¹ Eigið fé flestra þessara sparisjóða í ársbyrjun hækkaði, sumra verulega, vegna breyttra matsreglna samkvæmt IFRS. Hjá nokkrum þeirra var útreikningur á hækkun arðgreiðsluhlutfallsins rangur. Það leiddi til þess að þeir greiddu samtals nærri 300 milljónum króna hærri arð árið 2008 en þeim var heimilt.¹³²

Hjá þeim öllum var útreikningurinn með sama hætti. Þar var matshækkun eigin fjár bætt við hagnaðinn 2007 en ekki við eigið fé í upphafi árs. Þannig urðu teljarinn í arðsemis-hlutfallinu hærri og nefnarinn lægri en þeir áttu að vera. Það gaf töluvert hærra hlutfall. Síðan var stofnfé í árslok 2007 margfaldað með þessu hlutfalli. Hjá öllum þessum sjóðum hafði stofnféð verið aukið á árinu 2007 þannig að það gaf hærri arð en ella. Þar var því verið að greiða stofnfjáreigendum ávöxtun fyrra árs, eða ára, af fé sem þeir höfðu enn ekki lagt til sparisjóðsins. Þessi aðferð er sýnd með tilbúnu dæmi í töflu 8. Til einföldunar er ekki reiknuð raunarðsemi, þ.e. ekki gert ráð fyrir verðlagsbreytingum. Með henni verða samanlagðar arðgreiðslur vegna þessara tveggja ára, 2006 og 2007, 433 milljónir króna. Í þessu tilbúna dæmi háttar þannig til að arðgreiðslan sem reiknuð er samkvæmt þessari röngu aðferð er hærri en hagnaður ársins. Slíkt var óheimilt samkvæmt lögum. Nokkur dæmi voru þó um að arðgreiðsla væri hærri en sem nam hagnaði ársins.

Tafla 8. Dæmi um rangan útreikning arðgreiðslu með IFRS-leiðréttingu.

Millj. kr.	2006	2007
Hagnaður samkvæmt ársreikningi	100	200
IFRS-leiðrétting		400
Leiðréttur hagnaður A	100	600
Stofnfé	200	200
Varasjóður	500	600
Eigið fé 1,1. án IFRS-leiðréttingar	700	800
Arður vegna 2006 greiddur í maí	0	(20)
Nýtt stofnfé í árslok		1.000
Vegið meðal eigið fé á árinu B	700	1.780
Arðsemi = A / B	14,3%	33,7%
Leyfileg arðgreiðsla	29	404

Samkvæmt leiðbeiningum í fyrrnefndu bréfi Tryggingasjóðs átti að endurreikna arðsemina árið 2006 með því að bæta matshækkuninni við hagnaðinn á því ári. Þá hefði komið út hærri arðsemi sem hefði leitt til hærri arðgreiðslu vegna 2006 en greidd var. Mismuninn, þ.e. hina ónýttu arðgreiðslu vegna 2006, var síðan heimilt að leggja við arðgreiðsluna vegna 2007, sem átti að reiknast með venjubundnum hætti.¹³³ Þessi útreikningur er sýndur með tilbúnu dæmi í töflu 9. Horft er framhjá verðlagsbreytingum. Samkvæmt þessum útreikningi áttu samanlagðar arðgreiðslur vegna þessara tveggja ára að nema 253 milljónum króna. Það skal athugast að hagnaður ársins 2007 takmarkar það sem má greiða á næsta ári.

130. Bréf Tryggingasjóðs sparisjóða til allra sparisjóða, 10. desember 2007.

131. Sé upp gefið að reikningsskilin séu í samræmi við IFRS ber að fylgja þeim fullu. Ekki er boðið upp á millistigslausnir í þeim efnum. Nánar er fjallað um þetta í 8. kafla, um reikningsskil sparisjóðanna.

132. Fjallað er um þetta í köflunum um hvern þeirra. Sjá 20. kafla um Sparisjóð Mýrasýslu, 22. kafla um Sparisjóð Ólafsfjarðar, 23. kafla um Sparisjóð Bolungarvíkur og 24. kafla um Sparisjóð Strandamanna.

133. Í 24. kafla, um Sparisjóð Strandamanna, er að finna rammagrein sem gerir grein fyrir þessum útreikningum.

Tafla 9. Dæmi um réttan útreikning arðgreiðslu með IFRS-leiðréttingu.

Millj. kr.	2006	2007
Hagnaður samkvæmt ársreikningi	100	200
IFRS-leiðrétting	400	
Leiðréttur hagnaður A	500	200
Stofnfé	200	200
Varasjóður	500	600
IFRS-leiðrétting		400
Eigið fé 1.1. án og með IFRS-leiðr.	700	1.200
Arður vegna 2006 greiddur í maí	0	(20)
Nýtt stofnfé í árslok		1.000
Vegið meðal eigið fé á árinu B	700	2.180
Arðsemi = A / B	71,4%	9,2%
Leyfileg arðgreiðsla	143	110
Áður var greitt	(29)	
Ónýtt arðgreiðsla	114	114
Leyfileg arðgreiðsla með hækkun		224
Hagnaður ársins er þak á arðgreiðslu		200
Ónýttur arður sem greiðist næsta ár		24

12.3.4 Endurmat stofnfjár

Með lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði varð heimilt að endurmeta stofnfé sparisjóða og greiða inn á stofnfjárreikninga stofnfjäreigenda. Við slíkt endurmat skyldi hafa hliðsjón af þessum atriðum:

1. verðlagsbreytingum frá 1. janúar 1992 miðað við lánskjaravísitölu og
2. stöðu eigin fjár hjá sparisjóði.

Nýtt stofnfé skyldi njóta endurmats hlutfallslega miðað við inngreiðslu þess innan ársins, sbr. 23. gr. laganna.

Þetta ákvæði var nær efnislega óbreytt í lögum nr. 161/2002, að öðru leyti en því að við endurmatið skyldi hafa hliðsjón af verðlagsbreytingum miðað við vísitölu neysluverðs, sbr. 67. gr. En með lögum nr. 76/2009 var það fellt inn í gjörbreytta grein um ráðstöfun hagnaðar. Samkvæmt henni varð heimilt að ráðstafa allt að helmingi hagnaðar til að hækka stofnfé eða greiða arð til stofnfjäreigenda, sbr. 10. gr. laga nr. 76/2009 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Eftir 2009 var stofnfé því ekki verðbætt sjálfkrafa eins og áður hafði verið gert. Endurmat vegna verðlagsbreytinga var alltaf fært í lok árs. Það var í rauninni tilfærsla úr varasjóði og inn á stofnfé og breytti því ekki stöðu eigin fjár. Með 4. gr. laga nr. 71/2001 um breyting á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði var lögfest heimild til þess að ráðstafa 10% af hagnaði næstliðins rekstrarárs til hækkunar á stofnfé með svokölluðu sérstöku endurmati.¹³⁴ Hækkunin mátti þó ekki vera meiri en 5% á ári og ekki mátti flytja heimild til þessa endurmats milli ára.

Þetta ákvæði, og raunar öll 59. gr., var tekið óbreytt inn í lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Þar var það í 68. gr. undir fyrirsögninni *Ráðstöfun hagnaðar*. Greinin hófst svo: „Hagnaði sparisjóðs skal ráðstafað sem hér segir:“ Það varð gert með þrennum hætti. Í fyrsta lagi með greiðslu arðs, í öðru lagi með umræddu sérstöku endurmati og í þriðja lagi skyldi hagnaður sem ekki yrði ráðstafað með framangreindum hætti lagður í varasjóð.¹³⁵ Sérstaka endurmatið sætti líkri meðferð og arðurinn, þ.e. stjórnin gerði tillögu um það til aðalfundar og að henni samþykkt var færsla gerð úr varasjóði og inn á stofnfé. Þetta sást því ekki í ársreikningi viðkomandi rekstrarárs heldur kom fram í næsta ársreikningi.

Nokkur dæmi voru um það að sérstakt endurmat væri lagt til og samþykkt þótt hagnaðinum hefði öllum verið ráðstafað til greiðslu arðs. Einhver misskilningur var uppi um þetta, meðal annars í stjórn Tryggingasjóðs. Þar munu menn hafa litið svo á að ávallt mætti hækka stofnfé með sérstöku endurmati óháð því hvað arðgreiðslan næmi stórum hluta

134. Þar fór þetta ákvæði inn sem 2. tölul. 59. gr.

135. Greinina í heild sinni má sjá hér litlu framar í kaflanum.

hagnaðar.¹³⁶ Í því sambandi hefur verið vísað til þess að í athugasemd um 8. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 76/2009 segir: „Í gildandi lögum er að finna ákvæði sem heimila endurmat stofnfjár til hækkunar. Er heimild þessi óháð því hver afkoma sparisjóðs er.“¹³⁷ Þetta þykir vitna um að frumvarpshöfundar hafi skilið þetta líkum skilningi og stjórn Tryggingasjóðs. Með 8. gr. í umræddu frumvarpi var ætlunin að nema úr gildi 67. gr. í lögum um fjármálafyrirtæki, en hún hafði fyrrsögnina *endurmat stofnfjár* og fjallaði aðeins um endurmat vegna verðlagsbreytinga. Í athugasemdinni er svo að sjá sem bókstafurinn *r* hafi fallið niður í orðinu „heimila“ þar sem stendur „er að finna ákvæði sem heimila[r]“. Þarna er augljóslega verið að tala um nefnda 67. gr. Ákvæði þeirrar greinar gildi án tillits til afkomu. Rannsóknarnefndin telur ákvæðið um sérstakt endurmat hafa verið skýrt í 68. gr. eins og hún var. Lagaframkvæmdin var hins vegar óljós.

Eins og fram hefur komið var hvers kyns hækkun á stofnfé með endurmati breytt með lögum nr. 76/2009. Þá varð heimilt að ráðstafa allt að 50% af hagnaði til greiðslu arðs eða hækkunar á stofnfé. Samkvæmt því var ekki lengur talað um „endurmat“.

Í töflu 10 eru dregnar saman upplýsingar um þær fjárhæðir sem varið var til hækkunar stofnfjár með endurmati, bæði vegna verðlagsbreytinga og einnig sérstöku endurmati. Hvort tveggja var tilfærsla úr varasjóði sparisjóðanna inn á stofnfjárreikning þeirra. Taflan sýnir einnig í hve miklum mæli arðgreiðslur sparisjóðanna fóru fram yfir hagnað viðkomandi rekstrarárs. Greiddur arður umfram hagnað var sóttur beint í varasjóð. Gerð er grein fyrir endurmati stofnfjár hjá einstökum sparisjóðum í köflum um hvern þeirra. Í nokkrum tilfellum var endurmat hærra en reglur leyfðu. Helsta dæmið um það var hjá Sparisjóðnum í Keflavík en þar var stofnfé hækkað um hálfan milljarð króna árið 2008 fram yfir það sem heimilt var samkvæmt lögum.

Tafla 10. Tilfærslur úr varasjóði til stofnfjáreigenda 2001–2009.

<i>Pús. kr.</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Samtals
Arðgreiðslur umfram hagnað	–	52.852	4.917	10.474	–	–	–	5.901.116	17.672	5.987.031
Endurmat v/verðbólgu (skv. 67. gr.)	176.302	47.914	35.508	134.510	139.811	728.748	647.269	2.850.774	40.759	4.801.595
Sérstakt endurmat (skv. 68. gr.)	–	48.755	42.026	77.226	94.706	269.550	156.219	273.574	2.343	964.399
Samtals	176.302	149.521	82.451	222.210	234.517	998.298	803.488	9.025.464	60.774	11.753.025

Þegar tafla 10 er skoðuð sést að samtalan af endurmati og arðgreiðslum umfram hagnað fór ekki að hækka að marki fyrr en 2006, þegar hún nam milljarði króna, og fór svo upp í 9 milljarða króna árið 2008. Þessi sömu þrjú ár, þ.e. 2006–2008, rann mikið fé beint til stofnfjáreigenda í formi arðs, eins og sýnt er í töflu 6. Samtala þessara tilfærslna úr varasjóði inn á stofnféð og þess sem greitt var út í arð á þessum þremur árum nam tæpum 36 milljörðum króna, þar af tæpum 22 milljörðum árið 2008. Árið 2008 skar sig algjörlega úr að flestu leyti, hvað þetta varðar. Hagnaði næstliðins árs var öllum varið í arðgreiðslur og gott betur. Varasjóður sparisjóðanna í heild nam 52 milljörðum króna í lok árs 2007. Snemma á næsta ári var hann skertur um nærfellt fimmtung með tilfærslu til stofnfjáreigenda. Það skal tekið fram að þessi umfjöllun er út frá heildartölum og er því óviðeigandi gagnvart sumum sparisjóðanna sem stigu varlega til jarðar í þessum efnunum. Heildarmyndin er þó skýr.

12.3.5 Samantekt um ávöxtun stofnfjárins

Í kringum aldamótin síðustu var sú skoðun býsna almenn að sparisjóðunum væri nauðsynlegt að afla sér aukins eigin fjár til að renna stoðum undir starfsemina svo þeir stæðu betur að vígi í harðnandi samkeppni á fjármálamarkaði. Lögum var breytt í þessu skyni. Vilji löggjafans var alltaf skýr. Hann kom ávallt fram í lögnum sjálfum: Stofnfjáreigendur áttu ekki tilkall til uppsafnaðs hagnaðar sparisjóðanna og þeir skyldu einungis njóta arðs af innborguðu stofnfé sínu. Þetta var ítrekað í athugasemdum með lagafrumvörpum og í umræðum á Alþingi. Það hefur þó komið í ljós síðasta áratuginn að löggjöf um sparisjóðina er óskýr og lagaframkvæmdin hefur dregið dóm af því. Lagareglur um ráðstöfun

136. Þetta kom fram í athugasemdum Guðmundar Haukssonar, fyrrverandi forstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. og stjórnarmanns í Tryggingasjóði sparisjóða, í viðtali við rannsóknarnefndina 22. nóvember 2013.

137. Þskj. 97, 137. löggjafarþing 2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistiðinda*).

hagnaðar voru orðnar með þeim hætti að stofnfjárbréf voru orðin einhver sá besti ávöxtunarkostur sem í boði var á markaðinum, að minnsta kosti ef tekið var tillit til áhættu. Þau voru verðtryggð, þau nutu árlegrar 5% höfuðstólshækkunar umfram það, þau gáfu háan og tryggan arð og hægt var að fá þau endurgreidd hvenær sem var.

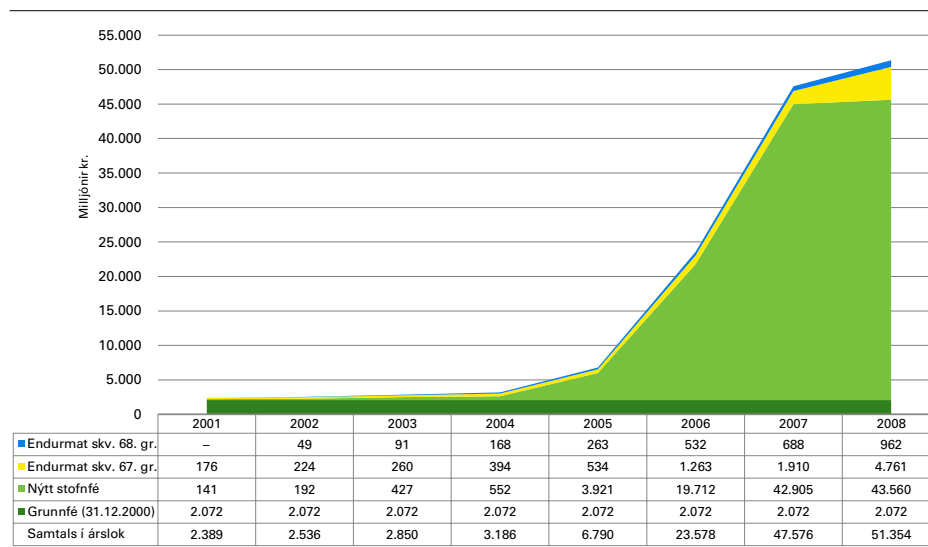
Tryggingasjóði sparisjóða var með lögum falið það hlutverk að útfæra fyrir mæli laganna og setja árlega reglur um hámarkshlutfall arðgreiðsla. Þar virtist vera vilji fyrir því að hafa einhvern hemil á arðgreiðslum sparisjóðanna. Meginhlutverk Tryggingasjóðs var að vera öryggissjóður fyrir sparisjóðina og því mikilvægt að sjá til þess að arðgreiðslur einstakra sparisjóða stefndu fjárhag þeirra ekki í voða. Óheppilegt reyndist að hafa tvö viðmið við ákvörðun arðgreiðsluhlutfallsins. Draga hefði mátt úr skaðsemi þess ef hið fastákveðna hlutfall hverju sinni hefði verið þak á arðgreiðslur en ekki gólf samkvæmt reglunni, þ.e. greiða hefði mátt hlutfall sem nam arðsemi eigin fjár, en þó aldrei hærra en fasta hlutfallið. Þannig hefði varasjóðurinn notið góðs af því ef arðsemin var hærri. Þegar arðsemi sumra sparisjóða tók að ná áður óþekktum hæðum 2005 og ekki síður 2006 hefði verið nauðsynlegt að endurskoða þetta arðsemisviðmið í reglum Tryggingasjóðs. Það var hins vegar ekki gert. Í stjórn Tryggingasjóðs sparisjóðanna, sem gegndi ákveðnu öryggishlutverki gagnvart sparisjóðunum, sátu þrjú til fjórir sparisjóðsstjórar hverju sinni. Það fyrirkomulag kann að hafa verið óheppilegt í þessu tilliti. Ekki verður fullyrt um áhrif þeirra í störfum sjóðsins þegar kom að ákvörðunum um hámark arðgreiðsluhlutfalls sparisjóðanna.

Eftirlitshlutverk Tryggingasjóðs var óljóst. Ekki var þó vanþörf á eftirliti með arðgreiðslum því mörg dæmi fundust um það að sparisjóðir túlkuðu reglurnar, sem þó voru býsna rúmar, með sínum hætti og beittu eigin aðferðum við útreikning arðgreiðslna. Stjórnendur sumra sparisjóðanna vísuðu til endurskoðenda sparisjóðanna um útreikninga á arðsemi, raunarðsemi og mögulegri arðgreiðslu, en ábyrgð á tillögum um greiðslu arðs liggur fortakslaust hjá stjórn sparisjóðs. Stofnfjáreigendur áttu svo síðasta orðið með því að samþykka tillögurnar.

Eftir hrunið á fjármálamarkaði 2008–2009 hefur naumast verið um það að ræða að þeir sparisjóðir sem eftir lifa hafi greitt stofnfjáreigendum arð. Það sama er að segja um endurmat stofnfjár.

Mynd 2 sýnir betur en mörg orð hvernig stofnfé sparisjóðanna var samsett til ársloka 2008. Eftir þann tíma er illmögulegt að fylla inn í myndina þannig að hún verði skiljanleg. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis er ekki hafður með 2007 og 2008 eftir að hann var orðinn hlutafélag. Það sést glögg af myndinni hvað stofnfjárukningarnar voru í raun miklar og hvað þær breyttu stofnfé sparisjóðanna frá 2005. Endurmat vegna verðlagsbreytinga, þ.e. samkvæmt 67. gr. laganna, tók að fá aukið vægi þegar stofnféð var orðið svona mikið. Ekki má horfa framhjá því að það var sótt í varasjóðinn.

Mynd 2. Samsetning stofnfjár sparisjóðanna í árslok 2001–2008.¹³⁸



138. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2008.

12.3.6 Lækkun stofnfjár og tap

Við breytingu úr ábyrgðarmannasparisjóðum yfir í stofnfjársparisjóði, sem fyrstu drög voru lögð að með lögum nr. 87/1985, var lögfest það nýmæli að við slit sparisjóðs skyldi endurgreiða stofnfjáreigendum stofnféð þegar allar skuldir sparisjóðsins hefðu verið greiddar af eignum hans. Því sem þá kynni að verða eftir skyldi ráðstafað samkvæmt samþykktum sparisjóðsins en þó ekki til sparisjóðsaðila, sbr. 3. mgr. 64. gr. Þetta ákvæði hélst efnislega óbreytt þegar lög um fjármálafyrirtæki voru sett 2002, sbr. 3. mgr. 103. gr. laga nr. 161/2002.

Með lögum um viðskiptabanka og sparisjóði 1993 komu inn ákvæði um réttindi stofnfjáreigenda sem héldust einnig óbreytt þegar lög um fjármálafyrirtæki voru sett. Þar hljóðuðu 1. og 4. mgr. 17. gr. laga nr. 43/1993 svo:

Stofnfjáreigendur bera ekki persónulega ábyrgð á skuldbindingum sparisjóðs umfram stofnfé sitt.

[...]

Stofnfé verður ekki endurgreitt til stofnfjáreigenda nema samkvæmt ákvæðum 65. og 103. gr.¹³⁹

Í 65. gr. var fjallað um innlausn stofnfjárhluta, en 103. gr. hafði að geyma ákvæði um að stofnfjáreigendum skyldi greitt stofnféð þegar skuldir sparisjóðs hefðu verið gerðar upp. Lögin gerðu ekki ráð fyrir að á þessa ábyrgð stofnfjáreigenda reyndi fyrir en við slit sparisjóðs.

Stjórnarfrumvarp það sem varð að lögum nr. 76/2009 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, var lagt fram á Alþingi 5. maí 2009 og samþykkt sem lög rúnum mánuði síðar. Því var meðal annars ætlað að taka á vanda sparisjóðanna sem skapaðist við fall viðskiptabankanna þriggja í október 2008. Staða þeirra hafði enn versnað við fall Sparisjóðabankans hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., í mars 2009, ásamt sölu á rekstri og eignum Sparisjóðs Mýrasýslu til Nýja Kaupþings banka hf. Afkoma sparisjóðanna var almennt mjög slæm á árinu 2008. Hjá flestum þeirra varð veruleg rýrnun á eigin fé, einkum vegna lækkunar á hlutabréfaverði og gangvirði eignarhluta í félögum. Þá var afkoma af kjarnastarfsemi fyrir skatta neikvæð hjá þeim flestum. Margir þeirra höfðu nýverið hækkað stofnfé sitt mjög mikið og greitt stofnfjáreigendum ríflegan arð, sem hafði gengið á varasjóði þeirra. Vegna taprekstrar var svo komið snemma árs 2009 að varasjóður margra þeirra var uppurinn og jafnvel orðinn neikvæður, þ.e. að bókfært stofnfé var orðið hærra en annað eigið fé. Ljóst var að margir þeirra höfðu þörf fyrir að auka stofnfé sitt til þess að styrkja eiginfjárgrundvöll og rekstrarhæfi, hvort sem nýtt stofnfé kæmi frá ríkinu, sveitarfélögum eða öðrum aðilum sem fánlegir væru til að styrkja rekstur þeirra. Við þessar aðstæður var talið ólíklegt að nýir aðilar væru tilbúnir að leggja fram nýtt stofnfé, auk þess sem gera varð ráð fyrir því skilyrði fyrir fjárframlagi ríkissjóðs, samkvæmt 2. gr. laga nr. 125/2008, að varasjóður væri ekki neikvæður.

Eitt af markmiðum þeirra breytinga sem gerðar voru á sparisjóðakafla laganna var að auðvelda sparisjóðum að sækja sér nýtt stofnfé, meðal annars á grundvelli laga nr. 125/2008, með því að geta lækkað stofnfé til að mæta taprekstri undangenginna ára og með þeim hætti jafnað varasjóð sparisjóðsins. Með þeirri aðgerð urðu stofnfjáreigendur að taka á sig tap sparisjóðsins að því leyti sem það var umfram varasjóð. Talið var að í gildandi löggjöf um sparisjóði væri ekki fyrir hendi heimild til þess að lækka stofnfé.

Eftir þessa lagabreytingu varð 67. gr. í lögum um fjármálafyrirtæki svohljóðandi:

Að tillögu stjórnar sparisjóðs getur fundur stofnfjáreigenda tekið ákvörðun um lækkun stofnfjár til jöfnunar taps sem ekki verður jafnað á annan hátt. Til þess að heimilt sé að fjalla um lækkun stofnfjár á fundi stofnfjáreigenda skal hafa verið boðað til fundarins með a.m.k. tveggja vikna fyrirvara. Í fundarboði skal gera grein fyrir tillögu um lækkun stofnfjár. Fyrir slíkri ákvörðun þarf samþykki tveggja þriðju hluta atkvæða sem mætt er fyrir á fundi stofnfjáreigenda. Í fundarboði skal greina frá ástæðum fyrir lækkuninni og hvernig hún á að fara fram. Fjármálaeftirlitinu skal tilkynnt fyrir fram um fyrirhugaða lækkun stofnfjár.

139. Þessi grein varð 63. gr. í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Ákvörðun fundar stofnfjareigenda um lækkun skv. 1. mgr. tekur gildi þegar Fjármálaeftirlitið hefur samþykkt hana.

Ekki þarf að innkalla kröfur vegna lækkunar stofnfjár samkvæmt þessari grein.

Um þetta ákvæði spunnust miklar umræður á þingi. Nokkrum þingmönnum sýndist sem með þessu yrði stofnfé sparisjóðanna þurrkað út og þeir myndu breytast í ríkissparisjóði.

Péttri H. Blöndal leist illa á slíkt fyrirkomulag:

Í frumvarpi því sem við hér erum að afgreiða sem lög er ýmislegt gott en annað verra. Það sem ég sakna mest er að það vantar alla framtíðarsýn. Hvernig verður sparisjóðakerfið eftir þrjú, fjögur eða fimm ár svo ég tali ekki um fimmtán ár? Hvað svo, spurði ég í gær, hvað svo? Menn ætla sér að láta ríkið koma inn í sparisjóðina og eignast þá að miklum hluta. Hvað er eiginlega ríkissparisjóður? Hvers lags fyrirbæri er það? Er því stýrt úr Reykjavík? Eru í sparisjóðsstjórninni einhverjir embættismenn úr Reykjavík eða hvernig sjá menn þetta fyrir sér? Ég sé enga lausn, enga framtíðarsýn og ég get ekki stutt svona frumvarp.¹⁴⁰

Eygló Harðardóttir taldi lækkun stofnfjár óásættanlegan kost fyrir sparisjóðina:

Ég tel að með 7. gr. sé nánast verið að neyða í sumum tilvikum sparisjóði til að hafna framlaginu frá ríkinu og fara kannski mun erfiðari leið en ella og gera það að verkum að sparisjóðakerfið verði mun veikara fyrir vikið.¹⁴¹

Einar K. Guðfinnsson taldi umrætt ákvæði ekki mundu þjóna tilgangi sínum auk þess sem með því væri brotin grundvallarregla:

Óttast ég mjög að með þeim breytingum sem boðaðar eru í þessu frumvarpi, og breytingartillögur meiri hlutans taka því miður ekki á, sé vegið að sjálfum rótum sparisjóðakerfisins sem er stofnféð. Stofnfé er ekki hlutafé, stofnfé hefur sína sérstöðu og það er gríðarlega mikilvægt að menn átti sig á þessu. [...]

Menn segja sem svo: Þetta er heimildargrein. En hvaða möguleika hafa menn til að taka ákvarðanir í þessari stöðu þegar eigið fé sparisjóðanna er komið langt niður fyrir 12% og fer að nálgast núllið þegar menn standa frammi fyrir því að eiga kannski einn valkost sem er sá að færa niður stofnféð gegn því að geta fengið aðkomu ríkisvaldsins? Ætla menn að segja að þetta sé eitthvert frjálst val? Auðvitað er það ekki frjálst val. Menn hafa engan annan kost en að segja já og þá verða menn að lúta því að stofnféð verði fært niður [...]

Veltum fyrir okkur einfaldri spurningu: Hverjir eru líklegir til að koma með fjármuni til að leggja í litlu sparisjóðina úti um landsins byggðir? Jú, það er ríkið. Það hefur heimildina í neyðarlögunum. Og síðan hver? Ætli það sé hinn almenni fjárfestir í landinu sem bíður nú spennur eftir því að fá að kaupa í þessum sjóðum? Auðvitað ekki. Það er kannski von til þess að hægt verði að fá heimamenn til að hjálpa til, kannski einhverja örfáa viðskiptavini o.s.frv. En ég segi það [...] að það er ekki líklegt að þeir aðilar muni fara í að leggja fjármuni inn í sparisjóðina eftir að hafa verið sviðnir með því að stofnféð sé fært niður.¹⁴²

Guðbjartur Hannesson benti á að mjög mismunandi ástæður væru fyrir stofnfjáreign einstaklinga:

Það er með mjög ólíkum hætti sem menn hafa gerst stofnaðilar í sparisjóðum, allt frá því að vera í þessu sem fjárfestingu og yfir í að reyna að bjarga fjármálastofnunum í sínu héraði.¹⁴³

Formaður viðskiptanefndar, Álfheiður Ingadóttir, sagði þegar hún mælti fyrir nefndarálitni meirihluta:

Það sem ég er að leggja áherslu á er að staða hvers sparisjóðs fyrir sig verði metin. Það er mikilvægt að það verði gert og að það er því misskilningur að fyrirhugað sé að skrifa stofnfé í öllum sparisjóðum í landinu niður í eitthvert tiltekið hlutfall. Það kom einnig fram fyrir nefndinni að það er ekki ætlunin að skrifa stofnfé niður í núll, afskrifa það algerlega, og

140. Ræða Péturs H. Blöndal á Alþingi 10. júlí 2009 kl. 11:10 (enn óbirt í B-deild *Alþingistiðinda*).

141. Ræða Eyglóar Harðardóttur á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 15:35 (enn óbirt í B-deild *Alþingistiðinda*).

142. Ræða Einars K. Guðfinnssonar á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 19:04 (enn óbirt í B-deild *Alþingistiðinda*).

143. Ræða Guðbjarts Hannessonar á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 15:38 (enn óbirt í B-deild *Alþingistiðinda*).

ráðuneytið telur, eins og reyndar kemur síðar fram í nefndaráliti meiri hlutans, að það séu fólgin verðmæti, eiginleg verðmæti í því að núverandi stofnfjáreigendur í sparisjóðunum verði áfram viðskiptamenn og stofnfjáreigendum [svo] í sjóðunum.¹⁴⁴

Nokkrir þingmenn vildu fara aðrar leiðir en að færa niður stofnféð til að tryggja sparisjóðunum áframhaldandi líf, þeirra á meðal Einar K. Guðfinnsson. Álfheiður Ingadóttir innti hann eftir lausnum:

Hver er hin leiðin, háttvirtur þingmaður? Hún er sú að sjóðirnir fari lóðbeint á hausinn, að starfsleyfið verði tekið af þeim vegna þess að þeir uppfylla ekki kröfur í 77. gr. laganna um starfsleyfi vegna þess að eigið fé er uppuríð eða neikvætt.¹⁴⁵

Einar K. Guðfinnsson taldi rétt að stofnféð yrði ekki fært meira niður en í nafnverð:

Ég tel þess vegna, virðulegi forseti, að það væri t.d. til bóta ef inn í þetta frumvarp kæmi ákvæði, og yrði þar með lögfest, sem fæli það í sér að stofnféð væri ekki fært meira niður en svo að það væri alltaf sem svaraði nafnvirðinu. Þá væri varðveitt hin gamla sparisjóðshugsjón og þá væri hægt að taka á því sem ég þykist vita að menn vilji gjarnan taka á sem eru sparisjóðir þar sem menn hafa blásið upp eigið fé og þar sem menn hafa reynt síðan að færa það í verðmæti inn í stofnféð. Það á hins vegar ekki við um litlu sparisjóðina í landinu.¹⁴⁶

Álfheiður Ingadóttir taldi skynsamlegra að það yrði fært niður í raunvirði:

Það er hins vegar mjög mikill og alvarlegur misskilningur þegar það liggur eiginlega í orðum háttvirts þingmanns að þetta frumvarp sé atлага að sparisjóðunum og sparisjóðakerfinu í landinu. Það er rangt. Hér er verið að skapa grundvöll fyrir aðkomu nýrra stofnfjáreigenda og það verður ekki gert, háttvirtur þingmaður, nema stofnféð sem fyrir er í sjóðunum verði fært að raunvirði.¹⁴⁷

Einari K. Guðfinnssyni þótti það mjög ósennilegt að þetta yrði til þess að laða nýja fjárfesta að sparisjóðunum:

Það sem við háttvirtur þingmaður erum hins vegar algjörlega ósammála um er að niðurfærsla stofnfjárins sé forsendan fyrir því að laða að nýja fjárfesta. Ég vek einfaldlega athygli á því að raunveruleikinn er þessi: Fyrir litla sparisjóði er vonin fólgin í tvennu, annars vegar að fá aðkomandi fjármagn ríkisvaldsins og hins vegar að fá stofnfjáreigendur og fólk í héraði til að leggja sjóðnum til viðbótarstofnframlag. Ég tel mjög ólíklegt að það verði hægt ef búið er að sviða niður stofnfjáreigendurna þannig að þeir beri af því skaða.¹⁴⁸

Tryggvi Þór Herbertsson vildi einnig fara varlega í að færa stofnféð niður:

Ég mundi vilja að það mætti ekki færa stofnfé niður í lægri upphæð en nafnverð 1, að sett yrði víkjandi lán inn í þessar stofnanir til þess að bjarga þeim frá því að fara á hausinn og það yrði gert með því skilyrði að enginn arður yrði borgaður út fyrr en ríkið hefði fengið allt sitt greitt. Þannig höfum við varðveitt stofnunina í byggðarlaginu, þannig höfum við haldið inni stofnfjáreigendunum og þannig höfum við tryggt að ríkið fái sitt til baka. Þannig forðumst við að búa til það sem ég kallaði áðan zombie-bank.¹⁴⁹

Viðskiptanefnd kallaði eftir umsögnum fjölmargra aðila við meðferð frumvarpsins. Í umsögn Sambands íslenskra sparisjóða frá 18. júní 2009 sagði m.a.:

Við gerum ráð fyrir að í þeirri fjárhagslegu endurskipulagningu og aðkomu ríkisins sem er fram undan hjá sparisjóðunum muni vera nauðsynlegt að lækka stofnfé. Við viljum þó benda á að aðstæður sparisjóða eru mismunandi og sama gildir um ástæður fyrir þörfinni. Þess vegna er mikilvægt að undirstrika að þetta er heimildarákvæði sem er æskilegt að fara sparlega með. Í þessu samhengi má t.d. benda á að lagafrumvarpið takmarkar ráðstöfun hagnaðar þannig að hugsanlega geta liðið mörg ár án þess að arður verði greiddur á stofnfé sem auðvitað jafngildir umtalsverðri lækkun á stofnfé. Heimildinni til lækkunar stofnfjár

144. Ræða Álfheiðar Ingadóttur á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 14:59 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

145. Ræða Álfheiðar Ingadóttur á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 19:24 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

146. Ræða Einars K. Guðfinnssonar á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 19:04 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

147. Ræða Álfheiðar Ingadóttur á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 19:24 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

148. Ræða Einars K. Guðfinnssonar á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 19:27 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

149. Ræða Tryggva Þórs Herbertssonar á Alþingi 9. júlí 2009 kl. 14:24 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

er ætlað að tryggja jafnræði við hluthafa sem hafa tapað miklu í hruninu. En jafnræði verður þá að vera á öllum sviðum. Ef gerð er krafa um lækkun stofnfjár til að mæta tapi að fullu er óeðlilegt að setja hömlur varðandi framhaldið.¹⁵⁰

Í umsögn stjórnarformanns og sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Svarfdæla frá 18. júní 2009 til viðskiptanefndar sagði:

Á undanförnum árum hafa verið gerðar margar tilraunir til að komast yfir annað eigið fé sparisjóðanna og tóku margir sjóðir til varnar. Í þeim slag var vörn í því að andi laga um sparisjóði var að stofnfé átti ekki tilkall í annað eigið fé. Nú eru hugmyndir uppi um að heimilt verði að meta stofnfé niður og taki þá stofnfé mið af bókfærðu virði sparisjóðsins. Þannig fer stofnfé að lúta sömu lögmálum og hlutafé án þess að hafa skilgreindan status eins og hlutafé. Um leið er fallin sú röksemd að stofnfjäreigendur eigi ekki hlutdeild í öðru eiginfé. Ef stofnfjäreigendur eiga hlutdeild í neikvæðu eigin fé hljóta þeir að eiga það líka í jákvæðu. Samfélagslegt yfirbragð sparisjóðanna mun þar með hverfa Eftir slíka meðferð stofnfjár sem fyrirhuguð er verður stofnfjäreigandi óumdeilanlega eigandi sparisjóðsins Þar sem hann er farinn að bera tap sjóðsins á hann jafnframt fullan rétt til hagnaðar. Með þessu munu þeir hafa fullan sigur sem gerðu atlögu að því sem kallað var „fé án hirðis“.¹⁵¹

Steingrímur J. Sigfússon, fjármálaráðherra, sagði við atkvæðagreiðslu um frumvarpið:

Það er þyngra en tárúm taki hvernig hluti sparisjóðakerfisins, stór hluti þess reyndar, er á sig kominn eftir þátttöku í hrunadansi undanfarinna ára með fáeinum virðingarverðum undantekningum þó, fyrst og fremst þeim sem kunnu fótum sínum forráð og fóru ekki út í þær vitleysur sem hafa að mestu leyti fellt fjármálakerfið á Íslandi. Það er mikilvægt að hafa það í huga að aðstoð ríkisins verður ekki neytt [svo] upp á einn eða neinn en hún mun standa til boða þeim sem óska eftir stuðningi ríkisins til að endurreisa sína sparisjóði, vonandi í samstarfi við fleiri aðila sem vilja styðja sparisjóðakerfið, endurreisa það og tryggja framtíð þess.¹⁵²

Við sama tækifæri sagði Álfheiður Ingadóttir, formaður viðskiptanefndar:

Vel kann að vera að einhverjir hafi talið að skýrar reglur væru í gildi um sparisjóði á Íslandi. En þessar reglur leiddu engu að síður til þess að allt eigið fé í sparisjóðunum var soggid þaðan, blygðunarlaust segja margir. Það leiddi til hruns þeirra. Sá stærsti er fallinn. Aðrir ramba á brúninni. Hér er verið að reyna að bæta starfsskilyrðin og ég vil leyfa mér að endurtaka það sem ég sagði áðan að þetta eru nauðsynlegar breytingar.¹⁵³

Umrætt ákvæði um lækkun stofnfjár var virkjað við fjárhagslega endurskipulagningu fjögurra sparisjóða í tengslum við uppgjör þeirra við Seðlabanka Íslands sem var stærsti kröfuhafi þeirra allra. Tilskilinn fjöldi stofnfjäreigenda í þessum sjóðum samþykkti lækkun stofnfjár og þeim var öllum unnt að ganga frá samkomulagi við Seðlabankann á árinu 2010.¹⁵⁴ Tafla 11 sýnir hve mikla lækkun var um að ræða hjá umræddum sparisjóðum.

Tafla 11. Lækkun og tap stofnfjár í sparisjóðum árið 2010.

<i>Pús. kr.</i>	Stofnfé fyrir lækkun	Stofnfé lækkað um	Lækkun %
Sparisjóður Vestmannaeyja	357.000	(257.000)	72,0%
Sparisjóður Bolungarvíkur	791.438	(758.070)	95,8%
Sparisjóður Norðfjarðar	483.726	(202.420)	41,8%
Sparisjóður Svarfdæla	650.513	(608.035)	93,5%
Samtals	2.282.677	(1.825.525)	
Byr sparisjóður	30.608.437	(30.608.437)	100,0%
Sparisjóðurinn í Keflavík	16.471.675	(16.471.675)	100,0%
Samtals	47.080.112	(47.080.112)	

150. Umsögn Sambands íslenskra sparisjóða 18. júní 2009 til viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum, þskj. 97, 85. mál, 137. löggj. 2009, dbnr. 261.

151. Umsögn Sparisjóðs Svarfdæla 18. júní 2009 til viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum, þskj. 97, 85. mál, 137. löggj. 2009, dbnr. 267.

152. Ræða Steingríms J. Sigfússonar á Alþingi 2. júlí 2009 kl. 11:23 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

153. Ræða Álfheiðar Ingadóttur á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 15:32 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

154. Sjá nánar í 13. kafla, um endurreisn sparisjóðanna.

Í töflunni er einnig sýnt hve mikið stofnfé tapaðist við fall Byr sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík sama ár. Ekkert stofnfé tapaðist við fall Sparisjóðs Mýrasýslu því Nýi Kaupþing banki hf. keypti það af Borgarbyggð, eina stofnfjáreigandanum. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. var orðinn hlutafélag þegar hann féll, þar töpuðu hluthafar hlutafénu.

Frekari lækkun stofnfjár hefur átt sér stað eftir uppgjörið við Seðlabankann 2010. Á árinu 2012 var stofnfé Sparisjóðs Svarfdæla lækkað um tæpar 192 milljónir króna í tengslum við endurfjármögnun sparisjóðsins og á fyrri hluta árs 2013 var stofnfé Sparisjóðs Bolungarvíkur lækkað um rúmar 234 milljónir króna. Þannig hefur stofnfé sparisjóða verið lækkað samtals um nærri 2,3 milljarða króna í kjölfar fjármálakreppunnar.

Ekkert verður um það sagt hvort þessi lækkun stofnfjár hafi þjónað því markmiði sem að var stefnt. Þessir sparisjóðir eru allir starfandi í dag. Bankasýslu ríkisins, sem fer með hlut ríkissjóðs í fimm sparisjóðum, hefur ekki tekist að laða að nýja fjárfesta eftir að búið var að ganga frá uppgjöri við Seðlabankann.

12.4 Tilkall til varasjóðsins

Hér frammar hefur verið greint frá því hvernig hugmyndin um hlutafélagsvæðingu sparisjóðanna gat leitt til væntinga um að meiri verðmæti fælust í stofnfénu heldur en sem næmi hinu endurmetna nafnverði þess. Í sinni fyrstu gerð buðu ákvæði laga sem vörðudu hlutafélagsvæðingu sparisjóða ekki upp á það að stofnfjáreigendur ættu rétt til ágóðahlutar af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram það sem mælt var fyrir um í lögnum, en þar var átt við arð og endurmat. Þeir skyldu einungis njóta arðs af innborguðu stofnfé sínu, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 71/2001 um breytingu á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði. Þar sagði m.a.:

Við breytingu á sparisjóði í hlutafélag skv. 1. mgr. skulu stofnfjáreigendur eingöngu fá hlutafé í hlutafélaginu sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína. Skal samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og stofnfé, endurmetið skv. 23. gr., nemur samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins. Markaðsvirði sparisjóðsins skal metið af óháðum aðila.

Meðan yfirtökutilraun fimmmenninganna stóð yfir litu dagsins ljós annars vegar greinargerð Fjármálaeftirlitsins, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að gildandi löggjöf legði ekki bann við sölu stofnfjárbréfa á yfirverði, og hins vegar álitgerð Páls Hreinssonar lagaprófessors þar sem sagði að bann við framsali stofnfjárbréfa á yfirverði kynni að stangast á við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Þetta varð til þess að við afgreiðslu frumvarps til laga um fjármálafyrirtæki síðla árs 2002 var hlutafélagssákvæðinu breytt í meðförum þingsins. Þar var bætt inn í ákvæðið að óháði aðilinn sem meta ætti markaðsvirði sparisjóðsins skyldi einnig meta „gagngjald fyrir stofnfjárhluti“. Auk þess var eftirfarandi bætt við:

Við mat á hlut stofnfjár skal hafa til hliðsjónar arðsvon stofnfjárhluta skv. 68. gr. annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar.¹⁵⁵

Þetta síðasta ákvæði getur vart talist skýrt, enda reyndist það aflvaki flókinna reiknikúnsta í tengslum við áform nokkurra sparisjóða um hlutafélagsvæðingu.

12.4.1 Formlegt verðmat á sparisjóðum

12.4.1.1 Mat á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis varð fyrstur til að stefna að breytingu í hlutafélag. Það kom ekki á óvart því hugmyndin að hlutafélagsvæðingu sparisjóðanna var nátengd honum. Sparisjóðsstjórinn, Guðmundur Hauksson, hafði talað fyrir slíkri breytingu í nokkur ár. Á stefnumótunarfundi Sambands íslenskra sparisjóða 5. febrúar 1998 sagði

155. Ákvæðið um gagngjaldið fyrir stofnfjárbréfin varð að 1. mgr. 74. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Greinin stóð óbreytt í lögnum þar til hlutafélagssákvæðin voru felld niður með lögum nr. 76/2009.

hann að breytingar væru óhjákvæmilegar. „Krafa mun koma upp að fyrst við getum keypt önnur félög þá sé líka hægt að kaupa í okkur.“ Sjálfur kvaðst hann vilja skoða „að farið [yrði] alla leið í hlutfjárvaðingu“.¹⁵⁶ Guðmundur sat einnig frá 1998 í nefnd þeirri sem samdi drög að frumvarpinu sem varð að lögum nr. 71/2001.

Fyrsta tillaga stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis um breytingu sparisjóðsins í hlutfélag, sumarið 2002, byggðist alfarið á hlutfélagsákvæðinu eins og það leit þá út. Stjórnin hafði fengið endurskoðunarfyrtækið Deloitte & Touche til að verðmeta sparisjóðinn. Verðmatið var lagt fram á stjórnarfundi sparisjóðsins 21. maí 2002 og niðurstaða þess var að verðmæti eigin fjár lægi á bilinu 4,0–4,4 milljarðar króna. Stjórnin gekk þá út frá verðinu 4,2 milljörðum króna. Miðað við að endurmetið stofnfé í árslok 2001 var 485 milljónir króna þá áttu stofnfjárhafar tilkall til 11,5% af hlutfé í væntanlegum hlutfélags-sparisjóði. Þannig myndi 88,5% hlutfjárins ganga til nýstofnaðrar sjálfseignarstofnunar. Þetta þótti ýmsum stofnfjáreigendum rýr hlutur og því hófst sú atburðarás sem margoft hefur verið lýst hér framar.

Kauptilraun fimmmenninganna og einnig Starfsmannasjóðs SPRON rann út í sandinn, en hlutfélagshugmyndin var enn á dagskrá og nú var kynnt undir henni með væntingum stofnfjáreigenda um yfirverð. Stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fékk KPMG Endurskoðun hf. til að meta fyrir sig hæfilegt „gagngjald fyrir stofnfjárhluti“ við breytingu sparisjóðsins í hlutfélag. KPMG skilaði stjórninni drög að greinargerð sem lögð var fram og kynnt á stjórnarfundi í sparisjóðnum 14. ágúst 2003.¹⁵⁷

Greinargerðin var unnin af Sigurði Jónssyni og Hrannari Hólmi. Í henni var fyrst gerð grein fyrir áður nefndu lagaákvæði um gagngjaldið og vitnað í álit meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis við frumvarp sem varð að lögum nr. 161/2002. Þar var gerð grein fyrir innskoti í ákvæði frumvarpsins um mat á hlut stofnfjáreigenda í sparisjóði við hlutfélagsvaðingu. Það kváðu höfundar greinargerðarinnar einu leiðbeininguna sem löggjafinn hefði gefið um framkvæmd þessa viðbótarákvæðis. Í nefndarálitinu sagði:

Hvað varðar gagngjald stofnfjáreigenda fyrir stofnfjárhluti sína við hlutfélagavæðingu sparisjóðs tekur meiri hlutinn eftirfarandi fram: Í lögum nr. 71/2001, um breytingu á lögum nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, var m.a. kveðið á um hlutfé sem stofnfjáreigendur fá sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína við hlutfélagavæðingu sparisjóðs. Skal samanlagt hlutfé sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutfé hans eftir breytinguna og endurmetið stofnfé nemur samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins. Þetta átti að tryggja að áætlað verðmæti hlutfjár stofnfjáreigenda væri hið sama og endurmetið stofnfé fyrir hlutfélagavæðingu sparisjóðsins. Þessi aðferð tryggir hins vegar ekki að stofnfjáreigendur séu jafnsettir fyrir og eftir hlutfélagavæðingu. Það kemur einkum til af því að gengisáhætta er mikil í hlutfélagi en innlausnarvirði stofnfjárhluta er þekkt. Jafnframt er möguleiki fyrir sparisjóði að greiða góðan arð af stofnfjárhlutum skv. 59. gr. laga nr. 113/1996, sbr. 68. gr. frumvarpsins, og ráðstafa hluta hagnaðar til hækkunar á stofnfé. Eðlilegt er að tryggja eins og kostur er að stofnfjáreigendur séu jafn vel settir fyrir og eftir hlutfélagavæðingu. Þeirri breytingu sem hér er lögð til er ætlað að ná því markmiði. Til að tryggja að sparisjóðsstjórnir gæti ekki hagsmuna stofnfjáreigenda umfram hagsmuna sjálfseignarfjár sparisjóðsins er lagt til að óháður aðili verði fenginn til að meta ákvörðun hlutfjár. Til viðbótar við hinn óháða aðila fer Fjármálaeftirlitið yfir matið. Við matið skal hinn óháði aðili leggja til grundvallar þekktar aðferðir við mat á áhættu og hafa til hliðsjónar arðsvon og áhættu stofnfjárhluta skv. 68. gr. annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar.¹⁵⁸

Í greinargerð KPMG var gerð ítarleg grein fyrir arðsvon og áhættu af stofnfjárbréfum. Þar var bent á að stofnfjárbréf gætu skilað eigendum ávöxtun á fjóra mismunandi vegu, þ.e. með endurmati vegna verðlagsbreytinga, með arðgreiðslu – jafnvel þótt um tap væri að ræða, með 10% af hagnaði til hækkunar á stofnfé – þó ekki meira en um 5%, og loks

156. Sjá nánari umfjöllun um þetta í 5. kafla, um samstarf sparisjóðanna.

157. Hugleiðingar um hæfilegt gagngjald fyrir stofnfjárhluti við breytingu SPRON í hlutfélag – með hliðsjón af arðsvon og áhættu stofnfjárbréfa í SPRON annars vegar og hlutabréfa í SPRON hins vegar, drög KPMG að greinargerð frá ágúst 2003.

158. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 2697–2698.

væri heimilt að tilteknum skilyrðum uppfylltum að selja stofnfjárbréf á hærra verði en útreiknuðu innlausnarvirði. Að öllu þessu samantöldu og vangaveltum um áhættu og ávöxtunarkröfu sagði í greinargerðinni:

Í dag eiga stofnfjáreigendur bréf sem gegn lítilli áhættu gefa góða arðsvon. Aðrar slíkar eða sambærilegar fjárfestingar eru ekki til á íslenskum markaði. [...] Nú er ljóst að ef af breytingu sparisjóðsins í hlutafélag verður munu stofnfjáreigendur fá hlutabréf í sparisjóðnum sem gagnjald fyrir stofnfjárhluti sína. Af framansögðu er ljóst að hlutabréfin munu að öllum líkindum vera lakari fjárfestingarkostur en stofnfjárbréfin, bæði er arðsvonin minni, en auk þess er áhætta fjárfestingarinnar meiri.¹⁵⁹

Höfundar greinargerðarinnar komust loks að eftirfarandi niðurstöðu:

Það er okkar mat að teknu tilliti til ofangreindra þátta að skynsamlegast sé að áætla að eðlilegt markaðsvirði stofnfjár SPRON liggi á bilinu 1.350–1.450 millj. kr. sem jafngildir gengisstuðli á bilinu 2,8–3,0.

Það er einnig mat okkar að ef SPRON yrði breytt í hlutafélag þá væri sanngjarnt og eðlilegt að stofnfjáreigendur fengju hlutafé í SPRON sem hefði sama markaðsvirði, þ.e. 1.350–1.450 millj. kr. í skiptum fyrir stofnféð, óháð metnu virði SPRON.

Þess má geta að miðað við verðmat Deloitte & Touche frá maí 2002 sem hljóðaði upp á 4.000–4.400 millj. kr. yrði samanlagður eignarhlutur fyrrverandi stofnfjáreigenda í hlutafélaginu samkvæmt þessu á bilinu 31–36%.

Þetta var ekki fjarri skiptingunni sem fólst í tilboði fimmmenninganna rúmi ári fyrr. Þetta hafði stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis til hliðsjónar síðar á árinu þegar endurvekja átti hugmyndina um að breyta sparisjóðnum í hlutafélag. Þá samdi hún við endurskoðunarfyrtækið PricewaterhouseCoopers um að verðmeta eigið fé sparisjóðsins. Drög að verðmatinu voru lögð fyrir stjórnina á fundi hennar 15. október 2003 og síðan fullunnu verðmati tæpum mánuði síðar, 13. nóvember. Niðurstaða PricewaterhouseCoopers var að „verðmæti félagsins samkvæmt núvirtum hámarksarðgreiðslum væri um 7,9 milljarðar króna“.¹⁶⁰ Átt var við verðmæti á einni hendi, en 6,7–7,1 milljarð króna í dreifðu eignarhaldi. Hlutur stofnfjár í væntanlegu hlutafé var að mati PricewaterhouseCoopers 17,9%, en það var mun lægri hlutur en kom fram í greinargerð KPMG.

Með þetta verðmat í hendi leitaði stjórn sparisjóðsins til bankanna þriggja um hugsanlega aðkomu þeirra að Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis við og eftir breytingu hans í hlutafélag. Bankarnir höfðu efasemdir um verðmatið og varð það til þess að PricewaterhouseCoopers lækkaði niðurstöðutölu verðmatsins í 7,4 milljarða króna eftir að hafa uppgötvað skekkju í útreiknilíkaninu.¹⁶¹

Aftur urðu áformin um að breyta Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis í hlutafélag að engu. Lagabreytingin í febrúar 2004 gerði út af við hana, í bili að minnsta kosti. Samkvæmt breyttum lögum skyldi stjórn sjálfseignarstofnunarinnar eingöngu skipuð fulltrúum hins opinbera, sbr. b-lið 3. gr. laga nr. 4/2004 um breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Við þá breytingu hefðu stofnfjáreigendur ekkert haft að segja um ráðstöfun þess fjár sem kæmi í hlut sjálfseignarstofnunarinnar eftir að sparisjóðnum yrði breytt í hlutafélag.

Stofnfjáreigendur gátu haft hag af því að hlutdeild sjálfseignarstofnunarinnar í væntanlegu hlutafé yrði sem minnst. Úr varð að sparisjóðurinn jók stofnfé, þannig að hlutfall þess af eigin fé hækkaði og hlutur varasjóðs lækkaði að sama skapi. Þá jukust arðgreiðslur sem leiddu til þess að minna fór í varasjóð af afkomu sparisjóðsins. Mat KPMG á „hæfilegu gagnjaldi“ fyrir stofnfjárhluti og um leið skiptingu hlutafjárins milli stofnfjáreigenda og sjálfseignarstofnunarinnar dró mjög skýrt fram yfirburði stofnfjárbréfa fram yfir hlutabréf sem fjárfestingarkosts. Með hækkuðum arðgreiðslum vó arðsvon stofnfjárbréfanna enn meira í útreikningi umrædds skiptihlutfalls.

159. Hugleiðingar um hæfilegt gagnjald fyrir stofnfjárhluti við breytingu SPRON í hlutafélag – með hliðsjón af arðsvon og áhættu stofnfjárbréfa í SPRON annars vegar og hlutabréfa í SPRON hins vegar, drög KPMG að greinargerð frá ágúst 2003.

160. SPRON verðmat – unnið af PricewaterhouseCoopers fyrir stjórn SPRON, október 2003.

161. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 20. desember 2003.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis jók stofnfé tvisvar á árinu 2005; um 1,3 milljarða króna í maí og tæpa 2 milljarða króna í nóvember eða samtals um tæpa 3,3 milljarða króna. Þannig fór stofnféð úr 604 milljónum króna í árslok 2004 upp í tæpa 4 milljarða króna í árslok 2005. Hlutfall þess af eigin fé hækkaði við þetta úr 10,2% upp í 30,4%. Stofnféð var enn aukði á árinu 2006 og aftur var það gert tvisvar; í apríl um 5,5 milljarða króna og síðari hluta desember um 9,2 milljarða króna. Við þetta var stofnfé komið í 19,5 milljarða króna í árslok 2006 og hlutfall þess af eigin fé orðið 55,9%.

Til stóð að breyta sparisjóðnum í hlutafélag um sumarið 2006 og var samið við IMG ráðgjöf hf. að verðmeta sparisjóðinn í tengslum við það. Drög að verðmatinu voru kynnt á stjórnarfundum í sparisjóðnum 11. júlí 2006 og endanleg matsgerð lögð fram 23. ágúst. Niðurstaða IMG ráðgjafar var að markaðsvirði eigin fjár væri 35 milljarðar króna og skiptingin milli stofnfjáreigenda og sjálfseignarstofnunar væri 74% á móti 26%. Matið var sent Fjármálaeftirlitinu eins og lög kváðu á um. Eftirlitið hafði ýmislegt við forsendur matsins og aðferðafræði að athuga. IMG ráðgjöf og Fjármálaeftirlitið áttu í talsverðum samskiptum vegna þessa fram á haust. IMG, sem hét nú Capacent, breytti mati sínu lítillaga eftir þetta og lagði fram nýtt mat 18. október 2006, byggt á breyttum aðferðum að hluta. Markaðsvirðið breyttist þó nær ekkert, var 35,1 milljarður króna, en skiptihlutfallið breyttist nokkuð, stofnfjáreigendum í vil, og var nú 77% á móti 23%. Það dróst að Fjármálaeftirlitið samþykkti endurskoðað verðmat og meðal annars af þeim sökum varð ekkert úr breytingu sparisjóðsins í hlutafélag fyrir árslok.

Aftur var leitað til Capacent um að framkvæma verðmat á eigin fé Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Matið var tilbúið og lagt fram á stjórnarfundum 23. maí 2007. Höfundar þess voru Sigurður Harðarson og Kristján Björgvinsson. Sigurður hafði einnig unnið að fyrra verðmati IMG/Capacent. Samkvæmt þessu mati var markaðsvirði sparisjóðsins, þ.e. eigin fjár, 59,4 milljarðar króna. Matið byggðist á innra virði eða meðaltals Q-hlutfalli¹⁶² viðskiptabankanna þriggja annars vegar, sem var 2,55, og meðaltals Q-hlutfalli þriggja fjárfestingarfélaganna, Exista, Straums-Burðaráss og FL Group hins vegar en það var 1,46.¹⁶³ Allt voru þetta skráð félög. Síðan voru þessi hlutföll notuð sem margfaldarar á eigið fé sparisjóðsins, skipt í viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingarstarfsemi. Einnig var tekið tillit til vanmetinna eigna, sem voru lóð í Kringlunni sem sögð var 1,2 milljarða króna virði, vanmetin hlutabréf í Icebank hf. upp á 1 milljarð króna og vanmat nokkurra óskráðra hlutabréf upp á hálfan milljarð.

Eigið fé sparisjóðsins samkvæmt endurskoðuðu uppgjöri 31. mars 2007 nam 30,5 milljörðum króna. Í verðmati Capacents var reiknað með að af þeirri fjárhæð tilheyrðu 10,6 milljarðar króna viðskiptabankastarfseminni og var sú upphæð því margfölduð með 2,55. Hinn hluti eigin fjárens, 19,9 milljarðar króna, tilheyrði því fjárfestingarstarfseminni og við það var bætt 2,2 milljörðum vegna vanmetnu eignanna. Samtalan af þessu var margfölduð með 1,46. Þessir útreikningar gáfu því til kynna að markaðsvirði eigin fjár Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis væri 59,4 milljarðar króna.

Þetta Q-hlutfall íslensku fjárfestingarfélaganna þriggja var hátt í samanburði við fjárfestingarfélag annars staðar.¹⁶⁴ Í verðmati Capacent var fjárfestingarhluti eigin fjár sparisjóðsins margfaldadur með þessu hlutfalli. Það kann að orka tvímælis þar sem helmingur af fjárfestingareignum sparisjóðsins var að miklu leyti háður genginu á bréfum í Exista hf.

Við útreikning skiptihlutfallsins milli stofnfjáreigenda og sjálfseignarstofnunar var reiknað út fræðilegt verðmæti stofnfjárins og síðan fundið hvert hlutfall þess var af markaðsvirðinu.¹⁶⁵ Til að reikna verðmæti stofnfjár var gert ráð fyrir að framtíðarvöxtur sparisjóðsins yrði 2% umfram verðbólgu, arðsemi eigin fjár yrði 20,72% og reiknað með að meðalardregreiðsluhlutfall sparisjóðsins síðastliðin tíu ár myndi haldast um ókomna tíð, en það var

162. Þetta hlutfall er oft nefnt V/I-hlutfall (e. *price to book ratio*).

163. Það sem hér er kallað Q-hlutfall er markaðsvirði deilt með bókfærðu eigin fé. Umrædd gildi voru reiknuð út frá meðal-gengi þessara sex fyrirtækja tvo fyrstu dagana eftir birtingu uppgjörs þeirra fyrir 1. ársfjórðung 2007 og eigin fé þeirra í lok 1. ársfjórðungs.

164. Í 10. kafla er rammagrein um virði Exista hf. Þar er edli V/I-hlutfalls útskýrt og bent á að á þessum tíma var hlutfallið mun lægra hjá þekktum fjárfestingarfélagum erlendis.

165. Matið á virði stofnfjár byggðist á svokölluðu vaxtarlíkani Gordons. Sú aðferðafræði hvílir á þremur metnum stærðum: ávöxtunarkröfu til sparisjóðsins, áætluðum framtíðarvexti og áætlaðri arðsemi eigin fjár.

22%. Einnig var tekið með í útreikninginn á skiptihlutfallinu að uppsafnaður hagnaður sparisjóðsins fyrstu þrjú mánuði ársins 2007 gæfi möguleika á rúmlega 3 milljarða króna arðgreiðslu. Þessi útreikningur leiddi til að verðmæti stofnfjár væri 50,5 milljarðar króna. Út frá þessu var loks fundið skiptihlutfallið 85% á móti 15% og stærri hlutinn stofnfjár-eigenda. Þannig hafði skiptingin milli stofnfjáreigenda og sjálfseignarstofnunarinnar eins og hún var reiknuð um mitt ár 2002 snúist við á fimm árum. Vissulega var búið að auka stofnfé gríðarlega mikið á þessum tíma, eða um nærri 18 milljarða króna. Hins vegar má líta svo á að hátt í tveir þriðju hennar hafi verið fjármagnaðir með arði, því arðgreiðslur árin 2006–2007 námu tæpum 11 milljörðum króna.

Í töflu 12 eru dregnar saman niðurstöður allra umræddra verðmatsgerða sem unnar voru fyrir Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis á þessum fimm árum þar til honum var breytt í hlutafélag.

Tafla 12. Verðmat á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis 2002–2007.

Mat lagt fram	Matsfyrirtæki	Matsverð mia.kr.	Skipting hlutfjár %	
			Stofnfjár-eigendur	Sjálfseignarstofnun
21. maí 2002	Deloitte & Touche	4.0 - 4.4	11,5%	88,5%
1. júní 2002	Fimmmenningarnir	5,655	34,3%	65,7%
14. ágúst 2003	KPMG	4.0 - 4.4	31-36%	64-69%
13. nóvember 2003	PricewaterhouseCoopers	7.9 (7.4)	17,9%	82,1%
11. júlí 2006	IMG ráðgjöf	35,0	74,0%	26,0%
18. október 2006	IMG/Capacent	35,1	77,0%	23,0%
23. maí 2007	Capacent	59,4	85,0%	15,0%

Til samanburðar er önnur tafla sem sýnir bókfært virði stofnfjár og varasjóðs og þar með eigin fjár Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í árslok 2001–2006 samkvæmt ársreikningum sjóðsins. Einnig er sýnt hvert hlutfall stofnfjár var þá af eigin fé.

Tafla 13. Samsetning bókfærðs eigin fjár hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis í árslok 2001–2006.

Millj. kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stofnfé	485	514	539	604	3.961	19.454
Varasjóður	2.707	3.373	4.059	5.343	9.057	15.321
Eigið fé samtals	3.192	3.887	4.598	5.947	13.017	34.775
Hlutfall stofnfjár af eigin fé	15,2%	13,2%	11,7%	10,2%	30,4%	55,9%

12.4.1.2 Verðmat á öðrum sparisjóðum

Þrír aðrir sparisjóðir sömdu á árinu 2008 við Capacent um að meta markaðsvirði þeirra og gagngjald fyrir stofnfé. Capacent notaði sömu aðferðafræði og í síðasta verðmatinu sem það vann fyrir Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis, þ.e. byggði matið á innra virði.

Capacent gerði tvisvar sinnum verðmat fyrir Sparisjóð Svarfdæla á árinu 2008 í tengslum við væntanlega hlutafélagsvæðingu. Því fyrra var skilað í maí. Það byggdist á uppgjöri sparisjóðsins fyrir fyrsta ársfjórðung 2008. Hinu síðara var skilað í ágúst og var það byggt á hálfársuppgjöri sparisjóðsins. Matið á markaðsvirði eigin fjár sparisjóðsins lækkaði talsvert milli þessara tveggja matsgerða. Munurinn lá einkum í því að í fyrra matinu dró Capacent fram hugsanlegt vanmat á eignarhlut sparisjóðsins í Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. vegna skattaáhrifa í matinu, en í því síðara var ekki tekið tillit til mögulegs ofmats þegar markaðsvirði undirliggjandi eigna Kistu – fjárfestingarfélags ehf. hafði fallið um fjórðung. Þrátt fyrir að blikur væru á lofti á þeim tímamarki sem síðara verðmatið var gert áætlaði Capacent að eignir sparisjóðsins í Íslenskum verðbréfum hf., Valitor hf. og Icebank hf. væru vanmetnar í bókum félagsins um 185 milljónir króna.

Hvað varðar skiptihlutfallið þá var hlutur varasjóðs samkvæmt fyrra matinu 848 milljónir króna sem samsvaraði 44,87% hlut í eigin fé. Í síðara matinu var hlutur varasjóðsins af eigin fé rétt rúmlega helmingur hlutfallsins þremur mánuðum fyrr. Þá hafði áætlað markaðsvirði hans hafði fallið niður í 281 milljón króna eða um tæplega tvo þriðju. Á sama tíma lækkaði hlutur stofnfjáreigenda aðeins úr 1.042 milljónum króna niður í 865 milljónir króna, enda tók varasjóðurinn á sig tapið þegar illa gekk, eins og varð raunin

milli fyrsta og annars ársfjórðungs 2008. Stofnfé hafði verið aukið í Sparisjóði Svarfdæla á árinu 2007 um rúmar 515 milljónir króna, þannig að það lyfti hlutfalli stofnfjár af eigin fé úr 0,6% í árslok 2006 upp í 22,8% í árslok 2007. Vegna ársins 2007 var greiddur leyfilegur arður sem nam helmingi hagnaðar ársins. Ekkert varð síðan úr því að sparisjóðnum yrði breytt í hlutafélag.

Tafla 14. Verðmat á þremur sparisjóðum árið 2008.

Mat lagt fram	Matsfyrirtæki	Matsverð mia.kr.	Skipting hlutfjár %	
			Stofnfjáreigendur	Sjálfsseignarstofnun
Mat á Sparisjóði Svarfdæla				
25. maí 2008	Capacent	1,890	55,1%	44,9%
25. ágúst 2008	Capacent	1,146	75,4%	24,6%
Mat á Byr sparisjóði				
8. júní 2008	Capacent	58,2	93,5%	6,5%
Mat á Sparisjóðnum í Keflavík				
2. október 2008	Capacent	12,6	100,0%	0,0%

Hugmyndir voru uppi hjá Byr sparisjóði um hlutafélagsvæðingu. Í því skyni hafði meðal annars verið farið í mikla stofnfjárukningu árið 2007. Í september var stofnfé aukið um tæpa 2,6 milljarða króna og í lok desember um 23,7 milljarða. Hlutfall stofnfjár af eigin fé fór því úr 1,7% í árslok 2006 upp í 51,3% í árslok 2007. Stofnfjáreigendur fengu vænan hlut stofnfjárukningarinnar greiddan til baka í formi arðs sem greiddur var út skömmu eftir aðalfund sparisjóðsins sem haldinn var í mars 2008, en arðgreiðslan nam 12,2 milljörðum króna og fór fram úr heimildum. Hagnaður árið 2007 nam tæpum 8 milljörðum króna, svo að með þessari arðgreiðslu var gengið á varasjóðinn hjá Byr sparisjóði.

Í tengslum við væntanlega breytingu sparisjóðsins í hlutafélag var Capacent fengið til að meta markaðsvirði eigin fjár sparisjóðsins. Matinu var skilað snemma í júní 2008. Það byggði á tölum úr uppgjöri sparisjóðsins fyrir fyrsta ársfjórðung 2008. Eins og í öðrum matsgerðum Capacent þetta ár var reiknað vanmat á eignum sjóðsins og voru hlutabréf í Íslenskum verðbréfum hf. talin vanmetin í bókum Byrs um 637 milljónir króna. Þessu til viðbótar voru eftirfarandi rök notuð fyrir mati á auknu verðmæti verðmæti stofnfjár:

Samkvæmt 74. grein laganna ber að taka tillit til arðsvonar stofnfjárhluta við mat á gagn-gjaldi stofnfjáreigenda. Áhrif þess að mega greiða 10% arð þótt arðsemi rekstrar sé lægri en 10%, og 5% arð þótt tap sé á rekstri má meta með hermun. Þessi áhrif eru sérstaklega mikilvæg í ljósi taprekstrar á fyrsta ársfjórðungi þessa árs, en ólíklegt er að arðgreiðsla til stofnfjáreigenda í byrjun næsta árs geti orðið í samræmi við langtímaarðsemi sjóðsins. Skert arðgreiðsla sem nemur 5% af stofnfé er mun líklegri niðurstaða.

