

138. löggjafarþing 2009–2010.  
Pskj. 1501 — 705. mál.

# SKÝRSLA

Þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

September 2010



## Efnisyfirlit.

1. Inngangur .....	1
2. Meðinniðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar .....	5
2.1 Alþingi .....	5
2.2 Fjármálafyrirtæki .....	6
2.3 Eftirlitsaðilar .....	8
2.4 Stjórnslásla .....	11
2.5 Siðferði og samfélag .....	12
2.6 Rannsókn og úttektir .....	14
3. Þingsályktunartillaga .....	15
4. Útdráttur úr einstökum bindum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og niðurstöður þingmannanefndarinnar .....	17
4.1 Fyrsta bindi skýrslunnar .....	17
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 3. kafla .....	18
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 4. kafla .....	24
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 5. kafla .....	27
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 6. kafla .....	30
4.2 Annað bindi skýrslunnar .....	31
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 7. kafla .....	35
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 8. kafla .....	40
4.3 Þriðja bindi skýrslunnar .....	40
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 9. kafla .....	42
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 10. kafla .....	50
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 11. kafla .....	56
4.4 Fjórða bindi skýrslunnar .....	57
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 12. kafla .....	62
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 13. kafla .....	64
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 14. kafla .....	70
4.5 Fimmta bindi skýrslunnar .....	71
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 15. kafla .....	73
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 16. kafla .....	85
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 17. kafla .....	93
4.6 Sjötta bindi skýrslunnar .....	94
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 18. kafla .....	104
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 19. kafla .....	115
4.7 Sjöunda bindi skýrslunnar .....	117
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 20. kafla .....	128
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við 21. kafla .....	148
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við kafla 21.5 .....	165
4.8 Áttunda bindi skýrslunnar. – Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008 .....	167
4.9 Níunda bindi skýrslunnar .....	189
Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar við viðauka 2 .....	192

Fylgiskjal I. Greinargerð um hlutverk og starfshætti Alþingis í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis .....	193
Fylgiskjal II. Greining á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá kynjafræðilegu sjónarhorni .....	209
Fylgiskjal III. Erindi sem borist hafa þingmannanefnd til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá janúar 2010 til september 2010 .....	268
Fylgiskjal IV. Bréf þingmannanefndarinnar til ráðherra og svör við þeim .....	270



## Skýrsla

Þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

### 1. Inngangur.

Í byrjun október 2008 varð íslenska þjóðin og íslenskur efnahagur fyrir miklu áfalli þegar þrjár stærstu bankarnir féllu og ríkið yfirtók reksturinn. Í kjölfar þessara atburða samþykkti Alþingi að setja á fót sérstaka nefnd til þess að rannsaka bankahrunið, aðdraganda þess og orsakir sem og tengda atburði. Til rannsóknarnefndarinnar var stofnað með lögum nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, og til starfans voru fengnir óháðir sérfræðingar, dr. Páll Hreinsson hæstaréttardómari, Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis, og dr. Sigríður Benediktsdóttir, hagfræðingur og kennari við Yale-háskóla í Bandaríkjunum. Hlutverk rannsóknarnefndarinnar var að varpa ljósi á ástæður bankahrunsins haustið 2008, greina orsakir þess og fjalla um og leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni. Eins átti hún að leggja mat á það hver kynni að bera ábyrgð á mistökum sem gerð voru og kanna hvort nokkur hefði sýnt af sér vanrækslu í störfum sínum. Að auki var það hlutverk nefndarinnar að afla upplýsinga um starfsemi hinna föllnu fjármálafyrirtækja og gera úttekt á reglum íslenskra laga um fjármála-markað, skoða hvernig eftirliti með fjármálastarfsemi var háttáð á árunum fyrir hrunið auk þess að vekja athygli hlutaðeigandi yfirvalda á málum þar sem grunur vaknaði um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum. Við lok vinnu sinnar gaf rannsóknarnefndin út skýrslu þar sem rökstuddar eru niðurstöður hennar ásamt ábendingum og tillögum um úrbætur. Þá skipaði forsætisnefnd einnig sérstakan vinnuhóp til að leggja mat á hvort skýringar á falli íslensku bankanna mætti rekja til starfshátta og siðferðis. Þann hóp skipuðu Vilhjálmur Árnason, prófessor í heimspeki við Háskóla Íslands, Salvör Nordal, forstöðumaður Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands, og Kristín Ástgeirsdóttir, framkvæmdastýra Jafnréttisráðs. Skilaði hópurinn niðurstöðu sinni í skýrslu sem finna má í viðauka 1 við rannsóknarskýrsluna.

### Skipun þingmannanefndar.

Með breytingu á lögum nr. 142/2008, um rannsóknarnefnd Alþingis, sbr. lög nr. 146/2009, var sett á stofn sérstök þingmannanefnd. Um hana er fjallað í 2. mgr. 15. gr. laganna. Þar segir að Alþingi skuli kjósa níu þingmenn í nefnd til að fjalla um skýrsluna og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar. Umrædd þingmannanefnd var kosin á Alþingi 30. desember 2009 og er hún skipuð þingmönnum úr öllum þingflokkum. Nefndina skipa Atli Gíslason formaður (Vg), Unnur Brá Konráðsdóttir varaformaður (S), Birgitta Jónsdóttir (H), Eygló Harðardóttir (F), Lilja Rafney Magnúsdóttir (Vg), Magnús Orri Schram (Sf), Oddný G. Harðardóttir (Sf), Ragnheiður Ríkharðsdóttir (S) og Sigurður Ingi Jóhannsson (F). Margrét Tryggvadóttir (H) starfaði með nefndinni í forföllum Birgittu Jónsdóttur, sérstaklega síðustu vikur fyrir skil skýrslu þingmannanefndarinnar.

### **Reglur um starfsemi þingmannanefndarinnar.**

Um þingmannanefndina gilda ákvæði þingskapalaga, nr. 55/1991, um fastanefndir eftir því sem við á en auk þess setti nefndin verklagsreglur um starf sitt. Skv. 3. mgr. 15. gr. laganna um rannsóknarnefndina skal þingmannanefndin gefa Alþingi skýrslu um störf sín í samræmi við 26. og 31. gr. þingskapa fyrir þinglok í september 2010. Þá hefur nefndin einnig heimild til að leggja fram tillögur að öðrum þingmálum og getur fylgt eftir ábendingum í skýrslunni um úrbætur á lögum og reglum, t.d. með því að vísa þeim til viðkomandi fastanefnda ef ástæða er til. Þingmannanefndin hefur auk þess heimildir til þess að afla frekari upplýsinga um tiltekin atriði í skýrslu rannsóknarnefndarinnar telji hún það nauðsynlegt. Þá er gert ráð fyrir að þingmannanefndin geti sett af stað rannsókn um tiltekin atriði. Reglur II., III. og VI. kafla laga um rannsóknarnefndina gilda um slíka rannsókn eftir því sem við á, þar á meðal um rannsóknarheimildir, þagnarskyldu og birtingu upplýsinga sem háðar eru þagnarskyldu.

### **Verkefni þingmannanefndarinnar.**

Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laganna um rannsóknarnefndina er hlutverk þingmannanefndarinnar að móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Þá skal þingmannanefndin gefa Alþingi skýrslu um störf sín, sbr. 26. og 31. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, en auk þess getur hún lagt fram tillögur að öðrum þingmálum eftir því sem efni máls krefur og fylgt eftir ábendingum í skýrslunni um úrbætur á reglum með því að vísa þeim til viðkomandi fastanefndar ef ástæða er til.

Í nefndaráli allsherjarnefndar um frumvarp til breytinga á lögnum um rannsóknarnefndina<sup>1</sup> kemur fram að viðfangsefni þingmannanefndarinnar muni ráðast af umfjöllun rannsóknarnefndarinnar og niðurstöðum hennar. Þingmannanefndin muni fylgja eftir ábendingum rannsóknarnefndarinnar varðandi breytingar á lögum og reglum. Auk þess muni hún væntanlega fjalla um hvaða lærdóma er hægt að draga af efnahagsáföllunum og eftir atvikum móta afstöðu til ábyrgðar í málinu að því marki sem það fellur undir hlutverk þingsins. Kemur þar ábyrgð ráðherra til skoðunar en Alþingi er handhafi ákærvalds gagnvart ráðherrum vegna embættisreksturs þeirra skv. 14. gr. stjórnarskrárinnar, lögum um ráðherraábyrgð og lögum um landsdóm.

Í 6. mgr. 15. gr. laga um rannsóknarnefndina kemur fram að kosning þingmannanefndarinnar hefur sömu réttaráhrif og kosning rannsóknarnefndar skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar til athugunar á störfum ráðherra, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga um ráðherraábyrgð. Með ákvæðinu var þingmannanefndinni þannig falið það hlutverk að taka afstöðu til framgöngu ráðherra í aðdraganda hrunsins og leggja í framhaldinu mat á hvort tilefni sé til málshöfðunar fyrir landsdómi vegna brota á lögum um ráðherraábyrgð skv. 13. gr. laga um landsdóm nr. 3/1963. Skipun þingmannanefndarinnar þann 30. desember 2009 hafði því þau áhrif að fyrningarfrestur sá sem mælt er fyrir um í 14. gr. ráðherraábyrgðarlaga var rofinn og við tók eins árs tímabil sem Alþingi getur mögulega nýtt til þess að samþykkja málshöfðun gegn ráðherra í samræmi við nefnt ákvæði ráðherraábyrgðarlaga.

Þingmannanefndinni ber hins vegar ekki að taka afstöðu í málum sem rannsóknarnefndin sendir ríkissaksóknara um ætlaða refsiverða háttsemi einstakra manna eða í málum sem tilkynnt eru forstöðumönnum eða ráðuneytum um ætluð brot opinberra starfsmanna í starfi.

---

<sup>1</sup> Sjá þskj. 521 á 138. löggjafarþingi.

### **Vinna þingmannanefndarinnar.**

Þingmannanefndin hefur fundað alls 54 sinnum frá upphafi starfa sinna þann 15. janúar 2010. Hún hefur fjallað um öll bindi skýrslunnar, tekið saman útdrætti úr efnisumfjöllun hvers bindis þar sem helstu niðurstöður rannsóknarnefndarinnar úr hverju bindi koma fram. Þá hefur þingmannanefndin lagt sjálfstætt mat á niðurstöður rannsóknarnefndarinnar og sett fram ályktanir sínar í lok umfjöllunar um hvert bindi. Enn fremur hefur nefndin tekið afstöðu til ráðherraábyrgðar samkvæmt hlutverki sínu í 6. mgr. 15. gr. laga um rannsóknarskýrsluna og vísast um þá umfjöllun til niðurstöðu nefndarinnar um ráðherraábyrgð.

Með nefndinni störfuðu fjölmargir starfsmenn á skrifstofu Alþingis auk þess sem hún leitaði sérfræðiaðstoðar hjá Bryndísi Hlöðversdóttur, deildarforseta lagadeildar Háskólans á Bifröst, dr. Ragnhildi Helgadóttur, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík, Jónatan Þórmundssyni lagaprófessor, Sigríði J. Friðjónsdóttur, vararíkissaksóknara og Boga Nilssyni, fyrrverandi ríkissaksóknara. Á fund nefndarinnar kom rannsóknarnefnd Alþingis, þ.e. þau Páll Hreinsson hæstaréttardómari, Tryggvi Gunnarsson umboðsmaður Alþingis og Sigríður Benediktsdóttir hagfræðingur. Þá komu þau Vilhjálmur Árnason prófessor og Salvör Nordal úr vinnuhópi um siðferði og starfshætti. Auk þess kom nefnd forsætisráðherra um viðbrögð stjórnýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, þ.e. þau Gunnar Helgi Kristinsson prófessor, Kristín Benediktsdóttir hdl. og Ómar H. Kristmundsson prófessor. Að auki Ragnhildur Arnljótsdóttir, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis, Gunnar Björnsson frá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis, Róbert Spanó prófessor, Ragnar Önundarson viðskiptafræðingur og Andri Árnason, hæstaréttarlögmaður. Kann nefndin þeim bestu þakkir fyrir faglega og góða aðstoð. Einnig hefur nefndin notið aðstoðar aðallögfræðings Alþingis varðandi ýmis lögfræðileg atriði sem og málefni er snerta þingið sérstaklega. Að auki unnu Þorgerður Einarsdóttir, prófessor í kynjafræði, og Gyða Margrét Pétursdóttir, doktor í kynjafræði, viðauka við skýrsluna um greiningu á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis út frá kynjafræðilegu sjónarhorni. Greinargerð Bryndísar Hlöðversdóttur um hlutverk og starfshætti Alþingis í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er einnig birt í viðauka. Þá hefur nefndin notið ómetanlegrar aðstoðar nefndasviðs Alþingis sem verður seint fullþökkuð.

Nefndinni bárust nokkur erindi en finna má yfirlit yfir þau í fylgiskjöllum með skýrslunni auk þess sem minnst er á þau í neðanmálsgreinum við texta skýrslunnar þar sem það á við. Þá sendi þingmannanefndin bréf og upplýsingabeiðnir, m.a. til Seðlabanka Íslands, forsætisráðuneytis og Þjóðskjalasafns. Að auki sendi þingmannanefndin bréf til ráðherra sem sátu í ríkisstjórn frá janúar 2007 til stjórnarslitanna í febrúar 2009. Með bréfunum vildi nefndin veita ráðherrunum fyrrverandi tækifæri til að senda athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Þeir aðilar sem fengu bréf eru eftirtaldir: Árni M. Mathiesen, Björgvin G. Sigurðsson, Björn Bjarnason, Einar K. Guðfinnsson, Geir H. Haarde, Guðlaugur Þór Þórðarson, Guðni Ágústsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jóhanna Sigurðardóttir, Jón Sigurðsson, Jónína Bjartmarz, Kristján L. Möller, Magnús Stefánsson, Siv Friðleifsdóttir, Sturla Böðvarsson, Valgerður Sverrisdóttir, Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir og Össur Skarphéðinsson. Bárust nefndinni svarbréf frá öllum aðilum nema Birni Bjarnasyni, Magnúsi Stefánssyni og Guðlaugi Þór Þórðarsyni. Þingmannanefndin sendi 14. maí 2010 bréf til setts saksóknara og vakti athygli hans á umfjöllun um vanrækslu í starfi fyrrverandi seðlabankastjóra og fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins, sbr. umfjöllun í köflum 21.5.5. og 21.5.6. í 7. bindi. Settur saksóknari sendi nefndinni svarbréf sitt 7. júní 2010 þar sem farið var yfir afstöðu embættisins.

**Efni skýrslu þingmannanefndarinnar.**

Í fyrsta kafla skýrslunnar eru inngangsorð. Í öðrum kafla greinir frá meginniðurstöðum þingmannanefndarinnar, flokkuðum eftir málefnasviðum, og tillögum um hvaða rannsóknir og úttektir eigi að ráðast í. Í þriðja kafla er tillaga til þingsályktunar um helstu lærdóma, laga-breytingar og tillögur að rannsóknum og úttektum. Í fjórða kafla er útdráttur þingmannanefndarinnar úr skýrslu rannsóknarnefndarinnar, samandregnar ályktanir og niðurstöður rannsóknarnefndarinnar og niðurstöður þingmannanefndarinnar. Fjöldi neðanmálsgreina er í skýrslunni og er með þeim vísað til viðeigandi blaðsíðna og umfjöllunar í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Í viðauka eru ýmis gögn. Umfjöllun nefndarinnar um ráðherraábyrgð er að finna á öðrum þingskjölum sem útbýtt er samhliða skýrslu þessari.

Þingmannanefndin vill í lokin geta þess að skýrsla rannsóknarnefndarinnar stendur sem sjálfstætt verk, hlutverk þingmannanefndarinnar er að draga lærdóma af efni hennar og benda á leiðir til úrbóta.

## 2. Meginniðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Hér á eftir fara meginniðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og er þeim skipt í kafla er varða Alþingi, fjármálafyrirtæki, eftirlit, stjórnáslu og siðferði og samfélag. Jafnframt eru tilgreindar þær rannsóknir, úttektir og laga-breytingar sem þingmannanefndin telur þörf á.

### 2.1 Alþingi.

*Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er sett fram gagnrýni á störf og starfshætti Alþingis sem mikilvægt er að bregðast við. Meginniðurstöður þingmannanefndarinnar varðandi Alþingi eru þær að auka þurfi sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu, leggja beri meiri áherslu á eftirlitshlutverk þingsins og auka fagmennsku við undirbúning löggjafar.*

*Þingmannanefndin telur brýnt að Alþingi taki starfshætti sína til endurskoðunar, verji og styrki sjálfstæði sitt og marki skýr skil á milli löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins. Alþingi á ekki vera verkfæri í höndum framkvæmdarvalds og oddvitaræðis.*

*Þingmannanefndin telur fulla ástæðu til að taka alvarlega gagnrýni í umfjöllun vinnuhóps um siðferði um íslenska stjórnámálameningu og leggur áherslu á að draga verði lærdóm af henni.<sup>2</sup> Alþingi á að vera vettvangur umræðu sem tekur mið af almannahagsmunum. Góð stjórnámálaumræða næst fram með því að láta andstæð sjónarmið mætast þar sem byggt er á staðreyndum og málin eru krufin til mergjar. Íslensk stjórnámál hafa ekki náð að þroskast nægilega í samræmi við það. Stjórnámálaumræður á Alþingi hafa einkennst um of af kapp-ræðum og átökum og því þarf að efla góða rökræðusiði á Alþingi. Mikilvægt er að Alþingi ræki umræðuhlutverk sitt og sé vettvangur lýðræðislegra og málefnalegra skoðanaskipta.*

*Alþingismönnum ber að sýna hugrekki, heiðarleika og festu í störfum sínum. Brýnt er að Alþingi og alþingismenn endurheimti traust þjóðarinnar með orðum sínum og athöfnum.*

Þingmannanefndin leggur til í ljósi niðurstaðna rannsóknarnefndar Alþingis að sett verði ákvæði í stjórnarskrá um hlutverk Alþingis.

Þingmannanefndin telur rétt að alþingismenn setji sér siðareglur.

Þingmannanefndin telur að styrkja beri eftirlitshlutverk þingsins, rétt þingmanna til upplýsinga, aðgengi að faglegrri ráðgjöf og stöðu stjórnarandstöðunnar á Alþingi sem gegnir þar mikilvægu aðhaldshlutverki. Alþingi verði gefin árleg skýrsla um framkvæmd þingsályktana og mála sem Alþingi vísar til ríkisstjórnarinnar. Jafnframt leggur þingmannanefndin til að sett verði almenn lög um rannsóknarnefndir.

Þingmannanefndin telur að endurskoða þurfi nefndaskipan og störf fastanefnda Alþingis með það að markmiði að gera þær skilvirkari. Nefndaskipan þingsins taki mið af þörfum þingsins en ekki skipulagi Stjórnarráðsins, og reglur um opna nefndarfundi verði færðar í þingsköp.

Þingmannanefndin telur að taka þurfi til endurskoðunar það verklag sem tíðkast hefur við framlagningu stjórnarfrumvarpa með það að markmiði að auka sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Í því sambandi leggur nefndin til að ríkisstjórn verði gert að leggja fram stjórnarfrumvörp með góðum fyrirvara þannig að þingmönnum gefist gott ráðrúm til að taka þau til faglegrar skoðunar, upplýstrar málefnalegrar umræðu og afgreiðslu.

---

<sup>2</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, bls. 179–181.

Þingmannanefndin leggur sérstaka áherslu á að settar verði skýrar reglur um innleiðingu EES-gerða sem tryggja m.a. góð vinnubrögð og vandaðar þýðingar á EES-gerðum. Ástæða er til að skoða vandlega hvort Alþingi setji á fót sérstaka nefnd sem hefur það hlutverk að rýna allar EES-gerðir sem lagðar eru fyrir Alþingi til innleiðingar. Nýta þarf betur þær heimildir að lögum sem tiltækar eru til að aðlaga EES-gerðirnar að íslenskum veruleika, einkum með tilliti til smæðar landsins.

Þingmannanefndin leggur til að stofnuð verði sjálfstæð ríkisstofnun sem starfi á vegum Alþingis og hafi það hlutverk að meta og gefa út spár fyrir efnahagslífið á sama hátt og Þjóðhagsstofnun gerði til 1. júlí 2002.

Þingmannanefndin leggur til að á vegum Alþingis fari fram endurskoðun á lögum um ráðherraábyrgð og landsdóm.

Þingmannanefndin gerir það að tillögu sinni að ákveðinni þingnefnd verði falið að hafa eftirlit með þeim úrbótum á löggjöf sem lagt er til í skýrslu þessari að verði hrundið í framkvæmd. Miðað skal við að úrbótum á löggjöf sé lokið fyrir þinglok árið 2012.

Þingmannanefndin vekur sérstaka athygli á að forseti Alþingis hefur nýlega kynnt frumvarp til breytingar á lögum um þingsköp Alþingis.<sup>3</sup> Er í því frumvarpi m.a. gert ráð fyrir breytingum á nefndaskipan og eflingu eftirlitshlutverks Alþingis.

Þingmannanefndin leggur áherslu á að niðurstöður þingmannanefndarinnar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og skýrsla vinnuhóps um eftirlitshlutverk og starfshætti Alþingis frá haustinu 2009<sup>4</sup> verði lagðar til grundvallar við endurskoðun á lögum um þingsköp Alþingis.

## 2.2 Fjármálafyrirtæki.

*Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram hörð gagnrýni á starfsemi fjármálafyrirtækja. Þingmannanefndin telur að stjórnendur og aðaleigendur fjármálafyrirtækjanna beri mesta ábyrgð á fjármálahruninu. Ljóst er að fjármálastarfsemi á Íslandi einkenndist að verulegu leyti af slæmum viðskiptaháttum og vanvirðingu við lög og reglur sem m.a. kom fram í háttalagi eigenda og stjórnenda gagnvart eftirlitsstofnunum og stjórnvöldum.*

*Þingmannanefndin bendir á að starfsemi fjármálafyrirtækja er ekki eins og hver annar fyrirtækjarekstur. Samfélagið verður að geta treyst því að stjórnendum og eigendum fjármálafyrirtækja sé treystandi fyrir almannafé. Í alþjóðlegum viðmiðum er lögð höfuðáhersla á að eigendur og stjórnendur hafi ekki aðeins nauðsynlega þekkingu á starfseminni, heldur að þeir hafi til að bera sterka dómgreind og séu kunnir að heiðarleika. Ástæðan er ekki hvað síst allar þær freistingar sem fylgja fjármálafyrirtækjum vegna greiðs aðgangs að fjármagni. Þetta er hinn svokallaði freistnivandi sem eigendur og stjórnendur íslenskra fjármálafyrirtækja virðast ekki hafa ráðið við.*

*Ljóst má vera af skýrslu rannsóknarnefndarinnar að fjölmargt í starfsemi bankanna hafi leitt til verulegs tjóns fyrir almennig og hluthafa. Má þar nefna að gengisáhætta bankanna hafi verið flutt yfir á viðskiptavinum og þar með breytt í skuldaráhættu. Þá er gagnrýnisvert hvernig bankarnir kölluðu fram óeðlilega eftirspurn eftir hlutabréfum í sjálfum sér og gáfu*

<sup>3</sup> Sjá þskj. 1433, 686. mál, á 138. löggjafarþingi.

<sup>4</sup> *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, 2009. Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlitshlutverk þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf.

með því misvísandi upplýsingar um eftirspurn. Þá átelur þingmannanefndin harðlega misnotkun bankanna á peningamarkaðssjóðum.

Það er mat þingmannanefndarinnar að stjórnendur og eigendur íslenskra fjármálafyrirtækja hafi skort tilfinningu fyrir jafnt siðferðislegri sem samfélagslegri ábyrgð. Dæmi um það er ákvörðun stjórnenda Landsbankans um stofnun útibús í Hollandi (Icesave), viðtæk kross-eignatengsl, verðbréfavíðskipti við stærstu eigendur og lánveitingar til þeirra, lán til starfsmanna og fleiri til kaupa á eigin bréfum og lagasniðganga.

Þingmannanefndin bendir á að rannsóknarnefndin sendi fjölda tilkynninga um mál þar sem grunur lék á um refsiverða háttsemi tengda starfsemi fjármálafyrirtækja til sérstaks saksóknara á grundvelli 14. gr. laga nr. 142/2008.

Í ljósi niðurstaðna rannsóknarnefndar Alþingis leggur þingmannanefndin til að marka þurfi opinbera stefnu um fjármálamarkaðinn og að í henni komi fram skýr framtíðarsýn um hvers konar fjármálamarkaður eigi að vera hér á landi. Slík opinber stefna styrkir tilgang og markmið löggjafarinnar og eykur skilning og virðingu fyrir þeim reglum sem gilda um fjármálamarkaðinn. Nauðsynlegt er að löggjöf um fjármálafyrirtæki og kauphallir verði endurskoðuð.

Þingmannanefndin ályktar að nauðsynlegt sé að stefnumótun fari fram um hvers konar fjármálakerfi samrýmist stærð og þörfum þjóðarbúsins, hvert eigi að vera hlutverk ríkisins í rekstri fjármálafyrirtækja til framtíðar, fyrirkomulag innstæðutrygginga, innleiðingu EES-gerða og aðlögun að íslenskum aðstæðum og eftirlit með fjármálafyrirtækjum.

Þingmannanefndin telur sérlega mikilvægt að tekin verði afstaða til þess hvort aðskilja eigi innlánsstofnanir og fjárfestingarbanka og innlenda og erlenda starfsemi sem samstæðu félaga.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að styrkja löggjöf um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestassjóði. Við þá endurskoðun ber sérstaklega að líta til kynningar- og fjárfestingarstarfsemi, óhæði gagnvart móðurfélögum, hlutfallsstærðar miðað við markað til fjárfestinga, lausafjár- og áhættustýringar, fyrirkomulags launamála starfsmanna og eftirlits Fjármálaeftirlitsins með starfsemi þeirra.

Við endurskoðun á löggjöf telur þingmannanefndin að sérstaka áherslu þurfi að leggja á eftirtalin atriði: Lögfesta verður reglur um skjalagerð, tryggingar og lánveitingar til eignarhaldsfélaga. Takmarka verður heimildir forstjóra fjárfestingarfélaga til að stunda fjárfestingar á eigin vegum. Skýra verður reglur um eigið fé til að takmarka áhættu. Skýra þarf heimildir til að gera framvirka samninga. Setja verður skorður við samþjöppun áhættu í íslenska fjármálakerfinu. Skylda verður fjármálafyrirtæki til að setja sér reglur og birta upplýsingar um gjafir, kostun og styrki. Styrkja þarf lagagrundvöll innra eftirlits fjármálafyrirtækja og aðgengi þeirra að Fjármálaeftirlitinu. Herða ber reglur um tengda aðila og skýra reglur um skráningu á eignarhaldi.

Þingmannanefndin telur athugandi hvort Fjármálaeftirlitið eigi að hafa virkar valdheimildir til að skipta út stjórn, stjórnendum og ytri endurskoðendum fjármálafyrirtækja ef áhættustýring og rekstur eftirlitsskylds aðila er með þeim hætti að hagsmunum innstæðueiganda og annarra lánardrottna er stefnt í hættu.

Þingmannanefndin bendir á veika stöðu starfsmanna fjármálafyrirtækja í þeim tilvikum þar sem samningsstaða þeirra um starfskjör hafi að því virðist falið í sér þvingun til þess að taka við og nýta sér kaupréttarsamninga. Því leggur þingmannanefndin til að óheimilt verði að lána starfsmönnum fé til kaupa á hlutabréfum með veði í bréfunum. Þá telur þingmannanefndin að lögbinda eigi ákvæði sem setja strangari skorður við því að fyrirkomulag launa-

og lífeyrisgreiðslna til starfsmanna fjármálafyrirtækja leiði til aukinnar áhættusækni í rekstri þeirra.

Þingmannanefndin telur stjórnendur Landsbankans bera mesta ábyrgð á alvarlegum afleiðingum Icesave-reikninganna sem áttu ríkan þátt í hruni fjármálakerfisins á Íslandi og það hafi verið ámælisvert að hefja og halda áfram söfnun innlána frá almenningi á nýjum mörkuðum. Sýnt er að stjórnendur Landsbanka Íslands hafi ekki stýrt bankanum af þeirri ábyrgð sem ætlast hefði mátt til og ekki hafi gætt samfélagslegrar ábyrgðar í störfum þeirra.

Þingmannanefndin telur að það kerfi innstæðutrygginga sem innleitt var hér á landi eftir ESB-tilskipunum 94/19/EB og 97/9/EB hafi haft að geyma þekktu veikleika sem fólust m.a. í því að ekki var tekið á útfærslu lánaheimilda tryggingarsjóða. Við innleiðingu gerðarinnar á Íslandi virðist enginn hafa hugleitt hvernig bregðast skyldi við göllum í tilskipununum.

Þingmannanefndin telur gagnrýnisvert að ekki hafi verið brugðist við breytingum sem urðu á hlutfalli gjaldeyris í Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta með stofnun reikninga í erlendum gjaldeyri. Þingmannanefndin telur eðlilegt að innborganir í sjóðinn taki mið af skuldbindingum hans og mismunandi áhættu. Þá er nauðsynlegt að afmarka skýrar til hvaða innstæðna trygging Tryggingarsjóðs taki og mikilvægt að neytendur geti kynnt sér það á einfaldan hátt.

Þingmannanefndin telur tengsl viðskiptaráðuneytis og Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta gagnrýnisverð. Er það mat nefndarinnar að ekki sé forsvaranlegt að starfsmenn ráðuneyta taki sæti í stjórnnum stofnana sem sæta eftirliti viðkomandi ráðuneytis. Íhuga þurfi gaumgæfilega skipan stjórnar sjóðsins, einkum með tilliti til hagsmuna innstæðueigenda.

Þingmannanefndin leggur til að skoðað verði hvort festa eigi í sessi að innlán séu forgangskröfur við þrot fjármálafyrirtækis, sbr. 102. gr. laga nr. 161/2002.

### 2.3 Eftirlitsaðilar.

*Margháttað gagnrýni kemur fram á eftirlitsstofnanir fjármálamarkaðar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þingmannanefndin telur ljóst að eftirlitsstofnanir hafi brugðist. Rík tilhneiging var til að túlka valdheimildir þröngt og nýta þær ekki. Vettvangsathuganir þekktust varla, athugasemdum regluvarða og innri endurskoðenda var ekki fylgt eftir og eftirlitsaðilar höfðu litla sem enga yfirsýn yfir kerfisáhættuna í fjármálakerfinu. Bönkum var auðveldað að fara sínu fram og sniðganga reglur og stjórnvöld og jafnvel eru þess dæmi að alvarleg brot á lögum sættu ekki kærur til valdstjórnar.*

*Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að vinnu endurskoðenda fjármálafyrirtækja hafi verið verulega ábótavant. Það er mat þingmannanefndarinnar, með hliðsjón af skýrslu rannsóknarnefndarinnar, að regluverðir og innri og ytri endurskoðendur hafi brugðist eftirlitsskyldu sinni og beri mikla ábyrgð á að slæmir viðskiptahættir bankanna og vanvirðing við lög og reglur hafi fengið að viðgangast jafnlengi og raun bar vitni. Þá er alvarlegt að endurskoðendur virðast ekki hafa rætt orsakir og afleiðingar hrunsins og aðkomu löggiltra endurskoðenda í sínum ranni.*

*Þá átelur þingmannanefndin að ekkert mat hafi farið fram af hálfu íslenskra eftirlitsaðila á fjármögnunarleiðum bankanna og hvaða áhætta kynni að fylgja þeim fyrir fjármálakerfi Íslands. Þingmannanefndin gagnrýnir sérstaklega að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið hafi ekki kallað eftir formlegum áætlunum og aðgerðum um flutning erlendra innlánsreikninga frá útibúi yfir í dótturfélag.*

*Þingmannanefndin gagnrýnir harðlega þá ákvörðun bankastjórnar Seðlabanka Íslands að þekkjast ekki boð breska seðlabankans í apríl 2008 um að aðstoða Íslendinga við að minnka bankakerfið. Um vorið var það mat bankastjóra erlendra seðlabanka að umfang*



vanda íslenskra fjármálafyrirtækja væri orðið slíkt að það yrði ekki leyst með fyrirgreiðslu sem erlendir seðlabankar gætu veitt. Eini möguleikinn væri að leita til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um aðstoð og minnka bankakerfið.

Þá telur þingmannanefndin það gagnrýnisvert að Seðlabankinn hafi veitt víðtæk veðlán án viðeigandi trygginga þegar hann gerði sér grein fyrir veikleikum fjármálafyrirtækjanna. Lán til fjármálafyrirtækja með veði í skuldabréfum og víxlum þeirra námu um 300 milljörðum kr. í október 2008 og leiddu til tæknilegs gjaldþrots bankans í október 2008.

Það er mat þingmannanefndarinnar að Seðlabanki Íslands hafi ekki haft nægar upplýsingar til að meta stöðu Glitnis rétt þegar bankastjórnin lagði til við ríkisstjórnina að Glitnir yrði keyptur. Því verður ekki séð að Seðlabankinn hafi haft forsendur til að meta hvort forsvaranlegt væri að eyða 600 milljónum evra í kaup á 75% hlut í Glitni.

Bankastjórn Seðlabanka Íslands hafði frá nóvember 2007 verulegar áhyggjur af stöðu bankanna. Þrátt fyrir það var þeim áhyggjum aðeins komið á framfæri með óformlegum hætti og þannig fór ekki saman mat bankans á hinni alvarlegu stöðu og rökrétt viðbrögð og tillögur byggðar á því mati. Þingmannanefndin telur að mikið hafi skort á að samskipti á milli bankastjórnar Seðlabankans og stjórnvalda hafi verið eðlileg og í samræmi við góða stjórnýslu.

Í ljósi niðurstaðna rannsóknarnefndar Alþingis leggur þingmannanefndin til að gerð verði stjórnýsluúttekt á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands í þeim tilgangi að bæta, skýra og efla þær réttarheimildir sem liggja til grundvallar starfrækslu fjármálafyrirtækja, valdheimildum eftirlitsstofnana og upplýsingaflæði á milli eftirlitsstofnana og fagráðherra.

Þingmannanefndin telur nauðsynlegt að skýrar verði kveðið á um hvaða stofnun hafi það hlutverk að hafa heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu, fjármálalegan stöðugleika og ábyrgð á að samræma viðbrögð stjórnvalda við mögulegu fjármálaáfalli. Því telur þingmannanefndin mikilvægt að skýrð verði verkaskipting og samvinna Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands til að styrkja eftirlit með fjármálamarkaði og fjármálalegum stöðugleika. Einnig verði að huga að því hvernig eftirliti með tryggingafélögum, lífeyrissjóðum og verðbréfavíðskiptum verði best sinnt í framtíðinni með hagsmunum almennings í huga.

Þingmannanefndin telur í ljósi niðurstaðna rannsóknarnefndar Alþingis að endurskoða þurfi lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998 (þ.e. lög um Fjármálaeftirlitið), lög um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, og önnur lög um eftirlit með fjármálastarfsemi.

Þingmannanefndin leggur til að viðskiptanefnd Alþingis verði falið að hafa forgöngu um endurskoðun á lögum nr. 79/2008, um endurskoðendur. Til grundvallar þeirri vinnu fari fram á vegum Alþingis ítarleg úttekt á störfum ytri endurskoðenda fram að hruni bankanna í október 2008. Þá verði einnig hafðar til hliðsjónar þær breytingar sem gerðar voru á lagaumhverfi endurskoðenda í Bandaríkjunum með hinum svokölluðu Sarbanes-Oxley-lögum.<sup>5</sup>

Þingmannanefndin telur að endurskoða þurfi lög og reglur um innri og ytri endurskoðendur, regluverði, bókhald og reikningsskil. Markmið endurskoðunarinnar ætti að vera að herða á ábyrgð, upplýsingaskyldu og verklagi, styrkja sjálfstæði og efla tengsl við opinberar eftirlitsstofnanir.

---

<sup>5</sup> Lög nr. 107–204 frá 30. júlí 2002. Lögunum er m.a. ætlað að vernda fjárfesta með því að bæta nákvæmni og áreiðanleika upplýsinga frá fyrirtækjum.

Þingmannanefndin telur að skýra þurfi og efla lög og reglur um störf og hlutverk endurskoðenda fyrirtækja, m.a. til þess að bæta starfsskilyrði og efla frumkvæðisskyldu þeirra við endurskoðun.

Þingmannanefndin telur að tryggja þurfi formfestu í samskiptum Seðlabanka Íslands við aðrar stofnanir, ríkisstjórn og einkaaðila.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að lærdómur verði dreginn af þeirri afstöðu Seðlabankans að greina ekki áhættuna af aukningu veðlána fjármálafyrirtækja og sporna ekki við veðsetningu í skuldabréfum þeirra. Nauðsynlegt er að lögfasta formskilyrði meðferðar beiðna um lán til þrautavara. Herða þarf reglur um framkvæmd lausafjareftirlits með erlendum gjaldmiðlum hjá fjármálafyrirtækjum.

Þingmannanefndin leggur áherslu á að ávallt verði tryggt að Fjármálaeftirlitið geti sinnt eftirlitshlutverki sínu í samræmi við stærð fjármálamarkaðarins á hverjum tíma. Svo virðist sem stjórnendur eftirlitsstofnana hafi ekki haft yfirsýn yfir þær heimildir sem þeim voru fengnar með lögum. Niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis sýna glögg að skerpa verður alla verkferla Fjármálaeftirlitsins og brýnt er að eftirlitið beiti valdheimildum sínum af hugrekki og festu. Þegar brýnir hagsmunir eru í húfi í hraðri framvindu mála þurfa eftirlitsstofnanir að hafa svigrúm til athafna en fjármálafyrirtæki, einstaklingur eða lögaðili sem eftirlit er haft með verður að geta kært og áfrýjað án þess að það hindri framgang málsins.

Þingmannanefndin telur brýnt að Fjármálaeftirlitið hafi yfir öflugri upplýsingatækni að ráða í starfsemi sinni, svo sem til rafræns eftirlits. Starfsemi Fjármálaeftirlitsins þarf að vera rekjanleg og jafnframt þarf að vera tryggt að stofnunin sæti reglubundnu stjórnarsýslulegu eftirliti og endurskoðun. Þingmannanefndin leggur til að hjá stofnuninni verði komið á skilvirku upplýsingakerfi um krosseignatengsl þannig að yfirsýn náist yfir eignarhald, skyldleika og fjárhagsleg og stjórnunarleg tengsl.

Þingmannanefndin leggur til að Fjármálaeftirlitið skilgreini hugtakið „góðir viðskipta-hættir“ skýrt í tilmælum sínum og að vafi verði túlkaður almenningi í hag. Þá er mikilvægt að efla til muna reglur um lausafjareftirlit, álagspróf og mat á eigin fé, flokkun áhættu, upplýsingar um tryggingar og viðskipti eigin deilda og að samskipti stofnunarinnar við innri og ytri endurskoðendur og regluverði séu í föstum skorðum.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að ítreka ábyrgð fagráðherra á eftirliti með störfum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Ráðherra ber að tryggja að stofnanirnar sinni hlutverki sínu og Alþingi ber að hafa eftirlit með ráðherrum.

Þingmannanefndin bendir á að rannsóknarnefnd Alþingis komst að þeirri niðurstöðu að seðlabankastjórar og forstjóri Fjármálaeftirlitsins hafi sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

Þingmannanefndin sendi bréf til setts saksóknara 14. maí 2010 og vakti athygli hans á umfjöllun um vanrækslu fyrrverandi seðlabankastjóra og fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins í starfi. Settur saksóknari sendi nefndinni svarbréf sitt 7. júní 2010 þar sem farið var yfir afstöðu embættisins til málsins. Niðurstaða setts saksóknara var að umfjöllunarefni og ályktanir rannsóknarnefndarinnar gæfi að svo stöddu ekki tilefni til að efna til saka-málarannsóknna á hendur seðlabankastjórunum eða forstjóra Fjármálaeftirlitsins.

Þingmannanefndin vill geta þess að rannsóknarnefnd Alþingis hefur á grundvelli 14. gr. laga nr. 142/2008 séð ástæðu til þess að senda sérstökum saksóknara beiðni um að rannsakað verði hvort endurskoðendur þeirra fjármálafyrirtækja sem féllu haustið 2008 og í upphafi árs 2009 hafi brotið starfsskyldur sínar við endurskoðun fyrirtækjanna þannig að refsingu varði.

## 2.4 Stjórnýsla.

*Það er mat þingmannanefndarinnar að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sé áfelligsdómur yfir íslenskri stjórnýsly, verklagi hennar og skorti á formfestu jafnt í ráðuneytum sem sjálfstæðum stofnunum sem undir ráðuneytin heyra. Svo virðist sem aðilar innan stjórnýslunnar telji sig ekki þurfa að standa skil á ákvörðunum sínum og axla ábyrgð, eins og fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Vegna smæðar samfélagsins skiptir formfesta, skráning upplýsinga, verkferlar, tímamörk og skýr ábyrgðarsvið enn meira máli en í stærri samfélögum. Í ljós kemur að upplýsingaskylda ráðuneyta og stofnana, innbyrðis og út á við, virðist ekki hafa verið virk né heldur frumkvæðisskylda, gagnsæi og rekjanleiki.*

*Þingmannanefndin telur að skortur á viðlagaundirbúningi stjórnvalda til að verja fjármálakerfi landsins og aðra grundvallarhagsmunir ríkis og þjóðar sé afar gagnrýnisverður og á engan hátt í samræmi við það hvernig þjóðir með þróaða fjármálamarkaði og stjórnýsly ættu almennt að haga starfsháttum sínum. Verk- og ábyrgðarsvið samráðshóps um fjármálástöðugleika var óljóst, heildaryfirsýn var engin og mat og greining á aðstæðum lá ekki fyrir. Þess vegna m.a. voru íslensk stjórnvöld vanbúin til að mæta þeirri yfirvofandi hættu sem íslenska bankakerfið stóð frammi fyrir.*

*Oddvitaræðið og verklag þess sem tíðkast hefur í íslenskum stjórnámálum undanfarna áratugi dregur úr samábyrgð, veikir fagráðherra og Alþingi og dæmi eru um að mikilvægar ákvarðanir hafi verið teknar án umræðna í ríkisstjórn. Slíkt verklag er óásættanlegt. Ljóst er að ráðherraábyrgðarkeðjan slitnaði eða aflagaðist í aðdraganda hrunsins og ráðherrar gengu á verksvið hver annars, t.d. þegar fagráðherrar voru ekki boðaðir á fundi um málefni sem heyrðu undir þeirra ábyrgðarsvið. Ábyrgð og eftirliti fagráðherra með sjálfstæðum stofnunum sem undir ráðuneyti þeirra heyrðu virtist verulega ábótavant.*

Í ljósi niðurstaðna rannsóknarnefndar Alþingis telur þingmannanefndin mikilvægt að ráðist verði hið fyrsta í endurskoðun á stjórnýslulögum, upplýsingalögum og lögum um Stjórnarráð Íslands.

Þingmannanefndin telur að gera verði breytingar á lögum og reglum þannig að komið verði í veg fyrir að einstakir ráðherrar gangi inn á valdsvið og ábyrgðarsvið annarra ráðherra. Skarist valdsvið tveggja eða fleiri ráðherra ber þeim með formlegum hætti að hafa samvinnu um þau vinnubrögð sem viðhöfð skulu hverju sinni þannig að ávallt sé ljóst á ábyrgðarsviði hvers þeirra er starfað. Þingmannanefndin ítrekar ábyrgð fagráðherra á eftirliti með störfum Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.

Við endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands telur þingmannanefndin mikilvægt að fram komi hvaða reglur eigi að gilda um pólitíska starfsmenn ráðherra. Þá verði verklag innan ráðuneyta samræmt sem og skráning samskipta og skýrt sé með hvaða hætti ráðuneyti hafi eftirlit með þeim sjálfstæðu stofnunum sem undir þau heyra.

Þingmannanefndin leggur sérstaka áherslu á að settar verði skýrar reglur um innleiðingu EES-gerða, tekið verði tillit til sérstöðu landsins og vandað verði betur til þýðinga gerðanna.

Jafnframt er nauðsynlegt að skýrt verði hvaða stofnun sé ætlað það hlutverk að hafa heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu, fjármálalegan stöðugleika og bera ábyrgð á að samræma viðbrögð. Skerpa þarf á verkaskiptingu stofnana ríkisins og afmarka betur skyldur einstakra stofnana og embættismanna. Þá bendir þingmannanefndin á að brýnt er að í ráðuneytum sé til staðar sú fagþekking og reynsla sem nauðsynleg er til að sinna þeim verkefnum sem ráðuneytum ber. Að mati þingmannanefndarinnar er brýnt að ætíð sé ráðið í stöðu embættismanna á faglegum forsendum.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að stofnaður verði samráðsvettvangur fjármálaráðuneytis, Alþingis, stofnana ríkisins, sveitarfélaga og Seðlabankans um efnahagsmál og að hlutverk slíks vettvangs verði lögfest. Þar verði unnt að setja fram tillögur að formlegum hagsstjórnarreglum sem hafi það að markmiði að jafna hagsveiflur. Forsætisráðuneytið beri ábyrgð á stofnun samráðsvettvangsins.

Þingmannanefndin telur að formleg og vönduð stjórnarsýsla sé sérstaklega mikilvæg, einkum í ljósi smæðar samfélagsins. Nefndin telur að verulega skorti á að starfshættir innan ríkisstjórnar, ráðuneyta og stofnana uppfylli nútímakröfur um formlega og opna stjórnarsýslu. Eitt gleggsta dæmið um formleysi stjórnarsýslunnar sé atburðarásin svonefnda Glitnishelgi, þ.e. 25.–27. september 2008. Leggja þarf enn ríkari áherslu á formfestu við töku ákvarðana og innleiða þarf meiri aga í vinnubrögð til að stuðla að vandvirkni og góðum stjórnarsýsluháttum. Þetta er ekki síst mikilvægt þegar taka þarf ákvarðanir undir miklu álagi, t.d. þegar stjórnað er í neyðarástandi eins og ríkti hér á landi á haustdögum 2008.

Þingmannanefndin vekur sérstaka athygli á því að hún telur að skort hafi á að formfestu og nákvæmni hafi verið gætt í mikilvægum samskiptum við fulltrúa erlendra þjóða í aðdraganda hruns.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að fundargerðir ríkisstjórnar verði skráðar með skýrum hætti og þær birtar opinberlega. Með því aukist gagnsæi stjórnarsýslunnar auk þess sem möguleiki á eftirlitshlutverki Alþingis með framkvæmdarvaldinu eykst. Þá leggur þingmannanefndin til að samhliða fundargerðabók ríkisstjórnarfundar verði haldin sérstök trúnaðarmálabók sem notuð sé þegar rætt er um viðkvæm málefni ríkisins eða önnur mál sem lúta trúnaði.

Þingmannanefndin telur einnig rétt að á fundum innan Stjórnarráðsins séu skráðar fundargerðir, svo og þegar oddvitar ríkisstjórnar eða ráðherrar koma fram gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða utanaðkomandi aðilum. Það er mat þingmannanefndarinnar að eðlilegt sé að oddvitar stjórnarmálaflokka eigi með sér samráðsfundi en engu síður sé nauðsynlegt að setja reglur um skráningu einstakra ákvarðana í mikilvægum málefnum á slíkum fundum. Nefndin vill þó árétta að ákvarðanir á slíkum fundum geta aldrei leyst ráðherra undan skyldum sínum samkvæmt stjórnarskrá.

Þingmannanefndin telur að stjórnvöldum beri að hafa tiltæka viðbragðsáætlun við fjármálaáfalli. Slík áætlun innihaldi mat og greiningu, verkferla, skýra verkaskiptingu og ábyrgðarsvið auk upplýsinga um við hvaða aðstæður virkja eigi einstakar stofnanir ríkisins.

Þingmannanefndin áréttar að setji ríkisstjórn á fót samráðshópa verður að gæta þess að heimildir þeirra, verkefni og verklag sé skýrt.

## 2.5 Siðferði og samfélag.

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis er ítarleg úttekt á því sem aflaga hefur farið í íslensku samfélagi og þess vegna er mikilvægt fyrir alla að líta í eigin barm og nýta það tækifæri sem skýrslan gefur til að bæta samfélagið. Í skýrslunni er flest tekið fyrir, stjórnsmál, forsetaembættið, viðskiptalíf, stjórnarsýsla, fjölmiðlar, fræðasamfélagið og siðmenning.

Ábyrgð stjórnsmálanna á því sem aflaga fór er mikil. Þeir eru fulltrúar þjóðarinnar sem treystir þeim fyrir fjöreggi sínu og því er mikilvægt að þeir rísi undir því hlutverki.

Grunnur fulltrúalýðræðisins verður að vera trúnaður, traust, gagnsæi og heiðarleiki. Grunsemdin ein er næg til þess að trúnaðarbrestur verði og því verða stjórnsmálsmenn ætíð að haga orðum sínum og athöfnum út frá trúnaðarskyldum sínum við land og þjóð. Nokkuð virðist hafa skort á að stjórnsmálsmenn hafi hagað störfum sínum í samræmi við þau gildi. Hagsmunir almennings verða ávallt að vera hafðir að leiðarljósi. Það sem viðgengist hefur

í styrkjum til stjórnámálaflokka og stjórnámálanna er einn þáttur í þeim trúnaðarbresti sem varð. Svo að stjórnámálameinn megi öðlast traust þjóðarinnar að nýju er brýnt að skýrar reglur verði settar varðandi styrki og fjármögnun stjórnámálaflokka og einnig að gagnsæi ríki.<sup>6</sup>

Vinnuhópur um siðferði bendir á að starfsemi margra aðila í viðskiptalífínu einkenndist um of af því að líta svo á að það sem ekki var beinlínis bannað væri þar með leyfilegt. Þingmannanefndin telur að sporna verði við svo þröngri lagahyggju og líta frekar til anda laga í heild.

Fræðasamfélagið verður að taka alvarlega þá gagnrýni sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Endurskoða þarf ákvæði laga um háskóla, nr. 63/2006, og laga um opinbera háskóla, nr. 85/2008, einkum með tilliti til fjárhags háskólanna og stöðu og hlutverks starfsmanna þeirra, í þeim tilgangi að tryggja betur frelsi háskólasamfélagsins og fræðilega hlutlægni. Hvetja þarf háskólameinn af ólíkum fræðasviðum til að taka þátt í opinberri umræðu og styrkja með því tengsl fræðasamfélagsins, atvinnulífsins og hins almenna borgara.

Nauðsynlegt er að efla siðfræðilega menntun allra fagstétta á Íslandi og umræðu um gildi siðareglna. Siðfræði og heimspæki ættu að vera sjálfsagður hluti alls náms á öllum skólastigum, sem og gagnrýnin hugsun, rökræður og fjölmiðlalæsi. Í því skyni þarf að ýta undir þróun í kennslu og námsgagnagerð.

Fjölmiðlar leika lykilllutverk í lýðræðissamfélagi með því að upplýsa almenning, vera vettvangur gagnrýnnar þjóðfélagssumræðu og veita nauðsynlegt aðhald. Þá er mikilvægt að fjölmiðlar haldi í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur, mannréttindi og frelsi til orðs og skoðana. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram alvarleg gagnrýni á að íslenskir fjölmiðlar náðu ekki að rækja þetta hlutverk sitt í aðdraganda bankahrunsins.

Ábyrgð fjölmiðla sem fjórða valdsins er mikil en þar hlýtur ábyrgð Ríkisútvarpsins að vega þyngst. Mikilvægt er að búa svo um hnútana að Ríkisútvarpið geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu sem öflugur fréttamiðill og vettvangur fræðslu, menningar og skoðanaskipta. Þá verður að gera þá kröfu á hendur Ríkisútvarpinu að það beiti sér öðrum fremur fyrir vandadri rannsóknarblaðamennsku. Nefndin bendir á að fram hefur farið endurskoðun á lögum um fjölmiðla en telur engu síður brýnt að byggt sé á ályktunum og niðurstöðum skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Rétt er að minna á að ábyrgð almennings er mikil og því að vera borgari fylgja ekki einungis réttindi heldur einnig skyldur.

Þingmannanefndin fól Þorgerði Einarsdóttur, prófessor í kynjafræði, og Gyðu Margréti Pétursdóttur, doktor í kynjafræði, að vinna skýrslu um kynjafræðilega greiningu á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Höfundar skiluðu greinargerð sinni í lok ágúst 2010 og er hún fylgiskjal með skýrslu þessari.<sup>7</sup> Markmiðið með verkefninu var að greina skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis út frá kynjafræðilegu sjónarhorni og var verkið unnið þannig að skýrsla rannsóknarnefndarinnar var lesin, greind og túlkuð þannig að kynjavídd er bætt við túlkun og greiningu nefndarinnar. Hin samfélagslega umgjörð í aðdraganda hrunsins var

<sup>6</sup> **Bókun:** Þingmaðurinn Birgitta Jónsdóttir vill að fram komi að í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis segir að eitt augljósasta tæki viðskiptalífsins til að hafa áhrif á stjórnámálameinn séu bein fjárframlög, bæði til einstakra stjórnámálanna og stjórnámálaflokka. Þingmaðurinn telur nauðsynlegt að rofin verði óeðlileg hagsmunatengsl viðskiptalífs og stjórnámála með því að banna nafnlaus fjárframlög og peningastyrki frá fyrirtækjum. Ekki sé líðandi að gæslumenn almannahagsmuna gangi erinda einkafyrirtækja með þeim hætti sem gert var í aðdraganda bankahrunsins. Þá sé nauðsynlegt að þingmenn axli ábyrgð á gjörðum sínum í ríkara mæli en hefð er fyrir, t.d. með því að víkja sæti.

<sup>7</sup> Sjá viðauka nr. 2.

skoðuð út frá sjónarhorni kynjafræðinnar, svo sem efnahagsstjórn, atvinnustefna og skattastefna, en einnig mikilvæg og afdrifarík ákvarðanatáka, m.a. um einkavæðingu bankanna. Jafnframt er fjallað um atburði og sjónarmið út frá hugtökum kynjafræði og sýnt fram á hvernig hugtökin einstaklingur, frelsi og þjóðerni tengjast hugtökunum kyn, kyngervi, karlmennska og kvenleiki. Þá er fjallað um stigveldi karlmenskunnar og hvernig hugarfar, ákvarðanatáka og hugmyndir um hæfni taka mið af karllægum sjónarmiðum.

Þingmannanefndin telur greinargerðina vera mikilvægt framlag til jafnréttisumræðu á Íslandi.

## 2.6 Rannsókn og úttektir.

Þingmannanefndin leggur til að gerð verði sjálfstæð og óháð rannsókn á vegum Alþingis á starfsemi lífeyrissjóða á Íslandi, frá setningu laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, til dagsins í dag. Málafni lífeyrissjóða kalla á sérstaka rannsókn og greiningu sem rannsóknarnefnd Alþingis var ekki unnt að gera. Þegar niðurstöður slíkrar rannsóknar liggja fyrir telur nefndin mikilvægt að vönduð umræða fari fram um hlutverk lífeyrissjóða í framtíðinni, starfshætti og fjárfestingarstefnu. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi lífeyrissjóðanna.

Þingmannanefndin leggur til að gerð verði sjálfstæð og óháð rannsókn á vegum Alþingis á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að vandamál sparissjóðakerfisins séu um margt sérstök. Vegna hins mikla umfangs verkefnis rannsóknarnefndarinnar vannst ekki tími til að taka hin sérstöku vandamál sparissjóðakerfisins til umfjöllunar þótt þau hafi verðskuldað það. Þrátt fyrir að sparissjóðirnir eigi í eðli sínu ekki að vera áhættusæknar stofnanir var sparissjóður fyrsta fjármálafyrirtækið sem féll árið 2008. Þingmannanefndin telur að rannsaka þurfi fjölmargt í starfsemi sparissjóðanna, a.m.k. frá því að viðskipti með stofnfé voru leyfð.

Þingmannanefndin leggur til að gerð verði stjórnsýsluúttekt á vegum Alþingis á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Þá leggur þingmannanefndin til að metnir verði kostir og gallar sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins að lokinni stjórnsýsluúttektinni. Telur nefndin mikilvægt að við slíkt mat verði höfð hliðsjón af þeirri reynslu er til varð við bankahrunið og að skýrt verði kveðið á um hvaða stofnun sé ætlað það hlutverk að hafa heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu og fjármálalegan stöðugleika og bera ábyrgð á að samræma viðbrögð.

Þingmannanefndin leggur til að viðskiptanefnd Alþingis verði falið að hafa forgöngu um endurskoðun á lögum nr. 79/2008, um endurskoðendur. Til grundvallar þeirri vinnu fari fram á vegum Alþingis ítarleg úttekt á störfum ytri endurskoðenda fram að hruni bankanna í október 2008. Þá verði einnig hafðar til hliðsjónar þær breytingar sem gerðar voru á lagaumhverfi endurskoðenda í Bandaríkjunum með hinum svokölluðu Sarbanes-Oxleylögum.

### 3. Þingsályktunartillaga.

Með vísan til niðurstaðna þingmannanefndar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis leggur nefndin til, sbr. 2. mgr. 26. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, að Alþingi samþykki svofellda þingsályktunartillögu:

## Tillaga til þingsályktunar

um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010.

Flm.: Atli Gíslason, Unnur Brá Konráðsdóttir, Magnús Orri Schram, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Oddný G. Harðardóttir, Eygló Harðardóttir, Lilja Rafney Magnúsdóttir, Sigurður Ingi Jóhannsson, Birgitta Jónsdóttir.

Alþingi ályktar að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sé vitnisburður um þróun íslensks efnahagslífs og samfélags undangenginna ára og telur mikilvægt að skýrslan verði höfð að leiðarljósi í framtíðinni.

Alþingi ályktar að brýnt sé að starfshættir þingsins verði teknir til endurskoðunar. Mikilvægt sé að Alþingi verji og styrki sjálfstæði sitt og grundvallarhlutverk.

Alþingi ályktar að taka verði gagnrýni á íslenska stjórnámálamenningu alvarlega og leggur áherslu á að af henni verði dreginn lærdómur.

Alþingi ályktar að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sé áfellisdomur yfir stjórnvöldum, stjórnámálamönnum og stjórnýslu, verklagi og skorti á formfestu.

Alþingi ályktar að stjórnendur og helstu eigendur fjármálafyrirtækja á Íslandi beri mesta ábyrgð á bankahruninu.

Alþingi ályktar að eftirlitsstofnanir hafi brugðist.

Alþingi ályktar að mikilvægt sé að allir horfi gagnrýnum augum á eigin verk og nýti tækifærið sem skýrslan gefur til að bæta samfélagið.

Alþingi ályktar að fela forsætisnefnd, viðkomandi nefndum Alþingis, stjórnlaganefnd, sbr. lög um stjórnlagaping, nr. 90/2010, og forsætisráðherra fyrir hönd ríkisstjórnar að ráðast í eftirfarandi:

#### I. Endurskoða löggjöf og eftir atvikum undirbúa löggjöf á tilgreindum sviðum:

1. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.
2. Lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.
3. Lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, og lög um landsdóm, nr. 3/1963.
4. Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, stjórnýslulög, nr. 37/1993, upplýsingalög, nr. 50/1996, og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.
5. Löggjöf um starfsemi á fjármálamarkaði.
6. Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.
7. Löggjöf um eftirlit með fjármálastarfsemi á vettvangi Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og annarra eftirlitsaðila. Tiltæk verði viðbragðsáætlun við fjármálaáfalli.
8. Löggjöf um háskóla og fjölmiðla.
9. Löggjöf um reikningsskil og bókhald.
10. Lög um endurskoðendur, nr. 79/2008.

11. Stofnuð verði sjálfstæð ríkisstofnun sem fylgist með þjóðhagsþróun og semji þjóðhagsspá.
12. Aðra löggjöf sem nauðsynlegt er að endurskoða með hliðsjón af tillögum þingmannanefndar, sbr. 15. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

## **II. Eftirfarandi rannsóknir og úttektir fari fram á vegum Alþingis:**

1. Sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi lífeyrissjóða á Íslandi frá setningu laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, og síðar. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi lífeyrissjóðanna.
2. Sjálfstæð og óháð rannsókn á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi frá því að viðskipti með stofnfé voru gefin frjálts. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi sparissjóðanna.
3. Stjórnsluúttekt á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Á grundvelli hennar verði metnir kostir og gallar þess að sameina starfsemi stofnananna í þeim tilgangi að tryggja heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu, fjármálalegan stöðugleika og ábyrgð á samræmingu viðbragða.

## **III. Eftirlit:**

Nefnd á vegum Alþingis hafi eftirlit með að úrbótum á löggjöf sem þingmannanefndin leggur til í skýrslu sinni verði hrint í framkvæmd. Miðað skal við að þeim úrbótum verði lokið fyrir 1. október 2012.



#### 4. Útdráttur úr einstökum bindum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og niðurstöður þingmannanefndarinnar.

##### 4.1 Fyrsta bindi skýrslunnar.

1. og 2. kafli 1. bindis eru inngangskafliar. 1. kafli fjallar um verkefni og skipan rannsóknarnefndarinnar, afmörkun vinnu hennar og ýmis önnur atriði, svo sem um rannsóknarheimildir og þá aðila sem hafa starfað með nefndinni. 2. kafli inniheldur síðan ágríp um meginniðurstöður skýrslunnar.

##### 3. kafli. Sérstaða og mikilvægi banka og fjármálafyrirtækja í samfélagi.<sup>8</sup>

Í 3. kafla er fjallað um sérstöðu banka og fjármálafyrirtækja og þá þýðingu og hlutverk sem þessi fyrirtæki gegna fyrir efnahagslíf þjóða. Hvernig bönkum og fjármálafyrirtækjum vegnar hefur verulegar afleiðingar fyrir marga og ólíka hópa innan hvers samfélags enda hefur fjöldi aðila hag af því að bönkum og fjármálastofnunum vegni vel. Þessi sérstaða stafar meðal annars af því að bankar taka við peningum fólks, fyrirtækja og stofnana til varðveislu og ávöxtunar og hafa því verið settar ýmsar reglur um starfsemina í þeim tilgangi að tryggja hagsmuni þessara aðila. Að mati rannsóknarnefndarinnar endurspeglar þessar reglur, hvort sem þær eiga uppruna í fjölþjóðlegu samstarfi ríkja eða eru mótaðar af löggjafarvaldi innan hvers ríkis, væntanlega ríkjandi viðhorf samfélagsins á hverjum tíma til þess hvernig starfsemi banka og fjármálafyrirtækja skuli hagað.<sup>9</sup>

Sérstaklega má tiltaka að bankar og fjármálafyrirtæki þurfa almennt að afla sér starfsheimildar en auk þess eru sett ýmis lög og reglugerðir sem tilgreina nánar hvernig rekstur banka skuli fara fram. Þá hafa ríki einnig sett á stofn opinbera eftirlitsaðila sem fylgjast eiga með starfseminni, að settum reglum sé fylgt og miða eiga starf sitt við það að draga úr hættunni á því að til áfalla komi í rekstri banka og fjármálafyrirtækja. Slík áföll í rekstri geta leitt til alvarlegs vanda fyrir þegna viðkomandi ríkis. Hinum opinberu eftirlitsaðilum er tryggt sjálfstæði innan stjórnkerfisins en slíku sjálfstæði fylgir einnig mikil ábyrgð, eða eins og segir í skýrslunni: „sú ábyrgð þeirra sem vörslumanna almannahagsmuna að grípa til þeirra úrræða sem þeim eru fengin að lögum ef hætta er talin á að starfsemi fjármálafyrirtækja kunni að fara úrskaiðis með tilheyrandi afleiðingum fyrir almenning.“<sup>10</sup> Þá hefur regluverk og eftirlit á sviði alþjóðlegs samstarfs eða af hálfu ríkjasambanda einnig veruleg áhrif á starfsemi og starfsaðstæður fjármálafyrirtækja. Ber þar hæst reglur sem stafa frá Evrópska efnahagssvæðinu og varða fjármálakerfið, regluverk um stofnun Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og reglur sem BIS-nefndin<sup>11</sup> setur fjármálafyrirtækjum.

##### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>12</sup>

Rannsóknarnefndin telur að sérstaða banka og fjármálafyrirtækja og samfélagsleg staða þeirra og ábyrgð kalli ekki bara á að þessari atvinnustarfsemi sé sett lagaleg umgjörð. Eðli

<sup>8</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 49–56.

<sup>9</sup> Sama heimild, bls. 49.

<sup>10</sup> Sama heimild, bls. 54.

<sup>11</sup> Nefnd Alþjóðagreiðslubankans, Bank for International Settlements.

<sup>12</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 54.

starfseminnar og sú áhætta sem er fólgin í henni, bæði fyrir hagsmuni einstaklinga og samfélagsins í heild, kalli einnig á virkt starf eftirlitsaðila. Þá tiltekur rannsóknarnefndin einnig að mikilvægt sé að yfirvöld hér á landi móti ákveðna stefnu um íslenskan fjármálamarkað, reglur sem um hann eigi að gilda, sérreglur sem gilda þurfi vegna kringumstæðna hér á landi sem og hversu umfangsmikil starfsemin megi vera með tilliti til stærðar og getu þjóðarbúsins til þess að takast á við áfall á mörkuðum. Jafnframt telur rannsóknarnefndin mikilvægt að slíkri stefnu sé fylgt eftir.<sup>13</sup>

#### **Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.**

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin telur að marka þurfi opinbera stefnu um fjármálamarkaðinn og að í henni komi fram skýr framtíðarsýn um hvers konar fjármálamarkaður eigi að vera hér á landi. Þingmannanefndin telur að slík opinber stefna styrki tilgang og markmið löggjafarinnar og auki skilning og virðingu fyrir þeim reglum sem gilda um fjármálamarkaðinn.<sup>14</sup> Í þeirri stefnumörkun verði sérstaklega tekin afstaða til eftirfarandi atriða:

1. Að starfsemi og umfang fjármálamarkaðar samrýmist stærð og getu þjóðarbúsins.
2. Fyrirkomulags innstæðutrygginga.
3. Vægis sparnaðar í þjóðarþúskapnum.
4. Aðskilnaðar fjárfestingarbanka og viðskiptabanka.
5. Hlutverks Alþingis í innleiðingarferli ESB-tilskipana og hvort og hvernig mæta eigi íslenskum séraðstæðum.
6. Hlutverks ríkisins í rekstri fjármálafyrirtækja.
7. Eftirlits með fjármálafyrirtækjum.
8. Viðlaga- og viðbúnaðaráætlana.
9. Heimilda fjármálafyrirtækja til eignarhalds á fyrirtækjum í ótengdri starfsemi.
10. Eignarhalds á fjármálafyrirtækjum.

#### **4. kafli. Efnahagslegt umhverfi og innlend efnahagsstjórnun.<sup>15</sup>**

Í 4. kafla er farið yfir helstu þætti í efnahagsþróun undanfarinna ára með sérstakri áherslu á innlenda hagþróun og það ójafnvægi sem fór vaxandi í hagkerfinu frá árunum 2002 og 2003.

Fyrst er þó stuttlega fjallað um efnahagsþróun í heiminum og farið yfir þá þætti sem helst hafa mótað umhverfi það sem íslenska útrásin og fjármálageirinn spruttu úr. Þar er meðal annars fjallað um það hvernig dró úr flökti þróaðra hagkerfa á níunda áratug síðustu aldar, hvernig netbólán svokallaða byggðist upp og sprakk og hvernig fasteignabólan tók að myndast, fyrst í Bandaríkjunum. Einnig er fjallað um það hvernig ójafnvægi fór aftur að myndast í heimsbúskapnum á síðustu tveimur áratugum 20. aldar með langvarandi lágum vöxtum og miklum viðskiptahalla.

<sup>13</sup> Sama heimild, bls. 54.

<sup>14</sup> Þingmannanefndin vekur auk þess athygli á ábendingum starfshóps forsætisráðherra undir stjórn Gunnars Helga Kristinssonar hvað snertir mikilvægi stefnumótunar við löggjöf.

<sup>15</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 57–208.

Þá er nokkuð fjallað um alþjóðlegu fjármálakreppuna og áhrif hennar á lánakjör Íslands og íslenskra banka erlendis. Þar er rakin saga svokallaðra undirmálslána (e. subprime mortgages) á bandarískum fasteignamarkaði og hvernig vaxandi vanskil á þeim höfðu veruleg áhrif á fjármálastofnanir sem veitt höfðu slík lán en einnig á banka og sparisjóði um allan heim sem höfðu keypt skuldabréfavafninga sem innihéldu þessi undirmálslán. Mesti skellurinn kom þegar bandaríski fjárfestingarbankinn Lehman Brothers varð gjaldþrota en þar á undan hafði bandaríska ríkið staðið fyrir björgunaraðgerðum vegna annarra fjárfestingarbanka sem og Englandsbanki sem hafði yfirtekið Northern Rock bankann. Í framhaldinu er fjallað um lánshæfismat og skuldatryggingaálag íslenska ríkisins og íslensku bankanna og vísast um þá umfjöllun til kafla 4.2.4 í skýrslunni.

### **Hagþróun á Íslandi.<sup>16</sup>**

Síðan er vikið að hagþróun á Íslandi á undanförnum áratugum. Helsta einkenni hagþróunarinnar var breyting úr haftabúskap og afskiptum hins opinbera í atvinnulífina yfir í kerfi viðskipta- og markaðsfrælsis þar sem dregið var úr atvinnurekstri hins opinbera og ferli einkavæðingar var hafið. Þær breytingar sem gerðar voru og tókust vel var uppbygging öflugs lífeyrissjóðakerfis sem byggist á sjóðssöfnun, stækkun fiskveiðilögsögunnar og opnun hagkerfisins þar sem höftum var aflétt í stórum stíl. Þá var skatt- og tollakerfið einfaldað og kaupmátturinn óx hratt. Segja má að aðaláherslan í hagstjórn á lokaáratugum síðustu aldar hafi falist í því að skapa góð skilyrði til viðvarandi hagvaxtar og vaxandi kaupmáttar á sama tíma og dregið var úr skuldsetningu hins opinbera.

Almennt hafa ríkisfjármál hér á landi ekki verið notuð til að dempa hagsveifluna nema í tilvikum þar sem ytri aðstæður versna skyndilega eins og gerðist þegar samdráttur aflaheimilda var kynntur árið 2007 og farið var af stað með víðtækar efnahagsaðgerðir til þess að vinna gegn hugsanlegum samdrætti. Miðað við þessar aðgerðir og aðrar virðist almennt hafa verið brugðist við samdrætti með þensluáðgerðum en ekki á sama hátt brugðist við þenslu með samdráttaraðgerðum. Er það talið varhugavert misræmi í hagstjórn.

### **Vaxandi þensla.<sup>17</sup>**

Ákvarðanir hins opinbera um að ráðast í umfangsmiklar stóriðjuframkvæmdir, breytingar á útlánareglum Íbúðalánasjóðs og skattalækkanir voru þensluhvetjandi aðgerðir. Aðgerðir þessar voru framkvæmdar á þeim tíma sem rannsóknarnefndin telur að hefði þurft verulegt aðhald í ríkisfjármálum og peningastefnunni til þess að stilla þenslu í hóf. Þessar þensluhvetjandi aðgerðir hins opinbera ásamt of litlu aðhaldi peningastefnunnar ýktu ójafnvægið í hagkerfinu og hlutu að knýja fram afar harða lendingu. Á þessum tíma reyndi Seðlabankinn að bregðast við þensluáhrifunum með vaxtahækkunarferli sem hófst vorið 2004 en bankinn hafði ítrekað reynt að benda á nauðsyn þess að beita ríkisfjármálum einnig til þess að draga úr þensluáhrifum stóriðjuframkvæmdanna. Þær ábendingar höfðu ekki mikil áhrif en rannsóknarnefndin telur að með rétttri beitingu ríkisfjármála hefði verið hægt draga betur úr þensluáhrifunum og draga úr þörfinni til vaxtahækkana. Nefndin telur að „þessi skortur á samspili ríkisfjármálanna og reyndar efnahagsstefnu hins opinbera í heild annars vegar og peningastefnunnar hins vegar [hafi átt] þátt í því að auka á ójafnvægi efnahagslífsins.“<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Sama heimild, bls. 201–208.

<sup>17</sup> Sama heimild, bls. 201–208.

<sup>18</sup> Sama heimild, bls. 203.

Þá bendir nefndin á að fjármálum hins opinbera hafi hins vegar ítrekað verið beitt þannig að þenslan í hagkerfinu færðist í aukana. Sem dæmi má nefna þær breytingar sem gerðar voru á úthlutunum Íbúðalánasjóðs árið 2004 en Seðlabankinn benti á að ekki væri ráðlegt að ráðast í breytingar á útlánareglunum á þessum tíma vegna þensluhvetjandi áhrifa. Hagfræðistofnun Háskólans komst að sömu niðurstöðu og benti á að með breytingunum mundu lántökur aukast, húsnæðisverð hækka mikið og íbúðafjárfestingar aukast. Einnig hafði áhrif sú samkeppni sem varð á fasteignamarkaði þegar bankarnir hófu að bjóða samkeppnishæf íbúðalán.<sup>19</sup> Þá höfðu skattalækkanir á þessum tíma veruleg áhrif þar sem framkvæmdum fjölgaði enn meir, eftirspurn óx sem og þenslan. Rannsóknarnefndin bendir á að það sé engin „eftiráspeki“ að stóriðjuframkvæmdir ásamt fyrrgreindum aðgerðum hafi allt hjálpast að við að auka þensluna í íslensku samfélagi, auka verðbólguna og leiða til vaxtahækkana. Slíkar afleiðingar hafi legið fyrir áður en ráðist var í aðgerðirnar.

Á sama tíma var Seðlabankinn látinn einn um að berjast við þensluna. Þegar ljóst var að hið opinbera ætlaði sér ekki að taka þátt í aðhaldsaðgerðum gegn þenslunni þurfti Seðlabankinn að herða aðhald í peningastefnunni verulega og meira en gert var. Vextir hefðu þurft að hækka töluvert meira en gert var og fyrir liggur að bankastjórnin hækkaði vexti minna en aðalhafþæðingar bankans lögðu til.

### **Peningastefna Seðlabankans.<sup>20</sup>**

Meginmiðlunarleið stýrivaxta, „vaxtakanallinn“, var ekki virk hér á landi þar sem framboð á ríkisskuldabréfum var lítið. Seðlabankinn benti embættismönnum fjármálaráðuneytisins á að framboð á ríkisskuldabréfum væri ekki nægilega mikið og að almennt væri lítið svo á að ríki sem ekki vill skulda í eigin mynt hafi ekki vilja til að halda henni úti. Þrátt fyrir þessa ábendingu var afstaðan enn sú að draga úr skuldsetningu ríkisins frekar en að stuðla að virkni peningastefnunnar. Útgáfa Seðlabankans á jöklabréfum haustið 2005 leiddi til aukins lánsfjárframboðs á Íslandi sem aftur leiddi til lækkunar markaðsvaxta og eftirspurn eftir krónum jókst. Þá brást Seðlabankinn við með því að setja á afar háa vexti til þess að hindra fjármagnsflóttu og var sú aðgerð túlkuð sem loford Seðlabankans um að hann mundi ekki leyfa gengi íslensku krónunnar að falla. Vegna þessarar túlkunar sem festi rætur á markaðnum magnaðist ójafnvægið enn frekar og fallið varð herra þegar að því kom. Treg miðlun seðlabankavaxta yfir í markaðsvexti, sérstaklega langa raunvexti, og aukið aðgengi að lánsfé á

<sup>19</sup> Samkvæmt umfjöllun rannsóknarnefndarinnar í kafla 4.4.5, bls. 117, kemur fram að í stjórnarsáttmála árið 2003 hafi verið markmið að endurskipuleggja húsnæðismarkaðinn, hækka hámarkslánsfjárhæð og færa hámarksláns hlutfall í 90% af verðgildi eignar. Undir lok árs 2003 er farið að skoða þetta markmið og vinna bæði Seðlabankinn og Hagfræðistofnun Háskólans skýrslu og mat á þessum aðgerðum. Niðurstaðan var nokkuð eindregin hjá báðum aðilum þar sem varað var við slíkum aðgerðum á þenslutímum. Fram kemur í rannsóknarskýrslunni að um miðjan júlí 2004 hafi Íbúðalánasjóður byrjað að lækkað vexti á útlánnum sínum úr 5,1% í 4,8% en lægst fóru þeir í 4,15% í nóvember 2004. Á sama tíma, þ.e. sumarið 2004, var hámarkslánsfjárhæð hækkuð úr 9,7 millj. kr. í 14,9 millj. kr. í árslok 2004 og síðan upp í 15,9 millj. kr. í apríl 2005 og 18 millj. kr. ári síðar. Í skýrslunni kemur fram að bankarnir hafi farið að bjóða samkeppnishæf íbúðalán á næstu vikum og mánuðum eftir að útlánsvextir Íbúðalánasjóðs voru lækkaðir og fyrirheit gefin um töluverða hækkun hámarkslána. Nánar er fjallað um þetta ferli allt í kafla 4.4.5 í 1. bindi skýrslunnar. Sjá einnig í þessu samhengi umfjöllun síðar í kaflanum um innsent erindi frá Íbúðalánasjóði um þetta ferli.

<sup>20</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 201–208, sérstaklega bls. 205–206.

sama tíma og stöðugt var aukið á þensluna í hagkerfinu olli því að lánsfjárefnirspurn hélst mjög mikil þrátt fyrir hækkandi stýrivexti.

### **Vöxtur bankanna og framúrkeyrsla útgjalda.<sup>21</sup>**

Hinir nýeinkavæddu bankar höfðu allir mjög gott lánshæfismat og hófu að vaxa erlendis sem var mögulegt vegna hentugar fjármögnunar erlendis og auðvelds aðgangs að mörkuðum gegnum Evrópska efnahagssvæðið. Þessi vöxtur keyrði þó um þverbak þegar svo mikið misræmi var komið milli stærðar fjármálakerfisins og hagkerfisins að líkur á skörpum samdrætti voru orðnar verulegar. Bankarnir uxu svo ört að athygli eftirlitsaðila hefði átt að vakna auk þess sem þetta misræmi kallaði á hagstjórnarviðbrögð.

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) bentu ítrekað á að aðhald íslenska ríkisins hefði verið of lítið í uppsveiflunni.<sup>22</sup> Einnig höfðu þessar stofnanir verulegar áhyggjur af vaxandi framúrkeyrslum útgjalda, þar á meðal hjá sveitarfélögum, og tiltekið var að sveitarfélögin hefðu enn meiri tilhneigingu til að eyða tímabundnum hagnaði en ríkið. Til þess að auka aðhaldið í sveitarfélögunum lögðu stofnanirnar til að gerður yrði samningur milli sveitarfélaga og ríkis sem fylgt væri eftir til þess að sporna við mikilli og vaxandi útgjaldaaukningu og rekstrarhalla sveitarfélaganna. Aðrar ráðleggingar OECD frá 2008 lutu að því að gera umbætur á fasteignamarkaði þannig að ríkisábyrgð á Íbúðalánasjóði yrði felld úr gildi eða ríkið krafið um endurgjald sem endurspeglar verðmæti ábyrgðarinnar á sjóðnum. Sú ráðlegging kom til þar sem stofnunin taldi að slökun á lánaforsendum og breytingar á fjármögnun Íbúðalánasjóðs hefði sett af stað harðvítuga samkeppni við banka í einkaeign og valdið lækkun vaxta á fasteignaveðlánnum, en á sama tíma hafi Seðlabankinn hækkað vexti sína.

### **Stækkun gjaldeyrisvaraforðans og skattastefnan.<sup>23</sup>**

Hvað varðar stækkun gjaldeyrisvaraforðans telur rannsóknarnefndin að auka hefði þurft við hann á skilvirkari hátt. Af gögnum sem rannsóknarnefndin hafði undir höndum lá ekki, í mars og apríl 2008, fyrir skýr rökstudd og skrifleg áætlun um aukningu gjaldeyrisvaraforðans. Seðlabanki Bretlands hafnaði erindi Seðlabanka Íslands um skiptasamning 22. apríl 2008 en bauð við sama tækifæri aðstoð við að finna leið til þess að minnka íslenska bankakerfið. Seðlabankastjóri Bretlands, Mervyn King, taldi að eina raunhæfa leiðin til að bregðast við vandanum væri að minnka bankakerfið. Seðlabanki Íslands þekktist hins vegar ekki boðið. Erfitt var að fá norrænu seðlabankana til þess að gera gjaldmiðlaskiptasamning við Seðlabanka Íslands á þessum tíma nema með loforði forsætisráðherra um að þrýsta á íslensku bankana um að draga saman stærð sína með hliðsjón af tillögum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Yfirlýsing um ábyrga stefnu í ríkisfjármálum var svo undirrituð 15. maí 2008 af Geir H. Haarde, Árna M. Mathiesen og Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur ásamt bankastjórn Seðlabankans. Ljóst er eftir yfirferð rannsóknarnefndarinnar að við bankahrúnið voru íslensk stjórnvöld ekki komin langt með að efna þetta samkomulag.<sup>24</sup> Í samræmi við yfirlýsinguna

<sup>21</sup> Sama heimild, bls. 201–208.

<sup>22</sup> Sama heimild, bls. 101. Hér virðist vísað til skýrslna OECD frá febrúar 2005, júlí 2006 og febrúar 2008. Einnig skýrslna AGS frá október 2005, ágúst 2006 og skýrslu frá miðju ári 2007.

<sup>23</sup> Sama heimild, bls. 201–208.

<sup>24</sup> Sama heimild, bls. 181.

höfðu þó verið samþykkt lög<sup>25</sup> á Alþingi 29. maí 2008 sem heimiluðu ríkissjóði að taka sérstakt lán, allt að 500 milljarða kr. Frá undirritun yfirlýsingarinnar hafði Seðlabanki Íslands tvívegis sent minnisblöð til hinna seðlabankanna í samræmi við lið 6 í yfirlýsingunni en samkvæmt honum átti Seðlabankinn að halda hinum bönkunum upplýstum um aðgerðir samkvæmt áætluninni. Í minnisblöðunum var rakið hvernig vinnan samkvæmt liðum 1–5 gengi og vísast um þær upplýsingar til kafla 4.5.6 í skýrslunni.

Þá er vikið að fjármögnun bankanna í Seðlabankanum en á meðan reynt var að sporna við innlendri eftirspurn með vaxtahækkunum jókst lánaþyrirgreiðsla til fjármálastofnana. Í skýrslunni segir: „Frá hausti 2005 þar til í byrjun október 2008 hækkaði staða lána gegn veði í Seðlabankanum úr um 30 milljörðum króna í rúmlega 500 milljarða króna.“<sup>26</sup> Með þessu hafi Seðlabankanum mátt vera ljóst að vextir voru allt of lágir eða að einhverjir bankanna væru, með lánunum, að sækja sér neyðarlán í sívaxandi mæli. Þessi aukning lausafjárþyrirgreiðslunnar gat því endurspeglad vöxt bankanna og af aukningunni átti að vera ljóst að vöxtur þeirra var því of hraður.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.

#### a) Kafi 4.5.6. Gjaldeyrisvaraforði Seðlabanka Íslands.<sup>27</sup>

1. Rannsóknarnefndin telur að um mitt ár 2007 þegar erlend innlán bankanna voru orðin sjöföld stærð gjaldeyrisvaraforðans og skammtímaskuldir þjóðarbúsins námu tífaldrí stærð gjaldeyrisvaraforðans hafi verið komið síðasta raunhæfa tækifærið til þess að sporna við þessari þróun með virkum hætti án þess að illa færi. Hvorugt var gert á þessum tíma. Þegar fram í sótti hafði það afdrifaríkar afleiðingar fyrir fjármálastöðugleikann hér á landi.<sup>28</sup>
2. Rannsóknarnefndin vekur athygli á að ekki hafi verið óskað eftir samningi um gjaldeyrisþrengingum við Seðlabanka Bretlands fyrr en 17. mars 2008. Þann dag féll krónan um 6%. Hætt er við því að aðgerðir Seðlabankans hafi komið Bretum þannig fyrir sjónir að um beiðni um neyðaraðstoð væri að ræða til að koma í veg fyrir áhlaup sem þegar virtist hafið.<sup>29</sup>
3. Af þeim gögnum sem rannsóknarnefndin aflaði sér verður ekki séð að í mars og apríl 2008 hafi legið fyrir skýr, skrifleg og rökstudd áætlun um aukningu gjaldeyrisvaraforðans, þ.m.t. hvernig verja ætti þeim fjármunum sem auka ætti við forðann og hver tengsl þessarar aðgerðar væru við aðra mikilvæga þætti.<sup>30</sup>
4. Rannsóknarnefndin leggur áherslu á að Seðlabanki Bretlands hafnaði erindi Seðlabankans um skiptasamning 22. apríl 2008. Samhliða bauðst breski seðlabankinn til að aðstoða Íslendinga við að minnka bankakerfi sitt, sem væri eina raunhæfa leiðin til að takast á við vandann. Seðlabankinn þekktist ekki þetta boð.<sup>31</sup>
5. Rannsóknarnefndin telur ljóst að á vormánuðum 2008 hafi Seðlabanki Íslands ekki átt kost á skiptasamningum við aðra seðlabanka en þann danska, norska og sænska. For-

<sup>25</sup> Sjá lög nr. 60/2008.

<sup>26</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 206 og mynd nr. 59 á bls. 162.

<sup>27</sup> Sama heimild, bls. 166–182.

<sup>28</sup> Sama heimild, bls. 181.

<sup>29</sup> Sama heimild, bls. 181.

<sup>30</sup> Sama heimild, bls. 181.

<sup>31</sup> Sama heimild, bls. 181.

senda slíks samnings var yfirlýsing ráðherra en við fall bankanna voru íslensk stjórnvöld mjög skammt á veg komin með að efna þetta samkomulag.<sup>32</sup>

**b) Niðurstöður kaflans í heild.**<sup>33</sup>

1. Rannsóknarnefndin telur að efnahagsstjórn ríkisfjármála hafi átt þátt í að skapa ofþenslu, eignaverðsbólu og lánsfjárefnirspurn í aðdraganda falls bankanna. Stefnan í ríkisfjármálum var ósveigjanleg og ýmsum þensluhvetjandi aðgerðum var hrint í framkvæmd þótt efnahagsaðstæður gæfu ekki tilefni til þeirra. Segja má að viljinn til að efna kosningaloforð hafi verið skynseminni yfirsterkari.<sup>34</sup>
2. Rannsóknarnefndin bendir á að skortur á samspili á milli ríkisfjármála, efnahagsstefnu og peningastefnu hafi aukið á ójafnvægi efnahagslífsins.<sup>35</sup>
3. Rannsóknarnefndin telur nauðsynlegt að auka samvinnu ríkisfjármála og Seðlabankans við hagstjórnaraðgerðir þannig að annarri stefnunni sé ekki beitt gegn hinni.<sup>36</sup>
4. Rannsóknarnefndin leggur til að sjálfstæðri ríkisstofnun verði falið það hlutverk að meta og gefa út spár fyrir efnahagslífið og gegni þannig svipuðu hlutverki og Þjóðhagsstofnun gegndi til 1. júlí 2002.<sup>37</sup>
5. Rannsóknarnefndin tekur fram að sjálfstæði Seðlabankans sé mikilvægt fyrir árangursríka hagstjórn og að nauðsynlegt sé að ráðherrar og ríkisstjórnin öll taki tillit til stefnu Seðlabankans og ráðlegginga hans.<sup>38</sup>
6. Rannsóknarnefndin telur óæskilegt að í starf seðlabankastjóra veljist fyrirverandi stjórnmalámennt, hvað sem líður hæfni manna. Það er til þess fallið að rýra trúverðugleika Seðlabankans þar sem það kallar á efasemdir um einurð slíkra manna við að vinna að lögbundnum markmiðum bankans, einkum ef slíkt er í andstöðu við efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar eða framkvæmd tiltekinna kosningaloforða.<sup>39</sup>
7. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að peningastefna Seðlabankans hafi verið hvergi nærri nógu aðhaldssöm í aðdraganda bankahrunsins, en komið hefur fram að bankastjórn Seðlabankans kaus oft minna aðhald en aðhagfræðingur bankans lagði til.<sup>40</sup>
8. Rannsóknarnefndin bendir á að Seðlabankinn afgreiddi lán gegn veði í sívaxandi mæli án þess að meta lausafjárþörf kerfisins. Til að ná betri tókum á aðhaldsstigi peningastefunnar hefði Seðlabankinn þurft að meta lausafjárþörfina og hugsanlega að vera með takmarkanir á lánum gegn veði.<sup>41</sup>
9. Að mati rannsóknarnefndarinnar var áhersla Seðlabankans á að halda genginu sterku og loforð um að hækka vexti ef þörf væri á til þess að sporna við veikingu krónunnar óæskileg. Sá „söluréttur“ á krónum sem þarna skapaðist stuðlaði að sterkara gengi, meira

<sup>32</sup> Sama heimild, bls. 181.

<sup>33</sup> Sama heimild, bls. 201–208.

<sup>34</sup> Sama heimild, bls. 206.

<sup>35</sup> Sama heimild, bls. 206–207.

<sup>36</sup> Sama heimild, bls. 206–207.

<sup>37</sup> Sama heimild, bls. 207.

<sup>38</sup> Sama heimild, bls. 207.

<sup>39</sup> Sama heimild, bls. 207.

<sup>40</sup> Sama heimild, bls. 207.

<sup>41</sup> Sama heimild, bls. 207.

innstreymi skammtímafjármagns, aukinni útlánaþenslu og magnaði niðursveifluna sem síðar varð.<sup>42</sup>

10. Rannsóknarnefndin bendir á að þegar krónan styrktist árin 2003 og 2004 og áfram á árinu 2005 og Seðlabankinn gat metið krónuna sterkari en samræmdist jafnvægi í þjóðarbúskapnum hefði bankinn átt að auka kaup sín á gjaldeyri verulega. Það hefði sent þau skilaboð að krónan væri of sterk ásamt því að safna gjaldeyrisvaraförða. Eins hefði Seðlabankinn þá getað selt gjaldeyri þegar hann taldi krónuna of veika og notað eigin gjaldeyrisjóð sem nokkurs konar jöfnunarsjóð til að dempa sveiflur á raungengi án þess að fylgja markmiðum um nafngengi.<sup>43</sup>
11. Rannsóknarnefndin telur að Seðlabankinn hefði átt að bregðast við uppsveiflunni og innstreymi erlends fjármagns á annan hátt en með hækkun á stýrivöxtum, til dæmis með því að herða lausafjárkröfur til að draga úr arðsemi erlendrar lántöku og/eða auka bindiskyldu vegna erlendrar fjármögnunar bankanna.<sup>44</sup>
12. Rannsóknarnefndin dregur athygli að stefnuyfirlýsingu þeirrar ríkisstjórnar sem mynduð var vorið 2007 en þar sagði að markmið hennar væri að stuðla að frekari vexti bankanna. Rannsóknarnefndin telur að ekki hafi getað farið fram hjá stjórnvöldum á þessum tíma að bankarnir voru orðnir svo stórir að í „hugsanlegum stuðningi við hvern þriggja stóru bankanna fólst svo stór óbein skuldbinding að hún var ríkinu um megn.“<sup>45</sup>
13. Rannsóknarnefndin telur að fyrr hefði átt að fara af stað við að auka gjaldeyrisvaraförðann, stuðla að flutningi eins eða fleiri banka með höfuðstöðvar sínar úr landi eða að koma því til leiðar að bankarnir drægju úr erlendri starfsemi sinni þegar komið var fram á árin 2007 og 2008 til að draga úr áhættu þjóðarbúsins af starfsemi bankanna.<sup>46</sup>
14. Rannsóknarnefndin telur að athuga beri hvort veita ætti Seðlabankanum heimild til að setja reglur um hámark veðhlutfalla og/eða stýra veðhlutföllum með tilliti til eignaverðs og tekna „þannig að hámarkshlutfallið sé lækkað í uppsveiflum og hækkað í niðursveiflu“ svo auka megi virkni peningastefunnar til þess að slá á þenslu í þjóðfélaginu.<sup>47</sup>

#### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Það er mat þingmannanefndarinnar að mikinn lærdóm megi draga af þróun efnahagsmála og hagstjórn síðustu áratuga og nauðsynlegt sé að nýta nú það tækifæri sem gefst til umbóta.

Þingmannanefndin telur að mistök hafi verið gerð í hagstjórn og ríkisfjármálum á árunum frá 2003 þegar ráðist var í umfangsmiklar stóriðjuframkvæmdir, útlánareglum Íbúðalánasjóðs breytt og skattar lækkaðir þvert á ráðleggingar sérfræðinga án þess að bregðast jafnframt á fullnægjandi hátt við hagsveiflum, ofþenslu og vaxandi ójafnvægi í hagkerfinu. Á sama tíma jókst mjög innstreymi erlends fjármagns í landið og stærð bankakerfisins margfaldaðist árlega. Þingmannanefndin bendir á að einnig var ráðist í önnur þensluhvetjandi verkefni, einkum á suðvesturhorninu.

<sup>42</sup> Sama heimild, bls. 207.

<sup>43</sup> Sama heimild, bls. 207.

<sup>44</sup> Sama heimild, bls. 208.

<sup>45</sup> Sama heimild, bls. 208.

<sup>46</sup> Sama heimild, bls. 208.

<sup>47</sup> Sama heimild, bls. 208.



Þingmannanefndin telur mikilvægt að stjórnámálameinn gæti að því að sýna ábyrgð við hagstjórn og að ekki verði ráðist í umfangsmiklar framkvæmdir, skattalækkunar og fleira, nema að undangengnu mati og greiningu á afleiðingum þeirra fyrir efnahagslífið.

Þingmannanefndin telur að draga megi þann lærdóm af niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis að stjórnámálameinn verða að vera tilbúnir að axla þá ábyrgð að breyta stefnu sinni í samræmi við stöðu efnahagslífsins á hverjum tíma. Viljinn til að efna kosningaloforð má ekki verða skynseminni yfirsterkari.<sup>48</sup> Stjórnvöld verða ætíð að setja hagsmuni þjóðarinnar fyrst, þrátt fyrir að það geti leitt til tímabundinna óvinsælda og kjósendur verða að sýna því skilning.

Þingmannanefndin telur mikilvægt:

- Að stofnaður verði samráðsvettvangur fjármálaráðuneytis, Alþingis, stofnana ríkisins, sveitarfélaga og Seðlabankans. Þingmannanefndin leggur til að forsætisráðuneytið beri ábyrgð á stofnun samráðsvettvangsins og að hlutverk hans verði lögfest. Lögfesta verði formlegar hagstjórnarreglur fyrir ríki og sveitarfélög sem hafi það að markmiði að jafna hagsveiflur og styðja við peningamálastjórnina.
- Að stofnuð verði sjálfstæð ríkisstofnun sem heyrir undir Alþingi og hefur það hlutverk að meta og gefa út spár fyrir efnahagslífið á sama hátt og Þjóðhagsstofnun gerði til 1. júlí 2002.
- Að skýrð verði verkaskipting og samvinna Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands til að styrkja eftirlit með fjármálamarkaði og fjármálalegum stöðugleika.
- Að endurskoða lög um Seðlabanka Íslands í ljósi þeirra ábendinga sem koma fram í niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>49</sup>

Þingmannanefndin telur það gagnrýnisvert hvernig staðið var að stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar árið 2007 þar sem segir að stuðla eigi að frekari vexti bankanna án fullnægjandi greiningar og mats á stöðu þeirra. Á þessum tíma mátti forustusveit ríkisstjórnarflokkanna vera ljóst að hugsanlegur stuðningur ríkisins við hvern hinna stóru banka væri því um megn.

Þingmannanefndin telur ekki ásættanlegt að stefnuyfirlýsingin hafi ekki verið ítarlega rædd innan stjórnarflokka og endurmetin þegar á samstarfið leið og sífellt fleiri viðvörðunarljós kviknuðu um ofvöxt bankakerfisins í hlutfalli við íslenskan veruleika. Þá telur þingmannanefndin að sérstök ástæða hafi verið til að endurskoða stefnuyfirlýsinguna eftir undirritun samkomulagsins við norrænu seðlabankana 15. maí 2008.

Þá telur þingmannanefndin það áfellið yfir umræðu- og stjórnálahefð á Íslandi að þorri alþingismanna og ríkisstjórn hafi ekki á árunum 2006–2008 tekið upplýsta, ábyrga umræðu um mikilvægi þess að draga verulega úr umfangi bankakerfisins,<sup>50</sup> t.d. með því að

<sup>48</sup> Hér er vísað til orða fyrrverandi fjármálaráðherra við skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni þar sem fram kom að þau loforð sem gefin voru í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 2003 um skattalækkunar hafi verið gefin fyrst og fremst vegna samkeppni flokka um atkvæði í aðdraganda kosninganna 2003. Sjá nánar á bls. 126–127.

<sup>49</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 181 og 201–208.

<sup>50</sup> **Bókun:** Þingmennirnir Atli Gíslason og Lilja Rafney Magnúsdóttir eru ósammála þessari niðurstöðu hvað Vinstri hreyfinguna – grænt framboð varðar. Þau benda á tillögu til þingsályktunar sem flokkurinn lagði fram í mars 2005 og var endurflutt á hverju þingi allt til ársins 2008, síðast sem lagafrumvarp. Efni þessara tillagna voru aðgerðir til að endurheimta efnahagslegan stöðugleika. Þar er meðal annars þeim tilmælum beint til fjármálaráðuneytis að hugað verði vandlega að áhættumati í bankakerfinu, að hraður vöxtur útlána skapi ekki hættu fyrir efnahagslífið og að farið verði yfir eiginfjárlágmörk og áhættugrunn fjármálastofnana í því

einn stóru bankanna mundi flytja höfuðstöðvar úr landi. Ýmsar staðreyndir þess tíma, t.d. að erlend innlán bankanna voru orðin sjöföld stærð gjaldeyrisvaraforðans um mitt ár 2007, hefðu átt að vekja stjórnámamenn til vitundar um mikilvægi þess að minnka umfang bankakerfisins.<sup>51 52</sup>

Þingmannanefndinni barst greinargerð frá Íbúðalánasjóði þar sem brugðist er við gagnrýni sem kom fram á sjóðinn í umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um húsnæðiskerfið í 4. kafla 1. bindis skýrslunnar.<sup>53</sup> Nefndin vekur athygli á athugasemdum Íbúðalánasjóðs.

Þingmannanefndin vekur athygli á ábendingum rannsóknarnefndarinnar um að athuga beri hvort veita eigi Seðlabanka Íslands heimild til að setja reglur um hámarksveðhlutföll eignaflokka í því augnamiði að auka virkni peningastefnu til að slá á þenslu.<sup>54</sup>

### 5. kafla. Stefna stjórnvalda um stærð og starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja.<sup>55</sup>

Í kaflanum er reifuð stefna ríkisstjórna Íslands frá 23. apríl 1995 til 23. maí 2007 og rakin helsta pólitíska stefnumörkunin sem sett var fram í tengslum við fjármálaráðgjafið og áætlanir um einkavæðingu ríkisfyrirtækja. Þá eru tekin saman ummæli ráðherra þessara ríkisstjórna um fjármálaráðgjafið og fjármálafyrirtæki. Þar endurspeglast gildandi viðhorf ráðherra gagnvart fjármálafyrirtækjunum auk þess sem ummælin sýna mörg hver það viðhorf sem ríkisstjórnir vildu að almenningur eða erlendir aðilar hefðu til íslenskra fjármálafyrirtækja.

Stefna stjórnvalda varðandi íslenska fjármálakerfið á þessum árum fólst í því að selja eignarhluti ríkisins í bönkum og opinberum fjárfestingarsjóðum. Almennt var stefnt að því að efla sjálfstæði eftirlitsstofnana en á sama tíma átti að gæta að því að eftirlitsstarfsemin mundi ekki íþyngja fyrirtækjum um of. Þá var tekið fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar frá 23. maí 2007 að stefnt væri að því að „ tryggja að fjármálastarfsemi gæti vaxið áfram hér á landi og að fjármálafyrirtækin gætu sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði og að útrásarfyrirtæki sæju sér áfram hag í að hafa höfuðstöðvar sínar hérlendis.“<sup>56</sup> Þessari stefnu yfirvalda var ekki breytt opinberlega fyrir hrun bankanna í október 2008. Fjallað er ítarlega um þessa yfirlýsingu og er í kaflanum farið yfir hver voru viðhorf ráðherra til stefnuyfirlýsingarinnar bæði nú og á þeim tíma sem hún var sett fram. Þá er einnig vísað til orða fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins og til orða fyrr-

---

ljósi. Einnig er þar lögð til ítarleg efnahagsleg greining og fjallað um hættumerki sem upp voru komin. Þá var þeim tilmælum beint til Seðlabankans að íhuga vandlega að beita aukinni bindiskyldu gagnvart innlánsstofnunum til að draga úr þenslu á peningamarkaði og fleira. Enn fremur er lagt til að aðhald í ríkisfjármálum verði tryggt og slegið á þenslu með því meðal annars að fresta skattalækkunum. Miklar umræður urðu um þessi þingmál en þau hlutu þó ekki afgreiðslu úr nefndum þingsins. Þeim fylgdi ítarleg greinargerð á hartnær 100 blaðsíðum með nákvæmri efnahagslegri og hagfræðilegri úttekt. Sjá nánar þskj. 1014 á 131. löggjafarþingi, þskj. 5 á 132. löggjafarþingi, þskj. 14 á 133. löggjafarþingi og þskj. 774 á 135. löggjafarþingi.

<sup>51</sup> Þess ber að geta að Alþingi samþykkti á þessum tíma heimild til 500 milljarða kr. lántöku til styrkingar á gjaldeyrisvaraforða, sbr. lög nr. 60/2008.

<sup>52</sup> **Bókun:** Þingmennirnir Ragnheiður Ríkharðsdóttir og Unnur Brá Konráðsdóttir eru að nokkru leyti ósammála þessari fullyrðingu. Þannig má t.a.m. benda á 500 milljarða kr. heimild til lántöku til að styrkja gjaldeyrisvaraforða sem samþykkt var á Alþingi og fjölmargar aðgerðir sem reynt var að ráðast í og raktar eru í skýrslu rannsóknarnefndarinnar til að ná tökum á vandanum.

<sup>53</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 117.

<sup>54</sup> Sama heimild, bls. 280.

<sup>55</sup> Sama heimild, bls. 209–225.

<sup>56</sup> Sama heimild, bls. 210.

verandi bankastjóra Landsbankans, Glitnis og Kaupþings um þessa stefnuyfirlýsingu og spurt hvernig þessir aðilar hafi upplifað stefnuna sem í henni birtist. Það var mat þeirra að ekki hafi verið gefin nein opinber pólitísk skilaboð um að bankarnir ættu að minnka og að almennt hefði stemmningin verið sú að ríkið ætlaði sér að efla starfsemi fjármálafyrirtækjanna og tryggja að þau hefðu höfuðstöðvar sínar hér á landi áfram. Allir aðilarnir voru sammála um að ekki hafi verið settar fram neinar formlegar óskir um að bankarnir drægju úr starfsemi sinni eða breyttu henni.

Að lokum eru raktar opinberar umræður um Ísland sem miðstöð alþjóðlegrar fjármála-starfsemi frá 1999 til 2007. Sérstaklega er fjallað um starf 12 manna nefndar sem fjalla átti um forsendur alþjóðlegrar fjármálastarfsemi á Íslandi og samkeppnishæfni landsins á því sviði. Farið er yfir niðurstöður nefndarinnar og reifaðar upplýsingar nefndarmanna um vinnu við skýrsluna. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að ákveðnir grunnþættir einkenndu lög þeirra ríkja sem náð hafa langt á sviði alþjóðlegrar fjármálastarfsemi. Setti nefndin fram það meginviðhorf að ef stjórnvöld á Íslandi ætluðu að setja sér það markmið að efla alþjóðlega fjármálastarfsemi á Íslandi ætti í því augnamiði einungis að setja almennar reglur fyrir íslenskt atvinnulíf í því skyni sem stæðust EES-kvaðir. Benda má á að beinar og óbreyttar innleiðingar EES-gerða tíðkast til dæmis ekki í Noregi. Þá kemur fram í skýrslunni að niðurstöður hópsins virðast ekki hafa verið nýttar á nokkurn hátt við stefnumörkun um uppbyggingu alþjóðlegrar fjármálastarfsemi hér á landi. Þá er einnig rétt að benda á að samkvæmt skýrslu Sigurðar Einarssonar sem sat í nefndinni um forsendur alþjóðlegrar fjármálastarfsemi þá hafði Jón Sigurðsson, þáverandi seðlabankastjóri og síðar viðskiptaráðherra, tiltekið sérstaklega að ekki mætti ræða hlutverk Seðlabankans sem lánveitanda til þrautavara í nefndinni.

#### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>57</sup>**

Það er niðurstaða rannsóknarnefndarinnar að á árunum 1995–2003 hafi ekki verið fjallað um starfsemi fjármálafyrirtækja í stefnuyfirlýsingum ríkisstjórna, að öðru leyti en því að á árunum 1995–2003 var fylgt þeirri stefnu sitjandi ríkisstjórna að selja eignarhluti ríkisins í bönkum og opinberum fjárfestingarsjóðum. Hins vegar var í stefnuyfirlýsingum fjallað um nauðsyn á sjálfstæði eftirlitsstofnana. Því fylgdi hins vegar sá varnagli að tryggja þyrfti að starfsemi þeirra þyngdi fyrirtækjum ekki um of. Einnig var unnið að stefnumótun um forsendur alþjóðlegrar fjármálastarfsemi á Íslandi en samkvæmt stjórnarsáttmála Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar frá 23. maí 2007 var stefna ríkisstjórnarinnar sú að tryggja að fjármálastarfsemi gæti áfram vaxið hér á landi og sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði og að útrásarfyrirtæki sæju sér áfram hag í að hafa höfuðstöðvar á Íslandi. Þessari stefnu ríkisstjórnarinnar var ekki breytt opinberlega fyrir hrun bankanna í október 2008.

#### **Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.**

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin leggur áherslu á að ríkisstjórnir á hverjum tíma marki sér skýra opinbera stefnu um starfsemi fjármálafyrirtækja og eftirlit með þeim í samræmi við stærð og umfang efnahagskerfisins hverju sinni.

---

<sup>57</sup> Sama heimild, bls. 225.

## 6. kafli. Einkavæðing og eignarhald stóru bankanna þriggja.<sup>58</sup>

Í kaflanum er rakin er atburðarásin í kringum einkavæðingu ríkisbankanna Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands.

Fyrst er fjallað um lagasetninguna sem markaði upphafið að einkavæðingarferlinu<sup>59</sup> en í lögum var kveðið á um opna heimild til sölu á hlutafé ríkisins í bönkunum og sú heimild í engu takmörkuð eða skilyrt, t.d. með efnisreglum um hvernig einkavæðingarferlið ætti að fara fram. Í söluheimildinni var ekki að finna neina stefnumörkun af hálfu Alþingis og því var alfarið lagt í hendur stjórnvalda undir forustu ríkisstjórnarinnar að ákveða nánari framkvæmd og forsendur fyrir sölu bankanna. Rannsóknarnefndin vekur athygli á þessu og bendir á að þar með hafi salan verið háð pólitískri stefnumótun og ákvörðunum þeirra ráðherra sem fóru með málið.<sup>60</sup>

Rétt þykir að benda hér á að við þinglega meðferð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 70/2001 klofnaði efnahags- og skattanefnd í afstöðu sinni til málsins. Meiri hluti nefndarinnar lagði til að frumvarpið yrði samþykkt og vísaði til þess að verið væri að framfylgja þeirri stefnu að selja hluti ríkisins í fyrirtækjum á virkum samkeppnismarkaði. Í álit 1. minni hluta efnahags- og skattanefndar<sup>61</sup> um frumvarpið voru hins vegar lagðar til róttækar breytingar á frumvarpinu. Helstu breytingarnar fólust í því að einungis yrði heimilt að selja hlutafé í Búnaðarbankanum, dreifð eignaraðild væri tryggð með því að 10% af hlutafé bankans yrði skipt milli íslenskra ríkisborgara og að ekki væri farið af stað með sölnu fyrir en fyrir lægi staðfesting Seðlabanka Íslands og Þjóðhagsstofnunar á aðstæðum á fjármálamarkaði með tilliti til sölnunnar. Í nefndarálit 2. minni hluta<sup>62</sup> komu fram efasemdir um sölu bankanna tveggja á sama tíma og þann tímapunkt sem valinn var til einkavæðingarinnar með tilliti til verðgildis bankanna. Af þessu er ljóst að umræður fóru fram á Alþingi um hvernig haga skyldi einkavæðingarferlinu þó að ekki hafi verið mótuð nein stefna með lagasetningu.

Atburðarásinni við söluferlið er lýst í bindinu,<sup>63</sup> en þar kemur fram hvernig dregið var úr kröfunum og hvernig forgangsröð krafanna breyttist og byggt var á nýjum viðmiðum eftir því sem söluferlinu vatt fram. Helst má nefna að svo virðist sem fallið hafi verið frá því að leggja áherslu á að fá inn erlendan kjölfestufjárfesti en heimildir rannsóknarnefndarinnar bentu til þess að leit að slíkum aðila hefði ekki borið árangur. Þrátt fyrir það er ljóst að einhver áhugi virðist hafa verið fyrir íslensku bönkunum, sbr. viðræðurnar sem stjórnvöld áttu við Svenska Enskilda bankann um kaup á stórum hlut í Landsbankanum nokkru fyrir. Auk þess vekur það athygli rannsóknarnefndarinnar að auglýsing um sölu bankanna náði aðeins til innlendra aðila. Hvað varðar þá ákvörðun að selja báða bankana samtímis eins og fram kom fyrst í auglýsingu um sölu bankanna þá má ráða af skýrslum þáverandi forustumanna í ríkisstjórn að sú ákvörðun hafi eingöngu verið pólitísk og tekin þrátt fyrir óheppilegar markaðsástæður þar sem ekki var ákjósanlegt að selja tvær hlutfallslega stórar og kerfislega mikilvægar stofnanir á sama tíma. Þá var í ferlinu fallið frá því að gera kröfur um faglega

<sup>58</sup> Sama heimild, bls. 227–306.

<sup>59</sup> Sjá lög nr. 70/2001.

<sup>60</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 234–235.

<sup>61</sup> Að álitinu stóðu Össur Skarphéðinsson og Margrét Frímannsdóttir. Önnur breytingartillaga var síðan lögð fram við 3. umræðu um frumvarpið og var Jóhanna Sigurðardóttir flutningsmaður hennar.

<sup>62</sup> Ögmundur Jónasson stóð að álitinu.

<sup>63</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, sjá kafla 6.2 til og með kafla 6.5, einnig sérstaklega bls. 301–302.

þekkingu og reynslu af fjármálaþjónustu til kaupenda kjölfestuhluta í bönkunum og telur rannsóknarnefndin að það hafi gerst í kjölfar bréfs frá Samson-hópnum, dags 27. júní 2002, þar sem lýst var yfir áhuga á kaupum á hlut ríkisins í Landsbanka Íslands. Ekki er þó fyrir að fara upplýsingum um að slík ákvörðun hafi verið tekin með formlegum hætti. Undir lok söluférlisins var hugtakið kjölfestufjárfestir skilið eingöngu þannig að viðkomandi aðili yrði stór eigandi hlutafjár. Þannig virðist hafa verið fallið frá öðrum kröfum sem gera átti til kjölfestufjárfestis, svo sem að viðkomandi hefði reynslu og þekkingu af fjármálaþjónustu. Einnig má gagnrýna framkvæmd sölunnar hjá framkvæmdanefnd um einkavæðingu og ráðherra-nefnd um einkavæðingu enda hafi báðir aðilar nánast lagt allt mat á hugsanlegum kaupendum í hendur erlendum ráðgjafa um einkavæðinguna, starfsmanni HSBC-bankans í London. Þá hafi vakið sérstaka athygli rannsóknarnefndarinnar tölvubréf frá 29. ágúst 2002 þar sem fulltrúi HSBC leggur fram upplýsingar sem hægt er að skilja á þann hátt að niðurstöðum matsins á mögulegum kaupendum hafi verið hagrætt svo að tiltekin niðurstaða fengist. Þá er einnig ljóst að einn nefndarmaður í framkvæmdanefnd um einkavæðingu sagði sig úr nefndinni í september 2002 vegna deilna um þau atriði sem hafa áttu sérstakt vægi við mat á bjóðendum í bankann. Nánar um ferlið við einkavæðinguna og samningaviðræður við bæði Samson-hópinn og S-hópinn vísast til kafla 6.2–6.4. í skýrslunni.<sup>64</sup>

Þá er í kaflanum fjallað ítarlega um fjármögnun kaupanna á ríkisbönkunum og samkvæmt gögnum sem rannsóknarnefndin aflaði sér var sýnt fram á að um 70% af kaupverði Landsbanka Íslands voru greidd með lánsfé frá Kaupþingi banka en samkvæmt kaupsamningnum um Landsbankann átti eiginfjárlutfall kaupverðsins að vera 34,5%. Hvað varðar kaupsamning S-hópsins um Búnaðarbanka Íslands kom ekki annað fram en að greiðslur og fjármögnun þeirra hefði verið í samræmi við ákvæði kaupsamningsins.<sup>65</sup>

Einnig er nokkuð fjallað um þátt Fjármálaeftirlitsins í tengslum við eftirlit og samþykki fyrir kaupum á ráðandi hlutum í bönkunum. Sérstaklega gagnrýnisverða telur rannsóknarnefndin þá ákvörðun ríkisstjórnarinnar að falla frá kröfum um faglega þekkingu og reynslu við val á kaupendum bankanna með vísan til þess að slíkt mat muni fara fram á vegum Fjármálaeftirlitsins á grundvelli laga um viðskiptabanka og sparissjóði, nr. 113/1998, með síðari breytingum. Ljóst er að áðurnefnd ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að fela Fjármálaeftirlitinu þetta mat, um heimild til að fara með virkan eignarhlut, setti stofnunina í mjög erfiða stöðu þar sem þegar var búið að taka ákvörðun um sölu bankanna til viðkomandi aðila án þess að afstaða væri tekin til faglegrar þekkingar og reynslu viðkomandi aðila til að stýra fjármálafyrirtæki. Í skýrslunni segir eftirfarandi: „Að mati rannsóknarnefndar er ekki hægt að fallast á að stjórnvöldum hafi verið rétt að skjóta sér undan sjálfstæðri ákvarðanatöku um þetta atriði en ætlast í staðinn til þess að afstaðan til þess yrði að öllu leyti innifalin í ákvarðanatöku Fjármálaeftirlitsins samkvæmt reglum laga um virka eignarhluti í fjármálafyrirtækjum.“<sup>66</sup>

Loks er farið yfir hvernig eignarhald ríkisbankanna fyrirverandi hefur breyst á þeim sex árum sem liðin voru frá einkavæðingunni og fram til október 2008. Þar er sýnt myndrænt hvernig þróunin í eignarhaldi hefur verið og fjallað um eignarhald lífeyrissjóða í bönkunum og um það hvernig innra eignarhaldi var hagað, þ.e. hversu stór hluti starfsmanna eða annarra sem störfuðu fyrir bankana sjálfa voru handhafar hlutafjár í þeim.

<sup>64</sup> Sama heimild, bls. 229–292.

<sup>65</sup> Sama heimild, bls. 271–284 og 305.

<sup>66</sup> Sama heimild, bls. 304.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>67</sup>

1. Rannsóknarnefndin bendir á að heimildin sem Alþingi afgreiddi um sölu á ríkisbönkunum hafi verið algerlega opin og að hún hafi skilið eftir allt mat og stefnumörkun í höndum framkvæmdarvaldsins. Athugasemdir sem komu fram í greinargerð með frumvarpinu til söluheimildarinnar um stefnu stjórnvalda við einkavæðinguna, svo sem um dreifða eignaraðild og aðkomu erlendra aðila, hafa ekki sama gildi og sett lög.<sup>68</sup>
2. Rannsóknarnefndin telur að Alþingi hafi haft brýnar ástæður til þess að taka afstöðu til aðalatriða við sölu ríkisbankanna í lögum, enda virðist sem viðmið og stefna stjórnvalda hafi breyst eftir því sem söluferlinu vatt fram.<sup>69</sup>
3. Rannsóknarnefndin telur að allt of skammur tími hafi verið ætlaður í einkavæðingarferlið og að pólitísk markmið hafi verið látin hafa forgang gagnvart þeim faglegu markmiðum sem áður höfðu verið sett fram í upphafi söluferlisins. Rétt er að benda á það að markaðsaðstæður á þessum tíma voru erfiðar til sölu á tveimur kerfislega mikilvægum stofnunum samtímis.<sup>70</sup>
4. Rannsóknarnefndin leggur áherslu á að stjórnvöld eiga að taka sjálfstæða ákvörðun um hæfi kaupenda til að fara með virkan eignarhlut við einkavæðingu en ekki leggja þá ábyrgð á herðar eftirlitsaðila.<sup>71</sup>
5. Að mati rannsóknarnefndar er atburðarásin við einkavæðinguna og lyktir hennar, þar á meðal samskipti og störf Fjármálaeftirlitsins, einkennandi fyrir skort á festu og eftirfylgni með fjármálamarkaðnum.<sup>72</sup>

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Það er mat þingmannanefndarinnar að skýrsla rannsóknarnefndarinnar sé áfellisdómur yfir verkferlinu við sölu ríkisbankanna og vinnubrögðum þeirra ráðherra sem voru í forsvari við einkavæðingu bankanna.

Þingmannanefndin tekur undir ályktanir rannsóknarnefndarinnar að Alþingi hafi ekki sett framkvæmdarvaldinu nægilega skýr skilyrði við einkavæðingu Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands. Einnig hafi verið gerð stór mistök af hálfu framkvæmdarvaldsins í ferli einkavæðingar bankanna þegar fallið var frá upphaflegum kröfum um dreifða eignaraðild, faglega reynslu og þekkingu við val á kaupendum og þegar bankarnir voru báðir seldir á svipuðum tíma við erfiðar markaðsaðstæður.<sup>73</sup> Þingmannanefndin telur að ríkisstjórn hvers

<sup>67</sup> Sama heimild, bls. 299–306.

<sup>68</sup> Sama heimild, bls. 300.

<sup>69</sup> Sama heimild, bls. 300.

<sup>70</sup> Sama heimild, bls. 302.

<sup>71</sup> Sama heimild, bls. 304.

<sup>72</sup> Sama heimild, bls. 306.

<sup>73</sup> **Bókun 1:** Þingmennirnir Sigurður Ingi Jóhannsson og Eygló Harðardóttir telja að í ljósi niðurstaðna skýrslu rannsóknarnefndarinnar, skýrslu Ríkisendurskoðunar um einkavæðingu helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003 og minnisblaða Ríkisendurskoðunar um sölu bankanna að frekari rannsókn á sölu bankanna skili samfélaginu engu. Að mati þingmannanna var sala og einkavæðing ríkisbankanna rétt ákvörðun, en verklagið og atburðarásin við einkavæðingarferlið var hins vegar ekki til eftirbreytni. Þingmennirnir taka því undir þær ávirðingar sem fram koma í skýrslu rannsóknarnefndarinnar um verklag við sölu og einkavæðingu ríkisbankanna, Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands. Þingmennirnir telja að þeir ráðherrar sem stýrðu einka-

tíma þurfi að marka opinbera stefnu um hvort og þá með hvaða hætti standa eigi að sölu og einkavæðingu ríkisfyrirtækja.

Þingmannanefndin telur að Alþingi beri að lögfesta rammalöggjöf um sölu og einkavæðingu ríkisfyrirtækja og eftirlitshlutverk Alþingis sé þar tryggt. Það er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að á næstu árum og áratugum er stefnt að því að selja og/eða einkavæða fyrirtæki sem hafnað hafa í ríkiseigu vegna bankahrunsins. Jafnframt telur þingmannanefndin að ríkisstjórn hvers tíma þurfi að marka opinbera stefnu um hvort og þá með hvaða hætti selja eigi og/eða einkavæða ríkisfyrirtæki.<sup>74</sup>

Þingmannanefndin telur einnig að huga verði að heildarlöggjöf um opinber hlutafélög í samræmi við ábendingar umboðsmanns Alþingis í ársskýrslum embættisins. Jafnframt verði að skoða löggjöf um önnur félagiform.

## 4.2 Annað bindi skýrslunnar.

### 7. kafli. Fjármögnun bankanna.<sup>75</sup>

Í 7. kafla er fyrst fjallað um fjármögnun stóru bankanna þriggja, Kaupþings banka hf., Landsbanka Íslands hf. og Glitnis banka hf., og segir þar að aðgangur að erlendum fjármagnsmörkuðum hafi opnað bönkunum áður lokaðar dyr og því sé nauðsynlegt að leggja mat á hvaða þátt opnir fjármagnsmarkaðir áttu í vexti bankanna upp úr árinu 2000.

Með gríðarlegum lántökum á erlendum skuldabréfamörkuðum komu bankarnir sér í erfiða stöðu vegna endurfjármögnunar að 3–5 árum liðnum. Lokun markaða átti síðan stóran þátt í þeirri lausafjárþurrð sem myndaðist í kerfinu. Aukin útgáfa skuldabréfa erlendis hefði einnig átt að gefa Fjármálaeftirlitinu næga ástæðu til að kanna betur hvernig þessum fjármunum var varið. Seðlabanki Íslands hefði einnig átt að kanna hvaða áhrif stóraukin fjármögnun erlendis frá hefði á fjármálastöðugleika vegna skuldsetningar innlendra fyrirtækja og jafnvel einstaklinga í erlendri mynt. Við tímabundna lokun fjármagnsmarkaða snemma árs 2006 gafst tækifæri til að endurmeta stöðuna og áhættuna þannig að hægt hefði verið að koma böndum á vöxt bankanna og huga meira að gæðum eigna þeirra.

---

væðingarferlinu við sölu Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands beri á því fulla pólitíska ábyrgð og lýsa yfir vanþóknun sinni á störfum þeirra við það ferli.

**Bókun 2:** Þingmennirnir Oddný G. Harðardóttir, Magnús Orri Schram, Lilja Rafney Magnúsdóttir og Birgitta Jónsdóttir leggja til að gerð verði sérstök rannsókn á því hvernig staðið var að einkavæðingu bankanna. Rannsóknarnefnd Alþingis tiltók það sérstaklega í skýrslu sinni (bindi 1, bls. 228) að nefndin „hefði ekki látið framkvæma heildarúttekt á einkavæðingu Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands eða tengdum málefnum“. Af þessum sökum er það mat þingmannanna að framkvæma beri ítarlega rannsókn svo fullljóst verði hvernig staðið var að einkavæðingunni.

**Bókun 3:** Þingmennirnir Ragnheiður Ríkharðsdóttir og Unnur Brá Konráðsdóttir telja í ljósi skýrslu rannsóknarnefndarinnar og skýrslu Ríkisendurskoðunar um einkavæðingu helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003, og minnisblaða Ríkisendurskoðunar um sölu bankanna, að frekari rannsókn á einkavæðingarferlinu við sölu ríkisbankanna skili samfélaginu engu. Jafnframt er hæpið að halda því fram að ekki hafi verið fagþekking til staðar við einkavæðingu bankanna þar sem HSBC, einn stærsti banki heims, var aðalráðgjafi við ferlið og erfitt að taka undir að hann búi ekki yfir fagþekkingu.

<sup>74</sup> Til hliðsjónar við slíka vinnu má hafa skýrslu OECD um einkavæðingu opinberra fyrirtækja (Privatization in the 21<sup>st</sup> Century: Recent Experiences of OECD countries – Report on Good Practices <http://www.oecd.org/dataoecd/44/58/43449100.pdf>) og skýrslur ríkisendurskoðunar um einkavæðingu ríkisfyrirtækja.

<sup>75</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 9–79.

Síðsumars opnaðist svo skuldabréfamarkaðurinn í Bandaríkjunum vegna skuldavafninga þar sem íslensk fyrirtæki voru tekin inn í vafningana í skjóli háshæfismats. Íslensku bankarnir voru álitnir áhættumeiri en bankar í sama lánshæfisflokki og segir að vorið 2008 hefði mátt vera ljóst að á skuldtryggingarmarkaði hafi verið taldar verulegar líkur á greiðslufalli bankanna innan skamms tíma. Stjórnendur Seðlabanka Íslands höfðu komið þessum upplýsingum á framfæri við nokkra ráðherra og fyrirsvarsmenn íslensku bankanna, en viðbrögðin voru á þann veg að forsvarsmenn íslenska ríkisins snerust í vörn fyrir bankana. Þetta gagnrýnir rannsóknarnefndin og bendir á að eftirlitsaðilar hér á landi virðist ekki hafa gert sér grein fyrir því að íslensku bankarnir voru að fara inn á skuldtryggingarmarkaðinn í gegnum lánshæfistryggð skuldabréf. Íslendingar hafi jafnframt kosið að líta fram hjá því viðvörunarmerki sem fólst í því að í flestum tilvikum lá áhættan af skuldtryggingunum öll hjá bönkunum sjálfum vegna lánafyrirgreiðslna.

Rannsóknarnefndin vekur sérstaka athygli á því fyrirkomulagi sem var haft á skuldtryggingarsamningum Icebank, bæði varðandi greiðsluhæfni og frágang viðskipta af hálfu bankans með tilliti til möguleika eftirlitsaðila til að átta sig á þeim. Rannsóknarnefndin bendir einnig á að líkur á hagsmunaárekstrum aukast þegar forstjórar fjárfestingarféлага stunda fjárfestingar á eigin vegum og í gegnum félög sín á sama tíma og þeir gegna störfum fyrir fjárfestingarfélagið sem þeir hafa sérstakar trúnaðarskyldur við að lögum. Þá ítrekar rannsóknarnefndin að fjárfestingar í skuldabréfum útgefnum af eignarhaldsfélögum sem eingöngu eru mynduð utan um hlutabréf geti varla flokkast sem álitlegar fjárfestingar fyrir verðbréfasjóði sem eiga að fjárfesta í skuldabréfum.

Þá er fjallað um innlán Landsbankans, Kaupþings og Glitnis en innlán eru venjulega helsta fjármögnunarleið banka. Hjá íslensku bönkunum hafði mikilvægi þeirra hins vegar minnkað hlutfallslega frá 1998 og allt fram á mitt ár 2006. Innlán sem hlutfall af útlánum höfðu einnig lækkað verulega. Erlend innlán íslensku bankanna jukust frá lokum árs 2006 auk þess sem bankarnir hófu á þessum tíma söfnun samningsbundinna heildsöluinnlána.

Haustið 2006 fór Landsbankinn að bjóða netinnlánsreikninga til einstaklinga undir nafninu Icesave. Þau erlendu innlán sem voru uppspretta fjármagns fyrir Landsbankann á seinni hluta árs 2006 og á fyrri helmingi árs 2007 urðu að lokum bankanum að falli í byrjun október 2008 og svipað á við um Kaupþing og Glitni. Rannsóknarnefndin segir ljóst að íslensku bankarnir hafi talið aukna söfnun innlána erlendis vænlega leið til að bregðast við þegar þrengdi að öðrum möguleikum við útvegum lánsfjár og ítrekar að þar sem aukning hinna erlendu útlána kom til á árinu 2007 hefði þurft að bregðast við af hálfu bankanna og stjórnvalda strax þá. Rannsóknarnefndin bendir á að veðlán hafi aukist verulega hjá öllum bönkunum þremur eftir að lausafjárkreppan hófst haustið 2007 og að tæpur helmingur veðlána bankanna við fall þeirra hafi verið frá Seðlabanka Evrópu. Þessu fylgdu ýmsar hættur umfram langtímafjármögnun með skuldabréfaútgáfu, en hún stóð bönkunum ekki til boða á þessum tíma. Bankarnir sóttu því í að nota þá möguleika sem þeir höfðu til að ná í laust fé með þessu móti, bæði íslenskt og erlent, í samræmi við þær væntingar að senn færi að rofa til á hinum alþjóðlega fjármálamarkaði.

Þarna reyndi á að innlend yfirvöld sem áttu að fylgjast með fjármálastöðugleika gættu að áhættunni sem var að magnast, sérstaklega Seðlabanki Íslands sem bæði var í hlutverki eftirlitsaðila og veitti bönkunum hluta veðlánanna. Rannsóknarnefndin segir engin gögn hafa komið fram um að bankinn hafi skipulega greint og fjallað um áhættuna að undanskildu bréfi hans til bankanna 17. júlí 2008 þar sem fram kom að engin ný óvarin skuldabréf á innlend fjármálafyrirtæki yrðu samþykkt veðhæf nema að undangenginni sérstakri athugun. Þessari stefnubreytingu var þó ekki fylgt eftir svo marktækt væri. Seðlabankinn spornaði heldur ekki



við veðsetningum í eigin skuldabréfum fjármálafyrirtækjanna, sem þó fór gegn reglum bankans, né reyndi að afla traustari veða. Davíð Oddsson sagði í skýrslutöku að ekki hefði verið hægt að loka á veðin þar sem það hefði orðið bönkunum að falli. Rannsóknarnefndin bendir sérstaklega á að heimild bankans til að veita lánastofnunum lán með kaupum á verðbréfum sé bundin því lagaskilyrði að þau séu veitt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar en ekki verður séð af heildarsamhengi málsins að þau veð sem Seðlabankinn tók hafi verið trygg, auk þess sem engin gögn hafa komið fram um hvernig staðið var að mati á veðunum. Í ljósi viðhorfa Seðlabankans um stöðu bankanna telur rannsóknarnefndin illskiljanlegt af hverju þess var ekki freistað að taka önnur veð.

Íslensku bankarnir reyndu einnig að skiptast á skuldabréfum í erlendri mynt til að veðsetja hjá Seðlabanka Evrópu, en voru stöðvaðir. Seðlabanki Evrópu brást einnig ókvæða við gjaldmiðlaskiptasamningum milli bankanna. Þetta átti sinn þátt í því að Ísland var afskipt á vettvangi seðlabankanna og hafði það verulegar afleiðingar fyrir öflun lánsfjár af hálfu Seðlabanka Íslands og íslenska ríkisins.

Rannsóknarnefndin bendir á rangar færslur í bókhaldi Glitnis í mars 2008 og þá áhættu sem fólst í skammtímafjármögnun þegar ríkið setti fram tilboð sitt um kaup á 75% hlut í bankanum við hrun hans. Rannsóknarnefndin telur einnig að setja hefði átt skýringar í árshlutareikninga Landsbankans og Kaupþings um færslu skulda á markaðsvirði. Þá telur nefndin það hafa verið nauðsynlegt fyrir Seðlabanka Íslands að framkvæma lausafjareftirlit í erlendum gjaldmiðlum hjá fjármálafyrirtækjunum, sérstaklega eftir að gjaldmiðlaskipta- markaðurinn lokaðist í mars. Þótt þessi vinna hafi verið hafin hafði hún ekki náð svo langt að við yrði unað. Lausafjárskýrslur bankanna voru ekki heldur þær viðvaranir sem aðstæður á þessum tíma gáfu tilefni til, en stórir liðir í þeim urðu að engu þegar harðnaði á dalnum.

#### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>76</sup>

1. Rannsóknarnefndin telur að lausafjárnótt og aðgangur að erlendum skuldabréfamörkuðum hafi verið meginuppspretta vaxtar bankanna eftir aldamótin.<sup>77</sup>
2. Rétt hefði verið að koma böndum á vöxt bankanna þegar fjármagnsmarkaðir lokuðust tímabundið snemma árs 2006 og huga frekar að gæðum eigna. Forsvarsmenn bankanna og þeir sem sinntu eftirliti með bönkunum hefðu þurft að gæta sérstaklega að þeim takmörkunum sem leiddi af erlendum skuldbindingum og vaxandi starfsemi erlendis með tilliti til íslensku krónunnar og möguleika Seðlabankans til að rækja hlutverk sitt sem lánveitandi til þrautavara.<sup>78</sup>
3. Rannsóknarnefndin vísar til þess að Seðlabanki Íslands stóð frammi fyrir því að erlendir seðlabankar töldu að illa horfði með stöðu íslensku bankanna. Sumir ráðherrar ríkisstjórnarinnar voru upplýstir um þetta sem og forsvarsmenn bankanna. Viðbrögð forsvarsmanna þjóðarinnar við þessu hafi einkum verið að snúast í vörn fyrir banka.<sup>79</sup>
4. Rannsóknarnefndin telur að þess hafi ekki verið nægjanlega gætt af hálfu þeirra sem komu fram fyrir hönd íslenska ríkisins að gengið væri úr skugga um réttmæti þess mats markaðarins sem birtist á markaði fyrir skuldatryggingar allt frá ársbyrjun 2006. Áhættan af skuldatryggingum lá í flestum tilvikum öll hjá bönkunum sjálfum vegna

<sup>76</sup> Sama heimild, bls. 32–35 og 73–79.

<sup>77</sup> Sama heimild, bls. 32.

<sup>78</sup> Sama heimild, bls. 33.

<sup>79</sup> Sama heimild, bls. 33.

- lánafyrirgreiðslna. Það telur rannsóknarnefndin vera til marks um að gefið hafi verið viðvörðunarkerki sem kosið var að líta fram hjá.<sup>80</sup>
5. Rannsóknarnefndin bendir á sölu innlendra aðila á skuldatryggingum og kaup innlendra aðila á lánshæfistengdum skuldabréfum og vekur sérstaka athygli á því fyrirkomulagi sem var haft á skuldatryggingarsamningum í tilviki Icebank, bæði hvað varðar álitafni um greiðsluhæfni seljenda trygginganna, hvernig skilmálarnir eru tengdir breytingum á reglum um viðskipti Seðlabanka Íslands við fjármálafyrirtæki og hvernig gengið var frá viðskiptunum af hálfu bankans með tilliti til möguleika eftirlitsaðila á að átta sig á þeim.<sup>81</sup>
  6. Rannsóknarnefndin segir það vekja athygli að Fjármálaeftirlitið hafi veitt íslensku bönkunum rýmri möguleika á víkjandi langtímalánum en hafi tíðkast t.d. annars staðar á Norðurlöndunum.<sup>82</sup>
  7. Rannsóknarnefndin bendir á að líkur á hagsmunaárekstrum aukast þegar forstjórar fjárfestingarféлага stunda fjárfestingar á eigin vegum og í gegnum félög sín á sama tíma og þeir gegna störfum fyrir fjárfestingarfélagið sem þeir hafa að lögum sérstakar trúnaðarskyldur við. Segir nefndin tilefni til að huga að því að settar verði skorður á heimildir æðstu stjórnenda slíkra féлага til að stunda fjárfestingar í eigin nafni.<sup>83</sup>
  8. Rannsóknarnefndin dregur þá ályktun að stórauknu hlutfalli veðlána við fjármögnun bankanna hafi fylgt ýmsar hættur umfram langtímafjármögnun með skuldabréfaútgáfu. Seðlabankinn greindi ekki áhættuna sem fólst í þessu en bankinn var bæði í eftirlitshlutverki og veitti bönkunum hluta veðlánanna.<sup>84</sup>
  9. Rannsóknarnefndin telur illskiljanlegt að Seðlabanki Íslands hafi ekki freistað þess að taka önnur veð í ljósi þess viðhorfs sem var uppi um stöðu bankanna innan bankastjórnar Seðlabankans allt frá fyrri hluta árs 2008, en í nóvember 2007 var bankanum orðið ljóst að bankarnir voru farnir að fara í kringum þá reglu Seðlabankans að veita ekki lán gegn veði í eigin skuldabréfum fjármálafyrirtækis.<sup>85</sup>
  10. Rannsóknarnefndin gerir athugasemdir við bókhald og gerð árshlutauppgjöra bankanna þriggja.<sup>86</sup>
  11. Rannsóknarnefndin bendir á þá áhættu sem fólst í skammtímafjármögnun þegar ríkið setti fram tilboð sitt um kaup á 75% hlut í Glitni, sem ekki er að sjá að stjórnvöldum hafi verið ljós þegar tekin var afstaða til tillögu Seðlabankans um þessa lausn á málefnum Glitnis.<sup>87</sup>
  12. Þá telur rannsóknarnefndin að það hefði verið nauðsynlegt fyrir Seðlabanka Íslands að hafa eftirlit með lausafjárstöðu í erlendum gjaldmiðlum hjá fjármálafyrirtækjunum, sérstaklega eftir að gjaldmiðlaskiptamarkaðurinn lokaðist í mars 2008.<sup>88</sup>

---

<sup>80</sup> Sama heimild, bls. 33–34.

<sup>81</sup> Sama heimild, bls. 34.

<sup>82</sup> Sama heimild, bls. 34.

<sup>83</sup> Sama heimild, bls. 35.

<sup>84</sup> Sama heimild, bls. 74.

<sup>85</sup> Sama heimild, bls. 75–76.

<sup>86</sup> Sama heimild, bls. 78.

<sup>87</sup> Sama heimild, bls. 78.

<sup>88</sup> Sama heimild, bls. 79.

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin telur að nauðsynlegt hefði verið að láta fara fram ítarlega greiningu og mat á vanda íslenska bankakerfisins áður en farið var af stað í kynningarferðir og fundahöld í vörn fyrir bankana á árinu 2008. Slík greining hefði tryggt faglegri og raunsærri viðbrögð í þeirri stöðu sem upp var komin.

Þingmannanefndin telur rétt að setja reglur sem takmarki heimildir forstjóra fjárfestingarféлага til að stunda fjárfestingar á eigin vegum á sama tíma og þeir gegna störfum fyrir fjárfestingarfélög sem þeir hafa að lögum sérstakar trúnaðarskyldur við.

Þingmannanefndir telur í ljósi niðurstaðna rannsóknarnefndar Alþingis að endurskoða þurfi löggjöf um Fjármálaeftirlitið, lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, og lög um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að lærdómur verði dreginn af þeirri stefnu Seðlabanka Íslands að greina ekki áhættuna af aukningu veðlana fjármálafyrirtækja og að sporna ekki við veðsetningu í skuldabréfum þeirra.

Þingmannanefndin telur að herða þurfi reglur um framkvæmd lausafjárefirlits, á það einnig við um eftirlit með lausafé í erlendum gjaldmiðlum hjá fjármálafyrirtækjum.

Þingmannanefndin telur jafnframt að endurskoða þurfi löggjöf um bókhald og reikningskil.

### 8. kafli. Útlán íslensku bankanna.<sup>89</sup>

Í kaflanum eru útlán stóru bankanna þriggja á árunum fyrir fall þeirra skoðuð á breiðum grundvelli. M.a. er fjallað sérstaklega um vöxt útlána í bankakerfinu, heildarútlánasöfn móðurfélaga íslensku bankanna, framkvæmd á reglum Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættur, þróun lána bankanna þriggja og Straums-Burðaráss til tiltekinna fyrirtækjahópa og fyrirgreiðslu til nokkurra af stærstu viðskiptavinum fjármálafyrirtækja tæp tvö ár fyrir hrúnið í október 2008. Rannsóknarnefndin bendir á þær freistingar sem bankarnir stóðu frammi fyrir sem fólust í því að þegar banki tekur mikla áhættu eru það hluthafar sem njóta ágóðans en lánveitendur eða ríki sem bera tap. Mestar líkur á að kostnaður falli í skaut lánveitenda og ríkis er þegar eigið fé banka er hlutfallslega mjög lítið í samanburði við eignir hans og/eða eignasafn bankans er mjög áhættusamt. Áhættudreifing er lyklatríði í traustum bankarekstri, en freistingin er meiri eftir því sem eigið fé bankans er minna. Þá veldur hraður útlánavöxtur auknum afskriftum til framtíðar lítið.

Rannsóknarnefndin segir vöxt íslenska bankakerfisins síðustu árin fyrir fall bankanna hafa verið mikinn og hraðan. Grunnmunstur bankanna þriggja var nokkuð svipað, en útlán bankanna óx langt fram úr bæði hagkerfinu og eftirlitsstofnunum á þessum tíma. Svo mikill vöxtur hafi ekki samrýmt langtímahagsmunum trausts banka heldur drifu hvatar til skammtíma-hagnaðar vöxtinn áfram. Þá var mikil skuldsetning stærstu eigenda bankanna, sem jafnframt áttu sæti í stjórnnum þeirra, hvati til að auka áhættusækni í rekstri bankanna. Rannsóknarnefndin telur enn fremur að hinn gríðarlegi vöxtur hefði ekki átt að fara fram hjá þeim sem bar skylda samkvæmt lögum til að grípa til ráðstafana til að koma í veg fyrir að vöxtur bankanna færi úr böndunum.

<sup>89</sup> Sama heimild, bls. 81–298.

Próun útlánasafns bankanna er rakin, þ.e. lán bankanna til viðskiptamanna þeirra en ekki til annarra banka eða dótturfélaga. Fram kemur í skýrslunni að vægi fjárfestingarbankastarfsemi íslensku bankanna hafi aukist mikið frá aldamótum og á árinu 2007 urðu lán til eignarhaldsfélaga og erlendra félaga meira en helmingur allra lána bankanna til viðskiptavina. Kaupþing lánaði langmest til erlendra aðila af bönkunum þremur en Landsbankinn var með hæstu útlánin til íslenskra rekstrarfyrirtækja. Kaupþing var með minnsta hluta útlána í íslenskum krónum, en athygli vekur að allir bankarnir voru með töluvert stóran hluta útlána sinna í erlendri mynt. Bankarnir voru allir með verulegan jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð til að verja eigið fé fyrir falli krónunnar, en með í honum töldust lán í erlendri mynt til íslenskra viðskiptavina. Þannig breyttist gengisáhætta bankanna í skuldaraáhættu, en lánveiting í erlendri mynt til aðila sem höfðu ekki greiðslugetu í samræmi við það þýddi að mjög samþjöppuð útlánaáhætta byggðist upp. Rannsóknarnefndin bendir á að bankakerfið hafi verið mjög veikbyggt og illa í stakk búð til að þola þá erfiðleika sem fólust í lausafjárskortinum. Þá hafi birtingu á vanskilatölum verið ábótavant og þær ekki í samræmi við alþjóðlegar venjur. Kaupþing hafi tekið óeðlilega mikil veð í eigin bréfum og sérstaklega óheppilegt hafi verið að bankinn hafi tekið veð í meira en helmingi hlutabréfa stærsta eiganda síns, Exista. Landsbankinn og Glitnir hafi líka farið umfram 10% veðsetningarmörk eigin bréfa á árinu 2008. Nefndin telur það óheppilegt hversu hátt hlutfall hlutabréfa bankanna og eigenda þeirra var veðsett og telur það hafa veikt getu íslenska fjármálakerfisins til að standa af sér áföll og hvatt bankana til að reyna að halda uppi verði hlutabréfanna.

Gerð er grein fyrir reglum um stórar áhættur sem hafa það meginhlutverk að vinna gegn kerfisáhættu með því að stuðla að áhættudreifingu í rekstri fjármálaafyrirtækja og koma í veg fyrir keðjuverkun fjárhagslegra erfiðleika. Rannsóknarnefndin rekur það hvort og þá að hvaða marki reglurnar hafa átt þátt í falli bankanna og fer í því skyni m.a. yfir innri verklagsreglur bankanna um stórar áhættuskuldbindingar sem og framkvæmd Fjármálaeftirlitsins varðandi eftirlit, valdheimildir o.fl. Rannsóknarnefndin kemst að þeirri niðurstöðu að skortur á nánari útfærslu hugtakanna „yfirráð“ og „fjárhagslega tengdir aðilar“ hafi orsakað of frjállega túlkun eftirlitsskyldra aðila á reglum um stórar áhættur með þeim afleiðingum að samþjöppun í útlánnum og öðrum tegundum áhættu varð of mikil. Þá hafi fjármálaafyrirtækin nýtt sér svigrúm til þröngrar túlkunar á reglunum þegar í hlut áttu aðilar sem fóru með virka eignarhluti í bönkunum eða aðilar sem voru tengdir þeim. Framkvæmd eftirlits með stórum áhættum hafi á ýmsan hátt verið ófullnægjandi af hálfu Fjármálaeftirlitsins þar sem stofnunin beitti ekki valdheimildum sínum þrátt fyrir að hafa komist að þeirri niðurstöðu að einstök fjármálaafyrirtæki hafi brotið gegn reglunum eða túlkað þær of þröngt. Þannig hafi Fjármálaeftirlitið t.d. aldrei nýtt dagsektar- né stjórnvaldssektarheimildir við framkvæmd eftirlits með stórum áhættum, hvað þá vísað máli til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra þótt um nokkuð augljós og alvarleg brot hafi verið að ræða. Rannsóknarnefndin telur að skorti á valdheimildum verði ekki um kennt heldur skorti á ákvörðunartöku til að beita heimildunum.

Rakið er í skýrslunni hversu umsvifamikil viðskipti ákveðinna fyrirtækjahópa voru við íslensku bankana og mynduðu þannig saman tengda áhættu í kringum aðalaðilann. Fram kemur að Baugur Group og tengdir aðilar hafi verið umfangsmestir í viðskiptum við íslensku bankana og FL Group sem Baugur var stærsti hluthafinn í hafi verið stærsti hluthafi Glitnis við fall bankans. Exista hf. var stærsti einstaki hluthafi Kaupþings á því tímabili sem rannsóknarnefndin skoðaði og Samson eignarhaldsfélag var stærsti eigandi Landsbankans, auk þess sem Björgólfur Thor Björgólfsson var bæði stærsti eigandi og stjórnarformaður Straums-Burðaráss. Áhætta allra bankanna var gríðarleg vegna Baugs Group, en áhætta Glitnis þó sýnu mest. Rannsóknarnefndin segir hina miklu skörun hluthafa og lántakenda

bankanna vekja upp spurningar varðandi áhættu bankanna og um það hvort þessir aðilar hafi notið stöðu sinnar í viðskiptum við banka, t.d. fengið óeðlilega lánaþyrngreiðslu. Rannsóknarnefndin telur að svo sé og að um ákveðið munstur hafi verið að ræða. Hún segir á mælisvert að þau svið bankanna sem stýrðu áhættu hafi leyft jafnstórri áhættu og raun bar vitni að byggjast upp og nefnir áhættu vegna Baugshópsins sérstaklega, en auk þeirrar miklu áhættu sem hver banki bar vegna hans mátti þeim öllum vera ljóst að skuldsetning hans í öðrum bönkum væri einnig veruleg. Í stað þess að bregðast við og reyna að draga úr samþjöppun áættu einbeittu bankarnir sér að því að rökstyðja fyrir eftirlitsaðilum að ekki væri um mikla samþjöppun að ræða. Þetta segir rannsóknarnefndin að hafi leitt til þess að banka-kerfið í heild hafi verið viðkvæmt fyrir ytri áföllum, svo sem skyndilegum samdrætti í lána-línum til landsins. Nefndin telur að eftirlitsaðilar hefðu átt að ganga harðar fram til að koma í veg fyrir samþjöppun áhættu og að verulega hafi skort á að þeir hafi metið kerfisáhættu fjármálakerfisins í heild á réttan hátt.

Bent er á að framvirkir samningar virðist að miklu leyti hafa verið notaðir sem langtíma-fjármögnunarleið fyrir stórar verðbréfastöður. Til dæmis hafi mikil útlánaáhætta byggst upp hjá Glitni í gegnum framvirka samninga.

Bent er á athyglisverð atriði varðandi lánabækur dótturfélaga íslensku bankanna í Lúxemborg, svo sem að fimm stærstu áhættuskuldbindingar bankans vörðuðu stóra eigendur hans og að svo virtist sem Landsbankinn í Lúxemborg hafi að umtalsverðu leyti verið notaður til að fjármagna starfsemi fyrirtækja Björgólfs Thors Björgólfssonar, en stór hluti þeirra skuldbindinga varð til rétt fyrir fall bankans. Rannsóknarnefndin telur að í mörgum tilvikum hafi lán frá Landsbanka Íslands til íslenskra aðila verið afgreidd gegnum Landsbankann í Lúxemborg til að draga úr gagnsæi.

Birt er yfirlit yfir alþingismenn og fjölmiðlamenn sem höfðu ásamt mökum og félögum þeirra heildarlánastöðu yfir 100 millj. kr. á nánar skilgreindu tímabili.

Fjallað er um lánveitingar og fyrirgreiðslu bankastofnana til nokkurra stærstu viðskiptavina þeirra og/eða tengdra aðila, svokallaðra samstæðna. Þar kemur fram að heildaráhættuskuldbindingar stóru bankanna þriggja auk Straums, SPRON og Sparisjóðabankans námu í október 2008 14.250 milljörðum kr. og um helmingur þeirra tengdist 246 samstæðum, þ.e. aðilum sem bankarnir tengdu saman samkvæmt reglum um tengda aðila. Stærstu skuldarar allra stóru viðskiptabankanna voru einnig í hópi stærstu eigenda þeirra og stundum voru lán veitt án trygginga, m.a. til aðila sem tengdust eigendum fjármálafyrirtækjanna. Fyrirgreiðsla bankastofnana á árunum 2007 og fram í október 2008 var í miklum mæli til að endurfjármagna fyrri lánveitingar þeirra þar sem viðskiptavinir gátu ekki staðið við áður gerða samninga og til að mæta veðköllum, auk þess sem lán til hlutabréfakaupa voru einnig algeng gjarnan í erlendum gjaldmiðlum.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>90</sup>

1. Rannsóknarnefndin telur að útlán stóru bankanna þriggja hafi vaxið langt fram úr hagerfinu og eftirlitsstofnunum síðustu árin fyrir hrun, auk þess sem efnahagur og útlán bankanna hafi vaxið fram úr innviðum þeirra sjálfra. Utanumhald og eftirlit með útlán-um hafi ekki fylgt eftir útlánvextinum sem var svo gríðarlegur að hann hefði ekki átt að fara fram hjá þeim sem bar skylda samkvæmt lögum til að grípa til ráðstafana til að

<sup>90</sup> Sama heimild, bls. 93, 106–107, 132–134, 171–72, 178–79, 190, 199 og 298–99.

- koma í veg fyrir að vöxtur bankanna færi úr böndunum. Vöxturinn hefði átt að vera áhættustýringum bankanna sérstakt tilefni til inngripa.<sup>91</sup>
2. Rannsóknarnefndin telur að útlánasöfn bankanna hafi verið mög áhættusöm á árunum fyrir fall þeirra og útlánagæði hafi farið hratt versnandi á tímabilinu.<sup>92</sup>
  3. Íslenska fjármálakerfið var mjög illa í stakk búíð til að þola þá erfiðleika sem fólust í lausafjárskortinum en hann flýtti fyrir og magnaði þá erfiðleika sem biðu bankanna.<sup>93</sup>
  4. Birtingu á vanskilatölum var ábótavant og þær voru ekki í samræmi við alþjóðlegar venjur.<sup>94</sup>
  5. Rannsóknarnefndin telur Kaupþing hafa farið út fyrir það sem eðlilegt getur talist í því að taka veð í eigin bréfum (umfram 10% viðmið laga um hlutafélög) og óheppilegt var hversu hátt hlutfall hlutabréfa bankanna og eigenda þeirra var veðsett.<sup>95</sup>
  6. Fjármálaeftirlitið túlkaði hugtökin „yfirráð“ og „fjárhagsleg tengsl“ rúmt,<sup>96</sup> en „stórar áhættur“ voru skilgreindar þröngt í þeim tilvikum sem fjármálafyrirtæki útfærðu nánar hugtökin „yfirráð“ og „fjárhagsleg tengsl“ í skilningi reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007. Undanþágur áttu sér ekki stoð í reglum eftirlitsins og fjármálafyrirtækin nýttu sér svigrúm til þröngrar túlkunar á reglunum þegar aðilar sem fóru með virka eignarhluti í bönkunum eða aðilar sem voru þeim tengdir á einhvern hátt áttu hlut að máli.<sup>97</sup>
  7. Framkvæmd eftirlits með stórum áhættum var á ýmsan hátt ófullnægjandi af hálfu Fjármálaeftirlitsins og beitti stofnunin ekki valdheimildum sínum þrátt fyrir að einstök fjármálafyrirtæki hefðu gerst brotleg við reglur eða túlkað þær of þröngt. Ekki skorti valdheimildir heldur ákvörðunartöku um að beita þeim. Þá bendir rannsóknarnefndin á að framkvæmd eftirlits með stórum áhættum tók ekki mið af því að þær reglur sem um þær gilda miðuðust aðeins við áhættu gagnvart einstökum fjármálafyrirtækjum en ekki gagnvart fjármálakerfi Íslands sem heild.<sup>98</sup>
  8. Að mati rannsóknarnefndarinnar var samþjöppun áhættu hjá íslensku bönkunum orðin hættulega mikil þónokkru fyrir fall þeirra og eigendur stóru bankanna þriggja og Straums-Burðaráss fengu óeðlilega mikinn aðgang að lánsfé hjá þessum bönkum í krafti eignarhalds síns. Bent er á að áhættan af Baugi Group hafi verið orðin of mikil í stóru bönkunum þremur og Straumi-Burðarási.<sup>99</sup>
  9. Rekstur bankanna einkenndist um margt af því að hámarka hag stærri hluthafa sem höfðu, í ljósi mikillar skuldsetningar sinnar, mun meiri hag af áhættusækni bankanna og fengu jafnframt góðan aðgang að lánsfé.<sup>100</sup>
  10. Útlán Kaupþings til Robert Tchenguiz og félaga hans voru umfram það sem eðlilegt gat talist á viðskiptalegum forsendum og í þeim viðskiptum var reglum um stórar áhættuskuldbindingar ekki fylgt.<sup>101</sup>

---

<sup>91</sup> Sama heimild, bls. 93.

<sup>92</sup> Sama heimild, bls. 106–107.

<sup>93</sup> Sama heimild, bls. 106.

<sup>94</sup> Sama heimild, bls. 106.

<sup>95</sup> Sama heimild, bls. 106–107.

<sup>96</sup> Sama heimild, bls. 133.

<sup>97</sup> Sama heimild, bls. 133.

<sup>98</sup> Sama heimild, bls. 133.

<sup>99</sup> Sama heimild, bls. 171–172.

<sup>100</sup> Sama heimild, bls. 172.

<sup>101</sup> Sama heimild, bls. 172.

11. Við eftirlit með stórum áhættum bankanna áttu eftirlitsaðilar ekki eingöngu að ganga harðar fram í að koma í veg fyrir samþjöppun áhættu í hverjum banka fyrir sig, sbr. kafla 8.6 og 16.0, heldur skorti einnig verulega á að kerfisáhætta fjármálakerfisins í heild væri rétt metin, sbr. umfjöllun í kafla 19.0.<sup>102</sup>
12. Varðandi umfjöllun um lánveitingar í kafla 8.8 segir rannsóknarnefndin að með þeim lánveitingum sem er lýst þar hafi bankarnir að hluta til verið að reyna að takmarka tjón sitt og bregðast við þeirri stöðu sem þeir höfðu skapað, þ.e. að eiga svo mikið undir afkomu eigenda sinna. Með lánveitingunum var staðinn vörður um hag skuldsettra eigenda bankans og juku þær áhættu bankanna sjálfra og hækkuðu kostnaðinn sem á endanum varð við fall bankanna.<sup>103</sup>
13. Rannsóknarnefndin segir að framvirkir samningar virðist að miklu leyti hafa verið notaðir sem langtímafjármögnunarleið fyrir stórar verðbréfastöður og vekur athygli á því að stærstu lántakendur bankanna hafi jafnframt verið stærstu lántakendur gegnum framvirka samninga. Mikil útlánaáhætta byggðist upp hjá Glitni í gegnum framvirka samninga, en þeir voru gerðir upp á mjög mismunandi hátt eftir því hvort um hagnað eða tap í samningunum var að ræða.<sup>104</sup>
14. Varðandi lánabækur dótturfélaga bankanna í Lúxemborg segir rannsóknarnefndin að Kaupþing í Lúxemborg hafi að miklu leyti fjármagnað sömu viðskiptavinum og Kaupþing hf. Sérstaka athygli vekur að fimm stærstu áhættuskuldbindingar bankans varði stóra eigendur hans. Afar óheppilegt sé hversu mikið af hlutabréfum í Kaupþingi, Exista og Bakkavör hafi verið að veði hjá Kaupþingi í Lúxemborg þar sem ljóst var að vandkvæði gætu orðið við að kalla eftir tryggingum og gera ráðstafanir til að innheimta lán með veði í þeim bréfum þegar á reyndi. Þá telur rannsóknarnefndin ljóst að Landsbankinn í Lúxemborg hafi að umtalsverðu leyti verið notaður til að fjármagna starfsemi fyrirtækja Björgólfs Thors Björgólfssonar. Hvað varðar lánveitingar Landsbankans telur rannsóknarnefndin að í mörgum tilvikum hafi verið um að ræða lán frá Landsbanka Íslands til íslenskra aðila sem afgreidd hafi verið í gegnum Landsbankann í Lúxemborg til að draga úr gagnsæi.<sup>105</sup>
15. Í tengslum við lánveitingar og fyrirgreiðslu bankanna til nokkurra stærstu viðskiptavina þeirra segir rannsóknarnefndin að hún hafi tekið 46 samstæður<sup>106</sup> til sérstakrar skoðunar og komist að því að stærstu skuldarar allra stóru viðskiptabankanna hafi jafnframt verið í hópi stærstu eigenda þeirra. Lán hafi oft verið veitt án efnislegrar skoðunar og jafnvel án trygginga, m.a. til aðila sem tengdust eigendum fjármálafyrirtækjanna. Fyrirgreiðsla árin 2007 og 2008 fram að falli bankanna fólst einkum í því að endurfjármagna fyrri lánveitingar þar sem viðskiptavinir gátu ekki staðið við áður gerða samninga auk þess sem veitt voru ný lán til að mæta veðköllum vegna framvirkra samninga og vanskila, bæði hjá innlendum og erlendum fjármálafyrirtækjum. Fyrirtækin juku verulega útlán sín vegna hlutabréfaeignar viðskiptavina fjármálafyrirtækjanna og lán til hlutabréfakaupa voru algeng og í mörgum tilvikum veitt í erlendum gjaldmiðlum, sem gerði það að verk-

<sup>102</sup> Sama heimild, bls. 172.

<sup>103</sup> Sama heimild, bls. 178–179.

<sup>104</sup> Sama heimild, bls. 190.

<sup>105</sup> Sama heimild, bls. 199.

<sup>106</sup> 46 samstæður sem samanstóðu af 524 aðilum og voru með 22% áhættuskuldbindinga eða 3.165 milljarða kr., þ.e. fimmtung af efnahag fjármálafyrirtækjanna um mitt ár 2008.

um að mikil gengisáhætta var tengd þeim. Sjaldan var gengið að veðum eða eignir seldar þrátt fyrir að veðköll hafi aukist síðustu missirin fyrir hrun, enda eigendur bankanna oft þeir sem stóðu á bak við stærstu hlutabréfastöðurnar. Þá voru þess dæmi að stóru viðskiptabankarnir veittu víkjandi lán til stærstu viðskiptavina sinna og tóku samhliða hluta af upphæðinni að veði í formi innstæðu í bönkunum. Með þessu höfðu fjármálafyrirtækin áhrif á reikningsskil þessara fyrirtækja þar sem víkjandi lán bættu eigið fé og innstæðan bætti veltufjárstöðu þeirra um áramót.<sup>107</sup>

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin telur að við breytingar á löggjöf þurfi að leggja sérstaka áherslu á eftirtalin atriði:<sup>108</sup>

- að við endurskoðun á löggjöf um Fjármálefirlitið verði lögð sérstök áhersla á strangari túlkun á hugtökunum yfirráð, fjárhagsleg tengsl og stórar áhættuskuldbindingar,<sup>109</sup>
- að settar verði skorður við samþjöppun áhættu í íslenskum bönkum, lánveitingum til eigenda og/eða stærri hluthafa og um eftirlit með stórum áhættuskuldbindingum, og
- að settar verði skýrari reglur um heimildir til að gera framvirka samninga.

Þingmannanefndin telur nauðsynlegt að skýrt verði hvaða stofnun hafi það hlutverk að framkvæma reglulegt mat á kerfislegri áhættu á fjármálamarkaði og koma þeim upplýsingum áfram til stjórnvalda.

### 4.3 Þriðja bindi skýrslunnar.

#### 9. kafli. Eigið fé íslenska fjármálakerfisins.<sup>110</sup>

Eigið fé banka skilgreinir rannsóknarnefndin sem virði eigna fyrirtækis umfram virði skulda og skuldbindinga sem það hefur tekið á sig. Lýsir eigið fé því hversu mikið eignir félags mega rýrna áður en þær verða minna virði en skuldirnar. Reglur um lágmark eigin fjárfaha þann tilgang helstan að koma í veg fyrir að of mikil áhætta sé tekin í rekstri fjármálafyrirtækja. Gera reglurnar þær kröfur til fjármálafyrirtækja að rekstur þeirra sé réttum megin við núllið og eiga þær af þeim sökum þátt í að vernda stöðugleika fjármálakerfisins. Í 9. kafla er fjallað nokkuð ítarlega um eigið fé og eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja reiknað út frá eiginfjárgrunni og áhættugrunni þeirra.

<sup>107</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 298–299.

<sup>108</sup> Þingmannanefndin vekur athygli á því að sumarið 2010 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með lögum nr. 75/2010. Tóku lögin að einhverju leyti á nokkrum þeirra atriða sem rannsóknarnefndin gerir að umtalsefni í skýrslu sinni en mikilvægt er að ganga lengra við endurskoðun laganna, taka fullt tillit til allra athugasemda rannsóknarnefndarinnar og skoða lagaumbætur á þessu sviði erlendis.

<sup>109</sup> Þingmannanefndin vill geta þess að í nýju lögunum um fjármálafyrirtæki, nr. 75/2010, er lögfest aukin heimild Fjármálaeftirlitsins til að snúa við sönnunarbyrði við mat á þeim sem hyggjast eignast eða auka við virkan eignarhlut.

<sup>110</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 7–23.



### **Eigin hlutabréf og meðferð þeirra með tilliti til eigin fjár.<sup>111</sup>**

Í kaflanum fjallar nefndin um lánveitingar bankanna til kaupa á eigin hlutabréfum. Virðast slíkar lánveitingar hafa verið umtalsverðar og framkvæmdar annaðhvort með beinum lánum tryggðum með veðum í bréfunum eða í gegnum framvirka samninga. Framkvæmd þessara lánveitinga var á stundum sú að þeir eigin hlutir sem lánað var fyrir kaupum á voru ekki dregnir frá eigin fé bankanna. Í 9. og 11. kafla skýrslunnar kemst rannsóknarnefndin að þeirri niðurstöðu að skv. 5. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, hafi bönkunum borið að draga lán sem aðeins voru tryggð með veði í eigin hlutabréfum bankanna frá eigin fé þeirra.<sup>112</sup> Er það mat rannsóknarnefndarinnar að bönkunum hafi borið að horfa til áhættu við sölu eigin hluta til þess að meta hvort salan hefði áhrif á eigin fé. Ekki sé nægilegt að horfa aðeins til forms viðskipta með eigin hluti eða formlegrar eignaskráningar liggi áhættan af kaupunum hjá fjármálafyrirtækinu sjálfu.

Greint er frá nokkrum dæmum um viðskipti þar sem tapsáhætta vegna hlutabréfa bankanna lá hjá þeim sjálfum og er það álit rannsóknarnefndarinnar að geta bankanna til að þola áföll hafi verið minni en birt eiginfjárlutföll þeirra gáfu til kynna af þeim sökum. Sé slík markaðsáhætta orðin veruleg innan banka er komin upp sú staða að verði tap í rekstri þeirra eykst tapið við að hlutabréfaverð lækkar. Afleiðingarnar, þegar þetta gerðist í raun, urðu þær að bankarnir lögðu enn meira fjármagn í að styðja við gengi bréfanna eins og nánar er frá greint í 12. kafla rannsóknarskýrslunnar.

### **Mat á veiku eigin fé.<sup>113</sup>**

Til veiks eigin fjár bankanna telur rannsóknarnefndin lán með veði í eigin bréfum bankans, framvirka samninga um hlutafé þeirra og aðra þætti eftir atvikum. Rannsóknarnefndin rannsakaði eigin fé bankanna þriggja, lagði mat á veikt eigið fé þeirra og endurmat eiginfjárgrunn hvers banka að því frádregnu. Leiddi rannsókn nefndarinnar til þeirrar niðurstöðu að CAD-hlutfall bankanna þriggja reyndist töluvert lægra en birtar tölur höfðu gefið til kynna. Hlutfallið fór þó að jafnaði ekki niður fyrir lögbundið 8% lágmark þótt dæmi séu um það frá miðju ári 2008 hjá Kaupþingi. Mat rannsóknarnefndarinnar var að veikt eigið fé bankanna þriggja hefði verið verulegt, eða rúmlega 25% af eiginfjárgrunnum bankanna þriggja um mitt ár 2008.

### **Krossfjármögnun bankanna þriggja.<sup>114</sup>**

Rannsóknarnefndin færir rök fyrir því að stóru bankarnir þrír hafi verið kerfislega tengdir þannig að ef einn þeirra lenti í vandræðum þá hefðu hinir gert það líka. Nefnir nefndin dæmi þess að samstarf hafi verið milli bankanna um fjármögnun og kaup á hlutabréfum hvers annars. Í ljósi þessara staðreynda kannaði rannsóknarnefndin hversu mikinn styrk bankarnir höfðu til að takast á við áföll. Í þeirri könnun fólst að lagt var mat á krossfjármögnun bankanna en hana skilgreindi nefndin sem lán bankanna þriggja með veðum í hlutabréfum hvers annars, eða gegnum framvirka samninga til að kaupa á slíkum hlutabréfum. Að mati rannsóknarnefndarinnar var fjármögnun bankanna á kaupum á hlutabréfum hvers annars það

<sup>111</sup> Um túlkun á því hvað nefndin telur til eigin hlutabréfa fjármálafyrirtækja er sérstaklega bent á ramma-grein 1 í 3. bindi skýrslu rannsóknarnefndarinnar, bls. 9–17.

<sup>112</sup> Sama heimild, bls. 11–12.

<sup>113</sup> Sama heimild, bls. 17–21.

<sup>114</sup> Sama heimild, bls. 21.

umfangsmikil að af henni orsakaðist mikil kerfisleg áhætta sem veikti getu íslenska fjármálakerfisins til að standa af sér lausafjárkreppuna er hófst árið 2007.<sup>115</sup> Sú áhætta magnaðist enn frekar vegna fjármögnunar bankanna á hlutabréfum Exista og FL Group.

#### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.**<sup>116</sup>

1. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að fjármögnun bankanna á hlutabréfum hvers annars hafi verið það umfangsmikil að með því hafi skapast mikil kerfisleg áhætta sem hafi veikt getu íslenska fjármálakerfisins til að standa af sér þá lausafjárkreppu sem skall á um mitt ár 2007. Þessi kerfislega áhætta magnaðist enn frekar vegna fjármögnunar bankanna á hlutabréfum Exista og FL Group sem ljóst var að mundu falla verulega í verði ef þeir bankar féllu sem félögin áttu kjölfestuhluti í.<sup>117</sup>
2. Rannsóknarnefndin telur, í ljósi þess sem rakið er í þessum kafla, ástæðu til þess að setja fram þá ábendingu að hugað verði að því að setja skýrari reglur um hvaða eigin hlutabréf í fjármálafyrirtæki eigi að koma til frádráttar við útreikning á eigin fé þeirra.<sup>118</sup>

#### **Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.**

Þingmannanefndin tekur undir framangreindar niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin telur nauðsynlegt að skýrðar verði þær reglur er gilda um eigið fé fjármálafyrirtækja og hafa það að markmiði að takmarka þá áhættu sem bankar taka og rannsóknarnefndin nefnir í umfjöllun sinni.

Þingmannanefndin telur að tryggja beri að í löggjöf séu á hverjum tíma þær meginreglur sem nauðsynlegar eru til að eftirlitsstofnunum sé fært að útfæra og herða reglur um eigið fé fjármálafyrirtækja.

#### **10. kafli. Launa- og hvatakerfi bankanna.**<sup>119</sup>

Rannsóknarnefndin gerir ítarlega grein fyrir launa- og hvatakerfi stóru bankanna þriggja. Árangurstenging launa virðist almennt hafa verið notuð til þess að tengja saman hag atvinnurekenda og starfsmanna fyrirtækis sem lausn á svokölluðum umboðsvanda.<sup>120</sup>

Rannsóknarnefndin telur að almennt sé svigrúm til árangurstengingar launa í bönkum minna en í öðrum fyrirtækjum og segir að því meiri sem skuldsetning fyrirtækja sé því stærri hluti launa æðstu stjórnenda og lykilstarfsmanna ætti að vera föst laun.

Í ljósi mikillar skuldsetningar bankanna kannaði rannsóknarnefndin<sup>121</sup> ítarlega tilhögun hvatakerfa þeirra og skoðaði m.a. uppbyggingu þeirra, launasamsetningu og lánaþyrri-greiðslur til starfsmanna.

<sup>115</sup> Sama heimild, bls. 23.

<sup>116</sup> Sama heimild, bls. 23.

<sup>117</sup> Sama heimild, bls. 23.

<sup>118</sup> Sama heimild, bls. 23.

<sup>119</sup> Sama heimild, bls. 25–103.

<sup>120</sup> Sama heimild, bls. 25 (neðanmálsg.). „Umboðsvandi verður til þegar aðilar sem fara með umboð fyrir aðra hafa ekki sömu hvata eða hagsmuni og þeir sem veita þeim umboðið. Umboðsaðilarnir geta því freistast til þess að vinna fremur að eigin hagsmunum á kostnað umbjóðenda sinna.“

<sup>121</sup> Nánari upplýsingar um framkvæmd könnunar nefndarinnar er að finna í kafla 10.2, í 3. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, nánar tiltekið á bls. 28–30.

**Glitnir.**<sup>122</sup>

Rannsóknarnefndin skoðaði sérstaklega tvo hópa starfsmanna bankans auk æðstu stjórnenda. Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að kerfið (EVA) sem bankinn notaði fyrir hluta rannsóknartímabilsins hafi að mörgu leyti verið skynsamlegt.<sup>123</sup> Árið 2006 tók bankinn upp svokallað ROE-kerfi. Að mati rannsóknarnefndarinnar ber ROE-kerfið áhættusækni kjölfestufjórðinga bankans glöggt vitni og telur nefndin útlánaþenslu bankans eina afleiðingu þess.<sup>124</sup> Rannsóknarnefndin segir ljóst að út frá fræðikenningum hljóti arðsemiskröfur ROE-kerfisins að teljast óraunhæfar og til þess fallnar að ýta undir áhættutöku stjórnenda í rekstri. Nefndin telur jafnvel að hætta sé á að stjórnendur hagræði rekstrarniðurstöðum til að mæta óraunhæfum markmiðum með bónusgreiðslur í huga og blekki þannig innstæðueigendur, hluthafa, fjárfesta og opinbera eftirlitsaðila, sem hafi aftur í för með sér hættu fyrir efnahagskerfið í heild.

Rannsóknarnefndin yfirfór lánasamninga og kaupréttarsamninga sem bankinn gerði við starfsmenn. Sérstaka athygli nefndarinnar vöktu hagstæðir vaxtaskilmálar og einhliða uppsagnarákvæði í samningum um lán og hlutabréfakaup. Í kjölfar breytinga á hluthafahópi Glitnis í febrúar 2008 gaf nýr stjórnarformaður bankans út yfirlýsingu um aðhald í rekstri bankans og árangurstengingu ráðningarsamninga. Í maímánuði sama ár veitti bankinn engu síður lán til eignarhaldsfélaga nokkurra starfsmanna er nýtt voru til hlutabréfakaupa. Í tveimur tilfellum var hluta andvirðis lánanna ráðstafað til útgreiðslu arðs fyrir rekstrartap.

Rannsóknarnefndin fer ítarlega yfir þróun starfskjara forstjóra Glitnis í tíð Bjarna Ármannssonar og Lárusar Weldings og breytingar í kjölfar breytingar á eigendahópi bankans árið 2006. Var kostnaður bankans af starfslokum Bjarna verulegur. Kostnaður bankans við ráðningarsamning við Lárusar Weldings metur nefndin á um 5,1 milljarða kr. á fimm ára tímabili.

Samkvæmt upplýsingum rannsóknarnefndarinnar svöruðu lán Glitnis til starfsmanna sinna eða eignarhaldsfélaga í þeirra eigu um 17% af eiginfjárgrunni bankans í september 2008. Til trygginga fyrir a.m.k. þriðjung þeirra lána stóðu hlutabréf í bankanum sjálfum.

**Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.**<sup>125</sup>

1. Rannsóknarnefndin dregur þá ályktun að með láni til Lárusar Weldings, bankastjóra Glitnis, sem veitt var til að fresta 300 millj. kr. eingreiðslu hans samkvæmt samningi, hafi stjórn bankans haft bein áhrif á uppgjör bankans á fyrsta ársfjórðungi 2008 en um var að ræða gjaldalið sem var alls um 5,1% af hagnaði bankans á fyrsta ársfjórðungi, frestað til eins árs, með tilheyrandi ofmati á hagnaði og þar með eigin fé.<sup>126</sup>
2. Það vekur athygli nefndarinnar að hvorki er getið í ársskýrslu Glitnis árið 2007 um hluta skuldbindinga sem félagið tókst á hendur með ráðningarsamningi við Lárus, alls 550 millj. kr., né skuldbindingar félagsins vegna bónusgreiðslna til Bjarna Ármannssonar,

<sup>122</sup> Sama heimild, bls. 30–49.

<sup>123</sup> EVA-kerfið gerði ráð fyrir markmiðsbónusum er tóku mið af verðmætaaukningu milli ákveðinna tímabila. Þó gerði kerfið ráð fyrir hámarki bónusgreiðslna auk þess sem útgreiðsla hluta bónusgreiðslna var tengd ákveðnum varanleika orðinnar verðmætaaukningar.

<sup>124</sup> Samkvæmt ROE-kerfinu gátu stjórnendur einungis átt von á fullum bónusgreiðslum ef bankinn í heild sinni skilaði meiri hagnaði en sem nam 30% arðsemi eigin fjár en hlutfalli af árslaunum ef arðsemi yrði meiri en 15%.

<sup>125</sup> Sama heimild, bls. 46–49.

<sup>126</sup> Sama heimild, bls. 47.

alls 270 millj. kr. Einungis er getið þeirrar 300 millj. kr. eingreiðslu sem Lárus fékk við undirritun ráðningarsamningsins og þeirrar 100 millj. kr. greiðslu sem innt var af hendi til Bjarna Ármannssonar.<sup>127</sup>

3. Frá árinu 2003 til 2008 lánaði Glitnir starfsmönnum alls um 15 milljarða kr. til hlutfjárkaupa í bankanum í því augnamiði að halda lykilstarfsmönnum bankans. Til að byrja með lánaði bankinn starfsmönnum umtalsverðar fjárhæðir í þeirra eigin nafni. Um leið veitti bankinn sumum starfsmönnum sölurétt á bréfunum sem láninu var ráðstafað til kaupa á. Síðar veitti bankinn frekari lán í sama tilgangi til eignarhaldsfélaga í 100% eigu starfsmanna. Lánin voru í mörgum tilvikum veitt á mjög hagstæðum kjörum, þ.e. án skuldaraálags ofan á millibankavexti, eða jafnvel á vöxtum sem voru lægri en milli-bankavextir. Slík lánskjör tíðkast að jafnaði ekki í lánastarfsemi banka, nema þá e.t.v. til ríkja. Stjórnendur Glitnis samþykktu sjálfir lán til starfsbræðra og -systra án þess að kjör þeirra virðist hafa verið kynnt fyrir stjórn bankans eða öðrum hluthöfum með formlegum hætti. Bankinn tók hlutabréf í sjálfum sér að veði fyrir greiðslu lánanna. Slík veð eru eðlilega haldlítill þegar syrtir í álinn. Bankinn gengur trauðla að eigin bréfum við þær aðstæður þegar kalla þarf inn veð, þ.e. þegar bankinn sjálfur er undir ágjöf vegna lækkunar hlutabréfaverðs á markaði eða hann er að komast í þrot. Af framangreindum 15 milljörðum kr., sem Glitnir veitti sem lán til hlutfjárkaupa í því skyni að hvetja lykilstarfsmenn til að starfa áfram hjá bankanum, lánaði bankinn fjórtán framkvæmdastjórum og lykilstarfsmönnum bankans alls um 8,1 milljarð kr. í maí 2008. Vakin er athygli á því að á aðalfundi Glitnis 20. febrúar 2008 lét Þorsteinn Már Baldvinsson, nýkjörinn stjórnarformaður, þau orð falla að kaupréttarsamningar yrðu ekki gerðir við starfsfólk Glitnis eins og staðan væri.<sup>128</sup>
4. Ráðning Lárusar Weldings og samþykki á ráðningarkjörum hans fór fram á 35 mínútna löngum stjórnarfundi. Vekur þetta spurningar um vandaða stjórnarhætti. Ekki verður séð af fundargerð að stjórnarmenn hafi þar fengið sérstakt ráðrúm til þess að gera athugasemdir við samninginn, eða til að kynna sér efni hans, en samningurinn var þessþeirra hálfu fyrir hönd eigenda bankans.<sup>129</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### Landsbankinn.<sup>130</sup>

Eitt markmiða Landsbankans frá árinu 2006 var að hlutfall kaupréttá í heildarlaunum lykilstarfsmanna yrði hlutfallslega hærra en hlutfall bónusa. Var hvatakerfi bankans byggt á tveimur meginstoðum, skammtímabónusgreiðslum og umtalsverðum kaupréttarsamningum lykilstarfsmanna sem bankinn bar mikinn kostnað af.

### Bónusgreiðslur.<sup>131</sup>

Rannsóknarnefnd Alþingis kannaði kjör starfsmanna á tveimur samanburðarhæfum tekju-sviðum innan bankans og einni stoðdeild. Nefndin fann engin tölfræðilega marktæk tengsl

<sup>127</sup> Sama heimild, bls. 48.

<sup>128</sup> Sama heimild, bls. 48–49.

<sup>129</sup> Sama heimild, bls. 49.

<sup>130</sup> Sama heimild, bls. 49–72.

<sup>131</sup> Sama heimild, bls. 53–55.

milli tekna og bónusgreiðslna og virtist nefndinni sem hagræn áhrif kerfisins væru lítil. Athygli nefndarinnar vakti að á árunum 2004 og 2005 voru fjárhæðir bónusgreiðslna til starfsmanna verðbréfamiðlunar nánast þær sömu þrátt fyrir að tekjur sviðsins væru breytilegar á þeim tíma.

### **Starfskjör bankastjóranna.**<sup>132</sup>

Nefndin fjallaði um samninga sem gerðir voru við Halldór J. Kristjánsson frá árinu 1998. Naut hann ekki sértækra bónusgreiðslna á árinu 2005 en kjör hans tóku breytingum árið 2008. Landsbankinn gerði samning við Sigurjón Þ. Árnason í apríl 2003 sem tók breytingum á árinu 2005 hvað lífeyrisgreiðslur varðaði. Heildarmánaðarlaun Sigurjóns Þ. Árnasonar rúmlega níufölduðust frá árinu 2004 til 2008 og voru tæpar 35 millj. kr. að meðaltali á mánuði árið 2008. Heildarmánaðarlaun Halldórs J. Kristjánssonar voru tæpar 3 millj. kr. að meðaltali á mánuði árið 2004 en hækkuðu um 22 millj. kr. og voru rúmar 25 millj. kr. að meðaltali á mánuði árið 2005.

### **Kaupréttarsamningar og aflandsfélög.**<sup>133</sup>

Kaupréttarsamninga innleiddi bankinn í launa- og hvatakerfi sitt árið 2000. Ákveðið var, á þeim tíma sem ríkið var aðaleigandi bankans, að stofna fjárhaldsfélög (e. trusts) á aflandssvæðum er fjárfestu í hlutabréfum bankans. Í upphafi lánaði Landsbankinn eignarhaldsfélögum fyrir kaupum á hlutabréfum í bankanum og gerði síðan framvirkan samning við hvert þeirra. Fjármögnun á kaupum félaganna færðist síðar yfir í hina stóru bankana tvo. Erlendu fjárhaldsfélögin voru eignalaus í upphafi en eignuðust síðar tvö til fjögur eignarhaldsfélög sem héldu utan um hlutabréf Landsbankans. Aflandsfyrirtækin voru að fullu undir stjórn og fjárhagslegum yfirráðum Landsbankans og gaf bankinn út sjálfskuldarábyrgðir í sínu nafni til að ábyrgjast lán þeirra hjá Kaupþingi og Glitni. Útistandandi lán umræddra féлага hjá Straumi voru alls að fjárhæð tæplega 14 milljarðar kr. við fall Landsbankans. Vekur nefndin athygli á því að Straumur virðist ekki hafa kallað eftir frekari ábyrgðum af hálfu Landsbankans á sama hátt og Kaupþing og Glitnir gerðu þegar lánin féllu niður fyrir umsamda tryggingaþekju.

Heildarinnlausn starfsmanna Landsbankans á kaupréttarsamningum nam 217 millj. kr. að nafnvirði í félaginu á árunum 2004–2008. Nefndin telur sig ekki sjá að Landsbankinn hafi dregið á eign aflandsfélaganna til að mæta þessari innlausn starfsmannanna.

### **Lán til starfsmanna.**<sup>134</sup>

Heildarútlán bankans til allra starfsmanna sinna sem voru útistandandi við fall hans námu alls um 14 milljörðum kr. Almennt tóku fáir starfsmenn Landsbankans lán í eigin nafni eða nafni eignarhaldsfélags að upphæð 100 millj. kr. eða meira.

### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.**<sup>135</sup>

1. Bónusgreiðslur Landsbankans til lykilstarfsmanna voru ekki tengdar árangri að öðru leyti en því að bónus skyldi greiddur ef arðsemi eigin fjár væri á bilinu 9–14% hærri en

<sup>132</sup> Sama heimild, bls. 55–59.

<sup>133</sup> Sama heimild, bls. 60–69.

<sup>134</sup> Sama heimild, bls. 69–70.

<sup>135</sup> Sama heimild, bls. 70–72.

- ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa (til meðallangs tíma) á uppgjörstímanum. Mismunandi skilyrði giltu um útgreiðslu bóness gagnvart einstökum lykilstarfsmönnum.<sup>136</sup>
2. Veltubónusar voru einnig áberandi í Landsbankanum, svo sem greiðsla til handa þjónustufulltrúa ef viðskiptavinur opnaði nýjan reikning eða færði sparnað sinn frá bankareikningi yfir í peningamarkaðssjóð. Við slíkar aðstæður er hætt við því að áhersla starfsmanna verði frekar á að afla nýrra viðskipta heldur en að viðhalda þeim gömlu.<sup>137</sup>
  3. Fjármögnun á kaupréttarsamningum var upphaflega á hendi Landsbankans sjálfs en síðar lögðu stjórnendur bankans fram sjálfskuldarábyrgð Landsbankans (eða fjárhagslega tengdra aðila, sbr. lánsfjármögnun Straums). Því var ekki um varnir á framtíðarskuldbindingum bankans að ræða þar sem áhættan hvíldi á bankanum sjálfum allan tímann.<sup>138</sup>
  4. Kaupin á hlutabréfunum inn í aflandsfélög, eftir að fjármögnun félaganna var tryggð, skapaði kaupþrýsting á bréf í Landsbankanum sem stjórnendur stýrðu og stuðluðu að hækkun hlutabréfa í bankanum á markaði eða vörnuðu lækkun verðs.<sup>139</sup>
  5. Leiða má að því líkur að sú ráðstöfun bankans að verða ekki við innlausn kaupréttarsamninga starfsmanna sem voru á innlausn 1. desember 2007 og næstu 90 daga þar á eftir kunni að hafa komið í veg fyrir lækkun á verði hlutabréfa Landsbankans á markaði. Með ráðstöfunum sínum kom Landsbankinn í veg fyrir að starfsmenn fengju að kaupa hlutabréfin á umsömdu verði en slíkt hefði fyrirsjáanlega myndað söluprýsting á verð hlutabréfa í bankanum ef starfsmenn hefðu innleyst hagnað sinn vegna þeirra.<sup>140</sup>
  6. Ákvörðun stjórnenda og kjölfestufjórfa bankans að fjármagna hlutabréfakaup á eigin bréfum í því skyni að „verja“ stöðu bankans vegna útgefina kaupréttanna í stað þess að gefa út nýja hluti eftir því sem kaupréttarsamningarnir voru á innlausn tryggði kjölfestufjórfa, eignarhaldsfélaginu Samson ehf., óbreytt yferráð í bankanum. Ef bankinn hefði ekki fjármagnað og/eða gengist í ábyrgðir fyrir þann 13,2% hlut í honum sjálfum sem bundinn var í kaupréttarsamningum og hin hefðbundna leið verið farin, að gefa út nýja hluti til að uppfylla kaupréttarsamninga starfsmanna, hefði eignarhaldsfélagið Samson ehf. mögulega getað misst yferráð í bankanum.<sup>141</sup>
  7. Landsbankinn kom hlutabréfum sem ætluð voru til að mæta skuldbindingum vegna kaupréttarsamninga starfsmanna fyrir í um átta aflandsfélögum og virðist það hafa verið gert í því skyni að komast hjá flöggunarskyldu. Ekki verður annað séð en að öll félögin hafi í reynd lotið sömu stjórn. Þannig var t.d. umboðum safnað frá stjórnnum allra félaganna, sem voru í höndum lögmannna á aflandssvæðum, til að starfsmaður Landsbankans gæti farið með atkvæðarétt félaganna á aðalfundi bankans vorið 2007. Upplýsingar um þessi stjórnunarlegu yferráð Landsbankans á félögunum komu ekki fram gagnvart fjórfafestum, smærri hluthöfum og eftirlitsaðilum. Stjórnunarleg tengsl félaganna endurspeglast einnig í þeirri staðreynd að eitt félaganna, Proteus, lánaði öðru nýju systurfélagi, Kimball Associated, sem hafði ekkert eigið fé, hlutabréf sín sem tryggingu fyrir

<sup>136</sup> Sama heimild, bls. 70.

<sup>137</sup> Sama heimild, bls. 70.

<sup>138</sup> Sama heimild, bls. 71.

<sup>139</sup> Sama heimild, bls. 71.

<sup>140</sup> Sama heimild, bls. 71.

<sup>141</sup> Sama heimild, bls. 71.

lánsfé hins nýja félags. Það sem rakið hefur verið hér að framan bendir til þess að reglum um flöggunarskyldu hafi ekki verið fylgt.<sup>142</sup>

8. Rannsóknir hafa sýnt að forstjórar fyrirtækja fresta í sífellt meira mæli launagreiðslum með því að auka hlut lífeyrisframlags og þar af leiðandi tekna í framtíðinni fyrir störf sem unnin eru í nútíð. Stór þáttur launa Sigurjóns Þ. Árnasonar var greiddur í lífeyrissjóð og þá einkum séreignarsjóð. Það sama átti við hjá Halldóri J. Kristjánssyni. Sigurjón innleysti aldrei kauprétti sína, eins og áður sagði, heldur gerði samkomulag við formann bankaráðs um frestun innlausna. Hann bar því við í skýrslutöku að birting launaupplýsinga í tímaritum á Íslandi hefði valdið því að hann vildi fresta innlausn kaupréttar þangað til að hann hætti að vinna fyrir bankann. Það er eðlilegt og æskilegt að upplýsingar um hvatakerfi og laun forstjóra skráðra hlutafélaga séu uppi á borðum, enda er það stór þáttur í stjórnarháttum fyrirtækisins og hefur spágildi um frammistöðu þess, sem og rekstrarhæfi. Það er þó heppilegra að tengja slíka kröfu lagaumhverfinu með skýrum hætti. Ella er hægt að stýra því sem almenningi er látið í té sem leiðir til þess að rangar ályktanir eru dregnar um rekstrarmöguleika fyrirtækisins.<sup>143</sup>
9. Að öllu framangreindu virtu er ljóst að hvatakerfi Landsbankans var til þess fallið að hafa veruleg áhrif á rekstrarskilyrði hans.<sup>144</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### **Kaupþing.**<sup>145</sup>

Rannsóknarnefndin fer yfir árangurstengingu launa starfsmanna Kaupþings og tiltekur að sér virðist sem bónusgreiðslur hafi ekki verið tengdar rekstrarárangri bankans með kerfisbundnum hætti heldur virðist þær hafa verið háðar huglægu mati stjórnenda. Bónusgreiðslur virðast hafa verið hæstar á árinu 2008 þegar rekstur bankans var erfiður og lausafjárþröng háði honum.

### **Kaupréttarsamningar og lánveitingar til starfsmanna.**<sup>146</sup>

Aðalfundur Kaupþings samþykkti árið 2004 að æskilegt væri að lykilstarfsmenn væru einnig hluthafar bankans með afgerandi hætti. Var í því skyni samþykkt að veita starfsmönnum kauprétti og þeim boðið að taka lán hjá bankanum til að fjármagna hlutabréfakaup samhliða því sem starfsmönnum var veittur söluréttur á bréfunum. Eftir þessa stefnumótun jukust lán til starfsmanna mikið og voru um 5 milljarðar kr. í upphafi árs 2005.

Þá stofnaði Búnaðarbankinn (forveri Kaupþings) aflandsfélög, eins og Landsbankinn, í þeim tilgangi að verja stöðu bankans vegna valréttta (kaup- og söluréttta) starfsmanna hans.

IFRS-reikningsskilastaðlar gera ráð fyrir að sölurétt beri að draga frá eiginfjárgrunni félags, en stjórnendur Kaupþings leituðu leiða til að haga lánnum til hlutabréfakaupa við lántöku á annan veg með atbeina endurskoðenda bankans. Rannsóknarnefndin tekur sérstaklega fram í skýrslunni að lánveitingar af þessu tagi hafi verið bannaðar í Bandaríkjunum frá árinu 1950.

<sup>142</sup> Sama heimild, bls. 71–72.

<sup>143</sup> Sama heimild, bls. 72.

<sup>144</sup> Sama heimild, bls. 72.

<sup>145</sup> Sama heimild, bls. 72–98.

<sup>146</sup> Sama heimild, bls. 75–87.

Virðast fyrirvarsmenn Kaupþings hafa lagt hart að starfsmönnum að taka við háum lánnum til hlutabréfakaupa og í kjölfarið haldið þeim í ákveðinni gíslingu. Þá virðist sem stjórnendur bankans hafi síðar komið í veg fyrir mikla sölu á bréfum í bankanum til að fyrirbyggja hrún.

Hluti stjórnenda Kaupþings kom lánnum úr persónulegri ábyrgð með því að færa þau yfir í eignarhaldsfélög. Á stjórnarfundum 25. september 2008 samþykkti stjórn Kaupþings að fella niður persónulegar ábyrgðir starfsmanna. Voru ákveðin viðskipti fruminnherja í bankanum ekki tilkynnt í viðskiptakerfi Kauphallarinnar.

#### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>147</sup>

1. Kaupaukakerfi Kaupþings einkenndist af vilja stjórnarinnar og stærstu hluthafa til að hvetja starfsmenn og stjórnendur til mikillar áhættutöku. Merki þess má finna allt frá árinu 1994, sbr. samning við Ingólf Helgason, síðar forstjóra Kaupþings á Íslandi, sem byggðist á hlutdeild í hagnaði einvörðungu. Sú stefna hélst yfir allt það tímabil sem hér er til rannsóknar (janúar 2004 til október 2008). Hjá starfsmönnum Kaupþings var launamunur meiri en hjá starfsmönnum hinna bankanna tveggja.<sup>148</sup>
2. Ljóst er að stjórnendur Kaupþings ákváðu, með samþykki hluthafa, að hverfa frá hvatalaunum í formi kaupréttarsamninga árið 2005 en veittu lykilstarfsmönnum þess í stað lán til hlutafjárkaupa til að ná sama markmiði. Lánin höfðu ýmsa kosti í för með sér fyrir stjórnendur. Ástæðan fyrir þessari umbreytingu á hvatalauninum mun hafa verið sú að stjórnendur Kaupþings vildu koma bankanum undan launakostnaði, komast hjá greiðslu opinberra gjalda, draga úr skattbyrði starfsmanna vegna færslu úr tekjuskatti í fjármagnstekjuskatt, en einnig vildu stjórnendurnir stuðla að því að vaxtakostnaður vegna lánanna yrði frádráttarbær frá skatti, eins og í tilfelli forstjóra Kaupþings og forstjóra Kaupthing Singer & Friedlander sem færðu hluti sína síðar yfir í eignarhaldsfélög.<sup>149</sup>
3. Athygli vekur að endurskoðendur skuli hafa látið þá samninga óátalda sem stjórnendur gerðu við bankann eftir að upphaflegar athugasemdir endurskoðendanna komu fram um að söluréttir á hlutabréfum í bankanum skyldu dregnir frá eigin fé bankans. Líkt og að framan er rakið fela samningar um lán til kaupa á hlutabréfum með veðum í bréfunum sjálfum og ekki nema 10% sjálfskuldarábyrgð starfsmanna í meginatriðum í sér það sama og að veita sölurétt fyrir 90% af bréfunum.<sup>150</sup>
4. Starfsmannalán Kaupþings voru af þeirri stærðargráðu að ljóst var að lántakendurnir væru vart borgunarmenn fyrir þeim ef hlutabréf Kaupþings lækkuðu verulega í verði, hvað þá ef Kaupþing yrði gjaldþrota og hlutabréfin þar með verðlaus. Hluthafafundur Kaupþings samþykkti þá tilhögun í mars 2004 að bankinn mundi lána starfsmönnum fyrir allt að 9% af eigin bréfum Kaupþings. Ástæða þess að hluthafafundur samþykkti að veita starfsmönnum sínum slík lán var að sögn formanns starfskjaranefndar, Ásgeirs Thoroddsens, sem bar tillöguna upp á hluthafafundinum, sú að lánafyrirgreiðslunni hefði verið ætlað að binda saman hag hluthafa og stjórnenda. Það verður að teljast sérlega veikburða samræming hagsmuna ef starfsmenn njóta alls hagnaðar meðan vel gengur en hluthafar sitja uppi með alla áhættuna og þar með gríðarlegt tap ef illa gengur.<sup>151</sup>

<sup>147</sup> Sama heimild, bls. 95–98.

<sup>148</sup> Sama heimild, bls. 95–96.

<sup>149</sup> Sama heimild, bls. 96.

<sup>150</sup> Sama heimild, bls. 96.

<sup>151</sup> Sama heimild, bls. 96.



5. Hér að framan var sagt frá viðbrögðum Kaupþings við lækkuð brefa sem lágu sem veð fyrir lánnum starfsmanna vegna hlutabréfakaupa. Bankinn ákvað í fyrsta lagi að leysa ekki til sín bréf starfsmanna þegar veðköllum vegna lækkandi tryggingaþekju lánanna var ekki sinnt. Í öðru lagi sinnti bankinn ekki beiðnum þeirra starfsmanna sem sóttust eftir því að selja bréf sín í því skyni að mæta veðköllum á lánnum sínum. Í þriðja lagi ákvað stjórnin að leysa starfsmenn undan sjálfskuldarábyrgð vegna lánanna. Þessi viðbrögð hlutu, eðli máls samkvæmt, að geta haft áhrif á hlutabréfaverð bankans.<sup>152</sup>
6. Starfskjör Sigurðar Einarssonar, stjórnarformanns Kaupþings, t.d. lán til kaupa á 1,5% hlut í bankanum með sölurétti frá árinu 2003, tengdu saman hag hluthafa og stjórnenda með sérstæðum hætti. Tilhögunin fól í sér ávísun á áhættulausan hagnað til handa Sigurði en hvatinn sem felst í slíku kerfi er að auka áhættu í rekstri. Þetta hefur í för með sér að stjórnendur bankans leggja mögulega kapp á skjótfenginn gróða með miklum og áhættusömum útlánnum til skamms tíma, sem jafnframt felur í sér hættu á auknum van-skilum og útlánatöpum til lengri tíma.<sup>153</sup>
7. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að umfang beins og óbeins eignarhluta starfsmanna Kaupþings eða ávísun á slíkt, sem rekja má til starfs- og launasamninga, hafi verið svo mikið að það hafi verið til þess fallið að hvetja til aukinnar áhættusækni til skamms tíma og þar með til útlánastefnu sem gat orðið bankanum skaðleg.<sup>154</sup>
8. Hin fjárhagslega niðurstaða af söluréttinum sem gefinn var út samhliða láni bankans til stjórnarformannsins árið 2003 var í meginatriðum sú sama fyrir hann og ef gefnir hefðu verið út kaupréttir, ef frá eru taldir lægri skattar sem fylgja lánafyrirkomulaginu. Í þessu samhengi er athyglisvert að skoða til samanburðar hversu stór hluti af útistandandi hlutum (nafnvirði) almenningshlutafélaga í Bandaríkjunum er lagður til hliðar í kauprétti til handa stjórnendum og öðrum lykilstarfsmönnum. Frá 1992–2002 voru útistandandi kaupréttir í almenningshlutafélögum í Bandaríkjunum að meðaltali á bilinu 1,4%–2,1% af útistandandi hlutum félaganna. Samanlagðir útistandandi kaupréttir og hlutabréf starfsmanna fjármögnuð af Kaupþingi voru hins vegar á miðju ári 2008 um 11–13% af heildarhlutafé bankans. Kaupréttir forstjóra í Bandaríkjunum eru að meðaltali um 0,17% af útistandandi hlutafé í almenningshlutafélögum. Sigurður Einarsson hlaut hins vegar árið 2003 kauprétt á 1,5% hlut í Kaupþingi með lánasamningnum sem þá var gerður við hann – þá er önnur fyrirgreiðsla í formi kaupréttar eða lána með veði í fyrirtækinu ótalin. Við þetta bætist svo sú staðreynd að verðbréfamarkaður er grunnur á Íslandi sem gerir hreyfingar starfsmanna út úr stöðum sínum í bankanum mjög erfiðar, einkum sökum þess hversu hátt hlutfall af heildarvirði hlutabréfanna um var að ræða.<sup>155</sup>
9. Árlegur rekstrarkostnaður útibús Kaupþings í London vegna stjórnarformannsins Sigurðar Einarssonar var ekki undir eftirliti innri eða ytri endurskoðenda bankans. Þar sem allar launagreiðslur og leiga Kaupþings á húsnæði Sigurðar fór í gegnum útibúið hafði rannsóknarnefnd Alþingis ekki undir höndum gögn sem gerðu nefndinni kleift að kanna launagreiðslur til hans með sama hætti og launagreiðslur til annarra forsvarsmanna bankans. Það hefði átt að vera sérstakt áhersluatriði stjórnar bankans og ytri

---

<sup>152</sup> Sama heimild, bls. 96.

<sup>153</sup> Sama heimild, bls. 96–97.

<sup>154</sup> Sama heimild, bls. 97.

<sup>155</sup> Sama heimild, bls. 97.

endurskoðenda að fylgjast með útgjöldum sem tengdust stjórnarformanni þar sem hann var jafnframt í fullu starfi hjá bankanum.<sup>156</sup>

10. Í rammagrein 3 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis<sup>157</sup> kemur fram að við sameiningu Búnaðarbanka Íslands og Kaupþings létu stjórnendur hjá líða að leysa upp aflandsfélög sem Búnaðarbankinn hafði sett upp á Tortóla, Otris S.A. og Ferradis Holding S.A., en þau höfðu þann eina tilgang að halda utan um hlutabréf í Búnaðarbanka Íslands til varnar kaupréttarsamningum starfsmanna hans. Eignir félaganna voru ekki á bókum Kaupþings sem hélt stjórnunarlegum yfirlitum yfir félögunum. Þótt telja megi líklegt að upprunaleg skuld félaganna við Búnaðarbankann til kaupa á bréfum bankans hafi verið greidd ber vitnisburður Guðnýjar Örnú Sveinsdóttur, fyrrum fjármálastjóra Kaupþings, með sér að stjórnendur hafi látið hjá líða að gera félögin upp og innleysa þann hagnað sem varð til þegar bréf félaganna í Kaupþingi voru seld til dótturfélags Kaupþings í Lúxemborg þar sem engin þörf var lengur á vörnum vegna kaupréttarsamninga starfsmanna Búnaðarbankans. Flestir þessara starfsmanna höfðu flutt sig frá Búnaðarbankanum yfir í Landsbankann þegar Sigurjón Þ. Árnason var ráðinn þangað. Rannsóknarnefnd Alþingis hefur ekki getað rakið fyllilega hvað varð um það fjármagn sem myndaðist í félögunum tveimur en svo virðist sem stjórnendur Kaupþings hafi komið sér upp nokkurs konar afskriftareikningi sem þeir nýttu síðar til að mæta því tapi sem ella hefði myndast á bókum Kaupþings í lok árs 2007 vegna misheppnaðra fjárfestinga í skuldabréfavafningum.<sup>158</sup>

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir framangreindar niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að taka fram að hún telur verulega gagnrýnisvert að samningsstaða starfsmanna fjármálafyrirtækjanna um starfskjör hafi að því er virðist innifalið þvingun til þess að taka við og nýta sér kaupréttarsamninga.

Þingmannanefndin telur að kveða þurfi á um það í löggjöf að fjármálafyrirtækjum verði óheimilt að lána starfsmönnum sínum til kaupa á hlutabréfum í þeim.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að vekja sérstaka athygli á að innri og ytri endurskoðun bankanna virðast hafa haft lítið hlutverk þegar kom að endurskoðun hvatakerfa, kaupréttarsamninga og lánveitinga til starfsmanna. Telur þingmannanefndin að setja þurfi reglur um aðkomu þeirra að slíkum málum.

Þingmannanefndin telur rétt að vekja sérstaka athygli á að Landsbanki og Búnaðarbanki hófu að stofna félög á aflandssvæðum þegar bankarnir voru enn í ríkiseigu og héldu því áfram eftir einkavæðinguna.

Þingmannanefndin telur í ljósi alls framangreinds að lögbinda eigi ákvæði sem setja strangari skorður við því að fyrirkomulag launagreiðslna til starfsmanna fjármálafyrirtækja

<sup>156</sup> Sama heimild, bls. 97–98.

<sup>157</sup> Sama heimild, bls. 76–77.

<sup>158</sup> Sama heimild, bls. 98.

leiði til aukinnar áhættusækni í rekstri þeirra.<sup>159</sup> Vill þingmannanefndin einnig nefna í þessu sambandi að hún telur nauðsynlegt að lífeyrismál stjórnenda fjármálafyrirtækja verði tekin til skoðunar með sama markmið fyrir augum.<sup>160</sup>

Þingmannanefndin telur fulla þörf á því að hvata- og umbunarkerfi bankanna og skattaleg meðferð þeirra sæti heildarendurskoðun.

### **11. kafli. Innri og ytri endurskoðun.<sup>161</sup>**

#### **Innri endurskoðun.<sup>162</sup>**

Rannsóknarnefndin kannaði sérstaklega hversu virk innri endurskoðun bankanna var. Fer nefndin ítarlega yfir þau ákvæði sem gilda um innri endurskoðun í lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og lögum um verðbréfavíðskipti, nr. 108/2007, ásamt reglugerðum og leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins.

Nefndin telur ljóst að innri endurskoðunardeildir bankanna hafi mjög takmarkað komið að útlánaeftirliti, og þá sérstaklega mati á virði útlána.

Við athugun rannsóknarnefndarinnar á skýrslum sem innri endurskoðunardeildir bankanna gáfu út kom í ljós að á tímabilinu 2005–2007 var einungis að finna fáar athugasemdir og ábendingar um bættu innri starfshætti bankanna. Frá miðju ári 2007 og fram að falli bankanna eru athugasemdirnar hins vegar fjölmargar og tekur rannsóknarnefndin upp nokkur dæmi úr þeim.

Rannsóknarnefndin gerir grein fyrir starfi endurskoðunarnefnda fjármálafyrirtækjanna. Kemur þar fram að það hafi fyrst verið með breytingum á lögum um ársreikninga árið 2009 sem fjármálafyrirtækin voru skylduð til að hafa starfandi endurskoðunarnefndir. Endurskoðunarnefndir störfuðu reyndar innan bankanna fyrir gildistöku breytingalaganna en verkefni þeirra var annað og skilgreint á annan hátt. Þá fjallar rannsóknarnefndin stuttlega um hæfisskilyrði starfsmanna í endurskoðunarnefndum og skipun þeirra.

Rannsóknarnefndin telur að hægt hafi gengið að ná fram þeim umbótum sem innri endurskoðendur bentu á að ráðast þyrfti í. Þá hafi samskipti innri endurskoðenda við Fjármálaeftirlitið ekki verið í nægilega góðum farvegi.<sup>163</sup>

#### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>164</sup>**

1. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var það mikil framför að Fjármálaeftirlitið skyldi hinn 24. september 2008 gefa út leiðbeinandi tilmæli um störf endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja, nr. 3/2008. Á hinn bóginn var það gert allt of seint miðað við þá knýjandi þörf sem var á markvissara og öflugra innra eftirliti í fjármálafyrirtækjunum í ljósi þess að mörg þeirra höfðu stækkað um 30–50% ár hvert, nokkur ár í röð. Í skýrslum sem

<sup>159</sup> Þingmannanefndin vekur athygli á því að sumarið 2010 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með lögum nr. 75/2010. Tóku lögin að einhverju leyti á nokkrum þeirra atriða sem rannsóknarnefndin gerir að umtalsefni í sinni skýrslu en mikilvægt er að ganga lengra við endurskoðun laganna og taka fullt tillit til allra athugasemda rannsóknarnefndarinnar og horfa til þróunar lagaumbóta á fjármálamarkaði erlendis, sbr. einnig 42. og 43. gr. laganna.

<sup>160</sup> Sjá umfjöllun um lífeyrisgreiðslur til stjórnenda bankanna í köflum 10.3.5, 10.4.3 og 10.5.3 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

<sup>161</sup> Sama heimild, bls. 105–153.

<sup>162</sup> Sama heimild, bls. 105–128.

<sup>163</sup> Sama heimild, bls. 115–116.

<sup>164</sup> Sama heimild, bls. 116–117.

innri endurskoðendur þriggja stærstu bankanna gáfu fyrir nefndinni kom fram að ef tilmælin hefðu verið til staðar fyrir hefðu þau styrkt stöðu innri endurskoðenda auk þess sem áherslur og verkefni hefðu verið nokkuð önnur, sérstaklega er varðar mat og eftirlit með útlánunum.<sup>165</sup>

2. Í ljósi þeirra skýrslna sem innri endurskoðendur stóru bankanna þriggja gáfu fyrir rannsóknarnefndinni telur hún að eftirfylgni við athugasemdir innri endurskoðenda hafi almennt gengið mjög hægt fyrir sig, ef hún gekk þá eftir. Verður því ekki séð að störf innri endurskoðenda hafi haft nægilegan slagkraft. Er því ástæða til að draga í efa að innri eftirlitskerfi bankanna hafi í öllum tilvikum haldið í við hinn gífurlega hraða vöxt þeirra.<sup>166</sup>
3. Rannsóknarnefndin telur brýna þörf á að leggja skýrari lagagrundvöll að innra eftirliti fjármálafyrirtækja og telur í því sambandi ekki viðhlítandi að byggja á leiðbeiningum Fjármálaeftirlitsins sem mæla t.d. fyrir um að innri endurskoðandi „þurfi“ að hafa aðgang að nauðsynlegum gögnum og að „rík áhersla sé lögð á“ að endurskoðun ljúki með skýrslu. Að mati rannsóknarnefndarinnar þarf að setja lagalega bindandi reglur sem eru skýrar, stöðugar og fyrirsjáanlegar um lágmarksinntak innri endurskoðunar í fjármálafyrirtækjum sem hægt er að fylgja eftir með lagalegum úrræðum. Slíkar reglur ættu því að koma fram í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem hefðu viðhlítandi lagastoð.<sup>167</sup>
4. Þá telur rannsóknarnefndin mikilvægt að innri endurskoðendur fái tækifæri til að eiga reglulega fundi með Fjármálaeftirlitinu í samræmi við þau sjónarmið sem 14. gr. leiðbeinandi reglna Basel-nefndarinnar frá 2001 um innri endurskoðun er byggð á. Með því gefst þá færi á að samhæfa betur innri og ytra eftirlit og auka slagkraft þess eftirlits sem haft er með fjármálastofnunum.<sup>168</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

#### Áhættustýring.<sup>169</sup>

Rannsóknarnefndin fjallar um áhættustýringu bankanna þriggja. Kemur fram að í áhættustýringu felist meðal annars að fylgst sé með útlánaáhættu fjármálafyrirtækisins, vaxtaáhættu, gengisáhættu, lausafjárahættu, rekstraráhættu og eiginfjárlutfalli auk stórra áhættna, samkvæmt lögum nr. 161/2002. Starfsmenn sem annast áhættustýringu fjármálafyrirtækis verða að hafa fulla yfirsýn yfir rekstur fyrirtækisins og vera upplýstir um allar stærri ákvarðanir sem teknar eru innan þess. Áhættustýringu er ætlað að upplýsa yfirstjórn reglulega um stöðu einstakra áhættuþátta innan fyrirtækisins og mat á áhættuþoli þess. Fjármálafyrirtæki skal upplýsa opinberlega um áhættu, áhættustýringu og eiginfjárstöðu fyrirtækisins. Samkvæmt upplýsingum rannsóknarnefndarinnar voru bankarnir haustið 2008 allir komnir vel á veg með að innleiða stoð 2 (eftirlitsferlar) í svokölluðum BASEL-II reglum um eigið fé alþjóðlegra fjármálafyrirtækja.

<sup>165</sup> Sama heimild, bls. 116–117.

<sup>166</sup> Sama heimild, bls. 117.

<sup>167</sup> Sama heimild, bls. 117.

<sup>168</sup> Sama heimild, bls. 117.

<sup>169</sup> Sama heimild, bls. 117–128.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>170</sup>

1. CAMELS<sup>171</sup>-mat allra bankanna vorið 2008 gaf til kynna að lausafjáráhætta og fjármögnunaráhætta væru helstu veikleikar þeirra. Almenn kom einnig fram að áhætta af hlutabréfum, beint í eigu bankanna eða óbeint með veðum fyrir útlánunum, væri mikil. Varðandi Glitni og Landsbankann var sérstaklega nefnt að of mikil áhætta væri tengd eigendum bankanna. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að hér hafi CAMELS-matið réttilega leitt í ljós tvo mikilvæga áhættuþætti í rekstri bankanna. Of mikil útlán voru veitt vensluðum aðilum og markaðsáhætta var allt of mikil, hvort sem það var beint eða í gegnum útlán bankanna. Bregðast hefði þurft við með því að draga verulega úr þessari áhættu. Frá því um vorið jukust hins vegar bæði lán með veðum í hlutabréfum, sbr. umfjöllun í 12. kafla, og einnig lán til venslaðra aðila, sbr. 8. kafla. Í ljósi ríkjandi markaðsaðstæðna allt frá ársbyrjun 2008 var bönkunum erfitt um vik að bregðast við. Í þessu sambandi er þó rétt að hafa í huga að bankarnir tóku þessa áhættu í rekstri sínum þegar betur áraði. Áhætta myndast þegar hún er tekin en ekki þegar verð fara að lækka.<sup>172</sup>
2. Ljóst er að skráning og utanumhald um veð bankanna fyrir útlánunum þeirra var hvergi nærri í viðunandi horfi hjá bönkunum þar sem lítil áhersla var lögð á slíka vinnu á uppgangstímum þeirra. Þar sem þessi mikilvægi þáttur í starfsemi var í ólagi má leiða líkur að því að áhættan sem myndaðist vegna veða, fyrst og fremst samþjöppunaráhætta, hafi orðið mun meiri en bankarnir gerðu sér grein fyrir og þá ekki síst þegar markaðsverðbréf voru tekin að veði. Í slíkum tilvikum getur myndast hvati til að halda verði á veðum uppi ef of stór hluti lánabókarinnar (og afleiðubókarinnar) er beinlínis háður viðkomandi markaðseign, sbr. nánari umfjöllun í 12. kafla.<sup>173</sup>
3. Áhættustýring bankanna hefði átt að meta betur áhættu sem fólst í því að taka veð í markaðsverðbréfum á þeim tíma sem veðin voru samþykkt. Eins og vikið er að hér að framan voru veðin almennt ekki könnuð sérstaklega. Því til viðbótar var oft eingöngu litið til veða í stað þess að kanna einnig hvort lántakandi gæti greitt af láninu með greiðsluflæði. Slík könnun hefði átt að ýta undir virkara eftirlit með áhættunni af verðbreytingum veðanna því eins og forstöðumaður áhættustýringar hjá einum bankanna viðurkenndi, og rakið er hér að framan, þá jafngiltu þessi lán því að bankinn ætti í raun sjálfur viðkomandi eignir. Með hliðsjón af þessu telur rannsóknarnefnd Alþingis að áhættustýring bankanna hefði átt að meta þessa áhættu á grundvelli markaðsáhættu en ekki einvörðungu sem útlánaáhættu.<sup>174</sup>
4. Þá telur nefndin að áhættustýring allra þriggja bankanna hefði átt að fara með lán með veðum í eigin bréfum eins og óvarin lán. Ljóst var að við greiðslufall lána sem tryggð voru með slíkum veðum mundi bankinn ekki þvinga fram sölu á eigin bréfum, sérstaklega í ljósi þess hversu stór hluti eigin bréfa var að veði hjá bankanum. Þetta varð einnig raunin eins og rakið er í 12. kafla. Í stað þess að dregið væri úr þessari áhættu var þróun-

<sup>170</sup> Sama heimild, bls. 127–128.

<sup>171</sup> CAMELS stendur fyrir kerfi sem þróað hefur verið af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum til að meta vísbendingar um yfirvofandi hættu í bankakerfinu (e. Capital adequacy, Asset quality, Management soundness, Earnings and profitability, Liquidity og Sensitivity to market risk).

<sup>172</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 127.

<sup>173</sup> Sama heimild, bls. 127.

<sup>174</sup> Sama heimild, bls. 127.

in gagnstæð, þ.e. áhætta bankanna að þessu leyti jókst eftir að líða tók á lausafjárkreppuna.<sup>175</sup>

5. Að lokum má nefna að ekki verður séð að tekið hafi verið að fullu tillit til þeirrar gjaldeyrisáhættu sem myndast hafði í lánabókum (og afleiðubókum) bankanna varðandi lán í erlendri mynt. Bankarnir tóku hærra hlutfall veða en umfram það var ekki litið nægjanlega til þess í hvaða mynt tekjuflæði viðkomandi lántaka var. Þá var lánað í miklum mæli í erlendri mynt fyrir innlendum markaðsverðbréfum, sem augljóslega voru með íslenskt tekjuflæði og verðáhættu í krónum. Vegna samfylgni innlands verðbréfa-markaðar og krónunnar reyndust þetta sérstaklega áhættusöm útlán. Ekki verður séð að áhættan af þessum lánnum hafi verið rétt metin. Það hafði aftur þær afleiðingar að þau voru ekki rétt verðlögð sem loks leiddi til þess að einstaklingar og fyrirtæki tóku þessi lán í of miklum mæli. Tap íslenska hagkerfisins af þessu er gífurlegt.<sup>176</sup>
6. Ljóst er að hvatinn fyrir því að lána í erlendri mynt var meðal annars sá að auka við erlendar eignir bankanna þar sem skuldir þeirra, þ.e. fjármögnun, var fyrst og fremst í erlendri mynt. Í þessu sambandi skal enn áréttað það sem fram kemur í 8. kafla að ef viðskiptavinir bankanna hafa ekki greiðslugetu, sem sveiflast með erlendu myntinni, má færa rök fyrir því að lánin séu ekki raunveruleg eign í erlendri mynt fyrir bankann. Gengisáhættan sem bankinn hefði tekið með því að lána í krónum hvarf ekki við það að lána íslensku viðskiptavininum í erlendri mynt. Áhættan breyttist einvörðungu úr gengisáhættu í skuldaraáhættu (e. default risk). Þessu til viðbótar var útlánaáhættan mjög samþjöppuð þar sem gæði þessa hluta lánasafnsins voru svo háð einni breytu, þ.e. gengi íslensku krónunnar. Í framhaldinu jók þessi uppbygging erlendra lána á hagstjórnarvanda stjórnvalda.<sup>177</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

#### **Ytri endurskoðendur.**<sup>178</sup>

Hvað ytri endurskoðun bankanna varðar beindist athugun rannsóknarnefndarinnar einkum að því að greina hvernig ytri endurskoðun á ársreikningum fjármálafyrirtækja eða könnun árshlutareikninga þeirra hefði verið framkvæmd. Þá skoðaði nefndin jafnframt hvernig staðið hefði verið að könnun á því hvort útlán, kröfur og aðrar eignir samkvæmt efnahagsreikningi hefðu verið fyrir hendi í eignum fyrirtækjanna og þær færðar og metnar í samræmi við gildandi lög, reglur og alþjóðlega reikningsskilastaðla í reikningsskilum fyrir árið 2007 og árshlutareikningum 2008.

#### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.**<sup>179</sup>

1. Við fall bankanna varð óhjákvæmilega mikið verðfall á eignum þeirra. Það er hins vegar niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að gæði útlánasafns bankanna hafi verið byrjuð að rýrna a.m.k. 12 mánuðum fyrir fall bankanna og hafi gert það allt fram að falli þeirra, þótt ekki sæist þess stað í reikningsskilum bankanna. Þær rannsóknir sem nefndin hefur

<sup>175</sup> Sama heimild, bls. 127.

<sup>176</sup> Sama heimild, bls. 128.

<sup>177</sup> Sama heimild, bls. 128.

<sup>178</sup> Sama heimild, bls. 128–153.

<sup>179</sup> Sama heimild, bls. 151–153.

gert á fjárhag fjármálafyrirtækjanna benda eindregið til þess að útlán og skuldbindingar þeim tengdar hafi verið ofmetin í reikningsskilum fjármálafyrirtækjanna í árslok 2007 og við hálfársuppgjör 2008. Með hliðsjón af þeim erfiðleikum í rekstri og fjármögnun margra viðskiptamanna bankanna sem þá voru þegar komnir fram, miðað við þá athugun sem rannsóknarnefndin hefur gert, má, eins og lýst er hér að framan, leiða líkur að því að þar kunni að hafa skeikað hundruðum milljarða króna.<sup>180</sup>

2. Athugun rannsóknarnefndarinnar sýnir að nánast engar sértækar niðurfærslur hafi verið gerðar, jafnvel ekki gagnvart stærstu skuldurum fyrirtækjanna, þ.m.t. helstu eigendum fjármálafyrirtækjanna, þrátt fyrir að framkvæmdar hafi verið margháttadar „björgunar-aðgerðir“ bæði á árinu 2007 og 2008.<sup>181</sup>
3. Í byrjun árs 2005 innleiddu fjármálafyrirtækin alþjóðlega reikningsskilastaðla. Ein af meginbreytingunum var að grundvöllur útreiknings á framlagi í niðurfærslusjóð tapaðra útlána skyldi byggjast á stöðu útlána á reikningsskiladegi og á fenginni reynslu af innheimtu þeirra í stað væntinga um framtíðartap útlánanna. Þetta var sérstaklega óheppilegt fyrir íslensku bankana sem stækkuðu ört á þessum tíma. Bönkum í örum vexti fylgir mikið af nýjum viðskiptavinum og í tilvikum þeirra er því ekki fyrir hendi „fengin reynsla“. Má því ætla að framlög í niðurfærslusjóði hafi verið of lág, jafnvel þó að þau hafi verið í samræmi við reikningsskilastaðla. Í 4. kafla er rætt um hvernig til dæmis spænski seðlabankinn brást við þessum ágalla í reikningsskilastaðlinum með því að gera þarlandum bönkum að færa í niðurfærslusjóð viðbótarframlag sem tók mið af vexti fjármálastofnunarinnar. Eitthvað slíkt hefði eflaust verið við hæfi hér á landi.<sup>182</sup>
4. Þegar þetta er virt telur rannsóknarnefnd Alþingis að þrátt fyrir þá framkvæmd sem verið hefur á reikningsskilum fjármálafyrirtækja hér á landi leiði veigamikil rök til þeirrar niðurstöðu að draga hefði átt lán sem einvörðungu eru tryggð með veði í eigin hlutabréfum frá eigin fé fjármálafyrirtækis á grundvelli 5. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Það er jafnframt niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að sterk rök séu fyrir því að ef þriðji aðili er skráður eigandi að hlutabréfum í fjármálafyrirtæki, skuli meðhöndla slíka hluti sem eigin hluti í skilningi síðastnefnds ákvæðis, ef þriðji maður er eigandi „fyrir reikning félagsins“, þ.e. fjármálafyrirtækisins. Við mat á því hvenær telja megi að þriðji maður sé eigandi „fyrir reikning félagsins“ verður eðli máls samkvæmt fyrst og fremst að horfa til þess hver ber áhættuna af viðkomandi hlutum. Ef það er félagið sjálft verður að líta svo á að þriðji maður sé eingöngu skráður fyrir þeim „fyrir reikning félagsins“ og því beri að meðhöndla þá sem eigin hluti.<sup>183</sup>
5. Nefndin telur einnig ástæðu til að benda í þessu samhengi á þá miklu áhættu sem bankarnir báru vegna eigin hlutabréfa og þar með þegar kom að eigin fé þeirra. Leiða má að því líkur að það hafi valdið því að bankarnir lögðu enn frekara fjármagn til viðskipta með eigin hlutabréf og annarra fjármálafyrirtækja en slíkt hlaut að styðja við gengi bréfanna eins og rökstutt er í 12. kafla.
6. Rannsóknarnefnd Alþingis telur einnig að fjármögnun bankanna á hlutabréfum hvers annars hafi verið það umfangsmikil að með því hafi skapast mikil kerfisleg áhætta sem

<sup>180</sup> Sama heimild, bls. 151.

<sup>181</sup> Sama heimild, bls. 151.

<sup>182</sup> Sama heimild, bls. 151.

<sup>183</sup> Sama heimild, bls. 151–152.

hafi veikt getu íslenska fjármálakerfisins til að standa af sér þá lausafjárkreppu sem skall á um mitt ár 2007.<sup>184</sup>

7. Rannsóknarnefndin telur í ljósi þess sem rakið er í þessum kafla ástæðu til að setja fram þá ábendingu að hugað verði að því að setja skýrari reglur um hvaða eigin hlutabréf í fjármálafyrirtæki eigi að koma til frádráttar við útreikning á eigin fé.<sup>185</sup>
8. Það er álit rannsóknarnefndarinnar að skort hafi á að endurskoðendur sinntu nægilega skyldum sínum við endurskoðun reikningsskila fjármálafyrirtækjanna árið 2007 og við hálfársuppgjör 2008, að því er varðar rannsókn þeirra og mat á virði útlána til stærstu viðskiptaaðila fyrirtækjanna, meðferð á hlutabréfaeign starfsmanna og fyrirgreiðslu fjármálafyrirtækja til kaupa á hlutabréfum í sjálfum sér.<sup>186</sup>

### **Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.**

Þingmannanefndin tekur undir framangreindar niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin tekur undir þær niðurstöður rannsóknarnefndarinnar er varða þörf fyrir sterkari lagagrundvöll innra eftirlits fjármálafyrirtækja og aðgengi innri endurskoðenda að Fjármálaeftirlitinu.

Þingmannanefndin telur rétt að herða á ábyrgð, upplýsingaskyldu og verklagi innri endurskoðenda, styrkja sjálfstæði þeirra gagnvart stjórnendum fjármálafyrirtækja og efla tengsl þeirra við fulltrúa Fjármálaeftirlitsins.

Þingmannanefndin telur óeðlilegt að gengisáhætta bankanna hafi verið flutt yfir á viðskiptavinum. Þótt markmið bankanna hafi verið að minnka áhættu sína með lánveitingum í erlendri mynt til innlendra aðila og vega með því upp á móti gengisáhættu sem slíkri fjármögnun fylgir hafi slíkt ekki minnkað gengisáhættuna heldur aðeins breytt henni í skuldaráhættu fyrir bankann.

Þingmannanefndin telur að skýra þurfi og efla lög og reglur um störf og hlutverk endurskoðenda fyrirtækja, meðal annars til þess að bæta starfsskilyrði og efla frumkvæðisskyldu þeirra við endurskoðun.

Þingmannanefndin leggur til að gerð verði úttekt á störfum innri og ytri endurskoðenda fjármálafyrirtækja fram að bankahrúni. Þá telur nefndin mikilvægt að meðal endurskoðenda fari fram frekari umræða um ábyrgð þeirra í tengslum við bankahrúnið og endurskoðun á starfsháttum, gæða- og siðareglum í ljósi þess lærdóms sem draga má af skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Þingmannanefndin vill geta þess að rannsóknarnefnd Alþingis hefur á grundvelli 14. gr. laga nr. 142/2008 séð ástæðu til þess að senda sérstökum saksóknara tilkynningu um að rannsakað verði hvort endurskoðendur þeirra fjármálafyrirtækja sem féllu haustið 2008 og í upphafi árs 2009 hafi brotið starfsskyldur sínar við endurskoðun þessara fjármálafyrirtækja þannig að refsingu varði.

<sup>184</sup> Sama heimild, bls. 152.

<sup>185</sup> Sama heimild, bls. 153.

<sup>186</sup> Sama heimild, bls. 153.



#### 4.4 Fjórða bindi skýrslunnar.

##### 12. kafli. Verðbréfamarkaðir.<sup>187</sup>

Fjórða bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis fjallar um verðbréfamarkaðinn, gjald-eyrismarkaðinn og verðbréfa- og fjárfestingarsjóði stóru bankanna þriggja. Í 12. kafla er farið yfir íslenskan verðbréfamarkað, þróun hans og virkni, sérstaklega síðustu mánuðina fyrir efnahagshrunið.

Verðbréfamarkaðir eru fyrst og fremst viðskiptavettvangur fyrir fjármagnseigendur og fyrirtæki sem þurfa á fjármagni að halda án beinnar milligöngu banka. Þó geta bankar stund- að viðskipti á verðbréfamarkaði fyrir viðskiptavinum sína. Virkni verðbréfamarkaðar felst í kaupum og sölu á verðbréfum, þ.e. hlutabréf í félögum eru boðin til sölu í þeim tilgangi að afla fjár fyrir viðkomandi félag. Skuldabréf flokkast einnig undir verðbréf. Markmið verðbréfavíðskipta eru almennt að tryggja félögum fjármagn inn í rekstur sinn.

Á Íslandi er starfræktur einn skipulegur verðbréfamarkaður, NASDAQ OMX Iceland hf., og er hann hluti af samstæðu kauphalla á Norðurlöndunum. Einungis aðilar sem hafa tilskilin starfsleyfi geta átt viðskipti í Kauphöllinni og nefnast þeir kauphallaraðilar.

##### Þróun íslensks verðbréfamarkaðar.<sup>188</sup>

Í kaflanum er fjallað um þróun íslensks verðbréfamarkaðar allt frá því að Verðbréfaþing Íslands hf. var stofnað árið 1985. Frá árinu 2000 fór að bera á samruna félaga og yfirtökum sem leiddu til afskráninga og fækkunar félaga á verðbréfamarkaði. Úrvalsvísitalan var fyrst tekin saman árið 1998 og hafði hún hækkað um 110,29% þegar komið var fram á árið 2004. Hæsta gildi náði hún 18. júlí 2007, eða 9016,48 stigum, sem er hækking upp á 328,76%. Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar segir að sú hækking sé einsdæmi meðal þróaðra hagkerfa. Hækking vísitalunnar má að mestu leyti rekja til hækkingar á hlutabréfum bankanna þriggja en þeir voru sjálfir mjög atkvæðamiklir í kaupum og sölu á eigin bréfum.

Kaup og sala á verðbréfamarkaði fór að miklu leyti fram með lánveitingum frá bönkunum þremur og oft voru einu veðin tekin í bréfunum sjálfum. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að ýmsir misbrestir hafi verið á uppbyggingu verðbréfamarkaða hér á landi og markaðurinn hafi verið óþroskaður. Hegðun bankanna hvað varðar lánveitingar til kaupa í eigin bréfum leiddi, þegar hlutabréfaverð fór lækkanði, til minni gæða í útlánasöfnum þeirra sem hafði aftur mikil áhrif á afkomu bankanna og hlutabréfaverð. Einnig kemur hér til skoðunar þáttur starfsmanna bankanna en þeir áttu margir hverjir hlutabréf í bönkunum og höfðu fengið fjármögnun þaðan til viðskiptanna. Þannig var komin upp mjög þröng staða í lok árs 2007 þegar hlutabréf fóru að lækka í verði og allt of margir áttu of mikið undir því að gengi bankanna á hlutabréfamarkaði vænkaðist.

##### Viðskipti bankanna.<sup>189</sup>

Nokkuð ítarlega er fjallað um viðskipti stóru bankanna þriggja með eigin hlutabréf í kaflanum. Þau viðskipti fóru almennt þannig fram að kaup á hlutum voru gerð gegnum tilboðsbókina í Kauphöllinni, þ.e. með þöruðum viðskiptum gegnum kerfi Kauphallarinnar. Salan

<sup>187</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 7–116.

<sup>188</sup> Sama heimild, bls. 14–21.

<sup>189</sup> Sama heimild, bls. 22–67.

fór hins vegar yfirleitt fram í stórum viðskiptum utan tilboðabókanna sem voru tilkynnt síðar til Kauphallarinnar. Ástæða þess að bankarnir beittu þessari aðferð er sú að þöruð viðskipti hafa áhrif á verðmyndun en tilkynnt viðskipti hafa einungis takmörkuð áhrif á verðmyndun. Rannsóknarnefndin telur því að bankarnir hafi reynt að kalla fram óeðlilega eftirspurn eftir hlutabréfum í sjálfum sér og notað til þess það svigrúm sem hægt var að skapa með viðskiptum deilda eigin viðskipta í bönkunum. Markmið bankanna var að tempra hraða verðlækkunarinnar og vinna þannig tíma til að greiða úr öðrum málum. Niðurstöður rannsóknarnefndarinnar eru að *yfirgnæfandi líkur séu á því að þau viðskipti bankanna með eigin hlutabréf sem greining nefndarinnar náði til hafi verið framkvæmd í þeim tilgangi að gefa misvísandi upplýsingar um eftirspurn eftir hlutabréfunum og hafa þannig áhrif á verð þeirra.*<sup>190</sup> Umfang viðskiptanna var svo mikið að ekki hefði verið mögulegt að halda kaupunum til streitu nema einhver sala kæmi á móti eða með því að flagga uppsöfnuðum eignarhlut bankanna opinberlega.

Í mörgum tilvikum veittu bankarnir völdum viðskiptavinum sínum lán á hagstæðum kjörum og jafnvel án trygginga til þess að liðka fyrir slíkri sölu. Í ljósi greiningar sinnar telur rannsóknarnefndin ljóst að það sé verulega óheppilegt að banki eða fjármálastofnun sé viðskiptavaki með eigin hlutabréf, ekki síst þegar þeir eru einnig lánveitendur í tengdum viðskiptum. Rannsóknarnefndin telur einnig að mörg af þeim lánnum sem bankarnir veittu til kaupa á eigin bréfum og áttu sér stað síðla árs 2007 og árið 2008 hafi einungis verið til þess fallin að auka svigrúm veltubóka bankanna til frekari hlutabréfakaupa og ekki hafi í öllum tilfellum verið gætt að því að koma í veg fyrir að bankinn bæri sjálfur alla áhættu af verðbreytingum bréffanna. Staðan er einmitt sú að þegar banki kaupir sjálfur hlutabréf ber hann þá áhættu eina sem nemur þeirri upphæð sem hann borgaði fyrir hlutina. Ávinningur hans getur hins vegar verið mikill hækki hlutabréfin í verði. Ef hins vegar banki lánar fyrir hlutabréfakaupum einungis með veðum í bréfunum sjálfum ber hann sömu áhættu og ef hann hefði keypt bréfin sjálfur og fær engan ávinning nema þóknun og vexti af láninu. Því eru þessir viðskiptahættir verulega varhugaverðir með sjónarmið og hagsmuni bankans sjálfs í huga.

Líta má svo á að hagsmunir starfsmanna séu á nokkurn hátt samtvinnuðir hagsmunum vinnuveitandans, einkum ef starfsmenn eru einnig hluthafar í viðkomandi félagi, og er því alltaf ákveðinn hvati til staðar til þess að hafa áhrif á verð hafi félagið eða starfsmenn þess hag af því. Eftirlitsstofnanir þurfa einnig að hafa betri úrræði til þess að fylgjast með stöðutöku og viðskiptum fjármálafyrirtækja sem og einstakra fjárfesta svo hægt sé að koma í veg fyrir að viðskiptahættir í líkingu við þá sem tíðkuðust hjá deildum eigin viðskipta bankanna verði viðhafðir í framtíðinni.

### **Seðlabanki Íslands og eftirlitsaðilar.<sup>191</sup>**

Rannsóknarnefndin gagnrýnir Seðlabankann fyrir að fylgjast ekki nægilega vel með veðsetningu hlutabréfa á verðbréfamarkaði. Fræðimenn hafa fært fyrir því rök að seðlabankar eigi að hafa eftirlit með veðsetningu í hagkerfinu og grípa inn í til þess að koma í veg fyrir að hún verði of há á uppgangstímum og stuðla að aukningu þegar samdráttur er í hagkerfinu. Með slíkum aðferðum megi hugsanlega stuðla að auknum fjármálastöðugleika. Rannsóknarnefndin telur að Seðlabanki Íslands eigi á grundvelli lögmæltrar skyldu sinnar að viðhalda fjármálastöðugleika að safna upplýsingum um veðsetningu og grípa jafnvel inn í ef sú staða

<sup>190</sup> Sama heimild, bls. 65.

<sup>191</sup> Sama heimild, bls. 62–67.

kemur upp aftur að mikil aukning verður í veðsetningu samhliða verðhækkunum á verðbréfum og almennri þenslu í hagkerfinu.

Þá tiltekur rannsóknarnefndin að Fjármálaeftirlitið hafi ekki fylgst nægilega með stöðutökum bankanna þriggja á verðbréfamarkaði og þróun hennar frá árinu 2007 þegar bankarnir fara í stórum stíl að kaupa hlutabréf hver í sínum banka og losa út þann eignarhlut í stórum skömmtum til að komast hjá því að senda út flöggunartilkynningu. Rannsóknarnefndin telur að eftirlitið hafi brugðist í því efni. Þá telur rannsóknarnefndin mikilvægt að Fjármálaeftirlitið og Kauphöllin hafi með sér skýrari verkaskiptingu til þess að gripið sé inn í óeðlilega viðskiptahætti sem fyrst og er þar vísað til þeirrar hegðunar bankanna að einoka kauphlið tilboðabóka eigin félags.

Að mati rannsóknarnefndarinnar er hlutverk regluvarða mikilvægt á verðbréfamörkuðum sem og í rekstri fjármálafyrirtækja. Regluverðir bankanna þriggja fengu takmarkaðar upplýsingar og höfðu lítið ákvörðunarvald og stóðu oft í deilum við stjórnendur um starfssvið sitt, heimildir og úrræði. Rannsóknarnefndin leggur til að hlutverk regluvarða innan bankanna verði styrkt verulega, hlutverk þeirra og staða í skipuritum skýrð betur og sjálfstæði þeirra og upplýsingagjöf til þeirra tryggð. Þá telur nefndin einnig að regluverðir þurfi að hafa sterkt bakland hjá Fjármálaeftirlitinu og að þar fái þeir stuðning, svo sem ef farið er inn á verksvið þeirra eða komið í veg fyrir að þeir geti sinnt skyldum sínum. Slíkt bakland mundi gera stjórnendum bankanna ljóst að afleiðingar þess að virða ekki ráðleggingar regluvarða geti orðið alvarlegar.

### **Deildir eigin viðskipta í bönkunum.<sup>192</sup>**

Rannsóknarnefndin getur ekki fallist á að eðlileg viðskiptasjónarmið hafi legið að baki kaupum deilda eigin viðskipta í bönkunum á hlutabréfum þegar tap er stöðugt á kaupum og sölu bréfa. Rannsóknarnefndin getur þannig ekki fallist á þær skýringar sem forsvarsmenn og stjórnendur bankanna gáfu um þessi viðskipti, þ.e. að um hafi verið að ræða eðlilega viðskiptavakt hlutabréfa eða að þessi leið sé eðlileg þegar horft er til langtímafjárfestinga. Nánar er fjallað um skýringar stjórnenda bankanna og yfirmanna deilda eigin viðskipta í kafla 12.7 í skýrslunni. Rannsóknarnefndin telur að vísbendingar séu uppi um að aðgreining miðlunar og deilda eigin viðskipta hafi ekki verið jafnmikil og eðlilegt hefði verið talið. Milli þessara deilda eiga að vera „kínamúrar“ sem sjá til þess að bankarnir geti ekki nýtt sér upplýsingar um áætlanir viðskiptavina sinna til þess að eiga sjálfir viðskipti á betri kjörum. Rannsóknarnefndin telur að mjög mikilvægt sé að halda þessari aðgreiningu milli miðlunar og eigin viðskipta svo að verðbréfavíðskipti geti gengið eðlilega fyrir sig.

Í kaflanum er sérstaklega fjallað um nokkur málefni í rammagreinum, svo sem um hvata bankanna til þess að hafa áhrif á verð eigin hlutabréfa, um málefni stjórnenda Glitnis og Milestone, um skipti Landsbankans og Glitnis á hlutabréfum hvors í öðrum í september 2008. Þá er í kaflanum fróðleg og ítarleg samantekt yfir lánveitingar til hlutabréfakaupa í öllum bönkunum þremur.

Stuttlega er vikið að skuldabréfamarkaðnum og stöðunni á honum árin fyrir efnahagshrunið. Kemur þar fram að frá árinu 2004 og fram til septemberloka 2008 hafi nafnvirði úti-standandi skuldabréfa á markaði aukist um 1.217% og fólst mesta aukningin í skuldabréfum bankanna sem voru orðin um 30% af nafnvirði markaðarins í lok september 2008. Sérstaka athygli vekur aukning útgáfu bankabréfa árið 2008 en þá skiptust bankarnir á skuldabréfum

<sup>192</sup> Sama heimild, bls. 22–67.

í þeim tilgangi að fjármagna þau í gegnum Seðlabankann. Nánar er fjallað um þetta atriði í 4. og 7. kafla skýrslunnar. Mesta veltan á þessu tímabili var þó með skuldabréf ríkissjóðs og Íbúðalánasjóðs, eða 96% af heildarveltu árin 2004–2008.

Sérstaklega er bent á þróun ávöxtunarkröfu skuldabréfa Íbúðalánasjóðs sem hækkar töluvert frá hausti 2006 og fram til loka árs 2007 en ávöxtunarkrafan breytist almennt í öfugu hlutfalli við verð skuldabréfanna. Þessi þróun á sér stað á sama tíma og hlutabréfaverð er að hækka og er merki um aukna áhættusækni fjárfesta. Í lok árs 2007 fór ávöxtunarkrafan að lækka á ný, skuldabréfaverð hækkaði og hlutabréfaverð fór þá lækkandi. Á sama hátt má líta á þá þróun sem aukna sókn fjárfesta í öruggari fjárfestingar.

Af umfjöllun rannsóknarnefndarinnar má sjá að þróun skuldabréfamarkaðarins kallast að nokkru leyti á við þróun hlutabréfamarkaðarins en með öfugum formerkjum. Á það sérstaklega við um þróun skuldabréfa Íbúðalánasjóðs og ríkisskuldabréf en ákveðin tengsl voru milli þróunar þessara tveggja markaða.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>193</sup>

1. Ýmsir misbrestir voru á uppbyggingu verðbréfamarkaða hér á landi sem gefur til kynna að markaðurinn hafi á margan hátt verið óþroskaður.<sup>194</sup>
2. Rannsóknarnefndin leiðir líkur að því að þá miklu hækkun sem varð á hlutabréfaverði frá upphafi árs 2004 fram til miðs árs 2007 megi fyrst og fremst rekja til aukinnar skuldsetningar vegna verðbréfakaupa og vanmats á þeirri auknu áhættu sem henni fylgdi.<sup>195</sup>
3. Rannsóknarnefndin telur bankana hafa komið sjálfum sér í þrönga stöðu þegar hlutabréfaverð fór lækkandi síðla árs 2007 með því að hafa veitt lán til hlutabréfakaupa og með töku veða í eigin bréfum. Einnig áttu starfsmenn í mörgum tilfellum talsverðan eignarhlut í eigin banka sem bankinn jafnvel fjármagnaði. Fallandi hlutabréfaverð leiddi til minni gæða í útlánasöfnum þeirra sem hafði aftur mikil áhrif á afkomu bankanna og hlutabréfaverð almennt. Rannsóknarnefndin telur því að bankarnir hafi allir reynt að kalla fram óeðlilega eftirspurn eftir hlutabréfum í sjálfum sér og notað til þess það svigrúm sem hægt var að skapa með viðskiptum deilda eigin viðskipta. Allir bankarnir þrír voru umsvifamiklir kaupendur eigin hlutabréfa.<sup>196</sup>
4. Rannsóknarnefndin telur að margar af þeim lánveitingum til hlutabréfakaupa í bönkunum sjálfum sem áttu sér stað síðla árs 2007 og allt árið 2008 hafi verið til þess fallnar að auka svigrúm veltubóka bankanna til frekari hlutabréfakaupa og að ekki hafi í öllum tilfellum verið gætt að því að koma í veg fyrir að bankinn bæri alla áhættuna af verðbreytingum bréfanna.<sup>197</sup> Yfirgnæfandi líkur séu á því að þau viðskipti bankanna með eigin hlutabréf sem greining nefndarinnar náði til hafi verið framkvæmd í þeim tilgangi að gefa misvísandi upplýsingar um eftirspurn eftir hlutabréfunum og hafa þannig áhrif á verð þeirra.<sup>198</sup>
5. Rannsóknarnefndin bendir á að láni banki að fullu fyrir hlutabréfakaupum, með engin veð önnur en bréfin sjálf, ber hann sömu áhættu og ef hann hefði sjálfur keypt bréfin en

<sup>193</sup> Sama heimild, bls. 62–67.

<sup>194</sup> Sama heimild, bls. 62.

<sup>195</sup> Sama heimild, bls. 62.

<sup>196</sup> Sama heimild, bls. 62–63.

<sup>197</sup> Sama heimild, bls. 63.

<sup>198</sup> Sama heimild, bls. 65.

ávinningurinn takmarkast við þóknarir og vaxtagreiðslu sem þó er óvíst að komi til nema hlutabréfaverðið hækki eða arðgreiðslur dugi fyrir greiðslunum. Þannig eru takmörk sett á ávinning en engin á tapið.<sup>199</sup>

6. Rannsóknarnefndin telur að Seðlabanki Íslands eigi, á grundvelli þeirrar lögmæltu skyldu sinnar að viðhalda fjármálastöðugleika, að safna upplýsingum um veðsetningu og grípa jafnvel inn í ef sú staða kemur upp aftur að mikil aukning verður á veðsetningu samhliða verðhækkunum á verðbréfum og almennri þenslu í hagkerfinu.<sup>200</sup>
7. Rannsóknarnefndin telur að ekki sé hægt að fallast á að kaup deilda eigin viðskipta í bönkunum á hlutabréfum hafi verið byggð á eðlilegum viðskiptasjónarmiðum, hvorki sjónarmiðum um eðlilega viðskiptavakt hlutabréfa né ávöxtun á fjármunum bankanna.<sup>201</sup>
8. Rannsóknarnefndin telur að vísbendingar séu uppi um að innan bankanna hafi aðgreining miðlunar og deilda eigin viðskipta í reynd ekki verið jafnmikil og hefði mátt ætla. Rannsóknarnefndin minnir á að það er mjög mikilvægt fyrir eðlileg verðbréfavíðskipti að þessi aðgreining sé í raun fyrir hendi.<sup>202</sup>
9. Rannsóknarnefndin telur að það viðhorf bankanna að tap í viðskiptum sé eðlilegt fyrir viðskiptavaka sé rangt þar sem aðkoma þeirra eigi aðeins að vera sú að hækka verð þegar kaupþrýstingur er og lækka verð þegar söluprýstingur myndast. Önnur staða viðskiptavaka gefi vísbendingar um að verið sé að viðhalda óeðlilegu verði. Telur rannsóknarnefndin ljóst að það sé verulega óheppilegt að bankar eða fjármálastofnanir séu viðskiptavakar<sup>203</sup> með eigin hlutabréf og þá ekki síst þegar þau eru einnig lánveitendur í tengdum viðskiptum.<sup>204</sup>
10. Rannsóknarnefndin telur eftirlitsstofnanir þurfa hafa betri úrræði til að fylgjast með stöðutöku og viðskiptum fjármálafyrirtækja sem og einstakra fjárfesta svo að hægt sé að koma í veg fyrir að viðskiptahættir í líkingu við þá sem tíðkuðust hjá deildum eigin viðskipta bankanna verði viðhafðir í framtíðinni.<sup>205</sup>
11. Rannsóknarnefndin telur að það kunni að vera mikilvægt að hafa strangara eftirlit með hugsanlegri markaðsmisnotkun á litlum og óþroskuðum hlutabréfamörkuðum en draga mætti úr eftirlitinu þegar líður á og viðkomandi markaður þroskast.<sup>206</sup>
12. Þá telur rannsóknarnefndin að Fjármálaeftirlitið hafi brugðist skyldum sínum þegar ekki var notast við gagnagrunn sem til var um verðbréfavíðskipti. Rannsóknarnefndin telur að hefði eftirlitið notað gögnin úr grunninum hefði það kallað á rannsókn á verðbréfa-markaðnum sem hefði mögulega getað breytt atburðarásinni að einhverju leyti.<sup>207</sup>

<sup>199</sup> Sama heimild, bls. 63.

<sup>200</sup> Sama heimild, bls. 63.

<sup>201</sup> Sama heimild, bls. 64.

<sup>202</sup> Sama heimild, bls. 56.

<sup>203</sup> Víðskiptavaki er fjármálafyrirtæki sem hefur heimild til verðbréfavíðskipta og hefur með samningi við útgefanda fjármálagerninga skuldbundið sig til að kaupa og selja fyrir eigin reikning eða reikning útgefanda tiltekna fjármálagerninga, í því skyni að greiða fyrir að markaðsverð skapist á þeim, sbr. 116. gr. laga um verðbréfavíðskipti, nr. 108/2007.

<sup>204</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 65.

<sup>205</sup> Sama heimild, bls. 65.

<sup>206</sup> Sama heimild, bls. 66.

<sup>207</sup> Sama heimild, bls. 66.

13. Þá telur rannsóknarnefndin mikilvægt að Fjármálaeftirlitið og Kauphöllin hafi með sér skýrari verkaskiptingu til þess að auðvelda eftirlit með því að góðir viðskiptahættir séu stundaðir og vísar rannsóknarnefndin þar til þeirrar hegðunar bankanna að einoka kauphlið tilboðabóka eigin félags.<sup>208</sup>
14. Hlutverk regluvarða hefði þurft að vera stærra innan bankanna. Almennt voru stöður regluvarða undirmannaðar auk þess sem þeir fengu takmarkaðar upplýsingar og höfðu afar lítið ákvörðunarvald. Rannsóknarnefndin leggur til að hlutverk regluvarða innan bankanna verði styrkt verulega, hlutverk þeirra og staða í skipurítum skýrð betur og sjálfstæði þeirra og upplýsingagjöf til þeirra tryggð. Þá telur nefndin einnig að regluverðir þurfi að hafa sterkt bakland hjá Fjármálaeftirlitinu og fá þar stuðning, svo sem ef farið er inn á verksvið þeirra eða komið í veg fyrir að þeir geti sinnt skyldum sínum.<sup>209</sup>
15. Að lokum bendir rannsóknarnefndin á að gagnhæði<sup>210</sup> myndast milli afkomu félags og hlutabréfaverðs þegar velgengni félags er að verulegu leyti háð verði eigin hlutabréfa. Rannsóknarnefndin telur að slíkt gagnhæði hafi myndast á íslenskum verðbréfamarkaði þannig að fallandi hlutabréfaverð gat haft afdrifarík áhrif á afkomu bankanna. Slíkt gagnhæði hafi skapað óæskilegan hvata til þess að hafa áhrif á hlutabréfaverð. Mikilvægt sé að koma í veg fyrir að slík staða geti komið upp aftur og bendir rannsóknarnefndin þar sérstaklega á mikilvægi eftirlitsaðila.<sup>211</sup>

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir framangreindar niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á lög-gjöf.

Þingmannanefndin telur nauðsynlegt að ráðist verði í mótun langtímastefnu og endurskoðun á löggjöf um fjármálamarkaði og lögum um Kauphöll Íslands. Sérstaklega verði horft til þróunar á þessum sviðum sem á sér stað erlendis. Í því sambandi verði kannað hvort nauðsyn sé á strangara eftirliti með markaðsmisnotkun vegna smæðar íslenska hlutabréfamarkaðarins.

Þingmannanefndin telur það sérlega gagnrýnisvert hvernig bankarnir kölluðu fram óeðlilega eftirspurn eftir hlutabréfum í sjálfum sér en það leiddi til verulegs tjóns fyrir hluthafa og almenning í landinu.

Þá telur þingmannanefndin nauðsynlegt að skapa eftirlitsstofnunum sterkari stöðu til að fylgjast með stöðutöku og viðskiptum fjármálafyrirtækja og einstakra fjárfesta, sérstaklega með tilliti til eigin viðskipta.

### 13. kafli. Gjaldeyrismarkaður.<sup>212</sup>

Í þessum kafla er viðskiptum með íslensku krónuna lýst í aðdraganda að falli bankanna í október 2008.

<sup>208</sup> Sama heimild, bls. 66.

<sup>209</sup> Sama heimild, bls. 66–67.

<sup>210</sup> Gagnhæði vísar til þess þegar hlutir eru háðir innbyrðis/hvor öðrum.

<sup>211</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 67.

<sup>212</sup> Sama heimild, bls. 117–134.

Í ársbyrjun 2001 var íslenska krónan sett á flot, samhliða því að Seðlabankinn fékk aukið sjálfstæði og tók upp verðbólguþröskulmörk. Í lok árs 2001 hófust síðan viðskipti á óformlegum millibankamarkaði með gjaldeyrisskiptasamninga. Eftir flot krónunnar styrktist raungengi hennar frá því í lok árs 2001 og fram til nóvember 2005 þegar krónan náði hæsta gildi sínu frá árinu 1988. Krónan veiktist síðan aftur en tók að styrkjast sumarið 2006 og hélt styrkingu sinni fram til loka ársins 2007 þegar veiking hennar hófst á ný og stóð allt fram að falli bankanna.

Stóru bankarnir þrír stunduðu viðskipti á gjaldeyrismarkaði í tvennum tilgangi, annars vegar fyrir eigin reikning til að mæta eigin viðskipta- og fjárfestingarþörf og til að stýra gjaldeyrissjöfnuði sínum og hins vegar til þess að þjónusta viðskiptavinum sína sem þurftu á gjaldeyri og gjaldeyrisskiptum að halda. Í þessum viðskiptum þurftu bankarnir að hyggja að gjaldeyrisskiptajöfnuði sínum en samkvæmt reglum nr. 318/2006, um gjaldeyrissjöfnuð, mátti heildargjaldeyrissstaðan hvorki vera jákvæð né neikvæð um meira en 30% af eigin fé aðila samkvæmt síðasta birta uppgjöri. Þessu var breytt með reglum nr. 577/2008 og var hlutfallið lækkað niður í 10% af eigin fé.

Ítarlega er farið yfir viðskipti á millibankamarkaði með gjaldeyri og flæði hans á markaði kannað milli stóru bankanna þriggja en þeir voru viðskiptavakar á millibankamarkaðnum. Rannsóknarnefndin bendir sérstaklega á að í lok september 2008 hafði Landsbankinn veitt inn á markaðinn nánast öllum þeim gjaldeyri sem kom inn á tímabilinu frá 1. desember 2006. Sá gjaldeyrir hafði næstum allur flætt út í gegnum Landsbankann og inn í gegnum Kaupþing.

Rannsóknarnefndin bendir á að á tveggja ára tímabili, frá lokum ársins 2007, hafi Kaupþing verið afar stór kaupandi gjaldeyrisskiptanna á millibankamarkaði meðan Landsbankinn veitti miklum erlendum gjaldeyri inn á markaðinn. Síðan hafi fimm innlend fyrirtæki keypt verulegar fjárhæðir í evrum sem hafi vakið athygli vegna umfangs viðskiptanna. Þessi miklu kaup á gjaldeyri höfðu veruleg áhrif innan Seðlabankans sem bað Fjármálaeftirlitið að kanna viðskiptin. Það var niðurstaða eftirlitsins að ekkert hefði komið fram sem benti til brota á lögum í tengslum við þessi viðskipti.

Það er niðurstaða rannsóknarnefndarinnar að allir stóru viðskiptabankarnir hafi varið eiginfjárlutfall sitt gagnvart gengisbreytingum íslensku krónunnar í auknum mæli síðustu tvö árin fyrir hrún þannig að stærri hluti af eignum þeirra og skuldum hafi verið í erlendum gjaldmiðli.

Fjallað er um gjaldeyrisskiptasamninga, viðskipti með þá á millibankamarkaði og afleiddan vaxtamun á honum í kaflanum. Sérstaklega er minnst á að í mars 2008 hafi vaxtamunurinn verið orðinn nánast enginn sem var merki um verulegan lausafjárskort íslensku bankanna í erlendum gjaldmiðlum sem kominn var til vegna þröngrar stöðu á erlendum fjármagnsmörkuðum. Þessi vaxtamunur sýndi að íslensku bankarnir vildu alls ekki missa frá sér evrur. Fram kemur að erfiðleikar bankanna við endurfjármögnun erlendra lána og útflæði af erlendum innlánsreikningum þeirra hafi valdið verulegum skorti á erlendum gjaldeyri vorið 2008. Þegar vaxtamunurinn var orðinn þetta lítill hefði það átt að leiða til þess að innflæði yrði á gjaldeyri þar sem hægt var að ávaxta evrur hér á landi á krónuvöxtum. Hins vegar gerðist það að krónan féll þegar erlendir aðilar tóku krónurnar sínar út úr bönkunum og skiptu þeim í evrur. Þessar aðstæður leiddu því meðal annars til falls íslensku krónunnar.

Lífeyrissjóðirnir voru vel varðir fyrir hreyfingum íslensku krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum. Varnirnar voru framvirkir gjaldeyrissamningar eða gjaldmiðlaskiptasamningar gerðir til skamms tíma. Lífeyrissjóðir eru hins vegar í eðli sínu langtímafjárfestar. Í skýrslunni kemur fram mat Con Keating, sérfræðings um lífeyrissjóðalausnir, að almennt sé ekki hægt að mæla með skammtímaörnum á langtímaeignir. Það er niðurstaða rannsóknarnefnd-

arinnar að umhugsunarvert sé að þeir þrír lífeyrissjóðir sem nefndin kannaði, Gildi – lífeyrissjóður, Lífeyrissjóður verslunarmanna og Lífeyrissjóður Bankastræti 7, skyldu hafa aukið varnir sínar þegar krónan tók að veikjast, en það bendir til þess að sjóðirnir hafi vonast eftir skjótfengnum gróða við aukið fall krónunnar.

### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>213</sup>**

1. Lánveitingar til einstaklinga í erlendum myntum jukust verulega á tímabilinu frá 2006 og fram að falli bankanna. Með slíkum lánveitingum voru bankarnir að flytja mynt-áhættu, sem skapaðist vegna fjármögnunar bankanna erlendis, frá þeim sjálfum yfir á einstaklingana. Útlánaáhætta var þó enn til staðar hjá bönkunum ef viðkomandi einstaklingur hafði ekki tekjur í erlendri mynt á móti skuld sinni.<sup>214</sup>
2. Lífeyrissjóðirnir voru vel varðir fyrir hreyfingum krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum og virðist sem vörnum þeirra hafi verið stýrt á virkan hátt auk þess sem sjóðirnir væntu þess að íslenska krónan mundi styrkjast. Rannsóknarnefndin bendir sérstaklega á að lífeyrissjóðir eru langtímafjárfestar en varnarsamningar tengdir gjaldmiðlum eru almennt til skamms tíma.<sup>215</sup>
3. Rannsóknarnefnd Alþingis telur það umhugsunarvert að þeir lífeyrissjóðir sem kannaðir voru hafi aukið varnir þegar krónan tók að veikjast. Það bendir til þess að sjóðirnir, sem eiga að vera með langtímafjárfestingarmarkmið, hafi verið að vonast eftir skjótfengnum ágóða á gjaldeyrismarkaði.<sup>216</sup>

### **Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.**

Þingmannanefndin tekur undir framangreindar niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á lög-gjöf.

### **14. kafli. Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir.<sup>217</sup>**

Efni kaflans er greining á verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum. Rannsóknarnefndin tók til ítarlegrar skoðunar alls níu sjóði sem reknir voru af dótturfélögum stóru bankanna þriggja, Glitni sjóðum hf., Rekstrarfélagi Kaupþings hf. og Landsvaka hf. Fram kemur í lögum um verðbréfa- og fjárfestingarsjóði, nr. 30/2003, að fjárfestingarsjóðir hafa rýmri fjárfestingarheimildir, geta fjárfest meira í óskráðum verðbréfum auk þess sem ekki er krafist eins mikillar áhættudreifingar og í verðbréfasjóðum. Heimilt er að markaðssetja verðbréfasjóði á Evrópska efnahagssvæðinu en fjárfestingarsjóði má einungis markaðssetja innan lands. Einnig er í lögnum kveðið á um fjárfestingarheimildir sjóðanna, hámark fjárfestinga í einum útgefanda og aðrar takmarkanir á eignasafni sjóða, reglur um lán og ábyrgðir, skortsölu á verðbréfum og eftirlit með áhættu í sjóðnum. Fjárfestingarstefna sjóðanna er rakin sem og samsetning eigna í sjóðum og þróun hennar frá árunum 2005–2008.

<sup>213</sup> Sama heimild, bls. 132–134.

<sup>214</sup> Sama heimild, bls. 133.

<sup>215</sup> Sama heimild, bls. 133.

<sup>216</sup> Sama heimild, bls. 134.

<sup>217</sup> Sama heimild, bls. 135–239.



### Sjóðirnir, rekstur og fjárfestingar.

*Glitnir sjóðir hf.*<sup>218</sup>

Stærsti sjóður Glitnis, sjóður 9, stækkaði hratt á skömmum tíma. Áhættudreifingu í sjóðnum var verulega ábótavang og sérstaka athygli vakti hversu lágt hlutfall ríkistryggðra verðbréfa var í eignasafninu. Þá voru fjárfestingar sjóðsins í eignarhaldsfélögum umfram það sem teljast mátti eðlilegt í dreifðu eignasafni auk þess sem lán sjóðsins til móðurfélagsins og tengdra félaga voru afar mikil. Rannsóknarnefndin telur að sjóðurinn hafi starfað meira eins og banki þegar kom fram á árið 2008 þar sem sjóðurinn var farinn að krefjast trygginga þegar hann keypti skuldabréf eða víxla tiltekinn eignarhaldsfélaga. Þá gerir rannsóknarnefndin einnig athugasemd við það að sjóðir rekstrarfélagsins skyldu kaupa skuldabréfaútgáfur í heild þar sem erfitt er þá að meta virði slíkra bréfa. Einnig gagnrýnir rannsóknarnefndin lánveitingar sjóðs 9 til Glitnis banka og tengdra félaga og segir þær vekja verulegar spurningar um óhæði rekstrarfélagsins gagnvart eiganda þess.

*Landsvaki hf.*<sup>219</sup>

Sjóðurinn Peningabréf ISK í eigu Landsvaka hf. var stærsti peningamarkaðssjóður landsins. Eignir sjóðsins voru að meiri hluta í Landsbankanum eða tengdum félögum auk þess sem mikið var keypt af skuldabréfum Baugs Group og FL Group/Stoða. Fjárfestingar sjóðsins í bréfum þessara aðila voru endurnýjaðar á gjalddaga þrátt fyrir greiðslufall útgefanda. Greiðslufall Baugs hefði átt að endurspeglast í virði eigna sjóðsins en í stað þess að upplýsa um væntanlegt tap sjóðsins var ákveðið að endurfjárfesta í bréfum Baugs þrátt fyrir verulegan fjárhagsvanda. Niðurstaða rannsóknarnefndarinnar er að móðurfélag sjóðanna hafi haft verulega mikil áhrif á fjárfestingar þeirra. Gagnrýnd er sú ákvörðun Landsvaka hf. að selja öll ríkisskuldabréf úr sjóðnum í þeim tilgangi að auka ávöxtun hans á kostnað áhættudreifingar en slík dreifing áhættu hlýtur að vera sjónarmið sem hlutdeildarskírteinishöfum er afar mikilvægt. Þá telur rannsóknarnefndin ámælisvert að sjóðurinn hafi keypt heilar skuldabréfaútgáfur enda geti virk verðmyndun ekki orðið með slík bréf.

Sjóðurinn Fyrirtækjabréf hjá Landsvaka hf. er verulega gagnrýndur fyrir að hafa fjárfest í skuldabréfi Björgólfs Guðmundssonar þvert á vilja sjóðstjóra en slík fjárfesting í skuldabréfum einstaklinga stenst ekki reglur um fjárfestingar skv. 7. gr. reglugerðar nr. 792/2003. Einnig er það gagnrýnisvert að Fjármálaeftirlitið aðhafðist ekkert í málinu. Að lokum bendir rannsóknarnefndin á að vikurnar í kringum fall bankanna hafi átt sér stað sérkennilegar færslur inn og út úr sjóðnum þar sem keypt voru verðbréf útgefin af Samson og FL Group/Stoðum þar sem tap virðist hafa verið flutt milli sjóða í andstöðu við þær reglur sem giltu um starfsemi sjóðanna.

Rannsóknarnefndin tekur sérstaklega afstöðu til viðskipta sem voru milli fjárfestingarsjóða og telur að verðmyndun í sjóðum verði að grundvallast á upplýsingum sem allir hafa aðgang að. Ekki hafi verið eðlilegt að selja bréfin milli sjóðanna í þeim tilgangi að komast hjá því að selja þau á markaði, en það hefði valdið lækkun á raunverulegu markaðsvirði bréfanna. Auk þess er almennt talið að stýring lausafjár í sjóðum eigi ekki að fara fram milli sjóða með sameiginlegan rekstur eða sjóðstjórn heldur sé eðlilegra að leitað sé eftir þjónustu annarra fjármálastofnana til þess að mæta skammtímasveiflum í innlausnum úr sjóðum. Í þessu samhengi tekur rannsóknarnefndin fram að innlausnarkerfi sjóðanna þar sem við-

<sup>218</sup> Sama heimild, bls. 145–161.

<sup>219</sup> Sama heimild, bls. 161–177.

skiptavinur gat innleyst alla sína eign í sjóði samdægurs tíðkist ekki almennt í fjárfestingar-sjóðum og hefðu slíkar takmarkanir átt að gilda líka hér á landi.<sup>220</sup>

#### *Rekstrarfélag Kaupþings hf.*<sup>221</sup>

Í útboðslýsingu sjóða Rekstrarfélags Kaupþings banka er tiltekin leyfileg hámarkseign sjóðanna í tilteknum flokkum verðbréfa en ekkert skilyrði er um lágmark.

Stórum hluta heildareigna sjóðsins var varið til fjárfestinga í móðurfélaginu Kaupþingi og tengdum félögum og var hlutfallið yfir 50% af eignum sjóðsins árið 2006 og enn hærra árið 2008. Þessi staða er sérstaklega athyglisverð þar sem lítið sem ekkert var fjárfest í bréfum ríkis og sveitarfélaga árin 2006–2008.

Athygli vakti að mjög stór hluti eigna peningamarkaðssjóðs Kaupþings var bundinn í innlánnum í Kaupþingi, eða um helmingur eignanna árið 2008. Slík fjárfesting í innlánnum samrýmist afar illa eðlilegri áhættudreifingu. Hefði við hrunið ekki komið til neyðarlaganna, nr. 125/2008, þar sem innstæður í bönkum voru gerðar að forgangskröfum í þrotabú, hefðu eigendur hlutdeildarskírteina í peningamarkaðssjóðum Kaupþings tapað verulegum fjárhæðum.

#### **Áhættustýring sjóðanna.**<sup>222</sup>

Sérstaklega er fjallað um áhættustýringu innan sjóðanna. Fyrirkomulag áhættustýringar í rekstrarfélögum sjóðanna fullnægði hvorki lagaskilyrðum né faglegum kröfum til þessa mikilvæga þáttar í starfsemi sjálfstæðs fjármálafyrirtækis. Hvorki Glitnir sjóðir hf. né Landsvaki hf. fengu samþykki Fjármálaeftirlitsins fyrir útvistun áhættustýringar og hvorugt rekstrarfélagið gerði sérstakan samning um áhættustýringuna við móðurfélagið. Rannsóknarnefndin telur að þetta fyrirkomulag lýsi skorti á fagmennsku og takmörkuðu sjálfstæði rekstrarfélaganna. Þá er það gagnrýnt að Fjármálaeftirlitið hafi ekki gert athugasemdir við þetta fyrirkomulag fyrr en árið 2008 en þá var það niðurstaða stofnunarinnar að æskilegt væri að rekstrarfélögin hefðu komið upp óháðum starfseiningum til þess að fara með áhættustýringu. Þá gagnrýnir rannsóknarnefndin mælikvarða sem notaðir voru við áhættumat og náðu aðeins til einstakra skuldara en ekki til heildarsamsetningar eigna í sjóðunum. Gagnrýni kemur einnig fram á áhættustýringu sjóðanna þar sem ekki virtist hafa verið skoðuð fylgni ávöxtunar eignanna og tengsl eigenda auk þess sem ávöxtunarkrafan virðist hafa verið aðalatriði og sjónarmiðinu um áhættudreifingu vikið til hliðar.

#### **Sjálfstæði rekstrarfélaganna.**<sup>223</sup>

Rannsóknarnefndin kannaði sérstaklega stöðu rekstrarfélaga sjóðanna og mat hvort sjálfstæði þeirra hefði verið nægilegt. Í stuttu máli má segja að niðurstaðan sé afar neikvæð og að sjálfstæði rekstrarfélaganna hafi verið afar lítið. Þeir þættir sem helst hafa áhrif á skort á óhæði eru, að mati rannsóknarnefndarinnar, *starfsmennirnir og launakerfið* en starfsmenn

<sup>220</sup> Landsvaki hf. sendi þingmannanefndinni skýrslu, dags. 28. júní 2010, þar sem fram koma athugasemdir við einstök atriði í umfjöllun rannsóknarnefndarinnar og lúta þær helst að fullyrðingum sem félagið telur rangar, illa rökstuddum athugasemdum og misræmi í umfjöllun.

<sup>221</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 177–186.

<sup>222</sup> Sama heimild, bls. 186–192.

<sup>223</sup> Sama heimild, bls. 192–206.

rekstrarfélaganna höfðu mikil tengsl við móðurfélögin og höfðu starfsaðstöðu í sama húsnæði auk þess sem ákvarðanir um bónusgreiðslur komu frá móðurfélaginu.

**Skipan stjórnna** rekstrarfélaganna var athyglisverð en hjá Glitni sjóðum hf. var meiri hluti stjórnar skipaður starfsmönnum móðurfélagsins og hjá Landsvaka hf. og Rekstrarfélagi Kaupþings hf. voru stjórnirnar eingöngu skipaðar starfsmönnum Landsbankans og Kaupþings. Verður því ekki hjá því litið að telja óhæði rekstraráðilanna lítið gagnvart móðurfélagi við þessar aðstæður. Þá tekur rannsóknarnefndin undir mat Fjármálaeftirlitsins sem birtist í skýrslu þess um óhæði rekstrarfélaganna árið 2008 þar sem segir að ef stjórn er að öllu eða mestu leyti skipuð starfsmönnum móðurfélags eða fulltrúum stórra hluthafa sé veruleg hætta á að hagsmunir hlutdeildarskírteinishafa verði undir sem sé ekki í samræmi við 16. gr. laga nr. 161/2002, um heilbrigða viðskiptahætti.

**Eftirliti stjórnna** rekstrarfélaganna var ábótavant. Rannsóknarnefndin nefnir dæmi um lítið eftirlit með stjórnnum, t.d. voru skýrslur innri endurskoðunar ekki teknar fyrir og ræddar í stjórnnum og bókanir fundargerða ekki fullnægjandi.

Kynning á rekstrarfélögum var villandi þar sem látið var í veðri vaka að félögin væru hluti af viðkomandi móðurfélagi. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að óhæði kynningar á rekstrarfélögunum hafi verið ófullnægjandi og ekki fullnægt áskilnaði 51. gr. laga nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði.

Um **innri endurskoðun rekstrarfélaganna** segir rannsóknarnefndin að þeim þætti hafi verið ábótavant hjá öllum rekstrarfélögunum auk þess sem afstaða rekstrarfélaganna til óhæðis stjórnarmanna hafi reynst vera áhyggjuefni. Það var mat fjármálafyrirtækjanna að heimildir Fjármálaeftirlitsins væru verulega takmarkaðar sem stenst þó engan veginn nánari skoðun á lögum sem snerta eftirlitið.

#### **Kynning og markaðssetning sjóðanna.**<sup>224</sup>

Rannsóknarnefndin skoðaði hvernig kynningu og markaðsetningu fjárfestingarsjóðanna var háttað. Niðurstaða rannsóknarnefndarinnar er að markaðsetningin hafi í mörgum tilfellum verið villandi þar sem ekki var vísað til þess í kynningarefni að sjóðirnir væru áhættulausir eða áhættulitlir, heldur kom það fram í tölvupóstum til viðskiptavina og í leiðbeiningum til símsöludeilda. Einnig bendir á rannsóknarnefndin að kynning sjóðanna virðist hafa brotið í bága við 1. másl. 1. mgr. 51. gr. laga um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði þar sem krafist er rétttra og nákvæmra upplýsinga og 2. másl. 1. mgr. 51. gr. laganna þar sem kemur fram að gæta verði að því í kynningarstarfsemi að ljóst sé hvort viðkomandi sjóður sé fjárfestingarsjóður eða verðbréfasjóður.

Rannsóknarnefndin fer stuttlega yfir hreyfingar og útflæði sem varð úr sjóðunum fyrir október 2008. Nefndin aflaði gagna um mánaðarlega stöðu hlutdeildarskírteinishafa hjá einstökum sjóðum og skoðaði úttektir hóps stærstu eigenda hlutdeildarskírteina með tilliti til upphæða og starfsstöðva. Af þeim samanburði leiddi að nokkur munur var á milli hæstu stöðu og úttekta hjá tengdum aðilum annars vegar og hjá ótengdum aðilum hins vegar. Því hefur verið beint til ríkissaksóknara að huga að breytingum á eignastöðu hlutdeildarskírteinishafa.<sup>225</sup>

<sup>224</sup> Sama heimild, bls. 207–209.

<sup>225</sup> Sama heimild, bls. 209–213.

### Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með sjóðunum.<sup>226</sup>

Í skýrslunni er farið yfir eftirlit Fjármálaeftirlitsins með verðbréfa- og fjárfestingarsjóðunum. Leiða má af þeirri skoðun að eftirlitið hafi verið of veikt, enda aðeins einn starfsmaður sem sinnti eftirliti með sjóðunum fram til loka árs 2007 en á þeim tíma hafði heildarstærð sjóðanna farið yfir 400 milljarða króna. Þá var fjöldi sjóða á vegum rekstrarfélaganna þriggja orðinn 59 árið 2007 og skiluðu sjóðir þessir fjölmörgum skýrslum um starfsemi sína. Ljóst er að starfsmenn embættisins voru of fáir og má telja það vanrækslu af hálfu Fjármálaeftirlitsins á lögbundnum skyldum stofnunarinnar til eftirlits með verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum. Þá telur rannsóknarnefndin að gagnrýni og eftirlit Fjármálaeftirlitsins hafi aðallega snúið að formlegum atriðum í rekstri sjóðanna, lítil hvati hafi verið til þess að gera sjálfstæðar athuganir og möguleikar til þess hafi einnig verið takmarkaðir vegna starfsmannaskorts.

Í lok árs 2007 og byrjun árs 2008 stóð Fjármálaeftirlitið hins vegar fyrir vettvangskönnun til rekstrarfélaganna til þess að skoða fjárfestingar þeirra og óhæði. Telur nefndin ámælisvert að ekki skyldu hafa verið farnar slíkar vettvangsferðir fyrr enda virðist eftirlitið hafa gert sér grein fyrir vandræðum með sjálfstæði félaganna strax á árinu 2003 þegar gefin voru út leiðbeinandi tilmæli nr. 5/2003 um aðskilnað reksturs og vörslu og óhæði rekstrarfélaga fjárfestingarsjóða. Að auki hafði eftirlitið ekki eftirlit með því hvernig sjóðirnir reiknuðu gengi sitt né voru gefin út leiðbeinandi tilmæli um áhættumat sjóðanna. Þá var upplýsingakerfum Fjármálaeftirlitsins ábótavant sem gerði eftirlit erfitt auk þess sem stofnunin taldi sig ekki geta takmarkað fjárfestingar eða hlutast til um það með hvaða hætti verðbréfasjóðir fjárfestu svo lengi sem þeir væru innan fjárfestingarheimildar laganna og stefnu sjóðanna sjálfra. Hins vegar vekur rannsóknarnefndin athygli á 19. gr. laga um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði þar sem mælt er fyrir um að rekstrarfélag skuli starfrækja verðbréfasjóði í samræmi við góða viðskiptahætti og með trúverðugleika markaðarins að leiðarljósi.

Það er því niðurstaða rannsóknarnefndarinnar að eftirlit Fjármálaeftirlitsins hafi verið yfirborðskennt og það hafi að mestu lotið að yfirferð á skýrslum þar sem eftirlitið staðreyndi hins vegar ekki sjálft þær upplýsingar sem þar birtust. Einnig telur nefndin að stofnunin hafi lítið beitt fyrir sig þeim valdheimildum sem hún sannanlega hafði samkvæmt lögum.

Í lok 14. kafla er síðan rakin atburðarás og ákvarðanatataka í tengslum við uppgjör peningamarkaðssjóðanna eftir fall bankanna.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>227</sup>

Ítarleg athugun rannsóknarnefndarinnar á starfsemi peningamarkaðssjóða leiðir eftirtalin atriði í ljós:

1. Aukin áhersla í kynningum rekstrarfélaganna á fjárfestingarsjóðum á kostnað verðbréfasjóða, sérstaklega frá miðju ári 2006, hafði í för með sér að fjárfestum var beint í sjóði sem fólu í sér meiri áhættu.<sup>228</sup>
2. Að mati rannsóknarnefndarinnar er það ekki tilviljun að peningamarkaðssjóðir fjárfestu í verðbréfum og innlánnum móðurfélaga sinna eða félögum sem tengdust eigendum bankanna á sama tíma og erfitt var um aðra fjármögnun. Þá urðu sjóðirnir of stórir fyrir íslenskan verðbréfamarkað og hlutfall ríkistryggðra verðbréfa í eignasafni var of lágt

<sup>226</sup> Sama heimild, bls. 213–224.

<sup>227</sup> Sama heimild, bls. 224–228.

<sup>228</sup> Sama heimild, bls. 227.

miðað við rekstur sjóða af slíku tagi. Þá samræmist það ekki hlutverki peningamarkaðs-sjóða að fjárfesta að nýju í bréfum tiltekinna útgefenda þrátt fyrir að útgefandi hafi verið kominn í greiðsluferfiðleika. Skuldir útgefenda voru endurfjármagnaðar og svipaði rekstri sjóðanna til hefðbundinnar útlánastarfsemi. Rannsóknarnefndin gagnrýnir óhæði rekstrarfélaganna við kaup á skuldabréfum útgefnum af umsækjanda um lán hjá tengdum aðila og að sjóðirnir skyldu kaupa í heild alla útgáfu tiltekinna verðbréfa en slíkt kemur í veg fyrir verðmyndun á markaði og getur haft áhrif á verðmæti safnsins. Þá telur rannsóknarnefndin það ámælisvert að sjóðir eigi í viðskiptum með skuldabréf sín á milli í miklum mæli, sérstaklega ef kaupunum er snúið við skömmu síðar, og ef sami sjóðstjórinn á í hlut. Þá á lausafjárstýring sjóða ekki að eiga sér stað í viðskiptum á milli sjóða heldur er eðlilegra að sjóðir séu með samning við aðra fjármálastofnun til að taka við skammtímasveiflum í lausu fé. Fjárfesting eins af sjóðum Landsvaka í skuldabréfi útgefnu af Björgólfi Guðmundssyni, þvert á vilja sjóðstjóra, vekur sérstaka furðu að álit rannsóknarnefndarinnar enda rúmaðist fjárfestingin hvorki innan fjárfestingarstefnu sjóðsins né reglna um fjárfestingar, sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 792/2003.<sup>229</sup>

3. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis fullnægði fyrirkomulag áhættustýringar rekstrarfélaganna ekki þeim faglegu kröfum sem gera verður til þess konar starfsemi. Þá verður að telja að umfang rekstrarfélaganna þriggja árið 2007 hafi kallað eftir því að þau kæmu á og viðhéldu óháðum starfseiningum sem sinntu áhættustýringu, sbr. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 995/2007. Miðað við eignasamsetningu sjóðanna telur rannsóknarnefndin að áhættumat sem hefði tekið tillit til heildarsamsetningarinnar hefði gefið réttari mynd af þeirri áhættu sem var til staðar innan sjóðanna en hjá engu félaganna var um að ræða skipulagt mat á heildaráhættu sjóðanna. Ekkert mat virðist hafa verið á gjaldþrotalíkum eða líkum á smitáhrifum gjaldþrota.<sup>230</sup>
4. Ljóst er að sjálfstæði rekstrarfélaganna gagnvart móðurfélögunum, bönkunum, var verulega ábótavant. Starfsmenn rekstrarfélaganna höfðu mikil samskipti við móðurfélagið og starfsmenn þess auk þess sem húsnæði var sameiginlegt. Þá voru launakerfi, launagreiðslur og bónusar tengdir móðurfélaginu að ýmsu leyti, sérstaklega í tilvikum Landsvaka og Rekstrarfélags Kaupþings banka. Launafyrirkomulagið var m.a. til þess fallið að starfsmenn rekstrarfélaganna tækju fremur mið af hagsmunum móðurfélagsins en hagsmunum eigenda hlutdeildarskírteina. Að mati rannsóknarnefndarinnar var kynning á rekstrarfélögunum villandi en látið var í veðri vaka að félögin væru hluti af viðkomandi móðurfélagi, bankanum, rétt eins og sérstök deild innan hans.<sup>231</sup>
5. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var kynningarstarfsemi sjóðanna ekki í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í 51. gr. laga nr. 30/2003 og koma fram á bls. 207–209 í 4. bindi skýrslunnar.<sup>232</sup>
6. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að eftirlit Fjármálaeftirlitsins með verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum hafi verið ófullnægjandi og í engu samræmi við umfang sjóðanna. Eftirlitið virðist fyrst og fremst hafa falist í því að ganga úr skugga um að skýrslum væri skilað á réttum tíma og í réttu horfi og þær fáu athugasemdir sem gerðar voru við starf-

<sup>229</sup> Sama heimild, bls. 224–226.

<sup>230</sup> Sama heimild, bls. 226.

<sup>231</sup> Sama heimild, bls. 227.

<sup>232</sup> Sama heimild, bls. 227.

semi sjóðanna sneru einkum að formsatriðum. Eftirlitið staðreyndi ekki sjálft þær upplýsingar sem fram komu í skýrslum með sjálfstæðri rannsókn.<sup>233</sup>

7. Fjármálaeftirlitið taldi sig ekki geta haft afskipti af því hvernig sjóðirnir fjárfestu svo lengi sem þeir voru innan marka fjárfestingarheimilda laganna og fjárfestingarstefnu sjóðanna sjálfra. Þau mörk voru hins vegar svo rúm að þau höfðu lítil áhrif til takmörkunar í þessu efni. Ekki verður séð að lögmætisregla stjórnsluréttarins hafi staðið því í vegi að Fjármálaeftirlitið beitti heimildum sínum til að hafa afskipti af fjárfestingum sjóðanna. Löggin gerðu beinlínis ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið gæti byggt tilmæli og kröfur á matskenndum heimildum eins og um hvað teldist til góðra viðskiptahátta. Svo virðist sem starfsmenn Fjármálaeftirlitsins hafi ekki gert sér grein fyrir þeirri áhættu sem fólst í starfsemi sjóðanna. Í þeim tilvikum sem stofnunin gerir athugasemdir við brot á fjárfestingarstefnu voru tímamörk mjög rúm til lagfæringar. Þá beitti Fjármálaeftirlitið ekki þeim valdheimildum sem það hefur að lögum, né var hjá stofnuninni að finna verkferla eða leiðbeiningar um beitingu þessara valdheimilda. Þá telur rannsóknarnefndin það ljóst að upplýsingakerfi Fjármálaeftirlitsins hafi verið í slæmu ásigkomulagi og gert eftirlit erfiðara en tilefni var til.<sup>234</sup>

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir framangreindar niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á lög-gjöf.

Þingmannanefndin átelur harðlega misnotkun bankanna á peningamarkaðssjóðum. Telur hún að tryggja beri að eftirliti með fjármunum almennings sé sinnt með fullnægjandi hætti og að eftirlitsstofnanir sinni lögboðnu hlutverki sínu. Það sýnir alvöru málsins að rannsóknarnefndin sendi sérstökum saksóknara málefni peningamarkaðssjóðanna til rannsókna.

Þingmannanefndin leggur til að Fjármálaeftirlitið skilgreini hugtakið „góðir viðskiptahættir“ skýrt í tilmælum sínum og að vafi verði túlkaður almenningsi í hag. Má þá hafa til hliðsjónar verklag systurstofnana þess á Norðurlöndunum.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að styrkja löggjöf um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestasjóði<sup>235</sup> og að við það sé dreginn lærdómur af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þingmannanefndin telur að taka þurfi tillit til eftirfarandi atriða við styrkingu löggjafarinnar:

- Kynningarstarfsemi sjóðanna.

<sup>233</sup> Sama heimild, bls. 227–228.

<sup>234</sup> Sama heimild, bls. 228.

<sup>235</sup> Alþingi hefur nú til meðferðar frumvarp til nýrra heildarlaga um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestasjóði (259. mál á 138. löggjafarþingi). Tilgangur þess er að skýra og afmarka nánar það regluverk sem gildir um starfsemi sjóða um sameiginlega fjárfestingu og að innleiða ákvæði tilskipunar 2007/16/EB. Helstu nýmæli eru að löggin taka til allra sjóða um sameiginlega fjárfestingu, afmörkun fjárfestingarstefnu er heimiluð í reglugerð og gert er að skilyrði að framkvæmdastjórar rekstrarfélaga og sjóðstjórar hafi staðist próf í verðbréfavíðskiptum eða hafi hlotið löggildingu til þess. Einnig eru gerðar auknar kröfur um óhæði rekstrarfélaga og strangari kröfur gerðar til útvistunar verkefna sem og settar strangar reglur um fjárfestingar í tengdum aðilum. Þá er mælt fyrir um aukinn aðgang almennings að upplýsingum um sjóðina og fjárfestingarheimildir þeirra þrengdar. Fjármálaeftirlitinu er einnig í frumvarpinu veitt heimild til þess að beita sjóðstjórnvaldssektum brjóti hann gegn fjárfestingarstefnu sinni. Um nánari upplýsingar um frumvarpið og fleiri nýmæli þess vísast til þingskjala.

- Fjárfestingarstefnu sjóðanna.
- Óhæðis sjóðanna gagnvart móðurfélögum.
- Hlutfallsstærðar sjóðanna miðað við markað til fjárfestinga.
- Kaupa sjóðanna á heildarútgáfu skuldabréfa.
- Lausafjárstyringar og áhættustyringar.
- Áhættumats sjóðanna.
- Fyrirkomulags launamála starfsmanna sjóðanna.
- Eftirlits Fjármálaeftirlitsins með starfsemi sjóðanna.

#### 4.5 Fimmta bindi skýrslunnar.

##### 15. kafli. Lög um fjármálamarkaðinn og áhrif aðildar Íslands að EES.<sup>236</sup>

Í kaflanum er farið yfir helstu löggjöf um fjármálamarkaðinn á Íslandi og áhrif þátttöku Íslands í Evrópska efnahagssvæðinu á þróun og efni hennar. Fyrst er farið yfir sögulega þróun löggjafar um fjármálakerfið, frá lögum nr. 86/1985, um viðskiptabanka, og lögum nr. 87/1985, um sparisjóði, til gildandi laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem hafa tekið allnokkrum breytingum frá gildistöku. Þá er farið yfir þær EB-tilskipanir sem hafa verið innleiddar í íslenska löggjöf og raktar athugasemdir frumvarpa sem leiddu tilskipanirnar inn í íslenskan rétt. Í viðauka 6 við rannsóknarskýrsluna er úttekt um innleiðingu gerða samkvæmt EES-samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt. Þar kemur fram að EES-samningurinn hafi almennt ekki staðið í vegi fyrir því að hér á landi væru gerðar ríkari kröfur til innlendra fjármálafyrirtækja en gert er í löggjöf Evrópusambandsins. Niðurstaða úttektarinnar er að slík leið hafi almennt ekki verið valin og ástæða þess talin vera hræðsla við að slík löggjöf mundi draga úr samkeppnishæfni íslenskra fjármálafyrirtækja.

Þá er ítarlega farið yfir þær breytingar sem urðu á starfsemi innlendra lánastofnana með inngöngu Íslands í EES sem áttu það sameiginlegt að rýmka starfsheimildir lánastofnana. Helstu breytingarnar eru eftirfarandi:<sup>237</sup>

- a. Heimildir viðskiptabanka og sparisjóða til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri voru rýmkaðar.
- b. Þá voru heimildir til að veita stjórnendum lán og annars konar fyrirgreiðslu útvíkkaðar.
- c. Heimildir til að fjárfesta í fasteignum og félögum um fasteignir voru auknar.
- d. Heimildir til að veita lán til kaupa á eigin hlutum eða stofnfjárlutum voru auknar.
- e. Minni kröfur voru gerðar til rekstrarfyrirkomulags verðbréfafyrirtækja.
- f. Viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánastofnunum var veitt heimild til að reka váttryggingastarfsemi í sérstökum dótturfélögum.
- g. Heimildir banka og sparisjóða til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum voru rýmkaðar. Fjallað er um innleiðingar regluverks Evrópusambandsins í kafla 15.4. Í viðauka 6 sem áður er getið er farið nokkuð ítarlega yfir innleiðingu á 20 EB-tilskipunum og rakið hvernig hefur tekist til með innleiðingu þeirra í EES-rétt. Niðurstaða úttektarinnar í viðaukanum er sú að í aðalatriðum hafi verið fylgt orðalagi og inntaki tilskipanna en gerðar nokkrar athugasemdir og bent á hnökra í innleiðingu á tilskipunum um

<sup>236</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 9–40.

<sup>237</sup> Sama heimild, bls. 12–22.

lánastofnanir, gagnsæistilskipuninni<sup>238</sup> og MIFID-fjárfestaverndinni<sup>239</sup> þar sem skorti á samræmi milli efnis tilskipananna og íslensku reglnanna.

Þá er í kaflanum fjallað um þróun útlána fjármálafyrirtækjanna eftir inngöngu Íslands í EES og breytingar sem gerðar voru á löggjöf um fjármálamarkaðinn við inngönguna en áhættutaka í starfsemi stofnananna er almennt talin hafa aukist. Það er niðurstaða rannsóknarnefndarinnar að aukin notkun lánasamninga í rekstri bankanna hafi aukið áhættuna enda hafi innheimtuferill við vanskil lánasamnings lengst og orðið kostnaðarsamari auk þess sem líkur á fullnustu minnka ef engar veðtryggingar eru til staðar en oft voru lánasamningar ekki bundnir neinum tryggingum eða til dæmis bara tryggingum í þeim hlutabréfum sem lánasamningurinn tók til. Þá segir rannsóknarnefndin að mögulegt sé og líklegt að lánasamningar hafi verið sú leið sem hentaði best í einhverjum tilfellum við útlán en tiltekur þó einnig að ljóst sé að í mörgum tilfellum hefði vel verið hægt að notast við skuldabréfaformið. Um lán til eignarhaldsfélaga<sup>240</sup> segir að þau hafi aukist um 31% frá því mælingar hófust í apríl 2005 og fram til apríl 2008. Með auknum útlánnum til eignarhaldsfélaga telst útlánið áhættumeira en útlán til hefðbundins framleiðslufélags eða til fyrirtækja í hefðbundnum rekstri þar sem tekjur er almennt jafnari og þróun rekstrar er þekkt. Að lokum fjallar rannsóknarnefndin um önnur atriði sem höfðu áhrif á áhættuhegðun bankanna, svo sem kúlulán til einstaklinga, framvirka samninga og nýja tegundir skuldaskjala.

Þá bendir rannsóknarnefndin á það hvernig eftirliti með fjármálafyrirtækjum sé háttað samkvæmt tilskipunum Evrópusambandsins. Með nokkurri einföldun megi segja að almennt geti lánastofnun sem hefur starfsleyfi í einu aðildarríki eða í ríki innan EES opnað útibú í öðru aðildarríki án sérstaks leyfis þarlendrar yfirvalda. Eftirlit með viðkomandi lánastofnun er þá á herðum eftirlitsins í heimaríki þrátt fyrir að gistiríki, þar sem útibú er staðsett, hafi einnig heimildir til eftirlits og til inngripa í nánar tilgreindum tilvikum sem varða aðallega vernd almennings, svo sem neytendavernd eða vernd smærri fjárfesta. Nánar er fjallað um heimildir gistiríkis og skyldur heimaríkis í tilskipun 2006/48/EB og í umfjöllun í kafla 15.6.2. Kaflanum lýkur á umfjöllun um hvernig skilgreina skuli almannahagsmuni (e. general good) og er í kafla 15.6.2.5 að finna fimm tölusetta liði sem lýsa því sem felst í almannahagsmunum samkvæmt Evrópurétti.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>241</sup>

1. Það er niðurstaða rannsóknarnefndarinnar að sú stefna sem var fylgt við innleiðingu EES-gerða um starfsemi fjármálafyrirtækja hér á landi, þ.e. að nota ekki svigrúm sem fólst í gerðunum til þess að setja sérreglur almennt, í þeim tilgangi að bæta samkeppnisstöðu íslenskra fjármálafyrirtækja og með því draga sem mest úr séríslenskum ákvæðum, hafi leitt til þess að almennt var ekki horft til þess hvort ástæða þætti til aðlögunar á reglunum fyrir Ísland. Þá bendir rannsóknarnefndin einnig á að mögulegt hafi verið að endurskoða löggjöfina á hverjum tímapunkti þegar reynsla komst á virkni hennar.<sup>242</sup>
2. Rannsóknarnefndin kemst að því að auknar starfsheimildir fjármálafyrirtækjanna vegna

<sup>238</sup> Sjá tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/109/EB og kafla 5.5. í viðauka 6.

<sup>239</sup> Sjá MIFID-löggjöfina og umfjöllun í kafla 5.2. í viðauka 6.

<sup>240</sup> Megineinkenni þeirra er að eiga og selja hlutabréf í öðrum félögum.

<sup>241</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. bls. 38–40.

<sup>242</sup> Sama heimild, bls. 38.



breytinga á lögum samkvæmt EES-samningnum hafi aukið áhættu í rekstri bankanna verulega og er þar sérstaklega bent á heimild til að reka fjárfestingarstarfsemi samhliða viðskiptabankastarfsemi án þess að frekari kröfur hafi verið gerðar um eigið fé fjármálafyrirtækjanna. Af þessum sökum hafi fjármálafyrirtækin verið illa í stakk búin til að mæta þeim erfiðleikum sem upp komu á alþjóðlegum fjármálamörkuðum árið 2008.<sup>243</sup>

3. Þá telur rannsóknarnefndin að við lánveitingar fjármálafyrirtækjanna hafi verulega skort á að gætt hafi verið vandvirkni, svo sem vegna skjalagerðar og trygginga. Nefnir nefndin þar sérstaklega auknar lánveitingar til eignarhaldsfélaga sem hafa ekki sama rekstrargrunn og önnur félög, skort á nægilega sterkum veðum til tryggingar lánnum og aukinn fjölda eingreiðslulána sem leiði til þess að greiðslugeta lántaka kemur ekki í ljós fyrir en við lok lánstíma þegar of seint getur verið orðið að grípa til ráðstafana til að tryggja endurgreiðslu. Þannig telur rannsóknarnefndin að bankarnir hafi ekki nýtt alla möguleika sem þeir höfðu til að tryggja stöðu sína ef til vanskila kæmi. Hér hefur nefndin í huga þau lögfræðilegu atriði sem huga þurfti að við þessar lánveitingar og gátu haft áhrif á áhættu lánastofnunar vegna þeirra en að auki koma svo til önnur atriði sem þarna höfðu áhrif til að auka áhættu lánastofnana vegna þessara lána og fjallað er nánar um í kafla 8.0 og fleiri köflum skýrslunnar, einkum að því er varðar lánveitingar til kaupa á hlutabréfum.

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin leggur sérstaka áherslu á að settar verði skýrar reglur um innleiðingu EES-gerða og að vanda verði betur til þýðinga á þeim. Enn fremur að meta þurfi EES-gerðir á fjármálamarkaði í hvert sinn sem þær eru innleiddar þannig að þær verði lagaðar að íslensku fjármálakerfi, einkum með tilliti til smæðar þess. Nefndin vísar hvað tryggingar varðar til umfjöllunar um sömu atriði í 8. kafla 2. bindis skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Niðurstöður hennar gefa fullt tilefni til að lögfestar verði reglur fyrir fjármálafyrirtæki um skjalagerð, tryggingar og lánveitingar til eignarhaldsfélaga sem hafa ekki sama rekstrargrundvöll og önnur félög.

### 16. kafli. Eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði.<sup>244</sup>

Í upphafi kaflans er fjallað um þá sem gegna eftirlitshlutverki með fjármálakerfinu hér á landi sem og þróun og reglur um slíkt eftirlit. Gerð er grein fyrir þætti ráðherra og ráðuneyta í eftirliti með fjármálamarkaðnum og hinni svokölluðu frumkvæðisskyldu ráðherra, sbr. kafla 16.1.2.6. Ítarlega er rakin þróun, uppbygging, hlutverk og stjórnsýsluleg staða Fjármálaeftirlitsins og valdheimildir þess.<sup>245</sup> Rannsóknarnefndin telur heimildir og úrræði Fjármálaeftir-

<sup>243</sup> Sama heimild, bls. 38.

<sup>244</sup> Sama heimild, bls. 41–191.

<sup>245</sup> Kveðið er á um valdheimildir Fjármálaeftirlitsins, m.a. í lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þær felast m.a. í því að geta gert athugasemdir og kröfur um úrbætur, boðað fund í stjórn eða framkvæmdastjórn fjármálafyrirtækis, beitt dagsektum, féviti, stjórnvaldssektum og sáttum. Fjármálaeftirlitið getur einnig vikið framkvæmdastjóra eða stjórnarmanni frá, svipt fjármálafyrirtæki starfsleyfi að hluta eða í heild og tilkynnt til lögreglu um brot gegn lögum um fjármálamarkaði.

litsins hafa þróast á svipaðan hátt og hjá systurstofnunum á Norðurlöndunum. Þó hefði fáum málum verið lokið hér með formlegri breytingu valdheimilda þótt tilefni hafi verið til þess.

### **Verkefni Fjármálaeftirlitsins og nýting ráðstöfunartíma.<sup>246</sup>**

Farið er yfir eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlitsins og aðgreiningu þess eftirlits sem heyrir undir stofnunina frá því eftirliti sem tilheyrir Seðlabanka Íslands. Almennit megi segja að eftirlit með fjármálastöðugleika sé hjá Seðlabanka Íslands en eftirlit með fjárhagslegri stöðu eftirlitsskyldra aðila hjá Fjármálaeftirlitinu.

Rannsóknarnefndin telur að skipting milli verkefna hjá annars vegar íslenska eftirlitinu og hins vegar hinu danska sé nokkuð svipuð en áberandi minni tíma hafi þó verið varið í vettvangsathuganir og reglusetningu á Íslandi en í Danmörku. Þá vísar rannsóknarnefndin til þess að Fjármálaeftirlitið hafi verið undirmannað og vanfjármagnað og því hefði e.t.v. verið skorinn niður sá tími sem hefði verið hægt að nýta í verkefni sem stofnunin hafði frumkvæði að. Þá segir rannsóknarnefndin orðrétt: „Draga má í efa að stofnun, sem ekki getur sinnt frumkvæðisvinnu eins og vettvangsathugunum nema að takmörkuðu leyti, geti sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti þegar til lengri tíma er litið.“<sup>247</sup>

### **Viðvarandi fjárhagslegt eftirlit.<sup>248</sup>**

Lagaheimildir Fjármálaeftirlitsins til að sinna viðvarandi fjárhagslegu eftirliti (e. prudential supervision/off-site supervision) eru í lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og sérlögum. Eftirlit byggist á öflun gagna frá eftirlitsskyldum aðilum, úrvinnslu þeirra og mati. Fjármálaeftirlitið tekur árlega við um fjögur þúsund skýrslum. Rannsóknarnefndin gagnrýnir verkaskiptingu varðandi skýrslurnar þar sem ekki hafi legið fyrir hver bæri ábyrgð á hverjum þætti í tengslum við skýrsluskil og yfirferð. Það hafi valdið hættu á að verkefni féllu niður, t.d. þegar starfsmaður hætti störfum. Það er niðurstaða rannsóknarnefndarinnar<sup>249</sup> að skýrsluskilakerfi eftirlitsins hafi ekki nýst sem skyldi þar sem sjálfvirk úrvinnsla hafi verið lítil sem engin, sjálfvirku viðvörunarkerfi hafi ekki verið komið á og starfsmenn hafi vantrest upplýsingum sem kerfið skilaði.

Þá fjallar rannsóknarnefndin um álagspróf sem Fjármálaeftirlitið beitti, m.a. svokallað fjölþætt álagspróf. Fram kemur að eftirlitið hafi unnið í endurbótum á álagsprófunum og hafi í þeim tilgangi komið á sérstökum viðbúnaðarhópi haustið 2007 sem átti að vinna frekari greiningu á áhættu í starfsemi fjármálafyrirtækja.<sup>250</sup> Hvað varðar álagspróf á útlánahættu hafi niðurstaða slíks prófs sýnt að Glitnir fór undir lágmarkskröfu eigin fjár í fyrsta ársfjórðungi 2008 og Landsbankinn um mitt það ár. Ekki var brugðist við þessum niðurstöðum með sérstökum hætti. Hvað varðar álagspróf vegna lausafjáráhættu bendir rannsóknarnefndin sérstaklega á að slíkar prófanir hafi aðeins miðast við krónur en ekki aðra gjaldmiðla sem hefði verið nauðsynlegt. Einnig er gagnrýnt að langan tíma hafi tekið fyrir Fjármálaeftirlitið að leiðréttu villur í gagnaskilum, sbr. vantalдар lausafjárupplýsingar frá Glitni.

<sup>246</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 66–69.

<sup>247</sup> Sama heimild, bls. 69.

<sup>248</sup> Sama heimild, bls. 69–83.

<sup>249</sup> Sama heimild, bls. 71.