Niðurstaða okkar er að virði þessara heimilda nemi um 2,7 milljörðum króna fyrir stofnfjáreigendur Byrs Sparisjóðs.¹⁶⁶

Niðurstaða verðmatsins var að markaðsvirði eigin fjár Byrs væri 58,2 milljarðar króna og að skiptihlutfallið milli stofnfjáreigenda og sjálfsseignarstofnunarinnar væri 93,5% á móti 6,5%. Ekkert varð síðan úr hlutafélagsvæðingu sparisjóðsins.

Sparisjóðurinn í Keflavík hugði einnig á breytingu í hlutafélagsform á árinu 2008. Í tengslum við þau áform fékk stjórnin Capacent til að leggja mat á markaðsvirði eigin fjár og eðlilegt gagngjald til stofnfjárhafanna. Stofnfé hafði verið aukið um tæpan milljarð króna árið 2006 og um rúma 7 milljarða króna árið eftir. Stór hluti stofnfjárukningarinnar árið 2006 var greiddur í formi arðs árið 2007 eða 750 milljónir króna. Arðgreiðslan vegna 2007 nam 2,8 milljörðum króna og var um 900 milljónum króna hærri en hagnaður ársins. Það var í samræmi við reglur því taka mátti tillit til ónýttar arðsheimildar 2006 vegna upptöku IFRS árið 2007. Hlutfall stofnfjár af eigin fé í lok árs 2007 var 53,3% og hafði hækkað úr 28% á tveimur árum.

166. Matsgerð Capacent við breytingu Byrs sparisjóðs í hlutafélag, 8. júní 2008.

Á stjórnarfundum í sparisjóðnum 30. september 2008 var farið yfir drög Capacent að verðmæti á sparisjóðnum. Stjórnin virðist ekki hafa verið sáttt við verðmatsdrögin og var eftirfarandi bókað á fundinum:

Skv. niðurstöðu þeirra er verðmat á SpKef 11,2 milljarðar og eignahlutur stofnfjáreigenda 100%. Umræður urðu um verðmatið og varð niðurstaðan sú að gera breytingu sem hækkar matið um 1,2 milljarða.¹⁶⁷

Capacent skilaði síðan verðmæti sínu á Sparisjóðnum í Keflavík 2. október 2008 eða um svipað leyti og Glitnir banki hf. féll. Matið var byggt á hálfársuppgjöri sparisjóðsins 2008, sem sýndi tap upp á 10,6 milljarða króna, sem ásamt hinni háu arðgreiðslu vegna ársins 2007 þurrkaði upp varasjóðinn. Hann var neikvæður um 2,2 milljarða króna í lok júní 2008. Engu að síður var sparisjóðurinn þá metinn á 12,6 milljarða króna, eða um 600 milljónum króna hærra en eigið fé sparisjóðsins samkvæmt hálfársuppgjörinu. Þetta leiddi til þeirrar einkennilegu skiptingar milli stofnfjáreigenda og væntanlegrar sjálfseignarstofnunar að hlutföllin urðu 100% á móti 0%.

Í matsskýrslunni sagði að þar sem varasjóður væri neikvæður og hægt væri að greiða í arð allan hagnað, ef og eftir að hann hefði náð jafnvægi, væri ekki reiknað með neinu endurmati á stofnfé. Klykkt er út orðrétt um þetta atriði í skýrslunni:

Þar sem varasjóður er neikvæður um 2,2 milljarða króna þann 30.6.2008 og ekki fyrirsjáanlegt að jákvæð breyting verði á þessu ári, er ljóst að ekki verður um endurmat á stofnfé að ræða fyrr en varasjóður nær stöðu sinni í árslok ársins 2000. Stofnfjáreigendur geta greitt allan hagnað sparisjóðsins út í arð og ráða þar með alfarið hvort einhver varasjóður myndast hjá Sparisjóðinum í Keflavík í framtíðinni.¹⁶⁸

12.4.2 Til hvers hlutafélagsvæðing?

Hugmyndin að baki því að heimila að sparisjóðum yrði breytt í hlutafélög var að auðvelda þeim að afla eigin fjár. Talið var að þeir yrðu vart samkeppnishæfir í breyttu umhverfi á fjármagnsmarkaði nema þeir gætu stækkað og eftl möguleika sína til útlána. Þeim væri nauðsynlegt að eiga sömu möguleika til öflunar nýs fjár og keppinautarnir, þ.e. viðskiptabankarnir sem voru allir orðnir hlutafélagabankar. Stofnfjárbréf voru ólík hlutabréfum í mörgu tilliti og ýmsir töldu þau torvelda sparisjóðnum öflun nýs eigin fjár. Í aðdraganda lagasetningar um hlutafélagsvæðingu sparisjóða var því haldið á lofti að hlutabréf væru að öllu jöfnu betri fjárfestingarkostur en stofnfjárbréf litið til lengri tíma. Ávöxtun hlutabréfa byggðist á tvennu; úthlutuðum arði af nafnvirði hlutafjár og gengishækkun bréfanna. Möguleikar hluthafa til að njóta góðrar ávöxtunar væru ekki síst fólgnir í hækkun á verði bréfanna. Stofnfjáreigandi nyti hins vegar einungis arðs af framreiknuðu stofnfé sínu og hömlur væru lagðar á framsal. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 71/2001 sagði m.a.:

Við þær þjóðfélagsaðstæður sem nú ríkja, þar sem eigendavitund hefur aukist, hlutafélög eru að verða hið ráðandi form atvinnurekstrar og markaðsvæðing atvinnulífsins er á mikilli hraðferð, má telja ólíklegt að fjárfestar séu tilbúnir að leggja fé í stofnfjárbréf sparisjóða í miklum mæli. Nokkrir sparisjóðir hafa þó selt stofnfjárbréf með góðum árangri á undanförunum árum. Ekki er hægt að útiloka að ástæða eftirspurnar eftir stofnfjárbréfum á síðustu árum sé von fjárfestanna um að hagnast á hugsanlegri breytingu sparisjóðsins í hlutafélag.¹⁶⁹

Fyrstu opinberu áformin um að breyta sparisjóði í hlutafélag, hjá stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis strax á árinu 2001, byggðust á þeirri gamalgrónu reglu að stofnfjáreigendur nytu einungis arðs af framreiknuðu stofnfé sínu og ættu ekki tilkall til annars eigin fjár sparisjóðsins. Þau áform gengu ekki eftir.

Þegar hlutafélagsvæðing var lögfest var talið að aðeins stærstu sparisjóðirnir gætu nýtt sér möguleikana sem það byði upp á. Til þess að auka möguleika smærri sparisjóða á að afla sér nýs eigin fjár voru um leið lögfestar breytingar sem áttu að gera stofnfjárbréfin

167. Fundargerð stjórnar Sparisjóðsins í Keflavík, 30. september 2008.

168. Matsgerð Capacent við breytingu Sparisjóðsins í Keflavík í hlutafélag, 2. október 2008.

169. *Allþingistiðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 3696.

eftirsóknarverðari. Ekki leið nema rúmt ár þar til löggjafinn leit svo á að bæta þyrfti stofnfjáreigendum það upp ef þeir þyrftu að láta stofnfjárbréf af hendi fyrir hlutabréf. Sú hugsun varð allsráðandi upp frá því.

Nokkrar atrennur voru gerðar að því breyta Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis í hlutafélag og tókst það um síðir; of seint telja sumir. Nokkrir aðrir sparisjóðir höfðu einnig áhuga á að hlutafélagsvæðast og hófu undirbúning að því. Við allan þennan undirbúning þurfti að láta óháðan aðila meta markaðsvirði sparisjóðsins og meta gagngjaldið fyrir stofnfjárlutinn sem tæki mið af „arðsvon stofnfjárluta skv. 68. gr. annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar“. Við allt slíkt mat var gengið út frá því að stofnfjárbréfin væru umtalsvert betri fjárfestingarkostur en hlutabréf.

Ef tekið er mið af umbreytingu SPRON í hlutafélag virðast stofnfjáreigendur fá til viðbótar ákvæðna uppbót (u.þ.b. 20%). Ástæður þess munu vera það sérkenni stofnfjárbréfa að njóta árlegs endurmats samkvæmt sérstökum reglum eins og áður hefur verið tæpt á.¹⁷⁰

Við mat á virði hlutafélags um sparisjóðina var tekið tillit til væntra arðgreiðslna. Háar arðgreiðslur í aðdraganda hlutafélagsvæðingar höfðu áhrif til hækkunar á virði hlutafélagsins. Þar sem hámark arðgreiðsluhlutfallsins réðst af raunarðsemi eigin fjár og hlutfallinu síðan beitt á stofnfé í lok árs, án tillits til þess hve lengi það hafði verið í sparisjóðnum, fóru stærstu stofnfjárukningar sparisjóða fram í lok árs. Þannig urðu arðgreiðslur mjög háar sem dró um leið úr hlut sjálfseignarstofnunar gagnvart hlut stofnfjáreigenda við útreikning skiptihlutfalls.

Nokkrir stjórnarmanna í Byr sparisjóði voru farnir um mitt ár 2007 að horfa til þess að breyta sparisjóðnum í hlutafélag. Stofnfjárukningin undir lok ársins var öðrum þræði liður í því. Hugmyndir voru um að Glitnir banki hf. aðstoðaði stjórn Byrs sparisjóðs við þessa breytingu. Á fundi stjórnar sparisjóðsins 18. október 2007 var rætt um „drög að samningi við Glitni um ráðgjöf, sölutryggingu, fjármögnun og útboð í tengslum við breytingu á rekstrarformi BYRS sparisjóðs“.¹⁷¹ Í aðdraganda þessara áforma héldu starfsmenn Glitnis kynningu fyrir tvo stjórnarmenn úr Byr sparisjóði á því hvernig best væri að standa að hlutafélagsvæðingu sparisjóða. Í þessari kynningu voru áherslurnar í þeim anda að setja stofnfjáreigendur í öndvegi en sparisjóðinn sjálfan algjörlega til hliðar. Undir yfirskriftinni „Rúmar reglum um hækkun stofnfjár og arðgreiðslur“ gat t.d. að líta:

Einu takmarkanir á arðgreiðslum eru þær sem sparisjóðir setja sér sjálfir í gegnum Tryggingasjóð Sparisjóða [...]

Reglur Tryggingasjóðs Sparisjóða: Mögulegt er að greiða út arð umfram hagnað ársins.¹⁷²

Þarna var horft fram hjá ákvæði 68. gr. laganna um ráðstöfun hagnaðar. Í kynningunni var ein glæra sem bar yfirskriftina „Hlutafélagavæðing SPRON 2007“. Þar sagði meðal annars:

Stofnfjáreigendur skulu fá sanngjarnan hluta – afganginn fær samfélagssjóður [...]

Grunnurinn í aðferðafræði SPRON var því að byrja að hækka stofnfé sem var að stórum hluta mætt með arðgreiðslum til stofnfjáreigenda.

Háar arðgreiðslur þjóna jafnframt því hlutverki að hækka vænta arðsvon og þar með þann hluta sem stofnfjáreigendur eiga tilkall til við breytingu sparisjóðsins í hlutafélag.

Síðasta glæran í kynningunni bar yfirskriftina „Stofnfjárukning BYRS – helstu atriði“. Þar komu þessi atriði meðal annars fram:

Umtalsverð stofnfjárukning krefst sáttar og stuðnings meðal allra stofnfjáreigenda.

Óháð breytingu sjóðsins í hlutafélag er stofnfjárukning mikilvægt atriði til að tryggja sanngjarna hlutdeild stofnfjáreigenda í sparisjóðnum

- Hlutafélagavæðing SPRON setur markið um eðlilegt gagngjald fyrir hverja krónu stofnfjár.

170. Vegna hlutafélagavæðingar, minnisblað Páls Grétars Steingrímssonar og Jóhannesar Karls Sveinssonar til stjórnar Sparisjóðsins í Keflavík 12. febrúar 2008.

171. Fundargerð stjórnar Byrs sparisjóðs, 18. október 2007.

172. Hlutafélagavæðing sparisjóðanna, glærakynning unnin af fyrirtækjaráðgjöf Glitnis.

- Löggjafinn virðist ekki hafa gert ráð fyrir stofnfjárhækkunum á þann máta sem SPRON hefur gert.

Mat Glitnis er að hækka skuli stofnfé um 20–30 milljarða á grundvelli núverandi samþykka BYRS sem gefa stjórn sjóðsins heimild til stofnfjárhækkana allt að 30 milljörðum.

- Hækkun sem nemur 20 milljörðum gefur stofnfjáreigendum aukinn arð en krefst herra gagnjalds fyrir hverja krónu stofnfjár og eykur því hættu á óhagstæðri umræðu.
- Hækkun sem nemur 30 milljörðum gefur aukið svigrúm til arðgreiðslna og til þess að breyta sjóðnum í hlutafélag með lægri gagnjaldsstuðli.

Nauðsynlegt er að tryggja öllum stofnfjáreigendum fjármögnun til kaupa á nýju stofnfé.

- Verðmæti eignarhlutar þeirra sem ekki kaupa stofnfé lækkar umtalsvert.
- Ekki er mögulegt að veðsetja stofnfé og margir stofnfjáreigendur því illa í stakk búnir til að fjármagna kaup á nýjum stofnfjárhlutum.
- Neikvæð umræða meðal ósáttra stofnfjáreigenda gæti skaðað áform um hlutafélagsvæðingu og mögulega gert slíka breytingu ómögulega.¹⁷³

Erfitt er að sjá af þessum áformum hvernig sparisjóðurinn skuli styrktur í samkeppninni. Það sem gerðist síðan í framhaldi af þessum hugmyndum er rakið í 18. kafla, um Byr sparisjóð.

Í byrjun árs 2008 fékk stjórn Sparisjóðsins í Keflavík þá Pál Grétar Steingrímsson, endurskoðanda sparisjóðsins, og Jóhannes Karl Sveinsson hæstaréttarlögmann til að meta áhrif þess að breyta félagsformi sparisjóðsins í hlutafélag. Þeir lögðu fram minnisblað 12. febrúar 2008 fyrir stjórnina þar sem þeir settu fram helstu atriði sem að þeirra mati þyrfti að ræða og hafa í huga áður en ákvarðanir yrðu teknar. Þeir greindu innri og ytri áhrif af hlutafélagsvæðingu. Áhrifin töldu þeir langvíðtækust fyrir stofnfjáraðila og röktu muninn á stofnfjárbréfum og hlutabréfum, þar sem þeir töldu öryggið meira í stofnfjárbréfunum. Í lok minnisblaðsins veltu þeir fyrir sér til hvers menn vildu hlutafélagsvæða sparisjóðinn og sögðu meðal annars eftirfarandi:

Miðað við óbreyttan rekstur og umhverfi virðist ekki vera neinn eðlismunur á því að reka sparisjóð sem hlutafélag eða í sínu hefðbundna gamla formi.

Helstu rökin fyrir umbreytingu í hlutafélag hljóta því að vera þau að menn ætli sér að breyta stöðunni, sækja meira hlutafé, hugsanlega sameinast öðrum hlutafélögum o.s.frv. Þetta eru góð og gild rök því gildandi löggjöf gengur út frá því að ekki sé hægt að sameina sparisjóði öðrum en sparisjóðum.

Þeir sem taka slíkar ákvarðanir þurfa þá jafnframt að hafa í huga að með því missa menn „stjórn“ á atburðarásinni. Eftir hlutafjáræðingu verða ekki lengur sömu hömlur um dreift eignarhald, bann við að eiga meira en 10% o.s.frv. Sparisjóður sem hefur breytt sér í hlutafélag er því auðvelt skotmark ef einhver annar banki vill t.d. kaupa upp stóran hlut eða sameina sjóðinn inn í rekstur sinn. Sú staðreynd að stofnfé sparisjóðsins hefur verið aukið mikið á liðnu ári kann að hafa veruleg áhrif á þetta.¹⁷⁴

Þrátt fyrir að í þessu minnisblaði sé áminning til stjórnar sparisjóðsins um að stíga varlega til jarðar hélt stjórnin áfram að undirbúa hlutafélagsvæðinguna. Verðmatið sem greint var frá hér frammar var næsta skrefið í því ferli. Af þessari hlutafélagsvæðingu varð samt ekki, þar sem allar aðstæður gjörbreyttust síðari hluta ársins.

12.5 Samantekt og ályktanir

Fyrstu sparisjóðirnir voru ábyrgðarmannasparisjóðir. Stofnendur þeirra, einstaklingar eða félög, skrifuðu upp á tiltekna ábyrgð fyrir sparisjóðinn sem hægt var að ganga að ef eignir í honum hrukku ekki fyrir skuldbindingum hans. Stundum var ábyrgðarféð, að hluta eða öllu leyti, lagt fram sem stofnfé til starfrækslu sparisjóðsins. Litið var á það sem bundna

173. Hlutafélagavæðing sparisjóðanna, glærुकyning unnin af fyrirtækjaráðgjöf Glitnis.

174. Vegna hlutafélagavæðingar, minnisblað Páls Grétars Steingrímssonar og Jóhannesar Karls Sveinssonar til stjórnar Sparisjóðsins í Keflavík 12. febrúar 2008.

inneign sem bar þó tiltekna vexti, lengi vel framan af almenna innlánsvexti en síðar 1% hærrí en innlánsvextir sparisjóðsins. Þegar fjárhagur leyfði var heimilt að endurgreiða innborgað stofnfé. Stofnendur áttu ekkert tilkall til ágóða sparisjóðsins umfram þessa vexti af innborguðu stofnfé.

Þetta fyrirkomulag var rammað inn með löggjöf um sparisjóði frá því hún var fyrst sett 1915. Skerpt var á ýmsum atriðum með nýjum sparisjóðalögum 1941, en ábyrgðarmannafyrirkomulagið hélst áfram. Sparisjóðum svipaði um margt til sjálfseignarstofnana. Í greinargerð með frumvarpinu til þeirra laga sagði að sparisjóðina ætti að reka með hag sparifjáreigenda og almennings fyrir augum, en ekki til arðs fyrir stofnendur þeirra. Þessi tenging við almennung og nærsamfélagið var frá upphafi ríkjandi í tilvistargrundvelli sparisjóðanna. Hagnaði af starfseminni skyldi ekki varið til neins annars en almannaheilla, eða nytsemdarfyrirtækja í heimabyggð eins og það hét í lögnum.

Umtalsverðar breytingar voru gerðar með nýjum sparisjóðalögum 1985. Frá þeim tíma var einungis heimilt að setja á fót stofnfjársparisjóði. Þannig var farið að hverfa frá ábyrgðarmannafyrirkomulaginu því heimilt var að breyta starfandi sparisjóðum í stofnfjársparisjóði. Byrjað var að gefa út stofnfjárbréf á nafn. Með þessari breytingu tók eignarhaldið fyrst að skipta einhverju máli. Fram til þessa höfðu ábyrgðarmennirnir átt bundna inneign í sparisjóðnum sem þeir fengu þokkalega tryggja vexti af og gátu í einhverjum tilfellum fengið endurgreidda. Nú urðu menn stofnfjáreigendur og fengu stofnfjárbréf fyrir eignarhluta sínum. Bréfin voru framseljanleg en með ströngum skilyrðum og skyldu framsöl fara í gegnum sparisjóðinn og voru þau háð samþykki stjórnar. Allir stofnfjáreigendur urðu að eiga jafnan hlut og jafnan atkvæðisrétt. Ávöxtun stofnfjárbréfa var þó enn í formi vaxtagreiðslna og stofnfjáreigendur áttu ekkert rétt til hlutdeildar í afkomu sparisjóðsins umfram það.

Stofnfjárbréfafyrirkomulagið var undanfari enn meiri breytinga á eignarhaldinu. Stofnféð varð hluti af eigin fé sparisjóðsins. Þeirri tilhögun, ásamt því að menn eignuðust tiltekinn hlut í heildarstofnfénu og fengu stofnfjárbréf fyrir þessum hlut, tók að svipa til hlutafjáreignar í hlutafélagi þótt vissulega væri þar reginmunur á. Hér var sáð fyrsta fræinu að eigendavitund í sparisjóðunum.

Starfsheimildir sparisjóða voru auknar mikið með lögnum 1985 en með 1993 urðu þær hinar sömu og viðskiptabankanna og frá þeim tíma heyrðu báðar þessar tegundir fjármálastofnana undir sömu löggjöf. Það eina sem skildi á milli var eignarhaldið og stjórnunarleg uppbygging.

Með lögnum 1993 var ábyrgðarmannasparisjóðum gefinn tímafrestur til að gefa út stofnfjárbréf. Gengið var lengra í þá átt að gera stofnfjárbréfin líkari hlutabréfum. Farið var að greiða arð í stað vaxta og Tryggingasjóði sparisjóða falið að ákveða árlegt hámark arðgreiðsluhlutfalls. Með þessum lögum varð stofnfjáreign verðtryggð og framsal stofnfjárbréfa varð heimilt með samþykki stjórnar.

Þarna var farið að hilla undir að skrefið yrði stigið til fulls að leyfa sparisjóðum að breyta félagsformi sínu í hlutafélag. Þeir höfðu hvort sem er ekki um langan aldur, ef nokkurn tímann, verið hreinar sjálfseignarstofnanir þótt oft væri talað um þá sem slíkar. Það fyrirkomulag að ábyrgðarmenn og síðar stofnfjáreigendur skyldu fá ávöxtun af innborguðu fjárframlagi sínu kom í veg fyrir það. Á tíunda áratugnum urðu miklar breytingar á fjármálamörkuðum. Markaðsvæðing atvinnulífsins var komin á fullan skrið, eigendavitund jókst þar með og hlutabréfamarkaður festist í sessi með vaxandi þátttöku almennings. Hlutafélagsformið þótti falla vel inn í þessa mynd.

Stóra skrefið í átt til hlutafélagsvæðingar sparisjóða var svo stigið með lagabreytingu 2001. Við afgangi málsins á Alþingi komu fram ábendingar um að breytingin væri vanhugsuð og fæli jafnvel í sér upphafið að endalokum sparisjóðakerfisins, en þær fengu þar ekki hljómgrunn. Frumkvæðið að þessari lagabreytingu kom upphaflega úr röðum sparisjóðanna sjálfra og hafði hugmyndin gerjast þar um nokkurra ára skeið. Markmiðið var að auðvelda sparisjóðum að afla sér nýs eigin fjár til þess að þeir stæðust betur samkeppni á fjármálamarkaði. Þegar að því kom að umrædd breyting yrði lögfest var samt

ekki lengur einhugur um hana. Hlutfélagsvæðing danskra sparisjóða nokkrum árum fyrr hafði til dæmis leitt til þess að allir stóru sparisjóðirnir þar í landi voru runnir eða í þann veginn að renna inn í bankana.

Frá byrjun var ljóst að hlutfélagsformið höfðaði meira til stórra sparisjóða. Um leið var lagabreytingunni ætlað að gera stofnfjárbréf vænlegri fjárfestingarkost svo að sparisjóðir gætu aflað sér nýs eigin fjár án þess að hlutfélagavæðast. Að lögnum settum var strax hafist handa við að breyta stærsta sparisjóðnum í hlutfélag. Gerð var tilraun til að yfirbjóða áform stjórnar sparisjóðsins sem vann út frá því sem stofnfjáreigendur höfðu samþykkt á aðalfundi. Yfirtökuutilraunin fór út um þúfur og sömuleiðis umbreyting sparisjóðsins í hlutfélag. Flest af því sem mælt hafði gegn lagabreytingunni 2001 varð nú að veruleika. Löggjafinn hafði ekki búið þannig um hnútana að hindruð yrðu bein viðskipti með stofnfjárbréf einstaklinga í milli á öðru verði en hinu endurreiknaða stofnverði. Væntingar um hátt yfirverð fyrir bréfin kviknuðu og urðu ekki kveðnar niður. Grundvallarreglunni að stofnfjáraðilar ættu ekki tilkall til ágóðahlutar sparisjóðsins, nema aðeins af innborguðu stofnfé sínu, var ekki lengur haldið á lofti.

Lögum var aftur breytt 2002 og þá var reynt að berja í brestina sem komið höfðu í ljós í gildandi lögum. Bæði var reynt að treysta yfirtökuvarnir sparisjóðanna og jafnframt að koma til móts við væntingar stofnfjáreigenda um aukinn arð við umbreytingu sparisjóðs í hlutfélag. Með þessum lögum varð og heimilt að afnema í samþykktum sparisjóðs ákvæðið um að stofnfjáreigendur skyldu eiga jafnan hlut og um bann við veðsetningu stofnfjárhluta. Yfirtökuvarnirnar héldu ekki þegar til kom.

Það að gera stofnfjárbréfin vænlegri sem fjárfestingarkost heppnaðist dával því fá ef nokkur önnur verðbréf gáfu eftir það jafn háa ávöxtun en báru um leið litla áhættu. Þau voru verðtryggð, þau nutu sérstaks endur mats sem gat numið 5% árlega og þau gáfu góðan arð, jafnvel þótt tap væri á rekstri sparisjóðsins. Þessir eiginleikar stofnfjárbréfa reyndust hagsbót fyrir stofnfjáreigendur en voru íþyngjandi fyrir sparisjóðina sjálfa. Verðbætur og sérstakt endurmat breytti ekki eigin fé sparisjóðs en var tilfærsla úr varasjóði inn á stofnfé. Reglur um hámark arðgreiðsluhlutfalls voru lagðar í hendur Tryggingasjóði sparisjóða. Þar var frá upphafi lögð sú lína að láta hlutfallið ráðast af tvenns konar viðmiðum, annars vegar fastri hlutfallstölu og hins vegar arðsemi, eða raunarðsemi, eigin fjár viðkomandi sparisjóðs. Fasta hlutfallstalan var lágmark, en væri arðsemin eða raunarðsemin hærrí þá var hún hámarkið. Stjórn Tryggingasjóðs var að mestu leyti skipuð sparisjóðsstjórum. Enginn hafði að lögum eftirlitsskyldu með arðgreiðslum sparisjóðanna. Þegar yfirverðsvæntingar og arðsvonir stofnfjáreigenda voru komnar í algleyming var ugglaustr erfitt að standa gegn kröfum þeirra um háan arð. Mikill hagnaður sparisjóðanna árin 2004–2007 leiddi til þess að arðsemi eigin fjár varð mjög há. Það gerði mörgum sparisjóðum kleift að greiða stofnfjáreigendum drjúgan arð.

Sparisjóðum reyndist ekki torvelt að afla sér nýs eigin fjár. Mikil aukning stofnfjár átti sér stað árin 2005–2007. Fyrir utan það markmið að stækka sparisjóðinn og efla hann í samkeppni á fjármálamarkaði gátu önnur markmið legið að baki stofnfjáruakningu: Í fyrsta lagi að verjast yfirtöku, en slíkt átti einkum við um sparisjóði á landsbyggðinni þar sem heimamenn vildu halda í sparisjóðinn í héraði. Í öðru lagi að hækka hlutfall stofnfjár af eigin fé, en það stækkaði hlut stofnfjáreigenda gagnvart hlut sjálfseignarstofnunarinnar við umbreytingu í hlutfélag. Í þriðja lagi að fá hærri arð greiddan. Þetta síðasta markmið átti stöð annars vegar í þeirri tilhögun að arðgreiðsla var reiknuð af stofnfé í lok árs, án tillits til þess hvenær það var innborgað, þ.e. hve lengi það hafði verið bundið í sparisjóðnum. Hins vegar var við útreikning á arðsemi, eða raunarðsemi, eigin fjár tekið tillit til þess hvenær eigið fé myndaðist. Með því að auka stofnfé undir lok árs dró það ekki niður arðsemina en gaf háa arðgreiðslu ef hagnaður sparisjóðsins hafði verið góður. Árin 2004–2007 var hann yfirleitt dágóður vegna góðrar útkomu verðbréfaeignar.

Við þessar aðstæður var orðið djúpt á upphaflegum markmiðum sparisjóðanna. Stofnfé var talið stjórnarskrárvarin eign stofnfjáreigenda og óljóst var orðið hvort hlutfélagsvæðing sparisjóðanna væri frekar ætluð í þágu stofnfjáreigenda en sparisjóðanna sjálfra. Hin upphaflega tenging sparisjóðanna við nærsamfélagið, sem í gegnum tíðina var mikil lyftistöng fyrir marga staði á landsbyggðinni, slaknaði. Hjá sparisjóðunum á höfuð-

borgarsvæðinu hafa þessi tengsl aldrei verið viðlíka traust. Á höfuðborgarsvæðinu hefur almenningur síður skynjað sparisjóðinn sem einn af burðarásum nærsamfélagsins en fólk á landsbyggðinni. Það skýrir án efa hvernig eigendavitundin, hlutafélagshugmyndin og yfirverðsvæntingarnar fóru að dafna í kringum einmitt þessa sparisjóði og áttu sinn þátt í falli þeirra.

13. FJÁRHAGSLEG ENDURSKIPULAGNING SPARISJÓÐANNA

Tímabilið frá haustinu 2008 og fram á árið 2011 var mikill umbrotatími í sögu sparisjóðanna á Íslandi. Það sést glögg af því að á haustmánuðum 2008, fyrir fall íslensku viðskiptabankanna, voru 16 sparisjóðir með starfsleyfi á Íslandi, það voru:¹

- Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf.
- Byr sparisjóður
- Sparisjóðurinn í Keflavík
- Sparisjóður Mýrasýslu
- Afl sparisjóður
- Sparisjóður Ólafsfjarðar
- Sparisjóður Vestmannaeyja
- Sparisjóður Bolungarvíkur
- Sparisjóður Norðfjarðar
- Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis
- Sparisjóður Svarfdæla
- Sparisjóður Höfðhverfinga
- Sparisjóður Strandamanna
- Sparisjóður Suður-Þingeyinga
- nb.is-sparisjóður
- Sparisjóður Kaupþings hf.

Í lok árs 2011 hafði landslagið hins vegar breyst umtalsvert, en þá voru starfandi 10 sparisjóðir:²

- Afl sparisjóður
- Sparisjóður Bolungarvíkur
- Sparisjóður Höfðhverfinga
- Sparisjóður Norðfjarðar
- Sparisjóður Ólafsfjarðar
- Sparisjóður Strandamanna
- Sparisjóður Suður-Þingeyinga
- Sparisjóður Svarfdæla
- Sparisjóður Vestmannaeyja
- Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis

Tími stóru sparisjóðanna liðinn – sparisjóðirnir sem enn störfuðu voru smærri landsbyggðarsparisjóðir og hlutdeild þeirra í fjármálakerfinu lítil

Tími stóru sparisjóðanna var liðinn. Sparisjóðirnir sem enn störfuðu voru smærri landsbyggðarsparisjóðir og hlutdeild þeirra í fjármálakerfinu lítil. Heildareignir sparisjóða höfðu numið 742 milljörðum króna 30. september 2008 en voru í árslok 2011 aðeins 60 milljarðar króna.³ Enn hallaði undan fæti hjá sparisjóðunum á árinu 2012, heildareignir þeirra námu þá rúmum 57 milljörðum króna, en lækkunin var að mestu til komin vegna samruna Sparisjóðs Ólafsfjarðar og Arion banka hf. Hlutdeild sparisjóðanna í heildareignum lánastofnana var rétt rúmlega 1,5% í lok árs 2012. Á árinu 2012 voru fjórir sparisjóðir af níu reknir með tapi og arðsemi heildareigna var lítil. Enn ríkir ákveðin óvissa um mat útlána sem háð eru túlkun dóma um gengistryggð útlán og raunveruleg fjárhagsstaða sparisjóðanna er því óviss.⁴ Í riti Seðlabanka Íslands, *Fjármálastöðugleiki 2013*, segir:

Starfandi sparisjóðir eru nú átta eftir að stjórnir Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis samþykktu samrunaáætlun í júlí síðastliðnum. FME hefur gefið leyfi fyrir samrunanum og beðið er samþykkis ESA (Eftirlitsstofnunar EFTA). Samruninn mun miðast við 1. janúar 2013 en heildareignir sameinaðs sparisjóðs munu líklegast nema tæplega 6 ma.kr. Sem fyrr stefnir Arion banki á að sameina AFL sparisjóð við bankann en við þá sameiningu munu heildareignir sparisjóðakerfisins dragast saman um 25%.⁵

Með fækkun sparisjóðanna hefur starfsumhverfi þeirra gjörbreyst á fáum árum og að ýmsu leyti fjarð undan starfsemi þeirra. Mat Seðlabankans er að staða þeirra raski ekki fjármálastöðugleika, en að ljóst sé að þeir verði að halda áfram að leita leiða til að hagræða í rekstri, til dæmis með sameiningum eða samstarfi við stærri fjármálafyrirtæki.⁶

Fækkun sparisjóða hefur gjörbreytt starfsumhverfi þeirra á fáum árum

Eins og þegar hefur komið fram, liðu stóru sparisjóðirnir undir lok á þessu tímabili. Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafa- og stofnfjáreigendafunda þeirra og ráðstafaði eignum þeirra og skuldum. Nánari umfjöllun um stærri sparisjóðina, Sparisjóð Reykjavíkur og

1. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um heildarniðurstöður ársreikninga fjármálafyrirtækja og verðbréfa- og fjárfestingarsjóða fyrir árið 2008, maí 2009.
2. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um heildarniðurstöður ársreikninga fjármálafyrirtækja og verðbréfa- og fjárfestingarsjóða fyrir árið 2011, september 2012.
3. Seðlabanki Íslands, Fjármálastöðugleiki 2012/1, bls. 29.
4. Seðlabanki Íslands, Fjármálastöðugleiki 2013/1, bls. 31.
5. Seðlabanki Íslands, Fjármálastöðugleiki 2013/2, bls. 26.
6. Seðlabanki Íslands, Fjármálastöðugleiki 2013/1, bls. 31.

nágrennis, Sparisjóð Mýrasýslu, Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík, auk Sparisjóðabanka Íslands hf., og aðdraganda að yfirtöku þeirra er að finna undir fjárhagslegri endurskipulagningu í köflunum um þessa sparisjóði. Leið smærri sparisjóða að fjárhagslegri endurskipulagningu var nokkuð frábrugðin og mótaðist að miklu leyti af kröfum á hendur þeim sem Seðlabanki Íslands eignaðist samkvæmt ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá 21. mars 2009 um ráðstöfun eigna og skulda Sparisjóðabanka Íslands hf. Í raun má skipta smærri sparisjóðunum í tvo flokka, annars vegar þá sparisjóði sem gengu í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu með samningum við kröfuhafa sína, þar sem Seðlabanki Íslands var yfirleitt stærstur, með tilheyrandi breytingu á eignarhaldi, og hins vegar þá sparisjóði sem greiddu upp kröfur Seðlabanka Íslands. Í fyrri hópnum voru Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóður Norðfjarðar, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestmannaeyja og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis. Í seinni hópnum voru Sparisjóður Höfðhverfinga, Sparisjóður Strandamanna og Sparisjóður Suður-Þingeyinga. Umfjöllunin hér tekur ekki nema að mjög litlu leyti til Afsl sparisjóðs og Sparisjóðs Ólafsfjarðar, enda voru þeir dótturfélag Sparisjóðs Mýrasýslu og fylgdu honum yfir til Nýja Kaupþings banka hf., síðar Arion banka hf., við yfirtöku Fjármálaeftirlitsins á Sparisjóði Mýrasýslu 3. apríl 2009.

Eignarhald Sparisjóðs Bolungarvíkur, Sparisjóðs Norðfjarðar, Sparisjóðs Svarfdæla, Sparisjóðs Vestmannaeyja og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis tók miklum breytingum á tímabilinu og er stofnfé þeirra nú að mestu leyti í eigu ríkisins. Sparisjóður Höfðhverfinga, Sparisjóður Strandamanna og Sparisjóður Suður-Þingeyinga eru enn að mestu leyti í eigu heimamanna á starfssvæðum sínum. Sparisjóður Ólafsfjarðar sameinaðist Arion banka hf. í september 2012 en AFL-sparisjóður, sem er í eigu Arion banka, er enn rekinn sem sjálfstæður sparisjóður. Nánar er fjallað um fjárhagslega endurskipulagningu og breyttar aðstæður sparisjóðanna í köflum um viðkomandi sparisjóði.

Sparisjóðakerfi að stórum hluta í eigu ríkisins

13.1 Fjárhagsleg endurskipulagning

Í kjölfar kerfislægs hruns eins og varð á Íslandi haustið 2008 getur fjárhagsleg endurskipulagning verið mikilvægur þáttur í endurreisn hagkerfisins. Í venjulegu árferði geta fyrirtæki farið fram á greiðslustöðvun, leitað nauðasamninga eða lýst sig gjaldþrota. Þá getur kröfuhafi á sama hátt gengið að veðum eða knúð fram gjaldþrotaskipti. Við þær aðstæður sem mynduðust á Íslandi haustið 2008 geta þessar leiðir hins vegar orsakað vítahring gjaldþrota, aukið á greiðsluvanda annarra fyrirtækja og ýtt undir viðvarandi atvinnuleysi. Slík atburðarás getur dregið úr möguleikum á efnahagsbata og fest hagkerfið í djúpri lægð. Í kerfislægri kreppu þarf því oft að beita öðrum aðferðum en í venjulegu árferði til lausnar vanda fyrirtækja.⁷ Við slíkar kringumstæður getur fjárhagsleg endurskipulagning verið ákjósanlegur kostur, enda er markmið hennar að leysa úr skulda- og eiginfjárvanda fyrirtækis til frambúðar og skila lífvænlegu fyrirtæki.

Með fjárhagslegri endurskipulagningu geta endurheimtur kröfuhafa orðið betri en ef til upplausnar fyrirtækisins hefði komið. Sjái kröfuhafar fram á greiðslufall, getur það verið þeim í hag að breyta greiðsluskilmálum, til dæmis með því að lækka vexti, lengja í lánnum, eða jafnvel með eftirgjöf skulda að hluta gegn hlutafé í fyrirtækinu. Mikilvægt er að fyrirtækið standi undir greiðslum á skuldum eftir endurskipulagninguna og við mat á fjárhæð skulda eftir endurskipulagningu verður því að hafa hliðsjón af væntri greiðslugetu, heildarvirði fyrirtækisins og mati á verðmæti eigna þess. Í samningum um fjárhagslega endurskipulagningu er algengt að gerðar séu kröfur um eiginfjárframlag frá eigendum eða að þeir greiði niður skuldir að einhverju leyti. Þá er oft gerð krafa um að skuldum eða hluta þeirra sé breytt í eigið fé eða gefin séu út skuldabréf með breytirétti í hlutafé. Á sama tíma er oft sett arðgreiðslubann eða aðrar takmarkanir á úttektir eigenda fyrirtækjanna.

Fyrirtæki geta leitað eftir samningi um frjáls skuldaskil vegna uppgjörs við kröfuhafa og er slíkur samningur oft nefndur frjáls eða óformlegur nauðasamningur, enda þótt ekki sé um nauðasamning að ræða í skilningi laga.⁸ Slíkir samningar eru gerðir ef sýnt þykir að með þeim muni kröfuhafar endurheimta stærri hluta krafna sinna en með formlegri

Samningur um frjáls skuldaskil vegna uppgjörs við kröfuhafa er oft nefndur frjáls eða óformlegur nauðasamningur

7. Hagsýn, fréttir frá efnahags- og viðskiptaráðuneytinu, 9. nóvember 2010.

8. Sbr. lög nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl.

fullnustuleið. Ef sú leið er farin, verður þó að tryggja jafnræði kröfuhafa. Samþykki allra kröfuhafa er skilyrði fyrir frjálsum nauðasamningum, enda yrði kröfuhafi ekki bundinn af samkomulagi sem hann hefði ekki samþykkt. Sparisjóðirnir fóru þá leið að leita frjálsra eða óformlegra nauðasamninga við lánardrottna sína og fóru því ekki í ferli formlegra nauðasamninga, að Sparisjóði Mýrasýslu undanskildum. Þá leitaði Sparisjóðabanki Íslands hf. óformlegra nauðasamninga við sína kröfuhafa.

13.1.1 Fjárhagsleg endurskipulagning í skilningi laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

Í XII. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki er fjallað um endurskipulagningu fjárhags, slit og samruna fjármálafyrirtækja. Í 98. gr. laganna segir að með endurskipulagningu fjárhags lánastofnana sé átt við ráðstafanir sem ætlað er að viðhalda fjárhagslegri stöðu lánastofnunar og koma henni í eðlilegt horf. Ráðstafanirnar gætu haft áhrif á áður fengin réttindi þriðja aðila, þar með taldar ráðstafanir sem fela í sér hugsanlega greiðslustöðvun, frestun fullnusturáðstafana eða lækkun á kröfum. Þegar um er að ræða lánastofnun með höfuðstöðvar á Íslandi sé með endurskipulagningu fjárhags átt við heimild til greiðslustöðvunar og heimild til að leita nauðasamnings samkvæmt lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991. Þegar fjallað er um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna er í flestum tilvikum ekki verið að tala um fjárhagslega endurskipulagningu í skilningi laga um fjármálafyrirtæki, heldur í þeim skilningi að um frjálsa samninga um endurskipulagningu skulda sé að ræða.

Fjárhagsleg endurskipulagning í skilningi laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

13.1.2 Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna

Á haustmánuðum 2008, eftir fall viðskiptabankanna, var staða flestra sparisjóðanna og Sparisjóðabanka Íslands hf. erfið og óskaði Fjármálaeftirlitið eftir reikningsuppgjöri frá þeim miðað við 30. september 2008, að teknu tilliti til líklegrar rýrnunar á verðbréfaeign og útlánum í október 2008. Eftir að hafa yfirfarið uppgjörin óskaði Fjármálaeftirlitið eftir greinargerðum frá þeim sparisjóðum þar sem eiginfjárlutfall var komið undir lögbundið lágmark, um þær aðgerðir sem sparisjóðirnir hygðust grípa til. Þá óskaði Fjármálaeftirlitið upplýsinga um það hvort stjórnir sparisjóðanna og Sparisjóðabanka Íslands hf. hefðu kannað hvort grípa þyrfti til úrræða 98. gr. laga um fjármálafyrirtæki í þeirri stöðu sem upp væri komin, en þar var átt við hvort þörf væri á að grípa til fjárhagslegrar endurskipulagningar.

Sparisjóðirnir fóru mismunandi leiðir við fjárhagslega endurskipulagningu og helgast það að einhverju leyti af mismunandi stöðu þeirra. Stærri sparisjóðirnir, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf., Byr sparisjóður, Sparisjóður Mýrasýslu og Sparisjóðurinn í Keflavík, áttu einkum í viðræðum við erlenda kröfuhafa um fjárhagslega endurskipulagningu. Sparisjóður Norðfjarðar, Sparisjóður Vestmannaeyja, Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis, Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Bolungarvíkur áttu í viðræðum við innlenda kröfuhafa en meðal stærstu kröfuhafa þeirra var Seðlabanki Íslands. Sparisjóður Strandamanna, Sparisjóður Höfðhverfinga og Sparisjóður Suður-Þingeyinga áttu í viðræðum við Seðlabanka Íslands og Afl sparisjóður og Sparisjóður Ólafsfjarðar áttu í viðræðum við móðurfélag sitt.

13.1.2.1 Stóru sparisjóðirnir og Sparisjóðabanki Íslands hf.

Stóru sparisjóðirnir og Sparisjóðabanki Íslands áttu allir í viðræðum við erlenda kröfuhafa sína um fjárhagslega endurskipulagningu í kjölfar falls bankanna haustið 2008 og lauk viðræðum þeirra allra með því að Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafa- eða stofnfjáreigendafundar þeirra. Sparisjóðabanki Íslands hf. og Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. fylgdust að nokkru leyti að í sínu samningaferli enda var að miklu leyti um sama hóp erlendra kröfuhafa að ræða. Á sama hátt fylgdust Byr sparisjóður og Sparisjóðurinn í Keflavík að í sínum viðræðum við erlenda kröfuhafa. Hér er stuttlega gerð grein fyrir tilraunum stóru sparisjóðanna og Sparisjóðabanka Íslands hf. til fjárhagslegrar endurskipulagningar en að öðru leyti vísast til umfjöllunar í köflum um viðkomandi sparisjóði.

Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar Sparisjóðabanka Íslands hf. 21. mars 2009

Sparisjóðabanki Íslands hf.

Sparisjóðabanki Íslands hf. glímdi við mikinn eiginfjár- og lausafjávanda, einkum eftir fall viðskiptabankanna. Í október 2008 gerði Seðlabanki Íslands veðkall hjá Sparisjóðabankanum sem hann gat ekki orðið við, en Seðlabankinn veitti Sparisjóðabankanum ítrekað frest til að verða við veðkallinu. Á sama tíma var eiginfjárhlutfall Sparisjóðabankans komið undir lögboðið lágmark og starfaði hann á undanþágu frá Fjármálaeftirlitinu frá því í desember 2008 þar til Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar hans 21. mars 2009. Veturinn 2008–2009 var reynt að ná samkomulagi við erlenda kröfuhafa bankans um fjárhagslega endurskipulagningu, en að lokum töldu stjórnvöld að þær leiðir sem kröfuhafar höfðu lagt upp með væru ekki færar. Með ákvörðun Fjármálaeftirlitsins 21. mars 2009 var eignum og skuldum Sparisjóðabanka Íslands ráðstafað til Nýja Kaupþings banka hf. og Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn yfirtók skuldbindingar vegna innistæðna sparisjóða, en Nýi Kaupþing banki hf. skuldbindingar vegna innistæðna annarra. Endurgjald vegna yfirtöku innlánskuldbindinga voru útlán Sparisjóðabanka Íslands hf. til sparisjóða auk skuldabréfakröfu á hendur Byr sparisjóði.⁹

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf.

Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjáreigendafundar í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis hf. 21. mars 2009

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. átti einnig við mikinn eigin- og lausafjávanda að etja, einkum eftir fall viðskiptabankanna. Eiginfjárhlutfall sparisjóðsins var komið undir lögboðið lágmark í október 2008 og í kjölfarið veitti Fjármálaeftirlitið sparisjóðnum frest til að auka við eiginfjárgrunn sinn. Starfaði sparisjóðurinn á undanþágu frá Fjármálaeftirlitinu þar til það tók yfir vald hluthafafundar sparisjóðsins 21. mars 2009. Veturinn 2008–2009 var reynt að ná samkomulagi við erlenda kröfuhafa og einkum unnið með tillögu sem fól í sér skilmálabreytingar á lánum. En að lokum töldu stjórnvöld að ekki væri grundvöllur fyrir fjárhagslegri endurskipulagningu á þeim forsendum sem unnið hafði verið að.¹⁰ Með ákvörðun Fjármálaeftirlitsins 21. mars 2009 var eignum og skuldum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. ráðstafað til Nýja Kaupþings banka hf. og sérstaks hlutafélags, Dróma hf.¹¹ Nýi Kaupþing banki hf. tók yfir skuldbindingar sparisjóðsins vegna innistæðna en Drómi hf. tók við öllum eignum og tryggingaréttindum sparisjóðsins. Drómi hf. yfirtók einnig skuldbindingu gagnvart Nýja Kaupþingi banka hf. sem endurgjald fyrir hinar yfirteknu innlánskuldbindingar.

Sparisjóður Mýrasýslu

Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjáreigendafundar Sparisjóðs Mýrasýslu 3. apríl 2009

Unnið var að fjárhagslegri endurskipulagningu Sparisjóðs Mýrasýslu frá miðju sumri 2008. Með samningum við Kaupþing banka hf. og eignarhaldsfélagið Straumborg ehf. var ákveðið að auka stofnfé sparisjóðsins verulega til að hækka eiginfjárhlutfall hans. Forsendur samninganna brustu við fall Kaupþings banka hf. í október 2008 og í framhaldinu átti sparisjóðurinn í viðræðum við erlenda lánardrottna um lækkingu skulda og umbreytingu í stofnfé með það fyrir augum að sparisjóðurinn rynni að lokum saman við Nýja Kaupþing banka hf.. Allir erlendir lánardrottnar sparisjóðsins utan einn, og allir stærstu innlendu lánardrottnarnir samþykktu tillögu sparisjóðsins að fjárhagslegri endurskipulagningu og því var ljóst að frjálsir nauðasamningar myndu ekki ganga eftir. Í ljósi þess gerði Sparisjóður Mýrasýslu kaupsamning 3. apríl 2009 við Nýja Kaupþing banka hf. um að bankinn myndi kaupa rekstur og eignir sparisjóðsins, þar með taldar innlánskuldbindingar hans. Með samningnum skuldbatt Nýi Kaupþing banki hf. sig til að standa lánardrottnum skil samkvæmt þeirri tillögu sem sparisjóðurinn hafði lagt fram og gert var ráð fyrir að staðfest yrði sem formlegur nauðasamningur. Sparisjóðurinn fór fram á að Fjármálaeftirlitið gripi til aðgerða á grundvelli 100. gr. a. laga um fjármálafyrirtæki og ráðstafaði eignum og skulum í samræmi við kaupsamninginn. Í ljósi þess að 83,4% lánardrottna höfðu þegar samþykkt skilmála sem settir höfðu verið um greiðslur til þeirra samþykkti Fjármálaeftir-

9. Hinn 17. apríl var ákvörðun Fjármálaeftirlitsins breytt á þann veg að Byr sparisjóður tók yfir skuldbindingar Sparisjóðabanka Íslands hf. vegna innistæðna Allianz og viðskiptavina þess og skyldi í staðinn fá hluta endurgjaldsins.

10. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um ráðstöfun eigna og skulda Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., 21. mars 2009.

11. Drómi hf. var stofnaður til að taka við öllum eignum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.

litið að verða við beiðni sparisjóðsins. Sparisjóðurinn óskaði síðan heimildar til að leita nauðasamnings, sem síðar var samþykktur af lánardrottnum og staðfestur af Héraðsdómi Vesturlands 15. desember 2009.¹²

Byr sparisjóður

Byr sparisjóður sótti um eiginfjárframlag úr ríkissjóði í mars 2009. Áreiðanleikakönnun í kjölfar umsóknar sparisjóðsins leiddi í ljós að eiginfjárframlag úr ríkissjóði eitt og sér myndi ekki nægja til að leysa úr eiginfjárvanda sparisjóðsins. Fjármálaeftirlitið veitti sparisjóðnum fresti til að auka við eiginfjárgrunn sinn í júní 2009 og starfaði sparisjóðurinn á undanþágu allt þar til Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjáreigendafundar sparisjóðsins 22. apríl 2010. Byr sparisjóður hóf samningaviðræður við kröfuhafa sína, erlenda og innlenda, í júní 2009. Tillögur að fjárhagslegri endurskipulagningu fólu í sér að kröfuhafar gæfu eftir hluta af kröfum sínum og ríkissjóður nýtti heimild til að leggja sjóðnum til fé, en einnig var gert ráð fyrir lækkun stofnfjár. Stjórn sparisjóðsins taldi þó að lokum að tilraunir til að endurreisa fjárhag sjóðsins myndu ekki skila árangri, enda hafði stærsti kröfuhafi sparisjóðsins hafnað fyrirliggjandi tilboði. Við yfirtöku Fjármálaeftirlitsins á Byr sparisjóði 22. apríl 2010 var eignum og skuldum sparisjóðsins ráðstafað til Byrs hf.¹³

Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjáreigendafundar Byrs sparisjóðs 22. apríl 2010

Sparisjóðurinn í Keflavík

Sparisjóðurinn í Keflavík sótti um eiginfjárframlag úr ríkissjóði í mars 2009. Áreiðanleikakönnun í kjölfar umsóknarinnar leiddi í ljós að eiginfjárframlag úr ríkissjóði myndi ekki eitt og sér nægja til að leysa úr eiginfjárvanda sparisjóðsins. Fjármálaeftirlitið veitti sparisjóðnum frest til að auka við eiginfjárgrunn sinn, sem var undir lögbundnu lágmarki, og starfaði sparisjóðurinn á undanþágu allt þar til Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjáreigendafundar 22. apríl 2010. Sparisjóðurinn hóf viðræður við kröfuhafa sína snemma sumars 2009. Í megindráttum fólu tillögur að fjárhagslegri endurskipulagningu í sér að kröfuhafar gæfu eftir hluta af kröfum sínum, samhliða því að ríkissjóður nýtti heimild sína til að leggja sjóðnum til nýtt eigið fé. Samningaviðræður við kröfuhafa runnu út í sandinn þar sem hluti þeirra hafnaði tillögu sparisjóðsins að fjárhagslegri endurskipulagningu og taldi stjórn sparisjóðsins að lengra yrði ekki komist í viðræðum. Við yfirtöku Fjármálaeftirlitsins á Sparisjóðnum í Keflavík 22. apríl 2010 var eignum og skuldum sparisjóðsins ráðstafað til Spkef sparisjóðs.¹⁴

Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjáreigendafundar Sparisjóðsins í Keflavík 22. apríl 2010

Spkef sparisjóður var stofnaður 22. apríl 2010 og var að fullu í eigu ríkissjóðs. Aldrei var gengið frá stofnefnahagsreikningi fyrir Spkef sparisjóð og því var ekki um fullfjármagnaðan sparisjóð að ræða. Unnið var að samkomulagi á milli slitastjórnar Sparisjóðsins í Keflavík og Spkef sparisjóðs um uppgjör milli sjóðanna, en ekki tókst að ná samkomulagi. Undirritaður var samningur um yfirtöku NBI hf. á Spkef sparisjóði 5. mars 2011.

13.1.2.2 Smærri sparisjóðir

Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóður Höfðhverfinga, Sparisjóður Norðfjarðar, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestmannaeyja og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis sóttu um eiginfjárframlag úr ríkissjóði á grundvelli reglna um framlag til sparisjóða skv. 2. gr. laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Í kjölfarið var gerð áreiðanleikakönnun á afmörkuðum þáttum í efnahagsreikningi og starfsemi sparisjóðanna og þegar niðurstöðurnar lágu fyrir varð ljóst að 20% eiginfjárframlag myndi eitt og sér ekki nægja til að leysa vanda sparisjóðanna. Síðsumars 2009 tóku fjármálaráðuneyti og Seðlabanki Íslands upp samvinnu um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna en við ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá 21. mars 2009 um ráðstöfun eigna og skulda Sparisjóðabanka Íslands hf. eignaðist Seðlabankinn kröfur á hendur smærri sparisjóðum og varð þar með helsti kröfuhafi þeirra. Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna fólst því í samningum um kröfur Seðlabanka Íslands, samningum við aðra kröfuhafa og í sumum tilvikum stofnfjárauðningu. Endurskipu-

12. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um ráðstafanir í samræmi við kaupsamning Sparisjóðs Mýrasýslu og Nýja Kaupþings banka hf., 3. apríl 2009.

13. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um ráðstöfun eigna og skulda Byrs sparisjóðs til Byrs hf., 22. apríl 2010.

14. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um ráðstöfun eigna og skulda Sparisjóðsins í Keflavík til Spkef sparisjóðs, 22. apríl 2010.

lagningunni fylgdi mikil breyting á eignarhaldi og að henni lokinni var ríkið stærsti stofnfjáreigandinn í öllum sparisjóðunum, að Sparisjóði Höfðhverfinga undanskildum, þó með mismikinn eignarhlut í hverjum þeirra.

Sparisjóður Strandamanna og Sparisjóður Suður-Þingeyinga sóttu ekki um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði enda var staða þeirra nokkuð sterk. Eins og aðrir smærri sparisjóðir þurftu þeir þó að ganga til samninga við Seðlabanka Íslands um uppgjör á kröfum Seðlabankans. Uppgjörið fól í sér að sparisjóðirnir greiddu upp kröfurnar með afslætti. Þó Sparisjóður Höfðhverfinga hafi í upphafi sótt um 20% eiginfjárframlag, fór uppgjör hans fram með sama hætti og hjá Sparisjóði Strandamanna og Sparisjóði Suður-Þingeyinga. Afl sparisjóður og Sparisjóður Ólafsfjarðar leituðu ásjár móðurfélags síns¹⁵ þegar staða þeirra versnaði. Sparisjóður Ólafsfjarðar sameinaðist Arion banka hf. 14. september 2012, en Afl sparisjóður starfar enn sem sparisjóður. Hér er ekki fjallað frekar um fjárhagslega endurskipulagningu einstakra sparisjóða, en nánari umfjöllun er að finna í köflum um viðkomandi sparisjóði.

13.2 Aðkoma stjórnvalda að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðakerfisins

Aðdraganda fjárhagslegrar endurskipulagningar sparisjóðanna má í flestum tilvikum rekja til þeirra atburða er áttu sér stað á haustmánuðum 2008, en stakir sparisjóðir voru þó komnir í vanda fyrr. Hinn 6. október 2008 voru samþykkt á Alþingi lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., svokölluð „neyðarlög“. Ítarlega hefur verið fjallað um tildrög þess að löggin voru samþykkt í 7. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, og er ekki ástæða til að endurtaka þá umfjöllun hér, nema að því leyti sem snertir sparisjóðina sérstaklega.

13.2.1 Lög nr. 125/2008, „neyðarlöggin“

Með lögum nr. 125/2008 var lögfest heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, að reiða fram fjármagn til að stofna nýtt fjármálafyrirtæki eða yfirtaka fjármálafyrirtæki í heild eða að hluta, en einnig var í 2. gr. laganna lögfest heimild fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að leggja sparisjóði til fjárhæð sem næmi allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans.

2. gr.

Við þær sérstöku aðstæður sem greinir í 1. gr. er fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs heimilt að leggja sparisjóði til fjárhæð sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans. Ríkissjóður fær stofnfjárbréf eða hlutabréf í sparisjóðnum sem endurgjald í samræmi við eiginfjárframlag sem lagt er til. Fjárhæð útgefna stofnfjárhluta til ríkissjóðs skal að nafnverði nema sömu upphæð og það fjárframlag sem innt er af hendi og skal það stofnfé njóta sömu stöðu og aðrir stofnfjárhlutir í viðkomandi sjóði. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að setja sérstakar reglur um viðskipti með stofnbref í slíkum tilvikum. Þegar um er að ræða sparisjóð sem breytt hefur verið í hlutafélag samkvæmt ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki skal hið nýja hlutafé nema sama hlutfalli gagnvart öðru útgefnu hlutafé og fjárframlagið er í hlutfalli við bókfært eigið fé félagsins. Ákvæði þetta tekur jöfnum höndum til stofnfjársparisjóða og þeirra sparisjóða sem breytt hefur verið í hlutafélag samkvæmt ákvæðum laga þessara eftir því sem við á. Ef stjórn sparisjóðs samþykkir er heimilt að víkja frá ákvæðum 66. gr. laga um fjármálafyrirtæki um boðun fundar stofnfjáreigenda og forgangsrétt þeirra til aukningar stofnfjár eða hlutafjár.

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að nauðsynlegt þætti að fyrir hendi væri heimild til að ríkissjóður gæti tryggt sparisjóðastarfsemina í landinu ef styrkja þyrfti eiginfjárhlutfall vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði.¹⁶ Að sögn Jóhannesar Karls Sveinssonar hæstaréttarlögmanns, sem að beiðni forstjóra Fjármálaeftirlitsins kom að vinnu

[...] er fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs heimilt að leggja sparisjóði til fjárhæð sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans. Ríkissjóður fær stofnfjárbréf eða hlutabréf í sparisjóðnum sem endurgjald í samræmi við eiginfjárframlag sem lagt er til.

Úr 2. gr. laga nr. 125/2008, „neyðarlögganna“.

15. Afl sparisjóður og Sparisjóður Ólafsfjarðar voru dótturfélög Sparisjóðs Mýrasýslu og runnu inn í Nýja Kaupþing banka hf, síðar Arion banka hf., um leið og Sparisjóður Mýrasýslu.

16. Alþingistíðindi, 2008–2009, A-deild, bls. 697.

við undirbúning frumvarpsins síðustu dagana áður en það var lagt fram, var ákvæðið um 20% eiginfjárframlag til sparisjóðanna ekki mikið í umræðu á þeim tíma. Sparisjóðakerfið hafi verið minna í sniðum en bankakerfið en væntanlega hafi menn séð möguleika á að geta bjargað þar einhverjum verðmætum.¹⁷ Í skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að mikil óvissa hefði ríkt þegar gengið var frá „neyðarlögunum“. Ljóst hefði verið að ef einn eða fleiri bankar féllu, hefði það víðtæk áhrif, einnig á sparisjóðina. Greinin hefði verið sett inn til að opna möguleika fyrir ríkið að leggja sparisjóðunum til eigið fé ef þeir þyrftu aðstoð.¹⁸

13.2.2 Fyrstu vikurnar eftir fall viðskiptabankanna

Fall viðskiptabankanna þriggja í október 2008 og þróun efnahagslífsins í kjölfarið hafði mikil áhrif á stöðu sparisjóðanna og Sparisjóðabanka Íslands hf. Þegar eftir fall viðskiptabankanna var fyrirkomulagi samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika, sem starfað hafði síðan í febrúar 2006, breytt.¹⁹ Til að byrja með voru haldnir stöðufundir undir stjórn fjármálaráðuneytisins þar til fyrirkomulagi samráðsins var aftur breytt um miðjan október. Forsætisráðuneytið réð Ásmund Stefánsson sem sérstakan ráðgjafa í bankamálum til að endurskipuleggja bankakerfið til samræmis við samkomulag stjórnvalda við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Undir stjórn Ásmundar var sett á fót svokölluð stjórnstöð, eða „control tower“, þar sem helstu sérfræðingar, innlendir og erlendir, komu saman daglega. Fram til 19. nóvember 2008 voru haldnir fundir í stjórnstöð.²⁰ Hinn 1. desember tilkynnti forsætisráðuneytið að Mats Josefsson, sænskur bankasérfræðingur, hefði verið ráðinn til tímabundinna starfa og tæki við þeirri stöðu sem Ásmundur hafði gegnt.²¹

Samráðsvettvangi stjórnvalda varðandi fjármálastöðugleika og viðbúnað var breytt í október 2008

Samráðshópur stjórnvalda

Niðurstaða fundar forsætisráðherra, fjármálaráðherra, utanríkisráðherra og viðskiptaráðherra með Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands 15. janúar 2004 var að efna skyldi til samráðs um viðbúnað stjórnvalda við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfinu. Hópurinn fundaði undir forystu forsætisráðuneytisins og skilaði greinargerð um viðbúnað stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði 17. febrúar 2006. Í greinargerðinni var meðal annars lagt til að stofnaður yrði formlegur samráðshópur sem skipaður væri fulltrúum sömu aðila. Hinn 21. febrúar 2006 var undirritað samkomulag forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um samráð varðandi fjármálastöðugleika og viðbúnað. Tilgangurinn var að formbinda samráð aðila á þessu sviði með því að leitast við að skerpa á hlutverkaskiptingu, hindra tvíverknað og auka gagnsæi. Samráðshópurinn skyldi vera vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta og var því ráðgefandi en tók ekki ákvarðanir um aðgerðir. Árin 2006 og 2007 fundaði samráðshópurinn tvisvar á ári, en haldnir voru tugir funda frá ársbyrjun og fram í október 2008. Ítarlega var fjallað um störf samráðshópsins í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði og er vísað til þeirrar umfjöllunar.

Við fall viðskiptabankanna þriggja haustið 2008 var fyrirkomulagi samráðshópsins breytt og haldnir voru stöðufundir undir stjórn fjármálaráðuneytisins þar til um miðjan október uns fyrirkomulaginu var breytt á ný. Í október 2008 réð forsætisráðuneytið Ásmund Stefánsson sem sérstakan ráðgjafa í bankamálum til að endurskipuleggja bankakerfið til samræmis við samkomulag stjórnvalda við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Undir stjórn Ásmundar var sett á fót stjórnstöð (e. *control tower*), þar sem helstu sérfræðingar, innlendir og erlendir, komu saman daglega. Hinn 1. desember tók Mats Josefsson, sænskur bankasérfræðingur, við af Ásmundi.

17. Skýrsla Jóhannesar Karls Sveinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 1. október 2013.

18. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

19. Hinn 21. febrúar 2006 var undirritað samkomulag forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um samráð varðandi fjármálastöðugleika og viðbúnað. Samráðshópnum var ætlað að vera vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta og var því ráðgefandi en tók ekki ákvarðanir um aðgerðir. Árin 2006 og 2007 fundaði samráðshópurinn tvisvar á ári, en haldnir voru tugir funda frá ársbyrjun og fram í október 2008. Rannsóknarnefnd Alþingis gerði margvíslegar athugasemdir við störf samráðshópsins í skýrslu sinni um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburð og er vísað til umfjöllunar í 19. kafla þeirra skýrslu.

20. Seðlabanki Íslands, Fjármálastöðugleiki 2009, bls. 70.

21. „Mats Josefsson tekur við störfum Ásmundar Stefánssonar“, fréttavefur forsætisráðuneytisins 1. desember 2008, <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3276>.

„Í rauninni opnum við þá fyrir það að [fjármálafyrirtækin] komi með nánast allt sem þau eiga sem er framseljanlegt. Vandamálið hins vegar við þetta er að það eru þúsundir skuldaskjala og við höfum engan möguleika á að fara yfir það hvort það væri eitthvað takmarkað framsal í öllum þessum pappírnum. Þannig að við bjóðum þeim að koma með húsnæðislánin, verðtryggð í krónum, við tókum hlutabréf og fyrirtækjabréf, og í rauninni þar erum við komnir með veð í nánast öllu sem þeir eiga laust. Hluti af þessu eru fýsískir pappírar sem við tókum við og voru afhentir okkur á brettum en þeir voru búnir að vinna í því.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2013.

Nefnd um endurreisn fjármálakerfisins (e. *coordination committee*) kom í stað samráðshóps stjórnvalda í samræmi við ákvæði viljayfirlýsingar stjórnvalda í tengslum við lántöku hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og leiddi Mats Josefsson vinnu nefndarinnar í samræmi við efnahagsáætlun stjórnvalda. Fyrsti fundur nefndarinnar var haldinn 5. desember 2008 og fundaði nefndin reglulega þar til hlé var gert á störfum hennar 13. maí 2009. Nefndin bar ábyrgð á þróun heildarstefnu um endurbyggingu bankakerfisins, framkvæmd hennar og samræmingu. Í starfsáætlun nefndarinnar sem kynnt var 11. febrúar 2009 kom fram að tilgangur hennar væri að tryggja að allir þeir aðilar sem þyrftu nauðsynlega að koma að málum sem tengdust endurreisn bankanna fengju allar upplýsingar. Í starfsáætluninni var tekið fram að nefndinni væri ekki falið ákvörðunarvald, heldur myndi hún greina og fjalla um álitaefni sem tengdust bankakerfinu og síðan leggja fram formlegar tillögur til viðeigandi aðila um hvernig bregðast mætti við. Yfirvöldum bæri hins vegar ekki skylda til að fara að tillögum nefndarinnar.

Framkvæmdahópur (e. *execution committee*) undir forystu Sveins Harald Óygard, þáverandi seðlabankastjóra, tók við af nefnd um endurreisn fjármálakerfisins og var fyrsti fundur hópsins haldinn 27. maí 2009. Sömu aðilar komu að hópnum og höfðu átt fulltrúa í nefnd um endurreisn fjármálakerfisins að Fjármálaeftirlitinu undanskildu, sem þó átti áheyrnarfulltrúa í hópnum. Litið var svo á að þátttaka fulltrúa Fjármálaeftirlitsins í starfi hópsins gæti haft áhrif á eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlitsins.* Um var að ræða óformlegan hóp sem fundaði oft á tímabilinu og lagði hópurnir áherslu á undirbúning ákvarðana og framkvæmd þeirra. Síðasti fundur hópsins var haldinn 19. ágúst 2009.

Nefnd um endurreisn fjármálakerfisins tók svo við á ný, að þessu sinni undir forystu forsætisráðuneytisins, í lok ágúst 2009. Með þeirri skipan var stefnt að því að hverfa aftur til þess fyrirkomulags er verið hafði á samráði stjórnvalda fyrir fall viðskiptabankanna. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið tók svo við forystuhlutverkinu 1. október 2009. En þá höfðu þær breytingar verið gerðar að efnahags- og alþjóðamálskrifstofa forsætisráðuneytisins hafði verið lögð niður og efnahagsmál flutt yfir til nýs efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Frá því í byrjun desember 2009 fundaði nefndin undir heitinu nefnd um fjármálastöðugleika. Hafði nefndin það hlutverk að ráðleggja um endurbyggingu bankakerfisins, framkvæmd þess og samræmingu.

Undirritað var samkomulag milli efnahags- og viðskiptaráðuneytis, forsætisráðuneytis, fjármála- ráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um samráð varðandi fjármálastöðugleika og viðbúnað 6. júlí 2010. Nefnd um fjármálastöðugleika skyldi vera vettvangur samráðs, upplýsingamiðlunar og tillögugerðar vegna fjármálastöðugleika og samhæfingar viðbúnaðar við hugsanlegu fjármálaáfalli. Nefndin skyldi vera ráðgefandi og ekki taka ákvarðanir um aðgerðir, en skyldi þó gera tillögur að aðgerðum þegar þurfa þætti. Samkomulagið skyldi ekki hafa áhrif á ábyrgð aðila á málaflokkum sínum, né koma í veg fyrir að þeir tækju ákvarðanir í samræmi við heimildir sínar.

* Fundargerð framkvæmdahóps, 27. maí 2009; Seðlabanki Íslands, Fjármálastöðugleiki 2009.