<sup>250</sup> Sbr. skýrslutöku fyrrverandi forstjóra fyrir rannsóknarnefndinni, sbr. kafla 16.4.2.3. á bls. 73–75.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>251</sup>

1. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis má taka undir þá gagnrýni sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafði sett fram á fjölbætta álagsprófið, þ.e. að bæði hefði verið ástæða til að gera ráð fyrir þyngri áföllum, t.d. meiri lækkun á verði hlutabréfa, og að gera hefði þurft ráð fyrir tveimur bylgjum áfalla. Þá er við mat á áhrifum lækkunar hlutabréfaverðs eingöngu horft til eigin bréfa fjármálafyrirtækjanna, en ekki tekið tillit til þess hversu viðkvæm þau voru fyrir gengi hlutabréfa vegna lána með veði í hlutabréfum og framvirkra samninga um hlutabréf.<sup>252</sup>
2. Að auki var álagspróf gert á vaxtafryst/virðisrýrð útlán sem getur haft áhrif á ákvarðanir bankanna um að vaxtafrysta eða virðisrýra útlán. Afleiðing þess gat því orðið sú að bankarnir forðuðust að gera slíkt og ákvæðu að endurlána til að koma í veg fyrir að lán lentu í þessum flokki. Almenn er ekki ráðlegt að hafa álagspróf þess eðlis að þau geti haft áhrif á viðskiptahegðun. Rannsóknarnefndin bendir einnig á að það hefði verið til bóta að gera einhvers konar athuganir á næmni í tengslum við þetta álagspróf til að meta hvaða þættir væru áhættumestir fyrir fjármálastofnanir.<sup>253</sup>
3. Rannsóknarnefnd Alþingis vill einnig benda á að í þeirri stöðu sem komin var upp á alþjóðlegum fjármálamörkuðum hefði lausafjárefirlit þurft að vera mun ítarlegra. Það hefði þá falið í sér söfnun viðeigandi gagna og framkvæmd álagsprófs á grundvelli þeirra. Í lausafjárkreppu skiptir fátt meira máli en laust fé. Þrátt fyrir þetta hélt Fjármálaeftirlitið áfram að leggja áherslu á eiginfjárhlutfall alveg fram að falli bankanna. Vert er að benda á að allir bankarnir voru að því er virtist með eiginfjárhlutfall yfir lágmarki við fall, sem undirstrikar enn frekar mikilvægi lausafjárefirlits. Áherslan á eiginfjárhlutfall bankanna við framkvæmd álagsprófa leiddi til þess að niðurstöður prófa Fjármálaeftirlitsins urðu verulega villandi síðustu tólf mánuðina fyrir fall bankanna. Enda þótt Fjármálaeftirlitið hafi reynt að bæta lausafjárefirlit þá gekk það of hægt. Miðað við þá stöðu sem komin var upp á gjaldeyrismarkaði fyrir krónur hefði þurft að leggja allt kapp á að framkvæma lausafjárefirlit í mismunandi gjaldmiðlum, eða að minnsta kosti í íslenskum krónum annars vegar og erlendum gjaldmiðlum hins vegar (gjaldmiðlaskiptamarkaðir milli erlendra gjaldmiðla voru enn virkir). Ekki virðist heldur hafa verið tekið nægjanlegt tillit til þeirrar áhættu sem leiddi af innlánunum í útibúum íslensku bankanna erlendis, þ.e. ef til þess kæmi að áhlaup yrði gert á þá reikninga.<sup>254</sup>
4. Opinber upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins um stöðu bankanna litaðist mjög af því að niðurstöður þeirra álagsprófa sem stofnunin lagði mesta áherslu á gáfu til kynna að bankarnir stæðu traustum fótum og veittu bæði markaðnum og Fjármálaeftirlitinu sjálfu falskt öryggi. Gölluð álagspróf höfðu þannig mikil áhrif á opinbera upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins.<sup>255</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

<sup>251</sup> Sama heimild, bls. 82–83.

<sup>252</sup> Sama heimild, bls. 82.

<sup>253</sup> Sama heimild, bls. 82.

<sup>254</sup> Sama heimild, bls. 82–83.

<sup>255</sup> Sama heimild, bls. 83.

**Vettvangsathuganir Fjármálaeftirlitsins.**<sup>256</sup>

Fjallað er um aðferðir sem er beitt til að ákvarða hvernig ráðstafa skuli rekstrarfé og mannafla eftirlitsstofnana og fjallað um aðferð fjármálaeftirlita í Evrópu sem kallast áhættu-  
miðuð aðferðafræði (e. risk based approach). Sérstaklega er fjallað um 124. gr. tilskipunar  
nr. 2006/48/EB um lánastofnanir og segir að ekki hafi verið séð að þetta ákvæði hafi verið  
innleitt í íslensk lög. Auk þess er vísað til þess að Fjármálaeftirlitið hafi notað aðra aðferð  
til að meta hvernig bæri að ráðstafa mannafla og rekstrarfé, svokallað kerfi ábyrgðar-  
mennsku. Ákvarðanir um vettvangsathuganir virðast hins vegar hafa verið teknar við gerð  
verkáætlunar hvers árs og ekki hafa legið fyrir skrifleg viðmið sem var hægt að notast við til  
að taka ákvörðun um nýtingu tíma í slík verk.

Þá er farið yfir framkvæmd vettvangsathugana og greint frá því að hafin væri vinna við  
gerð eftirlitshandbókar sem gæti tryggt samræmda framkvæmd eftirlits en lokaskýrslur um  
hverja vettvangsathugun voru mismunandi eftir því hvaða starfsmaður vann hverja skýrslu.

Rannsóknarnefndin telur Fjármálaeftirlitið hafa verið undirmannað enda liggi fyrir að við  
framkvæmd vettvangsathugana hafi þurft að nýta nær allan mannafla þess ef takast ætti að  
ljúka athugun á skömmum tíma og með þeirri þekkingu sem var nauðsynleg.

Rannsóknarnefndin vísar til þess að almennar málsmeðferðarreglur stjórnáslulaga, nr.  
37/1993, og upplýsingalaga, nr. 50/1996, gildi um málsmeðferð hjá Fjármálaeftirlitinu. Að  
öðru leyti giltu málsmeðferðarreglur sem eftirlitið hafði safnað saman í gæðahandbók sem  
hafi verið lítið notuð við einstök verkefni enda var hún ekki uppfærð og verkferlar hennar  
hentudu ekki t.d. fyrir stórar vettvangsrannsóknir. Málsmeðferðin eftir vettvangsathugun var  
hins vegar þannig að útbúin voru drög að skýrslu eftir rannsóknina og hún send viðkomandi  
eftirlitsskyldum aðila til yfirlestrar og hafi hann gert athugasemd gat eftirlitið breytt skýrsl-  
unni. Á árinu 2007 var farið að setja lista í skýrslurnar yfir athugasemdir og tímafrest sem  
var veittur til úrbóta. Hins vegar skorti verulega á eftirfylgni eftir að skýrsla um vettvangs-  
athugun kom út. Þá er vikið að ummælum fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins fyrir rann-  
sóknarnefndinni og þeim atriðum sem þeir telja hafa leitt til skorts á eftirfylgni.<sup>257</sup> Rann-  
sóknarnefndin bendir á að vegna annmarka á skjalaskráningarkerfi eftirlitsins hafi ekki reynt  
mögulegt að gera almennilega könnun á málsþraða hjá stofnuninni, þ.m.t. málsþraða í vett-  
vangsathugunum. Ljóst er hins vegar að eftirlitið hafði sjálft sett sér reglur um málsþraða auk  
þess sem eftirlitið er bundið af 9. gr. stjórnáslulaga.

**Niðurstöður rannsóknarnefndarinnar.**<sup>258</sup>

1. Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að kveða ætti með skýrari hætti á um skyldur  
Fjármálaeftirlitsins til eftirlits í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og/eða  
í lögum um fjármálafyrirtæki, m.a. þannig að 124. gr. tilskipunar 2006/48/EB verði inn-  
leidd samkvæmt efni sínu. Rannsóknarnefndin bendir á að ekki liggi fyrir áreiðanlegar  
upplýsingar um fjölda vettvangsathugana árin 2002–2008 og því sé ekki unnt að leggja  
mat á hvort fjöldi heimsókna í stóru bankana hafi verið fullnægjandi.<sup>259</sup>
2. Vandaðar vettvangsathuganir ættu að vera hluti af reglubundinni starfsemi Fjármálaeftir-  
litsins. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis er það skýrt dæmi um að Fjármálaeftirlitið

<sup>256</sup> Sama heimild, bls. 83–121.

<sup>257</sup> Sbr. kafla 16.5.4, sömu heimild, bls. 87.

<sup>258</sup> Sama heimild, bls. 89–90.

<sup>259</sup> Sama heimild, bls. 89.

var undirmönnuð stofnun að ekki skyldi vera hægt að sinna slíkum athugunum nema sem átaksverkefnum og þá þannig að kallaðir væru til starfsmenn af flestum sviðum stofnunarinnar. Framkvæmd þessara athugana hafði þannig neikvæð áhrif á aðra starfsemi Fjármálaeftirlitsins.<sup>260</sup>

3. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis þarf að uppfæra efni gæðahandbókar og þar þarf að vera umfjöllun um hvernig fylgja skuli eftir niðurstöðum Fjármálaeftirlitsins þegar kröfur eru gerðar um úrbætur.<sup>261</sup>
4. Rannsóknarnefndin telur mikilvægt að Fjármálaeftirlitið ljúki þeim málum sem stofnað er til innan hóflegra tímamarka, enda dregur það úr áhrifamætti niðurstöðunnar ef hún varðar atburði eða stöðu sem var uppi fyrir meira en sex mánuðum.<sup>262</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### **Rannsóknir á úrtaki vettvangsathugana.**<sup>263</sup>

Í kafla 16.5.7 eru raktar nokkrar vettvangsathuganir Fjármálaeftirlitsins og fjallað um niðurstöður þeirra, afleiðingar og eftirfylgni. Fram kemur að almennt hafi vettvangsathuganir orðið formfastari á árunum 2007 til 2008 og samræmi aukist í framkvæmd og málsmeðferð. Þó gagnrýnir rannsóknarnefndin að ályktanir vettvangsathugana hafi oft verið mildaðar í niðurstöðuköflum og þær ekki eins afgerandi og efni stóðu þó til og að Fjármálaeftirlitið hafi ekki markvisst beitt þeim lagalegu úrræðum sem það hafði samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og í lögum um fjármálafyrirtæki og bar skylda til að nýta, svo sem að vísa meiri háttar brotum til lögreglu. Þá segir orðrétt: „Að mati rannsóknarnefndar Alþingis má sjá þess dæmi að Fjármálaeftirlitið hafi látið hjá líða að setja mál í formlegan farveg þó stofnunin hafi talið að lög hefðu verið brotin og í framhaldi af því ekki sinnt laga-skyldu sinni að vísa málum til lögreglu þar sem grunur lék á að alvarleg brot hefðu verið framin“.<sup>264</sup>

### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.**<sup>265</sup>

1. Rannsóknarnefndin telur að í kjölfar vettvangsathugananna hafi verið brýnt fyrir Fjármálaeftirlitið að endurmeta áhættuflokkun bankanna á viðskiptavinum sínum og mat þeirra á framlögðum tryggingum. Þó tekur hún fram að slíkt endurmat geti hafa verið óframkvæmanlegt í einhverjum tilvikum þar sem áhættumat hafði ekki verið framkvæmt og upplýsingar um tryggingar lágu ekki fyrir. Auk þess telur rannsóknarnefndin að formleg umgjörð útlána hafi verið ófullnægjandi í mörgum tilvikum á þann hátt að ekki var hægt að flokka áhættu vegna upplýsingaskorts, slík flokkun hafi almennt ekki farið fram eða ekki voru til nægar upplýsingar um tryggingar. Þetta telur rannsóknarnefndin mikinn áfelligsdóm yfir stöðu á útlánasafni bankanna.<sup>266</sup>

<sup>260</sup> Sama heimild, bls. 89.

<sup>261</sup> Sama heimild, bls. 90.

<sup>262</sup> Sama heimild, bls. 90.

<sup>263</sup> Sama heimild, bls. 90–115.

<sup>264</sup> Sama heimild, bls. 91.

<sup>265</sup> Sama heimild, bls. 113–115.

<sup>266</sup> Sama heimild, bls. 113.

2. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis staðfestir útlánaathugun Fjármálaeftirlitsins haustið 2007 að útlánaeftirliti í bönkunum fjórum hafi verið verulega ábótavant og að gæði útlána hafi verið vafasöm.<sup>267</sup>
3. Rannsóknarnefndin telur það vekja athygli að Fjármálaeftirlitið skuli hafa dregið þá ályktun af skýrslunum [úr útlánaathugunum] að „heildarmyndin varðandi útlána-áhættu fjármálafyrirtækjanna sex væri sú að áhætta og áhættusambjöppun væri takmörkuð eins og gert var í minnisblaði sem lagt var fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins í febrúar 2008.“<sup>268</sup>
4. Að mati rannsóknarnefndarinnar hefði þurft að grípa til frekari úrræða heldur en gert var gagnvart bönkunum á grundvelli þeirra upplýsinga sem Fjármálaeftirlitið aflaði í útlánaathugunum sínum. Þá segir orðrétt: „Að því marki sem fyrirbyggjandi upplýsingar voru til vitnis um meint brot á lögum hefði Fjármálaeftirlitið átt að hafa frumkvæði að frekari rannsókn þeirra mála og leggja þau í viðeigandi farveg, jafnvel með tilkynningum til lögreglu, allt eftir eðli málanna. Þá telur rannsóknarnefndin að fullt tilefni hefði verið til þess að Fjármálaeftirlitið boðaði til fundar í stjórnnum allra bankanna til að fara yfir niðurstöðurnar. Nefndin fær heldur ekki séð að umfjöllun stjórnar Fjármálaeftirlitsins hafi verið í samræmi við þær niðurstöður um starfshætti einstakra banka sem fram komu í skýrslum stofnunarinnar. Þarna var um að ræða athugasemdir við starfshætti sem rannsóknarnefnd Alþingis telur að heyrt hafi undir stjórn Fjármálaeftirlitsins að fjalla um með tilliti til stöðu útlánaeftirlits og útlánagæða í bönkunum. Loks hefði verið sérstök ástæða til að kynna efni skýrslanna með formlegum hætti fyrir Seðlabanka Íslands á grundvelli 2. mgr. 15. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi en þar kemur fram að Fjármálaeftirlitið skuli veita Seðlabankanum allar upplýsingar sem stofnunin býr yfir og nýtast í starfsemi bankans.“<sup>269</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

#### ***Rannsókn á eftirfylgni Fjármálaeftirlitsins.***<sup>270</sup>

Rannsóknarnefndin telur málsmeðferð vettvangsathugana að mörgu leyti hafa verið ábótavant, málum var almennt ekki lokið með viðhlítandi hætti og þeim því ekki fylgt eftir þrátt fyrir að frumniðurstöður hefðu leitt í ljós ýmis atriði sem hefði verið tilefni til að skoða. Þá telur rannsóknarnefndin að skort hafi á samræmda málsmeðferð innan eftirlitsins auk þess sem starfsmenn notuðu ekki gæðahandbók stofnunarinnar. Einstökum málum var lokað án þess að þeim væri formlega lokið, og af þeim málum sem nefndin skoðaði var ljóst að fyrirkomulag eftirlitsins þar sem úrbætur voru kannaðar við næstu vettvangsathugun var ófullnægjandi og veitti ekki nægilegt aðhald og því var kröfum um úrbætur ekki sinnt. Fjármálaeftirlitið beitti ekki heimildum sem mælt er fyrir um í 11. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. og reglugerð nr. 560/2001, til að leggja á févíti og dagsektir til að knýja á um að fyrirtækin sinntu úrbótum sem hafði verið krafist.

<sup>267</sup> Sama heimild, bls. 113.

<sup>268</sup> Sama heimild, bls. 114.

<sup>269</sup> Sama heimild, bls. 115.

<sup>270</sup> Sama heimild, bls. 115–121.

***Samandregnar ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um framkvæmd vettvangsathugana.***<sup>271</sup>

1. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var það skynsamleg ráðstöfun hjá stjórnendum Fjármálaeftirlitsins að setja vettvangsathuganir í forgang sumarið 2007 en þá var hafin útlánaathugun í sex stærstu fjármálafyrirtækjum landsins. Í meginatriðum var efni rannsóknarinnar vel afmarkað og afar þýðingarmikið og því hyggilega valið. Sá galli var þó á rannsókninni að Fjármálaeftirlitið fór ekki yfir úrtak af lánasamningum með það fyrir augum að endurmeta áhættuflokkun bankanna á viðskiptavinum og mat þeirra á framlögðum tryggingum heldur var treyst á að mat bankanna sjálfra væri rétt. Ekki er hægt að útiloka að slíkt endurmat hefði verið óframkvæmanlegt í einhverjum tilvikum þar sem staðreynt hafði verið að formleg umgjörð útlána var ófullnægjandi í mörgum tilvikum, þ.e. ýmist lágu ekki fyrir nægar upplýsingar til að flokka eftir áhættu, áhættuflokkun hafði ekki farið fram eða ekki voru nægar upplýsingar um tryggingar. Þessar staðreyndir eru í sjálfu sér mikill áfellingisdómur yfir stöðu á útlánasafni bankanna.<sup>272</sup>
2. Rannsóknarnefndin telur að skort hafi á að Fjármálaeftirlitið hafi tekið á rökstuddan hátt af skarið í niðurstöðum sínum. Þetta á ekki síst við í málum þar sem skýra hefur þurft hugtökun yfirlit og fjárhagsleg tengsl við beitingu reglna um stórar áhættur. Rannsóknarnefndin telur rétt að taka fram að við meðferð valdheimilda sinna verður Fjármálaeftirlitið að taka af skarið um skýringu reglna á starfssviði sínu í samræmi við viðurkenndar aðferðir lögfræðinnar og beita reglunum síðan af samræmi. Það haggar ekki þessari niðurstöðu þótt umrædd ákvæði séu matskennd eða líkur séu á að látið verði reyna á lögmati ákvörðunarinnar fyrir dómi.<sup>273</sup>
3. Rannsóknarnefndin komst að þeirri niðurstöðu að mál sem snerta ætluð brot á reglum um stórar áhættuskuldbindingar hafi lengi verið í óformlegum farvegi, ýmist þar sem þau voru látin liggja óhreyfð eða bréfastípti höfðu staðið yfir við fjármálafyrirtækin þar sem reynt var að færa málin til betri vegar. Orðrétt segir: „Þetta hefur haft í för með sér að eftirlitsskyldir aðilar hafa í sumum tilvikum komist upp með að færa stórar áhættuskuldbindingar í bækur sínar á þann hátt að ekki samrýmist lögum að mati Fjármálaeftirlitsins, ýmist í lengri eða skemmri tíma. Loks verður að halda því til haga að mörg þeirra brota sem hér um ræðir er ekki hægt að líta á sem minni háttar brot. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis eru þetta ótækir stjórnsýsluhættir sem ganga í bága við lögboðna málsmeðferð.“<sup>274</sup>
4. Rannsóknarnefndin telur aðfinnsluvert að málsmeðferð skv. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og 3. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, hafi ekki verið beitt kerfisbundið í málum út af brotum á reglum um stórar áhættuskuldbindingar.<sup>275</sup>
5. Rannsóknarnefndin bendir á að þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi komið auga á brot á lögum og reglum og sum þeirra alvarleg þá hafi stofnunin ekki sett málin í lögformleg-

<sup>271</sup> Sama heimild, bls. 119–121.

<sup>272</sup> Sama heimild, bls. 120.

<sup>273</sup> Sama heimild, bls. 120.

<sup>274</sup> Sama heimild, bls. 120.

<sup>275</sup> Sama heimild, bls. 120–121.

an farveg og lagði þar með ekki viðhlítandi grundvöll að því að beita mætti viðurlögum og öðrum úrræðum sem stofnuninni voru tiltæk.<sup>276</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### ***Önnur eftirlitsverkefni.***<sup>277</sup>

Í kaflanum er tæpt á öðrum eftirlitslutverkum Fjármálaeftirlitsins, t. d. veitingu starfsleyfa, eftirliti með peningabætti, meðferð fyrirspurna, eftirliti með eignarhaldi og mati á hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna. Fram kemur að Fjármálaeftirlitið hafi oftast samþykkt umsóknir um virkan eignarhlut auk þess sem sérstaklega er minnst á að það að heimila stóra eignarhluti við einkavæðingu Landsbankans og Búnaðarbankans hafi sett tóninn fyrir það sem síðar varð. Fjármálaeftirlitið reyndi í framhaldinu að draga úr skaðlegum áhrifum þröngs eignarhalds á Íslandi þótt árangurinn hafi verið takmarkaður.

### ***Rekstrarfé og mannaúður Fjármálaeftirlitsins.***<sup>278</sup>

Fjármálaeftirlitið er fjármagnað með gjaldi sem er innheimt af eftirlitsskyldum aðilum á grundvelli laga nr. 99/1999. Lögnum er breytt hvert ár til að ákvarða fjárhæð rekstrarfjármiðað við stöðu og verkefni fyrra rekstrarárs.

Einnig er ítarlega farið yfir þróun rekstrarkostnaðar og tekna Fjármálaeftirlitsins frá 1999–2008. Rannsóknarnefndin kemst að þeirri niðurstöðu að með hliðsjón af rekstrarkostnaði stofnunarinnar fram til 2006 hafi vöxtur hennar ekki verið nægilegur samanborið við vöxt íslenska fjármálakerfisins, flækjustig þess og umfangsmikil verkefni. Nefndin telur að ábyrgð þess að Fjármálaeftirlitið hafi ekki fengið nægilega fjármuni til rekstrarins liggja hjá stjórnendum þess en ekki hafi reynt á afstöðu löggjafans til hækkunar gjaldsins enda ekki farið fram á slíka hækkun. Rannsóknarnefndin tiltekur síðan að niðurstaðan sé þó ekki sú að ábyrgð viðskiptaráðherra og Alþingis hafi engin verið.

Samkvæmt skýrslu rannsóknarnefndarinnar tvöfaldaðist starfsmannafjöldi Fjármálaeftirlitsins og rúmlega það frá árinu 2000. Heildarstarfsmannavelta frá árinu 2000 til miðs árs 2008 var að meðaltali 11%. Raunvelta á sama tíma var 9%.<sup>279</sup> Rannsóknarnefndin telur mannaúðsvanda eftirlitsins hafa verið fölginn í því hversu erfitt var að halda í hæft starfsfólk, starfsreynsla hafi því verið lítil og starfsaldur lágur. Þessi atriði takmörkuðu að mati rannsóknarnefndarinnar getu eftirlitsins til að sinna hlutverki sínu.

### ***Upplýsingatækni og skjalaskráning.***<sup>280</sup>

Í kaflanum fjallar rannsóknarnefndin um söfnun upplýsinga frá eftirlitsskyldum aðilum, vistun þeirra og flokkun. Rafrænt skýrsluskilakerfi var tekið í notkun í ársbyrjun 2007 en það virkaði þó ekki sem skyldi og var þannig ekki nýtt að fullu. Í júlí 2009 var gerð úttekt á

<sup>276</sup> Sama heimild, bls. 121.

<sup>277</sup> Sama heimild, bls. 122–126.

<sup>278</sup> Sama heimild, bls. 126.

<sup>279</sup> Rannsóknarnefndin kannaði einnig hver var næsti vinnustaður starfsmanna Fjármálaeftirlitsins og leiddi sú rannsókn það í ljós að um 38% starfsmanna fóru til starfa hjá fyrirtækjum sem heyra undir eftirlit þess og sama hlutfall, 38%, fór til starfa í öðrum fyrirtækjum í einkageiranum, svo sem lögmannsstofum, endurskoðendaskrifstofum eða hjá ráðgjafarfyrirtækjum, sjá sömu heimild, bls. 143.

<sup>280</sup> Sama heimild, bls. 146–153.



skýrsluskilakerfinu og gagnaúrvinnslu og rakin þau vandamál sem stofnunin glímir við tengd upplýsingatækni.

Fjármálaeftirlitið notar GoPro-skjalavistunarkerfið sem rannsóknarnefndin telur að hafi verið ábótavant og telur rannsóknarnefndin að upplýsingatæknistefna Fjármálaeftirlitsins frá 2006 hafi ekki gengið eftir nema að hluta. Brýnt sé að vandamál tengd upplýsingatækni verði leyst sem fyrst enda getur þetta komið niður á möguleikum stofnunarinnar til að rækja eftirlitshlutverk sitt og telur rannsóknarnefndin að annmarkar á kerfunum hafi verið til þess fallnir að draga mjög úr gæðum á vinnu stofnunarinnar.

#### ***Matskenndar heimildir Fjármálaeftirlitsins.*<sup>281</sup>**

Rannsóknarnefndin fjallar almennt um lögmætisregluna sem felst í því að stjórnvöld eru bundin af lögum. Ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og mega ekki vera í andstöðu við lög. Þá er tekið fram að lagaheimildir sem stjórnvöld hafa séu almennt tvenns konar, annars vegar lagareglur með fastmótað efnisinnihald og hins vegar lagareglur með matskennt efnisinnihald en lagareglur á sviði fjármálamarkaða hafa margar hverjar matskennt innihald. Rannsóknarnefndin vísar í athugasemdir við 8. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þar sem kemur fram að nauðsynlegt sé að Fjármálaeftirlitið hafi svigrúm til að leggja ákvæðið huglægt mat á hvort starfsemi fjármálaafyrirtækis sé heilbrigð og eðlileg þótt ákvæði laga og reglna hafi ekki verið brotin. Með þessu ákvæði hafi áskilnaður lögmætisreglunnar um lagaheimild fyrir eftirlitinu verið uppfylltur en skort hafi á að Fjármálaeftirlitið mótaði inntak reglunnar með skýringum og fyllingu hennar samkvæmt viðurkenndri aðferðafræði lögfræðinnar. Þá hefur ekki reynt á matskennd lagaákvæði fyrir dómi svo fordæma er ekki hægt að leita þar. Rannsóknarnefndin telur að Fjármálaeftirlitið hafi léð inntaki matskenndu lagaheimildanna lítið vægi og þannig hafi skort á að það hafi getað metið heilbrigði starfshátta enda þurfi til þess bæði víðtæka reynslu, skipulega upplýsingaöflun og gagnaúrvinnslu. Brýnt er að úr þessari stöðu sé bætt. Rannsóknarnefndin leggur til að styrktar verði valdheimildir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli matskenndra lagaákvæða á þann hátt að framsetning þeirra í lögum verði tekin til endurskoðunar.

#### ***Starf Fjármálaeftirlitsins í aðdraganda bankahruns 2007 og 2008.*<sup>282</sup>**

Rannsóknarnefndin bendir á að það vekir sérstaka athygli að ekki verði séð að ályktanir viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins sem starfaði frá 2007 hafi verið afgerandi neikvæðar. Stjórnendur Fjármálaeftirlitsins hafi ekki talið að nein meiri háttar vandræði steðjuðu að bönkunum fram eftir árinu 2008. Af upplýsingum viðbúnaðarhópsins að dæma hefði mátt ætla að starfsmenn og stjórnendur hefðu verið mjög uggandi yfir þróun mála. Til samanturðar má nefna að mat breska fjármálaeftirlitsins (FSA), sem þó hafði ekki aðgang að jafn ítarlegum upplýsingum og Fjármálaeftirlitið, var miklum mun neikvæðara. Rannsóknarnefnd Alþingis telur því ljóst að viðbúnaðarhópur Fjármálaeftirlitsins og stjórnendur þess hafi ekki metið ástandið rétt og verið mun bjartsýnni en tilefni var til.

<sup>281</sup> Sama heimild, bls. 153–156.

<sup>282</sup> Sama heimild, bls. 156–164.

**Störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins.**<sup>283</sup>

Rannsóknarnefndin telur að stjórnin hafi ekki sýnt nægilega mikið frumkvæði í starfi sínu og lítið hafi farið fyrir stefnumótun í störfum stofnunarinnar ef undan er skilin vinna við gerð fjárhagsáætlunar ár hvert. Þá segir í skýrslunni; „Verður þannig ekki séð að stjórn Fjármálaeftirlitsins hafi í stefnumótun sinni tekist á við grundvallarspurningar á vettvangi eftirlits með fjármálastarfsemi, svo sem um stærð bankakerfisins og nauðsynleg viðbrögð stofnunarinnar við allt of örum vexti þess. Skorti þannig á að stjórnin rækti skyldur sínar við yfirstjórn Fjármálaeftirlitsins varðandi eitt af helstu hættumerkjunum í þróun íslenskra fjármálafyrirtækja. Höfðu þó margir erlendir sérfræðingar bent á það þannig að vandamálið var á engan hátt dulið.“<sup>284</sup>

**Opinber upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins í aðdraganda falls bankanna um stöðu þeirra.**<sup>285</sup>

Stofnunin nýtti sér lagaheimild til að birta opinberlega niðurstöður í málum og athugunum lítið sem ekkert. Á hinn bóginn virðist Fjármálaeftirlitið hafa lítið á það sem hlutverk sitt að auka trúverðugleika íslenska fjármálamarkaðarins og íslenskra fjármálafyrirtækja, m.a. með samskiptum við fjölmiðla. Þessi hluti starfsemi Fjármálaeftirlitsins varð mjög fyrirferðarmikill á árunum 2006 og 2007 og telur rannsóknarnefndin að slík samskipti hafi krafist bæði tíma og mannafla og virðist Fjármálaeftirlitið hafa gengið lengra í þessu en erlendar systurstofnanir.

**Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um störf Fjármálaeftirlitsins.**<sup>286</sup>

1. Orðrétt segir í ályktunum rannsóknarnefndarinnar: „Það er niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að mikið hafi skort á að Fjármálaeftirlitið væri í stakk búið til þess að sinna eftirliti með fjármálafyrirtækjunum á viðhlítandi hátt síðustu árin fyrir fall bankanna. Þar veldur mestu að ráðstöfunarfé Fjármálaeftirlitsins var ónógt.“<sup>287</sup>
2. Rannsóknarnefndin bendir á að með hliðsjón af rekstrarkostnaði Fjármálaeftirlitsins og tekjum eftirlitsins fram til ársins 2006 sé ljóst að vöxtur þess hafi ekki verið nægjanlegur samanborið við vöxt íslenska fjármálakerfisins, flókin eignatengsl á fjármálamarkaði, aukin umsvif eftirlitsskyldra aðila erlendis svo og aukin verkefni sem lögð voru á eftirlitið.<sup>288</sup>
3. Ábyrgð á því að Fjármálaeftirlitið fékk ekki meiri fjármuni en raun bar vitni liggur að mati rannsóknarnefndar Alþingis hjá stjórnendum Fjármálaeftirlitsins sem hafi ekki óskað eftir nægum fjárveitingum. Ekki hafi reynt á hvort löggjafinn var reiðubúinn að breyta fjárhæð eftirlitsgjalda þannig að stofnunin fengi nægar ráðstöfunartekjur. Þá segir orðrétt: „Með þessu er þó ekki verið að segja að ábyrgð viðskiptaráðherra og Alþingis hafi engin verið.“<sup>289</sup>

<sup>283</sup> Sama heimild, bls. 164–169.

<sup>284</sup> Sama heimild, bls. 169.

<sup>285</sup> Sama heimild, bls. 169–172.

<sup>286</sup> Sama heimild, bls. 172–175.

<sup>287</sup> Sama heimild, bls. 172.

<sup>288</sup> Sama heimild, bls. 172–173.

<sup>289</sup> Sama heimild, bls. 173.

4. Þá telur rannsóknarnefndin „að skort hafi á að í eftirlitsstörfum sínum sýndu starfsmenn Fjármálaeftirlitsins nægilega festu og ákveðni við úrlausn og eftirfylgni mála. Í þeim skýrslum, sem gerðar voru eftir vettvangsheimsóknir og nefndin hefur tekið til umfjöllunar, skorti stundum á að Fjármálaeftirlitið tæki á rökstuddan hátt af skarið í niðurstöðum sínum. Þetta á ekki síst við í málum þar sem skýra hefur þurft hugtökin yfirlit og fjárhagsleg tengsl við beitingu reglna um stórar áhættur. Í þeim tilvikum, aftur á móti, þegar tekið var af skarið og talið að ákveðnir gerningar færu í bága við lög, voru þess hins vegar dæmi að í slíkum málum hafi verið látið við það sitja að senda skriflegar athugasemdir til fjármálafyrirtækisins án þess að málinu hafi þá jafnframt verið komið í lögformlegan farveg. Ekki er útilokað að í veigaminni málum geti Fjármálaeftirlitið beitt því úrræði að gefa fjármálafyrirtækjum kost á að leiðrétta minni háttar mistök með óformlegum hætti.“<sup>290</sup> Rannsóknarnefndin tekur þó fram að hún telji að almennt verði að ganga út frá því að samkvæmt lögum sem eftirlitið starfi eftir beri því að „setja mál samhliða eða fljótlega á eftir í lögformlegan farveg til að tryggja að hægt sé að fylgja málinu eftir með þvingunarúrræðum og eftir atvikum viðurlögum sinni fjármálafyrirtækið ekki tilmælum um úrbætur.“<sup>291</sup>
5. Þá bendir rannsóknarnefndin á að á hafi skort að Fjármálaeftirlitið beitti fullum fetum lögbundnum úrræðum sínum og hafi það haft í för með sér að eftirlitsskyldir aðilar hafi í sumum tilvikum komist upp með það í framkvæmd að stórar áhættuskuldbindingar hafa verið færðar í bækur þeirra í andstöðu við lög að mati Fjármálaeftirlitsins, ýmist til lengri eða skemmri tíma. Loks er það mat rannsóknarnefndarinnar að ekki var hægt að líta á mörg brotanna sem minni háttar brot. Orðrétt segir: „Að mati rannsóknarnefndar Alþingis eru ofangreind atriði dæmi um ótæka stjórnsýsluhætti sem ganga í bága við lögboðna málsmeðferð.“<sup>292</sup>
6. Það er aðfinnsluvert að mati rannsóknarnefndarinnar að formlegri málsmeðferð hafi ekki verið beitt kerfisbundið í málum út af brotum á reglum um stórar áhættuskuldbindingar. Málum var ekki alltaf komið í lögformlegan farveg og því ekki lagður grundvöllur að því að hægt væri að beita þvingunarúrræðum eða viðurlögum sem eftirlitið gat beitt í þeim. Því hafi skort slagkraft í störf eftirlitsins.<sup>293</sup>
7. Röng forgangsröðun var hluti af vanda Fjármálaeftirlitsins að mati rannsóknarnefndarinnar. Leggja hefði átt miklu meiri áherslu á að koma upp þróuðum upplýsingakerfum hjá stofnuninni þótt hins vegar hafi verið unnið að endurbótum og uppbyggingu á upplýsingakerfum Fjármálaeftirlitsins frá árinu 2006.<sup>294</sup>
8. Þá telur rannsóknarnefndin að þar sem mikið hafi skort á að Fjármálaeftirlitið hafi haft yfir að ráða tæknilegri þekkingu og búnaði til þess að vinna vönduð og yfirgripsmikil yfirlit yfir stöðu og þróun einstakra fjármálafyrirtækja hafi eftirlitið í raun ekki haft þá nauðsynlegu yfirsýn yfir starfsemi fjármálafyrirtækja sem brún þörf var á. Vandamál Fjármálaeftirlitsins sem lutu að krefjandi úrvinnslu upplýsinga úr kerfum sínum hafi að mati rannsóknarnefndarinnar án efa komið mjög niður á getu þess til að rækja þær starfs-

---

<sup>290</sup> Sama heimild, bls. 173–174.

<sup>291</sup> Sama heimild, bls. 174.

<sup>292</sup> Sama heimild, bls. 174.

<sup>293</sup> Sama heimild, bls. 174.

<sup>294</sup> Sama heimild, bls. 175.

skyldur sínar að hafa eftirlit með og taumhald á fjármálafyrirtækjunum sem féllu haustið 2008.<sup>295</sup>

9. Það vekur sérstaka athygli rannsóknarnefndarinnar að ekki varð séð að þær ályktanir sem dregnar voru af upplýsingasöfnun viðbúnaðarhópsins<sup>296</sup> hafi verið afgerandi gagnrýnar. Þá segir orðrétt: „Stjórnendur Fjármálaeftirlitsins töldu ekki að nein meiri háttar vandræði stöðjuðu að bönkunum fram eftir árinu 2008. Rannsóknarnefnd Alþingis telur ljóst að viðbúnaðarhópur Fjármálaeftirlitsins og stjórnendur þess hafi ekki metið ástandið rétt og verið mun bjartsýnni en tilefni var til.“<sup>297</sup>
10. Rannsóknarnefndin telur Fjármálaeftirlitið hafa notast við gölluð álagspróf og að opinber upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins um stöðu bankanna hafi litast mjög af því að niðurstöður álagsprófa gáfu til kynna að bankarnir stæðu traustum fótum. Nefndin telur að gölluð álagspróf Fjármálaeftirlitsins hafi veitt markaðnum og Fjármálaeftirlitinu sjálfu falskt öryggi.<sup>298</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### *Seðlabanki Íslands.*<sup>299</sup>

Í lok 16. kafla er farið yfir meginstarfsskyldur Seðlabanka Íslands en um önnur störf bankans og aðgerðir hans í aðdraganda hrunsins er vísað til annarra kafla skýrslunnar, t.d. 20. kafla og 4. kafla þar sem fjallað er um peningastefnuna og framkvæmd hennar.

Farið er yfir lög um Seðlabanka Íslands og hlutverk hans samkvæmt þeim, einnig er fjallað um stjórnsýslulega stöðu bankans, sjálfstæði hans og skipun bankastjórnar og bankaráðs. Þá eru úrræði bankans samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands og samkvæmt öðrum lögum rakin í sérstökum undirkafla. Einnig er farið stuttlega yfir eftirlitshlutverk og samspil við Fjármálaeftirlitið en eftirlitshlutverk þessara tveggja stofnana skarast að nokkru leyti. Þá er farið yfir eftirlit Seðlabankans með lausafjárstöðu og síðan gjaldeyrisjöfnuði. Farið er stuttlega yfir hlutverk Seðlabanka Íslands við álagspróf og viðlagaæfingar, eftirlit bankans með greiðslu- og uppgjörskerfum og reglum um bindiskyldu. Einnig er stuttlega vikið að reglum bankans um bindiskyldu sem tóku gildi 21. apríl 2008 þar sem bindiskyldan var lækkuð og skuldbindingar erlendra útibúa íslenskra banka mynduðu ekki lengur grunn bindingar. Þá er einnig stuttlega vikið að lánveitingum Seðlabankans og hvernig reglur um þær voru rýmkaðar árið 2008. Að auki er farið yfir viðhorf bankans til stöðu bankanna og stærðar þeirra eins og hún birtist í útgefnum ritum og fréttum frá bankanum. Þar kemur fram að niðurstaðan hafi verið að fjármálakerfið hér á landi væri í meginatriðum traust og jafnframt kemur fram í umfjöllun í riti bankans, Fjármálastöðugleika, árið 2006 að umgjörð laga og eftirlits hér á landi sé með því besta sem gerist.

Kafla 16.15 fjallar um samstarf og samskipti innan stjórnsýslunnar. Þar á meðal er vikið að samstarfi Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins en það er unnið á grunni samstarfs-samnings milli stofnananna auk þess sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins skal eiga reglulega

<sup>295</sup> Sama heimild, bls. 175.

<sup>296</sup> Viðbúnaðarhópnum var komið á fót innan húss í Fjármálaeftirlitinu haustið 2007.

<sup>297</sup> Sama heimild, bls. 175.

<sup>298</sup> Sama heimild, bls. 175.

<sup>299</sup> Sama heimild, bls. 175–186.

samráðsfundi með fulltrúum Seðlabankans skv. 15. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Um nánari umfjöllun um samstarfssamninginn vísast til kafla 16.15.2.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>300</sup>

1. Rannsóknarnefndin tiltekur að samspil milli þjóðhagslegs og rekstrarlegs stöðugleika-  
eftirlits hafi verið ófullnægjandi í aðdraganda hrunsins, þ.e. samspil Fjármálaeftirlitsins  
og Seðlabanka Íslands. Skortur hafi á samræmdar aðgerðir og ástæða þess hafi verið sú að  
enginn einn aðili hafi borið ábyrgð á því að hafa heildaryfirsýn yfir stöðuna eða borið  
ábyrgð á að samræma viðbrögð við kerfisáhættu og ákvarða aðgerðir.<sup>301</sup>
2. Þá telur rannsóknarnefndin að skortur á upplýsingaflæði milli stofnananna hafi einnig  
haft áhrif. Þessi vandi sem birtist hér á landi er ekki bundinn við Ísland en skortur á  
heildaryfirsýn hefur einnig verið talinn vandi innan Evrópusambandsins og í Bandarík-  
junum. Hvað stöðuna á Íslandi varði hafi það komið fram í skýrslu Kaarlo Jännäri um  
bankaeftirlit og í skýrslu OECD um íslensk efnahagsmál frá því í september 2009 að  
sameina skuli Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands, eða að minnsta kosti færa Fjár-  
málaeftirlitið undir sömu stjórn og Seðlabankann. Rannsóknarnefndin bendir á að slíkar  
hugmyndir hafi ekki verið skilgreindar nánar og að taka þyrfti afstöðu til þess hvort  
eftirlit með tryggingafélögum, lífeyrissjóðum og verðbréfafyrirtækjum, verðbréfasjóðum  
og verðbréfamarkaði ætti að fylgja með inn í Seðlabankann eða ekki.<sup>302</sup> Það er mat rann-  
sóknarnefndarinnar að eftirlit með framangreindum aðilum eigi lítið sameiginlegt með  
starfsemi seðlabanka og því sé ekki rökrétt að þetta eftirlit heyri þar undir. Einnig bendir  
rannsóknarnefndin á að slík breyting mundi geta haft í för með sér útvíkkun á freistni-  
vandanum þannig að lítið yrði svo á að hlutverk Seðlabanka Íslands sem lánveitanda til  
þrautavara næði til allra aðila sem undir eftirlitið heyra. Hvað varðar þróun fjármálaeftir-  
lita erlendis hefur stefnan almennt verið sú að sameina eftirlit með fjármálaefyrirtækjum  
á einum stað, þ.e. halda eftirliti með bönkum og tryggingafélögum, lífeyrissjóðum og  
fleiri aðilum innan sömu stofnunar. Þannig hefur þróunin orðið á Norðurlöndunum. Frá-  
brugðið er fyrirkomulagið í Finnlandi þar sem fjármálaeftirlitið hefur aðeins eftirlit með  
bönkum og verðbréfafyrirtækjum en tryggingaefirlitið hefur eftirlit með tryggingafélög-  
um og lífeyrissjóðum. Fjármálaeftirlitið er síðan stjórnunarlega tengt seðlabankanum og  
stofnanirnar deila stoðþjónustu og vinna markvisst saman að málefnum sem tengjast  
fjármálastöðugleika. Rannsóknarnefndin hefur útbúið lista yfir rök með og á móti sam-  
einuðu fjármálaeftirliti, sbr. kafla 16.15.3.4.<sup>303</sup>

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

#### *Fjármálaeftirlitið.*

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og  
leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

<sup>300</sup> Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er ekki sérstakur niðurstöðukafla en sú umfjöllun sem hér fer á eftir  
byggist umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um Seðlabanka Íslands, sjá sömu heimild, bls. 175–191, einkum  
bls. 187–189.

<sup>301</sup> Sama heimild, bls. 188.

<sup>302</sup> Sama heimild, bls. 189.

<sup>303</sup> Sama heimild, bls. 191.

Þingmannanefndin telur að efla beri til muna reglur m.a. um lausafjárefntirlit, álagspróf og mat á eigin fé og að við það verði horft til þróunar erlendis.

Þingmannanefndin telur brýnt að Fjármálaeftirlitið hafi yfir öflugri upplýsingatækni að ráða í starfsemi sinni, svo sem til rafræns eftirlits og þróaðs upplýsingakerfis. Starfsemi Fjármálaeftirlitsins þarf að vera rekjanleg og jafnframt þarf að vera tryggt að stofnunin sæti reglubundnu stjórnsýslulegu eftirliti og endurskoðun.

Þingmannanefndin telur brýnt að settar verði reglur um flokkun áhættu og upplýsingar um tryggingar.

Þingmannanefndin tekur undir þá gagnrýni rannsóknarnefndarinnar að álagspróf Fjármálaeftirlitsins sem byggðust á alþjóðlegum viðmiðunum hafi verið gölluð enda hafi þau gefið til kynna að bankarnir stæðu traustum fótum.

Þingmannanefndin telur að niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis sýni glögggt að skerpa verði alla verkferla Fjármálaeftirlitsins og brýnt er að eftirlitið beiti valdheimildum sínum af hugrekki og festu.

Þingmannanefndin leggur til að gerð verði stjórnsýsluúttekt á Fjármálaeftirlitinu.

Þingmannanefndin leggur áherslu á að ávallt verði tryggt að Fjármálaeftirlitið geti sinnt eftirlitshlutverki sínu í samræmi við stærð fjármálamarkaðarins á hverjum tíma.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að ítreka ábyrgð fagráðherra á eftirliti með störfum Fjármálaeftirlitsins. Ráðherra ber að tryggja að stofnunin sinni hlutverki sínu og Alþingi ber að hafa eftirlit með ráðherra.

#### *Seðlabanki Íslands.*

Þingmannanefndin tekur undir framangreindar niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á lög-gjöf.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að efla eftirlit með fjármálamarkaði og skilvirkt skipu-lag þess. Einnig þarf að huga að því hvernig eftirliti með tryggingafélögum, lífeyrissjóðum og verðbréfa viðskiptum verði best sinnt í framtíðinni og neytendavernd tryggð.

Þingmannanefndin telur brýnt er að tryggja upplýsingaflæði milli eftirlitsstofnana.

Þingmannanefndin telur nauðsynlegt að skýrt verði hvaða stofnun hafi það hlutverk að hafa heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu og fjármálalegan stöðuleika og beri ábyrgð á að sam-ræma viðbrögð.

Þingmannanefndin leggur til að gerð verði stjórnsýsluúttekt á Seðlabanka Íslands.

Þingmannanefndin telur rétt að lögfest verði formaskilyrði meðferðar á beiðni um lán til þrautavara sem fjallað er um í 2. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að ítreka ábyrgð fagráðherra á eftirliti með störfum Seðlabankans. Ráðherra ber að tryggja að stofnunin sinni hlutverki sínu og Alþingi ber að hafa eftirlit með ráðherra.

#### **17. kafli. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánnum al-mennt.**<sup>304</sup>

Í fyrsta hluta 17. kafla er fjallað um stöðu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Rannsóknarnefndin gagnrýnir að ekki hafi hafist umræða um flutning innlána úr útibúum yfir í dótturfélög fyrr en á árinu 2008 þegar aukning innlána var mest á árinu 2007, einnig að

<sup>304</sup> Sama heimild, bls. 193–310.

engar breytingar skyldu hafa verið gerðar á reglum um starfsemi Tryggingarsjóðsins þegar ljóst er að ítrekað var rætt um stöðu sjóðsins hjá stjórnvöldum, einkum árið 2008. Afleiðing aukinna innlána voru þær að skuldbindingar Tryggingarsjóðs margfölduðust á mjög stuttum tíma.<sup>305</sup> Síðan rekur rannsóknarnefndin sögu innlánstrygginga og fyrirkomulagið á Íslandi fram til ársins 1999 þegar núverandi tryggingarsjóður var settur á fót.

Þá er ítarlega rakið kerfi innstæðutrygginga að Evrópurétti og samræming íslenskra reglna við Evrópuréttinn. Rakið er hvaða skyldur leiðir af EB-tilskipun um innstæðutryggingar og hvernig þær hafa verið uppfylltar af hálfu Íslands. Það er grundvallaratriði í tengslum við tilskipunina um innstæðutryggingar að í henni felast aðeins lágmarksreglur og er aðildarríkjum því ætlað að útfæra ákvæði tilskipunarinnar þannig að uppfylltar séu þær lágmarkskröfur sem koma fram í tilskipuninni auk þess sem heimilt er að setja ítarlegri reglur í landslög. Þá tiltekur rannsóknarnefndin að með tilskipuninni togist á tvö markmið, annars vegar að innlánsstofnanir beri sjálfar kostnað af tryggingunum og hins vegar að slíkur kostnaður megi ekki vera of íþyngjandi fyrir bankakerfið. Þar sem að aðildarríki gátu, samkvæmt tilskipuninni, sett mismunandi reglur um lágmarksvernd, stunduðu aðildarríki það að gera samninga við aðra tryggingarsjóði (topping-up-samninga) til að tryggja innlánsseigendum lágmarksvernd ef hún var hærrí í gistiríkinu en í heimaríkinu. Gagnrýni kemur fram af hálfu rannsóknarnefndarinnar varðandi samninga sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gerði við erlenda tryggingarsjóði en það er mat rannsóknarnefndarinnar að Tryggingarsjóðurinn hafi lagt áherslu á að hraða slíkri samningagerð en ekki tekið eins mikið tillit til þeirra auknu skuldbindinga sem fylgdu söfnun innlánanna erlendis og samningarnir snerust um að megninu til. Sérstaklega er fjallað um stöðuna ef eignir tryggingarsjóðs duga ekki til að greiða lágmarksbætur í kafla 17.4.8 þar sem kemur fram að tilskipunin veiti ekki leiðbeiningar um slíkar aðstæður. Þá segir að gert hafi verið ráð fyrir að tryggingarsjóðirnir stæðu sjálfir að fjármögnun sinni með greiðslum frá innlánsstofnunum og hugsanlega með lántökum en ekki yrði séð að aðkoma opinberra stofnana eða ríkisins verði leidd af undirbúningsgögnum tilskipunarinnar eða af henni sjálfri. Rannsóknarnefndin fjallar því næst um ábyrgð vegna innleiðingar á tilskipuninni um innstæðutryggingakerfið og að ábyrgð ríkisins geti oltið á því hvort tilskipunin teljist réttilega innleidd.

Kafla 17.5 fjallar um stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og rekstur sjóðsins, stöðu innlána, aukna söfnun innlána erlendis og áhrif þess á skuldbindingar sjóðsins. Tekið er fram að strax í lok árs 2004 og byrjun árs 2005 hafi komið fram áhyggjur af Tryggingarsjóðnum og slíkar áhyggjur hafi farið vaxandi og verið ræddar í samráðshópi um viðbúnað stjórnvalda við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfinu. Hópurinn skilaði niðurstöðum 17. febrúar 2006 þar sem meðal annars var fjallað um hvort löggjöf um sjóðinn væri fullnægjandi auk annarra atriða. Rannsóknarnefndin telur sérstakt að ekki hafi fundist nein gögn um að frekar hafi verið unnið með tillögur hópsins en hann starfaði áfram eftir skil skýrslunnar. Áhyggjur af stöðunni halda áfram að koma fram, t.d. þegar Samtök fjármálafyrirtækja óska eftir endurskoðun á reglum um hvaða innlán Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta tryggði. Viðskiptaráðherra skipaði nefnd til að fara yfir lög um innstæðutryggingar og var undirbúið frumvarp sem þó var aldrei lagt fram þar sem slíkt var talið geta leitt til enn meiri óróleika á fjármálamörkuðum og gæti jafnvel skapað hættu á áhlaupi á banka og spari-

---

<sup>305</sup> Tekið er fram að umfjöllun rannsóknarnefndarinnar lúti ekki að þeim samningum sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gerði við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi vegna Icesave-innstæðna heldur að efni tilskipunarinnar, innleiðingu hennar og réttaráhrifum, sbr. sömu heimild, bls. 197.

sjóði. Rannsóknarnefndin gagnrýnir störf endurskoðunarnefndarinnar fyrir að hafa ekki fjallað um aukna söfnun íslensku bankanna á innlánum erlendis og áhrifum þess á skuldbindingar Tryggingarsjóðsins. Þá segir orðrétt: „Á þeim tíma sem nefndin var að störfum, þ.e. frá maí 2007 til janúar 2008, jukust þessi innlán í útibúum erlendis um 576 milljarða kr.“<sup>306</sup>

Um viðbrögð stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og stjórnvalda við auknum skuldbindingum segir rannsóknarnefndin að innan stjórnar sjóðsins hafi að meiri hluta verið fulltrúar frá fjármálaafyrirtækjum og að þeim hefði verið í lófa lagið að hafa frumkvæði að viðbrögðum frá sjóðnum, t.d. til að draga úr skuldbindingum hans og treysta stöðu hans. Þá hafi formaður stjórnar Tryggingarsjóðsins einnig átt að þekkja, úr starfi sínu hjá viðskiptaráðuneytinu, hvaða áhrif aukin söfnun íslensku bankanna á innlánum hafði á skuldbindingar sjóðsins. Þá rekur rannsóknarnefndin vinnu samráðshóps um fjármálastöðugleika og viðbúnað og samskipti hans við aðra tryggingarsjóði og stjórnvöld vegna stöðu íslenska sjóðsins.

Undir lokin rekur rannsóknarnefndin afstöðu og viðhorf stjórnkerfisins, bankanna og ríkisstjórnar til stöðu og ábyrgðar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, þar á meðal til ábyrgðar ríkisins á töpuðum erlendum innstæðum samkvæmt innstæðutílskipuninni nr. 94/19/EB. Sérstaka athygli vekur afdráttarlaus afstaða bankastjóra Landsbankans sem töldu óumdeilt að ríkisábyrgð væri á Tryggingarsjóðnum og -kerfinu öllu. Þessu viðhorfi hafi Seðlabankinn verið ósammála en skoðanir innan Stjórnarráðsins hafi verið skiptar. Það vakti athygli rannsóknarnefndarinnar að ekki var farið að ræða af alvöru um stöðu Tryggingarsjóðsins fyrir en fyrirspurnir fóru að berast erlendis frá vegna vangaveltna um skyldur íslenska ríkisins gagnvart sjóðnum og er þá komið fram á árið 2008. Fór svo að gefin var út yfirlýsing 5. október 2008, send 6. október 2008, um aðstoð ríkisins við skuldbindingar Tryggingarsjóðsins, sbr. nánar um orðalag í kafla. 17.17.5.

Auk þess fer rannsóknarnefndin yfir fræðiskrif og gögn sem varða ábyrgð á skuldbindingum tryggingarsjóða innstæðueigenda á EES-svæðinu sem og yfir breytingar sem gerðar hafa verið á innstæðutryggingakerfinu frá því haustið 2008.

### Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>307</sup>

1. Við samanburð á ákvæðum laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, og lágmarksreglna tilskipunar Evrópusambandsins um innstæðutryggingakerfi<sup>308</sup> telur rannsóknarnefndin að umræddar lágmarkskröfur, að því marki sem þær verða beinlínis ráðnar af tilskipuninni, komi fram í íslensku lögum.<sup>309</sup>
2. Þá telur rannsóknarnefndin ljóst að íslensku löggin voru að því er varðar lágmarkskröfurnar almennt hliðstæð lögum um innstæðutryggingakerfi eins og þau voru fram til október 2008, t.d. lögum annars staðar á Norðurlöndunum sem sett höfðu verið til að innleiða sömu tilskipun ESB. Af þessu leiddi að þeir veikleikar sem fyrir hendi voru í reglum tilskipunarinnar og þar með í uppbyggingu innstæðutryggingakerfanna innan EES-svæðisins, svo sem um fjármögnun til að tryggja lágmarksgreiðslu til innstæðueig-

<sup>306</sup> Sama heimild, bls. 233.

<sup>307</sup> Sama heimild, bls. 296–310.

<sup>308</sup> Sjá nánar kafla 17.4., sama heimild, bls. 205–216.

<sup>309</sup> Sama heimild, bls. 296.



- enda, áttu líka við um íslensku reglurnar. Þessir veikleikar hafi að stórum hluta til verið þekktir á vettvangi ESB og höfðu þegar komið þar til umræðu.<sup>310</sup>
3. Rannsóknarnefndin tekur fram að miðað við þau sjónarmið sem almennt hafa verið lögð til grundvallar innstæðutryggingakerfum verði ekki séð að gengið hafi verið út frá því að þau væru að fullu fjármögnuð fyrir fram til að mæta öllum skuldbindingum þeirra. Ekki hafi þannig verið gert ráð fyrir að eignir sem tiltækar voru í sjóðnum á hverjum tíma dygðu til að mæta öllum skuldbindingum sjóðsins.<sup>311</sup>
  4. Þá bendir rannsóknarnefndin á að í tilskipuninni eða gögnum um undirbúning hennar komi ekkert fram um hvernig skuli staðið að málum ef eignir tryggingarsjóðs dugi ekki til að greiða lágmarksbætur. Hins vegar sé tekið fram í lögum nr. 98/1999 að hrökkvi eignir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ekki til og stjórn hans telji til þess brýna ástæðu sé henni heimilt að taka lán en engin frekari ákvæði séu um þessa lántökuheimild í lögnum.<sup>312</sup>
  5. Rannsóknarnefndin bendir á að það hafi verið verkefni þeirra sem stjórnðu sjóðnum og höfðu eftirlit með honum að gæta að því hvernig hann væri í stakk búinn til að mæta skuldbindingum sínum ef á reyndi. Þetta hafi einnig komið í hlut þeirra sem höfðu eftirlit með fjármálastöðugleika auk þess sem þetta hafi verið nátengt viðbúnaðarstarfi stjórnvalda. Nefndin minnir á að vegna breyttrar fjármögnunar bankanna, með söfnun innlána erlendis, hefði íslenski tryggingarsjóðurinn getað staðið frammi fyrir því að þurfa að svara verulegum hluta skuldbindinga sinna í erlendum gjaldeyri.<sup>313</sup>
  6. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að fulltrúar innlánsstofnananna í stjórn sjóðsins hafi í reynd lítið komið að starfsemi hans. Við athugun nefndarinnar á fundargerðum stjórnarinnar á árinu 2007 og fram til 1. október 2008 verður hins vegar ekki séð að stjórnin í heild, og þar með fulltrúar innlánsstofnana, hafi verið virk í umræðu um það hvernig sjóðurinn væri í stakk búinn til að mæta þeim skuldbindingum sem leiddi af auknum innlánum bankanna erlendis og þar með hvort staða hans væri trúverðug gagnvart innstæðueigendum ef erfiðleika tæki að gæta í rekstri innlánsstofnana.<sup>314</sup>
  7. Rannsóknarnefndin telur að sú skipan að starfsmaður viðskiptaráðuneytisins væri formaður stjórnar Tryggingarsjóðsins hafi verið óheppileg. Er þá horft til þess sjálfstæðis sem sjóðnum var ætlað að hafa samkvæmt lögum og aðkomu fjármálafyrirtækja, þ.e. þeirra sem greiddu í sjóðinn, að stjórn hans en hvort tveggja hefði átt að stuðla að því að stjórnin brygðist við ef sýnt þætti að sjóðurinn gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar. Þá hafði fyrrnefnt fyrirkomulag í för með sér að gagnvart þeim sem báru fram fyrirspurnir, t.d. erlendum stjórnvöldum, gat virst sem tengsl sjálfseignarstofnunarinnar og ráðuneytisins væru meiri en íslensk lög kváðu í reynd á um. Rannsóknarnefndin undirstrikar mikilvægi þess að þess sé jafnan gætt að skýr og glögg skil séu milli stjórnvalda svo að ekki leiki vafi á um eftirlitshlutverk ráðuneytis eða stöðu og ábyrgð ráðherra.<sup>315</sup>

---

<sup>310</sup> Sama heimild, bls. 296.

<sup>311</sup> Sama heimild, bls. 297.

<sup>312</sup> Sama heimild, bls. 297.

<sup>313</sup> Sama heimild, bls. 298.

<sup>314</sup> Sama heimild, bls. 298.

<sup>315</sup> Sama heimild, bls. 300.

8. Rannsóknarnefndin bendir á að ekki síðar en um áramótin 2006–2007 hafi verið komnar fram í viðskiptaráðuneytinu upplýsingar um þá breytingu sem hafði orðið á innlánaöfnun íslensku bankanna í útibúum erlendis. Við hafi bæst fréttir um velgengni Landsbankans í söfnun innlána á Icesave-reikningana í Bretlandi.<sup>316</sup>
9. Þá segir orðrétt: „Áslaug Árnadóttir var skipuð formaður stjórnar TIF frá lokum febrúar 2008. Vegna starfs síns í viðskiptaráðuneytinu bjó hún yfir margvíslegum upplýsingum um aukna innlánaöfnun bankanna, staðsetningu innlánsreikninga og um leið áhrif þessara breytinga á skuldbindingar TIF miðað við hinar lögbundnu eignir hans og tekjur. Um meðferð þeirra upplýsinga sem formaðurinn fékk vegna starfa sinna í ráðuneytinu og þá m.a. á vettvangi samráðshóps stjórnvalda giltu almennar reglur um þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Rannsóknarnefndin telur hins vegar að slíkar reglur verði ekki túlkadar svo að þær hafi getað staðið í vegi fyrir því að Áslaug hefði frumkvæði að því sem stjórnarformaður TIF að stjórn sjóðsins sinnti sjálfstætt lögbundinni upplýsingagjöf sinni til ráðherra samkvæmt 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999.“<sup>317</sup>
10. Orðrétt segir rannsóknarnefndin: „Það verður að teljast andvaraleysi af hálfu fulltrúa aðildarfyrirtækjanna í stjórn TIF að hafa ekki sjálfir frumkvæði að umræðu bæði innan stjórnarinnar og aðildarfyrirtækja um getu sjóðsins til að sinna hlutverki sínu og um það hvaða leiðir kynnu að vera færar til að bregðast við breyttum aðstæðum.“<sup>318</sup>
11. Rannsóknarnefndin bendir á heimild í 19. gr. laga nr. 98/1999 um að bankar og sparisjóðir geti sjálfir komið á fót öryggissjóðum til að tryggja hagsmuni viðskiptamanna sinna og fjárhagslegt öryggi sitt, en ekki virðist hafa verið rætt um þennan möguleika af hálfu bankanna í tengslum við þá breytingu sem varð með söfnun innlána erlendis.<sup>319</sup>
12. Miðað við það hversu hröð þróun var í söfnun innlánanna telur rannsóknarnefndin að það hefði verið vandaðri stjórnsýsla af hálfu viðskiptaráðuneytisins að fylgjast betur með þeirri gjörbreytingu sem átti sér stað á innlánnum íslensku bankanna og þar með á skuldbindingum íslenska tryggingarsjóðsins. Fyrir liggur að til stóð að gera breytingar á reglum um innstæðutryggingar en þó einungis afmörkuðum þætti þeirra.<sup>320</sup>
13. Það vekur athygli rannsóknarnefndarinnar að þrátt fyrir hraða söfnun innlána erlendis hafi það ekki verið fyrr en í mars 2008 að Seðlabankinn hóf að greina á milli innstæðna annars vegar erlendra aðila í erlendum útibúum íslensku bankanna og hins vegar í innlendum starfsstöðvum þeirra. Þessi aðgreining var tekin upp í upplýsingaöflun Seðlabankans eftir að bankinn hafði breytt reglum um bindiskyldu í mars 2008. Þetta skýri hvers vegna viðskiptaráðuneytið sneri sér beint til banka og sparisjóða þegar það hóf að afla upplýsinga um skiptingu innlána fyrir endurskoðunarnefndina undir lok árs 2007.<sup>321</sup>
14. Þá segir orðrétt. „Rannsóknarnefndin telur ljóst að þau stjórnvöld sem áttu gagnert að fylgjast með þróun mála og sáu um söfnun tölulegra upplýsinga um fjármálakerfið, og þá einnig sjálfseignarstofnunin Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, hafi ekki brugðist nægjanlega snemma við og lagað upplýsingaöflun sína að þeirri breytingu sem varð á innlánaöfnun íslensku bankanna frá og með árinu 2006. Ef betur hefði verið

---

<sup>316</sup> Sama heimild, bls. 301.

<sup>317</sup> Sama heimild, bls. 301.

<sup>318</sup> Sama heimild, bls. 301.

<sup>319</sup> Sama heimild, bls. 302.

<sup>320</sup> Sama heimild, bls. 302.

<sup>321</sup> Sama heimild, bls. 303.

staðið að þessum málum hefði viðskiptaráðuneytið ekki sjálft þurft að afla þessara upplýsinga beint frá bönkum og sparisjóðum og önnur stjórnvöld hefðu jafnframt getað lagt slíkar upplýsingar til grundvallar við umfjöllun sína, þ.m.t. um nauðsynlegar viðbúnaðaraðgerðir.<sup>322</sup>

15. Rannsóknarnefndin telur að þróun starfsemi bankanna, m.a. með söfnun innlána erlendis, hafi gefið endurskoðunarnefndinni sem sett var á stofn til þess að meta þörf á endurskoðun laganna um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta tilefni til þess að huga að leiðum til þess að styrkja Tryggingarsjóðinn og gera t.d. breytingar á greiðslufyrirkomulagi innlánsstofnana til sjóðsins. Þá segir orðrétt: „Rétt er líka að vekja athygli á því að á síðari árum hefur einmitt verið farin sú leið í Bandaríkjunum og nokkrum Evrópuríkjum að láta greiðslur einstakra innlánsstofnana ráðast af mati á áhættu í starfsemi þeirra. Í samantekt viðskiptaráðuneytisins frá því í byrjun árs 2008 þar sem gerð var grein fyrir tillögum þeirrar nefndar sem unnið hafði að endurskoðun laga um TIF var m.a. fjallað um slíkt áhættuðgjald. Að mati rannsóknarnefndarinnar hefði verið ástæða til að gera slíka breytingu á reglum um greiðslur til TIF.“<sup>323</sup>
16. Rannsóknarnefndin telur ástæður þess að ekki var lagt fram frumvarp til laga um breytingar á lögum um innstæðutryggingar í byrjun árs 2008, þ.e. sjónarmið um erfiðleika og óróleika á fjármálamarkaði, hafi einnig staðið í vegi fyrir frumkvæði af hálfu stjórnvalda og þar með viðskiptaráðherra á síðari stigum ársins.<sup>324</sup>
17. Þá segir orðrétt: „Við athugun rannsóknarnefndarinnar á málefnum TIF kom fram að mismunandi sjónarmið hefðu verið uppi innan stjórnkerfisins um hverjar væru hugsanlegar lagalegar skyldur og ábyrgð íslenska ríkisins vegna skuldbindinga TIF og þar með hvaða skyldur leiddi af tilskipun 94/19/EB að þessu leyti. Það vakti sérstaka athygli rannsóknarnefndarinnar að þrátt fyrir þetta var það ekki fyrr en eftir að fyrirspurnir bárust frá erlendum stjórnvöldum um mánaðamótin júlí–ágúst 2008 sem álitaeftir um hugsanlegar skyldur íslenska ríkisins að þessu leyti komu til umfjöllunar hjá íslenskum stjórnvöldum.“<sup>325</sup>
18. Rannsóknarnefndin bendir á að bréf, dagsett 20. ágúst 2008, sent til starfsmanns breska fjármálaráðuneytisins hafi fyrst og fremst mótast af pólitískri afstöðu þeirra ráðherra sem komu að gerð þess. Í bréfinu sagði orðrétt að „ef TIF reyndist ófær að afla lánsfjár á almennum fjármálamarkaði myndi íslenska ríkisstjórnin gera allt sem „ábyrg ríkisstjórn“ gerði við slíkar aðstæður og þar á meðal „aðstoða sjóðinn“ við að afla nauðsynlegra fjármuna svo hann geti mætt skuldbindingum vegna lágmarkstryggingarinnar“<sup>326</sup>. Bréfið var samþykkt af forsætisráðherra, fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra.<sup>326</sup>
19. Þá segir orðrétt: „Ef það var álit þeirra sem ábyrgð báru á málefnum TIF samkvæmt verkaskiptingu Stjórnarráðsins og fóru með eftirlit með starfsemi sjóðsins, að ábyrgð aðildarríkis gagnvart tryggingarsjóði í framangreindum skilningi væri fyrir hendi, var mikilvægt að þau sjónarmið kæmu fram á fyrri stigum þegar ljóst var hvaða breyting var

<sup>322</sup> Sama heimild, bls. 303.

<sup>323</sup> Sama heimild, bls. 305.

<sup>324</sup> Sama heimild, bls. 305–306.

<sup>325</sup> Sama heimild, bls. 306–307.

<sup>326</sup> Sama heimild, bls. 307.

að verða á innlánastarfsemi íslensku bankanna með tilheyrandi áhrifum á skuldbindingar TIF.<sup>327</sup>

20. Rannsóknarnefndin benti á það að þegar frumvarp um innleiðingu á tilskipun ESB um innstæðutryggingar var lagt fram á Alþingi af hálfu viðskiptaráðherra á sínum tíma hafi því verið lýst í athugasemdum að ríkisábyrgð gæti ekki komið í stað innstæðutrygginga. Síðar, þegar fjallað hafi verið um þau áform að stofna sjálfseignarstofnun til að sinna skyldum Íslands samkvæmt tilskipuninni hafi verið tekið fram að ríkissjóður bæri ekki ábyrgð á henni. Kvað rannsóknarnefndin því að ekki yrði annað séð en að viðskiptaráðherra og Alþingi hefðu gengið út frá því þegar fjallað var um þær skyldur sem leiddi af tilskipuninni að ríkissjóður bæri ekki með beinum hætti ábyrgð á skuldbindingum Tryggingarsjóðsins. Í tilskipuninni (94/19/EB), eins og hún var þar til henni var breytt í mars 2009, voru ekki ákvæði sem mæltu fyrir um beina ábyrgð ríkissjóða aðildarríkja á skuldbindingum þeirra innstæðutryggingakerfa sem komið var upp í samræmi við tilskipunina. Í 24. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar, sem staðið hafa óbreytt frá setningu hennar árið 1994, er tekið fram að tilskipunin geti ekki gert aðildarríkin eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnarnir sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmálana í tilskipuninni.<sup>328</sup>
21. Rannsóknarnefndin bendir á kafla 17.13<sup>329</sup> í skýrslunni þar sem lýst sé þeim breytingum sem voru gerðar á tilskipun ESB um innstæðutryggingar eftir fall íslensku bankanna þar sem tekin voru inn ákvæði sem kveða á um beina ábyrgð aðildarríkja á því að viðkomandi innstæðutryggingakerfi geti greitt þá lágmarksfjárhæð sem þar kemur fram.<sup>330</sup>
22. Þá segir orðrét: „... er það mat rannsóknarnefndarinnar að ekki verði staðhæft að íslensk stjórnvöld eða Alþingi hafi sýnt af sér vanrækslu eða mistök við innleiðingu á tilskipun 94/19/EB sem slíkri. Rannsóknarnefndin telur hins vegar að sú mikla breyting sem varð á fjármögnun íslensku bankanna með söfnun innlána á netreikningum fyrir einstaklinga erlendis frá árinu 2006 hefði átt að gefa þeim aðilum sem báru ábyrgð á fyrirkomulagi og framkvæmd mála að því er varðaði innstæðutryggingar hér á landi tilefni til að hefjast handa um breytingar á reglum um tryggingarsjóðinn til að styrkja fjárhagsstöðu hans. Þessi þróun kallaði líka að álitu rannsóknarnefndarinnar á að stjórn TIF og stjórnvöld gættu betur að því hvernig sjóðurinn var í stakk búinn til þess að mæta skuldbindingum sem kynnu að falla á hann. Þetta varð enn brýnna þegar áhrifa lausafjákræppunnar fór að gæta af alvöru í starfsemi íslensku innlánsstofnananna veturinn 2007–2008 og rætt var á vettvangi íslenskra stjórnvalda um hvernig bregðast ætti við fjármálaáfalli. Reglan um greiðsluskyldu TIF á lágmarksfjárhæð til hvers innstæðueiganda var skýr í lögum. Það var einnig ljóst að eignir sjóðsins nægðu ekki til að mæta skuldbindingum sem falla myndu á sjóðinn ef stærri fjármálafyrirtæki lentu í greiðsluþroti, að minnsta kosti ekki tímabundið. Þetta átti við óháð því hvort gerðar hefðu verið breytingar á lögum, t.d. í byrjun árs 2008. Það hlaut því að vera eitt af þeim viðfangsefnum sem takast þurfti á við í viðbúnaðaráætlun stjórnvalda hvernig mæta ætti þeim skuld-

<sup>327</sup> Sama heimild, bls. 308.

<sup>328</sup> Sama heimild, bls. 308–309.

<sup>329</sup> Sama heimild, bls. 273–274.

<sup>330</sup> Sama heimild, bls. 310.

bindingum sem féllu á TIF ef til fjármálaáfalls kæmi. Því er lýst í köflum 19 og 20 í skýrslunni að það starf hafði ekki verið til lykta leitt innan samráðshópsins þegar kom að falli bankanna í október 2008. Afleiðingar þess birtust m.a. í þeirri óvissu sem varð við fallið og síðar í málefnum TIF og innstæðutrygginga vegna innstæðna í útibúum íslensku bankanna erlendis sem ekki féllu undir þá ábyrgð sem íslenska ríkið lýsti yfir á innstæðum á Íslandi.<sup>331</sup>

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir framangreindar niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær skuli í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin telur að það kerfi innstæðutrygginga sem innleitt var hér á landi eftir Evróputilskipunum<sup>332</sup> hafi innihaldið þekkta veikleika sem fólust m.a. í því að ekki var tekið á útfærslu lánaheimilda tryggingasjóða. Við innleiðingu tilskipananna á Íslandi virðast ekki hafa verið uppi hugmyndir um hvernig bregðast átti við göllum í tilskipunum ESB.

Þingmannanefndin telur gagnrýnisvert að ekki hafi verið brugðist við breytingum sem urðu á hlutfalli gjaldeyris í tryggingarsjóðnum með stofnun reikninga í erlendum gjaldeyri. Nauðsynlegt sé að afmarka skýrar til hvaða innstæðna trygging Tryggingarsjóðsins taki.

Þingmannanefndin telur eðlilegt að innborganir í Tryggingarsjóðinn taki mið af skuldbindingum hans og mismunandi áhættu.

Þingmannanefndin telur tengsl viðskiptaráðuneytis og Tryggingarsjóðsins gagnrýnisverð. Samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, er Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta sjálfseignarstofnun. Þó tíðkaðist það að formaður stjórnar kæmi úr viðskiptaráðuneytinu og leiddi slíkt fyrirkomulag til þess að veruleg og nán tengsl voru milli sjóðsins og ráðuneytisins. Er það mat þingmannanefndarinnar að ekki sé forsvaranlegt að starfsmenn ráðuneyta taki sæti í stjórnnum stofnana sem sæta eftirliti viðkomandi ráðuneytis.

Þingmannanefndin telur að íhuga þurfi gaumgæfilega skipan stjórnar, einkum með tilliti til hagsmuna innstæðueiganda.<sup>333</sup>

Þá telur þingmannanefndin það gagnrýnisvert að Seðlabanki Íslands hafi ekki greint á milli innstæðna erlendis og hér á landi fyrr en í mars 2008.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að neytendur geti kynnt sér á einfaldan hátt til hvaða innstæðna Tryggingarsjóðurinn tekur.

Þingmannanefndin vill geta þess að nú liggur fyrir Alþingi frumvarp til nýrra heildarlaga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.<sup>334</sup>

Þingmannanefndin leggur til að skoðað verði hvort festa eigi í sessi að innlán séu forgangskröfur við þrot fjármálafyrirtækis, sbr. 102. gr. laga nr. 161/2002.

<sup>331</sup> Sama heimild, bls. 310.

<sup>332</sup> Sjá tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins 94/19/EB um innstæðutryggingar og 97/9/EB um tryggingakerfi fyrir fjárfesta, með síðari breytingum.

<sup>333</sup> Í frumvarpi efnahags- og viðskiptaráðherra til nýrra heildarlaga um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta er lagt til að nýttar verði heimildir tilskipunar 94/19/EB til að undanskilja tryggingavernd tiltekinnna innstæðueiganda umfram það sem er í gildandi lögum. Því er í frumvarpinu tiltekið að ákveðnar innstæður njóti ekki verndar. Sama á við um heimildir tilskipunar 97/9/EB til að takmarka tryggingavernd fjárfesta vegna tiltekinnna verðbréfa og reiðufjár, þ.e. gerð er tillaga um að heimildir þessar verði að nokkru leyti nýttar.

<sup>334</sup> Sjá þskj. 291 á 138. löggjafarþingi; <http://www.althingi.is/altext/138/s/0291.html>.

## 4.6 Sjötta bindi skýrslunnar.

### 18. kafli. *Innlán fjármálastofnana í útibúum erlendis.*<sup>335</sup>

Farið er yfir aðdraganda þess að íslensku bankarnir hófu að safna innlánnum í erlendum útibúum, en í kringum áramótin 2005–2006 hafi komið fram gagnrýni á íslensku bankana af hálfu erlendra matsfyrirtækja og greinenda þar sem m.a. var fundið að því að söfnun innlána hjá bönkunum væri ekki nægileg.<sup>336</sup> Sú ástæða er tilgreind fyrir því að leitað var að innlánsfé út fyrir landsteinana að mikil aukning hafi orðið á heildarútlánnum bankanna en takmarkaðir möguleikar til söfnunar innlána innan lands.

Landsbanki Íslands hf. var fyrstur bankanna til að bjóða upp á innlánsreikninga fyrir einstaklinga erlendis með Icesave-reikningum sínum í október 2006. Kaupþing bættist í hópinn í nóvember 2007 með Edge-reikninga og Glitnir síðan með Save&Save-reikninga í júní 2008.

### Icesave-reikningar Landsbanka Íslands hf. í útibúi hans í London.<sup>337</sup>

Landsbanki Íslands hf. keypti breska bankann Heritable Bank Ltd. árið 2002 og opnaði einnig útibú snemma árs 2005 í London. Frá miðju ári 2005 fólst starfsemi útibúsins í útlánnum í formi sambankalána, fyrirtækjaráðgjöf og móttöku innlána. Ákveðið var að hafa innlánsreikningana í útibúi fremur en í dótturfélagi svo auðveldara væri að flytja fjármuni yfir í aðra hluta samstæðu bankans. Af þeim sökum voru innlán útibúsins tryggð hjá Tryggingarsjóðnum á Íslandi.<sup>338</sup> Eftirlit með útibúinu í London var á hendi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands þótt hluti þess hafi verið í höndum breska fjármálaeftirlitsins. Rannsóknarnefndin bendir sérstaklega á að þrátt fyrir að mestur vöxtur hafi verið á innlánsreikningunum árið 2007 hafi umræða um Icesave-reikningana ekki átt sér stað hjá eftirlitsstofnunum fyrr en á árinu 2008. Einn bankastjóra Seðlabanka Íslands telur að það hafi verið slæm mistök að öflun Seðlabankans á upplýsingum um skiptingu innlána eftir útibúum hafi verið lögð af á sínum tíma en Seðlabankinn tók slíka upplýsingaöflun upp á ný í mars 2008. Innan Seðlabankans áttuðu menn sig ekki á að féð sem kom inn á innlánsreikninga Landsbankans erlendis var fært heim til Íslands fyrr en um mitt ár 2008.<sup>339</sup>

Fjölmiðlar fóru í auknum mæli að beina sjónum sínum að áhættusömum bönkum haustið 2007. Var mikið horft á íslensku bankana og afar neikvæð umfjöllun birt um stöðu þeirra.<sup>340</sup> Umfjöllunin leiddi til áhlaups á Icesave-reikningana í London frá 10. febrúar til 22. apríl 2008.

### Lausafjárstýring útibús Landsbanka Íslands hf. í London.<sup>341</sup>

Umræður um að færa Icesave-innstæður í dótturfélag hófust í febrúar 2008 milli m.a. Seðlabanka Íslands, ráðherra og Fjármálaeftirlitsins sem og í samskiptum Landsbankans og

<sup>335</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 5–65.

<sup>336</sup> Sama heimild, bls. 5.

<sup>337</sup> Sama heimild, bls. 7–54.

<sup>338</sup> Sama heimild, bls. 8. Sjá nánari umfjöllun í Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, 17. kafli.

<sup>339</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 10–12.

<sup>340</sup> Sjá nánar kafla 18.2.2. í sömu heimild, bls. 10–16.

<sup>341</sup> Sama heimild, bls. 10–16.

FSA (breska fjármálaeftirlitsins). Í mars 2008 fór að bera á viðhorfi FSA að fella niður undanþáguna sem Landsbankinn fékk vegna lausafjárefirlits sem gekk eftir í lok maí 2008. Fram kemur í fundargerðum bankaráðs Landsbankans 2. júní 2008 að FSA hafi ákveðið að draga undanþáguna til baka á þeim grundvelli að það væri leið FSA til að hafa áhrif á vaxta-ákvarðanir Landsbankans á innlánnum í Bretlandi og að þeir hafi sett strangar kröfur um vara-sjóð eða 5% af óbundnum innlánnum samstæðunnar sem ætti að varðveita í Seðlabanka Bretlands.

#### **Áform um flutning úr útibúi yfir í dótturfélag.<sup>342</sup>**

Áform um flutning Icesave-reikninga yfir í dótturfélag höfðu verið uppi í mars 2008. Á fundi Landsbankans og FSA þann 2. júlí 2008 setti FSA fram skýra kröfu um að Icesave-reikningar yrðu fluttir í dótturfélag.<sup>343</sup> Í framhaldinu héldu Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands samráðsfund 7. júlí þar sem rætt var um nauðsyn þess að flytja innlánin í dótturfélag. Í fundargerð þess fundar kemur fram sú fullyrðing Tryggva Pálssonar að hann teldi að ríkissjóður gæti ekki tekið á sig innlánstryggingar vegna Icesave-reikninganna án þess að hætta á gjaldprot ríkissjóðs.<sup>344</sup> Auk aukinnar ábyrgðar Tryggingarsjóðsins þurfti Landsbankinn að leggja fram um 20% af eignum bankans yfir til Heritable Bank á móti innlánnum sem voru nærri 5 milljarðar punda á þessum tíma (vorið 2008). Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er vísað til skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar þar sem fram kom að þessi flutningur fjármagns mundi eðlilega hafa veruleg áhrif á lausafjárstöðu bankans og skuldbindingar hans gagnvart öðrum lánardrottnum.

Í kjölfarið rekur rannsóknarnefndin samskipti og umræður um flutning Icesave-reikninganna í dótturfélag. Nefndin vekur sérstaka athygli á þeim mismun sem fram kemur á fundi bankastjórnar Seðlabanka Íslands og bankastjóra Landsbankans, er fram fór þann 31. júlí 2008, á skilningi Seðlabanka Íslands á ríkisábyrgð vegna innlána samkvæmt Evróputilskipun um tryggingarsjóð innstæðueigenda og bankastjóra Landsbankans. Þá er í kaflanum fjallað um þær kröfur sem FSA gerði til Landsbankans um flutning Icesave-innstæðna í dótturfélag, takmörkun fjárhæðar innstæðna, breytta vaxtastefnu, frávik frá reglum um stórar áhættuskuldbindingar og flutning fjármagns til Heritable Bank. Afstaða Landsbankans til þeirra krafna virðist hafa verið sú að reyna hvað hægt væri til að ná fram málamiðlun, til dæmis þannig að skipta mætti flutningi fjármagns til Bretlands í tvo hluta. Þá höfðu Landsbankamenn áhyggjur af því að brotið yrði gegn skilmálum í samningum bankans við lánardrottna ætti sér stað stórfelldur flutningur fjár úr bankanum í dótturfélag. Virðist mega lesa það úr orðum bankastjóra Landsbankans að samskipti við FSA hafi hægt og sígandi orðið beinskeyttari og kröfur þess afdráttarlausari. Virðast kröfur FSA hafa gert það að verkum að Landsbankanum yrði torfært að flytja fjármuni frá dótturfélagi sínu til móðurfélagsins. Meðal annars víkur nefndin sérstaklega að fundi viðskiptaráðherra og stjórnarformanns Fjármálaeftirlitsins með fjármálaráðherra Bretlands þann 2. september 2008, afleiðinga þess fundar og aðkomu íslenska sendiherrans í London að málinu.

<sup>342</sup> Sama heimild, bls. 16–36.

<sup>343</sup> Sama heimild, bls. 16.

<sup>344</sup> Sama heimild, bls. 16.

### Bresk yfirvöld taka yfir útibú Landsbanka Íslands hf.<sup>345</sup>

3. október 2008 tilkynnti FSA um beitingu formlegra valdheimilda sinna gagnvart Landsbanka Íslands hf. með vísan til reglna FSMA<sup>346</sup> og var Landsbankanum samkvæmt þeim skylt fyrir 6. október 2008 að hækka varasjóð sinn um 20% af óbundnum innlánnum sem skyldi geymdur í Seðlabanka Bretlands. Þá bæri honum að lækka óbundin innlán niður í 1 milljarð punda við lok árs 2008 auk þess að setja 5 milljarða punda hámark á innlán í útibúinu. Auk þess átti bankinn að breyta vaxtastefnu sinni og hætta öllum auglýsingum fyrir 10. október 2008. Sama dag tilkynnti Seðlabanki Evrópu að Landsbankinn gæti ekki aukið endurhverf viðskipti við bankann og setti þessi staða aukinn þrýsting á lausafjárstöðu bankans. Um þessar mundir var áhlaup á Icesave-reikningana og ljóst var þá að fregnir af aðgerðum FSA og Seðlabanka Evrópu höfðu spurst út. Þann 6. október hafði Landsbankanum ekki tekist að flytja þá fjárhæð sem óskað hafði verið eftir til London, og að kvöldi þess dags var útibúi Landsbankans í London lokað.<sup>347</sup> Þann 8. október var síðan gefin út tilskipun um frystingu eigna Landsbankans auk nánar tiltekinna eigna íslenskra stjórnvalda og ríkisstjórnar Íslands á bresku yfirráðasvæði á grundvelli hryðjuverkalaga.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>348</sup>

1. Stofnun innláns-skuldbindinga erlendis, eins og Landsbankinn gerði í London, leiddi til þess að útgreiðslum þurfti að mæta í breskum pundum, líka ef áhlaup yrði gert á reikningana. Landsbankinn gat ekki vænst þrautavara fyrir greiðslu frá Seðlabanka Íslands nema í íslenskri mynt. Rannsóknarnefndin telur að Landsbankanum hafi mátt vera ljóst að ef umtalsverðar greiðslur kæmu frá Íslandi til þess að mæta útgreiðslum af erlendum reikningum þá gæti það haft veruleg áhrif á gengi íslensku krónunnar.<sup>349</sup>
2. Rannsóknarnefndin telur ljóst að Landsbankinn hafi aðeins litið á söfnun innlána erlendis sem lið í fjármögnun bankans á sama tíma og þrengdist um möguleika til fjármögnunar t.d. með erlendum lánnum eða útgáfu skuldabréfa. Þrátt fyrir þessa breytingu á fjármögnun varð engin breyting á útlánastefnu eða starfsemi Landsbankans eins og eðlilegt hefði verið í ljósi þess að fjármögnun bankans gjörbreyttist og lánardrottinnar hans voru ekki lengur aðeins erlendar lánastofnanir og fagfjárfestar heldur líka erlendir einstaklingar.<sup>350</sup>
3. Rannsóknarnefndin vísar til þess að ekkert mat eða úttekt virtist hafa farið fram af hálfu íslenskra eftirlitsaðila á því hve stöðugir og öruggir Icesave-reikningarnir voru sem fjármögnunarleið og hvaða áhætta kynni að fylgja þeim fyrir fjármálakerfið á Íslandi.<sup>351</sup>
4. Rannsóknarnefndin telur umhugsunarvert að á árinu 2007, þegar mestur vöxtur var á Icesave-reikningunum, hafi sá vöxtur ekki orðið íslenskum stjórnvöldum, svo sem Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu, tilefni til viðbragða við fjölgun innlána með tilliti til áhættuþátta gagnvart íslensku fjármálakerfi.<sup>352</sup>

<sup>345</sup> Sama heimild, bls. 36–40.

<sup>346</sup> Financial Services and Markets Act 2000.

<sup>347</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 40.

<sup>348</sup> Sama heimild, bls. 40–54.

<sup>349</sup> Sama heimild, bls. 40.

<sup>350</sup> Sama heimild, bls. 41.

<sup>351</sup> Sama heimild, bls. 41.

<sup>352</sup> Sama heimild, bls. 42.



5. Rannsóknarnefndin bendir á að innlán í útibúi Landsbankans í London námu um mitt ár 2007 5,5 milljörðum punda en gjaldeyrisvaraförði Seðlabanka Íslands um 1,2 milljörðum punda. Því hefði Seðlabankinn ekki getað gegnt hlutverki sínu sem lánveitandi til þrautavara fyrir Landsbankann ef á hefði reynt. Þar sem Landsbankinn var kerfislega mikilvægur banki blasti við að áhlaup á innlánin í Bretlandi mundi ógna fjármála-stöðugleika á Íslandi. Rannsóknarnefndin telur að Seðlabankanum hafi mátt vera þetta ljóst eigi síðar en um mitt ár 2007 og hefði þessi vitneskja átt að vera Seðlabankanum „tílefni til aðgerða til að draga úr hættu sem gat steðjað að fjármálastöðugleika á Íslandi“.<sup>353</sup>
6. Af skýrslutökum rannsóknarnefndarinnar yfir stjórnendum íslensku bankanna telur nefndin ljóst að fram að byrjun ársins 2008 hafi tilvist Tryggingarsjóðsins og þýðing hans ekki haft mikil áhrif á ákvarðanatöku íslensku bankanna og skipulag starfseminnar. Í þessu ljósi má benda á að bankaráð hóf að skoða flutning innlánanna yfir í dótturfélag eftir að upp hafði komið neikvæð umræða um fyrirkomulag innstæðutrygginga í breskum fjölmiðlum. Hvatinn var sem sagt fyrst og fremst sá.<sup>354</sup>
7. Landsbankinn aflaði í febrúar 2008 lögfræðilegrar álitsgerðar um hvaða leiðir væru færar við flutning innlánanna yfir í dótturfélag. Því var stjórnendum Landsbankans ljóst frá lokum febrúar 2008 hvaða leiðir komu til greina. Einnig voru þeim ljósar þær kröfur sem FSA gerði um samhliða yfirfærslu eigna til dótturfélagsins sem námu um 20% af eignum Landsbankans. Jafnframt væri ekki lengur hægt að flytja fjármuni sem kæmu inn á Icesave-reikninga til annarra hluta Landsbankasamsteypunnar.<sup>355</sup>
8. Það vekur athygli rannsóknarnefndarinnar að þrátt fyrir fregnir sem formaður banka-stjórnar Seðlabanka Íslands og starfsmaður bankans fengu á ferð í London og fundum með matsfyrirtækjum, þrátt fyrir fund seðlabankastjóra með þremur ráðherrum og fund íslensku seðlabankastjóranna með aðalbankastjóra Seðlabanka Bretlands og fundi þeirra með bankastjóra Landsbankans þar sem skýrlega kom fram hve alvarlegur vandinn var og að Landsbankinn gæti aðeins þolað áhlaup eins og það sem varð í sex daga hafi ekki fundist nein skjöl eða ótvíræðar staðfestingar á að íslensk stjórnvöld hafi lagt formlega að Landsbankanum að flytja Icesave-reikningana yfir í dótturfélag né heldur að kallað hafi verið eftir tímaáætlun um slíkt frá bankanum ef stjórnvöld litu svo á að bankinn væri að undirbúa flutning. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að eðlilegt<sup>356</sup> hefði verið og í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að stjórnvöld sem báru ábyrgð á þessum málum kölluðu eftir staðfestum áætlunum um tímasetningu flutnings reikninganna yfir í dótturfélag.
9. Um mánaðamótin mars/apríl 2008 varð áhlaup á Icesave-reikninga Landsbankans í Bretlandi og fundaði Seðlabankinn með bankastjórum Landsbankans og ráðherrum auk þess sem rætt var um málefni bankans á fundi samráðsnefndarinnar. Það vakti athygli rannsóknarnefndarinnar að þrátt fyrir að lýst hafi verið mjög alvarlegri stöðu Landsbankans og vanda sem augljóslega kæmi ekki bara fram á Íslandi heldur einnig gagnvart yfirvöldum og stórum hópi einstaklinga í Bretlandi þá hafa ekki komið fram gögn eða upplýsingar um sérstök viðbrögð íslenskra stjórnvalda ef frá er talinn fundur Seðla-

---

<sup>353</sup> Sama heimild, bls. 42.

<sup>354</sup> Sama heimild, bls. 42.

<sup>355</sup> Sama heimild, bls. 43.

<sup>356</sup> Sama heimild, bls. 43.

- bankans með oddvitum ríkisstjórnarflokkanna. Ráðherrarnir hafi til dæmis ekki óskað eftir því að Seðlabankinn eða Fjármálaeftirlitið kölluðu eftir tímasettum áætlunum um flutning þrátt fyrir að þeim hafi verið ljóst að það voru kröfur FSA í Bretlandi. Rannsóknarnefndin telur að formlegar upplýsingar þar um hafi skipt máli við mat á því hvort grípa ætti til ráðstafana af hálfu ríkisstjórnarinnar til þess að greiða fyrir flutningnum.<sup>357</sup>
10. Ekki verður heldur séð af þeim gögnum sem rannsóknarnefndin aflaði sér að sérstakar ráðstafanir hafi verið gerðar af hálfu utanríkisþjónustunnar, svo sem til að undirbúa viðbrögð eða virkja tengsl við erlend stjórnvöld.<sup>358</sup>
  11. Þegar kom fram í apríl 2008 telur rannsóknarnefndin ljóst af upplýsingum í fyrirliggjandi gögnum að breyting hafi orðið á viðmóti stjórnenda Landsbankans til flutnings Icesave-reikninganna yfir í dótturfélag. Farið var að ræða hvernig og hversu hratt ætti að reyna að framkvæma flutninginn og reynt að semja um fyrirkomulag lausafjárstýringar og lausafjárkröfur til útibúsins.<sup>359</sup>
  12. Eftir að áhlaup á Icesave-reikningana stöðvaðist undir lok aprílmánaðar og umræða um stöðu íslensku bankanna í Bretlandi minnkaði datt flutningur innlánanna af forgangslista Landsbankans. Ekki verður séð af gögnum sem rannsóknarnefndin aflaði að Landsbankinn hafi upplýst Seðlabankann eða Fjármálaeftirlitið um breytta afstöðu sína og forgangsröðun flutnings innlána yfir í dótturfélag. Seðlabanki Íslands fékk ekki upplýsingar um stöðvun málsins fyrr en á fundi með Landsbankanum 14. júlí 2008.<sup>360</sup>
  13. Rannsóknarnefndin vísar til minnisblaðs Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um möguleg úrræði stjórnvalda gegn óróleika á fjármálamörkuðum sem var fyrst lagt fram á fundi samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað 25. mars 2008. Rannsóknarnefndin bendir á að þrátt fyrir þessar umræður virðist hvorki hafa komið fram hvatning til bankanna um flutning innlána á þessum tíma né verið leitað eftir upplýsingum um hver staðan væri varðandi flutning Icesave-reikninganna.<sup>361</sup>
  14. Í júlí 2008 tók Landsbankinn aftur upp samskipti við FSA um flutning innlánanna í kjölfar bréfs stofnunarinnar 29. maí 2008. FSA setti þá formlega fram kröfu um flutninginn með ákveðnum skilyrðum, svo sem takmörkun heildarfjárhæðar innlána við 5 milljónir punda og að vextir á reikningunum væru ekki birtir á skráum yfir bestu kjör. Rannsóknarnefndin vekur athygli á því að stjórnendum Landsbankans hafi mátt vera ljóst eigi síðar en sumarið 2008 að FSA hafði efasemdir um að Seðlabanki Íslands gæti staðið við bakið á íslenska bankakerfinu lenti það í vanda. Eins mátti vera ljóst að stofnunin hafði áhyggjur af stöðu Tryggingarsjóðsins. Rannsóknarnefndin telur að Landsbankinn hafi viljað halda áfram söfnun innlána í Bretlandi þrátt fyrir þessar kröfur og hafi lagt áherslu á að uppfylla lausafjárreglur FSA í þeim tilgangi að slá flutningi Icesave-reikninganna á frest.<sup>362</sup>
  15. Allt frá byrjun ársins 2008 hafði legið fyrir að flutningur yfir í dótturfélag mundi taka að lágmarki fimm til sex mánuði. Ljóst mátti einnig vera að skyndilegur flutningur Icesave-reikninganna gæti kallað á endurtekinn óróa meðal innstæðueigenda. Það vekur

---

<sup>357</sup> Sama heimild, bls. 44.

<sup>358</sup> Sama heimild, bls. 44.

<sup>359</sup> Sama heimild, bls. 45.

<sup>360</sup> Sama heimild, bls. 45–46.

<sup>361</sup> Sama heimild, bls. 46.

<sup>362</sup> Sama heimild, bls. 46.

furðu rannsóknarnefndarinnar að Landsbankinn hafi ekki gert ráðstafanir að eigin frumkvæði eða lagt fram áætlanir um flutning til breskra stjórnvalda.<sup>363</sup>

16. Rannsóknarnefndin tiltekur að þrátt fyrir óskýr viðhorf Landsbankans til flutnings innlánanna hafi það verið mat breskra og íslenskra stjórnvalda að mikilvægt væri út frá almannahagsmunum og hagsmunum innstæðueigenda að flytja reikningana yfir í dótturfélag. Þrátt fyrir þetta mat og endurtekna umræðu íslenskra stjórnvalda um nauðsyn flutningsins vekur það athygli nefndarinnar að ekki var settur upp sérstakur starfshópur til þess að þrýsta á um og greiða fyrir flutningi reikninganna. Þá var ekki heldur tekið af skarið um það hvaða aðili innan íslenska stjórnkerfisins ætti að hafa forgöngu um að þrýsta á um lausn málsins. Almennt virtust allir aðilar stjórnkerfisins vísa hver á annan spurðir um ábyrgð á málinu.<sup>364</sup>
17. Í ljósi þeirra hagsmuna sem voru í húfi fyrir stöðugleika íslenska bankakerfisins og fyrir Tryggingarsjóðinn vakti það athygli rannsóknarnefndarinnar að bresk stjórnvöld virtust hafa gengið harðar fram um flutning reikninganna en íslensk stjórnvöld. Íslensk stjórnvöld gripu ekki til neinna tiltækra stjórnækja eða úrræða, svo sem að boða hækkun bindiskyldu á erlenda innlánsreikninga. Þvert á móti tók Seðlabanki Íslands þá ákvörðun að lækka bindiskylduna í mars 2008 með það fyrir augum að samræma reglur sínar reglum Seðlabanka Evrópu án þess þó að slíkt hafi verið nein skylda. Eins hefðu stjórnvöld getað sett kröfur um aukið eigið fé innlánsstofnana sem tóku við innlánnum í útibúum erlendis í ljósi aukinnar áhættu sem því fylgdi.<sup>365</sup>
18. Rannsóknarnefndin telur, í ljósi ummæla Seðlabanka Íslands, að bankinn hafi ekki vitað fyrr en um mitt ár 2008 að peningarnir sem komu inn á Icesave-reikningana væru notaðir í einhverjum mæli á Íslandi. Bendir rannsóknarnefndin þá á upplýsingar sem eiga að hafa komið fram á fundum Seðlabanka Íslands með Seðlabanka Bretlands þar sem þessu er haldið fram. Rannsóknarnefndin telur því að ástæða hafi verið fyrir bankastjórn Seðlabanka Íslands að afla glöggra upplýsinga um hvernig Landsbankinn nýtti þá fjármuni sem komu inn á Icesave-reikningana í London. Þannig virðist sem Seðlabanki Íslands hafi ekki brugðist við ábendingum Seðlabanka Bretlands og það þrátt fyrir að þær væru settar fram í tengslum við áhyggjur af stöðu íslensku bankanna.<sup>366</sup>
19. Í ágúst 2008 var orðið ljóst að erfitt gæti orðið að flytja reikningana yfir í dótturfélag vegna versnandi efnahagshorfa á Íslandi og þess skilyrðis að flytja skyldi um 20% af eignum móðurfélagsins yfir til Heritable Bank. Í ljósi skilmála í fjármögnunarsamningnum var talin hætta á að ekki væri hægt að flytja svo stóran hluta eigna nema með samþykki lánardrottna. Landsbankinn taldi því að flutningur eigna þyrfti að fara fram í tveimur skrefum en við það gat FSA ekki unað og því var undanþága frá reglum um stórar áhættuskuldbindingar ekki veitt.<sup>367</sup>
20. Í kjölfar bréfs FSA til Landsbankans 5. ágúst 2008 var ljóst að hraða þyrfti flutningi reikninganna ef forða ætti bankanum frá falli. Þá voru komnar fram vísbendingar um að FSA hefði ekki talið gæði eignanna sem átti að flytja nægileg. Því hafi Landsbankinn lagt fram beiðni til Seðlabanka Íslands um fjármagnsflutningafléttu sem var þó hafnað,

<sup>363</sup> Sama heimild, bls. 46–47.

<sup>364</sup> Sama heimild, bls. 47.

<sup>365</sup> Sama heimild, bls. 48.

<sup>366</sup> Sama heimild, bls. 48–49.

<sup>367</sup> Sama heimild, bls. 49.

enda ýmsir vankantar á henni.<sup>368</sup> Af gögnum rannsóknarnefndarinnar verður ekki séð að Seðlabanki Íslands hafi gert sérstakar ráðstafanir til að kanna eða láta kanna gæði útlána Landsbankans eða hvað væri hæft í þeirri afstöðu FSA að útlánin/eignirnar dygðu ekki til.<sup>369</sup>

21. Stærsta ábyrgð á flutningi innlánanna hvíldi á Landsbanka Íslands en ljóst var að bankinn var upphaflega ekki tilbúinn til að draga úr umsvifum reikninganna eins og FSA krafðist. Virðist hafa gætt mikillar bjartsýni um að bankanum tækist að ná samkomulagi við FSA auk þess sem svo virðist sem bankinn hafi fyrst og fremst lagt áherslu á að fá undanþágu frá reglum um stórar áhættuskuldbindingar vegna flutninga eigna til dótturfélags á móti þeim innlánunum sem yrðu flutt en minna fór fyrir athöfnum sem gátu haft þau áhrif að draga úr innlánunum.<sup>370</sup>
22. Rannsóknarnefndin gagnrýnir að íslensk stjórnvöld hafi verið í litlum beinum samskiptum við bresk stjórnvöld í ágúst 2008 þegar staðan var orðin grafalvarleg. Fulltrúar Seðlabanka Bretlands höfðu hins vegar samband við Seðlabanka Íslands og var mikill þungi í skilaboðum þeirra til bankans vegna ástandsins. Sami þungi var í samskiptum FSA við Landsbankann í bréfi 15. ágúst 2008 sem kynnt var forsætisráðherra daginn eftir. Ef það var á annað borð stefna íslenskra stjórnvalda og vilji að Icesave-reikningarnir yrðu sem allra fyrst fluttir frá útibúi Landsbankans í London yfir í dótturfélag þar, mátti forsætisráðherra og stjórnendum Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins vera það ljóst þegar þetta bréf barst að hvað sem leið væntingum Landsbankans um að ná samkomulagi við FSA var þörf á beinni aðkomu íslenskra stjórnvalda að málinu.<sup>371</sup>
23. Þá gagnrýnir rannsóknarnefndin það hversu lítið og seint Fjármálaeftirlitið kom að málinu og að í bréfum sem eftirlitið sendi FSA í ágúst og september 2008 hafi það fylgt sjónarmiðum Landsbankans. Með bréfi til FSA þann 19. september kemur fram að eftirlitið vilji koma meira að samskiptum FSA og Landsbankans. Rannsóknarnefndin tiltekur þó að ekki sé að finna gögn eða upplýsingar um að Fjármálaeftirlitið hafi sett fram formleg sjónarmið eða tillögur um mögulegar lausnir á hraðvirkum flutningi innstæðnanna yfir í dótturfélag.<sup>372</sup>
24. Af fundi viðskiptaráðherra og sendinefndar með fjármálaráðherra Bretlands 2. september 2008 mátti vera ljóst að frá sjónarhóli fjármálaráðherrans var talin veruleg hætta á að Landsbankinn gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart eigendum innlána á Icesave-reikningunum. Sérstakar áhyggjur hefðu átt að koma fram eftir að starfsmaður breska fjármálaráðuneytisins setti sig í samband við sendiherra Íslands í London vegna þess að breski fjármálaráðherrann hafði orðið fyrir vonbrigðum með fundinn með Íslendingunum þar sem þeir höfðu ekki virst skilja alvöru málsins. Þrátt fyrir þessi aðvörunarorð verður ekki séð að viðskiptaráðherra eða aðrir ráðherrar hafi kannað frekar hvaða leiðir væru færar til að greiða fyrir flutningi reikninganna né fylgt þeim eftir gagnvart Landsbankanum eða breskum stjórnvöldum.<sup>373</sup>
25. Þegar kom fram í byrjun október 2008 virðist sjónarmiðið um skilmála í fjármögnunar-

<sup>368</sup> Sama heimild, bls. 49–50.

<sup>369</sup> Sama heimild, bls. 49–50.

<sup>370</sup> Sama heimild, bls. 51.

<sup>371</sup> Sama heimild, bls. 51. Vísað er til bréfs frá FSA dags. 15. ágúst 2008.

<sup>372</sup> Sama heimild, bls. 51–52.

<sup>373</sup> Sama heimild, bls. 52.

samningum og samþykki lánardrottna fyrir flutningi eigna hafa vikið enda var staðan þá orðin verulega erfið. Reyndi Landsbankinn þá að hefja skyndiflutning reikninganna yfir í dótturfélag auk þess að áætla flutning 20% eigna bankans yfir í dótturfélagið. Rætt var um mögulega hraðleið þar sem byggt yrði á ætluðu samþykki innlánseigenda en ljóst að slíkt ferli mundi taka nokkurn tíma og að ekki væri mögulegt að afla breskra punda til að mæta ústreymi þann tíma sem flutningurinn gat tekið. Því var þessi leið ekki talin fær. Þar sem Landsbankinn gat ekki heldur lagt fram 200 milljónir punda sem FSA hafði gert að kröfu til að halda útibúinu opnu var því lokað að kvöldi 6. október 2008.<sup>374</sup>

26. Þótt lausafjárstaða Landsbanka Íslands í íslenskum krónum væri góð gat bankinn ekki útvegað pund til að mæta því ústreymi af Icesave-reikningunum sem reikna mátti með 6. október 2008 og dagana á eftir enda var gjaldeyrismarkaður með íslenskar krónur lokaður á þeim tíma, Seðlabanki Evrópu vildi ekki auka endurhverf viðskipti við dótturfélag Landsbankans í Lúxemborg og Seðlabanki Íslands átti ekki nægan gjaldeyri til að lána bankanum fyrir úttektunum. Af þessum sökum varð Landsbanka Íslands ekki bjargað frá falli.<sup>375</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### **Icesave-reikningar Landsbanka Íslands hf. í útibúi hans í Amsterdam.**<sup>376</sup>

#### **Uppgangur og fall útibúsins.**<sup>377</sup>

Landsbankinn hóf rekstur útibús í Hollandi árið 2006 og tók þar við innlánnum frá lög-aðilum. Farið var að ræða viðtöku innlána frá einstaklingum á Icesave-reikninga í Hollandi í júlí 2007. Rannsóknarnefndin bendir á að samkvæmt hollenskum rétti giltu ekki sambærilegar reglur og í Bretlandi sem takmörkuðu flutning fjármuna frá dótturfélagi yfir í samstæðu. Samkvæmt áliti sem Landsbankinn aflaði frá breskri lögmannsstofu 25. mars 2008 hefði það afar lítil áhrif á lausafjárstyringu innan bankasamstæðunnar hvort innlánin væru tekin í útibúi eða dótturfélagi í Hollandi.<sup>378</sup> Þá bendir rannsóknarnefndin á að 6. maí 2008 hafi bankaráð Landsbankans samþykkt að stofna dótturfélag í Hollandi en við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni hafi komið fram hjá bankastjóra Landsbankans að byrjað hafi verið að taka við innlánnum í útibúið þar sem of seint var ráðist í að stofna dótturfélagið. 29. maí 2008 hóf Landsbankinn að taka við innlánnum í Hollandi í útibú<sup>379</sup> sitt eftir að hafa náð samkomulagi við hollenska seðlabankann (DNB) um þann mismun sem var á hollenskri lágmarkstryggingu innstæðna og íslenskri. Voru innstæður í útibúinu í Hollandi því tryggðar að jafnri fjárhæð og innstæður í hollenskum bönkum. Opnun fyrir innlán til Landsbankans í Hollandi var til umræðu á fundi samráðshópsins 29. maí 2008 og kemur þar fram að innlánsöfnunin yki enn á skuldbindingar Tryggingarsjóðsins. Bankinn safnaði verulegum innstæðum og í júlí 2008 var fjárhæð innstæðna komin yfir 500 milljónir evra en ljóst var að bankinn hugðist enn færa innstæðurnar yfir í dótturfélag. Vísað er í ummæli stjórnarformanns Fjármálaeftirlitsins um stöðu íslensku bankanna í tímariti Landsbankans, *Moment*.

<sup>374</sup> Sama heimild, bls. 53.

<sup>375</sup> Sama heimild, bls. 54.

<sup>376</sup> Sama heimild, bls. 54–65.

<sup>377</sup> Sama heimild, bls. 54–62.

<sup>378</sup> Sama heimild, bls. 55.

<sup>379</sup> Leturbreyting þingmannanefndarinnar.

Hollenski seðlabankinn lýsti um miðjan ágúst áhyggjum af íslenskum efnahag og sagðist ekki mundu líða frekari aukningu á innlánnum til bankans en Landsbankinn taldi stofnunina ekki hafa lagaheimildir til að beita sér í málinu. Í framhaldinu beitti Fjármálaeftirlitið sér gegn hollenska seðlabankanum og tók undir sjónarmið Landsbankans um skort á lagaheimildum til aðgerða og talaði um sterka stöðu Landsbankans en þær upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið byggði á voru samkvæmt hálfársuppgjöri bankans sem hafði komið vel út.<sup>380</sup> Málið var einnig rætt í samráðshópnum þar sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins lýsti því yfir að líklegast væru hollensk og bresk stjórnvöld að tala saman um stöðu íslensks efnahags, Tryggingarsjóðinn og Seðlabanka Íslands og bæru saman bækur sínar vegna þess.

Þá er fjallað um samskipti DNB við bæði Landsbankann, Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands þar sem hollenski seðlabankinn spurði meðal annars um lausafjárstýringu Landsbankans, viðlagaáætlanir og íslenska innstæðutryggingakerfið. Þá er á fundi samráðshópsins rætt um áhyggjur DNB, heimsókn Fjármálaeftirlitsins til hans og gerð grein fyrir afstöðu DNB sem felist m.a. í því að koma innlánnum í dótturfélag fremur en að krefjast yfirlýsingar íslenskra stjórnvalda um stuðning við Tryggingarsjóðinn.

Á fundi bankaráðs Landsbankans 5. september 2008 var ákveðið að heimila undirbúning að opnun innlánsreikninga í öðrum löndum en Hollandi og Bretlandi til að dreifa áhættu í fjármögnun.

Fjallað er um fund bankastjóra Seðlabanka Íslands með fjármálaráðherra Hollands í september 2008 þar sem hann var ómyrkur í máli um íslensku bankana og tók fram að stöðva þyrfti innlánsöfnunina og slíkt væri hægt að gera á auðveldan hátt.<sup>381</sup> Í lok september hefur Landsbankinn viðræður við DNB um innlánsöfnunina en svo virðist sem forsvarsmenn DNB hafi talið tillögur Landsbankans ágætari en ekki vera lausn á vandamálinu og ekki hafi komið fram viðbrögð frá hollenska seðlabankanum við tillögunum.

DNB lét kyrrsetja eignir útibús Landsbankans í Hollandi þann 6. október og ákvað að skipa útibúinu skiptastjóra. Hollenski seðlabankinn taldi Landsbankann hafa veitt rangar og ófullnægjandi upplýsingar og brotið gegn samkomulagi frá 23. maí 2008.<sup>382</sup> Þeim fullyrðingum andmælti Landsbankinn en svo fór að 13. október 2008 úrskurðaði hollenskur dómstóll að skipa skyldi útibúi Landsbankans skiptastjóra.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>383</sup>

1. Áhlaup á Icesave-reikningana í Bretlandi frá febrúar til apríl 2008 má að öllum líkindum rekja til neikvæðrar umfjöllunar breskra fjölmiðla um íslenskan efnahag og íslenska banka. Ofan á þá umræðu kom áhættan af því að erfitt gæti reynst fyrir íslenskan banka að afla erlends gjaldeyris til að mæta skyndilegum útgreiðslum af innlánsreikningunum erlendis. Að þessu sögðu telur rannsóknarnefndin óskiljanlegt að Landsbanki Íslands skyldi velja að hefja töku Icesave-innlána í *útibúi*<sup>384</sup> í Amsterdam í stað þess að gera það í hollensku *dótturfélagi*<sup>385</sup>. Landsbankinn tók þannig þá augljósu áhættu að í Hollandi yrði á einhverju stigi bent á sömu atriði og breskir fjölmiðlar höfðu fjallað um mánuðina

<sup>380</sup> Sama heimild, bls. 56–57.

<sup>381</sup> Sama heimild, bls. 59–60.

<sup>382</sup> Svokallað „topping up“ samkomulag.

<sup>383</sup> Sama heimild, bls. 62–65.

<sup>384</sup> Leturbreyting þingmannanefndarinnar.

<sup>385</sup> Leturbreyting þingmannanefndarinnar.

- á undan. Þetta telur nefndin vera þeim mun illskiljanlegra þegar litið er til þess að ekki er að sjá af hollenskum lögum að sambærilegar reglur hafi gilt þar og í Bretlandi um takmörkun á flutningi fjármagns frá dótturfélagi yfir í aðra hluta bankasamstæðu. Eina skýringin sem Landsbankinn hefur tiltekið er að stofnsetning dótturfélags hafi hafist of seint og að slíkt ferli sé langt.<sup>386</sup>
2. Rannsóknarnefndin gagnrýnir að hvorki Fjármálaeftirlitið né Seðlabanki Íslands hafi tekið afstöðu til lausafjárstöðu Landsbankans í evrum í aðdraganda opunar Icesave í Hollandi. Fyrir lá að bankinn var að skuldbinda sig til þess að greiða út fjárhæðir í evrum en Seðlabanki Íslands var aðeins lánveitandi til þrautavara í íslenskum krónum. Fjármálaeftirlitið tiltók að slíkt hefði ekki verið sitt hlutverk heldur bæri Seðlabankanum að hafa lausafjárefirlit með íslenskum fjármálastofnunum. Einnig bendir rannsóknarnefndin á að gjaldeyrisskiptamarkaður með íslenskar krónur hafi verið meira og minna óvirkur frá 19. maí 2008 en þrátt fyrir það hafi hvorki Fjármálaeftirlitið né Seðlabankinn brugðist við þeirri erfiðu stöðu sem komið hefði getað upp við áhlaup á reikningana, enda var Landsbankinn kerfislega mikilvægur banki.<sup>387</sup>
  3. Rannsóknarnefndin telur gagnrýnisvert að samráðshópurinn hafi ekki farið ofan í kjölinn á Icesave-málinu með Landsbankanum eða lagt til að settur yrði á fót sérstakur vinnuhópur til þess.<sup>388</sup>
  4. Ekki verður séð að aukin sókn Landsbankans í söfnun innlána erlendis hafi orðið ráðherrum í ríkisstjórninni tilefni til beinna afskipta af málinu. Það hafi hlotið að vekja furðu að stuttu eftir að rætt hefði verið um flutning innlána í Bretlandi yfir í dótturfélag vegna verulegs vanda sem stafaði af stöðu útibúsins og áhættu fyrir Tryggingarsjóðinn þá hafi verið farið af stað með nýja innlánastarfsemi í Amsterdam sem haldin var sama annmarka.<sup>389</sup>
  5. Rannsóknarnefndin gagnrýnir Fjármálaeftirlitið fyrir að hafa ekki tekið málefni útibús Landsbankans í Hollandi til athugunar eftir að ljóst var að bankinn hafði takmarkaðan aðgang að gjaldeyrismörkuðum sem hafði aftur áhrif á möguleika hans til að standa við innlánskuldbindingar sínar. Á fundi Fjármálaeftirlitsins með DNB 2. september 2008 varð að samkomulagi að reyna að fá Landsbankann til að hægja á innlánaöfnun sinni í Hollandi. Rannsóknarnefndin gagnrýnir Fjármálaeftirlitið einnig fyrir að hafa tekið of langan tíma í að fá fram tillögur Landsbankans um hvernig hægja mætti á reikningunum og eins telur hún aðfinnsluvert að eftirlitið skyldi ekki beina þeim tilmælum til bankans að hann gripi til úrræða til þess að draga úr innlánnum á óbundna reikninga án þess að skapa hættu á áhlaupi á reikningana.<sup>390</sup>
  6. Þá telur rannsóknarnefndin athyglisvert að DNB hefur skýrt valdheimildir sínar sem gistiríki útibús fjármála fyrirtækis mun þrengra en FSA gerði í Bretlandi. Í hollenskri rannsóknarnefndarskýrslu kemur fram að DNB hafi ekki talið sig hafa valdheimildir til þess að stöðva töku Landsbankans á innlánnum þegar stofnunin taldi í óefni komið. Rannsóknarnefnd Alþingis segir að þegar litið sé til valdheimilda gistiríkis samkvæmt formálsákvæðum 18. og 22. gr., svo og 30., 31., 33. og 34. gr. tilskipunarinnar nr. 2006/

<sup>386</sup> Sama heimild, bls. 62.

<sup>387</sup> Sama heimild, bls. 62–63.

<sup>388</sup> Sama heimild, bls. 63.

<sup>389</sup> Sama heimild, bls. 63.

<sup>390</sup> Sama heimild, bls. 64.

48/EB verði séð að DNB hafi í raun haft valdheimildir til að grípa til aðgerða gegn útibúi Landsbankans í Amsterdam af sjálfsdáðum með því að gefa bankanum fyrirsmæli um að hætta að sækja á innlánsmarkað og tryggja fullnægjandi lausafjárstöðu útibúsins í Hollandi, hafi umrædd ákvæði tilskipunarinnar verið réttilega innleidd í hollenskan rétt.<sup>391</sup>

7. Í ljósi aðstæðna á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og gjaldeyrismörkuðum verður að telja að þær aðstæður hafi verið komnar upp í rekstri Landsbankans, meðal annars með tilliti til stöðu Icesave-reikninganna í Bretlandi og krafna breskra stjórnvalda af því til efni, að ekki hafi verið forsvaranlegt af hálfu Fjármálaeftirlitsins að láta hjá líða að hefja athugun á því hvort rekstur bankans væri að þessu leyti í samræmi við þær kröfur sem lög setja um heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti banka.<sup>392</sup>
8. Að lokum bendir rannsóknarnefndin á að það var viðskiptaleg ákvörðun og á ábyrgð stjórnenda Landsbanka Íslands að hefja og halda áfram söfnun innlána frá almenningi á nýju markaðssvæði undir formerkjum hárra vaxta í ljósi þeirrar stöðu sem komin var upp í rekstri bankans og á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og ágerðist þegar leið á árið 2008. Þá er ekki gert lítið úr hlut og skyldum eftirlitsaðila eða stjórnvalda, aðeins áreitta að ábyrgðin var á bankanum sjálfum.<sup>393</sup>

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin telur stjórnendur Landsbankans bera mesta ábyrgð á alvarlegum afleiðingum Icesave-reikninganna sem áttu ríkan þátt í hruni fjármálakerfisins á Íslandi. Þingmannanefndin álitur að hvað sem leið starfi og skyldum eftirlitsaðila og stjórnvalda á Íslandi, Bretlandi og Hollandi hafi það verið mjög ámælisvert af stjórnendum Landsbankans að hefja og halda áfram söfnun innlána frá almenningi á nýjum mörkuðum.

Þingmannanefndin telur að í niðurstöðum og ályktunum rannsóknarnefndarinnar felist að þrjár meginþættir hafi valdið því að íslenska ríkið kom ekki að vörnum og var þar með gert torfært að takmarka tjón af söfnun innlána í útibúum Landsbanka Íslands erlendis:

1. Að stjórnendur Landsbanka Íslands hafi ekki stýrt bankanum af þeirri ábyrgð sem ætlast hefði mátt til af þeim er gegndu lykilstöðum í kerfislega mikilvægum banka og að ekki hafi gætt samfélagslegrar ábyrgðar í viðhorfum þeirra til starfsemi bankans og stöðu hans í íslensku efnahagslífi og erlendis.
2. Að Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands hafi brugðist sem eftirlitsstofnanir gagnvart Landsbanka Íslands og að téðar stofnanir hafi ekki nýtt allar þær lagaheimildir sem þær höfðu yfir að ráða. Þá átelur þingmannanefndin að ekkert mat hafi farið fram af hálfu íslenskra eftirlitsaðila á Icesave-reikningunum sem fjármögnunarleið og hvaða áhætta kynni að fylgja þeim fyrir fjármálakerfi Íslands. Sú greining hefði átt að leiða til viðbragða.
3. Að ráðherrar og helstu stjórnendur sem undir þá heyrðu hafi brugðist þar sem ekki var kallað eftir formlegum áætlunum um aðgerðir af hálfu Seðlabanka Íslands, Fjármála-

<sup>391</sup> Sama heimild, bls. 64.

<sup>392</sup> Sama heimild, bls. 65.

<sup>393</sup> Sama heimild, bls. 65.



eftirlitsins eða Landsbankans, svo sem um flutning Icesave-reikninganna frá útibúi yfir í dótturfélag.

Þingmannanefndin telur að í tilviki Icesave-reikninganna megi ljóst vera að ráðherrar og eftirlitsstofnanir ríkisins brugðust því áhættan af söfnum innlána erlendis mátti vera þessum aðilum ljós. Því er það ámalisvert að ekki skuli hafa verið gripið til aðgerða til að koma í veg fyrir stofnun Icesave-reikninga í Hollandi og frekari innlánssöfnun í Bretlandi. Þingmannanefndin telur það umhugsunarefni að Fjármálaeftirlitið virðist ekki hafa talið sig hafa heimildir til að stöðva móttökur Landsbankans á innstæðum á Icesave-reikninga í Hollandi. Að áliti þingmannanefndarinnar byggist þessi afstaða Fjármálaeftirlitsins á rangri greiningu og mati á stöðu Landsbankans árið 2008 og að fullt tilefni hafi verið til að afturkalla leyfi hans frá árinu 2006 til að hefja innlánssöfnun á Icesave-reikninga í Hollandi.<sup>394</sup> Ljóst má telja að ákvörðun Landsbankans um opnun Icesave-reikninganna í Hollandi hafi gengið alvarlega gegn íslenskum hagsmunum.

Þá vekur þingmannanefndin athygli á því að í skýrslu hollenskrar rannsóknarnefndar kemur fram að hollenski seðlabankinn (DNB) sem fer með fjármálaeftirlit, hafi í raun haft upplýsingar og valdheimildir til þess að stöðva Landsbankann í fyrirætlan sinni á grunni neytendaverndar og lausafjárkragna. Hollenski seðlabankinn hafi t.d. getað gefið bankanum fyrirmæli um að hætta að sækja á innlánsmarkað og tryggja fullnægjandi lausafjárstöðu útibúsins í Hollandi.<sup>395</sup> Vandamál Landsbankans höfðu verið til umræðu á vettvangi Seðlabanka Evrópu og hollenska seðlabankanum mátti vera ljós staða bankans.

Þingmannanefndin telur að framansögðu að gera þurfi úttekt á lögum, reglum og verkferlum í þeim tilgangi að bæta, skýra og efla þær réttarheimildir er liggja til grundvallar starf-rækslu fjármálaeftirlitstækja og valdheimilda eftirlitsstofnana. Þingmannanefndin telur rétt að skoða formlega aðskilnað innlendrar og erlendrar starfsemi fjármálastofnana sem samstæðu félaga. Erlend bankastarfsemi yrði þá í sérstökum dótturfélögum sem háð eru eftirliti viðkomandi lands. Starfsemi á Íslandi skuli þá einnig vera í sérstöku félagi.

Þingmannanefndin telur að gera verði breytingar á lögum og reglum þannig að komið sé í veg fyrir að einstakir ráðherrar gangi inn á valdsvið og ábyrgðarsvið annarra ráðherra. Skarist valdsvið tveggja eða fleiri ráðherra þá beri þeim með formlegum hætti að hafa samvinnu um þau vinnubrögð sem viðhöfð skulu hverju sinni þannig að ávallt sé ljóst á ábyrgðarsviði hvers þeirra er starfað.

### **19. kafli. Aðgerðir og viðbrögð íslenskra stjórnvalda á árunum 2007–2008 vegna hættu á fjármálaáfalli.<sup>396</sup>**

#### **Samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað og aðdragandi þess að honum var komið á fót.<sup>397</sup>**

15. janúar 2004 funduðu forsætisráðherra, fjármálaráðherra, utanríkisráðherra og viðskiptaráðherra með Fjármálaeftirlitinu og Seðlabankanum þar sem kynntar voru viðlaga-áætlanir unnar af Fjármálaeftirlitinu og Seðlabankanum. Niðurstaða fundarins var að efna til samráðshóps um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Hópurinn skilaði greinargerð 17. febrúar

<sup>394</sup> Sama heimild, bls. 54 og 62.

<sup>395</sup> Sama heimild, bls. 64.

<sup>396</sup> Sama heimild, bls. 67–283.

<sup>397</sup> Sama heimild, bls. 69–78.

2006 um viðbúnað stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði þar sem m.a. er fjallað um heimildir Fjármálaeftirlitsins o.fl.<sup>398</sup> Samkomulag um stofnun samráðshópsins var undirritað 21. febrúar 2006, sama dag og matsfyrirtækið Fitch breytti horfum sínum fyrir íslenska ríkið úr stöðugum í neikvæðar. Hópurinn fundaði síðan 2. júní 2006 og 30. nóvember 2006 þar sem rætt var frumvarp viðskiptaráðherra um breytingar á lögum um Fjármálaeftirlitið og minnisblað forstjóra Fjármálaeftirlitsins um útibúavæðingu íslenskra banka.

### **Ágrip um aðgerðir og viðbrögð íslenskra stjórnvalda og ýmsa markverða atburði frá 1. janúar 2007 til 25. september 2008.**<sup>399</sup>

Í kaflanum er farið yfir atburðarásina í tengslum við efnahag og fjármálamarkaðinn frá 1. janúar 2007 til 25. september 2008.

### **Nánar um samráðshóp stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað.**<sup>400</sup>

Samkvæmt samkomulagi um stofnun samráðshóps stjórnvalda átti hópurinn að vera vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta og vera ráðgefandi en ekki taka ákvarðanir um aðgerðir. Rannsóknarnefndin lýsir afstöðu fulltrúa hópsins.

Það virðist hafa verið misjafnt í hve miklum mæli fulltrúar hópsins miðluðu upplýsingum til ráðherra eða yfirmanna sinna. Svo virðist sem almennt hafi takmarkaðar upplýsingar verið veittar um fundi og stöðu mála.

Sameiginleg niðurstaða fulltrúa hópsins virðist vera sú að aðgerðir hafi vantað, mikið hafi verið rætt um atburði líðandi stundar en minna gert af því að framkvæma athuganir. Stóru málunum sem lágu fyrir hópunum, svo sem aðgerðaáætlun ef kæmi til fjármálaáfalls, var til dæmis oft frestað á fundum og eins virðist almennt hafa verið niðurstaðan að erfitt var að fá fram upplýsingar um hvað ríkið væri tilbúið að leggja af mörkum til þess að bjarga fjármálafyrirtækjunum. Auk þess kemur fram í kaflanum að tregðu hafi gætt í starfi hópsins og verkstjórn verið slæm.

### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.**<sup>401</sup>

1. Samráðshópi stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað var komið á fót með samkomulagi þeirra aðila sem hann skipa 21. febrúar 2006. Þar er hlutverk samráðshópsins tilgreint sem „vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta“ og hann sagður „ráðgefandi og tekur ekki ákvarðanir um aðgerðir“. Ekki er í samkomulagi um samráðshópinn tekið fram að hlutverk hans sé að semja tillögu að sameiginlegri viðbúnaðaráætlun stjórnvalda þótt það hafi verið skilningur margra fulltrúa hans. Rannsóknarnefndin gagnrýnir að hlutverk samráðshópsins varðandi gerð tillögu um viðbúnaðaráætlun skuli ekki hafa verið skýrt og ótvírætt í fyrirnefndu samkomulagi um hópinn.<sup>402</sup>
2. Augljóst er að samráðshópurinn skorti sem heild upplýsingar til þess að byggja ráðgjöf sína á. Honum var ekki komið á fót með lögum og ekki mælt fyrir um miðlun nauðsynlegra trúnaðargagna til hans í lögum. Samráðshópurinn hafði því ekki aðgang að

<sup>398</sup> Sama heimild, bls. 72–77.

<sup>399</sup> Sama heimild, bls. 78–237. Í umfjölluninni eru birt í heild sinni, eða að hluta, ýmsar fundargerðir eða minnisblöð stjórnvalda. Gerð er grein fyrir ályktun rannsóknarnefndarinnar síðar.

<sup>400</sup> Sama heimild, bls. 237–245.

<sup>401</sup> Sama heimild, bls. 243–245.

<sup>402</sup> Sama heimild, bls. 243.

nauðsynlegum upplýsingum sem ákvarðanir um samhæfingu og viðbrögð við fjármálaáfallum urðu óhjákvæmilega að geta byggst á. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var hér um að ræða alvarlegan ágalla á starfsskilyrðum samráðshópsins sem hlaut að koma niður á gæðum vinnu hans.<sup>403</sup>

3. Aðaláhersla samráðshópsins virðist hafa verið sú að klára frumvarpsdrög um aðgerðir vegna áfalla í rekstri bankanna en ekki verður séð að unnið hafi verið að formlegri viðlagaáætlun í samráðshópnum í þeim anda sem tillögur Seðlabanka Íslands gerðu ráð fyrir samkvæmt frumdrögum að vinnuskjali 7. júlí 2008 svo og öðrum gögnum sem lögð höfðu verið fram af hálfu Seðlabankans.<sup>404</sup>
4. Í ummælum Tryggva Pálssonar segir að stóru málin sem hefðu krafist „viss andlegs álags og hugrekki [hefðu] gjarnan [verið] skilin eftir fyrir það síðasta eða [átt] að ræða á næsta fundi“ og þannig hefði aðgerðaáætlun, sem ítrekað var á dagskrá, ekki verið rædd fund eftir fund. Skort hefði á skýra verkaskiptingu og ábyrgð á framkvæmd verkefna. Þá hefði allan tímann vantað aðgerðir en ráðherrar hefðu verið í mikilli fjarlægð. Þegar þessi ummæli eru virt er vart hægt að komast að annarri niðurstöðu en að um óvönduð vinnubrögð hafi verið að ræða í ljósi þess hversu þýðingarmikil verkefni samráðshópsins voru, enda fór það svo að þegar fjármálaáfall dundi yfir var samráðshópurinn langt frá því að ljúka fyrstu drögum að tillögu að viðbúnaðaráætlun. Það eina sem hönd er á festandi um afrakstur af starfi samráðshópsins og kom að beinum notum voru drög að 100. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálaáyrirtæki, sem síðar voru notuð við vinnslu neyðarlaganna.<sup>405</sup>
5. Miðlun upplýsinga frá samráðshópnum til ráðherra var ekki í föstum skorðum og hlutaðeigandi ráðherrar héldu ekki reglulega fundi til að fara yfir verkefni og afrakstur vinnu samráðshópsins og sinna þeirri yfirstjórn sem átti við en verkefnið var afar mikilvægt. Tillögur og skjöl um nauðsyn viðbúnaðar sem voru lögð fram í samráðshópnum af hálfu einstakra stofnana fengu ekki formlega afgreiðslu t.d. hjá ráðherrum sem áttu fulltrúa í hópnum. Verður því ekki annað séð en að mjög hafi skort á að vinnu samráðshópsins hafi verið stýrt á markvissan hátt bæði innan samráðshópsins og af hálfu ráðherra. Í því samhengi bendir rannsóknarnefnd Alþingis sérstaklega á að þegar á hólminn var komið og bankarnir riðuðu til falls var ekki fyrir hendi sameiginleg viðbúnaðaráætlun stjórnvalda sem sárlega þurfti þó á að halda.<sup>406</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### Aðgerðir ráðherra og ríkisstjórnar.<sup>407</sup>

#### Hvað var rætt í ríkisstjórn um stöðu bankanna og lausafjárkreppuna?

Farið er yfir svör ráðherra um hvaða upplýsingar þeim bárust og hvernig brugðist var við þeim.

Rannsóknarnefndin telur fundargerðir ríkisstjórnarinnar hafa verið knappar. Eru birt nokkur dæmi um fundargerðir og mál sem tekin höfðu verið upp á þeim vettvangi.

<sup>403</sup> Sama heimild, bls. 243.

<sup>404</sup> Sama heimild, bls. 243–244.

<sup>405</sup> Sama heimild, bls. 245.

<sup>406</sup> Sama heimild, bls. 245.

<sup>407</sup> Sama heimild, bls. 245–254.

### **Tilraunir stjórnarráðsins til þess að leggja mat á hugsanlega fjárhagslega hættu íslenska ríkisins vegna starfsemi fjármálafyrirtækja hér á landi.<sup>408</sup>**

Rannsóknarnefndin segir að á tímabilinu 1. janúar 2007 til 7. október 2008 hafi ekki verið gerð úttekt eða lagt mat á hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins eða ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna.

### **Yfirlýsingar ráðherra varðandi stuðning við bankana.<sup>409</sup>**

Ingimundur Friðriksson seðlabankastjóri sagði Seðlabankann ekki hafa gengið eftir því við ráðherra að þeir útskýrðu hvernig þeir ætluðu að standa á bak við fjármálakerfið. Auk þess tiltók hann að bankinn hefði aldrei gefið það í skyn við matsfyrirtæki að hann hygðist bjarga bönkunum. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins sagði að nauðsynlegt hefði verið að fylgja eftir yfirlýsingu ríkisins um stuðning við bankana, t.d. með eflingu gjaldeyrisvaraforða. Slíkt hefði hins vegar ekki verið gert nægilega. Viðskiptaráðherra staðhæfði að með yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um stuðning hafi nánast aðeins verið reynt að byggja upp umræðu og viðhorf til íslenska kerfisins. Yfirlýsingarnar hafi fyrst og fremst verið byggðar á pólitískum forsendum fremur en að búið væri að velta fyrir sér raunverulegri getu ríkissjóðs. Forsætisráðherra viðurkenndi að yfirlýsing sín hefði ekki verið byggð á formlegu mati en að óformlegt mat hefði verið að ríkissjóður réði við að bjarga einum banka, kannski tveimur. Utanríkisráðherra segir enga útreikninga hafa legið fyrir um hvaða fjármuni þyrfti til að standa við bakið á bönkunum. Mikilvægt hafi hins vegar verið að senda þessi skilaboð út. Fjármálaráðherra tekur undir það að yfirlýsingar um stuðning hafi ekki verið byggðar á fjárhagslegu mati en bætir við að þegar yfirlýsingarnar voru gefnar, á árinu 2008, hafi hvort eð er verið of seint að grípa til aðgerða og breyta stöðunni verulega. Er síðan í skýrslu rannsóknarnefndarinnar vísað í fundargerð samráðshópsins þar sem rætt var um yfirlýsingar forsætis- og fjármálaráðherra um stuðning við bankana og áhyggjur virðast hafa komið upp af því hvort ríkissjóður gæti staðið við þær. Vísað er í fundargerð þar sem ekki verður séð að nokkur niðurstaða hafi verið færð til bókar og hópurinn virtist ekki hafa talið ástæðu til að gefa ráðherrum til kynna hvaða kostnaður kynni að falla á ríkið.

Þá segir að annar bankastjóra Landsbankans hafi sagt bankamenn ekki trúa því að eitthvað stæði á bak við yfirlýsingar ríkisins um að staðið yrði við bakið á bönkunum og síðar hafi komið í ljós að svo hafi ekki verið, t.d. hafi gjaldeyrisvaraforðinn ekki verið styrktur nægilega. Davíð Oddsson sagði að skoðað hefði verið í samráði við erlenda banka og ráðgjafa hvort auka mætti gjaldeyrisvaraforðann en að niðurstaðan hefði orðið sú að varasamt gæti verið að efla forðann á þessum tíma þar sem slíkt gæti verið talið merki um veikleika fremur en styrkleika.

### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>410</sup>**

1. Rannsóknarnefndin kemst að þeirri niðurstöðu að lítið hafi verið rætt í ríkisstjórn um stöðu bankanna og lausafjákræppuna sem hófst undir loks sumars 2007 og ágerðist eftir því sem á leið. Hvorki verði séð af fundargerðum ríkisstjórnarinnar né frásögnum þeirra sem skýrslur gáfu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að þeir ráðherrar ríkisstjórnarinnar sem fóru með efnahagsmál (forsætisráðherra), bankamál (viðskiptaráðherra) eða fjármál

<sup>408</sup> Sama heimild, bls. 249–250.

<sup>409</sup> Sama heimild, bls. 250–252.

<sup>410</sup> Sama heimild, bls. 253–254.

ríkisins (fjármálaráðherra) hafi gefið ríkisstjórninni sérstaka skýrslu um vanda bankanna eða hugsanleg áhrif hans á efnahag og fjármál ríkisins frá því að þrengja tók að bönkunum og þar til bankakerfið ríðaði til falls í október 2008. Á tímabilinu hafði þó birst neikvæð umfjöllun um bankana í innlendum sem erlendum fjölmiðlum, íslenska krónan hafði veikt verulega auk þess sem skuldtryggingarálag bankanna fór hækkandi. Fullt tilefni var því til að ræða málefni bankanna ítarlega í ríkisstjórn.<sup>411</sup>

2. Ráðherrarnir sem áttu fulltrúa í samráðshópnum hittust hvorki sérstaklega til að fara yfir afrakstur vinnu hópsins né til að fylgja eftir hlutverki hans. Rannsóknarnefndin tekur þetta fram en átelur það ekki sérstaklega.<sup>412</sup>
3. Fundargerðir ríkisstjórnarinnar eru yfirborðskenndar samkvæmt niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar.<sup>413</sup>
4. Samkvæmt svörum forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis og viðskiptaráðuneytis við fyrirspurnum rannsóknarnefndar Alþingis voru engar úttektir gerðar á árunum 2007 og 2008 fram að falli bankanna á vegum ráðuneytanna. Ekki var lagt mat á hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna hér á landi og erlendis, eða einstakra þátta í starfsemi þeirra, annars vegar með tilliti til umfangs starfseminnar í hlutfalli við stærð íslensks efnahagslífs og hins vegar breytinga á rekstrarumhverfi fjármálafyrirtækjanna eða í ljósi breytinga sem þegar höfðu orðið, svo sem með stofnun innlánsreikninga erlendis. Rannsóknarnefnd Alþingis átelur að þetta hafi farist fyrir.<sup>414</sup>
5. Loks liggur fyrir að yfirlýsingar ráðherra um að staðið yrði við bakið á bönkunum voru ekki byggðar á útreikningum sem sýndu að ríkið hefði bolmagn til þess. Eins og fram kom í skýrslu Björgvins G. Sigurðssonar voru þessar yfirlýsingar fyrst og fremst settar fram „til að rýra ekki traust kerfisins og til að orsaka ekki hrun með því að viðurkenna að þrautavarahlutverkinu yrði ekki sinnt ef á það reyndi“. Rannsóknarnefnd Alþingis átelur að ekki hafi verið lagt faglegt mat á það hvort og eftir atvikum hversu bær ríkissjóður væri til að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja landsins, eins eða fleiri.<sup>415</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### **Aðgerðir stjórnvalda til að draga úr stærð bankakerfisins.<sup>416</sup>**

#### **Flutningur höfuðstöðva einhvers af stóru bönkunum úr landi.**

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar kom fram að markmiðið væri að bankarnir hefðu höfuðstöðvar sínar áfram á Íslandi. Forsætisráðherra sagði í skýrslutöku að almenn stemning hafi verið fyrir því að styðja við bankana og vísaði til skýrslu Kaarlo Jännäri sjónarmiði sínu til stuðnings. Síðan segir hann að gengið hafi verið út frá því að bankarnir yxu á ábyrgan hátt. Þá sagði hann það hafa komið til tals að einhver bankanna flytti höfuðstöðvar sínar úr landi en ákvörðun um slíkan flutning hefði verið

<sup>411</sup> Sama heimild, bls. 253.

<sup>412</sup> Sama heimild, bls. 253.

<sup>413</sup> Sama heimild, bls. 253.

<sup>414</sup> Sama heimild, bls. 253.

<sup>415</sup> Sama heimild, bls. 253–254.

<sup>416</sup> Sama heimild, bls. 254–264.

bankanna sjálfra og ekki unnist ráðrúm til að fylgja þessu eftir. Utanríkisráðherra minnst þess ekki að áhersla hafi verið lögð á að draga úr stærð bankakerfisins. Seðlabankastjóri segist hafa rætt flutning banka frá Íslandi við Sigurð Einarsson í júlí 2008 sem hafi tilkynnt að settur hafi verið saman hópur til þess að skoða flutning. Á fundi samráðshópsins 7. júlí 2008 hafi verið rætt hvort takmarka mætti áhættu bankakerfisins með flutningi Kaupþings úr landi en ekki er að sjá að þeirri umræðu hafi verið fylgt eftir.<sup>417</sup> Sigurður Einarsson og Hreiðar Már Sigurðsson viðurkenna að flutningur hafi verið hugleiddur og slíkt virðist hafa verið rætt óformlega í Landsbankanum. Hins vegar hafi ekki borist beiðni um slíkt frá stjórnvöldum.

### **Höfðu stjórnvöld uppi hvatningu til bankanna um að færa niður efnahagsreikninga sína?**<sup>418</sup>

Að mati Seðlabanka Íslands var aðgerða þörf frá því í febrúar eða mars 2006 og hvöttu fulltrúar Seðlabankans bankana til að „gíra sig niður“ og draga úr útlánavextinum en óljóst hefði verið með heimildir bankans til að grípa til annarra aðgerða. Annar fulltrúi Seðlabankans segir að líklegast hafi verið of seint árið 2006 að grípa til stjórnþækja Seðlabankans til þess að fá bankana til að minnka efnahag sinn. Slíkar aðgerðir hefðu á þessum tíma getað fellt bankana og því hafi vonir manna staðið til þess að bankarnir mundu bregðast við að eigin frumkvæði. Þá segir að á árinu 2008 hafi Seðlabankinn sífellt verið að koma viðvörðunum á framfæri við bankana um að hinum mikla vexti bankanna yrði að linna til samræmis við tilmæli þar um en aðgerðir bankans fólust m.a. í að hafa áhrif á bankana með almennum viðræðum þar sem hann varaði við hraðri útlánaaukningu. Hins vegar hafi aðgerðir af hálfu bankanna verið takmarkaðar. Þar hafi menn bent á að erfitt væri að grípa til aðgerða sem leiddu til breytinga strax og ekki hefði verið hægt að selja eignir á þessum tímapunkti þar sem of lítið hefði fengist fyrir þær.

Einu skilaboðin sem Seðlabankanum bárust frá ríkisstjórninni voru að kanna bæri möguleika á aukningu gjaldeyrisvaraforðans. Í skýrslu forstjóra Fjármálaeftirlitsins fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að eftirlitið hefði komið á framfæri við bankana almennum tilmælum um minnkun efnahagsreiknings en þó ekki skriflega.

Mat forsvarsmanna bankanna er að aðeins hafi borist óformlegar óskir um minnkun umsvifa og efnahagsreikninga bankanna og að slíkar aðgerðir hefðu verið nær ómögulegar þegar komið var fram á árið 2008.

Að lokum er í skýrslunni vikið að ummælum forsætisráðherra um aðgerðir ríkisins gagnvart bönkunum þess efnis að talið hafi verið að úrræði skorti til að ríkið gæti knúið á um aðgerðir. Eina færa leiðin hafi verið að ræða við bankana. Þá er haft eftir utanríkisráðherra að hún teldi að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið ynnu að málunum. Viðskiptaráðherra kvaðst hafa rætt um þann vanda sem hlaut af stærð bankakerfisins og þá oftast í samhengi við umræður um íslensku krónuna. Fjármálaráðherra kvaðst ekki hafa litið á það sem sitt hlutverk að hafa frumkvæði að gerð tillagna eða hugmynda um breytt fyrirkomulag á starfsemi bankanna, hann hafi aðallega haft uppgjörsmál þeirra á sínu borði.

<sup>417</sup> Sama heimild, bls. 257.

<sup>418</sup> Sama heimild, bls. 259–264.

**Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>419</sup>**

1. Að öllu framangreindu virtu er ljóst að ráðherrar beittu sér ekki fyrir því að höfuðstöðvar einhvers af stóru bönkunum yrðu fluttar úr landi, enda var það beinlínis opinber stefna þeirrar ríkisstjórnar sem var mynduð í maí 2007 að bankarnir hefðu áfram höfuðstöðvar á Íslandi, sbr. umfjöllun í 5. kafla.<sup>420</sup>
2. Formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands kvaðst persónulega hafa verið hlynntur flutningi höfuðstöðva Kaupþings úr landi og látið þá skoðun í ljós. Ekki er hins vegar að sjá að Seðlabankinn hafi beinlínis þrýst á um slíkt í formlegum viðræðum við stjórn Kaupþings eða bankastjóra um málið. Í skýrslu Sigurðar Einarssonar, stjórnarformanns Kaupþings banka hf., fyrir rannsóknarnefnd Alþingis fullyrti hann að Seðlabankinn hefði ekki sagt þeim að nauðsynlegt væri að þeir flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi. Fyrir liggur að um tveimur vikum fyrir fall Kaupþings ákvað stjórn Kaupþings að hrinda í framkvæmd áætlun um að flytja höfuðstöðvar erlendrar starfsemi úr landi.<sup>421</sup>
3. Í skýrslum forsvarsmanna bankanna fyrir rannsóknarnefnd kom fram að hvorki Seðlabankinn, Fjármálaeftirlitið né ráðherrar hefðu lagt fyrir þá formlegar tillögur um að draga úr stærð bankanna. Á hinn bóginn ýmist muna þeir ekki eða útiloka ekki að stjórnvöld hafi með almennum hætti lagt að þeim að draga úr útlánum og færa niður efnahagsreikning bankanna.<sup>422</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

**Upplýsingar um stórar áhættuskuldbindingar sem Seðlabanki Íslands hafði aðgang að.<sup>423</sup>****Dæmi um upplýsingar sem Seðlabanka Íslands bærust um stórar áhættuskuldbindingar og hugsanlega kerfisáhættu.<sup>424</sup>**

Fjallað er um upplýsingar um stórar áhættuskuldbindingar sem tilteknir aðilar innan stjórnkerfisins höfðu á mánuðunum fyrir hrunið. Vísað er til skiptingar starfa og verkefna milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og sérstaklega tekið fram að einn bankastjóranna sat í stjórn Fjármálaeftirlitsins en að hans mati hefði Seðlabankinn átt að geta metið kerfislega áhættu fjármálakerfisins án þess að hafa upplýsingar úr lánabókum bankanna. Annar starfsmaður Seðlabankans telur bankann ekki hafa haft lagaheimildir til að kalla eftir upplýsingum úr lánabókum bankanna eða til að kynna sér stórar áhættuskuldbindingar þeirra.

**Miðlun upplýsinga milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands.<sup>425</sup>**

Vísað er til upplýsinga er komu fram í skýrslutöku af formanni bankastjórnar Seðlabankans fyrir rannsóknarnefndinni um að Seðlabankinn hafi almennt ekki fengið upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu um nafngreinda aðila og hafi ekki viljað fá slíkar upplýsingar, enda hafi úrvinnsla slíkra upplýsinga verið verkefni Fjármálaeftirlitsins. Forstjóri Fjármálaeftir-

<sup>419</sup> Sama heimild, bls. 264.

<sup>420</sup> Sama heimild, bls. 264.

<sup>421</sup> Sama heimild, bls. 264.

<sup>422</sup> Sama heimild, bls. 264.

<sup>423</sup> Sama heimild, bls. 264–269.

<sup>424</sup> Sama heimild, bls. 264–267.

<sup>425</sup> Sama heimild, bls. 267–268.

litsins kvaðst telja að stórar áhættur hafi verið vandamál í íslenska kerfinu lengi og virðist hann taka undir að eftirlitið hefði mátt dreifa upplýsingum meira og að Seðlabankinn hefði átt að biðja um upplýsingar. Fram kom í máli aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins að eftirlitið hefði yfirleitt ekki afhent Seðlabankanum nafngreinanlegar upplýsingar en bankinn hefði átt að geta áttað sig á því hvort sömu skuldarar hefðu verið í fleiri bönkum.

### Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>426</sup>

1. Eftir að Seðlabanki Íslands fékk rökstuddan grun um að sérstök kerfisáhætta væri að myndast vegna náinna tengsla á milli lántakenda, sem voru með mjög há lán hjá mörgum fjármálastofnunum hér á landi, var komið fram sérstakt tilefni að mati rannsóknarnefndar Alþingis fyrir Seðlabankann til að kalla eftir nauðsynlegum upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu til þess að leggja mat á áhættuna. Í því sambandi er einnig rétt að taka fram að túlkun Fjármálaeftirlitsins á reglum um stórar áhættuskuldbindingar þurfti ekki í einu og öllu að falla saman við mat Seðlabanka Íslands á þeim tengslum milli fyrir-tækja sem skapað gátu kerfisáhættu.<sup>427</sup>
2. Í 4. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, og í 2. mgr. 15. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, er mælt fyrir um gagnkvæma upplýsingagjöf á milli Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Þannig er sérstaklega mælt fyrir um að Fjármálaeftirlitið skuli veita Seðlabankanum allar upplýsingar sem stofnunin býr yfir og nýtast í starfsemi bankans í síðastnefnda ákvæðinu. Þær upplýsingar sem þannig er miðlað á milli stofnananna eru áfram háðar þagnarskyldu, sbr. 3. mgr. 15. gr. laga nr. 87/1998. Verður þannig ekki séð að skort hafi að lögum heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að afhenda Seðlabankanum upplýsingar um stórar áhættuskuldbindingar á nafngreindu formi svo og aðrar upplýsingar, sem bankinn hafði þörf fyrir til þess að rækja lögbundið hlutverk sitt við að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi og Fjármálaeftirlitið hafði yfir að ráða, væri um þær beðið. Þar sem ekki hafa komið fram neinar viðhlítandi skýringar á því af hverju Seðlabankinn lét hjá líða að kalla eftir þessum upplýsingum verður að telja að það hafi verið afar gagnrýnisvert að slíkt skyldi ekki vera gert.<sup>428</sup>
3. Í 29. gr. laga um Seðlabanka Íslands er að finna sérstaka heimild fyrir Seðlabankann til þess að afla milliliðalaust upplýsinga frá þeim lánastofnunum sem eru í lánaviðskiptum við Seðlabankann, sbr. 6. og 7. gr. laganna. Í 29. gr. kemur síðan fram að markmið þessarar heimildar til milliliðalausrar upplýsingaöflunar sé að Seðlabankinn geti sinnt hlutverki sínu skv. 3. og 4. gr. sömu laga, en í 4. gr. er rætt um það hlutverk Seðlabankans að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi. Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom sá skilningur fram hjá formanni bankastjórnar Seðlabankans og framkvæmdastjóra alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans að stofnunin hefði enga heimild til slíkrar gagnaöflunar. Rannsóknarnefnd Alþingis hefur enga skýringu fengið á því hvers vegna þessir lykilstjórnendur Seðlabankans gerðu sér ekki grein fyrir skýrri heimild í 29. gr. laga um Seðlabanka Íslands sem þeim er ætlað að starfa eftir.<sup>429</sup>

<sup>426</sup> Sama heimild, bls. 268–269.