Fyrstu dagana eftir fall viðskiptabankanna þriggja reyndu stjórnvöld að leggja mat á stöðu annarra fjármálafyrirtækja. Fjármálaeftirlitið kallaði eftir upplýsingum frá sparisjóðnum og í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins frá 20. október 2008 mátti sjá að fimm sparisjóðir ættu í verulegum eiginfjárvanda og ólíklegt talið að hægt væri að breyta þeirri stöðu nema með aðkomu ríkisins. Auk þess væri staða Sparisjóðabankans slæm og hann gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar. Hafin væri vinna innan Fjármálaeftirlitsins við að undirbúa aðkomu þess og líklegt þótti að beita yrði heimildum laga nr. 125/2008 til þess að taka yfir innlán sparisjóðanna og annarra fyrirtækja, ásamt einhverjum eignum, og vista annaðhvort hjá Byr sparisjóði eða einhverjum af nýju viðskiptabönkunum. Í kjölfarið væri líklegt að Fjármálaeftirlitið myndi óska eftir að Sparisjóðabankinn færi í greiðslustöðvun. Þá myndu lánalínur sparisjóðanna hjá Sparisjóðabankanum lokast og staða þeirra sem illa voru staddir versna enn frekar. Dregin var upp viðbragðsáætlun ef sparisjóðirnir myndu leita til Fjármálaeftirlitsins vegna fjárhagsvanda.²²

22. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um stöðu verst stöddu sparisjóðanna og lausnir og álitaefni í tengslum við þrot Icebank og mögulegan verulegan fjárhagsvanda sparisjóðanna, 20. október 2008.

Í minnispunktum Ingimundar Friðrikssonar seðlabankastjóra frá 13. október 2008 kemur fram að við uppskiptingu viðskiptabankanna hafi Seðlabanki Íslands lagt mikla áherslu á að skuldabréf sem lögð höfðu verið að veði fyrir lánunum í Seðlabankanum yrðu kröfur sem lentu „réttu“ megin við uppskiptin, það er að segja að þau flyttust yfir í nýju bankana. Síðla dags 8. október kom í ljós að svo hefði ekki verið og fór Seðlabankinn í kjölfarið fram á að bréfin yrðu færð yfir.²³ Þegar Fjármálaeftirlitið hafði gert Seðlabankanum grein fyrir því að nýju bankarnir yrðu ekki greiðendur þessara skuldabréfa fór fram endurmat á raunverðmæti þeirra sem trygginga fyrir fyrirgreiðslum frá Seðlabankanum. Í kjölfarið krafði Seðlabankinn nokkur fjármálafyrirtæki um viðbótartryggingar vegna lána sem þau voru með hjá bankanum. Fyrir rannsóknarnefndinni kom fram í máli Sturlu Pálssonar, framkvæmdastjóra alþjóða- og markaðssviðs Seðlabanka Íslands, að þegar þetta hefði orðið ljóst hefðu verið send út veðköll til fjármálafyrirtækjanna sem eftir stóðu og nutu fyrirgreiðslu frá Seðlabankanum. Hluti trygginga sem þau höfðu lagt fram voru skuldabréf útgefin af viðskiptabönkunum þremur og eðli máls samkvæmt hefðu þau orðið harla verðlítill. Seðlabankinn hefði í raun opnað fyrir það að fjármálafyrirtækin kæmu með nánast allt sem þau ættu sem væri framseljanlegt til að svara veðkallinu. Sagði hann Seðlabankann ekki geta ákveðið að fjármálafyrirtæki væru gjaldþrota meðan ársreikningar og staðfesting Fjármálaeftirlitsins á starfsleyfi þeirra lægi fyrir. Þannig hefði bankinn litið svo á að honum bæri skylda til að veita fyrirtækjunum lausafjár fyrirgreiðslu svo lengi sem þau gætu afhent tryggingar. Hlutverk Seðlabanka væri að bregðast við lausafjárerfiðleikum en hlutverk Fjármálaeftirlitsins að hafa eftirlit með gæðum eigna.²⁴ Meðal þeirra fjármálafyrirtækja sem krafin voru um viðbótartryggingar voru Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðabanki Íslands hf.

Staða Sparisjóðabanka Íslands hf. var talin sérlega erfið og helstu rökin fyrir því að Sparisjóðabankinn héldi áfram starfsemi var þjónusta hans við sparisjóði og þýðing hennar fyrir sparisjóðakerfið, en bankinn sá um innlenda greiðslumiðlun fyrir alla sparisjóðina nema Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis hf. og Byr sparisjóð, auk þess að annast alla erlenda greiðslumiðlun fyrir sparisjóðina. Bent var á þýðingu þess að viðskiptasambönd töpuðust ekki og að erlend greiðslumiðlun væri verðmæt í þeirri stöðu sem upp var komin.²⁵

Hinn 29. október 2008 samþykkti Seðlabanki Íslands „með stuðningi stjórnvalda“ að framlengja fyrirgreiðslu við Sparisjóðabanka Íslands hf. um tvær vikur. Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabanka Íslands, sagði fyrir rannsóknarnefndinni að stuðningur stjórnvalda vísaði til þess „að þetta [yrði] ekki gert öðruvísi heldur en það væri einhver lausn sem ríkið væri að tryggja. Seðlabankinn [hefði kannski verið] að garantera sig með þessu orðalagi.“²⁶ Í sama streng tók Sturla Pálsson sem sagði að ríkið hefði ábyrgst lánveitinguna. Haldinn hefði verið fundur og fjármálaráðherra hlyti að hafa kvittað á þetta. Seðlabankinn hefði ekki talið sér heimilt að halda áfram að lána Sparisjóðabankanum nema fá tryggingu sem ríkið, fjármálaráðuneytið, veitti.²⁷ Fyrir rannsóknarnefndinni sagði Sturla að í tilviki Sparisjóðabankans hefði verið augljóst að staðan væri vonlaus, en til að réttlæta það að „kippa þeim ekki úr sambandi“, sem hefði í rauninni verið ákvörðun stjórnvalda, þá hefðu þau látið Seðlabankann fá skaðleysisfyrirlýsingu til að halda áfram. Síðan hefði mönnum orðið ljóst á næstu mánuðum að það myndi ekki ganga eftir að bjarga Sparisjóðabankanum.²⁸ Töluverðar efasemdir voru uppi um að veita frekari fresti og var rætt um það hvort ekki væri verið að fresta því óumflýjanlega. Þá voru menn hugsi yfir þeim skaða eða kostnaðarauka sem hlytist af frekari fresti, sem og því hvort Sparisjóðabankinn myndi nokkurn tímann eiga möguleika á því að greiða upp

„Síðan erum við að ná vopnum okkar með greiðslumiðlunina og þá verður þetta greiðslumiðlunarhlutverk ekki eins mikilvægt fyrir þjóðarþúð í heild en er kannski mikilvægt fyrir sparisjóðina sem eftir lifa. Klárlega í október 2008 var þetta hlutverk Sparisjóðabankans mjög mikilvægt.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 24. september 2013.

„Seðlabankinn með sitt lausafjárhlutverk horfir bara á skuldahlíð efnahagsreikningsins og fjármögnun bankanna. Við höfðum ekki heimild eða tækifæri til að skoða eignir þeirra til að meta hvort þeir væru *solvent* eða ekki. Sem stjórnvald þá í rauninni sækjum við þann stimpil bara til FME.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2013.

„Í þessu björgunarstarfi var mikilvægt að sparisjóðirnir hefðu í gangi greiðslumiðlunarkerfi sem skipti máli. Þess vegna voru það sjálfstæð rök fyrir því að það hefði verið óskynsamlegt að fella restina af fjármálafyrirtækjunum um leið og þessir þrír stóru bankar fóru.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. september 2013.

23. Minnisblað Ingimundar Friðrikssonar, seðlabankastjóra, 13. október 2008.

24. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. september 2013.

25. Punktur Guðmundar Kr. Tómassonar í framhaldi af umræðum á vinnufundi 24. október 2008 um aðsteðjandi vanda sparisjóðakerfisins og annarra fjármálafyrirtækja, sendir í tölvupósti sama dag til aðila í vinnuhópi um vanda smærri fjármálafyrirtækja.

26. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 24. september 2013.

27. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. september 2013.

28. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. september 2013.

„Sparisjóðabankinn var eini bankinn á þessum tíma, fyrir utan Seðlabankann, sem gat greiðslumiðlað út úr landinu. Við veltum því til dæmis fyrir okkur hvort við ættum ekki bara að kaupa hann og sameina. Við áttum hvort sem er veð í öllum eignum hans, hvort við ættum ekki bara að taka hann og láta hann starfa áfram sem greiðslumiðlun því við vorum náttúrulega búin að taka yfir það allt. Það var sjónarmið varðandi Sparisjóðabankann að hann gegndi mikilvægu hlutverki og þeir náttúrulega komu fram og sögðust vera til í hitt og þetta og spiluðu svoltið á þetta mikilvægi.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2013.

„Við erum bara að reyna að starfa innan ramma laganna og þegar er verið að breyta lausafjárýrgræðslu í langtímalán þá er það ekki lengur okkar. Ríkissjóður eða einhver þriðji aðili sem hugsanlega kæmi inn í það gæti gert það og vissulega gerðum við lánasamninga eftir að ESI hafði verið stofnað, því það var í rauninni stofnað í þeim tilgangi að vinna úr og reyna að hámarka virði þessara eigna. En okkar afstaða var að Seðlabankinn sem slíkur ætti ekki að standa í slíkum gjörningum.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2013.

„Maður getur í rauninni alveg spurt sig eftir á, af hverju var þessu ekki öllu sópað ofan í sömu ruslafötuna þar sem það átti heima. En það var tekin ákvörðun um að halda þessu á lífi til að sjá hvort það væri hægt að púsla saman einhverju nothæfu bankakerfi með því að nota þessar einingar eða finna þeim einhver hlutverk í því. Bjarga lífi þeirra eða hvað það er, og við erum ekki reiðubúnir til að gera það og bera áhættuna, það eru stjórnvöld sem taka þá ákvörðun.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2013.

í kröfur Seðlabankans.²⁹ Um frestinn vísaði fjármálaráðuneytið til þess að það væri leið til að draga kröfuhafa að samningaborðinu, auk þess sem Fjármálaeftirlitið hefði lagt það til að Sparisjóðabankanum væri veittur fresturinn:

Sæll, við þekkjum báðir erfiða stöðu Icebank í dag og reyndar líka spurninguna um það hvort þeir geti búið til viðskiptalíkan til að lifa á í framtíðinni. Þetta með Icebank er eiginlega hugsað sem leið til að draga kröfuhafa að borðinu þannig að þeir geti á sjálfstæðum forsendum komið að endurreisninni ef þeir telja stöðuna lífvænlega. Við byggjum þessa aðgerð á bréfi frá FME þar sem þeir leggja til að bankanum verði veittur þessi frestur.³⁰

Í byrjun nóvember 2008 hófu Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf., Sparisjóður Mýrasýslu og Sparisjóðabankinn viðræður við kröfuhafa sína um aðkomu þeirra að fjárhagslegri endurskipulagningu. Stjórnvöld áttu ekki beina aðkomu að viðræðunum til að byrja með en áttu þó áheyrnarfulltrúa að viðræðunum, sem voru lögmenirnir Jóhannes Bjarni Björnsson og Jóhannes Karl Sveinsson, fyrir hönd fjármálaráðuneytis og Seðlabankans.³¹

Þáttur Seðlabanka Íslands í fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóða

Seðlabanki Íslands var mikill áhrifavaldur í endurreisn sparisjóðakerfisins og kom það bæði til vegna hlutverks hans sem eftirlitsaðila, lánveitanda og sem kröfuhafa. Megineftirlitshlutverk Seðlabankans lýtur að því að stuðla að stöðugu verðlagi en ekki að eftirliti með einstökum fyrirtækjum. Viðfangsefni Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika lúta þó að nokkru leyti að eftirliti með einstökum fyrirtækjum og má þar nefna heimildir bankans til að setja reglur um lágmark lausafjár og gjaldeyrisjöfnuð og heimildir til að fylgja þeim eftir með viðurlögum.* Í 6. kafla er fjallað um hlutverk Seðlabanka Íslands og er vísað til þeirrar umfjöllunar, nema um atriði sem varða sérstaklega fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna.

Kveðið er á um hlutverk og heimildir Seðlabankans sem lánveitanda í 1. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Bankinn getur veitt lánastofnunum sem hafa heimild til að eiga innlánsviðskipti við bankann lán með kaupum á verðbréfum eða á annan hátt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar. Þá er kveðið á um hlutverk og heimildir Seðlabankans sem lánveitanda til þrautavara í 2. mgr. 7. gr. laganna. Þar segir að þegar sérstaklega standi á og Seðlabankinn telji þess þörf, til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins, geti hann veitt lánastofnun í lausafjávanda ábyrgðir eða önnur lán en um ræðir í 1. mgr. á sérstökum kjörum og gegn öðrum tryggingum en um getur í 1. mgr. eða öðrum skilyrðum sem bankinn setur.

Í fjárukalögum fyrir árið 2008 var samþykkt heimild fjármálaráðherra til að kaupa af Seðlabanka Íslands þau viðskiptabréf sem bankanum höfðu verið afhent til tryggingar veðlánnum bankans og annast uppgjör þeirra krafna eins og hagkvæmast þótti. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laga var vísað til þess að hjá Seðlabanka Íslands lægi mikið af veðlánnum sem bankinn sæti uppi með vegna falls bankanna. Gert væri ráð fyrir að ríkissjóður myndi kaupa slík bréf af Seðlabankanum og greiða fyrir þau með skuldabréfi. Ríkissjóður myndi síðan annast uppgjör umræddra krafna. Undirritað var samkomulag um yfirtöku ríkissjóðs á hluta veðlána Seðlabanka Íslands 12. janúar 2009. Með samkomulaginu framseldi Seðlabanki Íslands til fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, kröfur vegna veðlána sem tryggð voru með verðbréfum útgefnum af föllnu viðskiptabönkunum þremur og verðtryggðum verðbréfum og kröfuréttindum sem Sparisjóðabanki Íslands hf. og fleiri fjármálastofnanir höfðu sett Seðlabankanum að veði. Enginn sparisjóður var þeirra á meðal. Kröfurnar námu samtals 345 milljörðum króna með áföllnum vöxtum á yfirtökudegi, 31. desember 2008. Þar af voru kröfur á hendur Sparisjóðabanka Íslands 141,9 milljarðar króna.**

Yfirteknar kröfur voru síðar færðar aftur yfir til Seðlabanka Íslands í febrúar 2010 en hann hafði þá stofnað sérstök félag til að fara með umsýslu þeirra. Sölvhóll ehf. skyldi annast eignastýringu vegna krafna og fullnustueigna en Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. (ESI) fara með eignarhald á

29. Tölvuskeyti ráðgjafa McKinsey & Company, sem veitti stjórnvöldum ráðgjöf í málefnum sparisjóðanna og Sparisjóðabankans, til Fjármálaráðuneytisins 29. október 2009.

30. Tölvuskeyti Þórhalls Arasonar, fjármálaráðuneytinu, til ráðgjafa McKinsey & Company 30. október 2008.

31. Á því tímabili sem hér er til umfjöllunar störfuðu lögmenirnir Jóhannes Bjarni Björnsson og Jóhannes Karl Sveinsson fyrir ýmis stjórnvöld; fjármálaráðuneytið, viðskiptaráðuneytið, Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands. Einnig voru þeir starfshópi um málefni smærri fjármálafyrirtækja til ráðgjafar.

kröfum og fullnustueignum sem ekki féllu undir reglulega starfsemi Seðlabankans. Eignirnar voru seldar til Eignasafns Seðlabanka Íslands hf. og miðaðist söluverð þeirra við bókfært verðmæti á afhendingardegi.***

Í byrjun febrúar 2009 óskaði Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. eftir að veðlánnum sparisjóðsins hjá Seðlabankanum yrði breytt í langtímalán. Seðlabankinn taldi það hins vegar ekki vera sitt hlutverk að sjá fjármála fyrirtækjum fyrir langtímafjármögnun enda væri ekki gert ráð fyrir slíkri fyrirgreiðslu í lögum um Seðlabanka Íslands.****

Að lokum fór svo að Seðlabankinn taldi sér ekki lengur heimilt að veita Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis hf. frekari fyrirgreiðslu á grundvelli fyrirbyggjandi trygginga og fyrir vikið taldi Fjármálaeftirlitið að ekki væri lengur starfsgrundvöllur fyrir hendi og tók yfir vald hluthafafundar sparisjóðsins 21. mars 2009. Sama dag tók Fjármálaeftirlitið einnig yfir vald hluthafafundar Sparisjóðabanka Íslands hf., en í umsögn Seðlabanka Íslands til Fjármálaeftirlitsins kom fram að staða Sparisjóðabankans væri óviðunandi og gæti auk þess haft neikvæð keðjuverkandi áhrif á aðrar fjármálastofnanir.*****

Með ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá 21. mars 2009 um að taka yfir vald hluthafafundar Sparisjóðabanka Íslands hf. var eignum og skuldum bankans ráðstafað til Seðlabanka Íslands og Nýja Kaupþings banka hf. Seðlabanki Íslands tók yfir skuldbindingar Sparisjóðabankans vegna innistæðna sparisjóða og sem endurgjald fyrir yfirtöku innlánskuldbindinga framseldi Sparisjóðabankinn honum útlán sín til sparisjóðanna, auk skuldabréfa á hendur Byr sparisjóði. Með þeirri ráðstöfun var Seðlabanki Íslands orðinn stærsti kröfuhafi flestra minni sparisjóðanna. Stærsti hluti krafanna var vegna lánalína í erlendri mynt sem sparisjóðirnir höfðu lengi verið með hjá Sparisjóðabankanum.

* Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 179.

** Samkomulag Seðlabanka Íslands og fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, um yfirtöku ríkissjóðs á hluta veðlána og daglána Seðlabanka Íslands, 12. janúar 2009.

*** Skýrsla Ríkisendurskoðunar um fyrirgreiðslu ríkisins við fjármála fyrirtæki og stofnanir í kjölfar bankahrunsins, júní 2012, bls. 23.

**** Minnisblað Seðlabanka Íslands um skuldbreytingu veð- og daglána, 20. febrúar 2009.

***** Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., 21. mars 2009. Nánari umfjöllun um samskipti stjórnvalda og aðdraganda yfirtöku sparisjóðsins er að finna í 17. kafli.

***** Bréf Seðlabanka Íslands til Fjármálaeftirlitsins, 21. mars 2009.

„Ég kom á einhverja fundi þar sem menn voru að ræða að það þyrfti að setja einhvern ramma eða skilyrði um þessa grein í neyðarlögum. Þetta hafði verið í umræðunni fram og til baka og ég held ég hafi komið inn í þessa umræðu og sagt, þarf ekki að setja skilyrði um að þetta sé nauðsynlegt fyrir banka og að þetta muni duga þeim. Að það liggja fyrir nægilega tryggjar upplýsingar til þess að það sé ekki verið að eyða ríkispeningum í einhverja vitleysu. Menn voru svona nokkuð sammála um það og auðvitað þurfti að gera þetta með samræmdum hætti. Það þurfti að setja upp einhverjar kríturur sem að allir gengju þá að.“

Skýrsla Jóhannesar Karls Sveinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2013.

13.2.2.1 Reglur um framlag til sparisjóða

Ekki var kveðið nánar á um framkvæmd eða skilyrði þess að veitt yrði 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði í lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Töldu stjórnvöld nauðsynlegt að sett yrðu skýr viðmið um fjárframlög ríkisins til sparisjóðanna og að samræmis yrði gætt með reglum um forsendur framlaga úr ríkissjóði. Vinnuhópur um málefni smærri fjármála fyrirtækja³² vann að tillögu að forsendum fyrir framlagi til sparisjóða samkvæmt 2. gr. laga nr. 125/2008 og var tillagan byggð á drögum sem Jóhannes Karl Sveinsson hæstaréttarlögmaður, Kjartan Gunnarsson, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneyti, og Egill Tryggvason, starfsmaður fjármálaráðuneytisins, unnu og voru lögð fram 28. nóvember 2008.³³ Í skýrslu Kjartans Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að með reglunum hefði fyrst og fremst átt að ná fram raunverulegri sameiningu sparisjóða. Einingarnar hefðu verið of margar og smáar til að geta borið sig, kostnaðarhlutfall of hátt og rekstur of dýr miðað við umfang. Það sem hefði staðið upp úr í umræðum hefði verið það forgangsmarkmið að ná fram hagræðingu hjá sparisjóðunum sem fælist fyrst og fremst í sameiningu.³⁴

32. Frá því á haustmánuðum 2008 starfaði á vegum stjórnvalda vinnuhópur um málefni smærri fjármála fyrirtækja. Um var að ræða óformlegan starfshóp sem skipaður var sérfræðingum frá fjármála- og viðskiptaráðuneyti, Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Hópurinn fundaði eftir þörfum og var ætlað að vera hugmyndavettvangur. Engar fundargerðir voru ritaðar á fundum starfshópsins, en einstaka sinnum voru þó minnisþingir sendir milli aðila eftir fundi. Einnig liggja fyrir minnisblöð og drög að minnisblöðum sem unnin voru af starfshópnum og voru lögð fyrir fundi nefndar um endurreisn fjármálakerfisins, framkvæmdahóps stjórnvalda og nefndar um fjármálastöðugleika, en starfshópurinn tók af og til þátt í fundum nefndanna. Lögmennirnir Jóhannes Bjarni Björnsson, sem starfaði fyrir fjármálaráðuneytið, og Jóhannes Karl Sveinsson, sem starfaði fyrir Fjármálaeftirlitið, voru starfshópnum til ráðgjafar. Á vettvangi starfshópsins voru meðal annars unnin drög að reglum um framlög til sparisjóða.

33. Tölvuskeyti Jóhannesar Karls Sveinssonar til Sturlu Pálssonar, Ragnars Hafliðasonar, Þórhalls Arasonar, Atla Knúttssonar, Kjartans Gunnarssonar, Tryggva Pálssonar og Böðvars Jónssonar 28. nóvember 2008.; Skýrsla Kjartans Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

34. Skýrsla Kjartans Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

„Starfshópurinn sem slíkur leit á það sem hlutverk [Fjármálaeftirlitsins] að gera eiginfjárkröfurnar. Það var ljóst á þessum tíma að það yrðu gerðar hærri eiginfjárkröfur, það voru skilaboðin sem komu frá [Fjármálaeftirlitinu]. Þeir voru ekki búnir að móta sínar hugmyndir um eiginfjárkröfur en þeir voru búnir að gefa það út að það þyrfti að hækka eiginfjárkröfur. Ef menn ætluðu að fara í svona væri skynsamlegt að hafa mörkin heldur hærri en lögbundna lágmarkið.“

Skýrsla Jóhannesar Bjarna Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2013.

„Ef þú horfir á hærra markið, 15%, þá var ekki hugmyndin að setja meira en var nauðsynlegt. Það er punktur númer eitt. Þú ætlar ekki að fara að dæla inn peningum til þess að gera eitthvað meira en þurfti. Vardandi 12% , þá var bara verið að horfa á að það yrði að vera tryggt að fjárhagsleg endurskipulagning sjóðsins myndi að minnsta kosti skila 12%. Þetta voru svona efri og neðri mörk.“

Skýrsla Jóhannesar Karls Sveinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2013.

Í minnisblaði heilbrigðisráðherra³⁵ til ríkisstjórnarinnar 11. desember 2008 kom fram að stjórnvöld hefðu kynnt sér fjárhagsstöðu sparisjóðanna og ljóst væri að erfiðir tímar færu í hönd þó að staða sparisjóðanna væri misjöfn og því líklegt að leitað yrði eftir fjárframlögum úr ríkissjóði. Ef miðað væri við stöðu sparisjóðanna eins og hún var 31. desember 2007, væri hámark þeirrar fjárhæðar sem ríkissjóði væri heimilt að leggja sparisjóðunum til 24,4 milljarðar króna vegna tólf sparisjóða.³⁶ Fram kom að framlag ríkissjóðs til fimm sparisjóða myndi nægja til að eiginfjárlutfall þeirra færi upp fyrir 12%³⁷ og gæti framlag til þeirra orðið á bilinu fjórir til sex milljarðar króna. Fyrir aðra fimm sparisjóði myndi framlagið eitt og sér ekki nægja til að eiginfjárlutfallið færi upp fyrir sama mark og yrðu þeir að grípa til annarra aðgerða til þess. Framlag til þessara sjóða gæti orðið sex til átta milljarðar króna. Því mætti gera ráð fyrir að framlög ríkissjóðs til sparisjóðanna á grundvelli viðmiðunarreglna um framlög samkvæmt 2. gr. laga nr. 125/2008 gætu numið samtals tíu til fjórtán milljörðum króna.³⁸

Tillaga starfshópsins var lögð fyrir ríkisstjórn 15. desember 2008 og var afgreidd á fundi ríkisstjórnar 16. desember. Ein efnisbreyting hafði verið gerð á tillögu starfshópsins og var hún á þá leið að miða skyldi við samþykktan ársreikning fyrir árið 2007 í stað síðasta samþykkt ársreiknings, auk þess sem bætt hafði verið við upplýsingum um þau gögn sem þurftu að fylgja umsókninni. Í fréttatilkynningu frá heilbrigðisráðuneytinu kom fram að

vegna fjárhagslegra hagsmuna ríkissjóðs og mikilvægis sparisjóða í íslenski fjármálaþjónustu er nauðsynlegt að sett verði skýr viðmið um fjárframlög ríkisins til þeirra. Jafnframt er nauðsynlegt að gæta þess að sparisjóðirnir geri samhliða aðrar ráðstafanir til að styrkja eiginfjárstöðu sína, endurskoði rekstraráætlanir sínar með tilliti til breytts efnahagsumhverfis og sýni fram á raunhæfar leiðir til hagræðingar. Til að samræmis verði gætt telja stjórnvöld nauðsynlegt að setja reglur um forsendur framlaga úr ríkissjóði skv. 2. gr. laga nr. 125/2008.³⁹

Reglur um framlög til sparisjóða

Reglur

um framlag til sparisjóða skv. 2. gr. laga nr. 125/2008

um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra

aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

1. Við sérstakar og mjög óvenjulegar aðstæður á fjármálamarkaði er fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs heimilt að leggja sparisjóði til fjárhæð sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans. Við útreikning á því hámarki skal miðað við samþykktan ársreikning viðkomandi sjóðs 31.12.2007.
2. Sýnt skal fram á að framlagið sé hluti af raunhæfri endurskipulagningu á fjárhag sparisjóðs:
 - 2.1. Með því er átt við að gögn, staðfest af endurskoðanda, liggja fyrir um að því marki verði náð að hlutfall eigin fjár samkvæmt CAD-reglum, sbr. ákvæði 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki, verði ekki lægra en 12% að meðtöldu framlagi ríkissjóðs.

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

36. Fram kom í minnisblaðinu að eiginfjárlutfall tveggja sparisjóða væri yfir 15% og því myndu þeir ekki uppfylla skilyrði viðmiðunarreglna um að framlag ríkisins skyldi aldrei vera svo hátt að það leiddi til þess að eiginfjárlutfall yrði herra en 15%.

37. Unnið var með hærri eiginfjárviðmið en þau 8% sem lögbundin voru á þeim tíma. Það var Fjármálaeftirlitsins að gera aukna kröfu um eiginfjárlutfall, en þá þegar var ljóst að það kæmi til með að krefjast aukins eiginfjárlutfalls þó að það hafi ekki verið búið að taka afstöðu til þess hversu hátt eiginfjárlutfallið yrði að vera.

38. Minnisblað heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar um starfsreglur vegna fjárframlaga til sparisjóða skv. 2. gr. laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, 11. desember 2008.

39. Reglur settar um framlög til sparisjóða vegna aðstæðna á fjármálamarkaði, fréttatilkynning frá heilbrigðisráðuneytinu, 18. desember 2008.

- 2.2. Í þeim tilvikum þar sem um er að ræða ívilnanir af hendi lánardrottna sparisjóðs í formi skilmálabreytinga eða eftirgjafar á hluta skulda skulu liggja fyrir staðfestingar þar að lútandi.
 - 2.3. Ef stofnfé eða hlutafé sparisjóðs er aukið skal gera grein fyrir áskrift hluta og fyrirkomulagi aukningar að öðru leyti.
 - 2.4. Rekstraráætlun næsta árs skal liggja fyrir, þar sem tekið er tillit til breyttra aðstæðna í íslensku efnahagslífi, ásamt greinargerð um það með hvaða hætti sparisjóðurinn hyggst hagræða í rekstri sínum og viðhalda fjárhagslegum styrk.
 - 2.5. Áform um samstarf eða samruna sparisjóða, þegar slíkt er hluti af fjárhagslegri endurskipulagningu, skulu skýrð og er heimilt að binda fjárframlag úr ríkissjóði því skilyrði að þess háttar áform gangi eftir innan tiltekins tíma.
3. Framlag ríkissjóðs verður aldrei hærra en svo að það leiði til þess að CAD hlutfall verði hærra en 15% eftir endurskipulagningu fjárhags sparisjóðs eða sparisjóða.
 4. Um útgáfu stofnfjár eða hlutafjár til ríkissjóðs gilda ákvæði 2. gr. laga nr. 125/2008 auk viðeigandi laga um hlutafélög nr. 2/1995 og lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.
 5. Fjármálaráðherra tekur ákvörðun um framlag úr ríkissjóði á grundvelli þessara forsendna að fenginni umsögn Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, þar sem m.a. skal lagt mat á það hvort sparisjóður hafi sýnt fram að áform hans um fjárhagslega endurskipulagningu teljist trúverðug og líkleg til árangurs.
 6. Sparisjóður sem óskar eftir eiginfjárframlagi skv. 2. gr. laga nr. 125/2008 skal senda umsókn til fjármálaráðuneytisins. Umsókn skulu fylgja eftirtalin gögn:
 - a. Nýlegt rekstraruppgjör sparisjóðs áritað um könnun endurskoðanda.
 - b. Staðfesting endurskoðanda um að með áformuðum ráðstöfunum til að bæta eiginfjárstöðuna verði CAD eiginfjárlutfall a.m.k. 12% að meðtöldu framlagi ríkissjóðs.
 - c. Greinargerð um eiginfjárstöðu og rekstrarhorfur næstu 2 árin eftir áformaða endurskipulagningu fjárhags.
 - d. Upplýsingar um aðkomu annarra aðila en ríkissjóðs að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðsins ásamt viðeigandi staðfestingum.

Staðfesting á ívilnunum af hendi lánardrottna í formi skilmálabreytinga eða eftirgjafar skulda.

Staðfestingar um áskrift hluta og fyrirkomulag aukningar að öðru leyti.

Lýsing á áformum um samstarf eða samruna sparisjóða ef slíkt er hluti af áformaðri fjárhagslegri endurskipulagningu.

 - e. Fjárhæð eiginfjárframlags sem sótt er um frá ríkissjóði og rökstuðningur fyrir nauðsyn slíks eiginfjárframlags.

Reykjavík, 18. desember 2008

Guðlaugur Þór Þórðarson

settur fjármálaráðherra

13.2.3 Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóða á árinu 2009

Fyrstu mánuðir ársins 2009 voru mikill umbrotatími í íslensku samfélagi. Björgvin G. Sigurðsson viðskiptaráðherra sagði af sér 25. janúar 2009. Daginn eftir baðst Geir H. Haarde lausnar fyrir sig og ráðuneyti sitt. Ný ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri grænna var mynduð 1. febrúar 2009 og tók við af ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar. Steingrímur J. Sigfússon tók við embætti fjármálaráðherra af Árna Mathiesen og Gylfi Magnússon tók við embætti viðskiptaráðherra. Um leið og Björgvin tilkynnti um afsögn sína tilkynnti hann jafnframt að Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins myndi láta af störfum og að stjórn Fjármálaeftirlitsins myndi víkja. Ragnar Hafliðason, sem hafði verið

aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, var tímabundið settur forstjóri þess þar til Gunnar Þ. Andersen var ráðinn í byrjun apríl 2009. Þá urðu einnig breytingar innan Seðlabanka Íslands, en nýr seðlabankastjóri, Svein Harald Öygard, var settur í lok febrúar. Hann gegndi embættinu til 20. ágúst sama ár, þegar Már Guðmundsson tók við því.

Frstu mánuði ársins 2009 stóðu yfir samningaviðræður milli stóru sparisjóðanna og Sparisjóðabankans og kröfuhafa, sem og viðræður við Seðlabankann, Íbúðalánasjóð og fjármálaráðuneytið um aðkomu þeirra að fjárhagslegri endurskipulagningu.⁴⁰

Heimildir Íbúðalánasjóðs til kaupa á skuldabréfum fjármálafyrirtækja

Með lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. var gerð breyting á lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál og var Íbúðalánasjóði heimilað að kaupa skuldabréf fjármálafyrirtækja sem tryggð væru með veði í íbúðarhúsnæði.* Í athugasemdum með frumvarpinu sagði að með því væru heimildir Íbúðalánasjóðs rýmkaðar þannig að honum yrði heimilt að kaupa skuldabréf fjármálafyrirtækja sem teldust til hefðbundinna íbúðalána. Slík aðgerð gæti verið þáttur í nauðsynlegum aðgerðum við endurskipulagningu rekstrar fjármálafyrirtækjanna og væri til þess fallin að liðka fyrir fjármögnun.** Nánar var kveðið á um framkvæmdina í reglugerð nr. 1081/2008 frá 26. nóvember 2008.

Með reglugerðinni fékk Íbúðalánasjóður heimild til að kaupa skuldabréf fjármálafyrirtækja sem tryggð voru með veði í íbúðarhúsnæði hér á landi, enda væru kaupin til þess fallin að tryggja öryggi lána á íbúðalánamarkaði og hagsmuni lántakenda. Íbúðalánasjóði var heimilt að ganga til slíkra samninga eftir að fjármálafyrirtæki óskaði þess með skriflegri umsókn. Þá skyldi Íbúðalánasjóður leggja sjálfstætt mat á verðmæti þeirra skuldabréfa sem honum væru boðin til kaups. Við matið skyldi Íbúðalánasjóður meðal annars taka mið af greiðslustöðu skuldara, veðsetningarlutfalli íbúðarhúsnæðis þegar bréf væri tekið yfir, vanskilum skuldabréfs og kjörum bréfanna, þannig að verðlagning skuldabréfasafnsins endurspeglaði markaðsverðmæti þess. Samningsskilmálar og kaupverð skyldi jafnframt miða að því að lágmarka útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs. Enn fremur kom fram að við yfirtöku skuldabréfa í erlendri mynt skyldi gengisáhætta metin sérstaklega og tillit tekið til hennar við verðlagningu bréfanna. Þá skyldi Íbúðalánasjóður synja umsókn ef ekki næðist samkomulag um samningsskilmála og kaupverð sem teldist fullnægjandi með hliðsjón af útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs. Endurgjald fyrir skuldabréf sem Íbúðalánasjóður myndi kaupa skyldi að jafnaði vera í formi íbúðabréfa. Í stað skuldabréfa í erlendri mynt skyldu koma íbúðabréf sem gefin væru út í erlendri mynt. Stjórn Íbúðalánasjóðs gæti sett nánari reglur, sem ráðherra myndi staðfesta, um meðferð umsókna og lánasamninga sem gerðir væru á grundvelli reglugerðarinnar.

Á fundi bankastjórnar Seðlabanka Íslands með Íbúðalánasjóði 8. desember 2008 kom fram að enn hefðu engir samningar um kaup á íbúðalánum verði afgreiddir. Samningur við Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis hefði verið svo gott sem tilbúinn, en skuldabréfasafnið sem selja átti hefði breyst. Nánari skoðun á lánasafninu hefði gefið ástæðu til að endurskoða samninginn. Sparisjóðurinn hefði einnig ýtt á að gerður yrði samningur vegna lána í erlendri mynt, en að svo komnu máli hefði Íbúðalánasjóður ekki verið tilbúinn til þess. Á fundinum sagði Guðmundur Bjarnason, forstjóri Íbúðalánasjóðs, að Íbúðalánasjóður væri þegar með tryggingar í íbúðalánasafni Sparisjóðsins í Keflavík, en það sem eftir stæði, um þriðjungur lánasafnsins, væri langversti hluti þess. Þar væru dæmi um 7. og 12. veðrétt, sumarhús og fleira. Fram kom á fundinum að nokkrir sparisjóðir hefðu lýst áhuga á samningum við Íbúðalánasjóð og var gert ráð fyrir að kaup á lánasöfnum gætu numið um 50–100 milljörðum króna.***

Stjórn Íbúðalánasjóðs samþykkti reglur um kaup á skuldabréfum fjármálafyrirtækja 8. janúar 2009 og staðfesti félags- og tryggingamálaráðherra þær daginn eftir. Reglur Íbúðalánasjóðs giltu um meðferð umsókna og verðlagningu á skuldabréfum fjármálafyrirtækja í íslenskum krónum sem tryggð væru með veði í íbúðarhúsnæði á grundvelli fyrrnefndra heimilda í lögum nr. 44/1998 og reglugerð 1081/2008. Kaupverð skuldabréfa skyldi taka mið af markaðsvirði þeirra og í samningum um kaup á skuldabréfum skyldi bókfært verð þeirra að jafnaði lagt til grundvallar sem kaupverð, að teknu tilliti til áhættu vegna uppgreiðslu, rekstrar og annarra þátta. Endanlegt kaupverð myndi ráðast af frammistöðu lánasafnsins og áætluðu tapi af því við endanlegt uppgjör. Útborgað kaup-

40. Um nánari umfjöllun visast til kaflanna um viðkomandi sparisjóði.

verð sem greitt yrði við gerð samnings skyldi aldrei vera hærra en sem næmi 80% af uppreiknuðu verði bréfanna. Það hlutfall skyldi síðar fara lækkanði eftir því sem áætlað tap færi hækkandi. Sá hluti kaupverðs sem haldið yrði eftir skyldi ávallt vera hærra en áætlað tap. Í samningi um kaup á skuldabréfum skyldi kveðið á um endanlegt uppgjör kaupverðs. Slíkt uppgjör skyldi að jafnaði fara fram átta til tíu árum eftir kaupdag. Við endanlegt uppgjör skyldi Íbúðalánasjóður greiða seljanda skuldabréfanna eftirstöðvar kaupverðs að frádregnum afskriftum af lánasafninu sem fallið hefðu til á tímabilinu og áætluðu tapi af safninu á líftíma þess.

Á fundi Seðlabanka Íslands með Íbúðalánasjóði 23. febrúar 2009 var fjallað um samninga við sparisjóði, aðrar leiðir og afleiðingar. Tilefni fundarins voru beiðnir frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðnum í Keflavík um fyrirgreiðslu frá Seðlabankanum þar til samningar næðust við Íbúðalánasjóð um kaup á skuldabréfum. Á fundinum greindu fulltrúar Íbúðalánasjóðs frá því að viðræður hefðu átt sér stað við nokkra sparisjóði. Formlegar beiðnir hefðu borist, meðal annars frá fyrrnefndum sparisjóðum en samningar ekki náðst. Sparisjóðurinn í Keflavík hefði ekki sætt sig við þau kjör sem Íbúðalánasjóður bauð og endanlegt skuldabréfasafn sem Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis hygðist selja hefði ekki tekið á sig lokamynd. Í minnisblaði Seðlabankans frá fundinum var meðal annars vísað til heimilda Íbúðalánasjóðs til kaupa á skuldabréfum með veði í íbúðarhúsnæði og samningsskilmála samkvæmt reglugerðinni. Í reglugerðinni kom fram að verðlagning skuldabréfasafns skyldi endurspeglar markaðsverðmæti þess, en jafnframt að miðað skyldi að því að lágmarka útlánaáættu Íbúðalánasjóðs. Þá skyldi umsókn um kaup skuldabréfa hafnað, næðist ekki fullnægjandi samkomulag um samningsskilmála og kaupverð sem teldist fullnægjandi með hliðsjón af útlánaáættu Íbúðalánasjóðs. Því mætti Íbúðalánasjóður ekki slá af kröfum um útlánaáættu við mat á íbúðalánasöfnum, en þau kjör sem hann gæti boðið sparisjóðunum gætu þýtt mikla eiginfjárskerðingu fyrir sparisjóðina. Með hliðsjón af samningsskilmálum samkvæmt reglugerð hefðu lánasöfn sparisjóðanna verið metin og þeim boðin íbúðabréf með kröfu sem endurspegladi kröfu undirliggjandi bréfa. Gengju sparisjóðirnir að skilmálum Íbúðalánasjóðs þyrftu þeir að bóka tap þar sem krafa íbúðabréfanna væri ekki í samræmi við markaðskröfu. Tapið myndi minnka eigið fé en margir sparisjóðanna mættu ekki við slíki lækkan eigin fjár. Samningarnir væru því í mörgum tilvikum óaðgengilegir fyrir sparisjóði vegna lækkanar eigin fjár. Taka þyrfti afstöðu til þess hvort Íbúðalánasjóður ætti að taka á sig tap vegna samninga við sparisjóði og ef svo væri, yrði að endurskoða reglugerðina. Eins og áður segir var tilefni fundarins beiðni frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðnum í Keflavík. Seðlabankinn hafði lánað þeim fyrrnefnda gegn veði í lánasafni því er til stóð að selja Íbúðalánasjóði, en hafnað beiðni Sparisjóðsins í Keflavík um fyrirgreiðslu. Taldi bankinn eðlilegt að slík fyrirgreiðsla færi í gegnum Íbúðalánasjóð enda hefði bankinn ekki þá innviði sem til þyrfti til að meta slík lánasöfn. Því hefði lánveiting til Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis verið veitt sem tímabundin lánveiting á meðan málefni sparisjóðsins væru tekin fyrir. Lánveiting Seðlabankans til sparisjóða væri einungis skammtímalausn en framkvæmd yfirtöku lánasafna yrði að meta í samhengi við stöðu sparisjóða í heild. Mikilvægt væri að skýr stefna stjórnvalda í þessu máli lægi fyrir til þess að hægt væri að afgreiða fyrirbyggjandi umsóknir.****

Nánar er fjallað er um kaup Íbúðalánasjóðs á íbúðalánum sparisjóðanna í 11. kafla.

* Heimildin var síðar felld niður með lögum nr. 84/2012.

** *Alþingistiðindi*, 2008–2009, A-deild, bls. 700.

*** Fundur bankastjórnar Seðlabanka Íslands með Íbúðalánasjóði, 8. desember 2008.

**** Minnisblað Seðlabanka Íslands um fund með Íbúðalánasjóði um samninga við sparisjóði, aðrar leiðir og afleiðingar, 23. febrúar 2009.

Nefnd um endurreisn fjármálakerfisins hafði tekið til starfa í desember 2008 og á fundum nefndarinnar í janúar 2009 voru málefni sparisjóðanna til umræðu.⁴¹ Lagt var mat á stöðu sparisjóðanna og ræddar leiðir til að tryggja aðgengi að innistæðum, kæmi til þess að Fjármálaeftirlitið þyrfti að beita heimildum sínum. Lagði nefndin til að fjármálaráðuneytið

41. Nefnd um endurreisn fjármálakerfisins (e. coordination committee) kom í stað samráðsnefndar um viðbrögð við áfalli á fjármálamarkaði. Til nefndarinnar var stofnað á grundvelli viljayfirlýsingar ríkisstjórnarinnar í tengslum við lántöku hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og leiddi Mats Josefsson, sænskur bankasérfræðingur, vinnu nefndarinnar. Sömu stjórnvöld og áður höfðu átt fulltrúa í samráðshópnum átta fulltrúa í nefnd um endurreisn fjármálakerfisins en við bættist fulltrúi utanríkisráðuneytisins. Nefndin bar ábyrgð á þróun heildarstefnu um enduruppbyggingu bankakerfisins, framkvæmd hennar og samræmingu. Í starfsáætlun nefndarinnar, sem kynnt var 11. febrúar 2009, kom meðal annars fram að nefndin hefði ekki ákvörðunarvald, heldur væri henni ætlað að greina og fjalla um álitaefni innan fjármálakerfisins og leggja fram tillögur um úrlausn þeirra til viðeigandi aðila. Fyrsti fundur nefndarinnar var haldinn 5. desember 2008 og fundaði hún reglulega þar til hlé var gert á störfum hennar 13. maí 2009, en þá hafði nefndin haldið 26 fundi.

skyldi setja fram og kynna stefnu sína varðandi Sparisjóðabanka Íslands hf. og Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis hf. fyrir kröfuhöfum. Í lok febrúar væri ráðlegt að endurmeta stöðu samningaviðræðna við kröfuhafa og var lagt til að þar til bær stjórnvöld ættu frumkvæði að því að tengja málefni Sparisjóðabanka Íslands hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., þar sem að stórum hluta væri um sömu kröfuhafa að ræða. Á næsta fundi nefndarinnar, 28. janúar 2009, varaði Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, við því að ef samningaviðræður við kröfuhafa Sparisjóðabankans og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. skiluðu ekki árangri, yrði að grípa til aðgerða. Fjármálaeftirlitið hefði neyðaráætlun tilbúna. Nefndin mælti með því að fjármálaráðuneytið legði áherslu á það við kröfuhafa að um lokafresti Fjármálaeftirlitsins væri að ræða og að ef samningaviðræður bæru ekki árangur, yrði að grípa til viðeigandi aðgerða.

Á sama tíma og Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðabankinn áttu í viðræðum við kröfuhafa sína vann nefnd um endurreisn fjármálakerfisins að starfsáætlun sinni, þar sem kynnt voru störf nefndarinnar, áherslur hennar og verkefni sem framundan væru.

Starfsáætlun nefndar um endurreisn fjármálakerfisins

Nefnd um endurreisn fjármálakerfisins birti fyrstu skýrslu sína, Starfsáætlun nr. 1, á blaðamannafundi í Þjóðmenningarhúsinu 11. febrúar 2009, þar sem formaður nefndarinnar, Mats Josefsson, kynnti störf nefndarinnar, áherslur og þau verkefni sem framundan væru. Í starfsáætluninni var fjallað um þau grundvallaratriði sem ríkisstjórnin þyrfti að takast á við og hafði hún verið samþykkt af nefndarmönnum og staðfest af ríkisstjórninni.*

Í fyrsta kafla starfsáætlunarinnar var gerð grein fyrir hlutverki og ábyrgð nefndarinnar, en þar kom fram að nefndin hefði verið stofnuð á grundvelli yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, en þar sagði:

Virtur sérfræðingur á sviði bankamála hefur verið skipaður til að hafa yfirumsjón með endurreisn bankakerfisins. Nefnd sem í sitja fulltrúar Fjármálaeftirlitsins (FME), Seðlabanka, fjármálaráðuneytis og viðskiptaráðuneytis hefur verið komið á fót til að samræma tillögur um stefnumótun og samvinnu við sérfræðinginn.

Tilgangur nefndarinnar var að tryggja að allir þeir aðilar sem kæmu að endurreisn bankakerfisins væru að fullu upplýstir um vandamál innan bankakerfisins, hvernig þau skyldu leyst og af hverjum. Þá kom fram að nefndin hefði ekki ákvörðunarvald, heldur væri henni ætlað að greina og fjalla um álitæfni innan bankakerfisins og leggja síðan fram tillögur um úrlausn til viðeigandi aðila. Engin skylda hvíldi hinsvegar á viðkomandi að fara að tillögunum.** Í þriðja kafla skýrslunnar var fjallað um sparisjóðina og aðrar fjármálastofnanir, en þar kom fram að meginmarkmiðið væri að viðhalda traustum, greiðslufærum og starfhæfum fjármálastofnunum. Megin- og forgangsattriði voru í fyrsta lagi að styðja lífvænleg fjármálaviðskipti í tímabundnum erfiðleikum, um 15% innlendra fjármálaviðskipta færu í gegnum sparisjóðina og því gegndu þeir mikilvægu hlutverki við lánaþyrngingarslur til heimila og lítilla smásölufyrirtækja og í umsýslu sparnaðar almennings. Í öðru lagi að stuðla að samruna og hagræðingu innan fjármálakerfisins, en efnahagskreppan hefði þegar leitt til mikillar tekju- og eignaskerðingar sparisjóðanna og annarra fjármálafyrirtækja. Aðkallandi væri að auka eigið fé og hagnað þessara fyrirtækja, og því yrði að grípa til aðgerða til að stuðla að hagræðingu og draga úr kostnaði. Í sumum tilvikum væri einnig þörf á fjárstuðningi til enduruppbyggingar fjármálafyrirtækja. Setja yrði reglur um hvort og þá með hvaða skilmálum ríkið myndi koma sparisjóðunum til aðstoðar. Til að styrkja þennan þátt fjármálakerfisins mætti hugsanlega gera sameiningu lítilla fyrirtækja að skilyrði fyrir aðstoð frá ríkinu. Í þriðja lagi, heimild ESF*** til að yfirtaka „slæmar“ fjárfestingar sparisjóðanna vegna hagræðingaráforma, en það gæti verið hjálplegt til þess að sparisjóðirnir gætu einbeitt sér að kjarnastarfsemi sinni í bankaþjónustu við heimili og lítil smásölufyrirtæki.****

* Fréttatilkynning á vef forsætisráðuneytisins, 11. febrúar 2009.

** Starfsáætlun nefndar um endurreisn fjármálakerfisins, 5. febrúar 2009.

*** Lagt var til að gera ætti stofnun sérstaks eignasýslufyrirtækis í eigu ríkisins (ESF) að grundvallaratriði í aðgerðum ríkisins til endurreisnar bankakerfisins.

**** Starfsáætlun nefndar um endurreisn fjármálakerfisins, 5. febrúar 2009.

13.2.3.1 Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðabanki Íslands hf.

Í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni sagði Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans, að fram að áramótum 2008–2009 hefðu sjónir manna aðallega beinst að öðru en sparisjóðunum, þó aðilar hefðu hist og rætt um þá. Fljótlega eftir áramótin hefði þó orðið ljóst að mörgum þáttum sparisjóðakerfisins væri ekki hægt að bjarga.⁴² Þá sagði Sturla:

Þegar þú ert með vandamál af þessari stærðargráðu þá hljóta stjórnvöld að vera þeir sem fara fyrir ákvörðunum um hvernig er brugðist við. Það geta ekki einstakir embættismenn eða stofnanir spilað sóló í því þegar heill heillar þjóðar er á borðinu. En ég held að menn hafi smám saman verið að gera sér grein fyrir þessu en þú verður líka að athuga að það er upplausn í stjórnmalum, í janúar og febrúar er algjör upplausn í íslenskri pólitík og það er engin forysta. Síðan kemur ný forysta í febrúar, seðlabankastjóri og [forstjóri] FME eru látnir fara og þetta var ekki „productive“ tími. Þessi tími frá október og fram í mars þegar loksins er gripið til aðgerða er kannski mesti upplausnartími sem við höfum lifað á Íslandi og ég held að það, frekar en kannski eitthvað annað, sé ástæðan fyrir því að það var ekki gert neitt í þessu fyrr, þó menn hafi vissulega fundið það frá fyrsta degi að þetta var erfitt og hugsanlega vonlaust.⁴³

Í minnisblaði 4. mars 2009, sem tekið var saman af Tómasi Brynjólfssyni, sérfræðingi á efnahags- og alþjóðamálastofnu forsætisráðuneytis, var fjallað um mat á sjálfbærni skulda þjóðarbúsins (e. *debt sustainability analysis*) í kjölfar fundar stjórnvalda með fulltrúum frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Þar kom fram að hlutfall erlendra skulda af landsframleiðslu væri eitt það hæsta sem vitað væri um. Þrátt fyrir að skuldirnar væru jafnháar og raun bæri vitni, teldi Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn að þær væru sjálfbærar. Hins vegar mætti lítið bera út af ef skuldirnar ættu ekki að verða hagkerfinu ofviða. Það staðfesti nauðsyn þess að bæta hratt skuldastöðu ríkisins, koma bankakerfinu aftur á réttan kjöl og ljúka samningum við erlenda lánardrottna innan þess ramma sem tryggja myndi sjálfbærni skuldanna. Í niðurlagi minnisblaðsins, þar sem fjallað var um endurgreiðslubyrði fram til 2014, kom fram að „gjaldþrot [Sparisjóðabankans] og [Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.] myndu létta endurgreiðslubyrði hagkerfisins verulega“.

Mark Flanagan og Luis Cortavarría, fulltrúar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, voru viðstaddir fund nefndar um endurreisn fjármálakerfisins 4. mars 2009, en þeir voru staddir á Íslandi í tengslum við fyrstu endurskoðun á efnahagsáætlun íslenskra stjórnvalda.⁴⁴ Í fundarpunktum nefndarinnar kemur fram að fulltrúar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hafi meðal annars lagt áherslu á að allri endurskipulagningu bankakerfisins yrði hraðað. Verulegt skuldabolsvandamál sé hjá ríkissjóði og ekki verði um frekari skuldbindingar ríkissjóðs að ræða vegna fjármálafyrirtækja. Enn fremur voru málefni sparisjóðanna til umræðu og nýráðinn seðlabankastjóri, Svein Harald Öygard, hafði stungið upp á að Seðlabankinn tæki að sér að leiða vinnu við aðgerðaáætlun í málefnum sparisjóðanna og Sparisjóðabanka Íslands hf.⁴⁵

Af gögnum frá Seðlabanka Íslands má sjá að vinna við aðgerðaáætlun í málefnum sparisjóðanna og Sparisjóðabanka Íslands hf. var hafin strax í kjölfar þessa fundar. Haldin var vinnuhelgi 6. til 8. mars 2009 og var um samstarfsverkefni Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans að ræða. Í drögum að vinnuskjali vegna aðgerðaáætlana, „Fall og endurskipulagning minni fjármálafyrirtækja í mars 2009“, frá 7. mars 2009 kemur fram að í lok fimmtudagsins 5. mars sama ár hafi laust fé Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. verið uppuríð en vegna sérstakra aðgerða Seðlabankans hafi sparisjóðurinn fengið laust fé. Um bráðabirgðalausn hafi verið að ræða og þótti fyrirsjáanlegt að sparisjóðurinn myndi, að öðru óbreyttu, innan skamms standa frammi fyrir lausafjárþurrð. Fyrirsjáanlegt væri að í kjölfar lausafjárþurrðar sparisjóðsins myndi stór hluti sparisjóðakerfisins riða til falls vegna innlánaflotta. Í kjölfarið myndi Sparisjóðabankinn falla og draga með sér veikustu sparisjóðina, önnur fjármálafyrirtæki gætu svo fylgt í kjölfarið. Í vinnuskjalinu var lagt til

„Ég held að það hafi hugsanlega haft áhrif að FME og kerfið sjálft hafði bara ekki bolmagn til að fara inn í fleiri fjármálastofnanir á þessum tímamarki. Ég held að menn hafi líka bara viljað dila við stóru vandamálin og vinna sér smá tíma til að sjá til með hitt og fara svo að skoða það. Það kemur í ljós þarna í mars, þá er liðið tæpt hálf t. á, að það er vonlaust mál.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 30. september 2013.

„Við í rauninni spiluðum þetta svolitíð þannig að stjórnvöld væru við stýrið í málinu. Það yrði bara að uppfylla ákveðnar formkröfur til að Seðlabankinn gæti haldið lífinu í þessum stofnunum. Ef þær væru ekki uppfylltar þá yrðum við að loka og krafan er þetta sem kemur fram í bréfinu um eiginfjárstöðuna og menn vita alveg á þessum tíma að líklega er eigið fé SPRON uppuríð og það er í rauninni augljóst í tilfelli Sparisjóðabankans. En það þurfti bara að taka ákvörðun um að loka þessum bönkum.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2013.

42. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. september 2013.

43. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. september 2013.

44. Fjallað er um Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og sparisjóðina í kafla 13.3.7.

45. Fundargerð nefndar um endurreisn fjármálakerfisins, 4. mars 2009.

að nokkrum fjármálafyrirtækjum yrði lokað á næstu sólarhringum og innlán viðskiptavina þeirra færð í örugga höfn, önnur yrðu sett í þrotameðferð og leyst upp, enn önnur fjármálafyrirtæki væru í fjárhagslegri endurskipulagningu og ættu með stuðningi að geta orðið lífvænleg, og svo væru fjármálafyrirtæki sem væru lífvænleg og ætti að styðja með eiginfjárframlagi og lausafjárstuðningi.

Í skjalinu kom fram að mánudaginn 9. mars 2009 myndi breska fjármálaeftirlitið, FSA (Financial Services Authority), svipta Straum-Burðarás starfsleyfi í Bretlandi, sem myndi leiða til sambærilegrar aðgerðar af hálfu Fjármálaeftirlitsins hér á landi. Lagt var til að fjármálafyrirtækjunum Straumi-Burðarási Fjárfestingabanka hf., Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis hf., Sparisjóðabanka Íslands hf., Sparisjóðnum í Keflavík og Sparisjóði Mýrasýslu yrði lokað á næstu sólarhringum og innlán viðskiptavina þeirra færð í örugga höfn. Sunnudaginn 8. mars sama ár voru fyrisvarsmenn Straums-Burðarás Fjárfestingabanka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. boðaðir á fund í Fjármálaeftirlitinu. Fyrisvarsmönnum sparisjóðsins var gerð grein fyrir því að Seðlabankinn gæti ekki átt frekari viðskipti við sparisjóðinn þar sem tryggingar fyrir veðlánum væru ekki nægar, en sparisjóðnum var síðan veittur frestur til morguns til að leggja fram frekari tryggingar. Mánudaginn 9. mars greip Fjármálaeftirlitið inn í rekstur Straums-Burðarás Fjárfestingabanka hf. Tæpum hálfum mánuði síðar, 21. mars tók Fjármálaeftirlitið yfir vald hluthafafundar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðabanka Íslands hf. Hinn 3. apríl tók það yfir vald stofnfjáreigendafundar Sparisjóðs Mýrasýslu.⁴⁶

Í tölvupósti Ragnhildar Arnljótsdóttur, setts ráðuneytisstjóra í forsætisráðuneytinu, til Jóhönnu Sigurðardóttur forsætisráðherra, laugardaginn 7. mars 2009, gerði hún grein fyrir stöðu mála eftir fund sem haldinn hafði verið síðla sama dag.⁴⁷ Ákveðið hefði verið að næsti fundur yrði haldinn sunnudaginn 8. mars kl. 14 og á þeim fundi myndi Seðlabankinn kynna „plan“ og stöðu mála. Það sem virtist liggja ljóst fyrir væri að: „[á] mánudagsmorgun 9. mars [færu] SPRON, Sparisjóður Keflavíkur, SP-fjármögnun [og] Sparisjóður Mýrasýslu yfir“. Taldi Ragnhildur æskilegt að Jóhanna kæmi til fundarins daginn eftir og mikilvægt væri að ákveða hver myndi kynna þessa stöðu mála og hvenær sú kynning færi fram. Hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum væri ánægja með þessa framvindu mála, starfsmenn hans sæju þetta sem lið í raunverulegri endurskipulagningu og hefði átt að gerast fyrir.⁴⁸

Aðspurður um aðgerðaáætlun Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, sagði Ragnar Hafliðason, settur forstjóri Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefndinni:

Svona minnisblað eru bara hugmyndir sem eru teknar saman. Ég lít ekki svo á að þetta hafi verið ákveðið, þetta eru bara hugmyndir. [...] Þetta er bara hluti af undirbúningi ef að reynir á það. Það var nú verið að skamma stjórnvöld fyrir að vera ekki með nægilegar viðlagaáætlanir fyrir hrun, þetta er kannski innlegg í það.⁴⁹

Þegar bent var á að unnið hefði verið samkvæmt aðgerðaáætluninni hvað varðaði Straum-Burðarás Fjárfestingabanka hf. og Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis hf., sagði Ragnar að varðandi sparisjóðinn og reyndar Sparisjóðabankann líka, hefði ekki verið neitt annað að gera. Það hefði verið alveg ljóst að kröfuhafar myndu ekki koma að fjárhagslegri endurskipulagningu með nýtt eigið fé, það hefði legið fyrir og hlutverk Fjármálaeftirlitsins hefði ekki verið annað en að taka þessa ákvörðun um að taka yfir vald stofnfjáreigendafundar og ráðstafa innlánnum og eignum.⁵⁰

Að sögn Gylfa Magnússonar viðskiptaráðherra var í rauninni ekki búið að taka ákvörðunina á þeim tíma sem aðgerðaáætlunin var gerð, en ljóst hafi verið í hvað stefndi. Þeir sem komið hafi að viðræðum við kröfuhafa hafi fært ráðuneytinu þær fréttir að ekki væri útlit fyrir að viðræðurnar gengju upp. Þá hafi verið eðlilegt að Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn

„Við höfum það í rauninni í hendi okkar hvort við samþykkjum þessar tryggingar. Ég held, burtséð frá eiginfjárkröfunni, þá hefðum við alltaf getað sagt, nei, við samþykkjum þetta ekki, og lokað hjá þeim. En við vildum ekki spila einhvern einleik í því, því þetta var það stórt mál að önnur stjórnvöld hlutu að þurfa að vera virkur þátttakandi og ákvörðunaraðili í því. Að minnsta kosti á meðan það var vinnandi vegur að lána þeim. Ég hefði ekki tekið köttinn þeirra að veði, en þetta var náttúrulega orðið mjög þröngt þarna og við sjáum alveg í hvað stefnir.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2013.

46. Ítarlegri umfjöllun um hvern og einn sparisjóð má finna í köflum um viðkomandi sparisjóði (17.–30. kafla skýrslunnar).

47. Í tölvuskeytinu kemur fram að um greinargerð Ragnhildar, Hrannars Björns Arnarssonar og Björns R. Guðmundssonar sé að ræða.

48. Tölvuskeyti Ragnhildar Arnljótsdóttur til Jóhönnu Sigurðardóttur 7. mars 2009.

49. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 15. júlí 2013.

50. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 15. júlí 2013.

hefðu undirbúið aðgerðirnar, það hafi meðal annars verið mörg tæknileg mál sem þurfti að leysa. Þannig hafi menn verið að undirbúa að standa sem best að þessum málum. Endanleg ákvörðun um að þetta yrði niðurstaðan, að öll þessi fyrirtæki færu í þrot, lá ekki fyrir.⁵¹

Í máli Sturlu Pálssonar, framkvæmdastjóra alþjóða- og markaðssviðs Seðlabanka Íslands, fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að á þessum tíma hefði verið mikill þrýstingur frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum að „klára tiltektina“ og Mats Josefsson, efnahagsráðgjafi stjórnvalda, hefði einnig álitid það best. Þá væri átt við að þessum bönkum, fyrst og fremst Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðabankanum, hefði ekki verið hægt að bjarga, þeir hefðu verið í svo slæmri stöðu. Þeim hefði því þurft að loka.⁵² Taldi Sturla að áður en þessar áætlanir voru færðar í letur, hefðu menn verið búnir að ræða saman í nokkra daga eða vikur um að staðan væri vonlaus og það þyrfti að gera þetta þannig að öllu væri haldið rétt til haga.⁵³

Í máli Kjartans Gunnarssonar, skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneytinu, fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að þó að hann myndi ekki eftir einstökum fundum, þá myndi hann eftir að hafa verið viðstaddur og tekið þátt í fundum þar sem rætt var hvernig þessar stofnanir yrðu teknar niður. Það sem hefði vafist fyrir mönnum var að ekki hefði verið með öllu ljóst hvort hægt væri að nota sömu aðferðina og við bankana haustið 2008. Það hefði verið alveg ljóst að þessi fyrirtæki væru komin að fótum fram, fyrirtæki hefðu ekki verið svipt starfsleyfi eða hluthafafundur þeirra teknir yfir í hálfkæringi, allir hefðu gert sér grein fyrir því að það væri tímaspursmál hvenær þyrfti að loka þessum fyrirtækjum. Vilji hefði verið til að gera það fyrir en seinna því að fjöldamörg dæmi væru um það í heiminum að þegar fyrirtæki væru komin í þrot án þess að gengið væri frá þeim formlega, gætu aðstæður skapast þar sem verðmæti rýrnuðu enn frekar.⁵⁴ Aðspurður hvort viðsnúningur hefði orðið í viðhorfi stjórnvalda í garð sparisjóðanna við aðkomu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sagði Kjartan:

Eins og ég man hlutina og upplifði þá fannst mér ákveðin tregða í pólitíkinni að taka niður sparisjóði og ég upplifði það að við hefðum verið tafir við þessi verkefni af pólitíkinni og það getur vel verið, án þess að ég muni það nákvæmlega, að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og þessi heimsókn þeirra og fundir hafi fært embættiskerfinu og sérfræðingunum meiri vissu eða öryggi í störfum sínum. Sparisjóðirnir hafa í gegnum tíðina verið mjög duglegir í lobbyisma gagnvart þinginu og það mætti ætla af fyrirferð þeirra að þetta væru miklu stærri stofnanir og hefðu meiri „economic“ vigt heldur en raunin er. Ég glímdi margoft við það í þinginu, fékk þessa spurningu, af hverju er þér svona illa við sparisjóðina? Af því að maður var að reyna að horfa bláköldum augum á hlutina eins og þeir voru.⁵⁵

13.2.3.2 Yfirlýsing stjórnvalda 21. mars 2009

Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafunda Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðabanka Íslands hf. 21. mars 2009 að undangengnum samningaviðræðum við kröfuhafa. Sama dag og tilkynnt var um yfirtökuna kynntu stjórnvöld áform um endurskipulagningu sparisjóðakerfisins í landinu.⁵⁶

Stjórnvöld á Íslandi hafa ákveðið að grípa til samhæfðra aðgerða til að verja hagsmuni viðskiptavina sparisjóðanna og tryggja bankaþjónustu um land allt. Með þessum aðgerðum hefur styrkum stöðum verið skotið undir áframhaldandi starfsemi sparisjóða. Þeim verður þar með gert kleift að taka virkan þátt í endurreisn hagkerfisins. Ríkisstjórn Íslands áréttar að innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparisjóðum og útibúum þeirra hér á landi eru tryggðar að fullu. Með innstæðum er átt við allar innstæður almennra sparifjáreigenda og fyrirtækja sem trygging innstæðudeildar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda tekur til. Fjármálaeftirlitið hefur í dag gripið inn í rekstur SPRON og Sparisjóðabankans á grundvelli laga nr. 125/2008, vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði.

51. Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2013.

52. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. september 2013.

53. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. september 2013.

54. Skýrsla Kjartans Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

55. Skýrsla Kjartans Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

56. Nánar er fjallað um aðdraganda þess að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðabanki Íslands hf. voru teknir yfir af Fjármálaeftirlitinu í köflum 17 og 31.

„Það sem mér fannst í raun og veru athyglisverðast varðandi sparisjóðina var að þeir virtust eiga einhvern veginn ítök inni í öllum stjórnmalaflokkum. Í stjórnmalunum fannst mér maður oft heyra mikinn góðvilja í garð sparisjóðanna án þess, í raun og veru, að það væri fjárhagsleg skynsemi á bakvið það.“

Skýrsla Hjördísar D. Vilhjálmsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2013.

„Ég man það í umræðunni um þessa seinni hrinu þarna í mars 2009, að það var mikill vilji til þess af hálfu stjórnvalda, og þá er ég líka að hugsa til ráðherra, að geta sagt... Fólk var í sjokki yfir því sem gerðist í stóra hruninu og það var verið að reyna að endurbyggja traust. Það var mikill vilji til þess að geta sagt í mars, núna er þetta búið. Nú getum við byrjað uppbyggingu á þessum grundvelli.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. september 2013.

Eftir þær aðstæður sem sköpuðust á fjármálamarkaði í október 2008 hafa þessi tvö fjármálafyrirtæki starfað á undanþágu frá Fjármálaeftirlitinu varðandi eiginfjárstöðu og Seðlabanki Íslands hefur veitt þeim lausafjárstuðning. Lausafjárfyrirgreiðslan hefur verið veitt með tveimur skilyrðum. Hið fyrra var að samkomulag næðist við lánardrottna sem myndi leysa eiginfjávanda fyrirtækjanna að því tilskildu að þau fengju eiginfjárframlag frá ríkissjóði. Hið síðara var að fyrirtækin legðu fram fullnægjandi veð, þannig að áhætta ríkissjóðs vegna lausafjárfyrirgreiðslu yrði takmörkuð. Fyrirtækin hafa átt í viðræðum við lánardrottna um hugsanlega endurfjármögnun skulda. Lausafjárstaða fyrirtækjanna hefur haldið áfram að versna og því voru ofangreindar ákvarðanir óhjákvæmilegar.

Gripið hefur verið til aðgerða til þess að treysta rekstur eftirfarandi sparisjóða samkvæmt lýsingu hér fyrir neðan. Þeir eru BYR, Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóður Höfðhverfinga, Sparisjóður Keflavíkur, Sparisjóður Mýrasýslu, Sparisjóður Norðfjarðar, Sparisjóður Suður-Þingeyinga, Sparisjóður Strandamanna, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestmannaeyja og Sparisjóður Þórshafnar. Með viðeigandi ráðstöfunum telja stjórnvöld að áframhaldandi rekstur þessara sparisjóða verði tryggður.

[...]

Aðgerðir til stuðnings sparisjóðum

Við setningu laga nr. 125/2008 vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði var ríkissjóði veitt heimild til að leggja sparisjóðum til fjárhæð sem nemur allt að 20% af eigin fé hvers þeirra. Á síðasta ári voru settar reglur um það með hvaða hætti sparisjóðirnir sæktu um framlag frá ríkissjóði á grundvelli heimildarinnar. Jafnframt voru sett skilyrði fyrir eiginfjárframlagi ríkissjóðs. Fjármálaráðuneytinu hafa þegar borist umsóknir frá sex sparisjóðum um eiginfjárframlag og er stefnt að því að hraða afgreiðslu umsókna.