<sup>427</sup> Sama heimild, bls. 268–269.

<sup>428</sup> Sama heimild, bls. 269.

<sup>429</sup> Sama heimild, bls. 269.



Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### **Afstaða erlendra seðlabankastjóra til Íslands.<sup>430</sup>**

#### **Upplýsingar sem fram komu í skýrslutökum.**

Svo virðist sem fulltrúar Seðlabankans hafi talin tón erlendra seðlabankastjóra hafi orðið neikvæðari gagnvart Íslandi eftir lokaðan fund þeirra í Washington 12.–13. apríl 2008. Í byrjun maí hafi síðan verið orðið ljóst að seðlabankar Bretlands, Evrópu og Bandaríkjanna yrðu ekki þátttakendur í gjaldmiðlaskiptasamningi við Seðlabanka Íslands. Er sérstaklega vikið að lýsingu á samskiptum bankastjóra Seðlabankans við erlenda bankastjóra.

Í skýrslu Davíðs Oddssonar kemur fram að áhyggjur kollega hans hafi virst fara vaxandi á fyrsta ársfjórðungi 2008 og höfð hafi verið uppi stór orð um íslenska kerfið af hálfu annarra seðlabankastjóra.

### **Upplýsingar sem rannsóknarnefnd Alþingis aflaði frá bankastjóra Seðlabanka Svíþjóðar.<sup>431</sup>**

Seðlabankastjóri Svíþjóðar telur það hafa verið í ágúst 2006 sem hann lýsti fyrst yfir áhyggjum af fjármálastöðugleika á Íslandi við formann bankastjórnar Seðlabanka Íslands og að beiðni Seðlabankans um gjaldmiðlaskiptasamning vorið 2008 hafi ekki komið á óvart miðað við ástand á mörkuðum á þessum tíma. Honum þótti fulltrúar Seðlabankans áhyggjufullir og ekki sérlega vel undirbúnir og taldi að þeir hefðu ekki gert sér fulla grein fyrir hættum sem hefðu verið fyrir hendi.

### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>432</sup>**

1. Á fyrsta ársfjórðungi ársins 2008 var orðið ljóst að áhyggjur af stærð íslenska bankakerfisins fóru vaxandi meðal sumra evrópskra seðlabankastjóra. Þannig töldu norrænu seðlabankastjórnarnir að ganga yrði hratt í að minnka íslensku bankana þar sem þeir væru allt of stórir miðað við getu íslenska ríkisins og Seðlabanka Íslands til að koma þeim til aðstoðar ef þeir lentu í erfiðleikum.<sup>433</sup>
2. Íslensku bankarnir höfðu bakað sér óvild í Evrópu með því annars vegar að hefja töku innlána á hærri vöxtum en aðrir bankar töldu sig geta boðið. Litið var á þessa hegðun íslensku bankanna sem óábyrga og sem hættumerki um stöðu þeirra auk þess sem litið var svo á að hún ógnaði stöðugleika á þessum mörkuðum. Jafnframt höfðu bankarnir valdið reiði stjórnenda Seðlabanka Evrópu með framgöngu sinni í endurhverfum viðskiptum við bankann í gegnum Seðlabanka Lúxemborgar. Hlutfallslega voru endurhverf viðskipti íslensku bankanna við Seðlabanka Evrópu með því hæsta sem gerðist í Evrópu auk þess sem stofnunin gerði alvarlegar athugasemdir við þau bréf sem bankarnir höfðu notað í viðskiptum við hann.<sup>434</sup>
3. Viðhorfsbreyting hjá bankastjórum evrópskra seðlabanka kom skýrt fram eftir fund G10-landanna sem haldinn var í byrjun maí 2008. Af fyrirliggjandi upplýsingum verður jafn-

<sup>430</sup> Sama heimild, bls. 269–277.

<sup>431</sup> Sama heimild, bls. 275–276.

<sup>432</sup> Sama heimild, bls. 276–277.

<sup>433</sup> Sama heimild, bls. 276.

<sup>434</sup> Sama heimild, bls. 276.

framt ráðið að strax í apríl hafi þessa breytta viðhorfs tekið að gæta í hópi hinna erlendu seðlabankastjóra. Verður ekki annað séð en að á þessum tíma hafi margir þeirra verið komnir á þá skoðun að umfang vanda hinna íslensku fjármálafyrirtækja væri slíkt að það yrði ekki leyst með skiptasamningum við Seðlabanka Íslands eða annarri fyrirgreiðslu sem þeir gætu veitt, heldur yrði íslenska ríkið að leita til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um aðstoð. Í þessu samhengi verður það vart talin tilviljun að Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, lagði til við Geir H. Haarde að Íslendingar sneru sér til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á fundi þeirra sem haldinn var í Downingstræti 10 24. apríl 2008 eins og rakið er í kafla 19.3.7.<sup>435</sup>

4. Í raun voru það einvörðungu seðlabankar Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar sem með eftirgangsmunum fengust til að gera gjaldeyrisskiptasamninga við Seðlabanka Íslands. Það gerðist þó ekki fyrr en forsætisráðherra veitti loforð um að þrýst yrði á íslensku bankana að draga saman stærð efnahagsreikninga sinna með hliðsjón af tillögum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Fyrirgreiðsla norrænu seðlabankanna var þannig bundin skilyrðum um að ríkisstjórn Íslands beitti sér fyrir ákveðnum pólitískum aðgerðum og athöfnum af hálfu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.<sup>436</sup>
5. Ráðherrarnir undirrituðu yfirlýsinguna 15. maí 2008 ásamt bankastjórn Seðlabanka Íslands en hún var ekki birt opinberlega eða lögð fram á ríkisstjórnarfund. Jóhanna Sigurðardóttir lýsti því við skýrslutöku að yfirlýsingin hefði heldur ekki verið rædd í ríkisstjórn.<sup>437</sup>
6. Að framansögðu athuguðu virðist það hafa verið mat norrænna seðlabanka að íslensk yfirvöld hefðu ekki beitt sér af nægilegu afli við að draga úr stærð íslensku fjármálafyrirtækjanna og hefðu ekki haldið uppi nægilega ábyrgri stefnu í ríkisfjármálum auk þess sem ekki hefði verið ráðist í breytingar á Íbúðalánasjóði sem taldar voru nauðsynlegar.<sup>438</sup>
7. Ekki verður séð að bankastjórar norrænu seðlabankanna hafi borið mikið traust til þess að íslenska ríkisstjórnin mundi ráðast í þessi verkefni fyrst þess var sérstaklega krafist að fá loforð ráðherranna um nauðsynlegar umbætur skjalfest og undirrituð. Bankastjórnarnir gerðu líka kröfu um að þeir yrðu jafnharðan upplýstir um hvað stjórnvöld gerðu til þess að standa við hin gefnu loforð. Þegar lítið varð um efndir á fyrnefndum loforðum af hálfu ríkisstjórnarinnar sumarið 2008 bætti hún gráu ofan á svart. Verður því ekki annað séð en að þegar þetta aðgerðaleysi bættist við það viðhorf sem áður hafði verið uppi á vettvangi erlendra seðlabanka gagnvart Íslandi hafi íslensk stjórnvöld verið orðin mjög einangruð að þessu leyti á alþjóðavettvangi og þar með átt í fá hús að vanda þegar kom að falli íslensku bankanna í október 2008.<sup>439</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

<sup>435</sup> Sama heimild, bls. 276.

<sup>436</sup> Sama heimild, bls. 276–277.

<sup>437</sup> Sama heimild, bls. 277.

<sup>438</sup> Sama heimild, bls. 277.

<sup>439</sup> Sama heimild, bls. 277.

### **Sjónarmið forsvarsmanna stóru bankanna þriggja.<sup>440</sup> Samskipti þeirra við Seðlabanka Íslands.<sup>441</sup>**

Sameiginleg með ummælum forsvarsmanna bankanna er sú breyting sem varð þegar Davíð Oddsson varð seðlabankastjóri en þá lögðust af ársfjórðungslegir fundir með Seðlabanka Íslands sem höfðu ýmist verið hjá Seðlabankanum eða viðkomandi banka. Davíð segir ástæðuna fyrir niðurlagningunni vera að þetta hafi að mestu verið samkvæmislíf. Stjórnarformaður Kaupþings telur evruumræðuna hafa farið verulega í taugarnar á Davíð og að niðurlagning fundu ársfjórðungslega hafi verið slæm því þá hafi nánast engin samskipti verið við Seðlabankann. Almennt sé niðurstaðan sú að samskipti við bankann hafi verið lítil og menn hafi haft samskipti gegnum vinasambönd sín.

### **Um ýmislegt sem miður fór að mati forsvarsmanna bankanna.<sup>442</sup>**

Forsvarsmenn bankanna telja ýmis atriði hafa farið miður en snerti ekki aðgerðir stjórnvalda. Þau helstu eru:

- íslensku bankarnir voru allir áhættusæknir fjárfestingarbankar, þ.e. allir þrír með sama viðskiptamódelið og allir í útrás í Evrópu,
- hörð samkeppni hafi verið milli bankanna, sbr. íbúðalánin sem Kaupþing reið á vaðið með og aðrir bankar fylgdu, andstætt vilja eða sannfæringu sinni,
- íslenska krónan hafi verið vandamál í starfsemi bankanna og gengi hennar allt of hátt skráð árið 2003,
- fram kemur að bankastjórnarnir hafi talið að hægt hefði verið að hemja stærð bankanna með herra eiginfjárlutfalli og bindiskyldu,
- fjármögnun bankanna hafi verið vandamál, sérstaklega það hversu mikið var fjármagnað á heildsölumarkaði og á markaði,
- þá er það mat bankastjóranna að Seðlabankinn hafi gert þau mistök að taka aðallega skuldabréf í bönkunum sem veð fyrir lánum til bankanna en bankinn hefði fremur átt að taka veð í eignum bankanna sjálfra,
- form lánasamninga, en íslenskir lánasamningar voru ekki eins staðlaðir og erlendis þekktist og því var íslensk útlánaframkvæmd ekki eins gagnsæ og hún hefðu þurft að vera,
- eigendur bankanna voru fyrirferðarmiklir á markaði og það hafði valdið stjórnendum bankanna ákveðnum vanda.

### **Um sjónarmið forsvarsmanna stóru bankanna þriggja.**

Ályktanir af sjónarmiðum bankastjóranna eru dregnar í 21. kafla og vísast um þetta til útdráttar úr 7. bindi.

### **Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.**

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin telur að ítarleg lýsing rannsóknarnefndarinnar á starfi samráðshóps stjórnvalda sé eitt gleggsta dæmið um hversu illa undirbúin stjórnsýslan var þegar bankarnir

<sup>440</sup> Sama heimild, bls. 277–283.

<sup>441</sup> Sama heimild, bls. 277–279.

<sup>442</sup> Sama heimild, bls. 279–283.

féllu haustið 2008. Hópurinn hafi verið meira sammála um lagasetningu að loknu áfalli en viðlagaáætlun um hvernig mætti koma í veg fyrir áfall eða hvernig stjórnvöld ættu að haga starfi sínu þegar hætta væri á slíku áfalli. Þingmannanefndin telur skýrslu rannsóknarnefndarinnar vera áfellsdóm yfir vinnubrögðum samráðshóps um fjármálastöðugleika.

Þingmannanefndin telur að það hafi verið af hinu góða að settur var á laggirnar samráðshópur ríkisstjórnarinnar um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Þó vekur nefndin athygli á að verulega skorti á að lagaumgjörð og heimildir samráðshópsins væru nægilegar til að starf hans næði þeim markmiðum sem að var stefnt. Setji ríkisstjórn á fót samráðshópa verður að gæta þess að heimildir þeirra, verkefni og verklag séu skýr.

Þingmannanefndin telur að verulega hafi skort á að starfshættir innan ríkisstjórnar uppfylltu nútímakröfur um formlega og opna stjórnsýslu. Þá telur þingmannanefndin rétt að vekja sérstaka athygli á því að ráðherraábyrgðarkeðjan virðist hafa slitnað eða aflagast í aðdraganda bankahrunsins. Þingmannanefndin telur að koma verði í veg fyrir að ráðherrar gangi inn á verksvið annarra ráðherra eða firri þá möguleikum á að bregðast við atburðum sem heyra undir málefnasvið þeirra og rjúfa þannig keðju ráðherraábyrgðar sem kveðið er á um í 14. gr. stjórnarskrárinnar.

Þingmannanefndin telur að í ljósi smæðar samfélagsins sé sérstaklega mikilvægt að viðhafa formlega stjórnsýslu.

Þingmannanefndin telur að fundargerðir ríkisstjórnar eigi að vera ítarlegar og jafnframt að þær verði gerðar opinberar, þó þannig að upplýsingar sem samkvæmt almennum reglum þykja viðkvæmar verði skráðar í trúnaðarmálabók.

Þingmannanefndin leggur auk þess til að metnir verði kostir og gallar sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins að fenginni stjórnsýsluúttekt. Telur nefndin eðlilegt að við slíkt mat verði höfð hliðsjón af þeirri reynslu er til varð í tengslum við bankahrúnið, svo sem að gerðar verði reglulegar greiningar á kerfisáhættu innan fjármálakerfisins.

Þingmannanefndin leggur til að tryggt verði að til séu hjá stjórnvöldum uppfærðar viðbragðsáætlanir við þeim mögulegu hættum sem að fjármálakerfinu steðja á hverjum tíma, auk lagaheimilda sem nauðsynlegar teljast til þess að fært sé að bregðast við.

Þingmannanefndin vekur sérstaka athygli á því að hún telur að skort hafi á að formfestu og nákvæmni hafi verið gætt í mikilvægum samskiptum við fulltrúa erlendra þjóða.

Þingmannanefndin telur einkar gagnrýnisvert að íslensk stjórnvöld hafi ekki fylgt eftir yfirlýsingunni sem gerð var við nágrannaþjóðir Íslands 15. maí 2008.<sup>443</sup>

Þingmannanefndin vekur athygli á að það var mat bankastjóra erlendra seðlabanka vorið 2008 að umfang vanda íslenskra fjármála fyrirtækja væri orðið slíkt að það yrði ekki leyst með skiptasamningi við Seðlabanka Íslands eða annarri fyrirgreiðslu sem erlendir seðlabankar gætu veitt.<sup>444</sup> Bankastjórar erlendra seðlabanka töldu að íslenska ríkið yrði að leita til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um aðstoð. Þingmannanefndin telur að á þeim tíma hefði þurft að fara fram ítarleg greining á kostum og göllum samstarfs við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og á grundvelli þeirrar greiningar hefði ríkisstjórnin getað tekið upplýsta ákvörðun um hvort slík aðstoð væri hyggileg á vordögum 2008.

<sup>443</sup> Sama heimild, bls. 277. Sjá einnig yfirlýsinguna sjálfa í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 175.

<sup>444</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 167–168.

#### 4.7 Sjöunda bindi skýrslunnar.

##### **20. kafli. Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu.<sup>445</sup>**

Í 20. kafli er farið ítarlega yfir atburðarásina frá 25. september 2008 þegar Glitnir banki hf. óskaði eftir fyrirgreiðslu hjá Seðlabanka Íslands og þar til stóru bankarnir þrír féllu í október sama ár. Í upphafi kaflans er farið yfir erfiðleika fjármálafyrirtækja víðs vegar um heiminn, þar á meðal umsókn Lehman Brothers um greiðslustöðvun 15. september 2008, en almennt er litið á hana sem upphafið á heimskreppunni. Gerð er grein fyrir tildrögum þess að Glitnir falaðist eftir fyrirgreiðslu frá Seðlabankanum, en það var vegna fyrirsjáanlegra erfiðleika við að standa skil á lánum um miðjan október. Farið er stuttlega yfir lagaheimildir Seðlabanka Íslands til að veita lánastofnunum lán og beiðni Glitnis um fyrirgreiðslu síðan lýst, frá fyrsta fundi Davíðs Oddssonar og Þorsteins Más Baldvínssonar 25. september 2008. Þá er reifað hvernig Seðlabanki Íslands stóð að undirbúningi að afgreiðslu beiðninnar, ákvörðun ríkisstjórnarinnar í framhaldinu, tilraunum til sameiningar á bankamarkaði og loks er lýst falli Glitnis banka hf.

##### **Beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu, viðbrögð stjórnvalda og afleiðingar.<sup>446</sup>**

Glitnismenn (Þorsteinn Már Baldvínsson) telja sig í upphafi hafa óskað eftir veðláni skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, sem þó féll ekki innan þágildandi reglna sem bankinn hafði sett sér með stöð í málsgreininni, en Seðlabankinn (Davíð Oddsson) leit svo á að Glitnir væri í raun að óska eftir láni til þrautavara, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Aðilum ber ekki saman um upphæð hins umbeðna láns, 500 eða 600 milljarða evra.

Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að beiðni um lánafyrirgreiðslu hafi verið vanreifuð og að með henni hafi Glitnir boðið Seðlabankanum tryggingar sem fyrirtækið hafði ekki heimild til að veðsetja. Seðlabankanum hafi samt sem áður borið að ganga eftir formlegu og rökstuddu erindi frá stjórn bankans um umbeðna fyrirgreiðslu til að ljóst væri hvernig haga ætti afgreiðslu þess.

Um þrautavaralán gilda engin formskilyrði í seðlabankalögum. Rannsóknarnefndin bendir hins vegar á að afstaða stofnunarinnar til beiðninnar hafi verið stjórnvaldsákvörðun þar sem hún varðaði mikilsverða hagsmuni, ekki aðeins með tilliti til hlutaðeigandi umsækjanda heldur einnig fjármálakerfisins í heild. Hún hafi því átt að byggjast á lögum og málefnalegum sjónarmiðum og að undangenginni forsvaranlegri rannsókn og málsmeðferð. Rannsóknarnefndin vísar til viðbúnaðaráætlunar Seðlabankans og „Svörtu bókarinnar“ þar sem segir að það fyrsta sem skuli gera þegar beiðni um aðstoð vegna lausafjárvanda er tekin til meðferðar sé að kalla saman starfshóp um viðbrögð við lausafjárvanda sem annist greiningu á stöðu málsins og geri síðan tillögu um afgreiðslu þess. Þeir fimm starfsmenn sem komu að starfinu innan bankans hafi þekkt til vinnu innan hans og til samráðshóps þriggja ráðuneyta, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins um fjármálastöðugleika og viðbúnað en þrátt fyrir það hafi við úrlausn og tillögugerð vegna Glitnis ekki verið stuðst við þær upplýsingar, gögn eða aðra formlega undirbúningsvinnu innan Seðlabankans. Stofnunin hafi ekki sjálf aflað milliliða-

<sup>445</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 7–175.

<sup>446</sup> Sama heimild, bls. 7–52.

laust nánari upplýsinga um stöðu bankans og lánabók hans auk annarra atriða sem réttlætt gátu að veita bankanum þrautavarlán.

Seðlabankinn hafi ekki átt frumkvæði að beinum viðræðum við stjórnendur stærstu fyrirtækja á fjármálamarkaði um möguleika á aðkomu þeirra að lausn vandans. Rannsóknarnefndin segir erlendrar ráðgjafar ekki heldur hafa notið við í Seðlabankanum við umfjöllun um beiðni Glitnis um fyrirgreiðslu. Þá bendir rannsóknarnefndin á að Seðlabankinn hafi ekki haft sömu yfirsýn yfir rekstur Glitnis og Fjármálaeftirlitið hafði og vekur athygli á því að Fjármálaeftirlitinu var ekki falið að veita ríkisstjórninni umsögn um tillögu Seðlabankans né hugsanleg smitáhrif yfir á aðrar fjármálastofnanir. Þá leitaði Seðlabankinn ekki aðkomu eða álits sérfræðinga á hagfræðisviði stofnunarinnar við undirbúning afgreiðslu á beiðni Glitnis og tillögugerð til ríkisstjórnarinnar. Rannsóknarnefndin telur fram komnar skýringar á þessu ekki fullnægjandi og segir sérstaka ástæðu hafa verið til þess að sérfræðilegt mat lægi fyrir á líklegum afleiðingum kaupa ríkisins á 75% hlut í Glitni á efnahagslega þætti þjóðarbúsins.

Rannsóknarnefndin bendir á að aðkoma íslenska ríkisins að málefnum Glitnis hafi á umræddum tímapunkti verið stefnumarkandi og að fjármálaráðherra og forsætisráðherra hafi þrátt fyrir lögboðna verkaskiptingu Stjórnarráðsins ekki viðhaft samráð við viðskiptaráðherra um fram komnar tillögur Seðlabanka Íslands áður en ríkið tók ákvörðun um kaup á 75% hlut í bankanum. Fram kemur að forsætisráðherra hafi ekki boðað til ríkisstjórnarfundar til að ræða þá stöðu sem upp var komin í málefnum Glitnis áður en fyrirvarsmönnum bankans var gerð grein fyrir tilboði íslenska ríkisins um kaupin. Þannig fengu einstakir ráðherrar ekki tækifæri til aðkomu, auk þess sem viðskiptaráðherra fékk ekki þá vitneskju um málið í tæka tíð að honum væri unnt að nýta sér rétt sinn skv. 17. gr. stjórnarskrárinnar. Rannsóknarnefndin bendir á að ákvörðun ráðherranna um að fara að tillögu Seðlabankans var ekki færð til bókar eða skráð áður en hún var kynnt fulltrúum Glitnis og ekki finnst annað ritað um hana en fréttatilkynning næsta dag. Þá voru engin skrifleg gögn til taks til að afhenda sem útskýrðu inntak tilboðsins.

#### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>447</sup>**

1. Rannsóknarnefnd Alþingis áréttar að í seðlabankalögum eru engin formskilyrði sett fram varðandi beiðni um lán til þrautavara. Nefndin tekur einnig fram að Seðlabanki Íslands sé samkvæmt lögum sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sem beri í störfum sínum að fara eftir þeim almennu lögum og reglum sem gilda um starfsemi ríkisstofnana og meðferð stjórnsýsluvalds, auk þeirra sérstöku laga sem sett hafi verið um starfsemi hans. Rannsóknarnefndin vísar m.a. til stjórnsýslulaga og nefnir óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar auk þess sem stofnuninni beri að fylgja vönduðum stjórnsýsluháttum.<sup>448</sup>
2. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að ekki verði ályktað með öðrum hætti en að það hafi verið handvömm af hálfu stjórnenda Glitnis að hafa ekki áður en lánabók 561 var boðin fram sem veð fyrir hinu umbeðna láni gert sér grein fyrir þeim takmörkunum sem voru á því að nýta lánasafnið í þessum tilgangi. Þótt erindi Glitnis hefði þannig sýnilega átt að vera betur undirbúið áður en það var lagt fyrir stjórnendur Seðlabankans breytir það

<sup>447</sup> Sama heimild, bls. 52–66.

<sup>448</sup> Sama heimild, bls. 53.

ekki því að það var á ábyrgð stjórnenda Seðlabankans að afgreiða fram komna beiðni Glitnis í samræmi við stjórnslureglur.<sup>449</sup>

3. Á Seðlabankanum og stjórnendum hans hvíldi sú skylda að tryggja að skýrt lægi fyrir hvert væri efni þess erindis sem þeir þurftu að taka afstöðu til og að hvaða atriðum meðferð þeirra á erindinu þyrfti að lúta til þess að afgreiðslan væri fullnægjandi gagnvart þeim sem setti beiðnina fram. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að með tilliti til þess hversu afdrifarikt málefni var um að ræða og með hliðsjón af vönduðum stjórnslu-háttum hefði Seðlabankinn átt að ganga eftir því að Glitnir legði fram formlegt og skriflegt erindi um beiðni sína þar sem fram kæmi rökstuðningur fyrir henni og því væri lýst hvernig Glitnir teldi að umbeðin fyrirgreiðsla mundi gagnast bankanum í fyrirsjáanlegum erfiðleikum. Þá hefði einnig verið rétt að svo afdrifarikt erindi um málefni hlutafélagsins kæmi frá stjórn þess.<sup>450</sup>
4. Þegar litið er til þeirra atriða sem tilgreind eru í 2. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, og haft í huga hversu afdrifarikt og fjárhagslega mikilvæg ákvörðun um afgreiðslu slíks erindis gat orðið með tilliti til hagsmuna lánastofnunarinnar verður að telja að ákvörðun Seðlabanka Íslands á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laganna feli í sér meðferð opinbers valds sem lúti reglum um stjórnvaldsákvæðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993. Rannsóknarnefnd Alþingis telur á hinn bóginn ástæðu til að áréttu að þótt ekki væri byggt á stjórnslulögum, nr. 37/1993, við úrlausn málsins, giltu hinar almennu óskráðu meginreglur stjórnsluréttarins. Hin óskráða rannsóknarregla og hin óskráða regla um skyldu til að tilkynna um lyktir máls, leiða til sömu niðurstöðu í máli þessu og ákvæði stjórnslulaga.<sup>451</sup>
5. Bankastjórn Seðlabankans hafði á grundvelli stjórnunarheimilda sinna samkvæmt lögum nr. 36/2001 sérstaklega mælt fyrir um tiltekið fyrirkomulag og málsmeðferð ef stofnuninni bærist beiðni um aðstoð vegna lausafjárvalda. Ganga verður út frá því að þetta verklag hafi haft það að markmiði að skapa, eins og kostur er, formlegan farveg innan stofnunarinnar til að tryggja faglega úrlausn og vinnslu slíkra beiðna. Við meðferð slíkra mála þarf jafnframt að gæta hins lögmælda markmiðs Seðlabankans sem býr að baki þrautavaralánshlutverki hans skv. 2. mgr. 7. gr. laganna, að varðveita traust á fjármálakerfi landsins, auk þess sem ákvæðanir stofnunarinnar í því efni kunna að vera mikilvægur liður í að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, sbr. 4. gr. sömu laga. Fyrir liggur að stjórn Seðlabanka Íslands lét hjá líða að fylgja eigin viðbragðsáætlun, m.a. með því að kalla saman umræddan starfshóp um viðbrögð við lausafjárvalda.<sup>452</sup>
6. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis verður því að álykta svo að það geti ekki talist annað en veruleg vanræksla af hálfu bankastjórnar Seðlabankans að stofnunin hafi ekki sjálf aflað milliliðalaust nánari upplýsinga um stöðu bankans og lánabók hans, svo og upplýsinga um önnur þau atriði sem haft gátu þýðingu fyrir mat á því hvort forsvaranlegt væri að veita bankanum þrautavaralán. Í því sambandi ber að leggja áherslu á að mál höfðu þróast hratt til verri vegar vikunnar þar á undan varðandi mat á eignum bankanna og ástæða gat því verið til að ætla að stjórnvöld hefðu ekki áreiðanlegar upplýsingar. Enda þótt tíminn hafi verið mjög stuttur sem Seðlabankinn hafði til að rannsaka og

<sup>449</sup> Sama heimild, bls. 53.

<sup>450</sup> Sama heimild, bls. 53.

<sup>451</sup> Sama heimild, bls. 54.

<sup>452</sup> Sama heimild, bls. 55.

undirbúa málið hefði verið hægt að senda starfsmenn bankans inn í Glitni og fara yfir bækur hans. Kom einnig á daginn að nokkrum dögum síðar gat endurskoðandi Seðlabanka Íslands, Stefán Svavarsson, á einum degi aflað sér mun gleggri upplýsinga um stöðu Glitnis en Seðlabankinn hafði haft á þessum tíma.<sup>453</sup>

7. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að Seðlabankinn hafi skort nægar upplýsingar, m.a. um stórar áhættuskuldbindingar, útlánagæði og tryggingar Glitnis, til að meta stöðu Glitnis rétt á þessum tímapunkti, helgina 27.–28. september 2008. Verður þannig ekki séð að Seðlabankinn hafi haft forsendur til að meta hvort sú leið sem mælt var með við ríkisstjórnina væri forsvaranleg. Samkvæmt skýrslum Davíðs Oddssonar og Sturlu Pálssonar er ljóst að Seðlabankinn virðist ekki hafa talið sér heimilt að gera kröfu um aðgang að upplýsingum og gögnum hjá Glitni í tilefni af ósk hans um veðlán. Á þetta fellst rannsóknarnefndin ekki. Skýrt er tekið fram í 1. mgr. 29. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, að bankinn geti „milliliðalaust aflað upplýsinga frá þeim sem eru í viðskiptum við bankann skv. 6. gr., sbr. 7. gr.“ Eins og rakið er hér að framan var ágreiningslaust að erindi Glitnis átti undir 7. gr. laganna og verkefni bankans var unnið samkvæmt því markmiði 4. gr. þeirra að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi. Verður þannig ekki séð að Seðlabanki Íslands hafi nýtt sér þau lagaúrræði sem bankanum voru búin til þess að upplýsa málið á viðhlítandi hátt. Vegna skorts á upplýsingum gátu þeir fáu starfsmenn sem unnu að úrlausn málsins innan Seðlabankans ekki fyllilega áttað sig á stöðu Glitnis. Þá var ekki heldur farið fram á aðstoð Fjármálaeftirlitsins ef frá er talið að Seðlabankinn óskaði eftir mati þess á því hvort vandamál Glitnis væri einvörðungu lausafjárskortur og ekki eiginfjárvandi, eins og nánar verður vikið að hér síðar. Þar sem ekki var staðið að rannsókn á stöðu Glitnis með fullnægjandi hætti skorti nauðsynlegar upplýsingar úr bókum Glitnis. Af þessum sökum verður ekki séð að viðhlítandi grundvöllur hafi verið lagður að þeirri ákvörðun Seðlabanka Íslands að hafna umsókn Glitnis um lán og mæla með því við ríkisstjórnina að kaupa 75% hlut í bankanum.<sup>454</sup>
8. Stjórnvöld stóðu því frammi fyrir því að veruleg hætta var á að vandi eins eða einhvers hluta einkafyrirtækja á fjármálamarkaði hefði afgerandi áhrif á rekstur annarra fyrirtækja í starfsgreininni með tilheyrandi afleiðingum fyrir fjármálastöðugleika og efnahagslíf landsins. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að við þessar aðstæður hafi stjórnvöldum verið rétt, bæði með tilliti til hagsmuna starfsgreinarinnar og opinberra hagsmuna, að hafa frumkvæði að beinum viðræðum við stjórnendur, að minnsta kosti stærstu fyrirtækjanna á fjármálamarkaði, og viðræðum þeirra í milli um hvaða möguleikar væru á aðkomu fyrirtækjanna sjálfra að lausn þess vanda sem upp var kominn og stjórnvöld stóðu frammi fyrir.<sup>455</sup>
9. Úrlausn um beiðni Glitnis um fyrirgreiðslu með aðkomu íslenska ríkisins vegna þess vanda sem talinn var fyrirsjáanlegur í rekstri hans laut eins og málum var komið ekki bara að einföldum kaupum ríkisins á eignarhlut í hlutafélagi heldur var þar verið að taka afstöðu til þess hvort og hvernig íslenska ríkið ætlaði að standa að stuðningi við og blanda sér í rekstur banka á Íslandi næstu missirnin. Niðurstaða í þessu máli af hálfu ríkisstjórnar Íslands og þá annarra valdbærra ráðherra en viðskiptaráðherra ef því var að skipta, varðaði því bæði Glitni sem fjármálafyrirtæki og einnig málefni fjármálafyrir-

<sup>453</sup> Sama heimild, bls. 56.

<sup>454</sup> Sama heimild, bls. 57.

<sup>455</sup> Sama heimild, bls. 59.



tækja í landinu almennt og stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í málefnum þeirra. Að þessu virtu er það afstaða rannsóknarnefndarinnar að þegar horft er til þess lagagrundvallar, sem upplýst er að legið hafi til grundvallar aðkomu fjármálaráðherra að tilboðsgerð ríkisstjórnarinnar um kaup á eignarhlut í Glitni, verði ekki ályktað á annan veg en að fjármálaráðherra hafi í þessu sambandi vanrækt að viðhafa það samráð við viðskiptaráðherra sem sá lagagrundvöllur gerði ótvírætt ráð fyrir.<sup>456</sup>

10. Af hálfu forsætisráðherra var ekki farin sú leið að boða til ríkisstjórnarfundar og ræða þá stöðu sem upp var komin í málefnum Glitnis áður en fyrirvarsmönnum bankans var gerð grein fyrir tilboði íslenska ríkisins um að kaupa 75% hlut í bankanum. Einstökum ráðherrum gafst því ekki tækifæri til að kynna sér málið eða hafa uppi sjónarmið um leiðir til lausnar á því á ríkisstjórnarfundi. Þá verður ekki séð að viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðsson, hafi fengið þá vitneskju um málið, áður en þeir ráðherrar sem viðstaddir voru í Seðlabankanum ákváðu hvaða leið yrði farin gagnvart Glitni, að honum væri unnt að nýta sér þann rétt sem ráðherra er tryggður í 17. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, til að óska eftir ríkisstjórnarfundi vegna málsins. Þegar framangreint er virt og þá sérstaklega sú staðreynd að fjármálafyrirtæki heyrðu að stjórnlögum undir málefna svið viðskiptaráðherra, telur rannsóknarnefnd Alþingis að forsætisráðherra hafi sem stjórnanda ríkisstjórnarfunda og vegna stjórnskipulegs hlutverks síns borið að ganga eftir því að viðskiptaráðherra væri upplýstur um þá tillögu sem bankastjórn Seðlabankans hafði gert til ríkisstjórnarinnar um úrlausn í málefnum Glitnis áður en henni yrði ráðið til lykta af hálfu ríkisstjórnarinnar eða annarra ráðherra.<sup>457</sup>
11. Það vekur sérstaka athygli að ákvörðun ráðherranna að fara að tillögu Seðlabanka Íslands var ekki færð til bókar eða skráð áður en hún var kynnt fulltrúum Glitnis. Það eina sem um hana virðist að finna ritað er fréttatilkynning forsætisráðuneytis sem birtist daginn eftir. Þó nam fjárhæð sú er ákvörðunin laut að, eins og áður segir, nálægt fjórðungi af gjaldeyrisvaraforða Seðlabanka Íslands eins og hann var 30. september 2008. Þetta hafði þær afleiðingar að þegar að því kom að kynna ákvörðunina fyrir fyrirvarsmönnum Glitnis að kvöldi 28. september 2008 voru engin skrifleg gögn til taks til þess að afhenda og útskýra inntak tilboðsins. Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að það hafi verið ótæk vinnubrögð að gera fyrirvarsmönnum Glitnis einvörðungu grein fyrir tilboði ríkisstjórnarinnar munnlega í ljósi þeirra hagsmuna sem í húfi voru. Kom einnig á daginn að misskilningur varð um efni tilboðsins hjá fyrirvarsmönnum Glitnis þar sem talið var að Seðlabankinn en ekki ríkissjóður væri tilboðsgjafi í 75% hlut bankans.<sup>458</sup>
12. Rannsóknarnefnd Alþingis fær ekki séð af þeim upplýsingum sem hún aflaði, m.a. með skýrslutökum, að í reynd hafi verið fjallað um hvað ætla mætti um trúverðugleika þeirra aðgerða sem Seðlabankinn lagði til í málefnum Glitnis. Hvorki virðist hafa verið fjallað um þetta innan bankans um þessa helgi né virðast seðlabankastjórar hafa gert stjórnvöldum grein fyrir því að allt byggðist á að þessi aðgerð væri trúverðug gagnvart erlendum fjárfestum og matsfyrirtækjum. Rannsóknarnefnd Alþingis telur þetta ámælisvert þar sem stjórnendum Seðlabankans mátti sem sérfróðum aðilum á þessu sviði vera ljóst að

<sup>456</sup> Sama heimild, bls. 61.

<sup>457</sup> Sama heimild, bls. 62.

<sup>458</sup> Sama heimild, bls. 63.

veruleg hætta væri á að inngríp ríkisins í Glitni, með þeim hætti sem lagt var til, yrði talin ótrúverðug aðgerð.<sup>459</sup>

13. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir í því sambandi einnig á að endurhverf lán Glitnis sem voru á gjalddaga strax í október 2008 námu um 500 milljónum evra og að heildsölu-innlán Glitnis í London námu samsvarandi fjárhæð. Báðar þessar fjármögnunarleiðir eru mjög næmar fyrir breytingum á högum banka, hvað þá láns hæfismatsbreytingum. Þannig er ljóst að mikil hætta fylgdi þessari aðgerð sem eins og áður segir virðist ekki hafa verið könnuð að neinu marki. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að bankastjórn Seðlabankans hafi ekki gætt þess að nægjanlega væri hugað að þessu atriði. Þá fór hvorki fram greining né mat á líklegu tapi sem myndast gæti hjá Landsbanka Íslands hf. og Kaupþingi banka hf., beint vegna lækkunar á hlutabréfaverði Glitnis og samhliða líklegu gjaldþroti Stoða, og ekki síður vegna mögulegs verðfalls á hlutabréfaverði þeirra. Á markaði hafði ávallt verið mjög sterk fylgni milli hlutabréfaverðs bankanna. Ljóst mátti því vera að fjárfestar kæmu til með að telja verðið sem ríkið bauðst til að kaupa 75% hlut í Glitni á gefa upplýsingar um raunverulegt virði Glitnis og að mikil hætta væri á því að þetta mat yrði yfirfært á hina bankana. Þessi augljósu smitáhrif gerðu aðgerðina enn ótrúverðugri gagnvart erlendum fjárfestum og matsfyrirtækjum. Því metur rannsóknarnefnd Alþingis það svo að veruleg hætta hafi verið á að þessi aðgerð, sem miðaði að því að auka traust fjárfesta, mundi þvert á móti rýra traust fjárfesta á íslenska fjármálakerfinu.<sup>460</sup>
14. Miðað við þessar upplýsingar, þ.e. erindi Glitnis sem barst fimmtudaginn 25. september 2008 og gjalddagi í október 2008, verður ekki séð að sá tími sem Seðlabankinn átti að hafa til að fjalla um málið hefði þurft að koma í veg fyrir að þeir aðilar innan bankans sem samkvæmt eigin samþykktum Seðlabankans áttu að koma að málinu væru kallaðir til. Sama er að segja um samráðshóp stjórnvalda. Þá verður heldur ekki séð að tímaþáttur málsins hafi átt að hindra að nánar væri rætt við forráðamenn Glitnis um hvaða kostir kynnu að vera fyrir hendi í þeirri stöðu sem upp var komin í málefnum bankans. Og þó svo að það hefði verið mat bankastjórnarinnar að rétt væri að hraða afgreiðslu þessa máls eins og kostur væri fær rannsóknarnefndin ekki séð að sá tími sem Seðlabankinn þó gaf sér til afgreiðslu þess hafi verið of naumur til að hægt væri að kalla framangreinda aðila að málinu.<sup>461</sup>
15. Gagnrýnisvert er að ekki skyldi betur gætt að því að halda leynd um fundarhöld og aðgerðir sem þagnarskylda ríkti um hjá starfsmönnum Seðlabanka Íslands og Stjórnarráðs Íslands. Óháð reglum um upplýsingagjöf af hálfu stjórnvalda og fjármálafyrirtækja er nauðsynlegt að fyrir liggja áætlun af hálfu stjórnvalda um hvernig standa eigi að fundarhöldum þegar ráðið er til lykta erindi af því tagi sem stjórnendur Glitnis höfðu borið upp við bankastjórn Seðlabankans.<sup>462</sup>
16. Það vekur athygli rannsóknarnefndar Alþingis að á þeim tíma þegar ríkisstjórnin réð Glitnismálinu til lykta með atbeina Seðlabankans virðist ekki hafa verið fyrir hendi nein áætlun um hvernig ætti að standa að kynningu á ákvörðun íslenska ríkisins. Fyrir liggur að blaðamannafundur var haldinn í Seðlabanka Íslands árla morguns 29. september þar

<sup>459</sup> Sama heimild, bls. 63–64.

<sup>460</sup> Sama heimild, bls. 64.

<sup>461</sup> Sama heimild, bls. 65.

<sup>462</sup> Sama heimild, bls. 65.

sem viðstaddir voru bankastjórar Seðlabankans og bankastjóri Glitnis. Um hádegisbil hélt síðan forsætisráðherra fréttamannafund í Stjórnarráðinu og bankastjóri Glitnis hélt símafund með erlendum viðskiptaaðilum bankans. Að öðru leyti sjást þessi ekki merki að ákvörðun ríkisins í málefnum Glitnis hafi á þessum tíma verið kynnt skipulega af hálfu íslenskra stjórnvalda, t.d. fyrir erlendum matsfyrirtækjum eða stjórnvöldum í þeim löndum þar sem íslensku bankarnir voru með starfsemi. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að í þessum efnum hefði mátt standa betur að verki af hálfu íslenskra stjórnvalda.<sup>463</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangeindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### **Atburðarásin frá því að kauptilboð ríkisins í 75% eignarhlut Glitnis banka hf. var kynnt opinberlega og fram að setningu neyðarlaganna.<sup>464</sup>**

Í umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis er næst vikið að atburðarásinni frá því að kauptilboð ríkisins í 75% hlut í Glitni var kynnt opinberlega og fram að setningu neyðarlaganna 6. október 2008. Rannsóknarnefndin greinir frá því að samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans um fjármálastöðugleika og viðbúnað hafi formlega verið komið á fót 21. febrúar 2006 og að ítrekað hafi komið fram á þeim vettvangi ábendingar um nauðsyn þess að vinna viðbúnaðaráætlun sem hægt væri að vinna eftir við áföll í rekstri bankanna. Þeirri vinnu hefði ekki verið lokið. Bankastjórn Seðlabanka Íslands hefði brugðist við því með því að koma á fót eigin aðgerðarhópi að morgni 30. september 2008 sem hefði verið skipaður starfsmönnum bankans og utanáðkomandi einstaklingum og hefði haft það verkefni að gera tillögur um aðgerðir og viðbúnað vegna stöðu bankanna. Að ósk ráðherra bættust ráðuneytisstjórar sömu ráðuneyta og sæti áttu í samráðshópnum þá í hóp þeirra sem unnu að málinu. Starfi hópsins lauk hins vegar föstudaginn 3. október og var hann ekki kallaður saman sem slíkur helgina 4.–5. október þótt starfsfólk Seðlabankans hafi unnið áfram að málum þá daga. Innan Fjármálaeftirlitsins var sömu vikuna m.a. unnið að gerð tillagna um svonefnda útibúaleið sem byggðist á því að sérgreina og taka út úr bönkunum innlenda starfsemi þeirra. Samráðshópur stjórnvalda fundaði einnig 2. og 3. október og ljóst var að menn gerðu sér grein fyrir því að komið var að ögurstund í lífi íslensku bankanna. Rannsóknarnefndin segir síðan að enn einn starfshópurinn hafi verið settur á fót, og nú af forsætisráðherra, til að vinna að viðbrögðum við því ástandi sem skapaðist 4. október.

### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>465</sup>**

1. Frá því hefur verið sagt að samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað var formlega komið á fót hinn 21. febrúar 2006. Eins og rakið hefur verið komu ítrekað fram á þeim vettvangi ábendingar um nauðsyn þess að unnin yrði viðbúnaðaráætlun sem tiltæk væri ef til áfalla kæmi í rekstri íslensku bankanna. Þrátt fyrir þetta hafði skipulagi vinnu hópsins ekki verið hagað með þeim hætti að hópurinn sem slíkur, eða fyrir atbeina hans þær stofnanir sem að honum áttu aðild, hefðu lokið gerð

<sup>463</sup> Sama heimild, bls. 65–66.

<sup>464</sup> Sama heimild, bls. 66–142.

<sup>465</sup> Sama heimild, bls. 137–141.

draga að viðbúnaðaráætlun sem hægt væri að leggja fyrir ríkisstjórn, sbr. umfjöllun í köflum 19.2–19.4.<sup>466</sup>

2. Ljóst er að í kjölfar komu formanns bankastjórnar Seðlabankans á fund ríkisstjórnarinnar 30. september 2008 gætti vaxandi tortryggni sumra ráðherra í garð yfirstjórnar bankans og togstreitu um hver ætti að stýra ferðinni þegar kæmi að frekari vinnu við undirbúning aðgerða til að mæta fjármálaáfalli. Svo virðist sem tortryggni og samstarfsörðugleikar milli einstakra manna hafi fremur ráðið þar ferðinni en mikilvægi þess að stjórnvöld sýndu samstöðu og leituðust við að nýta þá þekkingu sem til var hjá stofnunum ríkisins. Á sama tíma var viðbúnaðarvinna stjórnvalda í reynd í molum og viðbúið að þau stæðu brátt frammi fyrir greiðsluþroti íslenska bankakerfisins.<sup>467</sup>
3. Ríki eru misilla í stakk búin til að mæta fjármálaáfalli. Stjórnvöld á Íslandi voru alveg einstaklega illa undir það búin að takast á við slíkt áfall og kom þar margt til. Samráðshópnum hafði lítið orðið ágengt í að semja viðbúnaðaráætlun. Þá höfðu atburðir helgina 27.–28. september, sem raktir eru í kafla 20.2, svo og þau viðhorf sem Davíð Oddsson hafði lýst á fundi ríkisstjórnarinnar 30. september í raun skapað djúpstæða tortryggni nokkurra ráðherra í ríkisstjórninni í garð Davíðs Oddssonar og þar með gagnvart stjórn Seðlabanka Íslands. Þá skorti einnig á traust á milli ráðherra innan ríkisstjórnarinnar, en eins og vikið var að hér að framan hafði Björgvin G. Sigurðsson, ráðherra bankamála, ekki einu sinni verið upplýstur um stöðu mála þegar kom að því að ráða málum Glitnis til lykta sunnudaginn 28. september 2008. Bókanir í fundargerð ríkisstjórnar 3. október 2008 staðfesta þessa þverbresti sem komnir voru í burðarvirki ríkisstjórnarsamstarfsins.<sup>468</sup>
4. Eftir að ljóst varð að aðgerðir ríkisstjórnarinnar í málum Glitnis höfðu ekki borið árangur tók ákveðið stjórnleysi við í viðbúnaðarmálum þar sem Seðlabanki og ríkisstjórn gengu ekki í takt og yfirstjórn skorti sem tekið hefði af skarið um hvert stefna bæri. Með skipun sérfræðingahópsins 4. október 2008 tók forsætisráðherra loks ákvörðun og lagði málið í ákveðinn farveg. Samráðshópur stjórnvalda hafði fengist við viðlagaundirbúning frá 21. febrúar 2006 til 3. október 2008, hópur sá sem Seðlabankinn kvaddi til vann að viðlagaundirbúningi frá 30. september til 3. október 2008, og sérfræðingahópur forsætisráðherra vann að viðlagaundirbúningi frá 4. október 2008. Var þannig um að ræða þriðja hópinn sem á skömmum tíma var falið að vinna að viðlagaundirbúningi en hann fékk þó ekki aðgang að öllum afrakstri vinnu hinna hópanna tveggja og var það því fyrsta verkefni hópsins að prenta út ársreikninga stóru fjármálafyrirtækjanna á starfsstöð eins af meðlimum hópsins, í Háskólanum í Reykjavík. Framangreind vinnubrögð yfirvalda við viðlagaundirbúning með það að markmiði að verja fjármálakerfi landsins og aðra grundvallarhagsmuni ríkis og þjóðar voru ótæk, afar gagnrýnisverð og á engan hátt í samræmi við það hvernig þjóðir með þróaða fjármálamarkaði og stjórnsýslu haga almennt starfsháttum sínum.<sup>469</sup>
5. Að framansögðu athuguðu telur rannsóknarnefnd Alþingis að mikið hafi skort á að unnið hafi verið að viðbúnaðarmálum ríkisins á skipulegan og vandaðan hátt. Rétt er þó að halda því til haga að nefndin telur ekki hægt að fullyrða að þótt vandað hefði verið betur

<sup>466</sup> Sama heimild, bls. 137.

<sup>467</sup> Sama heimild, bls. 138.

<sup>468</sup> Sama heimild, bls. 140.

<sup>469</sup> Sama heimild, bls. 141.

til viðbúnaðarvinnu á árinu 2008 hefði verið hægt að bjarga íslensku bönkunum frá falli. Á hinn bóginn hefði vandaður undirbúningur verið til þess fallinn að draga mun meira úr því tjóni sem fall bankanna orsakaði. Íslensk stjórnvöld hefðu þá einnig verið í stakk búin til að móta sér fyrr stefnu um mörg af þeim álitaefnum sem taka þurfti af skarið um og því haft betri forsendur til að svara fyrirspurnum breskra og hollenskra stjórnvalda.<sup>470</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

### **Fall Landsbanka Íslands hf.**<sup>471</sup>

Næst fer rannsóknarnefnd Alþingis yfir atburðarásina við fall Landsbanka Íslands hf. og greinir frá því að Fjármálaeftirlitið hafi tekið yfir vald hluthafafundar bankans 7. október 2008 og vikið stjórn félagsins til hliðar en skipað í hennar stað sérstaka skilanevnd á grundvelli knýjandi fjárhags- og rekstrarerfiðleika bankans. Þá hafi bankinn ekki getað aflað nægilegs erlends gjaldeyris til að verða við kröfum breska fjármálaeftirlitsins (FSA) sem fram komu 5. október í framhaldi af áhlaupi á bankann þar í landi. Lausafjárskortur í erlendri mynt hafi leitt af sér greiðsluþrot bankans. Seðlabanki Íslands hafi ekki verið tilbúinn að veita bankanum fyrirgreiðslu jafnvel þótt viðunandi veð hefðu verið fyrir hendi. Rannsóknarnefndin vísar síðan til kyrrsetningar eigna Landsbankans á grundvelli svokallaðra hryðjuverkalaga og bendir á að rökstuðningur fyrir henni frá 13. febrúar 2009 samræmist ekki að öllu leyti þeim rökstuðningi sem Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, veitti Geir H. Haarde í símtali 9. október 2008. Darling hélt því þá fram að Árni M. Mathiesen fjármálaráðherra hefði svarað því til í samtali við sig 7. október að hann gæti ekki ábyrgst að hafa fjármuni til að verja til greiðslu á innstæðutryggingunum og að ekki væri hægt að virða skuldbindingar sem Fjármálaeftirlitið hefði tekist á hendur gagnvart Bretum. Rannsóknarnefndin bendir hins vegar á að þessi staðhæfing komi hvergi fyrir í samtali Árna M. Mathiesens og Darlings. Þá sé ekki að sjá að Árni hafi staðhæft eins og Darling vildi meina að íslensk stjórnvöld hygðust vernda íslenska innstæðueigendur og enga aðra, hvað þá að íslensk stjórnvöld hefðu lýst því að þau hygðust ekki standa við skuldbindingar sínar í Bretlandi. Rannsóknarnefndin vísar til skýrslu breskrar þingnefndar frá apríl 2009 þar sem fram kemur að Árni M. Mathiesen hafi gefið til kynna með skýrum hætti að Ísland hygðist beita tryggingarsjóði sínum til að reyna að standa við skuldbindingar gagnvart breskum innstæðueigendum og að sú aðferð hafi leitt til skuldbindingar Íslands á greiðslu lágmarksfjárhæðar samkvæmt tilskipun ESB.

### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.**<sup>472</sup>

1. Ekki er að sjá að Seðlabanki Íslands hafi á nokkru stigi málsins lagt mat á það hvort Landsbankinn ætti við lausafjár- eða eiginfjárvandræði að etja. Skortur á slíku mati af hálfu Seðlabanka Íslands er aðfinnsluverður að mati rannsóknarnefndar Alþingis, ekki síst þar sem Landsbankinn var kerfislega mikilvægur og fall hans yrði því óhjákvæmilega kostnaðarsamt fyrir hagkerfið í heild.<sup>473</sup>

<sup>470</sup> Sama heimild, bls. 141.

<sup>471</sup> Sama heimild, bls. 142–159.

<sup>472</sup> Sama heimild, bls. 156–159.

<sup>473</sup> Sama heimild, bls. 157.

2. Það er ljóst að með aðgerðum sínum beittu bresk stjórnvöld harkalegri úrræðum en falist hefðu í hefðbundinni kyrrsetningu eigna Landsbankans eða öðrum venjulegum tryggingarráðstöfunum sem algengt er að gripið sé til í tilefni af greiðslustöðvun fjármála-fyrirtækis. Vart er hægt að draga aðra ályktun af skýringum breskra ráðamanna en þá að með aðgerðinni hafi ætlunin verið að „refsa“ íslenskum stjórnvöldum en bresk stjórnvöld töldu gjörðir íslenskra stjórnvalda ekki hafa verið í samræmi við yfirlýsingar þeirra um að þau mundu standa við skuldbindingar sínar. Þá virðast bresk stjórnvöld einnig hafa dregið í efa heimild íslenskra stjórnvalda til að tryggja innstæður á Íslandi að fullu en ekki í Bretlandi og litið svo á að með því væri jafnrétti innstæðueigenda ekki virt.<sup>474</sup>
3. Rannsóknarnefndin telur það gagnrýnisvert að íslensk stjórnvöld sinntu því ekki að útskýra með skýrari hætti fyrir breskum stjórnvöldum hver afstaða íslenskra stjórnvalda væri gagnvart skuldbindingum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta þótt eftir því væri leitað. Tengist það því hversu lengi íslensk stjórnvöld voru að gera upp við sig hvaða stefnu taka bæri en nánar er að því vikið í kafla 17.0. Þá vanræktu íslensk stjórnvöld einnig að útskýra bæði forsendur og hina pólitísku stefnu sem tekin var með neyðarlögunum fyrir breskum og hollenskum stjórnvöldum. Telur rannsóknarnefnd Alþingis að íslenskum stjórnvöldum hafi að lágmarki borið að fela utanríkisþjónustunni að útskýra meginsjónarmið sín fyrir þeim eftir lokun markaða 6. október 2008 þegar frumvarpið var lagt fyrir Alþingi, úr því að ráðherrar ákváðu að ræða ekki milliliðalaust við ráðamenn þeirra ríkja þar sem íslensku bankarnir voru umsvifamestir. Sérstaklega var þetta brýnt gagnvart breskum og hollenskum ráðamönnum. Það var til þess fallið að hleypa aukinni hörku í samskipti þjóðanna að íslensk stjórnvöld létu þetta undir höfuð leggjast.<sup>475</sup>

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra niðurstaðna og ályktana rannsóknarnefndar Alþingis vísast til loka þessa kafla.

#### **Fall Kaupþings banka hf.**<sup>476</sup>

Í lok kaflans fer rannsóknarnefnd Alþingis yfir fall Kaupþings banka hf. og beinir sjónum sínum einkum að þætti dótturfélagsins Kaupthing Singer & Friedlander (KSF) í því. Atvik sem tengdust KSF voru mest afgerandi um fall bankans að mati nefndarinnar, en lausafjárstaða bankans hafi tekið að versna frá miðjum september 2008 við fall Lehman Brothers. Rannsóknarnefndin bendir á að bæði Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, og Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, hafi sakað starfsmenn KSF og Kaupþings um ólögmdæta fjármagnsflutninga frá Bretlandi til Íslands í samtölum við Geir H. Haarde án nánari skýringa.

#### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.**<sup>477</sup>

1. Eftir athugun nefndarinnar þótti sýnt að hvað sem leið áhrifum þessara erfiðleika, þ.e. erfiðleika í starfsemi hinna íslensku bankanna, Glitnis og Landsbanka Íslands, á einstakrar starfseiningar innan Kaupþings hafi þau atvik sem tengdust KSF verið mest afgerandi

<sup>474</sup> Sama heimild, bls. 159.

<sup>475</sup> Sama heimild, bls. 159.

<sup>476</sup> Sama heimild, bls. 159–175.

<sup>477</sup> Sama heimild, bls. 173–175.

um fall Kaupþings og því er sérstaklega fjallað um þau í ályktunum nefndarinnar hér á eftir.<sup>478</sup>

2. Af þeim gögnum sem rannsóknarnefnd Alþingis hefur undir höndum má draga þá ályktun að rökrétt hefði verið af hálfu KSF að framkvæma veðköll gagnvart Kaupþingi í stað þess að taka algjörlega á sig kostnað og áhættu sem hlaust af lækkandi verði viðkomandi verðbréfa. Verður ekki annað séð en að hér hafi samband fyrirtækjanna tveggja sem móður- og dótturfélags leitt til þess að viðskipti þeirra í milli hafi ekki verið rekin á grundvelli svokallaðra armslengdarsjónarmiða. Rannsóknarnefnd Alþingis gerir því ekki athugasemd við þá afstöðu breskra yfirvalda að KSF hafi vanrækt að framkvæma veðköll sem námu 500 milljónum punda gagnvart Kaupþingi. Til þess að einhver tryggingarþekja sé fyrir hendi þarf verðmæti veðanna að nema hærri fjárhæð en lánið. Í þessu tilviki hafði verðmæti veða lækkað en lánið til Kaupþings aukist í pundum talið. Afleiðing þess að veðköll voru ekki framkvæmd var sú að lausafjárstaða Kaupþings styrktist á kostnað KSF.<sup>479</sup>
3. Ekki er þó síður athyglisvert að skriflegur samningur virðist ekki hafa verið gerður um þessi lausafjárskipti (milli Kaupþings og KSF), sérstaklega í ljósi þeirra upphæða sem um var að ræða.<sup>480</sup>
4. Rannsóknarnefnd Alþingis fékk ekki í hendur nein gögn sem styðja fullyrðingu Hreiðars Más Sigurðssonar um að unnið hafi verið að því að fá laust fé inn til Kaupþings. Því til viðbótar fær rannsóknarnefnd Alþingis ekki séð að Seðlabanki Íslands hafi haft í ráði að veita Kaupþingi 600 milljóna evra veðlán, örfáum dögum eftir að hann veitti bankanum 500 milljóna evra lán (6. október) gegn veði í danska bankanum FIH. Þar sem ekki er að sjá að þessir fjármunir hafi verið fastir í hendi telur rannsóknarnefnd Alþingis fullyrðingu Hreiðars hafa verið óvarlega.<sup>481</sup>
5. Rannsóknarnefnd Alþingis telur undrun sæta að Fjármálaeftirlitið skyldi ekki, þegar ásakanir komu fram á hendur starfsmönnum KSF og Kaupþings um ólögmæta fjárflutninga, senda starfsmenn sína inn í höfuðstöðvar Kaupþings til þess að ganga úr skugga um hvort ólögmætir fjármagnsflutningar hefðu átt sér stað, en í ljósi eðlis ásakananna og með tilliti til þess hverjir báru þær fram, var að mati rannsóknarnefndar Alþingis brýnt tilefni til þess. Íslensk stjórnvöld gátu ekki í svörum sínum til breskra yfirvalda vísað til þess að þau hefðu kannað þetta af eigin raun með athugun á færslum og bókhaldi Kaupþings á Íslandi heldur vísuðu þau aðeins til munnlegra svara fyrirsvarsmanna Kaupþings. Af hálfu íslenskra stjórnvalda var því ekki gripið til eðlilegra ráðstafana til þess að upplýsa málið.<sup>482</sup>
6. Rannsóknarnefndin telur ekki ljóst hvað er orsök og hvað afleiðing þegar kemur að atburðarásinni við fall Kaupþings, þ.e. ummæli Darlings í breska þinginu eða bann FSA við því að KSF taki við nýjum innlánnum. Hvort tveggja kom til sama daginn, 8. október 2008.<sup>483</sup>

<sup>478</sup> Sama heimild, bls. 173.

<sup>479</sup> Sama heimild, bls. 174.

<sup>480</sup> Sama heimild, bls. 174.

<sup>481</sup> Sama heimild, bls. 174–175.

<sup>482</sup> Sama heimild, bls. 175.

<sup>483</sup> Sama heimild, bls. 175.

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin telur í ljósi lýsinga rannsóknarnefndarinnar á atburðarásinni um Glitnishelgina<sup>484</sup> að skort hafi á formfestu og öguð vinnubrögð innan ríkisstjórnar við veigamiklar ákvarðanir.

Þingmannanefndin telur að draga megi þann lærdóm af skýrslunni að verulega þurfi að styrkja stjórnvísu stofnana ríkisins. Leggja beri enn ríkari áherslu á formfestu við ákvarðanatöku og innleiða beri meiri aga í vinnubrögðum en með því má stuðla að vandvirkni og vönduðum stjórnvísulúttum. Þetta er ekki síst mikilvægt þegar taka þarf ákvarðanir undir miklu álagi, t.d. þegar stjórnar er í neyðarástandi eins og ríkti á haustdögum 2008.

Þingmannanefndin telur að skortur á viðlagaundirbúningi stjórnvalda til að verja fjármálakerfi landsins og aðra grundvallarhagsmunir ríkis og þjóðar sé afar gagnrýnisverður og á engan hátt í samræmi við það hvernig þjóðir með þróaða fjármálamarkaði og stjórnvísu ættu að haga starfsháttum sínum. Þingmannanefndin telur að stjórnvöldum beri að hafa tiltæka viðbragðsáætlun við fjármálaáfalli. Slík áætlun innihaldi verkferla, skýra verkaskiptingu og ábyrgðarsvið auk upplýsinga um við hvaða aðstæður virkja eigi einstakar stofnanir ríkisins. Viðbragðsáætlun skuli æfa og endurskoða reglulega. Einnig er mikilvægt að fram komi með hvaða hætti staðið verði að kynningu á málstað Íslands og aðkomu utanríkisþjónustunnar.

### 21. kafli. Orsakir falls íslensku bankanna – ábyrgð, mistök og vanræksla.<sup>485</sup>

Í kaflanum eru dregnar saman helstu niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis sem fjallað er um í 2.–20. kafla. Fyrst er vikið að þeim þáttum í starfsemi íslensku bankanna sem rannsóknarnefndin telur vera meginorsakir fyrir falli þeirra haustið 2008 og því næst að vinnu stjórnvalda í aðdragandanum að falli bankanna og dregnar nánari ályktanir um afmarkaða þætti í störfum stjórnvalda. Loks skýrir rannsóknarnefndin frá mati sínu og ályktunum um það hverjum hafi orðið á mistök eða sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni.

### Fjármálamarkaðir í aðdragandanum að falli íslensku bankanna.<sup>486</sup>

#### Meginorsakir.<sup>487</sup>

*Vöxtur bankakerfisins og trúverðugleiki.<sup>488</sup>*

Rannsóknarnefnd Alþingis segir að skýringa á falli Glitnis banka hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf. sé fyrst og fremst að leita í vexti þeirra og þar með stærð þeirra við fall. Rannsóknarnefndin segir hraðan vöxt bankanna hafa hafist á árinu 2003, en í lok þess árs var einkavæðingu ríkisbankanna lokið, auk þess sem Kaupþing og Búnaðarbanki sameinuðust það ár. Hinn mikli útlánvöxtur bankanna hafi valdið því að eignasafnið þróaðist í að verða mjög áhættusamt, sem hafi ekki samrýmt langtímahagsmunum trausts banka. Þá voru sterkir hvatar til vaxtar innan bankanna í hvatakerfum og skuldsetningu stærstu eigna. Eftirlitsaðilum hafi mátt vera þetta ljóst en Fjármálaeftirlitið, sem var aðaleftirlitsaðili

<sup>484</sup> 27.–28. september 2008.

<sup>485</sup> Sama heimild, bls. 177–325.

<sup>486</sup> Sama heimild, bls. 177–231.

<sup>487</sup> Sama heimild, bls. 177–193.

<sup>488</sup> Sama heimild, bls. 177–182.



bankanna, óx ekki í samræmi við vöxt hinna eftirlitsskyldu aðila og réð af þeirri ástæðu og öðrum illa við verkefni sín. Rannsóknarnefndin telur ljóst að farið hafi verið alltof geyst í útgáfu skuldabréfa á alþjóðlegum mörkuðum þegar einsýnt var að fyrr eða síðar mundu vextir fara hækkandi og aðgengi að lánsfé þrengjast á ný. Seinni hluta ársins 2007 urðu erlend innlán og skammtímaveðlán uppspretta fjármagns fyrir bankana þrjá og þeir urðu stöðugt háðari skammtímafjármögnun sem var mjög næm fyrir markaðsaðstæðum og áhlaupi. Í lok árs 2007 voru skammtímaskuldir þjóðarinnar, að mestu tilkomnar vegna fjármögnunar bankanna, orðnar um fimmtánfaldur gjaldeyrisvaraförði Seðlabankans og ljóst að stækka þyrfti gjaldeyrisvaraförðann verulega eða draga úr tengslum bankanna við Ísland. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta hafði auk þess yfir mjög litlu fjármagni að ráða í samanburði við þau innlán bankanna sem honum var ætlað að tryggja og saman juku þessir þættir mjög hættu á bankaáhlaupi. Þegar til kom fékkst ekki lánaþyrirgreiðsla á erlendum fjármagnsmörkuðum í ársbyrjun 2008. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að trúverðugleiki eftirlitsstofnana hafi verið af skornum skammti. Rannsóknarnefndin lýsir því að nokkrar leiðir hefðu verið færar til að hefta vöxt bankanna, m.a. með þeim hætti að Fjármálaeftirlitið hefði krafist þess að eiginfjárlutföll þeirra væru hærri, Seðlabankinn hefði krafist þess að haldið væri í reglur um gjaldeyrisjöfnuð og notaður hefði verið kvikur afskriftareikningur að spænskri fyrirmynd.

#### *Skuldsetning eigenda bankanna.*<sup>489</sup>

Rannsóknarnefndin telur að eigendur allra stóru bankanna þriggja og Straums–Burðaráss hafi fengið óeðlilega greiðan aðgang að lánsfé hjá bönkunum að því er virðist í krafti eignarhalds síns. Mörkin milli hagsmuna bankanna og hagsmuna stærstu hluthafa þeirra virðast hafa orðið óskýrari eftir því sem leið á haustið 2007 og árið 2008 og bankarnir lagt meira í að styðja við eigendur sína en eðlilegt getur talist.

#### *Samþjöppun áhættu.*<sup>490</sup>

Rannsóknarnefndin fer yfir samþjöppun áhættu í bönkunum og segir að til að draga úr henni hafi verið innleiddar reglur um stórar áhættur í samræmi við tilskipanir ESB. Rannsóknarnefndin telur að það hefði átt að vera markmið stjórnenda bankanna og áhættustýringar þeirra að leyfa ekki einstökum áhættuskuldbindingum að verða of stórar, en þess í stað sjáist þess merki að bankarnir sjálfir taki þátt í því að reyna að sniðganga reglur um stórar áhættur og telur rannsóknarnefndin það aðfinnsluvert. Seðlabanki Íslands hafi ekki kallað eftir nauðsynlegum gögnum til að meta kerfisáhættu sem bankanum hafi þó verið heimilt og þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hefði gögnin aðhafðist hvorug stofnunin neitt til að takmarka áhættuna. Rannsóknarnefndin telur að samþjöppun áhættu hafi verið orðin hættulega mikil nokkru fyrir fall bankanna, bæði sökum lánveitinga til ákveðinna hópa innan hvers banka og þess að sömu hópar hafi myndað stórar áhættur í fleiri en einum banka með tilheyrandi kerfislægri áhættu. Þannig varð bankakerfið í heild mjög viðkvæmt fyrir ytri áföllum, svo sem skyndilegum samdrætti í lánalínum til landsins. Rannsóknarnefndin telur að við eftirlit með stórum áhættum bankanna hafi eftirlitsaðilar ekki eingöngu átt að ganga harðar fram í að koma í veg fyrir samþjöppun áhættu í hverjum banka fyrir sig heldur hafi einnig verulega skort á að þeir mætu rétt kerfisáhættu fjármálakerfisins í heild.

<sup>489</sup> Sama heimild, bls. 182–186.

<sup>490</sup> Sama heimild, bls. 186–190.

*Veikt eigið fé.*<sup>491</sup>

Greint er frá því að lög um lágmark eigin fjár banka hafi verið í gildi á Íslandi og framkvæmd þeirra útfærð nánar í reglum Fjármálaeftirlitsins, en þær byggðust á Basel-II stöðlum. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að fjármögnun eigin fjár í bankakerfinu hafi að svo stórum hluta verið byggð á lánsfé úr kerfinu að stöðugleika þess hafi verið ógnað. Sér í lagi hafi eignarhlutir stærstu hluthafa verið skuldsettir sem olli því að bankarnir og stærstu eigendur þeirra voru afar viðkvæmir fyrir tapi og lækkun hlutabréfaverðs. Þetta hafði í för með sér að bankarnir, sérstaklega Kaupping, freistuðust til að styðja markvisst við verð eigin hlutabréfa og lánuðu til kaupa á bréfum. Rannsóknarnefndin bendir á að huga þurfi að því að setja mun skýrari reglur um hvaða eigin hlutabréf í fjármálafyrirtækjum eigi að koma til frádráttar við útreikning á eigin fé þeirra og að auka skilvirkni eftirlits með þessum þætti. Jafnframt sé ástæða til að huga að því hvort sporna eigi við því að íslenskir bankar láni til kaupa á hlutafé hver annars.

### **Umhverfið til vaxtar og áhættuaukningar.**<sup>492</sup>

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að auknar starfsheimildir fjármálastofnana á síðustu árum hafi orðið til að auka verulega áhættu í rekstri bankanna. Íslensku bankarnir hafi sótt mikið fjármagn á erlenda skuldabréfamarkaði meðan færi gafst en efnahagsþróunin í heiminum hafi haft veruleg áhrif hér á landi síðustu árin fyrir hrun og framþróun fjármálamarkaða hafi verið ör á tímum lágra vaxta og lausafjárgnóttar.

Rannsóknarnefndin bendir á að innra og ytra ójafnvægi hafi verið mikið í hagkerfinu allt frá árunum 2002–2003. Rannsóknarnefndin telur að hvorki ríkisfjármálin né peningastefnan hafi brugðist nægjanlega við hagsveiflum, ofþenslu og vaxandi ójafnvægi í hagkerfinu og ályktar að stefnan í ríkisfjármálum hafi í reynd kynt undir ójafnvæginu. Stóriðjufjárfestingar hér á landi hafi verið mjög miklar í hlutfalli við verga landsframleiðslu og þess ekki gætt að draga úr ríkisútgjöldum til mótvægis á framkvæmdatímanum. Allir virðast hafa verið sammála um að tímasetning skattalækkana á þeim miklu þenslutímum sem voru í íslenskum þjóðarbúskap árin 2005–2007 hafi verið óheppileg. Loks flokkar rannsóknarnefndin ákvarðanir ríkisstjórnarinnar varðandi endurskipulagningu húsnæðismarkaðar og hækkun hámarks-láns hlutfalls Íbúðalánasjóðs sem ein af stærri hagstjórnarmistökum í aðdraganda falls bankanna. Rannsóknarnefndin telur að nauðsynlegt sé að auka samvinnu ríkisfjármála og Seðlabankans við hagstjórnaraðgerðir þannig að annarri stefnunni sé ekki beitt markvisst gegn hinni líkt og gert var á þeim tíma þegar ríkisfjármálin miðuðu stöðugt að því að auka á ójafnvægið og þensluna og láta Seðlabankanum einum eftir að glíma við afleiðingarnar.<sup>493</sup>

### **Nánar um fjármálamarkaði og fjármálastofnanir.**<sup>494</sup>

*Íslenski hlutabréfamarkaðurinn.*<sup>495</sup>

Rannsóknarnefndin telur að stóru bankarnir þrír hafi allir reynt að kalla fram óeðlilega eftirspurn eftir hlutabréfum í sjálfum sér og notað til þess það svigrúm sem hægt var að skapa með viðskiptum deilda sem sáu um eigin viðskipti bankanna. Rannsóknarnefndin telur veru-

<sup>491</sup> Sama heimild, bls. 190–193.

<sup>492</sup> Sama heimild, bls. 193–207.

<sup>493</sup> Sama heimild, bls. 196–207.

<sup>494</sup> Sama heimild, bls. 207–231.

<sup>495</sup> Sama heimild, bls. 207–210.

lega óheppilegt að bankarnir skuli hafa litið á sig sem viðskiptavaka í eigin bréfum jafnvel þótt slíkt sé ekki óheimilt samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti og telur líkurnar á hagsmunaárekstrum verulegar þegar fyrirtæki er viðskiptavaki í eigin bréfum og enn meiri ef um lánastofnun er að ræða. Tryggja verði að sú aðstaða komi ekki upp aftur að óæskilegir hvatar séu fyrir hendi til að hafa áhrif á verð hlutabréfa og bendir nefndin á að í því sambandi hafi eftirlitsaðilar mikilvægu hlutverki að gegna.

*Peningamarkaðssjóðir.*<sup>496</sup>

Rannsóknarnefndin fer næst yfir umfjöllun sína um peningamarkaðssjóði og gríðarlegan vöxt hjá verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum á árunum 2004–2008, en þeir urðu að mati rannsóknarnefndarinnar allt of stórir fyrir íslenskan verðbréfamarkað. Rannsóknarnefndin kemst að þeirri niðurstöðu að eftirlit Fjármálaeftirlitsins með verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum hafi verið ófullnægjandi og að sjálfstæði rekstrarfélaga þeirra gagnvart móðurfélögum sínum hafi verið verulega ábótavant. Eitt helsta einkenni fjárfestinga peningamarkaðssjóða á vegum rekstrarfélaga stóru bankanna þriggja hafi verið að allir fjárfestu að meginstefnu í verðbréfum og innlánnum hjá móðurfélagi viðkomandi rekstrarfélags eða félögum sem telja má að hafi tengst þeim eða eigendum bankanna.

*Gjaldeyrismarkaður.*<sup>497</sup>

Varðandi gjaldeyrismarkað bendir rannsóknarnefnd Alþingis á að lífeyrissjóðir landsins voru stærstu seljendur erlendra myntar framvirkt á árinu 2008 og þannig hafi þeir verið afkomu sína fyrir skammtímasveiflum á gjaldeyrismarkaði. Varnir þeirra hafi hins vegar aukist þegar krónan veiktist sem gefur til kynna að þessum vörnum hafi verið stýrt á virkan hátt í stað þess að ákveðið fast hlutfall erlendu eignarinnar hafi verið varið. Því sé ljóst að lífeyrissjóðirnir hafi vænst þess að íslenska krónan ætti eftir að styrkjast. Rannsóknarnefnd Alþingis telur þetta benda til þess að lífeyrissjóðirnir, sem hafi átt að vera með langtímafjárfestingarmarkmið, hafi verið að vonast eftir skjótfengnum gróða á gjaldeyrismarkaði.

*Fjármögnun.*<sup>498</sup>

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að aukning í fjármögnun bankanna með skammtímaveðlánnum, heildarskiptasamningum og erlendum innlánnum hafi verið til þess fallin að auka verulega fjármögnunaráhættu þeirra og auk hættu á innlánaáhlaupi hafi einnig myndast hættu á áhlaupi á veðlán bankanna. Rannsóknarnefnd Alþingis segir að ekki sé að sjá að stjórnvöldum hafi verið þessi áhætta ljós þegar fulltrúar ríkistjórnarinnar tóku afstöðu til tillögu Seðlabankans um málefni Glitnis í september 2008. Rannsóknarnefndin minnr á að veðlán íslensku bankanna hjá Seðlabanka Evrópu hafi aukist verulega á árinu 2008 og að framganga þeirra hafi átt sinn þátt í því að Ísland varð afskipt á vettvangi evrópskra seðlabanka sem gerði Seðlabanka Íslands og íslenska ríkinu erfitt fyrir við að afla lánsfjár. Seðlabanka Íslands hafi orðið það ljóst í nóvember 2007 að bankarnir voru farnir að stunda í ríkum mæli að gefa út óvarin skuldabréf sem síðan voru seld öðrum fjármálafyrirtækjum, einkum Icebank, sem aftur notuðu skuldabréfin sem veð til að afla sér lána frá Seðlabankanum og fóru þannig í kringum þá reglu bankans að lán séu ekki veitt gegn veði í eigin skuldabréfum

<sup>496</sup> Sama heimild, bls. 210–214.

<sup>497</sup> Sama heimild, bls. 214–215.

<sup>498</sup> Sama heimild, bls. 215–220.

fjármálafyrirtækjanna. Að mati rannsóknarnefndarinnar hefði Seðlabankinn getað takmarkað einstök veð án þess að slíkt hefði komist í hámmæli og valdið falli bankanna.

#### *Útlán í erlendri mynt.<sup>499</sup>*

Rannsóknarnefndin bendir á að stóru bankarnir þrír hafi verið með um 60–75% af útlánnum sínum í erlendri mynt og að hvatinn sem lá þar að baki hafi m.a. verið að auka erlendar eignir bankanna þar sem skuldir þeirra, þ.e. fjármögnunin, voru fyrst og fremst í erlendum myntum. Rannsóknarnefndin telur að ef viðskiptavinir bankanna eru ekki með greiðslugetu sem sveiflast með erlendu myntinni megi færa rök fyrir því að lánin séu ekki raunveruleg eign og áhættan hafi því eingöngu breyst úr gengisáhættu í skuldaraáhættu.

#### *Ytri endurskoðun.<sup>500</sup>*

Varðandi ytri endurskoðun segir rannsóknarnefndin að við fall bankanna hafi óhjákvæmlega orðið mikið verðfall á eignum þeirra, en gæði útlánasafna bankanna hafi verið farin að rýrna a.m.k. 12 mánuðum fyrir fall þeirra og hafi gert það allt fram að fallinu þótt þess sæi ekki stað í reikningsskilum bankanna. Rannsóknarnefndin telur þær rannsóknir sem hún hefur gert á fjárhag fjármálafyrirtækjanna benda eindregið til þess að virði útlána og skuldbindinga sem þeim tengjast hafi verið ofmetið í reikningsskilum fjármálafyrirtækjanna í árslok 2007 og við hálfársuppgjör 2008 svo skeiki hundruðum milljarða króna. Nánast engar sértækar niðurfærslur hafi verið gerðar þrátt fyrir margháttaðar „björgunaraðgerðir“.

#### *Hvatakerfi.<sup>501</sup>*

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að launa- og hvatagreiðslur til stjórnenda og annarra starfsmanna bankanna hafi verið tengdar við hlutabréfaverð þeirra langt umfram það sem eðlilegt gat talist og að skuldbindingar bankanna vegna slíkra greiðslna hafi í ákveðnum tilvikum verið faldar.

#### *Lánin heim.<sup>502</sup>*

Rannsóknarnefnd Alþingis fer í skýrslu sinni yfir stöðu mála eftir að lausafjárkreppan fór harðnandi seinni hluta árs og stór fjárfestingarfélög á Íslandi, svo sem FL Group og Gnúpur, lentu í vanda. Rannsóknarnefndin telur að lánveitingar erlendu bankanna til íslensku fjárfestanna hafi aukið áhættu íslensku bankanna þar sem þeir virðast oft í reynd hafa verið lánveitendur til þrautavara fyrir þessa fjárfesta. Rannsóknarnefndin nefnir dæmi sem sýna þetta og segir að í stað þess að láta erlendu banka taka mögulegt tap á sig og leysa úr þeirri stöðu sem upp var komin hafi lánin verið flutt heim með tilheyrandi aukinni áhættu og að endingu harkalegra falli íslensku bankanna.

#### **Vinna stjórnvalda í aðdragandanum að falli íslensku bankanna.<sup>503</sup>**

Í kafla 21.3 fjallar rannsóknarnefnd Alþingis um vinnu stjórnvalda í aðdragandanum að falli íslensku bankanna (árin 2006, 2007 og 2008), sbr. nánari umfjöllun hennar í 19. kafla.

<sup>499</sup> Sama heimild, bls. 220–221.

<sup>500</sup> Sama heimild, bls. 221–222.

<sup>501</sup> Sama heimild, bls. 222–227.

<sup>502</sup> Sama heimild, bls. 227–231.

<sup>503</sup> Sama heimild, bls. 231–258.

Rannsóknarnefndin rifjar að auki upp umfjöllun í 17. kafla skýrslunnar<sup>504</sup> um að sú breyting sem varð á árinu 2007, að rúmur helmingur innlána hafi stafað frá erlendum aðilum, hafi haft mikil áhrif á skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Rannsóknarnefndin telur að sú mikla breyting sem varð á fjármögnun íslensku bankanna með söfnun innlána á netreikningum frá árinu 2006 hefði átt að gefa þeim aðilum sem báru ábyrgð á framkvæmd og fyrirkomulagi innstæðutrygginga hér á landi tilefni til að hefjast handa um breytingar á reglum um tryggingarsjóðinn til að styrkja fjárhag hans.<sup>505</sup>

Rannsóknarnefndin fjallar einnig um samnorræna viðlagaæfingu sem haldin var í september 2007 til að kanna viðbrögð stjórnvalda við sviðsettu fjármálaáfalli, en Íslendingar gengu frá þeirri æfingu ólokinni af ótta við að það gæti haft slæm áhrif á íslenskan fjármálamarkað ef viðbrögð ríkisins mundu fréttast. Rannsóknarnefndin telur að það hafi verið afar misráðið af íslenskum stjórnvöldum að ljúka ekki viðlagaæfingunni. Þá virðist sem snemma í nóvember 2007 hafi vaknað efasemdir innan Seðlabankans um veðlán ákveðinna fjármálafyrirtækja hjá stofnuninni og af því tilefni hafi bankinn sent Fjármálaeftirlitinu bréf 13. nóvember þar sem sú spurning var viðruð hvort umfang viðskiptanna hjá Icebank samrýmdist reglum sem bankanum bæri að starfa eftir. Starfshópur Seðlabankans var settur á fót um þetta leyti og hann og samráðshópur stjórnvalda funduðu báðir með aukinni tíðni frá þeim tíma.

Árið 2008 hafi í auknum mæli orðið vart við áhyggjur af íslenskum fjármálamarkaði, bæði hérlendis og erlendis. Á fundi samráðshóps stjórnvalda í janúar hafi fjármálaáfall verið rætt sem raunhæfur möguleiki. Sagt er frá ferð Davíðs Oddssonar og Sturlu Pálssonar til London í byrjun febrúar þar sem þeir sóttu m.a. fundi með fulltrúum matsfyrirtækja og banka en þar kom fram að þessir aðilar álitu íslensku bankana vera í alvarlegri stöðu. Í minnisblaði Davíðs frá fundinum kemur fram að þegar þurfi að hefjast handa við að vinda ofan af stöðunni. Þá er sagt frá fundi hans með Geir H. Haarde, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur og Árna M. Mathiesen 7. febrúar 2008 þar sem Davíð upplýsti ráðherrana um að svo virtist sem íslensku bönkunum væri ekki lengur treyst. Hins vegar hefði engin sérstök ráðgjöf eða tillaga um viðbrögð fylgt erindi Davíðs að sögn Geirs en menn hefðu frekar búist við slíkum tillögum frá Seðlabankanum. Ingibjörg Sólrún sagði í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni að hún hefði talið upplýsingarnar alvarlegar en ekki áttað sig á hvort eingöngu var um að ræða skoðanir hinna erlendu aðila eða hvort Seðlabanki Íslands væri sama sinnis. Vísað er til fundar starfshóps Seðlabankans 8. febrúar þar sem fram kom að sérfræðingar bankans þyrftu að vera viðbúnir því versta þar sem bankarnir fengju ekkert fjármagn á markaði. Næst er vísað til fundar Geirs, Ingibjargar, Árna og Björgvins G. Sigurðssonar með forsvarsmönnum stóru bankanna þriggja 14. febrúar sem tveir ráðherrana töldu ekki hafa þjónað tilgangi sínum. Í kjölfar fundarins hafi ríkisstjórnin lagt aukna áherslu á að koma sjónarmiðum íslensku bankanna á framfæri erlendis og einnig aflaði Landsbankinn álitgerðar breskrar lögmannsstofu um þær leiðir sem væru færar til að flytja innlánsreikninga útibús Landsbankans yfir í dótturfélag. Þegar leið á vorið varð hins vegar viðhorfsbreyting hjá stjórnendum bankans um hversu hratt ætti að flytja Icesave-reikningana í dótturfélag þótt Fjármálaeftirlitið

<sup>504</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 193.

<sup>505</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, sjá bls 233.

og Seðlabankinn hafi ekki fengið upplýsingar um það frá bankanum. Í byrjun júlí gerði breska fjármálaeftirlitið síðan kröfu um að slíkur flutningur færi fram.<sup>506</sup>

Rannsóknarnefndin fjallar um skipun setts ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins í stöðu stjórnarformanns Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og segir að sú aðstaða að þarna var um starfsmann ráðuneytisins að ræða hafi í framkvæmd leitt til þess að veruleg og nán starfstengsl urðu milli ráðuneytisins og Tryggingarsjóðsins sem dró aftur úr sjálfstæði og virkni stjórnar sjóðsins. Rannsóknarnefndin telur að þetta hafi verið óheppilegt fyrirkomulag sem gat gefið til kynna að tengsl sjóðsins, sem er sjálfseignarstofnun, og ráðuneytisins væru meiri en lög kváðu á um.

Sagt er frá komu Andrews Gracies sem vann með fjármálasviði Seðlabanka Íslands að undirbúningi gerðar viðlagaáætlunar í febrúar. Í þeirri vinnu kom fram að menn skyldu reikna með því að fyrsti átakpunkturinn í íslenska fjármálakerfinu yrði gjalddagi Glitnis um miðjan október. Hann lýsti einnig þeirri skoðun sinni að íslensk stjórnvöld þyrftu nauðsynlega að mynda sér sameiginlega skoðun í viðlagamálum sem fyrst. Þá hafi komið fram á fundi Davíðs Oddssonar og Ingimundar Friðrikssonar með bankastjórn Seðlabanka Bretlands í mars að þar væru menn áhyggjufullir vegna mögulegra afleiðinga þess að mikið yrði tekið út af reikningum í bönkum, m.a. Landsbankanum, sem gæti haft smitáhrif, auk þess sem fyrirkomulag innstæðutrygginga hafi borið á góma. Geir H. Haarde og Árni M. Mathiesen funduðu í mars með Jónasi Fr. Jónssyni, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, um stöðu bankanna og þar kom fram að Jónas teldi ólíklegt að upplýsingum væri haldið frá Fjármálaeftirlitinu með glæpsamlegum hætti.

Gengi íslensku krónunnar hafði veikst eftir að fram komu upplýsingar um fjárhagsleg vandræði Bear Stearns og ýmis erlend fjármálafyrirtæki birtu neikvæðar greiningarskýrslur um íslenska fjármálakerfið. Á fundi samráðshóps stjórnvalda 18. mars 2008 kom fram að lausafjávandi íslenskra fjármálafyrirtækja væri meira knýjandi en áður hafi verið talið og neikvæður tónn bærst frá erlendum bönkum og fjárfestum. Hættan væri orðin veruleg og bráð. Á fundi starfshóps Seðlabanka Íslands um viðbrögð við lausafjávanda í lok mars hafi komið fram að viðræður um sameiningu hefðu stuttu áður farið fram milli íslenskra fjármálafyrirtækja, sbr. kafla 20.2.5.<sup>507</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis dregur þá ályktun að mikið vantraust hafi ríkt milli forsvarsmanna fyrirtækjanna og efasemdir verið uppi um gagnsemi samruna. Sama dag fundaði samráðshópur stjórnvalda og þar var Fjármálaeftirlitinu og Seðlabankanum falið að taka saman yfirlit yfir helstu aðgerðir sem til greina kæmu við lausn vandans. Rannsóknarnefndin telur að samráðshópurinn hafi ekki fylgt þeirri vinnu sem unnin var í kjölfarið nægilega vel eftir þar sem ljóst mátti vera að alvarlegur vandi stæðjaði að íslensku fjármálakerfi.<sup>508</sup> Því er lýst hvornig viðhorf erlendra seðlabankastjóra til Seðlabanka Íslands hafi orðið mun neikvæðara en áður í framhaldi af málaleitan um gjaldeyrisskiptasamninga og að seðlabankar Bretlands, Evrópu og Bandaríkjanna hafi ekki samþykkt gerð slíkra samninga. Í viðræðum hafi verið bent á að geysilega erfitt yrði fyrir Seðlabankann að gegna hlutverki sínu sem lánveitandi til þrautavara vegna stærðargráðu samanlagðs efnahagsreiknings íslensku bankanna. Þá hafi Seðlabanki Íslands ekki þekkt boð Seðlabanka Bretlands um að ræða aðkomu alþjóðasamfélagsins að því að aðstoða Íslendinga við lausn

<sup>506</sup> Sama heimild, bls. 234–237.

<sup>507</sup> Sama heimild, bls. 37.

<sup>508</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 243.

vandans.<sup>509</sup> Seðlabankar á Norðurlöndunum hafi hins vegar fallist á gerð gjaldeyris-skipta-samninga með því skilyrði að íslenskir ráðamenn undirrituðu samkomulag þess efnis að dregið yrði úr stærð efnahagsreikninga bankanna, breytingar gerðar á starfsemi Íbúðalána-sjóðs, gjaldeyrisvaraförði þjóðarinnar efldur og aukið aðhald sýnt í ríkisfjármálum. Geir H. Haarde, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir og Árni M. Mathiesen undirrituðu samkomulagið fyrir hönd stjórnvalda og rannsóknarnefndin bendir á að áskilnaður um skriflega yfirlýsingu hafi verið til marks um aukna tortryggni erlendra seðlabankastjóra. Rannsóknarnefndin bendir jafnframt á bagaleg mistök af hálfu Seðlabankans í lok apríl þar sem gleymdist að framlengja lánalínu sem náðst hafði við Alþjóðagreiðslubankann í Basel. Í framhaldinu hafi ekki verið vilji til að taka málið upp að nýju.<sup>510</sup>

Á fundi samráðshóps stjórnvalda 1. apríl 2008 var rætt um nauðsyn þess að setja á blað aðgerðaáætlun en að mati rannsóknarnefndar Alþingis var þeim fyrirætlunum ekki fylgt nægilega eftir. Rannsóknarnefndin rifjar upp umfjöllun um áhlaup á Landsbankann í Bretlandi frá febrúar fram yfir síðari hluta apríl og þá hættu sem enn var fyrir hendi að áhlaupinu loknu, en í tengslum við þá atburði sagði Davíð Oddsson við Geir H. Haarde og Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur að Landsbankinn gæti þolað slíkt útlæði fjár í um sex daga frá 1. apríl að telja. Rannsóknarnefndin bendir á að ekkert liggi fyrir um að neinar sérstakar ráðstafanir hafi verið gerðar af hálfu íslensku utanríkisþjónustunnar af þessu tilefni og einnig hafi skort á að íslensk stjórnvöld legðu á þessum tíma formlega að Landsbankanum að flytja Icesave-reikningana yfir í dótturfélag eða a.m.k. kölluðu eftir tímaáætlun um slíkan flutning. Ljóst hafi verið að framvinda þeirra mála gat haft verulega þýðingu um viðbrögð og aðgerðir íslenskra stjórnvalda á næstu missirum. Verðug markmið varðandi álitafni og mögulegar aðgerðir og skilyrði vegna fjármálaáfalls hafi einnig verði sett á fundi samráðshóps stjórnvalda 21. apríl, en ekki fylgt nægilega vel eftir þrátt fyrir knýjandi þörf.

Eftir því sem leið á vorið 2008 urðu fundir samráðshóps stjórnvalda tíðari og rannsóknarnefndin segir það til marks um þær auknu áhyggjur sem ríktu vegna stöðunnar á íslenskum fjármálamarkaði þótt nokkuð hafi skort á að brugðist væri við þeim áhyggjum, t.d. með því að kalla eftir sjónarmiðum ráðherra eða útfæra aðgerðaáætlun stjórnvalda. Þá leið lengra milli funda um sumarið án þess að tilefni hafi verið til að draga úr starfi hópsins.

Í *Fjármálastöðugleika* Seðlabanka Íslands í byrjun maí 2008 kom fram að fjármálakerfið væri í meginatriðum traust. Þar voru tilgreindir þeir þættir sem styddu þá niðurstöðu. Á fundi samráðshóps stjórnvalda á sama tíma var kynnt skjal þar sem fram kom að í Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta væru 10 milljarðar króna, en þær innstæður sem kallað gæti verið eftir að ríkissjóður ábyrgðist næmu 2.318 milljörðum króna. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að þrátt fyrir áhyggjur sem fram komu hjá Davíð Oddssyni á fundi bankaráðs Seðlabankans í maí hafi bankinn ekkert aðhafst og átelur að bankastjórn hafi ekki gripið til viðeigandi ráðstafana.<sup>511</sup> Í lok maí hóf Landsbankinn að taka við innlánnum á Icesave-reikninga í Hollandi og fékk afar góðar viðtökur.<sup>512</sup> Rannsóknarnefndin segir hins vegar ekki

<sup>509</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 167.

<sup>510</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 239–240.

<sup>511</sup> Sama heimild, bls. 242.

<sup>512</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 54.

hægt að draga aðra ályktun í ljósi sögunnar frá Bretlandi en að afar óvarlegt hafi verið að hefja töku innlána í Hollandi í gegnum útibú en ekki dótturfélag og bendir á að Fjármálaeftirlitið hefði haft nægt tilefni til að taka málefni hollenska útibúsins til sérstakrar skoðunar vegna stöðu á gjaldeyrismarkaði með íslensku krónuna. Rannsóknarnefndin áréttar þó að þessi ákvörðun hafi verið viðskiptalegs eðlis og á ábyrgð stjórnenda Landsbankans.

Á ársfundi Alþjóðagreiðslubankans í Basel í júní kom viðhorfsbreyting erlendra seðlabankastjóra gagnvart Íslandi sterkt fram og á fundi á Íslandi í júlí fór bankastjóri Seðlabanka Lúxemborgar ófögum orðum um íslensku bankana. Mikil hætta var greinilega á ferðum í íslensku efnahagslífi.<sup>513</sup>

Ákveðin þáttaskil virðast hafa orðið varðandi Icesave-reikningana í Bretlandi í júlí 2008 þegar fjármálaeftirlitið þar í landi (FSA) setti fram kröfu um flutning innlánsreikninga úr útibúi yfir í dótturfélag. Breska þingið ræddi jafnframt um tryggingar breskra innstæðueigenda við gjaldþrot íslensks banka. Rannsóknarnefndin bendir á að sú umræða sem hafði verið í breskum fjölmiðlum frá ársbyrjun 2008 fól í sér viðvarandi hættu á áhlaupi á Landsbankann og umræðan í júlí jók þá hættu til muna. Með hliðsjón af stöðu Seðlabanka Íslands sem ekki gat gegnt hlutverki lánveitanda til þrautavara vekur það furðu nefndarinnar að ekki verður séð að á neinu stigi málsins hafi íslensk stjórnvöld beitt sér formlega gagnvart Landsbankanum til að knýja á um flutning innlánsreikninga útibús bankans í London í dótturfélag. Þau hafi hreinlega ekki talið það í sínum verkahring, heldur vísaði hver á annan. Síðla sumars hafi hollensk stjórnvöld jafnframt orðið áhyggjufull vegna innlána þar í landi.

Snemma í júlí 2008 var skjal um aðkallandi ákvarðanatöku stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli tekið saman hjá Seðlabanka Íslands en því ekki fylgt nægilega vel eftir. Þar kom m.a. fram að stjórnendur bankanna gerðu sér grein fyrir stöðu mála en að þeim hefði ekki verið stillt upp við vegg af stjórnvöldum. Það vekur athygli rannsóknarnefndarinnar að ekki skuli hafa verið brugðist við þessu. Ekki er fallist á það viðhorf Geirs H. Haarde að stjórnvöld hefði skort úrræði til að bregðast við. Þau hafi haft ýmis úrræði, m.a. í gegnum Seðlabankann, og hefðu jafnframt getað falið sérfræðingum innan stjórnsýslunnar að undirbúa lög-gjöf til að styrkja valdheimildir sínar. Rannsóknarnefndin telur jafnframt að vinna hefði þurft drög að „neyðarlögum“ mun fyrr en raun bar vitni þar sem einungis hluti þeirra lá fyrir í byrjun október 2008 og þau voru í raun unnin að stórum hluta helgina áður en þau voru afhent ríkisstjórn. Ekkert hafi orðið úr tillögu Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur um skipan hóps reyndra sérfræðinga til að móta úrbótatillögur en Geir H. Haarde hafi ráðið efnahagsráðgjafa.

Um miðjan júlí 2008 reyndi Seðlabankinn að spyrna fótum við útgáfu svokallaðra „ástarbréfa“ milli bankanna, en rannsóknarnefndin telur það aðfinnsluvert að Seðlabankinn skyldi ekki grípa mun fyrr til slíkra aðgerða í ljósi þeirra efasemda sem lengi höfðu ríkt um þessi veð innan bankans. Vísað er til viðbragða þáverandi menntamálaráðherra, Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur, við ummælum sérfræðings Merrill Lynch og það viðhorf talið lýsandi fyrir viðbrögð íslenskra stjórnvalda og banka árið 2008.

12. ágúst 2008 lagði Björgvin G. Sigurðsson fram tillögu á ríkisstjórnarfundi um skipun nefndar til að auka stöðugleika fjármálakerfisins en hún náði ekki fram að ganga. 20. ágúst 2008 svaraði viðskiptaráðuneytið bréfi frá breska fjármálaeftirlitinu, FSA, varðandi viðbrögð

<sup>513</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 243–244.



ríkisins við hugsanlegu fjármálaáfalli og aðstoð við Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta ef til þess kæmi.

Þá er í skýrslu rannsóknarnefndarinnar lýst viðbrögðum Fjármálaeftirlitsins við málaleitan Seðlabanka Hollands um miðjan ágúst 2008 um að innlán á Icesave-reikninga í Hollandi yrðu stöðvuð vegna stöðu tryggingarsjóðsins og Seðlabanka Íslands, en í svarbréfi sínu studdi Fjármálaeftirlitið fyrst og fremst sjónarmið Landsbankans. Verulega mun hafa skort á að Fjármálaeftirlitið setti fram sjónarmið eða formlegar tillögur um mögulegar lausnir á flutningi Icesave-reikninganna í dótturfélög. Afstaða Hollendinga kom enn skýrar í ljós á fundi með bankastjórum Landsbankans síðar í mánuðinum. Á sama tíma gerði FSA kröfur til Landsbankans en þá var orðið ljóst að bankanum mundi reynast erfitt að flytja Icesave-reikningana í dótturfélag, auk þess sem það orkaði tvímælis hvort bresk stjórnvöld mundu setta sig við þær eignir sem færa skyldi yfir til dótturfélagsins á móti innlánum úr útibúinu. Rannsóknarnefndin bendir á að samskipti íslenskra og breskra stjórnvalda voru að mestu að frumkvæði þeirra bresku á þessum tíma. Þá hafi Fjármálaeftirlitið talað máli bankans í stað þess að setja fram eigin sjónarmið eða tillögur.

Landsbankinn óskaði þess við viðskiptaráðherra að hann talaði máli bankans við bresk stjórnvöld og það var gert á fundi með Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, 2. september 2008. Þar kvaðst Darling gera ráð fyrir því að bresk stjórnvöld mundu ábyrgjast innstæður að fullu og senda reikninginn síðan áfram. Rannsóknarnefndin tekur fram að ekki verður séð að fundurinn hafi dregið úr áhyggjum innan breska stjórnkerfisins af málefnum Landsbankans eða liðkað fyrir lausn vandans þrátt fyrir að áhyggjurnar væru augljósar og í framhaldi fundarins hafi hvorki viðskiptaráðherra né aðrir ráðherrar kannað hvaða leiðir væru færar til að greiða fyrir málinu.

#### **Nánari ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um afmarkaða þætti.<sup>514</sup>**

Í kafla 21.4 er að finna nánari ályktanir rannsóknarnefndarinnar um afmarkaða þætti rannsókna hennar. Í inngangi segir nefndin að athygli hennar vekji hversu algengt það var hjá þeim stjórnendum stofnana stjórnkerfisins sem gáfu skýrslur fyrir nefndinni að svarað væri að það hefði ekki fallið innan starfssviðs viðkomandi eða stofnunar hans að fjalla um eða bera ábyrgð á viðkomandi verkefni heldur hefði það verið hlutverk annarra stofnana. Sömu viðhorf kæmu fram í athugasemdabréfum sem nefndinni bárust. Rannsóknarnefndin telur brýnt að hugað verði sérstaklega að því að afmarka betur og kveða skýrar á um skyldur einstakra stofnana og embættismanna að þessu leyti.

Rannsóknarnefndin gerir síðan grein fyrir ályktunum sínum um ýmsa þætti í störfum þeirra stjórnvalda og stofnana innan íslenska stjórnkerfisins sem fóru með hlutverk tengd eftirliti með starfsemi á fjármálamarkaði og áhrifum hennar á stöðugleika í efnahagslífi landsins í aðdraganda bankahrunsins.

#### *Ríkisstjórnin.<sup>515</sup>*

Rannsóknarnefndin segir að fyrir liggi að í ríkisstjórn Íslands hafi lítið verið rætt um stöðu bankanna og lausafjárkreppuna. Geir H. Haarde hafi í athugasemdabréfi sínu til rannsóknarnefndarinnar bent á að málefni bankanna hafi verið viðkvæm trúnaðarmál og það hefði getað valdið tjóni ef spurst hefði út að þau væru til umræðu á ríkisstjórnarfundum. Rannsóknar-

<sup>514</sup> Sama heimild, bls. 259–285.

<sup>515</sup> Sama heimild, bls. 259–264.

nefndin tekur fram að þetta hafi þó ekki komið í veg fyrir bókun í fundargerð ríkisstjórnarinnar 12. ágúst 2008 um framlagningu viðskiptaráðherra á minnisblaði um skipan nefndar um fjármálastöðugleika, sem hlaut þó engar undirtektir. Rannsóknarnefndin fellt á að neikvæður orðrómur varðandi aðgerðir opinberra aðila á vettvangi fjármálamarkaðar geti haft áhrif á markaðinn og jafnvel aukið á vandann. Hins vegar hljóti það að heyra til skyldna ráðherra sjálfra, einkum forsætisráðherra, að búa svo um hnútana í skipulagi og starfi ríkisstjórnar að þar sé hægt að ræða í trúnaði um viðkvæm mál sem varða mikilsverða og knýjandi almannahagsmuni. Rannsóknarnefndin vísar til 17. gr. stjórnarskrárinnar um að skylt sé að ræða nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni á ríkisstjórnarfundum, m.a. svo að aðrir ráðherrar hafi tækifæri til að bregðast við og hafa áhrif á stefnumörkun ríkisstjórnar og ráðuneyti sinna. Einnig geti það skipt máli hvað skráð er um mál í fundargerð og gögn ríkisstjórnarinnar ef síðar þarf að kanna viðhlítandi ráðstafanir af hálfu ráðherra, og þá hverra. Rannsóknarnefndin ræðir síðan um þá stjórnarfarslegu venju sem hafi þróast hjá samsteypustjórnnum síðustu áratugi að óformlegir fundir og samráð formanna ríkisstjórnarflokkanna hafi fengið aukið vægi við stefnumörkun og eiginlega ákvarðanatöku í starfi ríkisstjórnar. Geir H. Haarde hafi m.a. vikið að þessu í athugasemdabréfi sínu til rannsóknarnefndarinnar, en Ingibjörg Sólrún Gísladóttir lýst því að Samfylkingin hefði viljað leggja áherslu á skýrari verkstjórn og meira samstarf innan ríkisstjórnar. Athugun rannsóknarnefndarinnar bendir ekki til þess að upplýsingar um efni funda og samráðs milli oddvita stjórnarflokkanna hafi verið skráðar með kerfisbundnum hætti né heldur afstaða fundarmanna, stefnumörkun eða einstakar ákvarðanir. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að rétt kunni að vera að huga að setningu reglna um skráningu þess sem fram fer við slíkt samráð. Nefndin ályktar jafnframt að óheppilegur sé sá háttur að hafa fundargerðir ríkisstjórnar knappar og yfirborðskenndar og nefnir dæmi um það hvernig einstakir ráðherrar upplifðu þá óformlegu starfshætti sem gerð er grein fyrir í skýrslunni. Rannsóknarnefnd Alþingis telur mikilvægt að mál sem koma til umræðu og ráðið er til lykta í innra starfi ríkisstjórnarinnar komi fram með skýrum hætti í formlegum fundargerðum hennar, enda er þar um að ræða einhverjar mikilvægustu ákvarðanir sem teknar eru fyrir hönd þjóðarinnar.<sup>516</sup> Rannsóknarnefndin telur aðfinnsluvert að forsætisráðherra hafi ekki upplýst viðskiptaráðherra um a.m.k. fimm fundi þar sem rætt var um vanda bankanna og lausafjákræppuna á tímabilinu frá febrúar til maí 2008, en að mati rannsóknarnefndarinnar hefði forsætisráðherra borið að gera það sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar svo að viðskiptaráðherra gæti rækt starfsskyldur sínar.

Að mati rannsóknarnefndarinnar voru aðgerðir ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum ómarkvissar þegar tók að harðna á dalnum í ársbyrjun 2008. Ráðherrar einblíndu of mikið á ímyndarvanda fjármálafyrirtækja í stað þess að takast á við stærð fjármálakerfisins hér á landi. Ekki var lagt mat á fjárhagslegan styrk ríkisins til að koma bönkunum til aðstoðar og engar upplýsingar lágu fyrir um kostnað við hugsanlegt fjármálaáfall. Svo virðist sem menn hafi talað um þessi mál út frá pólitískri afstöðu en ekki mati á raunverulegri getu ríkisins. Nefndin segir þó að það veki athygli að stjórnvöld hafi ekki samhliða gripið til annarra aðgerða, t.d. gert vandaða úttekt á því hvort þörf væri á að einhverjir bankanna flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi í stað þess að halda fast við þá opinberu stefnu ríkisstjórnarinnar að þeir skyldu áfram hafa höfuðstöðvar á Íslandi. Ekki verði séð að Seðlabankinn hafi beinlínis þrýst á flutning höfuðstöðva Kaupþings úr landi, þrátt fyrir frásögn Davíðs Oddssonar um að hann hafi verið hlyntur því, og Sigurður Einarsson fullyrti fyrir rannsóknarnefndinni að

<sup>516</sup> Sama heimild, bls. 262.

Seðlabankinn hefði ekki sagt forsvarsmönnum Kaupþings að nauðsynlegt væri að bankinn flytti höfuðstöðvar sínar úr landi. Engin skrifleg gögn liggi heldur fyrir um áætlanir um aðgerðir stjórnvalda til að þrýsta á að fjármálafyrirtækin minnkuðu efnahagsreikning sinn. Rannsóknarnefndin segir getuleysi ríkisstjórnar og stjórnvalda til að draga úr stærð fjármálakerfisins í tæka tíð skera í augu. Bæði Alþingi og ríkisstjórn hafi skort burði til að setja fjármálakerfinu skynsamleg mörk og öll orka hafi farið í að halda fjármálakerfinu gangandi þar sem ekki hafi verið hægt að taka áhættuna af því að jafnvel hluti þess félli, stærðarinnar vegna.<sup>517</sup>

#### *Seðlabanki Íslands.*<sup>518</sup>

Rannsóknarnefndin segir að ekki verði séð að bankastjórn Seðlabankans hafi komið formlegum tillögum að nauðsynlegum aðgerðum á framfæri við ríkisstjórnina þrátt fyrir yfirlýstar áhyggjur sínar. Ekki hafi farið saman hvert mat bankans var á hinni alvarlegu stöðu og rök-rétt viðbrögð og tillögur byggðar á því mati. Rannsóknarnefndin vísar til kafla 19.7.1 í skýrslunni þar sem fram kemur að Seðlabankinn fékk rökstuddan grun um að sérstök kerfis-áhætta væri að myndast vegna náinna tengsla á milli lántakenda sem voru með mjög há lán hjá mörgum fjármálastofnunum hér á landi.<sup>519</sup> Að mati rannsóknarnefndarinnar var þá komið fram sérstakt tilefni fyrir Seðlabankann til að kalla eftir nauðsynlegum upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu svo að hægt væri að leggja mat á áhættuna.<sup>520</sup> Rannsóknarnefndin fær ekki séð að skort hafi að lögum heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að afhenda Seðlabankanum upplýsingar um stórar áhættuskuldbindingar á nafngreindu formi, svo og aðrar upplýsingar sem Seðlabankinn hafði þörf fyrir til að rækja lögbundið hlutverk sitt. Þar sem engar viðhlítandi skýringar hafi komið fram á því hvers vegna Seðlabankinn lét hjá líða að kalla eftir þessum upplýsingum verði að telja það afar gagnrýnisvert að það skyldi ekki vera gert.

Þegar fram komu upplýsingar í apríl 2008 um að Landsbankinn væri undir áhlaupi í Bretlandi voru þær ekki skráðar í skjal þar sem jafnframt væri gerð grein fyrir mati bankans á þeim og tillögum hans um eðlileg eða möguleg viðbrögð. Embættisfærsla Seðlabankans væri því að þessu leyti ekki jafnvönduð og ætlast hefði mátt til og hefði það vafalítið gert ráðherrum erfiðara fyrir að meta rétt viðbrögð, sérstaklega í ljósi erfiðra samskipta Davíðs Oddssonar og ráðherra Samfylkingarinnar. Á hinn bóginn verður heldur ekki séð að ráðherrar hafi kallað eftir slíkum tillögum og skjölum frá Seðlabankanum. Þá telur rannsóknarnefndin að skort hafi á af hálfu bankastjórnar Seðlabanka Íslands að nægjanlega hafi verið brugðist við í formi upplýsingaöflunar og ráðstafana með tilliti til þeirra áhrifa sem söfnun bankanna á innlánunum í útibúum erlendis hafði með tilliti til áhættuþátta gagnvart íslenska fjármálakerfinu og þar með fjármálastöðugleika Íslands ef til áfalla kæmi í rekstri íslensku bankanna. Fyrst á árinu 2008 sér þess stað í gögnum að rætt hafi verið um mögulegar leiðir til að draga úr áhrifum og þeirri áhættu sem þessum innlánunum fylgdi í samskiptum bankastjórnar Seðlabankans við fyrirsvarsmenn bankanna. Rannsóknarnefndin fær ekki séð að bankastjórn Seðlabankans hafi beint og með formlegum hætti sett fram gagnvart bönkunum, sérstaklega Landsbank-

<sup>517</sup> Sama heimild, bls. 263–264.

<sup>518</sup> Sama heimild, bls. 264–267.

<sup>519</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 264–265.

<sup>520</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 264.

anum, tillögur eða boðað aðgerðir af sinni hálfu til að sporna við og takmarka þau neikvæðu áhrif sem innlánasöfnun erlendis gat haft í för með sér heldur þvert á móti afnumið bindi-skyldu af erlendum innlánsreikningum í mars 2008.

Rannsóknarnefndin telur ljóst að ákveðin tortryggni og samstarfserfiðleikar hafi sett mark sitt á samskipti Davíðs Oddssonar og flestra ráðherra Samfylkingarinnar. Þá hafi fyrra samstarf og áralöng vinátta Davíðs Oddssonar og Geirs H. Haarde haft áhrif á samstarf og skilning manna á þeim upplýsingum sem fóru milli þessara forustumanna annars vegar ríkisstjórnar og hins vegar Seðlabanka Íslands. Fyrri störf Davíðs Oddssonar höfðu áhrif á það hvernig ráðherrar brugðust við upplýsingum sem hann veitti sem embættismaður í aðdraganda bankahrunsins. Vísað er til ummæla Björgvins G. Sigurðssonar og Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur varðandi þetta og einnig ummæla Geirs þar sem fram kemur að samstarf hans og Davíðs Oddssonar hafi verið flókið með tilliti til fyrri kynna þeirra, fyrri stöðu og þáverandi stöðu beggja. Rannsóknarnefndin segir að mikið vantraust hafi bersýnilega skapast hjá hluta ríkisstjórnarinnar gagnvart Davíð, sem hafi aukist til muna helgina 4.–5. október 2008, og það hafi líklegast verið ein helsta ástæða þess að Seðlabankinn hafði enga aðkomu að störfum sérfræðingahóps forsætisráðherra og tók almennt minni þátt í vinnu stjórnvalda en vikuna þar á undan. Þessar illdeilur hafi því án nokkurs vafa haft slæm áhrif á framvindu viðlagaundirbúnings hins opinbera, enda hafi Seðlabankinn haft á að skipa sérfræðingum sem æskilegt var að kæmu að undirbúningi og samningu neyðarlagafrumvarps. Rannsóknarnefndin segir síðan í skýrslunni: „Þegar gætt er að mikilvægi þess að tryggja sjálfstæði Seðlabanka Íslands og áhrifamátt stefnumörkunar bankans um peningamálastjórn og aðra þætti efnahagsmála sem bankinn fer með verður það ekki talin æskileg skipan mála að í starf seðlabankastjóra veljist fyrrverandi stjórnmalamenn líkt og tíðkast hefur um árábil í Seðlabanka Íslands. Það er til þess fallið að vekja upp efasemdir um einurð þeirra við að vinna að lögbundnu markmiði bankans, einkum ef slíkt er í andstöðu við efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar eða framkvæmd tiltekinna kosningaloforða. Þá er hætt við að tillögur slíks seðlabankastjóra verði, með réttu eða röngu, settar í ákveðið pólitískt samhengi sem þarf ekki á neinn hátt að endurspeglar forsendur slíkra tillagna sem settar eru fram á grundvelli lögbundins hlutverks Seðlabanka Íslands. Síðast en ekki síst er slík aðstaða til þess fallin að rýra trúverðugleika Seðlabankans.“<sup>521</sup>

#### *Fjármálaeftirlitið.<sup>522</sup>*

Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að Fjármálaeftirlitið hafi ekki verið nægilega vel í stakk búið til að sinna eftirliti með fjármálaþyrtingum á viðhlítandi hátt þegar þau féllu haustið 2008. Vöxtur Fjármálaeftirlitsins fylgdi ekki hröðum vexti íslenska fjármálakerfisins, flóknari eignatengslum á fjármálamarkaði og auknum umsvifum eftirlitsskyldra aðila erlendis og samræmdist ekki auknum og flóknari verkefnum sem stofnuninni höfðu verið fengin með lögum á undangengnum árum og kröfðust mikillar sérþekkingar á rekstri banka, hagfræði, reikningsskilum og löggjöf á fjármálamarkaði. Alltof seint var hafist handa við að auka fjárveitingar til Fjármálaeftirlitsins, svo að það gæti fylgst með fjármálaþyrtingum og rækt lögbundin eftirlitsverkefni sín. Það var á ábyrgð stjórnar og forstjóra Fjármálaeftirlitsins að óska eftir auknum fjárveitingum til stofnunarinnar og láta á það reyna hvort löggjafinn væri reiðu-

<sup>521</sup> Sama heimild, bls. 267.

<sup>522</sup> Sama heimild, bls. 267–273.

búinn að breyta fjárhæð gjalda þannig að stofnuninni yrði tryggt nægilegt fé.<sup>523</sup> Þær hækkanir sem Fjármálaeftirlitið fór fram á voru of litlar og komu of seint, án þess að með þeirri fullyrðingu sé sagt að ábyrgð viðskiptaráðherra og Alþingis hafi engin verið. Mikil starfsmanna-velta, lítil starfsreynsla og lækkandi starfsaldur takmarkaði mjög getu Fjármálaeftirlitsins til að hafa virkt eftirlit með fjármálastofnunum og hafa á þeim nauðsynlegt taumhald. Það skorti á að stjórn Fjármálaeftirlitsins tækist á við grundvallarspurningar, svo sem um stærð bankakerfisins og nauðsynleg viðbrögð stofnunarinnar við alltof örum vexti þess. Stjórnin rækti því ekki skyldur sínar við stjórnun stofnunarinnar að því er varðar eitt af helstu hættu-merkjum í þróun íslenskra fjármálafyrirtækja.

Rannsóknarnefndin telur jafnframt að starfsmenn Fjármálaeftirlitsins hafi ekki sýnt nægilega festu og ákveðni í eftirlitsstörfum sínum við úrlausn og eftirfylgni mála. Oft skorti á að Fjármálaeftirlitið tæki á rökstuddan hátt af skarið í niðurstöðum sínum, sérstaklega hvað varðar útskýringu hugtakanna „yfirráð“ og „fjárhagsleg tengsl“ við beitingu reglna um stórar áhættur. Í þeim tilvikum sem talið var að ákveðnir gerningar færu í bága við lög voru þess hins vegar dæmi að þar væri látið við sitja að senda skriflegar athugasemdir til fjármálafyrirtækisins án þess að málinu væri þá jafnframt komið í lögformlegan farveg. Þótt rannsóknarnefndin útiloki ekki að í veigaminni málum geti Fjármálaeftirlitið beitt því úrræði að gefa fjármálafyrirtækjum kost á að leiðrétta minni háttar mistök með óformlegum hætti telur nefndin að ganga verði almennt út frá því að samkvæmt þeim lögum sem Fjármálaeftirlitið starfar eftir beri því að setja málið í lögformlegan farveg samhliða tilmælum um úrbætur eða fljótlega eftir að þau er gefin til að tryggja að hægt sé að fylgja þeim eftir með þvingunarúrræðum og eftir atvikum viðurlögum sinni fjármálafyrirtækið tilmælunum ekki. Þeir stjórnsýsluhættir sem Fjármálaeftirlitið beitti voru ótækir og ganga í bága við lögboðna málsmeðferð þar sem Fjármálaeftirlitið skal krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests komi í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgi ekki lögum og öðrum reglum sem gilda um starfsemi hans, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Fjármálaeftirlitið hefur heimild til að beita þvingunarúrræðum og stjórnsýsluviðurlögum fari aðili ekki að fyrirmælum stofnunarinnar, en þar sem málum var ekki alltaf komið í lögformlegan farveg var ekki lagður grundvöllur að því að hægt væri að beita slíkum úrræðum og skorti því slagkraft í störf stofnunarinnar.

Rannsóknarnefndin segir að röng forgangsröðun hafi einnig verið hluti af vanda Fjármálaeftirlitsins en leggja hefði átt miklu meiri áherslu á að koma upp þróuðum upplýsingakerfum hjá stofnuninni. Viðvarandi fjárhagslegt eftirlit sem sinnt er með gagnaöflun frá eftirlitskyldum aðilum, gagnaúrvinnslu og mati sérfræðinga á innkomnum gögnum kemur ekki að fullum notum nema stofnunin hafi yfir að ráða þróuðum upplýsingakerfum og sérfræðingum til úrvinnslu upplýsinganna. Mikið skorti á tæknilega þekkingu og búnað hjá Fjármálaeftirlitinu sem hafði því í raun ekki þá nauðsynlegu yfirsýn yfir starfsemi fjármálafyrirtækjanna sem brýn þörf var á. Vandamál Fjármálaeftirlitsins varðandi úrvinnslu upplýsinga úr kerfum sínum komu án efa niður á getu þess til að rækja starfsskyldur sínar við eftirlit með og taumhald á fjármálafyrirtækjunum.<sup>524</sup> Sú þróun að eignarhaldsfélögum væru veitt lán gegn veðum í hlutabréfum og að bankarnir tækju veð í hlutabréfum í viðkomandi banka vegna lána sem þeir veittu gagnert til kaupa á þessum hlutabréfum og sú hætta sem þessu var samfara virðist

<sup>523</sup> Sama heimild, bls. 268.

<sup>524</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 147.

að miklu leyti hafa farið fram hjá stjórnendum Fjármálaeftirlitsins að mati rannsóknarnefndarinnar. Ekki verður séð að Fjármálaeftirlitið hafi aflað sérstaklega upplýsinga um hverjar væru skuldbindingar og áhrif þessara lána og veða í hlutabréfum fjármálafyrirtækja milli þeirra.<sup>525</sup> Þá virðist hafa skort fullnægjandi upplýsingar hjá Fjármálaeftirlitinu um umfang lána fjármálafyrirtækjanna til kaupa á hlutabréfum í þeim. Þá var svokallaður TRS-gagnagrunnur, sem Fjármálaeftirlitið hefði getað notað til að fylgjast með stöðutöku aðila á markaði og þróun hennar, ekkert notaður þar sem stofnunin hafði ekki komið sér upp nauðsynlegum búnaði til að lesa og greina gögnin. Ályktanir sem dregnar voru af upplýsingasöfnun viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins, sem settur var á fót síðla árs 2007, voru ekki afgerandi gagnrýnar. Stjórnendur Fjármálaeftirlitsins töldu ekki að nein meiri háttar vandræði steðjuðu að bönkunum fram eftir árinu 2008. Rannsóknarnefndin telur ljóst að þessir aðilar hafi ekki metið ástandið rétt og verið mun bjartsýnni en tilefni var til, hugsanlega vegna þess að um dulið ofmat á eigin fé fjármálafyrirtækjanna hafi verið að ræða, en einnig vegna þess að Fjármálaeftirlitið notaðist við gölluð álagspróf sem gáfu bæði markaðnum og Fjármálaeftirlitinu sjálfu falskt öryggi.<sup>526</sup>

Eitt af lögbundnum hlutverkum Fjármálaeftirlitsins er að hafa eftirlit með starfsemi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Við rannsókn nefndarinnar komu engin gögn eða upplýsingar fram um að Fjármálaeftirlitið hafi formlega haft afskipti af málefnum Tryggingarsjóðsins á grundvelli eftirlitsskyldu sinnar gagnvart stjórn sjóðsins, stjórnvöldum eða bönkunum. Þótt forstjóri Fjármálaeftirlitsins hafi sannanlega rætt um málefni Tryggingarsjóðsins í samráðshópnum skorti að mati rannsóknarnefndarinnar á að á vegum stofnunarinnar væri tekin saman skrifleg skýrsla um sjóðinn á grundvelli 15. gr. laga nr. 98/1999 til að greina þá þróun sem átti sér stað í innlánsstarfsemi fjármálastofnana og leggja á hana mat, sérstaklega með tilliti til þeirra áhrifa sem innlánsstöfnun bankanna í útibúum erlendis hafði á skuldbindingar sjóðsins og möguleika hans til að standa við greiðsluskuldbindingar sínar. Embættisfærsla Fjármálaeftirlitsins var að þessu leyti ekki jafnvönduð og ætlast hefði mátt til. Miðað við þann skilning forstjóra Fjármálaeftirlitsins að íslenska ríkið þyrfti að standa við 20.887 evra lágmarkstryggingu til hvers innstæðueigenda hefði átt að vera enn frekara tilefni til að beita hinni lögbundnu eftirlitsheimild Fjármálaeftirlitsins með formlegum hætti. Sérstaklega var þetta brýnt gagnvart þeim stjórnvöldum sem þurftu að takast á við greiðsluskuldbindingar sem leiddu af tilskipun 94/19/EB ef eignir Tryggingarsjóðsins dygðu ekki til að mæta þeim. Þá taldi forstjóri Fjármálaeftirlitsins að stofnunin hefði mjög takmarkaðar lagaheimildir til afskipta af opnun innlánsreikninga í útibúum bankanna erlendis. Við opnun innlánsreikninga Landsbankans í Amsterdam í maí 2008 var ljóst að bankinn ætlaði að afla evra á gjaldeyrisskiptamarkaði til að greiða úttektir af innlánsreikningum, en rannsóknarnefndin bendir á að gjaldeyrisskiptamarkaður með íslenskar krónur hafði á köflum verið nær óvirkur frá 19. mars 2008. Ekki er að sjá að Fjármálaeftirlitið hafi talið það gefa tilefni til sérstakra viðbragða af sinni hálfu þrátt fyrir að um verulega hættu hafi verið að ræða fyrir Landsbankann sem var kerfislega mikilvægur. Það hlaut jafnframt að vera ljóst að takmarkaðri aðgangur bankans að evrum eftir að gjaldeyrismarkaður tók að lokast, sérstaklega eftir að áhrifa af falli Lehman Brothers tók að gæta, hefði áhrif á möguleika hans til að standa við

<sup>525</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 270.

<sup>526</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 71.

innlánskuldbindingar sínar. Þetta hefði átt að vera Fjármálaeftirlitinu nægt tilefni til að taka málefni útibúsins til sérstakrar umfjöllunar en það var ekki gert og er gagnrýnisvert að mati rannsóknarnefndarinnar.<sup>527</sup>

Loks telur rannsóknarnefnd Alþingis mikilvægt að Fjármálaeftirlitið taki upp það verklag að eiga reglulega fundi með innri endurskoðendum fjármálafyrirtækjanna, í samræmi við þau sjónarmið sem 14. gr. leiðbeinandi reglna um innri endurskoðun, sem Basel-nefndin gaf út árið 2001, er byggð á. Á sama hátt er það jafnmikilvægt að slíkir fundir séu haldnir með ytri endurskoðendum og regluvörðum fjármálafyrirtækjanna. Með því gefst þá færi á að samhæfa betur innra og ytra eftirlit með fjármálafyrirtækjunum og auka þannig slagkraft þess eftirlits sem haft er með þeim. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að nauðsynlegt sé að vinna skipulega að uppbyggingu Fjármálaeftirlitsins og gera það betur í stakk búið til að sinna lögbundnum skyldum sínum í þágu almannahagsmuna. Æskilegt er að úttekt fari síðan fram á stofnuninni eftir þrjú ár eða svo til að meta megi hvort nægilegur árangur hafi náðst við uppbyggingu hennar.<sup>528</sup>

*Samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað.*<sup>529</sup>

Samráðshópnum var komið á fót með skriflegu samkomulagi 21. febrúar 2006 í því skyni að formbinda samráð aðila á þessu sviði með því að leitast við að skerpa hlutverkaskiptingu, hindra tvíverknad og auka gegnsæi. Hópurinn var vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta, ráðgefandi og tók ekki ákvarðanir um aðgerðir. Skyldur hvíldu hins vegar áfram á aðilum hópsins, allt eftir lagalegri stöðu og hlutverki hvers um sig. Það að fulltrúar ráðuneytanna í hópnum væru ráðuneytisstjórar þeirra hvers um sig endurspeglar að mati rannsóknarnefndarinnar vægið sem hópnum var ætlað að hafa á sínu sviði. Skoðanir fulltrúa hópsins eru skiptar um það hvort það hafi verið hlutverk hans að semja sameiginlega viðbúnaðaráætlun stjórnvalda. Rannsóknarnefndin segir augljóst að samráðshópurinn hafi sem heild skort upplýsingar til að byggja ráðgjöf sína á þótt þær hefðu, a.m.k. að einhverju leyti, verið til staðar hjá einstökum stofnunum sem áttu aðild að hópnum. Honum hafi ekki verið komið á fót með lögum og miðlun nauðsynlegra upplýsinga til hans hafi heldur ekki verið lögmælt. Hann hafi því ekki haft glögga yfirsýn yfir stórar áhættuskuldbindingar, krosseignatengsl eða aðra veika hlekki í íslensku fjármálalífi. Að mati rannsóknarnefndarinnar var hér um að ræða alvarlegan ágalla á starfsskilyrðum hópsins sem hlaut að koma niður á vinnu hans.

Rannsóknarnefndin segir jafnframt að þegar drög að fundargerðum samráðshópsins og skýrslur þeirra sem áttu sæti í honum séu skoðaðar verði ekki séð að áhersla hafi verið lögð á gerð viðbúnaðaráætlunar fyrr en á 8. fundi hans, 18. mars 2008. Eftir það fór hópurinn að hittast mun oftár en áður.<sup>530</sup> Í lok maí kom fram viðhorfsmunur á milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans annars vegar og ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins hins vegar sem átti eftir að setja mark sitt á starf hópsins, þar sem Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn kölluðu eftir pólitískri stefnu um ákveðin atriði sem ráðuneytisstjórinn taldi ótímabært að taka ákvörðun um.

<sup>527</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 271–272.

<sup>528</sup> Sama heimild, bls. 272–273.

<sup>529</sup> Sama heimild, bls. 273–276.

<sup>530</sup> Sama heimild, bls. 274.

Rannsóknarnefndin átelur vinnubrögð hópsins og segir að mikið hafi skort á agaða og skipulagða verkstjórn í honum, t.d. hafi dagskrá fundar ekki alltaf legið fyrir við upphaf þeirra og málum hafi ítrekað verið ýtt áfram óræddum til næsta fundar. Þannig hafi aðgerðaáætlun t.d. ekki verið rædd fund eftir fund. Skort hafi skýra verkaskiptingu og ábyrgð á framkvæmd verkefna. Þá hafi allan tímann vantað aðgerðir en ráðherrar hefðu verið í mikilli fjarlægð. Rannsóknarnefndin telur að vinnubrögðin hafi verið ótæk í ljósi hinna þýðingarmiklu verkefna hópsins enda var hópurinn langt frá því að ljúka fyrstu drögum að tillögu að viðbúnaðaráætlun þegar fjármálaáfallið dundi yfir.<sup>531</sup> Augljóst var að eitt af þeim viðfangsefnum sem takast þurfti á við í viðbúnaðaráætlun stjórnvalda var hvernig mæta ætti þeim skuldbindingum sem féllu á Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta ef til fjármálaáfalls kæmi. Ein af afleiðingum þess að gerð viðbúnaðaráætlunar var ekki lokið birtist í þeirri óvissu sem var við fallið og eftir það um málefni sjóðsins. Rannsóknarnefndin bendir á þær sérstöku skyldur sem hvíldu á fulltrúa forsætisráðuneytisins í hópnum, en hann stýrði starfi hans og honum bar skylda til að leiða mál til lykta og beita sér fyrir skilvirkni í starfinu. Vegna anna meðlima hópsins við önnur störf urðu þeir að treysta á Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið um aðstoð við að semja viðbúnaðaráætlun. Rannsóknarnefndin bendir á að miðlun upplýsinga frá samráðshópnum til ráðherra hafi ekki verið í föstum skorðum. Hlutaðeigandi ráðherrar hafi ekki haldið reglulega fundi til að fara yfir verkefni og afrakstur af vinnu hópsins og sinna yfirstjórn verkefnisins að því leyti sem það heyrði undir þá.<sup>532</sup> Þá fengu tillögur og skjöl ekki formlega afgreiðslu, t.d. hjá ráðherrum sem áttu fulltrúa í hópnum. Rannsóknarnefndin ályktar sem svo að mjög hafi skort á að vinnu samráðshópsins hafi verið stýrt á markvissan hátt, auk þess sem ráðherrarnir hittust ekki reglulega til að fara yfir verkefni og afrakstur af vinnu hópsins.

Ljóst virðist að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið litu til samráðshópsins varðandi frumkvæði að sameiginlegum viðbúnaðaráætlunum, ekki síst aðgerðum sem krefðust pólitískra ákvarðana og samhæfingu aðgerða. Vægi hans virðist því hafa orðið meira en upp var lagt með og óljóst valdsvið og ábyrgð samráðshópsins m.a. leitt til þess að ekki var skýrt hver stýrði, samhæfði og bar ábyrgð á viðlagaundirbúningi íslenska ríkisins vegna fjármálaáfalla.<sup>533</sup> Hver vísaði á annan um athafnaskyldu og enginn gekkst við ábyrgð í skýrslutökum hjá rannsóknarnefndinni. Þá tókst samráðshópnum ekki vel upp í því að stilla saman strengi um þau verkefni sem heyrt gátu undir fleiri stjórnvöld og náði t.d. engum árangri í því að samhæfa aðgerðir til að þrýsta á Landsbankann að færa reikninga úr útibúi í dótturfélag, en starfsemin í London og málefni Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta heyrði undir Fjármálaeftirlitið. Við rannsókn rannsóknarnefndar Alþingis komu engin gögn eða ótvíræðar staðfestingar fram um að íslensk stjórnvöld hefðu á þessum tíma stillt saman strengi í samráðshópnum og lagt formlega að Landsbankanum að flytja Icesave-reikningana eða kallað eftir tímaáætlun um slíkt. Með hliðsjón af þýðingu málsins hefði að lágmarki verið eðlilegt í samræmi við vandaða stjórnsýslu að þau stjórnvöld sem báru ábyrgð á þessum málum kölluðu eftir staðfestum áætlunum um tímasetningu flutnings reikninganna yfir í dótturfélag. Með vísan til 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 er það mat rannsóknarnefndarinnar að taka verði til gagngerrar endurskoðunar þann grundvöll sem stjórnvöldum er skapaður til að vinna að samhæfðri viðbúnaðaráætlun. Það sé nauðsynlegt til að tryggja tímabær, samhæfð

<sup>531</sup> Sama heimild, bls. 274.

<sup>532</sup> Sama heimild, bls. 275.

<sup>533</sup> Sama heimild, bls. 275.



og undirbúin viðbrögð við fjármálaáfalli og koma í veg fyrir misskilning um verkaskiptingu stjórnvalda. Þar verði að taka af skarið með það hver fari með völd og beri ábyrgð á að stýra þeirri vinnu.

*Einangrun íslenskra stjórnvalda á alþjóðavettvangi.*<sup>534</sup>

Rannsóknarnefndin greinir frá því að snemma árs 2008 hafi verið orðið ljóst að áhyggjur af stærð íslenska bankakerfisins fóru vaxandi meðal sumra evrópskra seðlabankastjóra og íslensku bankarnir höfðu líka bakað sér ákveðna óvild í Evrópu með töku innlána á hærri vöxtum en aðrir bankar buðu og með framgöngu sinni í veðlánaviðskiptum við Seðlabanka Evrópu í gegnum Seðlabanka Lúxemborgar. Erfitt reyndist að gera gjaldeyrisskiptasamninga, t.d. við Breta, sem þó buðu Íslendingum aðstoð við að minnka bankakerfi sitt. Því erindi var hins vegar ekki svarað. Til yfirlýsingar undirritaðrar af þremur ráðherrum ríkisstjórnarinnar um ábyrga stefnu í ríkisfjármálum og breytingar á Íbúðalánasjóði þurfti að koma svo að Danir, Norðmenn og Svíar fengjust til að ganga frá gjaldeyrisskiptasamningum. Yfirlýsingin var hins vegar ekki rædd í ríkisstjórn.

Rannsóknarnefndin segir að það virðist hafa verið mat norrænna seðlabankastjóra að íslensk yfirvöld hefðu ekki beitt sér af nægilegu afli við að draga úr stærð íslensku fjármála-fyrirtækjanna, hefðu ekki haldið uppi nægilega ábyrgri stefnu í ríkisfjármálum og auk þess hefði ekki verið ráðist í nauðsynlegar breytingar á Íbúðalánasjóði. Undirritun yfirlýsingarinnar bar vott um lítið traust norrænu seðlabankastjóranna til íslensku ríkisstjórnarinnar og lítið varð um efndir þess loforðs að þeir yrðu jafnharðan upplýstir um aðgerðir stjórnvalda til að uppfylla gefin loforð. Allt þetta stuðlaði að einangrun íslenskra stjórnvalda á alþjóðavettvangi.

*Stjórnarráð Íslands.*<sup>535</sup>

Rannsóknarnefndin vísar til þess að samkvæmt stjórnarskránni fari ráðherrar með æðstu yfirstjórn stjórnarsýslunnar og beri ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum. Ráðuneytin eru æðstu stjórnarsýslustofnanir ríkisins og ráðuneytisstjórar stýra þeim undir yfirstjórn ráðherra. Verulegar breytingar urðu á verkefnum ráðuneyta í tengslum við aðild Íslands að EES-samningnum, ekki síst á sviði fjármálamarkaðar og eftirlits með honum. Ýmis verkefni ráðuneyta voru í framhaldinu færð til undirstofnana sem ráðuneytin höfðu síðan eftirlit með. Á sviði fjármálamarkaðar var hins vegar farin sú leið að fela sjálfstæðum ríkisstofnunum þau meginhlutverk og heimildir sem ríkisvaldið fer með. Það haggar hins vegar ekki við skyldum ráðherra og ráðuneytis hans til að hafa eftirlit og fylgjast með þróun á málefnasviði sínu sem hin sjálfstæða stofnun starfar á og bregðast við þegar ástæða er til, t.d. með framlagningu lagafrumvarpa.<sup>536</sup> Rannsóknarnefndin bendir á að að mestu leyti hafi ekki verið gerðar sérstakar umbætur á reglum um Stjórnarráð Íslands sem mæla fyrir um yfirstjórn stjórnarsýslunnar.

Forsætisráðuneyti, viðskiptaráðuneyti og fjármálaráðuneyti voru í lykilhlutverki við fall bankanna og hitinn og þunginn af starfi ráðuneytanna á þessu tímabili hvíldi á herðum fárra embættismanna, fyrst og fremst ráðuneytisstjóra. Almennt var ekki til að dreifa innan ráðuneytanna mörgum starfsmönnum með sérþekkingu sem gerði þeim kleift að takast á við verkefni af þeim toga sem aðdragandi bankahrunsins hafði í för með sér, t.d. var ekki ráðinn sér-

<sup>534</sup> Sama heimild, bls. 276–279.

<sup>535</sup> Sama heimild, bls. 279–282.

<sup>536</sup> Sama heimild, bls. 279.

stakur efnahagsráðgjafi í forsætisráðuneytið fyrir en 1. ágúst 2008. Rannsóknarnefndin segir að íslenska stjórnkerfið hafi verið illa í stakk búíð til að takast á við fjármálaáföll ársins 2008 og augljóslega þurfi að fjölga í hópi vel menntaðra og þjálfaðra starfsmanna sem hafa getu til að takast á við flókin verkefni. Það verði varla gert á annan hátt en að sköpuð séu þau starfsskilyrði í Stjórnarráði Íslands að þangað fái til starfa fólk sem hefur þessa kosti til að bera. Gengið er út frá því að hinir ópólítísku embættismenn séu sérfræðingar á sínu sviði hvað varðar menntun og reynslu. Þeim er ætlað að bera uppi skilvirka og málefnalega stjórnsýslu í þágu almennings. Ráðherra getur einnig ráðið sér pólítískan aðstoðarmann, en þrátt fyrir það að aðra starfsmenn eigi að ráða eftir meginreglum stjórnsýsluréttar virðist algengt að stöðuveitingar ráðist af pólítískum sjónarmiðum þótt erfitt geti verið að færa sönnur á það. Við ráðherraskipti geta pólítískt ráðnir starfsmenn líka valdið nýjum ráðherra vanda. Slíkar ráðningar geta jafnframt veikt sérfræðipækkingu á málefnasviði ráðuneytisins ef faglegar forsendur víkja fyrir öðrum sjónarmiðum við ráðningu. Rannsóknarnefndin segir að taka verði af skarið um hvort breyta eigi lögum þannig að heimilt verði að ráða fleiri starfsmenn á hina pólítísku skrifstofu ráðherra.<sup>537</sup> Rannsóknarnefndin víkur að sérstökum starfsskyldum starfsmanna ráðuneyta til að veita ráðherra upplýsingar og ráð sem hann þarf á að halda til að rækja starfa sinn. Rannsóknarnefndin segir að til álita hljóti að koma að ákvæði um hinar sérstöku starfsskyldur embættismanna Stjórnarráðs Íslands verði lögfest þannig að tekið sé af skarið um inntak þeirra.<sup>538</sup>

Rannsóknarnefndin segir að við rannsókn á gögnum Stjórnarráðsins hafi komið í ljós að samræmt verklag hafi ekki verið fyrir hendi um skráningu munnlegra upplýsinga um samskipti við önnur stjórnvöld eða einakaaðila, sem og samskipti við stjórnvöld annarra ríkja.<sup>539</sup> Rannsóknarnefndin bendir á að í þessum tilvikum séu samskiptin liður í að rækja þau opinberu verkefni sem hlutaðeigandi hafa með höndum og það kunni að hafa verulega þýðingu að glöggt liggi fyrir hvað aðilum hefur farið í milli. Vísað er til 23. gr. upplýsingalaga um skráningu upplýsinga sem koma fram munnlega við nánar tilgreindar aðstæður, sem þó gildir aðeins við meðferð mála þegar taka á stjórnvaldsákvarðanir. Rannsóknarnefndin segir að mismunandi starfsvenjum hafi verið fylgt innan ráðuneyta og stofnana um skráningu minnisblaða og fundargerða og hið sama eigi við um munnleg samskipti milli fulltrúa stofnana og aðila utan þeirra. Hér á landi hafi ekki mótast almennar reglur um skráningu upplýsinga sem lúta að innra starfi stjórnvalda, samskiptum og meðferð einstakra mála. Þar sem hagsmuna ríkisins verður ekki gætt á viðhlítandi hátt án skipulegrar skráningar upplýsinga og upplýsingastjórnunar hjá Stjórnarráði Íslands er brýnt að mati rannsóknarnefndarinnar að samdar verði samræmdar reglur um skráningu slíkra upplýsinga.<sup>540</sup>

Í 9. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, segir að ráðuneyti hafi eftirlit með starfrækslu stofnana sem heyra undir það og eignum á vegum þess. Nokkur óvissa virðist hafa ríkt í framkvæmd um það hvort ákvæði þetta taki einvörðungu til stjórnvalda sem eru lægra sett gagnvart hlutaðeigandi ráðherra eða til allra stjórnvalda, þ.m.t. sjálfstæðra stjórnvalda. Nauðsynlegt er að endurskoða þetta ákvæði og taka af allan vafa um efnissvið þess. Ef ákvæðinu verður einnig ætlað að ná til sjálfstæðra stofnana og nefnda er nauðsynlegt að tekið verði af skarið um það í lögum til hvaða úrræða ráðherra getur gripið gagnvart slíkum stjórnvöldum.

<sup>537</sup> Sama heimild, bls. 281.

<sup>538</sup> Sama heimild, bls. 281.

<sup>539</sup> Sama heimild, bls. 281.

<sup>540</sup> Sama heimild, bls. 281–282.

Í því sambandi verður að gera glöggan greinarmun annars vegar á eftirliti með fjárreiðum og eignum sjálfstæða stjórnvalda og virkum úrræðum fyrir ráðherra ef þar verður misbrestur á og hins vegar eftirliti með lögmæti ákvarðana slíkra stjórnvalda.

Það starf sem framundan er í uppbyggingu íslensks samfélags gerir miklar kröfur til Stjórnarráðs Íslands. Það skiptir því miklu að stjórnvöld séu vel í stakk búin til að fást við verkefnin. Rannsóknarnefndin telur því brýnt að ráðist verði á endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands.

#### *Löggjöf um fjármálamarkaðinn.<sup>541</sup>*

Hluti af hinni pólitísku stefnumótun við innleiðingu EES-réttar á fjármálamarkaði var að draga sem mest úr séríslenskum ákvæðum. Rannsóknarnefndin segir að mikilvægt sé að tekin verði pólitísk afstaða til þess hvernig ætlunin er að þróa reglur um fjármálamarkaðinn í nánustu framtíð. Þótt skylt sé að innleiða lágmarksreglur tilskipana ESB vegna skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum hefur Alþingi umtalsvert svigrúm til þess að mæta séríslenskum aðstæðum við setningu laga. Það er hins vegar pólitískt álitamál hvaða markmið eigi að setja í því efni og hvaða leiðir eigi að fara til að ná því. Verði slík pólitísk stefna ekki mótuð hér á landi er hætt við því að reglur um fjármálamarkaðinn verði mun brotakenndari og áherslur óskýrari en vera þarf.

#### *Gallar í regluverki ESB.<sup>542</sup>*

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis eru ýmsir annmarkar á löggjöf ESB og umgjörð hennar sem hafa átt sinn þátt í að skapa þær aðstæður sem leiddu til bankahrunsins. Meðal þeirra er að tilskipun ESB um tryggingakerfi fyrir fjárfesta gerir engan greinarmun á því hvort lánastofnun í litlu hagkerfi setur á laggirnar útibú í stóru hagkerfi eða öfugt. Enginn sameiginlegur tryggingasjóður er fyrir hendi og tilskipunin gerir ráð fyrir því að tryggingasjóður í hverju aðildarríki sé fullnægjandi bakhjarl, óháð því hvort starfsemi lánastofnana sé stunduð yfir landamæri og óháð stærð viðkomandi hagkerfis. Þá miðast hún aðeins við þá aðstöðu að einstaka lánastofnun lendi í erfiðleikum, ekki allsherjarhrun stærstu lánastofnana einnar þjóðar. Fyrirkomulag eftirlitskerfisins innan EES er með þeim hætti að ekki er tryggt að um tímanlegar og samstilltar aðgerðir fjármálaeftirlita verði að ræða. Reglur um eftirlit með fjármálafyrirtækjum hafa ekki tekið nauðsynlegum breytingum í ljósi hins breytta starfs- umhverfis þeirra.

Ísland hefði getað sett sér strangari reglur um starfsemi innlendra lánastofnana en kveðið er á um í tilskipun ESB. Hins vegar hefði ekki verið hægt að láta slíkar reglur ná til starfsemi erlendra lánastofnana sem stofnuðu útibú hér á landi, nema í algjörum undantekningartilvikum. Ef þessi heimild hefði verið nýtt hefði sá möguleiki getað verið fyrir hendi að útibú erlendra lánastofnana hér á landi hefðu notið ríkari starfsheimilda en innlendar lánastofnanir. Þessi hætta á mismunun virðist hafa ráðið því að talið var nauðsynlegt að láta íslenskar lánastofnanir njóta sambærilegra starfsheimilda og lánastofnanir í nágrannalöndunum. Þetta var gert án þess að nægjanlega væri gætt að þeim áhrifum sem slíkt fyrirkomulag gæti haft á lítið hagkerfi þar sem hætta á hagsmunaárekstrum og stjórnunar- og eignatengslum væri meiri en í stærri hagkerfum. Að mati rannsóknarnefndarinnar er það álitamál hvort aðildarríkjum EES-samningsins séu ekki settar of þröngar skorður gagnvart því að setja strangari

<sup>541</sup> Sama heimild, bls. 282–283.

<sup>542</sup> Sama heimild, bls. 283–285.

reglur um starfsemi lánastofnana og þá jafnt gagnvart innlendum og erlendum lánastofnunum sem setja á stofn útibú. Það fyrirkomulag sem nú er við lýði eykur líkurnar á því að stjórnvöld láti undan þrýstingi um að opna fyrir víðtækar starfsheimildir til að koma í veg fyrir röskun á samkeppnisstöðu innlendra lánastofnana gagnvart erlendum.

Misræmi er milli aðildarríkja EES-samningsins um hvernig túlka beri reglur um fjárhagsleg tengsl og/eða yfirráð með skilgreiningu á einni áhættuskuldbindingu í huga. Rannsóknarnefndin telur ljóst að skilgreina þurfi einhver lágmarksviðmið til að tryggja samræmda framkvæmd innan aðildarríkjana á þessum þýðingarmiklu reglum. Þá bendir rannsóknarnefndin á að mikilvægt sé að huga að endurbótum á því að einn aðili geti fræðilega séð stofnað til hámarksáhættu samkvæmt tilskipun ESB gagnvart fleiri en einni lánastofnun, bæði innan sama hagkerfis og milli fleiri hagkerfa innan EES, með tilheyrandi hættu á keðjuverkun ef upp koma fjárhagsleg vandræði.

### **Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.**

Þingmannanefndin tekur undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis og leggur til að þær verði í meginatriðum lagðar til grundvallar við úrbætur á löggjöf.

Þingmannanefndin telur að skerpa þurfi á verkaskiptingu stofnana ríkisins auk þess sem skyldur einstakra stofnana og embættismanna verði afmarkaðar betur. Slíkt er mikilvægt í því ljósi að stjórnendur ríkisstofnana sem gáfu skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni vísuðu ábyrgð hver á annan.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að í fundargerðum ríkisstjórnar verði skráðar með skýrum hætti niðurstöður hvers dagskrárliðar og þær birtar opinberlega. Með því aukist gagnsæi stjórnsýslunnar auk þess sem möguleiki á eftirlitshlutverki Alþingis með framkvæmdarvaldinu vex. Þá leggur þingmannanefndin til að samhliða verði haldin sérstök trúnaðarmálabók sem notuð er þegar rætt er um viðkvæm málefni ríkisins eða önnur mál sem lúta trúnaði. Nauðsynlegt er að setja verklagsreglur um trúnaðarmálabókina.

Þingmannanefndin telur rétt að á fundum innan Stjórnarráðsins séu haldnar fundargerðir, svo sem þegar oddvitar ríkisstjórnar eða ráðherrar koma fram gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða utanaðkomandi aðilum. Það er mat þingmannanefndarinnar að eðlilegt sé að oddvitar stjórnmalaflokka eigi með sér samráðsfundi en engu síður sé nauðsynlegt að setja reglur um skráningu einstakra ákvarðana í mikilvægum málefnum á slíkum fundum. Nefndin vill þó árétta að ákvarðanir á slíkum fundum geta aldrei leyst ráðherra undan skyldum sínum samkvæmt stjórnarskrá.

Þingmannanefndin telur að tryggja þurfi formfestu í samskiptum Seðlabanka Íslands við aðrar stofnanir, ríkisstjórn og einkaaðila.

Þingmannanefndin telur gagnrýnisvert að samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans hafi ekki byggt starf sitt á þeim upplýsingum, greiningum og fagþekkingu sem þó lágu fyrir í aðdraganda hrunsins.<sup>543</sup> Ljóst er að skort hafi á skýra verkaskiptingu og ábyrgð á framkvæmd verkefna, miðlun upplýsinga frá hópnum til ráðherra var ekki í föstum skorðum og viðkomandi ráðherrar hafi ekki tekið á viðfangsefnum hópsins með neinum afgerandi hætti.<sup>544</sup>

<sup>543</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 273

<sup>544</sup> Sama heimild, bls. 275

Þingmannanefndin telur að brýnt að Fjármálaeftirlitið eigi reglulega fundi með innri og ytri endurskoðendum og regluvörðum fjármálafyrirtækjanna.

Þingmannanefndin telur mikilvægt að ráðist verði í endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands, meðal annars um hvaða reglur eigi að gilda um pólitíska starfsmenn ráðherra. Þá verði verklag innan ráðuneyta samræmt sem og skráning samskipta. Auk þess telur þingmannanefndin nauðsynlegt að eytt verði óvissu um hvernig ráðuneyti hafi eftirlit með þeim sjálfstæðu stofnunum sem undir þau heyra.<sup>545</sup>

Þingmannanefndin telur að Alþingi og stjórnvöld þurfi að vanda betur til verka við innleiðingu EES-gerða. Yfirfara þarf þær verklagsreglur sem til eru nú þegar og tryggja að eftir þeim sé farið. Huga verði að því m.a. að nýta tiltækar heimildir sem taka tillit til sérstöðu Íslands ef svo ber undir. Nauðsynlegt er einnig að Alþingi hafi virkari aðkomu að innleiðingarferlinu.

### **Mistök eða vanræksla skv. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.**<sup>546</sup>

*Afmörkun athugunar.*<sup>547</sup>

Í kaflanum greinir rannsóknarnefnd Alþingis frá verkefni sínu sem fólst í að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni og hverjir kunni að bera þar ábyrgð. Starf nefndarinnar beindist að störfum opinberra aðila með það að markmiði að varpa ljósi á hvort veikleikar í rekstri bankanna og stefnumörkun hafi átt þátt í falli þeirra. Tekur nefndin fram að það sé í höndum þar til berra yfirvalda að rannsaka þetta frekar og meta hvort hugsanlega sé um að ræða refsiverð brot. Bendir nefndin á að hún hafi tilkynnt ríkissaksóknara allan grun um refsiverða háttsemi.<sup>548</sup> Mat nefndin m.a. hvernig staðið var að eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi á síðustu árum og upplýsingagjöf af því tilefni milli stjórnvalda, til ríkisstjórnar og til Alþingis. Leitaðist hún við að huga heildstætt að því hvernig stjórnvöld stóðu að framkvæmd laga um fjármálastarfsemi og eftirliti með henni og þar með hvernig gætt var að hinum efnahagslegu áhrifum þeirrar starfsemi og áhrifum á fjármál ríkisins í ljósi þess hvernig sú starfsemi þróaðist.

<sup>545</sup> Forsætisráðherra hefur skipað nefnd sem falið hefur verið að endurskoða lög um Stjórnarráð Íslands í heild sinni og gera tillögur um lagabreytingar. Meðal þeirra atriða sem varða starfsemi Stjórnarráðsins og þarfnast sérstakrar skoðunar má nefna ákvæði um:

- starfshætti ríkisstjórnarinnar og fyrirkomulag ríkisstjórnarfunda og annarra ráðherrafunda, m.a. hvaða mál skuli leggja fyrir ríkisstjórnarfundi og í hvaða formi það skuli gert,
- innra skipulag ráðuneyta innan Stjórnarráðsins og starfsheiti starfsmanna,
- pólitíska aðstoðarmenn ráðherra, m.a. um stöðu pólitískra aðstoðarmanna innan ráðuneytis, ráðningu þeirra, starfslok og fjölda þeirra,
- auglýsingaskyldu starfa hjá hinu opinbera og frávik frá þeirri skyldu, m.a. vegna tímabundinna aðstæðna,
- heimildir til tilflutnings embættismanna og annarra starfsmanna innan Stjórnarráðsins, m.a. um málsmeðferð og formkröfur laganna og mögulega flutningsskyldu.

<sup>546</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 285–325.

<sup>547</sup> Sama heimild, bls. 285–286.

<sup>548</sup> Sama heimild 22. kafli, bls. 327–335.

*Hugtökin mistök og vanræksla.*<sup>549</sup>

Rannsóknarnefndin bendir á að henni hafi aðeins verið ætlað að veita álit en hvorki ætlað að fara með dómsvald né ákvörðunarvald um beitingu stjórnsluviðurlaga. Tekur nefndin fram að hugtökin mistök og vanræksla séu rýmri en svo að aðeins sé átt við að athafnir eða athafnaleysi einstaklinga. Fleira geti fallið undir hugtökin en það að tiltekna athafnir fullnægi ekki lagakröfum eða vanrækt sé að fylgja lagaboði. Einnig geti talist vanræksla að láta hjá líða að bregðast við upplýsingum um yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt. Nefndin bendir á að ekki sé að öllu leyti um samskonar viðmið að ræða og koma fram í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, varðandi mistök og vanrækslu, þótt um vissa skörun sé að ræða. Kunni nefndin því að telja starfsmann hafa sýnt af sér mistök eða vanrækslu þótt ekki sé um brot í starfi að ræða sem gefi tilefni til áfalls sakar samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð eða stjórnsluviðurlaga samkvæmt starfsmannalögum. Á sama hátt geti starfsmenn gerst brotlegir við starfsskyldur sínar samkvæmt þeim lögum þótt þeir hafi ekki sýnt af sér mistök eða vanrækslu í starfi sem gefi nefndinni tilefni til athugasemda. Rannsóknarnefndin leggur áherslu á að mat hennar á störfum ráðherra á grundvelli 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 er ekki sambærilegt við mat samkvæmt ákvæðum laga um ráðherraábyrgð. Það komi í hlut Alþingis að taka nánari afstöðu til þess hvort tilefni sé til að kalla saman Landsdóm og láta reyna á ráðherraábyrgð. Við mat á því hvort einstakir ráðherrar hafi í aðdraganda bankahrunsins gert mistök eða sýnt af sér vanrækslu verður eðli málsins samkvæmt þó að hafa nokkra hliðsjón af háttænisreglum laga um ráðherraábyrgð.

Rannsóknarnefndin dregur þá ályktun um hlutverk sitt að Alþingi hafi falið henni að taka eftir atvikum afstöðu, í samræmi við þær staðreyndir sem gagnaöflun hennar leiddi í ljós, til þess hvort skort hafi á 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 hættu á fjármálaáfalli.

Rannsóknarnefndin leggur áherslu á að ekkert verði fullyrt um beint orsakasamhengi milli vanrækslu um aðgerðir eða ráðstafanir sem einstaklingi hefði borið að hafa frumkvæði að og þess fjármálaáfalls sem varð á Íslandi haustið 2008, né verði því slegið föstu hver innbyrðis þýðing hinna samverkandi þátta sem leiddu til áfallsins hafi verið. Nefndin varð hins vegar að taka afstöðu til þess hvernig stjórnvöld höguðu viðbúnaði sínum í ljósi fyrirbyggjandi upplýsinga og aðstæðna á hverjum tíma.

*Nánari afmörkun að virtum athugasemdum skv. 13. gr. laga nr. 142/2008.*<sup>550</sup>

Rannsóknarnefndin greinir frá því að hún hafi sent tólf einstaklingum bréf, gert þar grein fyrir tilteknum atriðum og gefið þeim kost á að koma að skriflegum athugasemdum áður en nefndin tæki endanlega afstöðu til þess hvort umræddar athafnir eða athafnaleysi yrðu felldar undir mistök eða vanrækslu samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 og þá jafnframt hvort viðkomandi hefði borið ábyrgð í samræmi við það ákvæði. Í svarbréfum sínum lýstu einstaklingarnir sjónarmiðum sínum varðandi aðkomu sína og ábyrgð vegna þeirra atriða sem nefndin gerði þeim grein fyrir. Enginn þeirra taldi sig hafa sýnt af sér mistök eða vanrækslu í skilningi laganna. Bréfin og svörin eru birt í 11. viðauka rafrænnar útgáfu skýrslunnar.

<sup>549</sup> Sama heimild, bls. 286–288.

<sup>550</sup> Sama heimild, bls. 289–291.

**Ráðherrar.**<sup>551</sup>

*Staða ráðherra að lögum og aðgengi að upplýsingum í framkvæmd.*<sup>552</sup>

Athugun rannsóknarnefndar Alþingis bendir til að í innra starfi ríkisstjórnarinnar sem fór með völd í aðdraganda að falli bankanna hafi upplýsingaflæði og samskipti um efnahagsmál, þ.m.t. um málefni íslensku bankanna á mikilvægum tímabilum, takmarkast að verulegu leyti við þröngan hóp ráðherra, þ.e. forsætisráðherra, fjármálaráðherra og utanríkisráðherra. Rannsóknarnefndin bendir á þann mun sem er á því hvort þessir ráðherrar fóru stöðu sinnar vegna með beinar skyldur og ábyrgð á sviði fjármálamarkaðar og/eða efnahagsmála, eins og Geir H. Haarde og Árni M. Mathiesen, eða áttu yfirleitt hlut að máli vegna pólitískrar stöðu sinnar innan ríkisstjórnar en ekki á grundvelli lagalegrar stöðu sinnar sem ráðherra, eins og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir. Utanríkisráðuneytið fór á þessum tíma ekki sjálfstætt með framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi hér á landi og eftirlit með henni. Starfsskyldur utanríkisráðherra kunni þó að hafa haft þýðingu í einhverjum tilvikum með tilliti til samráðs og upplýsingaflæðis um efnahagsmál í víðu samhengi sem var innan þessa hóps og samráðs sem hann átti við aðrar ríkisstofnanir. Nefndin nefnir t.d. samskipti við erlenda aðila, bæði stjórnvöld og einkaaðila. Þá tók Ingibjörg Sólrún sem utanríkisráðherra þátt í ímyndaraðgerðum íslenskra yfirvalda í þágu bankakerfisins, en nefndin gagnrýndi áherslu stjórnvalda á slíkar aðgerðir fyrir í kaflanum. Hún telur hins vegar ljóst að þáttur Ingibjargar Sólrúnar í þeim málefnum sem hér um ræðir hafi fyrst og fremst byggst á þeim pólitísku forsendum að hún var oddviti annars stjórnarflokksins og að hún gæti á grundvelli upplýsinga sem hún fékk á þessum fundum tekið afstöðu til þess hvort tilefni væri til að hún aðhefðist frekar á vettvangi ríkisstjórnar af hálfu síns flokks og/eða gagnvart hlutaðeigandi ráðherrum. Nefndin metur ekki forsendur til að fjalla frekar um störf hennar með tilliti til álitaefna um mistök eða vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

Rannsóknarnefndin segir ljóst að upplýsingaflæði og samskipti um efnahagsmál og málefni bankanna innan ríkisstjórnarinnar hafi einkennst að vissu marki af því að viðskiptaráðherra átti þar ekki alltaf hlut að máli. Það leiðir að mati nefndarinnar í sumum tilvikum til þess að önnur sjónarmið kunna að eiga við um aðgang viðskiptaráðherra að upplýsingum í aðdraganda bankahrunsins en í tilviki forsætis- og fjármálaráðherra, og þar með um mat á möguleikum viðskiptaráðherra til viðbragða í slíkum tilvikum.

Árni M. Mathiesen greindi frá því í bréfi sínu til rannsóknarnefndar Alþingis að túlka yrði orðalag 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 með þeim hætti að athugun nefndarinnar á grundvelli þess gæti ekki tekið til starfa fjármálaráðherra. Nefndin hafnar því og segir að fjármálaráðuneytið hafi m.a. farið með fjármál og eignir ríkisins að því leyti sem þau voru ekki fengin öðrum aðilum og mat á þróun og horfum í efnahagsmálum, auk þess sem ráðuneytið stóð að stofnun samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Rannsóknarnefndin gengur út frá því að sú aðild hafi einkum komið til vegna þýðingar tiltekinnar hlutverka ráðuneytisins fyrir viðfangsefnin sem hópnun var falið að vinna að. Nefndin telur vafalaust að þau verkefni fjármálaráðuneytisins sem hér skipta máli falli innan þess ramma sem 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 setur athugun nefndarinnar.

Fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að við mat á því annars vegar hvaða upplýsingar eða aðstæður ráðherrum hafi verið eða mátt vera kunnugt um og hins vegar hvaða frumkvæðis eða viðbragða hafi mátt ætlast til af þeim í því ljósi líti nefndin í fyrsta lagi til stöðu

<sup>551</sup> Sama heimild, bls. 291–316.

<sup>552</sup> Sama heimild, bls. 291–295.

þeirra í stjórnkerfi ríkisins og þess hvaða málefnasvið þeir fóru með að gildandi lögum. Á þeim grundvelli telur nefndin að ætlast megi til þess að einstökum ráðherrum hafi verið kunn eða mátt vera kunn staða og framvinda mála á málefnasviðum sem þeir fóru með yfirstjórn á. Almennu eftirlit með framvindu í stórum dráttum í þeim málefnum sem heyra undir ráðuneytið sé forsenda þess að aðilarnir geti tekið afstöðu til þess hvort tilefni sé til afskipta af hálfu ráðuneytisins á grundvelli gildandi lagareglna og ráðuneytið eftir atvikum haft frumkvæði að tillögugerð um lagabreytingar og/eða umfjöllun um málið á vettvangi ríkisstjórnar sem mikilvægt stjórnarmálefni. Nefndin vísar til frekari umfjöllunar í köflum 16.1.2.3–16.1.2.5<sup>553</sup> um forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyti. Í öðru lagi lítur nefndin til sérstakra atvika sem við eiga hverju sinni, þ.e. funda eða samráðs við önnur stjórnvöld og upplýsinga sem þar komu fram, samskipta við erlenda aðila og annarra sérstakra upplýsinga eða gagna sem athugun nefndarinnar bendir til að ráðherrum hafi verið tiltæk í aðdraganda bankahrunsins. Í þriðja lagi lítur rannsóknarnefndin til upplýsinga sem fram komu á vettvangi samráðshóps stjórnvalda og rekur sérstaklega það sem fram kom hjá nefndinni um miðlun upplýsinga til ráðherra um starf hópsins hverju sinni og afstöðu nefndarinnar til atriða þar að lútandi. Sem fulltrúar ráðuneytanna þriggja komu ráðuneytisstjórar þeirra með margvíslegum hætti að verkefnum og atvikum sem höfðu þýðingu í aðdraganda bankahrunsins. Ekki varð að öllu leyti skýrt við skýrslutökur fyrir nefndinni hversu miklar upplýsingar ráðherrarnir hefðu fengið þótt þeir könnuðust við að hafa rætt þessa fundi í samtölum við ráðuneytisstjórana. Þá kom einnig fram við skýrslutökur að ráðherrum höfðu almennt ekki verið kynnt þau gögn og tillögur sem lagðar voru fram á fundum samráðshópsins, t.d. um gerð viðbúnaðaráætlunar. Rannsóknarnefndin gaf þeim sem á þessum tíma gegndu stöðum ráðuneytisstjóra og ráðherra kost á að skýra frekar hvernig staðið hefði verið að miðlun upplýsinga frá ráðuneytisstjórunum til ráðherra í tengslum við starfið í samráðshópnum. Allir ítrekuðu ráðuneytisstjórnarnir að þeir hefðu veitt ráðherrum fullnægjandi upplýsingar og ráðherrarnir allir töldu sig hafa fengið nægjanlegar upplýsingar í formi munnlegra frásagna ráðuneytisstjórnanna til að gera sér ljóst að hvaða verkefnum samráðshópurinn vann á hverjum tíma. Að mati rannsóknarnefndarinnar leiðir af þessu að ráðherrarnir hefðu þar með mátt gera sér grein fyrir því hvort tilefni var fyrir þá sem ráðherra að hafa frekara frumkvæði að upplýsingaöflun eða aðkomu að þeim verkefnum sem samráðshópurinn vann að, þ.m.t. gagnvart öðrum ráðherrum og stofnunum með aðkomu að samráðshópnum. Nefndin telur það fyrst og fremst á ábyrgð ráðherra að eiga frumkvæði að slíku telji hann skorta á að honum sé fært að taka upplýstar ákvarðanir um stefnumarkandi mál í þeim störfum sem hann ber stjórnarfarslega ábyrgð á samkvæmt grundvallarreglum íslenskrar stjórnskipunar. Af þessu leiðir að nefndin telur ekki tilefni til að taka störf umræddra ráðuneytisstjóra hvað varðar upplýsingamiðlun til ráðherra um starf samráðshópsins til frekari athugunar með hliðsjón af 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.<sup>554</sup>

<sup>553</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 42–45.

<sup>554</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 293–294.



*Almennt um viðbrögð og frumkvæði ráðherra í tilefni af alvarlegum upplýsingum um stöðu bankanna og horfur í íslensku efnahagslífi.*<sup>555</sup>

Í því sem á eftir fer í skýrslunni er endanlegt mat rannsóknarnefndar Alþingis heildstætt en ekki tilviksbundið þannig að umfjöllun nefndarinnar á við um hvern og einn ráðherra en er ekki sundurgreind eftir einangruðum atvikum og málefnum sem fjallað er um. Fyrst fjallar rannsóknarnefndin um viðbrögð og frumkvæði ráðherra í tilefni af alvarlegum upplýsingum um stöðu bankanna og horfur í íslensku efnahagslífi frá ársbyrjun 2008 og fram á vorið. Að mati nefndarinnar var ótvírætt tilefni til að taka upplýsingar sem Davíð Oddsson veitti Geir H. Haarde, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur og Árna M. Mathiesen á fundi 7. febrúar 2008 sérstaklega alvarlega með hliðsjón af framtíðarhorfum í íslensku efnahagslífi, sbr. kafla 19.3.5.<sup>556</sup> Á fundinum voru ekki lagðar fram formlegar tillögur Seðlabanka Íslands um hvernig ætti að bregðast við þeim vanda sem Davíð Oddsson kynnti, en rætt var um hugsanleg viðbrögð í tilefni af upplýsingunum. Rannsóknarnefndin fær ekki séð að málið hafi verið tekið frekar til umfjöllunar með formlegum hætti eða til afgreiðslu á fundum ráðherra eða ríkisstjórnar, auk þess sem viðeigandi stofnanir í stjórnkerfinu, t.d. Seðlabankinn, voru ekki látnar vinna nánar úr upplýsingum sem þarna komu fram eða meta þær.<sup>557</sup>

Dregin eru fram fimm tilvik á tímabilinu 1. apríl til 15. maí 2008 varðandi Geir H. Haarde þar sem fram komu upplýsingar sem vörðuðu að meginstefnu efni skyld því sem rætt var á fundinum 7. febrúar: 1) fundur hans og Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur með bankastjórn Seðlabankans 1. apríl 2008 þar sem rætt var um 193 milljóna punda útstreymi af Icesave-reikningum Landsbankans í Bretlandi dagana á undan og að bankinn þyldi slíkt útstreymi einungis í sex daga til viðbótar, 2) skýrsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem kom út 14. apríl 2008 og var flokkuð sem algjört trúnaðarmál, en þar komu fram ítarlegar tillögur um aðgerðir til að takast á við alvarlegar aðstæður í íslensku efnahagslífi, 3) símtal Davíðs Oddssonar við Geirs H. Haarde 23. apríl 2008 þar sem fram kom að Seðlabanki Bretlands hefði hafnað gerð gjaldeyrisskiptasamnings við Seðlabankann og sett fram gagnrýni og neikvæð viðhorf, 4) símtal Davíðs Oddssonar við Geir H. Haarde 25. apríl 2008 þar sem upplýst var um samtals Davíðs við bankastjóra Seðlabanka Evrópu, harða gagnrýni hans á endurhverf viðskipti íslensku bankanna við Seðlabanka Lúxemborgar og kröfu um fund af því tilefni með fyrirsvarsmönnum íslensku bankanna, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, 5) atvik í kringum gerð gjaldeyrisskiptasamnings Seðlabanka Íslands við norrænu seðlabankana í maí 2008 og sérstök skrifleg yfirlýsing ríkisstjórnarinnar um að ráðast í nánar tilgreindar efnahagslegar aðgerðir. Í tilviki Árna M. Mathiesens kemur fram að hann átti fundi ásamt Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur með bankastjórn Seðlabankans 16. apríl 2008 og ásamt Geir H. Haarde og Ingibjörgu Sólrúnu með bankastjórn bankans 7. og 15. maí 2008, en fyrri fundirnir tveir snerust um lántökur Seðlabankans til eflingar gjaldeyrissvaraforðanum og síðasti fundurinn um frágang yfirlýsingar til norrænu seðlabankanna. Björgvin G. Sigurðsson sat ekki framan- greinda fundi með bankastjórn Seðlabankans, en Ingibjörg Sólrún upplýsti hann um fundinn

<sup>555</sup> Sama heimild, bls. 295–300.

<sup>556</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 112–134.

<sup>557</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 295.

með bankastjórninni 7. febrúar 2008 á þingflokksfundum Samfylkingarinnar 11. febrúar 2008.<sup>558</sup>

Athugun rannsóknarnefndar Alþingis benti ekki til þess að Geir H. Haarde og Árni M. Mathiesen hefðu talið upplýsingar sem fram komu á fundinum 7. febrúar 2008 annars vegar og hins vegar á fundum og í samtölum við bankastjórn Seðlabanka Íslands gefa tilefni til þess að grípa til sérstakra ráðstafana í málefnum bankanna samkvæmt því sem hvorum um sig var unnt í ljósi stöðu sinnar, né heldur hafi þeir leitast við að hafa forgöngu um að aðrar stofnanir ríkisins gripu til aðgerða. Þau atvik sem síðar urðu voru heldur ekki rædd í ríkisstjórn eða Seðlabankanum falið að greina vandann nánar og bregðast við honum, svo sem með tillögum að viðbrögðum. Í tilviki Geirs segir rannsóknarnefndin að einnig þurfi að horfa til skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og atvika í kringum yfirlýsingu stjórnvalda gagnvart norrænu seðlabönkunum. Með vísan til þessa leit nefndin sérstaklega til þeirrar þýðingar sem ætla verði að fundur Geirs, Árna og Ingibjargar Sólrúnar með bankastjórn Seðlabankans 7. febrúar 2008 hafi haft. Þar hafði nefndin einkum í huga að bankinn sá ástæðu til að óska eftir formlegum fundi með ráðherrunum með stuttum fyrirvara til að koma afar alvarlegum upplýsingum á framfæri og um ástand og horfur hjá íslensku bönkunum og í íslenskum efnahagsmálum. Rannsóknarnefndin segir það hafa sjálfstæða þýðingu að ekki verði séð að ráðherrar hafi á neinu fyrra tímamarki við sambærilegar aðstæður fengið samandregnar jafnalvarlegar upplýsingar og þarna komu fram, burtséð frá framsetningu og formi. Mat nefndarinnar er að með tilliti til þeirra almannahagsmuna sem ráðherrum var falið að gæta verði að líta svo á að hin hlutfallslega ofurstærð íslenska bankakerfisins í íslensku hagkerfi og tilheyrandi áhætta fyrir íslenskt efnahagslíf í heild ef bankarnir lentu í vanda hafi verið sérstaklega brýn hætta við þær aðstæður sem blöstu við ráðherrum á þessum tíma. Samkvæmt stöðu og hlutverki ráðherra hafi þeim borið skylda til að grípa til sérstakra aðgerða til að stuðla að því að þessir almannahagsmunir væru tryggðir eins og framast væri kostur, það hefði átt að ganga framars hagsmunum einkafyrirtækjanna sem undir voru. Á þessum tímamarki var verkefni stjórnvalda ekki síst að lágmarka tjón sem hlotist gæti af yfirvofandi fjármálaáfalli. Ráðherrar virðast hafa búist við skriflegri greinargerð og eftir atvikum tillögum frá Seðlabankanum eftir fundinn, en bankastjórnin hafi á hinn bóginn talið sig hafa gert nægilega grein fyrir málinu án þess að til frekari formlegrar og skriflegrar upplýsingagjafar þyrfti að koma. Þó kveðst Davíð Oddsson hafa haft samband við Geir H. Haarde nokkru síðar og innt hann eftir viðbrögðum, en þá hafi Geir sagst hafa rætt við „bankastjórana“ og svör þeirra gengið í aðra átt en upplýsingar Seðlabankans. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að hafi einhver vafi leikið á um það hvaðan frumkvæði að næstu aðgerðum í málinu ætti að koma hefðu viðkomandi ráðherrar ávallt átt þann kost að óska eftir, eða fara fram á að óskað yrði eftir, skriflegri greinargerð og eftir atvikum tillögum frá Seðlabankanum um aðgerðir í tilefni af þeim upplýsingum sem fram komu á fundinum. Sérstaklega átti þetta við um forsætisráðherra sem fór með málefni Seðlabanka Íslands.<sup>559</sup>

Rannsóknarnefndin bendir á lögbundið hlutverk Seðlabankans um að hafa eftirlit með stöðugleika og öryggi fjármálakerfisins og tekur fram að bankastjórnin taldi þá stöðu mála sem upp var komin alvarlegri en svo að rétt væri að vitneskja um hana væri eingöngu innan bankans. Lögbundið hlutverk bankans leysi ráðherra sem hafa skyldum að gegna á þessu sviði ekki undan skyldu til að hafa sjálfir frumkvæði að viðbrögðum, eftir atvikum í sam-

<sup>558</sup> Sama heimild, bls. 295–296.

<sup>559</sup> Sama heimild, bls. 296–298.

vinnu við Seðlabankann, ef þeir fá upplýsingar af því tagi sem hér um ræðir. Sömu sjónarmið eiga einnig við um síðari fundi einstakra ráðherra með Seðlabankanum.<sup>560</sup>

Geir H. Haarde benti í svarbréfi sínu til rannsóknarnefndar Alþingis á ýmsar aðgerðir stjórnvalda sem unnið var að á fyrri hluta árs 2008 til að styrkja stöðu bankanna og þjófðar-búsins. Um erlenda lántöku ríkisins og öflun gjaldeyrisskiptasamninga tekur nefndin fram að slík aðgerð var ekki til þess fallin að vinna beint gegn stærð bankakerfisins og gat aldrei dugað ein og sér til að vinda ofan af þeim vanda. Hugsanleg aðild Íslands að ESB-samkomu-laginu um fjármálastöðugleika hefði ekki komið að gagni við að fást við þann bráða vanda sem við íslensku hagkerfi blasti og enn síður almannatengslaadgerðir gagnvart erlendum aðilum. Vinna stjórnvalda við viðbúnaðaráætlun var ómarkviss og í öllu falli liggur það fyrir að mati rannsóknarnefndar Alþingis að engin heildstæð viðbúnaðaráætlun tók á sig mynd í starfi samráðshópsins né lá slík áætlun fyrir við fall bankanna. Öll viðleitni ráðherra til að fá bankana til að grípa sjálfir til aðgerða sem gætu dregið úr stærð bankakerfisins var óformleg og nefndin telur ekkert fram komið sem bendir til þess að hart hafi verið gengið að bönkunum að þessu leyti. Til frekari aðgerða þurfti að grípa, en ekki verður ráðið af athugun nefndarinnar að viðstaddir ráðherrar hafi eftir fundinn 7. febrúar 2008 haft frumkvæði að undirbúningi sérstakra inngripa eða annarra beinna ráðstafana af hálfu ríkisvaldsins til lausnar á vandanum.

Í athugasemdabréfum til rannsóknarnefndarinnar kom einnig fram að boðskapur Seðla-bankans hefði ekki verið sá sami opinberlega og á einkafundum með ráðherrum, sbr. t.d. skýrslu bankans um fjármálastöðugleika frá 8. maí 2008 þar sem dregin var upp önnur mynd af stöðu bankanna en á fundinum 7. febrúar. Þá hefðu aðgerðir Seðlabankans til að rýmka fyrirgreiðslu við bankana ekki bent til þess að bankinn hefði þær áhyggjur af stöðu bankanna sem fundir með ráðherrum bentu til. Nefndin bendir á að stöðu sinnar vegna hafi ráðherrar með sjálfstæðum hætti fengið upplýsingar frá Seðlabankanum á áðurnefndum fundum og að þeir hafi ítrekað fengið nánari vitneskju um vandann en leiddi af opinberri og almennri upplýsingagjöf bankans í skýrslum og við önnur tækifæri. Það hvernig bankinn hagaði opinberri upplýsingagjöf sinni og tilkynningum hafi ekki gefið ráðherrum réttmætt tilefni til að efast um upplýsingar sem þeir fengu beint frá bankanum. Þá bendir nefndin á að hugsanlegar óheppilegar aðgerðir annarra stjórnvalda í aðdraganda falls íslensku bankanna geti ekki leyst ráðherra undan eigin ábyrgð, auk þess sem ráðherrum hafi borið að kalla eftir skýringum ef þeir töldu Seðlabankann gefa þeim upplýsingar sem væru í ósamræmi við yfirlýsingar hans eða aðgerðir. Þetta á sérstaklega við um forsætisráðherra vegna stöðu hans, en ekkert liggur fyrir um að það hafi verið gert.

*Nánar um viðbrögð og frumkvæði ráðherra með hliðsjón af starfi samráðshóps stjórnvalda.*<sup>561</sup>

Rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að ósamræmi virðist hafa verið milli þess hvernig umboð samráðshóps stjórnvalda var afmarkað í samkomulagi um stofnun hans frá 21. febrúar 2006 og hvernig þeir sem áttu hlut að máli, m.a. einstaklingar sem áttu sæti í hópnum, upplifðu það í framkvæmd. Þetta hafi gert störf hópsins ómarkviss og skyldur hans og ábyrgð óskýrar. Viðbúnaðaráætlun naut ekki sérstakrar athygli í störfum hópsins fyrr en á fundi hans 18. mars 2008 og lítið var fjallað um hana fram á sumar, en frá þeim tíma virðist innri

<sup>560</sup> Sama heimild, bls. 298.

<sup>561</sup> Sama heimild, bls. 300–302.

togstreita varðandi pólitíska stefnumörkun hafa sett mark sitt á starf hópsins. Rannsóknarnefndin telur verkstjórn í hópnum ekki hafa verið nægilega agaða og skipulagða og telur vinnubrögð hans hafa verið óvönduð, sbr. kafla 19.4.4. Nefndin gengur út frá því, þar sem ráðherrar fengu almennt nægar upplýsingar til að gera sér grein fyrir verkefnum samráðshópsins á hverjum tíma, að það hafi verið endanlega á ábyrgð ráðherranna að sýna frumkvæði. Annars vegar að bregðast við upplýsingum sem fram komu á vettvangi hópsins eða óska frekari skýringa og hins vegar að móta starf hans gegnum fulltrúa sína og bregðast þá eftir atvikum við vanköntum sem upp komu í því starfi. Rannsóknarnefndin segir að ekki verði litið svo á að stjórnvöld hafi framselt hópnum neinar skyldur eða völd í lagalegum skilningi og þær hafi eftir sem áður hvílt á þeim sjálfum, þ.m.t. forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyti. Þá bar ráðherrunum skylda til að tryggja að tilhögun á starfi samráðshópsins kæmi ekki niður á því að unnið væri markvisst að þeim verkefnum sem hann hafði með höndum. Þar sem eftirlitsstofnanirnar Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið komu með upplýsingar og tillögur um nauðsynlegar aðgerðir inn í samráðshópinn þurfti stefnumótun og ákvarðanatöku um leiðir af hálfu hlutaðeigandi ráðherra. Sama má segja um tillögur sem lagðar voru fram innan hópsins og unnar af viðskiptaráðuneytinu um hugsanlega ábyrgð ríkisins á innstæðum í innlánsstofnunum að ákveðinni fjárhæð, en afgreiðsla þess máls tengdist einnig skuldbindingum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Engin gögn liggja fyrir um að ráðherrarnir hafi rætt um stöðuna í starfi samstarfshópsins eða fylgt því eftir að ráðist yrði í þær aðgerðir sem pólitíska stefnumörkun þurfti til og óskir og ábendingar komu fram um á fundum hópsins, fyrir utan viðskiptaráðherra sem leitaðist við að sýna frumkvæði á ríkisstjórnarfundi 12. ágúst 2008. Fram að því voru viðbrögð ráðherranna engin og ekkert innbyrðis samráð var með þeim. Nefndin bendir á að horfa verði sérstaklega til þess að það heyrði undir forsætisráðherra að skipa formann samráðshópsins sem stýrði starfi hans.

*Skortur á heildstæðri greiningu á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna starfsemi bankanna.*<sup>562</sup>

Rannsóknarnefnd Alþingis segir að heildstæða greiningu á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna starfsemi bankanna hafi algjörlega skort, en forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyti gerðu engar úttektir eða formlegt mat á umfangi starfseminnar í hlutfalli við stærð íslensks efnahagslífs eða á hugsanlegum eða áorðnum breytingum á rekstrarumhverfi og starfsháttum bankanna. Þrátt fyrir þetta gáfu íslenskir ráðherrar opinberar yfirlýsingar um að ríkið mundi styðja íslensku bankana, en ekki verður séð að þær yfirlýsingar hafi verið byggðar á útreikningum sem hefðu getað stutt við mat á því hvort ríkið hefði bolmagn til slíks stuðnings og þá í hvaða mæli. Einstakir ráðherrar, einkum Geir H. Haarde, Árni M. Mathiesen og Björgvin G. Sigurðsson, beittu sér heldur ekki fyrir því að lagt yrði faglegt mat á það hvort og eftir atvikum hver geta ríkissjóðs væri til að styðja fjárhagslega við bankana áður en opinberar yfirlýsingar voru gefnar. Þá lögðu sömu aðilar ekkert mat á þá fjárhagslegu áhættu og áhrif sem kynnu að fylgja auknum veðlánaviðskiptum Seðlabankans við íslensku fjármálafyrirtækin og auknum skuldbindingum Tryggingarsjóðsins fyrir fjármál ríkisins og hagstjórn landsins almennt. Rannsóknarnefndin segir óljóst hvort og þá að hvaða marki stjórnvöld lögðu niður fyrir sér nánari forsendur slíkra yfirlýsinga. Nefndin telur að ganga verði út frá því að forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðherra hafi verið ljós eða hefði mátt vera ljós þörfin á því að þeir hefðu frumkvæði að því að unnin yrði greining á fjárhagslegri áhættu ríkisins

<sup>562</sup> Sama heimild, bls. 302–304.

og ríkissjóðs vegna starfsemi bankanna hérlendis og erlendis, eða einstakra þátta í starfsemi þeirra. Nefndin tekur fram að þótt óvissa hafi óhjákvæmilega verið fyrir hendi um ýmis atriði varðandi stöðu og eignir bankanna og framvindu í málefnum þeirra hefði það ekki átt að standa í vegi fyrir því að áhættugreining yrði gerð. Hæglega hefði mátt setja fram slíka greiningu sundurliðaða með tilliti til þeirrar óvissu sem ekki varð hjá komist varðandi hagræna þætti og mismunandi atburðarás, en slíkt sé alvanalegt á sviði fjármála og hagfræði. Ekki nærri öll fjárhagsleg og lagaleg atriði varðandi bankana hafi verið svo óljós að slík greining yrði ekki talin þjóna tilgangi. Eftir því sem fram leið varð brýnna að ráðast í slíka greiningu og ljóst að stjórnvöld hefðu á hverju stigi verið betur sett með áhættugreiningu sem háð var einhverjum óvissum forsendum en enga áhættugreiningu. Nefndin telur að ætlast hafi mátt til þess að ráðherrar sem tjáðu sig út á við um stuðning ríkisstjórnar við bankana gerðu það á traustum grundvelli sem að lágmarki byggðist á rökstuddu mati á getu ríkisvaldsins til að styðja bankana og nánari forsendum sem slíkur stuðningur væri þá háður. Fagleg vinnubrögð hafi hér verið undir sem ætlast megi til að stjórnvöld viðhafi almennt og sér í lagi við svo alvarlegar og tvísýnar aðstæður. Þá var brýn nauðsyn á heildstæðri og faglegri greiningu í innra starfi stjórnvalda vegna fjárhagslegrar áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir, bæði varðandi vænt heildaráhrif hugsanlegs fjármálaáfalls og varðandi afmarkaða þætti þess. Heildstæð gögn hefðu gert stjórnvöldum mun betur kleift að leggja mat á þá stefnu og áherslur sem æskilegt teldist að fylgja í undirbúningi hugsanlegs áfalls. Slík gögn hefðu m.a. getað stuðlað að því að stjórnvöld gerðu sér gleggri grein fyrir nauðsyn beinna aðgerða ríkisvaldsins. Jafnframt hefði staða stjórnvalda verið mun traustari til að rökstyðja frumkvæði að beinum aðgerðum til að minnka bankakerfið.

*Frumkvæði ráðherra að aðgerðum til að draga úr stærð bankakerfisins.*<sup>563</sup>

Varðandi frumkvæði ráðherra að aðgerðum til að draga úr stærð bankakerfisins segir rannsóknarnefnd Alþingis að hvorki hafi komið fram hjá forsætisráðuneytinu neinar sérstakar aðgerðir né nánar mótaðar áætlanir í því skyni. Forsvarsmenn bankanna sögðu í skýrslum sínum að hvorki Seðlabankinn, Fjármálaeftirlitið né ráðherrar hefðu lagt fyrir þá formlegar tillögur í þessa veru, en útilokuðu ekki að ráðherrar hefðu með almennum hætti lagt að þeim að draga úr útlánum og færa niður efnahagsreikning bankanna. Nefndin segir að hvorki forsætis-, viðskipta- né fjármálaráðherra hafi leitast við að hafa forgöngu um eða fá ríkisstjórnina til að beita sér fyrir því að stjórnvöld hefðu í frammi samstilltar aðgerðir til að leggja formlega að bönkunum að draga úr stærð sinni. Stjórnendum bankanna var ófært að eigin frumkvæði að grípa til róttækra aðgerða í þessu sambandi, m.a. vegna sterkra tengsla við eigendur þeirra, en ef ríkisvaldið hefði sett starfseminni skorður eða fyrirmæli, t.d. um sölu eigna, hefðu þeir ekki haft annan valkost.

Rannsóknarnefndin segir að a.m.k. frá upphafi árs 2008 hefðu forsvarsmenn bankanna þrýst mjög á það við stjórnvöld að þau tækju lán til að styrkja gjaldeyrisvaraforða Seðlabankans með það fyrir augum að styrkja stöðu hans sem lánveitanda til þrautavara. Stjórnvöld hefðu þá getað bundið slíka ráðstöfun skilyrðum um að bankarnir yrðu minnkaðir, en lög nr. 60/2008, sem veittu ríkissjóði heimild til að taka allt að 500 milljarða evra að láni til eflingar gjaldeyrisvaraforðanum á árinu 2008, settu þá fyrirhuguðu lántöku ekki í samhengi við sjálfstæðar aðgerðir bankanna, né heldur önnur fyrirliggjandi gögn.

<sup>563</sup> Sama heimild, bls. 304–309.

Rannsóknarnefndin leggur áherslu á að bankarnir báru sjálfir mesta ábyrgð á því í hvílk óefni var komið með tilliti til hlutfallslegrar stærðar þeirra í íslensku efnahagslífi og veikrar stöðu þeirra að öðru leyti. Líklega var bæði stjórnvöldum og bönkunum runninn sá kostur úr greipum þegar veturinn 2007–2008 að ráðast í minnkunaraðgerðir svo lítið bæri á og án kostnaðar eða tjóns. Markmiðið á þessum tíma hefði aldrei getað verið annað en að lágmarka hugsanlegan skaða. Nefndin bendir á að í „mini-krisunni“ 2006 hefði litlu munað að bankarnir kæmust í þrot og fram kom hjá starfsmönnum Seðlabanka Íslands, sbr. kafla 19.6.2,<sup>564</sup> að strax þá hefði verið orðið of seint að beita tækjum Seðlabankans til að knýja bankana til að minnka. Í stjórnarsáttmála þáverandi ríkisstjórnar frá maí 2007 var sett fram sú stefna að fjármálastarfsemi gæti áfram vaxið hér á landi, en þá var einungis rúmt ár frá því að bankarnir höfðu næstum komist í þrot. Ljóst mátti vera að ástæðna fyrir sérstökum vandræðum íslensku bankanna mátti að verulegu leyti leita í áhættusækni og óheftum erlendum vexti þeirra. Þá beittu hvorki ríkisstjórn né einstakir ráðherrar sér fyrir því að bankarnir flyttu starfsemi sína úr landi, og voru jafnvel eindregið á móti því sbr. kafla 19.6.1.<sup>565</sup>

Rannsóknarnefndin tekur ekki afstöðu til þess hvort aðild að myntsamstarfi ESB hefði hugsanlega getað leyst vandamál sem leiddu af stærð bankakerfisins, en bendir á að það orki tvímælis að á þessum tíma hafi verið raunhæft að gera ráð fyrir að slík aðild gæti komið til með öðrum hætti en formlegri inngöngu í ESB. Þar er um að ræða flókið ferli sem hefði ekki gagnast við að leysa hinn brýna vanda bankakerfisins og því ekki um raunhæfan valkost að ræða. Einhverjar hugmyndir voru á lofti um flutning höfuðstöðva Kaupþings út fyrir landsteinana, m.a. í samtölum Davíðs Oddssonar og Geirs H. Haarde, auk þess sem unnið var að áætlun um slíkan flutning innan bankans sjálfs.<sup>566</sup>

Rannsóknarnefnd Alþingis segir að íslensk stjórnvöld hafi einkum átt tveggja kosta völu til að takast með virkum hætti á við vandamálið, annars vegar að koma því til leiðar að bankarnir minnkuðu efnahagsreikning sinn með sölu eigna og hins vegar að einhver eða einhverjir þeirra flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi. Hvorugur kostanna hafi verið góður né auðveldur í framkvæmd, en mun verra hafi verið að grípa ekki til neinna aðgerða til að takast á við hina alvarlegu aðsteðjandi hættu. Athugun nefndarinnar leiðir ekki í ljós nein sérstök viðbrögð eða frumkvæði af hálfu ráðherra og telur hún að ekki verði hjá því komist að líta til þeirra þátta í opinberri stefnu ríkisstjórnarinnar í málefnum bankanna og þess að ekki verður séð að á neinu stigi atburðarásarinnar hafi ríkisstjórnin vikið frá þeim með formlegum hætti eða skýlaust í framkvæmd.<sup>567</sup> Varðandi það að orðrómur um yfirvofandi beitingu á opinberu valdi í málefnum fjármálafyrirtækja geti haft skaðleg áhrif á stöðu þeirra og markaðsaðstæður bendir rannsóknarnefndin á að gera verður kröfur um að ráðherrar séu færir um að undirbúa og hrinda í framkvæmd slíkum aðgerðum á þann hátt að tryggður sé trúnaður þeirra sem í hlut eiga. Í öllu falli virðast slíkir valkostir jafnvel ekki hafa verið formlega kannaðir eða mótaðir nánar.<sup>568</sup>

<sup>564</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 259–264.

<sup>565</sup> Sama heimild, bls. 254–259.

<sup>566</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 307–308.

<sup>567</sup> Sjá nánar sömu heimild, bls. 308.

<sup>568</sup> Sama heimild, bls. 308–309.

*Eftirfylgni og frumkvæði til að stuðla að flutningi Icesave-reikninga Landsbankans yfir í dótturfélag bankans.*<sup>569</sup>

Varðandi eftirfylgni og frumkvæði til að stuðla að flutningi Icesave-reikninga yfir í dótturfélag í Bretlandi segir rannsóknarnefnd Alþingis að þessi mál hafi ítrekað verið rædd á vettvangi samráðshóps stjórnvalda, auk þess sem þau höfðu iðulega komið til umræðu á öðrum vettvangi, einkum á vegum Landsbankans og innan Fjármálaeftirlitsins. Nefndin komst ekki á snoðir um nein gögn sem vörpuðu ljósi á það hvort og þá að hvaða marki íslensk stjórnvöld lögðu á þessum tíma að Landsbankanum að fara þessa leið. Þá kölluðu ráðherrarnir þrír sem áttu fulltrúa í samráðshópnum ekki eftir því að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið færu fram á tímasett áform Landsbankans um yfirfærsluna. Formlegar upplýsingar um hvort eitthvað stæði yfirfærslunni í vegi hlutu einnig að skipta máli við mat á því hvort tilefni væri til inngripa af hálfu ríkisstjórnarinnar. Nefndin greinir einnig frá því að ítrekað hafi komið fram hjá ráðherrum, stjórnendum ráðuneytanna og fulltrúum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans að þeir teldu það ekki hafa verið í verkahring sinnar stofnunar að þrýsta á um flutninginn eða hafa forgöngu í málinu. Eigi síðar en 2. júlí 2008, þegar breska fjármálaeftirlitið setti aukinn þunga á áherslu sína á yfirfærslu Icesave-reikninganna í dótturfélag, mátti forsætisráðherra og stjórnendum Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins vera ljóst að þörf var á beinni aðkomu stjórnvalda að málinu. Hún þurfti að beinast að því að kanna hvort og hvernig íslensk stjórnvöld gætu með fjárhagslegri fyrirgreiðslu eða öðru greitt fyrir því að flutningur reikninganna gæti átt sér stað, en í húfi voru verulegir hagsmunir tengdir því að varðveita fjármálastöðugleika á Íslandi og þar með almannahagsmunir. Rannsóknarnefndin minnir jafnframt á breytingu í áherslu Landsbankans á flutningi innlánanna á vormánuðum 2008 sem ekki var tilkynnt íslenskum stjórnvöldum. Hagsmunir Landsbankans og hagsmunir íslenska ríkisins af því að flutningarnir gengju eftir voru ólíkir í eðli sínu, þar sem bankinn gætti fyrst og fremst sinna einkahagsmuna en ríkinu bar að gæta almannahagsmuna. Íslensk yfirvöld gátu því ekki látið þetta brýna hagsmunamál alfarið í hendur Landsbankans og treyst því að hann fylgdi málinu eftir. Nauðsynlegt var að fylgja því mati breskra og íslenskra stjórnvalda, að mikilvægt væri út frá almannahagsmunum og hagsmunum innstæðueigenda að flutningurinn ætti sér stað, eftir af festu.<sup>570</sup>

Á fundi í London 2. september 2008 segir rannsóknarnefnd Alþingis að íslensku fulltrúunum hafi mátt vera ljóst að frá sjónarhóli fjármálaráðherra Bretlands var á þessum tíma talin veruleg hættu á því að Landsbankinn gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart eigendum Icesave-reikninganna. Íslendingunum mátti jafnframt vera ljóst að viðbrögð breskra stjórnvalda mótuðust fyrst og fremst af því að gæta hagsmuna breskra innstæðueigenda og forða því að vandkvæði í rekstri Icesave-reikninganna kölluðu fram áhlaup á banka í Bretlandi og óróa hjá innstæðueigendum. Í samtali starfsmanns fjármálaráðuneytisins og sendiherra Íslands í London 5. september 2008 komu svo fram vonbrigði fjármálaráðherrans með fundinn þar sem hann taldi íslensk stjórnvöld ekki skilja alvöru málsins, en Íslendingar voru í raun að fara fram á að það yrði á áhættu Breta að mæta skakkaföllum sem af því kynni að leiða að um tíma yrðu ekki nægar eignir í Heritable Bank, dótturfélagi Landsbankans, til að mæta skuldbindingum vegna þeirra útlána sem flutt yrðu úr útibúinu. Þrátt fyrir það sem að framan er lýst verður ekki séð að viðskiptaráðherra eða forsætisráðherra hafi

<sup>569</sup> Sama heimild, bls. 309–312.

<sup>570</sup> Sama heimild, bls. 309–310.

á næstu vikum þar á eftir kannað hvaða leiðir kynnu að vera færar til að greiða fyrir flutningnum né fylgt þeim eftir gagnvart Landsbankanum eða breskum stjórnvöldum.

### Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um mistök eða vanrækslu ráðherra í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.<sup>571</sup>

*Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra.*<sup>572</sup>

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fyrst fjallað um Geir H. Haarde sem tók við embætti forsætisráðherra í júní 2006 og tekið fram að meginábyrgðin af því að tryggja efnahagslegan stöðugleika hafi hvílt á hans herðum, auk þess sem hann hafi jafnframt farið með tilteknar skyldur vegna fyrirsvars og almennrar verkstjórnar í störfum ríkisstjórnarinnar. Málafni Seðlabanka Íslands heyrðu einnig undir forsætisráðherra og hann var sá ráðherra sem hafði helst færi á því að kalla eftir sérstökum upplýsingum og tillögum frá Seðlabanka Íslands um einstök málefni. Þá stýrði fulltrúi forsætisráðherra, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, starfi samráðshóps stjórnvalda og bar mesta ábyrgð þar. Það var því á ábyrgð forsætisráðherra umfram önnur stjórnvöld sem aðild áttu að hópnum að hafa frumkvæði að viðbrögðum til að gera störf hópsins markvissari og/eða hafa áhrif á áherslur sem þar var unnið eftir.<sup>573</sup>

1. Það er niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að því virtu sem fram kemur í kafla 21.5.4.2<sup>574</sup> að hinar alvarlegu upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum íslensku bankanna og um leið í íslensku efnahagslífi sem urðu Geir H. Haarde tiltækar fyrstu mánuði ársins 2008 hafi gefið honum fullt tilefni til að hafa frumkvæði að því samkvæmt stöðu sinni og hlutverki sem forsætisráðherra að ríkisvaldið brygðist við með sérstökum aðgerðum. Hið minnsta verður að telja að honum hafi við þessar aðstæður borið að kalla eftir frekari gögnum og upplýsingum og eftir atvikum tillögum um hvort nauðsyn væri á sérstökum aðgerðum frá stofnunum og stjórnvöldum sem hann gat leitað til.<sup>575</sup>
2. Rannsóknarnefndin ítrekar einnig það mat sitt að verulegir annmarkar hafi verið á starfi samráðshópsins sem forsætisráðherra bar umfram aðra ábyrgð á, sbr. kafla 21.5.4.3.<sup>576577</sup>
3. Þá telur rannsóknarnefnd Alþingis að því virtu sem fram kemur í kafla 21.5.4.4<sup>578</sup> að forsætisráðherra hafi fyrir sitt leyti í aðdraganda bankahrunsins borið að hafa frumkvæði að því, annaðhvort með eigin aðgerðum eða tillögu til annarra ráðherra, að unnin væri heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna hættu á fjármálaáfalli. Almennt verði einnig að telja að ráðherrum hafi borið að byggja yfirlýsingar um stuðning við bankana á traustum grundvelli.<sup>579</sup>
4. Samanber það sem fram kemur í kafla 21.5.4.5<sup>580</sup> telur rannsóknarnefnd Alþingis að í síðasta lagi á tímabilinu 7. febrúar til 15. maí 2008 hafi verið komnar fram nægjanlegar upplýsingar til þess að forsætisráðherra hefði mátt gera sér grein fyrir því að ríkir

<sup>571</sup> Sama heimild, bls. 312–316.

<sup>572</sup> Sama heimild, bls. 312–314.

<sup>573</sup> Sama heimild, bls. 312–313.

<sup>574</sup> Sama heimild, bls. 295–300.

<sup>575</sup> Sama heimild, bls. 313.

<sup>576</sup> Sama heimild, bls. 300.

<sup>577</sup> Sama heimild, bls. 313.

<sup>578</sup> Sama heimild, bls. 302–304.

<sup>579</sup> Sama heimild, bls. 313.

<sup>580</sup> Sama heimild, bls. 304–309.



almannahagsmunir knúðu á um að hann hefði þá þegar frumkvæði að virkum aðgerðum af hálfu ríkisvaldsins, jafnvel lagasetningu, til að draga úr stærð íslenska bankakerfisins. Þetta varð enn brýnna í kjölfar yfirlýsingar gagnvart norrænu seðlabönkunum 15. maí 2008. Hið minnsta verður talið að honum hafi við þessar aðstæður borið að beita sér fyrir því að ríkisstjórnin mótaði nánar og undirbyggi eftir atvikum slíkar aðgerðir, einkum með tilliti til þess að þar með hefðu stjórnvöld verið betur sett með að beita bankana raunhæfum þrýstingi til að grípa sjálfir til slíkra aðgerða.<sup>581</sup>

5. Þá er það mat Rannsóknarnefndar Alþingis, sbr. kafla 21.5.4.6<sup>582</sup> að forsætisráðherra hafi fyrir sitt leyti haft fullt tilefni til þess annars vegar frá fyrstu mánuðum ársins 2008 að fylgja því eftir og fullvissa sig um að unnið væri með virkum hætti að flutningi Icesave-reikninganna yfir í dótturfélag og hins vegar a.m.k. frá sumrinu 2008 að leita leiða í krafti embættis síns til þess að stuðla að framgangi sama máls með virkri aðkomu ríkisvaldsins.<sup>583</sup>
6. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að forsætisráðherra hafi í aðdraganda bankahrunsins ekki gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til samkvæmt framangreindu og telur að með því athafnaleysi sínu hafi hann látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt og með því sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.<sup>584</sup>

*Árni M. Mathiesen, fyrrverandi fjármálaráðherra.*<sup>585</sup>

Árni M. Mathiesen tók við embætti fjármálaráðherra í september 2005. Sem slíkur fór hann með mál sem vörðuðu fjármál ríkisins. Þá átti fjármálaráðuneytið aðild að samráðshópi stjórnvalda.<sup>586</sup>

1. Það er niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að því virtu sem fram kemur í kafla 21.5.4.2<sup>587</sup> að hinar alvarlegu upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum íslensku bankanna og um leið í íslensku efnahagslífi sem urðu Árna M. Mathiesen tiltækar fyrstu mánuði ársins 2008 hafi gefið honum fullt tilefni til að hafa frumkvæði að því samkvæmt stöðu sinni og hlutverki sem fjármálaráðherra að ríkisvaldið brygðist við þeim með sérstökum aðgerðum. Að öðru leyti vísar nefndin til kafla 21.5.4.5<sup>588</sup> og umfjöllunar sinnar um ábyrgð forsætisráðherra.<sup>589</sup>
2. Þá telur rannsóknarnefnd Alþingis að því virtu sem fram kemur í kafla 21.5.4.4<sup>590</sup> að fjármálaráðherra hafi fyrir sitt leyti í aðdraganda bankahrunsins borið að hafa frumkvæði að því, annaðhvort með eigin aðgerðum eða tillögu til annarra ráðherra, að unnin væri heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna hættu á fjármálaáfalli.

<sup>581</sup> Sama heimild, bls. 313–314.

<sup>582</sup> Sama heimild, bls. 309–312.

<sup>583</sup> Sama heimild, bls. 314.

<sup>584</sup> Sama heimild, bls. 314.

<sup>585</sup> Sama heimild, bls. 314–315.

<sup>586</sup> Sama heimild, bls. 314.

<sup>587</sup> Sama heimild, bls. 295–300.

<sup>588</sup> Sama heimild, bls. 304–309.

<sup>589</sup> Sama heimild, bls. 314.

<sup>590</sup> Sama heimild, bls. 300–304.

Einnig verði að telja að ráðherrum hafi borið að byggja yfirlýsingar um stuðning við bankana á traustum grundvelli.<sup>591</sup>

3. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að fjármálaráðherra hafi í aðdraganda bankahrunsins ekki gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til samkvæmt framangreindu og telur að með því athafnaleyfi sínu hafi hann látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á videigandi hátt og með því sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.<sup>592</sup>

*Björgvin G. Sigurðsson, fyrrverandi viðskiptaráðherra.*<sup>593</sup>

Björgvin G. Sigurðsson tók við embætti viðskiptaráðherra í maí 2007 og fór sem slíkur með mál sem vörðuðu fjármálamarkað og þar með íslensku bankana, auk þess sem viðskiptaráðuneytið átti aðild að samráðshópi stjórnvalda. Þrátt fyrir sjálfstæði ríkisstofnana bar viðskiptaráðherra að hafa almennt eftirlit með framvindu mála á málefnasviðinu með hugsanleg afskipti ráðuneytisins fyrir augum, annaðhvort á grundvelli gildandi lagareglna, tillagna um breytta löggjöf eða á vettvangi ríkisstjórnar.<sup>594</sup>

1. Að þessu virtu, og einnig því sem kom fram í kafla 21.5.4.2<sup>595</sup> um upplýsingar sem viðskiptaráðherra fékk frá utanríkisráðherra 11. febrúar 2008, kafla 21.5.4.6<sup>596</sup> um grundvöll skipunar viðskiptaráðherra á nýjum stjórnarformanni Fjármálaeftirlitsins og samtöl þeirra í milli og loks því sem rakið er í kafla 21.5.4.3<sup>597</sup> um störf samráðshóps stjórnvalda og upplýsingar sem þar komu fram, telur rannsóknarnefnd Alþingis að hinar alvarlegu upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum íslensku bankanna og um leið í íslensku efnahagslífi sem urðu Björgvini G. Sigurðssyni tiltækar fyrstu mánuði ársins 2008 hafi gefið honum fullt tilefni til að hafa frumkvæði að því samkvæmt stöðu sinni og hlutverki sem viðskiptaráðherra að ríkisvaldið brygðist við þeim með sérstökum aðgerðum, sbr. m.a. kafla 21.5.4.5<sup>598</sup> og fyrri umfjöllun nefndarinnar um ábyrgð forsætisráðherra. Nefndin tekur fram að hún er meðvituð um það frumkvæði sem viðskiptaráðherra leitaðist við að sýna á vettvangi ríkisstjórnarinnar 12. ágúst 2008, sbr. kafla 19.3.<sup>599 600</sup>
2. Rannsóknarnefnd Alþingis telur jafnframt, að því virtu sem fram kemur í kafla 21.5.4.4,<sup>601</sup> að viðskiptaráðherra hafi fyrir sitt leyti borið að hafa frumkvæði að því, annaðhvort með eigin aðgerðum eða með tillögu til annarra ráðherra, að unnin væri heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna hættu á fjármálaáfalli. Þrátt fyrir að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta væri sjálfseignarstofnun féll

<sup>591</sup> Sama heimild, bls. 314–315.

<sup>592</sup> Sama heimild, bls. 315.

<sup>593</sup> Sama heimild, bls. 315–316.

<sup>594</sup> Sama heimild, bls. 315.

<sup>595</sup> Sama heimild, bls. 295–300.

<sup>596</sup> Sama heimild, bls. 309–312.

<sup>597</sup> Sama heimild, bls. 300–302.

<sup>598</sup> Sama heimild, bls. 304–309.

<sup>599</sup> Rannsóknarnefnd Alþings 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 78–237.

<sup>600</sup> Rannsóknarnefnd Alþings 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 315.

<sup>601</sup> Sama heimild, bls. 300–304.

sjóðurinn og innstæðutryggingar undir málefnasvið viðskiptaráðherra og nauðsynlegt var að taka afstöðu til þess hvernig sjóðurinn gæti staðið við hina lögbundnu lágmarksgreiðsluskyldu sína og hvort og þá hver ætti að vera aðkoma íslenska ríkisins að því að gera sjóðnum það kleift. Einnig verði að telja að ráðherrum hafi borið að byggja yfirlýsingar um stuðning við bankana á traustum grundvelli.<sup>602</sup>

3. Þá er það mat rannsóknarnefndar Alþingis, sbr. kafla 21.5.4.6,<sup>603</sup> að viðskiptaráðherra hafi fyrir sitt leyti haft fullt tilefni til þess annars vegar frá fyrstu mánuðum ársins 2008 að fylgja því eftir og fullvissa sig um að unnið væri með virkum hætti að flutningi Ice-save-reikninganna yfir í dótturfélag og hins vegar a.m.k. frá sumrinu 2008 að leita leiða í krafti embættis síns til þess að stuðla að framgangi sama máls með virkri aðkomu ríkisvaldsins. Engin merki eru um frekari viðleitni hans til að fylgja málinu eftir eftir fund með fjármálaráðherra Bretlands 2. september 2008.<sup>604</sup>
4. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að viðskiptaráðherra hafi í aðdraganda bankahrunsins ekki gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til samkvæmt framangreindu og telur að með því athafnaleysi sínu hafi hann látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt og með því sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.<sup>605</sup>

#### *Forstjóri Fjármálaeftirlitsins.*<sup>606</sup>

Forstjóri Fjármálaeftirlitsins annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar.<sup>607</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis vísar til kafla 8.6.5.5<sup>608</sup> og 16.5.9<sup>609</sup> um það hvernig hún hefur talið sérstaka ástæðu til að gera athugasemdir við það hvernig staðið hefur verið að því hjá Fjármálaeftirlitinu að koma málum í formlegan farveg þegar í ljós hefur komið að eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki lögum og öðrum reglum sem gilda um starfsemi hans. Þá telur nefndin það athyglisvert hvernig Fjármálaeftirlitið hefur brugðist við ágreiningi milli stofnunarinnar og eftirlitsskyldra aðila um túlkun reglna um stórar áhættur. Rannsóknarnefndin telur að ganga verði almennt út frá því að samkvæmt þeim lögum sem Fjármálaeftirlitið starfar eftir beri því að setja mál samhliða eða fljótlega í lögformlegan farveg til að tryggja að hægt sé að fylgja því eftir með þvingunarúrræðum og eftir atvikum viðurlögum ef tilmælum um úrbætur er ekki sinnt.

Það er mat rannsóknarnefndarinnar að annmarkar hafi verið á málsmeðferð, úrlausn og eftirfylgni margra mála hjá Fjármálaeftirlitinu, sbr. kafla 8.6.5.5.<sup>610</sup> Sýndi Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, þannig af sér athafnaleysi gagnvart því verkefni að koma nægilega traustu skipulagi á daglega starfsemi stofnunarinnar. Verður þetta athafnaleysi talið

<sup>602</sup> Sama heimild, bls. 316–316.

<sup>603</sup> Sama heimild, bls. 309–312.

<sup>604</sup> Sama heimild, bls. 316.

<sup>605</sup> Sama heimild, bls. 316.

<sup>606</sup> Sama heimild, bls. 316–318.

<sup>607</sup> Sbr. 5. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

<sup>608</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 127–131.

<sup>609</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 119–121.

<sup>610</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 127–131.

honum til vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008, enda var það á hans ábyrgð að annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar og ráða til hennar starfsfólk.<sup>611</sup>

*Bankastjórn Seðlabanka Íslands.*<sup>612</sup>

Bankastjórn Seðlabanka Íslands var á árinu 2008 skipuð þremur bankastjórum og fór með ábyrgð á rekstri bankans og ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki voru falin öðrum.<sup>613</sup> Í umfjöllun rannsóknarnefndarinnar er fjallað í einu lagi um bankastjórnina og það hvort henni hafi orðið á mistök eða hún sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

*Viðbrögð bankastjórnar Seðlabanka Íslands í tilefni af erindi Landsbanka Íslands í ágúst 2008 um aðstoð við flutning Icesave-innlánsreikninga úr útibúi yfir í dótturfélag.*<sup>614</sup>

Rannsóknarnefnd Alþingis telur ekki ástæðu til athugasemda við þá afstöðu Seðlabankans að fylgja ekki eftir hugmynd Landsbankans að fyrirgreiðslu, sbr. kafla 18.2.5,<sup>615</sup> sem hefði verið mjög áhættusöm fyrir Seðlabankann auk þess sem hæpið var að hefði samrýmst laga-reglum um starfsemi Seðlabanka Íslands og upplýsingaskyldu. Hins vegar var beiðnin og fyrirliggjandi upplýsingar þess eðlis að brýnt var að íslensk stjórnvöld gripu þegar til viðeigandi ráðstafana. Með tilliti til þess hlutverks Seðlabankans að varðveita fjármála-stöðugleika og sem lánveitanda íslensku bankanna til þrautavara leggur nefndin mat á hvort telja beri háttsemi bankastjórnarinnar til vanrækslu. Fær nefndin ekki séð af fyrirliggjandi gögnum að Seðlabankinn hafi gert sérstakar ráðstafanir til að kanna gæði útlána Landsbankans eða hvað væri hæft í hinni meintu afstöðu breska fjármálaeftirlitsins, FSA, til útlánanna auk þess sem töluverður dráttur varð á afgreiðslu málsins. Rannsóknarnefndin telur í ljósi þeirra upplýsinga sem fram voru komnar innan Seðlabankans í ágúst 2008 um alvarlega stöðu Landsbankans og afstöðu FSA í málefnum bankans að nauðsynlegt hafi verið að gerðar yrðu viðhlítandi ráðstafanir af hálfu bankastjórnar Seðlabankans. Það er niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að meta verði athafnaleysi Davíðs Oddssonar, Eiríks Guðnasonar og Ingimundar Friðrikssonar svo að þeir hafi látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt og grípa til viðhlítandi ráðstafana og með því sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

### **Afgreiðsla bankastjórnar Seðlabanka Íslands á erindi Glitnis banka hf. í september 2008.**<sup>616</sup>

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að engin formskilyrði séu sett í lögum nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, varðandi beiðni um lán til þrautavara. Telur nefndin að beiðnin hafi verið erindi sem bankastjórninni bar að taka afstöðu til. Rannsóknarnefndin telur að líta verði

<sup>611</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 317.

<sup>612</sup> Sama heimild, bls. 318–325.

<sup>613</sup> Sbr. þágildandi lög nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands.

<sup>614</sup> Sama heimild, bls. 319–321.

<sup>615</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 40–56.

<sup>616</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 321–325.

svo á að ákvörðun Seðlabankans hafi falið í sér meðferð opinbers valds sem lúti reglum um stjórnvaldsákvörðanir. Á bankanum hvíldi því sú skylda að leggja forsvaranlegan, mál-efnalegan og lögmætan grundvöll að afgreiðslu á beiðni Glitnis, óháð því hvort skrifleg greinargerð frá Glitni lá fyrir. Nefndin telur ljóst að töluvert hafi skort á yfirsýn yfir stöðu Glitnis og leggur áherslu á að mál höfðu þróast hratt til verri vegar vikurnar á undan varðandi mat á eignum bankanna. Nefndin fær þannig ekki séð að Seðlabankinn hafi haft forsendur til að meta hvort sú leið sem mælt var með við ríkisstjórnina væri forsvaranleg. Seðlabankinn virðist ekki hafa talið sér heimilt að gera kröfu um aðgang að gögnum og upplýsingum hjá Glitni. Rannsóknarnefndin fellst ekki á þetta og telur Seðlabankann ekki hafa nýtt sér þau lagaúrræði sem honum voru búin til að leysa málið á viðhlítandi hátt. Nefndin telur því að viðhlítandi grundvöllur hafi ekki verið lagður að þeirri ákvörðun að hafna umsókn Glitnis um lán og mæla með því við ríkisstjórnina að kaupa 75% hlut í bankanum. Að mati rannsóknarnefndarinnar verður því að telja það til vanrækslu af hálfu bankastjórnar Seðlabanka Íslands í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 að hafa ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni og gert reka að því á grundvelli 1. mgr. 29. gr. laga nr. 36/2001 að á vegum Seðlabankans væri milliliðalaust aflað nánari upplýsinga um stöðu Glitnis og lánabók hans, svo og upplýsinga um önnur atriði sem gátu haft þýðingu við mat á því hvort forsvaranlegt væri að veita bankanum þrautavarálán. Rannsóknarnefndin telur að bankastjórn Seðlabanka Íslands hafi sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 með því að fara ekki að reglum stjórnslulaga varðandi tilkynningu á þeirri niðurstöðu sinni að verða ekki við erindinu.<sup>617</sup>

#### **Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.**

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur fjallar um hugtökin mistök og vanrækslu á grundvelli laga nr. 142/2008 og þann skilning sem hún leggur í þau. Í niðurstöðum sem hér fara á eftir er byggt á sama skilningi.<sup>618</sup>

#### **Afstaða þingmannanna Atla Gíslasonar, Birgittu Jónsdóttur, Eyglóar Harðardóttur, Lilju Rafneyjar Magnúsdóttur og Sigurðar Inga Jóhannsonar.**

*Ráðherrar.*

Þingmennirnir taka undir niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis þess efnis að Geir H. Haarde, Björgvin G. Sigurðsson og Árni M. Mathiesen hafi sýnt af sér vanrækslu í skilningi laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

*Forstjóri FME og seðlabankastjórar.*

Þingmennirnir taka undir niðurstöðu rannsóknarnefndar Alþingis um að seðlabankastjórar og forstjóri Fjármálaeftirlitsins hafi sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

<sup>617</sup> Sama heimild, bls. 321–325.

<sup>618</sup> Sjá nánar kafla 21.5.2 í Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 286–288.

### **Afstaða þingmannanna Magnúsar Orra Schram og Oddnýjar G. Harðardóttur.**

Þingmennirnir taka undir niðurstöður rannsóknarnefndarinnar að öðru leyti en því að þeir telja að við mat á vanrækslu skv. 1. mgr. 1. gr. laga 142/2008 og þeim ramma sem rannsóknarnefndin setti matinu, verði annars vegar að taka tillit til þeirrar verkstjórnar og raunverulegrar verkaskiptingar sem var viðhöfð innan ríkisstjórnarinnar og hins vegar þeirra takmörkuðu upplýsinga sem fyrrverandi viðskiptaráðherra bjó yfir. Því er ekki hægt að fullyrða að athafnir eða athafnaleysi viðskiptaráðherra í aðdraganda bankahrunsins falli undir hugtakið vanræksla í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008, þrátt fyrir að segja megi að formlegt verksvið hans og þær upplýsingar sem hann þó bjó yfir hefðu mátt gefa tilefni til frekari viðbragða af hans hálfu.

### **Afstaða þingmannanna Ragnheiðar Ríkharðsdóttur og Unnar Brár Konráðsdóttur.**

Þingmennirnir Ragnheiður Ríkharðsdóttir og Unnur Brár Konráðsdóttir taka fram að rannsóknarnefnd Alþingis fjallar um hugtökin mistök og vanræksla á grundvelli laga nr. 142/2008 og þann skilning sem hún leggur í þau. Rannsóknarnefndin telur að ráðherrarnir Geir H. Haarde, Björgvin G. Sigurðsson og Árni M. Mathiesen, bankastjórn Seðlabanka Íslands og forstjóri Fjármálaeftirlitsins hafi sýnt af sér vanrækslu samkvæmt þeim lögum og stendur það mat rannsóknarnefndarinnar sjálfstætt. Framantaldir nefndarmenn telja ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um mat rannsóknarnefndarinnar á mistökum og vanrækslu einstaklinga í skilningi laga nr. 142/2008, enda fellur það utan verksviðs þingmannanefndarinnar. Í nefndarálitum um frumvarp til breytinga á lögum nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, segir: *Hlutverk þingmannanefndarinnar verður væntanlega að fylgja eftir ábendingum rannsóknarnefndarinnar varðandi breytingar á lögum og reglum. Þá mun hún væntanlega fjalla um hvaða lærdóm er hægt að draga af efnahagsáföllunum og eftir atvikum móta afstöðu til ábyrgðar í málinu að því marki sem það fellur undir hlutverk þingsins [undirstrikun þingmannanna].*<sup>619</sup>

Þingmannanefndinni hefur, skv. 6. mgr. 15. gr. laganna um rannsóknarnefndina, sérstaklega verið falið að móta afstöðu til hugsanlegrar ábyrgðar í málinu á grundvelli laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963. Það fellur utan verksviðs nefndarinnar að fjalla um mögulega ábyrgð annarra en þeirra sem ráðherraábyrgðarlögin taka til. Þingmannanefndin sendi settum saksóknara bréf til að taka af öll tvímæli um að nefndin hygðist ekki fjalla sérstaklega um ábyrgð annarra en ráðherranna. Niðurstaða setts saksóknara var að umfjöllunarefni og ályktanir rannsóknarnefndarinnar gefi að svo stöddu ekki tilefni til að efna til sakamálarannsóknar á hendur seðlabankastjórnunum eða forstjóra Fjármálaeftirlitsins.

### **22. kafli. Tilkynningar á grundvelli 14. gr. laga nr. 142/2008.**<sup>620</sup>

Í kaflanum er greint frá því að skv. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 142/2008 tilkynni rannsóknarnefnd Alþingis ríkissaksóknara ef grunur vaknar við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað. Ríkissaksóknari taki síðan ákvörðun um hvort rannsaka beri málið í samræmi við lög um meðferð sakamála. Rannsóknarnefndin greinir frá því að hún hafi vakið athygli ríkissaksóknara á ákveðnum atriðum sem tengjast eftirfarandi málefnum:

Stjórnir og framkvæmdastjórnar fjármálaþyrirtækja sem rannsókn nefndarinnar tók til.<sup>621</sup>

<sup>619</sup> Nefndarálit allsherjarnefndar um 286. mál á 138. löggjafarþingi, þskj. 521.

<sup>620</sup> Sama heimild, bls. 327–335.

<sup>621</sup> Sama heimild, bls. 328–329.

Fjármögnun bankanna.<sup>622</sup>

Útlán íslensku bankanna.<sup>623</sup>

Hvatakerfi bankanna.<sup>624</sup>

Veltubókarviðskipti stóru bankanna þriggja með eigin bréf.<sup>625</sup>

Gjaldeyrisviðskipti.<sup>626</sup>

Löggiltir endurskoðendur þeirra fjármálafyrirtækja sem rannsóknin tók til.<sup>627</sup>

Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir.<sup>628</sup>

### 23. kafli. Athugasemdabréf skv. 13. gr. laga nr. 142/2008.<sup>629</sup>

Í kaflanum gerir rannsóknarnefnd Alþingis grein fyrir því að hún hafi lögum samkvæmt sent 12 einstaklingum bréf og gert þeim grein fyrir tilteknum atriðum, athöfnum eða athafnaleysi, sem hún hefði til athugunar að fjalla um í skýrslu sinni á þeim grundvelli hvort um mistök eða vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 hefði verið að ræða af þeirra hálfu. Viðkomandi var gefinn kostur á að skila inn skriflegum athugasemdum sínum áður en nefndin tæki endanlega afstöðu til álitaefnisins.

Allir einstaklingarnir svöruðu bréfi rannsóknarnefndar Alþingis og lýstu því viðhorfi sínu að ekki hefði verið um mistök eða vanrækslu af þeirra hálfu að ræða í skilningi tilvitnaðrar lagagreinar. Í bréfunum kom einnig fram sú afstaða að það hefði verið á ábyrgð annarra stofnana og ráðherra eða embættismanna að fara með tiltekin verkefni og sinna eftirliti með viðfangsefninu af hálfu ríkisins, auk þess sem sum bréfanna geymdu aðra afstöðu til málsatvika en áður hafði komið fram við skýrslutöku.

## 4.8 Áttunda bindi skýrslunnar. – Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008.

### Inngangur.<sup>630</sup>

Í 3. mgr. 1. gr. laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða kemur fram að rannsaka skuli sérstaklega hvort skýringar á falli íslensku bankanna megi að einhverju leyti finna í starfsháttum og siðferði. Bar forsætisnefnd Alþingis að skipa þriggja manna vinnuhóp einstaklinga sem hefðu háskólamenntun í heimspeki eða samfélagsfræðum til að fjalla um þennan þátt rannsóknarinnar í samráði við rannsóknarnefndina. Í vinnuhópinn voru skipuð Vilhjálmur Árnason, prófessor í heimspeki, sem var formaður hópsins, Salvör Nordal, heimspekingur og forstöðumaður Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands, og Kristín Ástgeirsdóttir, sagnfræðingur og framkvæmdastjóri Jafnréttisstofu.

<sup>622</sup> Sama heimild, bls. 329–330.

<sup>623</sup> Sama heimild, bls. 330–331.

<sup>624</sup> Sama heimild, bls. 331–332.

<sup>625</sup> Sama heimild, bls. 332.

<sup>626</sup> Sama heimild, bls. 332.

<sup>627</sup> Sama heimild, bls. 332–334.

<sup>628</sup> Sama heimild, bls. 334–335.

<sup>629</sup> Sama heimild, bls. 337–338.

<sup>630</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, bls. 7–11.

Í skipunarbréfum þeirra kom fram að athugunin ætti ekki að einskorðast við starfshætti og siðferði á fjármálamarkaði heldur kynnu önnur svið samfélagsins einnig að koma til skoðunar.

Áttunda bindi skýrslunnar er afrakstur þessarar rannsóknar. Bindið er ríflega 300 síður og skiptist í þrjú meginkafla og tvo viðauka. Fyrsti kaflinn ber yfirskriftina *Siðferði fjármálalífsins og starfshættir banka*.<sup>631</sup> Þar er sjónum beint að siðferði og vinnubrögðum í viðskiptalífinu og þá einkum bankanna fram að hruni. Annar kaflinn ber titilinn *Stjórnsýsla, stjórn-siðir, stjórnsmál*.<sup>632</sup> Í honum er fjallað um framgöngu ýmissa handhafa ríkisvalds á þensluskeiðinu á fyrsta áratug 21. aldar og í aðdraganda hrunsins. Þar er enn fremur bent á ýmsa almenna veikleika í starfsháttum og viðhorfum innan stjórnsýslunnar og stjórnsmála hér á landi sem áttu að mati vinnuhópsins þátt í því að ríkisvaldinu varð um megn að takast á við þann vanda sem fólst í ofvexti bankakerfisins. Þriðji kaflinn ber heitið *Samfélagið*.<sup>633</sup> Þar er leitast við að varpa ljósi á þá samfélagssýn sem varð ríkjandi meðal áhrifamanna hér á landi og lagði grunn að vexti bankanna og úrræðaleysi ríkisvaldsins við að gæta almannahagsmuna í aðdraganda hrunsins. Hugað er að tengslum fjármálalífsins við fjölmiðla og háskóla og áhrifum þeirra á umræðuna um þróun viðskiptalífsins. Enn fremur er þar tekið til skoðunar hvort samfélagið beri að einhverju leyti sameiginlega ábyrgð á því sem gerðist.

Fyrri viðaukinn í þessu bindi er niðurstaða rannsóknar sem vinnuhópurinn óskaði eftir að Rannsóknarsetur um fjölmiðlun og boðskipti gerði á umfjöllun fjölmiðla um íslensk fjármálafyrirtæki á árunum 2006 til 2008.<sup>634</sup> Höfundar viðaukans eru Friðrik Þór Guðmundsson, Kjartan Ólafsson, Valgerður Jóhannsdóttir og Þorbjörn Broddason. Þar er mat lagt á efnistöð fjölmiðlamanna í umfjöllun þeirra um fjármálafyrirtækin. Síðari viðaukinn er skýrsla sem ber heitið *Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi. Aðdragandi og orsakir efnahagshrunsins á Íslandi frá sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði*.<sup>635</sup> Höfundur skýrslunnar er Hulda Þórisdóttir, sálfræðingur og lektor í stjórnsmálafræði. Þar er í ljósi kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði lagt mat á hvort ýmis séreinkenni íslensks samfélags kunni að hafa haft áhrif á að efnahagur landsins hrundi.

Í inngangi að framangreindri umfjöllun er vikið að aðferðafræði vinnuhópsins og skilgreiningu á siðferði sem er leiðarstef rannsóknarinnar. Þar kemur fram að siðferði sé í grófum dráttum ofið úr fjórum meginþáttum: 1) *Verðmætum og gildismati*. 2) *Dygðum og löstum einstaklinga*. 3) *Síðareglum*. 4) *Skyldum og ábyrgð sem varða siðferði eins og það tengist stöðu manns eða hlutverki*.<sup>636</sup>

Í lok inngangsins er almennt vikið að viðhorfum samfélagsins til siðferðislegrar hugsunar. Þar segir: „Siðferðisleg hugsun hefur átt erfitt uppdráttar m.a. vegna þess að ákveðið viðmiðunarleysi hefur verið ríkjandi um ágæti markmiða og vantrú á rökræðu um þau. Slík afstaða býr í haginn fyrir að sérhagsmunir þrífist á kostnað almannahagsmuna en það er eitt megin-einkenni á því hugarfari sem ríkti hérlendis í aðdraganda bankahrunsins.“<sup>637</sup>

<sup>631</sup> Sama heimild, bls. 11–116.

<sup>632</sup> Sama heimild, bls. 116–184.

<sup>633</sup> Sama heimild, bls. 185–241.

<sup>634</sup> Sama heimild, bls. 245–272.

<sup>635</sup> Sama heimild, bls. 273–301.

<sup>636</sup> Sjá nánar sömu heimild, bls. 9–10.

<sup>637</sup> Sama heimild, bls. 10.



## I. Siðferði fjármálaráðsins og starfshættir banka.<sup>638</sup> Einkavæðing, ábyrgð eigenda og stjórnenda.<sup>639</sup>

Í upphafi þessa kafla er vakin athygli á því að bankastarfsemi gengur í einfaldri mynd út á að taka við peningum gegn því að greiða innlánsvexti fyrir og veita þeim aftur út í hagkerfið í formi útlána og fá greidda útlánsvexti. Mikilvægasti tekjupáttur bankastarfsemi er því vaxtamunurinn. Þó að ákveðin áhætta sé fólgin í þessari starfsemi er hún nauðsynleg í hverju nútímasamfélagi. Þess vegna er almennt lögð áhersla á að utanaðkomandi aðilar komi bönkum til aðstoðar verði þeir fyrir áhlaupi sparifjáreigenda. Seðlabankar gegna þessu hlutverki og geta gripið inn í og veitt lán „til þrautavara“ ef til áhlaups kemur. Þessi staðreynd hvetur aftur á móti til aukinnar áhættu í rekstri banka. Ef vel gengur njóta stjórnendur og eigendur hagnaðarins en þeir geta reiknað með að bankinn verði gripinn í fallinu ef illa fer. Með því er áhættunni varpað yfir á almenning í landinu.<sup>640</sup>

Til að bregðast við þessu eru bönkum settar reglur sem eiga að tryggja heilbrigða starfshætti þeirra. Fjármálafyrirtæki gegna mikilvægu hlutverki í samfélaginu og því hlutverki fylgja margvíslegar skyldur sem miða að því að bankar veiti nauðsynlega þjónustu með langtímahagsmunum samfélagsins í huga. Rekstur fjármálastofnana, einkum kerfislægra mikilvægra banka, er því ekki einkamál þeirra sem að honum standa.

Þar sem hefðbundin bankastarfsemi miðlar fjármagni þykir eftirsóknarvert að komast til áhrifa þar. Þá skapast hættu á að eigendum sé hyglad á kostnað annarra eða að bankar séu notaðir í vafasömum viðskiptum. Þess vegna er í alþjóðlegum viðmiðum um fjármálafyrirtæki lögð áhersla á að eigendur og stjórnendur hafi ekki aðeins nauðsynlega þekkingu á starfsemi heldur að þeir hafi til að bera sterka dómgreind og séu kunnir að heiðarleika.<sup>641</sup>

Á síðasta áratug 20. aldar voru í Bandaríkjunum afnumin lagaákvæði sem mæltu fyrir um aðgreiningu fjárfestingarbanka og hefðbundinnar viðskiptabankastarfsemi og telur vinnuhópurinn að breytingin hafi haft mikil áhrif hér á landi. Fjárfestingarbankar eru mun áhættusæknari en hefðbundnir viðskiptabankar. Hefðbundin bankastarfsemi vék nánast til hliðar fyrir fjárfestingarstarfsemi.

### *Einkavæðing og nýir eigendur.*<sup>642</sup>

Í skýrslu vinnuhópsins er fjallað um einkavæðingu bankakerfisins hér á landi sem hófst á síðari hluta tíunda áratugarins. Tekið er fram að í upphafi einkavæðingarinnar hafi verið lögð áhersla á að vandað væri til verka og vitnað til ummæla forsætisráðherra, Davíðs Oddssonar, í riti framkvæmdanefndar um einkavæðingu og Samtaka verðbréfafyrirtækja, um setningu verklagsreglna sem áttu að tryggja vönduð vinnubrögð.

Framvindu einkavæðingarinnar er lýst í skýrslu vinnuhópsins en nánari grein er gerð fyrir henni í 1. bindi skýrslunnar. Komist er að þeirri niðurstöðu um sölu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins árið 1998, Landsbankans árið 2002 og Búnaðarbankans árið 2003 að þrátt fyrir að ríkir almannahagsmunir hafi verið í húfi hafi sölufærlið verið ógagnsætt sem hafi vakið tortryggni um pólitísk helmingaskipti stjórnarflokkanna. Þá telur vinnuhópurinn að víða hafi verið vikið frá eðlilegum starfsháttum auk þess sem gagnrýnt hafi verið að báðir bankarnir

<sup>638</sup> Sama heimild, bls. 11–116.

<sup>639</sup> Sama heimild, bls. 11–48.

<sup>640</sup> Sama heimild, bls. 12–13.

<sup>641</sup> Sama heimild, bls. 13.

<sup>642</sup> Sama heimild, bls. 16–31.

hafi verið einkavæddir samtímis með hraði þar sem kosningar hafi verið í nánd. Aðkoma erlends banka með mikilvæga reynslu og þekkingu á alþjóðlegu umhverfi hefði verið æskileg en í staðinn eignuðust íslenskir kaupþýslumenn þá sem höfðu litla reynslu og þekkingu á alþjóðlegri fjármálastarfsemi. Að auki áttu eigendurnir eftir að verða fyrirferðarmiklir í íslensku atvinnulífi og beita bönkunum óspart í eigin fjármálagjörningum. Mat á hæfi eigendanna er talið hafa einkennst af sérstakri „lagahyggju“ af hálfu Fjármálaeftirlitsins þar sem forðast var að leggja mat á matskennd atriði eins og áhersla er lögð á að gert sé samkvæmt alþjóðlegum viðmiðunum. Í mati sínu hafi Fjármálaeftirlitið þó lagt áherslu á að starfshættir yrðu með þeim hætti að nýir eigendur nytu ekki óeðlilegrar fyrirgreiðslu í eigin bönkum og settar verklagsreglur sem miðuðu að því að tryggja fjarlægð þeirra frá starfseminni. Áhersla var lögð á að eignarhaldið yrði gagnsætt og reynt að koma í veg fyrir flækjur.<sup>643</sup>

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði:*<sup>644</sup>

- „Einkavæðing ríkisbankanna á sínum tíma sýnir mikilvægi þess að verklagsreglur séu skýrar með áherslu á vönduð vinnubrögð og gegnsæi. Þetta er ekki síst brýnt þegar um er að ræða samfélagslega mikilvæg fyrirtæki eins og bankana. Að öðrum kosti er hætt við að tortryggni ríki um ferlið og komið sé í veg fyrir að sátt ríki um ákvörðunina.“
- „Lærdómar fjármálakreppa annars staðar í heiminum sýna ótvírætt að miklu skiptir hverjir komast til áhrifa innan fjármálaafyrirtækja. Af þessu leiðir að mat á eigendum stórra eignarhluta skiptir höfuðmáli. Vönduð umræða þarf að eiga sér stað um eignarhald á fyrirtækjum eins og bönkum, hve dreift eignarhaldið eigi að vera og hverjir séu í raun hæfir til að eiga fjármálaafyrirtæki. Slíkt á sérstaklega við um þau fjármálaafyrirtæki sem eru skilgreind sem kerfislega mikilvæg þar sem almannahagsmunir eru ríkir.“
- „Tryggja þarf að óháð mat fari fram á mögulegum eigendum og að ferlið sé gegnsætt.“

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði:*<sup>645</sup>

- „Þegar eigendur fjármálaafyrirtækja eru verulega stórir er hætt á að þeim sé hyglað innan fyrirtækjanna á kostnað minni eigenda, eins og dæmin sanna. Ganga þarf stíft eftir því að stærstu eigendur njóti ekki sérstöðu í formi taumlausra lánveitinga.“
- „Efla þarf umræðu um ábyrgð stjórnarmanna í fyrirtækjum, ekki síst fjármálaafyrirtækjum, og tryggja þarf að þar sitji aðilar sem hafi nauðsynlega sérþekkingu á viðfangsefnum fyrirtækisins og sterka dómgreind.“
- „Efla þarf eftirlit með stjórnnum fyrirtækja og meðal annars fylgja því eftir að reglur um góða starfshætti séu hafðar í heiðri í störfum stjórnna.“

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði:*<sup>646</sup>

- „Tryggja þarf að þeir sem stjórna fyrirtækjum á borð við banka hafi til að bera nauðsynlega þekkingu og reynslu og séu sér meðvitaðir um siðferðilega ábyrgð sína ekki aðeins gagnvart eigendum heldur samfélaginu öllu.“

<sup>643</sup> Sama heimild, bls. 17–31.

<sup>644</sup> Sama heimild, bls. 31.

<sup>645</sup> Sama heimild, bls. 41.

<sup>646</sup> Sama heimild, bls. 47–48.

- „Setja þarf almennar reglur um hvatalaun til lykilstjórnenda fyrirtækja á markaði, þar sem umfram allt er byggt á langtímahagsmunum fyrirtækisins og þar með hagsmunum samfélagsins.“
- „Aukið eftirlit þarf að vera með samskiptum eigenda og stjórnenda fjármálafyrirtækja í því skyni að tryggja sjálfstæði stjórnendanna, einkum gagnvart stórum eigendum.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

### **Innri starfshættir og eftirlit fagmanna.<sup>647</sup>**

Hér beinir vinnuhópurinn sjónum sínum að innri starfsháttum bankanna og þeim sem áttu að vera bankaráðum til ráðgjafar eða tryggja góða starfshætti þar, svo sem ytri endurskoðendum. Almennt er vikið að því hvað felist í fagmennsku og bent á siðferðislegar skyldur fagmanna gagnvart skjólstæðingum eða vinnuveitanda, sem og þriðja aðila. Fagmaður beri þó ekki síður ábyrgð gagnvart samfélaginu í heild sem reiðir sig á að hann ræki skyldur sínar af trúmennsku. Fagmennska sé loforð um að nýta sérþekkingu sína og færni í þágu skjólstæðings og samfélagsins alls. Í staðinn er fagmönnum gefið ákveðið svigrúm til að rækja skyldur sínar eins og þeir meta best í hverju verkefni. Þess vegna fylgir góður fagmaður ekki bara lágmarksreglum starfsins heldur lýtur jafnframt siðalögmálum á borð við heiðarleika, sanngirni og trúmennsku.<sup>648</sup>

Vakin er athygli á umræðu um margvíslegan vanda í starfsumhverfi endurskoðenda og matsfyrirtækja sem getur verið ógn við sjálfstæði þeirra. Þar er vísað til hlutverks þeirra sem ráðgjafa og eftirlitsaðila með rekstri fyrirtækja sem fyrirtækin greiða fyrir, enn fremur samþjöppunar meðal endurskoðunarfyrirtækja og vaxandi áherslu þeirra á ráðgjafarþjónustu. Þetta skapi hættu á að fagmennskan gefi eftir og endurskoðendur og aðrir fagmenn missi sjónar á samfélagslegu hlutverki sínu.<sup>649</sup>

Í skýrslu vinnuhópsins er komist að þeirri niðurstöðu að regluverðir og aðrir starfsmenn sem áttu að vinna við innra eftirlit bankanna hafi ekki notið mikils stuðnings hvorki meðal stjórnenda né annarra starfsmanna. Ekki hafi verið mikill vilji til að fylgja ítarlegum regluhandbókum. Þetta endurspeglar veifar innri stoðir starfseminnar sem veki furðu í jafn stórum fyrirtækjum sem að auki störfuðu á alþjóðlegum vettvangi. Athygli er vakin á þætti Fjármálaeftirlitsins sem að mati vinnuhópsins fylgdist ekki nægilega með innra eftirliti bankanna eða studdi við bakið á því.

Vinnuhópurinn telur að í bönkunum hafi verið litið á lög og starfsreglur sem hindranir sem eigi að reyna að sniðganga frekar en sem leiðbeiningar um vandaða starfshætti. Vinnuhópurinn leggur áherslu á að reglur mæli almennt aðeins fyrir um lágmarkskröfur og sem slíkar geti þær ekki tryggt bestu viðmið um heilbrigða starfshætti. Þá reyni fremur á siðferðislega dómgreind sem á að vera sjálfsagður hluti af faglegum metnaði. Er þetta talið vera til marks um ákveðna „lagahyggju“ þar sem lagabókstafnum er fylgt án þess að taka tillits til „anda laganna“. Jafnvel sé ekki gengið nógu langt með því að segja að slík lagahyggja hafi verið ráðandi því fjöldi dæma sé um að reynt hafi verið að komast fram hjá lögnum.<sup>650</sup>

<sup>647</sup> Sama heimild, bls. 48–58.

<sup>648</sup> Sama heimild, bls. 48.

<sup>649</sup> Sama heimild, bls. 49–51.

<sup>650</sup> Sama heimild, bls. 51–58.

Lærdómar vinnuhóps um siðferði:<sup>651</sup>

- „Styrkja þarf umgjörð faglegra eftirlitsaðila, s.s. endurskoðenda, til að tryggja sjálfstæði þeirra og fagmennsku í starfi.“
- „Styrkja þarf starf eftirlitsaðila innan bankanna, s.s. regluvarða og innri endurskoðenda, og efla faglega umræðu meðal þeirra.“
- „Efla þarf vitund almennra starfsmanna fjármálafyrirtækja um gildandi reglur sem tryggja eiga góða starfshætti. Þetta má gera með námskeiðum og öflugri umræðu innan fyrirtækjanna um þessi efni. Einnig þarf að setja siðareglur um meðferð gjafa og annarra samskipta milli starfsmanna og viðskiptamanna fjármálafyrirtækja.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

### Samfélagsleg ábyrgð: Viðskiptavinir, lífeyrissjóðir og lúxuslífið.<sup>652</sup>

Almennir viðskiptavinir, viðskiptalífið og samfélagið.<sup>653</sup>

Hér er sjónum beint að ábyrgð og skyldum fjármálafyrirtækja gagnvart almennum viðskiptavinum, viðskiptalífínu og samfélaginu í heild. Bent er á að bankastarfsemi byggist á trausti og í trausti felist væntingar okkar til annarra. Bankarnir hefðu notið víðtæks trausts viðskiptavina og þeir notið þess áfram þó að nýir tímar gengju í garð og gjörbreyttir siðir.<sup>654</sup>

Meðal nýmæla í starfsemi bankanna var vaxandi sölumennska á ýmsum „vörum“ sem var í höndum þjónustufulltrúa sem fengu sölubónus fyrir hverja selda „vöru“. Á sama tíma litu margir viðskiptavinir á þjónustufulltrúann sem velgjörðamann sem þeir gátu treyst. Í skýrslu vinnuhópsins er komist að þeirri niðurstöðu að viðskiptavinir hafi í sumum tilvikum verið blekkir í viðskiptum en erfitt hafi verið fyrir almenning að átta sig á starfsháttunum.<sup>655</sup>

Sérstök athygli er vakin á starfsemi verðbréfa- og fjárfestingarsjóða í þessu sambandi. Bent er á að bankarnir hafi beint fjárfestingum viðskiptavina sinna markvisst í fjárfestingarsjóði en við það jókst áhætta sparifjáreigenda. Eftir því sem harðnaði á dalnum jókst áhættusækni sjóðanna og þegar komið var fram á árið 2008 voru fjárfestingar þeirra nánast eingöngu í íslenskum fjármálafyrirtækjum, eigendum þeirra og tengdum eignarhaldsfélögum.

Enn fremur er bent á auknar lánveitingar bankanna til almennings og þann greiða aðgang sem almenningur hafði að lánsfé. Kemst vinnuhópurinn að því að verulega hafi slaknað á kröfum og bankarnir hafi ekki sýnt nægilega gætni í lánveitingum.

Bent er á að fjármálafyrirtækin hafi leikið aðalhlutverkið við umbreytingu viðskiptalífsins þar sem fyrirtækjum var umvörpum breytt í fjárfestingarfélög. Efnahagsreikningur þeirra hafi síðan verið stækkaður svo að hægt væri að taka meiri lán. Viðskiptalífið hafi því orðið sífellt skuldugara og það hafi orðið fjölmörgum blómlegum fyrirtækjum að fjörtjóni.

Almennt kemst vinnuhópurinn að þeirri niðurstöðu að sjónarmið skammtímahagnaðar hafi ráðið ferðinni en ekki ábyrgð gagnvart samfélaginu. Allar leiðir til hagnaðar hafi verið nýttar til fulls og eftirlitið staðið að mestu leyti aðgerðarlaust hjá. Þá hafi starfsemi bankanna orðið áhættusamari eftir því sem nær dró hruninu og áhættan færst sífellt nær almenningi. Að þessu

<sup>651</sup> Sama heimild, bls. 58.

<sup>652</sup> Sama heimild, bls. 58–85.

<sup>653</sup> Sama heimild, bls. 58–67.

<sup>654</sup> Sama heimild, bls. 58–59.

<sup>655</sup> Sama heimild, bls. 59–62.

leyti hafi bankarnir brugðist þeirri samfélagslegu ábyrgð sem spretti beint af starfsemi þeirra og eftir sitji margir viðskiptamenn með sárt ennið.<sup>656</sup>

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði:*<sup>657</sup>

- „Starfræksla verðbréfa- og fjárfestingarsjóða þarf að vera með þeim hætti að hún tryggi umfram allt hagsmuni almennings. Þetta er m.a. gert með öflugum eftirlit og gegnsæi í starfrækslu sjóðanna.“
- „Setja þarf bónusgreiðslum til starfsmanna fjármála fyrirtækja viðmið sem miðast við langtímahagsmuni viðskiptavinar og banka og ganga á eftir því að farið sé eftir vönduðum starfsreglum í samskiptum við almenna viðskiptamenn.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

*Lífeyrissjóðirnir.*<sup>658</sup>

Í skýrslu vinnuhópsins er bent á að lífeyrissjóðirnir séu langmikilvægasta uppspretta sparnaðar á Íslandi. Eignir sjóðanna hafi aukist jafnt og þétt og verið orðnar 1.697 milljarðar króna árið 2007. Forsvarsmönnum þeirra sé treyst til að gæta lífeyris almennings og gera verði til þeirra sambærilegar kröfur og annarra sem gæta almannahagsmuna. Á sama tíma séu lífeyrissjóðirnir langtímafjárfestar og mjög eftirsóknarverðir fyrir fyrirtæki landsins. Af þessum sökum þurfi starfshættir lífeyrissjóðanna að vera hafnir yfir allan vafa þannig að komið verði í veg fyrir hagsmunaárekstra eða að einum sé hyglað fram yfir annan.

Í skýrslunni er farið almennt yfir starfshætti lífeyrissjóðanna með tilliti til gjafa og boðsferða. Fjallað er um fjárfestingarstefnu þeirra og bent á að umræða hafi verið um hvort seta fulltrúa atvinnulífisins í stjórnnum lífeyrissjóða geti skapað hagsmunaárekstra og of mikla þjónkun við viðskiptalífið.<sup>659</sup>

Komist er að þeirri niðurstöðu að sárlega skorti skýrar reglur hjá lífeyrissjóðunum um starfshætti, boðsferðir og gjafir. Séu slíkar reglur til þess fallnar að auðvelda fólki að standast freistingar og þrýsting utan frá og auka trúverðugleika gagnvart almenningi. Bent er á að hafin sé vinna á vegum lífeyrissjóðanna við gerð siðareglna. Tekið er fram að mikil umsvif lífeyrissjóðanna vekir spurningar um hvort og þá hvernig þeir eigi að beita sér í íslensku viðskiptalífi. Er talið að þeir hafi að mörgu leyti verið vanbúnir að bregðast við þeim gífurlegu breytingum sem urðu á íslensku viðskiptalífi á síðustu tíu árum. Þrátt fyrir fjárhagslegan styrk sinn virðast þeir hafa verið hart leiknir í því ástandi sem skapaðist. Umhverfið hafi verið drifið áfram af skammtímahagsmunum sem sé langtímafjárfestum eins og lífeyrissjóðum andsnúið. Þá hafi það verið vandi þeirra sem stórs fjárfestis að hlutabréfamarkaðurinn var mjög grunnur hér á landi. Í slíku umhverfi geti verið vandkvæðum bundið að losa eignir án þess að eiga á hættu að verð lækki sem aftur getur haft áhrif á afkomu lífeyrissjóðanna. Bent er á að margt sé enn óljóst um stöðu lífeyrissjóðanna og starfshætti og að málefni þeirra

<sup>656</sup> Sama heimild, bls. 67.

<sup>657</sup> Sama heimild, bls. 67.

<sup>658</sup> Sama heimild, bls. 68–77.

<sup>659</sup> Sama heimild, bls. 70–75.

kalli á sérstaka rannsókn og greiningu sem ekki var unnt að gera af rannsóknarnefnd Alþingis.<sup>660</sup>

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði:*<sup>661</sup>

- „Standa verður vörð um sjálfstæði lífeyrissjóðanna svo þeir geti sem best sinnt því meginhlutverki sínu að ávaxta lífeyri landsmanna. Dæmi eru um að stjórnarmenn lífeyrissjóðanna hafi átt í vök að verjast gagnvart þrýstingi fyrirtækja, einkum þar sem margir félagar þeirra voru við störf. Huga þarf að því hvernig hægt er að verja stjórnarmenn gegn slíkum þrýstingi.“
- „Vönduð umræða þarf að fara fram um fjárfestingarstefnu sjóðanna í framtíðinni í ljósi þess taps sem þeir standa frammi fyrir, þar sem m.a. verði rætt um að hve miklu leyti þeir fjárfesti erlendis og hér á landi og hvernig þeir þjóna almannahagsmunum sem best.“<sup>662</sup>
- „Setja þarf siðareglur um starfsemi lífeyrissjóðanna þar sem tekið er á samskiptum starfsmanna við fyrirtæki.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

*Samfélagsleg ábyrgð og lúxuslífið.*<sup>663</sup>

Í þessum kafla er tekið fram að bankarnir hafi verið stórtækir í stuðningi sínum við íslenskt samfélag og menningu, ekki síst íþróttir. Þessir styrkir hafi verið mjög til þess fallnir að styrkja ímynd fyrirtækjanna. Þá er vikið að óhóflegum boðs- og veiðiferðum bankanna og „munaðarlífi“ auðmannanna sem þeir reyndust í mörgum tilvikum ekki borgunarmenn fyrir. Er talið að það lýsi siðferði óhófs, flotræfilsháttar og drambs sem gangi þvert á þau gildi sem lengstum einkenndu íslenskt samfélag á 20. öld.

Vinnuhópurinn dregur þá ályktun að bankarnir hafi breitt úr sér á uppgangstíma þeirra og umturnað ekki aðeins íslensku viðskiptalífi heldur samfélaginu öllu. Miklum fjármunum hafi verið útdeilt undir merkjum samfélagslegrar ábyrgðar sem oftast en ekki tengdist beint markaðssetningu bankanna. Talið er að í umræðu um samfélagslega ábyrgð fyrirtækja sé hins vegar mikilvægast að huga að beinni ábyrgð viðskiptalífsins og að stjórnendur þeirra geri sér grein fyrir því siðferðislega samspili sem fyrirtæki eiga við samfélagið. Mikilvægast sé að þau geti ekki skotið sér undan ábyrgð á eigin starfsemi og þeirri áhættu sem henni fylgir, í stað þess að gera kröfu um að þau skipti sér af málefnum sem snúa ekki beint að þeirra rekstri.<sup>664</sup>

<sup>660</sup> Sama heimild, bls. 76–77.

<sup>661</sup> Sama heimild, bls. 77.

<sup>662</sup> Sama heimild, bls. 77.

<sup>663</sup> Sama heimild, bls. 77–85.

<sup>664</sup> Sama heimild, bls. 79–85.

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði:*<sup>665</sup>

- „Prátt fyrir að ekki sé dregið úr mikilvægi þátttöku fyrirtækja í samfélagslegum verkefnum er mikilvægt að almenningur sé meðvitaður um muninn á samfélagslegri ábyrgð fyrirtækja og fjárútlátum sem einkum er ætlað að styrkja ímynd fyrirtækjanna.“
- „Íhuga þarf alvarlega að setja fyrirtækjum viðmið um það hve mikla fjármuni þau geta veitt í formi styrkja og gjafa til viðskiptavina og ótengdra aðila. Mikilvægt er að gegnsæi ríki um slíka styrki.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

### **Stefnumótun og samskipti. Smæð í alþjóðlegu samhengi.**<sup>666</sup>

Í þessum kafla er fjallað um þá stefnumótun sem bjó að baki starfsemi bankanna og hún skoðuð í samhengi við alþjóðlegt fjármálalíf og smæð hins íslenska samfélags. Farið er yfir ýmsar upplýsingar sem varpa ljósi á sjálfsmýnd þeirra sem stjórnðu bönkunum og stóðu að „útrásinni“. Þá er vikið að hugmyndinni um að Ísland yrði alþjóðleg fjármálamiðstöð og áhersluna á vöxt bankanna sem oft birtist í grimmi samkeppni þeirra innbyrðis í útlöndum. Minnt er á að íslensku bankarnir hafi starfað í alþjóðlegu umhverfi og tekið mið af starfsháttum sem tíðkuðust víða um lönd. Hins vegar virðist hafa gleymst að þeir komu frá örríki sem hafði lítinn raunverulegan styrk til að standa með þeim þegar gefa fór á bátinn. Ekki virðist hafa verið jarðvegur fyrir umræðu um stærð bankanna og möguleika á flutningi þeirra úr landi. Þá er fjallað almennt um samskipti manna á leiksviði fjármálalífsins og innbyrðis tengsl þeirra.

Vinnuhópurinn kemst að þeirri niðurstöðu að uppsveiflan í samfélaginu á tímum góðærisins hafi ekki aðeins blásið upp efnahagskerfið heldur einnig oflæti hér á landi. Ýmsir töldu að þeim væru allir vegir færir og þeir væru miklu stærri og sterkari en raunin var. Íslensk fjármálafyrirtæki færðust allt of mikið í fang, einbeittu sér að því að vaxa ógurlega í stað þess að muna að menning er að gera hlutina vel. Það gleymdist að styrkja innviðina og vinna úr þeim verkefnum sem menn höfðu tekið sér fyrir hendur. Þegar syrti í álinn haustið 2008 tók sundurlyndi, vantraust og ringulreið völdin sem gerði samhæfðar aðgerðir ómögulegar.<sup>667</sup>

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði:*<sup>668</sup>

- „Íslendingar þurfa að gera sér grein fyrir stöðu þjóðarinnar í alþjóðlegu samfélagi og hvaða mörk fámennið setur þeim.“
- „Fámenni getur verið bæði styrkleiki og veikleiki. Stuttar boðleiðir geta bæði verið kostur en einnig bitnað á faglegum vinnubrögðum þegar boðleiðir eru óformlegar.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

<sup>665</sup> Sama heimild, bls. 85.

<sup>666</sup> Sama heimild, bls. 86–110.

<sup>667</sup> Sama heimild, bls. 86–109.

<sup>668</sup> Sama heimild, bls. 110.

**Hrunadans.<sup>669</sup>**

Fjallað er um viðbrögð stjórnenda bankanna eftir að óveðursskýin tóku að hrannast upp í fjármálaheiminum sumarið 2007. Bent er á að lítil merki hafi þá verið um það í efnahagslífinu að draga þyrfti saman seglin enda almenn neysla þá í hámarki og bankarnir buðu í lúxusferðir. Árið 2008 hafi verið farið að hrikta alvarlega í fjármálastoðunum og vaxandi óþols farið að gæta meðal innherja og starfsmanna bankanna og þeir hafi viljað losa um eigur sínar í þeim. Á sama tíma voru peningamarkaðssjóðir auglýstir sem örugg fjárfesting þó að eignasamsetning þeirra breyttist. Sparifé landsmanna var á þann hátt nýtt til að halda fyrirtækjum með lífsmarki. Helsta uppspretta fjármagns þegar hér var komið sögu voru innlán Landsbanka og Kaupþings erlendis.

Vinnuhópurinn dregur þá ályktun að eftir því sem nær hafi dregið bankahruninu hafi áhættan í auknum mæli verið færð heim til Íslands og þaðan yfir á almenning. Bankarnir hafi brugðist við öllum merkjum um veikleika með því að setja upp pótemkíntjöld til að draga athyglina frá þeim erfiðleikum sem að steðjuðu. Stjórnendum virðist hafa verið fullljóst þegar leið á árið 2007 að verulega hefði sigið á ógæfuhliðina og lítið þyrfti til að kerfið hryndi til grunna. Við tók hrunadans sem stóð þangað til Lehman-bankinn féll í Bandaríkjunum og allt traust hvarf á fjármálamörkuðum. Enginn var fær um, eða hafði kjark til, að grípa í taumana fyrr. Bent er á að hugsanlega hafi enginn viljað bera ábyrgð á því að fella svo brothætt kerfi og hafi því ómeðvitað beðið eftir að höggjð kæmi að utan.<sup>670</sup>

**Helstu niðurstöður umræðunnar um starfshætti bankanna.**

Í kaflanum er farið yfir helstu niðurstöður vinnuhópsins um starfshætti bankanna fram að hrúni þeirra haustið 2008. Bent er á að skammtímahagsmunir stærstu eigenda hafi vegið þyngra en langtímahagsmunir fyrirtækjanna og samfélagsins. Lítið hafi verið á siðareglur sem hindrun í stað þess að þær efldu vitund um heilbrigða viðskiptahætti. Vöxtur fyrirtækjanna hafi verið án fyrirhyggju og einkennst af oflæti og óhófi. Bent er á að þó að eiginhagsmunir séu mikilvægur drifkraftur í viðskiptalífinu sé voðinn vís ef þeir missa tengsl við samfélagslega ábyrgð og verða með öllu taumlausir.<sup>671</sup>

**II. Stjórnsýsla, stjórnsiðir, stjórnmal.<sup>672</sup>****Starfshættir og sjálfstæði eftirlitsstofnana.<sup>673</sup>**

Vinnuhópurinn fjallar um mikilvægi öflugs ytra eftirlits á vegum stjórnvalda með fjármálastofnunum. Er því haldið fram að svo að bankar þrífist þurfi þeir sterkt ríkisvald sem bakhjarl. Tryggingakerfi innlána eykur áhættusækni og því verði eftirlitsstofnanir að vera grimmir varðhundur almannahagsmunum andspænis sérhagsmunum fjármagnsaflanna. Þá sé það fjárfestum í hag að eftirlitsstofnanirnar séu öflugar því að það sé vísbinding um gæði fjármálakerfisins.

Spurt er hvort þær opinberu stofnanir sem áttu að annast eftirlitið hér á landi hafi verið nægilega sjálfstæðar gagnvart fjármálastofnunum. Tekið er fram að skilyrðum sjálfstæðis megi lýsa út frá persónulegum þáttum, svo sem hugrekki til að sinna ströngu eftirliti og færni

<sup>669</sup> Sama heimild, bls. 111–116.

<sup>670</sup> Sama heimild, bls. 111–115.

<sup>671</sup> Sama heimild, bls. 115–116.

<sup>672</sup> Sama heimild, bls. 116–184.

<sup>673</sup> Sama heimild, bls. 116–132.



til að greina stöðu bankanna. Þeim megi líka lýsa út frá stofnanabundnum þáttum og starfs-skilyrðum, svo sem valdheimildum, mannafla og fjárhag. Eigi eftirlitsstofnun að geta rækt hlutverk sitt þurfi hvort tveggja að vera til staðar.<sup>674</sup>

Fjallað er almennt um starfshætti og viðhorf hjá Fjármálaeftirlitinu til eftirlitshlutverksins og því velt upp hvort smæð samfélagsins og kunningjatengsl hafi torveldað það. Bent er á dæmi vegna innlánsstarfsemi Landsbankans í Hollandi<sup>675</sup> sem og vegna Icesave-reikninganna í Bretlandi.<sup>676</sup> Vísbendingar eru tíundaðar um að Fjármálaeftirlitið hafi nálgast viðfangsefni sitt út frá þröngri lagahyggju. Enn fremur vísar vinnuhópurinn til tilvika þar sem fyrirsvarsmenn eftirlitsstofnana lýstu yfir trausti á íslensku bönkunum.

Vinnuhópurinn telur að aðgerðir Seðlabanka Íslands til að fá Landsbankann til að færa Icesave-innlánsreikningana yfir í dótturfélag hafi verið ómarkvissar og óformlegar. Svo virðist sem menn hafi ekki treyst sér til að beita sér af hörku í málinu og litið svo á að Seðlabankinn hefði ekki beinar heimildir til þess. Vinnuhópurinn telur það ekki rétt þar sem hægt hefði verið að hóta bindiskyldu. Enn fremur er vikið að samstarfi eftirlitsaðila sem virðist hafa einkennst af stíðu upplýsingaflæði og áhyggjum af valdmörkum.<sup>677</sup>

Vinnuhópurinn dregur þá almennu ályktun að bæði Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið hafi brugðist meginhlutverkum sínum í aðdraganda bankahrunsins. Eftirliti með einstökum fjármálastofnunum hafi verið verulega áfátt og ekki hafi tekist að tryggja fjármálastöðugleika í íslensku efnahagskerfi. Eftirlitsstofnanirnar sýndu ekki nægilegt sjálfstæði gagnvart stóru íslensku viðskiptabönkunum og nýttu sér ekki valdheimildar sínar sem skyldi. Á því séu bæði persónulegar, hugmyndafræðilegar og stofnanabundnar skýringar. Ekki hafi verið vænlegt að líta á bankana sem samherja í baráttunni gegn slæmum viðskiptaháttum. Lagahyggja var áberandi bæði í starfi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans þar sem heildarsýn skorti. Þá er talið að fyrirgreiðsla Seðlabankans við viðskiptabankana þegar líða fór á árið 2008, án þess að ganga úr skugga um greiðslugetu þeirra og hversu traust veð þeirra væru, verði að teljast óábyrg meðferð almanna fjármuna. Stofnanirnar hafi fengið villandi upplýsingar frá bönkunum en hafi ekki gengið nægilega úr skugga um trúverðugleika þeirra. Bankarnir hafi verið látnir njóta vafans en hagsmunir almennings fyrir borð bornir.<sup>678</sup>

#### Lærdómar vinnuhóps um siðferði.<sup>679</sup>

- „Styrkja þarf faglega innviði, upplýsingakerfi og lagaheimildir Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans sem geri þeim betur kleift að rækja skyldur sínar og gæta almannahagsmuna.“
- „Fjármálastofnunum verði aldrei aftur leyft að vaxa umfram getu eftirlitsstofnana til þess að sinna skyldum sínum með raunhæfum hætti. Stærð fjármálastofnana þarf að taka mið af smæð þjóðarinnar.“
- „Sporna þarf gegn aukinni lagahyggju meðal þeirra fagstétta sem starfa í eftirlitsstofnunum með bættri menntun þeirra og starfsþjálfun.“

<sup>674</sup> Sama heimild, bls. 118–119.

<sup>675</sup> Sjá nánar sömu heimild, bls. 123–126.

<sup>676</sup> Sjá nánar sömu heimild, bls. 124.

<sup>677</sup> Sama heimild, bls. 119–129.

<sup>678</sup> Sama heimild, bls. 131.

<sup>679</sup> Sama heimild, bls. 131–132.

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

### Stjórnsýslan.<sup>680</sup>

Í þessum kafla bendir vinnuhópurinn á að skilvirkni, hagkvæmni og heiðarleiki í stjórnsýslunni varði hagsmuni almennings. Höfuðviðfangsefni opinberrar stjórnsýslu sé að skapa borgurunum skilyrði til þess að lifa farsælu lífi. Þau skilyrði varði bæði réttarríkið, sem á tryggja borgurunum jafnræði og sanngirni, og velferðarríkið sem er ætlað að tryggja öryggi og afkomu borgaranna. Bent er á að stjórnsýslan starfi í mikilli nálægð við hið pólitíska vald. Sú nálægð geti skapað hagsmunaárekstra og spillingu. Smæð samfélagsins skapi ákveðnar forsendur fyrir fyrirgreiðslupólitík. Þessu sé unnt að mæta með setningu siðareglna í opinberri stjórnsýslu. Þeim sé ætlað að skerpa siðferðilega fagvitund starfsmanna, skýra meginskyldur þeirra gagnvart almenningi og auka sjálfstæði þeirra gagnvart stjórnmalamönnum. Bent er á að innra aðhald sé óaðskiljanlegur þáttur í réttnefndri fagmennsku í opinberri stjórnsýslu.

Í þessu samhengi fjallar vinnuhópurinn sérstaklega um starf samráðshóps forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands. Telur vinnuhópurinn að í störfum samráðshópsins megi greina ákveðin stef sem sýni alvarlega veikleika í íslenski stjórnsýslu og óvandaða stjórnsiði í aðdraganda bankahrunsins. Þessi stef eru eftirfarandi: 1) *Frumkvæðisleysi og áhersla á ábyrgð annarra.* 2) *Sjálfstæði eða ofríki embættismanna gagnvart stjórnmalamönnum.* 3) *Slæm áhrif pólitískra ráðninga.* 4) *Skortur á faglegum vinnubrögðum.* 5) *Ósjálfstæði gagnvart fjármálalífínu og ótti við að valda áfalli.* 6) *Pólitísk lómunarveiki.*<sup>681</sup>

Vinnuhópurinn dregur þær ályktanir að margvíslegir brestir í stjórnsýslunni hafi orðið til þess að vinna samráðsnefndarinnar skilaði sáralitlum árangri. Ráðherrar virðast hafa verið illa upplýstir um gang mála og þeir báru sig heldur ekki eftir upplýsingum. Fyrir vikið sinntu ráðherrar heldur ekki upplýsingaskyldu sinni gagnvart þinginu. Telur vinnuhópurinn að sú skylda hvíli á ráðherrum að afla upplýsinga hjá embættismönnum og þeir geti ekki skýlt sér bak við vanþekkingu. Í krafti stöðu sinnar eða hlutverks beri þeir höfuðábyrgð á að gæta öðru fremur almannahagsmuna sem leiðtogar landstjórnarinnar. Þá hafi vantraust milli einstaklinga í stjórnkerfinu truflað upplýsingaflæði og mikið skort á eðlileg samskipti milli ráðherra. Verulega hafi skort á að gengið væri úr skugga um stöðu mála og að mikilvægar ákvarðanir væru vel undirbúnar og rökstuddar. Illa hafi verið haldið utan um fundargögn og skráningu atburða. Stjórnmalamenn og embættismenn hafi staðið sem lamaðir frammi fyrir bankakerfi sem leyft var að vaxa langt umfram getu stjórnvalda til að ráða við það. Kjarkleysi og skortur á frumkvæði einkenna viðbrögð þeirra. Telur vinnuhópurinn að þó að þetta megi skýra með slæmri embættisfærslu og vanþroskuðum stjórnsiðum hljóti oddvitar stjórnarflokkanna, helstu fagraðherrar og ráðuneytisstjórar þeirra að bera mesta ábyrgð á því hvernig haldið var á málum í stjórnkerfinu.<sup>682</sup>

<sup>680</sup> Sama heimild, bls.132–152.

<sup>681</sup> Nánari umfjöllun um einstök stef má finna í kafla II.2 8. bindis skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, nánar tiltekið bls. 139–151.

<sup>682</sup> Sama heimild, bls. 151–152.

Lærdómar vinnuhóps um siðferði:<sup>683</sup>

- „Efla þarf fagmennsku og stórbæta vinnubrögð innan stjórnsýslunnar, svo sem með vandaðri gagnafærslu og skýrari boðleiðum milli embættismanna og stjórnmalamanna.“
- „Stjórnmalamenn og embættismenn þurfa að setja sér siðareglur sem draga fram og skerpa þá ábyrgð og þær skyldur sem felast í störfum þeirra. Efla þarf þá hugsun meðal stjórnmalamanna að starf þeirra er öðru fremur þjónusta við almennaheill.“
- „Takmarka þarf pólitískar ráðningar innan stjórnsýslunnar við aðstoðarmenn ráðherra, eins og kveðið er á um í lögum.“
- „Skerpa þarf ákvæði um ráðherraábyrgð, svo sem með því að skýra upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart Alþingi og ríkisstjórn.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

### Samskipti stjórn mála og efnahagslífs.<sup>684</sup>

Vinnuhópurinn vekur athygli á því að með alþjóðavæðingu viðskiptalífsins fari stjórnvöld í auknum mæli að líta á hlutverk sitt sem þjónustu við mikilvægar atvinnugreinar frekar en að veita þeim aðhald. Á sama tíma sækist viðskiptalífið æ meir eftir afskiptum af stefnumótun og lagasetningu. Tvenn hagsmunasamtök, Viðskiptaráð og Samtök fjármálafyrirtækja, reyndu eftir mætti að hafa áhrif á lagasetningu um fjármálastarfsemi. Lögðu þau áherslu á að lagaumgjörð viðskiptalífsins væri ekki íþyngjandi, stjórnsýsla væri einföld og að skattar lækkuðu. Bent er á að fín lína geti verið milli þess að búa atvinnugreinum hagstæð skilyrði og þess að þjónusta viðskiptageirann.<sup>685</sup>

Fjallað er um stefnu stjórnvalda varðandi bankana og framkvæmd hennar frá 1999 og fram að hrúni bankanna og farið ofan í einstök atriði í því efni. Bent er á að stjórnvöld hafi lítið leitað eftir faglegru úttekt á stöðu fjármálagæmsins og bent á niðurlagningu Þjóðhagsstofnunar árið 2002 í þessu sambandi. Vikið er að viðleitni stjórnmalamanna til að sýna íslensku bönkunum samstöðu út á við með yfirlýsingum um að þeir stæðu vel þó að ekki lægi fyrir vitneskja sem var nauðsynleg til að meta hana. Það er afstaða vinnuhópsins að þrjú atriði einkenni viðbrögð stjórnmalamanna við gagnrýni erlendra aðila á stöðu bankanna.<sup>686</sup> 1) Vísað er til skýrslna hagfræðinga. 2) Gagnrýni er oft rakin til vanþekkingar, óvildar og öfundar. 3) Vandinn er greindur öðru fremur sem ímyndarvandi sem bæta þurfi úr með samstilltu átaki stjórnmalamanna og fulltrúa viðskiptalífsins. Traust virðist því hafa ríkt milli stjórnmalamanna og aðila í fjármálagæmsinu. Bent er á að það sé ekki hlutverk stjórnvalda að taka sér stöðu með fjármálafyrirtækjum til að telja umheiminum trú um að þau standi vel nema stjórnvöld hafi fyrir því haldbærar upplýsingar og traust rök. Bent er á að þær skýrslur hagfræðinga sem stjórnvöld vöru gjörn á að vísa til hafi verið fjármagnaðar af Viðskiptaráði en gagnlegt hefði verið að hafa sjálfstæða stofnun á borð við Þjóðhagsstofnun til þess að þjóna stjórnmalamönnum á þessum tíma.<sup>687</sup>

<sup>683</sup> Sama heimild, bls. 152.

<sup>684</sup> Sama heimild, bls. 152–170.

<sup>685</sup> Sama heimild, bls. 152–153.

<sup>686</sup> Sjá nánar sömu heimild, bls. 160–163.

<sup>687</sup> Sama heimild, bls. 153–164.

Í skýrslunni er enn fremur gerð athugun á styrkjum og fríðindum frá viðskiptabönkunum þremur til stjórnmalaflokka og stjórnmalamanna. Af þeirri athugun megi ráða að fjölmargir stjórnmalamenn og samtök þeirra hafi þegið styrki frá bönkunum og er enginn stjórnmalaflokkur fyllilega undanskilinn. Það sé alvarlegt mál í lýðræðisríki að almannabjónar myndi með þessum hætti fjárhagsleg tengsl við fjármálafyrirtæki.<sup>688</sup>

Almennt dregur vinnuhópurinn þær ályktanir að stefnumótun um fjármálakerfið hafi verið lítilfjörleg og einkennst helst af hugmyndum um afnám íþyngjandi eftirlits svo að fjármálastofnanir sæju sér hag í að vera og vaxa hér á landi. Ekki hafi verið brugðist við tillögum sem hefðu gert eftirlitsaðila betur í stakk búna til að setja fjármálafyrirtækjunum mörk. Skortur hafi verið á sjálfstæðri ráðgjafarstofnun um efnahagsmál. Þá hafi helstu ráðamenn sýnt bankamönnum ógagnrýna samstöðu og gengið erinda þeirra víða um lönd. Margir þeirra brugðust illa við erlendri gagnrýni á bankana og féllu í þá gryfju að rekja hana til öfundar eða óvildar eða telja vanda bankanna einkum vera ímyndarvanda. Framganga margra stjórnmalamanna beri vott um skort á fagmennsku og gagnrýnni hugsun. Þá hafi fjölmargir stjórnmalamenn og stjórnmalasamtök þegið styrki frá bönkunum sem hafði ekki hvetjandi áhrif á stjórnmalamenn til að veita þeim aðhald og kynna sér stöðu þeirra betur með almannahag að leiðarljósi.<sup>689</sup>

#### *Lærdómar vinnuhóps um siðferði.<sup>690</sup>*

- „Styrkja þarf faglegt bakland stjórnkerfisins til að auðvelda stjórnmalamönnum að sækja sér hlutlega ráðgjöf og fá áreiðanlegar upplýsingar. Þar með væri jafnframt dregið úr líkum á illa grunduðum ákvörðunum stjórnvalda.“
- „Setja þarf skýrar reglur um styrki til stjórnmalamanna og um gegnsæi í bókhaldi stjórnmalaflokka.“
- „Leita þarf leiða til þess að draga skýrari mörk á milli fjármálalífs og stjórnmalá. Ekki er líðandi að gæslumenn almannahagsmuna gangi erinda einkafyrirtækja með þeim hætti sem gert var í aðdraganda bankahrunsins.“
- „Stjórnmalaflokkar þurfa að vanda mun betur til stefnumótunar svo kjósendur átti sig betur á þeim valkostum sem þeir standa frammi fyrir.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

#### **Hlutur forseta Íslands.<sup>691</sup>**

Í þessum kafla er vikið að hlutverki forseta Íslands. Vinnuhópurinn telur að þótt forsetinn greiði almennt fyrir íslensku viðskiptalífi samrýmist það illa hlutverki þjóðhöfðingja að ganga beinlínis erinda tiltekinna fyrirtækja eða einstakra fjárfesta.

Í kaflanum er fjallað um ræður forsetans þar sem hann vék að útrásinni og tengdi við hugarfar og einkenni þjóðarinnar, ferðalög forsetans í þágu útrásarinnar og bréfaskriftir embættisins sem miðuðu að því að greiða götu tiltekinna íslenskra fjármálamanna erlendis. Þá er

<sup>688</sup> Sama heimild, bls. 164–168.

<sup>689</sup> Sama heimild, bls. 168.

<sup>690</sup> Sama heimild, bls. 170.

<sup>691</sup> Sama heimild, bls. 170–178.

vikið að aðgangi fjármálamanna að forsetanum og opinberum bústað hans til að tryggja ákveðin viðskipti og því velt upp hvort þessi aðgangur hafi verið of greiður.

Vinnuhópurinn kemst að þeirri niðurstöðu að forseti Íslands hafi gengið hart fram í þjónustu sinni við útrásina og þá einstaklinga sem þar voru fremstir í flokki. Er talið að hann beri ásamt fleirum siðferðislega ábyrgð á því leikriti sem leikið var í kringum foringja útrásarinnar og fyrirtæki þeirra. Forsetaembættið hafi verið óspart nýtt í þágu einstakra aðila til að koma á tengslum víða um lönd. Forsetinn hafi beitt sér af krafti við að draga upp fegr- aða, dramsama og þjóðerniskennnda mynd af yfirburðum Íslendinga sem byggðust á fornum arfi. Þá átti hann þátt í að gera lítið úr þeim röddum sem vöruðu við hættulega miklum um- svifum íslenskra fyrirtækja.<sup>692</sup>

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði.*<sup>693</sup>

- „Skýra þarf hlutverk forseta Íslands mun betur í stjórnarskránni.“
- „Setja þarf reglur um hlutverk og verkefni forseta Íslands og samskipti hans við önnur ríki.“
- „Æskilegt væri að forsetaembættið setti sér siðareglur þar sem meðal annars yrðu ákvæði um það með hvaða hætti er eðlilegt að hann veitti viðskiptalífínu stuðning.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

---

<sup>692</sup> Hinn 14. maí 2010 ritaði formaður þingmannanefndarinnar skrifstofu forseta Íslands bréf þar sem vísað var til gagnrýni forseta á meintar rangfærslur sem kæmu fram í 8. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Taldi formaðurinn rétt að nefndin gæfi forsetaembættinu kost á að senda henni skriflegar athugasemdir við umfjöllun vinnuhóps um siðferði. 6. júní barst þingmannanefndinni athugasemdabréf frá forsetaembættinu. Í bréfinu er gagnrýnt að vinnuhópur um siðferði hafi ekki leitað eftir upplýsingum hjá embættinu og ekki nýtt sér heimildir sem birtar væru á heimasíðu þess. Í kjölfarið var í 16 liðum bent á villur, ónákvæmni, getgátur og óréttmæta gagnrýni er fram kæmi í 8. bindi skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Kemur þar m.a. fram að vinnuhópur um siðferði tengi forsetaembætti ranglega við alvarlega sakamálarannsókn, að vinnuhópurinn álykti ranglega að þorri ferða forseta og bréfaskrifa hafi verið sérstaklega skipulagður í þágu fyrirtækja og einstaklinga, að vinnuhópurinn haldi því ranglega fram að forseti hafi flogið í einkaþotu með áberandi einstaklingum úr viðskiptalífínu, að vinnuhópurinn hafi gefið til kynna að forseti hafi veitt fyrirtækjum og einstaklingum óeðlilega fyrirgreiðslu í opinberum heimsóknum sínum til annarra landa, og að vinnuhópurinn hafi ranglega haldið því fram að forseti hafi þegið boð fyrirtækja og einstaklinga um ferðir á samkomur erlendis auk fleiri athugasemda. 1. maí 2010 barst þingmannanefndinni bréf frá vinnuhópi um siðferði þar sem hópurinn svarar athugasemdum sem fram komu í viðtali við forseta Íslands á Rás 2 Ríkisútvarpsins. Í bréfinu er athugasemdum forsetans svarað á þann veg að vinnuhópurinn hafi ranglega gefið í skyn að forsetinn hafi átt fund með Al Thani er keypt hefði hlutabréf í Kaupþingi banka hf., að við nánari eftirgrennslan hefði komið í ljós að flug einkaþotu sem forsetinn átti að hafa verið farþegi í ásamt áhrifamönnum í viðskiptalífínu hefði fallið niður og að tímasetning ferðar forsetans til Kína hafi verið rangt tilgreind. Auk þess eru í bréfinu rifjuð upp ummæli forsetans um téða ferð í fréttablöðum. Þá áréttar vinnuhópurinn hver hafi verið tilgangur skoðunar bréfa forsetans. Að lokum tekur vinnuhópurinn sérstaklega fram að rangfærslurnar breyti engu um ályktanir sínar og niðurstöður.

<sup>693</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, bls. 178.

### Um íslenska stjórnámálamenningu.<sup>694</sup>

Í upphafi þessa kafla er talið að eitt einkenni stjórnámálamenningarinnar hér á landi sé að foringjar eða oddvitar flokkanna leiki lykilhlutverk en hinn almenni þingið sé atkvæðalítill. Bent er á að þar sem stjórnsiðir séu slæmir og stjórnkerfið veikt geti sterkir stjórnámálmenn verið varasamir. Í foringjaræði verði hlutur löggjafarþingsins einkum að afgreiða mál sem undirbúin hafa verið í litlum hópi lykilmanna. Þannig gegni þingið formlegu löggjafarhlutverki sínu, en bæði umræðuhlutverkið og eftirlitshlutverkið sé vanrækt.<sup>695</sup>

Vinnuhópurinn telur að íslensk stjórnámál hafi ekki náð að þroskast í samræmi við hugsjón lýðræðisins þar sem þingið er hugsað sem vettvangur rökræðu um almannahagsmuni. Stjórnámálin hafi þvert á móti oft einkennst af kappræðu og átökum þar sem markmiðið er að sigra andstæðinginn og sannfæra áheyrendur. Slík stjórnámál séu nánast dæmd til að þess að vera ófagleg því að niðurstöður ráðast af aflsmun fremur en góðum röksemdum sem byggjast á traustum upplýsingum. Í þessu sambandi er bent á að í aðdraganda bankahrunsins hafi Seðlabankinn haldið fundi með oddvitum stjórnarflokkanna en að þeir hafi hvorki séð ástæðu til að upplýsa ríkisstjórnina um stöðu mála, ekki einu sinni fagraðherra viðskipta, né þingið. Vinnuhópurinn tekur fram að meginverkefnið sé að styrkja stjórnkerfið, leggja rækt við ríkið, svo að það geti gætt betur almannahagsmuna og varist ágangi sérhagsmuna. Styrkur lýðræðisins velti á því að grundvallarinnviðir lýðræðislegs samfélags séu traustir svo að almennigur geti reitt sig á að mál séu faglega unnin, ákvarðanir vel ígrundaðar og öll meðferð almannavaldsins sé hófsöm og sanngjörn.

Í skýrslunni er vikið að þeirri tilhneigingu íslenskra stjórnámálanna að bregðast við gagnrýni með því að vísa til sakamannareglunnar, sem felur í sér að þeim sé sætt uns sekt er sönnuð, en ekki heiðursmannareglunnar, þar sem ráðamenn taka afleiðingunum af því að stjórnsýsla á þeirra vegum hefur brugðist á einn eða annan hátt með því að segja af sér. Þá er bent á kosti þess ef stjórnámálmenn settu sér siðareglur en með því lýstu þeir því yfir við almenning á hvaða siðferðilegu mælikvarða þeim finnst sanngjarnt að verk þeirra séu metin.

Vinnuhópurinn kemst að þeirri niðurstöðu að Alþingi hafi ekki náð að rækja eftirlitshlutverk sitt með handhöfum framkvæmdarvaldsins með öflugum hætti. Það er rakið til þess að stjórnarmeirihlutinn á hverjum tíma styður ríkisstjórnina og því er það í raun stjórnarandstaðan ein sem veitir ríkisstjórninni aðhald. Vísað er til ábendinga um að raunhæfasta leiðin til að efla þingið sé að styrkja stjórnarandstöðuna. Þó er talið að meginforsenda þess að aðhaldshlutverkið verði öflugra sé að „hernaðarlist kappræðunnar“ viki fyrir upplýstum skoðanaskiptum og að vettvangur rökræða verði treystur. Ein leið til þess sé að efla fastanefndir þingsins.

Á það er bent í skýrslunni að takmarkaður pólitískur áhugi hafi verið á því á árunum fyrir hrun að hrinda af stað könnun á valdi í íslensku samfélagi eins og lagt var til á Alþingi.<sup>696</sup>

Meginniðurstöður vinnuhópsins um stjórnámálamenningu hér á landi er að hún sé vanþroskuð og einkennist af miklu valdi ráðherra og oddvita stjórnarflokkanna. Þingið ræki illa umræðuhlutverk sitt. Megináhersla sé lögð á kappræðu á þingi þar sem þekking og rökræður víkja fyrir hernaðarlist og valdaklækjum. Þingið sé líka illa í stakk búð til að rækja eftirlitshlutverk sitt, m.a. vegna ofríkis meiri hlutans og framkvæmdarvaldsins, sem og skorts á faglegu baklandi fyrir þingið. Þá sé skortur á fagmennsku og vantrú á fræðilegum röksemdum

<sup>694</sup> Sama heimild, bls. 179–184.

<sup>695</sup> Sama heimild, bls. 179.

<sup>696</sup> Sama heimild, bls. 182–184.

mein í íslenskum stjórnámálum. Þá hafi andvaraleysi verið ríkjandi gagnvart því í íslensku samfélagi hvernig vald í krafti auðs safnaðist á fárra hendur og ógnaði lýðræðislegum stjórnarháttum.<sup>697</sup>

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði:*<sup>698</sup>

- „Leita þarf leiða til þess að styrkja siðferðisvitund stjórnámalamanna og auka virðingu þeirra fyrir góðum stjórnsiðum. Í því skyni þyrftu þingmenn meðal annars að setja sér siðareglur og skýra þar með fyrir sjálfum sér og almenningi hvernig þeir skilja megin-skyldur sínar og ábyrgð.“
- „Draga þarf úr ráðherraræði og styrkja eftirlitshlutverk Alþingis.“
- „Efla þarf góða rökræðusiði meðal þjóðarinnar og kjörinna fulltrúa hennar. Í því skyni þyrfti að vinna skipulega að því í skólum landsins að búa nemendur undir þátttöku í lýðræðissamfélagi með þjálfun í málefnalegri rökræðu og skoðanaskiptum.“
- „Taka þarf stjórnarskrána til skipulegrar endurskoðunar í því skyni að treysta grundvallarinnviði lýðræðissamfélagsins og skýra betur megin-skyldur, ábyrgð og hlutverk valdhafa.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

### III. Samfélagið.<sup>699</sup>

#### Samfélagssýnin.<sup>700</sup>

Í þessum kafla er vikið að megin-einkennum þess sem vinnuhópurinn kallar hugmyndafræði afskiptaleysisins og hvernig hún birtist í íslensku samfélagi í aðdraganda bankahrunsins. Þar er vísað til ýmissa ummæla ráðamanna og dregin sú ályktun af þeim að kjarni hugmyndafræðinnar hafi verið að ekki mætti hefta kraft athafnamanna eða þrengja svigrúm þeirra með íþyngjandi regluverki og eftirliti. Í skýrslunni er talið að vöxtur fjármálageirans og veikt aðhald með honum hafi því ekki verið tilviljanakennd yfirsjón heldur rökrétt afleiðing af stjórnarstefnunni.

Vinnuhópurinn vísar enn fremur til þeirra hugmynda sem koma fram í skýrslu Viðskiptaráðs Íslands, „Ísland 2015“, sem unnin var í samvinnu við áhrifafólk í íslensku viðskiptalífi, háskólum og menningarstofnunum og hafði því nokkuð víðfeðmt bakland í samfélaginu. Í henni hafi birst ákveðin samfélagssýn og stefnan verið sett á að Ísland yrði „samkeppnishæfasta land í heimi“. Þar sé lögð áhersla á samdrátt hins opinbera, einkavæðingu ríkisfyrirtækja og stofnana, fækkun ráðuneyta og lækkun skatta. Regluverkið um rekstrarumhverfi fyrirtækja þyrfti að vera einfalt og skilvirk þar sem skilvirkni birtist eiginlega sem skrauthvörf fyrir afskiptaleysi. Vinnuhópurinn fjallar um þær hugmyndir sem voru ofarlega á baugi hjá Viðskiptaráði um frelsi sem birtist öðru fremur í formi afskiptaleysis. Í tengslum við það er bent á mikilvægi siðferðislegrar sjálfsstjórnar og ábyrgðar einstaklingsins og skynsemi hans og þroska til að fara vel með frelsið. Minna hafi farið fyrir umræðu um þessa þætti. Bent

<sup>697</sup> Sama heimild, bls. 181–183.

<sup>698</sup> Sama heimild, bls. 184.

<sup>699</sup> Sama heimild, bls. 185–241.

<sup>700</sup> Sama heimild, bls. 185–195.

er á að reynsluleysi starfsmanna hafi einkennt bankana og óraunhæft hafi verið að ætla að þar gæti orðið til sterk innri menning sem gæti staðið undir trúverðugu sjálfsprottu regluverki.<sup>701</sup>

Í skýrslu vinnuhópsins er vísað til þess að í fjármálalífinu hafi einkum verið lögð áhersla á mannkosti eins og kraft og áráðni sem kennd var við djörfung og hugrekki. Eiginlegt hugrekki sé einkskonar rotvarnarefni sálarinnar, það verji menn gegn spillingu því að í krafti þess standi þeir óbilgjarnir á því sem er rétt að gera andspænis freistingu, ótta eða hópþrýstingi. Áráðni sem sést ekki fyrir kallist hins vegar fífldirfska sem er löstur og leiðir til ófarnaðar. Þessir eiginleikar verði ekki kostir nema þeir séu virkjaðir í hófi og góðu skyni þar sem hugað er að afleiðingum athafnanna. Vakin er athygli á því að fyrirtækjamening sem leggur upp úr miklum hraða og örum breytingum einkennist af óskýrum vinnureglum og laði að sér og geti af sér áhættusækna einstaklinga sem eru reiðubúnir að taka skjótar ákvarðanir sem byggjast á litlum upplýsingum. Dygðir og lesti verði að skoða í ljósi þess kerfis sem ala þau af sér. Vandinn liggja fremur í samfélagsgerðinni og mikilvægt sé að móta stjórnkerfi sem lágmarki áhrif breytilegra mannkosta og lasta á afdrif samfélagsins.

Þá er bent á að orðræðan um ímynd Íslands hafi verið mjög fyrirferðarmikil í aðdraganda bankahrunsins. Þar voru hugmyndir um sérstöðu og ágæti Íslendinga áberandi og það átti sinn þátt í því að stór hluti þjóðarinnar varð sleginn eins konar blindu á hættumerkin. Það virðist hafa verið trú margra að hægt væri að breyta veruleikanum með ímyndarvinnu sem endurspegladist í möguleikanum á að „tala“ markaðinn bæði upp og niður. Í því samhengi leggur vinnuhópurinn áherslu á það að fræðasamfélagið gæti þess að halda til haga viðmiðunum gagnrýnninnar rökræðu sem hindri að fræðin sjálf hafni í viðmiðunarleysi sem geti kynt undir þeim spunaveruleika og valdhugsun sem réð ríkjum í íslensku samfélagi og gerði það að verkum að ímyndarsmíð varð mikilvægari en raunveruleikaskyn.

Vinnuhópurinn kemst að þeirri niðurstöðu að hugmyndafræði afskiptaleysisins hafi búið í haginn fyrir takmarkalítinn vöxt bankanna og í anda þess hafi verið lögð áhersla á að íþyngja ekki fjármálaafyrirtækjum með ströngu eftirliti. Framtakssömum en reynslulitlum einstaklingum í viðskiptalífinu var gefið mikið svigrúm til að nota hæfileika sína sem var lýst fjálglega í ræðu og riti. Þær lýsingar voru til marks um drambsemi sem einkenndi m.a. ímyndarskýrslu á vegum stjórnvalda. Þetta átti sinn þátt í því að ekki var hljómgrunnur fyrir aðvörunarorð í aðdraganda bankahrunsins.<sup>702</sup>

#### Lærdómar vinnuhóps um siðferði:<sup>703</sup>

- „Sporna þarf gegn hugmyndafræði afskiptaleysisins með raunhæfri fræðslu um takmarkanir markaðarins og mikilvægi öflugs eftirlits með honum.“
- „Glæða þarf skilning á hlutverki ríkisstofnana í því að skapa skilyrði fyrir öflugt atvinnulíf, réttarríki og velferðarsamfélag.“
- „Leggja þarf rækt við raunsæja, ábyrga og hófstilla sjálfsmynd íslensku þjóðarinnar sem byggist á þekkingu og skilningi á menningu okkar og samfélagi.“
- „Þjálfra þarf gagnrýna hugsun og efla læsi borgaranna á hvers kyns áróður og innstæðulausa ímyndarsmíð.“

<sup>701</sup> Sama heimild, bls. 186–191.

<sup>702</sup> Sama heimild, bls. 191–195.

<sup>703</sup> Sama heimild, bls. 195.



Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

#### **Þáttur fjölmiðla.<sup>704</sup>**

Í þessum kafla er bent á að til þess að borgararnir geti ræktað frelsi sitt til að láta að sér kveða í samfélaginu þurfi þeir að hafa greiðan aðgang að góðum upplýsingum um samfélagið. Þar skipta vandaðir fjölmiðlar sköpum. Vakin er athygli á þrjúþættu hlutverki fjölmiðla, aðhaldshlutverki, upplýsingahlutverki og umræðuhlutverki. Bent er á mikilvægi sjálfstæðra ritstjórna og að eignarhaldið á fjölmiðlum sé gagnsætt, einnig á mikilvægi kjara- og starfsaðbúnaðar fréttamanna og fagvitundar þeirra og fagmennsku. Vakin er athygli á þeirri hættu að blaða- og fréttamenn ástundi ákveðna sjálfsritskoðun en talin er meiri hættu á slíku í smáu samfélagi þar sem fjölmiðlar eru í fárra eigu og atvinnumöguleikar fjölmiðlafólks takmarkaðir. Þá er bent á að í þeim samfélagsbreytingum sem urðu hér á landi hafi valdið sjálfstæði breytingum. Það birtist ekki einungis að ofan með beinum afskiptum heldur einnig í formi umbunar og „aðlöðunar“. Hætt er við að fjölmiðlamenn hafi ekki verið eins viðbúnir þessari birtingarmynd valdsins.

Það er mat vinnuhópsins að lítil viðleitni hafi verið af hálfu fjölmiðlanna að greina gagnrýni erlendra matsfyrirtækja og greiningaraðila með sjálfstæðum hætti. Þá er í skýrslunni fjallað um störf og hlutverk upplýsingafulltrúa fjármálafyrirtækja sem og vanda fjölmiðla við að fá upplýsingar frá fyrirtækjunum. Bent er á að umhverfið fyrir gagnrýna greiningu hafi ekki verið gott og erfitt hafi verið fyrir fámennan hóp blaðamanna að sjá í gegnum þá ímyndarhlið og spuna sem einkenndi upplýsingagjöf frá bönkunum. Þá hafi jarðvegur fyrir gagnrýni á íslenska fjármálakerfið verið hrjóstrugur. Enn fremur er gerð almenn grein fyrir meginniðurstöðum fjölmiðlagreiningar sem Rannsóknarsetur um fjölmiðlun og boðskipti við Háskóla Íslands gerði að beiðni vinnuhópsins.

Vinnuhópurinn dregur þær ályktanir af athugun sinni á þætti fjölmiðla í aðdraganda hrunsins að þeir hafi ekki auðsýnt nægilegt sjálfstæði og hafi ekki verið vakandi fyrir hættumerkjum. Sjálfsritskoðun virðist hafa verið útbreidd, m.a. vegna þess hve atvinnutækifæri fjölmiðlamanna eru takmörkuð. Í aðdraganda bankahrunsins áttu fjölmiðlar stóran þátt í því hve umræða um fjármálafyrirtækin var bæði umfangsmikil og lofsamleg. Fjölmiðlar eru taldir hafa verið vanbúnir að mæta annarri og vinsamlegri birtingarmynd valdsins. Upplýsingafulltrúar fjármálafyrirtækjanna eru taldir hafa gert sitt til að skekkja myndina fyrir fjölmiðlum og embættismenn í stjórnkerfinu og margir sérfræðingar í háskólum voru ófúsir að tjá sig um viðskiptalífið. Þetta gerði fjölmiðlum erfitt um vik að afla upplýsinga og greina þær. Þá var jarðvegur fyrir gagnrýni ekki frjór.<sup>705</sup>

#### *Lærdómar vinnuhóps um siðferði.<sup>706</sup>*

- „Leita verður leiða til að efla sjálfstæða og hlutlæga fjölmiðlun með því styrkja bæði fagleg og fjárhagsleg skilyrði fjölmiðlunar.“
- „Styrkja þarf sjálfstæði ritstjórna og setja eignarhaldi einkaaðila á fjölmiðlum hófleg mörk. Skýlt ætti að vera að upplýsa hverjir séu eigendur fjölmiðla á hverjum tíma svo

<sup>704</sup> Sama heimild, bls. 195–211.

<sup>705</sup> Sama heimild, bls. 195–211.

<sup>706</sup> Sama heimild, bls. 211.

*almenníngur geti vitað hverjir eigi fjölmíðil og lagt mat á hvort þar sé fylgt fram sjónarmiðum eigenda.“*

- „Efla þarf menntun blaða- og fréttamanna og skapa þeim skilyrði til sérhæfingar í einstökum málaflökkum. Brýnt er að stétt blaða- og fréttamanna efli faglega umræðu og fagvitund meðal félagsmanna.“
- „Koma þarf á faglegu eftirliti með fjölmíðlum sem hafi það að markmiði að tryggja að þeir ræki af ábyrgð hlutverk sitt í lýðræðisríki og verndi almannahagsmuni.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

### **Háskólasamfélagið.<sup>707</sup>**

Í kaflanum er bent á mikilvægi þess að tryggja sjálfstæði háskólanna gagnvart auknum fjárhagslegum hagsmunum. Vinnuhópurinn athugaði fjárhagsleg tengsl íslenskra háskóla og stóru bankanna á árunum 2003–2008. Niðurstaðan var að háskólarnir hafi fengið umtalsverða styrki frá bönkunum. Þá voru athuguð gögn um verktakagreiðslur til háskólanna og háskólastofnana á árunum 2004–2008. Á grundvelli þeirra var ekki að sjá að viðskipta- og hagfræðingar í háskólum landsins hefðu þegið verktakagreiðslur frá bönkunum. Þó er tekið fram að þetta þurfi að rannsaka betur.

Þá er vikið almennt að þekkingarfræðilegum og siðfræðilegum kröfum til vísindastarfs og fjallað um kennslu í viðskiptasiðfræði við háskólana.<sup>708</sup> Hugað er að þátttöku háskólanna í samfélagsumræðunni og talið brýnt að skoða borgaralegar skyldur og félagslega ábyrgð háskólanna í lýðræðissamfélagi. Vakin er athygli á þeirri hættu að kostun dragi úr hvata háskólanna til að gagnrýna þá sem leggja til fjármagnið. Þá er bent á að í samfélaginu hafi verið lítil eftirspurn eftir gagnrýnum viðhorfum eða faglegu mati á fjármálalífínu í aðdraganda hrunsins. Að lokum er vikið að heimsókn Roberts Alibers, prófessors emiritus í alþjóðahagfræði og fjármálum við viðskiptaháskólann í Chicago og einn helsta sérfræðing heims í fjármálakreppu, í júní 2007. Hann hafi varað við ástandinu en það hafi fallið í grýttan jarðveg.<sup>709</sup>

Vinnuhópurinn bendir almennt á það í ályktunarorðum sínum að eftir því sem rannsóknarverkefni eru styrkt meira af einkaaðilum sem hafa fjárhagslegra hagsmuna að gæta sé hættan á hagsmunaárekstrum í háskólasamfélaginu meiri. Stjórnámálemenn og bankamenn hafi mikið vísað til skýrslna Frederics Mishkins og Tryggva Þórs Herbertssonar og Richards Portes og Friðriks Más Baldurssonar. Talið er að skýrsla Mishkins og Tryggva hafi haft skaðleg áhrif með því að fegra stöðu bankanna á viðkvæmum tíma. Þá er það niðurstaða vinnuhópsins að

<sup>707</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Bindi 8, bls. 211–227.

<sup>708</sup> Vikið er sérstaklega að tveimur skýrslum sem háskólamenn á sviði hagfræði sömdu um stöðu fjármálalífsins hér á landi. Annars vegar er vísað til skýrslu Frederics Mishkins, prófessors við Columbia-háskóla, og Tryggva Þórs Herbertssonar, þáverandi forstöðumanns Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, sem unnin var að beiðni Viðskiptaráðs. Hún ber titilinn *Financial Stability in Iceland* og birtist í maí 2006. Hins vegar er vísað til skýrslu Richards Portes, prófessors í alþjóðlegri þjóðhagfræði og alþjóðafjármálum við London Business School, og Friðriks Más Baldurssonar, prófessors í hagfræði við Háskólann í Reykjavík, sem einnig var unnin að beiðni Viðskiptaráðs. Heiti skýrslunnar er *The Internationalisation of Iceland's Financial Sector* og kom hún út í nóvember 2007. Sjá sömu heimild, bls. 213–217.