Fjárhagsleg endurskipulagning og áhrif á ríkisfjármál

Með þessum aðgerðum telja stjórnvöld að styrkari stoðum hafi verið skotið undir bankakerfið og að kostnaður ríkissjóðs verði vel innan settra marka í fjárlögum.

Í yfirlýsingu fjármálaráðherra til þingmanna 21. mars 2009 kom fram að eftir að eiginfjárframlög til sparisjóðanna hefðu verið greidd og ríkissjóður hefði afgreitt lán til annarra fjármálafyrirtækja í tengslum við endurhverf viðskipti, væri ekki gert ráð fyrir frekari lokunum íslenskra innlánsstofnana.⁵⁷

13.2.3.3 Umsóknir sparisjóðanna um 20% eiginfjárframlag

Á fyrri hluta árs 2009 sóttu alls átta sparisjóðir um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði, það voru Byr sparisjóður, Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóður Höfðhverfinga, Sparisjóður Norðfjarðar, Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestmannaeyja og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis.

Tafla 1. Umsóknir sparisjóða um eiginfjárframlag úr ríkissjóði.⁵⁸

Milljónir kr.	Eiginfjárframlag sem sótt var um
Byr sparisjóður	10.600
Sparisjóður Bolungarvíkur	401
Sparisjóður Höfðhverfinga	41
Sparisjóðurinn í Keflavík	5.100
Sparisjóður Norðfjarðar	203
Sparisjóður Svarfdæla	467
Sparisjóður Vestmannaeyja	370
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	84
Samtals	17.266

57. „Ríkisframlag til sparisjóða: Yfirlýsing fjármálaráðherra“, vefsíða fjármálaráðuneytisins 21. mars 2009, <http://www.fjarmalaraduneyti.is/fretatilkygningar/2009/03/21/nr/11890>.

58. Fjallað er um umsóknir einstakra sparisjóða um 20% eiginfjárframlag þar sem fjallað er um fjárhagslega endurskipulagningu þeirra hvers fyrir sig í 17.–30. kafla.

Í 4. gr. fjárukalaga fyrir árið 2008 var samþykkt heimild til að leggja sparisjóðunum til allt að 14 milljörðum króna í stofnfé eða hlutafé á grundvelli 1. mgr. 2. gr. laga nr. 125/2008.⁵⁹ Heildarfjárhæð umsókna sparisjóðanna var því nokkru hærri en heimild í fjárukalögum gerði ráð fyrir.

Í umsögnum Fjármálaeftirlitsins um umsóknir Sparisjóðs Höfðhverfinga, Sparisjóðs Norðfjarðar, Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Vestmannaeyja voru áætlanir sjóðanna taldar raunhæfar og lagt til að þeir fengju eiginfjárframlag úr ríkissjóði. Fjármálaeftirlitið lagði til að eiginfjárframlag til Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík yrði bundið skilyrði um áreiðanleikakönnun á útlánasöfnum sjóðanna með tilliti til afskriftaþarfar vegna óvissu um virði safnanna. Fjármálaeftirlitið veitti ekki umsagnir um umsóknir Sparisjóðs Bolungarvíkur og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis. Í ljós hefði komið að þeir uppfylltu ekki skilyrði reglna um framlög til sparisjóða, þar sem hvorugur þeirra uppfyllti skilyrði um 12% eiginfjárlutfall, að meðtöldu 20% eiginfjárframlagi ríkissjóðs. Þessir tveir sparisjóðir óskuðu eftir að Fjármálaeftirlitið biði með umsögn sína þar til þeim hefði gefist færi á að bæta úr þessu, en niðurstaðan varð sú að Fjármálaeftirlitið veitti ekki formlega umsögn um umsóknir þeirra.⁶⁰

Seðlabanki Íslands veitti sameiginlega umsögn sem tók til sex framangreindra sparisjóða.⁶¹ Í umsögninni lagði bankinn áherslu á að ef heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði til endurfjármögnunar sparisjóðanna yrði nýtt, yrðu:

- breytingar gerðar á yfirstjórn viðkomandi fjármálafyrirtækja þar sem það ætti við;
- framtíðararðgreiðslur háðar takmörkunum;
- nýjar viðskiptaáætlanir að liggja fyrir með nákvæmum áætlunum um lækkun kostnaðar;
- leiðir til að fá fleiri aðila til að leggja sparisjóðunum til nýtt eigið fé kannaðar;
- þáverandi eigendur stofnfjár látnir bera tap sem þá var til komið áður en ríkið legði til nýtt eigið fé.⁶²

Í apríl 2009, á sama tíma og Seðlabankinn veitti umsögn sína, var ekki fyrir hendi lagaheimild til að færa niður stofnfé svo að stofnfjáreigendur gætu tekið á sig tapið sem orðið var eins og Seðlabankinn lagði til í umsögn sinni. Viðskiptaráðuneytið var hins vegar að undirbúa frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sem fól í sér breytingu á kafla laganna um sparisjóði.

13.2.3.4 Lög nr. 76/2009

Í júní 2009 lagði viðskiptaráðherra fram frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Með frumvarpinu var brugðist við slæmri rekstrarafkomu sparisjóða í kjölfar þeirra hremminga sem fjármálamarkaðurinn varð fyrir haustið 2008.⁶³ Meginatriði laganna voru breytingar á stöðu og eðli stofnfjár og réttindum stofnfjáreigenda. Sparisjóðunum var heimilað að útvísta tilteknum verkefnum á almennum viðskiptalegum forsendum. Þá var reglum um ráðstöfun hagnaðar breytt og þrengt að heimildum til arðgreiðslna. Takmörkun á 5% atkvæðavægi var einnig fellt brott. Ein veigamesta og um leið umdeildasta breytingin var þó sú að sparisjóðum væri heimilt að færa niður stofnfé sitt í því skyni að jafna tap sem ekki yrði jafnað með öðrum hætti. Ákvæðið, sem varð að 67. gr. laga nr. 161/2002, var samþykkt svohljóðandi:

Að tillögu stjórnar sparisjóðs getur fundur stofnfjáreigenda tekið ákvörðun um lækkun stofnfjár til jöfnunar taps sem ekki verður jafnað á annan hátt. Til þess að heimilt sé að fjalla um lækkun stofnfjár á fundi stofnfjáreigenda skal hafa verið boðað til fundarins með

„Það voru einhverjir sem komu inn og vildu ekki samninginn, vildu stærra hlut í sjóðnum. Rökin hjá þeim voru alltaf að þetta er samfélagslegt fyrirtæki og þess vegna á að bjarga því. Já, þetta er samfélagslegt fyrirtæki þannig að 20% eru til að bjarga fyrirtækinu en ekki til þess að bjarga stofnfjáreigendum.“

59. Sbr. lið 7.15 í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2008.

60. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til fjármálaráðuneytisins 21. apríl 2009.

61. Umsögn Seðlabanka Íslands tók hvorki til Byrs sparisjóðs né Sparisjóðs Bolungarvíkur. Eftir itarlega leit í skjalakerfi Seðlabanka Íslands þótti ljóst að eintak af bréfi Fjármálaráðuneytisins varðandi Sparisjóð Bolungarvíkur og Byr sparisjóð þar sem beðið var um umsögn vegna eiginfjárframlags hefði ekki borist bankanum. Vegna fyrirspurnar rannsóknarnefndar hafði Seðlabankinn samband við fjármálaráðuneyti og samkvæmt hefðbundinni skjalavinnslu ráðneytisins var ekki hægt að staðfesta að bréfin hefðu verið send bankanum.

62. Bréf Seðlabanka Íslands til fjármálaráðuneytisins 21. apríl 2009.

63. Nánar er fjallað um lög in í 6. og 12. kafla.

Skýrsla Hjördisar D. Vilhjálmsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2013.

a.m.k. tveggja vikna fyrirvara. Í fundarboði skal gera grein fyrir tillögu um lækkun stofnfjár. Fyrir slíkri ákvörðun þarf samþykki tveggja þriðju hluta atkvæða sem mætt er fyrir á fundi stofnfjáreigenda. Í fundarboði skal greina frá ástæðum fyrir lækkuninni og hvernig hún á að fara fram. Fjármálaeftirlitinu skal tilkynnt fyrir fram um fyrirhugaða lækkun stofnfjár.

Ákvörðun fundar stofnfjáreigenda um lækkun skv. 1. mgr. tekur gildi þegar Fjármálaeftirlitið hefur samþykkt hana.

Ekki þarf að innkalla kröfur vegna lækkunar stofnfjár samkvæmt þessari grein.⁶⁴

Með ákvæðinu var brugðist við þeirri stöðu sem upp var komin í nokkrum sparisjóðum, þ.e. að bókfært stofnfé þeirra var orðið hærra en eigið fé. Í máli Gylfa Magnússonar, þáverandi viðskiptaráðherra, fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að margir þröskuldar hefðu verið í vegi fyrir því að ríkið gæti lagt fram eigið fé, en einn þröskuldurinn var sá að það þurfti að færa niður stofnfé, því annars hefði ríkið ekki fengið eðlilegan hlut í sparisjóðunum fyrir þá fjármuni sem það myndi leggja fram til þeirra:

Vandinn var augljóslega sá að eigið fé sparisjóðanna var eiginlega tvískipt fyrir hrun, annars vegar stofnfé og hins vegar varasjóður. Stofnfjárhafar áttu formlega séð bara að hafa kröfur á stofnfé en ekki varasjóðinn, en nú voru varasjóðirnir á pappír orðnir neikvæðir og það kom í ljós að eigið fé var orðið neikvætt og þá var ekki um annað að ræða en að færa niður stofnfé. Það hefði þurft að afskrifa það að fullu ef að það hefði verið metið rétt.

Það er reyndar einn flötur á þessu sem ég er ekki búinn að ræða, en það skýrir kannski átökin á milli stjórnar og stjórnarandstöðu, og hann er að stofnfjárhafarnir voru auðvitað margir hverjir illa leiknir. Sumir höfðu átt stofnfé lengi og sáu fyrir að tapa því þarna og það var auðvitað áfall fyrir þá. Þar fyrir utan höfðu ýmsir tekið lán til þess að kaupa stofnfé og voru mjög skuldsettir vegna þeirra kaupa þannig að menn höfðu áhyggjur af stöðu stofnfjárhafa og sums staðar var þetta mjög ljót saga. Það voru heilu sveitarfélögin þar sem hafði verið farið um og safnað lofordum um stofnfjárkaup og lánað fyrir þeim og svo heil sýsla skilin eftir skuldsett. Umræðan um að færa niður stofnfé endurspegladi að hluta til þessa stöðu. Menn höfðu áhyggjur af þessum heimilum og fjölskyldum. Það var notað til þess að rökstyðja að fara varlega í að færa niður stofnfé en svo kom auðvitað á móti að það var erfitt að réttlæta að hlífa stofnfjárhöfum eitthvað sérstaklega, hvað þá að gera það með opinberu fé í ljósi þess að auðvitað hefðu hluthafar í bönkunum líka tapað miklu og tapað öllu sínu hlutafé og margir hverjir skuldsett sig líka. Það varð að gæta ákveðins jafnræðis á milli þeirra sem höfðu lagt eigið fé inn í sparisjóðina og þeirra sem höfðu lagt eigið fé inn í bankana sem hlutafé. Svo þarf að gæta hagsmuna ríkissjóðs þannig að tap stofnfjárhafa yrði ekki fært yfir á skattgreiðendur.⁶⁵

13.2.3.5 Staða sparisjóðanna í upphafi sumars 2009

Í kjölfar þess að sparisjóðirnir sóttu um eiginfjárframlag fór fjármálaráðuneytið þess á leit að gerðar yrðu áreiðanleikakannanir á afmörkuðum þáttum í efnahagsreikningi og starfsemi sparisjóðanna. Fjármálaráðuneytið fékk PricewaterhouseCoopers til verksins og var skýrslum um hvern og einn þeirra skilað í lok maí og byrjun júní 2009. PricewaterhouseCoopers lagði til meiri niðurfærslur en stjórnendur sparisjóðanna höfðu gert í ársreikningum. Virðisrýrnunin var mismikil hjá sparisjóðunum.⁶⁶

Áhrif aukinnar virðisrýrnunar var í öllum tilvikum sú að eiginfjárframlag úr ríkissjóði nægði ekki eitt og sér til að sparisjóðirnir uppfylltu skilyrði um eiginfjárhlutfall í reglum um framlög til sparisjóða. Staða sparisjóðanna var þó afar mismunandi, nokkrir þeirra höfðu þegar leitað til aðila í heimabyggð og tekist að afla nýs stofnfjár, og gátu með eiginfjárframlagi úr ríkissjóði uppfyllt skilyrði reglna um eiginfjárhlutföll.⁶⁷ Hjá flestum

64. Sbr. 9. gr. laga nr. 76/2009.

65. Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2013.

66. Fjallað er um niðurstöður PricewaterhouseCoopers í köflum um einstaka sparisjóði.

67. Þrír aðilar í Vestmannaeyjum höfðu samþykkt að leggja Sparisjóði Vestmannaeyja til nýtt stofnfé að fjárhæð 250 milljónir króna, að viðbættu 20% eiginfjárframlagi úr ríkissjóði, að því tilskildu að það nægði til að tryggja að eiginfjárhlutfall yrði yfir 12%. Sparisjóður Norðfjarðar leitaði til aðila á starfssvæði sínu og aflaði sparisjóðurinn samþykkis fyrir tæpum 253 milljónum króna í nýtt stofnfé, en aðkoma þessara aðila byggðist á þeirri forsendu að ríkið legði einnig til nýtt stofnfé. Nýtt stofnfé, að meðtöldu 20% eiginfjárframlagi úr ríkissjóði, myndi nægja til að tryggja að eiginfjárhlutfallið yrði yfir 12%.

sparisjóðanna var þó þörf á frekari fjárhagslegri endurskipulagningu áður en ríkið gæti lagt til nýtt eigið fé. Vegna aðstæðna í þjóðfélaginu og á fjármálamarkaði var erfitt að afla nýs stofnfjár, hvort sem leitað var til þáverandi stofnfjárhafa eða nýrra. Því sneru sparisjóðirnir sér til kröfuhafa sinna um aðkomu þeirra að fjárhagslegri endurskipulagningu. Kröfuhafar Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík voru bæði innlendir og erlendir, en hjá minni sparisjóðunum var Seðlabanki Íslands oft stærsti og jafnvel eini kröfuhafinn.

Á fundi framkvæmdahóps stjórnvalda⁶⁸ 5. ágúst 2009, upplýsti fulltrúi Fjármálaeftirlitsins að lítið hefði orðið ágengt í málefnum Sparisjóðs Bolungarvíkur, Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis og Sparisjóðs Svarfdæla, þar sem ekki væri skýrt hvernig meðhöndla ætti kröfur sem Seðlabankinn hefði fengið framseldar frá Sparisjóðabankanum. Framkvæmdahópurinn taldi að heppilegasta leiðin til að leysa úr vanda Sparisjóðsins í Keflavík væri að nota NBI hf. til að kaupa Sparisjóð Ólafsfjarðar sem nýttur yrði sem sérstakt félag (e. *special purpose vehicle*) til að taka við eignum sparisjóða, og flytja innistæður Sparisjóðsins í Keflavík þangað. Fjármálaráðuneytið hafði þegar átt viðræður við NBI hf. og fyrstu viðbrögð bankans voru jákvæð. Var framkvæmdahópurinn sammála um að útfæra þyrfti þá leið frekar. Varðandi Byr sparisjóð, stefndi framkvæmdahópurinn að hagræðingu í bankakerfinu á Reykjavíkursvæðinu og taldi því mögulegt að setja Byr í slitameðferð og ráðstafa innistæðum og skuldabréfi til annars banka.⁶⁹ Á síðasta fundi framkvæmdahópsins undir forystu Svein Harald Öygard seðlabankastjóra, 19. ágúst 2009, virtist hópnum sem stærri sparisjóðirnir hefðu náð samkomulagi við kröfuhafa sína.⁷⁰

13.2.3.6 Kröfur Seðlabanka Íslands á hendur smærri sparisjóðum

Eftir ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um yfirtöku Sparisjóðabanka Íslands, hafði Seðlabanki Íslands tekið yfir innlán sparisjóðanna hjá Sparisjóðabankanum, samtals um 10,5 milljarða króna. Til tryggingar hafði Seðlabankinn fengið kröfur á hendur sparisjóðunum að nafnverði 12,5 milljarða króna. Stöðu krafna Seðlabankans á hendur sparisjóðunum á yfirfærsludegi 24. apríl 2009 má sjá í töflu 2.

Tafla 2. Staða krafna Seðlabanka Íslands á hendur sparisjóðunum við yfirfærslu 24. apríl 2009⁷¹

Milljónir kr.	
Byr sparisjóður	2.465,6
Sparisjóður Bolungarvíkur	3.718,0
Sparisjóður Höfðhverfinga	88,3
Sparisjóður Mýrasýslu	1.011,8
Sparisjóður Norðfjarðar	532,2
Sparisjóður Strandamanna	773,8
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	155,0
Sparisjóður Svarfdæla	693,9
Sparisjóður Vestmannaeyja	2.150,9
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	874,4
Samtals	12.463,9

„Síðan held ég að það hafi komið hægt og bitandi í ljós að kröfurnar voru ekki eins verðmætar og menn ætluðu. Ég verð eiginlega að viðurkenna að ég veit svo sem ekki af hverju menn fóru í það að vinna frekar úr kröfunum heldur en að sækja um eiginfjárframlag úr ríkissjóði. En maður horfir kannski svolítið á þetta sem sama hópinn, þarna væri þá verið að gefa eftir kröfur en ekki leggja inn nýtt eigið fé.“

Skýrsla Hauks C. Benediktssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. nóvember 2013.

68. Framkvæmdahópur stjórnvalda undir forystu Sveins Haralds Öygard seðlabankastjóra tók við af nefnd um endurreisn fjármálakerfisins og var fyrsti fundur hópsins haldinn 27. maí 2009. Sömu stjórnvöld áttu fulltrúa í hópnum og höfðu áður átt fulltrúa í nefnd um endurreisn fjármálakerfisins, að Fjármálaeftirlitinu undanskildum, sem þó átti áheyrnarfulltrúa. Var það að frumkvæði Fjármálaeftirlitsins sem leit svo á að þátttaka þess í starfi hópsins gæti haft áhrif á eftirlitshlutverk þess. Fundargerðir framkvæmdahópsins bera þó með sér að áheyrnarfulltrúar Fjármálaeftirlitsins, einn eða fleiri, hafi tekið virkan þátt í öllum fundum hópsins að fyrstu tveimur fundunum undanskildum, þannig að breytingin virðist frekar hafa verið formlegs eðlis en að raunveruleg breyting hafi orðið á samráði stjórnvalda. Um var að ræða óformlegan hóp sem fundaði oft á tímabilinu. Fyrsta fund hópsins sátu Svein Harald Öygard, Hrannar B. Arnarsson aðstoðarmaður forsætisráðherra, Hjördis D. Vilhjálmssdóttir ráðgjafi fjármálaráðherra, Björn Rúnar Guðmundsson skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, Þorsteinn Þorsteinsson sérfræðingur í fjármálaráðuneytinu og Tryggvi Pálsson framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabanka Íslands, en síðan var breytilegt hverjir sátu fundi hópsins. Síðasti fundur framkvæmdahópsins undir forystu Sveins Haralds var haldinn 19. ágúst 2009.

69. Fundargerð framkvæmdahóps (Execution Committee), 5. ágúst 2009.

70. Fundargerð framkvæmdahóps (Execution Committee), 19. ágúst 2009.

71. Minnisblað Seðlabanka Íslands um endurskipulagningu sparisjóðanna, 28. ágúst 2009.

„Við tókum þetta verkefni að okkur og eftir á að hyggja er það ekki óeðlilegt því [Seðla]bankinn var með sparisjóðina sem viðskiptamenn og hafði tekið yfir um leið og Sparisjóðabankinn hætti að geta starfað sem miðeining fyrir sparisjóðina. Við reyndum síðan að móta almennar reglur sem að næðu til allra sparisjóðanna. Það var fundað með öllum sparisjóðum og reynt að finna niðurstöðu. Við vorum í stöðugu sambandi við bankastjóra á hverjum tíma, bæði um almennar reglur og um framkvæmdina.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. september 2013.

„Seðlabankinn er náttúrlega í eign ríkissjóðs, þannig að tap og hagur af þessari framkvæmd á endanum, ef hann lendir ekki á ríkissjóði þá lendir hann á eign ríkissjóðs sem er Seðlabankinn. Þannig að það var ekki spurning um úr hvaða kómmóðu þetta ætti að koma heldur úr hvaða skúffu hjá ríkinu.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. september 2013.

Því lá fyrir að sparisjóðirnir yrðu að hefja viðræður við Seðlabankann um aðkomu hans að fjárhagslegri endurskipulagningu. Nokkrir minni sparisjóðanna óskuðu eftir viðræðum við Seðlabankann um kröfur á hendur þeim og bentu fyrstu svör bankans til þess að óljóst væri hver færi með ákvörðunarvald vegna þeirra krafna sem Seðlabankinn hafði eignast.⁷² Í minnisblaði Seðlabanka Íslands frá 21. ágúst 2009 var fjallað um formbreytingar krafna Seðlabankans á hendur sparisjóðunum. Þar kom fram að Fjármálaráðuneytið væri sam-mála þeirri afstöðu Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans að ekki væri hægt að meðhöndla allar kröfur á sama hátt, þar sem staða sparisjóðanna væri mismunandi. Ráðuneytið vildi nota umbreytingu krafna í stofnfé sem eiginfjárframlag ríkisins til sparisjóðanna, jafnvel umfram 20% mörkin, en greiða Seðlabankanum fyrir með bréfum sem ríkið ætti nú þegar, sem einkonar skiptasamning.⁷³

Greining starfsmanna Seðlabankans, í samstarfi við fjármálaráðuneytið, hafði leitt í ljós að staða Sparisjóðs Vestmannaeyja, Sparisjóðs Norðfjarðar, Sparisjóðs Höfðhverfinga, Sparisjóðs Suður-Þingeyinga og Sparisjóðs Strandamanna væri viðunandi eða jafnvel góð. Í samvinnu við fjármálaráðuneytið skyldi stefnt að því að endurskipuleggja kröfurnar með því að breyta hluta þeirra í eigið fé sem fjármálaráðuneytið myndi kaupa á pari af Seðlabankanum, breyta hluta krafna í víkjandi lán þar sem því yrði komið við, sparisjóðunum yrði boðið að skuldajafna hluta af kröfunum og eftirstöðvum yrði breytt í skuldabréf í erlendri mynt. Seðlabankanum hafði borist tillaga frá Saga Capital Fjárfestingarbanka hf. um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis og Sparisjóðs Svarfdæla. Beðið væri eftir endurskipulagningu krafna fjármálaráðuneytis á hendur Saga Capital, en að henni lokinni ætti Seðlabankinn að hefja viðræður, byggðar á grunnhugmyndum Saga Capital, við sparisjóðina tvo. Staða Sparisjóðs Bolungarvíkur væri slæm og endurskipulagning skulda hans ætti að taka mið af samningum við aðra sparisjóði.⁷⁴

Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabanka Íslands, tjáði rannsóknarnefndinni að Seðlabankinn hefði tekið að sér að endurskipuleggja kröfur á hendur sparisjóðunum. Eftir á að hyggja hefði það ekki verið óeðlilegt, þar sem sparisjóðirnir voru viðskiptamenn Seðlabankans. Bankinn hefði reynt að móta almennar reglur sem næðu til allra sparisjóðanna. Fundað hefði verið með öllum sparisjóðunum og ráðgjöfum þeirra og reynt að komast að niðurstöðu. „Seðlabankinn er náttúrlega í eign ríkissjóðs þannig að tap og hagur af þessari framkvæmd á endanum, ef hann lendir ekki beint á ríkissjóði, þá lendir hann á eign ríkissjóðs sem er Seðlabankinn. Þannig að það var ekki spurning um úr hvaða kómmóðu þetta ætti að koma heldur úr hvaða skúffu hjá ríkinu.“⁷⁵

Ágreiningur Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um tryggingu vegna yfirtekinnar krafna

Hinn 21. mars 2009 tók Fjármálaeftirlitið yfir vald hluthafafundar Sparisjóðabanka Íslands hf. og tók ákvörðun um ráðstöfun eigna og skulda bankans. Í ákvörðuninni fólst að Seðlabanki Íslands skyldi yfirtaka skuldbindingar Sparisjóðabanka vegna innistæðna sparisjóða. Sem endurgjald fyrir yfirtöku innlánskuldbindinga fékk Seðlabankinn framseld útlán Sparisjóðabankans til sparisjóðanna. Yfirfærsla innlána fór fram 24. apríl 2009 eftir að henni hafði ítrekað verið frestað vegna tæknilegra örðugleika.

Innlán sparisjóðanna námu samtals um 10,5 milljörðum króna og til tryggingar fékk Seðlabanki Íslands kröfur á hendur nokkrum sparisjóðum, samtals að nafnvirði tæplega 12,5 milljarðar króna. Um mitt sumar 2009 fól Seðlabanki Íslands PricewaterhouseCoopers að verðmeta kröfurnar og var niðurstaðan sú að gera mætti ráð fyrir 30% afföllum af kröfunum hið minnsta, auk þess sem hluti þeirra hafði þegar verið veðsettur og gæti því ekki talist til endurgjalds. Seðlabankinn fór þess á leit við Fjármálaeftirlitið að bankanum yrðu bætt þessi afföll til að tryggingarstaða yrði viðunandi. Fjármálaeftirlitið hafnaði því að taka upp ákvörðun sína um ráðstöfun eigna og skulda og færa

72. Minnisblað Seðlabanka Íslands um endurskipulagningu sparisjóðanna, 28. ágúst 2009.

73. Minnisblað Seðlabanka Íslands um kröfur á hendur sparisjóðunum, 21. ágúst 2009.

74. Minnisblað Seðlabanka Íslands um endurskipulagningu sparisjóðanna, 28. ágúst 2009.

75. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 24. september 2013.

frekari eignir til Seðlabankans. Í kjölfarið óskaði Fjármálaeftirlitið skýringa á því hvers vegna kröfurnar hefðu ekki verið nettaðar við yfirfærslu. Í minnisblaði Seðlabankans 28. ágúst 2009 kom fram að Seðlabankinn hefði ekki talið það ráðlegt vegna lausafjárstöðu sparisjóðanna á þeim tíma sem yfirfærslan var gerð.*

Eftir ítrekaðar samræður og bréfaskriftir var því hafnað að bæta við endurgjaldið nema að undangengnu samninga- eða verðmatsferli. Í bréfi Fjármálaeftirlitsins til Seðlabankans 21. október 2009 var því beint til handhafa endurgjaldsins** að ræða við skilanefnd Sparisjóðabankans um frekara endurgjald. Áður hafði Fjármálaeftirlitið gefið til kynna að yrði slitastjórnin ekki við beiðni Seðlabankans yrði að fara fram verðmat á eignum eða að innistæðum og endurgjaldi yrði skilað aftur til þrotabúsins. Taldi Seðlabankinn ólíklegt að slitastjórnin myndi samþykka frekara endurgjald en sendi kröfulýsingu til Sparisjóðabankans þar sem fullri kröfu vegna innistæðnanna var lýst, því það endurgjald sem þegar hafði verið greitt myndi ekki nægja til að tryggja yfirteknar kröfur. Fyrr á árinu hafði Seðlabankinn átt fund með skilanefnd Sparisjóðabankans þar sem fram kom sá skilningur skilanefndarinnar að endurgjaldið sem Fjármálaeftirlitið ákvarðaði kynni að hafa vera vanmetið. Skilanefndin vildi þó ekki samþykka auknið endurgjald án beinna fyrirmæla frá Fjármálaeftirlitinu.

Af hálfu Seðlabankans og fjármálaráðuneytisins var þeirri hugmynd að skila innistæðum og endurgjaldi alfarið hafnað, því það myndi ekki aðeins setja endurreisnarferli sparisjóðanna í uppnám, heldur hefði slitastjórn Sparisjóðabankans gefið til kynna að hún myndi þá nýta sér rétt til skuldajöfnunar. Skuldajöfnun myndi hafa „grafalvarlegar“ afleiðingar í för með sér fyrir rekstrarforsendur sparisjóðanna og lausafjárstöðu þeirra flestra, auk þess sem innistæðurnar hefðu breyst frá því að ákvörðunin var tekin. Bent var á að verðmatsferli, sem að öllum líkindum yrði þá að fara fram, væri tímafrekt og að samkomulag við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn gerði ráð fyrir að endurfjármögnun sparisjóðanna yrði lokið fyrir 30. nóvember 2009. Seðlabankinn og fjármálaráðuneytið töldu að endurskoða yrði ákvörðun Fjármálaeftirlitsins að tvennu leyti. Annars vegar þyrfti að auka endurgjald vegna yfirtekinna skuldbindinga til að viðtakendur krafna kæmu skaðlausir frá stjórnvaldsákvörðun Fjármálaeftirlitsins og hins vegar þyrfti Fjármálaeftirlitið að leiðrétta mistök sem orðið hefðu við útreikning á heildarverðmæti krafna Sparisjóðabankans á hendur sparisjóðunum. Svo virtist sem að fyrir mistök hefðu ekki öll útlánin til sparisjóðanna verið flutt yfir til handhafa endurgjaldsins. Meðal útlána sem ekki voru flutt yfir voru öll útlán til Sparisjóðsins í Keflavík, sem áætluð voru um 470 milljónir króna, auk annarra útlána að fjárhæð rúmlega 450 milljónir króna. Þá fór Seðlabankinn fram á að innistæður sparisjóðanna sem höfðu safnast inn á reikning hjá Sparisjóðabankanum vegna greiðslumiðlunar í apríl 2009 yrðu færðar til Seðlabankans sem hluti af endurgjaldinu.***

Í ákvörðun Fjármálaeftirlitsins 23. desember 2009 sagði að það teldi ekki forsendur fyrir því að endurupptaka fyrri ákvörðun sína frá 21. mars 2009 en ákvörðunin hefði þó ekki verið að öllu leyti framkvæmd á fullnægjandi máta og í samræmi við þær forsendur sem lágu fyrir í upphafi. Lagði Fjármálaeftirlitið því fyrir skilanefnd Sparisjóðabanka Íslands að flytja tiltekna eignaliði yfir til viðtakenda endurgjaldsins, auk þess sem því var haldið fram að viðtakendur endurgjaldsins ættu rétt til eigna sem safnast höfðu á reikninga Sparisjóðsbankans á tilteknu tímabili.****

* Minnisblað Seðlabanka Íslands um endurskipulagningu sparisjóðanna, 28. ágúst 2009; Minnisblað Seðlabanka Íslands um mótstöðu Fjármálaeftirlitsins við aukningu endurgjalds, 11. nóvember 2009.

** Viðtakendur endurgjaldsins voru upphaflega Seðlabanki Íslands og Nýi Kaupþing banki hf. Með ákvörðun Fjármálaeftirlitsins 17. apríl 2009 var fyrri ákvörðun þess frá 21. mars sama ár breytt á þann veg að Byr sparisjóður skyldi taka yfir skuldbindingar Sparisjóðabankans vegna innistæðna Allianz og viðskiptavina þess. Við þá ákvörðun bættist Byr sparisjóður í hóp viðtakenda endurgjaldsins.

*** Minnisblað Seðlabanka Íslands um mótstöðu Fjármálaeftirlitsins við aukningu endurgjalds, 11. nóvember 2009.

**** Minnisblað Seðlabanka Íslands um endurskipulagningu skulda smærri sparisjóða, 14. desember 2009.

***** Bréf Fjármálaeftirlitsins til slitastjórnar Sparisjóðabanka Íslands hf., 23. desember 2009.

Hinn 8. september 2009 sendi Seðlabanki Íslands öllum minni sparisjóðunum bréf þar sem kynntar voru tillögur að formbreytingum krafna. Í því kom fram að Seðlabankinn, í samvinnu við fjármálaráðuneytið, gerði eftirfarandi tillögu um meðferð krafna bankans á hendur sparisjóðunum: Í fyrsta lagi, að hluta kröfunnar yrði breytt í stofnfé eða eigið fé sem síðan yrði framselt til fjármálaráðuneytisins. Formbreyting kröfu sem myndaði eigið fé yrði háð því skilyrði að kröfuhafar víkjandi lána myndu breyta hluta eða allri kröfu sinni í stofnfé og að aðrir kröfuhafar myndu breyta kröfum sínum í víkjandi lán. Þá væri skuldbreyting Seðlabankans í stofnfé bundin því skilyrði að stofnfé viðkomandi sparisjóðs

væri ekki hærra en eigið fé hans. Því bæri að lækka stofnfé í þeim tilvikum þar sem svo væri ástatt. Hámark slíkrar formbreytingar yrði það sama og hámark eiginfjárframlags ríkisins samkvæmt lögum nr. 125/2008. Í öðru lagi yrði hluta kröfunnar breytt í víkjandi lán hjá þeim sparisjóðum sem þess óskuðu og hefðu svigrúm til innan eiginfjárþáttar B. Í þeim tilvikum yrði einnig óskað eftir því að aðrir kröfuhafar breyttu hluta eða öllum sínum kröfum í eigið fé eða víkjandi lán. Í þriðja lagi yrði sparisjóðunum gefinn kostur á að greiða upp hluta kröfunnar og í fjórða lagi yrði einhverjum sparisjóðum gefinn kostur á framlengingu á hluta kröfunnar eða henni allri á þeim kjörum sem Seðlabanki Íslands ákvæði hverju sinni. Bankinn myndi á næstu dögum hefja viðræður við einstaka sparisjóði um formbreytingar krafna og kallaði því eftir óskum eða fyrirætlunum sparisjóðanna um fjárhagslega endurskipulagningu.⁷⁶

Á fundi nefndar um endurreisn fjármálakerfisins⁷⁷ 24. september 2009 kynnti Mats Josefsson áfangaskýrslu sína um endurreisn fjármálakerfisins. Hann gerði jafnframt grein fyrir áhyggjum sínum af framtíð sparisjóðakerfisins og lífvænleika þess þrátt fyrir fyrirhugaðar niðurfærslur og eiginfjárframlög úr ríkissjóði. Á sama fundi kom einnig fram að lokaniðurstaða varðandi Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík lægi enn ekki fyrir, en samkvæmt skilmálaskjöllum sem kynnt höfðu verið Fjármálaeftirlitinu væru álitæfni enn til staðar sem fjármálaráðuneytið yrði að leysa úr áður en til eiginfjárframlags kæmi. Fulltrúi fjármálaráðuneytisins sagði að pólitískur vilji stæði til þess að halda sparisjóðakerfinu gangandi, en aðeins ef það væri lífvænlegt.⁷⁸

Skýrsla Mats Josefsson

Í skýrslu sem Mats Josefsson skilaði um stöðu íslenska bankakerfisins 24. september 2009 var meðal annars fjallað um sparisjóðina. Taldi hann takmarkaðan árangur hafa náðst í endurskipulagningu stærri sparisjóðanna tveggja, Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík og væri staða þeirra veik. Setja mætti spurningarmerki við fyrirhugað samkomulag við kröfuhafa og taldi hann verulega vafasamt hvort áætlanir um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna myndu tryggja rekstrarhæfi þeirra til framtíðar. Það væri almenn skoðun að fyrirhuguð endurskipulagning væri aðeins til þess fallin að kaupa sparisjóðunum viðbótartíma og að innan tólf mánaða yrði önnur endurskipulagning að fara fram. Endurskoða þyrfti þá aðferðafræði sem lagt hefð verið upp með og skoða aðra valkosti. Fjárhagsleg endurskipulagning snerist ekki eingöngu um bókhaldslega niðurstöðu þess að breyta skuldum í eigið fé eða víkjandi lán og þvinga lánardrottna til að afskrifa skuldir, heldur yrði að leggja mat á rekstrarhagkvæmni til lengri tíma. Að öðrum kosti yrði eiginfjárframlag úr ríkissjóði sóun á opinberu fjármagni. Josefsson lagði til að fyrirhuguðu eiginfjárframlagi yrði frestað þar til búið yrði að meta rekstrarhæfi sparisjóðanna. Auk þess lagði hann til að Sparisjóðurinn í Keflavík yrði upplýstur um að ein forsenda eiginfjárframlags væri að skipt yrði um stjórn og stjórnendur. Josefsson taldi að önnur forsenda eiginfjárframlaga ætti að vera að Teris (áður Tölvumiðstöð sparisjóðanna) yrði lokað, en þeir sparisjóðir sem eftir stæðu gætu ekki staðið undir kostnaði við rekstur Teris. Grípa yrði til aðgerða til að tryggja að sparisjóðir myndu halda áfram að veita bankþjónustu í dreifðari byggðum og eini möguleiki sparisjóðanna til að vera áfram hluti af íslenska bankakerfinu væri að hverfa aftur til kjarnareksturs. Enn fremur kom fram að nýju bankarnir þrír hefðu allir lýst áhuga á að taka yfir að minnsta kosti annan stóru sparisjóðanna tveggja. Lagði Josefsson til að Bankasýslu ríkisins yrði falið að fara í gegnum áform sparisjóðanna um fjárhagslega endurskipulagningu og leggja á þau sjálfstætt mat áður en fé yrði lagt til sparisjóðanna. Bankasýslan hefði síðan umsjón með samningum fyrir hönd ríkisins.*

* Skýrsla Mats Josefsson, *Iceland: Status report of the banking system*, 24. september 2009.

Á fundi nefndar um endurreisn fjármálakerfisins 28. október 2009 voru málefni sparisjóðanna enn til umfjöllunar. Fram kom að Fjármálaeftirlitið stefndi á að halda fundi með Byr sparisjóði og Sparisjóðnum í Keflavík þar sem rætt yrði um mat á eignum. Bent var á að það myndi hafa áhrif á úrlausn mála minni sparisjóða hvernig tækist til með þá stærri.

76. Bréf Seðlabanka Íslands til smærri sparisjóða 8. september 2009.

77. Nefnd um endurreisn fjármálakerfisins tók aftur við af framkvæmdahópi stjórnvalda. Nefndin fundaði undir þessu heiti um tíma áður en heiti hennar var breytt í nefnd um fjármálastöðugleika.

78. Fundargerð nefndar um endurreisn fjármálakerfisins, 24. september 2009.

Lögðu nefndarmenn áherslu á að nota yrði virkari nálgun en gert hefði verið til að finna mætti lausn á sparisjóðamálinu innan þess tímaramma sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafði sett, og því var rætt um að fá utanaðkomandi sérfræðinga til aðstoðar.⁷⁹ Í viljayfirlýsingu stjórnvalda vegna fyrstu endurskoðunar samstarfssamningsins við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn kom fram að stjórnvöld væntu þess að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðakerfisins yrði lokið eigi síðar en 30. nóvember 2009 og þá hefðu allir starfandi sparisjóðir verið fjármagnaðir að fullu.

Tillaga að „Plani B“

Á fundi nefndar um endurreisn fjármálakerfisins 28. október 2009 var vinnuhópi um vanda smærri fjármálafyrirtækja falið að teikna upp leiðir, kosti þeirra og galla, ef ekki næðust samningar við kröfuhafa stærri sparisjóðanna tveggja. Gerð var grein fyrir svokallaðri „b-leið“ eða „SPÓL-leið“ sem verið hafði í umræðu í drögum að minnisblaði Jóhannesar Bjarna Björnssonar lögmanns, sem sent var Hjördísi D. Vilhjálmssdóttur, ráðgjafa fjármálaráðherra, 10. nóvember 2009. Þar kom fram að stjórnendur Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík hefðu átt í viðræðum við kröfuhafa sína um fjárhagslega endurskipulagningu. Drög að samningum lægju fyrir og fyrstu niðurstöður yfirferðar Fjármálaeftirlitsins bentu til þess að sparisjóðirnir myndu varla uppfylla skilyrði um eiginfjárframlag úr ríkissjóði. Mæti Fjármálaeftirlitið það svo að fyrirliggjandi drög að samningum dygðu ekki til að tryggja rekstrarhæfi Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Var lagt til að leitað yrði frekari samninga við kröfuhafa. Viðbúid væri að slíkar samningaviðræður yrðu erfiðar og seinvirkar, meðal annars vegna þess að sá ókostur fylgdi slíkum frjálsum samningum að allir kröfuhafar yrðu að samþykka eftirgjöf eða breytingu á kröfum. Eins og málum væri komið væri óraunhæft að ætla að slíkir endursamningar yrðu árangursríkir.

Í minnisblaðinu kom fram að áður en samningar við kröfuhafa yrðu teknir upp að nýju væri skynsamlegt að flytja rekstur sparisjóðanna yfir í annað félag. Með því væri „neitunarvald“ kröfuhafanna tekið frá þeim. Stjórnvöld hefðu gefið til kynna vilja til að viðhalda starfsemi sparisjóðakerfisins. Því var lagt til að ríkið eignaðist sparisjóð og legði honum til stofnfé á grundvelli heimilda í lögum nr. 125/2008, þannig að sá sjóður yrði nægilega öflugur til að taka við og reka þá starfsemi sem væri í Byr sparisjóði og Sparisjóðnum í Keflavík. Fjármálaeftirlitið tæki ákvörðun um að flytja allar innistæður og eignir sparisjóðanna til SPÓL (sparisjóðs í eigu ríkisins) og setti fram bráðabirgðamat á eignum sparisjóðanna. Það mat yrði lagt til grundvallar stofnefnahagsreikningi fyrir hinn nýja sparisjóð. Miklu varðaði að við gerð bráðabirgðamats yrði gætt varfærni, þar sem engin leið væri að tryggja endurheimtur ef eignir væru of hátt metnar í upphafi, en á hinn bóginn yrðu kröfuhöfum tryggðar bætur vegna þess sem upp á kynni að vanta ef matið reyndist of lágt. Fjármálaeftirlitið myndi svo láta fara fram endanlegt mat á eignunum sem fluttar yrðu eftir þrjú til fimm ár, hefðu ekki tekist samningar milli slitastjórna sparisjóðanna og ríkisins um uppgjör með öðrum hætti. Bent var á að mat á verðmæti eigna Byrs og Sparisjóðsins í Keflavík á þeim tíma fæli í raun í sér spádóm um efnahagsþróun næstu ára og endurheimtur útlána og því fullvíst að það yrði afar ónákvæmt. Markmið matsins væri að tryggja að kröfuhafar í sparisjóðunum fengju sem réttast endurgjald fyrir yfirteknar eignir þannig að möguleikar þeirra til fullnustu rýnuðu ekki, miðað við vænt endurheimtuhlutfall eigna við slit sparisjóðsins.*

* Minnisblað Jóhannesar Bjarna Björnssonar, SPKef og Byr sparisjóður – B leið, 10. nóvember 2009.

Á fundi nefndar um endurreisn fjármálakerfisins, 5. nóvember 2009, upplýsti forstjóri Fjármálaeftirlitsins að PricewaterhouseCoopers hefði verið fengið til að fara yfir fjárhagsstöðu stærri sparisjóðanna tveggja og búist væri við niðurstöðum innan tveggja vikna. Í kjölfar fundarins var ráðgjafarfyrtækið Oliver Wyman fengið til að vinna skýrslu um endurreisn íslenska sparisjóðakerfisins og voru drög að skýrslunni kynnt á fundi nefndarinnar 3. desember 2009. Í skýrslunni voru lagðir til þrjú meginvalkostir varðandi endurreisn fjármálakerfisins og var þar verið að vísa til Byrs og Sparisjóðsins í Keflavík: í fyrsta lagi gjaldþrot, í öðru lagi samþykki tillagna, og í þriðja lagi frestun samkomulags. Nefndin fól Oliver Wyman að útfæra nánar þessa valkosti, sér í lagi þann síðasta. Í lokaútgáfu skýrslunnar skyldu valkostirnir taldir upp án þess að mælt yrði sérstaklega

79. Fundargerð nefndar um endurreisn fjármálakerfisins, 28. október 2009.

með einhverjum þeirra en gerð grein fyrir kostnaði stjórnvalda við hverja leið fyrir sig að því marki sem hægt væri.⁸⁰ Niðurstaða kannana PricewaterhouseCoopers lágu fyrir og voru kynntar fjármálaráðuneytinu í byrjun desember 2010 en þar var ljóst að enn frekari niðurfærslu eigna væri þörf.

Minnisblað um leiðir til lausnar sparisjóðamálsins var lagt fyrir ráðherrafund 9. desember og á fundinum var ákveðið að fjármálaráðuneytið tæki virkari þátt í viðræðum um fjárhagslega endurskipulagningu Byrs sparisjóðs og stefnt að því að ljúka viðræðum fyrir 15. janúar. Á sama tíma skyldi einnig unnið frekar að þrautavaralausn. Hjá fjármálaráðuneytinu var vilji til að leita aðstoðar frá ráðgjafarfyrirtækinu Hawkpoint Partners Limited⁸¹ varðandi stærri sparisjóðina og var Seðlabankanum falið að leiða lausn á málefnum smærri sparisjóða.⁸² Í minnisblaðinu kom fram að samkomulag Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík við kröfuhafa sína gæti ekki að óbreyttu orðið grundvöllur að endurfjármögnun fyrir tilstuðlan ríkissjóðs. Því væri einungis um tvær leiðir að velja; annarsvegar að hafna fyrirliggjandi samkomulagi sparisjóðanna og kröfuhafa og taka sparisjóðina til gjaldþrotaskipta, og hins vegar að hefja samningaviðræður við kröfuhafana á grundvelli neyðarlaganna um framlag ríkissjóðs.

Í minnisblaðinu var gerð grein fyrir kostum og göllum hvorrar leiðar fyrir sig og var byggt á sjónarmiðum sem fram komu í skýrslu Oliver Wyman. Varðandi fyrri leiðina var bent á að þar sem sparisjóðunum myndi ekki takast að verða við kröfum Fjármálaeftirlitsins um eigið fé, kæmi til kasta stjórnvalda að finna lausn á vanda þeirra. Fyrir lá það mat að eignir Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík þyrftu að rýrna um 45% og 32% umfram það sem þegar var orðið, til þess að þær stæðu ekki undir innistæðum. Ekki væri þó hægt að útiloka að svo gæti farið í ljósi 50% eignarýrnunar föllnu bankanna og 60% rýrnunar eigna Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Stjórnvöld hefðu lagt áherslu á endurreisn fjármálakerfisins og væri hún vel á veg komin, en gjaldþrotameðferð sparisjóðanna tveggja væri bakslag sem hefði í för með sér álitshnekki fyrir stefnu stjórnvalda, innanlands sem erlendis. Þá myndi gjaldþrotameðferð auka álag á dómkerfið sem þegar væri undir miklu álagi. Vegna mikilla innbyrðis tengsla innan sparisjóðakerfisins gæti fall sparisjóðanna tveggja haft mikil og óvænt neikvæð áhrif á fjármálakerfið í heild og skaðað eiginfjár- og lausafjárstöðu annarra sparisjóða og nýju bankanna. Það væri því allra hagur að ná fram annarri niðurstöðu en gjaldþroti. Varðandi samningaleiðina lægi beinast við að fjármálaráðuneytið kæmi að samningaferlinu til að semja um þá þætti sem ekki gætu talist ásættanlegir fyrir ríkið. Ef endursamið yrði á grundvelli fyrirliggjandi samninga væri mikilvægt að undirstrika strax í upphafi að litið væri svo á að framlag ríkisins væri fjárfesting fremur en kostnaðarframlag og að ríkið hygðist ná þeim fjármunum til baka með viðunandi ávöxtun í fyllingu tímans. Samningaviðræður yrðu að eiga sér stað undir forystu fjármálaráðuneytisins. Stjórnir sparisjóðanna eða ráðgjafar þeirra ættu ekki að leiða viðræðurnar.⁸³ Þá væri mikilvægt að undirstrika að útgangspunktur samninganna væri sanngjörn dreifing áhættu milli ríkisins og kröfuhafanna, mestu skipti að dreifing hagnaðar- og tapsáhættu væri í samræmi við eiginfjárframlag hvers og eins og að skýr stefna væri varðandi afkomu og rekstur til framtíðar. Sem valkost við samningaleiðina væri hins vegar eðlilegt að kanna þann möguleika að selja eða leita eftir samruna sparisjóðanna tveggja. Einnig væri vert að íhuga þann möguleika að fjármálaráðuneytið tryggði eða keypti einstakar eignir sem taldar væru erfiðar viðfangs út úr eignasafni sparisjóðanna og þær yrðu fluttar í eignaumsýslufélag í eigu ríkisins. Lagt var til að ráðinn yrði utan- aðkomandi ráðgjafi til að leiða samninga við sparisjóði og kröfuhafa og stefnt að því að ljúka viðræðum fyrir 15. janúar 2010.⁸⁴

80. Fundargerð nefndar um endurreisn fjármálakerfisins, 3. desember 2009.

81. Breska ráðgjafarfyrirtækið Hawkpoint Partners Limited hafði áður verið ráðið fjármálaráðuneytinu til aðstoðar í samninga- viðræðum þess við skilaneftir gömlu bankanna um uppgjör vegna skiptingar bankanna.

82. Fundargerð nefndar um fjármálastöðugleika, 10. desember 2009.

83. Var það samkvæmt ábendingu frá Oliver Wyman og byggði á þeirri meginreglu að áhættu skuli skipt milli ríkisins og kröfuhafanna. Stjórnendum sparisjóðanna yrði því ekki falið að gæta hagsmuna ríkisins, heldur sæi ríkið sjálft um að gæta sinna hagsmuna.

84. Minnisblað nefndar um fjármálastöðugleika um leiðir til lausnar sparisjóðamálsins.

Á fundi nefndar um fjármálastöðugleika⁸⁵ 16. desember 2009 kom fram að fulltrúi Fjármálaeftirlitsins teldi líklegast að sparisjóðunum yrði skipt í gamla og nýja banka. Ólíklegt væri að Landsbankinn eða aðrir bankar yrðu reiðubúnir að taka yfir Sparisjóðinn í Keflavík. Á sama fundi var kynnt minnisblað um þrautavaraleið, tækist ekki að semja við kröfuhafa. Kæmi til þess að Fjármálaeftirlitið tæki ákvörðun um yfirtöku, þyrfti að láta fara fram mat á verðmæti eigna sparisjóðanna, en þar sem slíkt mat hefði ekki farið fram, væri ekki hægt að reikna áhættugrunn sparisjóðanna nákvæmlega á þessu stigi. Þó mætti gera ráð fyrir að nýtt eigið fé yrði 25–40 milljarðar króna. Í minnisblaðinu var bent á tvær mögulegar leiðir ef til þess kæmi að Fjármálaeftirlitið þyrfti að taka annan eða báða sparisjóðina yfir. Vakin var athygli á því að báðar leiðirnar kölluðu á eiginfjárframlag af hálfu ríkisins. Sú fyrri byggði á því að innistæður og eignir sparisjóðs yrðu annaðhvort fluttar í sparisjóð sem væri 49% í eigu NBI hf. og 51% í eigu ríkisins, eða að haldið yrði sérstaklega utan um allar innistæður og eignir sparisjóðsins innan efnahags NBI hf. (e. *ring fencing*). Síðari leiðin gerði ráð fyrir að innistæður og eignir yrðu fluttar í sérstakan sparisjóð í eigu ríkisins.⁸⁶

13.2.3.7 Auknar eiginfjárkröfur Fjármálaeftirlitsins

Hinn 8. desember 2009 sendi Fjármálaeftirlitið fjármálaráðuneytinu kröfur sínar varðandi fjárhagslega endurskipulagningu Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Fjármálaráðuneytið gerði sparisjóðunum tveimur síðan grein fyrir kröfum Fjármálaeftirlitsins og ráðuneytisins með bréfi 11. desember sama ár. Bréf fjármálaráðuneytisins var á ensku og í niðurlagi þess var farið fram á að sparisjóðirnir afhentu kröfuhöfum sínum bréfið sem fyrst. Fjármálaeftirlitið taldi grundvöll áframhaldandi rekstrarhæfis sparisjóðanna að þeir uppfylltu að lágmarki eftirfarandi skilyrði:

1. Eiginfjárkröfur

- 1.1. Að kjarnaefnifjárþáttur A (e. *Core Tier 1 Capital*) sparisjóðanna skv. skilgreiningu 5. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002 nemi að lágmarki 12% af áhættugrunni næstu þrjú ár eftir endurskipulagningu.
- 1.2. Að eiginfjárgrunnur sparisjóðanna eins og hann er skilgreindur í 4. mgr. sömu laga nemi á hverjum tíma að lágmarki 16% af áhættugrunni næstu þrjú ár eftir endurskipulagningu.
- 1.3. Að virkir eigendur sparisjóðanna í skilningi 2. mgr. 40. gr. sömu laga sýni fram á að þeir hafi fjárhagslega burði til að styrkja eiginfjárgrunn ef þörf krefur.
- 1.4. Að framkvæmt verði sérstakt álagspróf og sýnt fram á að sparisjóðurinn standist 4% hlutfall kjarnaefnifjárþátta A af áhættugrunni eftir þriggja ára tap.

2. Lausafjárkröfur

- 2.1. Að sparisjóðurinn uppfylli lausafjárkröfur Seðlabanka Íslands, sbr. reglur nr. 317/2006.
- 2.2. Að lausar eignir (sjóður, viðskiptareikningur og veðhæfar eignir í Seðlabanka Íslands) þeki að minnsta kosti 10% útlæði óbundinna innstæðna og reiðufé eða ígildi þess þeki ekki lægri fjárhæð en sem nemur 5% af óbundnum innstæðum. Fyrri krafan hækkar ef innstæður erlendra aðila eru meiri en 1% af innlánnum eða ef samþjöppun er mikil í lánasafninu.

3. Áhættustýring og stjórnarhættir

85. Nefnd um endurreisn fjármálakerfisins fundaði undir heitinu nefnd um fjármálastöðugleika frá og með desember 2009. Undirritað var samkomulag milli efnahags- og viðskiptaráðuneytis, forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um samráð um fjármálastöðugleika og viðbúnað 6. júlí 2010. Nefnd um fjármálastöðugleika skyldi vera vettvangur samráðs, upplýsingamiðlunar og tillögugerðar vegna fjármálastöðugleika og samhæfingar viðbúnaðar við hugsanlegu fjármálaáfalli. Nefndin skyldi vera ráðgefandi og tæki ekki ákvarðanir um aðgerðir, en skyldi þó gera tillögur að aðgerðum þegar þurfa þætti. Samkomulagið skyldi ekki hafa áhrif á ábyrgð aðila á málaflokkum sínum, né koma í veg fyrir að þeir tækju ákvarðanir í samræmi við heimildir sínar.

86. Minnisblað nefndar um fjármálastöðugleika um mögulegar leiðir takist ekki að semja við kröfuhafa, 15. desember 2009.

- 3.1. Að sparisjóðurinn leggi fram skýrslu um sjálfstætt mat á eiginfjárförf (ICCAP skýrslu).
- 3.2. Að endurbætur verði gerðar á innri ferlum og áhættustýringu sparisjóðsins í samræmi við bestu framkvæmd og kröfur Fjármálaeftirlitsins að lokinni sérstakri könnun á innri ferlum og áhættustýringu.
- 3.3. Að dregið verði úr veigamestu áhættunum sem felast í starfsemi sparisjóðsins og gerðar ráðstafanir sem miða að því að sparisjóðurinn sinni eingöngu kjarnastarfsemi.⁸⁷

Til viðbótar kröfum Fjármálaeftirlitsins fór fjármálaráðuneytið fram á að samkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna yrði í samræmi við ákvæði laga nr. 125/2008 og að endanlegt samkomulag yrði ásætlanlegt fyrir fjármálaráðuneytið.

Hinn 29. desember 2009 sendi Fjármálaeftirlitið fjármálaráðuneytinu bréf þar sem kynntar voru kröfur Fjármálaeftirlitsins til fjárhagslegrar endurskipulagningar minni sparisjóðanna. Gerðar yrðu sömu kröfur til minni sparisjóðanna og áður höfðu verið gerðar til Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík.

13.2.4 Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóða á árinu 2010

13.2.4.1 Stærri sparisjóðirnir

Undir lok árs 2009 hafði fjármálaráðuneytið fundað með stærri sparisjóðunum og í kjölfarið voru kröfuhöfum þeirra sendar nýjar tillögur sem voru í samræmi við kröfur fjármálaráðuneytisins í bréfi 11. desember. Sparisjóðirnir óskuðu eftir að samningaviðræður yrðu hafnar að nýju með aðkomu ráðgjafarfyrirtækisins Hawkpoint Partners Limited, fyrir hönd stjórnvalda.⁸⁸ Skömmu eftir að tillögur sparisjóðanna voru kynntar kröfuhöfum, óskaði fjármálaráðuneytið eftir að PricewaterhouseCoopers ynni nýja áreiðanleikakönnun á Byr sparisjóði og Sparisjóðnum í Keflavík og skyldi skýrslunum skilað um miðjan febrúar 2010.⁸⁹

Í byrjun febrúar var uppfærð tillaga ásamt skilmálaskjölum send kröfuhöfum stærri sparisjóðanna og farið fram á samþykki þeirra með undirritun fyrir 5. mars 2010.⁹⁰ Á meðan þessar samningaviðræður áttu sér stað skoðuðu stjórnvöld einnig önnur úrræði fyrir sparisjóðina, færi svo að samningaviðræður bæru ekki árangur. Á fundi nefndarinnar 25. febrúar 2010 var upplýst að nokkur tölfræði hefði orðið á áreiðanleikakönnunum sem PricewaterhouseCoopers vann fyrir stjórnvöld. Afstaða kröfuhafa til tillagna sparisjóðanna átti þó að liggja fyrir áður en frestur sparisjóðanna til að auka við eiginfjárgrunn rynnir út 18. mars 2010.⁹¹ Á fundi nefndar um fjármálastöðugleika 23. mars 2010 kom fram að síðar í vikunni yrði fundað með kröfuhöfum í London um áreiðanleikakannanirnar sem búið var að vinna. Báðir stóru sparisjóðirnir virtust vera á mörkum þess að vera rekstrarhæfir og þá skorti framtíðarsýn og tilgang.⁹²

Hinn 26. mars 2010 sendi Fjármálaeftirlitið bréf til fjármálaráðuneytisins þar sem vísað var til yfirstandandi viðræðna milli fjármálaráðuneytisins og kröfuhafa sparisjóðanna í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu þeirra og þess getið að niðurstöðu væri að vænta innan skamms. Fram kom að ef tillögur fjármálaráðuneytisins yrðu ekki samþykktar eða upp úr viðræðum slitnaði gætu aðstæður orðið mjög knýjandi. Þá gæti Fjármálaeftirlitið þurft að taka yfir vald stofnfjáreigendafundar til að taka ákvarðanir um nauðsynlegar aðgerðir. Óskaði Fjármálaeftirlitið því eftir skýrri afstöðu fjármálaráðuneytisins til þess hvert eignum og skuldum sparisjóðsins skyldi ráðstafað, kæmi til slíkrar ákvörðunar.⁹³ Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins 15. apríl 2010 var lögð áhersla á að tryggja óheftan aðgang að innistæðum með flutningi þeirra til annarrar fjármálastofnunar eða nýs lögaðila, án

87. Bréf Fjármálaeftirlitsins til fjármálaráðuneytisins 8. desember 2009.

88. Uppfærð tillaga að fjárhagslegri endurskipulagningu Sparisjóðsins í Keflavík, 17. desember 2009.

89. Áreiðanleikakönnun PricewaterhouseCoopers hf. á ákveðnum þáttum í rekstri Sparisjóðsins í Keflavík, 11. febrúar 2010.

90. Tillaga að fjárhagslegri endurskipulagningu Sparisjóðsins í Keflavík, 3. febrúar 2010; Head of Terms, skilmálaskjöl send kröfuhöfum, 3. febrúar 2010.

91. Fundargerð nefndar um fjármálastöðugleika, 25. febrúar 2010.

92. Fundargerð nefndar um fjármálastöðugleika, 23. mars 2010.

93. Bréf Fjármálaeftirlitsins til fjármálaráðuneytisins 26. mars 2010.

Þess að tilgreint væri nánar hver sú stofnun eða lögaðili ætti að vera. Óskaði fjármálaráðuneytið jafnframt eftir fundi með Fjármálaeftirlitinu til að yfirfara viðbragðsáætlun ef til þess kæmi að gripið yrði til framangreindra aðgerða. Í skýrslu Gunnars Þ. Andersen, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að þó ákvörðunin um að taka yfir vald stofnfjareigendafunda væri stjórnar Fjármálaeftirlitsins, þá hefði verið búið að ræða við fjármálaráðuneytið. Það hefði verið samstarf um að leita réttra leiða og þeirra hagstæðustu.⁹⁴

Í byrjun apríl 2010 var enn beðið samþykkis kröfuhafa á tillögnum sem þeim höfðu verið sendar í byrjun febrúar. Á fundi nefndar um fjármálastöðugleika 8. apríl kom fram að verið væri að ljúka við að afla samþykkis innlendra kröfuhafa en meiri óvissa væri um afstöðu erlendu kröfuhafanna. Ólíklegt þótti að svar frá þeim lægi fyrir fyrr en á síðustu stundu.⁹⁵ Á fundi nefndarinnar 15. apríl, kom fram að fjármálaráðuneytið hefði ekki enn tekið endanlega afstöðu til þess hvert „plan B“ yrði. Bréf hefði verið sent til Fjármálaeftirlitsins og þar beðið um fund vegna málsins. Líklegast væri þó að stofnað yrði nýtt fjármálafyrirtæki sem tæki yfir starfsemina. Taka yrði afstöðu til þess hvort stofna ætti eitt eða tvö ný fjármálafyrirtæki og hvort þau ættu að vera bankar eða sparisjóðir. Í niðurstöðum fundarpunkta nefndarinnar sagði að innan nefndarinnar væri sú skoðun ríkjandi að sjóðunum yrði haldið aðskildum til þess að byrja með og stofnuð ný hlutafélög um starfsemi þeirra.⁹⁶ Á fundi nefndarinnar tveimur dögum síðar, 17. apríl, var upplýst að neikvæð svör hefðu borist frá þremur erlendum kröfuhöfum sem teldu sig ekki hafa næga vitneskju um fyrirætlanir stjórnvalda varðandi sparisjóðina. Bankasýsla ríkisins ynni að minnisblaði sem lýsti megináherslum stjórnvalda og yrði það lagt fyrir kröfuhafa. Fram kom hjá fulltrúum Fjármálaeftirlitsins í nefndinni að 21. apríl 2010 væri lokafrestur Fjármálaeftirlitsins. Búist væri við að Sparisjóðurinn í Keflavík leitaði til Fjármálaeftirlitsins þann dag og legði inn starfsleyfi sitt. Áætlun Fjármálaeftirlitsins um yfirtöku sparisjóðanna lægi í meginráttum fyrir, aðeins þyrfti að skýra hvaða leið ætti að fara. Árétuð var sú skoðun nefndarinnar að farið yrði með sparisjóðina í tvö aðskilin hlutafélög.⁹⁷

Á fundi nefndarinnar 20. apríl 2010 var dreift minnisblaði um viðbrögð stjórnvalda við hugsanlegu falli Sparisjóðsins í Keflavík og Byrs sparisjóðs. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið lagði áherslu á stofnun hlutafélaga til að taka á móti eignum og innistæðum föllnu sparisjóðanna en fulltrúar fjármálaráðuneytisins, Hjördís D. Vilhjálmisdóttir, ráðgjafi fjármálaráðherra, og Jóhannes Bjarni Björnsson, hæstaréttarlögmaður, töldu stofnun nýrra sparisjóða ráðlegri tilhögun. Í umræðum um minnisblaðið kom fram að Bankasýslan teldi heppilegast að fá til sín sparisjóði ef enduruppbygging sparisjóðakerfisins yrði eitt af hlutverkum hennar. Ragnhildur Arnljótsdóttir, ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu, sagði að fjármála- og forsætisráðherra hefðu lýst sjónarmiðum sínum um sérstöðu sparisjóðanna, sérstaklega jákvæðu viðhorfi almennings gagnvart þeim. Þá kom fram á fundinum að neikvæð svör hefðu borist frá fleiri erlendum kröfuhöfum sem báru því við að þeir vildu sjá meira um fyrirætlanir stjórnvalda en kom fram í bréfi Bankasýslunnar, en þeir gerðu sér þó grein fyrir hve alvarleg staðan væri.⁹⁸

Í minnisblaði nefndar um fjármálastöðugleika sem lagt var fyrir fund forsætisráðherra, fjármálaráðherra, efnahags- og viðskiptaráðherra, forstjóra Fjármálaeftirlitsins og bankastjóra Seðlabanka Íslands 21. apríl 2010 var fjallað um vanda Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Með tilliti til yfirlýsinga ríkisstjórnarinnar um tryggingu innistæðna, heildarlánana þessara tveggja sparisjóða, lausafjárstöðu þeirra og eiginfjárfarfalla til sparisjóðanna, kom fram að „heildareiginfjárfending ríkissjóðs til þess að fara með allar eignir Byrs og [Sparisjóðsins í Keflavík] miðað við 16% [eiginfjárhlutfall] væri nú metin vera að hámarki

„Ég hafði á tilfinningunni að pólitíkin vildi viðhalda sparisjóða-kerfinu en stjórnýslan vildi hafa þetta einfalt hlutafélagform. Maður heyrði þetta bara frá einstaklingum sem stórfuðu í Seðlabankanum og í Fjármálaeftirlitinu og líka inni í stjórnýslunni. Þetta voru svona tveir pólur sem voru kannski svolítið að takast á.“

Skýrsla Hjördísar Drafnar Vilhjálmisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2013.

„Ástæðan fyrir því að ég hélt að það væri betra að vera bara með sparisjóði var sú að sameina þyrfti sparisjóðina til þess að þeir gætu verið lífvænlegir. Því stærri eining, því meiri stærðarhagkvæmni og þar af leiðandi meiri líkur á því að hægt væri að hafa einn sparisjóð á móti þremur viðskiptabönkum. Það var ástæðan fyrir því að ég taldi það best að hafa bæði Byr og Sparisjóðinn í Keflavík sem sparisjóð.“

Skýrsla Hjördísar Drafnar Vilhjálmisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2013.

94. Skýrsla Gunnars Þ. Andersen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

95. Fundargerð nefndar um fjármálastöðugleika, 8. apríl 2010.

96. Fundargerð nefndar um fjármálastöðugleika, 15. apríl 2010.

97. Fundargerð nefndar um fjármálastöðugleika, 17. apríl 2010.

98. Fundargerð nefndar um fjármálastöðugleika, 20. apríl 2010.

38 milljarðar króna.⁹⁹ Samkvæmt viljayfirlýsingu stjórnvalda til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hefði ríkissjóður gert ráð fyrir um 20 milljörðum króna vegna stærri sparisjóðanna tveggja.¹⁰⁰

Frestur beggja sparisjóða til að auka við eiginfjárgrunn sinn rann út 21. apríl 2010. Á stjórnarfundum Sparisjóðsins í Keflavík 22. apríl var staðan metin svo að viðræður við kröfuhafa næðu ekki lengra og var ákveðið að óska eftir að Fjármálaeftirlitið tæki yfir vald stofnfjárhafafundar sparisjóðsins.¹⁰¹

Sama dag sendi Byr sparisjóður bréf til Fjármálaeftirlitsins þar sem fram kom að stjórn sparisjóðsins þætti sýnt að viðleitni til að endurreisa fjárhag félagsins myndi ekki skila árangri; teldi stjórnin því óhjákvæmilegt að fara þess á leit við Fjármálaeftirlitið að það tæki yfir Byr sparisjóð.¹⁰² Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjárhafafundar beggja sparisjóðanna og ráðstafaði innistæðum og eignum Byrs sparisjóðs til Byrs hf. og innistæðum og eignum Sparisjóðsins í Keflavík til Spkef sparisjóðs. Nýju fjármálafyrirtækin voru bæði að fullu í eigu ríkisins.