<sup>709</sup> Sama heimild, bls. 213–226.

Íslenskt rannsóknarsamfélag hafi ekki tekið siðfræði vísinda og rannsókna nægilega vel til skoðunar. Einnig sé siðfræði vanrækt grein í kenningu í viðskipta- og hagfræði. Hvatakerfi innan háskólanna kann að hafa dregið úr því að háskólamenn sinntu fræðslu fyrir almenning eða tækju þátt í samfélagsumræðu. Háskólamenn hafi ekki ástundað mikla gagnrýni á íslenska bankakerfið í aðdraganda bankahrunsins. Móttökuskilyrði fyrir gagnrýni í samfélaginu hafi líka verið bágborin og fjölmiðlar oft ekki fylgt eftir þeim athugasemdum sem fræðimenn settu fram um stöðu bankanna. Þá eru dæmi þess að stjórnálamenn hafi ekki heldur tekið við sér þegar fræðimenn vöktu máls á alvarlegri stöðu bankanna.<sup>710</sup>

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði:*<sup>711</sup>

- „Háskólamenn þurfa að vera á varðbergi gagnvart því að lenda ekki í hagsmunaárekstrum sem leiða þá frá því að þjóna hugsjónum fræðastarfsins. Í því skyni þarf að setja reglur um kostun starfa og rannsóknarverkefna sem draga úr líkum á að hún hafi áhrif á akademískt frelsi og fræðilega hlutlægni.“
- „Stjórnvöld þurfa að tryggja starfsskilyrði háskóla svo að þeir verði ekki háðir fyrirtækjum um fjármagn því að það getur grafið undan hlutlægni háskólamanna.“
- „Fræðasamfélagið þarf að setja sér samræmdar siðareglur um rannsóknir og fræðimennsku og framfylgja þeim.“
- „Efla þarf siðfræðilega menntun fagstétta á sviði viðskipta og hagfræði.“
- „Hvetja þarf háskólamenn til að sýna samfélagslega ábyrgð, svo sem með þátttöku í opinberri umræðu um málefni á fræðasviði þeirra.“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

### **Samstaða og samábyrgð.**<sup>712</sup>

Í þessum kafla er þeirri spurningu velt upp hvort „við“ séum öll ábyrg á grundvelli félagslegrar samábyrgðar sem hugar að því hvernig einstaklingar og hópar stuðla að því að viðhalda hugsunarhætti, hegðunarmynstri og verðmætamati sem býr í hagin fyrir tiltekna starfsemi. Í þessu sambandi er bent á að í lýðræðisríkjum beri borgararnir ábyrgð á réttilega kjörnum stjórnvöldum. Hins vegar er það forsenda þess að borgararnir geti axlað þessa ábyrgð vel að þeir búi við góð skilyrði til upplýstrar skoðanamyndunar. Á því voru alvarlegir misbrestir. Nánar er fjallað um forsendur þessarar spurningar og talið eðlilegt að horfa fram á veginn frekar en aftur þegar rætt er um sameiginlega ábyrgð þjóðarinnar. Ábyrgð hennar felist því einkum í því að draga víðtæka lærdóma af því sem gerðist, kynna sér staðreyndir málsins og ræða þær málefnalega.

Vinnuhópurinn bendir á að hin mikla einkaneysla og skuldsetning heimilanna hafi haldist í hendur við hugmyndafræði eftirlitsleysisins en þar er hugmyndin um hinn fullvalda neytanda sett í öndvegi. Hins vegar bendi nýlegar rannsóknir til þess að lífsánægja eða lífshamingja fólks hafi ekki aukist í takt við aukna neyslu. Þá víkur vinnuhópurinn að félagslegum umskiptum í íslensku samfélagi á síðari árum sem í skýrslunni er kennd við markaðshyggju. Ný og jákvæð viðhorf gagnvart auðsöfnun og meðferð fjár hafi skotið rótum í samfélaginu.

<sup>710</sup> Sama heimild, bls. 226–227.

<sup>711</sup> Sama heimild, bls. 227.

<sup>712</sup> Sama heimild, bls. 227–241.

Enn fremur er vikið að fjárhagslegum stuðningi bankanna við menningarlífið. Er neyslu-samfélagið og markaðsvæðing menningarlífsins talin til marks um hve samofinn vöxtur og viðgangur bankanna hafi verið margvíslegur þáttum í íslensku þjóðlífi. Hættan við þessa þróun hafi verið tvíþætt. Annars vegar að ekki séu virt nægilega þau mörk sem þurfa að vera milli viðskiptalífsins og annarra sviða samfélagsins og hins vegar að hún geti stuðlað að and-varaleysi samfélagsins. Kemst vinnuhópurinn að þeirri niðurstöðu að í þessu efni hafi riðlast mörkin milli hins opinbera og einkageirans sem greiddi fyrir því að fjármálamenn fengu óvenjuháan sess í íslensku samfélagi. Í nafni samfélagslegrar ábyrgðar styrktu þeir margvís-lega menningarstarfsemi en vanræktu hina réttnefndu og ríku ábyrgð sem felst í því að stefna ekki þjóðinni í hættu með áhættusamri bankastarfsemi.<sup>713</sup>

*Lærdómar vinnuhóps um siðferði:*<sup>714</sup>

- „Efttakast á að byggja upp öflugra samfélag þarf öll íslenska þjóðin að draga lærdóma af hruni bankanna og tengdum efnahagsáföllum. Mikilvægt er að leita sátta í samfélaginu, en það mun ekki gerast nema þeir einstaklingar sem mesta ábyrgð bera verði látnir axla hana.“<sup>715</sup>
- „Ef einblínt er á sekt einstakra manna er líklegt að við missum bæði sjónar á flóknu samspili einstaklingsathafna við félagslega, menningarlega og efnahagslega þætti og að við förum á mis við þá lærdóma sem draga þarf af svo miklum atburðum.“
- „Þjóðin þarf að endurskoða þá neysluhyggju sem hér hefur verið ríkjandi og gerði það að verkum að áfallið varð mörgum fjölskyldum og einstaklingum þungbærara en ef meiri höfsemd væri í lífsmáta.“
- „Íslendingar verða að læra að draga skýrari mörk á milli þeirra verkefna sem eðlilegt er að fela opinberum aðilum annars vegar og einkaaðilum hins vegar.“
- „Í skólum landsins þarf að styrkja ábyrgðarkennd nemenda gagnvart samfélaginu, efla gagnrýna hugsun og vitund þeirra sem borgara í lýðræðissamfélagi (sbr. ákvæði laga um að búa nemendur undir þátttöku í lýðræðissamfélagi).“

Um afstöðu þingmannanefndarinnar til framangreindra lærdóma vinnuhóps um siðferði vísast til meginniðurstaðna þingmannanefndarinnar, sbr. kafla 2.5, Siðferði og samfélag.

### **Viðauki I. Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006–2008.**<sup>716</sup>

Skýrslan er tvíþætt. Í fyrri hlutanum er unnið úr greiningarskýrslum frá fyrirtækinu Credit-Info um nær 18 þúsund fréttir og greinar um fjármálafyrirtækin sem m.a. voru metnar eftir því hvort efnið teldist jákvætt, hlutlaust eða neikvætt fyrir ímynd þeirra. Er það mat skýrslu-höfunda að yfirgnæfandi meiri hluti fréttu og greina hafi hvorki verið jákvæður né neikvæður í garð fyrirtækjanna. Í fimmtu hverri umfjöllun kom hins vegar fram afstaða á annan hvorn veginn og var jákvæð afstaða sexfalt algengari en neikvæð. Skýrsluhöfundar segja að sáralitlar vísbendingar hafi komið fram um að eignarhaldstengsl milli fjölmiðla og banka hafi endurspeglast í fréttuflutningi þeirra. Fjölmiðlar fjölluðu ekki meira, eða með jákvæðari hætti, um banka eigenda sinna en aðra banka.

<sup>713</sup> Sama heimild, bls. 227–241.

<sup>714</sup> Sama heimild, bls. 241.

<sup>715</sup> Sama heimild, bls. 241.

<sup>716</sup> Sama heimild, bls. 245–272.

Í síðari hluta skýrslunnar var unnið með slembiúrtak með á fjórða þúsund fréttu og greina fjölmiðlanna um bankana. Skoðað var hvort efnistösk teldust sjálfstæð og vinnubrögð teldust greinandi umfjöllun. Í skýrslunni kemur fram að um það bil 20% tilvika hafi sjálfstæð efnistösk og greinandi vinnubrögð reynst nokkur eða mikil. Hlutfallið var þó snöggjum hærra í burðar- og útsíðufréttum. Algengustu heimildir sem stuðst var við í fréttum voru viðtöl (oftast við einn viðmælanda) og fréttatilkynningar. Fram kemur í skýrslunni að gæðamatið hafi verið lægst 2006 en farið eftir það smám saman hækkandi. Það hafi þó ekki átt við síðustu vikurnar fyrir hrúnið.

## **Viðauki II. Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi. Aðdragandi og orsakir efnahags-hrúnsins á Íslandi frá sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði.<sup>717</sup>**

Í skýrslunni er vikið að áhrifum aðstæðna á hegðun manna í ljósi kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði og athugað hvort þær geti varpað ljósi á þætti sem kunna að hafa ýtt undir fall íslensku bankanna. Bent er á að samkvæmt þessum kenningum vikur maðurinn (oft kerfisbundið) frá forsendum fullkominnar skynsemi. Henni sé oft betur lýst sem „fjötraðri“ sem birtist í markmiðadrifinni hugsun, sálfræði upplýsingaúrvinnslu, áhættuhegðun og vanhæfni fólks til að skilja eigin takmarkanir við ákvörðunartöku og mat á áhættu. Leidd eru sannfærandi rök að því að skýra megi framgöngu bankanna og viðbrögð samfélagsins við starfsemi þeirra að mörgu leyti í ljósi þessara kenninga.

### **4.9 Níunda bindi skýrslunnar.**

Í lokabindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er að finna viðauka nr. 2–4 við skýrsluna. Þeir eru sem hér segir:

#### ***Viðauki nr. 2. Rannsókn á krosseignatengslum og útlánum bankanna til tengdra aðila.<sup>718</sup>***

Um er að ræða rannsókn á krosseignatengslum og útlánum bankanna til tengdra aðila sem unnin er af Margréti V. Bjarnadóttur og Guðmundi Axel Hansen. Þar er farið yfir krosseignatengsl íslenskra fyrirtækja á grundvelli upplýsinga af hlutafjármiðum sem skilað er árlega til ríkisskattstjóra auk lánanefndargagna banka. Sá fyrirvari er gerður við niðurstöðurnar að ekki hafi alltaf verið um fullkomnar upplýsingar að ræða.

Við rannsóknina skoðuðu greinarhöfundar tengsl milli aðila á fjármálamarkaði, nánar tiltekið eignatengsl, fjárhagsleg tengsl, stjórnunartengsl og tengsl vegna skyldleika og mægða.<sup>719</sup> Þá er einnig fjallað um gildandi íslenskar reglur um tengda aðila en þeim er ætlað að koma í veg fyrir of mikla samþjöppun eða áhættu í fjármálakerfinu, sbr. 18. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007. Telja greinarhöfundar að íslensku reglurnar séu að mörgu leyti matskenndar og því flóknar í framkvæmd.

<sup>717</sup> Sama heimild, bls. 273–301.

<sup>718</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 9, bls. 9.

<sup>719</sup> Sama heimild, bls. 9.

Það sýnir sig í því að mikið ósamræmi var milli bankanna á framkvæmd og skilningi á hugtakinu tengdir aðilar.<sup>720</sup>

Greinarhöfundarnir þróðu aðferðafræði til þess að mynda hópa fyrirtækja í ljósi tengsla sem eru á milli þeirra. Þannig var hægt að öðlast yfirsýn yfir tengsl milli fyrirtækja og mæla hversu nán þau eru. Með þær upplýsingar í hendi var hægt að draga ályktanir um þá áhættu sem skapaðist hér þegar lán voru veitt til tengdra aðila, hvort sem um var að ræða tengda aðila samkvæmt skilgreiningu laga eða þess sjálfstæða mælikvarða sem greinarhöfundar sköpuðu.<sup>721</sup>

Með skoðun greinarhöfunda kom fram að hluti viðskiptanetsins á Íslandi var þétt ofinn og af fyrirtækjum með eignir að andvirði 500 millj. kr. eða meira voru eignatengsl flókin og ekki auðvelt að aðgreina ákveðnar viðskiptablokkir.<sup>722</sup> Þá voru hópar fyrirtækja sem tengjast tilteknum einstaklingum oft stórir.<sup>723</sup>

Einnig má sjá, við samanburð á dæmum um tengda aðila samkvæmt niðurstöðum rannsakendanna annars vegar og samkvæmt niðurstöðum og skilgreiningum bankanna hins vegar, að hópar tengdra aðila eru mjög næmir fyrir skilgreiningu á lágmarkseignarhaldi og skilgreiningu á aðalaðila. Þeir eru næmir fyrir áhrifum þess að skilgreina hjón og fjölskyldu sem eina áhættu og hafa aðilar sem tengjast stjórnunarlega mikil áhrif á hópinn.<sup>724</sup>

Í rannsókninni kom skýrt í ljós að útlánaáhætta bankanna fyrir hrun var veruleg vegna lána til tengdra aðila. Þegar útlán til tengdra aðila eru orðin mjög mikil er hætta á að bankinn verði háður lántakandanum. Í niðurstöðukafla III eru tekin dæmi sem sýna að fyrir hrunið hafi útlán til tengdra aðila, miðað við skilgreiningu greinarhöfunda á tengdum aðilum, farið yfir 25% af eiginfjárlutfalli bankanna en það er lögbundið hámark samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007 um stórar áhættuskuldbindingar. Var þó nóg samkvæmt sömu reglum að útlán til tengdra aðila færu yfir 10% af eiginfjárgrunni banka svo það teldist stór áhættuskuldbinding.<sup>725</sup>

Skoðuð voru heildarútlán bankanna til nokkurra hópa tengdra aðila, þ.e. útlán og framvirkir samningar:

- Við 50% lágmarkseignarhald, til að vera skilgreindur í hóp tengdra aðila, eru útlán til Baugs og tengdra féлага yfir 10% af eiginfjárgrunni allra bankanna.<sup>726</sup>
- Við 40% lágmarkseignarhald, til að vera skilgreindur í hóp tengdra aðila, eru heildarútlán allra bankanna til Baugs þegar komin yfir 30% af eiginfjárgrunni og telja höfundar rannsóknarinnar ljóst að „Baugur Group og tengd félög hafi myndað svo stóra áhættu hjá öllum bönkunum að enginn þeirra hafi getað hætt á að Baugur og fyrirtæki honum tengd færu í þrot.“ Svipað er uppi á teningnum varðandi Exista, því „[u]m leið og krafa

<sup>720</sup> Þingmannanefndin vekur athygli á því að vorið 2010 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með lögum nr. 75/2010. Tóku lögin að einhverju leyti á nokkrum þeirra atriða sem rannsóknarnefndin gerir að umtalsefni í sinni skýrslu en mikilvægt er að ganga lengra við endurskoðun laganna og taka fullt tillit til allra athugasemda rannsóknarnefndarinnar og horfa til þróunar lagaumbóta á fjármálamarkaði erlendis.

<sup>721</sup> Sama heimild, bls. 9.

<sup>722</sup> Sama heimild, bls. 22–24, sbr. myndir 6 og 7.

<sup>723</sup> Sama heimild, bls. 32.

<sup>724</sup> Sjá nánar niðurstöður í sömu heimild, bls. 34–50.

<sup>725</sup> Reglur um stórar áhættuskuldbindingar hjá fjármálafyrirtækjum nr. 216/2007.

<sup>726</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 9, bls. 53.

um lágmarkseignarhald fer niður fyrir 40% eru heildarútlán Glitnis og Kaupþings komin yfir 25% af eiginfjárgrunni þeirra. Exista-hópurinn myndar því mjög stóra áhættu hjá Glitni og Kaupþingi og voru þeir bankar því talsvert undir því komnir að Exista og tengd félög gætu staðið í skilum,“ að mati skýrsluhöfunda.<sup>727</sup>

- Við 20% lágmarkseignarhald, til að vera skilgreindur í hóp tengdra aðila, eru útlán Glitnis og Landsbankans til Baugs á milli 60 og 70% af eiginfjárgrunni þeirra. Segja skýrsluhöfundar „að útlánaskuldbindingar Baugs hafi verið orðnar of stórar fyrir allt íslenska bankakerfið,“ og megi leiða að því líkur „að Baugur Group og tengd félög hafi haft tangarhald á þessum bönkum“.<sup>728</sup>
- Við 15% lágmarkseignarhald, til að vera skilgreindur í hóp tengdra aðila, fara heildarútlán Glitnis til Milestone yfir 25% af eiginfjárgrunni og teljast því til stórra áhættuskuldbindinga hjá Glitni banka.<sup>729</sup>

Einnig er í greininni farið yfir arðgreiðslur stóru bankanna þriggja, meðal annars heildararðgreiðslur frá árunum 2003–2008, stærstu einstöku arðgreiðendurna og stærstu einstöku arðþiggjendurna.

Greinarhöfundar koma í skýrslu sinni inn á það áhyggjuefni að eignarhald fjármálafyrirtækja og fyrirtækja almennt verður sífellt flóknara. Því sé nauðsynlegt að þeir sem sjá um framkvæmd reglna um stórar áhættuskuldbindingar og eftirlit með samþjöppun á markaði hafi aðgang að greinargóðum upplýsingum um eignarhald. Þá fjalla greinarhöfundar um upplýsingakerfi til þess að hafa yfirsýn yfir eignarhald, fjárhagsleg tengsl, stjórnunarleg tengsl og skyldleika.

Grunnur að slíku upplýsingakerfi hefur þegar verið útbúinn af greinarhöfundum og aðlaga mætti kerfið að þeim lögum og reglum sem gilda á hverjum tíma. Með slíku skilvirku upplýsingakerfi um krosseignatengsl væri hægt að styðja við ákvarðanatöku í bönkum en ekki síður að aðstoða stjórnvöld við að taka upplýstar ákvarðanir um íslenskt efnahagslíf og draga upp raunverulega mynd af tengslum. Það er mat greinarhöfunda að hefði slíkt kerfi verið virkt fyrir bankahrúnið hefði það auðveldað stjórnvöldum að átta sig á afleiðingum yfirtöku bankanna.

Þá telja greinarhöfundar mikilvægt að tryggja gæði gagna um eignarhald fyrirtækja sem færu inn í slíkt kerfi auk þess sem því þyrftu að fylgja skýrar verklagsreglur. Einnig telja greinarhöfundar mögulegt að fara fram á að íslensk fyrirtæki greini á skýrari hátt frá eignarhaldi sínu en nú er gert þegar eignarhald tapast erlendis, þ.e. þegar eigendur eru skráðir annaðhvort sem erlend félög eða sem „Gervimaður útlönd“,<sup>730</sup> en það eru þau tilfelli þar sem stærstu glufurnar eru í gögnum um eignarhald.

Nánari umfjöllun má finna í rannsóknargreininni auk þess sem fjallað er ítarlega um stórar áhættuskuldbindingar og útlán íslensku bankanna í 2. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.<sup>731</sup>

<sup>727</sup> Sama heimild, bls. 53–54.

<sup>728</sup> Sama heimild, bls. 53.

<sup>729</sup> Sama heimild, bls. 54.

<sup>730</sup> Gervimaður útlönd er samheiti yfir lögaðila skráða erlendis sem ekki hafa íslenska kennitölu og eru eignir skráðar m.a. á kennitöluarnar 0101306789 sem ber nafnið Gervimaður útlönd í þjóðskrá. Sjá skilgreiningu í sömu heimild, bls. 9–10.

<sup>731</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 81–299.

### Niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar.

Þingmannanefndin telur að frekari breytinga sé þörf á lögum og reglum um fjármálafyrirtæki hvað varðar tengda aðila, þ.e. lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2001, og reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007.<sup>732</sup>

Þingmannanefndin undir að nauðsynlegt sé að þeir sem sjá um framkvæmd reglna um stórar áhættuskuldbindingar og eftirlit með samþjöppun á markaði hafi aðgang að greinargóðum upplýsingum um eignarhald.

Þingmannanefndin leggur til að hafin verði vinna við að koma á fót skilvirku upplýsingakerfi um krosseignatengsl þannig að yfirsýn náist yfir eignarhald, fjárhagsleg tengsl, stjórnunarleg tengsl og skyldleika, í samræmi við tillögur í viðauka 2 við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Þingmannanefndin telur að setja þurfi skýrar reglur um skráningu á eignarhaldi.<sup>733</sup>

Þingmannanefndin leggur einnig til að við þá vinnu verði höfð hliðsjón af markmiðum frumvarps Péturs H. Blöndals og fleiri um gagnsæ hlutafélög, sbr. þskj. 876 á 138. löggjafarþingi.

Fjallað er um niðurstöður og ályktanir þingmannanefndarinnar í meginniðurstöðum skýrslunnar undir kafla um fjármálafyrirtæki og kafla um eftirlitsaðila.<sup>734</sup>

### *Viðauki nr. 3. Iceland's Failed Banks: A Post-Mortem e. Mark J. Flannery.*

Þá er viðauki 3 grein eftir Mark J. Flannery um aðdragandann að falli bankanna ásamt greiningu á stöðu þeirra fyrir fallið. Er í greininni farið yfir vöxt íslensku bankanna og fjallað um þau viðvörðunarljós sem voru farin að loga í byrjun árs 2006.

### *Viðauki nr. 4. Skrá yfir þá sem kvaddir voru fyrir nefndina til skýrslutöku á grundvelli 8. gr. laga nr. 142/2008.*

Að lokum er að finna í bindinu skrá yfir þá sem kvaddir voru fyrir nefndina til skýrslutöku á grundvelli 8. gr. laga nr. 142/2008.

---

<sup>732</sup> Þingmannanefndin vekur athygli á því að sumarið 2010 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með lögum nr. 75/2010. Tóku lögin að einhverju leyti á nokkrum þeirra atriða sem rannsóknarnefndin gerir að umtalsefni í sinni skýrslu en mikilvægt er að ganga lengra við endurskoðun laganna og taka fullt tillit til allra athugasemda rannsóknarnefndar Alþingis og horfa til þróunar lagaumbóta á fjármálamarkaði erlendis.

<sup>733</sup> Sama athugasemd.

<sup>734</sup> Sbr. kafla 2.2 og 2.3.



**Fylgiskjal I.**

*Bryndís Hlöðversdóttir:*

**Greinargerð um hlutverk og starfshætti Alþingis  
í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.**

**I. Inngangur.**

Undirritaðri hefur verið falið það hlutverk að yfirfara skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis með það í huga að kanna hvernig styrkja megi eftirlitshlutverk Alþingis, en erindisbréf mitt dags. 14. maí 2010 hljóðar svo:

ERINDISBRÉF

*Bryndísar Hlöðversdóttur vegna vinnu fyrir þingmannanefnd til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.*

*Bryndís Hlöðversdóttir, forseti lagadeildar Háskólans á Bifröst, er þingmannanefnd til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis innan handar í störfum hennar. Hún skal m.a. kanna hvernig styrkja megi eftirlitshlutverk Alþingis út frá út frá þeim lærdómum sem draga má af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og skýrslu vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu. Jafnframt skal Bryndís Hlöðversdóttir fara yfir starfshætti Alþingis og gera tillögur að breytingum þar að lútandi út frá því sem fram kemur í skýrslunni. Þingmannanefndinni skal gerð grein fyrir efnistöfum fyrir 1. júní nk.*

*Bryndís Hlöðversdóttir kemur fyrir þingmannanefndina samkvæmt nánara samkomulagi og skilar jafnframt minnisblaði um athugun sína, en í því geta m.a. falist tillögur að stjórnarskrárbreytingum, lagabreytingum sem snerta ríkisvaldið með einhverjum hætti eða breytingum á starfsháttum.*

Óskað hefur verið eftir að ég skili stuttri og hnitmiðaðri greinargerð, nokkurs konar gátlista um það sem brýnt er að bregðast við og tengist eftirlitshlutverkinu og starfsháttum Alþingis. Tillögurnar byggja annars vegar á skýrslu nefndar forsætisnefndar um þingeftirlit sem gefin var út í september 2009 en því til viðbótar á atriðum sem fram koma í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (RNA) og kunna að gefa tilefni til sérstakrar athugunar. Nú þegar hef ég skilað þingnefndinni greinargerð um það hvernig efnistöfum yrði hagað í þessari vinnu og var hún send þingnefndinni í byrjun júní 2010. Byggir sú greinargerð sem hér birtist á þeim efnistöfum sem þar er lýst.

**II. Yfirferð á ábendingum starfshóps um þingeftirlit.**

Í skýrslu vinnuhóps sem forsætisnefnd Alþingis fól að fara yfir lagareglur um þingeftirlit<sup>1</sup> eru lagðar fram fjölmargar tillögur sem hafa það að markmiði að efla eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu. Það er niðurstaða hópsins að víða séu reglur óskýrar og ófullkomnar

---

<sup>1</sup> Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu (2009). Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Alþingi. Reykjavík.

og að mikilvægt sé að styrkja lagaumhverfi þingeftirlits verulega. Nú þegar eru sumar þessara tillagna í vinnslu á vettvangi forsætisnefndar Alþingis. Æskilegt er að yfirfara tillögurnar sérstaklega í tengslum við úrvinnslu á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, forgangsraða þeim og draga fram þær sem brýnastar eru. Einnig er nauðsynlegt að íhuga hvort skerpa þurfi á einhverjum tillagnanna eða breyta áherslum með tilliti til rannsóknarnefndarskýrslunnar eða reynslunnar af þeirri vinnu sem nú er í gangi á vettvangi þingsins. Skýrsla vinnuhópsins er gefin út áður en rannsóknarnefndin skilaði sinni skýrslu og vera kann að hnökrar hafi komið í ljós við vinnu nefndarinnar og úrvinnslu þingsins á skýrslunni sem kalli á sérstakar breytingar á lögum eða starfsháttum þingsins í tengslum við slík mál. Því er mikilvægt að halda til haga slíkum atriðum þegar þau koma upp og bæta úr þar sem unnt er. Slíkar tillögur geta jafnt miðað að breytingum á stjórnarskrá og lögum eða starfsháttum þingsins og samskiptum þess við framkvæmdarvaldið. Fjölmargar þeirra tillagna sem hópurinn lagði fram eru þegar í vinnslu á vettvangi þingsins. Ef svo er háttáð er þess sérstaklega getið í umfjölluninni hér á eftir. Tillögur hópsins og afdrif þeirra verða reifuð hér á eftir.

### **1. Sett verði ákvæði í stjórnarskrá um hlutverk Alþingis.**

Ákvæði um hlutverk þingsins eru á víð og dreif í stjórnarskránni og ákvæði um eftirlitshlutverkið eru óskýr. Með því að setja skýrt ákvæði í stjórnarskrá um helsta hlutverk þingsins mætti skerpa á því hvert eiginlegt hlutverk þingsins er samkvæmt stjórnskipaninni og afmarka betur skilin á milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds en nú er. Samkvæmt stjórnarskrá er hlutverk þingsins í grófum dráttum þrjúþætt:

- Í fyrsta lagi er Alþingi aðalhandhafi *löggjafarvalds*, setur reglur um réttindi og skyldur borgaranna og ákvarðar leikreglur fyrir stjórnvöld.
- Í öðru lagi hefur Alþingi með höndum *fjárstjórnarvald* ríkisins, en í því felst valdið til að ákvarða með fjárlögum ríkisútgjöld ásamt því að ákvarða um það með hverjum hætti tekjuöflun ríkisins er háttáð með skattlagningu.
- Í þriðja lagi hefur Alþingi *eftirlit með störfum ráðherra* og veitir þeim aðhald. Þetta hlutverk byggir á þingræðisreglunni annars vegar og hins vegar á 14. gr. stjórnarskrárinnar, sem felur Alþingi ákærvald vegna embættisbrota ráðherra. Alþingi er þannig falið að hafa eftirlit með því að ráðherrarnir og stjórnsýslan sem undir þá heyrar, starfi í samræmi við stjórnarskrá og lög og þær áherslur sem Alþingi hefur markað.

Í ljósi þess að nú er fyrirhugað að kosið verði til stjórnlagabings á haustdögum 2010 mæli ég með því að *Alþingi komi þessari hugmynd sem og öðrum hugmyndum sem lúta að breytingum á stjórnarskrá á framfæri við stjórnlagabing* eftir að það hefur verið kjörið.

### **2. Lögfestar verði reglur sem skýra rétt þingsins til upplýsinga og gagna frá stjórnsýslu og ráðherrum.**

Æskilegt er að regla sem tryggir upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra komi fram í stjórnarskrá. Því til viðbótar þarf að skýra mun betur en nú er rétt þingsins til upplýsinga frá stjórnsýslu og ráðherrum, en samkvæmt núgildandi lögum er réttur þingsins til að krefjast upplýsinga skýr en ekki skyldan til að afhenda slíkar upplýsingar. Hvorki í stjórnarskrá né almennum lögum er þinginu tryggður almenntur réttur til upplýsinga frá stjórnvöldum, þótt almennt hafi verið litið svo á að ráðherra sé skylt að veita svör við fyrirspurnum og skýrslubeiðnum sem samþykktar hafa verið. Þó hefur verið talið að ráðherra eigi nokkurt mat um það með hvaða hætti hann svarar fyrirspurnum frá Alþingi og meðal annars hefur verið talið að ráðherra sé ekki skylt að upplýsa þingið um ýmis atriði sem leynt eiga að fara samkvæmt reglum um þagnarskyldu. Vinnuhópur forsætisnefndar benti á að óvissa ríkti um það hversu

langt upplýsingaréttur þingsins nær og því sé rétt að kveða afdráttarlaust á um sannleiks- og upplýsingaskyldu ráðherra í stjórnarskrá annars vegar og afmarka hana betur í þingsköpum hins vegar. Vinnuhópurinn leggur til í þessu sambandi að:

- Sett verði *regla í stjórnarskrá sem lögfesti sannleiks- og upplýsingaskyldu ráðherra*. Jafnframt verði 54. gr. stjórnarskrárinnar breytt í þá veru að þar verði kveðið á um að ráðherrum sé skylt að svara fyrirspurnum og skýrslubeiðnum alþingismanna. Í dag kveður orðalag ákvæðisins ekki á um slíka skyldu, þótt hana megi leiða af ákvæðum þingskapa.
- Til að skerpa á reglunni og undirstrika þýðingu hennar mætti gera breytingu á lögum um ráðherraábyrgð, þar sem kveðið væri á um að *brot á upplýsingaskyldunni væru refsiverð*.
- *Reglur um rétt þingsins til upplýsinga og gagna frá stjórnsýslunni verði skýrðar í þingsköpum*. Við þessari ábendingu vinnuhóps forsætisnefndar um þingeftirlit (og reyndar fleirum) hefur nú þegar verið brugðist að hluta til í frumvarpi til laga um breytingu á þingsköpum sem lagt var fram á vorþingi 2010 (686. mál, þskj.1433, 138. löggjafarþing).<sup>2</sup> Í 8. gr. frv. er lagt til að bætt verði ákvæði við 27. gr. þingskapa þar sem kveðið er á um að nefnd geti óskað eftir því við ráðherra að hann láti henni í té þær upplýsingar og gögn sem hann hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir afgreiðslu nefndarinnar á máli. Jafnframt er lögð sú skylda á ráðherra að verða við slíkri ósk eins skjótt og unnt er og ekki seinna en sjö dögum frá móttöku beiðninnar. Þá er í ákvæðinu lagt til að fjórðungur nefndarmanna geti sett fram slíka beiðni en með því er réttur minni hluta til að krefjast upplýsinga tryggður. Þá er í ákvæðinu lagt til að heimilt sé að leggja fyrir þingnefnd gögn og upplýsingar sem annars er óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu og skal þingmaður þá gæta þagmælsku um slík gögn og upplýsingar. Ákvæðinu er þannig ætlað að skýra reglur um rétt Alþingis, einkum þingnefnda til upplýsinga og gagna frá stjórnsýslunni. Að auki myndu þingnefndir við slíka breytingu eiga ríkari aðgang að gögnum en almenningur á rétt á samkvæmt upplýsingalögum og með þeim hætti er aðhalds- og eftirlitshlutverk fastanefnda þingsins fest í sessi. Einstakir þingmenn geta eftir sem áður leitað afstöðu og skýringa ráðherra með fyrirspurnum og í umræðum um mál á þingfundum.
- *Skýringarregla verði sett í þingsköp sem taki á því að hvaða marki upplýsingar um starfsemi hlutafélaga sem eru að hluta eða fullu í eigu ríkisins, teljist vera opinbert málefni* í skilningi 54. gr. stjórnarskrárinnar en stjórnarskráin einskorðar rétt alþingismanna til upplýsinga við málefni sem teljast „opinber“ eða „almenn“. Þetta álitamál, hvort málefni teljist „opinbert“ í skilningi stjórnarskrárinnar hefur orðið tilefni deilna á Alþingi um upplýsingaskyldu ráðherra í slíkum tilvikum og í svörum við fyrirspurnum hefur því almennt verið hafnað að veita umbeðnar upplýsingar á þeim grundvelli að ekki væri um opinbert málefni að ræða. Vinnuhópur forsætisnefndar um þingeftirlit taldi í skýrslu sinni rétt að athuga hvort setja ætti í þingsköp ákvæði sem fjalli um það að hvaða marki starfsemi hlutafélaga sem eru að einhverju eða öllu leyti í eigu ríkisins teljist til opinberra málefna í þessum skilningi. Vinnuhópurinn taldi að þær forsendur sem framangreind túlkun byggði á, hafi þrengt um of að heimildum til að afla upplýsinga um slík fyrirtæki. Vinnuhópurinn taldi þó mikilvægt að hafa í huga að upplýsingagjöf ráðherra um fyrirtæki í eigu ríkisins geti skaða viðskiptahagsmuni fyrirtækisins og því sé eðlilegt að taka mið af því við lagabreytinguna. Í 12. gr. áðurnefnds frumvarps til um breytingar

<sup>2</sup> Hér eftir einkennt þskj. 1433.

á þingsköpum (þskj. 1433) er brugðist við þessum ábendingum vinnuhópsins með því að kveða á um það að nefnd eða meiri hluti hennar geti óskað skýrslu ráðherra um opinbert málefni, en með opinberu málefni sé átt við sérhvert málefni sem tengist hlutverki og starfsemi ríkisins og stofnana þess, svo og féлага og annarra lögaðila sem eru að hálfu eða meiru í eigu ríkisins og annast stjórnsýslu eða veita almenningi opinbera þjónustu á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða samnings.

### **3. Bætt verði við reglur þingskapa um fyrirspurnir eða umræður heimild til að leggja fram tillögu að ályktun.**

Þetta er lagt til svo auðvelda megi þinginu að ljúka umfjöllun, t.d. með gagnrýni á ráðherra ef spurningar vakna um framgöngu hans í starfi. Miðað við núgildandi reglur er þetta ekki unnt nema með því að leggja fram tillögu um vantraust á ráðherrann. Í ljósi þess hversu afdrifarík og alvarleg framlagning vantrauststillögu er, þótti vinnuhópi forsætisnefndar skorta vægara úrræði til að koma fram gagnrýni á embættisfærslur ráðherra. Við þessu hefur verið brugðist með frumvarpi til breytinga á þingsköpum (þskj. 1433), en samkvæmt 4. mgr. 14. gr. þess geta þingmenn, í tengslum við almenna umræðu um mál, lagt fram skriflega tillögu til samþykktar um efni þess máls sem til umræðu er. Þannig megi gera almennar umræður um embættisfærslur ráðherra að markvissara aðhaldsúrræði og komið er á úrræði til að beina gagnrýni á ráðherra í mildari farveg en með tillögu um vantraust. Þingmaður sem vill leggja fram slíka tillögu afhendir hana forseta sem les hana og tilkynnir að hún sé til umfjöllunar og afgreiðslu. Er í frumvarpinu fylgt danskri fyrirmynd en með þessari breytingu er unnt að kalla fram formleg viðbrögð Alþingis við málefnum líðandi stundar, ef ástæða er talin til. Er þinginu þannig gert kleift að setja fram gagnrýni á ráðherra án þess að gengið sé svo langt að leggja fram vantraust á hann. Slíkt úrræði gæti einkum gefið stjórnarliðum færi á að koma á framfæri slíkrri gagnrýni ef ástæða þykir til, þótt í því felist ekki hið afdrifaríka úrræði að leggja fram eða styðja vantrauststillögu á ráðherrann.

### **4. Reglur um ytri eftirlitsembætti þingsins, Ríkisendurskoðun og umboðsmann Alþingis.**

Hópurinn fjallaði um ytri eftirlitsembætti þingsins, Ríkisendurskoðun og umboðsmann Alþingis. Hópurinn taldi ekki þörf á grundvallarbreytingum á þessu sviði en benti þó á tvö atriði sem íhuga mætti til breytinga:

- Í reglum um þinglega meðferð á skýrslum Ríkisendurskoðunar megi fjalla með skýrari hætti um það hvernig fara eigi með skýrslur og greinargerðir sem stofnuninni er óskýlt að leggja fyrir Alþingi en eru eftir sem áður sendar þinginu. Einnig lagði hópurinn til að þessar reglur yrðu teknar til almennrar endurskoðunar ef sú leið verður falin að fela einni nefnd þingsins umsjón eftirlitshlutverksins og fela henni að fara yfir skýrslur Ríkisendurskoðunar. Við seinni hluta þessarar ábendingar hefur verið brugðist með 7. tölul. 1. gr. frv. til laga um breytingar á þingsköpum þar sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins er falið þetta hlutverk.
- Þá lagði hópurinn til að tekið yrði til skoðunar hvort efni sé til að breyta orðalagi 2. mgr. 12. gr. laga um umboðsmann Alþingis, en í ákvæðinu segir að ef *umboðsmaður verður áskynja stórvægilegra mistaka eða afbrota stjórnvalds* getur hann gefið Alþingi eða hlutaðeigandi ráðherra sérstaka skýrslu um málið. Samkvæmt ákvæðinu er umboðsmanni þetta heimilt en hópurinn taldi rétt að skoða hvort rétt væri að skylda umboðsmann til slíkrar skýrslu ef hann verður áskynja stórvægilegra mistaka eða afbrota stjórnvalds.

### 5. Sett verði almenn lög um rannsóknarnefndir.

Vinnuhópurinn lagði til að sett yrðu almenn lög um opinberar rannsóknarnefndir hér á landi og málsmeðferð fyrir þeim, þar sem m.a. væri fjallað um hæfi nefndarmanna, réttarstöðu þeirra sem kallaðir eru fyrir slíkar nefndir, afmörkun umboðs nefndanna o.s.frv. Við þessu hefur nú þegar verið brugðist með drögum að lögum um rannsóknarnefndir sem forsætisnefnd hefur látið vinna. Þá lagði hópurinn á það áherslu að skilvirku ferli verði komið á innan þingsins um undirbúning slíkra ákvarðana og úrvinnslu á skýrslum nefndanna (sjá 6. lið hér á eftir) ásamt því sem hugað verði að því að afnema ákvæði 39. gr. stjórnarskrárinnar um rannsóknarnefndir þingmanna. Rökin fyrir þessari tillögu vinnuhópsins eru fyrst og fremst þau að verði tillögur hópsins að veruleika muni athugunum sem framkvæmdar eru af þingmönnum sjálfum beint í gegnum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndina, sem muni með tímanum byggja upp sérhæfða þekkingu á slíkum athugunum. Sé þörf á að kalla eftir frekari athugun á máli, sé eðlilegt að skipa rannsóknarnefnd óháðra einstaklinga utan þings, eins og kveðið er á um í drögum að frumvarpi til laga um rannsóknarnefndir.

### 6. Reglur um undirbúning og meðferð mála vegna embættisbrota ráðherra verði skýrðar.

Margsinnis hefur í skrifum fræðimanna verið bent á það hér á landi að löggjöf um rannsókn, ákæru og meðferð mála vegna embættisbrota ráðherra sé ófullkomin og þurfi endurskoðunar við. Í skýrslu vinnuhópsins forsætisnefndar Alþingis um þingeftirlit er tekið undir þessa gagnrýni að hluta en helstu tillögur hópsins til úrbóta í þessum efnunum eru eftirfarandi:

- *Undirbúningur ákvörðunar um viðbrögð þingsins við ásökun um embættisbrot ráðherra sé falinn einni fastanefnd.* Í skýrslu vinnuhópsins er bent á að þrátt fyrir augljóst mikilvægi þess að vandað sé til undirbúnings ákvarðana um viðbrögð þingsins þegar fram kemur ásökun um embættisbrot ráðherra, er ekki að finna neinar leiðbeiningar um þetta undirbúningshlutverk í stjórnarskrá eða lögum. Reyndar er í 39. gr. stjórnarskrárinnar kveðið á um að þingið geti skipað rannsóknarnefndir þingmanna til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða og í 14. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að þingið hafi ákærvald í málum vegna embættisbrota ráðherra. Til að slík ákvörðun sé byggð á faglegum grunni þarf að undirbúa hana vel, þannig að þingið geti á raunhæfum grundvelli tekið ákvörðun um skipan rannsóknarnefndar ef ástæða þykir til, eða um saksókn ef því er að skipta. Vinnuhópur um þingeftirlit lagði til að þetta undirbúningshlutverk verði á höndum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þingsins. Það felst einkum í eftirfarandi:
  - *Frumskoðun.* Í frumvarpi til laga um breytingar á þingsköpum (þskj. 1433) (1. gr.) er lagt til að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis verði komið á fót og hún fái m.a. það hlutverk að hafa frumkvæði að því að kanna einstakar ákvarðanir eða verklag hjá ríkisstjórn eða stjórnarsýslu hennar sem ástæða þykir til að athuga á grundvelli þess eftirlitshlutverks sem Alþingi hefur gagnvart framkvæmdarvaldinu. Nefndinni er þannig falið það hlutverk að gera frumskoðun á slíkum málum ef ástæða þykir til og skal hún gefa þinginu skýrslu sína um slíka skoðun. Fjórðungur nefndarmanna getur kallað fram slíka frumskoðun.
  - *Hvenær skal skipa rannsóknarnefnd.* Þá skal stjórnskipunar- og eftirlitsnefndin jafnframt hafa það hlutverk að leggja mat á og gera tillögu til Alþingis um hvenær rétt sé að skipa rannsóknarnefnd. Í áður nefndu frumvarpi til laga um breytingar á þingsköpum (1. gr.) er kveðið á um þetta. Þetta hlutverk nefndarinnar er einnig áréttað í drögum að lögum um rannsóknarnefndir sem forsætisnefnd hefur látið vinna, en í 3. mgr. 1. gr. draganna segir að stafi tillaga um skipan rannsóknarnefndar ekki frá

stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis, skuli sú nefnd taka tillöguna til umsagnar og gefa þinginu álit sitt um hana áður en greidd eru atkvæði um hana.

- *Um fjöllum um skýrslur rannsóknarnefnda, álit um þær og framlagning tillögu um úrvinnslu og meðferð niðurstaðna þeirra.* Við þessu hefur þegar verið brugðist í frumvarpi til breytinga á þingsköpum (þskj. 1433, 1. gr.) og jafnframt segir í 2. mgr. 10. gr. draga að frumvarpi til laga um rannsóknarnefndir að lokaskýrsla rannsóknarnefndar skuli þegar í stað gerð opinber og send stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins til umfjöllunar. Skal nefndin gefa þinginu álit sitt um hana og leggja fram tillögur um úrvinnslu og meðferð niðurstaðna hennar. Að því loknu skal skýrslan ásamt álitum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar tekin til umfjöllunar í þinginu.

### **7. Lög um ráðherraábyrgð og landsdóm verði endurskoðuð.**

Í skýrslu vinnuhópsins er lagt til að lög um ráðherraábyrgð og landsdóm verði endurskoðuð. Í lögum um landsdóm telur vinnuhópurinn að það þurfi einkum að huga að samsetningu dómsins og málsmeðferð fyrir honum en í ráðherraábyrgðarlögum þurfi að skerpa á orðalagi laganna, einkum með tilliti til aukinnar áherslu dómstóla á skýrleika refsheimilda. Jafnframt sé rétt að íhuga hvort setja eigi sérstakt refsíákvæði í ráðherraábyrgðarlögin um brot ráðherra á upplýsingaskyldu sinni gagnvart Alþingi. Þá taldi vinnuhópurinn að skýra verði nánar í lögum um ráðherraábyrgð að hve miklu leyti ákvæði almennra hegningarlaga um almenn refsiskilyrði verði beitt um brot gegn lögum um ráðherraábyrgð, svo sem tilraunaákvæði 20. gr. hgl. Forsætisnefnd hefur ákveðið að skipa hóp til endurskoðunar á lögnum en þegar þetta er skrifað hefur hópurinn ekki verið skipaður. Æskilegt er að sú vinna hefjist sem allra fyrst.

### **8. Árleg skýrsla um framkvæmd þingsályktana og mála sem vísað er til ríkisstjórnar lögð fyrir þingið.**

Þingsályktanir og mál sem vísað er til ríkisstjórnar frá Alþingi, geta falið í sér „fyrirmæli“ til ríkisstjórnarinnar. Í ljósi þingræðisreglunnar og eftirlitshlutverks Alþingis er talið eðlilegt að Alþingi fylgi slíkum „fyrirmælum“ eftir til að hægt sé að meta hvort þeim hafi verið fylgt í reynd og hver afdrif þeirra verða. Í frumvarpsdrögum til breytinga á þingsköpum er lagt til að tekið verði upp ákvæði að norski fyrirmynd sem leggi þá skyldu á herðar forsætisráðherra að skila árlega skýrslu til þingsins um framkvæmd ályktana sem þingið samþykkti á næstliðnu ári og kalla á viðbrögð ráðherra eða ríkisstjórnar. Þetta skal gert nema lög kveði á um að haga skuli skýrslugjöf til þingsins á annan hátt. Einnig skal í skýrslunni fjallað um meðferð málefna sem vísað hefur verið til ríkisstjórnar eða einstaks ráðherra án þess að ályktun hafi verið samþykkt, sbr. lokamálsgrein 11. gr. frumvarps til laga um breytingar á þingsköpum (þskj. 1433).

### **9. Staða minni hlutans á Alþingi verði eflað.**

Almenna reglan samkvæmt núgildandi þingsköpum bæði í störfum þingsins almennt sem og störfum þingnefnda, að hver og einn þingmaður/nefndarmaður getur lagt fram tillögu um afgreiðslu mála og meðferð þeirra en að jafnaði er það svo að meiri hlutinn ræður úrslitum um afdrif mála, þótt á þessari meginreglu séu nokkrar undantekningar. Það er viðurkennt og í takt við alþjóðlegar áherslur í þingstörfum að það fellur almennt í hlut minni hluta þingmanna eða stjórnarandstöðunnar hverju sinni að halda úti eftirliti þingsins með ríkisstjórn. Í ljósi þessa taldi vinnuhópur forsætisnefndar mikilvægt að minni hluta nefnda væri gert mögulegt að kalla eftir rannsókn mála og einnig væri rétt að athuga hvort tryggja ætti minni hluta nefndar rétt til að krefjast opins eða lokaðs nefndarfundar í þágu eftirlits. Í ljósi þessara

áþendinga hefur verið lagt til í frumvarpi til breytinga á þingsköpum (þskj. 1433) að einungis fjórðungur nefndarmanna í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þurfi til að koma á fót frumskoðun nefndarinnar á máli til að kanna verklag hjá ríkisstjórn eða stjórnsýslu í þágu þingeftirlits. Þá getur fjórðungur nefndarmanna kallað fram opinn nefndarfund, sbr. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins og sami minni hluti getur krafist upplýsinga og aðgangs að gögnum í vörslu stjórnvalda, sem hafa verulega þýðingu fyrir afgreiðslu nefndarinnar á máli, sbr. 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Í frumvarpinu eru ráðgefandi tilmæli Evrópuráðsins nr. 1601 (2008) um réttindi og ábyrgð stjórnarandstöðunnar í störfum þinga í lýðræðisríkjum höfð til hliðsjónar. Í tilmælunum er m.a. bent á að stjórnarandstaðan gegni meginhlutverki í lýðræðislegu samfélagi og að eitt helsta hlutverk hennar sé að bjóða fram aðra valkosti en meiri hlutinn. Þá veiti hún ríkisstjórninni aðhald og eftirlit sem eykur gegnsæi og dregur úr hættu á misbeitingu valds og því að ákvarðanir fari gegn hagsmunum almennings í þjóðfélaginu.

#### **10. Nefndaskipan þingsins verði endurskipulögð með eflingu eftirlitshlutverks þingsins í huga.**

Við þessum athugasemdum hefur verið brugðist í frumvarpi til breytinga á þingsköpum (þskj. 1433).

- *Nefndaskipan þingsins taki mið af þörfum þingsins en ekki skipulagi stjórnarráðsins* eins og nú er. Samkvæmt 1. gr. fyrirbyggjandi frumvarps til breytinga á þingsköpum Alþingis (þskj. 1433) er gert ráð fyrir að 13. gr. þingskapa verði breytt verulega, nefndum þingsins verði fækkað um helming eða úr 12 nefndum í 7, bætt verði við nýrri nefnd sem hafi þingeftirlit sem meginviðfangsefni (sbr næsti punktur).
- *Einni fastanefnd verði falið að fara með mál er lúta að eftirliti með handhöfum framkvæmdarvaldsins.* Hér er lagt til að tekið verði upp það vinnulag sem viðhaft er í norska þinginu, þar sem einni fastanefnd er falið lykilhutverk við framkvæmd eftirlits með framkvæmdarvaldinu. Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum til breytinga á þingsköpum er lagt til að komið verði á fót stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins sem fjalli um stjórnarskrármál, mannréttindamál, málefni forseta Íslands, Alþingis og stofnana þess, stjórnarráðsins í heild og önnur málefni sem varða æðstu stjórn ríkisins. Einnig verði henni falið að fjalla um skýrslur Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Alþingis ásamt því að rannsaka kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna. Þá skal nefndinni einnig falið að hafa frumkvæði að því að kanna einstakar ákvarðanir eða verklag hjá ríkisstjórn eða stjórnsýslu hennar eftir því sem ástæða þykir til að athuga á grundvelli þess eftirlitshlutverks sem Alþingi hefur gagnvart framkvæmdarvaldinu. Um slíka athugun gefur nefndin þinginu skýrslu en til að slík athugun fari fram er nægilegt að fjórðungur nefndarmanna krefjist þess. Þá skal stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins jafnframt leggja mat á og gera tillögu til Alþingis um það hvenær rétt er að skipa rannsóknarnefnd, sbr. fyrirbyggjandi drög að lögum um rannsóknarnefndir. Nefndin tekur skýrslur þingskipaðra rannsóknarnefnda til umfjöllunar og gefur þinginu álit sitt um þær og gerir tillögur um frekari aðgerðir til þingsins. Sjá g-lið 1. mgr. frumvarps um breytingar á þingsköpum (þskj. 1433).
- *Reglur um opna nefndarfundir verði færðar í þingsköp.* Lagt er til að þær reglur sem nú gilda um opna nefndarfundir og byggja á reglum sem forsætisnefnd hefur sett verði færðar í þingsköp. Við þessu er brugðist í frumvarpi til breytinga á þingsköpum, sbr. 4. gr. (þskj. 1433).

### III. Yfirferð á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis á atriðum sem gefa tilefni til viðbragða af þingsins hálfu.

#### 1. Almenn um hlutverk Alþingis í ljósi efnahagshrunsins.

Óskað hefur verið eftir að í greinargerð þessari sé ekki aðeins horft til þingeftirlits og þess hvort skýrsla RNA gefi tilefni til endurskoðunar á þeim tillögum sem vinnuhópur forsætisnefndar lagði fram í þeim efnunum, heldur einnig til þess hvort skýrsla RNA gefi tilefni til að skoða starfshætti Alþingis að einhverju leyti. Samkvæmt þessu hefur við vinnslu greinargerðarinnar bæði verið horft til starfshátta sem eru tengdir þingeftirliti sem og annarra þátta í starfsemi Alþingis, s.s. fjárstjórnarhlutverksins. Rétt er þó að hafa í huga að hugtakið þingeftirlit getur í víðtækum skilningi náð til fjölmargra þátta starfseminnar og fjárstjórnarhlutverksins þar á meðal. Í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um þingeftirlit er markmiði þingeftirlits í víðasta skilningi lýst sem viðleitni til að tryggja lýðræðislega, skilvirka og réttláta framkvæmd ríkisvaldsins. Í leiðbeiningum til bandarískra þingmanna og nefnda um framkvæmd þingeftirlits (congressional oversight) segir að markmið slíks eftirlits sé m.a.:

- að tryggja að stjórnarframkvæmdin sé í samræmi við tilgang löggjafans,
- að bæta skilvirkni, árangur og hagkvæmni í verkum ríkisstjórnarinnar,
- að meta virkni opinberra áætlana,
- að koma í veg fyrir að framkvæmdarvaldið fari inn á valdsvið þingsins,
- að rannsaka misfellur í ráðsmennsku, embættisfærslur sem stjórnast af duttlungum eða geðþótta, misnotkun, óheiðarleika eða svik,
- að meta hæfni ríkisstofnana eða embættismanna til að stýra og koma í framkvæmd markmiðum opinberra áætlana,
- að endurskoða og ákveða fjárhagslega forgangsöröðun í starfsemi ríkisins,
- að vernda réttindi og frelsi borgaranna,
- að kanna starfshætti í stjórnsýslunni,
- að efla og stuðla að samvinnu á milli valdgreina,
- að afla gagnlegra upplýsinga varðandi framtíðarstefnumótun,
- að rannsaka kvartanir kjósenda og gagnrýni fjölmiðla,
- að veita opinberum stofnunum vernd gegn óréttlátri gagnrýni.

Samkvæmt þessu má sjá að markmið þingeftirlits eru víðfeðm og snerta fjölmarga þætti þjóðlífsins, s.s. ráðdeild í ríkisrekstri, skilvirkni opinberra áætlana, starfshætti í stjórnsýslu, lýðræðisleg réttindi borgaranna og yfirumsjón með því að stjórnarskrárbundin valdgreining sé virt, en þó um leið að stuðla að samvinnu milli valdgreinanna. Ljóst er af upptalningunni hér að ofan að fjölmörg þeirra atriða sem þar eru nefnd tengjast fjármálum ríkisins og því er ekki óeðlilegt að spurt sé spurninga um hlutverk þingsins í tengslum við efnahagshrunið og þá þróun sem leiddi til þess.

Í seinni hluta greinargerðarinnar verður leitast við að svara þeirri spurningu hvort rannsókn og skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um efnahagshrunið (RNA) hafi leitt í ljós þörf á frekari tillögum til breytinga á lögum um eða starfsháttum Alþingis. Í þessu skyni hafa niðurstöður RNA verið yfirfarnar og ýmsir verkferlar hjá þinginu skoðaðir í ljósi niðurstaðna skýrslunnar til að varpa ljósi á það hvort breytinga sé þörf á lagareglum eða starfsháttum hjá Alþingi.

#### 2. Helstu álitæfni skýrslu RNA sem snerta hlutverk Alþingis.

Eftir það efnahagshrun sem orðið hefur á Íslandi og þá atburðarás sem rakin er í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, er ekki óeðlilegt að þingið horfi til þess hvort þar hafi skort á nægilegt eftirlit og aðhald með framkvæmdarvaldinu og með hvaða hætti megi þá styrkja



Þetta hlutverk til framtíðar. Þá er mikilvægt að líta ekki aðeins til rannsóknareftirlitsins, sem felst í því að rannsaka misfellur í ráðsmennsku og embættisfærslum ráðherra, heldur einnig til víðfeðmari markmiða þingeftirlits eins og þau eru rakin í kaflanum hér að framan. Spurningin er hvaða lærdóm megi draga af niðurstöðum RNA um þetta.

Í reynd beinir skýrsla RNA ekki spjótum sínum í ríkum mæli að Alþingi eða samskiptum handhafa framkvæmdarvaldsins við þá stofnun, þegar fjallað er um aðgerðir og viðbrögð stjórnvalda í tengslum við hrúnið eða aðdraganda þess, þótt lítillaga sé vikið að hlutverki Alþingis í einstaka köflum skýrslunnar. Ástæða þess hversu lítið er fjallað um Alþingi í skýrslu RNA kann að vera að nefndin hafi ekki talið það falla undir umboð sitt eins og það er afmarkað í 1. gr. laga nr. 142/2008. Þá kann að vera rannsóknarnefndin hafi fyrst og fremst horft til lagareglna við mat sitt á því hvort mistök eða vanræksla hafi átt sér stað í aðdraganda hrunsins en því miður eru lagareglur fáar og ófullkomnar um samskipti Alþingis annars vegar og handhafa framkvæmdarvaldsins hins vegar og fábrotinn vegvísi í þeim að finna um það hvernig samskiptunum er raunverulega háttáð eða eigi að vera háttáð. Allt of stór hluti þessara samskipta byggir á óskráðum reglum sem því miður virðist vera auðvelt að hnika til hliðar sé vilji fyrir því. Samráðsskylda ríkisstjórnar við þing er t.d. afar takmörkuð og á einungis við ef um meiri háttar ákvarðanir á sviði utanríkismála er að ræða. Sannleiks- og upplýsingaskylda ráðherra gagnvart þingi á sér ekki skýra lagastoð, þótt hún sé augljós grundvöllur þess að þingið geti haft eftirlit með ráðsmennsku ráðherrans, enda hafa dæmin sannað að þingið hefur verið vanbúið að taka á því hvernig með skuli fara ef ráðherra er sakaður um að halda upplýsingum frá þinginu.

Í ljósi þess hversu óskýrar lagareglurnar eru um samskipti þings og ríkisstjórnar, getur verið erfitt að festa hönd á það hvar skóinn krepur í þessum samskiptum, ef einungis er lítið til lagaákvæða sem um það gilda. Ábyrgðin á því að skýra og skerpa þessar reglur er hins vegar Alþingis og því er ekki óeðlilegt að í kjölfar þeirrar vinnu sem unnin var í vinnuhópi um þingeftirlit og niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, verði þetta sérstaklega tekið til skoðunar á grundvelli skýrslunnar. Ekki er í umfjöllun þessari aðeins lítið til ábendinga í skýrslu RNA, heldur einnig almennt til þeirra álitafna sem vakna við lestur skýrslunnar eða álykta má um af niðurstöðunum, eða því sem ekki er fjallað um í henni. Sérstaklega vakna þar spurningar um það í hvaða mæli Alþingi sé gert kleift að rækja fjárstjórnarhlutverk sitt sem talið er felast í valdinu til að innheimta skatta og stofna til útgjalda á vegum ríkisins. Í stjórnarskránni er að finna tvö ákvæði er fjalla um fjárstjórnarvald Alþingis. Í 41. gr. segir að ekkert gjald megi greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárlögum og í 42. gr. segir að fyrir hvert reglulegt Alþingi skuli, þegar er það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer. Til fyllingar þessum ákvæðum koma svo almenn lög og stjórnvaldsfyrirmæli eftir atvikum.

### **2.1 Óskýrar reglur – óljós ábyrgð.**

Þau atriði sem helst leita á hugann við lestur skýrslunnar um aðdraganda efnahagshrunsins og viðbrögð stjórnvalda við því má í grófum dráttum lýsa í orðunum: *óskýrar reglur – óljós ábyrgð*. Stjórnvöld og eftirlitsstofnanir vísa hvert á annað þegar ábyrgð á viðbrögðum við æpandi varúðarmerkjum er annars vegar, þær viðbragðsáætlanir sem á annað borð eru settar af stað eiga sér ekki lagastoð og ábyrgðarsvið þeirra sem ætlað er að gera áætlanirnar er óljóst. Svo virðist sem ekki hafi verið skýrt hvar í stjórnkerfinu ábyrgð á viðbrögðum við hættumerkjum hafi legið og hver vísar á annan. Sem dæmi mér hér nefna eftirfarandi kafla úr niðurstöðum RNA:

„Frá nóvember 2007 tóku áhyggjur bankastjórnar Seðlabankans af því ástandi sem var að skapast í starfsumhverfi bankanna að vaxa verulega. Bankastjórnin lýsti þeim áhyggjum ýmist beint við forsætisráðherra og þröngan hóp ráðherra eða á vettvangi samráðshóps stjórnvalda. Þrátt fyrir þessar áhyggjur verður ekki séð að bankastjórn Seðlabankans hafi komið á framfæri við ríkisstjórnina formlegum tillögum að nauðsynlegum aðgerðum.“

Þá segir einnig í niðurstöðum skýrslunnar:

„Af þessum svörum verður ráðið að fulltrúum og forsvarsmönnum þeirra stofnana íslenska stjórnkerfisins sem hafa áttu eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði og áhrifum þeirrar starfsemi á stöðugleika í efnahagslífi ríkisins var í ýmsum tilvikum ekki ljóst hver átti að sinna og bar ábyrgð á ákveðnum þáttum þessara mála í hinu daglega starfi stjórnvalda.“

Í þessu ljósi er mikilvægt að hugað sé að samræmingu þeirra embætta og stofnana sem á þessu sviði starfa. Þá er einnig mikilvægt að tryggja að verkferlar séu skýrir og ábyrgðarsvið ljós og er lagt til að af því tilefni verði eftirfarandi skoðað:

*a. Lög um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum yfirfarin.*

Tekið er undir með RNA að hugað verði að því að afmarka betur og kveða skýrar á um skyldur einstakra stofnana og embættismanna sem hafa því hlutverki að gegna að hafa eftirlit með fjármálastarfsemi. Í því skyni þarf að yfirfara þau lög sem um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum gilda, ekki síst með það í huga að skýrt sé hvernig boðleiðir á milli hinna ýmsu eftirlitsstofnana og viðkomandi stjórnvalda séu og að skýrt sé hvar ábyrgð á ákvarðanatöku liggur. Slík vinna getur farið fram á vettvangi Alþingis en einnig mætti hugsa sér að Alþingi vísaði slíku verkefni til ríkisstjórnar að undirbúa.

*b. Helstu verkferlar um viðbrögð bundnir í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum.*

Þá er mikilvægt að um helstu verkferla sem á reynir við aðstæður sem þessar sé kveðið í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum og að þeir séu skýrir. Þannig séu viðbragðsáætlanir ekki byggðar á tilviljanakenndum viðbrögðum á borð við nefndaskipanir þvert á ábyrgðarsvið eða með því að fela tilteknum hópum mikilvægt hlutverk, en án ábyrgðar. Sem dæmi um óskýra ábyrgð og skort á skýrum reglum um viðbrögð við hættumerkjum, má nefna að samráðshópur um fjármálastöðugleika og viðbúnað við hugsanlegu fjármálaáfalli var byggður á skriflegu samkomulagi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands en átti sér að því er best verður séð hvorki stoð í lögum né stjórnvaldsfyrirmælum. Hann var einungis vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta og var ráðgefandi en honum var ekki ætlað að taka ákvarðanir um aðgerðir, enda hafði hann ekki til þess bærar heimildir samkvæmt lögum. Þótt hugmyndin af samráðshópnum hafi verið sprottin af góðri hugsun, er þó hætta á því að með því að skapa slíkan farveg fyrir stór álitamál á borð við yfirvofandi efnahagskreppu sé hætt við að stofnað sé til falskrar öryggiskennndar gagnvart verkefninu og andvaraleysis þeirra stjórnvalda sem raunverulega ábyrgð bera á ríkisfjármálum og afkomu þjóðarbúsins. Sem virðist einmitt hafa verið raunin sbr. niðurstaða RNA:

„Í samkomulaginu um stofnun samráðshópsins er það ekki tilgreint sem verkefni hópsins að semja sameiginlega viðbúnaðaráætlun stjórnvalda. Á hinn bóginn virðist ljóst að bæði Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið hafi litið til samráðshópsins varðandi frumkvæði að sameiginlegum viðbúnaðaraðgerðum og samhæfingu.“

Þá segir einnig í skýrslunni:

„Þessi óljósa staða um valdsvið og ábyrgð samráðshópsins virðist m.a. hafa leitt til þess að ekki lá skýrt fyrir hver stýrði, samhæfði og bar ábyrgð á viðlagaundirbúningi íslenska

ríkisins vegna fjármálaáfalla. Í skýrslum ráðherra og fyrirsvarsmanna ríkisstofnana fyrir rannsóknarnefnd Alþingis vísaði hver á annan um athafnaskyldu og enginn gekkst við ábyrgð.“

Skýrsla RNA og umfjöllun hennar um samráðshóp stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbrögð við hugsanlegu fjármálaáfalli leiðir glögglega í ljós þá hættu sem fylgir því að smíða verkferla um viðbrögð við slíku ástandi, án þess að fyrir liggi með skýrum hætti hvar ábyrgðin og vald til ákvarðana liggur. Samráðshópurinn virðist hafa virkað sem fjarvistar-sönnun fyrir þau stjórnvöld sem raunverulega ábyrgð báru og veittu falska öryggiskennnd sem ekki var í takt við raunveruleikann.

### *c. Aukin krafa um upplýsingaskyldu til Alþingis?*

Í ljósi þess að Alþingi hefur með höndum fjárstjórnarhlutverkið sem er eitt af meginhlutverkum Alþingis, vekur það vissulega upp spurningar hversu yfirvofandi efnahagshrun kom lítið til kasta þingsins í aðdraganda þess. Svo virðist sem það hafi ekki verið til umræðu á vettvangi handhafa framkvæmdarvaldsins að upplýsa Alþingi eða einstakar nefndir þess um hið yfirvofandi ástand, sem hefði þó mátt ætla að hefði verið nauðsynlegt, ætti þingið að geta sinnt fjárstjórnarhlutverki sínu og tekist á við ríkisfjármálin á raunhæfum grunni. Hins vegar virðast upplýsingar hafa gengið á milli hinna ýmsu handhafa framkvæmdarvaldsins, reyndar eftir fremur óskýrum brautum:

„Frá nóvember 2007 tóku áhyggjur bankastjórnar Seðlabankans af því ástandi sem var að skapast í starfsumhverfi bankanna að vaxa verulega. Bankastjórnin lýsti þeim áhyggjum ýmist beint við forsætisráðherra og þröngan hóp ráðherra eða á vettvangi samráðshóps stjórnvalda.“

Þá segir í skýrslunni:

„Forsætisráðherra, utanríkisráðherra og fjármálaráðherra áttu fund með bankastjórn Seðlabanka Íslands 7. febrúar 2008. Á fundinum dró formaður bankastjórnar Seðlabankans upp mjög dökka mynd af stöðu og framtíðarhorfum íslensku bankanna. Upplýsingarnar bentu til yfirvofandi hættu fyrir íslenskt efnahagslíf.“

Eftir því sem næst verður komist bást þessar upplýsingar ekki með formlegum hætti til Alþingis. Eins og áður er vikið að er sannleiks- og upplýsingaskylda ráðherra gagnvart þinginu byggð á hæginni lagastöð í dag en á grundvelli tillagna vinnuhóps um þingeftirlit hefur nú verið lagt fram frumvarp til laga um breytingu á þingsköpum sem festir slíka skyldu í sessi og skýrir hana betur en nú er (sjá II.2 hér að framan). Slík lagabreyting myndi án efa vekja ráðherra til umhugsunar um það í ríkara mæli en nú er hvort honum beri skylda til að upplýsa þingið eða að minnsta kosti þá þingnefnd sem málið heyrir undir um slík hættumerki. Þótt sú breyting sem fyrirliggjandi frumvarp til breytinga á þingsköpum felur í sér myndi styrkja upplýsingaskyldu ráðherra við þingið verulega í sessi, er þó ef til vill vert að skoða í þessu samhengi hvort ástæða væri til að kveða á um að ráðherra hafi ríkari upplýsingaskyldu við þingið ef alvarlegir atburðir steðja að þjóðarbúinu, á borð við þá sem steðjuðu að íslensku þjóðinni í aðdraganda efnahagshrunsins. Slíkar upplýsingar virðast nauðsynlegar fyrir þingið til að geta sinnt fjárstjórnarhlutverki sínu og því ekki óeðlilegt að sú skylda sé lögð á ráðherra að upplýsa að minnsta kosti viðeigandi þingnefnd (eftir atvikum í trúnaði) um slíka hættu.

## **2.2 Áhættustýring, stefnumótun og gagnsæi í ríkisfjármálum.**

Það er stór liður í þeirri ábyrgð sem á stjórnendum í fyrirtækjum og stofnunum hvílir, að sjá til þess að leitast sé við að greina áhættu í rekstrinum fyrirfram, svo bregðast megi í tíma við ytri eða innri ógnunum sem að rekstrinum steðja. Til að meta áhættu þarf að hafa réttar upplýsingar á réttum tíma. Það hver á að gera hvað, hvernig og hvenær þarf að liggja fyrir.

Fjármálareglur (fiscal rules) eru settar í þeim tilgangi að skuldbinda stjórnvöld á hverjum tíma til að stjórna opinberum fjármálum með ábyrgum og öguðum hætti. Reglunum er ætlað að tryggja að stjórnvöld haldi sig við langtímaáætlun í fjármálum hins opinbera og hindra þannig skammsýnar ákvarðanir og setja fjármálum hins opinbera jafnframt markmið á borð við hallalausn rekstur, skattlagningu, útgjaldavöxt eða skuldaþök. Þessar reglur eru settar fram sem töluleg markmið eða viðmið. Mörg ríki hafa tekið upp slíkar reglur en það hefur ekki verið gert með markvissum hætti hér á landi. Stefnumótun og áætlanagerð til lengri tíma er af skornum skammti hér þegar ríkisfjármálin í heild eru annars vegar sem er ekki til bóta þegar efnahagskreppa steðjar að.

Skýrsla RNA bendir til að ýmsar aðgerðir stjórnvalda og kerfislægir hlutir hafi verið til að kynda undir hættunni eða að minnsta kosti ekki verið til að bæta ástandið. Eitt sem vekur athygli er stærð bankakerfisins og sú staðreynd að það hafi getað vaxið í þá ógnarstærð sem raunin varð, í samanburði við stærð íslensks hagkerfis með tilheyrandi afleiðingum fyrir þjóðarþúið. Í skýrslu RNA er í þessu sambandi vísað til þess að það hafi beinlínis verið stefna stjórnvalda að fjármálastarfsemi skyldi vaxa áfram hér á landi og sækja inn á ný svið. Þá hafi það verið efnahagsstefna íslenskra stjórnvalda undanfarinn áratug að viðhalda sem mestum langtímahagvexti, án þess að bregðast jafnframt á fullnægjandi hátt við hagsveiflum, ofþenslu og vaxandi ójafnvægi í hagkerfinu. Til viðbótar hafi getuleysi stjórnvalda verið algert þegar kom að því að bregðast við þeirri hættu sem vofði yfir. Um þetta segir m.a. í skýrslu RNA:

„Þegar bankakerfið var orðið allt of stórt miðað við stærð íslensks hagkerfis þurftu stjórnvöld að bregðast við. Grípa hefði þurft til aðgerða í síðasta lagi á árinu 2006 til þess að eiga möguleika á að koma í veg fyrir fall bankanna án þess að það kæmi verulega niður á verðmæti eigna þeirra. Hvorki á því ári né því næsta lögðu stjórnvöld með afgerandi hætti að bönkunum að minnka efnahagsreikning sinn.“

Þá segir einnig í skýrslunni:

„Undanfarinn áratug hefur efnahagsstefna íslenskra stjórnvalda miðað að því að viðhalda sem mestum langtímahagvexti. Að mati rannsóknarnefndarinnar var hvorki með aðgerðum í ríkisfjármálum né peningastefnu brugðist á fullnægjandi hátt við hagsveiflum, ofþenslu og vaxandi ójafnvægi í hagkerfinu. Því miður virðist óhjákvæmilegt að álykta að stefnan í ríkisfjármálum hafi í reynd kynt undir ójafnvæginu.“

Þá segir einnig á öðrum stað í skýrslunni:

„...þegar stærð fjármálakerfis lands nemur t.d. þrefaldri þjóðarframleiðslu þess hafa lögbær yfirvöld landsins almennt burði til þess að setja fjármálakerfinu leikreglur og hafa eftirlit með því að þeim sé fylgt. Þegar stærð fjármálakerfis lands nemur aftur á móti nífaldrri þjóðarframleiðslu þess verður viðsnúningur á þessu. Sú var raunin á Íslandi. Ekki verður annað séð en að bæði Alþingi og ríkisstjórn hafi skort burði og þor til þess að setja fjármálakerfinu skynsamleg mörk.“

En hvernig gat það gerst að stærð bankakerfisins varð hagkerfinu ofviða án þess að einhvers staðar færu aðvörunarflautur af stað? Vísa má, eins og gert er í skýrslu RNA, til stefnu stjórnvalda sem hafi kynt undir ástandinu en það má líka velta því fyrir sér hvort skýr stefnumótun til lengri tíma, meira gagnsæi og virk áhættustýring í ríkisfjármálum hefði auðveldað stjórnvöldum að bregðast við hættumerkjunum. Rannsóknarnefndin vísar í niðurstöðum sínum til getuleysis Alþingis til að setja fjármálakerfinu skynsamleg mörk, en það virðist sem Alþingi hafi ekki haft nægilegar upplýsingar um ástandið til að geta sett fjármálakerfinu nauðsynleg mörk, sbr. lið 2.1.c hér að ofan. Mikilvægar upplýsingar um ástandið bárust ekki á borð þingsins á þessum tíma, sem gerir þinginu nánast ókleift að sinna hlutverki sínu.

En burtséð frá því hvort Alþingi hafi getað brugðist við á þessum tíma eða ekki er mikilvægt að líta til þess hvort starfshættir Alþingis í tengslum við ríkisfjármálin séu eins og best verður á kosid. Á vettvangi OECD hafa verið settar fram hugmyndir um góða verklagshætti (best practices) og æskilega lagaumgjörð við opinbera hagstjórn sem meðal annars byggja á alþjóðlegum samanburði.<sup>3</sup> Æskilegt er talið að lagaumgjörðin byggi á: a) stjórnarskrárákvæðum um að fjárstjórn ríkisins og skattlagningarvaldið sé í höndum þingsins, b) að til séu skýrar reglur um fjárlagaferlið innan þingsins, c) að í lögum sé kveðið á um svigrúm framkvæmdarvaldsins til frávika frá samþykktum fjárlögum og c) stjórnvaldsfyrirmælum sem kveði á um samspil innan ríkisstjórnar og á milli ríkisstjórnar og einstakra stofnana/embætta á undirbúningstíma fjárlaga.

Svo virðist sem lagaumhverfi ríkisfjármála hér á landi sé að miklu leyti sambærilegt því sem víða annars staðar gerist ef frá er talinn sá hluti sem snýr að fjárlagaferlinu í þinginu. Skal fjárlagaferlinu stuttlega lýst hér á eftir eins og það er í dag en í kjölfarið lagðar fram nokkrar hugmyndir að bættum starfsháttum.

#### *a. Fjárlagaferlið í dag.*

Það ferli sem við nú búum við um fjárlagagerðina hefur verið við lýði frá árinu 1997. Í mótunarferli fjárlaganna er unnið eftir skipulagi sem kallað hefur verið „rammafjárlög“. Hugsunin að baki þeim er að ríkisstjórnin ákveði heildarútgjöld og skiptingu þeirra milli ólíkra málaflokka, þ.e. útgjaldaramma, en láti ráðuneytum eftir að útfæra nánar hvernig fénu er varið. Þetta skipulag miðar að því að stefnumótun ríkisstjórnarinnar sé ráðandi þáttur í fjárlagagerðinni, þ.e. að stýringin komi „ofan frá“ í stað þess að fjárlögin séu samtala þess kostnaðar sem fellur til í ríkiskerfinu á hverjum tíma, verði til „neðan frá“.

Markmið rammafjárlagagerðar er að efla stefnumótandi hlutverk stjórnvalda og tryggja betur að mörkuð stefna nái fram að ganga. Þessi stýring á ríkisfjármálum með tilstyrk útgjaldaramma miðar að því að hafa stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í fyrirrúmi. Alþingi, sem þó hefur fjárstjórnarvaldið samkvæmt stjórnarskránni kemur hins vegar ekkert að fjárlagagerðinni á mótunartímanum. Niðurstöður af undirbúningsvinnunni sem á sér stað í ráðuneytunum birtast þinginu fyrst í fjárlagafrumvarpi fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer, sem lagt skal fyrir þingið þegar er það er saman komið, sbr. 42. gr. stjórnarskrárinnar. Í byrjun október leggur fjármálaráðherra fram fjárlagafrumvarp á Alþingi, því er vísað til fjárlaganefndar og hefst þá þinglegi hluti fjárlagaferlisins. Í þinglega hlutanum er ekki stuðst við „top-down“ aðferðina. Hvers vegna ekki er óskiljanlegt. Þess í stað er skipt yfir í einhvers konar „samlagningar aðferð“ – sem felst í því að viðbótarútgjöld eru ákveðin, ýmist að tillögu ríkisstjórnarinnar sjálfar (sem er yfirleitt meiri hluti viðbótarútgjalda) eða að tillögu fjárlaganefndar, sem eru yfirleitt til útgjaldahækkunar. Þessi leið er séríslensk að því er best verður séð. Fyrirætlanir um aga í fjárlagagerðinni, sem viðleitni er til að viðhafa í mótunarfasanum, fara hreint út sagt út um gluggann með slíku fyrirkomulagi.

Með því að þinginu er ekki gert kleift að koma að stefnumótun og áætlanagerð á mótunartíma fjárlaga, er hætt við að þingið aðgreini sig frá ábyrgðinni á ríkisfjármálunum, með því að vísa til þess að því sé ætlað að samþykkja fjárlög á grundvelli stefnu stjórnvalda hverju sinni. Staðreyndin er sú að á meðan þjóðþingum er ætlað að hafa stjórn á eyðslu ríkisstjórna og veita þeim fjárhagslegt aðhald, hafa þingin oftast ekki samþykkt fjárlaga-

<sup>3</sup> Sjá m.a. OECD Journal on Budgeting (2004) Volume 4 – no. 3; The Legal Framework for Budget Systems, an international comparison.

frumvörp óbreytt eða gert lítils háttar breytingar í stað þess að axla hina eiginlegu fjárstjórnarábyrgð sína. Hér á landi gerist það gjarnan þannig að eftir að fjárlagafrumvarp er lagt fyrir þingið tekur þingið við „rammanum“ sem ríkisstjórnin hefur markað og bætir við útgjöldum eftir þörfum, í stað þess að veita ríkisstjórninni eiginlegt aðhald. Slíkir starfshættir eru hvorki til þess fallnir að sporna við ríkisútgjöldum, né að gera þinginu kleift að rækja fjárstjórnarhlutverk sitt. En hvað er til ráða og hverju væri æskilegt að breyta til að efla hið eiginlega fjárstjórnarhlutverk Alþingis?

*b. Tillögur til úrbóta.*

Nokkrar leiðir eru færar til að efla fjárstjórnarhlutverk Alþingis, sem gætu jafnframt orðið til þess að fyrr væri hægt að bregðast við óheillapróun á borð við þá sem lýst er í skýrslu RNA í aðdraganda efnahagshrunsins. Hér skulu nokkrar nefndar til sögunnar, sem snerta starfshætti og lagaumgjörð ríkisfjármálanna.

*Alvöru rammafjárlög alla leið.*

Sú aðferð sem hefur reynst vel víða annars staðar er að nota rammafjárlagaaðferðina (top-down) frá upphafi til enda í fjárlagaferlinu. Með því er átt við að þingið, sem hefur fjárstjórnarvaldið, ákveði rammann í upphafi og leggi fram stefnumótun í ríkisfjármálum, bæði til lengri og skemmri tíma sem birtist í fjárlagafrumvarpi ár hvert. Annars vegar yrði birt áætlun í grófum dráttum til t.d. 4 ára (eða jafnvel lengri tíma) en einnig nákvæmari áætlun fyrir komandi fjárlagaár sem yrði ákveðin á vorþingi, árið sem fjárlagafrumvarpið er lagt fram. Þannig komi þingið að stefnumótuninni til lengri og skemmri tíma og móti grundvallarviðmið í ríkisfjármálum, s.s. um tekjuafgang ríkissjóð, heildarskuldabyrði, o.s.frv. Eftir að ramminn hefur verið ákvarðaður af þinginu væri ríkisstjórn og einstökum ráðuneytum falið að vinna tillögur á grundvelli hans, sem síðan yrðu lagðar fram á haustþingi í formi fjárlagafrumvarps. Með slíku vinnulagi er hin raunverulega ábyrgð á ríkisfjármálunum lögð á herðar þingsins í raunverulegu hlutfalli við þá skyldu sem þingið hefur á grundvelli fjárstjórnarhlutverksins. Ef til vill væri rétt að athuga hvort leggja mætti frumvarpið fyrir þingið fyrr en nú er gert, t.d. 15. september, til að þinginu gefist meiri tími til undirbúnings. Þegar þetta er skrifað er verið að vinna tillögur til umbóta á fjárlagaferlinu á vettvangi fjárlaganefndar sem eru m.a. byggðar á þeim grundvelli sem hér hefur verið lýst. Það er brýnt að þingið taki fjárlagaferlið til gagnerrar endurskoðunar og setji reglur utan um það ferli sem tryggja að hið raunverulega fjárstjórnarvald sé í höndum Alþingis. Sá þáttur eftirlitshlutverks Alþingis var lítt til skoðunar á vettvangi vinnuhóps forsætisnefndar um þingeftirlit, en vinnuhópurinn mat það of sérhæfðan þátt og viðamikinn til að taka til umfjöllunar í svo almennri yfirferð yfir eftirlitshlutverk Alþingis.

*Efnahagsspár séu óháðar.*

Til þess að þingið geti sinnt raunverulegu eftirliti með undirbúningi og framkvæmd fjárlaga og um leið verið í hlutverki áhættustýrandans í ríkisfjármálum, er mikilvægt að forsendur ríkisfjármálanna og efnahagsspár séu byggðar á upplýsingum frá óháðum aðilum en byggji ekki á grundvelli upplýsinga frá stjórnvöldum. Hér á landi hefur Hagstofu Íslands verið falið það hlutverk að vera miðstöð hagskýrslugerðar í landinu, sbr. lög nr. 163/2007. Við Hagstofu Íslands skal starfrækja sjálfstæða rannsóknareiningu sem er aðskilin hagskýrslustarfseminni en rannsóknareiningin skal fylgjast með afkomu þjóðarbúsins, semja þjóðhagsspár og áætlanir og birta opinberlega. Hagstofa Íslands er sjálfstæð stofnun en hún heyrir þó undir efnahags- og viðskiptaráðherra, sbr. 1. gr. laganna um stofnunina. Því má velta fyrir

sér hvort stofnunin hafi nægilegt sjálfstæði frá stjórnvöldum til að geta talist algerlega óháður aðili.

Skýrsla RNA dregur skýrlega fram hversu veik íslensk stjórnsýsla er og vanburðug. Þetta á án ef við um það sem snýr að ríkisfjármálum, þar sem mikil ábyrgð hvílir á herðum örfárra einstaklinga í gegnum allt ferlið, bæði í ráðuneytum og hjá þinginu. Mikilvægt er að huga að því að styrkja stjórnsýsluna hvað mannafla varðar, eigi hún að sinna því mikilvæga hlutverki sem henni er ætlað.

#### *Innleidd verði áhættustjórnun.*

Þrátt fyrir að byggt sé á langtímaáætlunum í fjárlagagerð er alltaf einhver áhætta tengd framtíðinni og mikilvægt að hún sé greind kerfisbundið, ella er hætt við að langtímastöðugleika sé ógnað. Á vettvangi OECD hefur það verið rætt að það sé áskorun fyrir þjóðþingin að koma á virkri áhættustjórnun í ríkisfjármálunum, sem kallar ef til vill á nýtt og breytt hlutverk þinganna í fjárlagaferlinu. Með áhættustjórnun er átt við forvirka (proactive) nálgun fremur en viðbragðanálgun (reactive) – þ.e. að leitast sé beita forvörnum í stað þess að leggja alla áherslu á eftirlit og eftirfylgni. Áhættustjórnun er ætlað að minnka líkur á óvæntum atvikum og að neikvæðum afleiðingum af þeim sé haldið í lágmarki. Ef árangur næst í áhættustjórnun hefur stjórnandinn bætt möguleika sína til að ná fram markmiðum sínum. Áhætta í ríkisfjármálum getur verið margs konar, jafnt ytri sem innri áhætta. Gott dæmi um ytri áhættuþætti er alþjóðleg efnahagskreppa og það að ekki sé til staðar viðbragðsáætlun til að bregðast við slíkum viðburðum er dæmi um að afleiðingar slíkra áfalla eru meiri en ella hefði orðið, hefði slíkt áætlun verið til staðar. Í samhengi við ríkisfjármálin er eðlilegt að þjóðþingið hugi að þessum þáttum og leggi drög að því hvernig þeim verði best fyrir komið.

#### *Gagnsæi.*

Eitt lykilhugtak sem gjarnan er rætt um þegar stjórnunarhættir eru til umræðu, er gagnsæi. Í hugtakinu felst krafa um að stefnumótun og innleiðing á stefnu stjórnvalda hverju sinni sé skýr, sem og þær leikreglur sem farið skal eftir. Í ljósi þess að fjárlög eru það tæki sem stefna stjórnvalda birtist í hnotskurn í, er sífellt vaxandi krafa um að við framsetningu þeirra sé gagnsæi haft að leiðarljósi. Með gagnsæi í ríkisfjármálum er átt við að öll gögn og upplýsingar sem skipta máli um ríkisfjármálin séu gerð aðgengileg tímanlega og með kerfisbundnum hætti. Með öðrum orðum að allar upplýsingar og gögn sem liggja til grundvallar ákvörðunum í ríkisfjármálum séu gerð aðgengileg á þeim tímapunkti að það nýtist við ákvarðanatöku. Á þetta reyndi í aðdraganda efnahagshrunsins, þar sem mikilvægum upplýsingum um efnahagsástandið var haldið leyndum fyrir Alþingi. Mörkin á milli þess hvaða upplýsingar ríkisstjórn beri að afhenda þingi eða þingnefndum eftir atvikum og þess hvaða upplýsingar eða gögn skuli háð trúnaði, er nauðsynlegt að skýra. Sú staðreynd að ekki hefur hingað til verið unnt að afhenda upplýsingar til þingnefnda í trúnaði, nema í afar takmörkuðum mæli, hefur líklega ýtt undir þá viðleitni að ráðherrar haldi frekar að sér upplýsingum um alvarleg málefni en hitt. Verði sú breyting gerð að sannleiks- og upplýsingaskylda ráðherra verði skýrð í þingsköpum ásamt því að unnt sé að leggja gögn og upplýsingar fyrir þingnefndir í trúnaði, er líklegra en ella að þingnefndir fái mikilvægar upplýsingar á réttum tímapunkti.

#### **IV. Lokaorð.**

Í greinargerðinni hefur verið leitast við að draga fram þau álitæfni sem vakna við lestur skýrslu RNA og snerta með einhverjum hætti starfsemi eða starfshætti Alþingis. Ljóst er að slík umfjöllun er á engan hátt tæmandi, en auk þess að yfirfara tillögur vinnuhóps forsætis-

nefndar um þingeftirlit með skýrslu RNA í huga, er umfjölluninni fyrst og fremst beint að fjárfjórshlutverki Alþingis og því hvort bæta megi starfshætti í þinginu eða samskipti þings og stjórnvalda með eflingu þess í huga. Í umfjölluninni er lítt vikið að þætti Ríkisendurskoðunar, sem vissulega tengist fjárfjórshlutverki Alþingis sterklega. Stofnunin annast endurskoðun ríkisreiknings og reikninga einstakra ríkisstofnana og annarra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins en í tengslum við almenna fjárhagsendurskoðun sinnir Ríkisendurskoðun einnig athugun á innra eftirliti ríkisstofnana og upplýsingakerfum. Þá annast hún einnig stjórnsýsluendurskoðun sem miðar fyrst og fremst að því að upplýsa hvort starfsemi á vegum ríkisins sé rekin á hagkvæman og skilvirkan hátt. Ríkisendurskoðun er auk þess ætlað að hafa eftirlit með því hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum, lagafyrirmælum og skuldbindingum á sviði umhverfismála, svokölluð umhverfisendurskoðun. Eftirlit með framkvæmd fjárlaga er jafnframt sérstakur þáttur í starfsemi Ríkisendurskoðunar. Í greinargerð þessari var ákveðið að fjalla ekki sérstaklega um starfshætti stofnunarinnar og samskipti hennar við stjórnvöld og Alþingi, en áhugavert væri að skoða þann þátt sérstaklega ef gagnger endurskoðun fer fram á starfsháttum ríkisstjórnar og þings í tengslum við ríkisfjármálin.

Borgarfirði, 1. september 2010,

Virðingarfyllst,  
Bryndís Hlöðversdóttir, lögfr.



**Fylgiskjal II.***Porgerður Einarsdóttir:**Gyða Margrét Pétursdóttir:***Greining á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis  
frá kynjafræðilegu sjónarhorni.**

(Ágúst 2010.)

**Samantekt**

Markmiðið með þessu verkefni er að greina skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (RNA) út frá kynjafræðilegu sjónarhorni. Rýnt er í skýrsluna með kynjafræðilegum hugtökum og aðferðum og teknir til skoðunar atburðir sem áttu þátt í falli bankanna, aðdragandi þeirra og þemu sem hafa kynjafræðilega skírskotun. Markmiðið er að gera lesendur skýrslunnar og íslenskt samfélag betur í stakk búið til að skilja þann þátt sem kyn átti í þessari atburðarás. Í skýrslunni kemur fram að samfélagslegar og menningarbundnar hugmyndir og orðræða um kyn léku stórt hlutverk í umræddum atburðum. Langflestir aðalleikendur í bankahrununu voru karlkyns, en einnig höfðu menningarbundnar hugmyndir um kyn, þ.e. kyngervi, mikil áhrif.

Hagstjórn síðustu ára, sem að mati RNA átti þátt í að ýkja hið efnahagslega ójafnvægi sem leiddi til hrunsins, hefur beina og óbeina kynjavídd. Stóriðjuverkefni, skattalækkarir og húsnæðismál síðasta áratugar hafa kynbundnar afleiðingar sem almennt komu körlum betur en konum. Fjármálakerfið, sem stjórnvöld litu á sem nýja atvinnugrein á árunum fyrir hrun, var sömuleiðis karllægt. Því var stjórnað af litlum hópi einsleitra karla sem umbunuðu körlum á grundvelli huglægs mats. Einkavæðing bankanna bar keim af pólitískum helmingaskiptum og tengslaneti karla þar sem hæfniviðmið voru óstöðug og pössuðu utan um aðila sem þóttu æskilegir. Hugmyndafræði afskiptaleysis, og sú samfélagssýn og mannskilningur sem henni fylgdu, hefur kynbundin formerki. Menningarbundnar hugmyndir um karlmennsku varpa ljósi á athafnir og hugarfar þeirra sem voru aðalleikarar í atburðarásinni. Í samræmi við hugmyndafræði afskiptaleysis var regluverk í lágmarki.

Ráðandi karlmennskuhugmyndir, sem í senn byggjast á samkeppni og samtryggingu, ýttu fjármálakerfi landsins út á ystu nöf og í raun fram af brúninni. Þjóðhverfar karlmennskuhugmyndir um meinta yfirburði íslenskra karla mynduðu hugmyndafræðilega réttlætingu fyrir þá þróun sem hér varð. Æðstu embættismenn þjóðarinnar áttu þátt í að færa þá hugmyndafræði í orð. Hugmyndir um hæfni byggðust á meintu innsæi og snilld einstakra karla á kostnað ígrundunar og reynslu, í samræmi við hugmyndir um stigveldi karlmenskunnar. Hlutverk og kyngervi kvenna felst gjarnan í styðjandi kvenleika, sem styður við og staðfestir yfirráð karla. Það hlutverk einskorðast þó ekki við konur. Skýrslan sýnir að áhrifarík leið til að tákngera valdatengsl er að kyngera þau og dæmi eru um að karlar séu jaðarsettir og jafnvel kvengerðir í formlegu hlutverki sínu. Þannig einskorðast kynjavíddin ekki við líffræðilegt kyn heldur getur kyngervi, einnig leikið stórt hlutverk. Í skýrslunni eru tillögur um hvernig markvisst jafnréttisstarf og kynjagreining geta minnkað líkurnar á að atburðirnir haustið 2008 endurtaki sig.

## 1. Inngangur.

Markmiðið með verkefninu er að greina skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (RNA) út frá kynjafræðilegu sjónarhorni. Rýnt er í skýrsluna með kynjafræðilegum hugtökum og aðferðum. Sérstaklega er notast við hugtök karlmennsku- og karlafræða. Karlmenskurrannsóknir hafa verið stundaðar um árabíl og mikil áhersla er lögð á þær á Norðurlöndum. Teknir eru til skoðunar atburðir sem áttu þátt í falli bankanna, aðdragandi þeirra og þemu sem hafa kynjafræðilega skírskotun. Markmiðið er að gera lesendur skýrslunnar og íslenskt samfélag betur í stakk búið til að skilja þann þátt sem kyn átti í aðdraganda bankahrunsins og í sjálfri atburðarásinni.

Könnun á skýrslu RNA út frá þessu sjónarhorni sýnir að samfélagslegar og menningarbundnar hugmyndir og orðræða um kyn léku stórt hlutverk í umræddum atburðum. Skýrslan sýnir einnig að þýðing kyns og áhrif eru margbreytileg. Sum þeirra má segja að séu öllum ljós, eins og t.d. sú staðreynd að langflestir aðalgerendur í bankahrininu voru karlkyns. Konur voru í minnihluta í stjórnmalunum, viðskiptalífinu, stjórnnum fyrirtækja, á fjölmiðlunum, meðal eigenda bankanna, lántaka og þeirra sem þáðu frá þeim styrki og svo mætti lengi telja. Almennt má þó segja að áhrifin séu flóknari og krefjist sértækari greiningar. Í þeirri greiningu er viðhöfð aðgreining í kyn (*e. sex*) og kyngervi (*e. gender*) en síðarnefnda hugtakið vísar til hins félagsmótaða kynjamunar og menningarbundinna hugmynda um karlmennsku og kvenleika.

Verkið er unnið þannig að skýrsla RNA var lesin, greind og túlkuð út frá kynjafræðilegu sjónarhorni. Efniviðurinn er skýrslan í heild sinni en hin ýmsu bindi hafa mismunandi vægi og mismikið er fjallað um einstaka þætti. Nálguninni má lýsa þannig að einni vídd, kynjavíddinni, sé bætt við túlkun og greiningu rannsóknarnefndarinnar. Í fyrstu köflum skýrslunnar er kynjasjónarhorn lagt á hina samfélagslegu umgjörð í aðdraganda hrunsins, svo sem efnahagsstjórn, atvinnustefnu og skattastefnu, en einnig mikilvæga og afdrifaríka ákvarðanatöku, svo sem einkavæðingu bankanna. Greiningin er engan veginn tæmandi heldur dæmi um hvað kynjafræðin getur lagt að mörkum í uppgjöri á hrininu. Í síðari köflum skýrslunnar er fjallað þematískt um atburði og sjónarmið út frá hugtökum kynjafræðanna sem mynda umgjörð umfjöllunarinnar. Sýnt er fram á hvernig hugtökin einstaklingur, frelsi og þjóðerni tengjast hugtökunum kyn, kyngervi, karlmennska og kvenleiki. Rýnt er í hugmyndafræði og samfélagsýn síðustu ára frá þessu sjónarmiði. Þá er fjallað um stigveldi karlmenskunnar og hvernig hugarfar, ákvarðanatöku og hugmyndir um hæfni taka mið af karllægum sjónarmiðum. Dæmi um það eru launa- og hvatakerfi bankanna.

Þegar vísað er í skýrslu RNA er innan sviga vísað í bindi og síðan blaðsíðutal. Aðrar heimildir sem vísað er í eru í neðanmálsgreinum. Í umfjölluninni er vísað í nöfn og embætti viðkomandi eftir því sem við á. Þegar fleiri en einn einstaklingur hafa gegnt sama embætti á tímabilinu sem um ræðir er vísað til þáverandi eða fyrrverandi. Starfsmenn bankanna eru ávarpaðir samkvæmt starfsheiti nema þegar viðkomandi eru nafngreindir í beinum tilvitnunum. Nöfn flestra sem fyrir koma eru aðgengileg í skýrslu RNA. Í framsetningu textans er leitast við að skoða kynjamynstur og kynjaðar hugmyndir fremur en einstaklinga.

Í lokakafla skýrslunnar eru dregnar ályktanir og settar fram hugmyndir um aðgerðir í jafnréttismálum. Almenn grundvallast skipulegt jafnréttisstarf m.a. á þeim skilningi að kynjamisrétti sé til staðar; að konur hafi minni tekjur en karlar og færri tækifæri á vinnumarkaði og að konur beri oft en karlar ábyrgð á ólaunuðum umönnunarstörfum. Fyrirliggjandi rann-

sóknir, kannanir og tölfraði staðfesta þetta.<sup>1</sup> Þörfin fyrir jafnréttisstarf er studd bæði réttlætisrökum og nytjarökum. Réttlætisrökin kveða á um að það sé ekki réttlátt eða sanngjarnt að konur og karlar hafi ekki jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína. Nytjarökin kveða á um að samfélagið tapi á kynjasmisrétti því það hafi ekki efni á að verða af mannaúði kvenna. Hæfni og dugnaði sé jafnt skipt meðal þegnanna og karlaslagsíða þýði beinlínis tap fyrir samfélagið.<sup>2</sup> Þannig hafa rannsóknir sýnt að fyrirtæki með einsleitar stjórnir sýna minni arðsemi en fyrirtæki með kynjablandaðar stjórnir þar sem slíkt ryður margbreytilegri sjónarmiðum braut.

Tillögurnar í lokakafla skýrslunnar byggjast á þeirri grundvallarhugsun að jafnrétti og hagsæld fari hönd í hönd. Því er til mikils að vinna að stuðla að jafnrétti og nýta til þess alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Hér skal sérstaklega bent á Kvennasáttmála Sameinuðu þjóðanna (Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum).<sup>3</sup> Þá taka tillögurnar mið af lögum nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, og lögum nr. 13/2010, um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (eignarhald, kynjahlutaföll og starfandi stjórnarformenn), en þau kveða á um að í stjórnnum opinberra hlutafélaga og einkahlutafélaga þar sem starfa fleiri en 50 starfsmenn skuli hlutfall hvors kyns ekki vera lægra en 40%. Jafnréttislögin kveða á um skyldur fyrirtækja og stjórnvalda í jafnréttismálum. Kveðið hefur verið á um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í framkvæmdaáætlunum ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum síðan 1998.<sup>4</sup> Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða var hins vegar lögfest með jafnréttislögunum frá 2008. Skilgreiningin á samþættingu er, samkvæmt 2. grein laganna:

Að skipuleggja, bæta, þróa og leggja mat á stefnumótunarferli þannig að sjónarhorn kynjajafnréttis sé á öllum sviðum fléttað inn í stefnumótun og ákvarðanir þeirra sem alla jafna taka þátt í stefnumótun í samfélaginu.

Jafnréttislög setja ýmsar skyldur á herðar atvinnurekendum. Í 18. grein þeirra segir að atvinnurekendur og stéttarfélag skuli vinna markvisst að því að jafna stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Atvinnurekendur skulu sérstaklega vinna að því að jafna stöðu kynjanna innan fyrirtækis síns eða stofnunar og stuðla að því að störf flokkist ekki í sérstök kvenna- og karlastörf. Sérstök áhersla skal lögð á að jafna hlut kynjanna í stjórnunar- og áhrifastöðum. Þá segir í 18. grein jafnréttislaga að fyrirtæki og stofnanir með fleiri en 25 starfsmenn í vinnu skuli setja sér jafnréttisáætlun eða samþætta jafnréttissjónarmið í starfsmannastefnu sína.

Þá taka tillögur að aðgerðum í lokakafla skýrslunnar mið af kynjaðri fjárlagagerð, þar sem við á. Kynjuð fjárlagagerð byggist á þeirri forsendu að ákvarðanir í fjármálum hins opinbera geti haft kynbundnar afleiðingar jafnvel þótt þær séu formlega kynhlutlausar. Hún felst í að:

<sup>1</sup> Jafnréttisþing. *Skýrsla félags- og tryggingamálaráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála. Jafnrétti kynjanna í tölum*. Félags- og tryggingamálaráðuneytið. Janúar 2009. Sótt 27. ágúst 2010 af:

[http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/Jafnrettisthing09/Jafnrth2009\\_net.pdf](http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/Jafnrettisthing09/Jafnrth2009_net.pdf)

<sup>2</sup> Teigen, M. (2002). The Universe of Gender Quotas. NIKK magasin 3, 4–8.

<sup>3</sup> [http://www.humanrights.is/media/frettir//Kvennasattmali\\_Sameinudu\\_tjodanna\\_-\\_pdf.pdf](http://www.humanrights.is/media/frettir//Kvennasattmali_Sameinudu_tjodanna_-_pdf.pdf)

<sup>4</sup> *Þingsályktun um framkvæmdaáætlun til fjögurra ára um aðgerðir til að ná fram jafnrétti kynjanna (1998–2001)*. Sótt 27. ágúst 2010 af: <http://www.althingi.is/alttext/122/s/1452.html>

[B]eita samþættingu kynja- og jafnréttisjónarmiða í fjárlagaferlinu. Í henni felst mat á fjárlögum, þar sem gengið er út frá kynjasjónarmiðum á öllum stigum fjárlaga-gerðarinnar og tekjur og útgjöld eru endurskipulögð í þeim tilgangi að stuðla að jafnrétti kynjanna.<sup>5</sup>

Núverandi ríkisstjórn gaf fyrirheit um kynjaða fjárlagagerð í samstarfsyfirlýsingu sinni í maí 2009:

Við ákvarðanir um útgjaldaramma til næstu fjögurra ára verði byggt á þeirri forgangsröðun og lögð áhersla á samstöðu um brýn velferðarverkefni, verndun starfa, kynjajafnrétti og áhrif á byggðirnar. Kynjuð hagstjórn verður höfð að leiðarljósi við fjárlagagerð og efnahagsstjórn.<sup>6</sup>

Fyrir utan réttlætisrök og nytjarök sem tilgreind eru hér að framan, má færa þekkingarleg rök fyrir jafnréttisstarfi og kynjagreiningu eins og hér er gert. Skilningur á íslensku samfélagi og innviðum þess verður dýpri, þéttari og traustari þegar fyrirliggjandi þekking hefur verið gædd kynjavidd. Það er von okkar að þessi skýrsla verði til þess að auka kynjavitund í íslenskri þjóðfélagsumræðu og efla jafnréttisstarf, og minnki þannig líkurnar á að atburðir eins og þeir sem áttu sér stað haustið 2008 endurtaki sig.

Höfundar skýrslunnar eru Þorgerður Einarsdóttir og Gyða Margrét Pétursdóttir. Guðbjörgu Lindu Rafnsdóttur, Ingólfi Ásgeiri Jóhannessyni, Sigríði Matthíasdóttur og Þóroddi Bjarnasyni eru þokkuð fagleg ráðgjöf og yfirllestur.

Reykjavík, 30. ágúst 2010

Þorgerður Einarsdóttir  
Gyða Margrét Pétursdóttir

---

<sup>5</sup> Quinn, S. (2009). *Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.

<sup>6</sup> Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, 2009. Sótt 27. ágúst 2010 af: <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/>

## 2. Samfélagsleg umgjörð.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að hagstjórnin, að minnsta kosti frá því á árinu 2004, hafi átt þátt í því að ýkja hið efnahagslega ójafnvægi sem leiddi til hrunsins. Þessi ályktun RNA gefur tilefni til að skoða hvort og þá hverjir af þeim þáttum sem sköpuðu og viðhéldu efnahagslegu ójafnvægi hafi haft kynjavídd. Nokkrir þættir í hinni samfélagslegu umgjörð sem raktir eru í skýrslu RNA eru stuttlega ræddir hér: Atvinnustefnan, stóriðjuverkefni, skattalækkunarir og húsnæðismál.

### 2.1. Fjármálakerfið sem atvinnugrein.

Í skýrslu RNA segir að fjármálastofnanir gegni lykilhlutverki í efnahagslífi þjóða:

Þær eru farvegur fyrir þá fjármuni sem almenningur, fyrirtæki og opinberir aðilar þurfa að nota hvort sem það er til að mæta daglegum útgjöldum eða vegna fjárfestinga til lengri tíma. Bankar og önnur fjármálafyrirtæki varðveita og ávaxta einnig tímabundið fjármuni sem þessir aðilar þurfa ekki að nota um sinn. (1:49)

Ljóst er að þau stjórnvöld sem sátu frá árinu 2003 til 2008 litu ekki einungis á fjármálakerfið sem hluta af gangverki samfélagsins sem miðil fjármuna fyrir atvinnustarfsemi í landinu heldur einnig sem nýja atvinnugrein. Í skýrslu RNA segir:

Sú viðhorfsbreyting átti sér stað á Íslandi upp úr 2000 að í stað þess að líta á fjármálaþjónustu sem þjónustu fyrir raunhagkerfið fóru Íslendingar að líta á fjármálaþjónustu sem atvinnugrein sem gæti aflað tekna ein og sér fyrir þjóðarþúið. Jókst þannig hlutdeild fjármálaþjónustu í vergri landsframleiðslu jafnt og þétt á þessu tímabili og varð hlutdeildin árið 2005 hærri en hjá bæði útgerð og málmframleiðslu. (1:197–198)

Þetta er orðað beint í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar árið 2007. Þar segir undir yfirskriftinni „Kraftmikið atvinnulíf“:

Í umbreytingu íslensks atvinnulífs á undanförunum árum felst meðal annars aukið vægi ýmiss konar alþjóðlegrar þjónustustarfsemi, þar á meðal fjármálaþjónustu. Ríkisstjórnin stefnir að því að tryggja að slík starfsemi geti áfram vaxið hér á landi og sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði og að útrásarfyrirtæki sjái sér áfram hag í að hafa höfuðstöðvar á Íslandi. (1:210)

Í skýrslu RNA eru rakin viðhorf ráðamanna til starfsemi fjármálafyrirtækja árin 2003–2008. Jón Sigurðsson, þáverandi viðskiptaráðherra, flutti erindi á aðalfundi Samtaka fjármálafyrirtækja 26. apríl 2007. Hann sagði m.a.:

Fjármálageirinn hefur tekið miklum stakkaskiptum á Íslandi á undraskömmum tíma. Árangur starfsmanna og forystumanna hefur verið með ólíkindum og varpað glæsilegum bjarma yfir sviðið. Fjármálageirinn er orðinn ein helsta undirstaða velsældar og framfara á Íslandi. Hann býður mörgum starfsmönnum sínum góð laun og spennandi viðfangsefni. Ný atvinnusvið hafa opnast hérlendis sem áður voru aðeins kunn af frásögnum frá öðrum löndum. (1:214)

Á ársfundi Seðlabankans árið 2008 sagði Geir H. Haarde forsætisráðherra: „Fjármálaþjónusta er skýrasta dæmið um atvinnugrein sem hefur blómstrað við nýjar aðstæður...“ (1:216). Stefnyfirlýsing ríkisstjórnar hans frá 2007 um fjármálakerfið undirstrikaði að hans mati:

[Á]kveð[na] velþóknun á því ástandi sem skapast hafði í þessum atvinnuvegi og vilja hefði verið lýst til þess að hlúa frekar að honum [...] Bankarnir voru vinsælir, þeir voru að borga fólki há laun hérna, það voru alls kyns menn með undarlegar prófgráður, stærðfræðingar og slíkir menn að fá fína vinnu í bönkunum og þeir voru náttúrulega að borga hér gríðarlega mikla skatta. (1:221–222)

Björgvin G. Sigurðsson viðskiptaráðherra gerði fjármálageirann sem atvinnugrein oft að umtalsefni. Í viðtali við Viðskiptablaðið 9. júní 2007 sagði hann að fjármálafyrirtækin skiludu okkur um 10% þjóðartekna, og ennfremur sagði hann: „Þessar greinar [fjármálafyrirtæki og verslun] þarf að efla og verðskulda miklu meiri athygli en áður. Þetta er útrásin, þarna eru sprotarnir í uppbyggingu á atvinnulífi okkar í dag.“ (1:214). Í apríl 2008, á degi Samtaka fjármálafyrirtækja, sagði hann: „Sú staðreynd að fjármálageirinn er orðinn stærri en landbúnaður og sjávarútvegur samanlagt segir okkur einfaldlega að afleiður og skuldabréf eru í dag okkar ær og kýr.“ (1:217).

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir utanríkisráðherra sagði við skýrslutöku hjá RNA að með stefnyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 2007 hefði verið litið svo á að: „[...] þarna væri komin ný atvinnugrein í landinu [...] sem jú hefði á undanförunum árum búið til heilmörg vel launuð störf“ (1:222). Fram kom hjá Árna Mathiesen fjármálaráðherra og Össuri Skarphéðinssyni iðnaðaráðherra í skýrslutöku hjá RNA að ákvæðið um fjármálamarkaðinn í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá 2007 ætti uppruna í skýrslunni Alþjóðleg fjármálastarfsemi á Íslandi frá 2006 sem tekin var saman að frumkvæði Halldórs Ásgrímssonar, þáverandi forsætisráðherra. Þessi sjónarmið var einnig að finna hjá bankastjórum, m.a. sagði Hreiðar Már Sigurðsson við RNA að „[u]m væri að ræða atvinnugrein sem þarfnaðist vel menntaðs starfsfólks, borgaði há laun, skapaði miklar skatttekjur og væri umhverfisvæn.“ (1:225).

Ef fjármálakerfið er skoðað sem starfsgrein frá kynjasjónarmiði er eðlilegt að beina sjónum m.a. að hlutfalli kynja í stjórnnum, kynjaskiptingu starfa, launamun og framamöguleikum. Samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar voru 7.400 starfsmenn í fjármálaþjónustu árið 2008 eða 5,1% starfandi fólks. Í því felst að 5.200 konur eða 6,4% starfandi kvenna hafi unnið við fjármálaþjónustu og 3.800 karlar eða 3,9% starfandi karla.<sup>7</sup> Í RNA er stuðst við sérstakan gagnagrunn til að skoða hvatakerfi bankanna Kaupþings, Landsbankans og Glitnis árið 2004–2008 (fjöldi starfsmanna í móðurfélögum bankanna). Í gagnagrunninum voru 1.387 einstaklingar árið 2008, en voru flestir árið 2007, eða 1.502 (3:29). Því virðist sem rétt innan við fjórðungur þeirra sem Hagstofan taldi til þessarar starfsgreinar árið 2008 hafi starfað hjá bönkunum þremur.

Kynjaskipting starfa í fjármálageiranum er mikil. Í launakönnun Samtaka starfsfólks í fjármálaþjónustu, SSF, frá maí 2008 kemur fram að meirihluti karla, eða 76%, eru sérfræðingar, millistjórnendur og stjórnendur, og af þeim eru rúmlega 10% stjórnendur. Á sama tíma eru

<sup>7</sup> *Landshagir* (2009). Reykjavík: Hagstofa Íslands, bls. 98. Sótt 22. ágúst 2010 af: <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=10361>. Samkvæmt formanni Samtaka starfsmanna fjármálafyrirtæki (SSF) eru tryggingarfélög, lífeyrissjóðir og eignarhaldsfélög inni í þessari tölu sem ekki eiga aðild að SSF. Sjá heimasíðu samtakanna, [www.ssf.is](http://www.ssf.is) og viðtal við hann á Bylgjunni 12/7 2010.

einungis 3% kvenna stjórnendur en rúmlega 39% kvenna eru þjónustufulltrúar, ráðgjafar og gjaldkerar.<sup>8</sup> Í skýrslu RNA kemur fram að almennt var launamunur í bönkunum mikill. Í Kaupþingi sem hafði mesta launadreifingu námu heildarlaun forstjóra árið 2007 tæplega 159-földum launum meðalstarfsmanns í bankanum. Þá var það 1% starfsmanna Kaupþings sem hæst laun hafði með „13 til 16-föld mánaðarlaun þeirra starfsmanna sem lágu í miðri launadreifingunni“. (3:72–73). Í Landsbankanum hafði efsta prósentíð í launastiganum „átjánföld meðallaun þegar hæst var árið 2007“ (3:49), og í Glitni hafði efsta prósentíð „tíuföld“ (3:30) meðallaun á sama tíma.

Ekki er fjallað um launamun milli kynja í skýrslu RNA en vikið að starfsaldri. Önnur fyrirliggjandi gögn sýna að launamunur kynja er mikill í þessari starfsgrein. Í framangreindri launakönnun SSF frá maí 2008 kemur fram að konur eru með lengri starfsaldur en karlar eða 14 ár að meðaltali en karlar með 9 ár. Meðal fólks með sömu menntun, sama starfsaldur og í sömu starfsgrein eru karlar með 14,4% hærri heildarlaun á klukkustund en konur.<sup>9</sup> Þetta eru einungis sá hluti starfsfólks sem á aðild að stéttarfélagi. Launakönnun Capacent Gallup frá árinu 2006 bendir til þess að meiri launamunur sé á körlum og konum þar sem launaleynd ríkir. Í þeirri könnun kemur fram að margir starfsmenn telja að launamunur kynja þrífist betur í skjóli launaleyndar sem auðveldi stjórnendum að hygla fólki á ófaglegum grundvelli.<sup>10</sup> Laun hafa verið trúnaðarmál víða í einkageiranum á Íslandi<sup>11</sup>, bankarnir eru þar ekki undanskildir.

Rannsóknir benda til að fyrirtæki sem hafa stjórnarfolk af báðum kynjum sýni betri arðsemi en þau félög sem hafa einsleitar stjórnir.<sup>12</sup> Konur eru fáar meðal stjórnarmanna og stjórnenda almennt í íslensku atvinnulífi. Fyrirtækjum á almennum vinnumarkaði með bæði konur og karla í stjórn fækkaði úr 15% í 14% frá maí 2009 til maí 2010.<sup>13</sup> Konur voru 23% stjórnarmanna og stjórnarformanna í fyrirtækjum árið 2009 og 19% framkvæmdastjóra, og hafði þetta ekkert breyst frá því árið áður.<sup>14</sup>

Þessi fæð kvenna á ekki síst við um fjármálakerfið þar sem konur voru hverfandi fáar fyrir hrun eins og fram kemur í skýrslu RNA. Konur voru fáar í bankaráðum íslensku bankanna. „Engin kona sat í fyrstu bankaráðum Landsbanka og Kaupþings-Búnaðarbanka eftir einkavæðingu og sama átti við bankaráð hins sameinaða Íslandsbanka-FBA.“ (8:34). Í 3. bindi skýrslu RNA kemur fram að ýmist er ein eða engin kona meðal 10 launahæstu starfsmanna bankanna, og afar fáar konur í hópi framkvæmdastjóra og lykilstarfsmanna sem fá lán hjá

<sup>8</sup> SSF. *Laun og kjör starfsmanna fjármálafyrirtækja. Kjarakönnun*. Maí 2008. bls. 10. Sótt 22. ágúst 2010 af: [http://www.ssf.is/files/SSFlaunakonnun\\_110608\\_943757115.pdf](http://www.ssf.is/files/SSFlaunakonnun_110608_943757115.pdf)

<sup>9</sup> Sjá SSF. *Laun og kjör starfsmanna fjármálafyrirtækja. Kjarakönnun*. Maí 2008. bls. 11.

<sup>10</sup> *Launamyndun og kynbundinn launamunur (2006)*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið, bls. 46–47. Sótt 27. ágúst 2010 af: [http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobatskjol/Launamunur\\_og\\_kynbundinn\\_launamunur\\_2006.pdf](http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobatskjol/Launamunur_og_kynbundinn_launamunur_2006.pdf)

<sup>11</sup> Lilja Mósesdóttir o.fl. (2006) *Mælistikur á launajafnrétti. Lokaskýrsla verkefnisins Mælistikur á launajafnrétti*. Sótt 27. ágúst 2010 af: [www.jafnretti.is/D10/Files\\_Isl\\_samantekt\\_april\\_05\\_2006.pdf](http://www.jafnretti.is/D10/Files_Isl_samantekt_april_05_2006.pdf)

<sup>12</sup> Margrét Sæmundsdóttir (2009). Konur og stjórnarhættir fyrirtækja á Íslandi. *Bifröst Journal of Social Science*, 3.

Smith, N., Smith, V. og Verner, M. (2005). Do women in top management affect firm performance? A panel study of 2500 Danish firms. *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit discussion paper no. 1708*. Sótt 27. ágúst 2010 af: <ftp://ftp.iza.org/dps/dp1708.pdf>

<sup>13</sup> *Hlutdeild kvenna í atvinnulífinu* (2010). Reykjavík: Félag kvenna í atvinnurekstri. Sótt 27. ágúst 2010 af: [www.fka.is](http://www.fka.is)

<sup>14</sup> *Tillaga til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum til fjögurra ára 2010–2014*. Sótt 27. ágúst 2010 af: [http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/frettir2010/Thingsalyktunartillaga\\_jafnrettis\\_mal\\_11062010.pdf](http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/frettir2010/Thingsalyktunartillaga_jafnrettis_mal_11062010.pdf)

bönkunum. Í skýrslu RNA er greint frá niðurstöðum skýrslu Útflutningsráðs frá 2006 um íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum. Norrænir viðmælendur furða sig á því hve fáar konur eru við stjórnvölinn í íslenskum fyrirtækjum miðað við önnur Norðurlönd. Danskur viðmælandi í skýrslunni segir:

Það eru engar konur í stjórninni [í íslenska fyrirtækinu] og það er galli, auk þess sem mér finnst hálfgerð hneyksli að í stjórn norræns fyrirtækis skuli ekki vera ein einasta kona ... Með því að hafa enga konu í stjórn er verið að segja „nei takk“ við helming mannkynsins. (8:34)

Sumir gömlu bankanna sem störfuðu fyrir hrun höfðu sett sér jafnréttisáætlanir<sup>15</sup> en framangreindar upplýsingar benda til að jafnréttisstarf hafi ekki verið markvisst. Mikilvægt er að bankar og fjármálastofnanir hlíti undanbragðalaust lögum nr. 13/2010 um kynjahlutföll í hlutafélögum og einkahlutafélögum. Þá þurfa bankar og fjármálastofnanir að huga að jafnréttismálum, bæði í starfsmannamálum og þjónustuhlutverki sínu. Jafnréttisstarf í anda samþættingar kynja- og jafnréttissjónarmiða er lögboðið á Íslandi, sbr. 1. grein jafnréttislaga nr. 10/2008. Jafnréttisstofa hefur gefið út handbók um aðferðir og verklag við þá vinnu.<sup>16</sup> Slík vinna hefur verið innleidd víða erlendis og hægt er að finna fordæmi úr banka- og fjármála-starfsemi, og frá alþjóðastofnunum eins og Alþjóðabankanum.<sup>17</sup>

## 2.2. Stóriðjuframkvæmdir.

Ljóst er að þær ríkisstjórnir sem sátu frá 1995–2008 lögðu áherslu á stóriðju og virkjanir í sinni atvinnustefnu. Framkvæmdirnar við Kárahnjúka voru „einhverjar mestu framkvæmdir Íslandssögunnar“ (1:116) eins og segir í greiningu Seðlabankans frá 7. janúar 2003. Stóriðjustefna 2004–2007 fól í sér þreföldun á álframleiðslu með tilheyrandi virkjanaframkvæmdum. Í skýrslu RNA er vikið að því að þarna hafi verið um karlastörf að ræða:

EES-samningurinn greiddi fyrir flutningi vinnuafis milli landa. Erlendum ríkisborgurum á vinnualdri fjölgaði verulega hér á landi frá því um miðjan tífunda áratug síðustu aldar. [...] Áberandi er hve hlutfall karla á þessum aldri [20 til 50 ára] með erlent ríkisfang hækkar mikið á árunum 2006, 2007 og 2008 en þá eru 18% karla á þessum aldri á landinu útlendingar. Þessi mikla aukning stafar að miklu leyti af stórframkvæmdum og gríðarlegum umsvifum í byggingariðnaði á þessum árum en umfang þessara framkvæmda var slíkt að þær varð að manna að stórum hluta með innfluttu vinnuafli. (1:86)

<sup>15</sup> Landsbanki Íslands í Smáralind fékk t.d. viðurkenningu Jafnréttisnefndar Kópavogs árið 2007. Sjá Kópavogsbær, vefsíða. Sótt 27. ágúst 2010 af:

[http://www.kopavogur.is/index.php?option=com\\_content&task=view&id=56840&Itemid=190](http://www.kopavogur.is/index.php?option=com_content&task=view&id=56840&Itemid=190)

<sup>16</sup> *Jöfnum leikinn: Handbók um kynjasamþættingu* (2009). Akureyri: Jafnréttisstofa. Sjá:

[http://www.samstiga.is/D10/\\_Files/Jofnum\\_leikinn.pdf](http://www.samstiga.is/D10/_Files/Jofnum_leikinn.pdf)

<sup>17</sup> Elson, D. (2009) Gender Equality and Economic Growth in the World Bank World Development Report 2006. *Feminist Economics*, 15(3), 35–59.

Hafner-Burton, E. & Pollack, M. A. (2002). Mainstreaming Gender in Global Governance. *European Journal of International Relations*, 8 (3), 339–373.

Sjá heimasíðu Alþjóðabankans <http://www.worldbank.org/>



Stóriðja sem atvinnustefna hefur kynjavídd í margvíslegum skilningi. Störfin eru dæmigerð karlastörf og karlar eru í yfirgnæfandi meirihluta.<sup>18</sup> Eitt megineinkenni byggðaröskunar er að fleiri konur yfirgefa landsbyggðina en karlar, m.a. vegna skorts á atvinnutækifærum við hæfi.<sup>19</sup> Meginrökin fyrir framkvæmdinni voru að afla atvinnutækifæra og sporna gegn byggðaröskun. Hæpið væri því að halda því fram að stóriðja á Austurlandi hafi þjónað hagsmunum kvenna. Atvinnuleysi var meira meðal kvenna en karla á Austfjörðum fyrir framkvæmdina og brottflutningur þeirra af svæðinu meiri en karla.<sup>20</sup> Með stóriðjuverkefnum á Austurlandi voru sköpuð dæmigerð karlastörf þar sem meira var í húfi að skapa kvennastörf af ofangreindum ástæðum.

Kannanir sýna að konur á Austurlandi komu minna að framkvæmdunum en karlar. Hin nýju störf voru að nokkrum hluta unnin af erlendum karlmönnum, eins og fram kom hér að framan og þannig jókst kynjahallinn enn frekar. Konur höfðu minni trú á framkvæmdunum en karlar og töldu ekki að framkvæmdirnar myndu bæta efnahagslega stöðu sína.<sup>21</sup> Miklu færri konur en karlar sáu fyrir sér að framkvæmdin skapaði þeim atvinnutækifæri, bæði vegna fjarlægðar til vinnu og langrar fjarveru frá heimili og börnum.<sup>22</sup> Launamunur kynja á Austurlandi var yfir landsmeðaltali árið 2005 og stóriðjuframkvæmdir minnkuðu síst þann mun.<sup>23</sup> Brýnt er að stjórnvöld taki tillit til jafnréttis- og kynjasjónarmiða í slíkum framkvæmdum og meti áhrif þeirra í öllu ferlinu, eins og lög gera ráð fyrir. Til þess eru tiltæk margvísleg verkfæri þar sem hæst ber samþættingu jafnréttis- og kynjasjónarmiða, og kynjaða fjárlagagerð, sem getið er um hér að framan.

### 2.3. Skattastefna.

Meginstefna undanfarinna ríkisstjórna í skattamálum hefur verið einföldun skattkerfisins, almennar skattalækkanir og afnám ýmissa skatta. Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 1999 segir að skattalöggjöfin verði endurskoðuð með það markmið að draga úr jaðaráhrifum og *mismunun* og stuðla að aukinni skilvirkni. Þá er stefnt að samræmingu í álagningu eignaskatts og lækkun eignaskatts á húsnæði. Einnig að einföldun á skattlagningu fyrirtækja til að tryggja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs. (1:126, skáletrun okkar)

<sup>18</sup> Tryggvi Hallgrímsson (2009). *Rannsókn á fjölþjóðlegu vinnusamfélagi vegna stóriðjuframkvæmda á Austurlandi. Rannsóknarrit nr. 8: Niðurstöður vinnuviðhorfskönnunar sem gerð var sumarið 2006*. Byggðarannsóknastofnun Íslands. Próunarfélag Austurlands, Byggðastofnun, Iðnaðarráðuneytið. Sótt 22. ágúst 2010 af: [http://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2009/Austurland-Fjolphjodlegt\\_vinnusamfelag\\_loka\\_des-09.pdf](http://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2009/Austurland-Fjolphjodlegt_vinnusamfelag_loka_des-09.pdf)

<sup>19</sup> Berglund, Anna-Karin, o.fl. (2007) *Med periferien i sentrum -en studie av lokal velferd, arbeidsmarked og kjønnsrelasjoner i den nordiske periferien*. Alta, Norut NIBR.

<sup>20</sup> Auður Magnús Leiknisdóttir (2007) *Women and nature on the margin: an ecofeminist view on a heavy industrial project in Eastern Iceland*. Óbirt meistararitgerð við London School of Economics, London.

<sup>21</sup> Tinna Halldórsdóttir (2009). „Hér eiga allir sínar eigin pumpur“. *Rannsókn á stöðu og viðhorfum kvenna á Austurlandi*. Viðtalsrannsókn unnin fyrir Tengslanet austfiskra kvenna.

<sup>22</sup> Anna Karlsdóttir (2006). Women and fisheries follow-up survey. Í L. Sloan (ritstj.), *Women and Natural Resource Management in the Rural North. Arctic Council Sustainable Development Working Group 2004–2006*. Forlaget Nora. Nordfold.

<sup>23</sup> Auður Magnús Leiknisdóttir (2007) *Women and nature on the margin: an ecofeminist view on a heavy industrial project in Eastern Iceland*. Óbirt meistararitgerð við London School of Economics, London.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar árið 2003 kemur fram eftirfarandi markmið:

„Tryggja aukinn kaupmátt þjóðarinnar með markvissum aðgerðum í skattamálum“. Þar er því heitið að tekjuskattsprósenta einstaklinga verði lækkuð um allt að 4 prósentur á kjörtímabilinu og eignaskattur verði felldur niður. [...] Tekjuskattur einstaklinga í staðgreiðslu var lækkaður um eina prósentu hvert ár 2005, 2006 og 2007, en þar til haustið 2006 hafði verið stefnt að lækkun um tvær prósentur 2007. (1:126)

RNA tekur undir almenna gagnrýni á skattastefnu stjórnvalda á árunum 2003–2007, einkum fyrir að þær hafi verið óheppilega tímasettar. Hér er skattastefna skoðuð út frá kynja-sjónarhorni. Rachael Lorna Johnstone, dósent við Háskólann á Akureyri, hefur fært rök fyrir að íslenskt skattkerfi feli í sér kynjamisrétti þrátt fyrir að skattkerfið sé formlega kynhlutlaust.<sup>24</sup> Skattkerfi eins og það sem við búum við byggist á sjónarhorni einstaklingshyggju og hagvaxtar þar sem áhættusækni er talin eftirsóknarverð.

Árið 1978 var tekin upp einstaklingssköttun á Íslandi, eða (takmörkuð) sérsköttun með lögum nr. 40/1978. Áfram var þó heimilt að millifæra 80% af persónuafslætti milli hjóna og síðar varð heimilt að millifæra hann að fullu. Þótt kerfið sé formlega kynhlutlaust og byggt á einstaklingssköttun hefur það kynbundnar afleiðingar fyrir fjölskyldufólk og ákvarðanir þess um hegðun á vinnumarkaði.<sup>25</sup> Á Íslandi var flatur tekjuskattur fram til ársins 2010 þegar stighækkandi tekjuskattur var innleiddur og er hann 37,22% fyrir lægsta tekjuþrepið.<sup>26</sup> Atvinnutekjur karla eru hærri en kvenna og sá munur ýkist enn frekar í skattkerfinu. Milli-færsla á persónuafslætti hefur áhrif á ákvarðanir fjölskyldna og gjarnan kynbundnar afleiðingar. Skattur á fjármagns- og vaxtatekjur er lægri en tekjuskattur (18% árið 2010 en var 10% áður, á móti rúmlega 37% skatti á atvinnutekjur). Þetta felur í sér kynjamismunun þar sem karlar eru fleiri meðal fjármagnseigenda eins og fram kemur í skýrslu RNA. Það fólk sem þarf að vinna fyrir tekjum borgar hærri skatt en það fólk sem fær tekjur sínar af fjármagni.<sup>27</sup>

Erfitt er að meta eignamun kynjanna vegna þess að Hagstofa Íslands getur einungis reiknað hann út frá skattframtölum þar sem hjón telja eignir saman fram. Konur geta þess vegna átt töluverðan auð á pappírnum eins og fréttir árið 2009 um „afsöl“ eigna karla til eiginkvenna sinna sýna.<sup>28</sup> Rachael Lorna Johnstone telur að skattkerfi sem skattleggur fjármagnstekjur lægra en skatt fyrir atvinnutekjur hygli hinum áhættusæknari. Í 8. bindi RNA eru raktar rannsóknir sem sýna að konur eru áhættumeðvitaðri en karlar. Þá sýna rannsóknir að karlar séu líklegri en konur til að hafa ofurtrú á sjálfum sér og það á ekki síst við í fjármálaheiminum.<sup>29</sup> Af þessu má leiða líkum að því að slíkt kerfi hygli körlum þótt það sé

<sup>24</sup> Johnstone, R. L. (2009). Tax is a feminist issue. *Lögfræðingur*, 3 (1), 43.

<sup>25</sup> Johnstone, R. L. (2009). Tax is a feminist issue; sjá einnig Þorgerði Einarsdóttur (2000). *Bryðingar: Um samfélagið sem manna verk*. Reykjavík: Háskólaútgáfan, bls. 103.

<sup>26</sup> Skattur er 37,22% fyrir lægsta tekjuþrepið. Ríkisskattstjóri, vefsíða. Sótt 27. ágúst 2010 af: [http://rsk.is/einstakl/tolur/helstut\\_einstakl\\_2010](http://rsk.is/einstakl/tolur/helstut_einstakl_2010)

<sup>27</sup> Johnstone, R. L. (2009). Tax is a feminist issue, bls. 51.

<sup>28</sup> „Konurnar fá líka bílana og bústaðina“, *Fréttablaðið* (2009, 5. febrúar), bls. 1. Ennfremur Eyjan 5. febrúar 2009 „Fjármálamenn: Afsöluðu húsum til eiginkvenna – einnig jörðum, sumarhúsum og jeppum“. Sjá: <http://eyjan.is/2009/02/05/menn-i-fjarmalageiranum-afsoludu-ekki-adeins-husum-til-eiginkvenna-heldur-einnig-jordum-sumarhusum-og-jeppum/>

<sup>29</sup> Barber, M. B. & Odean, T. (2001) „Boys will be boys: Gender overconfidence, and common stock investment“ í *The Quarterly Journal of Economics*, February, 261–292.

formlega séð kynhlutlaust. Til viðbótar þessu má nefna að neikvæð áhrif fjármálakerfisins og skattkerfisins fyrir konur eru líkleg til að tvinnast saman; fjármálakerfið skapar hálaunastörf fyrir karla sem skattkerfið síðan umbunar enn frekar. Í skýrslu RNA kemur fram að ein ástæða launafyrirkomulags hafi beinlínis verið að „draga úr skattbyrði starfsmanna vegna færslu úr tekjuskatti í fjármagnstekjuskatt.“ (3:96). Brýnt er að stjórnvöld taki tillit til jafnréttis- og kynjasjónarmiða þegar stefnumótandi ákvarðanir um skattkerfið eru teknar, eins og lög gera ráð fyrir. Til þess eru tiltæk verkfæri og aðferðir svo sem samþættingu jafnréttis- og kynjasjónarmiða, og kynjaða fjárlagagerð, sem getið er um hér að framan.

#### 2.4. Húsnæðismál.

Ríkisstjórnin sem var stofnuð 1995 var með á stefnuskrá að flytja almenna húsnæðiskerfið frá Húsnæðisstofnun (síðar Íbúðalánasjóði) yfir í bankakerfið. Það gerðist ekki og í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá 2003 er talað um að endurskipuleggja húsnæðismarkað í samræmi við markmið um Íbúðalánasjóð og hækka hámarkslánshlutfall í 90% af verðgildi eigna. (1:117–118)

Ríkisstjórnin gerði breytingar á útlánareglum íbúðalánasjóðs árið 2004. Í skýrslu RNA er tímasetning breytinganna gagnrýnd en bæði Seðlabankinn og Hagfræðistofnun höfðu varað ríkisstjórnina við þessu. Báðir aðilar komust að því:

[A]ð lántökur myndu aukast, húsnæðisverð myndi hækka mikið og íbúðafjárfesting aukast en þegar frá liði myndu breytingarnar ganga til baka og eftir sætu lántakendur með sama húsnæði á hærra verði og með meiri skuldir. (1:203)

Í skýrslu RNA er vikið að því að eitt af hlutverkum Íbúðalánasjóðs samkvæmt lögum sé að fylgjast með íbúðapörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði. Þótt séreignastefna í húsnæðismálum sé ráðandi húsnæðisform á Íslandi hefur það verið véfengt. Nokkur umræða var á Íslandi 1998 og 1999 um húsnæðiskerfið. Páll Pétursson þáverandi félagsmálaráðgjafi, talaði fyrir fjölgun valkosta, þ.m.t. félagslegum úrræðum.<sup>30</sup> Nokkuð hefur verið skrifað um húsnæðismál í alþjóðlegu samhengi, aðallega hvernig mismunandi kerfi koma við fólk eftir tekjustigi og félagslegri stöðu. Konur hafa almennt lægri tekjur en karlar og eru oftar einar framfærendur barna. Einstæðar konur með börn voru 15% fjölskyldna árið 2006.<sup>31</sup> Alþjóðlegar rannsóknir benda til að húsnæðisstefna geti haft kynbundnar afleiðingar.<sup>32</sup> Húsnæðis kaup eru meðal stærstu fjárfestinga sem fólk ræðst í á ævi sinni. Mikilvægt er að stjórnvöld taki tillit til jafnréttis- og kynjasjónarmiða þegar stefna í húsnæðismálum er mótuð og framkvæmd. Til þess eru tiltæk margvísleg verkfæri þar sem hæst ber samþættingu jafnréttis- og kynjasjónarmiða, og kynjaða fjárlagagerð, sem getið er um hér að framan.

<sup>30</sup> Páll Pétursson (1998, 28. febrúar). Húsnæðismál. *Morgunblaðið*.

<sup>31</sup> Konur og karlar á Íslandi 2008. Félags- og tryggingarráðuneytið, Hagstofa Íslands, Jafnréttisstofa. Sótt 27. ágúst 2010 af: <http://jafnretti.is/D10/Files/Konur%20og%20karlar%202008%20net.pdf>

<sup>32</sup> Aggarwal, A. G. (2004). UN Special Rapporteur on Adequate Housing: Emerging Gendered Norms For the Right to Adequate Housing. *Australian Journal of Human Rights*, 10 (1), 8. Venter, A. & Lochner, M. (2006). Gender and housing policy in South Africa: Policy and practice in Bloemfontein. *Journal of Family Ecology and Consumer Sciences*, 34.

Í þessum kafla hefur athyglinni verið beint að hagstjórn síðustu ára fyrir hrun. Stóriðjuverkefni, skattalækkanir, og að einhverju leyti húsnæðismál, hafa kynbundnar afleiðingar sem almennt komu körlum betur en konum. Sama gildir um fjármálakerfið sem stjórnvöld litu á sem nýja atvinnugrein.

### 3. Kynjafræðileg hugtök og sjónarmið.

Í skýrslu RNA eru samfélagssýn og hugmyndafræði afskiptaleysis talin ein ástæða þess að bönkunum var leyft að vaxa eins hratt og raun bar vitni. Til að skoða kynjavíddina í því sem gerðist er hægt að þrjóna við þessa skýringu. Í þessum kafla eru skýrð nokkur grundvallarhugtök sem notuð eru í síðari köflum skýrslunnar. Hugtakið *einstaklingur* er hér miðlægt, en einnig hugtökin *frelsi* og *þjóðerni*. Skoðaður er sá mannskilningur sem liggur til grundvallar afskiptaleysisstefnunnar sem hér ríkti en í henni var einstaklingurinn hafinn í æðra veldi. Kynjasjónarhorn er lagt á þessi hugtök og í því skyni er stuðst við hugtökin kyngervi, karlmennska og kvenleiki.

#### 3.1. Einstaklingur, frelsi og þjóðerni.

Menningarbundin sýn okkar og hugmyndir um einstaklinginn kallast á við samfélagslega hugmyndafræði, eins og henni er lýst í 8. bindi RNA. John Stuart Mill lagði mikilvægan grunn að þeim mannskilningi sem hugmyndafræði afskiptaleysisins byggist á.<sup>33</sup> Hann taldi að halda beri samfélagslegum þvingunum í lágmarki því þær hindri þroska einstaklinganna þannig að atorka þeirra fær ekki notið sín. Einstaklingseðli sem fær að njóta sín leysir úr læðingi snilligáfu og sterkar hvatir sem eru samfélaginu til góðs. Mill telur að frumleiki sé dýrmætur þáttur mannlífsins sem aðeins örfáir séu gæddir. „Snillingur dregur ekki andann nema í frjálsu andrúmslofti. Eðli málsins samkvæmt eru snillingar gæddir ríkara einstaklingseðli en annað fólk.“<sup>34</sup> Af þessum sökum þarf að hlúa að jarðveginum að mati Mill.

Óhætt er að segja að einstaklingshyggja, sjálfstæðis- og frelsisást hafi verið áhrifarík hugmyndafræði í íslensku samfélagi fyrir hrun.<sup>35</sup> Fræðimenn hafa fært fyrir því rök að þessi hugmyndafræði byggist á karlmiðlægum og þjóðhverfum mannskilningi. Þjóðernissinnuð hugmyndafræði er iðulega kynjuð og einkennist af því að konur eru tákmyndir þjóða en karlar gerendur þjóða.<sup>36</sup> Sigríður Matthíasdóttir sagnfræðingur hefur fært fyrir því rök að „hinn sanni Íslendingur“ sé karlkyns í sögu okkar, þjóðarvitund og menningararfi.<sup>37</sup>

#### 3.2. Kyn, kyngervi, karlmennska, kvenleiki.

Víkjum nokkrum orðum að hugtökunum kyn og kyngervi, karlmennska og kvenleiki, áður en lengra er haldið. Hugtakið kyn snýst um líffræðilegt kyn, meðan kyngervi snýst um innihald. Kyngervi vísar því í táknræna merkingu hugtaksins kyn og byggjast á menningarbundnum hugmyndum um kvenleika og karlmennsku. Kyngervi mótar sjálfsmynd okkar, athafnir og hugsun en einnig samfélagslegar stofnanir og menningarástand. Þótt nokkur líkamlegur

<sup>33</sup> Mill ([2009]/1859). *Frelsið*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag

<sup>34</sup> Mill ([2009]/1859). *Frelsið*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, bls. 127. Sigurður Kristinsson (2007). Er byggjandi á einstaklingseðlinu? Í Róbert H. Haraldsson, Salvör Nordal og Vilhjálmur Árnason (ritstj.), *Hugsad með Mill*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

<sup>35</sup> *Ímynd Íslands. Styrkur, staða og stefna*. Skýrsla nefndar (mars 2008).

<sup>36</sup> Þorgerður Einarsdóttir (2010). Kyngervi og kynjamyndir nýfrjálslyggjunnar. Kolbeinn Stefánsson (ritstj.), *Eilífðarvélín: Uppgjör við frjálslyggjuna*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

<sup>37</sup> Sigríður Matthíasdóttir (2004) *Hinn sanni Íslendingur: Þjóðerni, kyngervi og vald á Íslandi 1900–1930*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

og líffræðilegur munur sé á kynjunum sýna rannsóknir að kynjamunurinn sé að verulegu leyti áunninn frekar en meðfæddur.<sup>38</sup> Í alþjóðlegum samanburði virðast Íslendingar hallir undir eðlishyggju í þessum efnum.<sup>39</sup> Þegar kemur að hugtakinu kyngervi er nærtækt að vísa í fleyg eru orð franska heimspekingsins Simone de Beauvoir „þú fæðist ekki kona heldur verður kona“. Í karlafræðum er þetta heimfært upp á karla: „þú fæðist ekki karla heldur verður karla“, það þarf með öðrum orðum að skapa karlmennsku.<sup>40</sup> Það er meðal annars gert með því að draga upp mynd af því sem er ókarlmannlegt.<sup>41</sup> Það sem er karlmannlegt gefur vald, það sem er ókarlmannlegt dregur úr valdi. Kyngervi vísa þannig í táknræna merkingu hugtaksins kyn og byggjast á menningarbundnum hugmyndum um kvenleika og karlmennsku. Kyngervin eru mótuð en ekki eðlislæg, og þau hafa áhrif á athafnir okkar og hugsun en einnig samfélagslegar stofnanir og menningarástand. Merking hugtakanna kvenleiki og karlmennska er lifandi og breytileg en í okkar heimshluta hvíla kyngervin á grunni vestrænnar heimspeki sem hefur tengt kvenleika við tilfinningar og náttúru en karlmennsku við skynsemi og rökhyggju.<sup>42</sup>

Sagnfræðingurinn Joan W. Scott heldur því fram að hugtakið einstaklingur hafi kynbundin formerki, hann hafi með öðrum orðum tiltekið kyngervi, í merkingunni hér að ofan. Ímyndin um hina sjálfráða, vitibornu skynsemisveru er karlkyns. Til marks um það er þegar borgarar fengu almenn lýðrættindi eins og kosningarétt voru konur útilokaðar. Þessar hugmyndir eru ekki einungis barn síns tíma heldur einnig lifandi samtímasaga. Í arfi vestrænnar lýðræðishefðar hefur verið samasemmerki á milli einstaklingseðlis og karlmennsku.<sup>43</sup> Dæmi um þetta er hugtakið „maður“ sem á að ná yfir allt mannkyn en er nokkurs konar sjálfgildi yfir karlmann nema annað sé tekið fram. Það nær stundum yfir bæði kyn en er fyrirfram skilgreint sem karla heldur og er stundum útilokandi fyrir konur, oft er talað um menn og konur. Scott segir að ein áhrifaríkasta leiðin til að tákngera valdatengsl sé að kyngera þau.<sup>44</sup>

Eitt af því sem tilgreint hefur verið sem einkenni karlmennsku er skapfesta (*e. character*). Karlar án skapfestu eiga á hættu að glata myndugleik sínum og karlmennsku. Skapfestan felst í að sýna ekki veikleikamerki, taugaveiklun, óöryggi eða önnur einkenni sem gætu gefið til kynna skort á sjálfsstjórn.<sup>45</sup> Ingólfur Ásgeir Jóhannesson hefur greint hugtakið karlmennska

<sup>38</sup> Eliot, L. (2009). *Pink brain, blue brain: How small differences can grow into troublesome gaps and what we can do about it*. New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.

<sup>39</sup> Kolbeinn Stefánsson (2008). *Kynhlutverk. Viðhorf til kynbundinnar verkaskiptingar. Rannsóknarritgerð nr. 2*. Reykjavík: Rannsóknarstöð þjóðmála og Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Sótt 27. ágúst 2010 af: [www.thjodmalastofnun.hi.is/Kynjavidhorf-workingpaper.pdf](http://www.thjodmalastofnun.hi.is/Kynjavidhorf-workingpaper.pdf)

<sup>40</sup> Liljequist, J. (1999). Frán niding til sprátt. Í A. M. Berggren (ritstj.), *Manligt och omanligt i ett historiskt perspektiv*. Stockholm: Forskningsrådsnämnden

<sup>41</sup> Mosse, G. L. (1996). *The Image of Man: The Creation of Modern Masculinity*. New York og Oxford: Oxford University Press.

<sup>42</sup> Scott, J. W. (1996). Gender: A Useful Category of Historical Analysis. Í J. W. Scott (ritstj.), *Feminism & History* (bls. 152–180). Oxford, New York: Oxford University Press.

<sup>43</sup> Scott, J. W. (1996). Gender: A Useful Category of Historical Analysis. Í J. W. Scott (ritstj.), *Feminism & History* (bls. 152–180). Oxford, New York: Oxford University Press. Sigríður Matthíasdóttir (2004) *Hinn sami Íslendingur: Þjóðerni, kyngervi og vald á Íslandi 1900–1930*. Reykjavík: Háskólaútgáfan. Guðný Gústafsdóttir (2009). *Vaðmál og netsokkar: Kyngervi kvenna í hnattvæddum heimi*. Óbirt meistarritgerð frá stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands.

<sup>44</sup> Scott, J. W. (1996). Gender: A Useful Category of Historical Analysis. Í J. W. Scott (ritstj.), *Feminism & History* (bls. 152–180). Oxford, New York: Oxford University Press.

<sup>45</sup> Liljequist, J. (2006). Sexualiteten. Í J. Lorentzen & C. Ekenstam (ritstj.), *Män i Norden: Manlighet och modernitet 1840–1940*. Hedemore og Möklinta, Svíþjóð: Gidlunds forlag.

fræðilega og telur að með karlmennsku, sem og með hugtakinu kvenleiki, sé átt við hugmyndir frekar en eitthvað áþreifanlegt.<sup>46</sup> Þegar talað er um karlmennsku í almennri umræðu er átt við það sem talið er greina karla frá konum og gjarnan er vísað í líkamlegan styrk. Önnur þrástef í viðteknum hugmyndum samfélagsins um karlmennsku, að mati Ingólfs Ásgeirs, eru agi, rökvísi, hlutlægni, samkeppni og að vera snöggur til að bregðast við aðsteðjandi vanda. Kvenleiki er á sama hátt það sem talið er greina konur frá körlum og felur í sér valdaleysi og veikleika. Áhættusækni og áhættuhegðun er eitt einkenni ráðandi karlmennsku og karlmennskuhugmynda.<sup>47</sup>

Mikilvægur þáttur í mótun karlmennsku hjá drengjum eru áhersla á snilld og námsárangur án þess að hafa fyrir því og drengir hafa tilhneigingu til að gera minna úr ástundun sinni en stúlkur.<sup>48</sup> Í rannsókn sem gerð var meðal nemenda í íslenskum unglingabekk kemur fram staðfesting á þeirri hugmynd að drengir telji kvenlegt að sinna náminu vel. Rannsóknin sýnir hvernig hugmyndir um verðleika, greind, virðingu og leiðtogahæfni eru kynlægar strax á unglingsaldri. Drengjum sem gekk vel í skólanámi voru taldir snillingar en stelpur með háar einkunnir voru sagðar samviskusamar og duglegar. Samviskussemi tengist undirgefni og kvenleika, þess vegna eru strákar ekki samviskusamir. Hugmyndir okkar um hæfileika, greind og hæfni virðast samofnar hugmyndum um karlmennsku. Í rannsókninni kom jafnframt fram að það sem var skilgreint sem mikilvæg þekking og hæfni bæði af stelpum og strákum var meira tengt karlmennskuorðræðu.<sup>49</sup> Undirbúningur er því fyrir konur á meðan karlar vaða blint í sjóinn og treysta á eigin snilligáfu.

Í skýrslunni er notast við hugtakið stigveldi karlmennskunnar. Með stigveldi er átt við að ein tegund karlmennskuhugmynda trónir yfir öðrum í virðingar- og valdastiganum.<sup>50</sup> Í okkar samtíma er talið að alþjóðleg viðskiptakarlmennska (*e. transnational business masculinity*) eða útrásarkarlmennska hafi yfirhöndina. Við þessar hugmyndir máta aðrir karlmenn sig. Þessi tegund karlmennsku náði yfirhöndinni yfir karlmennskuhugmynd stjórnmalanna. Um þetta og tengslanet karla, samtryggingu og samkeppni er fjallað um í kaflanum „Stigveldi karlmennskunnar.“ Þetta tengist hugmyndinni hér að framan um skapfestu og sjálfstjórn sem eitt einkenni karlmennsku. Ein leið til að viðhalda stigveldinu er aðgreining milli karla. Ef draga á úr valdi karla er nærtækt að bendla þá við eitthvað ókarlmannlegt, merki um veikleika eða skort á sjálfstjórn, eins og nefnt var hér að framan, eiginleika sem gjarnan eru eignaðir konum. Þannig er þagmælska eitt af því sem tengt hefur verið við vald karlmennskunnar, og andstæða hennar, lausmælg, talinn ókarlmannlegur eiginleiki.<sup>51</sup> Nánar er fjallað um þetta í kaflanum „Kyngering: Samspil kyns og málaflokks“.

Hugmyndir í átt við þessar svifu yfir vötnum í íslensku samfélagi, orðaðar og óorðaðar, og í margvíslegum birtingarmyndum. Þær birtust skýrt í „ímyndarskýrslu“ forsætisráðherra

<sup>46</sup> Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2004). *Karlmennska og jafnréttisuppeldi*. Reykjavík: Rannsóknastofa í kvenna- og kynjafræðum.

<sup>47</sup> Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2004). *Karlmennska og jafnréttisuppeldi*, bls. 53 og 58.

<sup>48</sup> Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2004). *Karlmennska og jafnréttisuppeldi*, bls. 72–73.

<sup>49</sup> Berglind Rós Magnúsdóttir (2003). *Orðræður um kyngervi, völd og virðingu í unglingabekk*. Óbirt meistararitgerð frá Félagsvísindadeild Háskóla Íslands.

<sup>50</sup> Connell, R. W. og Messerschmidt, J. W (2005). Hegemonic masculinity: Rethinking the concept. *Gender & Society*, 19 (6). 829–859.

<sup>51</sup> Mosse, G. L. (1996). *The Image of Man: The Creation of Modern Masculinity*. New York og Oxford: Oxford University Press.

sem fjallað er um í 8. bindi RNA.<sup>52</sup> Ennfremur í lýsingum ráðamanna á íslensku fjármálaráði og athafnamönnum, lýsingum athafnamanna á sjálfum sér og umfjöllun fjölmiðlafólks og fræðimanna, eins og fjallað er um hér á eftir.

#### 4. Einkavæðing bankanna.

Ein megin skýringin á falli bankanna 2008 er að mati RNA hraður vöxtur þeirra sem rekja má til einkavæðingarinnar sem lauk 2003. Við einkavæðingu verða bankar gjarnan áhættusæknari og búast má við auknum útvexti lána og aukinni skuldsetningu í landinu. Allt þetta kom á daginn á Íslandi. Í skýrslu RNA er sagt að einkavæðing bankanna hafi byrjaði vel en farið að líkjast einkavæðingu bankanna í Mexíkó 1990–1992. Þar voru kaupin almennt illa fjármögnuð, eignarhald varð samþjappað og nýju eigendurnir voru margir reynslulausir í bankarekstri:

Þeir voru hins vegar ákafir í því að auka vegferð annarrar starfsemi sem þeir höfðu með höndum og lánuðu jafnvel sjálfum sér fjármagnið sem þeir keyptu bankann sinn fyrir (1:112–113)

Alþingi vísaði ákvörðunum um fyrirkomulag á sölu bankanna til stjórnvalda, fjórir ráðherrar leiddu málið til lykta en lögformlega var endanleg ákvörðun og stjórnskipuleg ábyrgð hjá fagráðherra. Valgerður Sverrisdóttir, þáverandi viðskiptaráðherra, lýsti ferlinu þannig fyrir RNA:

Já, svona eftir á að hyggja þá er þetta náttúrulega mjög opið en þetta var dálítið barn síns tíma, framkvæmdarvaldið var náttúrulega mjög dómínerandi í þinginu á þeim tíma. (1:235)

Já, það er sjálfsagt alveg rétt. Þetta var vissulega bara í höndum ríkisstjórnarinnar en [...] það var þó ákveðið ferli í gangi og það voru þá einhverjar krítírur. Ýmsir héldu að þetta hefði bara allt verið ákveðið af þessum ráðherrum, ekki einu sinni fjórum heldur einhverjum tveimur og svo bara gert. En það var náttúrulega ekki alveg svo slæmt. Og ég nefni þá enn einu sinni þetta HSBC fyrirtæki sem ég hélt að væri voðalega merkilegt en svo veit ég ekkert um það. (1:235)

Athyglisvert er að ráðherrann gefur hér í skyn að eitthvað hafi verið athugavert við ferlið en leitast öðrum þræði við að aðgreina sig frá því, „ég svo sem veit ekkert um það“. Eftir árangurslausa leit að erlendum kjölfestufjárfesti fram til 2001 stóð til að fresta sölunni. Á því varð breyting eftir að Björgólfsfeðgar sýndu áhuga á að kaupa Landsbankann í júní 2002. Það gerðist eftir óformlegar samræður Björgólfs Thors Björgólfssonar og Magnúsar Þorsteinssonar með fulltrúa HSBC, ráðgjafa íslenskra stjórnvalda í söluférlinu, í London. Söluférlið tók við þetta breytingum, bæði viðmið um hæfni kaupenda og heildarmarkmið. Björgólfsfeðgar fylgdu áhuga sínum eftir með formlegu bréfi til framkvæmdanefndar um einkavæðingu í júní 2002 eftir að hafa haft samband við forsætisráðherra og verið í „stöðugu sambandi“ (1:242) við Ólaf Davíðsson, þáverandi formann nefndarinnar. Í skýrslu RNA er lýst

<sup>52</sup> *Ímynd Íslands. Styrkur, staða og stefna*. Skýrsla nefndar (mars 2008). Sjá ennfremur gagnrýni Sagnfræðingafélags Íslands á skýrsluna. <http://www.sagnfraedingafelag.net/2008/06/12/11.34.26/>

hvernig óformleg samskipti og tengslanet karla, sem nánar er fjallað um hér á eftir, settu mark sitt á aðdraganda sólunnar.

Kjölfestufjórðingur var, samkvæmt skilgreiningu þáverandi viðskiptaráðherra sem bar ábyrgð á ferlinu, „sá sem hefur þekkingu og reynslu á sviði fjármálaþjónustu“ (1:241) en þau viðmið skýrði hún í Morgunblaðsgrein 5. júlí 2001. Kröfur og viðmið sem stjórnvöld settu fram í byrjun söluferlisins reyndust óstöðug að mati RNA. Dregið var úr kröfum og forgangsröð krafna breytt þegar leið á ferlið og horfið frá kröfu um faglega þekkingu og reynslu af fjármálaþjónustu. Sérstaklega varð rýmkun þar á eftir að bréf barst frá Björgólfsfeðgum um áhuga á Landsbankanum í júní 2002. Við sölna á Búnaðarbankanum var einkum miðað við aðkomu „virtrar alþjóðlegrar fjármálastofnunar“ (1:253). Óljóst var fram á síðustu stundu hver sú stofnun var enda þótt það hafi verið úrslitaatriði þegar sá hópur var valinn og öðrum hafnað. Hin virta alþjóðlega fjármálastofnun reyndist vera lítil banki „með afmarkaða starfsemi á sviði einkabankaþjónustu á landfræðilega takmörkuðu svæði í Mið-Evrópu“ (1:260, neðanmálsgrein 116).

Prenns konar kynjavídd er að finna í ferlinu í kringum einkavæðingu bankanna. Í fyrsta lagi tengslanet og samtryggingu karla í söluferlinu. Í öðru lagi óstöðug viðmið um hæfniskröfur sem sniðin eru utan um óskakandídata, oftast karla. Í kaflanum „Hæfni, ákvarðanataka, hugarfar“ hér á eftir er fjallað um hugtakið hæfni og þá merkingu sem það hefur fengið í viðskiptalífínu. Í þriðja lagi er um að ræða samspil menningarbundinna karlmennsku- og kvenleikahugmynda meðal þeirra sem tóku hinar pólitísku ákvarðanir um einkavæðinguna en nánar er fjallað um það í kaflanum „Kvengerving: Samspil stöðu og kyns“.

Aðkomu Björgólfsfeðga að söluferlinu bar að með mjög óformlegum hætti, en því lýsti Björgólfur Guðmundsson á eftirfarandi hátt við RNA:

Upphafið að því að við komum inn í þetta er nú eiginlega þannig að úti í Englandi á sínum tíma, þegar við erum nýbúnir að afgreiða Rússland eða þann hluta sem við vorum þar í, þá hittum við nú mann sem er frá HSBC, það er svona í kokteilboði og hann hefur orð á því að þeir séu alltaf með mandate frá ríkisstjórninni um að þeir megi, eigi að selja bankann. Þetta verður bara svona einhver léttleiki yfir þessu samtali, það var nú Magnús og Björgólfur, ég var ekki þarna úti, og það er eiginlega svona, það kveikir í mönnum. Síðan er litlu seinna, þá er boð eða kokteilboð hjá Heritablebankanum sem Landsbankinn var þá, og þá eru þeir Halldór Jón og Kjartan Gunnarsson þar, sem er þá stjórnarformaður úti, og þeir, svo tekst eitthvert samtal þeirra á milli og það, þeir fara að segja þeim að það eigi að fara að selja eitthvað í bankanum [...]. Og ég man það að þessi HSBC-maður sem þeir fengu umboð held ég 2001 að hann sagði að þeir hefðu leitað til 20, 17 eða 20 aðila, kynnt þeim málið, hvort þeir hefðu áhuga fyrir að taka þátt í þessu bankaútbóði [...]. Nú, svo komum við heim og förum að velta þessu fyrir okkur og þá tölum við við þessa nefnd sem Ólafur Davíðsson er formaður fyrir, einhverjum hringingum og einhver sagði, einhvern veginn þróast það þannig að við komumst í samband við hann og [...] við ritum þeim bréf [...]. (1:242)

Þessi samskipti eru dæmi um hvernig samskipti milli karla fara fram á óformlegum nótum og að treyst sé á gamlan kunnings- eða vinskapaþannig að völd tiltekinna karla eru tryggð. Nánar er fjallað um þetta í kaflanum „Tengslanet karla“ hér á eftir. Ummælin gefa til kynna að hugmyndir og ákvarðanir í fjármálalífínu séu ekki alltaf vel ígrundaðar, sbr. „það kveikir í mönnum“. Hér vekur einnig athygli hvernig Björgólfur skapar sér samningsstöðu með því



að setja fyrri starfsemi sína í samhengi sigurvegarans, en þeir séu þá „nýbúnir að afgreiða Rússland“, rétt eins og það hafi reynst þeim létt verk að leggja hið forna stórveldi að velli.

#### 4.1. Foringjaræði og pólitísk helmingaskipti.

Framan af var miðað við að selja eingöngu Landsbanka. Eftir bréf Björgólfsfeðga breytast áherslur stjórnvalda sem nú hafa allt í einu áhuga á að selja bæði Landsbanka og Búnaðarbanka. Tekin er ákvörðun um að auglýsa báða bankana en ágreiningur var um þá ákvörðun. Viðskiptaráðherra lýsir því á eftirfarandi hátt fyrir RNA:

[V]ið tókumst svolítið á, við Davíð, þarna einmitt þegar var verið að ákveða hvort það ætti að auglýsa báða bankana eða annan. Hann vildi bara auglýsa annan, bara Landsbankann. [...] Ja, hann vildi bara að þetta væri svona og ég vildi að þetta væri hinsegin og hafði vinninginn og þótti það nú ekki leiðinlegt. (1:239)

Íslensk stjórnmalamenning hefur verið talin einkennast af „foringjaræði“ (8:179) og virðist sú tilhneiging hafa aukist að stefnumótun ríkisstjórnar sé í höndum formanna eða oddvita stjórnarflokkanna. Þegar kemur að hinni eiginlegu ákvörðun verður sá ráðherra, sem ábyrgð ber á henni að stjórnlogum, þó að taka hana. Fyrir utan að þetta fyrirkomulag veikir þingið og lýðræðið má geta þess að þar sem karlar eru í meirihluta flokksformanna og oddvita flokka hefur foringjaræði sterka kynjavídd.<sup>53</sup> Í þessu ljósi er athyglisvert að hlutverk viðskiptaráðherra í ferlinu bendir til að raunverulegt vald hennar hafi ekki verið í samræmi við ábyrgð. Hún segir að ákvörðun um að ganga til samninga við Samson-hópin um Landsbankann „hefði stafað frá forsætisráðherra, það hefði „ekki leynt sér““ (1:267). Í skýrslutöku hjá RNA ýjar viðskiptaráðherra að því að hún hafi haft annað og minna hlutverk í ferlinu en forsætis- og utanríkisráðherra enda þótt hún sé formlega ábyrg:

[A]ndrúmsloftið var þannig að maður upplifði það mjög sterkt að hann [Davíð Oddsson] vildi að Samson keypti Landsbankann, ég hef ekkert meira fyrir mér í því. (1:268)

[Halldór Ásgrímsson] vildi gjarnan að þeir yrðu þá einn hópur, Kaldbakur og S-hópurinn. Hann átti einhver samtöl við aðila um það. Það var símafundur sem þeir áttu þar sem það var... já, hann hefur sjálfsagt orðið fyrir einhverjum þrýstingi og kannski meiri þrýstingi en ég, báðir vildu fá bankann, og það er kannski af því að ég er kona, ég veit það ekki, að það hafi verið talið að ég væri ekki kannski ekki að stjórna þessu. (1:268, skáletrun okkar)

Steingrímur Ari Arason, fulltrúi fjármálaráðherra, sagði sig úr framkvæmdanefnd um einkavæðingu eftir ákvörðunina um að semja við Samson-hópin. Hann sagði að ráðherrarnir hafi farið að gefa einkavæðingarnefnd fyrirmæli í júlí/september 2002. Þrátt fyrir að salan væri á ábyrgð viðskiptaráðherra staðfesti Steingrímur Ari lýsingar viðskiptaráðherra er hann sagði að viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra hafi verið á „hliðarlínunni“ (1:267) og bæði verið „ótrúlega sko passíf“ (1:267). Um þetta sagði hann við RNA:

<sup>53</sup> Þorgerður Einarsdóttir og Guðbjörg Lilja Hjartardóttir (2009). Kynjaskekkja í stjórnmalum: Breytingar og áhrifaþættir. *Stjórnmal og stjórnsýsla, vef tímarit*, 5 (1). Fræðigreinar.

[É]g er 99,9% viss að [Davíð Oddsson og Halldór Ásgrímsson] taka ákvörðun um þetta, að selja báða bankana samtímis, að ganga til viðræðna við S-hópinn um kaup á Búnaðarbankanum og Samson-hópinn um kaup á Landsbankanum. (1:267)

#### 4.2. Óstöðugar hæfniskröfur.

Bæði framkvæmdanefnd um einkavæðingu og viðskiptaráðuneytið höfðu efasemdir um hæfni þeirra tilboðsgjafa sem síðar urðu eigendur Landsbankans:

[T]ilboðsgjafar hafa enga reynslu af bankarekstri og því vandséð við fyrstu sýn að þeir geti aukið samkeppnishæfni bankans með líkum hætti og erlendur banki gæti gert. (1:244)

Efasemdir voru einnig reifaðar erlendis, t.d. í Euromoney árið 2002, þar sem fjallað var um bakgrunn og sögu Björgólfs Guðmundssonar, og spurt: „Is this man fit to own a bank?“ (8:26). Engu að síður var ákveðið að ganga til einkaviðræðna við fjárfestingarfélag Björgólfsfeðga, Samson ehf. FME gerði ekki athugasemdir við hæfi Samsonarhópsins. Það er athyglisvert að í þessu ferli hörfar viðskiptaráðherra með sjónarmið sín um kröfur til væntanlegra kjölfestufjárfesta við val á Samson-hópnum. Í skýrslutöku hjá RNA gerði hún lítið úr vægi þessara sjónarmiða sinna og ráðuneytisins:

Nánar tiltekið segir Valgerður um þetta viðmið að það hafi bara verið „frá okkur sko og þetta [var] aldrei eitthvað sem ráðherranefndin sem slík [féllst] á að [væri] hið rétta“ og að RnE hafi „aldrei verið neitt sammála“ um þau sjónarmið sem hún setti fram í áður nefndri grein sinni eða minnisblaði, það hafi bara verið „texti okkar í viðskiptaráðuneytinu“. (1:265)

Um atriði þessu tengt er fjallað í kaflanum „Styðjandi kvenleiki“. Við val á kaupendum Búnaðarbanka, eftir að einkaviðræður voru hafnar við Samson ehf., var forsendum og matsviðmiðum enn breytt og þar sátu aðilar ekki við sama borð. Starfsmaður framkvæmdanefndar um einkavæðingu fór til London til fundar við starfsmann HSBC. Ferðin var í óþökk FME og viðskiptaráðherra sem sagðist hafa verið „mjög hissa og reið“ (1:263) en án þess að fylgja því sérstaklega eftir á vettvangi ríkisstjórnarinnar. Starfsmaður framkvæmdanefndarinnar samdi beint við fulltrúa HSBC um matslíkanið, sbr. tölvubréf HSBC til hans eftir fundinn:

By defining the criteria and weighting carefully, it is possible to arrive at the “right” result in selecting the preferred party, whilst having a semi-scientific justification for the decision that will withstand external critical scrutiny. (1:263)

Sjá má af ofangreindu að framkvæmdin í samningsferli framkvæmdanefndar um einkavæðingu og Búnaðarbankans varð í meginatriðum í samræmi við ósk S-hópsins um frestun á undirritun kaupsamnings og tilkynningu um hver erlendi fjárfestirinn væri, sem kom fram og var rétt á fundi nefndarinnar 13. desember 2002. Ekki var skrifað undir kaupsamninginn fyrr en miðjan janúar 2003 og nefndin virðist ekki hafa fengið upplýsingar um hver hinn erlendi fjárfestir væri fyrr rétt fyrir undirskriftina. Svo virðist sem viðskiptaráðherra, sem hafði hið formlega ákvörðunarvald og bar hina pólitísku ábyrgð hafi verið á hliðarlínunni, að því undanskildu að hún beitti sér fyrir að báðir bankar yrðu seldir en ekki bara Landsbankinn til Samson-hópsins. Þessi vinnubrögð og skortur á gagnsæi olli tortryggni þar sem

stöðugt var ýjað að pólitískum helmingaskiptum eins og fjallað er sérstaklega um í 8. bindi RNA.

Nokkur atriði í þessu ferli gætu bent til þess að hlutverk viðskiptaráðherra beri keim af hugtakinu styðjandi kvenleiki (*e. emphasized femininity*) sem kallast á við hugtakið ráðandi karlmennska (*e. hegemonic masculinity*) og nánar er fjallað um í kaflanum „Stigveldi karlmennskunnar“. Hugtakið styðjandi kvenleiki felur í sér auðsveipni og þjónustulundaða undirgefni við karla eða karllæg sjónarmið. Það vekur athygli að viðskiptaráðherra beitti sér þannig fyrir sölu beggja bankanna og tókst á um það við forsætisráðherra („hafði vinninginn og þótti það nú ekki leiðinlegt“ (1:239)). Hins vegar kom hún ekki að því að úthluta þeim gæðum sem athafnir hennar leiddu til. Það sést á lýsingum hennar sjálfrar á þessu ferli. Hún segir að formaður flokks hennar hafi beitt sér meðal áhugasamra kaupenda en hún ekki komið þar að og ekki orðið fyrir þrýstingi „kannski af því að ég [er] kona, ég veit það ekki, að það hafi verið talið að ég væri ekki kannski ekki að stjórna þessu.“ (1:268). Í þriðja lagi dró viðskiptaráðherra í land með þau viðmið sem hún og ráðuneyti hennar höfðu skilgreint sem hæfniskröfur. Hún gerir lítið úr þeim viðmiðum sem hún sjálf hafði áður sett fram, eins og fram kom í tilvitnuninni hér að ofan þar sem hún gerir lítið úr minnisblaði viðskiptaráðuneytisins, með þeim orðum að það hafi bara verið „texti okkar í viðskiptaráðuneytinu“ (1:265). Þetta er í samræmi við hugmyndir um styðjandi kvenleika.

Hér að framan hefur verið fjallað um einkavæðingu bankanna frá kynjasjónarmiði og athyglinni einkum beint að því hvernig óformleg tengslanet karla höfðu áhrif á það ferli. Samkvæmt skýrslu RNA fengu stærstu eigendur allra stóru bankanna óeðlilega greiðan aðgang að lánsfé hjá þeim banka sem þeir áttu, að því er virðist í krafti eignarhalds síns. Í þessari skýrslu er ekki fjallað sérstaklega um fall Glitnis og setningu neyðarlaganna hina afdrifaríku helgi þegar sú atburðarrás átti sér stað. Sú greining krefst að mati höfunda sér- tækrar umfjöllunar sem ekki rúmast í þessari skýrslu.

## 5. Sjálfskilningur og hugmyndafræði.

### 5.1. Orðræða ráðamanna.

Ráðamenn þjóðarinnar héldu á lofti hugmyndum um hið sérstaka Íslendingseðli, sem beint og óbeint vísaði í íslenska karla, t.d. í „ímyndarskýrslu“ forsætisráðherra sem fjallað var um hér að framan. Áform um að gera Ísland að alþjóðlegri fjármálamiðstöð höfðu verið reifuð a.m.k. áratug fyrir hrun, t.d. af Davíð Oddssyni þáverandi forsætisráðherra í *The Financial Times* árið 1998. Þær hugmyndir fengu meðbyr í byrjun 21. aldarinnar. Á ársfundi Seðlabanka Íslands 30. mars 2005 lýsti Halldór Ásgrímsson, sem þá var forsætisráðherra, hvernig hann skýrði fyrir útlendingum „hvernig það megi vera að þessi litla þjóð geti gert sig svo gildandi á erlendum mörkuðum sem raun ber vitni“ (1:212):

[Þ]ar skipti að sjálfsögðu miklu máli það áræði, sá kraftur og það frumkvæði sem býr í íslenskum athafnamönnum. En einnig hitt að þær aðstæður sem hér hafa skapast á undanförunum árum hafa orðið til þess að íslenskt atvinnulíf hefur dafnað og blómstrað og í raun gert það að verkum að íslenski markaðurinn er í mörgum tilvikum orðinn of lítill fyrir þessa starfsemi. (1:212)

Í tilvitnuninni hér að framan er vísað í það áræði, kraft og frumkvæði sem býr í „íslenskum athafnamönnum“. Með því er spyrt saman þjóðerni, karlmennskuhugmyndum og einstaklingseðli. Í framhaldi segir að Ísland sé orðið of lítið fyrir þessa starfsemi, athafnaþrána. Á þessa sömu strengi spiluðu ráðamenn árin á eftir og tóku jafnvel dýpra í árinna. Björgvin G.

Sigurðsson viðskiptaráðherra sagði á ársfundi FME 27. nóvember 2007 að Ísland væri í raun orðin alþjóðleg fjármálamiðstöð, m.a. „vegna þess frumkvæðisanda sem ríkir meðal stjórnenda og starfsmanna íslenskra fjármálafyrirtækja.“ (6:98). Í grein í Viðskiptablaðinu sagði hann:

Kraftur, kjarkur og góð þekking íslensku útrásarmannanna skilaði meiri árangri hraðar við fjárfestingar erlendis en hægt var að sjá fyrir og víkingurinn hefur vakið athygli á alþjóðavísu. (8:192)

Þessar hugmyndir fengu skýrt birtingarform í ræðu og riti hjá forseta Íslands og varð það ekki síst til að ljá þeim aukið vægi og réttmæti. Siðfræðihópur RNA telur að Ólafur Ragnar Grímsson forseti hafi beitt afli embættisins í þágu viðskiptalífsins og átt frumkvæði að því að opna íslenskum fyrirtækjum leið erlendis. Í 8. bindi RNA er fjallað um hvernig forsetinn útfærði hugmyndir sínar um sérstöðu íslenskra fyrirtækja, sem hann taldi byggða á séríslenskum eiginleikum (8. bindi, kafla II.4). Þar segir að orðræða forsetans hafi verið „karlmiðuð, vísað var til sjómanna og bænda, athafnaanda, frumkvöðulsvilja, framtakssemi og vinnu-semi dásömuð. Allt eru þetta eiginleikar sem tengdir hafa verið sérstaklega við karlmennsku“ (8:172). Þar segir jafnframt að forsetinn telji að „mikil samskipti væru milli manna“ (8:172) og að „þau byggðust á trausti milli manna í fornum anda.“ (8:172). Hér verður leitast við að skoða hvernig þessar hugmyndir hafa kynbundin formerki, í anda umræðunnar hér að framan. Eftirfarandi klippimynd (*e. collage*)<sup>54</sup> eru orð og hugtök valin úr erindi forsetans hjá Sagnfræðingafélaginu í janúar 2006 og er henni ætlað að gefa innsýn í andblæ þessarar orðræðu:

...útrásarandi – sækja frægð og frama um langan veg – þjóðarvitund – siðmenning – í fremstu röð – nýsköpun – frumkvæði – hæfni og hugvit – snerpa og knáleikur hins smáa – íslenskir athafnamenn bera sigurorð af öðrum – vinnusemi – árangur – áhætta – þora þegar aðrir hika – laus við skriffræðisbákn – íslenskur athafnastíll – skapa iðandi keðju bandamanna í ákvörðunum – stjórnandinn sjálfur er í fremstu röð líkt og skipstjóri í brúnni – fyrirtækin öðlast svipmót frumkvöðlanna – persóna hans eða hennar verður ráðandi afl – ábyrgð og forysta – landnámið – tími víkinganna – verðskuldaður heiður – leggja á hafið, nema lönd – virðing og sómi – athafnamenn, arftakar hefðar með rætur í upphafi Íslandsbyggðar – tengsl við forna tíma – skáldgáfa – sköpunargleði.<sup>55</sup>

Forsetinn sækir efnivið í Íslendingasögurnar og víkingatímamann og hugmyndir hans eru hlaðnar karllægu tungutaki og tákmyndum. Þessi karllæga þjóðernisorðræða er ekki ný heldur endurspeglar hún þrástef í heila öld um Íslendinga sem „kjarnmesta fólkið í heimi“.<sup>56</sup> Tilvísanir í hefðbundin atvinnusvið karla eins og sjómennsku og skipsstjórn, eru tengdar við frumkvæði, hæfni, hugvit, snerpu og áhættu. Þetta er tengt við þjóðarvitund og siðmenningu

<sup>54</sup> Þorgerður Einarsdóttir (2010). Kynjamyndir og kyngervi nýfrjálshyggjunnar. Í Kolbeinn Stefánsson (ritstj.), *Eilífðarvél: Uppgjör við nýfrjálshyggju*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

<sup>55</sup> Ólafur Ragnar Grímsson (2006). *Útrásin: Uppruni - einkenni - framtíðarsýn*. Fyrirlestur forseta Íslands Ólafs Ragnars Grímssonar í fyrirlestraröð Sagnfræðingafélagsins 10. janúar 2006. Sótt 24. ágúst 2010 af: <http://forseti.is/media/files/06.01.10.Sagnfrfel.pdf>

<sup>56</sup> Kristín Loftsdóttir (2009). Kjarnmesta fólkið í heimi. Ritid, 2–3.

Sigríður Matthíasdóttir (2004). *Hinn sanni Íslendingur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Íslendinga. Orðræða sigurvegarans er samofin þjóðhverfu, Íslendingar „þora þegar aðrir hika“. Það er í samræmi við orð forsetans sem féllu á öðrum vettvangi, um „hagkerfi 21. aldarinnar“ (8:171) sem gæfi fyrirtækjum frá smárfkjum kost á að verða risastór og smárfkjum tækifæri til að leggja heiminum ýmislegt til.

Í skýrslu RNA er vikið að því hvernig háskólasamfélagið átti þátt í að ljá þessum hugmyndum fræðilegan búning og réttmæti.<sup>57</sup> Í þeirri umfjöllun er karlmennska og þjóðerni samofin, rétt eins og í umfjöllun forsetans. Íslensk fyrirtækjamenning var talin „smellpassa“ (8:192) inn í breytta heimsmýnd „þar sem hraði, hugrekki og samþætting ráða úrslitum“ (8:192). Íslenskri fyrirtækjamenningu var einmitt líkt við víkingaskip:

[Þ]að sem skapar íslenskum viðskiptamönnum samkeppnisforskot er „víkingaskipið“: ákvarðanataka er hröð, boðleiðir eru stuttar, samskiptamynstur opið, allir eru tilbúnir til að leggja hart að sér í stuttan tíma líkt og á vertíð, tengslanetið er sterkt og „reddaragenið“ blómstrar. (8:192)

[S]érstök íslensk viðskiptamenning (e. organizational culture) eigi stóran þátt í hinum góða árangri útrásarfyrirtækjanna en henni má lýsa með nánnum tengslum milli fólks, stuttum boðleiðum, alþýðlegum (e. informal) stjórnendum með gott aðgengi að stjórnámálönnum og fjármálámönnum. Frumkvöðlamenning innan fyrirtækjanna er einnig talin hafa leikið stórt hlutverk í alþjóðavæðingu íslenskra fyrirtækja. (1:193)

## 5.2. Sjálfsskilningur bankamanna.

Lýsingarnar hér að ofan eru keimlíkar þeim sem íslensku bankamennirnir notuðu um sjálfa sig og starfsemi bankanna. Í fundargerð Landsbankans frá 21. júlí 2007 eru talin upp í 14 liðum áform eða áhugi á fjárfestingum og yfirtökum erlendis. Í útrásinni ætluðu íslenskir bankar og fjármálamenn að „...leggja heiminn að fótum sér.“ (8:97). Áformin ríma við hugmyndir fræðimanna um útrásarkarlmennsku, sem nefnd eru hér að framan og gerð eru ítarlegri skil í kaflanum „Stigveldi karlmenskunnar“. Þjóðerni var miðlægt í ímynd bankamanna. Þegar Icesave-reikningarnir voru markaðssettir 2006 var talið jákvætt að skírskota til Íslands í vörumerki þeirra. Talið var að „einföld og skýr skilaboð ásamt sterkri tengingu við Ísland myndu gefa góða raun. Tölurnar tala sínu máli og hafa innlán í gegnum Icesave aukist með gríðarlegum hraða.“ (6:9). Hér er látið að því liggja að útlendingar ávaxti pund sitt á reikningunum af því að þeir tilheyri íslenskum banka en ekki vegna vaxtanna. Í skýrslu RNA er getið um samkomu í London árið 2006 þar sem einn af samstarfsmönnum Björgólfs Thors hafi skálað við íslenskar konur með orðunum: „Skál fyrir genunum, peningunum og framtíðinni!“ (8:86).

Á sama tíma var hugmyndafræðilegum stoðum skotið undir útrásina, stundum alþjóðlegum hugmyndum með þjóðlegu ívafi. Í skýrslu RNA kemur fram að Kaupþingsmenn sögðust fylgja hugmyndafræðinni *Blue Ocean Strategy*. Þeir töldu sig leiða þá stefnu sem aðrir íslenskir bankar fylgdu, „other financial companies in Iceland followed in our footsteps“ (8:95). Þessi aðferð er talin felast í að forðast beina samkeppni með því að skera sig úr, öðlast

---

<sup>57</sup> Hér er vert að halda til haga að meðal háskólafélks var einnig sett fram gagnrýni, eins og fram kemur í 8. bindi RNA.

samkeppnisforskot með því að vera úti á hinu bláa hafi þar sem enginn er.<sup>58</sup> Snjallir stjórnendur forðast hið rauða haf sem er gamalt viðmið, rautt af blóði eftir hákarlana þar sem allir bítast um það sama. Myndmálið er sterkt og kannski ekki fjarri lagi. Stórar áhættuskuldbindingar, krosseignatengsl, samþjöppun á eignarhaldi, sem allt hafði verið harðlega gagnrýnt í lengri tíma af hálfu erlendra greiningaraðila, voru að einhverju leyti íslensk sérkenni eins og fram kemur í skýrslu RNA, fáir aðrir voru þar viðlíka langt úti á hinu bláa hafi.

Sama gildi um *íslenska módelið* hvað fjármögnun varðar. Icesave-reikningar Landsbankans erlendis voru í útibúum í London en ekki í dótturfélagi. Samkvæmt Halldóri J. Kristjánssyni, bankastjóra Landsbankans, var þetta talið æskilegra fyrirkomulag svo hægt væri að „nýta og stýra fjármunum samstæðunnar í heild sinni“ (6:11). Það þýðir á venjulegu máli að hægt sé að flytja peningana heim. Hin mikla áhættutaka bankanna og flókin fjármögnun var sögð frábrugðin lánastofnunum erlendis sem væru staðlaðri og sérhæfðari en hérlendis. Sigurjón Þ. Arnason, bankastjóri Landsbankans, lýsti íslenskri sérstöðu þannig:

Á Íslandi er krossveðsett út um allt og ef þú tekur þetta lán út, hvað gerist þá? Þá fer veðið með því, en þarna er eitthvert annað lán sem er krossveðsett og þetta er miklu meira spaghettí vegna þess að það er verið að þjónusta, ekki bara einhvern pínulítinn geira úr atvinnulífinu, heldur er verið að þjónusta allt atvinnulífið. Landsbankinn er bara með 40% plús af íslensku atvinnulífi undir. Og auðvitað er allt krossveðsett fram og til baka út um allt. Lánin eru því ekki svona tær eins og þeim [þ.e. erlendum bankamönnum] finnst að þau hljóti að vera, að það sé bara hægt að fá, já ef þið eigið svona mikið af lánum út á fasteignir þá tökum við það bara. Lán út á fasteignir hjá okkur eru í mörgum tilfellum hjá okkur bara partur af fyrirgreiðslu fyrirtækisins og það er krossveðsett á móti, þessu og þessu og þessu. Þetta er svona eitt risastórt spaghettí sem þjónustar heilt atvinnulíf sem er allt annars eðlis. (5:28)

### 5.3. Regluverk afskiptaleysis.

Í hugmyndafræði *Blue Ocean Strategy* er lögð áhersla á að hindranir séu ekki gefin stærð heldur séu þær aðallega huglæggar, þ.e. í höfðinu á stjórnendum.<sup>59</sup> Þetta ýtir undir þau viðhorf að umhverfið skuli vera sem frjálást til að hefta ekki hugmyndaflugið og jafnframt að þeir „hugmyndaríkustu“ séu þeir frjálástu, í merkingu Mill hér að framan. Þetta varð hluti af menningarbundinni sjálfsmynd Íslendinga í útrásinni. Viðskiptaráð hvatti til þess að Ísland yrði „frjálástasta þjóð heims árið 2015“ (8:187) og varaði í því samhengi við hinni „lamandi hönd“ ríkisvaldsins.<sup>60</sup> Velgengni *íslenska módelisins* í upphafi sannfærði útrásarkarlana um ágæti þess og sérstöðu: Hinir ungu og reynslulitlu stjórnendur þekktu ekki annað en velgengni og markaði: „Það hefur skapað þeim þá tilfinningu að þeir skapi velgengni“ (8:90)

<sup>58</sup> Kim, W.C. & Mauborgne, R. (2005). *Blue ocean strategy: how to create market space and make the competition irrelevant*. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation. Hugmyndafræðin hefur hlotið mikla útbreiðslu erlendis þó ekki virðist mikið hafa farið fyrir henni hér á landi. Sjá þó Tómas Viktor Young (2010). *Stuðningur Útflutningsskrifstofu íslenskrar tónlistar (ÚTÓN) við íslenska tónlistarmenn*. Óbirt meistararitgerð, Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands.

Sjá: [http://skemman.is/bitstream/1946/4315/1/LOKARITGERD\\_fixed.pdf](http://skemman.is/bitstream/1946/4315/1/LOKARITGERD_fixed.pdf)

<sup>59</sup> Sjá t.d. umræðu á vefsíðu Christopher S. Penn, sótt 27. ágúst 2010 af: <http://www.christopherspenn.com/2009/08/arguing-against-your-limitations/> <http://www.cdl.rutgers.edu/e-leadership/pdf/KimandMauborgne.pdf>

<sup>60</sup> Ísland 2015 (2006) Viðskiptaráð. Skýrsla lögð fyrir Viðskiptaþing, bls. 19–22.

eins og segir í skýrslu um viðhorf útlandinga í þeirra garð sem vísað var til hér að framan. Í 8. bindi skýrslu RNA var jafnvel talað um oflæti eða *hybris*:

As seen from the outside my understanding is that what had developed here in Iceland was a kind of national *hybris*. When we met Icelandic bankers they seemed to hold the view that they had invented something new, that they had superior competence and a better understanding of risks and profit possibilities as compared to more traditional and conservative bankers, and that, in their view, the sky was the only limit. (8:90–91)

Orðin í tilvitnuninni um að himinbláminn hafi falið í sér einu takmarkanirnar, að mati íslensku viðskiptamannanna; „the sky was the only limit“, minna á orð forsetans hér að ofan um kosti þess að vera „laus við skrifræðisbákn“. <sup>61</sup> Bæði fela í sér tilvísun í regluverk Íslendinga en stjórnvöld höfðu lagt sérstaka áherslu á að það væri ekki íþyngjandi og alls ekki strangara en annars staðar. Þetta rímar vel við andúð Mill á samfélagslegum þvingunum sem hann taldi heftandi fyrir einstaklingseðli, frumleika og snilligáfu. Í samræmi við þetta lögðu Íslendingar ofuráherslu á undanþágur frá þeim reglum sem giltu annars staðar. Páll Gunnar Pálsson, fyrrverandi forstjóri FME, orðar það svo: „Menn voru svo fókuseraðir á því að gera ekkert annað heldur en aðrir væru að gera á meðan menn áttu akkúrat að vera að því.“ (8:98–99). Það sem fyrrverandi forstjóri FME á við er að hér á landi var ríkari þörf fyrir sérstakar reglur vegna smæðar landsins og sérstakra aðstæðna.

Þannig lagði Landsbankinn allt kapp á að fá undanþágu breska fjármálaeftirlitsins (FSA) vegna Icesave-innlánanna í stað þess að grípa til aðgerða, fóru jafnvel í hart og töldu FSA „skorta valdheimild“ (6:29) til aðgerða. Fjármálaráðuneytið styður þessa viðleitni Landsbankans. Sú mikla áhersla á að finna leiðir framhjá reglum með því að „challenge-era“ (8:51) þær er merki um að átta sig ekki á stöðu sinni. Einblínt er á jafnstöðu þegar það hentar (sömu reglur fyrir alla) en sérstöðu þegar það hentar; „laumufarþegavandamálið“ (*e. free riders syndrome*) er ekki langt undan. Laumufarþeginn ferðast á kostnað annarra, leggur ekkert til, en nýtur ávaxtanna. Þá má geta þess að þetta minnir á umræðu fræðanna um einkenni sem kallað hefur verið „boys will be boys“. Í því felst m.a. að:

[D]rengir þurfi á hreyfingu að halda, þeim er jafnvel eðlilegt að vera pínulítið árásgjarnir og umfram allt ekki kvenlegir eða hommalegir. [...] ... líka að drengir megi vera örlítið ábyrgðarlausir. <sup>62</sup>

Hugmyndin um himinblámann sem hina einu takmörkun er ennfremur í stíl við myndmálið um hið bláa haf. Þessar aðstæður ýttu undir sjálfstraust og áhættusækni. Það er ekki tilviljun að einmitt þessi skýring er iðulega notuð til að réttlæta rýran hlut kvenna í atvinnulífinu, ekki síst meðal stjórnenda og leiðtoga; með öðrum orðum konur eru ekki heftar af samfélagslegum

---

<sup>61</sup> Ólafur Ragnar Grímsson (2006). *Útrásin: Uppruni - einkenni - framtíðarsýn*. Fyrirlestur forseta Íslands Ólafs Ragnars Grímssonar í fyrirlestraröð Sagnfræðingafélagsins 10. janúar 2006. Sótt 24. ágúst 2010 af: <http://forseti.is/media/files/06.01.10.Sagnfrfel.pdf>

<sup>62</sup> Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2004). *Karlmennska og jafnréttisuppeldi*, bls. 44.

hindrunum, þær hefta sig sjálfar með sínu eigin hugarfari.<sup>63</sup> Þessi sjónarmið einstaklingsgera félagsleg vandamál, smætta kerfislægar hindranir niður í viðhorf og innri takmarkanir kvenna sjálfra. Í síðfræðihluta skýrslu RNA er fjallað um að íslensk vanmetakennd eigi vísast sinn þátt í útrásardraumnum og vitnað er í orð Hannesar Smárásonar frá 2007: „Kannski er maður þínulítið að sýna umheiminum fram á það að við Íslendingar getum gert eitthvað.“ (8:95). Þetta er í samræmi við hugmyndir um útrásarkarlmennsku; íslenskir karlar vildu máta sig í hnattrænu samhengi, keppa við karla í öðrum löndum – og töldu sig hafa betur.

Þá virðist hugmyndin um himinblámann eða bláa hafið ekki hafa verið langt undan í þeim skýringum sem gefnar voru á launastigi í fjármálakerfinu. Eins og fram kom í kaflanum hér að framan um fjármálakerfið sem atvinnugrein voru laun stjórnenda margföld annarra starfsmanna og launamunur kynja mikill. Gjarnan var vísað í þá miklu ábyrgð sem fælist í stjórnun bankanna og hve eftirsóttir stjórnendur væru, jafnvel erlendis. Bankarnir væru í samkeppni við erlendar stofnanir og látið var að því liggja að þeir væru í nokkurs konar greiðastarfsemi við íslenskt þjóðfélag í launastefnu sinni, eins og fram kemur í ummælum Sigurður Einarsson, í kaflanum „Stigveldi karlmennskunnar“.

Þetta er athyglisvert í ljósi þess að stjórnendur íslensku bankanna virtust ekki njóta virðingar erlendis. „Ung fyrirtæki með unga stjórnendur. Eitthvað er ungæðislegt og nýríkt við þessa útrás“ (8:89) var viðkvæðið í skýrslu um viðhorf útlendinga árið 2006 til íslenskra fyrirtækja á Norðurlöndum. Íslendingar voru taldir vera „highest bidders in the euro system“ (2:53) og stjórnendur þeirra taldir skorta reynslu og þekkingu, sbr. eftirfarandi ummæli í skýrslu Merrill Lynch 31. mars 2008:

When clients ask us why the Icelandic banks are considered to have a higher risk profile than their other European peers, one does not have to search hard for answers: rapid expansion, inexperienced yet aggressive management, high dependence on external funding, high gearing to equity markets, connected party opacity. In other words: too fast, too young, too much, too short, too connected, too volatile. (6:11)

Þá samræmist meint eftirsókn í snillingáfu íslenskra bankamanna illa þeirri lýsingu eins af seðlabankastjórnunum eftir fund með erlendum seðlabankastjórum vorið 2008 að „engir bankar vildu lengur eiga viðskipti við íslenska viðskiptabanka út í heimi. Þeir væru eins og holdsveikisjúklingar sem enginn vildi koma nálægt.“ (6:185).

#### 5.4. Við og hinir.

Þegar halla tók undan fæti árið 2008 fékk umræðan um ágæti hinna íslensku fyrirtækja og stjórnenda önnur formerki en hélt áfram að vera á þjóðernislegum nótum. Stjórnvöld komu til aðstoðar bönkunum í markaðs- og ímyndarátaki þegar óveðursskýin hrönnuðust upp á árinu 2008. Í ræðu á Alþingi 21. febrúar 2008 sagði forsætisráðherra að barist yrði fyrir hagsmunum Íslands:

[Þ]að hefur reyndar áður verið gert og áður hafa aðilar staðið saman um að kynna stöðu lands og þjóðar í efnahagsmálum út á við. [...] En auðvitað getum við ekki gert

<sup>63</sup> Sjá t.d. umfjöllun Steinunnar Gyðu- og Guðjónsdóttur (2008). Kynjaveröld kreppunnar. *Vefritið: Málagn ungs frjálslynds félagshyggjufólks*, 10. desember. Sótt 28. ágúst 2010 af: <http://www.vefritid.is/index.php/greinasafn/kynjaverold-kreppunnar>



að því þótt olúverð sé hærra núna en það hefur verið frá 1861 eða að ýmis önnur ytri áföll dýnji á þjóðarbúi okkar eins og öðrum. Við þurfum auðvitað að laga okkur að slíkum staðreyndum sem koma erlendis frá. En í grunninn er þjóðarbúskapurinn hér mjög góður og við þurfum að koma því á framfæri. (6:130)

Hér er ekki gengist við því að mikið sé að í þjóðarbúskap Íslendinga heldur komi ógnirnar erlendis frá. Hin „ytri áföll“ eru undirstrikuð enn frekar með því dramatíska stílbragði að setja olúverð í 150 ára samhengi. Þessi tilvísun í ápreifanlegan ytri vanda, svo sem olúverð, breyttist eftir því sem leið á árið 2008 og hugmyndin um „ímyndarvand[a]“ (6:168), „orðspors- og umræðuáhætta“ (5:170) jókst. Í bréfi Seðlabanka Íslands 23. apríl 2008 til Seðlabanka Bretlands sagði: „The Icelandic banks are well capitalised but they are dealing with a problem of perception.“ (1:174).

Gagnrýni erlendis frá var svarað með ásökunum um þekkingarleysi eða annarleg sjónarmið og það sjónarmið var ráðandi. RNA telur t.d. að FME hafi stutt sjónarmið Landsbankans gagnvart breska fjármálaeftirlitinu (FSA). Þannig sagði forstjóri FME í nóvember 2007: „Hvort sem að slík skrif eru sett fram af vanþekkingu eða í ákveðnum tilgangi er ljóst að umtalsáhætta er orðin töluverð áhætta fyrir íslenskt fjármála- og efnahagskerfi“ (5:157). Hann gagnrýndi við annað tilefni í apríl 2008 „svokallað skuldatryggingarálag“ (6:159) íslensku bankanna sem hann taldi fyrir utan öll skynsemismörk og bætti við:

Að mínu mati eru orsakir þessa háa álags sálræn, tæknileg og hátternisbundin. Það sem um er að ræða er almenn áhættufælni á alþjóðamörkuðum, tæknilegir ágallar á óskipulegum og grunnnum markaði og afleiðing illskreyttar umræðu um bankana og íslenskt efnahagslíf. (6:159)

Útlendingum voru eignuð annarleg sjónarmið og gegn þeim standa íslensku karlarnir saman. Þetta er dæmi um þá þjóðhverfu samtryggingarkarlmennsku sem fjallað er um hér að aftan en hún var einkum áberandi þegar ytri ógn var talin steðja að. Það undirstrikar enn frekar þessar hugmyndir að hér er alþjóðamarkaðurinn sagður „áhættufælinn“. Áhættusækni og áhættuhegðun er tengd karlmennsku, eins og fram kom hér að framan, og andstæða þess er áhættufælni. Það orðfæri er gjarnan notað um konur til að lýsa hugleysi en forsvarskonur Auður Capital hafa reynt að hnika þeirri orðræðu og tala um „áhættumeðvitund.“<sup>64</sup> Í tilvitnuninni hér að ofan er alþjóðamarkaðurinn kvengerður í þessum skilningi, aðgreindur frá íslensku hugarfari, og í sömu andrá bendlaður við vanþekkingu og „illskeytta umræðu“ (6:159). Forsætisráðherra Geir H. Haarde gagnrýndi mat Moody's í febrúar 2008 með tilvísun í að álagspróf FME bentu til að undirstöður bankanna væru traustar. Hann segir að „önnur öfl en leitín að sannleikanum ráði ferðinni hjá neikvæðum greiningaraðilum og fjölmiðlum. Allir verði að snúa bökum saman til að bregðast við“ (8:159). Hér er höfðað til þjóðerniskenndar og karlmennsku; leggjumst á árarar, snúum bökum saman gagnvart sameiginlegum óvini.

Á fundi bankastjórnar Seðlabankans og þriggja ráðherra 7. maí 2008 er haft eftir seðlabankastjóra að „það færi í taugarnar á breska [seðla]bankanum að íslensku bankarnir séu farnir að auka innlánastarfsemi og þeir séu að bjóða betri kjör en þeir bresku“ (6:173) rétt eins og um tilhæfulausa taugaveiklun eða pírring sé að ræða. Bankastjórar Landsbankans

<sup>64</sup> Halla Gunnarsdóttir (2008, 10. október). Áhættumeðvitund varð til þess Auður stendur vel. *Morgunblaðið*.

telja FSA sýna „óbilgirmi“ (6:23) og seðlabankastjóri spyr hvort til greina kæmi að „standa í lappirnar gagnvart FSA“ (6:23). Upplifað vald seðlabankastjóra var ekki í takt við raunverulegt vald hans, eins og síðar kom á daginn, en e.t.v. í samræmi við hugmyndafræði hins bláa hafs að hindranirnar séu í höfðinu á okkur. Gagnrýni eða neikvæðni útlendinga virðist ennfremur álitin tilefnislaus og fyrst og fremst í höfðinu á þeim. Í sama anda er frásögn forsætisráðherra af bréfi FSA um málefni Landsbankans 15. ágúst 2008. Hann segir það „hryllilegt bréf“ (6:27). Viðbrögðin bera keim af þjóðhverfu, útlendingarnir eru uppfullir af vitleysu og ranghugmyndum:

Hann [forsætisráðherra] segir: „Við erum búin að setja hérna í gang vinnu strax til að svara allri vitleysunni í þessu bréfi um það sem snýr að íslenskum efnahagsmálum, því að bréfið er fullt af rangfærslum um það [...]“ (6:27)

Þjóðernislegir undirtónar eru ekki síst áberandi í umræðunni um Icesave-reikningana og erlend samskipti vegna Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF). Það sem áður er litið á sem fjandsamleg viðhorf, jafnvel öfund, breytist í ótta við umsátur og árásir þegar líða tekur að hruninu. Hugrekkið má sín lítils og hindranir eru ekki lengur bara huglægar, heldur virðist vera um samsæri og árásir að ræða. Eftirfarandi ummæli seðlabankastjóra sýna þetta:

Menn [voru] farnir að velta því fyrir sér að alþjóðasamfélagið, [...] hefði verið búíð að ákveða það að við færum á hausinn. Hingað kom maður, sem var [hagfræðingur hjá] BIS [...] mjög merkilegur maður og hafði oft verið á undan öðrum að sjá hluti. Hann borðaði hérna með okkur eitt kvöldið í júlí [2008] [...]. Þá sagði hann: Það er búíð að ákveða að einn stór banki verður látinn fara á hausinn, það verða Lehman-bræður, og síðan eitt land, og það verðið þið. [...] Ég verð að viðurkenna að þegar Lehman-bræður fóru á hausinn komu þessi ummæli upp í hugann. (6:272).

Sömu viðhorf birtust hjá Sigurjóni Þ. Árnasyni þar sem hann lýsir vandræðum Bear Stearns vorið 2008:

Hvað gerist? Allir hluthafar þurrkast út en öllum skuldabréfaeigendum er bjargað. Það sem gerðist á þeim punkti var að allir horfðu og hugsuðu, já það er Bear Stearns, það er nú minnsta málið, honum var bara bjargað, þá verður bara öllum bjargað. Það verður viðsnúningur á markaði hjá öllum heiminum, öll „credit spread“ lækka um allan heim – nema á þrjá banka. Þrír íslenskir bankar. En hvar er ekki verið að bjarga? [...] Hverja eigum við þá að skortselja? Íslenska banka. Og það myndaðist bara skriða á okkur. Og rosaleg neikvæðni. (6:141)

Og ég hugsaði, guð minn góður, það er verið að gera árás á okkur, nú erum við komnir í vesen. Þarna var ég hræddur, guð minn góður, allur heimurinn skynjar það núna að það sé hægt að drepa okkur vegna þess að okkur verði ekki bjargað, öllum öðrum verði bjargað af því að sá sem á að bjarga okkur hann getur það ekki, hann hefur ekki samning við neinn til að hjálpa sér og hefur ekki gert neitt í því. Þannig upplifðum við það. (8:101)

Ljóst er að seðlabankastjóri og bankastjóri Landsbankans upplifa ástandið eins og stórt samsæri og að ráðist sé á Ísland að ósekju. Ísland er berskjaldað eins og hjálparlaust fórnarlamb. Sjálfsöryggi og víkingaorðræða koma ekki að gagni. Bankamennirnir sem ekki vildu afskipti ríkisins nokkrum árum fyrr vildu nú að þeim yrði „bjargað“ en sá sem átti að bjarga gat það ekki því hann [seðlabankinn] „hefur ekki samning við neinn til að hjálpa sér“ (6:141). Sú mikla ábyrgð sem vísað er til m.a. í launum og hvatakerfi gildir ekki þegar á reynir.

Í þessum kafla hefur sjónum verið beint að þeirri hugmyndafræði sem leiddi til falls bankanna. Þjóðhverfar karlmennskuhugmyndir um meinta yfirburði íslenskra karla mynduðu hugmyndafræðilega réttlætningu fyrir þá þróun sem hér varð.

## 6. Hæfni, ákvarðanataka, hugarfar.

Víðar en á Íslandi eru ástæður hruns fjármálakerfisins skoðaðar. Í nýlegri bandarískri umfjöllun gerir Barbara Ehrenreich<sup>65</sup> að umtalsefni hugmyndafræðilega umgjörð og viðhorf til ákvarðanatöku. Hún segir að ríkt hafi sú trú, sem á rætur sínar í jákvæðisálfræði (*e. positive psychology*), að með jákvæðu hugarfari geti einstaklingar haft áhrif á aðstæður sínar. Þessi hugmynd hafi fengið byr ungar báða vængi og þróast með ýmsum hætti á ólíkum sviðum samfélagsins. Í fjármálaheiminum var t.a.m. rík sú krafa að „ekki mætti tala markaðinn niður“ heldur væri það hlutverk þeirra sem starfa á sviðinu að hugsa jákvætt til að viðhalda vextinum.

### 6.1. Innsæi á kostnað reynslu.

Þessu tengt var krafa um að ákvarðanir byggðu á innsæi frekar en ígrundun. Ráðnir voru til starfa ungar reynslulitlir karlar og sem mest gert úr meintu fjármálalegu innsæi þeirra, snilligáfu og jákvæðu hugarfari. Gagnrýnin hugsun og ígrundun var litin hornauga í þessu andrúmslofti.<sup>66</sup> Í skýrslu RNA má finna dæmi um karla með litla reynslu af fjármálastarfsemi og meinta snilligáfu. Lárus Finnbogason, stjórnarmaður FME síðan 1999 og stjórnarformaður 2007, sagði við skýrslutöku hjá RNA:

[Þ]að var bara erfitt fyrir eftirlitið og þessa eftirlitsaðila að beita sér af einhverjum svona alvörubunga. Þá voru menn að trufla eitthvað og skemma eitthvað sem var verið að byggja hérna upp og var svo æðislegt. Nei, nei, og svo sér maður náttúrliga bara, af því að ég var náttúrliga í skilaneftinni, að hérna hvað maður var einhvern veginn bláeygur, allir þessir menn sem voru alltaf hérna á forsíðum viðskiptablaðanna og alls staðar, þetta voru gríðarlegir snillingar í viðskiptum og svo þegar maður, af því að maður sá þetta nú hinum megin frá, að þá var þetta bara allt lán á lán ofan, þetta var enginn, það var enginn substance, það var engin snilld í þessu, þetta voru bara menn sem höfðu aðgang að, óendanlegan aðgang að fé og voru eiginlega óendanlega sækir í áhættu og að fjárfesta. (5:166, skáletrun okkar)

Í skýrslu RNA er vitnað í orð Ragnars Önundarsonar viðskiptafræðings og fyrrverandi bankastjóra Iðnaðarbankans sem gerir reynsluleysi íslensku bankamanna að umtalsefni, þar kemur fram að:

<sup>65</sup> Ehrenreich, B. (2009). *Bright-sided: How the relentless promotion of positive thinking has undermined America*. New York: Metropolitan Books.

<sup>66</sup> Ehrenreich, B. (2009). *Bright-sided: How the relentless promotion of positive thinking has undermined America*.

Hvergi annars staðar á Vesturlöndum kemur neinn til greina sem æðsti daglegur stjórnandi banka sem ekki hefur langa reynslu af bankastarfsemi. Lágmarkskrafan er að hafa þraukað í gegnum alvöru efnahagslægð, með öllum sínum útlánatöpum og erfiðleikum. Þannig var þetta líka hér á landi. *Nú telst reynsla og þekking íþyngja mönnum, hún dregur úr hugmyndaauðgi og áhættuvilja.* (8:42, skáletrun okkar)

Orð Ragnars má tengja við orð Ehrenreich hér að framan um hvernig reynsluleysi var litið jákvæðum augum og litið á það sem kost á meðan reynsla þótti íþyngjandi og draga úr ákvörðunum byggðum á innsæi í stað ígrundunar. Í þessu andrúmslofti er gott að vera ungur og reynslulítill karl. Reynsla sem oft fylgir aldri er litin hornauga.

Krafan um jákvætt hugarfar er samfara kröfunni um reynsluleysi. Áður hefur verið að vikið að þjóðhverfu og hvernig gagnrýni útlendinga var afgreidd sem árás illa meinandi afla. Krafan um jákvæðni þjónar því tvenns konar tilgangi, annars vegar til að þagga niður í gagnrýnisróddum og hins vegar til að viðhalda vextinum: „[Ö]nnur öfl en leitin að sannleikanum ráði ferðinni hjá *neikvæðum* greiningaraðilum og fjölmiðlum. Allir verði að snúa bókum saman til að bregðast við“ (8:159, skáletrun okkar) eins og forsætisráðherra sagði. Á öðrum stað er umfjöllun erlendra aðila afgreidd sem „bölmóður“: „Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytisins, segir að Gracie [breskur sérfræðingur í fjármálastöðugleika] hafi þótt vera með „bölmóður““ (8:136).

Í skýrslu RNA er að finna ákveðið þrástef þessu tengt: Aðilar voru ekki að horfast í augu við stöðuna eins og hún var, dæmi um þetta er í drögum að fundargerð þar segir að: „Jónína S. Lárusdóttir og Baldur Guðlaugsson telji að Landsbankamenn sem rætt hafi verið við í London átti sig ekki fyllilega á stöðunni.“ (6:228). Embættismenn voru ekki undanskildir:

Þegar Stefan Ingves var spurður út í þennan fund í bréfi frá rannsóknarnefnd Alþingis lýsti hann þeirri skoðun sinni að „Íslensku fulltrúarnir á þessum fundi hafi verið stressaðir, ekkert sérlega vel undirbúnir og að þeir hafi ekki gert sér fulla grein fyrir þeirri áhættu sem til staðar væri“ (1:170)

Í tilvitnuninni kemur einnig fram að aðilar hafi verið illa undirbúnir. Að því þema verður vikið síðar þegar fjallað verður um viðhorf til fræðilegrar þekkingar. Víðar í skýrslu RNA er þess getið að bankamenn, embættismenn og stjórnvöld hafi ekki áttað sig á stöðunni og því ekki brugðist við. Skýrsluhöfundar RNA tala í þessu sambandi um „pólítíska lömunarveiki“ (8:149–151). Ef ferlið er skoðað í anda greiningarinnar hér að ofan má einnig halda því fram að skil á milli raunveruleika og þess sem þótti æskilegt hafi tekið að dofna. Krafa um jákvæðni og velgengi voru ofar öllu öðru. Þessu tengt eru hugtökin stigveldi karlmennskunnar, samtryggingar- og samkeppniskarlmennska, sem fjallað verður um síðar.

## 6.2. Hröð ákvarðanatoka og áhættusækni.

Þegar ákvarðanatökufarli eru skoðuð hefur sjónum í auknum mæli verið beint að hraða og ástæðum hraðans. Rannsóknir sýna hvernig geðsjúkdómurinn manía (sem er hluti geðhvarfa eða geðhvarfasýki) hefur fengið breiðari skírskotun en áður. Um maníu er ekki einvörðungu fjallað í læknisfræðilegu samhengi heldur kemur manían víða við sögu í menningu okkar. Þessi þróun hefur m.a. átt sér stað í ýmiss konar menningar- og dægurefni, t.d. bókum eða blöðum, þar sem einkenni sjúkdómsins eru fegruð og upphafin. Það sem áður var talið til merkis um kvenlægt stjórnleysi er nú álitid karlmannlegur styrkur. Litið er á karla sem sterka, máttuga, áhrifaríka og dugmikla vegna þess að þeir eru skapandi og óstýrilátir.

Orka, kraftur og áhættusækni athafnamannsins lýsir ástríðu og eldmóði hans sem stuðlar að vexti hagkerfisins. Því er litið á manú, sérstaklega í umfjöllun um fjármál, sem jákvæðan eiginleika sem knýr markaðinn áfram. Í þessum aðstæðum er líklegt að manía verði álitin hið eðlilega ástand: „Ef það er aukin krafa um stöðugar breytingar og samfellda framþróun einstaklinga á öllum tímum, á mörgum sviðum samfélagsins, þá getur verið að manía sem hluti geðhvarfasýki verði álitin eðlileg – jafnvel til fyrirmyndar ...“<sup>67</sup> Þessu má finna dæmi í skýrslu RNA. Skattalögfræðingur hjá Landsbankanum sagði:

En menn voru náttúrulega alltaf að svona státa sig svolítið af því að þeir væru svona fljótir að hugsa eða fljótir að taka ákvarðanir, kannski ekki fljótir að hugsa en fljótir að taka ákvarðanir. (8:193)

Í skýrslu RNA um viðhorf útlendinga árið 2006 til íslenskra fyrirtækja á Norðurlöndum birtist það viðhorf að Íslendingar grípa tækifærin þegar þau koma en vinna ekki eftir langtímaáætlun. Einn viðmælandi sagði:

Við förum dálítið íslensku leiðina, förum bara af stað, létum hlutina ráðast án þess að hafa neina strategíu. Undirbúningurinn var þessi venjulegi íslenski undirbúningur: „Þetta reddast!“ Fórum svo í eina átt og ef það gekk ekki þá reyndum við eitthvað annað. (8:89)

Greiningin hjálpar til við að skilja útrásarkarlmennskuna. Ef ákveðinn hópur valdamikilla karla sýnir mikla áhættusækni sem í augum hinna myndi jaðra við að flokkast undir óskynsemi þá verður það engu að síður viðmiðið sem aðrir finna sig knúna til að máta sig við. Eiginleikanum fylgir mikil trú á eigin getu sem miðlað er til samfélagsins. Forstjóri FME, Jónas Fr. Jónsson, sagði við skýrslutöku hjá RNA:

Á hinn bóginn hefði verið litið á bankana sem óskeikular stofnanir eða „masters of the universe“, eftirlitsiðnaðurinn hefði ekki verið „vinsæl söluvara“ í hinu opna og frjálsa markaðskerfi og þau viðhorf hugsanlega haft áhrif á stuðning stjórnvalda við stofnunina. (5:133)

Fjallað hefur verið um *Blue Ocean Strategy* og hvernig sú hugmyndafræði ýtti undir sjálfstraust og áhættusækni. Hugmyndafræði hins bláa hafs tengjast hugmyndum um manú sem raktar hafa verið hér og oflætinu sem birtist í tilvitnuninni. Lýsingin passar við þá sem líta á sig sem guði, þ.e. „masters of the universe“. Þessu tengd eru ummæli Geirs H. Haarde forsætisráðherra við skýrslutöku hjá RNA:

Þetta er náttúrulega eitt af því sem maður er búinn að vera að tala um við þá allt árið á öllum þessum fundum: „Reynið að koma þessu yfir í dótturfélag, *reynið að vera ekki svona „agressívir“ með að fá inn innstæður*“, en það er ekkert á það hlustað og maður veltir því fyrir sér, af hverju var ekkert á það hlustað: Jú, það er vegna þess

---

<sup>67</sup> Martin, E. (2000). Mind-body problems. *American Ethnologist*, 27(3), 569–590. Á ensku er beina tilvitnunin svona: „If there is an increasing demand for restless change and continuous development of the person at all times, in many realms, then the mania in manic depression might readily come to be regarded as normal – even ideal -...“ (bls. 579).

að það er verið að nota þessa peninga hér innanlands, eins og þetta sé bankaútibúið að Laugavegi 77, og það er ekkert verið að lána þetta kannski í neitt sérstaklega góð útlán, það er ekki hægt að kalla þetta inn og nota þetta til þess að standa skil á þessum hlutum. Þetta var náttúrulega mjög alvarlegt en ég hérna hef talað við banka- stjórnann þarna skömmu eftir að þetta bréf kom, Halldór, og hann sem sagt sagði mér frá því að bankinn væri að bregðast við þessu mjög hart, þeir mundu að senda út menn, eins fljótt og þeir gætu og þeir tækju þetta allt saman mjög alvarlega og teldu sig hafa góða möguleika í að ná einhverju samkomulagi við FSA um að gera þetta, *þannig var nú alltaf talað að þetta væri einhver misskilningur á ferðinni og þeir mundu strauja þetta, finna út úr því.*“ (6:220–221, skáletrun okkar)

Í tilvitnuninni kemur fram að forsætisráðherra leitast við að draga úr ágengni íslenskra bankamanna sem virðast taka lítið mark á orðum hans miðað við hvert framhaldið varð. Orðalag forsætisráðherra er heldur ekki til þess fallið að draga mikið úr þeim: „Reynið að koma þessu yfir í dótturfélag, reynið að vera ekki svona agressívur“. Einhvern vott af virðingu virðist forsætisráðherra hafa fyrir manísku tilburðunum og hér á eftir er fjallað um hvernig vald stjórnámálanna minnkaði á meðan vald bankamanna jókst. Í tilvitnuninni kemur einnig fram að íslenskir bankamenn álitu tilmæli FSA „misskilning“ og að þeir hygðust „strauja“ þann misskilning sem væntanlega þýðir að leiðréttu misskilninginn. Orðfærið lýsir mikilli trú á eigin getu, sögnin „að strauja“ er notuð í tölvumáli og þá er átt við að tölvur eru straujaðar, allt er þurrkað af harða diskum þeirra, minninu, til þess að hægt sé að ræsa þær að nýju og byrja þannig með hreint borð. Íslenskir bankamenn töldu sig því geta byrjað með hreinan skjöld gagnvart FSA. Þurrkað úr minni þeirra sem þeir eiga samskipti við til þess að geta byrjað með hreint borð. Að strauja misskilning gefur til kynna að viðkomandi álitu sig hafa völd í aðstæðunum. Þeir strauja burt misskilning, þ.e. hanna atburðarás og skapa trúverðugleika. Raunveruleiki og sannleikur – hvað er það í þessu samhengi? Þessu tengt er viðhorf bankamanna til laga og reglna. Innri endurskoðandi Landsbankans sagði við skýrslutöku hjá RNA:

[É]g held að almennt séð hafi menn lítið á reglur svona eitthvað sem hægt væri að „challenge-era“, eitthvað sem ætti að vinna með þannig að virðing fyrir anda reglnanna og svoleiðis hafi kannski ekki almennt verið til staðar heldur voru menn frekar viljugir til að þróa reglur ... þróa túlkun á reglum þannig að menn kæmust ... svona eins og í fótbolta, menn reyndu að tækla án þess að vera dæmdir.“[...] Hann segir að þetta hafi verið skýr skilaboð frá yfirstjórninni: „[B]ankaformaðurinn lýsti því að hann ætlaði að spila stífan sóknarbolta og ég held að það hafi að einhverju leyti verið „attitudeið“ og dómariinn var þá væntanlega Fjármálaeftirlitið og einhver svona leiðindaendurskoðendur, hvort sem það voru innri eða ytri. Og svo gekk þetta svolítið út á að vinna innan þess. Það „attitude“ á sér ekki ... er ekki algengt í bankastarfsemi, ekki í svona fyrirtækjum sem varða almannahag. (8:51)

Úr tilvitnuninni má lesa virðingarleysi fyrir lögum og reglum og hugmyndir um samkeppni sem vikið verður að í kaflanum „Samkeppniskarlmennska“. Menn, karlmenn í þessu tilviki, „þróa reglur“ og „þróa túlkun á reglum“. Að þeirra mati er enginn þess megnugur að setja þeim mörk: Þeir ráða för, þeirra er krafturinn og eldmóðurinn. Þessu tengt er virðingarleysi fyrir rannsóknum og fræðum sem vikið verður að hér næst.

### 6.3. Viðhorf til rannsókna og fræða.

Hér að framan var fjallað um að reynsluleysi hafi þótt kostur, rætt var um illa ígrundaða ákvarðanatöku og um trú íslenskra bankamanna á eigin mátt og getu. Í almennri umræðu er haft á orði að skólaganga eða lærdómur og menntun fari ekki endilega saman, talað er um sjálfmenntaða einstaklinga og skóla lífsins. Framhjá því verður þó ekki horft að menntun veitir einstaklingum oft lykila að ákveðinni fræðilegri þekkingu, þekkingu sem fólk öðlast ekki af sjálfu sér. Reynsla og menntun fara síðan ekki endilega saman en aftur getur menntun orðið lykill að því að öðlast reynslu. Í skýrslu RNA er víða að finna dæmi þar sem stjórn-málamenn og viðskiptamenn nýttu fræðasamfélagið og fræðinga í þeim tilgangi að ljá hug-myndum sínum og athöfnum vægi og réttmæti. Um skort á gagnrýni háskólafólks er fjallað ítarlega í 8. bindi skýrslunnar og vikið að hér að framan.

Jafnvel þótt ýmsir af aðalleikendum útrásarinnar hafi haft háskólamenntun ber á virðingar-leysi gagnvart rannsóknum og fræðilegri þekkingu. Fræðilegri þekkingu sem hlýst af menntun er stillt upp sem andstæðu meintrar snilligáfu, reynslu eða raunsæis. Það er gjarnan gert þegar fræðin eru í andstöðu við það sem ráðandi aðilar telja vera hagsmuni sína. Í skýrslu RNA er víða getið um togstreitu milli seðlabankastjórnar og hagfræðinga bankans sem ekki töldu farið að ráðum sínum. Annað dæmi um tortryggni gagnvart fræðum er skýrsla hagfræð-inganna Anne Sibert og Willem Buiten sem Landsbankamenn höfðu fengið til að taka saman um bankamarkaðinn. Sibert og Buiten kynntu skýrslu sína 11. júlí 2008 á fundi sem hópur af fólki var boðaður á. Skýrsla hagfræðinganna var ekki birt opinberlega og Landsbankamenn lágu undir ámæli fyrir að hafa „stungið henni undir stól“ (6:199). Eftirfarandi ummæli Sigur-jóns Þ. Árnasonar bankastjóra Landsbankans um skýrsluna og hagfræðingana í skýrslutöku hjá RNA gefa til kynna að fræðimenn skorti raunveruleikatengsl:

[V]ið vorum að reyna að koma á framfæri því sem skipti máli. Því þú „blastar“ ekki skýrslu þar sem stendur: „Það er enginn vandi að drepa Ísland.“ Það væru landráð að blasta henni. Það varð að gera þetta svona, að láta þá sem vita það sem skiptir máli, það mátti ekki segja frá því almennt þá varstu að láta alla fatta hvað kerfið var ofboðslega veikt. Það voru auðvitað aðilar úti í heimi sem voru búnir að átta sig á því. Þess vegna var alltaf verið að möndla svona eitthvað í þessu, að við teljum. En það mátti ekki segja að þú sért varnarlaus, þótt þú vitir það. Þú verður einhvern veg-inn að hjálpa og reyna að búa til varnirnar frekar en að segja frá þessu því það var það hættulegasta sem þú gast gert. Þess vegna, það er ég sem ber ábyrgð á því að Willem Buiten vildi fá að birta þetta en ég sagði alltaf: *Bíddu nú, það má alls ekki birta þetta, alls ekki. Þó að hann sé akademíker og finnist þetta rosalega flott að komast að þessari niðurstöðu þá má ekki birta þetta vegna þess að það er að láta alla óvinina fá vopnin.* (6:199, skáletrun okkar)

Dæmi af svipuðum toga er að finna úr vinnu samráðshóps um fjármálastöðugleika og viðbúnað, sem starfað hafði síðan 2006, en hann var skipaður fulltrúum forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits (FME) og Seðlabanka Íslands. Hópurinn vann að viðbragðsáætlun stjórnvalda ef til fjármálaáfalls kæmi. Hópurinn skilaði ekki tillögum og ekki lá fyrir viðbragðsáætlun þegar bankarnir féllu. Eftirfarandi er tilvitnun í orð eins meðlims samráðshópsins:

Framhaldið á þessu er í rauninni bara það að vinna áfram þessi frumvarpsdrög og reyna enn og aftur að „konkretísera“ hvernig vandamálið gæti litið nákvæmlega út

og auðvitað stendur eftir að ég hafði lýst því yfir þarna eitthvað fyrr að ég teldi að við þyrftum að fara að setja þetta meira niður á blað fyrir okkur. Það var alla vega mín skoðun að mér fannst erfitt að vera alltaf að ræða þetta *svona akademískt* og hafa ekkert á blaði fyrir framan mig. (6:195, skáletrun okkar)

Í tilvitnuninni kemur fram að of mikið af vinnu hópsins hafi farið í að „ræða þetta svona akademískt.“ Það sem mætti líta á sem aðgerðaleysi eða ákvarðanatökufælni er tengt akademíunni. Í orðunum felst því ákveðið viðhorf til menntaðra/akademískra sérfræðinga. Í daglegu tali er þessu oft stillt upp sem muninum á milli gerenda (*e. doers*) og hugsuða (*e. thinkers*). Þetta viðhorf endurspeglast með enn skýrari hætti í orðum eins bankamannanna, Sigurjóns Þ. Arnasonar sem sagði þegar hann lýsti viðbrögðum sínum við tilmælum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um að minnka bæri bankana:

Þetta er eins og að menn komi á lakkskónum þegar þú ert úti á ballarhafi, búinn að vera að berjast í einhverju hrikalegu óveðri, þá koma einhverjir menn á lakkskóm: „Ég held að þú ættir kannski að minnka, ég held að þú ættir kannski að sigla í land.“ – Já, já, ég veit allt um það, en hvernig á ég að gera það? Það er ekki hægt núna, núna verð ég bara að þakka fyrir að halda mér á floti og að koma mér í gegnum með öllum hinum skipunum sem öll eru hérna á kafi á sjó í óveðrinu. Það er ekki bara þannig að maður geti bara stefnt á þessa höfn og bara komist í höfn einn, tveir og þrír. Það eru draumórar. (6:263)

Sigurjón lítur á sjálfan sig sem bjargvætt í aðstæðunum og vitundin um að hann hafi átt þátt í að koma sér í þær aðstæður sem við er að etja eru víðs fjarri, þær koma í það minnsta ekki fram í orðum hans. Hann er hinn brimsorfnir skipstjóri sem heldur um stýrið á meðan eftirlitsaðilarnir, á lakkskóm í landi, víðs fjarri hinum saltu sjó, koma þeim skilaboðum áleiðis að best sé að halda til hafnar. Hann er karlmennið, sem trónir á toppi stigveldis karlmennskunnar og meðan hinir, eftirlitsaðilarnir – vel menntaðir útlendingar – gefa, að hans mati, ótæk ráð, fjarri þeim veruleika sem Sigurjón telur sig staddan í.

Ekki þarf að hafa mörg orð um hvaða afleiðingar skortur reglusetningu, eftirfylgd og ígrundun hafði þegar kom að hrúni bankanna. Í kaflanum „Launa- og hvatakerfi“ er farið í gegnum afleiðingar þessa þegar kom að launagreiðslum. Um afleiðingar skorts á menntun og/eða reynslu virðist mega segja, eins og endurskoðandi Landsbankans víkur að þegar hann fjallar um skort bankaráðsmanna á þekkingu, að:

[B]æði kannski svolítið á því umhverfi sem bankinn var kominn í, alþjóðlegt banka-umhverfi, og líka á bara reikningsskilum og endurskoðun yfir höfuð. Þetta voru ágætismenn [...] og þeir takmörkuðu ekkert okkar störf [en] við gátum ekkert haft svakalega mikið svona „dialogue“ við þá um flókin málefni. (8:35)

Um þetta segir á öðrum stað í ályktunum skýrsluhöfunda RNA:

Ein leið til þess að undirbúa mál vel er að leita faglegra umsagna, en hér hefur verið ríkjandi virðingarleysi gagnvart fræðilegu áliti. Það virðist vera djúpstæð vantrú á fræðilegar röksemdir og rík tilhneiging til þess að rekja þær til einhverra sérhagsmuna eða pólitískrar afstöðu sem notuð er til að grafa undan trúverðugleika þeirra. (8:180)



Við þetta er vert að bæta umræðu um kyn og menntun. Á undanförunum árum hafa konur verið hvattar til að mennta sig og því verið haldið fram að menntun sé leiðin til að komast betur áfram í atvinnulífinu og minnka eða jafnvel eyða launamun kynjanna. Sú hefur ekki verið raunin. Í nýlegri launakönnun á meðal félagsmanna Stéttarfélags í almannatjónustu (SFR) kemur fram að kona með háskólapróf getur vænst þess að þéna næstum því eins mikið og karl með grunnskólapróf.<sup>68</sup> Af þessu leiðir að ávinningur menntunar er minni fyrir konur en karla. Því hefur þó verið haldið að konum að menntun sé leið til aukins jafnræðis, það sé kvenna að mennta sig til að geta staðið jafnfætis körlum.

Þessi samfélagslega áhersla endurspeglast m.a. í fjölda kvenna í háskólum á Íslandi. Í Háskóla Íslands eru konur um 67% nemenda. Hluti þessarar aukningar hefur verið útskýrður með uppsafnaðri þörf á meðal kvenna, konur sem ekki höfðu tækifæri til að mennta sig m.a. vegna fjölskylduábyrgðar hafa á undanförunum árum verið að sækja sér menntun.<sup>69</sup> Með aukinni menntun kvenna og auknu kynjabili, þeim í hag, er hætta á að litið sé á menntun sem málefni kvenna. Karlar sækja fram án menntunar, menntun sé fyrir konur, eitthvað sem karlar þurfi ekki á að halda með sama hætti. Áður var fjallað um hugtakið drengjamening en mikilvægur þáttur í mótun karlmennsku hjá drengjum er snilld og námsárangur án þess að hafa fyrir því, ástundun í námi er tengd kvenleika: „[F]áum er gefin snilld án fyrirhafnar“, eins og Ingólfur Ásgeir Jóhannesson bendir á.<sup>70</sup>

Í skýrslu RNA er tekið dæmi um einstakling sem skorti tilskilda menntun í starf sem hann gegndi, þar segir:

Dagleg stjórn RKB [Rekstrarfélags Kaupþings banka] var í höndum Ómars Kaldal Ágústssonar, framkvæmdastjóra rekstrarfélagsins, sem fór með rekstur og starfsmannamál [...] Athyglisvert er að framkvæmdastjóri RKB uppfyllti ekki lagaskilyrði til þess að gegna starfinu þar sem hann hafði ekki lokið námi í verðbréfavíðskiptum eins og skylt er, sbr. 53. gr. laga nr. 161/2002. Sama skilyrði var að finna í 15. gr. samþykktu RKB á þessum tíma. (4:198)

Ályktun RNA er svohljóðandi:

Þá verður að mati rannsóknarnefndar Alþingis að teljast með miklum ólíkindum að stjórn Rekstrarfélags Kaupþings banka hafi ráðið mann sem hvorki uppfyllti almenn hæfisskilyrði laga né samþykktu rekstrarfélagsins til að gegna starfi framkvæmdastjóra. Af öllu þessu og fyrirliggjandi gögnum verður því ráðið að eftirlit stjórnar rekstrarfélaganna hafi ekki uppfyllt þær kröfur sem gera má til fjármálaþyrirtækja að þessu leyti. (4:205, skáletrun okkar)

Nokkuð hefur verið vikið að skorti á ígrundun í kaflanum. Á bak við hugmyndina um að hlutirnir reddist og því þurfi ekki að bregðast við í aðstæðunum sem uppi eru er samspil

<sup>68</sup> Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, Þórhallur Ólafsson, Hrefna Guðmundsdóttir, Elísabet Stefánsdóttir, Lilja Gunnlaugsdóttir, Sigríður Herdís Bjarkadóttir og Matthías Þorvaldsson (2008). *SFR: Launakönnun SFR*. Reykjavík: Capacent Gallup. Skoðuð voru heildarlaun eftir kyni og menntun fólks sem er í 70–100% starfs- hlutfalli. Karlar með grunnskólapróf eða minni menntun eru með tæp 343.000 í heildarlaun. Konur sem lokið hafa háskólanámi eru með rúm 330.000 í heildarlaun.

<sup>69</sup> Auður Magnús Leiknisdóttir, Ásdís Aðalbjörg Arnalds og Friðrik H. Jónsson (2009). *Staða og þróun jafnréttismála við Háskóla Íslands 2003–2007*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

<sup>70</sup> Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2004). *Karlmennska og jafnréttisuppeldi*, bls. 73.

fórnlambshugsunar og hugsunar gerandans. Samspil sem á sér stað samtímis í huga einstaklingsins. Fórnarlambið bíður og vonar á meðan að gerandinn tekur af skarið. Það er óhætt að segja að í vissum málum hafi karlmenn tekið af skarið, samanber áhættusækni sem rædd verður meira síðar í skýrslunni, en á sama tíma öxluðu þeir ekki ábyrgð gjörða sinna heldur bíðu og vonuðu að allt færi á besta veg og vörpuðu ábyrgðinni annað. Að varpa ábyrgðinni annað er til merkis um hugleysi. Hugmyndir um meinta hæfni gerendanna í bankahruninu sem að miklum meirihluta voru karlar verður að skoða í því ljósi. Hæfni felst m.a. í því að geta séð fyrir afleiðingar gjörða sinna, brugðist við aðsteðjandi hættum í tíma – að sýna árvekni og aðgætni í stað fífldirfsku. Árvekni krefst þess að aðgangur að viðeigandi upplýsingum og þekkingu sé fyrir hendi sem og viðeigandi reynsla og þjálfun.

Í þessum kafla var fjallað um hvernig hugmyndir um hæfni byggðust á meintu innsæi og snílld einstakra karla á kostnað virðingar fyrir fræðilegri þekkingu og reynslu. Áhersla var á hraða ákvörðunartöku á kostnað ígrundunar.

## 7. Stigveldi karlmennskunnar.

Karlmaður sem gekk í svörtum jakkafötum, starfaði í banka eða í fjárfestingarfyrtækni, keyrði um á svörtum Range Rover og átti fallega eiginkonu var á tíma góðærisins ímynd hinnar fullkomnu karlmennsku. Kenningar Connells og Messerschmidts lýsa stigveldi karlmennskunnar sem menningarlegu forræði. Það þýðir að stigveldið byggir ekki einungis á styrk og valdbeitingu heldur er því að einhverju leyti viðhaldið með því að framleiða dæmi um karlmennsku eins og það sem lýst var hér í upphafi. Þessi dæmi verða ráðandi karlmennskutákn þrátt fyrir að flestir karlar nái ekki að fylgja þeim fullkomlega eftir.<sup>71</sup> Í samtímanum er talið að alþjóðleg viðskiptakarlmennska eða útrásarkarlmennska hafi yfirhöndina. Það þýðir að þeir sem stunda eða stunduðu viðskipti á alþjóðlegum vettvangi tróna eða trónuðu á toppi stigveldis karlmennskunnar.<sup>72</sup> Hafa verður í huga að þessar hugmyndir hafa að einhverju leyti laskast.<sup>73</sup>

Stigveldi karlmennskunnar og ráðandi karlmennska byggja á því að neðar í stigveldinu séu karlar sem tilheyra ekki hinni menningarlegu ráðandi karlmennsku og konur. Yfirráðin byggja á því að hafa völd til að raða öðrum hópum neðar í stigveldinu. Völdin fylgja stöðunni og eru sjálfgefin en byggja á aðgangi að gæðum, t.d. fjármagni. Í skýrslu RNA er farið ítarlega yfir launakjör æstu stjórnenda bankanna og hvernig laun þeirra hækkuðu á tímabilinu sem til rannsóknar var, sem dæmi má nefna að: „Meðalmánaðarlaun Bjarna Ármannssonar fimmfölduðust á þremur árum, fóru úr 9 milljónum kr. á mánuði árið 2004 í rúmar 50 milljónir kr. á mánuði árið 2007.“ (3:44). Aðgengi að fjármunum er síðan aftur stjórnað með hinum sjálfgefnu völdum. Í skýrslu RNA kemur fram að:

Ástæðurnar sem gefnar voru upp fyrir háum launum í bankakerfinu voru einkum samanburður við önnur lönd en laun í fjármálakerfinu fóru verulega hækkandi á þessum tíma. „Við erum í samkeppni um starfsmenn á sumum stöðvunum þar sem við erum að borga mjög lág laun þó að þau, í samhengi hér heima, þættu alveg óheyrilega há. Þau laun sem ég hef verið með hjá þessum banka síðan 2003 hafa í

<sup>71</sup> Connell, R. W. og Messerschmidt, J. W. (2005). Hegemonic masculinity: Rethinking the concept. *Gender & Society*, 19 (6), 829–859.

<sup>72</sup> Connell, R. W. og Wood, J. (2005). Globalization and business masculinities. *Men and Masculinities*, 7, 347–364.

<sup>73</sup> Umræðu um nýja gerð ráðandi karlmennsku er að finna í tímaritinu Spássían, sumar 2010, bls. 28–29.

öllum samanburði við þá sem ég ber mig saman við verið óheyrilega lág. Það er nefnilega þannig,“ segir Sigurður Einarsson, stjórnarformaður Kaupþings. [...] Þá var einnig bent á þá miklu ábyrgð sem fælist í stjórnun þessara stóru fyrirtækja. (8:43)

Sigurður Einarsson talar líkt og sá sem valdið hefur. Lesa má úr orðum hans að hann sé eftirsóttur úti í hinum stóra heimi fjármálalífsins en kjósi að starfa við íslenskan banka og er spurning hvort hann hafi litið á það sem greiðastarfsemi við íslenskt samfélag. Eins og fram kom í kaflanum hér á undan voru íslenskir bankamenn ekki eftirsóttir erlendis, þá skorti m.a. reynslu. Orð þeirra eru hins vegar tekin góð og gild í íslensku samfélagi vegna þess að þeir hafa vald. Með þessum hætti virkar stigveldi karlmennskunnar. Vegna valdsins geta þeir síðan ráðið för í samskiptum sínum við aðra hópa, t.d. embættis- og stjórnámálamenn. Í skýrslutöku hjá RNA vitnaði einn æðstu stjórnenda Kaupþings, Sigurður Einarsson, í samtali sitt við fjármálaráðherra um hvort bankinn mundi gera upp í evrum:

Hann bað okkur svona: „Hugsið þetta aðeins, ég vil helst ekki þurfa að úrskurða í þessu“, o.s.frv. Já, já, við vorum náttúrulega allir af vilja gerðir eins og alltaf, til að þóknast yfirvöldum og fórum heim og hugsuðum málið. Svo vorum við kallaðir aftur á fund þremur vikum síðar þar sem hann bað okkur lengstra orða að draga þetta til baka. Og við urðum við þeirri ósk. (6:91).

Út úr tilvitnuninni má lesa hvernig fjármálaráðherra tekur á bankamönnunum með silkihönskum. Fjármálaráðherra vill „helst ekki þurfa að úrskurða“, þ.e. þrátt fyrir skýrar reglur er komið fram við æðstu stjórnendur í bankakerfinu sem valdhafa. Annað dæmi af þessum toga er af samskiptum Björgólfs Thors Björgólfssonar, fyrir hönd Samson-hópsins við formann framkvæmdanefndar um einkavæðingu: „Ofangreint tilboð gildir til kl. 17:00 fimmtudaginn 17. október 2002. Að öðrum kosti lítur Samson svo á að ríkið hafi slitið viðræðum við félagið.“ (1:270). Áður hafði Björgólfur Thor sent framkvæmdanefnd um einkavæðingu eftirfarandi:

Svar við ofangreindum spurningum óskast hið fyrsta svo unnt verði að taka ákvörðun um næstu skref. Á meðan þeim er ósvarað telur undirritaður ógerlegt að meta hvort hann og samstarfsaðilar hans hafi áhuga á að fjárfesta í kjölfestuhlut í Landsbanka Íslands hf. eða Búnaðarbanka Íslands hf. (1:268)

RNA dregur eftirfarandi ályktum af samskiptum Björgólfs Thors við framkvæmdanefnd um einkavæðingu:

Að mati rannsóknarnefndar verður einnig að hafa í huga að síðastnefnd stefnumörkun á lokastigi söluférlisins, þar á meðal yfirlýsingar sem stjórnvöld gáfu á opinberum vettvangi um hvenær þau hygðust ljúka sölunni [fyrir lok kjörtímabilsins], var til þess fallin að hafa áhrif á stöðu þeirra sem fóru fyrir hönd ríkisins með sölu bankanna gagnvart samningsaðilum sínum. Nægir þá að horfa til almennra sjónarmiða um samningagerð og -tækni. (1:302–303)

Dæmin sýna hvernig útrásarkarlmennskan tók yfirhöndina yfir stjórnámálakarlmennskunni í stigveldi karlmennskunnar. Beinnar valdbeitingar er þó ekki þörf eins og vikið hefur verið

að og eftirfarandi dæmi sýnir. Vitnað er í orð fyrrum stjórnarmanns og stjórnarformanns FME, Lárusar Finnbogasonar, hann sagði:

Ég held að það sé svona einhver lærdómur sem mætti gjarnan draga af þessu, að menn hefðu kannski mátt vera meira svona í bara beinum samskiptum við þessa yfirstjórnendur. *Þetta voru svona kannski, ég segi ekki eins og hálfgerðar heilagar kýr eða þannig, þeir voru svona einhvers staðar dálítið svona langt í burtu og kannski við sem stjórnarmenn vorum kannski ekkert að kalla í sjálfu sér eftir einhverjum beinum samskiptum við þá. Við vorum svona, menn voru kannski svona meira að horfa á starfsemina svólítið inn á við.* (5:169, skáletrun okkar)

Nátengt stigveldi karlmennskunnar er hugtakið tengslanet karla. Um það er fjallað hér næst.

### 7.1. Tengslanet karla.

Í skýrslu RNA eru gerð að umtalsefni tengsl á milli manna og í því sambandi talað um „kunningja- og ættartengsl“ sem þýðir að: „Fjölskyldur standa þétt saman og æskuvínátta þregst seint.“ (8:103). Þessu er lýst með eftirfarandi hætti:

Tengdafaðir forstjóra Fjármálaeftirlitsins var forstjóri Visa og eiginkona forstjórans situr í stjórn Samskipa sem tengjast stærstu eigendum Kaupþings. Bankastjórar og forstjórinn eru gamlir skólafélagar. Bankamenn eru á ferðalögum með eigendum fyrirtækja og eigendum bankanna. Samskiptin milli yfirmanna og undirmanna eru miklu óformlegri hér á landi en annars staðar. „Já, eins og við sögðum alltaf að ef ég þurfti að hringja í Sigurjón þá hringdi ég bara í farsímamann hans en ef þurfti að hringja í forstjóra dótturfyrirtækisins í London þá hefði þurft [að] hringja í ritarann og óska eftir viðtali. Það var bara allt annar kultúr.“ (8:103).

Á öðrum stað þar sem fjallað er um spillingu segir:

Mælikvarði GRECO á spillingu takmarkast til dæmis við mútupægni en spilling í íslenski stjórnsýslu mælist ekki á þeim kvarða. Smæð íslensks samfélags skapar miklu fremur forsendur fyrir fyrirgreiðslupólítík sem byggist á kunningskap og ættartengslum milli manna og elur á mismunun ekkert síður en mútupægnin gerir, þótt með ólíkum hætti sé. (8:132)

Til að ljá ályktunum RNA kynjafræðilegt sjónarhorn kynnum við til sögunnar enska hugtakið *old boys network* í stað hugtaksins „kunningjasamfélags“ en það má þýða sem tengslanet karla. Þetta gerum við í ljósi þess að konur voru varla með sem gerendur í þessu kunningjasamfélagi. Tengslanet karla felur í sér að samskipti milli karla fari fram á óformlegum nótum og að treyst sé á gamlan kunnings- eða venskap þannig séu völd karla tryggð því að karlar hygla hver öðrum þegar komi að útdeilingu gæða, t.d. stöðuveitingum.<sup>74</sup> Þannig sé ekki endilega verið að ráða hæfasta einstaklinginn til starfa heldur þann sem tilheyrir

<sup>74</sup> Í þessu sambandi hefur einnig verið stuðst við enska hugtakið *homosociality*, sem lýsa hvernig karlar hygla og styðja aðra karla og stuðla þannig að völdum karla og kostnað valda kvenna, konurnar komast aldrei að borðinu.

hópnum. Umfjöllunin um einkavæðingu bankanna hér að framan er dæmi um slíkt og fleiri dæmi má víða finna í skýrslu RNA. Einn af æðstu stjórnendum bankanna, Sigurjón Þ. Árnason, fjallaði um samskipti sín við embættismannakerfið með þessum hætti:

Almennt séð hringdi Davíð ekki í mig. Kerfið virkaði þannig að *Davíð talaði við Halldór, Sturla talaði við Jón Þorstein eða við mig. Ég og Stulli erum vinir, sátum hlið við hlið í menntaskóla*, þetta er allt svona á Íslandi, við þekkjumst því ágætlega, þó að við séum ekki vinir í dag en við þekkjumst sögulega séð og getum því alveg talað saman, óháð vinnu. Við tölum því stundum saman en almennt séð var það Jón Þorsteinn sem var í samskiptum við hann. (6:279, skáletrun okkar).

Í tilvitnuninni er lýst óformlegum boðleiðum sem byggja á tengslum milli karla. Fram kom í skýrslu RNA að Halldór J. Kristjánsson annar bankastjóra Landsbankans hafði tilheyrt embættismannakerfinu á ákveðnum tímapunkti. Hvort að grunnurinn að hinum óformlegu tengslum var lagður þar kemur ekki fram en einhver tengsl virðast vera til staðar fyrst að samskiptunum er háttað með þessum hætti. Tengsl Sigurjóns og Sturlu eru skýr, þeir sátu „hlið við hlið í menntaskóla“. Slík tengsl eru ekki einskorðuð við banka- eða embættismannakerfið. Í nýútkominni rannsókn á vinnumeningu, kynjatengslum og fjölskylduábyrgð kemur fram hvernig ráðningar í fyrirtækjum stjórnast af sömu lögmálum tengslanets karla þar sem tengslin virðast skipta mestu<sup>75</sup> og því spurning hvort að hæfni sé metin út frá tengslum frekar en öðrum meira viðeigandi mælikvörðun eins og viðeigandi menntun og reynslu. Á öðrum stað í skýrslu RNA kemur fram að einn af æðstu stjórnendum bankanna, Sigurjón Þ. Árnason átti í óformlegum tengslum við Geir H. Haarde forsætisráðherra, sem lýsti í skýrslutöku hjá RNA að þeir væru nágrannar:

Fram kemur til dæmis í máli Geirs H. Haarde að bankastjóri Landsbankans hafi verið nágranni hans og þeir hafi hist til að fara yfir málin. Formlegt, jafnvel harðort bréf frá öðrum aðilanum til hins hefði líklega virkað ankannalegt þegar slík tengsl eru komin á. (8:147)

Haft er eftir forsætisráðherra í áður nefndri skýrslutöku:

Sigurjón Þ. Árnason bankastjóri er nágranni minn, við horfumst svona á horn í horn í botnlanga þarna vestur í bæ. Og ég fékk hann til að labba yfir til mín þrisvar sinnum þarna í marsmánuði, bæði til að tala um Icesavereikningana, sem ég var þá þegar farinn að hafa miklar áhyggjur af og tala um það við hann og líka hef ég talað um það við þá saman, en líka almennt um þessa stöðu og stöðuna gagnvart Evrópska seðlabankanum, sem þá er að komast í, verða að vandamáli. Sigurjón er nú mikill stærðfræðingur og teiknaði upp fyrir mig einhver box sem ég skildi nú ekki helminginn af hvernig ætti að með pílum og örum að sem sagt ná í pening út úr Seðlabanka Evrópu. Þetta snerist allt um það að búa til einhver instrúment, einhver bréf sem bankinn tæki gild sem veðandlag fyrir því að ná út evrum. (8:147)

---

<sup>75</sup> Gyða Margrét Pétursdóttir (2009). *Within the aura of gender equality: Icelandic work cultures, gender relations and family responsibility. A holistic approach*. Doktorsritgerð, Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands.

Eins og fram kemur í tilvitnuninni virðast tengslin verða þess valdandi að fagmennska er fyrir borð borinn. Óformlegu tengslin gera forsætisráðherra ókleift að sinna starfi sínu með viðunandi hætti, þ.e. að setja bankamönnum tilhlýðileg mörk gagnvart íslensku samfélagi. Velta má fyrir sér hvort það hafi verið meðvitaður eða ómeðvitaður tilgangur tengslanna að múlbinda valdaminni aðilann í samskiptum við valdameiri aðilann. Bankakarlinn trónir á toppi stigveldis karlmenskunnar á meðan stjórnmalakarlinn mátar sig við bankamanninn en situr neðar í stigveldinu. Þessu tengt er karlmennska samtryggingar sem fjallar verður um síðar í kaflanum.

Í skýrslunni er einnig að finna dæmi þess hvernig tengslin er notuð til að afla upplýsinga, þó með takmörkuðum árangri í tilfellinu sem um ræðir. Viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðsson, sagði við skýrslutöku hjá RNA: „[É]g bað hann [Jón Þór Sturluson, aðstoðarmann viðskiptaráðherra] að hringja í Tryggva Þór, en þeir voru ágætis kunningjar.“ (7:16). Viðskiptaráðherra sagði ennfremur:

Jón [Þór Sturluson] hringdi í Tryggva [Þór Herbertsson], að mér heyrandi, og gekk mjög á hann á laugardeginum, og hinn bara fullyrti alveg „nei, nei, ekkert að gerast, bara fara yfir bankana, forsætisráðherra var að koma heim“, og bara alveg blákalt. Og Jón trúði honum og við bara líka, maður reiknar ekki með því að það sé alltaf verið að ljúga að manni. (7:16)

Áður kom fram að Tryggvi og Jón Þór „voru ágætis kunningjar“. Hér var treyst á óformlegu tengslin og samtrygginguna sem felast á í þeim. Í þetta sinn virkaði tengslanet karla þó ekki sem skyldi fyrir viðskiptaráðherra sem tengist stöðu hans innan ríkisstjórnarinnar. Í kaflanum „Kyngeving: Samspil stöðu og kyns“ er fjallað um stöðu Björgvins G. Sigurðssonar, viðskiptaráðherra, innan ríkisstjórnarinnar. En hvað ef þau óformlegu tengsl sem hér hefur verið fjallað um eru ekki til staðar, t.d. vegna kyns, eða vegna þess að einstaklingum eru eignaðir eiginleikar eða persónueinkenni sem leiða til annars konar jaðarsetningar? Þá má leiða að því líkum að aðgengi að upplýsingum sé mjög takmarkað. Í þessu sambandi er vert að benda á að aðgengi að upplýsingum jafngildir valdi. Í rannsóknum á vinnumenningu kemur fram að valdamestu einstaklingar innan fyrirtækja eru þeir sem geta komið sér upp samböndum við sem flesta starfsmenn, aðgengi að upplýsingum tryggir í því sambandi upplýsingar sem geta tryggt viðkomandi framgang innan fyrirtækis.<sup>76</sup> Í handbók Jafnréttisstofu um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða kemur einnig fram að skoða beri aðgang að upplýsingum þegar aðferðafræði samþættingar er beitt.<sup>77</sup> Í skýrslu RNA kom fram að karlarnir töldu þó ekki að tengslin hefðu haft áhrif á störf þeirra líkt og fjallað er um hér:

Jónas Fr. Jónsson var spurður að því fyrir rannsóknarnefnd Alþingis hvort hann hefði haft kunningjatengsl við suma bankastjóra stóru bankanna. Jónas svaraði því til að

<sup>76</sup> Guðbjörg Linda Rafnsdóttir (1995). *Kvinnofack eller integrering som strategi mot underordning: Diskussion kring kvinnliga fackföreningar på Island*. Lund: Lund University Press.

Gyða Margrét Pétursdóttir (2009). *Within the aura of gender equality: Icelandic work cultures, gender relations and family responsibility. A holistic approach*. Doktorsritgerð, Stjórnmalafraeðideild Háskóla Íslands.

Gyða Margrét Pétursdóttir (2006). Skreppur og Pollýanna: Um ólíka möguleika og sýn kynjanna innan vinnustaða Reykjavíkurborgar á samræmingu fjölskyldulífs og atvinnu. Í Úlfar Hauksson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VII* (bls. 435–444). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

<sup>77</sup> *Jöfnum leikinn: Handbók um kynjasamþættingu* (2009). Akureyri: Jafnréttisstofa.

hann, Bjarni Ármannsson og Sigurjón Þ. Árnason hefðu verið saman í háskóla og „í sömu stúdentapólitík“. [...] Jónas heldur því fram að þau kunningjatengsl *hafi ekki veikt hann í starfi*, enda hafi það hjálpað honum að hafa búið erlendis í átta og hálf t ár áður en hann tók við sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins. (8:123, skáletrun okkar)

Haft er á orði að enginn sé dómari í eigin sök. Fyrrum forstjóri FME er vart dómbær á áhrif þessara tengsla, m.a. vegna nálægðar sinnar við viðfangsefnið, þ.e. sjálfan sig og í þessu sambandi vegur þyngra að rýna í störf hans. Í skýrslu RNA (7. bindi) eru gerðar athugasemdir við störf hans og óþarft að fjölýrða um þá niðurstöðu frekar en benda má á orð hans sjálfs um eigin störf:

„Svo mundu menn vinna í því að, ja, gera ákveðnar breytingar þarna og trappa þetta niður og færa þetta yfir í dótturfélag.“ Hann álitur ekki að harðari aðgerðir hefðu verið við hæfi: „[Þú] sem stjórnvald situr ekki og sendir tillögu um inngríp í rekstri, það eru stjórnendur fyrirtækjanna sem reka fyrirtækið og ég meina, þú skiptir þér ekki af því nema að þú teljir þá vera að brjóta lög, þannig að þú getur lagt til við þá eitthvað, en ég meina, þú getur ekki sagt: Mér finnst að þið eigið að selja eignir. Þú hefur enga lagaheimild fyrir því.“ (8:125)

Í skýrslu RNA er fjallað um að lagahyggja, þ.e. að einblína á bókstaf laganna í stað þess að skoða anda laganna, hafi verið ríkjandi. Um hvort að vera forstjóra FME í tengslaneti karla hafi mótað sýn hans á löginn skal ekki fullyrt frekar en bent er á orð hans hér að framan um bankanna sem „masters of the universe“ (5:133). Þessu næst verður fjallað um samkeppniskarlmennsku.

## 7.2. Samkeppniskarlmennska.

Hugtakið samkeppniskarlmennska<sup>78</sup> lýsir hvernig tekist er á um völd í stærra og smærra samhengi. Nátengt samkeppniskarlmenskunni er hugtakið áhættusækni. Bæði hugtökin rúmast innan stigveldiskarlmenskunnar sem gerð voru skil hér að framan. Í skýrslu RNA kemur fram hvernig íslenskir bankamenn voru í samkeppni á Íslandi og í innbyrðis samkeppni erlendis, þ.e. í keppni við hvorn annan fremur en að keppa við banka erlendis. Í skýrslu RNA kemur fram að íslenskir bankamenn voru „highest bidders“ (2:53) og erlendir bankamenn drógu sig í hlé, töldu sér ekki fært að keppa á forsendum þeirra íslensku. Í skýrslu RNA segir: „Þegar litið er til bankanna virtust þeir vera í harðri samkeppni – ekki síst í útlöndum. Íslensk fjármálafyrirtæki voru í útrás en heldur mikið á sama stað og þvældust þá hvert fyrir öðru.“ (8:96). Og bætt er við: „Í stað þess að opna nýjar lendur á erlendum mörkuðum voru íslenskir bankar og fyrirtæki komin í grimma samkeppni hvert við annað í útlöndum, auk þess að vera í samkeppni hér heima.“ (8:96). Víkjum fyrst að samkeppninni í útlöndum, skýrslu RNA kemur fram að:

<sup>78</sup> Gyða Margrét Pétursdóttir (2009). *Within the aura of gender equality: Icelandic work cultures, gender relations and family responsibility. A holistic approach*. Doktorsritgerð, Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands.

Gyða Margrét Pétursdóttir (2007). „Going global“: Útrás íslenskra hugbúnaðarfyrirtækja og samræming fjölskyldulífs og atvinnu. Í Gunnar Þór Jóhannesson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VIII* (bls. 381–390). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Mark Sismey-Durrant, bankastjóri Heritable-bankans, segir að það hafi verið greinileg samkeppni milli Kaupþings og Landsbankans, bankarnir hafi oft boðið á móti hvor öðrum og oftast hafi Kaupþing haft yfirhöndina: „Ég sagði stundum í gríni að það hlyti að vera að Kaupþing hleraði hjá okkur.“ Mark segist hafa ráðið sínu fólki frá þessu kapphlaupi en eigendum hafi ekki fundist bankinn fara nógu hratt fram. „Sumarið 2008 hittu ég Steinþór Baldursson sem sýndi mér kort með flöggum Landsbankans út um allt. Ég sagði við hann: Þú hefur sýnt mér kort með heimsyfírráðum en hver er tilgangurinn? Hvað áttu við? spurði hann á móti. Og ég spurði: Hvernig á að nota þessa fjármuni? Þetta er góð spurning, svaraði hann – og sagðist ekki vita hvort þeim væri ljóst hvert markmiðið væri með þessu öllu. (8:98)

Í tilvitnuninni kemur fram hvernig keppt er keppinnar vegna, þ.e. án skýrra markmiða nema að markmiðið hafi verið heimsyfírráð eða dauði eins og fjallað er um í skýrslu RNA (8. bindi). Íslenskir karlar sem ekki voru starfsmenn bankanna lýsa samkeppninni með þessum hætti:

Framkvæmdastjóri Samtaka fjármálafyrirtækja [...] segir samkeppnina milli bankanna hafa verið grimma, ekki síst milli æðstu stjórnendanna, enda voru við stjórnvöllinn í bönkunum kappsfullir menn: Sigurjón „mikill keppnismaður og kappsfullur og einstaklega klár og greindur og allt það, að hann hefði nú aldeilis ekki ætlað að láta sitt eftir liggja í samkeppninni. Hreiðar Már, svona klár strákur líka og snarpur, ef maður notar eitthvað íþróttalíkingamál, og óhræddur við kýla á hlutina og þá bæði til sóknar en líka til varnar ef það þarf, þ.e. að draga saman. Að þarna hafi klárlega verið tveir svona augljósir keppinautar og svo var, maður þekkti líka Bjarna Ármanns og hann auðvitað bjó líka yfir þessu keppinautablóði.“ (8:89)

Jón Ásgeir Jóhannesson, fyrrverandi stjórnarformaður Baugs og FL group, lýsir samskiptum, byggðum á samkeppni, milli bankamanna með þessum hætti:

[Þ]að var alltaf vandamál þegar þeir þrír komu saman [Hreiðar, Sigurjón og Lárus]. Það er bara, var historia að, hversu oft var í, örugglega þrisvar eða fjórum sinnum að annaðhvort Sigurjón sprakk eða Hreiðar sprakk og þeir fóru út og skelltu hurðum. Það var dálítið vandamál sem átti sér langa sögu. Lalli var svona, litið á hann sem kannski dálítið peð á milli þeirra, voru þarna tveir kóngar og Hreiðari fannst Sigurjón alltaf vera að tala illa um Kaupþing og svo omvendt. En það voru samt svona tveir, þrír alvörufundir þar sem menn náðu saman. (8:107)

Víkjum þá að bankamönnunum sjálfum, þeirra upplifun virðist vera sú að samkeppni hafi verið eina leiðin. Annar stjórnenda Landsbankans, Sigurjón Þ. Árnason, lýsir samkeppninni með þessum hætti:

Eftir á að hyggja segja allir að bankarnir hafi stækkað of mikið, sem er alveg rétt, og þá segja menn: „Þessir bankamenn eru bara alveg brjálaðir að stækka svona mikið.“ „Ok“, menn geta sagt það en það er svolítið erfitt, ég meina átti ég að koma og segja á bankaráðsfundi [...]: Nú erum við bara alveg hættir að stækka, það er ekki pláss fyrir þessa þrjá stóru banka. Hinir bankarnir ætla að halda áfram að stækka en við



ætlum að stoppa. Við skulum bara leyfa þeim að stækka en við skulum bara hætta. Það er ekki einfalt að segja það [eða] að taka slíkar ákvarðanir. (6:262)

Á öðrum stað í skýrslu RNA segir:

Margir forsvarsmanna bankanna lýstu því við skýrslutökur að íslensku bankarnir hefðu þróast í að verða áhættusæknari og hefðu nánast allir bankarnir farið yfir í sama áhættusækna viðskiptamódelið... Þá kom fram hjá mörgum viðmælendum rannsóknarnefndarinnar að gagnstætt því sem margir virtust telja hefði verið afar hörð samkeppni á milli bankanna á Íslandi sem að sumu leyti hefði komið þeim í ógöngur. Um þetta atriði sagði Sigurjón Þ. Arnason, bankastjóri Landsbankans: „Eitt af stóru vandamálunum í íslensku bankakerfi [...] var að hluta til að það var of mikil samkeppni [...] annars vegar ertu með verðlagningu sem þér finnst vera rökrétt og rétt [...] og svo kemstu að því að það verslar bara enginn við þig og þá er það bara þannig að þá þarftu eitthvað að breyta. [...] Þegar Kaupþing fór út í íbúðalánin þá var ég bara hundfúll yfir því, mér fannst það bara algjört rugl [...]. Hvernig á maður að geta keppt á 4,15%, eða 4,45 eins og þeir byrjuðu á? Hvernig á ég að fjármagna þetta, hvar á ég að fá langtímafé til að fjármagna fasta vexti í 4,45 eða 4,55? [...] Þetta er bara rugl og allt sem var sagt í fjölmiðlum til að útskýra þetta, að menn væru svo stórir í erlendu og svoleiðis, allt bara rugl. Þetta stenst enga bankalega skoðun, allt sem menn voru að segja hjá KB. En hvað áttirðu að gera? Þegar kerfið er hannað þannig að ef þú ferð í viðskipti þá ertu læstur næstu 40 ár. Hvað áttu að gera? Og þú bara ferð út í vitleysuna líka.“ (6:279).

Samkeppnin milli karlanna kallar því á aukna áhættusækni og bankastjórinn, Sigurjón, upplifir sig nánast sem fórnarlamb aðstæðna: „Hvað áttu að gera? Og þú bara ferð út í vitleysuna líka.“ Ef einstaklingar upplifa sig sem fórnarlömb aðstæðna er ekki líklegt að ákvarðanir þeirra byggi á stefnufestu og ígrundun. Hann virðist upplifa að ekkert sé í boði annað en að keppa, jafnvel þó að slík keppni þýði það að vera „læstur næstu 40 ár.“ Orð hans virðast ekki lýsa snilligáfu eða fjármálaviti heldur hugleysi í aðstæðum þar sem honum eru borguð ofurlaun, m.a. vegna þess að hann á að geta tekið erfiðar ákvarðanir með langtímahagsmuni hluthafa og eigenda að leiðarljósi. Hann fylgir hinum körlunum jafnvel þótt hann viti betur. Annar bankastjóri, Lárus Welding, kallar í þessu sambandi eftir að honum séu sett mörk af stjórnvöldum, í tilvitnuninni er verið að ræða aðdraganda falls Glitnis:

Í skýrslu Lárúsar Welding, forstjóra Glitnis, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að honum hefðu verið borin skilaboðin um þær aðgerðir sem Alþjóðagjald-eyrissjóðurinn taldi rétt að grípa til. Lárus sagði m.a.: „[...] við fengum náttúrulega skilaboðin en þau eru almenn og við vorum að vinna í þeim. Ég veit ekki hvernig aðrir bankar túlkuðu það en ég fékk ekki reglugerð sem sagði: „Þú verður að vera innan þessara marka, þú verður að vera búinn að selja eignir innan þessara marka á þessum tíma ellegar verður þú sviptur starfsleyfi eða þú færð févítí““. (6:162, skáletrun okkar).

Aftur er vitnað í Lárus:

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis var Lárus Welding, forstjóri Glitnis banka hf., spurður hvort stjórnvöld hefðu lagt að Glitni að selja eignir eða draga saman starfsemina. Lárus svaraði: „Nei, ég man ekki eftir neinum „konkret“ tillögum, þetta eru svona almennir fundir bara, menn eru að tala um stöðuna. Ef það má segja eitthvað, þá held ég að lexían sem verði að læra [sé] að það verður að vera miklu meiri samhæfing og samræming og samstarf á milli ríkisstjórnar, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka [...] Og ríkisstjórnin leggur ekkert beint til nema að hún vonar að þetta fari allt að lagast.“ (6:261)

Þá bætti Lárus við: „Ég hefði talið að eftirlitið og Seðlabanki hefðu átt að kalla menn meira saman á fundi og setja þeim skýrar reglur, sem stjórnendur bankanna gætu farið með og sagt: „Þessar reglur hafa verið settar og þeim þarf að fylgja.“ Og okkur hefðu verið sett skilyrði að íslenska ríkið hefði sagt: „Þið þurfið að selja eignir fyrir þetta.“ Þá höfum við engan valkost, þá er komin skýr regla [...]. Stjórnendur bankanna hafa það markmið að reka bankana, við vinnum fyrir stjórnina, þeir eru okkar yfirmenn [...] en ef það á að gera eitthvað „drastískara“, hraðar, sem hefur mjög neikvæð áhrif á eigið fé, þá verður það að koma í [...] í einhverri tilskipun eða reglu, því annars erum við í mjög miklum umboðsvanda einhvern veginn gagnvart stjórninni, sem er að vinna fyrir hluthafana. Þá segir stjórnin: „Er þetta það besta fyrir hluthafana?““ (6:261–262, skáletrun okkar)

Í báðum tilvitnunum kemur fram að Lárus Welding kallar eftir að honum séu sett skýr mörk af stjórnvöldum, FME og Seðlabanka. Ef rýnt er í orð Sigurjóns Þ. Árnasonar hér að framan þá virðist hann líta svo á að hann sem bankastjóri hafi ekki haft getu til að setja bankanum mörk. Á meðan líta stjórnvöld ekki á það sem hlutverk sitt að setja þau mörk sem Lárus kallar eftir, forsætisráðherra Geir H. Haarde, sagði við skýrslutöku:

Já, já, það var auðvitað það sem þeir [bankarnir] áttu að gera, en hverjir áttu að minnka bankana? Og hverjir áttu að selja úr bönkunum? Þeir sjálfir. Það voru engir aðrir til að gera það og við höfðum ekki úrræði eða vald til að fyrirskipa þeim og bara hérna aðeins út af þessu með, Seðlabankinn var með viðvaranir, eða var með áhyggjur, og það kemur fram í „prívatsamtölum“, það kemur ekki mikið fram opinberlega, en það sem kemur fram opinberlega er það að þeir eru að halda áfram að lána þessum bönkum, ef þeir voru sannfærðir um það að þeir væru að fara á hausinn, af hverju var það þá gert? Nýjustu tölurnar núna um þessi veðlán, endurhverfu viðskipti sem falla á ríkið eru eitthvað á milli 240 og 300 milljarðar og maður spyr sjálfan sig: Af hverju er það? (6:162)

Á einföldu máli má segja að bankamenn segi: Það stoppaði okkur enginn. Á meðan stjórnvöld og eftirlitsaðilar segja: Enginn lét okkur stoppa þá. Ábyrgðinni er þar með varpað fram og til baka í hinni stjórnlausu samkeppni. Barátta um yfirráð er háð baráttunnar vegna. Lærdómurinn sam draga má af þessu ferli er sá að setja þarf aðilum skýr mörk, ekki síst á markaði. Færa má rök fyrir því, með vísan í orð Lárusar Welding, að skýrar reglur séu tæki stjórnenda til að standa í lappirnar gagnvart eigendum og hluthöfum, fremur en að þær séu það helsi sem lýst er að í kaflanum um einstakling, frelsi og þjóðerni.

Í kaflanum hefur verið lýst samkeppninni sem ríkti á milli íslenskra bankamanna. Innbyggt í samkeppniskarlmennskunna er áhættusækni. Karlarnir eru áhættusæknir vegna þess að stöðugt þarf að halda í við keppinautinn í stigveldi karlmennskunnar. Á sama tíma á sér stað ákveðin samtrygging, sem að hluta birtist í óformlegum tengslum tengslanets karla sem gerð hafa verið skil en einnig í ákveðinni samtryggingu karlanna um að tryggja hver öðrum völd og tryggð hvorn við annan innan hinnar ráðandi karlmennsku.

### 7.3. Samtryggingarkarlmennska.

RNA ályktar varðandi fjármögnun bankanna að:

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að fjármögnun bankanna á hlutabréfum hvers annars hafi verið það umfangsmikil að með því hafi skapast mikil kerfisleg áhætta sem hafi veikt getu íslenska fjármálakerfisins til að standa af sér þá lausafjárkreppu sem skall á um mitt ár 2007. (3:23)

Tilvitnunin í ályktun RNA lýsir samtryggingunni sem við lýði var á meðal karlanna sem fjármögnuðu bankanna með því að kaupa hlut hver í öðrum. Fleiri dæmi þessu tengd er að finna í skýrslu RNA:

Rök má færa fyrir því að stóru bankarnir þrír hafi verið kerfislega tengdir, það er að ef einn þeirra félli þá væru verulegar líkur á því að hinir myndu lenda í erfiðleikum. Samkvæmt Ragnari Hafliðasyni, aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins, „var veikleiki í þessu, og hefði eflaust þurft að vera búið að taka á því [...] eða einn af stóru veikleikumum var, að mínu mati, þessi exposure á milli fjármálafyrirtækjanna á eiginfé í gegnum [...] ekki bara í gegnum einhverja eignahluti sem að átti þá að draga frá í eiginfjárútreikningi heldur líka í gegnum lánveitingar sem var miklu umfangsmeira, held ég, heldur en maður vissi af“. Til stuðnings þessu má nefna að árið 2008 voru dæmi þess að samstarf væri milli bankanna um að fjármagna eða kaupa bréf hver annars. Í september 2008 gerðu Landsbankinn og Glitnir samkomulag um að skiptast á hlutabréfum, Landsbankinn keypti í Glitni og Glitnir í Landsbankanum. Frá þessu er nánar skýrt í kafla 12.0 en í stuttu máli var um að ræða viðskipti þar sem Glitnir keypti andvirði 3,7 milljarða króna af hlutabréfum Landsbankans í nokkrum viðskiptum um miðjan og seinni hluta september og Landsbankinn keypti á móti 3,7 milljarða virði af hlutabréfum Glitnis. Þá var samkomulag milli Glitnis og Kaupþings um fjármögnun hvors banka á hlutabréfum hins, skv. lánsúmsókn vegna lánveitingar Kaupþings til FL Group í maí 2008. Andvirði lánsins skyldi varið til kaupa á hlutabréfum í Glitni en í úmsókninni segir: „The €90m facility stems from a deal Kaupthing and Glitnir made where Glitnir committed to lend against Kaupthing shares and Kaupthing committed to lend against Glitnir shares.“ (3:21)

Í tilvitnuninni er lýst hvernig samtrygging um eigið fé fór fram á milli bankanna. Samtrygging á sér einnig stað á milli einstaklinga, og tengjast tengslaneti karla sem fjallað var um áður:

Um 40% þeirra lána sem Landsbankinn veitti starfsmönnum sínum gengu til Guðmundar Péturs Davíðssonar. Hann er bróðursonur Björgólfs Guðmundssonar. Lán

Guðmundar og eignarhaldsfélags hans, Brimholts, stóðu í tæplega 800 milljónum kr. í lok september 2008. (3:69)

Í samtryggingunni felst m.a. að karlarnir festast í sjálfhverfu hinnar ráðandi karlmennsku sem tryggir þeim sjálfgefin völd og byrja að líta á það fé sem þeim hefur verið treyst fyrir af hluthöfum og innstæðueigendum sem sitt eigið fé. Dæmi um þetta má finna í skýrslu RNA:

Þá endar það þannig að það er þarna í síðustu vikunni, eitthvað svoliðis, þá endar það þannig að við lánum Björgólfi Thor af *okkar pening* til þess að hann geti staðið við ákveðna hluti í Actavis, gegn því að hann láti okkur fá veð í seinni hlutanum í, *láti þabba sinn fá veð*, sem sagt, til þess að láta okkur fá þannig að Landsbankinn sé kominn með 100% veð í Samsoneignarhaldsfélagi. [...] [n]æsta verkefni þá í tengslum við það er auðvitað að finna nýja eigendur til þess að taka allt draslið yfir. (2:177, skáletrun okkar)

Í tilvitnuninni lýsir Sigurjón Þ. Arnason því hvernig hann lánar Björgólfi Thor Björgólfsyni af „okkar pening“. Björgólfur Thor lætur síðan föður sinn fá veð til þess að faðirinn, Björgólfur Guðmundsson, geti látið þá fá, sbr. „til þess að láta okkur fá“. Völd og fjárhagsleg yfirráð fámenns hóps karla eru þannig tryggð með samtryggingarkarlmennskunni. Það að líta á stofnunina eða fyrirtækið sem viðkomandi starfar hjá sem sitt, sbr. „okkar“ tengist viðfangsefni næsta hluta. Þar er fjallað um hvernig vinnumenning byggir á samspili samtryggingar- og samkeppniskarlmennsku sem m.a. þrífst með því að gera starfsfólk, aðallega karla sem vegna kyns eru hærra settir í skipuriti bankanna, að eigendum: Bankarnir eru þeirra.

#### 7.4. Vinnumenning: Samtrygging og samkeppni í senn.

Á Íslandi hefur ímynd karlmansins sem fyrirvinnu verið ríkjandi, þrátt fyrir mikla þátttöku íslenskra kvenna á vinnumarkaði. Karlar vinna að meðaltali lengur en konur, jafnvel þótt íslenskar konur vinni næstum jafnlangan vinnudag og norskir karlar. Virði íslensks karls sem manneskju er mælt í stundunum sem hann eyðir á vinnustaðnum og launum hans. Þetta endurspeglast m.a. í launamun kynjanna, en á Íslandi er hann meiri en á öðrum Norðurlöndum. Margir karlar virðast byggja sjálfsmynd sína að miklu leyti á því að vera í launaðri vinnu og á því að vinna langan vinnudag. Nátengt þessu er löngunin til að afla góðra tekna og vera þar með talinn alvöru þátttakandi í atvinnulífnum.<sup>79</sup>

Það sem einkenndi ráðandi karlmennsku fyrir hrun bankanna var vinnuumhverfi sem byggðist jöfnum höndum á samkeppni og samvinnuanda. Langur vinnudagur, sókn í hærra kaup og samkeppni við starfsfélaga mótaði karlmennskuhugmyndir sem byggðu í senn á samtryggingu- og samkeppni sem síðan mótaði þá útrásarkarlmennsku sem var ríkjandi fyrir hrun bankanna. Þetta kristallaðist í útrás íslenskra fyrirtækja og blandast hugmyndafræði sem einkennist fyrst og fremst af einstaklingshyggju. Að auki byggjast þessar hugmyndir á og viðhalda ójafnræði kynjanna.

Ein hlið samtryggingar snýr að vinnumenningu og tengslum og samskiptum yfir- og undir- manna. Til þess að tryggja tryggð starfsmanna við fyrirtækið er þeim afhentur eignarhluti í fyrirtækinu. Dæmi um þetta er að finna í skýrslu RNA:

<sup>79</sup> Gyða Margrét Pétursdóttir (2009). *Within the aura of gender equality: Icelandic work cultures, gender relations and family responsibility. A holistic approach*. Doktorsritgerð, Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands.

Í Kaupþingi tíðkaðist lengi að tengja hagsmuni starfsmanna við fyrirtækið. Árið 2004 greiddi Kaupþing til dæmis öllum starfsmönnum 100 þúsund króna bónus. 50 þúsund voru greidd í peningum en 50 þúsund sem framlag í séreignarsjóð Kaupþings-Bún- aðarbanka sem er lífeyrissjóður sem fjárfesti í hlutabréfum bankans. „Við viljum gjarnan að sem flestir starfsmenn bankans séu jafnframt hluthafar í honum,“ sagði Sigurður Einarsson í ræðu við það tækifæri. [...] Almennt var talsvert lagt upp úr „fjölskyldukúltúr“ í Kaupþingi [...] en ekki síður árangursdrifinni fyrirtækjamenn- ingu: „[W]ork hard – play hard.“ (8:87)

Vinummenningin sem lýst er hér að framan einskorðast ekki við bankana. Í nýútkominni rannsókn á vinnumenningu, kynjatengslum og fjölskylduábyrgð sem vitnað hefur verið í áður kemur fram að samskonar vinnumenning er við lýði á fleiri sviðum atvinnulífsins. „Fjölskyldukúltúrin“, sem vikið er að kemur einnig fram í rannsókninni og lýsir sér í því að á yfirborðinu er gefið til kynna að allir starfsmenn fyrirtækisins séu jafnréttátt og ýtt er undir samvinnu sem aftur á að tryggja sem besta niðurstöðu fyrir fyrirtækið. Undir yfirborðinu er hins vegar mikil samkeppni milli einstaklinga og sá hefur best í þeirri samkeppni sem getur sýnt fram á að hafa aflað mestra tekna fyrir fyrirtækið og/eða lengstu viðveruna. Það tengist aftur fjölskyldukúltúrnum, þ.e. að vera sem mest í vinnunni með vinnufélögunum og að sýna fyrirtækinu hollustu, í rannsókninni voru karlar sem tóku samveru með fjölskyldunni fram yfir viðveru í vinnu litnir hornauga.<sup>80</sup> Dæmi um hollustu sem leiðir til þess að ekki er spurt erfiðra spurninga er að finna í skýrslu RNA. Starfsmaður eins bankans sagði við skýrslutöku hjá RNA:

Þegar að bankastjóri segir við þig: Þú gerir þetta ekki neitt. Þú veist og þú ætlar að jafnvel að halda áfram að vinna í bankanum og jafnvel að vera úthlutað kauprétti einhvern tíma seinna, þá – og við fengum aldrei neinar skýringar á því af hverju það var sagt, af hverju það mátti ekki. (8:112)

Tilvitnunin lýsir hinum erfiðu hliðarverkunum samtryggingarkarlmennskunnar. Starfsmaðurinn vill innleysa hlutabréf sín í bankanum en er bannað það af bankastjóra, Sigurjóni Þ. Árnasyni. Annar starfsmaður í sömu aðstöðu í sama banka telur ekki að sér hafi verið meinað að innleysa bréfin heldur hafi hann hlýtt tilmælum bankastjórans án frekari fyrir- mæla. Hann sagði: „Við treystum manningum“ (8:113). Hvort sem „bannið“ var orðað með skýrum hætti eða ekki er ljóst að hollustan var með þeim hætti að ekki var spurt erfiðra spurninga og afleiðingin er sú að bréfin eru ekki innleyst. Þetta eru hinar erfiðu hliðarverkan- ir samtryggingarkarlmennskunnar sem tryggir stöðu hinna valdameiri á kostnað hinna valda- minni eins og í þessu tilviki. Vikið verður nánar að þessum þætti í kaflanum „Launa- og hvatakerfi“.

### 7.5. Styðjandi kvenleiki.

Víkjum að stöðu kvenna innan stigveldiskarlmennskunnar og hvernig valdi karla og stöðu innan stigveldis er viðhaldið með stuðningi kvenna. Systurhugtak hinnar ráðandi karl- mennsku er hugtakið styðjandi kvenleiki. Eins og vikið hefur verið að þá byggir ráðandi karl-

---

<sup>80</sup> Gyða Margrét Pétursdóttir (2009). *Within the aura of gender equality: Icelandic work cultures, gender relations and family responsibility. A holistic approach*. Doktorsritgerð, Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands.

mennska á því að neðar í stigveldinu séu valdaminni karlar og konur. Það er þó engin ein tegund kvenleika sem er ráðandi líkt karlmennsku þar sem ein tegund hennar trónir ávallt á toppi stigveldisins. Þess vegna er talað um styðjandi kvenleika. Konur styðja við völd karla vegna þess að samfélagsleg og fjárhagsleg völd þeirra eru mun minni en karlanna. Hlutverki kvenna sem stuðningsaðila er komið á framfæri og viðhaldið í gegnum menningu okkar, hugmyndafræðilega, í fjölmiðlum og í gegnum ýmiss konar markaðssetningu.<sup>81</sup> Þetta þýðir að konur eru ekki aðalleikendur á sviðinu heldur í stuðningshlutverkum; þær hjálpa aðalleikendum að láta ljós sitt skína. Þær eru m.a. í hlutverki skrautfjöðurseiginkonunnar<sup>82</sup> (e. trophy wife). Í skýrslu RNA má finna dæmi þessa. Fyrir skýrslutöku hjá RNA sagði einn stjórnenda bankanna, Lárus Welding:

[Þ]að eru ráðningarfyrtæki sem birta þessar skýrslur, sem Michael Page, held ég sé með skýrslu sem allir sem hafa verið með einhverja undirmenn í Bretlandi þekkja, af því að þeir mæta alltaf með helvítis skýrsluna og segja: Bíddu, markaðurinn er að borga þrisvar sinnum laun. Og maður segir: Já, en þú ert með hærri grunnlaun en markaðurinn. Já, en það eru allir að fá svona tvisvar sinnum laun, þrisvar sinnum laun í bónusa. Þetta er endalaus umræða og allir að rífast um hvaða viðskipti þeir skiludu, maður fær ekki mikla svona gleði af mannskepnunni að vera í þessum viðræðum. Ég sagði við þá oft í London: *Hættið þið bara að kaupa ykkur Porsche og drekka svona mikið brennivín og þá líður ykkur betur, hættið að skipta um eiginkonur, það mun spara ykkur mikla peninga.* (8:43, skáletrun okkar).

Sem viðbrögð við hækkandi launakröfum undirmanna sinna ráðleggur Lárus þeim m.a. að hætta „að skipta um eiginkonur, það mun spara ykkur mikla peninga.“ Í þessu dæmi eru konur í hlutverki skrautfjæðra, í sama flokki og dýrir bílar, þ.e. hlutgerðar en ekki sjálfstæðar viti bornar manneskjur heldur skrautmunir ráðandi karla. Skömmu eftir hrun bankanna gekk á milli manna í tölvupósti mynd af svartri Range Rover bifreið, upp að bifreiðinni hallaði sér íturvaxin síðhærð kona í rauðum glansandi kjól. Í stað Range Rover á húddi bifreiðarinnar stóð „Game Over“. Staða íslenskra bankamanna á toppi stigveldiskarlmennskunnar hafði beðið hnekki, leiknum var lokið, bíllinn og konan e.t.v. farin – í bili að minnsta kosti.

### 7.6. Kvengering: Samspil stöðu og kyns.

Eins og áður kom fram var Valgerður Sverrisdóttir fyrrverandi viðskiptaráðherra, ráðherra bankamála fram í júní 2006, að einhverju marki „á hliðarlínunni“ (1:267) við einkavæðingu bankanna. Sjálf gaf hún þær skýringar í einu tilviki að það væri kannski af því hún væri kona og því talið að hún væri „kannski ekki að stjórna þessu.“ (1:268). Jón Sigurðsson tók við embættinu af henni og gegndi því til kosninga vorið 2007 en hann kemur ekki mikið við sögu í skýrslu RNA. Björgvin G. Sigurðsson tók við embættinu eftir kosningarnar 2007. Athygli vekur að viðskiptaráðherra hélt áfram að vera jaðarsettur og á hliðarlínunni eftir að ný ríkisstjórn tók við völdum árið 2007 og karlmaður tók við embættinu af konu. Þá var viðskiptaráðherra og hans ráðuneyti formlega í lykilhlotverki, rétt eins og við einkavæðingu bankanna, en nú sem eftirlitsaðili með fjármálakerfinu. Eftirlitið skiptist á þrjú ráðuneyti (forsætis-,

<sup>81</sup> Connell, R. W. (1987). *Gender and power: Society, the person and sexual politics*. Stanford, California: Stanford University Press.

<sup>82</sup> Þýðingin er fengin frá Auði Aðalsteinsdóttur, *Spássía*, sumar 2010, bls. 28.

viðskipta- og fjármálaráðuneyti), auk Seðlabanka sem heyrði undir forsætisráðuneytið og FME sem heyrði undir viðskiptaráðuneytið (RNA 5. bindi, kafla 16.1).

Eins og fram kom í kaflanum um kynjafræðileg hugtök og sjónarmið er ein áhrifaríkasta leiðin til að tákngera valdatengsl að kyngera þau.<sup>83</sup> Menningarbundnar hugmyndir um að eitthvað sé karlmannlegt undirstrika vald, og á sama hátt draga hugmyndir um að eitthvað sé ókarlmannlegt úr valdi. Í þessum kafla er skoðaður þáttur viðskiptaráðherra, Björgvins G. Sigurðssonar, en jaðarsetning hans er áberandi í ferlinu sem leiddi til hrunsins samkvæmt því sem fram kemur í skýrslu RNA. Þrástef í þeirri orðræðu er tilvísun í meinta eiginleika sem teljast ókarlmannlegir. Hér er þeirri spurningu varpað fram hvort orðræða um ókarlmannleg einkenni hafi átt þátt í að jaðarsetja ráðherra og draga úr áhrifavaldi hans, og þar með vægi málaflokksins. Hér er ekki verið að fjalla um persónu, athafnir eða framgöngu viðkomandi heldur orðræðu og eiginleikum sem honum voru eignaðir.

Við skýrslutöku hjá RNA sagði Jón Þór Sturluson aðstoðarmaður Björgvins G. Sigurðssonar viðskiptaráðherra að ráðherrann hafi ekki verið í hópi „súperráðherrahópsins“ (6:214) en í þeim hópi væru forsætis-, utanríkis-, fjármála- og félagsmálaráðherra.<sup>84</sup> Þetta birtist í að hann var ekki boðaður á fundi, vissi ekki um þá, fékk ekki skýrslur eða vissi ekki af tilvist þeirra. Nokkur dæmi eru um þetta í skýrslu RNA. Hann var t.d. ekki boðaður á fund 7. febrúar 2008 þegar seðlabankastjórnin fundaði með forsætisráðherra, fjármálaráðherra og utanríkisráðherra eftir fundi Davíðs Oddssonar í London m.a. með matsfyrirtækinu Moody's og fleirum. Hann var ekki á fundi stjórnar Seðlabankans með sömu ráðherrum 7. maí 2008. Hann var ekki boðaður á lokaðan fund ráðherra með hagfræðingum 7. ágúst 2008.<sup>85</sup> Hann var ekki á fundi ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins 16. september 2008 þar sem farið var yfir stöðu mála með forsætisráðherra og utanríkisráðherra.

Seðlabankinn vantroysti viðskiptaráðherra. Ingimundur Friðriksson, einn seðlabankastjóranna, sagði hann vera talinn reynslulítinn, lausmálan og óvarkáran í yfirlýsingum (8:137). Það vekur athygli að þarna er reynsluleysi talið veikja stöðu viðskiptaráðherra á meðan reynsluleysi var ekki tundað sem löstur á ungu stjórnendum í bankakerfinu. Við skýrslutöku var Davíð Oddsson formaður stjórnar Seðlabankans spurður að því hvort ekki hefði verið talið tilefni af hálfu Seðlabankans til að funda oftast með viðskiptaráðherra. Formaður stjórnar Seðlabankans sagði:

[V]ið „sorterudumst“ undir forsætisráðherrann og hann gat kallað menn til og auðvitað tókum við eftir því, og það var ekkert leyndarmál, að viðskiptaráðherra var ekki hafður með á fundum með fjármálaráðherra og utanríkisráðherra. Jóhanna Sigurðardóttir var á einum eða tveimur fundum. [...] og reyndar var það nú þannig að – það verður bara að segja það eins og er – menn treystu sér ekki til að segja neitt sem ætti að fara leynt við viðskiptaráðherrann, menn treystu sér ekki til þess. [...] Ég held að sú afstaða hafi ráðið því að forsætisráðherra og utanríkisráðherra kölluðu hann ekki á fund með bankastjórninni. Og það sem vakti nú athygli mína var að þegar utanríkisráðherra, formaður hins stjórnarflokksins, lýsti því yfir að hann hefði verið á sex, sjö fundum með Seðlabankanum – hann hafði ekki sagt viðskiptaráðherranum frá neinu sem þar gerðist sem ég hefði nú búist við að mundi gerast. En ég held að

<sup>83</sup> Scott, J. W. (1996). *Gender: A Useful Category of Historical Analysis*. Í J. W. Scott (ritstj.), *Feminism & History* (bls. 152–180). Oxford, New York: Oxford University Press.

<sup>84</sup> Í skýrslu Seðlabankastjóra kom fram að Jóhanna hafi verið á „einum eða tveimur fundum“ þegar Seðlabankinn fundaði með ráðherrum (6:93).

<sup>85</sup> Í skýrslu RNA er ekki ljóst hvort fundurinn var 7. ágúst eða 8. ágúst, sjá bindi 6, bls. 214–215.

það sé sama ástæðan, það var vitað að viðskiptaráðherra átti það til að hringja í fréttamann, jafnvel bláókunnuga fréttamenn, og segja þeim fréttir „off the record“, eins og það hét. Það getur bara ekki gengið í stjórnsýslunni. (6:93)

Í ræðu á landsfundi Sjálfstæðisflokksins í mars 2009 sagði Davíð Oddsson formann Samfylkingarinnar, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, hafa óttast það að Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, og Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra, mundu leka þeim upplýsingum sem forsvarsmenn Seðlabanka Íslands kynntu fyrir forsvarsmönnum ríkisstjórnar Íslands fyrir bankahrun. Sagði hann Össur „hriplekan“ og aldrei hafa kunnað að fara með trúnaðarupplýsingar. Þess vegna hefði hann ekki verið með í ráðum á fundum þar sem alvarlegar athugasemdir voru gerðar við stöðu mála hjá bönkunum. Á meðan Össur hefði átti „Íslandsmetið í leka“ hefði Björgvin G. átt „dregngjamentið“. Með þessum orðum er einni vídd bætt við jaðarsetningu viðskiptaráðherra, með öðrum orðum aldursvídd. Með orðunum gefur seðlabankastjóri í skyn að ekki sé litið svo á að viðskiptaráðherra keppi í fullorðinsflokki heldur dregngjaflokki.

Mál frá viðskiptaráðherra voru jaðarsett. Á fundi ríkisstjórnarinnar 12. ágúst 2008 lagði viðskiptaráðherra fram tillögu um skipun sérstakrar nefndar til að auka stöðugleika fjármálakerfisins og lagði jafnramt til að hann myndi skipa formann nefndarinnar. Enginn í ríkisstjórninni studdi hugmyndina: „Málið rætt en afgreiðslu þess frestað“ (6:218) segir í fundargerð. Andstaða forsætisráðherra fólst í að tillagan gæti gefið skilaboð um „taugaveiklun“ (6:219) eða að ríkisstjórnin hefði ekki stjórn á hlutum, þau vildu:

[M]jög ógjarnan gera hluti sem út á við hefðu verið túlkaðir sem einhver taugaveiklun eða ótti af okkar hálfu um það að hlutirnir væru að fara úr böndum hvað bankana varðaði (6:219).

Iðnaðarráðherra taldi að menn hefðu litið á tillöguna sem „hálfgerða framhleypli“. Hann ráðlagði viðskiptaráðherra að „gardera“ sig fyrirfram, sagði sjálfur að hann „talaði við einhverja lykilmenn og svona“ (6:219), formann flokksins og hugsanlega fjármálaráðherrann. Hér er ýjað sterklega að þekkingarleysi og dómgreindarleysi. Hugmyndir ráðherrans eru taldar geta sýnt taugaveiklun og veikleika, bæði kvenkennend einkenni.

Ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins kynnti tillögu viðskiptaráðherra um nefndina í samráðshópi stjórnvalda og sagði að þar „hefðu menn í rauninni hneykslast á því og talið að þetta væri alls ekki tímabært því það væru önnur verkefni brýnni á þeim tímapunkti“ (6:219). Skrifstofustjóri ráðuneytisins, Áslaug Árnadóttir, sem starfaði tímabundið sem ráðuneytisstjóri og tók sæti í samráðsnefnd stjórnvalda, greindi frá því við RNA að það hefðu farið:

[O]ft heilu og hálfu fundirnir í það að ræða um persónu viðskiptaráðherra sem þótti lausmáll og var ekki mikil trú á honum [...] það var iðulega lögð fram opnugrein, viðtal við viðskiptaráðherra [og síðan spurt] getur maðurinn ekki haldið kjafti (6:146).

Eins og fram kom í kaflanum um kynjafræðileg hugtök og sjónarmið hefur sjálfstjórn og þagmælska verið tengd við mikilleika og vald karlmennsku, sem kallast á við að kjaftagangur er gjarnan kenndur við konur. Til eru málshættir og skírskotanir í bókmenntir sem endurspeglar staðalmyndir um konur og ábyrgðarleysi í tali þeirra. Úr Gísla sögu Súrssonar er t.d. dreginn málshátturinn „oft hlýst illt af kvannahjali“. Orðræða um lausmælgir sem eitthvað



ókarlmannlegt hefur fengið skýra birtingarmynd í stríðum og eru slagorðin „lausmælgis sökkvir skipum“ dæmi um það. Þar er ennfremur að finna ímyndir af konum sem „blaður-skjóðum sem kjafta frá hernaðarleyndarmálum.“<sup>86</sup>

Skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytisins sagði í skýrslutöku hjá RNA að hún hefði gert samráðsnefnd stjórnvalda ljóst að hún teldi það skyldu sína að upplýsa ráðherra um það sem fram kæmi á fundum og veita honum aðgang að gögnum ef hann óskaði eftir því. Af þeim ástæðum hefði fundarmönnum í samráðshópnum „verið gert að skila framlögðum skjölum“ (1:146). Þá kemur fram í skýrslu RNA að skrifstofustjórinn telur að fulltrúar FME og Seðlabanka „hafi verið tregir til þess að veita skriflegar upplýsingar inn á fundina, meðal annars vegna tortryggni sem ríkti gagnvart því að gætt yrði trúnaðar“ (8:143).

Af hálfu bankageirans eru heldur ekki mikil samskipti við viðskiptaráðherra. Sigurjón Þ. Árnason sagði:

Bankamálaráðherra, nei, við töluðum við aldrei við hann, Seðlabankinn bara boycutaði á hann og talaði aldrei við hann, hann var náttúrulega aldrei inni í neinu, það talaði aldrei neinn við hann (8:106).

Sigurður Einarsson taldi viðskiptaráðherra gjarnan á að tjá sig um hluti án þess að hafa nægar upplýsingar fyrir hendi en: „Ég held að hann hafi verið vel meinandi og svoleiðis.“ (8:106). Hreiðar Már orðar það svo að bankamálaráðherra hafi verið ráðherra neytenda en fjármálageirinn hafi í raun aldrei átt ráðherra sem barðist fyrir hann (8:106). Tilvísunin í neytendamál gefur sterk hughrif, þau eru að öllum líkindum talin léttvægari en málefni fjármálageirans.

Dæmi um lítil tengsl bankamannanna við viðskiptaráðherra er fundur Landsbankans 11. júlí 2008 með hagfræðingunum Anne Sibert og Willem Buiter sem fjallað var um hér að framan. Til fundarins bauð bankinn m.a. starfsmönnum úr Seðlabanka Íslands, ráðuneytum, einkageiranum og loks fræðimönnum, eða með orðum Sigurjóns Þ. Árnasonar:

Þess vegna boðuðum við þennan fund þar sem allir ákvörðunaraðilarnir sem skipta máli voru boðaðir, akademíkerarnir, Seðlabankinn og allir þessir gaurar voru boðaðir og fengu þetta í æð, og svo hitti hann líka einhverja ráðherra og svona... (6:199).

Aðstoðarmaður viðskiptaráðherra var á fundinum en ekki viðskiptaráðherra. Aðstoðarmaðurinn kynnti honum ekki skýrsluna og bar við:

Hann var bara í frí þarna akkúrat á þessum tíma og við höfum farið yfir þetta, ég, hann man ekki eftir því að ég hafi kynnt honum þessa skýrslu, ég get ekki, man ekki hvenær það átti að vera ... (6:201).

Ummæli aðstoðarmannsins um að ráðherrann hafi verið í frí gæti gefið til kynna að aðstoðarmaðurinn sé að réttlæta það eftir á að hafa ekki upplýst ráðherrann. Í ljósi þeirra óformlegu samskipta sem eiga sér stað á milli karla, og lýst er hér að framan, verður þetta haldlítil skýring. Ráðuneytisstjórar viðskiptaráðuneytisins, sem voru tveir á þessum tíma eins

<sup>86</sup> Þorlákur Einarsson (2003, 22. mars) „Kvenímyndir í stríði“. *Morgunblaðið*, Lesbók.

og fram kemur hér að framan, báru við um vantraust í garð viðskiptaráðuneytisins og viðskiptaráðherra:

Mér hefur í rauninni mjög oft fundist í þessari krísu að ég hafi þurft að berjast fyrir aðkomu viðskiptaráðuneytisins að hlutunum,“ segir Jónína Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins. Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytisins segir að sér hafi oft þótt óþægilegt að hann væri ekki hafður með í ráðum: „[Þ]etta var mjög undarleg staða, verð ég að segja, ekki svona korrekt stjórnsýsla. (8:137138).

Í skýrslu viðskiptaráðherra sjálfs, Björgvins G. Sigurðssonar, fyrir RNA kemur fram að hann telur að skort hafi þann „trúverðugleika og heiðarleika í samskiptum sem var kannski forsendan fyrir því að menn gætu sinnt sínu hlutverki“. (8:142–143). Hann segir að samráðshópurinn hefði verið mikill leynihópur, sem ekki hefði mátt upplýsa að til væri og að hópurinn hefði aldrei komið með neinar skriflegar skýrslur. Viðskiptaráðherra kannaðist ekki við að ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytis hefði nokkurn tímann borið undir hann tillögur af vettvangi samráðshópsins sem hann hefði þurft að taka ákvörðun um (6:239). Hann lýsti líka óvild af hálfu Seðlabankans:

Heftin var mjög mikil þarna og menn sniðgengu hverjir aðra greinilega kerfisbundið og ég staðhæfi það að [Davíð Oddsson] hafi með mjög yfirveguðum hætti haldið mér frá upplýsingum og atburðum og ýmsu slíku. (6:92).

Þegar rýnt er í stöðu viðskiptaráðherra, og orðræðu um hana, vekur athygli hve hlutverk ráðherrans virðist vera talið léttvægara en annarra. Hér er sem saman tvinnist kyngervi og hlutverk og staða sem viðkomandi hefur í krafti embættisins. Eins og fram kom í kaflanum um kynjafræðileg hugtök og sjónarmið er ein áhrifaríkasta leiðin til að tákngera valdatengsl að kyngera þau.<sup>87</sup> Áhugaverð spurning í þessu samhengi er hvort orðræða um viðskiptaráðherra og tenging við meinta ókarlmannlega eiginleika tengist málaflokknunum, og meðvituðum eða ómeðvituðum tilburðum til að jaðarsetja hann. Ekki er til einhlítt svar við þeirri spurningu en vert að hafa í huga hið stærra samhengi, að Fjármálaeftirlitið heyrir undir viðskiptaráðuneytið, og jaðarsetning ráðherra þýðir jafnframt veikingu eftirlitsins, en eins og fram hefur komið var „eftirlitsiðnaðurinn“ (5:133) ekki vinsæll. Umfjöllunina hér að ofan þarf að skoða í því ljósi. Hér má bæta við að Valgerður Sverrisdóttir fyrrverandi viðskiptaráðherra líkti hlutverki FME við „verndarengil sem vakir yfir velferð okkar“ (8:122). Hugmyndin var fengin af jólakorti sem hún fékk frá FME. Það er líka táknrænt í þessu samhengi að „e“ í skilti framan á byggingu Fjármálaeftirlitsins er lítið á meðan aðrir stafir eru stórir (hástafir):

---

<sup>87</sup> Scott, J. W. (1996). Gender: A Useful Category of Historical Analysis. Í J. W. Scott (ritstj.), *Feminism & History* (bls. 152–180). Oxford, New York: Oxford University Press.

Það sem hér hefur verið rakið er því til þess fallið að draga úr valdi viðskiptaráðherra og þeirrar stofnunar sem ætlað var að sinna eftirliti við fjármálakerfið.

Í kaflanum var fjallað um ráðandi karlmennskuhugmyndir sem í senn byggjast á samkeppni og samtryggingu. Hlutverk og kyngervi kvenna felst gjarnan í styðjandi kvenleika, sem styður við og staðfestir yfirráð karla. Það hlutverk einskorðast þó ekki við konur. Áhrifarík leið til að tákngera valdatengsl er að kyngera þau og dæmi er um að karlar séu jaðarsettir með orðræðu um ókarlmannleg einkenni í formlegu hlutverki sínu.

Þegar saman er dregin meginumfjöllun þessa kafla kemur í ljós að hin menningarlega ráðandi karlmennska er ekki föst stærð heldur breytileg. Af því leiðir að sú tegund karlmennsku sem gerir ráð fyrir jafnræði milli kvenna og karla er því hugsanleg. Ráðandi karlmennska hefur hingað til falist í því að leysa úr togstreitu kynjanna með því að treysta stoðir karlveldisins eða endurnýja það við nýjar aðstæður.<sup>88</sup> Það mun aðeins breytast þegar ákveðin endurmótun hefur farið fram á tengslum karla og kvenna og tengslum þeirra innan fjölskyldunnar, í atvinnulífi og öðrum stofnunum samfélagsins. Í því sambandi er mikilvægt að fram fari úttekt á störfum karla og kvenna heima við. Hér á landi hefur ekki farið fram ítarleg rannsókn á þátttöku kvenna og karla í heimilisstörfum og umönnun barna. Ýmsar nýlegar rannsóknir sem byggja á upplifun þátttakenda á eigin vinnuframlagi þegar kemur að heimilisstörfum og barnauppleði benda mjög ítrekað til þess að verulega halli á konur í þeim efnum. Konur bera meginábyrgð á umönnun barna og umsjón heimilis og sinna verkum er því tengjast umfram karla.<sup>89</sup> Í lokakafla skýrslunnar er nánar vikið að þessum þætti sem tengist lögbundinni skyldu stjórnvalda að samþætta kynjasjónarmið allri stefnumótun og ákvarðanatöku.

<sup>88</sup> Connell, R. W. og Messerschmidt, J. W. (2005). Hegemonic masculinity: Rethinking the concept. *Gender & Society*, 19, 6, 829–859.

<sup>89</sup> Einar Mar Þórðarson, Heiður Hrund Jónsdóttir, Fanney Þórsdóttir, Ásdís A. Arnalds og Friðrik H. Jónsson (2008). *Kynbundinn launamunur á íslenskum vinnumarkaði*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Gyða Margrét Pétursdóttir (2008). Within the socially desirable aura of gender equality: Division of domestic labour and child care. Í Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum IX* (bls. 213–222). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Stefán Ólafsson (1990). *Lífskjör og lífshættir á Íslandi*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Hagstofa Íslands.

Þóra Ásgeirsdóttir, Sigrún Drífa Jónsdóttir og Matthías Þorvaldsson (2003). *Jafnrétti: Viðhorfsrannsókn*. Reykjavík: IMG Gallup.

Þóra Kristín Þórsdóttir (2007). *Diverging perceptions? The division of household labour*. Óbirt meistara-ritgerð, London School of Economics, London.