Um ástæður þess að ákveðið var að fara þessar ólíku leiðir, að endurreisa Sparisjóðinn í Keflavík sem stofnfjársparisjóð en Byr sparisjóð sem hlutafélag, sagði þáverandi fjármálaráðherra, Steingrímur J. Sigfússon, fyrir rannsóknarnefndinni að ákveðið hafi verið að endurreisa Sparisjóðinn í Keflavík sem sparisjóð í þeirri von að hann gæti síðar orðið einhvers konar kjölfesta í því sem eftir var af sparisjóðakerfinu, en ekki hefði verið talin sérstök ástæða til þess með Byr sparisjóð og því stofnað hlutafélag í tilviki Byrs. Menn hefðu talið allgóðar líkur á að Sparisjóðurinn í Keflavík gæti starfað áfram sem slíkur og orðið langstærsti sparisjóðurinn og kannski í fyllingu tímans „móðurstöð“ eða bakhjarl fyrir minni sparisjóði. Sagði Steingrímur að gengið hefði verið út frá því að í endurreisn Sparisjóðsins í Keflavík yrði það að vera ríkið sem legði inn stofnfé, „það myndu ekki aðrir mæta“,¹⁰³ og það hefði mönnum fundist nógu stór biti. Varðandi Byr sparisjóð hefðu menn talið líklegra að unnt yrði að fá aðra aðila að því að endurreisa hann sem hlutafélagabanka. Mörg sjónarmið hefðu komið inn í þessa ákvörðun, þar á meðal byggðarök. Byr sparisjóður hefði verið með starfsemi á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri og rök um byggðaðpróun og þjónustu við landsbyggðina hefðu því ekki átt við með sama hætti og um Sparisjóðinn í Keflavík, sem var eini þjónustuaðilinn á stórum landsvæðum. Allan tímann hefði þó verið gengið út frá því að það væri eitthvert eigið fé eftir í Sparisjóðnum í Keflavík. Rak hann minni til að þegar sparisjóðurinn var tekinn yfir, hefðu menn verið orðnir hræddir um að eigið fé væri orðið lítið sem ekkert en þó ekki verra en það. Það hefði svo farið, eins og nú væri ljóst, og staða sparisjóðsins hefði reynst enn „hryllilegri“ en menn höfðu átt sig á. Það hefði hins vegar komið í ljós smátt og smátt. Hver einasta nýja úttekt á eignasafninu hefði undantekningarlaust sýnt stöðuna verri.¹⁰⁴

Ég dreg enga dul á að ég var frá byrjun í þeim hópi sem vildi eins og hægt væri verja það sem lífvænlegt var af sparisjóðunum og ég starfaði lengst af sem fjármálaráðherra samkvæmt þeirri hugmyndafræði og svo áfram sem efnahags- og viðskiptaráðherra.¹⁰⁵

Í skýrslu Gylfa Magnússonar, efnahags- og viðskiptaráðherra 2009–2010, fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að flestum, þar á meðal honum sjálfum og þáverandi fjármálaráðherra, hefði þótt mikið til vinnandi að á Íslandi yrði áfram sæmilega burðugt sparisjóðakerfi. Sparisjóðirnir myndu gegna sama hlutverki og þeir höfðu lengst af gegnt sem staðbundnar stofnanir í heimabyggð og að stóru leyti í eigu heimamanna. Kvað hann þetta hafa verið pólitíska áherslu í einhverjum skilningi, enda þótt hann hefði verið ópólitískur ráðherra. Mat Gylfi stöðuna svo að endurreist fjármálakerfi sem styddist við fleiri stöðir en þrjá svipaða banka yrði heilbrigðara, bæði frá samkeppnissjónarmiði og með

„Þar koma mörg sjónarmið inn í, byggðarök líka, og sú staðreynd að [Sparisjóðurinn í Keflavík] er eina fjármálaþjónustan í fjölmörgum byggðarlögum sem menn sáu ekki fyrir sér að gætu liðið undir lok. Byr var með aðstöðu hér á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri þannig það voru kannski ekki byggðarök með sama hætti og giltu um Sparisjóðinn í Keflavík. Hann var jú eini þjónustuaðilinn á stórum landsvæðum þannig að ekki gátu menn látið Vestfirðinga, til dæmis, vakna upp einn góðan veðurdag án nokkurrar bankaþjónustu. Þannig kom aldrei annað til greina en að einhver tæki við rekstrinum, að einhver héldi þjónustunni áfram. Það var því margt sem spilaði inn í, eins og gengur.“

Skýrsla Steingríms J. Sigfússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. september 2013.

„Auðvitað er þetta í einhverjum skilningi pólitísk áhersla, jafnvel hjá mér sem ópólitískum ráðherra.“

Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. september 2013.

99. Minnisblað nefndar um fjármálastöðugleika, 21. apríl 2010.

100. Fundargerð nefndar um fjármálastöðugleika, 21. apríl 2010. Í viljayfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við aðra endurskoðun samstarfssamnings við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn 7. apríl 2010 kom fram að áætlaður heildarkostnaður við endurfjármögnum sparisjóðakerfisins yrði ekki hærri en sem næmi 1,5% af landsframleiðslu.

101. Bréf Sparisjóðsins í Keflavík til Fjármálaeftirlitsins 22. apríl 2010.

102. Bréf Stjórnar Byrs sparisjóðs til Fjármálaeftirlitsins 22. apríl 2010.

103. Skýrsla Steingríms Jóhanns Sigfússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2013.

104. Skýrsla Steingríms Jóhanns Sigfússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2013.

105. Skýrsla Steingríms Jóhanns Sigfússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2013.

tilliti til fjármálastöðugleika og jafnvel valddreifingar líka. Það væri einfaldlega heilbrigðara að hafa kerfi með öflugri sparisjóðastöð og þess vegna væri nokkuð á sig leggjandi til þess að ná því fram. Án Sparisjóðsins í Keflavík hefði þetta sparisjóðanet aldrei getað orðið almennileg stöð í nýju fjármálakerfi. Það hefði hinsvegar ekki tekist nema að mjög litlu leyti og voru það ákveðin vonbrigði hvernig þetta spilaðist.¹⁰⁶

Aðspurður um þær ólíku leiðir sem farnar voru í tilvikum Sparisjóðsins í Keflavík og Byrs sparisjóðs, annars vegar að stofna sparisjóð og hins vegar hlutafélag, sagði Gylfi Magnússon að auðvitað hefðu þingmenn og ráðherrar, og kannski fjármálaráðherra sérstaklega, haft skoðanir á þessu. Aðilar sem tengdust sparisjóðunum hefðu barist fyrir þeim lausnum sem þeir töldu æskilegar og því hefði pólitískur þrýstingur verið mikill.¹⁰⁷

Í skýrslu Kjartans Gunnarssonar, skrifstofustjóra í efnahags- og viðskiptaráðuneyti, fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að togstreita hefði verið milli sérfræðinga innan ráðuneytanna og pólitískra ráðamanna. Sérfræðingahópurinn hefði viljað fara sömu leið með Sparisjóðinn í Keflavík og Byr sparisjóð, þ.e. stofna hlutafélag um reksturinn, en pólitískur vilji hefði verið til þess að stofna sparisjóð:

Sparisjóðirnir hafa fengið mikinn hljómgrunn hjá pólitíkinni í gegnum tíðina. Steingrímur J. Sigfússon var þá fjármálaráðherra og þessi krafa virtist koma þaðan. Einhvern veginn virtist hann halda í þá von að hægt væri að endurreisa Sparisjóðinn í Keflavík og hann yrði þá einhvers konar móðurskip fyrir sparisjóðina, en ég held að það hafi verið praktískar ástæður fyrir því að við vildum fara hlutafélagaleiðina. Það væri auðveldara að vinna ofan af því og kannski selja lífvænlegar einingar út úr pakkanum.¹⁰⁸

Aðspurður hvort vitneskjan eða þekkingin á alvarlegri stöðu sparisjóðsins hafi ekki skilað sér til pólitíska valdsins sagðist hann ekki geta svarað fyrir pólitíkina en gæti sagt að margir starfsmenn stjórnáráðsins hefðu ekki verið sáttir við þróun mála á þessum tíma. Aðspurður hvort hann teldi hafa verið augljóst að Sparisjóðnum í Keflavík yrði ekki bjargað var svarið: „[...] ef ég man þetta rétt, þá var mikið af „súrum“ eignum í eignasafninu þar og það var aldrei möguleiki á að halda honum á floti.“¹⁰⁹

13.2.4.2 Smærri sparisjóðir

Seðlabankanum hafði verið falið að leiða lausn á málefnum smærri sparisjóða. Áfram var unnið að tillögum að uppgjöri og endurfjármögnun sparisjóðanna í samvinnu við fjármálaráðuneytið og sparisjóðina í byrjun árs 2010. Í bréfi Seðlabankans til sparisjóðanna 1. febrúar 2010 var þeim boðið að semja um uppgjör krafna sinna samkvæmt þeim kjörum og skilyrðum sem sett voru fram. Farið var fram á að sparisjóðirnir staðfestu skriflega hvaða óskir þeir hefðu fram að færa eigi síðar en 8. febrúar 2010. Ef Seðlabankinn væri í hópi smærri kröfuhafa sparisjóðs, með minna en 5% af heildarkröfum á hendur sparisjóðnum og kröfur bankans væru ekki tryggðar með sérgreindum tryggingum, samþykkti bankinn að kröfur hans yrðu meðhöndlaðar með sama hætti og kröfur annarra kröfuhafa. Í tilvikum þar sem Seðlabankinn væri meðal aðalkröfuhafa á hendur einstökum sparisjóðum yrði ekki um niðurskrift á kröfum að ræða, nema að því marki sem ljóst væri að kröfur yrðu ekki að fullu innheimtar ef ráðist yrði í innheimtuaðgerðir á þeim tíma. Að endurskipulagningu lokinni skyldi sparisjóðurinn síðan draga til baka umsókn um eiginfjárframlag frá ríkinu á grundvelli laga nr. 125/2008. Í þeim tilvikum var Seðlabankinn reiðubúinn að semja við sparisjóðina á eftirfarandi máta: Í fyrsta lagi að hluta skuldar sparisjóðsins við bankann yrði breytt í eigið fé eða víkjandi lán, væri þess þörf til að færa til réttis vegar fjárhagslegan styrk sparisjóðsins og í samræmi við ofangreindar forsendur. Í öðru lagi, ef varasjóður sparisjóðs væri neikvæður og ekki hægt að jafna hann með lækkun á því stofnfé sem fyrir var, yrði hluti skuldar afskrifaður þannig að markmið um jákvæðan varasjóð og eiginfjárhlutfall umfram lágmarkskröfur Fjármálaeftirlitsins næðust. Í þriðja lagi yrðu eftirstöðvar skuldarinnar í formi almenns láns samkvæmt þeim kjörum og skilmálum sem bankinn setti. Í fjórða lagi greiddi sparisjóður upp allar kröfur Seðlabankans

106. Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2013.

107. Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2013.

108. Skýrsla Kjartans Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

109. Skýrsla Kjartans Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

fyrir 1. júlí 2010 og tilkynnti fyrirfram um þann ásetning fyrir lok mars 2010, gegn því að Seðlabankinn lækkaði krónufjárhæð krafanna um 12% í endanlegu uppgjöri, enda sýndi sparisjóðurinn fram á að lausafjárstaða hans héldist viðunandi og uppfyllt væru önnur skilyrði fjárhagslegrar endurskipulagningar sem sett voru fram í bréfinu.¹¹⁰

Auk framangreindra skilyrða setti Seðlabankinn einnig almenna skilmála fyrir uppgjöri skulda, meðal þeirra var að ef Seðlabankinn breytti kröfum sínum í stofnfé, skyldi það gert á sama gengi og aðrir aðilar sem legðu til stofnfé, en almennt skyldi að hámarki vera miðað við gengið 1. Um breytingu á kröfu í stofnfé giltu reglur fjármálaráðuneytis um eiginfjárframlag eftir því sem við ætti hverju sinni. Seðlabankinn myndi þó veita viðtöku stofnfé sem næmi hærri fjárhæð en þar væri kveðið á um, teldi Seðlabankinn það nauðsynlegt til þess að ná hærri endurheimtum krafna sinna og markmiðum um fjárhagslega endurskipulagningu. Þá var þess krafist að varasjóður væri ekki neikvæður, það er að búið væri að færa niður eldra stofnfé um þá fjárhæð sem varasjóðurinn væri neikvæður um. Dýgði slík niðurfærsla ekki til þess að jafna varasjóð sparisjóðs sem að öðru leyti uppfyllti skilmála Seðlabankans, myndi hann skoða að lækka kröfur sínar að því marki sem þyrfti til að varasjóður yrði jákvæður. Seðlabankinn myndi þó taka tillit til mikilvægis stofnfjáreigenda fyrir stöðu og viðskipti sparisjóðsins ef ástæða væri til, þannig að einhver eldri stofnfjáreign gæti haldist, en slíkur eignarhlutur myndi þó aldrei verða umfram tilboð kröfuhafa hjá öðrum sparisjóði.

Fyrirætlanir voru um að stofnfjárhlutirnir sem Seðlabankinn myndi eignast yrðu yfirteknir af ríkissjóði sem síðan fæli Bankasýslu ríkisins að fara með eignarhaldið. Gert var ráð fyrir að sparisjóðirnir hefðu heimild til að leysa síðar til sín stofnfjárhluti í eigu ríkissjóðs samkvæmt nánara samkomulagi.¹¹¹

Hinn 29. desember 2009 hafði Fjármálaeftirlitið kynnt fjármálaráðuneytinu kröfur varðandi fjárhagslega endurskipulagningu smærri sparisjóðanna, sem voru í samræmi við þær kröfur sem áður höfðu verið gerðar til viðskipabankanna um mitt ár 2009 og til Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík í desember 2009. Smærri sparisjóðum voru kynntar auknar kröfur Fjármálaeftirlitsins með bréfi 8. febrúar 2010. Þær tóku einungis til fjárhagslegrar endurskipulagningar sparisjóða með aðild ríkissjóðs á grundvelli 2. gr. laga nr. 125/2008 eða með aðild Seðlabankans á grundvelli samnings um uppgjör krafna. Þurfti eiginfjárhlutfall sparisjóðanna að vera 16% að lágmarki að fjárhagslegri endurskipulagningu lokinni. Aðrir sparisjóðir þurftu því ekki að uppfylla kröfur um hærra eiginfjárhlutfall, umfram lögbundin 8%.¹¹²

Sparisjóðirnir hófu þegar vinnu við fjárhagslega endurskipulagningu og gengu í kjölfarið til samninga við Seðlabankann og aðra kröfuhafa ef þeim var til að dreifa.¹¹³ Fjármálaeftirlitið samþykkti fyrir sitt leyti að sparisjóðirnir gengju til endanlegra samninga við Seðlabanka Íslands þegar það hafði yfirfarið gögn sparisjóðanna og staðfest að sú yfirferð gæfi ekki ástæðu til annars en að álykta að sparisjóðirnir myndu að lokinni fjárhagslegri endurskipulagningu standast kröfur þess. Ekki var þó gengið frá endanlegu samkomulagi við sparisjóðina, heldur skyldi beðið samþykkis Eftirlitsstofnunar EFTA og stofnfjáreigendafunda.

Eftirlitsstofnun EFTA

Með lögum nr. 125/2008 voru stjórnvöldum fengnar víðtækar heimildir til að grípa inn í rekstur fjármálafyrirtækja á Íslandi. Í 2. gr. laganna var fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, veitt heimild til að leggja sparisjóðunum til fjárhæð sem næmi allt að 20% af bókfærðu eigin fé sparisjóðanna. Í bréfi Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) 20. október 2008 voru stjórnvöld minnt á skuldbindingar sínar samkvæmt bókun 3 við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, um

110. Ákvörðun bankastjóra nr. 1028, 1. febrúar 2010.

111. Ákvörðun bankastjóra nr. 1028, 1. febrúar 2010.

112. Sparisjóður Höfðhverfinga, Sparisjóður Strandamanna og Sparisjóður Suður-Þingeyinga ákváðu að gera upp kröfur Seðlabankans og tóku auknar kröfur Fjármálaeftirlitsins því ekki til þessara sparisjóða, en þeim var eftir sem áður gert að uppfylla 8% lögbundið lágmark.

113. Nánari umfjöllun um óskir sparisjóðanna og viðbrögð Seðlabanka Íslands við þeim er að finna hér í skýrslunni í undirköflum um fjárhagslega endurskipulagningu í köflum um einstaka sparisjóði.

að tilkynna um aðgerðir sem fælu í sér ríkisaðstoð og láta ógert að hrinda aðgerðum í framkvæmd áður en eftirlitsstofnunin hefði heimilað aðgerðirnar. Fram kom hjá Haraldi Steinþórssyni, lögfræðingi hjá fjármálaráðuneytinu, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að um leið og lög nr. 125/2008 hefðu verið sett, hefðu menn gert sér grein fyrir því að reglur um ríkisaðstoð kynnu að spila þar inn í. Það var þó ekki fyrr en á árinu 2010, þegar Fjármálaeftirlitið hafði tekið yfir Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík og Seðlabanki Íslands gengið til samninga við minni sparisjóðina, að farið var að kanna hvort um ríkisaðstoð væri að ræða og hvort aðgerðirnar væru samrýmanlegar reglunum.

Áform fjármálaráðuneytisins og Seðlabanka Íslands um fjárhagslega endurskipulagningu smærra sparisjóðanna voru háð samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA þar sem þau voru talin fela í sér ríkisaðstoð. Eftirlitsstofnuninni voru kynnt áformin með fortilkynningu (e. *draft-notification*) 20. apríl 2010.* Í bréfi fjármálaráðuneytisins til Eftirlitsstofnunar EFTA 20. maí 2010 kom fram að naumur tími væri til stefnu þar sem frestir sem Fjármálaeftirlitið hafði veitt sparisjóðunum fimm til að auka við eiginfjárgrunn sinn væri að renna út. Ef sparisjóðirnir yrðu ekki búnir að samþykkja áform um fjárhagslega endurskipulagningu innan þess tímaramma, yrði Fjármálaeftirlitið að afturkalla starfsleyfi þeirra.** Á símafundi fulltrúa Seðlabanka Íslands og fjármálaráðuneytisins með forsvarsmönnum Eftirlitsstofnunar EFTA vegna sparisjóðanna 26. maí 2010 kom fram að forsvarsmenn stofnunarinnar sæju ekki að 12% afsláttur sem Seðlabankinn hugðist veita þremur smærra sparisjóðum á uppgjöri krafna Seðlabankans, stæðist reglur stofnunarinnar um ríkisaðstoð. Að óbreyttu myndi eftirgjöf af því tagi ekki verða samþykkt.*** Í kjölfarið var samþykkt að skipta málinu í tvennt, annars vegar aðstoð við sparisjóðina fimm sem störfuðu á undanþágu frá Fjármálaeftirlitinu; það voru Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóður Norðfjarðar, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestmannaeyja og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis; og hins vegar aðstoð við þá sparisjóði sem bjuggu við stöðugri fjárhag, sem voru Sparisjóður Höfðhverfinga, Sparisjóður Strandamanna og Sparisjóður Suður-Þingeyinga. Í kjölfarið sendi fjármálaráðuneytið formlega tilkynningu til Eftirlitsstofnunar EFTA 10. júní 2010.

Eftirlitsstofnun EFTA ákvað 21. júní 2010 að heimila ríkisaðstoð til sparisjóðanna fimm. Heimildin var veitt á grundvelli þess að endurfjármögnunin miðaði að því að gera sparisjóðunum kleift að halda áfram starfsemi á fjármálamarkaði. Taldi stofnunin ráðstafanirnar viðeigandi þar sem þær væru til þess fallnar að tryggja að sparisjóðunum tækist að uppfylla lögbundnar kröfur um lágmarkshlutfall eiginfjár. Litið var til þess að ríkið myndi eignast hluta af stofnfé sparisjóðanna og gæti því í framtíðinni fengið greiddan arð og hagnast á sölu eignarhlutans síðar. Heimildin gildi í sex mánuði og voru stjórnvöld skuldbundin til að leggja fram áætlun um endurskipulagningu hvers og eins þessara sparisjóða fyrir 21. desember 2010.

Hinn 21. desember 2010 tilkynnti fjármálaráðuneytið eftirlitsstofnuninni um fyrirhugaðar breytingar á áætlunum um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna fimm, vegna áhrifa gengislánadóma, og óskaði um leið eftir auknum fresti til að skila inn áætlunum um endurskipulagningu sparisjóðanna. Eftirlitsstofnunin samþykkti 13. apríl 2011 að tilkynntar breytingar væru samrýmanlegar EES-samningnum og framlengdi jafnframt frest stjórnvalda til að leggja fram ítarlegar áætlanir um endurskipulagningu eða slit fjármálafyrirtækjanna fyrir 30. apríl 2011. Í ákvörðuninni var gagnrýnt að íslensk stjórnvöld hefðu ekki virt skuldbindingar sínar samkvæmt bókun 3 við samning um eftirlitsstofnun og dómstól, að því leyti að umræddar breytingar hefðu tekið gildi áður en Eftirlitsstofnunin hafði tekið lokaákvörðun um málið. Stjórnvöldum var síðar veittur aukinn frestur til að skila inn áætlunum um endurskipulagningu sparisjóðanna fimm. Í janúar 2012 var endurskipulagningaráætlunum skilað til Eftirlitsstofnunarinnar. Í skýrslu Haraldar Steinþórssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að ráðstöfun sem framkvæmd er í bága við „biðstöðuregluna“**** geti talist lögmæt ríkisaðstoð og þá séu ekki eftirmálar af því. Hið opinbera sé þó að taka áhættuna af því að samþykki fáist. Hafni Eftirlitsstofnunarinnar því að um samrýmanlega ríkisaðstoð sé að ræða, gæti þurft að vinna ofan af ráðstöfunum eftir á.

Eftirlitsstofnun EFTA voru einnig sendar fortilkynningar vegna Byrs hf. og Spkef sparisjóðs í lok árs 2010. Formleg tilkynning var þó ekki send vegna Spkef sparisjóðs þar sem hann var sameinaður NBI hf. áður en til þess kom. Formleg tilkynning var hins vegar send vegna Byrs hf. Hinn 13. apríl 2011 ákvað eftirlitsstofnunin að samþykkja tímabundið ríkisaðstoð til Byrs hf. og var óskað eftir áætlun um endurskipulagningu félagsins eða slit innan sex mánaða. Ríkisaðstoðin fólst einkum í 900 milljóna króna hlutafjárframlagi ríkissjóðs til stofnunar Byrs hf. og samningi um víkjandi lán

sem gæti numið allt að fimm milljörðum króna. Endurskipulagningarþáttur ríkisaðstoðar við Byr hf. var síðan skoðaður með endurskipulagningu á Íslandsbanka sem keypti Byr hf. Hinn 27. júní 2012 samþykkti Eftirlitsstofnunin ríkisaðstoð sem veitt var til endurskipulagningar Íslandsbanka og í því fólst einnig samþykki vegna Byrs hf.

Í desember 2013 veitti Eftirlitsstofnun EFTA endanlegt samþykki vegna Sparisjóðs Norðfjarðar og Sparisjóðs Vestmannaeyja, en enn hefur endurskipulagning Sparisjóðs Bolungarvíkur, Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis ekki verið samþykkt af Eftirlitsstofnuninni. Að sögn Oda Helen Sletnes, forseta Eftirlitsstofnunar EFTA, strandar málið á íslenskum stjórnvöldum, þau verði að taka endanlega ákvörðun um framtíð sparisjóðanna, annaðhvort með því að leggja fram áætlun sem sýni fram á rekstrarhæfi sparisjóðanna til lengri tíma eða setja þá í slitameðferð.

Hjá Bankasýslu ríkisins fengust þær upplýsingar að unnið væri að frekari sameiningum innan sparisjóðakerfisins og að Eftirlitsstofnunin vildi fá áætlanir fyrir sameinaðan sparisjóð, frekar en að taka afstöðu til fjárhagslegrar endurskipulagningar hvers og eins þeirra. Samkvæmt upplýsingum frá Bankasýslu ríkisins 4. mars 2014 er endanlegs svars frá Eftirlitsstofnuninni því ekki að vænta fyrr en á síðari hluta árs 2014.

Í nóvember 2010 var unnið að því að afla samþykkis Eftirlitsstofnunarinnar fyrir samkomulagi Seðlabankans við minni sparisjóðina þrjá sem samþykkt höfðu að greiða upp skuldir sínar við bankana. Hafnaði Eftirlitsstofnunin þeim hugmyndum sem fjármálaráðuneytið lagði fram og benti á að beita skyldi þeim leiðum sem sérsniðnar hefðu verið fyrir fjármálastofnanir. Að sögn Haraldar Steinþórs-sonar 4. mars 2014, fór það mál ekki lengra gagnvart Eftirlitsstofnuninni en litið hefði verið svo á að sú eftirgjöf sem fólst í samningunum hefði ekki verið umfram þá sem sneri að öðrum kröfuhöfum.

* Fortilkynning (e. *draft-notification*) stjórnvalda til Eftirlitsstofnunar EFTA, 20. apríl 2010.

** Bréf fjármálaráðuneytisins til Eftirlitsstofnunar EFTA, 20. maí 2010.

*** Tölvuskeyti Stefáns Þórs Sigtryggssonar, starfsmanns Seðlabanka Íslands, til Más Guðmundssonar, seðlabankastjóra, 26. maí 2010.

**** Biðstöðureglan felur í sér að ríki eigi ekki að gera ráðstafanir sem fela í sér eða geti falið í sér ríkisaðstoð nema vera búin að leita samþykkis Eftirlitsstofnunarinnar.

Eftirlitsstofnun EFTA ákvað 21. júní 2010 að heimila tímabundið ríkisaðstoð til sparisjóðanna fimm.¹¹⁴ Heimildin var veitt á grundvelli þess að endurfjármögnunin miðaði að því að gera sparisjóðunum kleift að halda áfram starfsemi á fjármálamarkaði. Taldi stofnunin ráðstafanirnar viðeigandi þar sem þær væru til þess fallnar að tryggja að umræddum sparisjóðum tækist að uppfylla lögbundnar kröfur um lágmarkshlutfall eiginfjár. Litið var til þess að ríkið myndi eignast hluta í stofnfé sparisjóðanna og gæti því í framtíðinni fengið greiddan arð og hagnast á sölu eignarhlutans síðar.¹¹⁵ Heimildin gildi í sex mánuði og voru stjórnvöld skuldbundin til að leggja fram endurskipulagningaráætlanir fyrir hvern sparisjóð fyrir sig fyrir 21. desember 2010. Heimildin tók ekki til þeirra sparisjóða sem hugðust greiða upp kröfur Seðlabankans. Skömmu áður en Eftirlitsstofnun EFTA veitti heimildina féllu fyrstu dómur um svokölluð gengislán í Hæstarétti.¹¹⁶

Gengislánadómarnir og áhrif þeirra

Á fundum nefndar um fjármálastöðugleika í maí og allt fram til 16. júní 2010 er fyrstu dómur um gengistryggð lán féllu í Hæstarétti, voru mögulegar niðurstöður, viðbrögð og jafnvel lagasetning vegna væntanlegra dóma til umræðu. Á fundi nefndarinnar 24. júní lagði Arnór Sighvatsson, aðstoðarbankastjóri Seðlabankans, til að Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið kæmu með tillögu um þá leið sem fara skyldi, vegna óvissu um vaxtagreiðslur. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins, Gunnar P. Andersen, sagði Fjármálaeftirlitið reiðubúið að standa að slíkri yfirlýsingu með Seðlabankanum með fyrirvara um samþykki stjórnar. Sú lausn yrði þó ekki endanleg en gæti brúað bilið á meðan vönduð lagasetning yrði undirbúin. Tilmælunum yrði að fylgja eftir með stuðningsyfirlýsingu stjórnvalda þar sem meðal annars yrði að koma fram að stjórnvöld væru að skoða hvort ástæða væri til laga-setningar. Samþykkt var að vinna áfram með hugmyndina.* Á fundi nefndarinnar daginn eftir, 25.

114. Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA varðandi fjárhagslega endurskipulagningu, 21. júní 2010.

115. Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA varðandi fjárhagslega endurskipulagningu, 21. júní 2010.

116. Dómur Hæstaréttar 16. júní 2010, í málum nr. 92/2010 og 153/2010.

júní, var upplýst að á ráðherrafundi um efnahagsmál hefði komið fram að ekki „væri sannfæring“ fyrir lagasetningu á þessari stundu og að ekki væri talið rétt að gefa út tilmæli. Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið íhuguðu þó alvarlega að senda tilmæli, þó þau myndu væntanlega ekki hafa tilætluð áhrif nema með stuðningi ríkisstjórnarinnar. Studdi nefndin að tilmælin yrðu send út.**

Hinn 30. júní 2010 sendu Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands fjármálafyrirtækjum tilmæli vegna óskuldbindandi gengistryggingarákvæða. Var þar vísað til dóma Hæstaréttar í málum nr. 92/2010 og 153/2010 varðandi lögmæti lánskuldbindinga í íslenskum krónum tengdum gengi erlendra gjaldmiðla. Niðurstaða réttarins var að gengistrygging slíkra lána væri óskuldbindandi. Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn beindu þeim tilmælum til fjármálafyrirtækja að lánasamningar sem að mati viðkomandi fjármálafyrirtækis innihéldu óskuldbindandi gengistryggingarákvæði samkvæmt dómunum skyldu endurreiknaðir. Í stað gengistryggingar og erlends vaxtaviðmiðs skyldi miða við vexti sem Seðlabanki Íslands ákvæði með hliðsjón af lægstu vöxtum á nýjum almennum óverðtrygðum útlánum, eða ef verðtrygging væri valin, lægstu vöxtum á nýjum almennum útlánum eins og beitt er þegar óvissa ríkir um lánakjör, nema aðilar semdu um annað. Var fjármálafyrirtækjum gert að endurmeta eiginfjárþörf sína í ljósi þeirra aðstæðna og tryggja að eigið fé yrði nægilegt til þess að mæta hugsanlegri rýrnun eigna umfram það sem endurreikningur myndi hafa í för með sér.*** Undirritun samninga um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna var því frestað vegna þeirrar óvissu sem þessir dómur Hæstaréttar sköpuðu.

Hluti útlána sparisjóðanna var í erlendum gjaldmiðlum eða bundinn gengi tiltekinna gjaldmiðla og höfðu dómur Hæstaréttar því áhrif á mat eignasafna þeirra. Áhrifin voru þó misjöfn milli sparisjóða, því vægi lána sem féllu undir dómanna var ólíkt í útlánasöfnum þeirra. Fjármálaeftirlitið kallaði eftir upplýsingum frá sparisjóðunum og skilufðu þeir skýrslum þar sem lán voru flokkuð eftir því hvort höfuðstóll, afborganir og útgreiðsla lána hefði verið í íslenskum krónum eða erlendum myntum, til þess að hægt yrði að leggja mat á stöðu þeirra.

Ekki var talið að áhrif dómanna kæmu í veg fyrir að Sparisjóður Norðfjarðar stæðist kröfur Fjármálaeftirlitsins. Undirritað var samkomulag um uppgjör krafna Seðlabanka Íslands á hendur honum 27. júlí 2010 og lauk þar fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðsins. Í tilviki Sparisjóðs Bolungarvíkur voru áhrifin öllu meiri og því þurfti að grípa til frekari aðgerða til að sparisjóðurinn næði að uppfylla eiginfjárkröfur Fjármálaeftirlitsins. Samkomulag um uppgjör krafna Seðlabanka Íslands á hendur honum var undirritað 22. september 2010. Þá þurfti að grípa til frekari aðgerða til að Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestmannaeyja og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis næðu að uppfylla kröfur Fjármálaeftirlitsins eftir að tekið hafði verið tillit til áhrifa dómanna. Þessir þrjú sparisjóðir undirrituðu samkomulag um uppgjör krafna Seðlabanka Íslands á hendur þeim í desember 2010.

Á þeim tíma sem liðinn er síðan fyrstu dómarnir um ólögmæti gengistryggingar féllu í Hæstarétti 16. júní 2010 hafa fallið fleiri dómur þar sem leyst hefur verið úr ýmsum álitaeftum er tengdust gengistrygðum lánum. Í skýrslu Bankasýslu ríkisins 2012 kom fram að niðurstöður Hæstaréttardóma á árunum 2010–2012 hefðu haft veruleg áhrif á sparisjóðina og þrátt fyrir að Seðlabankinn hefði afskrifað umtalsverðar fjárhæðir við fjárhagslega endurskipulagningu, hefði það ekki dugað til að mæta áhrifum dómanna.**** Í skýrslu Bankasýslu ríkisins 2013 kom ennfremur fram að áframhaldandi óvissa og afskriftir vegna erlendra lána hefði sett svip sinn á uppgjör sparisjóðanna á árinu 2012 og enn ríkti óvissa vegna þessa, þó hún hefði minnkað.*****

*Fundargerð nefndar um fjármálastöðugleika, 24. júní 2010.

** Fundargerðir nefndar um fjármálastöðugleika, 20. maí, 6., 24. og 25. júní 2010.

*** Tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands til fjármálafyrirtækja vegna óskuldbindandi gengistryggingarákvæða, 30. júní 2010. Síðar var leitað til umboðsmanns Alþingis vegna tilmællanna og taldi hann stofnanirnar hafa farið út fyrir valdsvið sitt með þeim og að þær hefði skort lagahæmild til að gefa út tilmæli um vaxtaviðmið til fjármálafyrirtækja, sjá álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 6077/2010 og 6436/2011.

**** Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2012, bls. 41.

***** Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2013, bls. 45–46.

13.2.5 Samkomulag um uppgjör við smærri sparisjóði

Gengið var frá endanlegu samkomulagi um fjárhagslega endurskipulagningu við Sparisjóð Norðfjarðar 27. júlí 2010, Sparisjóð Bolungarvíkur 22. september sama ár, Sparisjóð Vestmannaeyja 10. desember og Sparisjóð Svarfdæla, Sparisjóð Vestmannaeyja og Sparisjóð

„Sparisjóðirnir voru smæstu fjármála-fyrirtækin, en það tók óhemju tíma að vinna þetta allt saman og ekki vegna þess að þetta væri neitt það flókið. Þetta tók langan tíma og það var vilji til þess að halda lífi í sparisjóðunum ef að það væri einhver lífsvon.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rann-sóknarnefnd Alþingis 24. september 2013.

Þórshafnar og nágrennis 21. desember. Á sama tíma var einnig gengið frá samkomulagi um uppgjör við Sparisjóð Höfðhverfinga og Sparisjóð Suður-Þingeyinga. Gengið var frá samkomulagi við Sparisjóð Strandamanna í ágúst 2011. Fjárhagsleg endurskipulagning smærri sparisjóðanna fólst að miklu leyti í uppgjöri krafna Seðlabankans á hendur þeim.

Heildarfjárhæð krafna Seðlabanka Íslands á hendur Sparisjóði Bolungarvíkur, Sparisjóði Norðfjarðar, Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Vestmannaeyja og Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis nam 8.293 milljónum króna við uppgjör. Niðurfellingar krafna námu 4.536 milljónum og heildarendurgjald Seðlabankans fyrir kröfur á hendur þessum sparisjóðum 3.757 milljónum króna.¹¹⁷ Yfirlit um uppgjör krafna Seðlabanka Íslands á hendur sparisjóðunum fimm má sjá í töflu 3.

Tafla 3. Uppgjör krafna Seðlabanka Íslands á hendur fimm smærri sparisjóðum¹¹⁸

Milljónir kr.	Staða við yfirfærslu	Staða við uppgjör	Afskrifað	Breytt í stofnfé	Vikjandi lán	Nýtt lán	Uppgreiðsla	Heildarendurgjald
Sparisjóður Bolungarvíkur	3.718,0	3.877,0	2.326,0	543,0	–	620,0	388,0	1.551,0
Sparisjóður Norðfjarðar	532,2	559,0	269,0	150,0	140,0	–	–	290,0
Sparisjóður Svarfdæla	693,9	725,0	343,0	382,0	–	–	–	382,0
Sparisjóður Vestmannaeyja	2.150,9	2.215,0	786,0	555,0	310,0	564,0	–	1.429,0
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	874,4	917,0	812,0	105,0	–	–	–	105,0
Samtals	7.969,4	8.293,0	4.536,0	1.735,0	450,0	1.184,0	388,0	3.757,0

„Það er nú kannski fyrst að nefna að þetta litla kerfi sem eftir er gegnir ekki miklu hlutverki á landsvísu. Það tókst ekki að búa til kerfi sem gerði það. Þessir litlu sparisjóðir sem eru eftir hafa hins vegar það sem kallast staðbundið mikilvægi.“

Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rann-sóknarnefnd Alþingis 26. september 2013.

Sparisjóður Höfðhverfinga og Sparisjóður Suður-Þingeyinga greiddu upp kröfur Seðlabankans í lok desember 2010. Sparisjóður Strandamanna greiddi ekki upp kröfur Seðlabankans fyrir en í lok ágúst 2011, en þá hafði stjórn Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf. samþykkt að láta endurreikna kröfur á hendur Sparisjóði Strandamanna miðað við lægstu óverðtryggðu vexti Seðlabankans.¹¹⁹ Taldi Eignasafnið það hámarka og flýta endurheimtum sínum. Lítið var á það sem leið til að ljúka málinu, en ekki sem viðurkenningu á að um ólögmett lán hefði verið að ræða.¹²⁰ Yfirlit um uppgjör minni sparisjóðanna þriggja, Sparisjóðs Höfðhverfinga, Sparisjóðs Strandamanna og Sparisjóðs Suður-Þingeyinga má sjá í töflu 4.

Tafla 4. Samanburður á uppgjöri krafna Seðlabanka Íslands á hendur þremur smærri sparisjóðum¹²¹

Milljónir kr.	Staða við yfirfærslu	Staða við uppgjör	Uppgreiðsla
Sparisjóður Höfðhverfinga	88,3	91,0*	81,0*
Sparisjóður Strandamanna	773,8	888,5	526,5
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	155,0	162,0*	144,0*
Samtals	1.017,1	1.141,0	751,5

* Mismunur er á tölum frá Seðlabanka Íslands og sparisjóðunum um stöðu krafna á uppgjörsdegi

Uppi var ágreiningur á milli sparisjóðanna og Seðlabankans hins vegar um lögmeti krafna Seðlabankans sem tilkomnar voru vegna lánalína í erlendum myntum. Héldu sparisjóðirnir því fram að sömu sjónarmið ættu við um lántökur þeirra hjá Sparisjóðabanka Íslands og lán sem sparisjóðirnir höfðu veitt sínum viðskiptamönnum og dæmd höfðu verið ólögmet, og því bæri að færa niður kröfurnar. Sparisjóðirnir horfðu til þess hvernig gert hafði verið upp við Sparisjóð Strandamanna.

117. Fimm fallnir sparisjóðir – yfirlit Seðlabanka Íslands yfir meðferð krafna, ódagsett yfirlit Seðlabanka Íslands afhent rannsóknarnefndinni. Sparisjóður Vestmannaeyja fékk síðar leiðréttingu á uppgjöri sínu við Seðlabankann. Leiddi það því til þess að afskriftir á hendur sparisjóðunum fimm voru á bilinu 47%–89%.

118. Fimm fallnir sparisjóðir – yfirlit Seðlabanka Íslands yfir meðferð krafna, ódagsett yfirlit Seðlabanka Íslands afhent rannsóknarnefndinni.

119. Um áramótin 2010–2011 voru kröfur Seðlabanka Íslands á hendur sparisjóðunum fluttar yfir til Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf.

120. Tölvuskeyti Seðlabanka Íslands til Sparisjóðs Strandamanna 1. september 2011.

121. Tölvuskeyti Guðmundar Björgvins Magnússonar til Hauks C. Benediktssonar 2. maí 2011; tölvuskeyti Hauks C. Benediktssonar til Guðmundar Björgvins Magnússonar 1. september 2011; bréf Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndarinnar 7. febrúar 2013; ársreikningur Sparisjóðs Strandamanna 2011; ársreikningur Sparisjóðs Höfðhverfinga 2010. Samkvæmt upplýsingum sem bárust frá Seðlabanka Íslands nam afskrift vegna Sparisjóðs Strandamanna 88 milljónum króna á árinu 2010 og 274 milljónum króna á árinu 2011, samtals 362 milljónum króna. Uppgreiðsla sparisjóðsins 1. september 2011 nam 526,5 milljónum króna.

Sparisjóður Höfðhverfinga og Sparisjóður Suður-Pingeyinga kröfðust endurgreiðslu vegna samkomulags um uppgjör reikningslána frá desember 2010 og stóðu viðræður yfir frá síðari hluta árs 2012. Í mars 2013 samþykkti Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. að endur-reikna kröfur sparisjóðanna, án þess þó að viðurkenna réttmæti kröfu sparisjóðanna. Samkvæmt því fengi Sparisjóður Höfðhverfinga endurgreiddar tæpar 33 milljónir króna og Sparisjóður Suður-Pingeyinga tæpar 65 milljónir króna.¹²² Á sömu forsendum krafðist Sparisjóður Vestmannaeyja leiðréttingar á uppgjóri sínu við Seðlabanka Íslands og samþykkti Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. að leiðrétta kröfur félagsins á hendur sparisjóðnum. Samkvæmt samkomulaginu skyldi höfuðstóll láns sparisjóðsins hjá Eignasafni Seðlabanka Íslands lækka um 330 milljónir króna.¹²³ Í máli Hauks C. Benediktssonar, framkvæmdastjóra Eignasafns Seðlabanka Íslands hf., fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að ekki væri litið svo á að fleiri sparisjóðir gætu farið fram á slíkar leiðréttingar. Aðrir sparisjóðir hefðu fengið það miklar afskriftir af kröfum í upphafi að ef um ólögmeta gengistryggingu væri að ræða, sem Eignasafn Seðlabanka Íslands viðurkenndi þó ekki, væru þeir í raun búnir að fá afskrift. Í raun og veru geti enginn sparisjóðanna sýnt fram á að hann ætti að fá frekari afslátt.¹²⁴

13.2.6 Þáttur Fjármálaeftirlitsins í fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna

Í október 2008, eftir fall viðskiptabankanna þriggja, kallaði Fjármálaeftirlitið eftir upplýsingum frá sparisjóðunum um eiginfjárstöðu þeirra eftir þær hræringar sem orðið höfðu. Í samantekt stofnunarinnar frá 20. október 2008 kom fram að fimm sparisjóðir ættu í verulegum eiginfjávanda og var talið ólíklegt að hægt yrði að breyta þeirri stöðu nema með aðkomu ríkisins. Auk þess væri staða Sparisjóðabankans slæm.¹²⁵ Fjármálaeftirlitið kallaði síðan eftir greinargerðum frá sparisjóðum þar sem eiginfjárlutfall var komið undir lögbundið lágmark þar sem fram kæmi til hvaða aðgerða þeir hygðust grípa til að bæta eiginfjárstöðuna. Jafnframt óskaði Fjármálaeftirlitið eftir upplýsingum um hvort stjórnir sparisjóðanna hefðu kannað hvort 98. gr. laga um fjármálafyrirtæki gæti verið úrræði sem grípa þyrfti til, en þar var vísað til fjárhagslegrar endurskipulagningar, þ.e.a.s. í þeim skilningi er átt við þau úrræði sem greinir í lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti og fleira.

Í 86. gr. laga um fjármálafyrirtæki er fjallað um upphafsáðgerðir vegna ónógs eigin fjár. Hafi stjórn eða framkvæmdastjórn fjármálafyrirtækis ástæðu til að ætla að eiginfjárgrunnur þess sé undir lögbundnu lágmarki ber þeim að tilkynna það Fjármálaeftirlitinu. Sambærileg skylda hvílir á endurskoðanda félagsins hafi hann ástæðu til að ætla að stjórnendur þess hafi ekki rækt skyldu sína. Berist Fjármálaeftirlitinu slík tilkynning eða telji það af öðru tilefni ástæðu til að ætla að eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækis sé undir því lágmarki sem kveðið er á um í 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki, skal það þegar í stað krefja stjórn fyrirtækisins um reikningsuppgjör sem henni ber að afhenda innan hæfilegs frests. Þá getur Fjármálaeftirlitið ákveðið að slíkt reikningsuppgjör sé áritað af endurskoðanda. Komi fram í uppgjörinu að eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækis fullnægi ekki ákvæðum 84. gr. laganna, skal stjórn þess tafarlaust boða til fundar hluthafa eða stofnfjáreigenda til ákvörðunar og síðan afhenda Fjármálaeftirlitinu greinargerð þar sem fram kemur til hvaða ráðstafana hún hyggt grípa af því tilefni. Greinargerðin skal afhent innan frests sem Fjármálaeftirlitið tiltekur. Þegar Fjármálaeftirlitinu hafa borist umbeðin gögn er því heimilt að veita hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki frest í allt að sex mánuði til þess að auka við eiginfjárgrunn að lágmarki. Séu til þess ríkar ástæður er Fjármálaeftirlitinu heimilt að framlengja þennan frest í allt að sex mánuði til viðbótar. Ef greinargerðin berst ekki innan tilskilins frest, úrræði samkvæmt greinargerðinni eru ekki fullnægjandi að mati Fjármálaeftirlitsins eða frestur til að bæta eiginfjárstöðu líður án nægilegs árangurs, skal afturkalla starfsleyfi.

„Við vorum ekki neindir þátttakendur í viðræðum sem kröfuhafarnir áttu við sparisjóðina. Við vorum auðvitað upplýstir um ganginn [...]. Við vorum bara í því hlutverki að gefa þeim frest til að leysa úr málum og þegar það á endanum var ljóst að það myndi ekki nást, þá komum við inn sem þessi aðili sem hafði þessar heimildir til að taka ákvarðanir um að taka yfir vald hluthafafundar og stjórnar og taka ákvarðanir um ráðstöfun á eignum og skuldum. Auðvitað þurfti að vera í samskiptum við fjármálaráðuneytið sérstaklega um hvert og hvernig átti að ganga frá þessu. Ef um var að ræða að stofna nýtt fjármálafyrirtæki þá var það fjármálaráðuneytið sem sá um það.“

Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. júlí 2013.

122. Ársreikningur Sparisjóðs Höfðhverfinga 2012; ársreikningur Sparisjóðs Suður-Pingeyinga 2012.

123. Ársreikningur Sparisjóðs Vestmannaeyja 2012.

124. Skýrsla Hauks C. Benediktssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 28. nóvember 2013.

125. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um stöðu verst stöddu sparisjóðanna og lausnir og álitæfni í tengslum við þrot Icebank og mögulegan verulegan fjárhagsvanda sparisjóðanna, 20. október 2008.

Fjármálaeftirlitið hefur heimildir til að veita fjármálfyrirtækjum frest í allt að tólf mánuði til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögbundið horf. Að þeim tíma liðnum hvílir skylda á Fjármálaeftirlitinu að afturkalla starfsleyfi þess. Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis hf. var fyrst veittur frestur til að auka við eiginfjárgrunn sinn 30. október 2008 og Sparisjóði Mýrasýslu 4. nóvember sama ár. Fresturinn var veittur til mánaðar í senn allt þar til Fjármálaeftirlitið tók sparisjóðina yfir í mars og apríl 2009. Nokkrir hinna smærri sparisjóða fóru einnig undir lögbundið lágmark um þetta leyti, ýmist tímabundið eða í lengri tíma. Ekki var þó gripið til formlegra aðgerða gagnvart þeim minni fyrir en komið var fram á árið 2009. Í töflu 5 má sjá yfirlit yfir eiginfjárhlutfall sparisjóðanna samkvæmt eiginfjárskýrslum þeirra til Fjármálaeftirlitsins á árunum 2008 til 2011. Á yfirlitinu má sjá að sparisjóðirnir störfuðu oft um lengri tíma án þess að uppfylla lögbundið lágmarks eiginfjárhlutfall, sérstaklega smærri sparisjóðirnir.¹²⁶

Tafla 5 Eiginfjárhlutfall sparisjóða samkvæmt eiginfjárskýrslum sparisjóðanna á árunum 2008–2011.

Sparisjóður	2008				2009				2010				2011			
	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.	4. ársfj.	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.	4. ársfj.	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.	4. ársfj.	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.	4. ársfj.
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	14,07%	12,06%	10,05%	-13,56%												
Byr Sparisjóður	22,97%	22,58%	13,28%	8,30%	8,12%	-2,94%	-2,61%	-17,24%	-20,75%							
Sparisjóðurinn í Keflavík ^(a)	15,65%	10,31%	8,15%	7,08%	3,90%	2,46%	2,44%	3,36%	-17,35%							
Spkef sparisjóður ^(a)										1,45%	1,21%	1,81%				
Sparisjóður Mýrasýslu	8,67%	-0,45%	-7,53%	-32,08%	-29,80%											
Afl sparisjóður	13,30%	14,19%	13,45%	3,42%	9,77%	9,21%	9,69%	10,53%	10,53%	9,70%	9,47%	-12,12%	12,58%	10,12%	11,79%	9,23%
Sparisjóður Bolungarvíkur ^(c)	12,92%	15,20%	10,32%	2,41%	-0,08%	2%	-10,67%	-12,87%	-55,99%	-41,68%	17,87%	16,18%	16,46%	16,45%	16,09%	14,51%
Sparisjóður Vestmannaeyja ^(a)	9,12%	8,74%	8,16%	3,86%	4,40%	3,75%	3,85%	-7,24%	-9,45%	17,03%	16,23%	16,40%	16,56%	16,46%	16,46%	16,48%
Sparisjóður Norðfjarðar	18,13%	15,11%	1,08%	-0,94%	6,20%	8,72%	9,48%	4,70%	4,72%	21,92%	22,92%	20,32%	20,38%	20,23%	20,23%	18,22%
Sparisjóður Ólafsfjarðar ^(d)	21,48%	10,45%	4,69%	-9,18%	-7,07%	5,71%	6,37%	-4,74%	-4,53%	8,28%	8,23%	-1,17%	0,30%	-3,04%	-0,17%	-0,75%
Sparisjóður Strandamanna	37,04%	33,76%	24,33%	23,27%	21,27%	18,44%	20,16%	12,72%	14,84%	8,80%	8,37%	9,10%	8,86%	15,47%	17,10%	16,51%
Sparisjóður Svarfdæla ^(e)	15,61%	13,28%	16,17%	-10,80%	-11,50%	-3,60%	-4,53%	-15,84%	-15,82%	-18,54%	-17,49%	10,52%	10,75%	11,30%	12,45%	12,49%
Sparisjóður Suður-Þingeyjarsýslu	11,88%	12,21%	15,15%	14,07%	14,07%	10,37%	10,66%	10,80%	10,84%	10,77%	10,26%	10,09%	9,50%	7,24%	8,19%	8,80%
Sparisjóður Þórshafnar ^(f)	10,43%	13,25%	-6,19%	-11,70%	-7,37%	-12,17%	-12,73%	-25,34%	-30,03%	-28%	-38,76%	16,37%	16,51%	17%	16,65%	16,44%
Sparisjóður Höfðhverfinga	10,02%	9,13%	12,26%	8,16%	8,80%	8,48%	8,39%	13,59%	13,30%	14,14%	13,34%	13,71%	20,38%	13,16%	13,16%	14,63%

- (a) Frestur fyrst veittur 25. maí 2009. Sparisjóðurinn var tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu 22. apríl 2010.
- (b) Sparisjóðurinn stofnaður 22. apríl 2010. Sparisjóðurinn var tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu 5. mars 2011.
- (c) Frestur fyrst veittur 11. júní 2009. Síðasti frestur veittur 17. maí 2010 til 11. júní 2010.
- (d) Frestur fyrst veittur 22. júní 2009. Síðasti frestur veittur 17. maí 2010 til 22. júní 2010.
- (e) Frestur fyrst veittur 28. janúar 2010. Eiginfjárhlutfall fer yfir lögbundið lágmark 17. maí 2010. Frestur veittur á ný 30. júní 2011. Sparisjóður Ólafsfjarðar rann inn í Arion banka hf. 20. september 2012.
- (f) Frestur fyrst veittur 11. júní 2009. Síðasti frestur veittur 17. maí 2010 til 11. júní 2010. Fjárhagslegri endurskipulagningu lýkur í desember 2010. Frestur veittur á ný 16. maí 2011 og framlengdur til 1. október 2011.
- (g) Frestur fyrst veittur 9. desember 2008 til 11. janúar 2009. Frestur ekki framlengdur. Frestur veittur á ný 22. júní 2009. Síðasti frestur veittur 17. maí 2010 til 22. júní 2010. Fjárhagslegri endurskipulagningu lýkur í desember 2010.

Gulur grunnur = Eiginfjárhlutfall fer undir lögbundið lágmark.
Appelsínugulur grunnur = FME veitir frest.
Rautt letur á gulleitum grunn = Eiginfjárhlutfall hefur verið undir lögbundnu lágmarki í 12 mánuði en sparisjóður starfar enn á fresti FME.
Rauður grunnur = 12 mánaða hámarksfrestur FME liðinn.

„Ég veit ekki hvort það hafi eitthvað spilað inn í þetta þessar yfirlýsingar sem ríkisstjórnin var búin að gefa um að koma með eigið fé inn í sparisjóði. Ég veit það ekki, en mér finnst það frekar ólíklegt því það var ekki neitt í hendi.“

Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. júlí 2013.

Smærri sparisjóðirnir höfðu gengið til samninga við Seðlabanka Íslands um uppgjör á kröfum bankans á hendur þeim í mars og apríl 2010. Ekki var þó hægt að ganga frá endanlegu samkomulagi fyrir en samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA og stofnfjáreigendafunda lægi fyrir. Áður en samþykki Eftirlitsstofnunarinnar lá fyrir féllu í Hæstarétti Íslands fyrstu dómarnir um ólögmeiti gengistryggingar 16. júní 2010 og var rætt um stöðu smærri sparisjóðanna í kjölfar þeirra á fundi nefndar um fjármálastöðugleika 2. júlí 2010. Þar kom fram að næstu skref væru að meta hvort halda ætti ferlinu áfram eða stöðva það. Í því tilliti þyrfti að líta til fresta Fjármálaeftirlitsins, en á fundinum benti Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, á að frestur sparisjóðanna væri útrunninn án þess að málinu væri lokið. Þá væri hefðbundið ferli að Fjármálaeftirlitið sendi bréf um að afturkalla ætti starfsleyfi viðkomandi fyrirtækja.¹²⁷

Á fundi nefndar um fjármálastöðugleika 27. júlí 2010 var fjallað um þá stöðu sem komin var upp í samningaferli smærri sparisjóðanna við Seðlabanka Íslands og aðra kröfuhafa. Fram kom að daginn eftir yrði skrifað undir samning við Sparisjóð Norðfjarðar, en móta þyrfti nýja áætlun fyrir hina sparisjóðina þar sem gert yrði ráð fyrir að aðrir kröfuhafar gæfu meira eftir. Það gæti tekið mun lengri tíma en ráðgert hefði verið í fyrstu. Fram kom að starfsleyfi sparisjóðanna hefðu átt að renna út í júní og „allir minni sjóðirnir [væru] komnir fram fyrir í fresti“. Kjartan Gunnarsson, skrifstofustjóri efnahags- og viðskipta-

126. Nánar er fjallað um aðgerðir Fjármálaeftirlitsins í köflum um einstaka sparisjóði.

127. Fundargerð nefndar um fjármálastöðugleika 2. júlí 2010.

ráðuneytis, sagði ekki lagalegar heimildir til þess að gefa frekari fresti og þá yrði að taka sparisjóðina niður. Annað kemur ekki fram á fundum nefndarinnar fyrir en 26. ágúst 2010 þegar aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins sagði að verið væri að vinna að bréfi til sparisjóðanna þar sem þeim yrði tilkynnt að þeir héldu starfsleyfum sínum. Á þeim tíma lá fyrir hvernig fjárhagsleg endurskipulagning flestra smærri sparisjóða myndi fara fram sem gekk eftir um haustið og var eiginfjárlutfall þeirra flestra komið yfir lögbundið lágmark á þriðja ársfjórðungi 2010, eins og sjá má á töflu 5.

Heimildir Fjármálaeftirlitsins til að grípa inn í rekstur fjármálafyrirtækja

Með lögum nr. 125/2008 voru gerðar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki og voru Fjármálaeftirlitin veittar víðtækar heimildir til að grípa inn í rekstur fjármálafyrirtækja.¹²⁸ Á grundvelli þessara heimilda greip Fjármálaeftirlitið inn í rekstur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., Sparisjóðabanka Íslands hf., Sparisjóðs Mýrasýslu, Byrs sparisjóðs, Sparisjóðsins í Keflavík og Spkef sparisjóðs, tók yfir vald hluthafa- eða stofnfjareigendafundar og ráðstafaði eignum og skuldum fyrirtækjanna. Í öllum tilvikum var það gert eftir að beiðni barst frá stjórnunum viðkomandi fjármálafyrirtækis, í tilviki Spkef sparisjóðs eftir að beiðni barst frá fjármálaráðuneyti sem var eini eigandi sparisjóðsins.

Auknar eiginfjárkröfur

Í 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki er mælt fyrir um 8% lögbundið lágmarkseiginfjárlutfall fjármálafyrirtækja. Fjármálaeftirlitið getur krafist þess að fjármálafyrirtæki sem ekki uppfylla ákvæði um lágmarkseiginfjárlutfall grípi tímanlega til ráðstafana til úrbóta. Til þess að fylgja eftir kröfum sínum er Fjármálaeftirlitin meðal annars heimilt að mæla fyrir um hærri eiginfjárgrunn en sem nemur 8% af áhættugrunni.

Í reglum um framlög til sparisjóða skv. 2. gr. laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna óvenjulegra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. hafði þegar verið mælt fyrir um auknar kröfur um eiginfjárlutfall þeirra sparisjóða sem óskudu eftir framlagi. Í reglunum var gerð krafa um að eiginfjárlutfall þeirra yrði ekki lægra en 12%, að meðtöldu framlagi ríkissjóðs, að lokinni fjárhagslegri endurskipulagningu, en einnig að það yrði ekki hærra en 15% að því meðtöldu.¹²⁹ Þeir sparisjóðir sem sóttu um eiginfjárframlag úr ríkissjóði urðu því að uppfylla þetta skilyrði til að eiga möguleika á framlagi úr ríkissjóði. Umsóknir sparisjóðanna bárust fjármálaráðuneytinu snemma árs 2009, en undir lok sumars sama ár leit út fyrir að fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna yrði fremur með formbreytingum á kröfum Seðlabanka Íslands en með beinu eiginfjárframlagi úr ríkissjóði.

Um vorið 2009 framkvæmdi Fjármálaeftirlitið úttekt á nýju viðskiptaböndkunum þremur og var þá gert álagspróf sem miðaðist við að bankarnir þyldu langvarandi efnahagslægd. Niðurstaða þess var að með tilliti til gæða eignasafna bankanna og efnahagslegrar óvissu væri nauðsynlegt að gera hærri eiginfjárkröfu á bankana en lögbodið lágmark segði til um. Gerði Fjármálaeftirlitið því kröfu um að eiginfjárlutfall þeirra yrði að lágmarki 16% og gilti krafan í þrjú ár.¹³⁰

Hinn 8. desember 2009 kynnti Fjármálaeftirlitið fjármálaráðuneytinu kröfur sínar varðandi fjárhagslega endurskipulagningu Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík og 29. desember sama ár voru fjármálaráðuneytinu kynntar samsvarandi kröfur um fjárhagslega endurskipulagningu smærri sparisjóða, með aðild ríkissjóðs eða Seðlabanka Íslands á grundvelli samninga um uppgjör krafna. Byr sparisjóði og Sparisjóðnum í Keflavík var tilkynnt um kröfur Fjármálaeftirlitsins bréflaga 9. desember 2009,¹³¹ en Sparisjóði Bolungarvíkur, Sparisjóði Norðfjarðar, Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Vestmannaeyja og Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis 8. febrúar 2010. Fjallað hefur verið um auknar kröfur Fjármálaeftirlitsins í kafla 13.2.3.7.

„Sem sérfræðing er reynt að skipa einhvern sem hefur fullnægjandi þekkingu á því verkefni sem um er að ræða. Þannig er hugsunin með tilsjónarmanni. Auðvitað er mismunandi hvað menn nákvæmlega gera. Er tilsjónarmaður settur inn til að framkvæma rannsókn á einhverju eða er hann settur inn til þess að fylgjast með hvernig gengur að auka eigið fé eða ná samkomulagi við kröfuhafa, fylgjast með samrunaviðræðum eða annað? [...] Þarna var hugsunin fyrst og fremst sú að í þessu 86. gr. ferli við mjög óvenjulegar aðstæður í efnahags-umhverfinu, þar sem meðal annars þarf að semja við kröfuhafa og standa í mögulegum öðrum samninga-viðræðum, þá væri æskilegt að skipa tilsjónarmann. Fyrir utan það að allir starfsmenn eftirlitsins voru á haus þarna haustið 2008. Ég veit ekki hvort aðstæður hafi verið öðruvísi árin 2009 eða 2010.“

Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. september 2013.

128. Sjá 100. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 5. gr. laga nr. 125/2008.

129. Þetta þýðir að framlagið hefði verið takmarkað við lægra hlutfall eigin fjár, hefði fullt framlag þau áhrif að eiginfjárlutfallið yrði hærra en 15%.

130. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 12. desember 2010.

131. Bréf Fjármálaeftirlitsins til fjármálaráðuneytisins 8. desember 2009.

Auknar kröfur Fjármálaeftirlitsins um eiginfjárlutfall átta við um Byr sparisjóð, Sparisjóðinn í Keflavík og smærri sparisjóði sem sótt höfðu um eiginfjárframlag úr ríkissjóði eða gengu til samninga um uppgjör krafna Seðlabankans á hendur þeim. Auknar kröfur Fjármálaeftirlitsins tóku því ekki til Sparisjóðs Höfðhverfinga, Sparisjóðs Strandamanna, Sparisjóðs Suður-Þingeyinga, Afls sparisjóðs og Sparisjóðs Ólafsfjarðar, en þeir þurftu eftir sem áður að uppfylla kröfu um 8% eiginfjárlutfall. Í töflu 5 hér að framan má sjá frá hvaða tíma sparisjóðunum var gert að uppfylla kröfu Fjármálaeftirlitsins um 16% eiginfjárlutfall og hvernig þeim tókst að uppfylla hana. Þar sést að sparisjóðirnir uppfylltu ekki allir auknar kröfur Fjármálaeftirlitsins um 16% eiginfjárlutfall að fjárhagslegri endurskipulagningu lokinni, til dæmis var eiginfjárlutfall Sparisjóðs Svarfdæla komið undir 16% fljótlega eftir áramót 2010–2011.¹³²

„Það var reynt að finna einhvern faglegan aðila, annaðhvort lögfræðing eða endurskoðanda til að taka þetta að sér. Þetta var ekki ósvipað og þegar verið var að finna einhvern í skilanefndir á sínum tíma þannig það bjó ekkert annað að baki en að reyna að finna einhvern sem var talinn hafa faglega kunnáttu til að taka verkefnið að sér. Það skorti þarna til að byrja með eitthvað upp á verklagið í kringum þetta en það er búið að bæta úr því.“

Skýrsla Ragnar Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. júlí 2013.

Sérfræðingar til að hafa sérstakt eftirlit með rekstri fjármálafyrirtækja

Fjármálaeftirlitinu er heimilt, samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, að skipa sérfræðing til að gera athugun á tilteknum þáttum í starfsemi eða rekstri eftirlitsskylds aðila eða til að hafa sértækt eftirlit með eftirlitsskyldum aðila.¹³³ Slíkur sérfræðingur á rétt á að hafa starfsstöð hjá hinum eftirlitsskylda aðila og skal honum veittur aðgangur að öllu bókhaldi, fundargerðum, skjölum og upplýsingum sem hinn eftirlitsskyldi aðili hefur í sinni vörslu og óskað er eftir. Þá hefur sérfræðingurinn rétt til að sitja stjórnarfundum sem áheyrnarfulltrúi með málfrelsi. Með sérfræðingi í skilningi ákvæðisins er átt við lögmann, endurskoðendur og aðra ráðgjafa sem hafa sérfræðingurinn á því sviði sem um ræðir. Þar sem sérfræðingurinn er skipaður af Fjármálaeftirlitinu, nýtur hann sömu heimildar til aðgangs að upplýsingum og er bundinn sömu þagnarskyldu og aðrir starfsmenn stofnunarinnar og verður að telja að staða hans út á við sé sú sama og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins.¹³⁴ Fjármálaeftirlitið óskaði eftir að skipaðir sérfræðingar gerðu eftirlitinu reglulega grein fyrir starfi sínu og var mikilvægt að þeir tilkynntu Fjármálaeftirlitinu þegar í stað um atriði sem þeir teldu að hefðu verulega þýðingu fyrir rekstur og starfsemi eftirlitsskylds aðila.

Fram að hausti 2008 var ekki algennt að Fjármálaeftirlitið nýtti sér þessa heimild til skipunar sérfræðings. Frá og með haustinu 2008 og fram til 2010 voru skipaðir sérfræðingar til að hafa eftirlit með sex sparisjóðum, auk Sparisjóðabanka Íslands hf.¹³⁵ Í töflu 6 má sjá yfirlit yfir þá sérfræðinga sem skipaðir voru af Fjármálaeftirlitinu til að hafa sértækt eftirlit með tilteknum sparisjóðum og Sparisjóðabanka Íslands hf.

Tafla 6 Sérfræðingar skipaðir af Fjármálaeftirlitinu til að hafa sértækt eftirlit með tilteknum sparisjóðum og Sparisjóðabanka Íslands hf.

	Skipaður sérfræðingur	Skipunartími
Sparisjóðabanki Íslands hf.	Tómas Jónsson	20. október 2008
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf.	Jóhann Pétursson	30. október 2008
Sparisjóður Mýrasýslu	Jón Haukur Hauksson	3. nóvember 2008
Byr sparisjóður	Eva Helgadóttir	3. júní 2009
Sparisjóðurinn í Keflavík	Soffía Björgvinsdóttir	4. júní 2009
Sparisjóðurinn Svarfdæla	Árni Pálsson	15. júlí 2009
Sparisjóður Bolungarvíkur	Björn Jóhannesson	22. júlí 2009

Sérfræðingar sem skipaðir voru af Fjármálaeftirlitinu til að hafa sértækt eftirlit með framangreindum sparisjóðum og Sparisjóðabanka Íslands hf. skiluðu reglulega skýrslum til Fjármálaeftirlitsins og voru einnig í síma- og tölvupóstsamskiptum við umsjónarmenn viðkomandi fjármálafyrirtækis hjá Fjármálaeftirlitinu.¹³⁶

132. Vísad er til nánari umfjöllunar um sparisjóðina í viðkomandi köflum.

133. Í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er notað heitið sérfræðingur til að fara með sértækt eftirlit, en í skjölum og bréfum Fjármálaeftirlitsins er yfirleitt talað um tilsjónarmann. Stuttu umfjöllun um sama efni er að finna í 6. kafla, um eftirlit með starfsemi sparisjóða.

134. Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsón og Kristín Benediksdóttir, Opinbert markaðseftirlit, Reykjavík 2012, bls. 283.

135. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um verklag og forsendur við ákvörðun um að fela ytri aðila tiltekin verkefni og að leggja kostnað í því sambandi á eftirlitsskyldan aðila, 13. janúar 2011.

136. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um sérstaka eftirlitsmenn í sparisjóðum og Icebank hf., 12. febrúar 2012.

Þetta var misjafnt að vöxtum, það var talsvert umfang á þessum skýrslum frá eftirlitsmönnum með þessum stærri sjóðum eins og SPRON og Byr og Sparisjóðnum í Keflavík. Ég man að þetta var miklu ryrara sem snerti Sparisjóð Svarfdæla og þá í samanburði við Sparisjóð Bolungarvíkur, að þeir komu líka á fund til okkar og upplýstu okkur munnlega um stöðuna.¹³⁷

Sparisjóðnum var gert að bera kostnað af sértæku eftirliti. Í skýrslu Ragnars Hafliðasonar, aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að í upphafi hefði skort á að verklag væri í lagi. Fjármálaeftirlitið hefði skipað sérfræðing og auðvitað hefði hinn eftirlitsskyldi aðili verið látinn vita af því, en hann hefði að öðru leyti ekkert haft um það að segja. Þegar kom að því að greiða kostnaðinn, hefði hins vegar þurft að fara í andmælaferli við eftirlitsskylda aðilann. Til að byrja með hefði sérfræðingunum verið sagt að rukka viðkomandi sparisjóð, einhverjir hefðu látið reyna á það en auðvitað hefði það ekki verið rétt boðleidd. Viðkomandi sérfræðingur hefði átt að senda Fjármálaeftirlitinu reikninginn og það síðan að rukka sparisjóðina.¹³⁸

13.2.7 Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og sparisjóðirnir

Íslensk stjórnvöld leituðu til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um fjárhagslega fyrirgreiðslu og var þingsályktunartillaga samþykkt 5. desember 2008 þar sem Alþingi ályktaði að leiða til lykta áform um fjárhagslega fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum á grundvelli fyrirbyggjandi viljayfirlýsingar íslenskra stjórnvalda. Viðræður við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn höfðu staðið yfir um nokkurt skeið og unnin hafði verið ítarleg efnahagsáætlun með það að markmiði að koma á efnahagslegum stöðugleika að nýju. Meginmarkmið efnahagsáætlunar ríkisstjórnarinnar voru í fyrsta lagi að endurvekja traust á íslenskum efnahag og ná stöðugu gengi krónunnar með markvissum og öflugum aðgerðum, í öðru lagi að styrkja stöðu ríkissjóðs og í þriðja lagi að endurreisa íslenskt bankakerfi.¹³⁹

Í viljayfirlýsingu íslenskra stjórnvalda vegna fjárhagslegrar fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum sagði að ákveðnu skipulagi yrði komið á við skil yfirteknu bankanna og markaðar leiðir til að hámarka heimtur eigna með gagnsæjum hætti. Stefna stjórnvalda að þessu leyti hefði þegar verið útfærð nánar. Virtur bankasérfræðingur hefði verið skipaður til að stýra endurskipulagningu bankanna. Sérfræðingurinn starfaði á vegum forsætisráðherra og bar ábyrgð á að þróa, innleiða og skýra frá heildstæðri aðgerðaáætlun um endurskipulagningu bankanna. Til að samræma stefnu og aðgerðir stjórnvalda hefði verið skipuð nefnd sem bankasérfræðingurinn stýrði, með fulltrúum frá forsætisráðuneyti, Fjármálaeftirliti, Seðlabanka, fjármálaráðuneyti og viðskiptaráðuneyti.¹⁴⁰ Í viljayfirlýsingu kom enn fremur fram að hið opinbera myndi ekki taka á sig frekari skuldbindingar vegna bankakreppunnar. Því miður myndu lífeyrissjóðirnir, innlendir peningamarkaðs- sjóðir, ýmsir erlendir lánardrottnar og fleiri aðilar verða fyrir umtalsverðu tapi í kjölfar hruns viðskiptabankanna. Þar sem skuldir hins opinbera væru þegar miklar, væri mikilvægt að leggja ekki frekari byrðar á hið opinbera með því að það tæki slík töp á sínar herðar.¹⁴¹

Sendinefnd Alþjóðagjaldeyrissjóðsins dvaldi á Íslandi 26. febrúar til 13. mars 2009 til að meta stöðu efnahagsáætlunar ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Í fréttatilkynningu sendinefndarinnar að lokinni heimsókninni kom fram að peningamálastefna og stefna í ríkisfjármálum væri að taka breytingum. Efnahagshorfur bentu til þess að aðstæður væru að skapast til að losa um peningastefnuna í skrefum. Til að styðja við þá peningamálastefnu og tryggja að skuldir ríkisins væru viðráðanlegar þyrfti stefnan í ríkisfjármálum fljótlegra að hverfa frá því að snúast um að vinna gegn samdrætti yfir í að ná

„Hraða þarf endurbótum fjármálakerfisins. Sendinefndin fagnar áframhaldandi stefnu íslenskra stjórnvalda um að taka ekki við frekara tapi einkageirans vegna bankakreppunnar, að tryggja sanngjarna meðferð innistæðueigenda og kröfuhafa sem gerir ekki upp á milli þeirra og er í samræmi við gildandi lög; og að koma á fullkomlega starfhæfu bankakerfi sem fyrst.“

Fréttatilkynning sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 13. mars 2009.

„Sjóðurinn vinnur náttúrulega þannig að þeir eru aldrei sýnilegir sem gerendur í þessu, þeir fara bara inn í eitthvert bakherbergi og segja þér sína skoðun umbúðalaust, en þeir taka aldrei ábyrgð á stjórnvaldsaðgerðum og passa mjög vel upp á það.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30 september 2013.

„Ég dreg ekkert í efa að þetta minnisblað sé rétt en ég minnst þess ekki að skoðanir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hafi skipt sköpum um endalok SPRON og Icebank.“

Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. september 2013.

„Ég átti auðvitað einhverja fundi út af SPRON, meðal annars með forsvars-mönnum SPRON, og ég ræddi þetta líka aðeins við gjald-eyrissjóðinn en í minn-ingunni túlka ég þetta ekki þannig að AGS hafi haft einhver úrslitaáhrif þarna.“

Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. september 2013.

137. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 15. júlí 2013.

138. Umboðsmaður Alþingis fjallaði um hvort Fjármálaeftirlitið hefði lagt fullnægjandi grunn að gjaldtökunni í álit sínu í máli nr. 6405 og taldi að svo hefði ekki verið.

139. Alþingistiðindi, 2008–2009, A-deild, bls. 986.

140. Alþingistiðindi, 2008–2009, A-deild, bls. 987. Mats Josefsson var skipaður til að stýra endurskipulagningu bankanna. Nefndin sem skipuð var gekk undir heitinu nefnd um endurreisn fjármálakerfisins (e. coordination committee), þó að fleiri nöfn hafi einnig verið notuð.

141. Alþingistiðindi, 2008–2009, A-deild, bls. 990.

„Það var samt ekki þannig að nefnd um endurreisn fjármálakerfisins hafi litið á að Alþjóðagjaldeyrissjóðinn sem ákveðandi aðila í þessu máli. Stjórnvöld hér tóku ákvarðanir á hverjum tíma og höfðu vald til þess að gera hluti. Það var ekki þannig að Fjármálaeftirlitið eða aðrir lytu fyrir-mælum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rann-sóknarnefnd Alþingis 24. september 2013.

„Gjaldþrot Sparisjóðabankans (Ice-bank) og Spron myndu auðvelda endur-greiðslubyrði hagkerfisins verulega.“

Minnisblað Tómasar Brynjólfssonar, sér-fræðings á efnahags- og alþjóðamá-laskrifstofu forsætisráðuneytisins, 4. mars 2009.

„Það var margt af því sem sjóðurinn lagði til sem stjórnvöld samþykktu alls ekki. Það var alltaf okkar ákvörðun og þegar ég segi okkar þá voru það stofnanirnar, því að maður sjálfur hafði ekkert ákvörðunarvald persónulega.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rann-sóknarnefnd Alþingis 24. september 2013.

„Ég held mér sé óhætt að fullyrða að þeir hefðu aldrei gert neinar kröfur um að það yrði gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana varðandi Icebank eða SPRON og haft þannig áhrif á framvindu mála.“

Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rann-sóknarnefnd Alþingis 26. september 2013.

„Eins og ég man hlutina og upplifði þá fannst mér vera ákveðin tregða í pólitíkinni að taka niður sparisjóði og ég upplifði það að við hefðum verið tafir við þessi verkefni af pólitíkinni. Það getur vel verið, án þess að ég muni það nákvæmlega, að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og þessi heimsókn þeirra og fundir hafi fært embættis-kerfinu og sérfræðingunum meiri vissu eða öryggi í störfum sínum.“

Skýrsla Kjartans Gunnarssonar fyrir rann-sóknarnefnd Alþingis 23. september 2013.

jafnvægi í ríkisútgjöldum. Hraða þyrfti endurbótum fjármálakerfisins og fagnaði sendi-nefndin áframhaldandi stefnu íslenskra stjórnvalda um að taka ekki við frekara tapi einkageirans vegna bankakreppunnar, að tryggja sanngjarna meðferð innstæðueigenda og kröfuhafa sem gerði ekki upp á milli þeirra og væri í samræmi við gildandi lög og að koma á fullkomlega starfhæfu bankakerfi.

Sendinefnd Alþjóðagjaldeyrissjóðsins átti fundi með fjölmörgum aðilum þann tíma sem hún var á Íslandi. Í minnisblaði, dagsettu 4. mars 2009, sem tekið var saman af Tómasi Brynjólfssyni, sérfræðingi á efnahags- og alþjóðamá-laskrifstofu forsætisráðuneytis, var fjallað um mat á sjálfbærni skulda þjóðarbúsins (e. *debt sustainability analysis*) í kjölfar fundar stjórnvalda með fulltrúum frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Þar kom fram að hlutfall erlendra skulda af landsframleiðslu væri eitt það hæsta sem vitað væri um en að þrátt fyrir að skuldirnar væru eins háar og raun bar vitni, teldi Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn að þær væru sjálfbærar. Hins vegar mætti lítið út af bera ef skuldirnar ættu ekki að verða hag-kerfinu ofviða. Það staðfesti nauðsyn þess að bæta hratt skuldastöðu ríkisins, koma banka-kerfinu aftur á réttan kjöl og ljúka samningum við erlenda lánardrottna innan þess ramma sem tryggja myndi sjálfbærni skuldanna. Í niðurlagi minnisblaðsins, þar sem fjallað var um endurgreiðslubyrði fram til 2014, kom fram að gjaldþrot Sparisjóðabankans og Spari-sjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. myndi létta endurgreiðslubyrði hagkerfisins verulega. Í skýrslu Tómasar Brynjólfssonar fyrir rann-sóknarnefnd Alþingis kom fram að minnis-blaðið hefði verið samantekt kynningar á útreikningum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.¹⁴²

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn tók einnig þátt í fundi nefndar um endurreisn fjármálakerfisins 4. mars 2009 og fundi vegna viðbúnaðaráætlunar stjórnvalda 7. mars 2009. Í fundarpunktum nefndar um endurreisn fjármálakerfisins kom fram að fulltrúar Alþjóðagjaldeyrissjóðs-ins hefðu meðal annars lagt mikla áherslu á að allri endurskipulagningu bankakerfisins yrði hraðað. Verulegt skuldaþolsvandamál væri hjá ríkissjóði og að ekki yrði um frekari skuldbindingar ríkissjóðs að ræða vegna fjármálafyrirtækja.¹⁴³

Í kjölfar vinnuhelgar stjórnvalda 6. til 8. mars 2009, þar sem áður nefnd viðbúnaðaráætlun var lögð fram, unnu stjórnvöld áfram að málefnum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðabankans og má sjá af gögnum að stjórnvöld hafi ráðfært sig við Alþjóða-gjaldeyrissjóðinn af þessu tilefni. Í bréfi Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. 12. mars 2009 sagði að Fjármálaeftirlitið hefði ráðfært sig við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn um lánalengingarleið þá sem sparisjóðurinn hefði lagt til.¹⁴⁴

Í máli Kjartans Gunnarssonar, skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneyti, fyrir rann-sóknarnefndinni kom fram að hann hefði upplifað ákveðna tregðu í pólitíkinni að taka niður sparisjóði og hans tilfinning hafi verið að verkefni hafi verið tafir. Vel gæti verið, án þess að hann myndi það nákvæmlega, að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og þessi heimsókn þeirra og fundir hefðu fært embættismannakerfinu og sérfræðingunum meiri vissu eða öryggi í störfum sínum.¹⁴⁵

Enn fremur má sjá þess merki að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafi verið hafður með í ráðum við tilraunir til fjárhagslegrar endurskipulagningar Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík og að einhverju leyti í málum sem sneru að samningum um uppgjör á milli slitastjórnar Sparisjóðsins í Keflavík. og Spkef sparisjóðs sumarið 2010. Í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni sagði Hjördís D. Vilhjálmsdóttir, ráðgjafi fjármálaráðherra: „Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn fékk að vita af öllu sem við vorum að gera og það var held ég mismunandi á milli eininga og stofnana hversu mikið var borið undir hann.“¹⁴⁶

Í viljayfirlýsingu stjórnvalda frá 20. október 2009 vegna fyrstu endurskoðunar samstarfs-samnings við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn var gerð grein fyrir stefnu stjórnvalda í efnahags- og fjármálum og hvernig tekist hefði að uppfylla markmiðin sem sett voru í upphaflegri

142. Skýrsla Tómasar Brynjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 15. apríl 2013.

143. Fundargerð nefndar um endurreisn fjármálakerfisins, 4. mars 2009.

144. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 12. mars 2009. Nánar er fjallað um lánalengingarleið í 17. kafla, um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis.

145. Skýrsla Kjartans Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

146. Skýrsla Hjördísar Drafnar Vilhjálmsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 12. ágúst 2013.

viljayfirlýsingu stjórnvalda 15. nóvember 2008.¹⁴⁷ Í viljayfirlýsingunni kom fram að stefna stjórnvalda varðandi fjármálakerfið myndi áfram lúta nokkrum meginreglum. Í fyrsta lagi að komið yrði á fót traustu bankakerfi eins fljótt og auðið yrði. Þrátt fyrir að áhersla væri lögð á að vernda innlendar innistæður, væri í öðru lagi ekki fjárhagsleg geta til að taka á sig tap einkageirans vegna bankakreppunnar umfram það sem þegar hefði orðið, hvort sem um væri að ræða bein framlög ríkisins eða að gengið væri óbeint á efnahagsreikning þess með aukinni áhættu. Í þriðja lagi yrði að tryggja að komið væri fram við innistæðueigendur og kröfuhafa á sanngjarnan hátt, án mismununar og í samræmi við gildandi lög. Verið væri að gera ráðstafanir til að tryggja virkni þess sem eftir stæði af fjármálakerfinu. Margir sparisjóðir hefðu orðið fyrir tapi vegna falls viðskiptabankanna þriggja og óróa á innlendum og erlendum mörkuðum. Í mars 2009 hefði reynst nauðsynlegt að grípa inn í starfsemi nokkurra þessara stofnana þar sem kröfuhafar og eigendur gátu ekki fundið viðunandi lausn á greiðslu- eða lausafjárvandunum. Til að starfsemi sparisjóða gæti haldið áfram, hefði verið sett fram áætlun sem heimilaði eiginfjárframlag til starfhæfra stofnana, þannig að eiginfjárhlutfall þeirra yrði 12% af vegnum áhættugrunni. Til að uppfylla tilskildar kröfur skyldi rekstraráætlun þeirra, sem og hæfi og hagsmunalegt sjálfstæði yfirstjórnenda og forstjóra, fyrst tekið til ítarlegrar rannsóknar af Fjármálaeftirlitinu. Fjármálaráðuneytið yrði að vera fullvisst um að í rekstraráætlunum sparisjóðanna væri hvorki áhætta né tap yfirfært á hið opinbera. Væntu stjórnvöld þess að þessari áætlun yrði lokið eigi síðar en 30. nóvember 2009 og þá hefðu allir starfandi sparisjóðir verið fjármagnaðir að fullu.¹⁴⁸

Í viljayfirlýsingu ríkisstjórnar Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í tengslum við aðra endurskoðun 7. apríl 2010 kom fram að verulegur árangur hefði náðst í vinnu við endurfjármögnun sparisjóðanna og að þeirri vinnu myndi ljúka fljótlega. Samkomulag hefði verið gert við átta smærri sparisjóði, sem Fjármálaeftirlitið og stjórnir sparisjóðanna ættu þó eftir að samþykkja. Samningaviðræðum við kröfuhafa og stærri sparisjóðina tvo væri lokið og unnið væri að skjalagerð.¹⁴⁹ Almennaréttindi notað að því marki er lög nr. 125/2008 heimilðu, en þó aðeins eftir að tryggt yrði að fyrirliggjandi tap yrði borið af eigendum og kröfuhöfum, breytingar yrðu gerðar á yfirstjórnnum þar sem það ætti við og að fyrir lægju áætlunir um lausn lausafjárvalda. Lagt var til að endurfjármögnun Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík yrði lokið í lok maí 2010. Áætlað var að heildarkostnaður við endurfjármögnun sparisjóðakerfisins yrði ekki hærri en sem næmi 1,5% af landsframleiðslu.

Þriðja endurskoðun efnahagsáætlunar íslenskra stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins var samþykkt 29. september 2010. Í viljayfirlýsingu stjórnvalda sagði að í kjölfar dóma Hæstaréttar hefði þurft að endurskoða áætlunir um endurfjármögnun sparisjóðanna og að dómarnir hefðu einnig haft áhrif á samningaviðræður vegna Byrs hf. og Spkef sparisjóðs. Fjórdða endurskoðun efnahagsáætlunarinnar var samþykkt 10. janúar 2011. Í viljayfirlýsingu stjórnvalda sagði að samningaviðræðum við slitastjórn Byrs sparisjóðs vegna uppgjors væri lokið og unnið að lokafrágangi. Samningaviðræðum vegna Spkef væri einnig lokið og stjórnvöld gerðu ráð fyrir að endurfjármögnun sparisjóðakerfisins yrði lokið um miðjan febrúar 2011. Fimmta endurskoðun efnahagsáætlunarinnar var samþykkt 3. júní 2011. Í viljayfirlýsingu stjórnvalda kom þá fram að Spkef sparisjóður hefði sameinast viðskiptabanka og samkomulag við slitastjórn Byrs sparisjóðs væri að koma til framkvæmda. Sjötta og síðasta endurskoðunin var samþykkt 26. ágúst 2011.

„Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn fékk að vita af öllu sem við vorum að gera og það var held ég mismunandi á milli eininga eða stofnana hversu mikið var borið undir hann.“

Skýrsla Hjördísar D. Vilhjálmisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2013.

„Ég minnst þess að þeir [Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn] höfðu áhuga á tvennu varðandi sparisjóðina: að það væri unnið eins hratt í þessu og hægt væri og að ríkið tæki eins lítið á sig og mögulegt var.“

Skýrsla Steingrims J. Sigfússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. september 2013.

„Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hjálpaði okkur til að halda fókusi á hvað skipti máli. [...] Meginverkefni voru þrjú; stöðugleiki krónunnar, að hafa ríkisfjármálin í lagi og að vinna að endurskipulagningu fjármálakerfisins.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. september 2013.

147. Viljayfirlýsing íslenskra stjórnvalda vegna fyrstu endurskoðunar samstarfssamnings við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, 20. október 2009.

148. Framkvæmdastjórn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins samþykkti fyrstu endurskoðun á efnahagsáætlun íslenskra stjórnvalda á fundi sínum í Washington 28. október 2009. Fyrsta endurskoðun hafði átt að fara fram í febrúar eða mars árið 2009, en lauk ekki fyrr en 28. október 2009.

149. Aðeins hálfum mánuði síðar tók Fjármálaeftirlitið yfir Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík og í lok júní voru endurskipulagningarform smærri sparisjóða í endurskoðun vegna gengislanadóma Hæstaréttar 16. júní 2010.

13.3 Aðkoma annarra aðila að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna

13.3.1 Aðkoma kröfuhafa

Fjölmargin kröfuhafar komu að samningaviðræðum stærri sparisjóðanna og fjárhagslegri endurskipulagningu smærri sparisjóða. Kröfuhafar stærri sparisjóðanna voru að stórum hluta erlendir en hjá þeim minni var einkum um innlenda kröfuhafa að ræða og þar var Seðlabanki Íslands sá helsti.

Slitastjórn Sparisjóðabankans er enn að störfum, en samningar hafa enn ekki tekist við Eignasafn Seðlabanka Íslands og standa nauðasamningsumleitarnir enn yfir.¹⁵⁰ Samkvæmt frétt Dróma hf., slitastjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 2. janúar 2014 náðust samningar milli slitastjórnar, Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf., Hildu ehf. og Arion banka um yfirtöku Eignasafnsins og Hildu á ákveðnum eignum og skuldum Dróma hf. og um uppgjör á kröfu Arion banka á hendur Dróma. Eiga samningarnir ekki að reyna á ábyrgð ríkissjóðs.¹⁵¹ Sparisjóðurinn í Keflavík var tekinn til gjaldþrotaskipta með úrskurði héraðsdóms Reykjaness 1. nóvember 2010. Lýstar kröfur í þrotabúið námu tæplega 36,2 milljörðum króna, engar eignir fundust í þrotabúinu og hafa kröfuhafar því þurft að afskrifa kröfur sínar.¹⁵² Skiptum á búi Byrs sparisjóðs er ekki lokið, slitastjórn Byrs hefur samþykkt lýstar kröfur upp á rúmlega 55 milljarða en mörg ágreiningsmál eru enn óútkljáð og niðurstaða um endurheimtur kröfuhafa liggur því ekki fyrir. Nauðasamningur Sparisjóðs Mýrasýslu var staðfestur með úrskurði héraðsdóms Vesturlands 15. desember 2009¹⁵³ en samkvæmt honum nam greiðsluhlutfall 67,6% almennra krafna.¹⁵⁴

Tafla 7. Yfirlit yfir meðferð krafna á hendur smærri sparisjóðum.¹⁵⁵

	Breytt í stofnfé	Breytt í víkjandi lán	Ný lán	Greitt með reiðufé	Afskrifað	Fjárhæð krafna í m.kr.
Sparisjóður Bolungarvíkur						
Seðlabanki Íslands	14%	—	16%	10%	60%	3.877
Skuldabréf	—	36%	35%	10%	19%	640
Víkjandi lán	25%	6%	—	—	69%	368
Sparisjóður Norðfjarðar						
Seðlabanki Íslands	27%	25%	—	—	48%	559
Víkjandi lán	81%	—	—	—	19%	196
Sparisjóður Svarfdæla						
Seðlabanki Íslands	—	—	—	—	—	—
Seðlabanki Íslands	53%	—	—	—	47%	725
Víkjandi lán	52,50%	—	—	47,50%	—	437
Sparisjóður Vestmannaeyja						
Seðlabanki Íslands	25%	14%	25,5%*	—	35,5%*	2.215
Skuldabréf:						797
Leið A	25%	14%	25,50%	—	35,50%	—
Leið B	—	—	—	40%	60%	—
Skuldabréf með veði	—	—	—	62%	38%	235
Víkjandi lán:						385
Leið A	50%	—	—	—	50%	—
Leið B	—	—	—	30%	70%	—
Sparisjóður Þórshafnar						
Seðlabanki Íslands	11,50%	—	—	—	88,50%	917
Víkjandi lán	67%	—	—	—	33%	137

* Breytingar urðu á þessum hlutföllum þegar uppgjör Sparisjóðs Vestmannaeyja var leiðrétt

150. Tölvuskeyti Tómasar Jónssonar hrl., formanns slitastjórnar Sparisjóðabankans, til rannsóknarnefndarinnar 13. febrúar 2014.

151. „Samningar um uppgjör á milli Dróma, Eignasafns Seðlabanka Íslands og Arion banka“, spron.is 2. janúar 2014, <http://spron.is/is/Frettir/vidburdir/Nanar/samningarumuppgjoramillidromaeignasafnsedlabankaislandsogarionbanka>.

152. Sbr. auglýsingu um skiptalok sem birt var í Lögbirtingablaðinu 6. september 2013.

153. Sbr. auglýsingu um lok nauðasamningsumleitana sem birt var í Lögbirtingablaðinu 30. desember 2009.

154. „Nauðasamningar Sparisjóðs Mýrasýslu samþykktir“, fréttavefur Kauphallar Íslands 23. nóvember 2009; „Sparisjóður Mýrasýslu – Lok nauðasamningsumleitana“, fréttavefur Kauphallar Íslands 4. janúar 2010.

155. Yfirlit Seðlabanka Íslands um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna.

Seðlabanki Íslands var stærsti kröfuhafi smærri sparisjóða og fólst fjárhagsleg endurskipulagning þeirra að stórum hluta í afskriftum og formbreytingum krafna, auk þess sem nokkrir sparisjóðanna tóku ný lán hjá Seðlabankanum eða greiddu hluta kröfu með reiðufé.¹⁵⁶ Í fjárhagslegri endurskipulagningu þessara sparisjóða fólst einnig að stofnfé þeirra var fært niður að miklu leyti.

Aðrir kröfuhafar komu einnig að fjárhagslegri endurskipulagningu smærri sparisjóðanna. Kröfum þeirra var ýmist breytt í ný lán, víkjandi lán eða stofnfé, hluti þeirra var greiddur upp og hluti afskrifaður. Sjá má nánara yfirlit yfir meðferð krafna Seðlabankans og annarra kröfuhafa í töflu 7.

Nýtt stofnfé, annað en það sem kom til vegna umbreytinga krafna í stofnfé, var einnig liður í fjárhagslegri endurskipulagningu nokkurra sparisjóða. Nýtt stofnfé í Sparisjóði Norðfjarðar nam 218 milljónum króna og 150 milljónum króna í Sparisjóði Vestmannaeyja. Í báðum tilvikum kom stofnféð frá aðilum á starfssvæði viðkomandi sparisjóðs. Nýtt stofnfé í Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis nam 60 milljónum króna og kom það frá Tryggingasjóði sparisjóða.

Fjallað er um uppgjör krafna Seðlabanka Íslands á hendur Sparisjóði Höfðhverfinga, Sparisjóði Suður-Þingeyinga og Sparisjóði Strandamanna í köflum 13.3.5 og 13.5.3.2, auk þess sem vísað er til umfjöllunar í köflum um viðkomandi sparisjóði.

13.3.2 Tryggingasjóður sparisjóða

Hinn 18. desember 2008 setti fjármálaráðherra reglur um eiginfjárframlag ríkisins til sparisjóða. Sama dag sendi Tryggingasjóður sparisjóða bréf til sparisjóðanna þar sem þeir voru hvattir til að senda sjóðnum erindi fyrir 15. janúar 2009 ef fyrirsjáanlegt væri að þeir þyrftu að leita eftir aðstoð hans í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu. Aðkoma Tryggingasjóðsins væri þó takmörkuð við handbært fé hans og mikilvægt að líta á erindi til sjóðsins sem neyðarúrræði. Með bréfinu vildi stjórn Tryggingasjóðsins tryggja jafnræði sparisjóðanna en sjóðnum hafði þá þegar borist ein umsókn, frá Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis.¹⁵⁷ Annað slíkt bréf var sent til sparisjóðanna í nóvember 2009 og í framhaldinu settu flestir sparisjóðirnir sig í samband við Tryggingasjóðinn og nokkrir þeirra sendu inn formleg erindi.¹⁵⁸

Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis var fyrstur sparisjóða til að óska eftir því að Tryggingasjóður sparisjóða kæmi að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðsins, 29. nóvember 2008. Á stjórnarfundi 15. janúar 2009 samþykkti stjórn Tryggingasjóðsins að kaupa stofnfé í Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis fyrir 40 milljónir króna og voru kaupin bundin skilyrðum um aðkomu ríkissjóðs.¹⁵⁹ Á stjórnarfundi Tryggingasjóðsins 30. nóvember 2010 var síðan samþykkt að skuldbinda sjóðinn til að kaupa stofnfé fyrir alls 60 milljónir króna með því skilyrði að Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis uppfyllti skilyrði Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjárhagslega endurskipulagningu og að stofnfjárkaupin yrðu hluti af heildarlaun við fjárhagslega endurskipulagningu hans.¹⁶⁰

Sparisjóður Vestmannaeyja óskaði einnig eftir aðkomu Tryggingasjóðs sparisjóða að fjárhagslegri endurskipulagningu 5. mars 2010. Tryggingasjóðurinn samþykkti aðra af tveimur tillögum sparisjóðsins um að Tryggingasjóðurinn gæfi eftir 50% af kröfu sinni á hendur Sparisjóði Vestmannaeyja og breytti 50% í stofnfé.¹⁶¹ Krafa Tryggingasjóðsins nam 54,3 milljónum króna og var helmingur hennar gefinn eftir og 27,2 milljónum króna breytt í stofnfé.

156. Fjallað er um uppgjör krafna Seðlabankans í köflum 13.3.5 og 13.5.3.2, auk þess sem fjallað er um fjárhagslega endurskipulagningu í köflum um einstaka sparisjóði.

157. Fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða, 17. desember 2008.

158. Skýrsla stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða á aðalfundi 25. nóvember 2010.

159. Fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða, 24. mars 2009.

160. Fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða, 30. nóvember 2010.

161. Fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða, 12. mars 2010.

Í lok sumars 2012 leitaði Sparisjóður Svarfdæla, að áeggjan Samkeppniseftirlitsins, til Tryggingasjóðs sparisjóða og lagði fram beiðni um stofnfjárframlag, víkjandi lán og ábyrgð vegna mögulegra dómsmála vegna stofnfjárlána. Á stjórnarfundum Tryggingasjóðsins 4. september 2012 var samþykkt að kaupa stofnfé fyrir 10 milljónir króna og að lána 70 milljónir króna með víkjandi láni.¹⁶² Það gerði Sparisjóði Svarfdæla kleift að uppfylla skilyrði Fjármálaeftirlitsins um 16% eiginfjárlutfall, en sparisjóðurinn hafði verið rekinn á undanþágu frá Fjármálaeftirlitinu frá því í maí 2011.¹⁶³

Ákveðið var á aðalfundi Sparisjóðs Bolungarvíkur 22. maí 2013 að auka stofnfé sparisjóðsins um 80 milljónir króna, að undangenginni niðurfærslu eldra stofnfjár um 234,5 milljónir króna. Niðurfærslan var til jöfnunar taps sem ekki yrði jafnað á annan hátt. Á fundinum samþykktu eldri stofnfjáreigendur að falla frá forkaupsrétti sínum og keypti Tryggingasjóður sparisjóða stofnfjárukninguna og eignaðist við það 15,6% stofnfjár í Sparisjóði Bolungarvíkur. Í kjölfar niðurfærslu og stofnfjárukningar fór Bankasýsla ríkisins með 76,8% stofnfjár í sparisjóðnum, sem nam 394,4 milljónum króna að nafnverði.¹⁶⁴

13.3.3 Mismunandi aðstaða stofnfjáreigenda í kjölfar fjárhagslegrar endurskipulagningar

Á árinu 2007 urðu umtalsverðar breytingar í landslagi sparisjóða á Íslandi. Stofnfé Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis var umbreytt í hlutafé og í Byr sparisjóði og Sparisjóðnum í Keflavík var stofnfé aukið stórlega. Á sama tíma var stofnfé einnig aukið í smærri sparisjóðum víða um land, oft í tengslum við sameiningar við stærri sparisjóði.¹⁶⁵

Fjármálaeftirlitið tók yfir Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðabanka Íslands hf. 21. mars 2009, Sparisjóð Mýrasýslu 3. apríl 2009 og Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík 22. apríl 2010, og við það varð hlutafé og stofnfé í þessum sparisjóðum verðlitið eða verðlaust. Þeir stofnfjáreigendur sem lagt höfðu eigið fé til stofnfjárkaupa töpuðu fé sínu og þeir sem tekið höfðu lán fyrir stofnfé sátu að auki eftir með skuldir vegna stofnfjárkaupanna.

Hjá smærri sparisjóðum, Sparisjóði Bolungarvíkur, Sparisjóði Norðfjarðar, Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Vestmannaeyja og Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis, fólst fjárhagsleg endurskipulagning að hluta til í niðurfærslu stofnfjár. Eftir niðurfærsluna var verðgildi stofnfjár aðeins brot af því sem það var fyrir og stofnfjárhafar sátu uppi með verðminna stofnfé, tap og jafnvel skuldir.

Hinn 24. nóvember 2011 féllu dómur í Hæstarétti sem vörðudu greiðsluskyldu stofnfjárhafa í Byr sparisjóði sem tekið hafði lán hjá Glitni banka hf. vegna stofnfjárkaupa, en kröfur vegna þess höfðu flust yfir til Íslandsbanka með ákvörðun Fjármálaeftirlitsins 14. október 2008.¹⁶⁶ Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 117/2011 kom fram að Íslandsbanki byggði kröfu sína á að ábyrgð stofnfjáreigenda væri ekki bundin við handveð í stofnfjárbréfunum sjálfum og krafði stofnfjáreiganda persónulega um greiðslu lánsins. Stofnfjáreigandinn byggði á að umsamið hefði verið að áhættan af endurgreiðslu væri aðeins bundin við stofnfjárbréfin sjálf. Í dómnum sagði að ekki yrði fallist á að með lánsamningnum hefði réttur bankans til fullnustu verið takmarkaður við hin veðsettu stofnfjárbréf. Hins vegar var talið að stofnfjáreigandinn hefði, vegna villandi ráðgjafar sem rekja mætti til ónákvæmrar upplýsingagjafar af hálfu Glitnis, samþykkt lántökuna á þeirri röngu forsendu að áhætta hennar takmarkaðist við hin veðsettu stofnfjárbréf. Í ljósi aðstaðna og villu stofnfjáreigandans um eðli skuldbindingarinnar þótti líklegt að lánið hefði ekki verið tekið ef veitt hefði verið rétt ráðgjöf sem hefði skýrt afleiðingar þess að rekstrarforsendur sparisjóðsins og væntar arðgreiðslur gengju ekki eftir. Litið var til þess að Glitnir banki hf. hafði átt frumkvæði að

162. Fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða, 4. september 2012.

163. „Sparisjóður Svarfdæla starfar áfram sjálfstætt“, spar.is, <http://www.spar.is/spsv-svarfdaela/frettir/nanar/280/sparisjodur-svarfdaela-starfar-af-af-af-af-sjalfstaett>.

164. Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2013.

165. Í byrjun árs 2006 hafði Sparisjóður Hafnarfjarðar sameinað Sparisjóði vélstjóra og tekið upp nafnið Byr sparisjóður í byrjun árs 2007. Sparisjóður Kópavogs rann inn í Byr sparisjóð í lok árs 2007 og stuttu síðar bættist Sparisjóður Norðurlands við. Þá höfðu sameinast þrjú sparisjóðir á höfuðborgarsvæðinu og einn á Norðurlandi. Svipuð þróun átti sér stað þegar Sparisjóður Ólafsvíkur sameinaðist Sparisjóðnum í Keflavík um mitt ár 2006. Ári síðar sameinuðust Sparisjóður Vestfirðinga og Sparisjóður Húnaþings og Stranda Sparisjóðnum í Keflavík.

166. Dómur Hæstaréttar í málum nr. 117, 118, 119 og 120/2011.

stofnfjárukningu Byrs og lagt á það áherslu að allir stofnfjáreigendur tækju þátt. Í ljósi atvika við samningsgerðina, stöðu aðila, efnis lánssamningsins og atvika er síðar komu til, þótti því ósanngjarnt af hálfu Íslandsbanka að bera samninginn fyrir sig að því leyti að samningurinn fæli í sér rétt til að leita fullnustu á greiðsluskyldu í öðrum eignum en hinum veðsettu stofnfjárbréfum og arði af þeim. Var stofnfjáreigandinn því sýknaður af kröfu Íslandsbanka hf.¹⁶⁷

Í bréfi Landsbankans til hóps viðskiptavina sinna mánuði seinna, 19. desember 2011, var vikið að framangreindum dómum Hæstaréttar og þeirri niðurstöðu að lántakendur væru ekki óvæfengjanlega skuldbundnir til að greiða lán sem tekin voru til stofnfjárkaupa. Meirihluta lána Landsbankans til stofnfjárkaupa hafði bankinn eignast eftir samruna við Spkef sparisjóð í mars 2011, en lánin voru veitt vegna stofnfjárukningar í Sparisjóðnum í Keflavík, Sparisjóði Vestfirðinga og Sparisjóði Húnaþings og Stranda. Með vísan til málsatvika í fyrrgreindum dómum Hæstaréttar og eðlis máls, ákvað Landsbankinn að fella niður flest lánanna að eigin frumkvæði.¹⁶⁸ Þeir lántakendur sem þegar hefðu staðið í skilum að fullu eða að hluta, fengju endurgreitt eftir því sem við ætti.¹⁶⁹ Í bréfi Landsbankans til rannsóknarnefndarinnar 29. apríl 2013 kom fram að 8. desember 2011 hefði bankaráð Landsbankans samþykkt tillögu bankastjóra um að fella niður ákveðin stofnfjárlán sem veitt voru af Sparisjóðnum í Keflavík og tengdum sparisjóðum, auk lána sem veitt voru af Landsbanka Íslands hf. til stofnfjárkaupa í sömu útboðum. Var ákvörðunin byggð á því að sömu eða svipuð sjónarmið gætu átt við um þessi tilteknu lán. Samtals voru felld niður lán að fjárhæð rúmlega 1,9 milljarðar króna og jafnframt voru endurgreiddar rúmlega 99 milljónir króna.¹⁷⁰ Í bréfi til rannsóknarnefndarinnar kom fram að við yfirtöku á Spkef sparisjóði hefðu þessi lán verið metin töpuð og verðlaus og því hefði ekki verið um viðbótarniðurfærslu að ræða vegna þeirra. Alls fengu 283 einstaklingar lán sín felld niður.¹⁷¹

Stofnfé Sparisjóðs Svarfdæla var aukið á árinu 2007 og að ósk stjórnar sparisjóðsins tók Saga Capital Fjárfestingarbanki hf. að sér að fjármagana stofnfjárkaup þeirra sem þess óskuðu. Af 145 stofnfjáreigendum sem tóku þátt í stofnfjárukningunni fengu 108 lánaðar samtals 388 milljónir króna hjá Saga Capital. Aðrir þátttakendur í útboðinu fengu lánað hjá öðrum fjármálastofnunum eða nýttu sparnað sinn í fjárfestinguna.¹⁷² Eftir fall viðskiptabankanna haustið 2008 varð ljóst að vegna slæmrar stöðu sparisjóðsins hefði stofnféð fallið í virði og staða stofnfjáreigenda versnaði síðan enn frekar á árinu 2010 þegar stofnfé var fært niður í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðsins. Við endurskipulagningu fjárhags Saga Capital í lok árs 2009 var stofnað félagið Hilda ehf. sem yfirtók ákveðnar eignir fjárfestingarbankans, þar á meðal lán til stofnfjáreigenda í Sparisjóði Svarfdæla, og skuldir við Seðlabanka Íslands. Í janúar 2011 sendu stofnfjáreigendur tilboð um uppgjör á lánunum til Hildu ehf. en tilboðinu var ekki svarað formlega. Síðar á árinu 2011 tók dótturfélag Seðlabanka Íslands, Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf., yfir Hildu ehf. Á stofnfjáreigendafundi Sparisjóðs Svarfdæla í ágúst 2011 var lagt fram tilboð frá Seðlabanka Íslands um uppgjör krafna.¹⁷³ Áður en til þess kom að tilboðinu væri svarað formlega hófust vitnaleiðslur í vitnamáli fyrir Héraðsdómi Norðurlands eystra í máli stofnfjáreigenda í Sparisjóði Svarfdæla gegn Sögu fjárfestingarbanka hf. (áður Saga Capital), Hildu ehf., KPMG ehf. og Sparisjóði Svarfdæla. Bankasýsla ríkisins auglýsti sparisjóðinn til sölu í september 2011 og gerði Landsbankinn tilboð í hann. Vegna ágreinings sem uppi var við stofnfjáreigendur þótti sparisjóðurinn ekki ýkja álitlegur fjárfestingarkostur og úr varð

167. Umræddir dómur Hæstaréttar voru taldir fordæmisgefandi fyrir stofnfjáreigendur sem keypt höfðu stofnfé í Byr sparisjóði og Sparisjóði Norðlendinga í tengslum við stofnfjárukningar í sparisjóðunum árið 2007.

168. Ef eftirtaltrið atriði ættu yfir lán aðeins felld niður að hluta eða alls ekki: ef skuldari hefði mótttekið arð af stofnfjárbréfum en ekki nýtt til innágreiðslu á lán; skuldari hefði mótttekið greiðslu vegna sölu á stofnfjárbréfum og ekki ráðstafað henni til greiðslu láns; skuldari hefði fengið lánað umfram það sem nam kaupverði stofnfjárbréfa.

169. Bréf Landsbankans til viðskiptavina 19. desember 2011.

170. Í þeim tilvikum er lántakendur höfðu greitt upp eða greitt hluta af stofnfjárlánunum sem að öðrum kosti hefðu verið felld niður, og greiðslur inntar af hendi til Landsbankans eftir 8. október 2008 eða til Spkef sparisjóðs eftir 22. apríl 2010, var endurgreitt. Greiðslur sem inntar voru af hendi fyrir fyrrnefnd tímamörk voru ekki endurgreiddar. Stofnfjárhöfum er greitt höfðu fyrr var bent á að kröfu um greiðslu yrði að beina til slitastjórnar Landsbanka Íslands hf. eða þrotabús Sparisjóðsins í Keflavík.

171. Bréf Landsbankans hf. til rannsóknarnefndar Alþingis 29. apríl 2013.

172. Yfirlit yfir lántakendur Sparisjóðs Svarfdæla, gögn afhent rannsóknarnefndinni af Saga Capital vegna fyrirspurnar frá 16. nóvember 2011; stofnfjáreigendalistar Sparisjóðs Svarfdæla; lánasamningur í erlendum myntum milli Saga Capital Fjárfestingarbanka og stofnfjáreigenda Sparisjóðs Svarfdæla, desember 2007.

173. Fundargerð stofnfjáreigendafundar Sparisjóðs Svarfdæla, 11. ágúst 2011.

að samið var um kaup Landsbankans á öllum eignum og rekstri Sparisjóðs Svarfdæla, en ekki stofnfénu sem auglýst hafði verið til sölu. Samkomulag þess efnis var undirritað 29. desember 2011. Hinn 23. janúar 2012 gerði Hilda ehf. stofnfjáreigendum síðan tilboð um að falla frá kröfum á hendur þeim að því tilskildu að yfir 95% stofnfjáreigenda samþykktu tilboð Landsbankans í allar eignir sparisjóðsins á stofnfjáreigendafundi daginn eftir, 24. janúar.¹⁷⁴ Næstum allir stofnfjáreigendur samþykktu tilboðið og voru skuldir stofnfjáreigenda við Hildu hf. felldar niður.¹⁷⁵

Í Sparisjóði Bolungarvíkur og Sparisjóði Vestmannaeyja var stofnfé einnig aukið á árinu 2007. Í Sparisjóði Vestmannaeyja átti stofnfjárukningin sér stað í október 2007, og stofnfjáreigendur sem fyrir voru juku þá við stofnfjáreign sína um 5 milljónir króna hver, samtals um 350 milljónir króna.¹⁷⁶ Hluti þeirra óskaði eftir lánnum vegna stofnfjárkaupanna og nam heildarfjárhæð lána sem óskað var eftir tæpum 120 milljónum króna.¹⁷⁷ Ekki hefur verið fallið frá innheimtu lánanna og enginn þeirra sem fékk lán gegn tryggingum í stofnfjárbréfum hefur fengið þau felld niður.¹⁷⁸ Í Sparisjóði Bolungarvíkur varð stofnfjárukningin í lok árs 2007 og var þá boðið út stofnfé að nafnverði 500 milljónir króna. Alls fengu 97 stofnfjáreigendur lán vegna útboðsins, samtals 207 milljónir króna.¹⁷⁹

Hjá smærri sparisjóðum fólst fjárhagsleg endurskipulagning á árinu 2010 meðal annars í niðurfærslu stofnfjár. Niðurfærslan nam tugum prósentu og tók til alls stofnfjár sparisjóðanna, að undanskildu því sem greitt var inn í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu þeirra.¹⁸⁰

Ljóst er að staða stofnfjáreigenda var afar misjöfn eftir fall stærri sparisjóðanna og fjárhagslega endurskipulagningu fimm smærri sparisjóða. Þeir sem áður höfðu lagt eigið fé til stofnfjárkaupa sátu uppi með verðlítið stofnfé og höfðu að miklu leyti tapað þeim fjármunum sem þeir höfðu lagt í kaupin. Þeir sem lögðu eigið fé til stofnfjárkaupa eða fjármögnuðu stofnfjárkaupin með öðrum hætti, til dæmis með lántöku frá öðrum fjármálastofnunum, hafa borið tap sitt sjálfir, sem og þeir sem keyptu stofnfé á öðrum tíma en í framangreindum stofnfjárútboðum

13.4 Eignarhald ríkisins á sparisjóðunum

13.4.1 Bankasýsla ríkisins

Bankasýsla ríkisins er sérstök ríkisstofnun með sjálfstæða stjórn sem heyrir undir fjármálaráðherra og var til hennar stofnað með lögum nr. 88/2009. Bankasýslan tók formlega til starfa 23. september 2009 þegar fyrsta stjórn hennar var skipuð. Hún fer með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum í samræmi við lög, góða stjórnarsýslu- og viðskiptahætti og eigandastefnu ríkisins á hverjum tíma og leggur þeim til fé fyrir hönd ríkisins á grundvelli heimildar í fjárlögum. Bankasýslunni er í starfsemi sinni ætlað að leggja áherslu á endurveisn og uppbyggingu öflugs innlends fjármálamarkaðar og stuðla að virkri og eðlilegri samkeppni á þeim markaði, tryggja gagnsæi í allri ákvarðanatöku varðandi þátttöku ríkisins í fjármálastarfsemi og tryggja virka upplýsingamiðlun til almennings.¹⁸¹ Í 9. gr. laga nr. 88/2009 kemur fram að stofnunin skuli hafa lokið störfum sínum eigi síðar en fimm árum frá því að hún var sett á fót og verði hún þá lögð niður. Meðal verkefna Bankasýslunnar er að meta og setja skilyrði um endurskipulagningu og sameiningu fjármálafyrirtækja með hliðsjón af hlutverki og markmiðum stofnunarinnar og eigandastefnu ríkisins. Einnig á hún

174. Sátt utan réttar og afsal, vegna tilboðs Hildu hf. til stofnfjáreigenda Sparisjóðs Svarfdæla um að falla frá kröfum, 23. janúar 2012.

175. „Sala á rekstri Sparisjóðs Svarfdæla samþykkt á stofnfjárhafafundi“, vefsíða Bankasýslu ríkisins 6. febrúar 2012, <http://www.bankasysla.is/fjolmidlar/frettir/nr/289/>.

176. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Vestmannaeyja, 10. október 2007; fundargerð stjórnar Sparisjóðs Vestmannaeyja, 1. nóvember 2007; stofnfjáreigendalistar Sparisjóðs Vestmannaeyja, 2001–2010.

177. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Vestmannaeyja, 18. desember 2007.

178. Tölvuskeyti Ólafs Elissonar, sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Vestmannaeyja til rannsóknarnefndar Alþingis 11. mars 2014.

179. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Bolungarvíkur, 31. desember 2007; fundargerð stjórnar Sparisjóðs Bolungarvíkur, 8. janúar 2008.

180. Nánar er fjallað um fjárhagslega endurskipulagningu í köflum um viðkomandi sparisjóði.

181. Sbr. 1. gr. laga nr. 88/2009.

að gera tillögur til ráðherra um hvort og hvenær tilteknir eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum verða boðnir til sölu á almennum markaði með hliðsjón af markmiðum stofnunarinnar og í samræmi við gildandi lög og markmið um dreifða eignaraðild.¹⁸²

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga um Bankasýslu ríkisins sagði að nauðsynlegt væri að ríkið markaði sér eigandastefnu gagnvart þeim fjármálafyrirtækjum sem það ætti hluti í. Vísað var til þess að grannlönd Íslands hefðu flest mótað sér eigandastefnu þar sem settar væru fram lykiláherslur í rekstri fyrirtækjanna, helstu væntingar til þeirra skilgreindar og gerð grein fyrir markmiðum ríkisins með eignarhaldinu. Þar væru einnig settar fram ákveðnar kröfur til fyrirtækjanna og um leið skilgreindar almennar reglur og leiðbeiningar, svo sem um skipan stjórnna, skyldur stjórnarmanna, samskipti milli eigenda og stjórnar, og starfskjör stjórnar og æðstu stjórnenda.¹⁸³

Fjármálaráðuneytið, í samstarfi við viðskiptaráðuneytið, vann að mótun eigandastefnu sem meðal annars var byggð á leiðbeiningum Efnahags- og framfarastofnunarinnar um stjórnarhætti fyrirtækja í eigu ríkisins sem gefnar voru út árið 2005. Einnig var stuðst við leiðbeiningar um stjórnunarhætti fyrirtækja sem gefnar voru út af Kauphöll Íslands, Viðskiptaráði og Samtökum atvinnulífsins í júní 2009, auk þess sem samráð var haft við framkvæmdahóp stjórnvalda. Eigandastefna ríkisins hafði hinsvegar ekki verið sett fram er lög nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins tóku gildi 18. ágúst 2009.

13.4.1.1 Eigandastefna ríkisins

Eigandastefna ríkisins var sett fram 1. september 2009 og var það í fyrsta sinn sem sett var fram skrifleg eigandastefna af hálfu ríkisins. Hún skyldi skýra fyrirætlanir ríkisins sem eiganda að fjármálafyrirtækjum en ríkið hafði þá þegar eignast hluti í viðskiptabönkunum þremur. Á sama tíma var unnið að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna og líklegt að ríkið myndi eignast stofnfé í þeim í tengslum við hana.¹⁸⁴ Eigandastefna ríkisins er fjórþætt og fjallar um markmið ríkisins með eignarhaldi í fjármálafyrirtækjum, skipulag eigandahlutverksins innan ríkisins, meginreglur sem ríkið setur sér sem eigandi og kröfur og viðmið í rekstri fjármálafyrirtækja sem ríkið á hlut í. Hún skyldi gilda gagnvart aðilum sem færu með eignarhald ríkisins í fjármálafyrirtækjum og einnig gagnvart þeim sem settust í stjórnir fyrir hönd ríkisins, hvort sem ríkið færi með meirihluta í tilteknu fjármálafyrirtæki eða ekki.

Samkvæmt eigandastefnunni var mikilvægt að ríkið kæmi fram sem upplýstur og stefnumarkandi eigandi og eigandahlutverkið yrði að rækja af kostgæfni til að fjárhagsleg endurskipulagning fjármálafyrirtækja gengi farsællega fyrir sig. Ríkið yrði að vera trúverðugur eigandi fjármálafyrirtækja og hlutverk þess sem eiganda hafið yfir vafa um pólitísk afskipti af daglegum ákvörðunum fyrirtækjanna. Með það að leiðarljósi yrði eignarhald ríkisins að lúta þremur meginmarkmiðum og fjórum undirmarkmiðum. Meginmarkmiðin væru í fyrsta lagi að stuðla að uppbyggingu heilbrigðs og öflugs fjármálakerfis sem myndi þjóna hagsmunum íslensks samfélags, í öðru lagi að byggja upp traust og trúverðugleika á íslenskum fjármálamarkaði og í þriðja lagi að ríkið fengi arð af því fé sem það legði til íslenskra fjármálafyrirtækja. Undirmarkmiðin voru í fyrsta lagi að tryggja samkeppni á fjármálamarkaði til framtíðar, í öðru lagi að fjármálastofnanir sem ríkið ætti eignarhlut í höguðu starfsemi sinni þannig að rekstur þeirra yrði skilvirkur, markvisst yrði unnið að endurskipulagningu og stuðlað að nýsköpun og þróun starfseminnar, í þriðja lagi að bankar og fjármálastofnanir sem ríkið ætti eignarhluti í þjónuðu markvisst heimilum og fyrirtækjum í landinu og í fjórða lagi að eignaraðild í fjármálafyrirtækjum yrði dreifð.¹⁸⁵

Í eigandastefnunni var fjallað um þrjú meginhlutverk ríkisins gagnvart fjármálamarkaðnum, stefnumótunarhlutverk, eftirlitshlutverk og hlutverk er lyti að umsýslu eigna. Nauðsynlegt var talið að skýr greinarmunur yrði gerður á þessum hlutverkum ríkisins og skilið á milli þeirra í ljósi viðtæks eignarhalds ríkisins á fjármálamarkaði, bæði til að viðhalda lögmæti þeirra aðgerða sem ríkið gæti gripið til og að byggja upp traust á ríkinu sem eiganda og

182. Sbr. h-, i- og j-lið 4. gr. laga nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins.

183. Þskj. 166, 137. lögjafarþing 2009 (enn óbirt í A-deild Alþingistiðinda).

184. Eigandastefna ríkisins 2009, 1. september 2009.

185. Eigandastefna ríkisins 2009, 1. september 2009.

á fjármálakerfinu í heild sinni. Sú stefna var því mörkuð að eignarhlutir, og þar með eigandahlutverk ríkisins, yrðu á forræði eins ráðuneytis, fjármálaráðuneytisins, Alþingi og viðskiptaráðuneyti færðu að hluta með stefnumótunarhlutverkið og Fjármálaeftirlitið með eftirlitshlutverkið. Kostir þessa fyrirkomulags væru skýr aðskilnaður milli hlutverka ríkisins og að meiri eining yrði um hlutverk ríkisins sem eiganda og samræmi í fyrirkomulagi. Aukið samræmi og betri yfirsýn fengist yfir fjárhagsupplýsingar um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjunum og þekking og reynsla á hlutverki eiganda í fjármálafyrirtækjum yrði á einum stað. Þá yrði sérstakri stofnun, Bankasýslu ríkisins, falið að fara tímabundið með eignarhluti ríkisins á meðan á uppbyggingu fjármálakerfisins stæði. Bankasýslan myndi alfarið sjá um samskipti ríkisins sem eiganda við fjármálafyrirtækin sem það ætti hlut í og tengdust eigandahlutverkinu. Því myndu bankastjórnir, stjórnir og stjórnendur fjármálafyrirtækjanna ekki eiga bein samskipti við fjármálaráðuneyti eða ráðherra.¹⁸⁶

13.4.1.2 Eignarhald ríkisins á stofnfé í sparisjóðunum

Á fyrri hluta árs 2010 undirbjó Seðlabanki Íslands, í samstarfi við fjármálaráðuneytið, gerð samkomulags við sparisjóðina um endurskipulagningu fjárhags sparisjóðanna. Hluta skulda sparisjóðanna yrði breytt í eigið fé, víkjandi lán og almenn lán og eldra stofnfé afskrifað að því marki sem varasjóðir sparisjóðanna væru neikvæðir. Samkomulagið gerði ráð fyrir að það stofnfé sem Seðlabanki Íslands kæmi til með að eignast yrði yfirtekið af ríkissjóði og Bankasýslu ríkisins falið að fara með eignarhald þess. Á sama tíma var unnið að því innan Bankasýslunnar að afla upplýsinga um stöðu mála í sparisjóðakerfinu og skoða þær leiðir sem færar væru í rekstrarlegri endurskipulagningu að fjárhagslegri endurskipulagningu lokinni.¹⁸⁷

Á síðari hluta árs 2010 fjallaði Bankasýsla ríkisins um mikilvægi rekstrarlegrar endurskipulagningar til að tryggja að sparisjóðirnir yrðu ekki háðir ríkisaðstoð til frambúðar. Samkvæmt athugun Bankasýslunnar hafði grunnrekstur sparisjóðanna ekki gengið sem skyldi um langt skeið og því yrði að leita leiða til þess að koma honum í það horf að hreinn vaxtamunur og þóknarir stæðu undir launa- og rekstrarkostnaði og skiluðu arði. Bankasýsla ríkisins taldi áframhaldandi rekstur með óbreyttu sniði ekki fýsilegan kost og benti á fjórar leiðir fyrir áframhaldandi rekstur sparisjóðanna.¹⁸⁸

Samkvæmt þeirri fyrstu myndu sparisjóðirnir starfa áfram sem sjálfstæðar einingar sem átt gætu samstarf á ýmsum sviðum í gegnum miðlæg samtök eða þjónustufyrirtæki. Í skýrslu Bankasýslunnar um framtíð sparisjóðakerfisins sagði:

Í raun sýnist slíkt fyrirkomulag óhjákvæmilegt til að byrja með og ekki er ólíklegt að vilji margra núverandi stjórnenda standi til þess að sjóðirnir starfi áfram með óbreyttu sniði. Þá kann að vera pólitískur áhugi á fyrir því að þessi leið verði fyrir valinu. Þessum vilja hefur þó ekki verið lýst í eigandastefnu ríkisins.¹⁸⁹

Kostirnir við slíkt fyrirkomulag væru nánast eingöngu samfélagslegir, en erfitt væri að færa viðskiptaleg rök fyrir því. Ókostirnir lytu einkum að rekstrarlegum sjónarmiðum því smæð bæði einstakra sparisjóða og sparisjóðakerfisins í heild hefði ekki verið fyrirtækjunum til framdráttar í því flókna og alþjóðlega umhverfi sem rekstur fjármálafyrirtækja væri. Þjónusta smærri fjármálafyrirtækja væri óhjákvæmilega takmarkaðri, sem og möguleikar þeirra í rekstri sínum, ekki síst varðandi valkosti við fjármögnun. Ekki var talið útilokað að ákvörðun um að viðhalda sparisjóðakerfi með fjölda sjálfstæðra „örsjóða“ gæti leitt til annars hruns kerfisins þegar fram liðu stundir, og því nauðsynlegt að gera breytingar á sparisjóðakerfinu svo það gæti staðið af sér áföll í framtíðinni.¹⁹⁰

Í öðru lagi kæmi til greina að sameina sem flesta, ef ekki alla, sparisjóðina í einn sjóð sem rekinn yrði sem eitt fyrirtæki með starfsemi um allt land:

186. Eigandastefna ríkisins 2009, 1. september 2009.

187. Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2010.

188. Innanhussskýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

189. Innanhussskýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

190. Innanhussskýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

Enginn vafi leikur á að þessi leið getur skapað umtalsverð verðmæti vegna stærðarhagræðis. Með aðgerð þessari yrði til sæmilega stórt fjármálafyrirtæki með starfsemi um allt land sem hefði bolmagn til að keppa við viðskiptabankana. Að auki er sameining af þessu tagi til þess fallin að efla samkeppni í fjármálaþjónustu, fyrirtækjum og heimilum til hagsbóta.¹⁹¹

Kostir slíks fyrirkomulags væru miklir og samlegðaráhrif margvísleg, bæði í rekstri og í tengslum við fjármögnun. Stór og öflugur sparisjóður væri líklegri til að geta staðið á eigin fótum og veitt viðskiptabönkunum samkeppni, enda gæti stærra fjármálafyrirtæki haft fjölbreyttari vörur á boðstólum og veitt viðskiptavinum sínum viðtækari þjónustu en þau smærri. Þá var talið líklegt að auðveldara yrði fyrir ríkið að losa um eignarhluta sinn í einum stórum sparisjóði en í mörgum litlum og það skipti miklu máli þegar að því kæmi að sparisjóðakerfinu yrði komið aftur að fullu í hendur einkaaðila.¹⁹²

Í þriðja lagi yrði að athuga möguleika á að sameina sparisjóðina einum af viðskiptabönkunum þremur, en líklegt væri að undanfari þeirrar leiðar væri sameining allra minni sparisjóðanna í einn sparisjóð:

Hugmyndir um sameiningu sparisjóða við viðskiptabanka ganga lengra í hagræðingarátt en sameining sparisjóða, en er um leið líklegri til þess að sparisjóðakerfið sem slíkt líði undir lok. Þó er ekki útilokað að viðkomandi banki gæti kosið að reka sparisjóð sem sjálfstætt dótturfélag.¹⁹³

Margt benti til þess að hægt yrði að ná fram mestri hagræðingu í sparisjóðakerfinu með því að sameina sparisjóðina viðskiptabanka, auk þess sem það fæli í sér mest hagræði fyrir fjármálakerfið í heild sinni. Þá væri þessi leið til þess fallin að auka líkur á að ríkið myndi selja alla eignarhluti sína í fjármálafyrirtækjum að lokinni fjárhagslegri og rekstrarlegri endurskipulagningu. Yrði sú leið farin, yrði tæpast um sparisjóðakerfi að ræða þó hugsanlega yrðu starfræktir nokkrir litlir sparisjóðir áfram. Laut gagnrýni einkum að samfélagslegum þáttum og ótta við að bankaþjónusta í smærri samlögum myndi skerðast um of.¹⁹⁴

Í fjórða lagi mætti selja eignarhluti ríkisins í einstökum sparisjóðum til þess viðskiptabanka sem mest hagræði sæi í sameiningu við viðkomandi sparisjóð. Helsti kosturinn var háþöskun samlegðaráhrifa einstakra eininga en gallarnir að nær engar líkur væru á að viðskiptabankarnir myndu reka viðkomandi sparisjóði sem sjálfstæð dótturfélög. Með fækkun sparisjóða yrði rekstur sjálfstæðu sparisjóðanna enn erfiðari þar sem sameiginlegur rekstur sparisjóðanna á upplýsingatækni og annarri þjónustu myndi ekki lengur standa undir sér. Þá væri hætta á að ríkinu tækist ekki að losa um eignarhald sitt á öllum sparisjóðunum á ásættanlegu verði.¹⁹⁵ Mat bankasýslunnar var eftirfarandi:

Sérhver þessara leiða hefur sína kosti og galla en flest bendir þó til þess að önnur og þriðja leiðin séu betur til þess fallnar að auka arðsemi og skilvirkni sparisjóðakerfisins en fyrsta leiðin. Þá feli þær í sér minni áhættu heldur en fjórða leiðin á því að ríkið geti ekki losað um eignarhald á öllum sparisjóðunum sem það fer með eignarhlut í.¹⁹⁶

Bankasýsla ríkisins taldi mesta hagræðingu nást með sameiningu sparisjóðanna í einn sparisjóð, samhliða útvistun upplýsingatækniþjónustu til viðskiptabanka eða með stofnun sameiginlegs upplýsingatækniyrirtækis með einum eða fleiri viðskiptabönkum. Þótt sameining við viðskiptabanka kynni að hafa enn meiri hagræðingu í för með sér, bæði í rekstri og fyrir fjármálakerfið í heild sinni, gengi það gegn þeirri hugmynd að reka skyldi sparisjóðakerfi í landinu.¹⁹⁷

Bankasýslan taldi óæskilegt að setja á fót undirfjármögnuð fjármálafyrirtæki sem vart gætu orðið arðbær. Slík fjármálafyrirtæki væru líklegri til að ganga á eigið fé og auka kerfisáhættu í fjármálakerfinu og væru þau í ríkiseigu væru líkur á að gert yrði ráð fyrir viðbótareiginfjárframlagi þar sem upphafleg fjármögnun væri ekki næg. Ríkisábyrgð

191. Innanhússkýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

192. Innanhússkýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

193. Innanhússkýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

194. Innanhússkýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

195. Innanhússkýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

196. Innanhússkýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

197. Innanhússkýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

gæti veitt óarðbærum eða undirfjármögnum fjármálastofnunum falskt öryggi eða leitt til óeðlilegrar áhættusækni til að ná upp aukinni arðsemi eða til að auka eigið fé. Þá gæti falskt öryggi í formi ríkisábyrgðar eða eignarhalds ríkisins, lélegur rekstur og lítil fjármögnun leitt til þess að fjármálastofnun sækti í áhættusöm verkefni til að arðsemi og rekstrarniðurstaða yrðu jákvæð.¹⁹⁸

Á vormánuðum 2011 var settur saman vinnuhópur á vegum Bankasýslunnar og sparisjóðanna til að skoða ólíka kosti við rekstrarlega endurskipulagningu sparisjóðanna. Niðurstaða vinnuhópsins var að stefnt skyldi að sameiningu þeirra sparisjóða sem eftir stæðu í þrjá til fimm sjóði og að þeir myndu starfa áfram í þéttu samstarfi með hugmyndafræði sparisjóðanna að leiðarljósi.¹⁹⁹ Hlutu þær tillögur hvorki hljómgrunn meðal sparisjóðanna né stærstu eigenda þeirra. Í skýrslu um starfsemi Bankasýslu ríkisins 2012 var talið að hluta skýringar þess væri að finna í lagamma um sparisjóði og mætti þar einkum nefna félagiform sparisjóða, takmarkanir á ráðstöfun hagnaðar og möguleika á sameiningum.²⁰⁰ Afstaða Bankasýslunnar var sú að jafnvel þyrfti að sameina sparisjóðina í einn og samhliða því gera breytingar á regluverki til að laða að nýtt fjármagn.²⁰¹

13.4.1.3 Stofnfé í eigu ríkisins

Að lokinni fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóða í lok árs 2010 var Bankasýslu ríkisins falið að fara með stofnfjárhluti ríkisins í sparisjóðunum, það er að segja stofnfé í Sparisjóði Bolungarvíkur (90,9%), Sparisjóði Norðfjarðar (49,5%), Sparisjóði Svarfdæla (90,9%), Sparisjóði Vestmannaeyja (55,3%) og Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis (75,8%).²⁰² Á þeim tíma sem liðinn er frá því að Bankasýslu ríkisins var falið að fara með stofnfé ríkisins í sparisjóðunum hafa einungis orðið breytingar á eignarhlut ríkisins í Sparisjóði Svarfdæla og Sparisjóði Bolungarvíkur. Í árslok 2012 nam eignarhlutur ríkisins í stofnfé Sparisjóðs Svarfdæla 86,3%, eða rúmum 209 milljónum króna, og í Sparisjóði Bolungarvíkur 76,8%, eða tæpum 394,5 milljónum króna.²⁰³

Reynt hefur verið að selja eignarhluti ríkisins í Sparisjóði Svarfdæla og Sparisjóði Norðfjarðar en án árangurs. Sparisjóður Norðfjarðar var settur í opið söluférlí í byrjun september 2011, en að loknum viðræðum við aðila sem skilaði inn skuldbindandi tilboði var það mat stjórnar og stærstu eigenda sparisjóðsins að tilboðið væri of lágt og talið skynsamlegra að hverfa frá því að sinni að selja sparisjóðinn, en ráðast þess í stað í hagræðingaraðgerðir.²⁰⁴

Stigið hefur verið skref í þá átt að sameina sparisjóði, en tilkynnt var um sameiningu Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis 26. mars 2013. Á aðalfundum Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis 4. júlí 2013 var lögð fram tillaga um samruna sparisjóðanna og var hún samþykkt einróma en samruninn miðaðist við 1. janúar 2013.²⁰⁵ Samruni sparisjóðanna var háður samþykki Fjármálaeftirlitsins og Eftirlitsstofnunar EFTA. Fjármálaeftirlitið samþykkti samrunann fyrir sitt leyti 4. júlí 2013

Kaup Landsbankans á eignum og rekstri Sparisjóðs Svarfdæla

Snemma árs 2011 kom í ljós að Sparisjóður Svarfdæla uppfyllti ekki kröfur Fjármálaeftirlitsins um eiginfjárhlutfall. Kannaðir voru möguleikar á sameiningum við nærliggjandi sparisjóði en mat stjórnar sparisjóðsins var að sameining sparisjóða væri ekki möguleg á þeim tíma. Sparisjóður Svarfdæla var settur í opið söluférlí í lok ágúst 2011 og í kjölfarið var gengið til viðræðna við Landsbanka Íslands. Samið var um kaup bankans á öllum eignum og rekstri sparisjóðsins og samkomulag undirritað 29. september 2011.*

198. Innanhussskýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

199. Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2012.

200. Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2012.

201. Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2012.

202. Bæði var um að ræða stofnfé sem Seðlabanki Íslands hafði eignast við fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna og stofnfé sem Bygðastofnun hafði eignast á sama tíma.

203. Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2013.

204. Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2012.

205. „Sameining Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis“, spar.is 26. mars 2013, <http://www.spar.is/spth-thorshafnar/frettir/nanar/292/sameining-sparisjods-svarfdaela-og-sparisjods-thorshafnar-og-nagrennis>.

Eftirlitsstofnun EFTA fjallaði um kaup Landsbankans hf. á eignum og rekstri Sparisjóðs Svarfdæla og álitæfni er vörðuðu ríkisaðstoð vegna kaupanna. Í ákvörðun sinni frá 20. júní 2012 vísaði Eftirlitsstofnunin til þess að Landsbankanum hefði verið veitt ríkisaðstoð í kjölfar fjármálakreppunnar og þess að við venjulegar kringumstæður væri fjármálafyrirtækjum sem notið hafa ríkisaðstoðar ekki heimilt að festa kaup á samkeppnisaðilum sínum. Undanþágu mætti þó veita að uppfylltum tveimur megin skilyrðum, annars vegar að kaupin væru nauðsynleg til að tryggja fjármálastöðugleika og hins vegar að þau fælu ekki í sér óþarfa röskun á samkeppni. Taldi Eftirlitsstofnunin að þessum skilyrðum væri fullnægt. Vegna smæðar sparisjóðsins leit Eftirlitsstofnunin svo á að kaupin myndu ekki leiða til óþarfrar röskunar á samkeppni.**

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 18/2012 er fjallað um kaup Landsbankans hf. á rekstri og eignum Sparisjóðs Svarfdæla. Samkeppniseftirlitið taldi, á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga og gagna, að samruninn samrýmdist ekki samkeppnislögum. Samruni Landsbankans og Sparisjóðs Svarfdæla myndi styrkja sameiginlega markaðsráðandi stöðu viðskiptabankanna þriggja, bæði á Eyjafjarðarsvæðinu sem og landinu öllu. Með fækkun fjármálafyrirtækja á markaði yrði erfiðara fyrir nýja keppnauta að ná fótfestu og var í því sambandi bent á að mun fljótlegri og auðveldara væri að byggja upp viðskiptabankastarfsemi með kaupum á fyrirtæki sem þegar hefði leyfi til að taka við innlánum en að byggja slíka starfsemi upp frá grunni. Fækkun fyrirtækja á markaði stuðlaði almennt að aðgangshindrunum að markaðnum. Þá myndi samruninn veikja rekstrargrundvöll þeirra sparisjóða sem eftir stæðu og getu þeirra til að vaxa og veita stóru viðskiptabönkunum þremur samkeppni.

Samkeppniseftirlitið gerði athugasemdir við söluferli Sparisjóðs Svarfdæla, helst það að eignarhlutur ríkisins, það er stofnfé í eigu ríkisins, hefði verið auglýstur til sölu en Landsbankanum seldur rekstur og eignir sparisjóðsins. Samþykki Samkeppniseftirlitsins á sölnunni var háð því hvort bætt yrði úr ágöllum á söluferlinu og taldi eftirlitið að tvær leiðir væru helst til úrbóta. Önnur sneri að því að bjóða þeim sem tóku þátt í óskuldbindandi hluta tilboðsins um kaup á sparisjóðnum sjálfum að ganga til samninga um kaup á rekstri og eignum á sömu forsendum og samið var um við Landsbankann. Hins vegar var að leita eftir því hvort Tryggingasjóður sparisjóða væri reiðubúinn að taka þátt í stofnfjár- aukningu eða veita víkjandi lán til sparisjóðsins, eftir atvikum í tengslum við áform um styrkingu sparisjóðsins með samruna við aðra innlánsstofnun.*** Sparisjóður Svarfdæla óskaði þá eftir víkjandi láni og stofnfjárframlagi frá Tryggingasjóði sparisjóða til að hann gæti uppfyllt eiginfjárkröfur Fjármálaeftirlitsins. Eftir að það var samþykkt komust Sparisjóður Svarfdæla og Landsbanki Íslands að samkomulagi um að fallið yrði frá kaupum bankans á sparisjóðnum í september 2012.****

Þessi niðurstaða Samkeppniseftirlitsins var Bankasýslunni mikil vonbrigði, og taldi hún að með ákvörðun sinni hefði Samkeppniseftirlitið lokað fyrir möguleika Bankasýslunnar á að selja sparisjóði í umsýslu stofnunarinnar til viðskiptabankanna þriggja. Ætti það við hvort sem um væri að ræða sölu stofnfjárluta eða sölu rekstrar og eigna, nema óyggjandi sannanir lægju fyrir um að viðkomandi sparisjóður teldist fyrirtæki á fallanda fæti í skilningi samkeppnisréttar. Bankasýslan myndi horfa til samruna sparisjóðanna næstu misserin og taldi raunhæfan möguleika á að sameina einhverja þeirra sparisjóða sem hún færi með stofnfjárluti í. Þá væri jafnvel mögulegt að sameina alla sparisjóði stofnunarinnar í einn sparisjóð.*****

* Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2012.

** „Ríkisaðstoð: Kaup Landsbankans á eignum og rekstri Sparisjóðs Svarfdæla heimiluð“, eftasurv.int, <http://www.eftasurv.int/press-publications/press-releases/state-aid/nr/1693>.

*** Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 18/2012, 11. september 2012.

**** „Sparisjóður Svarfdæla starfar áfram sjálfstætt“, spar.is, <http://www.spar.is/spsv-svarfdaela/frettir/nanar/280/sparisjodur-svarfdaela-starfar-afra-sjalfstaett>.

***** Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2013.

og skyldi Sparisjóður Norðurlands ses. (áður Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis) taka við öllum réttindum og skyldum Sparisjóðs Svarfdæla og yrðu sparisjóðirnir sameinaðir undir nafni Sparisjóðs Norðurlands ses.²⁰⁶

206. „Samruni Sparisjóðs Svarfdæla við Sparisjóð Norðurlands ses. (áður Sparisjóð Þórshafnar og nágrennis)“, vefsíða Fjármálaeftirlitsins 9. júlí 2013, <http://www.fme.is/utgefing-efni/frettir-og-tilkynningar/frettir/nr/1863>.

Reglur um innlausnarrétt sparisjóða

Samþykktar voru reglur um innlausnarrétt sparisjóða í mars 2011 í samræmi við ákvæði laga nr. 88/2009. Reglur um innlausnarrétt fólu í sér að sparisjóðirnir ættu rétt á að innleysa allt að 60% þess stofnfjár sem ríkið hafði eignast í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu viðkomandi sparisjóðs. Skyldi innlausnarrétturinn verða virkur tveimur árum eftir að ríkið yrði eigandi stofnfjár, það er að segja árin 2013 og 2014, og skyldi hann vera virkur í fjórar vikur eftir lok aðalfundar sparisjóðsins viðkomandi ár. Taldi Bankasýslan að þannig væri meðal annars komið til móts við sjónarmið um að ríkið hefði gengið of hart fram í því að færa niður stofnfé og eignir sparisjóðanna við fjárhagslega endurskipulagningu. Þá væri heimild til innlausnar í samræmi við það markmið ríkisins að þeir fjármunir sem lagðir voru til við fjárhagslega endurskipulagningu fengjust endurgreiddir sem fyrst með viðeigandi ávöxtun.²⁰⁷

Sparisjóðirnir skyldu geta fjármagnað innlausn með tvennum hætti. Annars vegar með því að nýta heimildir til arðgreiðslna samkvæmt 68. gr. laga nr. 161/2002 til innlausnar á stofnfé frá ríkinu og afhenda stofnfjáreigendum sem arð. Þannig fengju stofnfjárhafar innleyst stofnfé í stað fjármuna í arð. Hins vegar mátti fjármagna innlausnina með áskrift stofnfjáreigenda. Þá gæti sparisjóðurinn veitt stofnfjárhöfum heimild til að skrá sig fyrir hinu innleysta stofnfé með sama hætti og með sömu reglum og gilda um hækkun stofnfjár.

Skilyrði innlausnar voru að eftir innlausn yrði varasjóður sparisjóðsins jákvæður og eiginfjárlutfall í samræmi við kröfur Fjármálaeftirlitsins. Eftir innlausn skyldi sparisjóðurinn eftir sem áður uppfylla reglur Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um laust fé. Að auki mættu ekki vera fyrir hendi aðrar þær aðstæður sem gerðu það að verkum að telja yrði að innlausn hefði skaðleg áhrif á rekstur sparisjóðsins.²⁰⁸

Vorið 2013 reyndi í fyrsta sinn á hvort innlausnarréttur sparisjóða yrði nýttur en þegar til kom nýtti enginn sparisjóður innlausnarrétt sinn.²⁰⁹

13.4.2 Aðrir áhrifaþættir

Um svipað leyti og smærri sparisjóðir voru að ganga frá samkomulagi um fjárhagslega endurskipulagningu á síðari hluta árs 2010, kynntu stjórnvöld aðgerðir til aðstoðar fyrirtækjum og heimilum. Hinn 3. desember 2010 var tilkynnt að ríkisstjórnin hefði náð samkomulagi við lánastofnanir og lífeyrissjóði um viðtækar aðgerðir vegna skulda- og greiðsluvanda heimila. Samkomulagið fól meðal annars í sér aðgerðir í þágu yfirveðsettra heimila og sértæka skuldaaðlögun. Í meginráttum fólu aðgerðirnar í sér að lántakendum í greiðsluvanda með yfirveðsettar eignir bauðst að fá eftirstöðvar skulda færðar niður að 110% af verðmæti fasteignar. Niðurfærslum voru settar takmarkanir. Breytingar sem gerðar voru á sértækri skuldaaðlögun fólu í sér að fleiri heimili gætu nýtt sér það úrræði og lántakendum í miklum greiðsluvanda bauðst að færa lán sín niður í allt að 70% af verðmæti íbúðarhúsnæðis til samræmis við greiðslugetu. Allt að 30% af virði eignar yrði sett á vaxta- og afborgunarlaust biðlán til þriggja ára og skuldir umfram 100% yrðu felldar niður.²¹⁰

Samkomulag um úrvinnslu skuldamála lítilla og meðalstórra fyrirtækja var kynnt 15. desember sama ár og var markmið þess að flýta fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækjanna. Tók samkomulagið til fyrirtækja þar sem heildarskuldir voru undir einum milljarði króna og gekk undir heitinu „beina brautin“. Stefnt var að því að fjármálafyrirtækin skyldu fyrir 1. júní 2011 hafa lokið skoðun á fjárhagsstöðu fyrirtækja og gert lífvænlegum fyrirtækjum í fjárhagsvanda tilboð um úrvinnslu skulda þeirra. Miðað væri við að heildarskuldsetning fyrirtækis að lokinni úrvinnslu færi ekki fram úr endurmetnu eigna- eða rekstrarvirði þess, hvort sem væri hærra, að viðbættu virði annarra trygginga og ábyrgða fyrir skuldum þess.²¹¹

207. Bréf Bankasýslu ríkisins til Steingríms J. Sigfússonar 24. mars 2010.

208. Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2011.

209. Bréf Bankasýslu ríkisins til rannsóknarnefndar Alþingis 14. janúar 2014.

210. „Viðtækar aðgerðir vegna skulda- og greiðsluvanda heimilanna“, fréttavefur forsætisráðuneytisins 3. desember 2010, <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/4481>.

211. Samkomulag um úrvinnslu skuldamála lítilla og meðalstórra fyrirtækja, 15. desember 2010.

Samkomulag við lánastofnanir og lífeyrissjóði um viðtækar aðgerðir vegna skulda- og greiðsluvanda heimila

Samkomulag um úrvinnslu skuldamála lítilla og meðalstórra fyrirtækja

Hinn 18. desember voru svo samþykkt á Alþingi lög nr. 151/2010, um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins og lögum um umboðsmann skuldara.²¹²

Sparisjóðunum, sem um svipað leyti höfðu lokið fjárhagslegri endurskipulagningu sinni, bar að taka þátt í aðgerðum stjórnvalda vegna skulda- og greiðsluvanda heimila og skuldavanda fyrirtækja. Í ársreikningum sparisjóðanna vegna ársins 2010 kom fram að vegna aðgerða stjórnvalda hefði verið gripið til varúðarráðstafana sem fólust meðal annars í framlögum á sérgreindan afskriftareikning útlána. Auk aðgerða stjórnvalda héldu dómur Hæstaréttar um gengistryggð lán áfram að hafa áhrif á efnahag sparisjóðanna og ekki er enn séð fyrir að fullu hver endanleg áhrif verða.

13.4.3 Kostnaður íslenska ríkisins af fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna

Rannsóknarnefnd Alþingis leitaði svara hjá fjármálaráðuneyti, Seðlabanka Íslands og Bankasýslu ríkisins um kostnað sem fallið hefur til eða sé fyrir sjáanlegt að falli á ríkissjóð eða stofnanir ríkisins og hver hann sé, vegna erfiðleika og falls sparisjóða.

13.4.3.1 Kostnaður fjármálaráðuneytisins

Í svari fjármálaráðuneytisins kom fram að kostnaði vegna eiginfjárframlags íslenska ríkisins til sparisjóða, eða til annarra fjármálafyrirtækja vegna sparisjóða, mætti skipta í tvo flokka. Annars vegar væri um að ræða kaup ríkisins á stofnfé sem Seðlabankinn eignaðist í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóða á árinu 2010 og hins vegar fé sem ríkið lagði til við stofnun tveggja fjármálafyrirtækja sem tóku við rekstri Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík.²¹³

Í svari fjármálaráðuneytisins kom fram að íslenska ríkið hefði leyst til sín stofnfé að fjárhæð 2.049 milljónir króna í fimm sparisjóðum.²¹⁴ Áður hefur verið fjallað um uppgjör krafna Seðlabanka Íslands á hendur sparisjóðunum og þar kom fram að stofnfé sem ríkið leysti til sín vegna uppgjör krafna Seðlabankans nam 1.735 milljónum króna. Íslenska ríkið leysti einnig til sín stofnfé sem Byggðastofnun eignaðist í sparisjóðunum við fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna og nam það að nafnverði 314 milljónum króna. Samkvæmt samkomulagi milli ríkisins og Seðlabanka Íslands leysti ríkið til sín stofnféð á nafnverði. Bankasýslu ríkisins var síðar falið að halda utan um þetta stofnfé. Yfirlit yfir þróun eignarhluta ríkisins í sparisjóðum má sjá í töflu 10.

Tafla 8. Yfirlit yfir stofnfé í eigu ríkisins.²¹⁵

	Seðlabanki Íslands	Byggðastofnun	Nafnverð stofnfjár sem Bankasýslu ríkisins hefur verið falið	Eignarhlutur ríkisins að lokinni fjárhagslegri endurskipulagningu
Sparisjóður Bolungarvíkur	543	65	608	90,9%
Sparisjóður Norðfjarðar	150	159	309	49,5%
Sparisjóður Svarfdæla	382	–	382	90,0%*
Sparisjóður Vestmannaeyja	555	–	555	55,3%
Sparisjóður Þórshafnar	105	90	195	75,8%*
Samtals	1.735	314	2.049	

*Hlutdeild ríkisins í Sparisjóði Norðurlands sem varð til við sameiningu Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis er 80,9%

Þá kom fram í svari fjármálaráðuneytisins að til að taka við innistæðum og rekstri Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík hefði verið notast við lágmarks eigið fé (stofnfé eða hlutafé) samkvæmt lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Lágmarks hlutafé og stofnfé fjármálafyrirtækja var 900 milljónir króna vegna banka og sparisjóða og var heildarframlag

212. Lög in voru oft kennd við Árna Pál Árnason, félags- og tryggingamálaráðherra.

213. Bréf fjármálaráðuneytisins til rannsóknarnefndar Alþingis 20. janúar 2014.

214. Í bréfi fjármálaráðuneytisins kom fram að ríkið hefði leyst til sín stofnfé að fjárhæð 2.045 milljónir króna. Þar af er stofnfé í Sparisjóði Vestmannaeyja 551 milljón króna, en í samkomulagi milli Seðlabanka Íslands og Sparisjóðs Vestmannaeyja sem undirritað var 10. desember 2010 kom fram að 555 milljónir af kröfum sparisjóðsins yrðu greiddar með stofnfé að sama nafnverði.

215. Bréf fjármálaráðuneytisins til rannsóknarnefndar Alþingis 20. janúar 2014; skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2011.

ríkisins vegna þessara tveggja sparisjóða því 1.800 milljónir króna við stofnun Byrs hf. og Spkef sparisjóðs. Íslenska ríkið var eini eigandi stofnfjár og hlutafjár við stofnun þessara fjármálafyrirtækja og hélt utan um bæði stofn- og hlutafé.

Í svari fjármálaráðuneytisins kom jafnframt fram að verkaskipting milli Bankasýslunnar og fjármálaráðuneytisins hefði verið með þeim hætti að ákvarðanir um framlög til fjárhagslegrar endurskipulagningar fjármálafyrirtækja og stofnun nýrra fjármálafyrirtækja hefði verið á hendi fjármálaráðuneytisins, en Bankasýslan hefði forræði á eignarhlutum ríkisins eftir að fjárhagslegri endurskipulagningu lauk.

Rannsóknarnefndin óskaði eftir upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu um kostnað ríkisins við uppgjör við Landsbankann vegna yfirtöku hans á Spkef sparisjóði. Þá var óskað eftir sundurliðun á uppgjöri á þeirri heildarfjárhæð sem fallið hefur til og er líkleg til að falla á íslenska ríkið.²¹⁶ Í svari fjármálaráðuneytisins kom fram að samkvæmt samningi um yfirtöku á Spkef sparisjóði milli Landsbankans og íslenska ríkisins frá 5. mars 2011 bar íslenska ríkið ábyrgð gagnvart Landsbankanum á mismuninum á verðmæti yfirtekinnna eigna og skulda. Á yfirtökudegi lá fyrir að yfirteknar eignir nægðu ekki til að mæta skuldbindingum sparisjóðsins við innistæðueigendur. Ágreiningur aðila um þennan mismun var lagður fyrir samningsbundna úrskurðarnefnd sem komst að þeirri niðurstöðu að mismunurinn á verðmæti yfirtekinnna eigna og skulda hefði verið 19.198 milljónir króna. Þá fjárhæð bæri íslenska ríkinu að greiða Landsbankanum með vöxtum frá 7. mars 2011 til uppgjörsdags og skyldu vextirnir vera jafnháir vöxtum af ríkisskuldabréfi í flokknum RIKH 18. Að auki þyrfti í reikningum ríkissjóðs að færa að fullu niður 900 milljóna króna eignarhlut ríkisins í sparisjóðnum. Uppgjör vegna þessarar skuldar fór fram 19. júní 2012 og samkvæmt svari fjármálaráðuneytisins nam greiðslan, að meðtöldum vöxtum, 20.092 milljónum króna.

Í skýrslu ríkisendurskoðunar um fyrirgreiðslu ríkisins við fjármálafyrirtæki og stofnanir í kjölfar bankahrunsins sem kom út í júní 2012 sagði að neikvæð staða Spkef sparisjóðs væri 19,2 milljarðar króna. Að teknu tilliti til vaxta næmi kostnaður ríkisins samtals 25 milljörðum króna vegna Spkef sparisjóðs.²¹⁷ Mismunurinn á niðurstöðum fjármálaráðuneytisins og ríkisendurskoðunar felst í vöxtum á skuldabréfinu sem ríkissjóður gaf út vegna uppgjörins við Landsbankann. Tölur ráðuneytisins endurspeglu þann kostnað sem gjaldfærður var í reikningsskil ríkissjóðs árið 2011 og að hluta 2012. Ríkisendurskoðun taldi hins vegar rétt, í skýrslu sinni, að draga að auki fram þann kostnað sem ætti eftir að falla á ríkissjóð í formi vaxta.²¹⁸

Enn eru þó óuppgerð þrjú mál milli íslenska ríkisins og Landsbankans sem aðilar voru sammála um að setja í sérstaka meðferð, enda væri þar ekki deilt um fjárhæðir né þörf á verðmæti eigna. Þar er í fyrsta lagi um að ræða tæplega 520 milljóna króna innlánskuldbindingu sem aðilar voru sammála um að hefði ekki átt að færast til Spkef sparisjóðs. Voru þessi innlán flutt til slitabús Sparisjóðsins í Keflavík. Í öðru lagi var um að ræða 250 milljóna króna innlán Sparisjóðs Vestmannaeyja sem aðilar töldu rétt að skoða nánar. Niðurstaða Landsbankans var sú að um innlán væri að ræða og var skuldin viðurkennd. Í þriðja lagi er um að ræða endurkröfu vegna úttektar innláns sem aðilar voru sammála um að ekki hefði átt að flytjast til Spkef sparisjóðs, þar sem til innlánsins var stofnað með riftanlegum hætti. Í svari fjármálaráðuneytisins til rannsóknarnefndarinnar kom fram að líklega væri óuppgerð fjárhæð vegna yfirtökunnar 150–250 milljónir króna, en niðurstaðan myndi ráðast af afdrifum endurheimtumálsins.

Varðandi Byr sparisjóð og Byr hf., segir í skýrslu ríkisendurskoðunar um fyrirgreiðslu við fjármálafyrirtæki og stofnanir í kjölfar bankahrunsins að í október 2010 hafi íslenska ríkið gert samkomulag við Byr hf. og skilanefnd Byrs sparisjóðs um eignarhald á Byr hf. og greiðslur þar að lútandi. Samkomulagið fól í sér að hlutur ríkisins í Byr hf. var 5,2% en Byr sparisjóður átti 94,8% eftir að kröfum hans á félagið hafði verið breytt í hlutafé. Heildarhlutafé í Byr hf. yrði því samkvæmt samkomulaginu 17,2 milljarðar króna, en samkomulagið kvað einnig á um að ríkið myndi veita Byr hf. fimm milljarða króna vijkjandi

216. Umfjöllun um Spkef sparisjóð og yfirtöku Landsbankans er að finna í 19. kafla, um Sparisjóðinn í Keflavík.

217. Skýrsla ríkisendurskoðunar um fyrirgreiðslu ríkisins við fjármálafyrirtæki og stofnanir í kjölfar bankahrunsins, júní 2012.

218. Tölvuskeyti ríkisendurskoðunar til rannsóknarnefndar Alþingis 11. mars 2014.

lán til tíu ára. Í skýrslunni kom fram að ekki hefði verið dregið á það lán. Í júní 2011 var samþykkt að hlutafjárútgáfa Byrs hf. yrði að nafnvirði 6,9 milljarðar króna og væri það fullnaðargreiðsla til Byrs sparisjóðs. Þar með nam eignarhlutur ríkisins 11,6% og Byrs sparisjóðs 88,4%. Íslandsbanki keypti síðan Byr hf. fyrir 6,6 milljarða króna og sameinaði sínum rekstri. Hlutur ríkissjóðs af söluandvirði Byrs hf. var 765 milljónir króna. Nam tapið því 135 milljónum króna.²¹⁹

Rannsóknarnefndin óskaði jafnframt eftir upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu um skuldbindingar íslenska ríkisins, þar með talið skaðleysisfirlýsingar eða ábyrgðaryfirlýsingar, vegna sölu á sparisjóðum til annarra aðila og stofnunar nýrra sparisjóða eða félaga sem tóku við eignum þeirra og skuldum. Þar var einkum átt við Sparisjóð Reykjavíkur og Nágrennis hf., Dróma hf. og Byr hf. Í svari fjármálaráðuneytisins kom fram að íslenska ríkið hefði gefið út skaðleysisfirlýsingu til Nýja Kaupþings hf. á skuldabréfi sem bankinn fékk frá Dróma hf. til uppgjors á yfirteknum innistæðum í Sparisjóði Reykjavíkur og Nágrennis. Skuldabréfið væri tryggt með veði í öllum eignum sparisjóðsins.²²⁰ Samkvæmt frétt Dróma hf., slitastjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og Nágrennis hf., frá 2. janúar 2014 var gengið frá samningum um uppgjör milli Dróma, Eignasafns Seðlabanka Íslands og Arion banka, en samningarnir fælu það í sér að ekki reyndi á ábyrgð ríkissjóðs.²²¹ Þá hefði ríkið tekist á hendur ábyrgð gagnvart Landsbankanum vegna Spkef sparisjóðs sem þegar hefur verið fjallað um. Í svari fjármálaráðuneytisins kom fram að við sölu á Byr hf. til Íslandsbanka hf. hefði íslenska ríkið ekki tekist á hendur ábyrgð eða gefið út skaðleysisfirlýsingu til Íslandsbanka. Í kaupsamningnum hefði verið ákvæði um hefðbundna ábyrgð seljenda hlutabréfa um ástand hins selda, en kaup Íslandsbanka hefðu átt sér stað að undangenginni ítarlegri skoðun bankans á efnahag Byrs hf. Seljandaábyrgð ríkisins væri takmörkuð við eftirstöðvar endurgjalds ríkisins fyrir hin seldu hlutabréf eins og það er hverjum tíma. Versta mögulega niðurstaða fyrir íslenska ríkið væri því að tapa eftirstöðvum söluverðsins. Engin ábyrgð eða skaðleysisfirlýsing hefði verið gefin út til Íslandsbanka hf. vegna yfirtöku á innistæðum.

13.4.3.2 Kostnaður Seðlabanka Íslands

Í svari sem barst rannsóknarnefndinni frá Seðlabanka Íslands var að finna yfirlit yfir kostnað bankans vegna sjö sparisjóða. Var þar um að ræða þá fimm sparisjóði sem gerðu samkomulag við Seðlabankann um fjárhagslega endurskipulagningu, auk Sparisjóðs Höfðhverfinga og Sparisjóðs Suður-Þingeyinga. Tæpir fimm milljarðar króna hafa verið afskrifaðir vegna þessara sjö sparisjóða. Yfirlit yfir kostnað og afskriftarhlutföll má sjá í töflu 9.

Í síðara tölvuskeyti Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndarinnar kom fram að afskriftir Seðlabankans vegna Sparisjóðs Strandamanna hefðu numið 88 milljónum króna árið 2010 og 274 milljónum króna árið 2011, samtals 362 milljónum króna.²²²

Seðlabankinn og fjármálaráðuneytið lýstu kröfum, samtals að fjárhæð 215 milljarðar króna²²³, í þrotabú Sparisjóðabanka Íslands 3. nóvember 2009 og var kröfunum lýst sem veðkröfum. Kröfurnar voru síðar framseldar til Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf. um áramót 2009 og 2010. Í svari Seðlabankans til rannsóknarnefndarinnar kom fram að slitastjórn Sparisjóðabankans hefði aðeins samþykkt lítinn hluta krafna Eignasafnsins, en hefði gert ágreining um stærstan hluta þeirra. Taldi Seðlabankinn því vandkvæðum bundið að segja til um hvert tjón Eignasafnsins kæmi til með að verða vegna lána Seðlabankans

219. Skýrsla ríkisendurskoðunar um fyrirgreiðslu ríkisins við fjármálafyrirtæki og stofnanir í kjölfar bankahrunsins, júní 2012.

220. Í skýrslu ríkisendurskoðunar um fyrirgreiðslu ríkisins við fjármálafyrirtæki og stofnanir í kjölfar bankahrunsins kom fram að Drómi hf., dótturfélag í eigu Sparisjóðs Reykjavíkur og Nágrennis hf., hefði tekið við öllum eignum, tryggingarréttindum og ákveðnum skuldbindingum sparisjóðsins. Þá hefði Drómi hf. einnig tekið yfir skuldbindingar sparisjóðsins gagnvart Nýja Kaupþingi banka hf. vegna yfirtöku á innistæðuskuldbindingum og gaf út og afhenti bankanum 96,7 milljarða króna skuldabréf sem greiðslu vegna þessa. Bankinn féllst ekki á að taka við skuldabréfinu sem greiðslu nema stjórnvöld ábyrgðust að þau héldu bankanum skaðlausum. Í bréfi fjármálaráðherra til Nýja Kaupþings banka í ágúst 2009 kom fram að ríkissjóður bæri fjárhagslega ábyrgð gagnvart bankanum ef greiðslufall yrði af umræddu skuldabréfi. Samkvæmt bréfinu var skuldbinding ríkissjóðs byggð á ákvæðum 1. gr. laga nr. 125/2008.

221. „Samningar um uppgjör á milli Dróma, Eignasafns Seðlabanka Íslands og Arion banka“, spron.is 2. janúar 2014, <http://spron.is/is/Frettirvidburdir/Nanar/samningarumuppgjoramillidromaeignasafnsseðlabankaislandsogarionbanka>.

222. Tölvuskeyti Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndar Alþingis 13. mars 2014.

223. Fjárhæðin er tilgreind með dráttarvöxtum og hefur ekki verið tekið tillit til verðmæta undirliggjandi veða.

til Sparisjóðabankans. Samkvæmt síðustu skýrslum til kröfuhafa Sparisjóðabankans hafa almennar kröfur að fjárhæð 84 milljarðar króna verið samþykktar, eignir búsins voru áætlaðar 47 milljarðar króna í september 2013 sem þýðir um 56% endurheimtur.²²⁴

Tafla 9. Yfirlit yfir kostnað Seðlabanka Íslands vegna sjö sparisjóða.

Í svari Seðlabanka Íslands var ekki að finna upplýsingar um hugsanlegan kostnað bankans vegna Dróma hf., sbr. uppgjör Eignasafns Seðlabankans og Arion banka við félagið. Fréttatilkynning Dróma og síðari samskipti við Eignasafn Seðlabankans benda til að ekki

	Sp. Bolungarvíkur	Sp. Norðfjarðar	Sp. Höfðhverfinga	Sp. Suður-Píngeyinga	Sp. Svarfdæla	Sp. Vestmannaeyja	Sp. Þórshafnar	Sp. Samtals
Krafa Seðlabanka Íslands í árslok 2010	3.877	559	91	162	725	2.215	917	8.546
Breytt í stofnfé	543	150	–	–	382	555	105	1.735
Lán (ISK í m.kr.)	620	140	–	–	–	874	–	1.634
Sparisj. greiðir með reiðufé	388	–	81	144	–	–	–	613
Samtals endurgjald til Seðlabankans	1.551	290	81	144	382	1.429	105	3.982
Afskrifað 2010	2.326	269	10	18	343	786	812	4.564
Afskriftarhlutfall	60%	48%	11%	11%	47%	35%	89%	
Viðbótarafskrift	–	–	33	65	–	330	–	428
Afskriftarhlutfall eftir viðbótarafskrift	–	–	47%	51%	–	50%	–	–
Heildareignir	5.167	5.223	1.908	7.483	3.750	13.856	2.706	40.093

muni reyna á ábyrgðaryfirlýsingu ríkissjóðs vegna Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis.²²⁵ Þá var heldur ekki fjallað um kostnað Seðlabankans vegna Sparisjóðsins í Keflavík, Spkef sparisjóðs eða Byrs sparisjóðs.

13.4.3.3 Kostnaður Bankasýslu ríkisins

Í svari sem rannsóknarnefndinni barst frá Bankasýslu ríkisins kom fram að beinn kostnaður Bankasýslunnar vegna umsýslu eignarhluta í sparisjóðunum næmi tæpum 64 milljónum króna, þar af væri sérfræðiráðgjöf rúmlega 18 milljónir króna. Í svarinu kom jafnframt fram að frá því að eignarhlutir í sparisjóðum voru fluttir til Bankasýslunnar hefði þurft að færa niður stofnfé í Sparisjóði Svarfdæla haustið 2012 og í Sparisjóði Bolungarvíkur vorið 2013.

Samþykkt var á stofnfjáreigendafundi Sparisjóðs Svarfdæla 26. október 2012 að færa stofnfé niður um 192 milljónir króna vegna neikvæðs varasjóðs sem þurfti að jafna áður en sparisjóðurinn gat ráðist í 10 milljóna króna stofnfjárukningu. Sparisjóður Bolungarvíkur þurfti að færa stofnfé niður um 234,5 milljónir áður en hann gat ráðist í 80 milljóna króna stofnfjárukningu. Sjá má yfirlit yfir þróun eignarhluta ríkisins í sparisjóðum í töflu 10.

Tafla 10. Þróun eignarhluta ríkisins í sparisjóðum.²²⁶

	Sp. Bolungarvíkur	Sp. Norðfjarðar	Sp. Vestmannaeyja	Sp. Svarfdæla	Sp. Þórshafnar	Sp. Samtals
Stofnfé, keypt af Seðlabanka Íslands	542,7	150	555	382	105	1734,7
Stofnfé, framselt frá Bygðastofnun	64,9	159,5	–	–	90	314,4
Samtals upphaflegt stofnfé	607,6	309,5	555	382	195	2049,1
Hlutdeild í niðurfærslu stofnfjár	(213,3)	–	–	(172,8)	–	(386,1)
Samtals eftir niðurfærslu	394,4	309,5	555	209,2	195,1	1663,2
Staða samkvæmt stofnfjárskrá 30.06.2013	Sp. Bolungarvík	Sp. Norðfjarðar	Sp. Vestmannaeyja	Sp. Norðurlands		
Samtals	394,4	309,5	555	404,2		1663,1

224. Tölvuskeyti Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndar Alþingis 13. mars 2014.

225. „Samningar um uppgjör á milli Dróma, Eignasafns Seðlabanka Íslands og Arion banka“, spon.is 2. janúar 2014, <http://spon.is/is/Frettirvidburdir/Nanar/samningarumuppgjoramillidromaeignasafnsseðlabankaislandsogarionbanka.>; Tölvuskeyti Eignasafns Seðlabanka Íslands til Rannsóknarnefndarinnar 30. mars 2014.

226. Bréf Bankasýslu ríkisins til rannsóknarnefndar Alþingis 13. mars 2014.

13.4.3.4 Aðkeypt sérfræðipjónusta

Rannsóknarnefndin óskaði eftir upplýsingum um kostnað íslenska ríkisins vegna aðkeyptrar þjónustu sjálfstæðra ráðgjafa og ráðgjafarfyrirtækja við endurreisn einstakra sparisjóða og sparisjóðakerfisins.

Í svari fjármálaráðuneytisins kom fram að meginhluti kostnaðar vegna aðkeyptrar þjónustu hefði verið vegna breska ráðgjafarfyrirtækisins Hawkpoint sem annaðist samninga-umleitunar við kröfuhafa Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík, auk fyrstu samninga við slitastjórnir beggja sparisjóðanna eftir að þeir voru teknir yfir af Fjármálaeftirlitinu í apríl 2010. Á tímabilinu frá byrjun árs 2009 fram í október 2010 voru greidd 817 þúsund bresk pund fyrir þjónustu Hawkpoint. Á sama tíma var kostnaður vegna kaupa á þjónustu innlendra sérfræðinga í sama verkefni 4 milljónir króna vegna Sparisjóðsins í Keflavík og 9,8 milljónir króna vegna Byrs sparisjóðs. Kostnaður fjármálaráðuneytisins vegna kaupa á þjónustu ráðgjafa vegna Byrs hf. og Spkef sparisjóðs frá því í október 2010 og þar til fyrirtækin voru yfirtekin af viðskiptaböndunum í mars og júlí 2011 var samtals 6,4 milljónir og skiptist nokkuð jafnt milli þessara tveggja verkefna að sögn fjármálaráðuneytisins. Kostnaður af samningaviðræðum við Landsbankann um uppgjör vegna yfirtöku á Spkef sparisjóði, sem stóðu yfir frá apríl og fram í nóvember 2011, og kostnaður vegna rekstrar ágreiningsmáls fyrir úrskurðarnefndinni var samtals 26,1 milljón króna. Þar með var talinn kostnaður af úrskurðarnefndinni sjálfri.²²⁷

Samkvæmt bréfi fjármálaráðuneytisins var kostnaður ríkisins af aðkeyptri þjónustu vegna annarra sparisjóða mun minni, eða 3,8 milljónir króna vegna allra annarra sparisjóða en Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Þar var aðeins um að ræða beinan útlagðan kostnað fjármálaráðuneytisins vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar sparisjóðanna.²²⁸

Rannsóknarnefndin leitaði einnig svara hjá Seðlabanka Íslands og Bankasýslu ríkisins um kostnað vegna aðkeyptrar þjónustu sjálfstæðra ráðgjafa og ráðgjafarfyrirtækja við endurreisn einstakra sparisjóða og sparisjóðakerfisins. Í svari Seðlabanka Íslands kom fram að engin slík þjónusta hefði verið keypt vegna sparisjóðanna.²²⁹ Í svari Bankasýslu ríkisins kom fram að kostnaður vegna sérfræðiráðgjafar fyrir tímabilið frá 1. janúar 2010 til 1. febrúar 2014 hefði numið rúmum 18 milljónum króna.²³⁰

13.4.3.5 Samantekt kostnaðar

Ef dregnar eru saman upplýsingar sem Bankasýsla ríkisins, fjármálaráðuneytið og Seðlabanki Íslands hafa veitt rannsóknarnefndinni um kostnað sem fallið hefur á íslenska ríkið vegna sparisjóðanna eða líklegt er að falli til vegna þeirra, kemur eftirfarandi í ljós:

Enn er óvíst um kostnað íslenska ríkisins vegna Sparisjóðabanka Íslands hf. Eins og framar greinir á ekki að falla frekari kostnaður á ríkissjóð vegna uppgjors á kröfum Dróma hf., slitastjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis.²³¹ Í svari fjármálaráðuneytisins til rannsóknarnefndarinnar kom fram að ekki hefði fallið til neinn kostnaður vegna sölu á Sparisjóði Mýrasýslu til Nýja Kaupþings banka hf. og hvorki Nýi Kaupþing banki hf. né Sparisjóður Mýrasýslu hefði fengið framlag úr ríkissjóði vegna viðskiptanna.

Kostnaður vegna samnings við Landsbankann um yfirtöku á Spkef sparisjóði nemur um 25 milljörðum króna, auk 150–250 milljóna vegna mála sem enn eru óuppgerð. Kostnaður vegna Byrs sparisjóðs nam um 135 milljónum króna.

Kostnaður vegna kaupa á stofnfé smærri sparisjóða nam 1.735 milljónum króna. Hluti þessa stofnfjár hefur þegar verið færður niður um 386 milljónir króna. Kostnaður vegna afskrifta krafna Seðlabankans á hendur smærri sparisjóðum nam 5.354 milljónum króna.

227. Bréf fjármálaráðuneytisins til rannsóknarnefndar Alþingis 20. janúar 2014.

228. Bréf fjármálaráðuneytisins til rannsóknarnefndar Alþingis 20. janúar 2014.

229. Tölvuskeyti Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndar Alþingis 13. mars 2014.

230. Bréf Bankasýslu ríkisins til rannsóknarnefndar Alþingis 13. mars 2014.

231. „Samningar um uppgjör á milli Dróma, Eignasafns Seðlabanka Íslands og Arion banka“, spon.is 2. janúar 2014, <http://spon.is/is/Frettirvidburdir/Nanar/samningarumuppgjoramillidromaeignasafnsseðlabankaislandsogarionbanka>.

Kostnaður fjármálaráðuneytisins vegna aðkeyptrar ráðgjafarþjónustu vegna sparisjóðanna nam um 50 milljónum króna vegna þjónustu innlendra sérfræðinga og 817 þúsund breskum pundum vegna þjónustu erlendra sérfræðinga. Kostnaður Bankasýslunnar vegna sérfræðiráðgjafar nam rúmum 18 milljónum króna en annar kostnaður vegna umsýslu eignarhluta nam 45,5 milljónum króna, samtals tæpum 64 milljónum króna.

Heildarkostnaður sem þegar hefur fallið til vegna erfiðleika og falls sparisjóðanna er því rúmlega 33 milljarðar króna. Á hinn bóginn er óvíst hvort eða hversu há fjárhæð mun falla til vegna uppgjors við slitastjórn Sparisjóðabankans. Þá er ótalin kostnaður sem gæti hafa fallið á önnur ráðuneyti eða stofnanir.

„Ríkisstjórnin lýsir því aftur yfir að yfirlýsing frá 3. febrúar sl. um að allar innstæður í innlendum bönkum og sparisjóðum og útibúum þeirra hér á landi séu tryggðar, er enn í fullu gildi. Yfirlýsingin verður ekki afnumin fyrr en hið nýja fjármálakerfi, með breyttri umgjörð, hefur sannað sig og þá verður gefinn aðlögunartími.“

Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar 9. desember 2010.

„Ríkisstjórnin sem ég sat í fékk [yfirlýsinguna] í arf frá fyrri ríkisstjórn og reyndar hefur núverandi ríkisstjórn líka stimplað þessa [yfirlýsingu], þannig að þetta hefur farið á milli þriggja ríkisstjórna. Þetta er auðvitað mjög sérkennileg yfirlýsing vegna þess að þetta er ekki lögformleg ríkisábyrgð. Þetta er pólitísk yfirlýsing ríkisstjórnar og nánast bara viljayfirlýsing. Sem slík hefur hún skritið lagalegt gildi, ef nokkurt.“

Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. september 2013.

„Það er alltaf spurning í þessu efni hvenær á að segja „nú er komið nóg, nú er þetta fullreynt“ og hvenær er enn séns á að eigendur komi að. Ég vil meina að þegar hrúnið verður í október 2008 að þá voru nánast öll fjármála-fyrirtækin í raun á hausnum. Það voru kannski tveir sparisjóðir sem hefði verið hægt að segja að væru í lagi.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. september 2013.

13.4.3.6 Ríkisábyrgð á öllum innistæðum

Hinn 6. október 2008, sama dag og lög nr. 125/2008 voru sett, gaf ríkisstjórn Íslands út eftirfarandi yfirlýsingu:

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 sparifjáreignenda og fyrirtækja sem trygging innstæðudeildar Tryggingasjóðs innstæðueignenda tekur til.

Gylfi Magnússon, fyrrverandi viðskiptaráðherra, sagði fyrir rannsóknarnefndinni að yfirlýsing ríkisstjórnarinnar um að allar innstæður væru tryggðar, hefði haft bæði kosti og galla, en kostirnir hefðu þó verið talsvert meiri en gallarnir:

Ríkisstjórnin sem ég sat í fékk [yfirlýsinguna] í arf frá fyrri ríkisstjórn og reyndar hefur núverandi ríkisstjórn líka stimplað þessa [yfirlýsingu], þannig að þetta hefur farið á milli þriggja ríkisstjórna. Þetta er auðvitað mjög sérkennileg yfirlýsing vegna þess að þetta er ekki lögformleg ríkisábyrgð. Þetta er pólitísk yfirlýsing ríkisstjórnar og nánast bara viljayfirlýsing. Sem slík hefur hún skritið lagalegt gildi, ef nokkurt.²³²

Yfirlýsingin var endurtekin 3. febrúar 2009 og ítrekuð í desember sama ár og var þá sagt að: „yfirlýsingin [yrði] ekki afnumin fyrr en hið nýja íslenska fjármálakerfi, með breyttri umgjörð, [hefði] sannað sig og þá [yrði] gefinn aðlögunartími.“²³³

Við, að ráðum okkar helstu sérfræðinga, ítrekum auðvitað þessa yfirlýsingu um allsherjartryggingu. Það var ekki talið vit í neinu öðru. Kerfið mætti ekki við neinum óróleika og efasemdum um að hún væri enn í gildi, að innstæður yrðu varðar, enda verður að hafa það í huga þegar við komum þarna 1. febrúar að þá eru þessar stofnanir ekki fallnar ennþá sem síðar áttu eftir að falla. Þannig að það var mikilvægt til að fólk færi ekki í enn meira mæli að rjúka til og taka úr allar innstæður sínar og stinga undir koddann. Um leið varð manni ljóst að það var ekki vandráðalaust að vera með þetta í gangi. Ég held að við séum strax upp úr miðju ári 2009 byrjaðir að ræða, Gylfi Magnússon og ég, hvort við getum ekki farið að fíkra okkur í burtu frá þessari yfirlýsingu. Það var undirbúið talsvert hvernig það yrði gert. Við reiknuðum þá með að gefa út með góðum fyrirvara að á einhverjum tilteknum tímapunkti yrðu innstæður stórra aðila ekki lengur tryggðar en innstæður almennings myndu vera það áfram, eða eitthvað slíkt. Þannig myndum við fasa okkur út úr þessari yfirlýsingu.²³⁴

Í skýrslu ríkisendurskoðunar um fyrirgreiðslu ríkisins við fjármálafyrirtæki og stofnanir í kjölfar bankahrunsins sagði að sú ákvörðun að ríkið myndi halda innstæðueignum Spkef sparisjóðs hefði byggt á yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 3. febrúar 2009 um að allar innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparisjóðum hér á landi yrðu tryggðar að fullu. Benti ríkisendurskoðun á að rétt væri að hafa hugfast að slík almenn ríkisábyrgð á öllum innstæðum hefði ekki verið lögfest.

232. Skýrsla Gylfa Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2013.

233. Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar 9. desember 2009.

234. Skýrsla Steingríms Jóhanns Sigfússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2013.

13.5 Ályktun rannsóknarnefndar um endurreisn sparisjóðanna

Blikur höfðu verið á lofti í starfsumhverfi sparisjóðanna eins og annarra fjármálafyrirtækja um nokkra hríð áður en viðskiptabankarnir þrír féllu haustið 2008. Grunnrekstur flestra þeirra hafði ekki skilað hagnaði um nokkurt skeið og hagnaður margra sparisjóða hafði að miklu leyti byggst á fjárfestingum þeirra í öðrum fyrirtækjum, einkum fjármálafyrirtækjum og fyrirtækjum tengdum fjármálasviði. Eftir fall viðskiptabankanna varð því strax ljóst að stærstu sparisjóðirnir og Sparisjóðabanki Íslands myndu eiga í verulegum vanda, og vegna mikillar skuldsetningar væri helsta leið þeirra út úr þeim vanda að semja við kröfuhafa um fjárhagslega endurskipulagningu.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf., Sparisjóður Mýrasýslu og Sparisjóðabanki Íslands hf. hófu viðræður við kröfuhafa sína þegar í nóvember 2008, en stjórnvöldum var þá þegar ljóst að sú þraut yrði erfið og hugsanlega ekki líkleg til árangurs. Í október, þegar fyrstu hugmyndir komu upp um samningaviðræður Sparisjóðabankans við kröfuhafa sína og Seðlabankinn ákvað með „stuðningi stjórnvalda“ að framlengja lánafyrirgreiðslu við Sparisjóðabankann, var því hreyft hvort ekki væri verið að fresta því óumflýjanlega. Stjórnvöld litu ekki eingöngu til rekstrarþátta við mat á framtíð sparisjóðanna, því markaðslegt hlutverk þeirra, greiðslumiðlunarhlutverk Sparisjóðabankans og takmarkaður mannaflí ríkisstofnana voru meðal þátta sem komu til álita við mat á framtíð sparisjóðakerfisins. Eftir að viðskiptabankarnir féllu var vilji til að reka sparisjóðakerfið áfram til þess að þjónusta ákveðinn hóp viðskiptavina. Þá var Sparisjóðabankinn eini bankinn utan Seðlabankans sem var með opnar gáttir fyrir erlenda greiðslumiðlun eftir fall viðskiptabankanna. Yfirtaka á þremur stórum viðskiptabönkum hélt þeim sem þekkingu höfðu á málum innan stjórnsýslunnar uppteknum og svigrúm til þess að taka yfir fleiri fjármálastofnanir var takmarkað.

Með lögum nr. 125/2008 var ríkissjóði veitt heimild til fjárhagslegrar aðstoðar við sparisjóðina með eiginfjárframlagi. Tímabrekk reyndist að semja reglur um útfærslu aðstoðarinnar og fyrstu sparisjóðirnir sóttu um hana vorið 2009. Þó var ljóst frá setningu neyðarlaganna snemma í október að stjórnvöld höfðu hug á að styðja við sparisjóðina. Erlendir kröfuhafar þrýstu mjög á aðkomu stjórnvalda að samningaviðræðum um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna og kölluðu eftir viðbrögðum þeirra, en stjórnvöld voru treg til að koma með beinum hætti að samningaviðræðunum. Þegar í upphafi viðræðna gætti þess viðhorfs hjá stjórnvöldum að samningsvilji kröfuhafa væri lítill, tilgangur þeirra væri ekki síst að reyna að ná stjórnvöldum að samningaborðinu til að fá ríkissjóð til að hlaupa undir bagga með þeim og ræða málefni sem tengdust viðskiptabönkunum.

Fram kom við rannsóknina að Fjármálaeftirlitið og aðrar stofnanir ríkisins höfðu ekki bolmagn til að fara inn í fleiri fjármálastofnanir haustið 2008, og að fram á áramótum hafi menn verið að hugsa um annað en sparisjóðina. Eftir áramótin 2008–2009 hafi það komið betur og betur í ljós hver staða sparisjóðanna var. Ákveðinnar fælni virtist gæta hjá stjórnvöldum við að taka ákvarðanir sem tengdust stærri sparisjóðunum í upphafi árs 2009. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. óskaði eftir að veðlánnum sínum hjá Seðlabanka Íslands yrði breytt í langtímalán og vísaði til þess að öðrum fjármálafyrirtækjum hefði boðist slíkt eftir að fjármálaráðuneytið tók yfir kröfur Seðlabankans á hendur þeim. Seðlabankinn taldi það ekki sitt hlutverk að sjá sparisjóðnum fyrir langtímafjármögnun og taldi að fjármálaráðuneytinu bæri að taka slíka ákvörðun. Fjármálaráðuneytið vísaði hins vegar til þess að Seðlabankanum hafi verið falið að fara með kröfur á hendur fjármálafyrirtækjum. Vísaði Tryggvi Pálsson, fyrrum framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabanka Íslands, til ástandsins sem „heitrar kartöflu sem enginn hafi viljað halda á“. Í þessum orðum Tryggva kristallast vandinn við endurskipulagningu sparisjóðakerfisins.

Vandinn lá öðrum þræði í því hver ætti að taka af skarið. Samráðsvettvangi stjórnvalda var ætlað að vera ráðgefandi en var ekki falið ákvörðunarvald. Þótt slíkur vettvangur til miðlunar upplýsinga um stöðu mála og skoðanaskipta hafi verið góðra gjalda verður, varð afleiðingin sú að enginn tók af skarið með aðgerðir. Hver beið eftir öðrum; eftirlitsaðilarnir, Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið, bentu hvor á annan. Seðlabankinn vísaði til þess að á meðan fjármálafyrirtækin hefðu gilt starfsleyfi frá Fjármálaeftirlitinu hafi bankanum borið

„Tíminn fram að áramótum er í rauninni bara ringulreið. Ég held að við höfum meira og minna verið búin að setja þetta á ís á meðan við vorum að gera allt hitt.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2013.

„Við í sjálfu sér horfðum alltaf blint á það, ef þeir eru með starfsleyfi og tryggingar, þá ber okkur að lána þeim. Það er ekki okkar að ákveða hvort þeir lifa eða deyja. Það verður FME og önnur stjórnvöld að gera ef þeir vilja grípa inn í.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2013.

„Af þessum samskiptum að dæma þá virðist sem þetta hafi verið heit kartafla sem hvorki Seðlabankinn né ráðuneytið hafi viljað halda á. Það er viðbúið að það komi stundum upp slík staða. Ráðuneytið vill láta skuldbinda sig sem minnst. Seðlabankinn vill helst ekki hreyfa sig nema hafa einhverja tryggingu fyrir því að það sé að koma nýtt fé og tryggi skaðleysi hans og Fjármálaeftirlitið fer ekki í málið nema að það sé verið að veita undanþágu. Þeir vilja þá fá einhverjar tryggingar úr ráðuneyti um að menn ætli að styðja á bak við þessi fyrirtæki. Þetta er vandasamt mál og fyrir hrun vorum við ekki með kerfi þar sem búid var að ákveða ákvörðunarvald sem næði yfir allar þessar stofnanir. Hver var með hlutverk og vettvangurinn var aðeins samráðsvettvangur en ekki það að menn væru búnir að fela einum aðila ákvörðunarvald. Það þýddi að það þarf hver að passa sitt.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. september 2013.

„SHØ [Svein Harald Öygard] said that there was a lack of tools for authorities between monitoring and intervening on the basis of the Emergency Act. FME could benefit from being able to order write downs.“

Úr fundarpunktum framkvæmdahóps (e. execution committee), 5. ágúst 2009

„Það er í raun og veru þannig að ef Seðlabankinn telur að hann geti ekki veitt þessum fyrirtækjum þá fyrirgreiðslu sem þau þurfa til að lifa af, þá er þetta nánast í öllum tilvikum búíð spil. Fjármálaeftirlitið hefur í raun og veru ekkert um það að segja. Fjármálaeftirlitið er ekki gerandi í slíkri atburðarás. Hins vegar ef Seðlabankinn telur að þessi veð séu ófullnægjandi, að hann sjái sér ekki fært að veita þá fyrirgreiðslu sem þau þurfa nauðsynlega á að halda til að lifa af, þá hefur Fjármálaeftirlitið ekkert val.“

Skýrsla Gunnar Haraldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. september 2013.

að veita þeim lausafjárfrigreiðslu, og Fjármálaeftirlitið benti á að veita yrði sparisjóðunum aukna fresti til að bæta eiginfjárstöðu sína meðan lausafjárstaða þeirra væri innan marka. Þessi afstaða leiddi til þess að menn þokuðust alltaf nær hengifluginu. Að lokum kom að því að taka þurfti af skarið og taka ákvörðun, og er Fjármálaeftirlitinu falið það hlutverk með lögum að afturkalla starfsleyfi fjármálafyrirtækja eða taka yfir vald hluthafa- eða stofnfjáreigendafunda. Draga verður þá ályktun að ákveðinn veikleiki sé fölginn í þessu tvískipta eftirliti, að ekki sé einn eftirlitsaðili sem leggi heildstætt mat á stöðu fjármálafyrirtækjanna og áhrif innan fjármálakerfisins. Þótt eiginfjárefnirit og lausafjárefnirit geti vel verið í höndum tveggja aðila, þá sýna dæmin að slíkt fyrirkomulag getur reynst vandkvæðum bundið þegar á reynir. Önnur stofnunin beinir sjónum sínum aðallega að þáttum í starfsemi fjármálafyrirtækjanna sjálfra á meðan hin horfir á stærri heild. Þar geta ólík sjónarmið og áherslur ráðið því að saman nái stofnanirnar ekki heildarsýn yfir stöðu og mikilvægi fjármálafyrirtækjanna innan fjármálakerfisins í heild. Merki um þennan veikleika má finna í bréfaskiptum stjórnvalda í aðdraganda þess að Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. 21. mars 2009.

Svipað var uppi á teningnum síðla sumars 2009 þegar fjallað var um Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík í framkvæmdahópi stjórnvalda. Staða Sparisjóðsins í Keflavík var talin sérstaklega slæm. Í fundarpunktum hópsins má sjá að oft voru uppi efasemdir um hvort sparisjóðurinn lifði af næstu daga. Á þeim tíma áttu sparisjóðirnir tveir í viðræðum við kröfuhafa sína um fjárhagslega endurskipulagningu. Á fundi framkvæmdahópsins 5. ágúst benti seðlabankastjóri á að stjórnvöld skorti úrræði sem féllu einhvers staðar á milli eftirlits og inngrips í rekstur fjármálafyrirtækis á grundvelli heimilda í lögum nr. 125/2008. Ekki var gripið til aðgerða vegna þessara tveggja sparisjóða fyrr en í apríl 2010.

Þegar í mars 2009 var stjórnvöldum ljós slæm staða Sparisjóðsins í Keflavík. Í aðgerðaáætlun sem dregin var upp í byrjun mars 2009 og var samstarfsverkefni Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands, var staða sparisjóðsins talin svo slæm að taka yrði starfsemi hans yfir á allra næstu dögum og færa innlán hans í örugga höfn. Þrátt fyrir það hélt sparisjóðurinn áfram starfsemi og glöggst má sjá af áreiðanleikakönnunum sem gerðar voru á árinu 2009 að staða hans fór sífellt versnandi. Á endanum þegar ákveðið var að taka yfir sparisjóðinn í apríl 2010, var ákveðið að endurreisa Sparisjóðinn í Keflavík sem Spkef sparisjóð. Fyrsta verk stjórnenda hins nýja sparisjóðs var að funda með Seðlabankanum til að reyna að leysa þann lausafjávanda sem sparisjóðurinn stóð frammi fyrir. Sparisjóðurinn í Keflavík hafði um langt skeið glímt við sama lausafjávanda sem nýr sparisjóður, reistur á grunni hins eldri, fékk í arf. Í skýrslum fyrir rannsóknarnefndinni kom skýrt fram að sú ákvörðun að stofna nýjan sparisjóð á grunni Sparisjóðsins í Keflavík sem sparisjóð hafi byggt á vilja ráðamanna til að viðhalda sparisjóðakerfinu í landinu og endurreisa það. Talið var að eitthvert eigið fé hefði verið til staðar í sparisjóðnum á þeim tíma en óttast var að svo væri ekki. Í máli Gylfa Magnússonar, þáverandi viðskiptaráðherra, fyrir rannsóknarnefndinni, kom fram að ákvörðunin um að bjarga Sparisjóðnum í Keflavík með þessum hætti hafi byggt á almennri viðleitni til að bjarga sparisjóðakerfinu. Sparisjóðurinn í Keflavík hafi verið eina fjármálastofnunin á tiltölulega stórum landsvæðum og án hans hefði sparisjóðakerfið eiginlega ekki verið til á landsvísu. Ákvörðunin hafi verið tekin út frá því sem menn töldu sig sjá á þeim tíma, en hafi síðan reynst rangt er fram liðu stundir. Án Sparisjóðsins í Keflavík var talið að sparisjóðanetið yrði aldrei almennileg stöð í nýju fjármálakerfi.

Á sama tíma og Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjárhafafundar Sparisjóðsins í Keflavík gerði það slíkt hið sama í Byr sparisjóði. Spkef sparisjóður var stofnaður til að taka við rekstri og ákveðnum eignum og skuldum Sparisjóðsins í Keflavík en Byr hf. til að taka við af Byr sparisjóði. Fram kom við rannsóknina að ákveðið hefði verið að endurreisa Keflavíkursjóðinn sem sparisjóð í þeirri von að hann gæti síðar orðið kjölfesta í sparisjóðakerfinu. Ekki var talin sérstök ástæða til þess að Byr sparisjóður gegndi sama hlutverki og því var stofnað hlutafélag á grunni hans. Líklegt var talið að þegar Byr gengi í endurnýjun lífdaga sem hlutafélagsbanki veki hann frekar athygli fjárfesta og yrði seljanlegri í kjölfarið. Þetta skýtur skökku við í ljósi þess að Byr sparisjóður hafði þá þegar tekið að sér hlutverk sem telja mættu til kjölfestu í sparisjóðakerfinu, til að mynda með því að taka að sér greiðslumiðlun og uppfyllingu bindiskyldu fyrir sparisjóðakerfið. Þó verður

að hafa í huga að við þessa ákvörðun var einnig tekið mið af byggðarökum, en Byr hafði meiri hluta starfsemi sinnar á höfuðborgarsvæðinu en Sparisjóðurinn í Keflavík var eini þjónustuaðilinn á stórum svæðum á landsbyggðinni.

Fljótlega eftir fall viðskiptabankanna kallaði Fjármálaeftirlitið eftir upplýsingum frá smærri sparisjóðum um eiginfjárstöðu þeirra og var ljóst að margir þeirra voru þegar illa staddir. Settar voru reglur um eiginfjárframlög til sparisjóða samkvæmt 2. gr. laga nr. 125/2008 og sóttu átta sparisjóðir um eiginfjárframlag úr ríkissjóði á grundvelli reglnanna. Eitt af aðalmarkmiðum reglnanna var að ná fram hagræðingu innan sparisjóðakerfisins, ekki síst með sameiningu sparisjóða. Það vekur því athygli að enginn þeirra sparisjóða sem sóttu um eiginfjárframlag lagði fram annað en óljósar hugmyndir um mögulegar sameiningar sem þó var ekki ætlunin að vinna með frekar fyrr en að fengnu eiginfjárframlaginu. Fjárhagsleg endurskipulagning smærri sparisjóða leiddi ekki til sameiningar sparisjóða fyrr en með sameiningu Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis sumarið 2013. Þessu markmiði reglnanna var því ekki náð.

Gengið var frá samkomulagi við smærri sparisjóði um fjárhagslega endurskipulagningu þeirra eða uppgjör krafna Seðlabankans á hendur þeim í mars og apríl 2010. Þegar Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. tók það jafnframt yfir vald hluthafafundar Sparisjóðabanka Íslands hf. og ráðstafaði hluta innistæðna og krafna hans á hendur sparisjóðunum til Seðlabanka Íslands. Stór hluti krafanna var vegna erlendra endurlána sparisjóðanna til viðskiptavina sinna. Með þessu varð Seðlabankinn stærsti kröfuhafi sparisjóðanna. Vegna þessa varð nokkur munur var á aðstöðu sparisjóðanna í samningaviðræðum um fjárhagslega endurskipulagningu, þ.e. milli sparisjóða sem höfðu að mestu fjármagnað sig fyrir milligöngu Sparisjóðabankans og þeirra sem höfðu tekið lán beint hjá erlendum bönkum. Þeir fyrrnefndu áttu í samningaviðræðum um niðurfellingu skulda við íslensk stjórnvöld sem þegar höfðu lýst yfir stuðningi við sparisjóðakerfið og aðgerðum til styðja við það. Meðal annars var tillit tekið til dóma sem síðar féllu um ólögmæti gengistryggingar við mat á skuldum þeirra þegar gengið var frá fjárhagslegri endurskipulagningu. Sparisjóðir sem sóttu fjármagn beint á erlenda markaði áttu aldrei kost á því og horfðu upp á eignasafn sitt, sem að nokkrum hluta var í erlendri mynt, rýrna. Þeir áttu í samningaviðræðum um erlenda kröfuhafa sem vildu skjóta úrlausn mála og höfðu fjárhagslegan ávinning að leiðarljósi, en ekki samfélagslegan líkt og stjórnvöld sem gátu sýnt meiri þolinmæði í sínum samningaviðræðum. Þessi munur réðst einnig af því að hvaða marki sparisjóðirnir höfðu fjármagnað sig með innistæðum. Með lögum nr. 125/2008 og yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 6. október 2008 breyttist kröfuröð í þrotabú fallinna fjármálafyrirtækja, innistæður fengu forgang sem þær höfðu ekki haft áður og ríkisstjórnin lýsti því yfir að allar innistæður væru tryggðar að fullu. Þótt freistandi sé að segja að þeir sem fjármögnuðu sig að mestu með innlánnum hafi farið varlegar í sakirnar, er ómögulegt að segja hvernig þeim hefði gengið að standa af sér fall bankanna, hefði almenningur gert áhlaup á innlánsstofnanir.

Eftir að gengið hafði verið frá samkomulagi um niðurfellingu skulda smærri sparisjóða við Seðlabankann, þurfti að bíða samþykkis stofnfjáreigendafunda og Eftirlitsstofnunar EFTA, þar sem um ríkisaðstoð var að ræða við sparisjóðina. Eftirlitsstofnunin veitti tímabundið samþykki fyrir ríkisaðstoð og bar stjórnvöldum að leggja fram áætlun um endurskipulagningu hvers sparisjóðs um sig fyrir 21. desember 2010. Slíkar áætlanir voru þó ekki lagðar fram. Eftir að tekið hafði verið tillit til áhrifa gengislánadóma Hæstaréttar frá 16. júní 2010, var gengið frá samkomulagi við Sparisjóð Norðfjarðar í júlí og Sparisjóð Bolungarvíkur í september sama ár. Skrifað var undir samkomulag við Sparisjóð Vestmannaeyja, Sparisjóð Svarfdæla og Sparisjóð Þórshafnar og nágrennis í desember, við tvo þá síðarnefndu 21. desember. Fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna, að undanskildu samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA, lauk að mestu í desember 2010. Hinn 18. desember 2013 samþykkti Eftirlitsstofnun EFTA loks ríkisaðstoð vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar Sparisjóðs Norðfjarðar og Sparisjóðs Vestmannaeyja, en samþykki vegna Sparisjóðs Bolungarvíkur, Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis liggur ekki fyrir. Samkvæmt upplýsingum frá Bankasýslu ríkisins er unnið að frekari sameiningum

„Mér þykir miður að það hafi tekið mun lengri tíma en upphaflega var gert ráð fyrir að ljúka gerð trúverðugra áætlana um endurskipulagningu sparisjóðanna. Íslensk stjórnvöld verða nú að taka endanlegar ákvarðanir um framtíð hinna sparisjóðanna þriggja, en endur-reisn þeirra hefur enn ekki verið samþykkt af ESA. Slíkar ákvarðanir gætu annað hvort falið í sér framlagningu áætlana sem sýna fram á rekstrarhæfi sparisjóðanna til lengri tíma eða að sjóðirnir verði settir í slitameðferð.“

Oda Helen Sletnes, fréttatilkynning Eftirlitsstofnunar EFTA 18. desember 2013

„Þessi smæstu fjármálafyrirtæki, sparisjóðirnir, þetta tók óratíma að vinna þetta allt saman og ekki vegna þess að þetta væri neitt flókið. Þetta tók langan tíma og það var vilji til þess að halda lífi í sparisjóðunum ef að það væri einhver lífsvon.“

Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. september 2013

innan sparisjóðakerfisins. Því hefur Eftirlitsstofnunin viljað fá áætlanir fyrir sameinaða sparisjóði frekar en að taka afstöðu til fjárhagslegrar endurskipulagningar hvers um sig. Afstaða Eftirlitsstofnunarinnar mun væntanlega liggja fyrir á síðari hluta árs 2014.

Í reglum um fjárframlag úr ríkissjóði til sparisjóða var gerð krafa um að eiginfjárlutfall sparisjóðanna yrði að lágmarki 12% en færi þó ekki yfir 15% að meðtöldu eiginfjárlframlaginu. Þannig var það ráðherra en ekki Fjármálaeftirlitið sem gerði þessa auknu eiginfjárlkröfu. Þegar reglurnar voru settar hafði Fjármálaeftirlitið reyndar ákveðið að gerð yrði krafa um aukið eiginfjárlutfall, en ekki tekið afstöðu til þess hversu há sú krafa yrði. Á vordögum 2009 var gerð krafa um að eiginfjárlutfall nýju bankanna yrði 16%, en það var ekki fyrr en í desember 2009 sem Fjármálaeftirlitið gerði sömu kröfu til Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Í lok árs 2009 tilkynnti Fjármálaeftirlitið fjármálaráðuneytinu að sama krafa yrði gerð til smærri sparisjóða og var þeim tilkynnt um þá ákvörðun bréflega í febrúar 2010. Þessi aukna krafa Fjármálaeftirlitsins kom seint fram, enda höfðu sparisjóðirnir þegar unnið í nokkurn tíma eftir áætlunum til að ná öðru og lægra eiginfjárlutfalli.

Vinnuhópur um málefni smærri fjármálafyrirtækja var helsti vettvangur samráðs um sparisjóðina fyrstu vikurnar eftir fall bankanna, eða þar til nefnd um endurreisn fjármálakerfisins var sett á laggirnar. Hvorki voru haldnar fundargerðir um fundi hópsins né haldið sérstaklega utan um þá vinnu sem unnin var á þessum vettvangi og því óljóst hvenær, og að frumkvæði hvers, hópurinn var stofnaður. Mikill fjöldi minnisblaða og samantektarpunkta liggur fyrir, en þau eru oft merkt sem drög og jafnvel ódagsett og því óhægt um vik að fá yfirsýn yfir starf hópsins. Á sama tíma var mikil áhersla lögð á endurreisn viðskiptabankanna og að mörgu að hyggja á sama tíma. Stjórnvöld þurftu að forgangsraða þeim verkefnum sem unnið var að og meðan óljóst var hver framtíð fjármálakerfisins alls yrði var stefna um sparisjóðina óákveðin. Þegar nefnd um endurreisn fjármálakerfisins tók til starfa í desember 2008 komst samráð stjórnvalda í fastari skorður, fundir voru haldnir reglulega og ritaðar fundargerðir, auk þess sem nefndin vann áætlun um störf sín. Í lok maí var ákveðið að breyta fyrirkomulagi samráðs stjórnvalda og var settur á fót óformlegur framkvæmdahópur undir forystu seðlabankastjóra. Í september 2009 varð nefnd um endurreisn fjármálakerfisins, nefnd um fjármálastöðugleika, helsti samráðsvettvangur stjórnvalda, fyrst undir forystu forsætisráðuneytisins og síðar efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Nefnd um fjármálastöðugleika var skipuð formlega í júlí 2010.

Helsti kostur samráðsvettvangs stjórnvalda er sá að þar er helstu stofnunum og ráðuneytum mögulegt að skiptast á upplýsingum og hlýða á sjónarmið hlutaðeigandi til að ná heildarmynd af stöðu fjármálakerfisins á hverjum tíma. Slíkan samráðsvettvangur skortir hins vegar oft heimildir til ákvörðunartöku og óformlegur. Því hafa þátttakendur eftir sem áður svigrúm til sjálfstæðra ákvarðana. Skiptir þá miklu máli að stjórnvöld séu nægjanlega upplýst um mál, ef bregðast þarf við ástandi sem skapast.

Ekki er að sjá að varðveisla gagna eða þeirra upplýsinga sem miðlað var á samráðsvettvangi hafi verið í nægjanlega föstum skorðum á þeim tíma sem fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna stóð yfir. Það kann að vera mikilvægt ef koma þarf upplýsingum áfram, svo sem til ráðherra eða annarra stjórnvalda, eða til þess að byggja á þeim síðar meir. Þá má gagnrýna það fyrirkomulag að einu ráðuneyti eða stjórnvaldi hafi ekki verið falið utanumhald um störf hans, heldur var ábyrgðin ítrekað flutt milli ráðuneyta og stjórnvalda og tóku áherslur breytingum í hvert sinn. Líta verður svo á að það hafi gert starfið ómarkvissara og haft áhrif á ákvarðanatöku um framtíð sparisjóðakerfisins á sínum tíma.

Hinn 3. desember 2010 var tilkynnt að ríkisstjórnin hefði náð samkomulagi við lána- stofnanir og lífeyrissjóði um viðtækar aðgerðir vegna skulda- og greiðsluvanda heimila. Samkomulagið fól meðal annars í sér aðgerðir í þágu yfirveðsettra heimila og áætlanir um sértæka skuldaaflögun. Skömmu síðar, 15. desember, var kynnt samkomulag um úrvinnslu skuldamála lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Samkomulagið fól í sér viðtækt samráð um úrvinnslu skuldamála lítilla og meðalstórra fyrirtækja og var markmið þess að flýta fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækjanna. Hinn 18. desember 2010 voru síðan samþykkt á Alþingi lög nr. 151/2010 um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins

og lögum um umboðsmann skuldara. Á sama tíma og stjórnvöld kynntu aðgerðir sínar var unnið að lokafrágangi samkomulags við flesta smærri sparisjóðina um fjárhagslega endurskipulagningu þeirra og höfðu allir sparisjóðirnir, að Sparisjóði Strandamanna undanskildum, undirritað slíkt samkomulag eða gert upp kröfur Seðlabankans á hendur þeim undir lok árs 2010.

Þessar aðgerðir náðu til verulegs hluta eignasafns sparisjóðanna sem eftir stóðu og höfðu áhrif á eiginfjárstöðu þeirra. Þeir sparisjóðir sem þá voru að ljúka aðgerðum í fjárhagslegri horfðu margir hverjir upp á að það eiginfjárlutfall sem náðst hafði með endurskipulagningarferlinu færi aftur niður fyrir sett mörk. Ekki er að sjá að umræða um áhrif aðgerðanna á efnahag sparisjóðanna hafi farið fram á samráðsvettvangi stjórnvalda á þessum tíma. Í skýrslu Bankasýslu ríkisins árið 2011 kom fram að sparisjóðirnir sem Bankasýslan færi með hlut í hefðu afskrifað eða fært í varúð sem nam tæpum 30% af útlánasafni sínu frá 2008–2010. Til samanburðar hafi niðurfærsla eða afsláttur af útlánasafni viðskiptabankanna við yfirfærslu verið um 47% í tilviki Landsbankans, 47,5% í tilviki Íslandsbanka og 69% í tilviki Arion banka. Tekið hafi verið tillit til varúðarsjónarmiða við ákvörðun um á hvaða verði útlánasöfnin voru keypt yfir í nýju bankana þrjá. Að meðaltali hafi útlánasöfn bankanna verið færð niður um 55% við yfirfærslu í nýja banka samanborið við 30% afskrift hjá sparisjóðunum. Þó útlánasöfnin væru ekki að fullu sambærileg, taldi Bankasýslan að þessi munur væri eftirtektarverður. Í ársreikningum sparisjóðanna vegna ársins 2010 sagði að vegna aðgerða stjórnvalda hafi verið gripið til varúðarráðstafana sem fólust meðal annars í framlögum í sérgreindan afskriftareikning útlána. Auk aðgerða stjórnvalda héldu dómur Hæstaréttar áfram að hafa áhrif á efnahag sparisjóðanna eftir að fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra lauk og er enn ekki ljóst hvaða áhrif svokallaðir gengislánadómur muni hafa á sparisjóðina þegar upp er staðið.

Sá heildarkostnaður sem þegar hefur til fallið vegna erfiðleika og falls sparisjóðanna er rúmur 30 milljarðar króna. Í árslok 2012 var stofnfé í eigu ríkisins 1,9 milljarðar króna en á árinu 2013 voru afskrifaðar 213 milljónir króna af stofnfé ríkissjóðs í sparisjóðunum. Mögulegar endurheimtur ríkisins á stofnfé velta á sölu stofnfjár eða samruna við aðrar fjármálastofnanir. Enn ríkir óvissa um hvort og hversu há fjárhæð muni falla til vegna uppgjors við slitastjórn Sparisjóðabankans. Seðlabankinn lýsti 215 milljarða króna kröfu í þrotabú bankans og hefur lítill hluti krafanna verið samþykktur.

Þegar heimild til að færa niður stofnfé sparisjóða var fest í lög, með lögum nr. 76/2006 urðu miklar umræður á Alþingi um mögulegar afleiðingar þess. Í nefndarálitum minni hluta viðskiptanefndar var bent á að hætta væri á að eftir slíkar aðgerðir yrðu allir sparisjóðir landsins ríkissparisjóðir með veikan rekstrargrundvöll sem erfitt yrði fyrir ríkið að komast aftur út úr. Gagnrýnt var að engar áætlanir lægju fyrir um hvernig ríkissjóður yrði leystur undan eignarhaldi á sparisjóðunum. Þótt þessi svartsýnisspá hafi ekki að öllu leyti gengið eftir, hefur ríkið ekki selt stofnfé sitt í neinum sparisjóðanna, þó stofnfé hafi verið sett í formlegt sölufarli.

Í skýrslu Bankasýslu ríkisins 2013 var fjallað um mögulegar leiðir til að endurheimta eiginfjárramlög ríkisins, sem í tilvikum sparisjóðanna fólu í sér umbreytingu krafna Seðlabankans í stofnfé. Þar kom fram að úrskurður Samkeppniseftirlitsins nr. 18/2012 sem kom í kjölfar fyrirhugaðrar sölu á Sparisjóði Svarfdæla til Landsbankans, hafi sett töluvert strik í reikninginn og í raun gert Bankasýslunni ókleift að notfæra sér samruna þar sem annar aðili samrunans væri einn af stóru viðskiptabönkunum þremur. Því hefur verið einblínt á samruna sparisjóða og hingað til hafa þær umleitanir leitt til samruna tveggja sparisjóða, svo sem fram hefur komið, en ljóst er af skýrslum Bankasýslunnar um starfsemi hennar að hún telur hagsmunum best borgið með sameiningu sparisjóðanna í einn öflugan sparisjóð.

14. ÁBYRGÐ, MISTÖK EÐA VANRÆKSLA Í STARFSEMI SPARISJÓÐANNA

14.1 Inngangur

Með d-lið 2. mgr. þingsályktunar 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna var rannsóknarnefnd Alþingis falið að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna, eftirlit og endurskoðun hjá sparisjóðunum, hverjir kunni að bera ábyrgð á því og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir.

Um störf rannsóknarnefndar gilda lög nr. 68/2011. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. þeirra laga er það meginhlutverk rannsóknarnefndar að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli, sem varðar almenning, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna, en einnig getur nefndin í skýrslu sinni gert tillögu að breytingu á lögum, reglugerðum eða stjórnsluframkvæmd eftir því sem rannsóknin gefur tilefni til. Fela má rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð, sbr. 3. mgr. 5. gr., og skal nefndin þá fjalla um það í skýrslu sinni. Vakni grunur við rannsókn nefndarinnar um refsiverða háttsemi tilkynnir rannsóknarnefndin ríkissaksóknara um það, sbr. 4. mgr. 5. gr., og tekur hann ákvörðun um hvort rannsaka beri málið í samræmi við lög um meðferð sakamála. Þá skal nefndin tilkynna viðkomandi forstöðumanni og hlutaðeigandi ráðuneyti samkvæmt 5. mgr. 5. gr., ef nefndin telur að ætla megi að opinber starfsmaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eða annarra laga sem um störf hans gilda. Um tilkynningar nefndarinnar til ríkissaksóknara, sbr. 4. mgr. 5. gr., um þau mál þar sem grunur leikur á um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum, eins og segir í f-lið þingsályktunarinnar, er fjallað í 15. kafla. Nefndinni var ekki falið að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á hvort grundvöllur væri fyrir því að ráðherrar sættu ábyrgð, sbr. 7. mgr. 5. gr. laga nr. 68/2011.

Í upphaflegri þingsályktunartillögu allsherjarnefndar Alþingis var orðalag d-liðarins á þá leið að nefndinni yrði falið að leggja mat á hvernig staðið hefði verið að eftirliti og endurskoðun hjá sparisjóðunum og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir.¹ Þannig var áherslan upphaflega á það hvernig eftirliti og endurskoðun hefði verið háttáð en ekki hvernig við var brugðist af hálfu sparisjóðanna eða stjórnenda þeirra. Við síðari umræðu um þingsályktunartillöguna var lögð fram breytingartillaga frá allsherjarnefnd þar sem d-liðnum var breytt í það horf sem samþykkt var á endanum. Formaður allsherjarnefndar sem mælti fyrir breytingartillögunni sagði að með þessu væri verið „að styrkja þennan d-lið 2. mgr. þannig að rannsókninni er ekki beint sérstaklega að pólitískri ábyrgð heldur fyrst og fremst stjórn og stjórnarmönnum í sparisjóðunum.“² Þrátt fyrir að með þessari breytingu hafi áhersla verið lögð á að rannsóknin beindist einkum að stjórnendum sparisjóðanna kemur eftirlits- og endurskoðunarþátturinn enn til skoðunar að einhverju leyti. Hafi niðurstöðum eftirlitsaðila ekki verið fylgt nægjanlega eftir kann það að vera grundvöllur ályktunar um vanrækslu af einhverju tagi.

14.2 Hugtökin ábyrgð, mistök og vanræksla

Hugtökin mistök eða vanræksla eru hvorki nánar afmörkuð eða skýrð í þingsályktun um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna, né lögum nr. 68/2011 eða lögskýringargögnum. Hér verða þessi hugtök reifuð til að varpa betur ljósi á það hvernig rannsóknarnefndin hefur haft þau til hliðsjónar í rannsókn sinni. Fyrst verður litið til skilnings rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna. Henni var meðal annars falið að leggja á mat á hvort um mistök eða vanrækslu

„Það er mjög mikilvægt að skoða mál með gagnrýnu hugarfari til þess að taka á þeim og vísa því áleiðis ef um refsivert athæfi er að ræða, en kannski fyrst og fremst til að læra af mistökum. Okkur mun ekkert miða áfram sem þjóð eða einstaklingum ef við lærum ekki af mistökum. Við þurfum að þekkja þau og vita hvaða afleiðingar þau hafa haft.“

Guðlaugur Þór Þórðarson á Alþingi 2011 við aðra umræðu um frumvarp til laga um rannsóknarnefndir.

„Sú staða getur komið upp við rannsókn að mál sé metið svo að um tiltekna ábyrgð sé að ræða á hendur einstaklingi eða lögaðila og að viðkomandi skuli sæta ábyrgð. Ábyrgð getur verið þrenns konar í þessu samhengi, þ.e. refsíábyrgð, skaðabótaábyrgð og viðurlög. Nokkuð sem við viljum áréttta sérstaklega er að meginviðfangsefni rannsóknarnefndar verði að upplýsa mál. Rannsóknarnefnd verður því hvorki falið að fella sök á einstakling eða lögaðila né kveða á um viðbrögð við slíku og sama gildir um mögulega skaðabótaábyrgð. Opinberir hagsmunir leiða jafnframt til þess að komi í ljós við rannsókn máls að refsivert brot hafi verið framið verði að vera tryggt að því verði vísað til réttar meðferðar hjá þar til bærum aðila.“

Róbert Marshall á Alþingi 2011 við aðra umræðu um frumvarp til laga um rannsóknarnefndir.

1. Þskj. 1591, 139. lögjafarþing 2010-2011 (enn óbirt í A-deild Alþingistiðinda).

2. Ræða Róberts Marshall á Alþingi 10. júní 2011 kl. 20:24 (enn óbirt í B-deild Alþingistiðinda).

hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi og eftirlit með henni, og hverjir kynnu að bera ábyrgð á því, sbr. lög nr. 142/2008. Því næst er gerð grein fyrir því með hvaða hætti inntak ábyrgðarhugtaksins var mótað af hálfu löggjafans við setningu laga um rannsóknarnefndir og hvaða áhrif það hefur á þann skilning sem lagður er í hugtökin mistök og vanræksla í skýrslunni.

14.2.1 Ábyrgð, mistök eða vanræksla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði

Með lögum nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði var sett á laggirnar rannsóknarnefnd Alþingis sem falið var að leita sannleikans um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna. Auk þess var fyrir hana lagt að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hefði verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og hverjir kynnu að bera á byrgð á því, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði um ákvæði 1. gr. frumvarpsins að verkefni nefndarinnar væri í fyrsta lagi að annast heildstæða úttekt á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna, þar sem meðal annars færi fram hagfræðileg greining á ástæðum falls bankanna, en rannsóknin tæki jafnframt til ytri aðstæðna á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og svo innlendra þátta, svo sem starfsemi bankanna, forsendna að baki rekstri þeirra, fjármögnunar, útlánastefnu, eignarhalds o.fl.

Í öðru lagi miðaði rannsóknin að því að upplýsa og leggja mat á hvort mistök hafi verið gerð eða vanræksla sýnd við framkvæmd laga og reglna um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum, en þar væri athyglinni fyrst og fremst beint að stofnunum ríkisins og ráðuneytum sem starfa á þeim sviðum. Sérstaklega var tekið fram að ekki væri fyrirhugað að nefndin fjallaði um möguleg, refsiverð brot stjórnenda bankanna í rekstri þeirra.³ Þá sagði:

Mikilvægt er að skýra hvað átt er við með mistökum eða vanrækslu. Þar er ekki aðeins vísað til þess þegar tiltekna athafnir fullnægja ekki lagakröfum eða þegar vanrækt er að fylgja lagabóði. Fleira getur fallið þar undir svo sem að fyrirbyggjandi upplýsingar hafi ekki verið metnar með réttum hætti og ákvarðanir teknar á ófullnægjandi forsendum. Þá getur það talist vanræksla að láta hjá líða að bregðast við upplýsingum um yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt.⁴

Í þriðja lagi var rannsóknarnefndinni falið að segja til um hverjir bæru að hennar mati ábyrgð á mögulegum mistökum og hverjir kynnu að hafa sýnt af sér vanrækslu í starfi við framkvæmd laga og reglna um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum. Með því færðist sjónarhorn rannsóknarinnar að einstaklingum og þætti þeirra í töku einstakra ákvarðana.⁵

Enda þótt hugtökin ábyrgð, mistök eða vanræksla hafi verið skýrð með þessum hætti í athugasemdum með frumvarpi til laganna voru hugtökin ekki skýrt afmörkuð í lögnum. Því lagði rannsóknarnefndin til grundvallar ákveðin sjónarmið við afmörkun inntaks hugtakanna enda hefði það grundvallarþýðingu við endanlegar ályktanir nefndarinnar.⁶

Í fyrsta lagi hefði rannsóknarnefndin haft það að leiðarljósi að henni væri aðeins ætlað að segja álit sitt á því hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi landsins og eftirlit með henni og þá hvaða tilteknu einstaklingar kynnu að bera ábyrgð umfram aðra á slíkum mistökum eða hafa sýnt af sér vanrækslu. Nefndinni væri því hvorki ætlað að fara með dómsvald né ákvörðunarvald um beitingu stjórnsluviðurlaga, heldur aðeins að skila skýrslu til Alþingis þar sem tekið væri á þeim atriðum sem rannsóknin beindist að.

Í öðru lagi væru hugtökin mistök og vanræksla rýmri en svo samkvæmt almennum mál- skilningi að aðeins væri átt við að athafnir eða athafnaleysi einstaklinga hefði brotið í bága við lög og þá að því marki að það kynni að varða hlutaðeigandi lagalegum viðurlögum af einhverju tagi, hvort heldur bótaskyldu, refsingum eða eftir atvikum viðurlögum í starfi, svo sem áminningu eða uppsögn, ef um opinberan starfsmann væri að ræða. Til stuðnings

3. *Alþingistiðindi*, 2008–2009, A-deild, bls. 1075–1076.

4. *Alþingistiðindi*, 2008–2009, A-deild, bls. 1076.

5. *Alþingistiðindi*, 2008–2009, A-deild, bls. 1076.

6. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 7. bindi, bls. 286 o.áfr.

Þessu var vísað til þeirra ummæla í athugasemdum með frumvarpinu, sem greinir frá hér framar, þar sem segir að með mistökum eða vanrækslu sé ekki aðeins vísað til þess þegar athafnir fullnægi ekki lagakröfum eða þegar vanrækt sé að að fylgja lagaboði, enda geti fleira fallið þar undir. Þar sem hugtökin voru sett fram í sérstakri löggjöf í tilefni af rannsókninni hefði Alþingi markað ramma um mat nefndarinnar á háttsemi einstaklinga á grundvelli laganna með ákveðnum lögbundnum mælikvörðum sem ekki mætti gera ráð fyrir að væru hliðstæðir mælikvörðum samkvæmt öðrum lagareglum sem kynnu að eiga við um þátt einstaklinga í atvikum í aðdraganda falls íslensku bankanna.

Í þriðja lagi ítrekaði rannsóknarnefndin að henni hefði verið falið að segja til um hverjir bæru að hennar mati ábyrgð á mögulegum mistökum og hverjir kynnu að hafa sýnt af sér vanrækslu í starfi við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi og eftirlit með henni. Með því væri sjónarhorni rannsóknarinnar beint að einstaklingum og þætti þeirra þegar einstakar ákvarðanir voru teknar og því væri spurt hver hefði tekið tilteknar ákvarðanir eða hver hefði átt að bregðast við upplýsingum. Við mat á því hvort einstökum starfsmönnum ríkisins hefðu orðið á mistök eða þeir sýnt af sér vanrækslu þyrfti að hafa í huga að ekki væri þar um að ræða sams konar viðmið og kæmu fram í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Því kynnu að vera tilefni til þess að rannsóknarnefndin teldi starfsmann hafa gert mistök eða hann orðið uppvis að vanrækslu þótt ekki væri um brot í starfi að ræða sem gæfi tilefni til áfalls sakar eða stjórnýsluviðurlaga. Þannig gætu starfsmenn hafa gerst brotlegir við starfsskyldur sínar samkvæmt lögum þótt þeir hefðu ekki gert mistök eða gerst sekir um vanrækslu í starfi sem gæfi nefndinni tilefni til athugasemda. Því reyndi á hvort þeim reglum, sem krefjast mætti að hver góður og samviskusamur embættismaður fylgdi, væri fylgt í embættisfærslu þeirra, enda þótt framkvæmd væri ekki beinlínis lögbodin eða framkvæmdaleysi lögbannað.

Af þessum skýringarsjónarmiðum var dregin sú ályktun að Alþingi hefði falið rannsóknarnefndinni að taka eftir atvikum afstöðu til þess, í samræmi við þær staðreyndir sem gagnaöflun hennar leiddi í ljós, hvort á hefði skort að einstaklingar, sem höfðu að lögum skilgreindu hlutverki að gegna við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi og eftirlit með henni, gerðu nægjanlegar ráðstafanir til að bregðast við aðstedjandi hættu á fjármálaáfalli. Við mat á því hvaða atriði, athafnir eða athafnaleysi, í störfum einstakra manna kynnu að falla undir „mistök eða vanrækslu“ í framangreindum skilningi hefði rannsóknarnefndin horft sérstaklega til þess hvað telja mætti að hefði fremur öðru haft þýðingu í aðdraganda falls bankanna og fyrir afleiðingar þess. Í því sambandi var lögð áhersla á að það gæti ekki að hennar mati verið skilyrði fyrir ályktun um að maður hefði sýnt af sér vanrækslu, að sýnt þætti að aðgerðir eða ráðstafanir sem nefndin teldi að honum hefði borið að hafa frumkvæði að hefðu einar og sér getað stuðlað að því að koma að öllu leyti í veg fyrir fall bankanna og tjón sem af því leiddi, enda væri ómögulegt að fullyrða um orsakasamhengi milli vanrækslu um slík atriði og fjármálaáfallsins 2008. Á hinn bóginn væri nefndinni beinlínis falið að lögum að taka afstöðu til þess hvort einstakir menn yrðu taldir ábyrgir fyrir mistökum eða vanrækslu þar sem fyrirbyggjandi upplýsingar hefðu ekki verið metnar rétt, ákvarðanir teknar á ófullnægjandi forsendum eða þar sem látið hafi verið hjá líða að bregðast við upplýsingum um yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt. Það yrði þó að gera í ljósi fyrirbyggjandi upplýsinga og aðstæðna á hverjum tíma. Ályktanir nefndarinnar um þau atriði væru í meginráttum byggðar á greiningu á samantekt um röð atburða og lýsingu á skjalgum gögnum í skýrslunni og almennri afstöðu nefndarmanna til þess hvort einstakir menn hefðu sýnt mistök eða vanrækslu í þessum skilningi með athöfnum sínum eða athafnaleysi. Í þeim efnum væri mat nefndarinnar hennar eigið og gæti eðli málsins samkvæmt ekki verið óumdeilt.

Í skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá september 2010⁷ var vikið að umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um hugtökin mistök og vanrækslu og nánari afmörkun þeirra. Í niðurstöðum og ályktunum þingmannanefndarinnar er byggt á sama skilningi og hjá rannsóknarnefndinni. Sá nefndin því ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þá afmörkun sem rannsóknarnefndin mótaði um hugtökin.

7. Þskj. 1501, 705. mál, 138. löggj. 2009-2010, bls. 132.

14.2.2 Hugtökin ábyrgð, mistök eða vanræksla í skilningi rannsóknarnefndar Alþingis um sparisjóðina

Í upphaflegu frumvarpi til laga um rannsóknarnefndir sagði í 3. mgr. 4. gr. að fela mætti rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur væri fyrri því að einstaklingur eða lögaðilar skyldu sæta ábyrgð og skyldi nefndin þá eftir atvikum vísa slíkum málum til ákærvaldshafa ef hún teldi ástæðu til.⁸ Við meðferð lagafrumvarpsins á Alþingi voru meðal annars lagðar til þær breytingar á frumvarpinu með breytingartillögu allsherjarnefndar Alþingis að 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins skyldi hljóða þannig að skyldan til að vísa málum til ákærvaldshafa yrði felld brott og skyldi nefndin heldur fjalla um hana í skýrslu sinni.⁹ Í framhaldsnefndarálit nefndarinnar sagði um þessa tillögu:

Í 3. mgr. 4. gr. er tekið fram að heimilt sé að fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. Ábyrgð getur verið þrenns konar í þessu samhengi, þ.e. refsíábyrgð, skaðabótaábyrgð og viðurlög samkvæmt opinberum starfsmannarétti. Nefndin tekur fram að ákveðin takmörk eru fyrir því sem hægt er að fela rannsóknarnefnd að gera. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að ekki væri nægilega skýrt kveðið á um þau takmörk í frumvarpinu. Meginviðfangsefni rannsóknarnefndar er eins og áður segir að upplýsa mál. Rannsóknarnefnd verður því hvorki falið að fella sök á einstaklinga né kveða á um viðbrögð við slíku. Sama gildir um mögulega skaðabótaábyrgð. Opinberir hagsmunir leiða jafnframt til þess að komi í ljós við rannsókn máls að refsivert brot hafi verið framið verði að vera tryggt að því verði vísað til rétttrar meðferðar hjá þar til bærum aðila.¹⁰

Af þessu verður ráðið að sú ábyrgð sem um ræðir í lögum um rannsóknarnefndir nr. 68/2011 og rannsóknarnefndin starfar eftir, sbr. einnig d-lið 2. mgr. þingsályktunar Alþingis nr. 42/139 frá 10. júní 2011, tekur aðallega til þrenns konar ábyrgðar, refsíábyrgðar, skaðabótaábyrgðar og viðurlaga samkvæmt opinberum starfsmannarétti.

Eins og frammar greinir er umfjöllun um tilkynningar nefndarinnar til ríkissaksóknara vegna gruns um refsiverða háttsemi sem vaknaði við rannsókn nefndarinnar á starfsemi sparisjóðanna að finna í 15. kafla skýrslunnar og verður ekki gerð grein fyrir atriðum sem varða mögulega refsíábyrgð hér.

Hvað opinbera stjórnýslu og hlutverk eftirlitsaðila varðar beindist rannsókn nefndarinnar fyrst og fremst að ákveðnum þáttum í starfi Fjármálaeftirlitsins. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði er vikið að starfsemi Fjármálaeftirlitsins og getið þeirra helstu atriða sem aðfinnsluverð voru við starfsemi stofnunarinnar í aðdraganda falls bankanna.¹¹ Telur rannsóknarnefndin óþarft að tíunda þær hér. Um þau atriði sem helst vöktu athygli rannsóknarnefndar má vísa til umfjöllunar í 6. kafla, þar sem meðal annars er vikið að óljósri lagaframkvæmd þegar kemur að fjármálafyrirtækjum sem eru með eiginfjárlutfall undir mörkum til lengri tíma. Þrátt fyrir ytri aðstæður telur nefndin að skerpa megi á því hvenær Fjármálaeftirlitinu ber skylda samkvæmt ákvæðum laga að grípa til úrræða, þó þannig að meðalhófs sé gætt. Þá vekur nefndin athygli á því að ákveðið misræmi hafi verið í réttarframkvæmd og túlkun laga þegar kom að ákvörðun um beitingu hlutfallslegs samstæðuuppgjörs, eins og nánar greinir í 10. kafla. Þó verður ekki loku fyrir það skotið að stofnunin hafi endurskoðað fyrir framkvæmd sína og reynt að bregðast við henni með leiðréttingu. Svör Fjármálaeftirlitsins og þau gögn sem rannsóknarnefndinni bárust vegna málsins bera þess hins vegar ekki merki. Rannsóknarnefndin telur ekki að í þeim atriðum sem hér er vikið að sé hægt að benda á ábyrgð eins starfsmanns Fjármálaeftirlitsins öðrum fremur. Að öðru leyti vísar nefndin til umfjöllunar um starfsemi Fjármálaeftirlitsins í viðeigandi köflum skýrslunnar.

Rannsóknarnefndinni bar að beina rannsókn sinni fyrst og fremst að stjórnendum sparisjóðanna. Framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar, sem vitnað er til hér frammar, veitir ekki skýrar leiðbeiningar um það hvert hlutverk rannsóknarnefndar er þegar kemur

8. Þskj. 426, 348. mál, 138. löggjafarþing 2010–2011. (Enn óbirt í A-deild *Alþingistiðinda*.)

9. Þskj. 1498, 348. mál, 138. löggjafarþing 2010–2011. (Enn óbirt í A-deild *Alþingistiðinda*.)

10. Þskj. 1497, 348. mál, 138. löggjafarþing 2010–2011. (Enn óbirt í A-deild *Alþingistiðinda*.)

11. Sjá einkum hnitmiðaða umfjöllun í 21. kafla í 8. bindi skýrslunnar.

að ábyrgð einstaklinga. Í því er lagður grundvöllur að því að sú ábyrgð sem um ræðir í lögum um rannsóknarnefndir geti verið þrenns konar, refsíábyrgð, skaðabótaábyrgð og viðurlög samkvæmt opinberum starfsmannarétti.¹² Þá segir að rannsóknarnefnd verði hvorki falið að fella sök á einstaklinga né kveða á um viðbrögð við slíku. Það sama gildi um mögulega skaðabótaábyrgð. Í þessu ljósi telur rannsóknarnefndin að ekki liggi fyrir nægilega skýr mynd af því með hvaða hætti fjallað skuli um mistök og vanrækslu í starfsemi sparisjóðanna, einkum af hálfu stjórnenda þeirra, sem varðað geti ábyrgð. Á hinn bóginn er ljóst að ýmsar brotalamir voru í starfsemi sparisjóðanna, enda þótt ekki verði komið við ábyrgð einstakra manna.

Hafa verður í huga að sparisjóðir eru fjármálafyrirtæki sem eiga sér langa sögu og sterkar rætur í því samfélagi þar sem til þeirra var stofnað. Stjórnarmenn þeirra komu úr röðum stofnfjáreigenda sem bjuggu sjaldnast að sérþekkingu eða sérstakri menntun um fjármálafyrirtæki eða fjármálamarkaði. Frá árinu 2001 var heimilt að skipa stjórnir sem í sátu eingöngu stofnfjáreigendur og enginn fulltrúi frá sveitarfélaginu eins og áður hafði tíðkast og var stofnfjáreigendum þá falin umsjá alls eigin fjár sparisjóðsins þó að stofnfé þeirra gæti verið lítill hluti eigin fjárins. Fram til ársins 2009 var ekki heimilt að jafna tap af rekstri sparisjóðsins með stofnfé og tapið lenti því að fullu á þeim hluta eigin fjárins sem ekki tilheyrði stjórnarmönnum eða þeim hópi sem þeir sóttu umboð sitt til. Ákvarðanir um útlán og fjárfestingar sem leiddu til taps höfðu ekki bein áhrif á verðmæti stofnfjáreignar, nema að því marki sem tapið takmarkaði arðgreiðslur. Sparisjóðirnir uxu hratt vegna gengishækkana fjáreigna og aukins framboðs fjármagns sem hægt var að endurlána með vaxtamun. Algengt var að endurfjárfesta söluhagnað af fjáreignum í nýjum fjárfestingum til þess að fresta skattgreiðslum sem átti sinn þátt í að fjáreignir jukust. Áhættusækni sparisjóðs sem ekki skilaði væntri ávöxtun gat ekki rýrt stofnfjáreign og gat því verið hvati fyrir stjórn til að leyfa hátt áhættustig í rekstri. Þá skal bent á að stofnfjáraukningar og arðgreiðslur voru gerðar að tillögu sömu stjórnna og aukning stofnfjár í sparisjóðum var oft og tíðum að hluta til greidd til baka til stofnfjáreigenda nokkrum mánuðum eftir stofnfjáraukninguna sem arðgreiðsla. Tillögur um arðgreiðslur voru lagðar fram af stjórnnum og samþykktar af stofnfjáreigendum. Með samspili stofnfjáraukninga, gengishagnaðar af fjáreignum og arðgreiðslna jókst hlutur stofnfjár í eigin fé sparisjóða á kostnað varasjóðsins. Stofnfjáreigendur, sem í upphafi voru taldir vera gæslumenn þessa varasjóðs fyrir sína heimabyggð, brugðust með þessum hætti því hlutverki sínu, hvort heldur sem var meðvitað eða óafvitandi.

12. Í 15. kafla er fjallað um tilkynningar nefndar til ríkissaksóknara um grun sem vaknaði við rannsókn nefndarinnar um brot gegn ákvæðum sem varða refsingu.

15. TILKYNNINGAR RANNSÓKNARNEFNDAR

Með f-lið 2. mgr. þingsályktunar Alþingis nr. 42/139 frá 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna var rannsóknarnefnd Alþingis falið að gera ráðstafanir til að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur leikur á um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir tilkynnir rannsóknarnefnd Alþingis ríkissaksóknara ef grunur vaknar við rannsókn nefndarinnar um refsiverða háttsemi og tekur hann ákvörðun um hvort rannsaka beri málið í samræmi við lög um meðferð sakamála. Nefndin hefur því ekki á hendi sakamálarannsókn. Þá skal rannsóknarnefndin tilkynna viðkomandi forstöðumanni og hlutaðeigandi ráðuneyti, telji nefndin að ætla megi að opinber starfsmaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eða annarra laga sem um störf hans gilda, sbr. 5. mgr. 5. gr. laga nr. 68/2011.

Það er meginhlutverk rannsóknarnefndar að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir. Hlutverk rannsóknarnefndarinnar er því að upplýsa mál en ekki að fella sök á einstaklinga eða lögaðila. Því tekur rannsóknarnefndin hvorki afstöðu til þess eða lýsir yfir að refsiverð háttsemi hafi verið viðhöfð né fylgir slíkri yfirlýsingu eftir, enda hefur nefndin, sem aðeins starfar tímabundið, ekki þær valdheimildir sem til þarf. Rannsókn á refsiverðri háttsemi eða brotum gegn starfsskyldum, sem varðað geta viðurlögum, kemur því í hlut þar til bærra yfirvalda.

Rannsókn nefndarinnar lýtur að aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna. Við rannsóknina vaknaði í vissum tilvikum grunur um brot gegn lögum og reglum, sem jafnan voru talin afleiðing af tilteknum ákvörðunum, athöfnum eða athafnaleyfi stjórnar eða starfsmanna sparisjóðanna þar sem lögum, reglum, leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins eða starfsreglum sparisjóðanna sjálfra, sem settar voru á grundvelli laga, var ekki fylgt. Í samræmi við f-lið þingsályktunarinnar um starf nefndarinnar og áður nefnda lagaskyldu hefur rannsóknarnefnd Alþingis séð ástæðu til að tilkynna ríkissaksóknara um grun rannsóknarnefndarinnar um refsiverð brot gegn ákvæðum laga eða tilvik þar sem vafi leikur á því að fyrirmælum ákvæða laga hafi verið fylgt, þar sem það getur varðað refsiaþbyrgð, og vekja athygli hans á þeim málum.

Tilkynningar rannsóknarnefndarinnar byggja á greiningu hennar á þeim atburðum og þeirri atburðarás sem greint er frá í skýrslunni, mati hennar á gögnum og upplýsingum sem aflað var í þágu rannsóknarinnar og afstöðu nefndarinnar til þeirrar háttsemi eða ákvörðunar, athafna eða athafnaleyfis sem vakið hafa grun nefndarinnar um brot gegn lögum eða starfsskyldum. Ákvörðun um tilkynningu, án ítarlegrar rannsóknar á grundvelli fullnægjandi heimilda, er sjaldnast óumdeild. Rannsóknarnefndin býr ekki að heimildum til að fylgja grunsemdum sínum eftir, enda fellur það í skaut hlutaðeigandi yfirvalda sem fara með sakamálarannsóknir að taka ákvörðun um hvort efni séu til frekari rannsóknar á grundvelli tilkynninga nefndarinnar. Þá er mikilvægt að hafa í huga að ábendingar í opinberri skýrslu sem þessari geta reynst hlutaðeigandi afar þungbærar, einkum ef grunur reynist síðar ekki gefa tilefni til frekari rannsóknar hjá hlutaðeigandi yfirvöldum. Því er það haft að leiðarljósi að eigi skuli fella sök að ósekju. Samkvæmt 6. mgr. 5. gr. laga nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir er nefndinni ekki skylt að gefa viðkomandi kost á að tjá sig sérstaklega um þá ákvörðun rannsóknarnefndar að senda mál til ríkissaksóknara eða tilkynna það forstöðumanni eða ráðuneyti. Rannsóknarnefndin hefur ekki veitt hlutaðeigandi kost á því að gera athugasemdir við tilkynningar nefndarinnar. Rannsóknarnefnd Alþingis hefur ákveðið að greina hvorki frá því í skýrslu sinni hverjir eigi í hlut í tilkynningum nefndarinnar til ríkissaksóknara né lýsa nánar atvikum þeirra mála sem tilkynnt eru.

Í jafn umfangsmikilli rannsókn og þessari kann víða að vakna grunur um að ekki hafi verið farið að lögum. Sá grunur kann að verða staðfestur eða honum eytt með frekari rannsókn. Nokkur tími er liðinn frá þeim atburðum sem greint er frá í þessari skýrslu og frá því að rannsókn nefndarinnar hófst, og hafa yfirvöld gert úttektir á ákveðnum at-

„[Á]kvörðun um að vísa máli til hlutaðeigandi aðila felur ekki í sér ákvörðun eða niðurstöðu um þá háttsemi sem hefur verið til athugunar.“

Úr framhaldsnefndaráli allsherjarnefndar Alþingis um frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, sem samþykkt var sem lög nr. 68/2011.

„Að mínu mati er mjög mikilvægt að hafa það í huga að niðurstaða rannsóknarnefndar er ekki dómur, heldur er verið að safna saman upplýsingum og koma þeim á framfæri við almenning og viðeigandi yfirvöld sem geta síðan unnið áfram með málið og tekið ákvörðun um hvort ákæra eigi eða ekki. Það eru þá viðkomandi dómstólar sem dæma.“

Eygló Harðardóttir á Alþingi 2011.

riðum í starfsemi sparisjóðanna og rekstri á undanförunum árum. Rannsóknir kunna því að standa yfir í málum sem rannsóknarnefndin hefur séð ástæðu til að vekja athygli á hjá þar til bærum yfirvöldum. Því er brýnt að tefla ekki rannsóknarhagsmunum í tvísýnu. Eftir atvikum hefur rannsókn verið hætt. Fjöldi mála sem rannsóknarnefndin hefur tilkynnt til ríkissaksóknara þarf því ekki að endurspegla þann fjölda mála sem kann að verða tekinn til frekari rannsóknar. Í þeim málum sem tilkynnt voru tók rannsóknarnefndin ekki afstöðu til þess hvort þau kynnu að vera fyrnd, enda fellur það í skaut þar til bærra yfirvalda eða dómstóla.

Alls tilkynnti rannsóknarnefndin 21 mál til ríkissaksóknara á grundvelli 4. mgr. 5. gr. laga nr. 68/2011. Þau ákvæði laga sem málin snerta geta öll varðað fangelsisrefsingu. Gert er ráð fyrir því að ríkissaksóknari sendi málin áfram til þess handhafa ákærvalds, eða annarra yfirvalda eftir atvikum, sem fer samkvæmt ákvæðum laga með rannsókn þeirra mála sem tilkynnt voru. Koma þar helst til greina Fjármálaeftirlitið og embætti sérstaks saksóknara. Í samræmi við ákvæði 1. máls. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 135/2008 um embætti sérstaks saksóknara, þar sem segir að kærnum og ábendingum um refsiverða háttsemi sem falli undir löggin skuli beint til embættisins, voru embætti sérstaks saksóknara sendar upplýsingar um þau mál þar sem grunur vaknaði um brot gegn lögum sem embættið fer með ákærvald í, en um var að ræða mál þar sem grunur vaknaði að þar kynnu að hafa verið framin brot gegn ákvæðum í kafla almennra hegningarlaga sem fjallar um auðgunarbrot. Með sama hætti voru Fjármálaeftirlitinu afhentar upplýsingar um þau mál þar sem grunur vaknaði um brot gegn lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, en samkvæmt 1. mgr. 112. gr. d. laganna, sbr. 234. gr. laga nr. 88/2008, sætir brot gegn lögunum aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kærnu Fjármálaeftirlitsins. Um var að ræða ákvæði laganna sem varða takmarkanir á stórum áhættum og þátttöku stjórnarmanna í meðferð mála. Þá var tilkynntur grunur um eitt brot gegn ákvæðum laga um einkahlutafélög nr. 138/1994, þar sem lagt er bann við lánveitingum til að fjármagna kaup á hlutum í félaginu, auk þess sem rannsóknarnefndin tilkynnti embætti ríkissaksóknara um þrjú mál þar sem nefndin taldi vafa leika á að farið hefði verið fyllilega að ákvæðum laga um endurskoðendur. Tilkynning um málin var send ríkissaksóknara til þóknarlegrar meðferðar. Tilkynningum rannsóknarnefndarinnar fylgdu engin gögn sem aflað var í þágu rannsóknarinnar, en samkvæmt 5. mgr. 10. gr. laga nr. 68/2011 er ekki heimilt að nota upplýsingar sem einstaklingur hefur veitt nefndinni sem sönnunargagn í sakamáli sem höfðað gæti verið gegn honum.

Af þeim málum sem þegar hafa verið til rannsóknar og tengjast málefnum sparisjóðanna, hefur tveimur verið lokið með þremur dómum Hæstaréttar,¹ auk þess sem einum héraðsdómi hefur verið áfrýjað til réttarins.² Rannsóknarnefndinni er ekki kunnugt um hversu mörg mál er varða sparisjóðina eru eða hafa verið til rannsóknar hjá embætti sérstaks saksóknara og Fjármálaeftirlitinu.³

1. Um er að ræða dóma Hæstaréttar 7. júní 2012 í máli nr. 442/2011 og 31. október 2013 í máli nr. 135/2013. Báðir vörðuðu dómarnir eitt og sama málið. Þá er um að ræða dóm Hæstaréttar 18. apríl 2013 í máli nr. 310/2012.

2. Um er að ræða dóm Héraðsdóms Reykjavíkur 8. október 2013 í máli nr. S-898/2012.

3. Á blaðamannafundi Fjármálaeftirlitsins 14. febrúar 2013 kom fram að stofnunin hefði lokið rannsóknum á málum tengdum bankahruninu og aðdraganda þess. Fram kom að alls hefðu 205 mál verið rannsökuð. Af þeim hefðu 66 mál verið kærd til efnahagsbrotadeildar ríkislögglustjóra eða embættis sérstaks saksóknara, og 37 mál þar sem um væri að ræða ætluð brot gegn almennum hegningarlögum sem vísað hefði verið til embættis sérstaks saksóknara. Ekki liggur fyrir hversu mörg þeirra mála varða sparisjóðina.

16. FRAMTÍÐ SPARISJÓÐANNA

Í e-lið 2. mgr. þingsályktunar Alþingis 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna er nefndinni falið að koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnýslu sem miða skulu að því að gera sparisjóðum kleift að starfa á þeim samfélagslegu og rekstrarlegu forsendum sem þeir voru stofnaðir á. Þeir sparisjóðir sem rannsóknarnefndin tók til skoðunar eiga sér mislanga sögu; sumir hafa runnið sitt skeið, aðrir runnið saman við aðra og jafnvel myndað nýja. Þá hefur samfélagsgerðin, tækniframfarir og nýjungar, sem og breytt löggjöf og áhrif erlends réttar, sett sitt mark á starfsumhverfi þeirra og rekstrargrundvöll í gegnum tíðina. Því kunna að vera álitamál um það hvort forsendurnar eigi við í dag. Verður að hafa þetta í huga í þeirri umfjöllun sem hér fylgir.

16.1 Stofnun sparisjóða og hlutverk þeirra.

Íslenskt fjármálaumhverfi var bágborið framan af 19. öldinni og peningamagn í umferð meðal almennings takmarkað. Sparifé lá ýmist vaxtalaust inni á reikningum kaupmanna eða geymt heimavið. Vöruskipti tíðkuðust í viðskiptum og var seðlanotkun bönnuð á Íslandi 1836. Óskum innlendra embættismanna um stofnun banka á Íslandi með tilheyrandi innleiðingu peninga sem gjaldmiðils var tekið fálega af hálfu danskra stjórnvalda, sem bentu þó á þann möguleika fyrir Íslendinga að stofna sparisjóði. Jón Sigurðsson hafði þá einmitt bent á þann möguleika í grein sinni í Nýjum félagsritum, „Um fjárhag Íslands“, árið 1850 þar sem hann taldi það mikilvægt fyrir landsmenn að geta fengið ávöxtun á sparifé sitt, en það taldi hann vera meginhlutverk sparisjóðanna sem stofna mætti hér á landi að danskri fyrirmynd. Þá fjármuni mætti svo nýta til framfara og uppbyggingar í atvinnulífinu, en aðgengi að fjármagni til slíkra verka var takmarkað.¹

Þannig hefur sú mynd verið dregin upp af fyrstu sparisjóðunum og umhverfi þeirra við stofnun að hugmyndin að baki þeim hafi einmitt verið sú að veita búlausum og lágtekjufólki tækifæri til að leggja sparifé sitt í sjóð og fá greidda rentu fyrir, en féð mætti svo nýta til útlána og nytsamlegra verka á því svæði sem sparisjóðirnir störfuðu. Þeir hafi sinnt því hlutverki í nærsamfélagi sínu, jafnan í dreifbýli eða á afskekktum stöðum, að veita fólki, oft efnalitlu, aðgang að fjármálaþjónustu með því að geta lagt þar inn fé til ávöxtunar og til að fá lán til nytsamlegra fyrirtækja til uppbyggingar byggðinni eða atvinnulífinu. Með þessum hætti unnu sparisjóðirnir í þágu samfélagsins og má sjá líkindi milli þeirra og annarra stofnana sem byggðu á hugmyndum um samvinnu og samverknað, einkum fyrir samskot margra manna, sem nýta mætti til stórra verka, samfélaginu til góða.

Lög voru ekki sett um starfsemi sparisjóðanna fyrr en árið 1915, en áður hafði konungur sent frá sér tilskipun um hlunnindi fyrir sparisjóði árið 1874. Fram til þess tíma er fárra réttarheimilda að leita um starfsemi þeirra. Má þó að nokkru byggja á samþykktum elstu sparisjóðanna, en í þeim má sjá að helsti tilgangur þeirra var oft sá að geyma og ávaxta peninga heimamanna og greiða fyrir viðskiptum þeirra. Þá áttu heimamenn oftsinnis forgang um lán, enda var hugmyndin sú að styrkja og styðja við uppbyggingu heimabyggðarinnar. Í 1. gr. laga nr. 44/1915 sagði síðan að sparisjóðir hefðu það markmið að taka við fé einstakra manna, geyma það og ávaxta á sem tryggastan hátt, eins og nánar var fyrirskipað í lögnum.² Þjónustuhlutverk sparisjóðanna hefur því samkvæmt lögnum fyrst og fremst verið fólgið í þessu.

Sparisjóðahugsjónin er það hugtak sem hefur verið hvað lífseigast í umfjöllun um tilgang og hlutverk sparisjóðanna. Enda þótt óvíst sé hvort inntak þess hafi verið eða verði skilgreint til fulls er það oft talið vísa til ýmissa þátta sem eiga að undirstrika samfélagslegt hlutverk sparisjóðanna, svo sem að bjóða upp á sambærilega þjónustu fyrir fólkið í landinu óháð búsetu og stuðla að uppbyggingu og velmegun á starfssvæði sparisjóðanna; að taka

Hugmyndin að baki sparisjóðunum

Tilgangur og hlutverk sparisjóðanna

Sparisjóðahugsjónin

1. Sjá frekari umfjöllun í 3. kafla, um hlutverk og stöðu sparisjóðanna á fjármálamarkaði, og í viðauka A, um efnahagslegt umhverfi sparisjóðanna.

2. Sjá nánari umfjöllun um lagaumhverfi sparisjóðanna í 4. kafla.

„Ég held að þetta muni breytast ... [bankarnir] munu fækka mjög mikið útibúum. Þetta færir alltaf meira yfir á netið ... Það er í sjálfu sér allt í góðu, en það eina sem kannski truflar í þessu öllu saman, það er að þegar fjarlægðin er orðin svo mikil að menn og svona lítil fyrirtæki þurfa að fara að sækja suður í Borgartún til þess að sækja einhverjar lánaþingreiðslur og annað slíkt, það held ég að sé stærsta hindrunin í þessu. Ég lít ekkert á það sem slæmt mál að hagræða í bankarekstri en ég held að þetta sé það erfiða, það hverfur þessi staðbundna þekking á fyrirtækjum.“

Úr skýrslu Ólafs Jónssonar sparisjóðsstjóra Afis sparisjóðs fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

„Þú getur auðvitað skyldað menn til að versla við [sparisjóðina] en þessi svo kölluðu samfélagslegu gildi eru bara talsýn, það eru engin samfélagsleg gildi í rekstri sem þarf að skila hagnaði til að lifa, það er bara svo einfalt. Þetta er bara pólitísk mýta. Ef menn vilja tryggja öllum landsmönnum fjármálaþjónustu þá hysja menn upp um sig og leggja ljósléiðara um land allt og auðvelda aðgengi fólks að netinu. Hverjir þurfa bankaútibú? Barátta þeirra sem vilja viðhalda þessari hugmyndafræði sem er reyndar ekki til, hún er líka barátta um störf heima í héraði. Þetta er líka byggðamál og það get ég vel skilið en það er ekkert síður mikilvægt fyrir fólk að hafa gott aðgengi að internetinu og slíku heldur en að hafa möguleika á að röla út í einhvern sparisjóð sem er opinn 1-2 tíma á dag. Menn verða líka að gera það upp við sig og skilja það að byggðamál eru ekki endilega fjármálastarfsemi. Sparisjóðir eru og verða fjármálaþyrntæki. Þeir eru það lögum samkvæmt og samkvæmt fjölbjóðlegum skuldbindingum sem við höfum umgengist og það er ekkert í pólitíkinni sem breytir því. Þetta er leyfisskyld starfsemi.“

Úr skýrslu Kjartans Gunnarssonar skrifstofustjóra fjármála- og efnahagsráðuneytinu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. september 2013.

við innlánnum og nýta fjármagn á starfssvæði sparisjóðsins til uppbyggilegra framkvæmda í nærsamfélaginu og láta gott af sér leiða. Þannig verði ágóðanum af starfinu skilað til samfélagsins sjálfs en ekki fjárfesta eða eigenda. Þessi samfélagslegu gildi ráði ferðinni hjá sparisjóðunum.³

Þær samfélagslegu forsendur sem lágu að baki stofnun sparisjóðanna og það samfélagslega hlutverk sem þeim var ætlað að gegna má því gera skil með þessu tvíþætta hlutverki; annars vegar að veita þá fjármálaþjónustu á starfssvæði sínu sem annars væri torsiótt og hins vegar að skila ágóðanum af rekstrinum aftur til samfélagsins.

Þessi atriði eru svo aftur nátengd rekstrarlegum forsendum sparisjóðanna sem jafnframt má skipta í tvo þætti, þ.e. annars vegar umgjörð regluverks og starfsumhverfis sparisjóðanna og svo þeirra forsendna sem rekstur sparisjóðanna skyldi byggja á, eða viðskiptalíkans.⁴ Til að sparisjóðirnir gætu sinnt sínu samfélagslega hlutverki þurfti því að gera ráð fyrir ákveðnu skipulagi í rekstrarlíkani þeirra, svo sem uppbyggingu varasjóðs, hafa takmarkanir á ávöxtun innborgaðs stofnfjár og gera ráð fyrir nýtingu á uppsöfnuðum sjóði í þágu samfélagsins.

16.2 Samfélagslegar forsendur og samfélagslegt hlutverk sparisjóðanna

Af sögu sparisjóðanna að dæma hefur hlutverk sparisjóðanna í upphafi verið að nokkru leyti félagslegt. Þeir buðu upp á þjónustu sem önnur fjármálaþyrntæki gátu ekki sinnt, höfðu ekki burði til eða sáu sér ekki hag í að sinna í dreifðari byggðum landsins.⁵ Þeir voru taldir varfærnir í útlánnum en jafnframt í innheimtu, og hlupu undir bagga og aðstoðuðu þá efnaminni og einstaklinga í fjárhagsvanda fremur en aðrar fjármálastofnanir. Engu að síður voru afskriftir litlar hjá sparisjóðunum lengi vel og er það oft þakkað þeirri þekkingu sem sparisjóðirnir eru jafnan taldir hafa á nærsamfélagi sínu og viðskiptamönnum á starfssvæðinu.⁶ Möguleikinn á því að leggja fyrir sparifé og fá á það vexti gat vakið von um að með auknum sparnaði gæti efnaminnna fólk frekar staðið á eigin fótum og þyrfti síður á framfærslustyrkjum að halda. Megináherslan var lögð á að sameiginlegur sparnaður fólksins yrði nýttur í þágu þess sjálfs og samfélagsins. Þannig hafa ýmis dæmi verið nefnd um það hvernig sparisjóðirnir studdu við æskulýðsstarf, skólustarf og ýmis líknar- og menningarstörf í gegnum tíðina.⁷ Rannsóknarnefndin reyndi að afla upplýsinga um framlög sparisjóðanna til slíkra mála en varð lítið ágengt í því efni. Þær upplýsingar sem þó tókst að fá benda ekki til þess að sparisjóðir hafi varið meira fé en viðskiptabankarnir í því skyni hvort heldur sem hlutfall af hagnaði eða eigin fé.

Það er verðugt nokkurrar umhugsunar hvort þörf sé á almennri sparisjóðaþjónustu í dreifðari byggðum landsins þar sem sambærilegri þjónustu yrði annars ekki sinnt með útibúi. Sparisjóðirnir gegndu öðrum þræði því hlutverki í öndverðu að veita fjármálaþjónustu þar sem slík þjónusta var ekki í boði. Því má spyrja hvort því hlutverki sparisjóðanna að veita slíka þjónustu hafi lokið með bættum samgöngum og aukinni tækni, en í dag bjóða flest fjármálaþyrntæki einstaklingum og lögaðilum alla helstu fjármálaþjónustu með netsambandi um tölvu eða síma. Til að varpa betur ljósi á það álitafni getur þurft að líta til nokkurra þátta.

Miklir kostir kunna að fylgja því að starfrækja fjármálaþyrntæki í mikilli nálægð við viðskiptavinina en um leið getur það verið vanda- og varasamt; og getur fylgt því nokkur hættu, einkum á hagsmunaaárekstrum eða óvanalegum fyrirgreiðslum til viðskiptavina.

3. Sjá nánar um sparisjóðahugsjónina í 5. kafla, um samstarf sparisjóðanna. Enn fremur hefur verið vísað til hinnar upprunalegu sparisjóðahugsunar sem þeirrar sem gerir hófsama ávöxtunarkröfu á eigið fé með hagsmuni nærsamfélagsins í huga, sbr. m.a. umsögn sveitarstjórnar Langanesbyggðar til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga sem síðar voru samþykkt nr. 77/2012, 762. mál, dbrn. 2569.

4. Um fyrra atriðið, hina ytri umgjörð sparisjóðanna, regluverkið, er vísað til umfjöllunar í 4. kafla skýrslunnar, um lagaumhverfi sparisjóðanna.

5. Saga sparisjóða í þéttbýli, t.d. á höfuðborgarsvæðinu og einkum í Reykjavík, kann þó að vera öðru marki brennd.

6. Sjá meðal annars umfjöllun um freistnivanda og hrakval í 3. kafla.

7. Sjá frekari umfjöllun í 3. kafla og viðauka A.

Samfélagsleg ábyrgð fyrirtækja

Allt frá upphafi hafa tengsl sparisjóðanna við nærsamfélag sitt verið sterk og jafnan hefur verið litið svo á að þeim bæri skylda til að veita fjármuni til atvinnu- og menningarstarfsemi. Í þessu felst að litið hefur verið á sparisjóðina sem fyrirtæki sem hefðu fleiri markmið en að hámarka hagnað – þeir væru tvímarkmiðs-fjármálastofnanir (e. *dual bottom-line financial institutions*) sem bæri að veita hluta hagnaðar síns til uppbyggingar í nærsamfélaginu.*

Á síðari árum hafa kröfur um að fyrirtæki sýni samfélagslega ábyrgð sótt mjög í sig veðrið á alþjóðavísu, t.d. meðal alþjóðlegra og yfirþjóðlegra stofnana á borð við Sameinuðu þjóðirnar, Evrópusambandið og Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD). Frjálsu félagasamtökin Global Reporting Initiative (GRI) gegna mikilvægu hlutverki á þessu sviði og hafa þau m.a. mótað sniðmát fyrir gerð skýrsla um samfélagsábyrgð sem er í samræmi við svokallað hnattrænt samkomulag Sameinuðu þjóðanna um siðferði og ábyrgð í viðskiptum (United Nations Global Compact) og alþjóðlegan staðal (ISO 26000) um samfélagsábyrgð fyrirtækja. Í viðmiðum GRI er lögð rík áhersla á sjálfbærni. Því má segja að samtökin vinni út frá hugmyndum um þrjú markmið en ekki tvö, þ.e. markmið sem lúta að umhverfismálum til viðbótar við efnahagsleg og samfélagsleg markmið.

Í ljósi sögunnar má velta því fyrir sér hvort sparisjóðirnir hafi í reynd sinnt samfélagslegu hlutverki sínu með nægilega markvissum hætti, og hvort taka þyrfti upp kröfur um gagnsæ vinnubrögð og tilheyrandi eftirlit (af hálfu opinberra aðila eða frjálsra félagasamtaka) með því hvernig þessu hlutverki er sinnt. Jafnframt er ljóst að fjármálfyrirtæki, stór og smá, þurfa að svara spurningum um skyldur sínar í víðari skilningi en áður tíðkaðist. Til að sparisjóðir framtíðarinnar gætu með réttu kennt sig við fleiri markmið en að hámarka hagnað þyrftu þeir að móta sér greinargóða stefnu hvað varðar samfélags- og umhverfismál og framfylgja henni á þann hátt að það stæðist alþjóðlegar kröfur.

Jafnframt má þó spyrja hvort „sparisjóðahugsjónin“ sé í eðli sínu bundin nærsamfélagi sínu svo sterkum böndum að hvatinn til að sinna henni verði æ minni eftir því sem kröfur um víðtæk og jafnvel alþjóðleg markmið sækja í sig veðrið. Þannig megi ætla að tilskipanir og valdboð um tilhögun samfélagslegrar ábyrgðar geti verkað letjandi á hugsjónastarf fólks sem vill koma á fót „hornsteinum í héraði“ eins og sparisjóðirnir kölluðu sig lengi vel. Á þennan hátt má segja að vandi smárra samfélaga í „heimspörpinu“ taki á sig áþreifanlega mynd í vanda sparisjóðanna.

* Sjá nánar upphaf 3. kafila, um efnahagslegt umhverfi sparisjóðanna.

Rannsóknarnefndin sá dæmi þess að sparisjóðir í litlum bæjarfélögum þyrftu að beita sér og teygja sig nokkuð langt til að hlaupa undir bagga með fyrirtækjum á starfssvæðinu, sem stóð ekki til boða fyrirgreiðsla hjá stórum bönkum á höfuðborgarsvæðinu.⁸ Þá benti sveitarstjórn Langanesbyggðar á það í umsögn sinni til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis vegna þess lagafrumvarps, sem síðar var svo samþykkt sem lög nr. 76/2009, að það væri mikilvægt litlum byggðarlögum að hafa á sínu svæði fjármálastofnun þar sem fyrir hendi væri skilningur á nærsamfélaginu, þörfum þess og aðstæðum. Í umsögninni var bent á að ekki hefði verið hægt að ráðast í uppbyggingu á svæðinu ef ekki hefði verið fyrir aðkomu sparisjóðsins, enda hefði engin önnur fjármálastofnun á landinu viljað koma að verkefninu.⁹

Dæmi af þessu tagi eru vissulega til þess fallin að ýta undir það sjónarmið að sparisjóðirnir sinni enn þessum þætti hins samfélagslega hlutverks síns. Þrátt fyrir það er þó augljóst að sparisjóðirnir sem smá fjármálfyrirtæki hafa ekki burði til að þjónusta stærstu fyrirtækin í heimabyggð sinni. Breytt samfélagsgerð og flóknari og umfangsmeiri fyrirtækjarekstur kallar á fjármálaþjónustu við hæfi og geta sparisjóðirnir oft ekki sinnt henni einir og sér.

„Það er annað að gerast og það er að fólk þarf sjaldnar að fara í útibú þannig að það er verið að fækka útibúum og þú getur verið með viðskipti á svæðinu án þess að vera á svæðinu með útibú. Það er því líka sú pressa á sparisjóðunum að það þarf ekki lengur þennan mannskap á staðnum. Það eru að koma bankar sem eru ekki með neina peninga, seðla og mynt. Swedbank er að fara í það form að þeir ætla bara alveg að sleppa að vera með seðla og mynt og unga fólk í dag, hvort sem það er á Þórshöfn eða annarsstaðar er ekkert að ganga lengur með seðla og mynt á sér. Það er bara með kortin. Þú getur farið í netbankann hvenær sem er.“

Úr skýrslu Tryggva Pálssonar framkvæmdastjóra fjármálasviðs Seðlabanka Íslands fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

8. Þetta kom m.a. fram í skýrslu Ólafs Jónssonar, sparisjóðsstjóra Afsl sparisjóðs, fyrir rannsóknarnefndinni.

9. Umsögn sveitarstjórnar Langanesbyggðar til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga sem síðar voru samþykkt nr. 77/2012, 762. mál, dbrn. 2569.

„Það var hefð fyrir því hjá sparísjóðum að þeir lánuðu fyrir byggingu íbúðahúsnæðis í sinni heimabyggð og þeir voru líka mjög öflugir í að lána verktökum á sömu slóðum.“

Úr skýrslu Guðmundar Haukssonar, fyrrv. sparísjóðsstjóra Sparísjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

„... verðmat á fasteignum er nú annað hér heldur en víða annars staðar.“

Úr skýrslu Jakobs H. Þórðarsonar fyrrv. stjórnarformanns Sparísjóðs Höfðhverfinga fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

„[Útlánastefnan] var í meginatriðum sú að lána einstaklingum og fyrirtækjum í héraði til atvinnustarfsemi og einkanota, eftir því sem við töldum líklegt að væri þeim og héraðinu til gagns og góðs, og ekki of mikil áhætta tekin. Það verður þó að segjast eins og er að við höfum oft tekið nokkra áhættu í útlánum í héraði og það hefur byggst á því að við höfum alltaf litið svo á að megin hlutverk sparísjóðsins sé fjármálastarfsemi sem eflir atvinnu og í framhaldi af því búsetu og mannlíf í héraði; og á þeim forsendum höfum við jafnvel ekki alltaf gert ýrtruðu kröfur um veð og rekstrarmöguleika. Ég held að mér sé óhætt að fullyrða að í Þingeyjar-sýslum eru starfandi allmörg fyrirtæki sem væru ekki ef við hefðum ekki tekið nokkra áhættu í stuðningi við þau jafnt í uppbyggingu og rekstrarerfiðleikum.“

Úr skýrslu Ara Teitssonar stjórnarformanns Sparísjóðs Suður-Þingeyinga fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Því þurfa þeir ýmist að sæta því að viðskiptavinir í heimabyggð leiti annað, nema sparísjóðirnir geti átt samstarf við önnur fjármálafyrirtæki eða sparísjóði vegna ákveðinna verkefna.¹⁰ Þannig geta þeir ef til vill átt erfitt með að þjónusta nærsamfélagið til fulls.

Hvað smærri lántakendur snertir verður að hafa í huga að verðmæti veðandlaga, svo sem ætlað markaðsvirði eða matsvirði fasteignar samkvæmt fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands, kann að vera breytt milli landshluta.¹¹ Þannig kann að fást lægra lán vegna eignar á landsbyggðinni en eignar á höfuðborgarsvæðinu þó svo hún sé sambærileg eða stærri. Það hlutverk sparísjóðanna að hlúa að nærumhverfi sínu og uppbyggingu þess kann því að hafa nokkuð að segja. Enda þótt byggingar- eða viðhaldskostnaður geti verið sambærilegur sama hvert á land er farið kann virði veðandlagsins sem standa á undir láni til verksins að reynast gjörólíkt. Sé það látið ráða má segja að lántökumöguleikarnir skerðist að þó nokkru leyti. Um það hvort sparísjóðirnir hafi sinnt því starfi betur en aðrar fjármálastofnanir skal ósagt látið, en þarna má ef til vill finna eitt þeirra samfélagslegu hlutverka sem sparísjóðunum er ætlað, með þeim fyrirvara þó að þeir veiti viðskiptavininum þjónustu og fyrirgreiðslu sem önnur fjármálafyrirtæki, hugsanlega Íbúðalánasjóður þar með talinn, eru síður í stakk búin til að taka að sér. Stuðningur við nærumhverfið og uppbyggingu þess kann því að ráða nokkru um útlánamál og útlánastefnu sparísjóðanna.

Þetta hlutverk sparísjóðanna vegur án efa þyngra þegar kemur að atvinnuuppbyggingu smárra fyrirtækja eða sprotastarfsemi á starfssvæði sparísjóðanna þar sem þekking á staðarháttum og viðskiptavininum er rík. Önnur fjármálafyrirtæki eða bankar búa ekki að slíkri þekkingu og verður ekki fullyrt um hvort þau sinntu slíkum verkefnum. Íbúðalánasjóður veitir lán til kaupa, byggingar eða endurbóta á íbúðarhúsnæði, sbr. 4. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál og tekur því ekki þátt í atvinnuuppbyggingu. Byggðastofnun hefur það hlutverk að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 106/1999 um Byggðastofnun. Hún vinnur að undirbúningi, skipulagi og fjármögnun verkefna og veitingu lána með það að markmiði að treysta byggð, efla atvinnu og stuðla að nýsköpun í atvinnulífi, eftir atvikum með aðkomu annarra að fjármögnun verkefna, sbr. 2. mgr. sömu greinar. Byggðastofnun kemur einkum að stærri málum. Það eru sprotafyrirtæki og einstaklingsrekstur í dreifðari byggðum landsins sem falla hér milli skips og bryggju. Þar getur þekkingin sem til er í heimabyggð komið að notum í lánastarfseminni og stutt nýsköpun og sprotafyrirtækin.

Grundvöllur samfélagslegs hlutverks og mikilvægis sparísjóðanna hvíldi á því að í starfsemi þeirra byggðist upp varasjóður eða eigið fé sem nýta mætti til góðra verka í heimabyggð. Þegar hann er ekki nýttur til þess eða jafnvel varið í önnur verkefni fjarri heimabyggð má spyrja hvort þessu samfélagslega hlutverki hafi verið nægjanlega vel sinnt. Varasjóðir sparísjóðanna uxu mikið fram á fyrsta áratug þessarar aldar og voru nýttir til fjárfestinga, auk þess sem arðgreiðslur umfram heimildir komu úr varasjóðnum. Þrátt fyrir það var sparísjóðunum ekki sýnt aðhald í þeim efnunum af hálfu nærsamfélagsins, en fulltrúar nærsamfélagsins áttu heldur ekki beina og formlega aðild að stjórn og stefnumótun sparísjóðanna.

Með lögum nr. 77/2012 sem breytti ákvæðum laga nr. 161/2002 hefur löggjafinn lagt sparísjóðum á herðar að hafa skilgreint samfélagslegt hlutverk sitt í samþykktum og að ráðstafa að lágmarki 5% hagnaðar liðins árs til samfélagslegra verkefna á starfssvæði sínu. Rannsóknarnefndinni er það hugleikið að göfugar hugsjónir verða ekki ræktaðar með valdboði heldur verður frumkvæðið að koma frá samfélaginu sjálfu.

10. Mörg dæmi eru um slíkt samstarf innan sparísjóðakerfisins, einkum á vegum sparísjóðanna sjálfra eða í samvinnu við Sparísjóðabankann. Sp-ráðgjöf ehf. var til að mynda samvinnuverkefni á vegum sparísjóðanna til sameiginlegra verkefna. Sjá nánari umfjöllun í 9. kafla, um útlán sparísjóðanna. Þá má enn fremur benda á samvinnu sparísjóðanna og Byggðastofnunar vegna ýmissa stærri verkefna.

11. Áður var haldið utan um fasteignamat, brunabótamat og aðrar upplýsingar um fasteignir hjá Fasteignamati ríkisins. Það sameinaðist Þjóðskrá Íslands árið 2010.

16.3 Rekstrarlegar forsendur sparisjóðanna

Rekstrarlegar forsendur sparisjóðanna hafa breyst í tímans rás en þó má segja að þeir hafi lengi viljað bjóða þjónustu sem byggði á þekkingu á nærsamfélaginu og væri því persónulegri en keppinautanna og fyrir það gætu þeir tekið hærra gjald. Þá má einnig segja að með því að veita fjármálaþjónustu til aðila sem stærri lánastofnanir sinni ekki séu viðskiptavinir sparisjóðanna hrakval þeirra stærri og sparisjóðirnir geti af þeim sökum krafist hærra verðs. Þótt því geti fylgt meiri áhætta að veita þessum „hrakvalshópi“ fjármálaþjónustu töldu sparisjóðirnir sig að einhverju leyti vega upp á móti henni með meiri þekkingu á viðskiptavininum. Arðsemismarkmið hafa þó ekki alltaf verið höfð að leiðarljósi fyrir þessu gjaldi. Sparisjóðir hafa ekki átt sömu kosti og bankarnir, að minnsta kosti ekki í seinni tíð, að afla fjármagns á hagstæðum kjörum og hafa þar af leiðandi verðlagt þjónustu sína í samræmi við það. Þá skal bent á að sú hugmynd var lengi við lýði að sparisjóðirnir létu gott af sér leiða til samfélagsins og því gert ráð fyrir að einhver afgangur væri af rekstrinum.

Til þess að sparisjóðirnir geti starfað áfram á sömu rekstrarlegu forsendum þarf að vera til staðar hópur viðskiptamanna sem vill persónulega þjónustu og er tilbúinn að greiða hærra gjald fyrir sparisjóðsþjónustu. Hefðbundin sparisjóðastarfsemi var lengi vel skilgreind sem inn- og útlánastarfsemi og sem slík lifir hún eingöngu af vaxtamun. Til þess að sparisjóður standi undir sér þurfa hreinar vaxtatekjur að vera hærrí en rekstrarkostnaður. Athugun rannsóknarnefndarinnar á kjarnarekstri sparisjóðanna sýnir að tap hefur verið á honum samfelld frá árinu 1999 fyrir sparisjóðina í heild. Lögjafinn getur haft áhrif á þann kostnað sem fylgir rekstri sparisjóðs því undir hann falla meðal annars ýmsir skattar og gjöld og kostnaður við eftirlit með fjármálastarfsemi.

Rannsóknarnefndinni er gert að leggja línur um ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnýslu sem miða að því að gera sparisjóðunum kleift að starfa á þeim samfélagslegu og rekstrarlegu forsendum sem þeir voru stofnaðir á. Hún leggur því ekki til hugmyndir um breytingar á starfsemi sparisjóðanna sem slíkra. Bankasýsla ríkisins hefur hins vegar lagt fram skýrslu um framtíð sparisjóðakerfisins þar sem fram koma fjórar leiðir um framtíðarrekstur sparisjóðanna.

Það er lögjafans að meta hvaða þættir skipta mestu máli og hvaða kostnaðar- og ábataþjónarmið skuli höfð að leiðarljósi við að meta framtíð sparisjóðakerfisins. Vega þarf samfélagslegan ávinning á móti rekstrarlegri hagkvæmni. Við skýrslutökur rannsóknarnefndarinnar af forsvarsmönnum sparisjóðanna kom fram svipað mat og sjá má í skýrslu Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðanna frá nóvember 2010, um að rekstur sparisjóðanna geti ekki gengið í óbreyttri mynd til frambúðar: til þess sé kostnaðurinn of hár.

Í því ljósi hefur meðal annars verið bent á að álögur ríkisins á sparisjóðakerfið séu íþyngjandi. Þannig hafi greiddur fjársýsluskattur sparisjóðanna árið 2012 numið 45,5 milljónum króna, greiðslur í Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta 194 milljónum króna og kostnaður vegna Fjármálaeftirlitsins 19 milljónum króna, eða samtals 258,5 milljónum króna. Hagnaður sparisjóðanna fyrir skatta var 555 milljónir króna á árinu, greiddur bankaskattur 71 milljón króna og tekjuskattur 121 milljón króna. Hagnaður af rekstri sparisjóðanna án allra þessara liða hefði numið 813,5 milljónum króna. Þá er ótalinn sá kostnaður sem til hefur fallið hjá sparisjóðunum við endurskoðun og aðra ráðgjöf við rekstur fjármálafyrirtækis.

Eitt af markmiðum Sambands íslenskra sparisjóða, sem stofnað var 1967, var að sparisjóðirnir fengju sömu starfsheimildir og bankarnir. Hluti þeirra heimilda fékkst með lagasetningu árið 1985 en árið 1993 var nær enginn munur orðinn á starfsemi banka og sparisjóða í lagalegum skilningi. Þá höfðu lagabreytingar um fjármálamarkaðinn sem fylgdu inngöngu í evrópska efnahagssvæðið áhrif á starfsumhverfi stofnana og fyrirtækja sem á honum störfuðu, þar á meðal sparisjóði, auk þess sem einkavæðing íslensku ríkisbankanna breytti samkeppnisumhverfi sparisjóðanna til frambúðar. Sparisjóðirnir lúta því regluverki um fjármálafyrirtæki sem er að mestu leyti mótað eftir evrópskum reglum. Það kom gjarnan fram í máli forsvarsmanna sparisjóða að allar þær kröfur sem nú væru

gerðar til þeirra væri dýrt að uppfylla. Kostnaðurinn fælist fyrst og fremst í aðkeyptri þjónustu því regluverkið væri flókið og krefðist sérþekkingar sem væri óviða fyrir hendi í smærri sparisjóðunum.

Löggjafinn hefur að einhverju leyti komið til móts við þennan kostnað sparisjóðanna með lögum nr. 76/2009. Með þeim fengu sparisjóðirnir heimild til þess að hafa samstarf um ráðgjöf um áhættustýringu, rekstur upplýsingakerfa, öryggiseftirlit, starfsemi innri endurskoðunardeilda, bakvinnsla, bókhald, greining og skýrslugerð til eftirlitsstofnana, lögfræðiráðgjöf, samninga og samskipti við birgja, vörubrúun og markaðssamstarf um sameiginleg vörumerki, fræðslu og upplýsingagjöf, innlenda og erlenda greiðslumiðlun og þjónustu við erlend viðskipti. Ljóst má þó vera af skýrslutökum nefndarinnar af forsvarsmönnum sparisjóðanna að þeim þykir kostnaðurinn enn íþyngjandi og draga úr samkeppnihæfi sparisjóðanna. Jafnframt er það mat Bankasýslunnar, sem fer með eignarhlut ríkissjóðs í fimm sparisjóðum að sparisjóðirnir verði naumast reknir áfram í núverandi mynd.¹²

Til álita kemur hvort veita megi sparisjóðunum skattaívilnanir eða afslátt af eftirlitsgjöldum til opinberra aðila. Í því ljósi má velja fyrir sér hvort takmarka ætti eftirlit með starfsemi sparisjóða að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, til að mynda um stærð eða samsetningu efnahagsreiknings eða hreinlega að skertum starfsheimildum. Það er ábyrgðarhlutverk að taka við sparifé almennings til varðveislu og ávöxtunar. Félög sem það gera þurfa mikið aðhald og eftirlit með þeim þarf að vera gott. Það er nauðsynlegt til þess að sparifjáreigendur beri traust til þeirra. Allar breytingar á regluverki um íslensk fjármálafyrirtæki þurfa þó að taka mið af evrópskri löggjöf. Fram kom í skýrslu forstjóra Samkeppniseftirlitsins að þær kröfur sem Fjármáleftirlitið og stjórnvöld gerðu til fjármálakerfisins í heild sinni væru ætlaðar viðskiptabönkum í fullri starfsemi í Evrópu.¹³ Ísland hefur ákveðið svigrúm við innleiðingu reglugerða Evrópusambandsins en slíkt kostar tíma og vinnu og hefur svigrúmið því verið nýtt að takmörkuðu leyti hingað til.¹⁴

Vegi samfélagsleg sjónarmið þyngra en hagræn að mati löggjafans má hugsa sér nýtt fyrirkomulag um framtíð sparisjóðakerfisins þar sem sparisjóðir gætu talist almannagæði. Um þá myndu ekki gilda sömu reglur og eftirlitskvaðir og um önnur fjármálafyrirtæki. Líkt og með önnur almannagæði yrði kostnaður greiddur af hinu opinbera, að minnsta kosti að hluta til, sé vilji til þess.

12. Innanhússkýrsla Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðakerfisins, nóvember 2010.

13. Skýrsla Páls Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina. 12. mars 2012.

14. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 17. júlí 2013.; Skýrsla Unnar Gunnarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 24. september 2013.