## 8. Launa- og hvatakerfi.

Í skýrslu RNA eru eftirfarandi ályktanir dregnar:

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að útlán stóru íslensku bankanna þriggja, Glitnis banka hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf., hafi síðustu árin fyrir fall þeirra vaxið langt fram úr hagkerfinu og þeim stofnunum sem áttu að hafa eftirlit með bönkunum og gæta hagsmuna innlánseigenda. Rannsóknarnefndin telur jafnframt að efnahagur og útlán bankanna hafi vaxið fram úr innviðum bankanna sjálfra. Þannig hafi utanumhald um og eftirlit með útlánnum ekki fylgt eftir útlánavextinum. Þá var hröð sókn inn á nýja markaði mjög áhættusöm. Í ljósi fyrirbyggjandi rannsókna og fræðigreina mátti gera ráð fyrir að líkur væru á því að gæði útlánasafna bankanna væru mun minni en ef vöxtur þeirra hefði verið hóflegur og því var ljóst að verulega myndi reyna á bankana þegar um hægðist. Eins og fram kemur í kafla 8.5 telur nefndin að þetta hafi verið raunin. *Af þessum ástæðum samræmist svo mikill vöxtur ekki langtímahagsmunum trausts banka. Það er mat nefndarinnar að til staðar hafi verið hvatar til skammtímahagnaðar sem drifu vöxtinn áfram. Þessir hvatar hafi meðal annars falist í hvatakerfum bankanna [...]. Þá hafi mikil skuldsetning stærstu eigendanna, sem jafnframt skipuðu stjórnir bankanna, verið til þess fallin að auka áhættusækni í rekstri bankanna.* (2:93, skáletrun okkar).

Má því segja að bankakerfið hafi farið fram úr sjálfu sér: Áhættusækni, skammtímagróðarsjónarmið og markaleysi samkeppniskarlmennskunnar réðu för. Um þessi atriði verður fjallað í þessum hluta með áherslu á launa- og hvatakerfi bankanna og með hliðsjón af þeim kynjafræðilegu hugtökum sem kynnt hafa verið til sögunnar hér á undan. Hér verður ekki farið efnislega í launasamninga bankamannanna, um þá er fjallað í 10. kafla, 3. bindi RNA. Til að byrja með er ágætt að átta sig á umfangi þeirra launa sem um ræðir, hér eru nokkur dæmi:

Meðalmánaðarlaun Bjarna Ármannssonar fimmfölduðust á þremur árum, fóru úr 9 milljónum kr. á mánuði árið 2004 í rúmar 50 milljónir kr. á mánuði árið 2007. (3:44)

Heildarmánaðarlaun Sigurjóns Þ. Árnasonar rúmlega níufölduðust frá árinu 2004 til 2008 og voru tæpar 35 milljónir króna að meðaltali á mánuði árið 2008. (3:58)

Grunnlaun Halldórs J. Kristjánssonar tvöfölduðust milli árána 2004 og 2008, fóru úr rúmlega 1,5 milljónum króna að meðaltali á mánuði í rúmar 3 milljónir króna. (3:59)

Heildarlaun Hreiðars Más Sigurðssonar að meðaltali á mánuði ríflega fjórfölduðust á árunum 2004 til 2006 og voru rúmar 80 milljónir kr. á mánuði árið 2006. Heildarlaun hans að meðaltali á mánuði lækkuðu eftir það niður í tæpar 50 milljónir kr. árið 2008. (3:95)

Áður hefur verið rætt um hvernig aðgengi að fjármunum tryggir ráðandi stöðu innan stigveldis karlmennskunnar. Dæmunum verður því ekki gerð frekari skil en sjónum beint að afleiðingum launa- og hvatakerfis bankanna. Í skýrslu RNA kemur fram að í bönkunum þremur, Glitni, Landsbanka og Kaupþingi, hafi verið við lýði launa- og hvatakerfi sem að stuðluðu að vexti skammtímahagnaðar. Til að nefna nokkur dæmi, það fyrsta er frá Glitni, þá

varð þetta þess valdandi að „að stjórnendur t[óku] of mikla áhættu í rekstri“ (3:47). Í Landsbankanum er tekið dæmi af einu sviði (verðbréfamíðlunarsviði): „Á þessum þremur mánuðum frá september til nóvember 2007 voru tekjur sviðsins ríflega 178 milljónir kr. Bónusgreiðslur námu 194 milljónum kr. fyrir sama tímabil.“ (3:54). Í Kaupþingi voru starfsmönnum veitt há laun til hlutabréfakaupa í bankanum. Allt eru þetta dæmi um afleiðingar launa- og hvatakerfis sem byggir á hugmyndafræði þeirra sem skammtað hafa sér völd. Af því að völdin eru sjálfgefín þá eru launin það líka og virðast ekki háð frammistöðu eins og dæmið frá Landsbankanum sýnir glögglega.

Launa- og hvatakerfið sem RNA gerir að umfjöllunarefni lýsir vel tengslum stigveldis karlmennskunnar, og þeim hugmyndum samtryggingar og samkeppni sem í henni felast. Umfjöllunin sýnir jafnframt vinnumenningu sem byggir í senn á samkeppni og samtryggingu. Fram kemur að:

Bónusgreiðslur til starfsmanna voru að stórum hluta byggðar á mati æðstu stjórnenda, bankastjórans Sigurjóns Þ. Árnasonar sem fór með starfsmannamál og framkvæmdastjóra viðkomandi sviðs. Eins og staðið var að þessum ákvörðunum í Landsbankanum er ekki hægt að útiloka að það hversu ákveðið einstakir starfsmenn sóttust eftir bónusum og mismunandi aðstaða starfsmanna til þess að gera slíkar kröfur hafi í reynd haft sitt að segja þegar kom að ákvörðun yfirmanna um bónusa. (3:70)

Í tilvitnuninni kemur fram hvernig starfsmenn gátu sótt sér slíka bónusa eða hvata og hvernig aðgengi að yfirmanni hjálpaði til við slíkt. Hér koma aftur við sögu tengslanet karla. En sambandið er ekki einhliða, starfsmaðurinn sækir hvatann og stjórnandinn hefur hag af því að hvetja starfsmanninn, það tryggir tryggt hans við vinnustaðinn. Fram kemur í skýrslu RNA að:

Samkvæmt fréttatilkynningu Kaupþings Búnaðarbanka var sú stefna samþykkt á aðalfundi bankans 27. mars 2004 *að æskilegt væri að lykilstarfsmenn væru einnig hluthafar bankans með afgerandi hætti.* (3:77, skáletrun okkar)

Með stefnu bankans er verið binda saman hagsmunum starfsmanna og stjórnenda en ekki allra starfsmanna heldur „lykilstarfsmanna“. Orðið lykilstarfsmenn hefur talsvert verið í umræðunni á undanförunum árum og lýsir stigveldinu innan bankanna. Ljóst er af lestri skýrslu RNA að karlar voru í yfirgnæfandi meirihluta lykilstarfsmanna þegar lán til starfsmanna vegna hlutabréfakaupa eru annars vegar og ef skoðað er hverjir fengu að setja slík lán og hlutabréf í eignarhaldsfélög. Verður vikið að því síðar. Eftirsókn var eftir því að vera flokkaður sem lykilstarfsmaður og geta þannig mátað sig við hina ráðandi karlmennsku. Í skýrslu RNA er haft eftir starfsmanni eins bankans:

Í öðrum bönkum virðist samheldnin ekki hafa verið eins sterk og í Kaupþingi. Þó eru allir að reyna að komast í innsta hring. „Það var ekki meðvitað en það var bara svo gaman, það snerist allt um að komast í fótboltaferðina til West Ham eða ... þið skiljið hvað ég er að fara. Þá varstu kominn í svona elítustarfsmannahóp og það snerist líka um að komast í kúlulánahópinn og kaupréttarhópinn.“ (8:88)

Ekki voru þó allir skilgreindir lykilstarfsmenn áfjáðir í lán og var því ekki vel tekið eins og eftirfarandi dæmi sýna:

Fyrirsvarsmenn bankans virðast hafa lagt hart að starfsmönnum að taka við háum lánum til kaupa á hlutabréfum og fyrirtækjamening sú er við lýði var innan bankans hneig einnig í þá átt. Guðmundur Þórður Guðmundsson, framkvæmdastjóri hjá Kaupþingi, lýsti þessu með eftirfarandi hætti: „[...] ef þú sest niður með yfirmanni þínum: Heyrðu, ég bara hef ekki efni á að taka svona stórt lán hjá þér. Hann: Mér finnst að, þú átt að taka þetta. Ég: Nei, veistu að mér líst ekki á þetta, ég er ekki með nógu há laun til þess að standa undir þessu hérna. Hann: Þú þarft ekki að hafa áhyggjur af því, það eru, áhætta þín er í raun og veru mjög takmörkuð eða engin. Þú tekur þetta hér.“ (3:79)

Starfsmenn Kaupþings sem gáfu skýrslu fyrir rannsóknarnefnd 4. september 2009 mátu það svo að bankinn hefði í raun með þessu haldið í „gíslingu“ mörgum starfsmönnum sem tekið höfðu lán af þessu tagi. Fyrirsvarsmenn bankans hefðu stöðugt veitt sama svarið þegar starfsmenn báru sig eftir heimildum til að selja bréfin og mæta veðköllum. Það var á þann veg að verið væri að skoða málið. [...] Í fyrrnefndri skýrslutöku sagði Guðmundur Þórður Guðmundsson: „[...] [Þ]að mátti aldrei sýna veikleika með því að selja bréf í raun og veru. Og þetta náttúrulega er þannig að ég vil meina það að þú varst með stóran hóp starfsfólks sem var í raun og veru, þetta var bara hreint út, í bara gíslingu í meira en ár og jafnvel lengri tíma hjá banka með þessa stöðu. Nema það bara að segja upp eða hætta og þá vissi kannski fólk ekki í raun og veru hver staða þess var ef það hefði tekið upp á því. [...] Hagsmunirnir voru það miklir, alveg satt, ef við sýnum veikleika, ef lykilstjórnendur, stór hópur lykilstjórnenda fer að selja bréfin sín í bankanum, þá bara hrynur þetta [...]“ (3:80)

Ofangreind orð lýsa vel samspili samtryggingar og samkeppni og hvernig þeir þættir hafa áhrif á vinnumeningu fyrirtækja. Hart er lagt að starfsmanninum að taka lánið og sýna þannig tryggð sína í verki og gangast inn á samtrygginguna. Leiða má að því líkum að þeir sem voru innsta hring lykilstarfsmanna eða – stjórnenda hafi verið betur tryggðir en aðrir stafs menn. Í skýrslu RNA er birt tölvubréf tveggja starfsmanna Kaupþings til æðstu stjórnenda:

Í bréfinu kom fram hugmynd um að stjórnendurnir gætu losað sig undan persónulegri ábyrgð vegna lánanna þannig að Kaupþing bæri alla áhættu. Tekið skal fram að innan hornklofa eru skýringar rannsóknarnefndar á hugtökum sem skammstöfuð eru í bréfinu:

„Sæll Siggi og Hreiðar

Þar sem að Ármann er búinn að ræða þetta við ykkur höfum við talað okkur saman (samtök loyal CEOa) og komist að þessari hugmynd um bréf okkar í bankanum:

1. Við stofnum SPV (hver um sig) [eignarhaldsfélag eða Special Purpose Vehicle] og setjum öll bréf og lán í það félag.
2. Við fáum viðbótarlán uppá að 90% LTV [Loan to Value, eða 90 krónur að láni fyrir hverjar 100 sem eru í félaginu þegar] sem þýðir að við tökum út einhvern pening strax.
3. Við fáum heimild fyrir að fá lánað meira ef gengi KB hækkar sem nemur 90% LTV upp að genginu 1000. Þannig að ef gengið fer yfir 1000 þá getum við ekki fengið meira lánað.

4. Bankinn hefði engin margincall á okkur og myndi taka á sig fræðilegt tap ef að yrði  
Við hefðum áhuga á að nota hluta af þessu fjármagni til að setja inní Kaupthing Capital Partners (principal investment sjóður bankans)  
Kveðja Magnús og Ármann  
Eins og við höfum sagt áður þá höfum við rætt þessa hugmynd við Ingólf líka.“  
(3:81)

Starfsmennirnir skilgreina sig sem „samtök loyal CEOa“, skilgreining sem æðstu stjórnendur hafa eflaust verið sammála um. Tölvubrésið sýnir glögglega karlmennsku samtryggingar. Starfsmennirnir eru innvígðir og innmúraðir í fyrirtækið, umfram aðra. Fjárhagur þeirra er tryggður umfram aðra starfsmenn sem keppa innbyrðist um virðingu æðstu stjórnenda.

Í skýrslu RNA kemur fram að:

Rannsóknarnefnd Alþingis fær ekki séð af athugun sem hún hefur gert að bónusgreiðslurnar hafi verið tengdar rekstrarárangri bankans með kerfisbundnum hætti heldur virðast þær hafa verið háðar huglægu mati stjórnenda. (3:86)

Að veita ákveðnum starfsmönnum, oftast körlum, lán til hlutabréfakaupa er m.a. gert með eftirfarandi markmið í huga:

Stjórnendur Kaupþings vildu koma bankanum undan launakostnaði, kostnaði félagsins vegna opinberra gjalda, draga úr skattbyrði starfsmannanna vegna færslu úr tekjuskatti í fjármagnstekjuskatt [...] ... lánaþyrirgreiðslunni hafi verið ætlað að binda saman hag hluthafa og stjórnenda. Það verður að teljast sérlega veikburða samræming hagsmuna ef starfsmenn njóta alls hagnaðar meðan vel gengur en hluthafar sitja uppi með alla áhættuna og þar með gríðarlegt tap ef illa gengur. (3:96)

Samtryggingin er án nokkurrar eigin skuldbindingar og byggir á tengslaneti karla. Niðurstöður RNA eru þær að: „Áhættan af þessum gerningi lá því öll á bankanum sjálfum.“ (3:88). En ekki hjá viðkomandi starfsmanni.

Orðræða um réttlætingu hárra launa gekk út á snilligáfu og persónulega áhættu en sú áhætta var samkvæmt þessu engin. Áhættan fólst m.a. í því að ef þeim yrði sagt upp gætu þeir ekki unnið í faginu í ákveðinn tíma. Því virðist sem ekki hafi verið gert ráð fyrir að þeim væri sagt upp sökum vanhæfni, einungis ef að aðilar keyptu bankann sem vildu koma sínum mönnum að.

Í stigveldi karlmenskunnar er á hverjum tíma ein ráðandi karlmennska. Fyrir hrun bankanna einkenndist sú karlmennska af háum launum, meintri snilld í bankamálum og miklu aðgengi að fjármunum. Þetta var hin menningarlega ráðandi karlmennska og þar með eitthvað sem öðrum körlum var ætlað að sækjast eftir, þ.e. það sem valdaminni karlar þurftu að máta sig við og réttlæta fyrir sjálfum sér og öðrum ef þeir væru ekki með há laun og aðgengi að miklum fjármunum. Launa- og hvatakerfi bankanna byggði þannig á sjálfgefnum völdum karla sem trónuðu á toppnum í stigveldi karlmenskunnar.

Hugmyndin um áhættusækni er nátengd karlmenskunni, eins og fram hefur komið. Hluti af því að njóta yfirráða í stigveldinu er að geta sýnt fram á eigin áhættusækni, í þessu tilfalli viðskiptalega áhættu. Eins og fram kemur í skýrslu RNA var þessi áhætta þó ekki karlanna

sem tóku hana heldur bankanna og hluthafa þeirra. Hugmyndina um karla og áhættusækni verður því að skoða í ljósi niðurstaðna RNA og velta má fyrir sér hvort ekki hafi verið um áhættu að ræða á kostnað annarra, áhættu byggða á mjög takmarkaðri eigin ábyrgð. Sá sem tekur þess háttar áhættu er því að stofna öðrum í hættu og nýtur til skamms tíma ánægjunnar. Líkt og sá sem keyrir of hratt og stofnar þar með öðrum og sjálfum sér í hættu. Þetta er ein af hinum neikvæðu hliðum karlmennskuhlutverksins sem er menningarlega mótað.

Menning okkar er full af kynjuðum hugmyndum um æskileg hlutverk karla og kvenna. Eðlilegt er að ýta fremur undir heilbrigða þætti en óheilbrigða. Áhættusækni á ábyrgð annarra er tvímælalaust einn af óheilbrigðustu þáttum karlmennskuhlutverksins. Skólakerfið er vettvangur til að draga úr hinum skaðlegu menningarbundnu áhrifum. Hægt er að ræða opinskátt með gagnrýnum hætti hugmyndir um karl- og kvenhlutverk en taka þeim ekki sem sjálfgefnum og ýta í leiðinni undir annarskonar hlutverk þar sem margbreytileiki er hafður að leiðarljósi. Í fræðunum er vikið að kostnaði karlmennskunnar. Karlar lifa skemur, en konur, vegna óheilbrigðra lifnaðarháttar og stofna frekar lífi sínu í hættu.<sup>90</sup> Báðir þættirnir tengjast áhættusækni sem ekki er eðlislæg heldur menningarbundin.

Í þessum kafla var sjónum beint að launa- og hvatakerfi bankanna. Karlar höfðu betri aðgang að bónusum af ýmsu tagi og ljóst að ekki var alltaf umbunað samkvæmt frammistöðu heldur var umbunin háð huglægu mati stjórnenda.

## 9. Samantekt og tillögur

Jafnréttislögin kveða á um skyldur samfélagsins í jafnréttismálum. Mælt er fyrir um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í framkvæmdaáætlunum ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum frá 1998. Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða var hins vegar lögfest með jafnréttislögunum 2008. Skilgreiningin á kynjasamþættingu er, skv. 2. grein laganna:

Að skipuleggja, bæta, þróa og leggja mat á stefnumótunarferli þannig að sjónarhorn kynjajafnréttis sé á öllum sviðum fléttað inn í stefnumótun og ákvarðanir þeirra sem alla jafna taka þátt í stefnumótun í samfélaginu.

Þrátt fyrir að samþætting sé lögboðin er innleiðing stutt á veg komin. Hér á eftir verða raktar tillögur höfunda sem byggjast á innihaldi skýrslunnar, þær eru númeraðar en númerin gefa ekki til kynna forgangsörð.

Tillögurnar kveða á um aðgerðir í jafnréttismálum, einkum samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða og kynjaða fjárlagagerð. Ef atburðirnir sem leiddu til hrunsins eiga ekki að endurtaka sig þurfa slík sjónarmið að vera hluti af uppgjörinu. Aðeins þannig getur endurbýgging samfélagsins orðið farsæl og í þágu allra.

### Tillögur.

Mikilvægt er að fyrirtæki með fleiri en 25 starfsmenn setji sér jafnréttisáætlun eða samþætti jafnréttissjónarmið í starfsmannastefnu sína, eins og kveðið er á um í 18. grein jafnréttislaga. Þetta á við um öll atvinnufyrirtæki, jafnt fyrirtæki á fjármálamarkaði sem önnur. Jafnréttisstarf í anda samþættingar kynja- og jafnréttissjónarmiða er lögboðið á Íslandi, sbr. 1. grein jafnréttislaga nr. 10/2008.

<sup>90</sup> Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2004) *Karlmennska og jafnréttisuppeldi*, bls. 36 og 73.



*1. Tillaga.*

*Lagt er til að Jafnréttisstofa fylgi markvisst eftir eftirlitsskyldu sinni sem kveðið er á um í 18. grein laga nr. 10/2008 og beiti þeim úrræðum sem löggin heimila ef fyrirtæki verða ekki við tilmælum hennar.*

Karlar voru í yfirgnæfandi meirihluta í stjórnnum hinna föllnu banka og fjármálafyrirtækja. Fyrir því eru bæði réttlætis- og nytjarök að jafna þátttöku kynjanna í stjórnnum atvinnulífsins. Fyrirtæki með kynjablandaðar stjórnir skila betri arðsemi en félög með einsleitar stjórnir. Tvær tillögur fylgja.

*2. Tillaga.*

*Lagt er til að stjórnvöld fylgist grannt með því að fyrirtæki fari að lögum nr. 18/2010 um kynjahlutfall í hlutafélögum og einkahlutafélögum og hugi að lögleiðingu viðurlaga ef ekki verður breyting á.*

*3. Tillaga.*

*Lagt er til að stjórnvöld fylgist með kerfislega mikilvægum fyrirtækjum og skoði hvernig megi fyrirbyggja að ofmikið vald safnist á hendur fárra einsleitra hópa. Stjórnvöld skoði jafnframt hvernig stuðla megi að gagnsæri ákvarðanatöku innan fyrirtækja.*

Karlar höfðu betri aðgang að bónusum af ýmsu tagi í bankakerfinu og ljóst að ekki var alltaf umbunað vegna frammistöðu heldur var umbun háð huglægu mati stjórnenda. Þessi mismunun þrífst í skjóli launaleyndar.

*4. Tillaga.*

*Atvinnurekendum ber að sjá til þess að karlar og konur njóti sömu kjara og sé greidd sömu laun fyrir sömu eða jafnverðmæt störf. Lagt er til að stjórnvöld fylgist með að atvinnurekendum framfylgi þessu. Einnig er lagt til að 19. grein jafnréttislaga nr. 10/2008 verði endurskoðuð þannig að styrkt verði ákvæði sem auðveldar fólki að gera samanburð við laun annarra, t.d. með atbeina trúnaðarmanna á vinnustöðum eða stéttarfélagum.*

Skattkerfið hefur kynbundnar afleiðingar jafnvel þótt það sé formlega kynhlutlaust. Skattkerfi sem skattleggur fjármagnstekjur lægra en atvinnutekjur hygkir hinum áhættusæknari, sem oftast eru karlar en konur.

*5. Tillaga.*

*Lagt er til að stjórnvöld taki tillit til kynja- og jafnréttissjónarmiða við mótun og framkvæmd skattastefnu. Stjórnvöld noti til þess samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða og kynjaða fjárlagagerð.*

Tengslanet og samtrygging karla er við lýði í stjórnámálum og stjórnsýslu. Þetta veikir áhrifavald og gerendahæfni kvenna þótt formleg þátttaka þeirra hafi aukist.

#### 6. Tillaga.

Lagt er til að samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða verði innleidd á markvissan hátt í stjórnsýslunni til þess að kynin eigi jafnan aðgang að upplýsingum og ákvarðanatöku, t.d. með 4H aðferðinni.<sup>91</sup>

Ferlið í kringum einkavæðingu bankanna sýnir að viðmið voru óstöðug. Kröfur sem gerðar voru til kaupenda breyttust í ferlinu, þær pössuðu utan um tiltekinn hóp karla.

#### 7. Tillaga.

Lagt er til að stjórnvöld hafi skýra stefnu og hæfniskröfur sem vel er framfylgt þegar ráðist er í stórar framkvæmdir, eins og einkavæðingu, og þegar ráðið er í valdamikil embætti. Tryggt verði að viðmið séu fagleg og byggist ekki á gildum og viðmiðum sem hygli öðru kyninu á kostnað hins. Í þessu skyni má beita 4H aðferðinni.<sup>92</sup>

Áherslur í atvinnustefnu stjórnvalda fólust að hluta í stóriðju og fjármálaþjónustu. Fjármálakerfið er mjög kynjaskipt atvinnugrein, launamunur er mikill og framamöguleikar kynjanna ólíkir. Stóriðja skapar einnig dæmigerð karlastörf.

#### 8. Tillaga.

Lagt er til að stjórnvöld samþætti kynja- og jafnréttissjónarmið á markvissan hátt við mótun og framkvæmd atvinnustefnu og leitist við að vinna gegn stöðluðum kynhlutverkum í atvinnulífi.

Byggðastefna stjórnvalda fólst að hluta til í stóriðjustefnu. Konur á landsbyggðinni sjá sjaldnar en karlar fyrir sér tækifæri í þeirri atvinnugrein. Þar sem atvinnuleysi er víða hærra meðal kvenna en karla á landsbyggðinni, og flótti þeirra frá þeim landsvæðum meiri, er stóriðja líkleg til að auka frekar en minnka byggðaröskun.

#### 9. Tillaga.

Lagt er til að stjórnvöld samþætti kynja- og jafnréttissjónarmið á markvissan hátt við mótun og framkvæmd byggðastefnu og leitist við að vinna gegn stöðluðum kynhlutverkum í atvinnulífi og byggðapróun.

Útrásin hvíldi á hugmyndagrundi þar sem orðræða karlmennsku og þjóðhverfu voru samtvinnuð. Konur og kvenlæg sjónarmið voru jaðarsett í þessari orðræðu. Það veikir möguleika kvenna og minnihlutahópa til þátttöku, eykur hættu á einsleitni í samfélagi og menningu og hindrar að sjónarmið margbreytileikans fái notið sín.

#### 10. Tillaga.

Lagt er til að stjórnvöld hvetji til gagnrýnnar umræðu og fræðslu um þjóðernishyggju og vinni gegn staðalmyndum um karla, konur og þjóðerni. Skólakerfið er kjörinn vettvangur til að hefja slíka umræðu.

<sup>91</sup> Jöfnum leikinn: *Handbók um kynjasamþættingu* (2009), bls. 40–42.

<sup>92</sup> Jöfnum leikinn: *Handbók um kynjasamþættingu* (2009), bls. 40–42.

Ljóst er að mismunandi staða kynjanna í samfélaginu átti þátt í aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Jafnrétti og hagsæld fara hönd í hönd og því til mikils að vinna að stuðla að jafnrétti kynjanna.

*11. Tillaga.*

*Stjórnvöld vinni markvisst að kynningu á Kvennasáttmála Sameinuðu þjóðanna (Samningi um afnám allrar mismununar gagnvart konum) og framfylgi tilmælum nefndar um afnám mismununar gagnvart konum til íslenskra stjórnvalda frá árinu 2008.<sup>93</sup>*

Þingmannanefndin telur greinargerðina vera mikilvægt framlag til jafnréttisumræðu á Íslandi.

---

<sup>93</sup> [http://www.humanrights.is/media/frettir//Kvennasattmali\\_Sameinudu\\_tjodanna\\_-\\_pdf.pdf](http://www.humanrights.is/media/frettir//Kvennasattmali_Sameinudu_tjodanna_-_pdf.pdf), bls. 20–23.

**Fylgiskjal III.**

**Erindi sem borist hafa þingmannanefnd  
til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis  
frá janúar 2010 til september 2010.**

*Upplýsingar og skjöl sem nefndin óskaði eftir:*

Frá forsætisráðuneyti, dags. 4. febrúar 2010. Afrit af erindisbréfi starfshóps um viðbrögð stjórnslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá forsætisráðuneyti, dags. 3. mars 2010. Minnisblað um nefndir á vegum Stjórnarráðsins sem fjalla um úrbætur í kjölfar falls íslensku bankanna.

Frá vinnuhópi um siðferði vegna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 1. maí 2010. Viðbrögð vinnuhópsins vegna viðtals við forseta Íslands í síðdegisútlit Rásar 2.

Frá skrifstofu forseta Íslands, dags. 6. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar sem varðar athugasemdir forseta Íslands vegna umfjöllunar í 8. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Birni L. Bergssyni, settum ríkissaksóknara, dags. 7. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar sem varðar niðurstöðu rannsóknarnefndar Alþingis um mistök og vanrækslu í starfi fyrrverandi seðlabankastjóra og fyrrum forstjóra Fjármálaeftirlits.

Frá Árna M. Mathiesen, fyrrv. fjármálaráðherra, dags. 7. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Björgvini G. Sigurðssyni, fyrrv. viðskiptaráðherra, dags. 7. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Einari K. Guðfinnssyni, fyrrv. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, dags. 7. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Geir H. Haarde, fyrrv. forsætisráðherra, dags. 7. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Guðna Ágústssyni, fyrrv. landbúnaðarráðherra, dags. 2. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, fyrrv. utanríkisráðherra, dags. 7. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Jóhönnu Sigurðardóttur, fyrrv. félags- og tryggingamálaráðherra, dags. 7. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Jóni Sigurðssyni, fyrrv. iðnaðarráðherra og viðskiptaráðherra, 20. maí 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Jónínu Bjartmarz, fyrrv. umhverfisráðherra, dags. 7. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Kristjáni L. Möller, samgönguráðherra, dags. 18. ágúst 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Siv Friðleifsdóttur, fyrrv. umhverfisaráðherra, dags. 6. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Sturlu Böðvarssyni, fyrrv. samgönguráðherra, dags. 1. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Valgerði Sverrisdóttur, fyrrv. viðskiptaráðherra, dags. 7. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Þorgerði Katrínu Gunnarsdóttur, fyrrv. menntamálaráðherra, dags. 27. maí 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur, fyrrv. umhverfisaráðherra, dags. 6. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Össuri Skarphéðinssyni, utanríkisráðherra, dags. 7. júní 2010. Svar við bréfi þingmannanefndarinnar þar sem gefinn er kostur á að koma á framfæri athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá forsætisráðuneyti, dags. 16. júní 2010. Svar við beiðni um upplýsingar um fyrirhugaðar aðgerðir af hálfu einstakra ráðuneyta varðandi tillögur að lagabreytingum sem fram koma í skýrslu sérfræðinganefndar forsætisráðuneytis um viðbrögð af hálfu stjórnýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Þjóðskjalasafninu, Ólafi Ásgeirssyni þjóðskjalaverði, dags. 9. júlí 2010. Svar við bréfi þingmannanefndar Alþingis, dags. 25. júní 2010, um rafræna gagnagrunna, aðgang o.fl.

Frá Seðlabanka Íslands, dags. 13. júlí 2010. Svar við bréfi þingmannanefndar Alþingis, dags. 25. júní 2010, þar sem farið er fram á afhendingu ýmissa frumgagna sem varða skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá forsætisráðuneytinu, dags. 19. júlí 2010. Svar við bréfi þingmannanefndar Alþingis, dags. 25. júní 2010, þar sem farið er fram á afhendingu ýmissa frumgagna sem varða skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

*Erindi sem nefndinni bárust að frumkvæði sendanda:*

Frá Íbúðalánasjóði, dags. 1. júní 2010. Greinargerð vegna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda, innleiðingu og áhrif breytinga á útlánum Íbúðalánasjóðs 2004.

Frá Borgarbyggð, dags. 24. júní 2010. Ályktun frá fundi sveitarstjórnar Borgarbyggðar þar sem farið er fram á óháða úttekt á falli Sparisjóðs Mýrasýslu.

Frá Landsvaka hf., dags. 28. júní 2010. Athugasemdir frá Landsvaka vegna umfjöllunar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá KEA svf., dags. 28. júní 2010. Athugasemdir vegna fullyrðinga í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá Samtökum stofnfjáreigenda í BYR Sparisjóði, dags. 3. ágúst 2010. Beiðni um að sett verði á fót nefnd til að rannsaka fall sparisjóðanna í landinu.

**Fylgiskjal IV.****Bréf þingmannanefndarinnar til ráðherra og svör við þeim.****TRÚNAÐARMÁL**

Herra Árni M. Matthiesen

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Rannsóknarnefnd Alþingis gerði í skýrslu sinni grein fyrir tilteknum atriðum, athöfnum eða athafnaleysi sem hún fjallaði um sem hugsanleg mistök eða vanrækslu í starfi skv. hugtökunum eins og þau koma fram í lögum nr. 142/2008 um rannsóknarnefndina. Í framhaldinu var yður gefinn kostur á að koma að skriflegum athugasemdum áður en rannsóknarnefndin tæki afstöðu í málinu. Nú liggur fyrir lokaniðurstaða rannsóknarnefndarinnar þar sem þér eruð taldir hafa sýnt af yður vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. sbr. einnig umfjöllun í kafla 21. 5. í 7. bindi.

Við mat á ráðherraábyrgð er þingmannanefndin ekki bundin af niðurstöðu rannsóknarnefndarinnar. Þingmannanefndin vill með bréfi þessu gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum skýrslunnar. Sérstaklega er óskað eftir að afstaða sé tekin til niðurstöðu rannsóknarnefndarinnar um vanrækslu í kafla 21. 5. í 7. bindi skýrslunnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega eigi síðar en 7. júní nk.

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður



## TRÚNAÐARMÁL

Þingmannanefnd um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis,  
Atli Gíslason alþ.m. og form. nefndarinnar,  
Alþingi,  
101 Reykjavík.

*Alþingi*  
*Erindi nr. Ö 138/112*  
*komudagur 7.6.2010*

Hafnarfirði, 7. júní 2010.

**Efni: Skýrsla RNA um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008.**

### I.

#### Inngangur.

Í upphafi vil ég þakka fyrir það að fá tækifæri til að tjá mig um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (RNA) frá 12. apríl 2010. Það er mikilvægt fyrir þá sem þar koma við sögu að geta komið fram sínum sjónarmiðum við þingmannanefndina. Það er þó svo að afar erfitt er fyrir einstakling, sem ekki hefur beinlínis atvinnu af því, að fara yfir alla skýrsluna og mynda sér skoðun á henni allri og koma þeirri skoðun á framfæri í bréfi. Þess verður þó freistað en áhersla eðlilega lögð á þá hluta skýrslunnar sem snerta undirritaðan beint og persónulega. Því má öruggt telja að eitthvað verði út undan en því er treyst að ef þingmannanefndin telur eitthvað upp á vanta er mig, og ákvarðanir gagnvart mér, varðar, að hún leiti þá eftir því sérstaklega.

Það var mikilvæg og rétt ákvörðun af hálfu þáverandi forsætisráðherra að hafa frumkvæði að gerð skýrslunnar svo snemma sem raun bar vitni, þ.e. haustið 2008. Um skýrsluna sjálfa verður ekki annað sagt en að hún sé mikil og haganleg smíð. Hún er gríðarlega efnismikil og nær yfir mjög vítt svið. Hún er afar ítarleg og ekki er hikað við að draga miklar og jafnvel afdrifaríkar ályktanir. Verði skýrslan notuð á réttan hátt mun hún án efa auðvelda okkur til muna það starf sem stjórnvöld standa frammi fyrir og hafa staðið frammi fyrir síðustu misseri.

Mannanna verk eru hins vegar aldrei fullkomin og það á við um þessa skýrslu eins og annað. Svo einkennilegt sem það er felast veikleikar skýrslunnar og gallar eimitt í því sem þýðir hana og styrkir helst. Þó að skýrslan spanni vítt svið að þá vantar upp á umfjöllun um ákveðin atriði eins og til dæmis það sem var að gerast erlendis árin, mánuðina og dagana fyrir hrunið og hvað er líkt með því og því sem gerðist á Íslandi. Þetta á bæði við um samhengi þróunar á Íslandi og erlendis og áhrif atburða og ákvarðana, umsagna og ummæla erlendis á þróun mála á Íslandi. Það þarf að hafa það í huga að enginn er eða var eyland í þeim breytingum sem gengu yfir viðskiptalíf heimsins í upphafi aldarinnar. Þá vantar upp á ítarleika umfjöllunar á köflum, sérstaklega um það hvað varðar þann vanda sem ráðherrar töldu sig standa frammi fyrir, byggt á greiningum, kynningum og upplýsingum frá eftirlitsaðilum. Þetta leiðir auðvitað til þess að ályktanir sem dregnar eru af þessum þáttum verða ekki eins áreiðanlegar og skyldi. Þegar þar til viðbótar bætist óhefðbundin hugtakanotkun og útvíkkun á lögbundnum verkefnum nefndarinnar verða ályktanir beinlínis rangar og ósanngjarnar. Þegar nefndin sjálf segir sjálf að hún dragi sínar ályktanir varðandi mat á þætti stjórnvalda vitandi hluti eftir á sem ekki voru á vitorði þeirra er hlut áttu að máli

Þegar ákvarðanir voru teknar er grundvöllur sumra ályktana augljóslega brostinn, sbr. eftirfarandi orð nefndarinnar í skýrslunni: „Ályktanir nefndarinnar um slík atriði eru í megindráttum reistar á greiningu á þeirri samantekt um röð atburða og lýsingu á skjallægum gögnum, sem fram kemur í þessari skýrslu,“ bls. 288 (kaflí 21.5.) Jafnframt á bls. 30 (kaflí 1.8.): “Stundum er sagt að auðvelt sé að vera vitur eftir á. Aðstaðan er vissulega önnur þegar horft er til baka og tóm hefur gefist til að draga saman og veða og meta gögn og upplýsingar í ljósi þess sem síðar gerðist. Þetta á ekki síst við þegar um er að ræða afdrifaríkar ákvarðanir sem teknar hafa verið við erfiðar aðstæður í kapphlaupi við tímann.”

Þá skýrslu sem hér um ræðir höfðu þeir sem ásakaðir eru um vanrækslu ekki í höndum þegar þeir tóku sínar ákvarðanir. Það er afar mikilvægt fyrir notagildi skýrslunnar að gallar hennar séu ljósir jafnt sem kostir hennar. Um ofangreind atriði verður því öll fjallað nánar síðar í bréfinu

Ég mun hér á eftir fjalla efnislega um nokkur atriði er að mér snúa sérstaklega og skipta máli hvað varðar ásakanir um vanrækslu í starfi mínu sem fjármálaráðherra. Ég bendi líka á að um þessi atriði er fjallað ítarlega í bréfi mínu til RNA frá 24. febrúar 2010 og verður sumstaðar til þess vitnað í textanum. Nauðsynlegt er samhengisins vegna að fulltrúar í þingmannanefndinni lesi bréf mitt frá 24. febrúar og hafi það til hliðsjónar í vinnu sinni.

Fjögur atriði munu ítrekað koma fyrir í umfjölluninni enda skipta þau verulega miklu mál fyrir niðurstöðuna.

1. Þær upplýsingar sem voru fyrir hendi þegar ákvarðanir voru teknar en reyndust síðan ekki standast og hvers vegna.
2. Þær aðgerðir sem farið var í byggt á þeim upplýsingum sem fyrir hendi voru og hvers vegna þær gengu ekki eftir.
3. Tengsl þróunar fjármálakerfisins á Íslandi við þróun erlendis.
4. Hvert raunverulegt ábyrgðar- og valdsvið ráðuneytis míns var.

Fleiri mikilvæg atriði munu koma fram en full ástæða er til að vekja athygli á þessum atriðum strax í upphaf.

## II.

### Um grundvöll athugana á mistökum eða vanrækslu.

Í bréfi RNA til mín 8.febrúar 2010 var mér er gefin kostur á að koma á framfæri athugasemdum vegna efnisatriða sem nefndin hafði til athugunar vegna meintra mistaka eða vanrækslu í starfi mínu sem fjármálaráðherra. Í svarbréfi mínu frá 24. febrúar 2010 fjallaði ég á eftirfarandi hátt um grundvöll athugunarinnar:

„Í upphafi bréfs rannsóknarnefndar til mín er vikið að þeim lagagrundvelli sem nefndin starfar á. Þar er getið um að hlutverk nefndarinnar samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 sé að „leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna



2008 og tengdra atburða". Þá skal hún samkvæmt sama lagaákvæði „leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni og hverjir kunni að bera ábyrgð á því" (leturbr. mín). Í bréfi nefndarinnar til mín eru nánar tilgreindar málsgreinar teknar upp úr athugasemdunum í frumvarpi því er varð að lögum nr. 142/2008. Nefndin lét hins vegar hjá líða að taka upp eftirfarandi texta, sem er að finna í athugasemdunum með ákvæði 1. gr. í ofan nefndu frumvarpi:

„Í öðru lagi miðar 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. Með lögum og reglum um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum er meðal annars vísað til þeirra laga sem gilda um starfsemi Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, laga um fjármálafyrirtæki og reglugerða og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett hafa verið á grundvelli þessara laga. Hér er athyglinni fyrst og fremst beint að stofnunum ríkisins og ráðuneytum sem starfa að þessum sviðum."

Þetta er fyrsta atriðið sem ég staldra við.

Fyrir liggur að ég gegndi embætti fjármálaráðherra frá september 2005 til febrúar 2009. Samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands fer fjármálaráðuneytið ekki með „framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirliti með henni". Þau mál heyrir undir viðskiptaráðuneytið (nú efnahags- og viðskiptaráðuneyti), sbr. 13. gr. reglugerðarinnar. Þá er eftirlit með fjármálastarfsemi einnig á vegum viðskiptaráðuneytis, enda heyrir Fjármálaeftirlitið stjórnarfragslega undir viðskiptaráðuneytið, sbr. 3. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Samkvæmt 8. gr. þeirra laga er hlutverk Fjármálaeftirlits m.a. að fylgjast með að „starfsemi eftirlitsskyldra aðila á fjármálamarkaði sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti."

Mælt er fyrir um valdheimildir og aðkomu Fjármálaeftirlitsins að fjármálamarkaði víðar í lögum. Þannig segir í 1. mgr. 107. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki að Fjármálaeftirlitið hafi m.a. eftirlit með starfsemi fjármálafyrirtækja og fyrirtækja sem tengjast fjármálasviði, sem falla undir ákvæði laganna, svo og starfsemi innlendra fjármálafyrirtækja erlendis. Þá segir í 1. mgr. 133. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með framkvæmd þeirra laga og reglna settra samkvæmt þeim. Ennfremur segir í 31. gr. laga nr. 110/2007 um kauphallir að Fjármálaeftirlitið fari með eftirlit með því að starfsemi kauphalla og skipulegra verðbréfamarkaða sé í samræmi við lög, reglur eða reglugerðir settar samkvæmt þeim, svo og önnur fyrirmæli eða samþykktir sem um starfsemina gilda.

Þá fór forsætisráðuneytið á þessum tíma með mál er varða Seðlabanka Íslands, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands, eins og hún var þá. Samkvæmt lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands skyldi Seðlabanki Íslands m.a. sinna viðfangsefnum sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka, svo sem að



varðveita gjaldeyrisvarasjóð og stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd. , „Hið þjóðhagslega umhverfi fjármálakerfisins“ skv. greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands.

Ennfremur fór forsætisráðuneytið samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 177/2007 með skiptingu starfa milli ráðherra og ráðuneyta, sbr. 6. tölul. ákvæðisins, og ríkisstjórn og Stjórnarráð Íslands í heild, sbr. 7. tölul. ákvæðisins.

Þá liggur fyrir að engin stofnun á vegum fjármálaráðuneytisins fór með verkefni á þeim sviðum sem getið er um í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008, þ.e. sem lúta að fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni.

Með vísan til alls framangreinds, ákvæðis 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008, ofanrakinna athugasemda með því ákvæði, reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands og verkaskiptingu þar, og þeirra lagaákvæða um Fjármálaeftirlit og Seðlabanka Íslands, sem að framan greinir, hlýtur athugun rannsóknarnefndar Alþingis að beinast að öðrum aðilum en fjármálaráðuneyti. Þannig fæst ekki séð að þau efnisatriði sem tilgreind eru í bréfi nefndarinnar varði fjármálaráðuneytið að neinu leyti. Þetta skiptir vitaskuld verulegu máli við afmörkun á því hvort, og þá að hvaða marki, fjármálaráðuneytið, embættisfærslur mínar sem fjármálaráðherra, og starf Baldurs Guðlaugssonar sem ráðuneytisstjóra kemur til skoðunar hjá nefndinni, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

Þau atriði sem að framan eru rakin skipta ennfremur miklu máli þegar svokallaður samráðshópur forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka um fjármálastöðugleika og viðbúnað kemur til skoðunar, en þeim hópi var komið á með samkomulagi, dags. 21. febrúar 2006, og var honum stýrt af ráðuneytisstjóranum í forsætisráðuneytinu. Ljóst er að verkaskipting og ábyrgð á störfum þess hóps verður að taka mið af gildandi réttarreglum og verkaskiptingu innan Stjórnarráðs Íslands, eins og hún birtist í reglugerð nr. 177/2007, og eftir atvikum öðrum lagafyrirmælum. Þannig verða ekki færðar ríkari skyldur á fjármálaráðuneyti, mig sem fjármálaráðherra, eða ráðuneytisstjóra í fjármálaráðuneytinu, en leiðir af gildandi réttarreglum um Stjórnarráð Íslands.

Sé það engu að síður virkilega svo að ætlunin sé að halda því fram að einhver þeirra verkefna sem hér um ræðir hafi verið í verkahring fjármálaráðuneytisins, sem er mótmælt samkvæmt framansögðu, verður að hafa í huga að stofnanir þær sem með þessi mál fóru af hálfu forsætis- og viðskiptaráðuneyta höfðu samanlagt margföldu starfsliði (u.þ.b. þreföldu) á að skipa miðað við fjármálaráðuneytið.

Að öllu framangreindu verður að gæta þegar embættisfærslur mínar sem fjármálaráðherra verða skoðaðar af rannsóknarnefnd.

Ennfremur verður að hafa í huga, þegar embættisfærslur mínar eru skoðaðar, að ég fór sem fjármálaráðherra með fjármál ríkisins og hafði gert frá árinu 2005, eins og



*áður segir. Fyrir liggur að staða ríkissjóðs var við hrun bankanna ein sú besta á síðari tímum á Íslandi. Það var því ekki svo að ríkissjóður væri veikburða þegar hrunið skall á heldur þvert á móti í sterkri stöðu, og raunar mun sterkari stöðu en áður til að takast á við áföll af þessu tagi."*

Í skýrslu RNA er fjallað um þessar athugasemdir mínar og engin þeirra hrakin efnislega. Þó er ekki fallist á þær nema að því leyti „að mismunandi mikilvægi hlutverka ráðuneytanna [...] geta eftir atvikum haft þýðingu við mat á ábyrgð fjármálaráðherra í einstökum tilvikum“ bls. 299, (kafli 21.5.) Hins vegar segir Tryggvi Gunnarsson, einn nefndarmanna RNA í Morgunblaðinu 14. apríl 2010: „Við gerum okkur grein fyrir því að það er ekki hlutverk fjármálaráðherra að fylgjast með bönkunum“. Því er ekki annað að sjá en að nefndin hafi vísitandi, en án þess að gera grein fyrir því, útvíkkað hlutverk sitt hvað varðar mistök og vanrækslu við framkvæmd laga og reglna á fjármálamarkaði og eftirlit með þeim. Nefndin tekur enda upp á því að fjalla í þessu samhengi um ráðherra sem fara með „ábyrgð á svið fjármálamarkaðar og/eða efnahagsmála“ bls. 291 (kafli 21.5.). Það getur ekki verið í samræmi við 1 mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

Þá er rétt að vekja athygli á því, og á það hefur verið bent m.a. af Þorsteini Pálssyni fyrirverandi forsætisráðherra, að RNA noti aðra skilgreiningu á hugtakinu *vanrækslu* en tíðkast hefur skv. lögum. Þannig leggur nefndin aðra og mun rýmri merkingu í hugtakið en hefð hefur verið fyrir í dómaframkvæmd þannig að undir fellur ýmislegt sem ella myndi ekki teljast til vanrækslu í almennum lagalegum skilningi, og allra síst í refsiréttarlegum skilningi, þ.e. við mat um það hvort háttsemi hafi verið með þeim hætti að baki refsiréttarlega ábyrgð, t.d. samkvæmt lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Er mælikvarði nefndarinnar um *vanrækslu* þannig sem dæmi í engum tengslum við efnisákvæði laga um ráðherraábyrgð, enda þarf verulega mikið til þess að koma til að ábyrgð falli á ráðherra samkvæmt þeim lögum, sbr. 8.-10. gr. laganna.

### III.

#### Ásakanir um vanrækslu.

Það er ekki alveg einfalt að henda reiður á því í hverju ásakanir um vanrækslu eru nákvæmlega fólgnar öðru en því að stjórnvöldum mistókst ætlunarverk sitt. Í fyrsta lagi vegna þess að tekið er fram að „*mat nefndarinnar er þannig heildstætt en ekki tilviksbundið*“, sbr. bls. 295 (kafli 21.5.). Þó er umfjöllun um einstök tilvik og „*eftir því sem hún á við um hvern og einn*“, sbr. bls. 295 (kafli 21.5.). Jafnframt er það í fæstum tilfellum ljóst hvað hefði átt að gera sem ekki var gert eða reynt að leggja efnislegt mat á það hvaða áhrif þær aðgerðir hefðu haft og þá hverju þær hefðu breytt. Ekki er heldur greint hvað þær upplýsingar, greiningar og kynningar sem fyrir hendi voru gáfu möguleika á að gera. Það kemur líka fram og er afar mikilvægt að nefndin segir sjálf: „*Rétt er þó að halda því til haga að rannsóknarnefndin telur ekki hægt að fullyrða að unnt hefði verið að bjarga íslensku bönkunum frá falli jafnvel þótt vandað hefði verið betur til viðbúnaðarvinnu á árinu 2008.*“ sbr. bls. 43 (kafli 2.). Ásakanir um meinta vanrækslu verða því að skoðast í þessu ljósi og í ljósi rýmri skilgreiningar nefndarinnar á vanrækslu sbr. kafli II í þessu bréfi. Hvað mig varðar virðast ásakanir um vanrækslu einkum felast í atvikum í kafla 21.5.4.2, kafla 21.5.4.4 og kafla 21.5.4.5. Verður nú gerð grein fyrir afstöðu minni til þessara tilvika.



### III.1. Um kaflann: „21.5.4.2 Almennt um viðbrögð og frumkvæði ráðherra í tilefni af alvarlegum upplýsingum um stöðu bankanna og horfur í íslensku efnahagslífi“

Ásakanir í þessari grein snúa einkum að ónógum viðbrögðum snemma árs 2008 og sérstaklega með tilvísun til fundar með bankastjórn Seðlabanka Íslands 7. febrúar. Um þetta er fjallað í bréfi mínu til RNA 24. febrúar 2010. Það er ljóst að afstaða RNA byggist mjög á upplýsingum sem síðar hafa komið fram. Í meginatriðum er um að ræða eiginfjár- og útlánastöðu bankanna sem var önnur en við vissum á þeim tíma og svo því hversu umfangsmikil kreppan varð erlendis og hversu hratt kreppan dýpkaði þar (sem og aðgerðir aðilla, jafnvel bankanna á mörkuðum á Íslandi). Þetta gerði það að verkum að aðgerðir stjórnvalda gengu ekki fram með þeim hætti sem vonast var eftir. Þær aðgerðir sem voru í gangi eða undirbúningi vörðuðu lántökur, lánalínur, samstarf við ESB um fjármálastöðugleika, veðlán Seðlabankans, flutning lcesave-reikninga, efnahagsreikninga bankanna og flutning höfuðstöðva þeirra og undirbúning viðbúnaðaráætla. Styrkur íslensku bankanna, gæði útlánasafna þeirra sem og geta og vilji viðskipta- og samstarfsaðila til að koma að málum reyndist minni en vonast var til. Tíminn reyndist síðan heldur ekki nægur til að gera það sem gera þurfti áður en Lehmann Brothers bankinn féll. Þetta á bæði við um lántökur til þess að efla gjaldeyrisvarasjóðinn, tilraunir til að fá lánalínur frá erlendum seðlabönkum og aðgerðir banka til að draga saman efnahagsreikninga sína. Það liggur fyrir að árangur náðist að hluta í því að stækka gjaldeyrisvarasjóðinn og að fá lánalínur. Jafnframt drógust efnahagsreikningar bankanna saman. Vilji og áætlanir stóðu til að gera meira en það tókst ekki. Það eru takmörk fyrir því hvað hægt er að draga efnahagsreikninga hratt saman svo það verði í sjálfu sér ekki skaðlegt fyrir eiginfjárstöðu bankanna sem komið hefur í ljós að var mun verr en upplýsingar voru um. Það er líka umdeilanlegt hverju skipulagsbreyting á bankakerfinu hefði skilað á þessum tíma í ljósi þess sem síðar hefur komið í ljós um stöðu þeirra. Þá hefði ástæða skipulagsbreytinga verið umdeilanleg ef staða þeirra hefði verið sú sem sögð var. Engin tilraun er gerð af hálfu nefndarinnar til að greina hvaða áhrif þær aðgerðir sem hún nefnir hefðu haft, en t.d. er líklegt að hluti erlendra lána bankanna hefði verið uppsegjanlegur og hefði verið sagt upp ef breytingar hefðu verið gerðar á yfirstjórn og eignarhaldi bankanna á þessum tíma. Það mat að það sé vanræksla að hafa ekki gripið til svo umdeilda og óvissra aðgerða á fyrrihluta ársins 2008 er byggt á afar ótraustum grunni og fær því ekki staðist. Auk þess liggur fyrir, og verður ekki of oft ítrekað að fjármálastarfsemi og fjármálakerfið var ekki á verksviði fjármálaráðuneytisins og því til samræmis hafði ráðuneytið ekki á sínum snærum þekkingu til að gripa fram fyrir hendur á öðrum aðilum sem með þau verkefni fóru samkvæmt lögum, enda engin efni til slíks.

Þá er það sérstakt að RNA geri lítið úr þeim aðgerðum sem farið var út í af hálfu ráðuneytisins, sbr. þar sem segir: „*Varðandi þessar aðgerðir tekur rannsóknarnefnd Alþingis fram um erlenda lántöku ríkisins og öflun gjaldeyrissskiptasamninga að vart verður sagt að slík aðgerð, óháð gildi hennar almennt séð, hafi verið til þess fallin að vinna beint gegn vandanum sem slíkum, þ.e. stærð bankakerfisins*“. Bls.299 (kafla 21.5). Vandinn sem um ræddi var talinn vera tvennskonar á þessum tíma, þ.e. lausafjávandi í erlendri mynt og stærð kerfisins. Stjórnvöldu voru að leitast við að taka á báðum þessum atriðum þó staðan væri afar þröng. Í þessu sambandi er rétt að taka upp þann kafla í bréfi mínu til RNA frá 24. febrúar sem að þessu lýtur:



„Sú staða var þekkt á árinu 2008 að vandi bankanna var einkum skortur á lausafé í erlendum gjaldeyri og endurfjármögnunarerfiðleikar. Höfðu m.a. komið fram áhyggjur vegna þessa hjá matsfyrirtækjunum svokölluðu og var þessi staða því þekkt. Þeir sem fylgdust með þessum málum var hún því ljós. Hins vegar var það svo að þegar fundurinn var haldinn í Seðlabankanum í febrúar 2008 lá ekki annað fyrir en að bankarnir væru þannig fjármagnaðir að þeir gætu fullnægt sínum skuldbindingum vel fram eftir árinu, og jafnvel til ársloka 2009. Þetta staðhæfðu bankarnir ítrekað og allt fram yfir fall Lehman Brothers í New York um miðjan september 2008. Við það fall varð alger brestur á trausti milli aðila í fjármálakerfi heimsins og lánsfjármarkaðir lokuðust.

Engar viðvaranir höfðu borist frá Fjármálaeftirlitinu um að útlán bankanna væru í hættu (sbr. samtöl við forstjóra Fjármálaeftirlitsins og gögn frá honum) svo að aðgerðir þær sem voru í gangi á þessum tíma voru sérstaklega miðaðar að því sem var að gerast á fjármálamarkaði í samræmi við upplýsingar frá Seðlabankanum og Fjármálaeftirlitinu. Fjármálaráðuneytið tók þátt í þessum aðgerðum með öðrum, þ.e. að huga að lántökum, lánalínum o.s.frv., en það var hins vegar ekki þess hlutverk að vera með forystu í þessum málum heldur þeirra sem fóru með þessa málaflokka.

Þær aðgerðir sem voru í gangi eða undirbúningi vörðuðu lántökur, lánalínur, samstarf við ESB um fjármálastöðugleika, veðlán Seðlabankans, flutning lcesave-reikninga, efnahagsreikninga bankanna og flutning höfuðstöðva þeirra og undirbúning viðbúnaðaráætlana.

Lántökur þær sem gelur um hér að framan voru lántökur til að styrkja gjaldeyrisvarasjóð Seðlabankans, sem Seðlabankinn varðveitir samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/2001, og styrkja ennfremur lánalínur frá erlendum seðlabönkum fyrir Seðlabanka Íslands. Með því móti yrði tiltrú á íslenska fjármálakerfinu aukin og ennfremur möguleikar bankanna til þess að fá lán eða halda lánnum sínum. Tekið skal þó fram að bankarnir héldu því ævinlega fram að þeir væru fjármagnaðir til 12 mánaða, þannig að það var ekki á þessum tíma um að ræða að ríkissjóðir þyrfti að taka lán til að bjarga bönkunum.

Fyrir liggur að um þetta leyti voru ríkisstjórn, Seðlabanki og Fjármálaeftirlit að vinna að því, eftir því sem unnt var, að styrkja stöðu bankanna og þjódarbúsins í heild, þótt það verkefni hafi að lokum orðið óviðráðanlegt. Hér skal m.a. bent á þá ráðstöfun Seðlabankans að afla skiptasamninga við seðlabanka í nágrannalöndunum í maí 2008, en þá gerðu norrænu seðlabankarnir slíkan samning við Seðlabanka Íslands. Skiptasamningar þessir voru mikilvægir að því leyti að styrkja aðgang Seðlabankans að erlendu lausafé. Með því eflidist traust á íslensku efnahags- og fjármálakerfi. Um þetta leyti vann Seðlabankinn ennfremur að nýrri skýrslu um fjármálastöðugleika, en þá skýrslu var búið að birta þegar samkomlag var gert við norrænu seðlabankana. Var því, hvað sem öðru líður, ekki sérstök þörf á því að kalla eftir nýrri greiningu um



sama efni á þessum tíma enda var slík vinna hluti af viðvarandi verkefnum Seðlabankans og þurfti ekki að fela hana honum sérstaklega.

Einnig var í þessu samhengi rætt um að fjármálakerfið seldi eignir og minnkaði efnahagsreikning en um þau atriði hafði verið rætt áður og Seðlabanki Íslands haft forgöngu um það gagnvart bönkunum, sbr. skjal undirbúið af Seðlabankanum og lagt fram hjá AGS af fulltrúa Norðurlandanna 10.sept 2008. Síðar var talað um og unnið að því að færa lcesave-reikninga í dótturfélag og um sumarið 2008 var farið að athuga með flutning höfuðstöðva bankanna til útlanda.

Eins og fram kemur í bréfi rannsóknarnefndar tók ég þátt í umræðum á þessum fundi 7. febrúar 2008 og spurði um hvað hægt væri að gera í stöðunni. Í meginatriðum fólu svörin í sér þau atriði sem að ofan eru rakin og unnið var út frá þeim á næstu mánuðum. Ég minnst þess ekki að Seðlabanki Íslands hafi komið með aðrar tillögur, sem ekki voru í samræmi við ofangreint, eða tillögur yfirleitt sem ekki var farið eftir. Framkvæmdin var undir forystu forsætisráðuneytis en að mestu í höndum Seðlabanka Íslands eðli málsins samkvæmt. Fjármálaráðuneytið kom að þeim þáttum sem að því snéri hvað lánamálin varðar en Seðlabanki Íslands fór með þau mál fyrir hönd ráðuneytisins.

Athyglisvert er að í áður nefndu skjali undirbúna af Seðlabankanum og lagt fram hjá AGS af fulltrúa Norðurlandanna 10.sept 2008 kemur fram mat á stöðu íslensku bankanna á þessum tíma. Þar segir m.a. að bankarnir hafi dregið saman lánabækur sínar og selt eignir, sem aðgerðir til að hafa stjórn á áhættu og auka traust markaðarins. Vegna þessara aðgerða var í minnisblaðinu talið að bankarnir hefðu nægt lausafé til að mæta skuldbindingum þeirra fram á árið 2009. Þetta sýnir það viðhorf sem var ríkjandi á þessum tíma. Annað varð hins vegar uppi á teningnum þegar fjármálamarkaðir skyndilega lömuðust upp úr miðjum september 2008 í kjölfar falls Lehman Brothers í New York."

### III.2. Um kaflann: „21.5.4.4 Skortur á heildstæðri greiningu á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna starfsemi bankanna“

Þegar þessi ásökun RNA, þ.e. um skort á heildstæðri greiningu á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna starfsemi bankanna, er skoðuð verður að hafa í huga hvaða vanda stjórnvöld og ráðherrar töldu sig standa frammi fyrir og til hvaða ráðstafana verið var að gripa. Um var að ræða lausafjávanda bankanna sem voru orðnir of stórir. Hvorki Fjármálaeftirlitið né Seðlabankinn kom með greiningar eða upplýsingar um nokkuð annað. Viðbrögðin voru í samræmi við það að skapa traust á því að Seðlabankinn og ríkið gæti, vegna stærðar gjaldeyrisvarasjóðs og lánalína Seðlabankans, stutt bankana ef á þyrfti að halda vegna lausafjávanda en vegna þessa trausts gætu bankarnir í raun fengið fjármögnun eða haldið sinni fjármögnun sjálfir. Bankarnir drægju síðan saman sína starfsemi til þess minnka þörfina á fjármögnun.

Þessi ásökun sem hér um ræðir byggir á því að hafa í dag upplýsingar sem ekki voru fyrir hendi þegar verið var að taka á málinu. Jafnframt er hér ásökun þar sem ekki hefur verið



greint hvaða áhrif eða hvaða gagn hefði verið af aðgerðinni ef hún hefði verið gerð. Segjum sem svo að óskað hefði verið eftir slíku mati í upphafi árs 2008. Þá má gera ráð fyrir að matið hefði verið líkt mati Moody's sem kom fram á þessum tíma, 28. janúar 2008, og var á þá leið að íslenska ríkið gæti ráðið við fyrirsjáanleg áföll í bankakerfinu. „*Samkvæmt greiningu Moody's er líklegt að íslensk stjórnvöld geti mætt lausafjárbresti, varið innstæðueigendur og forðast greiðslubrengingar jafnvel við sérstaklega erfið skilyrði (e. even in a quite extreme scenario),*“ eins og segir í þýðingu á ummælum í matinu í fréttatilkynningu Seðlabankans en þetta mat er byggt á „worst case scenario“ greiningu. Um bankana segir í þessu mati frá 28. janúar 2008 „*In addition, the Icelandic banks are themselves fundamentally healthy, with strong franchises, ample liquidity, and improved maturity structures for their capital markets funding.*“ Niðurstaða sem þessi hefði líka verið í samræmi við greiningar eftirlitsaðila á stöðunni á þessum tíma og ætluð áhrif þeirra aðgerða sem verið var að vinna að. Hefði matið verið gert síðar hefði það verið öðruvísi? Þó erfiðlega gengi að ná markmiðum aðgerða stjórnvalda miðaði þó áfram hvað þær varðaði. Því má ætla að breyting hefði ekki orðið á fyrr en eftir fall Lehmann Brothers í september 2008 enda töldu bankarnir sig fram að þeim tíma vera með 12 mánaða fjármögnun. Þá ber að hafa í huga að á þessum tíma var Seðlabankinn þegar farinn að vinna að skýrslu sinni um stöðugleika fjármálakerfisins sem út kom í maí 2008.

Sá galli fylgir því að gera mót sem þessi að þau eiga það til að leka í fjölmiðla. Stórar hugsanlegar áhættur, þó þær séu jafnvel taldar ólíklegar, geta valdið óróa á mörkuðum. Eins hefði slík umræða getað kallað á nákvæmari yfirlýsingar stjórnvalda um hvað þau væru tilbúin til að gera til stuðnings bankakerfinu. Almenn var talið óæskilegt að slíkar yfirlýsingar lægju fyrir því þær gætu haft áhrif á hegðun manna hvað varðar áhættu og aukið áhættu ríkissjóðs. Þannig hefðu slíkar greiningar getið aukið enn frekar á það tjón er varð fremur en að draga úr því.

Hvað varðar yfirlýsingar ráðamanna að þá voru þær ekki allar eins, og komið hefur fram hjá sumum þeirra sem yfirheyrðir voru að þær hafi verið pólitísks eðlis. Hvað mínar yfirlýsingar varðar og mína umfjöllun um þessi mál að þá var hún hófstíllt og í anda þess að ekki ætti að vera hægt að ganga að einhverjum tilteknum stuðningi ríkisins vísum. Hvað varðar ummæli um að Ísland myndi gera samskonar hluti og önnur ríki í okkar heimshluta myndu gera eru þau í sama anda þó neyðarástand hafi þvingað ríki út í hluti sem nánast voru óhugsandi fyrir kreppuna.

Það er því alls óvíst að heildarmat sem þetta á þessum tíma hefði hjálpað, og fremur er líklegt að það hefði getað valdið skaða. Í öllu falli höfðu eftirlitsaðilar og samráðshópur stjórnvalda aðgang að eða gátu kallað eftir öllum þeim upplýsingum sem nauðsynlegt var til að meta stöðuna á hverjum tíma. Það var reyndar þeirra hlutverk að gera það ef þeir töldu ástæðu til miðað við þá stöðu sem þeir töldu vera uppi og gera ráðherrum viðvart ef mat þeirra á stöðunni hefði breyst.

Vanræksluásökun hvað þennan þátt varðar á því einfaldlega ekki rétt á sér.

Hér á eftir fer, til upplýsingar, svar mitt til RNA vegna heildarmats á áhættu bankanna:



„Í þriðja lagi beinir rannsóknarnefndin sjónum að stærð og stöðu íslensku bankanna og tekur fram að til athugunar sé hvort það teljist vanræksla í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 af mér að hafa ekki látið „meta hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna hér á landi og erlendis, eða einstakra þátta í starfsemi þeirra“ og ennfrémur að hafa ekki „látið leggja mat á það hver geta ríkissjóðs væri til að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja landsins, einu eða fleiri, áður en tekin var afstaða til þess hvaða yfirlýsingar væri skynsamlegt og réttmætt að gefa opinberlega“.

Sem fyrr eru áréttuð þau sjónarmið sem færð eru fram í kafla I hér að framan og lúta að því að framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni var ekki á mína ábyrgð sem fjármálaráðherra.

Að því er varðar athugun nefndarinnar um þau atriði sem hér að framan eru rakin er því til að svara að málefni er varða stöðugleika og öryggi fjármálakerfisins, „hið þjóðhagslega umhverfi fjármálakerfisins“ (sbr. greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands) og þar með áhættu fyrir ríkissjóð af fjármálakerfinu, eru hjá Seðlabanka Íslands, sbr. 4. gr. laga nr. 36/2001, sem jafnframt varðveitir gjaldeyrisvarasjóð en stærð hans skiptir miklu máli í þessu samhengi. Ráðuneytið hefur í gegnum tíðina átt gott samstarf við Seðlabanka Íslands um þessi málefni og í ákvörðunum og tillögum til ríkisstjórnar og Alþingis byggt á tillögum þeirra og mati. Árið 2006 var gjaldeyrisvarasjóðurinn styrktur og eigið fé Seðlabanka Íslands aukið að tillögu Seðlabankans til þess að styrkja stöðu hans til að gegna hlutverki sínu. Fjármálaráðuneytið hafði ekki sömu möguleika og Seðlabanki Íslands til þess að meta hver þörfin var fyrir gjaldeyrisvarasjóð og eigið fé á þeim tíma og byggði eins og áður á tillögum Seðlabanka Íslands. Gert var ráð fyrir að ef aðstæður breyttust kæmu tillögur um nauðsynlega aðkomu fjármálaráðuneytisins í þessum efnunum frá Seðlabankanum.

Ef þörf hefði verið á að gera sérstök mót, umfram það sem samráðshópurinn hafði undir höndum, og Fjármálaeftirlitið gerði í álagsprófum sínum og Seðlabankinn gerði í stöðugleikaskýrslum sínum, hafði Seðlabanki Íslands bæði sérstakar deildir til að sinna fjármálakerfinu og hagrannsóknunum samkvæmt lögum. Seðlabankinn fór með mat á ríkisábyrgðum skv. samkomulagi við fjármálaráðuneytið til viðbótar við hlutverks sitt hvað varðar „hið þjóðhagslega umhverfi fjármálakerfisins“. Hann var því bæði betur í stakk búin til að gera slíkt heldur en fjármálaráðuneytið auk þess að hafa verkefnið með höndum samkvæmt lögum.

Einhvers konar eftirlit fjármálaráðuneytisins með Seðlabanka Íslands gat ekki orðið samkvæmt gildandi lögum þar sem Seðlabankinn heyrði undir annað ráðuneyti, og er auk þess sjálfstæð stofnun og öðrum, þ.e. ríkisendurskoðun, ætlað eftirlitshlutverk með Seðlabanka Íslands samkvæmt lögum en ekki fjármálaráðuneytinu. Það hefði verið í algerrri andstöðu við hugmyndir um sjálfstæði seðlabanka ef ráðuneytið hefði skipt sér af ákvörðunum bankans á þann hátt. Engar viðvaranir höfðu borist frá Fjármálaeftirlitinu um að útlán bankanna væru slíkir í hættu að gera þyrfti sérstakt mat



vegna þess. Því miðaðist umræðan á þessum tíma við mat á stöðugleika og öryggi kerfisins vegna endurfjármögnunar og viðbrögð tengd stöðu og styrk gjaldeyrisvarasjóðsins og Seðlabanka Íslands, og lántöku erlendis vegna þess. Seðlabankinn hefði átt að segja til fyrr ef hann taldi ekki nóg að gert í þessum efnum. Endurhverf viðskipti Seðlabankans byggjast á reglum sem hann setur sjálfur og hann metur sjálfur lánshæfi viðskiptavina og bankinn mat fjármálakerfið í meginatriðum traust í skýrslu sinni vorið 2008. Þá er rétt að minnast þess að þegar bönkunum var skipt upp í gamla og nýja í byrjun október var gert ráð fyrir að endurhverf viðskipti bankanna væri í nýju bönkunum og því ekki í hættu á að tapast.

Fyrir liggur ennfremur að nettó-staða ríkissjóðs var skuldlaus á þessum tíma. Bolmagn ríkisins til þess að styðja við bankana fór því eftir lánamöguleikum ríkissjóðs og getu til að greiða vexti, og hefur sennilega aldrei verið meira heldur en rétt fyrir upphaf þeirrar þróunar mála sem leiddi til falls bankanna. Lánamál ríkisins höfðu á þessum tíma öll verið falin Seðlabanka Íslands í hendur, sbr. samning þess efnis milli Seðlabanka og fjármálaráðuneytis, en erlendar lántökur hafa verið verkefni Seðlabankans um langt skeið. Seðlabanki Íslands fylgdist því með lánamörkuðum en mat á möguleikum Íslands til að styðja við bankakerfið miðað við áhættu hefði væntanlega haft litla þýðingu þar sem þróun mála á Íslandi sem og erlendis á árinu 2008 var allt önnur og verri en nokkurn hefði grunað.

Hvað varðar yfirlýsingar mínar út á við þá voru þær hófstílltar og á þann veg að við myndum gera það sem ábyrg stjórnvöld í okkar heimshluta myndu gera. Þó orðum hafi verið hagað á þennan hátt er ekki hægt að segja að það kalli á sérstaka úttekt til þess að byggja á og sennilega verið óeðlilegt ef stjórnvöld hefðu ekki verið tilbúin til að taka til orða á þann veg sem að ofan getur. Hver stuðningur stjórnvalda við bankakerfi gæti hugsanlega orðið hefur ekki verið gefið út fyrir fram og það atriði því haft vísitandi óljóst svo að ekki kæmi upp „moral hazard“ staða. Þróun mála varð hins vegar sú að stjórnvöld hafa neyðst til þess að gera miklu meira en nokkurn hefði grunað að nauðsynlegt væri til að sporna við frekari áföllum hjá fjármálakerfi heimsins.

Í bréfi rannsóknarnefndar er tekið fram að „mistök eða vanræksla“ í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 skuli metið út frá því „hvað telja megi að hafi öðru fremur haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar“, eins og segir í bréfi nefndarinnar. Ljóst er að hugsanlegur skortur á mati á hugsanlegri fjárhagslegri áhættu Íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi Íslensku fjármálafyrirtækjanna og hver væri geta ríkissjóðs til að styðja fjárhagslega við bakið á fjármálafyrirtækjum landsins getur, hvað sem öðru líður, aldrei haft þýðingu við mat á aðdraganda og orsökum að falli bankanna og afleiðingar þess. Miðað við stöðuna á þessum tíma, 2008, hefðu frekari mót af þessu tagi engu breytt fyrir þær aðgerðir sem farið var í eða þá framvindu er varð. Bankarnir hefðu fallið hvort sem slík frekar mót sem að framan greinir hefðu farið fram eður ei.“



### III.3. Um kaflann: „21.5.4.5 Frumkvæði ráðherra að aðgerðum til að draga úr stærð bankakerfisins“

Varðandi það að ekki var gengið röskegjar til verks við það að minnka bankakerfið vísast að hluta til umfjöllunar hér að framan, í kafla III.1. um kafla 21.5.4.2. í skýrslu RNA, hvað efnahagsreikninga bankanna varðar. Í framburði fyrirverandi forsætisráðherra kemur fram að gengið hafi verið hart að bönkunum að draga úr stærð sinni sbr. bls.298 (kafla 21.5.4.2.). Þá kemur jafnframt fram hjá fulltrúum Seðlabankans að hann hafi beitt sér gagnvart bönkunum í þessu tilliti. Í skýrslu Karlos Jannarí kemur fram að það hafi beinlínis verið opinber stefna stjórnvalda að minnka bankakerfið frá seinni hluta árs 2007. Opinberar tölur og greinagerð Seðlabankans til AGS frá því haustið 2008 sýna einnig fram á að bankakerfið dróst saman að raungildi á árinu 2008. Í umfjöllun skýrslunnar kemur líka fram frá fulltrúum Seðlabankans, en einnig í skýrslu Karlo Jannarí, að það er alls ekki einfalt mál, og jafnvel getur verið hættulegt fyrir banka, ef efnahagsreikningar þeirra er dregnir of hratt saman. Jafnframt hafi stjórnvöld ekki beint boðvald yfir bönkum í þessum efnum. Með þetta í huga, þó ekki finnst bókanir eða bréf um það hvernig staðið var að þessum málum og jafnvel þótt forystumenn bankanna, hugsanlega til þess að bægja frá sér sök eða bæta sinn málstað, dragi úr því að stjórnvöld hafi beitt sér í þessum efnum, er það í meira lagi hæpið að ganga út frá því að stjórnvöld hafi ekki beitt sér sem skyldi. Það stenst heldur ekki í ljósi þeirrar þröngu stöðu sem bæði stjórnvöld og bankakerfið voru í, og lýst er í skýrslunni, að vegna þess að ekki náðist meiri árangur hefðu stjórnvöld átt að gera meira og því sé um vanrækslu að ræða. Það eru hreinar og klárar eftir á ályktanir byggðar á upplýsingum sem ekki lágu fyrir á þeim tíma þegar ákvarðanir voru teknar og án greiningar á því hvað hefði raunverulega verið hægt að gera, og hægt að ætlast til að gert hefði verið, til að ná meiri árangri. Það er jafnvel hugsanlegt að stjórnvöld hefðu getað með aðgerðum sínum valdið skaða, tímabundnum eða ótímabundnum. Rökin fyrir vanrækslu eru því afar veik og ásökunin stenst því ekki.

Hins vegar varðandi flutning höfuðstöðva eins eða fleiri þeirra úr landi að þá kom það atriði til tals 2008 og athuganir voru hafnar á þessum möguleika. Það að ekki skyldi fyrir hugað að þessum kosti orsakast af því að vandinn var talinn lausafjórðandi og að bankarnir væru í grunninn vel settir hvað varðar eigið fé, útlán og hagnað. Því væri það vandinn sem leysa þurfti og það var reynt. Tíminn reyndist ekki nægur, hin alþjóðlega kreppa dýpkaði hratt og staða bankanna reyndist síðan önnur þegar upp var staðið. Það er þó ljóst, eftir á að hyggja, að það að flytja banka til útlanda hefði aldrei gengið upp einfaldlega vegna þess að enginn hefði tekið við þeim. Þeir hefðu við þessar aðstæður þurft að ganga í gengum ítarlega skoðun á sinni stöðu allri hjá erlendu fjármálefirtíli áður en það hefði verið heimilað í viðkomandi landi. Hefði blekkingaleikur verið uppihafður hefði hann komist upp fyrir eða síðar þegar kreppan skall á með hvað mestum þunga og þá hefði tapið lent á öðrum skattborgurum en þeim íslensku en eigi að síður átt sér stað. Það eru því engar forsendur til að telja það til vanrækslu að hafa ekki hvatt eða þvingað íslenska banka til þess að flytja höfuðstöðvar sínar því að sú aðgerð var óraunhæf og hefði ekki gengið. Það er reyndar mjög undarlegt miðað við hvað RNA telur þennan kost ólíklegan að ályktun um vanrækslu skuli dregin af hálfu nefndarinnar um þetta efni.

Hér á eftir fylgir, til upplýsingar og upprifjunar, hluti af svari mínu um þetta efni til RNA frá 24. febrúar:



„Eins og áður segir höfðu tvö ráðuneyti og stofnanir þeirra með málefni fjármálakerfisins að gera, þ.e. forsætisráðuneytið og Seðlabanki Íslands annars vegar, og viðskiptaráðuneytið og Fjármálaeftirlitið hins vegar. Þessar stofnanir höfðu eftirlit með og samskipti við bankana. Eitt af því sem rætt var um að gert yrði á fundum ráðherra og Seðlabanka Íslands var að bankarnir drægju úr starfsemi sinni, þ.e. seldu eignir og minnkuðu efnahagsreikninginn. Jafnvel er hægt að tala um að þetta hafi verið yfirlýstur vilji stjórnvalda frá seinni hluta ársins 2007, sbr. umfjöllun í skýrslu Kaarlo Jännäri, bankasérfræðings frá Finnlandi (frá 30. mars 2009). Ég tel að Seðlabanki Íslands hafi séð um þessi samskipti við bankana eins og gert hafði verið áður, sbr. skjal undirbúið af Seðlabankanum og lagt fram hjá AGS af fulltrúa Norðurlandanna 10. sept 2008. Samkvæmt tölum sem birst hafa opinberlega dróst íslenska fjármálkerfið saman um 7% í evrum talið á árinu 2008 þó vöxtur hafi verið í íslenskum krónum vegna gengisfalls.

Þess ber að geta að það er Seðlabankinn í íslensku stjórnkerfi sem hefur þau tæki sem hægt er að nota í þessu samhengi með tiltölulega skömmum fyrirvara, þ.e. bindiskyldu og endurhverf viðskipti við bankana. Þarf hann ekki að leita eftir áliti eða umboði ríkisstjórnar til þess að beita þeim. Fjármálaeftirlitið hefur svo með leyfisveitingar og skilyrði fyrir þeim að gera að svo miklu leyti sem hægt er að beita slíkum tækjum í þessum tilgangi. Þessi tæki hefur fjármálaráðuneytið eðli málsins samkvæmt ekki.

Það verkefni sem hér um ræðir er ekki auðvelt og vísa ég til umfjöllunar í skýrslu Kaarlo Jännäri um það efni. Ég minnst þess þó ekki að hafa fengið beiðni um að fjármálaráðuneytið beitti sér gagnvart bönkunum í þessu efni vegna þess að ekki væri farið að tilmælum eða fyrirmælum Seðlabanka, Fjármálaeftirlits eða annara.

Ekki er hægt að halda því fram að það að ráðuneyti, þ.e. fjármálaráðuneytið, sem ekki hafði lögformlega með málefni fjármálakerfisins að gera hafi ekki gripið fram fyrir hendur þeirra ráðuneyta og stofnana sem með málin fóru geti talist „mistök“ eða „vanræksla“ í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 og enn síður að það „hafi öðru fremur haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar“.

#### IV.

#### Um skýrsluna og orsakir hrunsins

Sá andi virðist svífa yfir vötnunum í skýrslu RNA að hrun bankanna á Íslandi sé einstakur atburður sem sé ekki í samhengi við samskonar erfiðleika í öðrum löndum. Þetta er fjarri lagi. Flest ef ekki öll lönd heims hafa á einhvern hátt orðið fyrir barðinu á kreppunni og lönd hins svo kallaða vestræna heims flest lent í samskonar erfiðleikum og við. Raunverulega sér ekki enn fyrir endann á því hver áhrif þessarar alheims fjármálakreppu verða og ekki síður hver áhrif viðbragða hinna ýmsu stjórnvalda við henni verða. Erfiðleikar okkar eru hins vegar með þeim verri sem orsakast af aðstæðum hér á landi. Því hefði verið rétt að skoða betur hver munurinn sé á því sem gerðist á Íslandi og því sem gerðist annars staðar og þá greina hvort og hvar var um mistök eða vanrækslu að ræða.



Nefndin beinir sjónum sínum sérstaklega að árinu 2008 og litillega að árinu 2007 en nánast ekkert fyrir þann tíma. Það virðist því ekki vera skilningur á því hvað sú staða sem við vorum í átti sér langan aðdraganda og hvað staðan á árinu 2008 var þröng og lítið hægt að gera þegar þar var komið sögu. Það var ekki síst vegna þess hversu djúp og hratt dýpkandi alþjóðlega kreppan var á árinu 2008. Þetta kom fram bæði í möguleikum bankanna til að draga saman efnahagsreikninginn og líka í því hversu erfitt aðgengi varð að mörkuðum á skömmum tíma. Jafnframt í tregðu hefðbundinna samstarfsaðila til að koma okkur til hjálpar sem gekk svo langt að við vorum skilin eftir þegar aðrir fengu hjálp, sbr. gjaldmiðlasamninga Bandaríkjanna við önnur Norðurlönd.

Það verður að segjast eins og er að sú sýn sem ráðherrum var kynnt af ástandinu reyndist í meginatriðum röng. Þetta er ekki sagt til að kenna öðrum um en sú greining sem kynnt er og þær upplýsingar sem lagðar eru fram leggja grunninn að þeim aðgerðum sem farið er út í. Því var það vandmál sem við töldum okkur standa frammi fyrir og reyndum að leysa ekki í samræmi við raunveruleikann. Því er ekki hægt að leggja ítarlega greiningu á atburðarás sem gerð er þegar allar upplýsingar liggja fyrir til grundvallar því hvort mistök hafi verið gerð eða vanræksla átt sér stað. Hefðum við vitað í byrjun árs 2008 að einhverjir bankanna eða þeir jafnvel allir væru í raun gjaldþrota hefði þurft að grípa til allt annarra aðgerða. Þá hefði ekkert þýtt að minnka efnahagsreikninga eða flytja höfuðstöðvar.

Það er ljóst að það sem stjórnvöld voru að reyna að gera tókst ekki. Það er hins vegar ekki það sama og að um vanrækslu hafi verið að ræða eða mistök hafi verið gerð. Nefndin gerir enda afskaplega veikburða tilraunir til að koma fram með valkosti um hvað annað hefði verið hægt að gera - og enga greiningu á því hvað slíkir kostir hefðu haft í för með sér, hvort þeir hefðu átt möguleika á því að takast, hvort þeir hefðu þá hjálpað eða hvort það sé óljóst. Þess vegna er allt mat á því hvort um vanrækslu hafi verið að ræða byggt á afar veikum grunni ef nokkrum. Nefndin telur eins og fyrr er til vitnað líka alls óvíst að þótt staðið hefði verið að málum á annan hátt á þessum tíma hefði verið hægt að bjarga bönkunum.

Í ljósi þess sem að ofan er rakið er ekki fjarri lagi að halda því fram að hugsanleg vanræksla eða mistök hafi að meginstefnu til átt sér stað fyrir það tímabil sem nefndin beindi sjónum sínum að.

Hvað fjármálaráðuneytið varðar virðist því í skýrslu RNA gefið ríkara hlutverk og sterkari staða en það hafði samkvæmt stjórnarráðsreglugerð þessa tíma og þeim hefðum sem giltu um samskipti ráðherra og ráðuneyta. Því er samkvæmt skýrslu nefndarinnar ætlað að hafa haft allsherjar eftirlit með öðrum ráðuneytum og stofnunum þeirra (þ.m.t. Fjármáleftirliti og Seðlabanka) og grípa inn í með frumkvæði og tillögum ef þau sinntu ekki hlutverki sínu. Reyndar og jafnvel þó þau (miðað við þær upplýsingar og aðstæður sem uppi virtust) væru að sinna sínu hlutverki. Þetta hlutverk fjármálaráðuneytisins var ekki fyrir hendi í þessum málaflokkum og reyndar voru, og eru, ráðuneytinu verulegar skorður settar meira að segja í málefnum fjárlaga og útgjalda ríkisins sem er þó meginhlutverk ráðuneytisins.

Forysta á viðbrögðum stjórnvalda vegna erfiðleika bankanna var að sjálfsögðu á hendi forsætisráðherra og formanna stjórnarflokkanna. Aðrir ráðherrar komu síðan að málum eftir



því sem málefnasvið þeirra átti við eða flokksformenn ákváðu. Málefni fjármálakerfisins heyrðu undir viðskiptaráðherra og Fjármálaeftirlitið, og forsætisráðherra vegna Seðlabankans. Seðlabankinn var helsta tæki forsætisráðuneytisins í þessum efnum en hafa verður í huga að Seðlabankinn er sjálfstæður og sjálfstæði hans var virt. Fjármálaráðuneytið kom að málum vegna þess að afleiðingar atburða eða hugsanlegar aðgerðir hefðu áhrif á ríkissjóð en ekki vegna hlutverks þess við framkvæmd laga og reglna á fjármálamarkaði eða eftirlits með þeim sbr. 1.mgr.,1.gr. laga nr. 178/2008.

Rannsóknarnefndin kemst að þeirri niðurstöðu að megin orsök falls bankanna liggja hjá þeim sjálfum og í þeirra eigin ákvörðunum. Það ferli allt er greint all ítarlega í skýrslunni og fellur vel að greiningu Jamie Dimon stjórnarformanns JP Morgan Chase og bankasérfræðingsins Mats Josefsson (sjá bréf mitt frá 24. febrúar). Í ljósi þessa, en einnig í ljósi þeirra umfangsmiklu rannsókna sem nú fara fram á meintu glæpsamlegu athæfi tengdu bönkunum og yfirhyllingu þess eru ásakanir um meinta vanrækslu ráðaherra veikburða og ósanngjarnar. Sé staðan sú, eins margt virðist benda til að glæpsamlegt athæfi í bönkunum og yfirhylling þess hafi gert eftirlitsaðilum (Fjármálaeftirliti og Seðlabanka) ómögulegt að átta sig á hinni raunverulegu stöðu og þar með leitt til þess að viðkomandi ráðherrum (viðskiptaráðherra og forsætisráðherra) og síðan öðrum ráðherrum (utanríkisráðherra og fjármálaráðherra) var gefin röng mynd af stöðunni hver ber þá ábyrgðina? Getur ráðherra (að ég tali nú ekki um ráðherra sem ekki ber ábyrgð á viðkomandi málaflokki) borið ábyrgð og sætt ákæru í refsiréttarlegseðlis vegna meintrar vanrækslu sem á rót sína í hugsanlega glæpsamlegu athæfi þriðja aðila sem ekki komst upp fyrir en að atburðarásinni afstaðinni? Ég tel ekki og vona að þingmannanefndin sé mér sammála um það.

Hér á eftir fer niðurlag bréfs míns til RNA frá 24. febrúar sl.:

*„Að framan eru rakin viðhorf mín til bréfs rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 8. febrúar sl. Rétt er að taka fram að það gjörningaveður sem reið yfir íslenskt fjármálakerfi haustið 2008 á sér vitaskuld orsakir víða og því ekki áhlaups verk að „leita sannleikans“ í þessu efni. Orsakirnar eru margslungnar og samspil ýmissa þátta. Þannig er þær að rekja til erlendra og innlendra aðila, einkaaðila ekki síður, og raunar mun fremur, en stjórnvalda. Til að mynda er það skoðun sænska bankasérfræðingsins Mats Josefsson, sem starfaði hér á landi eftir hrunið, að viðskiptalegar ákvarðanir af hálfu bankanna hafi leitt til hrunsins. Þessari skoðun sinni lýsti Mats í sjónvarpsviðtali í Ríkissjónvarpinu í nóvember 2009.*

*Þá er ljóst að við skoðun á aðkomu stjórnvalda, aðgerðum þeirra og meintu aðgerðarleysi, verður að taka mun rýmri sýn á rás atburða en nemur árinu 2008, og leita aftur í tímann, t.d. til einkavæðingar bankanna 2002-2003, aðildar Íslands að EES-samningnum 1993 o.s.frv. Í þeim efnum verður enn fremur að skoða ábyrgð löggjafans sjálfs, þ.e. Alþingis, sem með lögum lagði grunn að því fjármálakerfi sem hér byggðist upp og síðar hrundi. Skal hér m.a. vakin athygli á því að í kosningum til Alþingis árið 2007 hafði enginn stjórnmálaflokkur það á stefnuskrá sinni að takmarka umsvif bankanna, og er þar Vinstri-hreyfingin grænt framboð ekki undanskilin. Það verður því að leggja til grundvallar að sæmileg samstaða hafi verið hjá flokkunum um*



fyrirkomulag fjármálakerfisins. Að minnsta kosti hreyfði enginn stjórn málaflökkur viðhorfum um annað.

Varðandi heimshrunið, sem með afdrifaríkum hætti hæfði Íslands stendur á haustdögum 2008, er athyglisvert bréf Jamie Dimon stjórnarformanns JPMorgan Chase til hluthafa í ársskýrslu fyrir árið 2008 (meðfylgjandi hjálögð). Þar koma ýmis eftirtektarverð sjónarmið fram varðandi hrunið og aðdraganda þess. Þar rakti hann m.a. að ástæður hrunsins hefðu einkum verið: 1) húsnæðisbólun í Bandaríkjunum, 2) skuldsetning fram úr hófi, 3) stóraukin kerfisleg áhætta og hin ófyrirséða hætta sem af því hlaut, 4) galli á regluverki og mistök í framkvæmd og 5) áhrif stórs vöruskipta- og fjárhagshalla á vexti, neyslu og spákaupmennsku. Eins og sjá má er ástæðna hrunsins að leita víða. Varðandi aðkomu stjórnvalda almennt í heiminum hlýtur hún að felast í meintum göllum á reglusetningu og mistökum í framkvæmd. Í bréfi sínu til hluthafa rekur stjórnarformaður JPMorgan Chase nokkur dæmi um slíkt, og vísar þá einkum til skorts á reglum á vissum sviðum fjármálamarkaðarins. Hann tekur þó fram (bls. 17) að hann kenni ekki þeim sem vald höfðu til að setja reglur um hvernig fór. Í sérhverjum aðstæðum hvíli ábyrgð á athöfnum fyrirtækja hjá stjórnendum þeirra. Það að reglur leyfðu tiltekna háttsemi þýðir ekki sjálfkrafa að fyrirtækin hafi átt að framkvæma þá háttsemi sem leyfileg var.

Ljóst er að kreppuna var ekki hægt að sjá fyrir. Þannig sagði Ben Bernanke seðlabankastjóri Bandaríkjanna um kreppuna í viðtali við Time Magazine í janúar 2010 þar sem hann var valinn maður ársins („Person of the Year“): „I certainly did not anticipate. I wish I had, but I didn't“. Fyrst seðlabankastjóri Bandaríkjanna sá kreppuna ekki fyrir hvernig gátu ráðamenn á Íslandi séð hana fyrir, og hvað þá borið á henni ábyrgð.

Það er oft auðvelt að gagnrýna og vera vitur eftir á. Ég tel þó að þegar horft er til baka yfir árið 2008, sem er til umræðu í athugunarefnum rannsóknarnefndarinnar, sé ekki auðvelt að draga fram hluti sem frekar hefði átt að gera eða gera til viðbótar því sem þá var gert. Slík atriði þurfa að vera óbyggjandi, nákvæmlega tilgreind og með greindum afleiðingum svo hægt sé að ákvarða mönnum vanrækslu eða mistök á grundvelli þeirra í svo flókinni atburðarrás. Þá þarf að liggja fyrir án nokkurs vafa að viðkomandi hafi haft stjórnskipulega eða lagalega skyldu, sbr. 1. mgr. 1.gr. laga nr. 142/2008, til þeirra hluta sem um ræðir. Ef ráðuneyti eða stofnanir, með nær 200 manna starfslið, sem skv. lögum hafa sérstökum og tilgreindum skyldum að gegna hvað varðar framkvæmd og eftirlit með fjármálamarkaði sáu ekki það sem gagnrýnendur í dag telja í óbyggjandi að gera hefði átt á þeim tíma. Hvernig átti þá ráðuneyti sem ekki hafði sérstökum og tilgreindum skyldum að gegna við framkvæmd og eftirlit með fjármálamarkaði, margfalt færri starfsfólk en fyrrnefndar stofnanir og enga stofnun á sínum snærum sem hafði verkefni á þessu sviði, að sjá það sem gagnrýnendur telja í dag að sé óbyggjandi að gera hefði átt á þeim tíma? Þá þurfa athugunarefni „að hafa öðru fremur haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar“. Ekki verður séð að þau athugunarefni er að mér beinast í bréfi nefndarinnar uppfylli þessi skilyrði.



Að lokum skal tekið fram að frestur sá sem mér var veittur til andmæla vegna bréfs nefndarinnar var mjög knappur. Orkar því tvímælis hvort hann geti talist nægjanlega langur til að ég hafi fengið fullnægjandi ráðrúm til andmæla gagnvart þeim atriðum sem nefndin hefur til skoðunar og mig áhræra.

Þá skal tekið fram að ég hef ákveðið að fjalla ekki sérstaklega um það í bréfi þessu hvort, og þá að hvaða marki, einstakir menn í rannsóknarnefndinni geti talist vanhæfir til að fjalla um þau efnislegu atriði sem koma til skoðunar við skýrslugerð rannsóknarnefndar, hvort sem því valda ummæli á opinberum vettvangi, fjölskyldutengsl eða önnur atriði. Eftirlæt ég öðrum að fjalla um þessi atriði en áskil mér allan rétt í þessu sambandi, sem og það hvort ráðrúm mitt til andmæla hafi verið fullnægjandi.

Þá er að lokum áskilinn réttur af minni hálfu til að færa fram sjónarmið eða andmæli gagnvart efnisatriðum í skýrslu rannsóknarnefndar, ef einhver verða, sem mér var ekki gefið færi á að taka afstöðu til með bréfi nefndarinnar, dags. 8. febrúar sl. Á sama hátt er áskilinn réttur ef samhengi þeirra efnisatriða í skýrslunni sem hér um ræðir er annað en ætla má af bréfi nefndarinnar frá 8. febrúar 2010.

Með ósk um að nefndinni auðnist að leysa úr sínu vandasama verkefni."

## V.

### Samantekt.

Mér virðist ljóst að þau orð mín sem vitnað er til í kafla IV. hér að framan og eru úr bréfi mínu frá 28. febrúar til RNA hafa reynst rétt.

„Það er oft auðvelt að gagnrýna og vera vitur eftir á. Ég tel þó að þegar horft er til baka yfir árið 2008, sem er til umræðu í athugunarefnum rannsóknarnefndarinnar, sé ekki auðvelt að draga fram hluti sem frekar hefði átt að gera eða gera til viðbótar því sem þá var gert. Slík atriði þurfa að vera óbyggjandi, nákvæmlega tilgreind og með greindum afleiðingum svo hægt sé að ákvarða mönnum vanrækslu eða mistök á grundvelli þeirra í svo flókinni atburðarrás.“

Nefndin gerir afar veikburða tilraun til að nefna aðrar aðgerðir sem grípa hefði átt til og greinir þær ekki eins og lagt er til hér að ofan. Það þýðir einfaldlega það að allar ásakanir um vanrækslu eru á veikum grunni byggðar. Það fæst ekki staðist að ásaka einstaklinga um vanrækslu fyrir að hafa ekki gert hluti sem ekki liggur ljóst fyrir að hefði verið hægt að framkvæma og ekki liggur ljóst fyrir hvaða áhrif hefðu haft til góðs í þeirri stöðu sem talin var vera uppi og jafnvel liggur ekki ljóst fyrir að hefði hjálpað í þeirri stöðu sem síðar reyndist hafa verið á þeim tíma sem um ræðir. Í mínu tilfelli er jafnvel ekki ljóst að hin meinta vanræksla hafi legið innan ábyrgðarsviðs embættis míns sem fjármálaráðherra enda tekur nefndin undir gagnrýni mína á það að hluta og hrekur ekki röksemdir mínar hvað það varðar, sbr. umfjöllun um 1. mgr. 1.gr. laga nr. 142 /2008 hér að framan og í bréfi mínu til RNA frá 24. febrúar 2010. Hvað þá að ráðneytið hafi haft möguleika til að gera þá hluti sem RNA ætlar

ráðuneytinu í því hlutverki sem nefndin telur að það hafi haft, sbr. umfjöllun í kafla IV hér að framan.

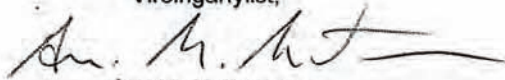
Í inngangi nefndi ég fjögur atriði sem ítrekað yrði vikið að í umfjölluninni.

1. Þær upplýsingar sem voru fyrir hendi þegar ákvarðanir voru teknar en reyndust síðan ekki standast og hvers vegna.
2. Þær aðgerðir sem farið var í byggt á þeim upplýsingum sem fyrir hendi voru og hvers vegna þær gengu ekki eftir.
3. Tengsl þróunar fjármálakerfisins á Íslandi við þróun erlendis.
4. Hvert raunverulegt ábyrgðar- og valdsvið ráðuneytis míns var.

Um þessi atriði öll hefur verið fjallað og reynt eftir mætti að útskýra þau í samhengi við bréf mitt til RNA frá 24. febrúar 2010 og skýrslu nefndarinnar. Vona ég að það hafi tekist en hafi þingmannanefndin einhverjar frekari spurningar um þau atriði er ég hef fjallað um eða önnur er mér ljúft að bregðast við því.

Að öllu framan sögðu er það því niðurstaða mín að þrátt fyrir ágæti skýrslunnar á marga lund séu á henni gallar sem horfast verður í augu við og að þeir gallar leiði til þess að ásakanir um vanrækslu séu á svo veikum grunni byggðar að þær fái ekki staðist eins og ég hef fært rök fyrir í þessu bréfi.

Virðingarfyllst,



Árni M. Mathiesen





**TRÚNAÐARMÁL**

Herra Björn Bjarnason

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en 7. júní nk.

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður

Bréfinu var ekki svarað.



TRÚNAÐARMÁL

Herra Björgvin G. Sigurðsson

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Rannsóknarnefnd Alþingis gerði í skýrslu sinni grein fyrir tilteknum atriðum, athöfnum eða athafnaleyzi sem hún fjallaði um sem hugsanleg mistök eða vanrækslu í starfi skv. hugtökunum eins og þau koma fram í lögum nr. 142/2008 um rannsóknarnefndina. Í framhaldinu var yður gefinn kostur á að koma að skriflegum athugasemdum áður en rannsóknarnefndin tæki afstöðu í málinu. Nú liggur fyrir lokaniðurstaða rannsóknarnefndarinnar þar sem þér eruð taldir hafa sýnt af yður vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. sbr. einnig umfjöllun í kafla 21. 5. í 7. bindi.

Við mat á ráðherraábyrgð er þingmannanefndin ekki bundin af niðurstöðu rannsóknarnefndarinnar. Þingmannanefndin vill með bréfi þessu gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum skýrslunnar. Sérstaklega er óskað eftir að afstaða sé tekin til niðurstöðu rannsóknarnefndarinnar um vanrækslu í kafla 21. 5. í 7. bindi skýrslunnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega eigi síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllt,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður

Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/113  
komudagur 7.6. 2010

Þingmannanefnd til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis  
Alþingi  
150 Reykjavík

TRÚNAÐARMÁL

Selfossi, 7. júní 2010

Vísað er til bréfs þingmannanefndar sem skipuð var á Alþingi til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, dagsetts 18. maí 2010, þar sem mér er sem fyrrverandi viðskiptaráðherra gefinn kostur á að koma að athugasemdum við þá hluta skýrslunnar sem fjalla um meinta vanrækslu mína í skilningi laga nr. 142/2008.

Ég þakka nefndinni þetta tækifæri til að koma sjónarmiðum mínum á framfæri.

### Inngangur

Ég var skipaður í embætti viðskiptaráðherra 24. maí 2007 og gegndi því til 1. febrúar 2009 þegar ég sagði af mér.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis segir að athugun hennar bendi ekki til þess að ég hafi í aðdraganda falls íslensku bankanna gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til og að ég hafi með athafnaleysi látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt. Með þessu hafi ég sýnt af mér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

Þessu til stuðnings rekur nefndin þrjú efnisatriði. Þau eru:

1. Að ég hefði átt að hafa frumkvæði að því að ríkisvaldið brygðist við upplýsingum um stöðu bankanna og stöðuna í íslensku efnahagslífi með sérstökum aðgerðum, en þó eingöngu fram að 12. ágúst 2008 (7. bindi, bls. 315).
2. Að ég hefði átt að hafa frumkvæði að því að innan stjórnkerfisins væri unnin heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli (7. bindi, bls. 315–316).
3. Að ég hefði átt að fullvissa mig um og fylgja eftir að unnið væri með virkum hætti að flutningi Icesave-reikninga Landsbankans úr útibúi í



Bretlandi yfir í dótturfélag og leita frá sumri 2008 leiða til að stuðla að framgangi sama máls (7. bindi, bls. 316).

Þegar horft er til baka er ljóst – og á það hef ég aldrei dregið dul – að þótt margt hafi verið gert til að draga úr áhrifum hugsanlegrar kreppu þegar váboðarnir gerðu vart við sig, þá hefði átt að bregðast við af miklu meiri einurð og festu en raun ber vitni.

Það var ekki gert og skýringar á því eru margvíslegar, en felast ekki síst í pólitískum og stjórnskipulegum aðstæðum sem reyndust þjóðinni dýrkeyptar.

Ég hafna því hins vegar alfarið að hafa gerst sekur um vanrækslu í starfi í skilningi ofangreindra laga og enn síður í skilningi laga um ráðherraábyrgð.

Sú niðurstaða er rökstudd í eftirfarandi umfjöllun um einstaka þætti sem fjallað er um í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Fyrst vil ég þó fara nokkrum orðum um viðskiptaráðuneytið sem stofnað var í upphafi ráðherratiðar minnar.

### **Um viðskiptaráðuneytið**

Hinn 27. maí 2007 var starfsemi viðskiptaráðuneytisins skilin frá starfsemi iðnaðarráðuneytis og ég tók við embætti viðskiptaráðherra. Þá hóf starfsfólk sameinaðs iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis störf í nýju ráðuneytunum tveimur. Rétt er að leggja sérstaka áherslu á að í upphafi ferils míns í hinu aðgreinda viðskiptaráðuneyti störfuðu þar aðeins fimm skrifstofustjórar og tveir sérfræðingar. Þeim var að sönnu fjölgað, en í ársbyrjun 2008 voru þeir þó ekki nema 14 talsins.

Inn í þetta krítíska ár var mér falið að leggja með starfslið sem var að stórum hluta nýtt, og reynslan innan ráðuneytisins speglast kannski best í þeirri staðreynd að í upphafi ferðar hafði sá sérfræðingur, sem lengsta starfsreynslu hafði, einungis starfað í sex mánuði. Efalítið hafði þessi skortur á reynslu innan ráðuneytisins, sem ég gat ekki við ráðið en var þó á mína ábyrgð, áhrif á framvinduna.

Hinu nýja ráðuneyti var falið að takast á við fjölbætt verkefni. Samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands frá 31. desember 2007 (117/2007) fór viðskiptaráðuneytið m.a. með mál sem vörðuðu verslun og viðskipti með vöru og þjónustu, fjármálamarkað, váttryggingar og váttryggingastarfsemi, vexti og verðtryggingu, fjárfestingar erlendra aðila, gjaldeyri, samkeppnismál og

óréttmæta viðskiptahætti, neytendavernd, hlutafélög, einkahlutafélög, Endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu, fasteignakaup og sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa og hugverkaréttindi á sviði iðnaðar, svo að nokkuð sé talið.

Þá heyrðu undir ráðuneytið fimm stofnanir, Samkeppniseftirlitið, Fjármálaeftirlitið, Einkaleyfastofa, talsmaður neytenda og Neytendastofa.

Það er því ljóst að verkefnasvið þessa minnsta ráðuneytis Stjórnarráðsins var mjög víðtækt. Staðreynd er, að ráðuneytinu var ætlað að sinna mjög fjölbættum verkefnum með fáum starfsmönnum, sem fæstir höfðu mikla reynslu af málaflokknum, og innan þröngra fjárheimilda.

Vík ég þá að þeim efnisatriðum sem rannsóknarnefnd Alþingis nefnir í skýrslu sinni og vil fyrst vekja athygli á mjög sérstöku sambandi viðskiptaráðherra og Fjármálaeftirlitsins.

### Um sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins

Í niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar segir að mér hafi borið sem viðskiptaráðherra – „þrátt fyrir sjálfstæðar ríkisstofnanir sem störfuðu á málefnasviði viðskiptaráðuneytisins,“ eins og það er orðað – að hafa almennt eftirlit með því hver væri í stórum dráttum framvinda mála á fjármálamarkaði og þá með það fyrir augum hvort tilefni væri til afskipta af hálfu ráðuneytisins á grundvelli gildandi lagareglna, og eftir atvikum að hafa frumkvæði að tillögugerð um breytingar á lögum og/eða umfjöllun um málið á vettvangi ríkisstjórnarinnar.

Þessi niðurstaða nefndarinnar segir aðeins hálfu söguna. Sú stofnun sem starfar á málefnasviði ráðuneytisins og fer með málefni fjármálamarkaðar, Fjármálaeftirlitið (FME), er algerlega sjálfstæð. Henni stýrir sérstök stjórn og hún hefur sjálfstæðan fjárhag. Viðskiptaráðherra hefur að lögum ekkert um dagleg verkefni hennar eða starfsemi að segja.

Þannig er ljóst af 2. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, að ákvörðunum FME verður ekki skotið til viðskiptaráðherra, og í ákvæðum laganna er að öðru leyti ekki gert ráð fyrir að viðskiptaráðherra hafi afskipti af einstökum málum sem Fjármálaeftirlitið fjallar um. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að áðurnefndum lögum segir:

Mikilvægt er að eftirlitsstofnun fái að starfa óháð öðrum hagsmunum en þeim sem í eftirlitinu felast. Þetta verður best tryggt með því að tryggja þessari starfsemi sjálfstæði. Því er í frumvarpi þessu lagt til að með eftirlitið fari sérstök



stofnun, Fjármálaeftirlitið. Stofnuninni er ætlað mikið sjálfstæði til ákvarðana og er gert ráð fyrir að stofnunin hafi sérstaka stjórn. Einnig er gert ráð fyrir að ákvörðunum stofnunarinnar verði vísað til sérstakrar kærnefndar en ekki ráðherra. Gert er ráð fyrir að stofnunin falli stjórnskipulega undir viðskiptaráðherra, en honum er ekki ætlað vald til að hafa áhrif á ákvarðanir stofnunarinnar eða til að endurskoða þær.

Hér er fortakslaust sagt að viðskiptaráðherra sé ekki ætlað vald til að hafa áhrif á ákvarðanir stofnunarinnar. Forstjóri stofnunarinnar og stjórn hafa afdráttarlaust lagt sama skilning í fyrirmæli laganna um sjálfstæði FME.

Til marks um það skal hér tekið dæmi af mikilvægu máli, þar sem ég afréð eftir vandlega íhugun – þrátt fyrir lögin – að beita mér fyrir því að ekki yrði af kaupum Kaupþings á hollenska bankanum NIBC, þar sem ég taldi þau á sínum tíma geta haft úrslitaáhrif á stöðu íslenska bankakerfisins.

Af því tilefni fann forstjóri FME að þeim afskiptum við forsætisráðherra. Forsætisráðherra lét mig vita af þeirri kvörtun. Hún hafði þau áhrif að ég ákvað að ráðgast við aðra félaga mína í ríkisstjórn um hvernig ég ætti að bregðast við. Efa ég ekki að þeir geta staðfest það.

Þessi atburður sýnir ljóslega hinn gagnkvæma skilning ráðuneytisins og Fjármálaeftirlitsins á þeim eldveggjum sem lög mæla fyrir að séu þeirra í millum.

Þá er í 4. gr. laganna fjallað nánar um stjórn Fjármálaeftirlitsins og er þar mælt fyrir um að með yfirstjórn stofnunarinnar fari þriggja manna stjórn sem viðskiptaráðherra skipi til fjögurra ára. Í greinargerð með frumvarpinu segir um 4. gr.:

Þó Fjármálaeftirlitið falli undir viðskiptaráðherra er honum ekki ætlað að hafa efnisleg eða fagleg afskipti af starfsemi stofnunarinnar. Því er nauðsynlegt að sérstök stjórn fari með yfirstjórn stofnunarinnar og hafi eftirlit með starfsemi. Þannig er stjórninni ætlað að taka þátt í mikilvægum ákvörðunum sem varða eftirlit og aðgerðir gagnvart eftirlitsskyldum aðilum.

Lögbundin upplýsingagjöf stofnunarinnar til ráðherra er ennfremur takmörkuð við árlega skýrslu um starfsemi hennar, sbr. 16. gr. laganna. Þá eru heimildir FME til þess að veita ráðuneytinu upplýsingar mjög takmarkaðar vegna trúnaðar, sbr. IV. kafla sömu laga.

Í þessu samhengi skal sérstaklega bent á að „komi í ljós grunsemdir um bresti í fjárhagslegri stöðu eftirlitsskyldra aðila“ ber FME að láta seðlabankastjóra, en ekki viðskiptaráðherra, vita, en upplýsingar um slíkar grunsemdir „eru háðar

þagnarskyldu samkvæmt þessum lögum og lögum um Seðlabanka Íslands”, sbr. 3. mgr. 15. gr..

Að samandregnu felst í þessu að þótt viðskiptaráðherra sé einhvers konar „yfirmaður“ eða „ábyrgðarmaður“ FME er honum að lögum óheimilt að skipta sér af daglegum störfum hennar og einstökum verkefnum. Það er því órökrétt að telja það mér til vanrækslu að hafa ekki haft afskipti af Fjármálaeftirlitinu.

### **Um óheimil afskipti af hálfu viðskiptaráðuneytisins**

Fram kemur í kafla 21 í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að nefndin telji að mér hafi borið að standa fyrir því að ráðuneytið hefði afskipti af málum á sviði fjármálamarkaðar á grundvelli gildandi lagareglna, ef tilefni hefðu verið til afskipta.

Hér eru lykilorðin „á grundvelli gildandi lagareglna“. Í skýrslunni kemur ekki fram hvaða lagareglur er átt við eða í hverju afskipti hefðu átt að felast. Staðreyndin er sú að viðskiptaráðherra hafði engar heimildir lögum samkvæmt til að hafa afskipti af málum á sviði fjármálamarkaðar, svo einkennilega sem það hljómar.

Þótt 13. grein áðurnefndar reglugerðar um Stjórnarráð Íslands feli viðskiptaráðuneytinu að fara með mál sem varða fjármálamarkað hefur Alþingi ákveðið að fela öðrum aðila alla framkvæmd málaflokksins.

Þannig er Fjármálaeftirlitinu falið að hafa eftirlit með fjármálakerfinu í lögum nr. 87/1998 og fleiri lögum um einstök svið fjármálamarkaðarins. Eins og fjallað er um hér að framan er viðskiptaráðuneytinu og viðskiptaráðherra óheimilt að fara inn á verksvið Fjármálaeftirlitsins og sinna verkefnum sem stofnuninni hefur verið falið með lögum.

Engin ákvæði í gildandi lögum heimila viðskiptaráðherra að hafa afskipti af málum á sviði fjármálamarkaðar og því getur það ekki talist vanræksla í neinum skilningi af minni hálfu að hafa ekki með beinum hætti haft afskipti af einstökum málum á fjármálamarkaði sem voru til umfjöllunar og meðferðar hjá Fjármálaeftirlitinu.

Þvert á móti voru slík afskipti beinlínis óheimil samkvæmt gildandi lögum.



### Um tillögugerð og/eða umfjöllun í ríkisstjórn

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur einnig fram sú niðurstaða að mér hafi borið að hafa frumkvæði að tillögum um breytingar á lögum og að umfjöllun um málefni fjármálamarkaðar á vettvangi ríkisstjórnarinnar, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands.

Ákvæði þessara greina eru samhljóða:

Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál(...)

Sú venja hefur skapast að ríkisstjórnin kemur að jafnaði saman til fundar tvisvar í viku. Á þeim fundum eru rædd frumvörp og ýmis brýn málefni. Þá hittast ráðherrar utan ríkisstjórnarfunda til að ræða einstök mál.

Í þessu sambandi er þýðingarmikið að þingnefndin geri sér grein fyrir að í samsteyrustjórnnum hefur sú vinnu hefð skapast, að minnsta kosti frá tímum Viðeyjarstjórnarinnar, að forystumenn stjórnarflokkanna eru mjög ráðandi um hin stærri mál. Þeir taka oft ákvarðanir þær ákvarðanir sem máli skipta eða eiga frumkvæði að endanlegri afgreiðslu mála. Þannig var meðal annars um efnahagsmál innan ríkisstjórnarinnar sem mynduð var í maí 2007, eins og margsinnis kemur fram í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Til dæmis er rétt að benda nefndinni á kafla 21.5.4.1 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis þar sem rannsóknin leiðir í ljós að í innra starfi ríkisstjórnarinnar á árunum 2007 og 2008 hafi upplýsingaflæði um efnahagsmál og samskipti um ákvarðanir í þeim málaflokki verið haldið innan þröngs hóps ráðherra, nefnilega hjá forsætis-, fjármála- og utanríkisráðherrum.

Á ríkisstjórnarfundum, fundum einstakra ráðherra og í samtölum ráðherra í tengslum við ríkisstjórnarfundum voru málefni fjármálamarkaðar vissulega margoft rædd, bæði að mínu frumkvæði og annarra ráðherra. Hitt liggur ljóst fyrir að utan ríkisstjórnar voru haldnir margir þýðingarmiklir fundir, og mikilvægar ákvarðanir teknar án minnar þátttöku sem viðskiptaráðherra, eins og rakið er í skýrslu rannsóknarnefndar alþingis.

Þannig átti þáverandi utanríkisráðherra og formaður Samfylkingarinnar, væntanlega fyrir hönd flokksins og ráðherra hans, fjölmarga fundum um málefni fjármálamarkaðar sem ég var hvorki boðaður til né látinn vita sérstaklega af. Á þessum fundum voru bæði forsætisráðherra og fjármálaráðherra, auk



lykilmanna í stjórnkerfi efnahagsmála og sérfræðinga. Af fæstum þessara funda hafði ég pata fyrir en rannsókn bankahrunsins var hafin.

Um sumar mikilvægar ákvarðanir sem vörðuðu bankakerfið hafði ég, þó viðskiptaráðherra væri, ekki nokkra hugmynd fyrir en ég las um þær í skýrslu rannsóknarnefndarinnar (sjá t.d. 6. bindi skýrslunnar, bls. 176–177). Samkvæmt hefðinni hefði oddviti míns stjórnarflokks a.m.k. átt að upplýsa mig um stöðu mála sem rædd voru á þessum fundum.

Rannsóknarnefndin bendir einnig á að forsætisráðherra hafi sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar borið að upplýsa mig um þessa fundi til að ég gæti rækt starfsskyldur mínar. Rannsóknarnefndin telur aðfinnsluvert að forsætisráðherra hafi ekki gert það (sbr. kafla 21.4.2).

Þegar erfiðleikar á fjármálamörkuðum fóru að gera vart við sig snemma árs 2008 greip ríkisstjórnin til ýmissa ráðstafana, sem raktar eru skilmerkilega í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Þar á meðal var heimild til fjármálaráðherra til 500 milljarða lántöku til að styrkja gjaldeyrisvarasjóð Seðlabankans.

Eins og aðrar aðgerðir sem sneru að almennri hagstjórn og ríkisfjármálum var þetta mál á forræði forsætis- og fjármálaráðuneytis, eðli málsins samkvæmt. Heimildin var hins vegar ekki nýtt eins og til var stofnað, þótt eftir því hafi verið gengið á fundum ríkisstjórnarinnar, og í skýrslu Seðlabankans um fjármálastöðugleika í maí 2008 kom fram að engin bráðahætta væri á ferðum.

Fáir sáu þó fyrir hamfarirnar sem framundan voru á alþjóðlegum fjármálamörkuðum.

Í ágúst 2008 lagði ég á ríkisstjórnarfundum fram minnisblað þar sem lagt var til að skipuð yrði nefnd um fjármálastöðugleika. Átti hún að skila tillögum um hvernig auka mætti stöðugleika fjármálakerfisins, draga úr líkum á því að fjármálafyrirtæki lentu í erfiðleikum og draga úr áhrifum þess að einstök fjármálafyrirtæki yrðu fyrir áföllum. Með tillögunni var ég beinlínis að bregðast við óskum um slíkt nefndarstarf frá sérstökum samráðshópi um þessi efni.

Lagt var til að viðskiptaráðherra skipaði formann og að þar störfuðu að auki fulltrúar forsætisráðherra, fjármálaráðherra, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands.

Minnisblaðið var lagt fram í ríkisstjórn til að knýja fram breytt fyrirkomulag og vinnubrögð á þessu sviði, en það hlaut ekki hljómgrunn og var nefndin aldrei skipuð. Aðrir þáverandi ráðherrar hafa leitt getum að ástæðum þessa í samtölum við rannsóknarnefndina (kafla 21.3.3).

Þegar þetta atriði og öll þau atriði sem fjallað er um í skýrslunni eru metin verður að hafa í huga að síðsumars 2008 voru ekki á lofti haldbærar vísbendingar um aðsteðjandi stórfellda alþjóðlega fjármálakreppu og alvarleg áhrif slíkrar kreppu hér á landi.

Viðskiptaráðuneytið og viðskiptaráðherra hafa heldur ekki aðgang að upplýsingum stöðu einstakra fjármálafyrirtækja og ég varð því að byggja á þeim opinberu upplýsingum sem lágu fyrir á hverjum tíma um stöðu á fjármálamarkaði.

Af skýrslu Seðlabankans um fjármálastöðugleika í maí 2008 var, sem áður sagði, ekki hægt að ráða að um bráðaáhættu væri að ræða, heldur að helsti vandi fjármálakerfisins lægi í mögulegum skorti á lausafé í framtíðinni.

Að ráðum sérfræðinga viðskiptaráðuneytisins lagði ég þó til í ríkisstjórn að brugðist yrði við með sérstökum aðgerðum til að tryggja almennan fjármálastöðugleika og takmarka tjón ef illa færi. Slík tillögugerð hefði raunar ekki síður átt að koma úr forsætisráðuneytinu eða Seðlabankanum.

Tillaga mín hlaut því miður ekki hljómgrunn á sínum tíma.

#### **Greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli**

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis segir að telja verði að í aðdraganda falls íslensku bankanna hafi mér borið að hafa frumkvæði að því, annaðhvort með eigin aðgerðum eða með tillögu um það til annarra ráðherra, að innan stjórnkerfisins væri unnin heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stæði frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli.

Þessu verður að mótmæla. Það var hvorki á verksviði né færi viðskiptaráðuneytisins að leggja faglegt mat á það hvort ríkið gæti – og þá hvernig – stutt fjárhagslega við bakið á fjármálafyrirtækjum landsins, einu þeirra eða fleiri.

Hér að ofan voru rakin ákvæði reglugerðar um Stjórnarráð Íslands um málavíð viðskiptaráðuneytisins.

Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið hafa með höndum að gera úttektir og meta „fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi



íslensku fjármálafyrirtækjanna hér á landi og erlendis, eða einstakra þátta í starfsemi þeirra,“ eins og rannsóknarnefndin orðar það í bréfi til mín.

Það er einnig hlutverk þessara eftirlitsaðila að leggja mat á umfang bankakerfisins í hlutfalli við stærð hagkerfisins, meta breytingar á starfsháttum bankanna, og fylgjast með stofnun innlánsreikninga og söfnun innlána.

Viðskiptaráðuneytið hefur ekki sjálfkrafa aðgang að upplýsingum um tilgreinda þætti í starfsemi fjármálafyrirtækja. Vilji ráðuneytið fá upplýsingar um starfsemi fjármálafyrirtækis verður það að leita til eftirlitsaðilanna, FME eða Seðlabankans.

Eftirlitsstofnanirnar eru bundnar trúnaði um rekstur og starfsemi banka sem þær hafa eftirlit með, og er aðgangur ráðuneytisins að slíkum upplýsingum umfram almælt tíðindi mjög takmarkaður, hvað þá að sundurgreindum gögnum um einstaka þætti í rekstri fjármálafyrirtækjanna.

Fyrir liggur að FME framkvæmdi reglulega svokölluð álagspróf í fjármálafyrirtækjunum á þessum tíma og stóðust þau öll prófin, samkvæmt niðurstöðum sem kynntar voru í samráðshópi um fjármálastöðugleika og viðbúnað.

Seðlabankinn er sú stofnun sem fyrir hönd ríkisstjórnarinnar ber að lögum að fylgjast með fjármálalegum stöðugleika. Enginn annar ráðgjafi eða eftirlitsstofnun hefur meiri þyngd í því efni en hann.

Í maí 2008 gaf Seðlabankinn út skýrslu um fjármálastöðugleika og vakti hún verðskuldaða athygli í fjármálaheiminum. Eins og áður segir gaf sú skýrsla hreint ekki tilefni til að ætla að um bráðahættu væri að ræða, heldur kom þar fram að vandi bankakerfisins lægi fyrst og fremst í mögulegum lánsfjárskorti þegar fram liðu stundir.

Er með sanngirni hægt að telja það til vanrækslu eða mistaka í starfi að telja sig hafa fast land undir fótum í skýrslu Seðlabanka Íslands? Ég taldi að minnsta kosti að sem viðskiptaráðherra hlyti ég að taka mark á umræddri greiningu Seðlabankans.

Í þessu samhengi áréttá ég að áður en skýrslan birtist hafði ríkisstjórnin þegar brugðist við þeim lausafjórvara sem þar var reifaður með því að afla heimildar til mestu lántöku í sögu lýðveldisins. Ráðherrar jafnt sem sérfræðingar töldu að í þessu fælust langmikilvægustu viðbrögðin til að fyrirbyggja hugsanleg vandræði innan bankakerfisins, og bestu hugsanlegu forvarnir í stöðunni. Viðbrögð mín, og ríkisstjórnarinnar, voru að þessu marki í samræmi við skýrslu Seðlabankans um fjármálalegan stöðugleika.

Í 5. grein áðurnefndrar reglugerðar um Stjórnarráðið er fjallað um þau mál sem fjármálaráðuneytið fer með. Það eru m.a. mál sem varða fjármál ríkisins, lánsfjármál ríkissjóðs, lántökur ríkisstofnana, ríkisábyrgðir og mat á þróun og horfum í efnahagsmálum.

Viðskiptaráðuneytinu voru ekki í þessari reglugerð falin nein þau verkefni sem heimiluðu því að fara inn á svið sem skýrlega var helgað öðru ráðuneyti. Þótt málefni fjármáلامarkaðar heyri undir viðskiptaráðuneytið snýr mat það sem rannsóknarnefndin telur að hafi átt að fara fram á engan hátt að regluverki á fjármáلامarkaði, sem viðskiptaráðuneytið ber ábyrgð á, heldur einungis að fjárhagslegu bolmagni ríkisins.

Því fer fjarri að það hafi á nokkurn hátt verið á verksviði mínu sem viðskiptaráðherra að leggja faglegt mat á það hver geta íslenska ríkisins væri til að styðja fjárhagslega við bakið á fjármálafyrirtækjum landsins. Má í raun segja að slíkt mat á vegum viðskiptaráðuneytisins hefði gengið gegn ákvæðum Stjórnarráðsreglugerðarinnar um verkaskiptingu ráðuneyta, og að viðskiptaráðherra hefði með því farið inn á verksvið annarra ráðherra, ráðuneyta þeirra eða undirstofnana. Þetta er óheimilt og ólöglegt og má um það m.a. vísa til dóms Hæstaréttar í málinu nr. 24/2009 frá 24. september 2009.

Af framansögðu er ljóst að það var ekki á málefnasviði viðskiptaráðherra að láta gera úttekt á fjárhagslegri áhættu vegna fjármálakerfisins. Því er hér með mótmælt að ég hafi sýnt af mér vanrækslu með því að hafa ekki látið gera slíka úttekt.

Ég gengst fúslega við ábyrgð á starfsemi viðskiptaráðuneytisins þann tíma sem ég gegndi stöðu viðskiptaráðherra. Ég er hins vegar ekki tilbúinn að taka ábyrgð á störfum annarra ráðherra eða á störfum bankastjóra Seðlabanka Íslands.

### **Um innstæðutryggingar**

Fram kemur í 21. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis að hún telji að meðal þess sem viðskiptaráðherra hefði átt að taka afstöðu til hafi verið hvernig Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gæti staðið við lágmarksgreiðsluskyldu sína og hvort ríkið ætti að koma að málinu, og þá hvernig.

Strax eftir að ég tók við embætti viðskiptaráðherra í maí 2007 skipaði ég nefnd til þess að endurskoða ákvæði laganna um innstæðutryggingasjóð. Vegna síðari upplýsinga um aukna innlánsstöfnun bankanna breyttust markmið við



endurskoðun á lögjöfningu til að bregðast við óvissu um greiðsluskyldu tryggingasjóðsins og takmarka ábyrgð hans.

Því sem næst fullbúin drög að frumvarpi voru tilbúin snemma árs 2008. Framlagning slíks frumvarps var rædd í áðurnefndum samráðshópi, en aðrir fulltrúar en fulltrúi viðskiptaráðuneytisins töldu óráðlegt að leggja slíkt frumvarp fram vegna aðstæðna á mörkuðum og töldu það geta valdið óróa í fjármálakerfinu.

Ég lagði til að lögnum um innstæðutryggingar yrði breytt til þess að styrkja fjárhagsstöðu sjóðsins og ræddi það við forystumenn ríkisstjórnarinnar, Geir H. Haarde og Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur. Mátu forystumenn ríkisstjórnarinnar aðstæður með sama hætti og meirihluti samráðshópsins, þ.e. að þær væru of viðkvæmar til þess að hættandi væri á að gera breytingar.

Fleiri fluttu þetta mál fyrir mína hönd, m.a. þáverandi aðstoðarmaður minn, Jón Þór Sturluson, sem tók málið upp að minni ósk á fundi með ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytis, forsætisráðherra og utanríkisráðherra í febrúar 2008.

Ég fjallaði einnig um stöðu Tryggingarsjóðs og hugsanlegan stuðning ríkisins við hann á fundi með forsætisráðherra og fjármálaráðherra í ágúst 2008. Þá varð það sameiginleg niðurstaða að greina frá því að ríkið mundi styðja sjóðinn við að standa við skuldbindingar sínar, eins og fram kemur í bréfi viðskiptaráðuneytisins til breska fjármálaráðuneytisins frá 20. ágúst 2008. Sá skilningur var ítrekaður í öðru bréfi 5. október 2008.

Það kom ítrekað til umræðu innan samráðshópsins, innan ríkisstjórnarinnar og innan þingflokks Samfylkingarinnar að leita þyrfti leiða til að styrkja sjóðinn.

Þróun innlána erlendis á árinu 2007 breytti í grundvallaratriðum afstöðu minni og ráðuneytisins til endurskoðunar á lögnum um innstæðutryggingasjóð og varð hún mun víðtækari en í upphafi var ráðgert.

Eins og áður sagði náðist þó ekki samstaða um að flytja slíkt frumvarp, þar sem framlagning þess var talin geta haft neikvæð áhrif á innlán bankanna, þ.e. gæti skapað tortryggni og leitt til flóttu innlánseigenda úr bönkunum, bæði innan samráðshópsins og ríkisstjórnarinnar. Sú ákvörðun að slá þessum breytingum að sinni á frest var því tekin að yfirveguðu ráði og í samráði við forystumenn ríkisstjórnarinnar.

Í ljósi þess sem að ofan er rakið er því eindregið hafnað að nokkur vanræksla hafi átt sér stað af minni hálfu eða ráðuneytisins hvað varðar eftirlit með stöðu Tryggingarsjóðsins og frumkvæði að nauðsynlegum breytingum á regluverki hans. Af hálfu ráðuneytisins var brugðist við bæði hratt og fagmannlega þegar breytingar urðu á innlánsöfnun bankanna. Viðbrögðin fólust í því að smíða



frumvarp að breytingum á lögnum til að mæta aukinni áhættu og styrkja fjárhagsstöðu sjóðsins.

Mat jafnt forystumanna ríkisstjórnarinnar sem samráðshópsins var að óvarlegt væri á þeim tíma að leggja frumvarp ráðuneytisins fram. Við það mat sætti ég mig á þeim tíma þótt ég væri því ósammála, en alls engin efni eru til að ætla að sú niðurstaða hafi átt þátt í kerfishruninu eða breytt nokkru um afleiðingar þess kerfishruns sem varð.

Það er vandséð hvernig ég hefði getað brugðist við umfram þær ítrekuðu tillögur sem fluttar voru á vettvangi ríkisstjórnarinnar og samráðshópsinn, og enn vandsénara hvernig álykta má út frá þessum staðreyndum að um vanrækslu hafi verið að ræða.

### **Um flutning Icesave-reikninga Landsbankans**

Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að ég hafi fyrir mitt leyti haft fullt tilefni til þess annars vegar á fyrstu mánuðum ársins 2008 að fylgja því eftir og fullvissa mig um að unnið væri með virkum hætti að flutningi Icesave-reikninga Landsbankans úr útibúi bankans í Bretlandi yfir í dótturfélag og hins vegar a.m.k. frá „sumri“ 2008 að leita leiða í krafti embættis míns til þess að stuðla að framgangi sama máls með virkri aðkomu ríkisvaldsins.

Einfalda staðreyndin í þessu máli er að hvort tveggja gerði ég, innan þeirra valdheimilda sem mér voru settar.

Eins og fjallað hefur verið um hér að framan hefur viðskiptaráðherra ekki heimild samkvæmt lögum til þess að hafa afskipti af einstökum málum sem Fjármálaeftirlitið hefur til meðferðar.

Í ársbyrjun 2008 afréð ég hins vegar að skipta um forystu í stjórn FME. Sú ákvörðun byggðist beinlínis á því að miðað við ókyrrð á fjármálamarkaði heima og erlendis væri nauðsynlegt að fá í brúna einstakling með eins viðamikla reynslu af stjórn og eftirliti fjármála og kostur væri.

Leitaði ég til Jóns Sigurðssonar, sem bæði hafði verið þjóðhagsstjóri og efnahagsráðunautur margra ríkisstjórna, gegnt embætti viðskiptaráðherra, verið Seðlabankastjóri, m.a. á tíma þegar fjármálaeftirlit var enn í höndum Seðlabankans, og verið bankastjóri NIB.

Í ýtarlegu viðtali sem birtist við hann í Morgunblaðinu í febrúar 2008, skömmu eftir að hann tók að sér stjórnarformennsku, lýsti hann yfir þeirri stefnu FME að *helsta verkefnið framundan væri að koma útibúum bankanna erlendis yfir í*

*dótturfélög*. Um það áttum við á þeim tíma og síðar samtöl sem viðskiptaráðherra og stjórnarformaður FME.

Það er því öldungis fjarri lagi að ég hafi ekki fyrir ágúst 2008 reynt að greiða fyrir flutningi á innlánum til dótturfélags.

Ég hafði hins vegar ekki nákvæmar upplýsingar um stöðu á viðræðum Landsbankans við Fjármálaeftirlitið í Bretlandi (FSA) fyrir miðjan ágúst 2008, aðrar en þær að Landsbankinn væri að vinna að lausn málsins og flutningi á innlánum í samvinnu við FME.

Síðar kom fram að Landsbankinn hafði tafið vinnu við verkið óhóflega og í skýrslu rannsóknarnefndarinnar (21. kafla, bls. 311) kemur fram að fleiri en ég töldu að góður gangur væri á málinu. Þar segir:

Voru t.a.m. bankastjórar Seðlabankans í villu um það fram í júlí 2008 að verið væri að vinna að framgangi málsins.

Forsvarsmenn Landsbankans leituðu síðan til mín um miðjan ágúst 2008 um aðstoð við að ná niðurstöðu með FSA í málinu. Ég brást strax við og kom á fundi með FSA og fjármálaráðherra Bretlands, Alistair Darling, 2. september 2008. Þann fund sátu auk mín af Íslands hálfu stjórnarformaður FME, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins, formaður stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, sendiherra Íslands í Bretlandi og aðstoðarmaður viðskiptaráðherra. Með þessu veitti ég Landsbankanum að mínu mati mikilvægan pólitískan stuðning við að flýta fyrir lausn á málinu.

Niðurstaða fundarins í Lundúnum var að Landsbankinn héldi í samvinnu við FSA áfram vinnu við að flytja innstæðurnar í dótturfélag bankans í Bretlandi.

Ljóst er þó að þessi samskipti báru takmarkaðan árangur þar sem málið var á forræði FSA. Þessum fundi var hins vegar fylgt eftir eins og unnt var með samskiptum embættismanna ráðuneytanna.

Því er eindregið mótmælt að ég hafi ekki gert það sem í mínu valdi stóð til að tryggja málinu framgang, miðað við þær upplýsingar sem fyrir lágu á hverjum tíma.

Þvert á móti ræddi ég mikilvægi þessa máls sérstaklega við stjórnarformann FME og brást samstundis við þegar í ljós kom hvernig í pottinn var búið í ágúst 2008, og beitti þá þeim pólitísku áhrifum sem mér voru tæk til að leysa vandann.



### Um hinar pólitísku aðstæður

Hér hafa verið færð efnisleg rök um ofangreind atriði í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Þau verða þó aldrei metin með fullnægjandi hætti án þess að horfa til hinna pólitísku aðstæðna sem uppi voru.

Innan ríkisstjórnar Geirs H. Haarde var skýr verkaskipting á milli ráðuneytis míns og forsætisráðuneytis í málum sem vörðuðu hugsanlegan efnahagslegan óstöðugleika vegna stærðar og stöðu fjármálakerfisins. Forsætisráðherra hafði óskorað forræði í þeim málaflokki.

Án sérstaks samráðs við mig sem viðskiptaráðherra undirbjó hann þannig og flutti frumvarp um heimild ríkissjóðs til 500 milljarða lántöku til að styrkja gjaldeyrisvarasjóð Seðlabankans. Það var mesta og mikilvægasta varnaraðgerðin sem ríkisstjórnin greip til við hættu á lausafjárkreppu, sem Seðlabankinn taldi skömmu síðar að væri helsta ógnin sem steðjaði að fjármálamarkaðinum.

Sömuleiðis réð mat forsætisráðherra því hvenær hefjast skyldi handa um að nýta, eða nýta ekki, þá heimild, eins og fram kom í umræðum innan ríkisstjórnarinnar. Enda heyrir hagstjórn undir forsætisráðherra, og að auki Seðlabanki Íslands, sem á hverjum tíma ber ábyrgð á því að greina efnahags- og fjármálalega stöðu landsins.

Í þeirri vinnu sem laut að almennum efnahagsstöðugleika og þeirri hættu sem honum kynni að stafa af versnandi stöðu fjármálafyrirtækjanna kaus forsætisráðherra að hafa pólitískt samráð við utanríkisráðherra, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, formann Samfylkingarinnar. Ég gerði engar athugasemdir við þetta verklag forsætisráðherra, enda var sátt um fyrirkomulagið innan ríkisstjórnarinnar og í báðum stjórnarflokkunum.

Þannig var upplýst eftir hrun að forystumenn ríkisstjórnarinnar höfðu átt sex fundi með bankastjórum Seðlabankans, án þess ástæða þætti til að boða viðskiptaráðherra. Það segir sína sögu um hvar forystumenn ríkisstjórnarinnar töldu að forræði málsins væri.

Rétt er að taka fram að ég hafði enga hugmynd um þessa fundi fyrr en um þá var upplýst opinberlega, að undanteknum hinum fyrsta þeirra, sem utanríkisráðherra greindi frá á þingflokksfundi hjá Samfylkingunni í febrúar 2008. Þær viðvaranir sem Seðlabankastjóri hefur síðar sagt að hann hafi ítrekað komið munnlega á framfæri við ríkisstjórnina, væntanlega af því hann hefur talið of hættulegt að setja þær niður með skriflegum hætti, bárust mér því ekki sem viðskiptaráðherra.



Sama afstaða til hlutverks míns sem viðskiptaráðherra varðandi stöðu og framvindu fjármálamarkaðarins birtist í þeirri staðreynd að hina örlagaríku Glitnisnótt í Seðlabankanum, þar sem örlög íslenska bankakerfisins voru hugsanlega ráðin, var ekki óskað eftir nærveru minni.

Ennfremur hefur nú komið fram að forsætis-, fjármála- og utanríkisráðherrarnir funduðu sérstaklega um kröfur sem norrænu seðlabankarnir gerðu til Íslands vegna hugsanlegra gjaldeyrisskiptasamninga. Í kjölfarið var gerður sérstakur gjaldmiðlaskiptasamningur við norrænu seðlabankana, og undirrituðu hann ofangreindir þrír ráðherrar, allir bankastjórar Seðlabanka Íslands, og seðlabankastjórar hinna norrænu ríkjanna. Þar voru samþykktar róttækar skuldbindingar sem sneru m.a. að ríkisfjármálum og Íbúðalánasjóði og endurspegluðu djúpan ótta um stöðu og þróun íslenska bankakerfisins.

Samningurinn, skuldbindingarnar sem ráðherrarnir undirrituðu, og matið sem þær endurspegluðu á íslenska bankakerfinu, voru aldrei kynntar í ríkisstjórn enda lýsti forsætisráðherra samningnum sem „leyniplaggi“ fyrir rannsóknarnefndinni (6. bindi, bls. 176).

Það hefði auðveldað mér og sérfræðingum mínum að skilja hina djúpu alvöru málsins hefði mér gefist kostur á að kynna mér þá greiningu á íslenska efnahagskerfinu sem fram kemur í þessum samningi. Ég var hins vegar aldrei upplýstur um málið af hálfu nokkus þeirra þriggja ráðherra sem hann gerðu. Ég vissi ekki að samningurinn væri til fyrr en ég las um hann í skýrslu rannsóknarnefndarinnar, og ég veit að svo var um fleiri ráðherra Samfylkingarinnar.

Til enn frekara marks um hverjir ríkisstjórnin áleit að hefðu forystu af sinni hálfu um aðgerðir til styrkingar bankakerfinu má nefna að ekki var óskað eftir því að viðskiptaráðherra færi með bönkunum í svokallað „roadshow“ fyrri hluta ársins 2008, þar sem þess var freistað að sýna fram á styrka stöðu bankanna og með táknrænum hætti þann bakhjarl sem bankakerfið átti hjá íslenska ríkinu.

Það tóku forsætis- og utanríkisráðherra að sér, sem ég taldi, eins og aðrir ráðherrar, sjálfsagt í ljósi þeirrar verkaskiptingar sem á þessum málum var innan ríkisstjórnarinnar.

Sú verkaskipting kom þó ekki í veg fyrir að ég beitti mér pólitískt í því sem ég taldi þó innan míns verkahrings og skyldustarfa. Þar vegur einna þyngst lagabreyting sem heimilaði alþjóðlegum fyrirtækjum á Íslandi að gera upp í erlendri mynt og leyfði að viðskipti með hlutabréf þeirra gætu farið fram í erlendri mynt. Tilgangurinn var fyrst og fremst að draga úr áhættu og sveiflum sem sköpuðust vegna veikleika íslensku krónunnar.



Til þessa skípaði ég nefnd til að fara yfir lagaákvæði um uppgjör viðskipta með íslensk verðbréf skráð eru í erlendri mynt hinn 19. desember 2007. Nefndin skílaði af sér 27. febrúar 2008. Lagði ég í kjölfarið fram frumvarp til laga um þetta efni, og varð það að lögum frá Alþingi 28. maí 2008.

Kauphallarviðskipti í erlendri mynt komust þó ekki á fyrir fall bankanna þar sem tæknileg úrvinnsla var enn í mótun á vettvangi Kauphallarinnar og Seðlabanka Íslands.

Eins og áður sagði beitti ég mér með óformlegum hætti, enda stóðu ekki aðrar aðferðir til boða, fyrir því að Fjármálaeftirlitið hafnaði beiðni Kaupþings banka hf. um leyfi til þess að yfirtaka hollenska bankann NIBC. Þetta frumkvæði mitt tel ég að hafi leitt til þess að afstýrt var miklum háska sem ella hefði steðjað að íslenska bankakerfinu, og að líkindum flýtt hruni bankanna og gert það enn hrikalegra.

Í þessu skyni óskaði ég eftir fundi með þáverandi formanni Fjármálaeftirlitsins, Jóni Sigurðssyni, og lýsti þeirri skoðun að kaup bankans yrðu íslenska fjármálakerfinu ofviða og mundu auka þann vanda sem var ærinn fyrir og fólst í misvæginu milli umsvifa bankanna og stærð hagkerfisins. Var það mat mitt að Fjármálaeftirlitið yrði að beita sér gegn þessum kaupum.

Vegna þessara afskipti mætti, ef eitthvað er, átelja mig sem viðskiptaráðherra fyrir að hafa gengið lengra en vald mitt náði til, og raunar kvartaði forstjóri FME yfir þessum afskiptum eins og áður er nefnt. Ég taldi hins vegar brýna nauðsyn til að hafa frumkvæði að því að bregðast við þeim váboðum sem ég taldi framundan í ljósi þeirra aðstæðna sem uppi voru.

Þá lýsti ég þeirri skoðun margoft í ræðu og riti að stærð bankanna væri orðin of mikil sem hlutfall af landsframleiðslu. Á meðan bankarnir áttu í lausafjárvandamálum var hins vegar mikil áhersla lögð á að gætt væri varfærni í öllum yfirlýsingum og að ekki væru sett fram sjónarmið sem gætu kallað yfir bankana meiri vanda en þegar var orðinn. Ég átti mörg samtöl við forystumenn bankanna um þennan vanda og hvernig mætti leysa hann.

Til að gæta varúðar í orðanotkun talaði ég um þetta sem „hlutfallsvanda“ á opinberum vettvangi. Ég benti ítrekað á inngöngu í Evrópusambandið og upptöku evrunnar sem lausn á þessum vanda. Það var skoðun mín þá og er enn að langfarsælast hefði verið að Íslendingar sæktust eftir aðild að Evrópusambandinu og í tengslum við hana aðild að myntsamstarfi Evrópu. Í tengslum við slíka umsókn hefði á þeim tíma verið hugsanlegt að semja við Evrópusambandið um lausn á hlutfallsvandanum fyrir inngöngu.

Með sama lagi hafði ég frumkvæði að því að viðskiptaráðuneytið styrkti Rannsóknastofnun í fjármálum við Háskólann í Reykjavík, Evrópuréttarstofnun



Háskólans í Reykjavík, Evrópufræðasetur Háskólans á Bifröst og Rannsóknarsetur verslunarinnar við Háskólann á Bifröst til rannsókna á áhrifum aukinnar notkunar erlendra mynta á vörumarkað, fjármálamarkað og samfélag á Íslandi almennt. Þetta verkefni var kynnt 19. janúar 2008 undir yfirskriftinni: „Rannsóknir á áhrifum tengingar við evru á viðskipti, fjármálastöðugleika, samfélag og lagalegt umhverfi.“

Einnig hafði ég frumkvæði að því að haldin var ráðstefna í samstarfi við Háskólann í Reykjavík og Háskólann á Bifröst um áhrif tengingar við evru á viðskipti og fjármálastöðugleika, samfélag og lagalegt umhverfi, hinn 23. september 2008.

Rannsóknir þessar og ráðstefnur höfðu það að meginmarkmiði að leita til frambúðar lausnar á „hlutfallsvandnum“.

Það gefur auga leið að þetta frumkvæði féll ekki alltaf í góðan jarðveg hjá forystumönnum samstarfsflokksins og öðrum sem sökuðu mig um að „tala krónuna niður“ þegar ég var einfaldlega að lýsa efnahagslegum veruleika sem við öllum blasti.

Andúð formanns bankastjórnar Seðlabankans á þessum sjónarmiðum var öllum ljós og átti augljóslega stærstan þátt í því samskiptaleysi sem einkenndi samband viðskiptaráðherra og Seðlabankans.

Í ljósi þess sem að ofan er sagt tel ég mig hafa rækt skyldur mínar sem viðskiptaráðherra af kostgæfni og í einstaka tilviki jafnvel að jaðri þess sem mér var lögformlega heimilt, vegna alvarlegra aðstæðna.

Það hlýtur að vera óumdeilt að enginn getur tekið afstöðu til upplýsinga sem hann hefur ekki undir höndum. Og enginn getur sýnt af sér vanrækslu með athafnaleysi með því að bregðast ekki við upplýsingum sem fram koma á fundum sem hann veit ekki af.

Staðreyndir um hinar pólitísku aðstæður segja sitt um samskipti mín – eða samskiptaleysi – við utanríkisráðherra og bankastjóra Seðlabankans.

Á þeim eru pólitískar og persónulegar skýringar, en mat á aðgerðum eða meintu aðgerðaleysi mínu verður að grundvallast á þessum aðstæðum.

Það segi ég mér ekki til afsökunar heldur til skýringar, því að enginn stjórnmalamaður eða embættismaður starfar í pólitísku tómarúmi.

## Niðurlag



Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru reifuð þrjú atriði sem nefndin telur hugsanlegt að túlka megi sem vanrækslu af minni hálfu.

Andspænis þeim get ég ekki varist því að vekja sérstaka athygli á að ein af meginniðurstöðum nefndarinnar sjálfrar er eigi að síður sú að eftir að kom fram á árið 2006 hefði ekkert getað forðað falli bankanna. Rannsóknarnefndin telur því eftir ýtarlega og vandaða skoðun á aðdraganda bankahrunsins að einu og hálfu ári *áður* en ég tók við embætti viðskiptaráðherra hafi þróun þess verið komin fram yfir þann punkt að nokkur hugsanleg aðgerð af minni hálfu sem viðskiptaráðherra hefði getað komið í veg fyrir hrunið. Jafnvel þótt ég hefði að mati rannsóknarnefndarinnar gert allt eins og nefndin telur fræðilega best á kosið, þá hefði það ekki komið í veg fyrir hrun bankanna.

Í því ljósi get ég heldur ekki varist þeirri hugsun að nokkuð langt sé seilst að ætla að meint vanræksla mín í hlutverki viðskiptaráðherra hefði getað komið í veg fyrir, eða dregið úr afleiðingum hruns, sem rannsóknarnefndin sjálf telur að enginn mannlegur máttur hefði getað afstýrt eftir að kom fram um árið 2006.

Sú tilfinning mín skerpist þegar horft er til þess að í ofanálag dundu yfir heiminn alþjóðlegar hamfarir í formi fjármálakreppu, sem dró enn úr möguleikum íslenska bankakerfisins til að verjast þegar alþjóðleg fjármálakreppa lokaði lánamörkuðum og framkallaði áhlaup á íslensku bankana vegna stærðar þeirra og smæðar íslenska hagkerfisins, sem ekki hafði lánveitanda til þrautarvara.

Ásakanir um vanrækslu tek ég mjög alvarlega og neita því ekki að mér þykir erfitt að lifa með þeim. Ég var valinn til að veita nýju og litlu ráðuneyti forystu, og vissulega var þinglegur bakgrunnur minn á öðrum sviðum. Í nýju ráðuneyti var stakkurinn ekki rúmt skorinn og eftir á að hyggja er í mínum huga heldur ekki vafi á því að hinn lagalegi eldveggur milli ráðuneytisins og Fjármálaeftirlitsins skipti máli um möguleika ráðuneytisins til að skilja og greina þróunina, ekki síst eftir að skriðþunginn jókst.

Mér voru áreiðanlega mislagðar hendur í ýmsu. Enginn er fullkominn og það gildir ekki síður um mig en aðra. En í erfiðri stöðu lagði ég mig fram eins og ég gat best.

Þegar þingnefndin veltir fyrir sér hvar ábyrgð kann að liggja á mikilvægum ákvörðunum, eða skorti á þeim, verður hún að grafast fyrir um hvernig umræðum og ákvörðunum um mikilvæga þætti efnahagsmála var háttað í samstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar sem tók við stjórnartaumum vorið 2007.

Í þeirri ríkisstjórn, eins og samsteypustjórnnum a.m.k. frá Viðeyjarstjórninni 1991, hafa oddvitar flokkanna oftast verið ráðandi um framvindu hinna stærri

mála, ekki síst efnahagsmálanna. Sú staða hefur líklega sjaldan verið jafnríkjandi og í stjórninni sem mynduð var 2007.

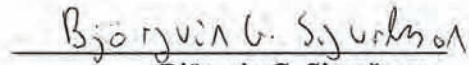
Staða mín í samfélaginu sem skapaðist innan þeirrar ríkisstjórnar speglast í mörgum frásögnum rannsóknarskýrslunnar þar sem fram kemur að mér sem viðskiptaráðherra virðist, eins og þegar er rakið, beinlínis hafa verið haldið utan við formlega ráðherrafundi þar sem fjallað var um efnahagsmálefni. Hugsanlega stafar þetta af þeirri vinnuþefð sem skapast hefur í samsteypustjórnnum, að nægilegt sé að oddvitar flokkanna komi að mikilvægum málum til að fullnægja skilyrðum um eðlilegt samráð milli stjórnarflokkanna.

Hitt er deginum ljósara að þetta vinnulag, sem hvergi er skráð formlega í stjórnskipan landsins, hefur sett á herðar mér ábyrgð vegna atburðarásar sem ég var þó samhliða sviptur rétti til að taka þátt í, þrátt fyrir að gegna embætti viðskiptaráðherra.

Ég er fús að veita þingmannanefndinni hverjar þær upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar eða gagnlegar umfram það sem hér er rakið.

Um leið og ég ítreka þakkir fyrir þetta tækifæri til að koma sjónarmiðum mínum á framfæri óska ég nefndinni alls velfarnaðar í vandasömu starfi.

Virðingarfyllst,

  
Björgvin G. Sigurðsson



**TRÚNAÐARMÁL**

Herra Einar K. Guðfinnsson

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls Íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en 7. júní nk.

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllt,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður

Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/114  
komudagur 7.6.2010

**TRÚNAÐARMÁL**

Reykjavík 7. júní 2009

Mér hefur borist bréf þingmannanefndar Alþingis, sem skipuð var skv. lögum nr. 142/2008, dagsett 18. maí. Þar er mér gefinn kostur á að senda athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar með hliðsjón af því að ég sat í ríkisstjórn á því tímaskeiði sem fjallað er um í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Ég færi nefndinni þakkir fyrir að gefa mér kost á slíku.

Ekki er með nokkrum hætti vikið að mér eða störfum mínum í ríkisstjórn á þessum tíma í skýrslu nefndarinnar, né kemur nafn mitt nokkurs staðar þar við sögu. Tel ég því ekki ástæðu til viðbragða af minni hálfu, af þessu tilefni.

Virðingarfyllst,

Einar K. Guðfinnsson



## RÚNAÐARMÁL

Herra Geir H. Haarde

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Rannsóknarnefnd Alþingis gerði í skýrslu sinni grein fyrir tilteknum atriðum, athöfnum eða athafnaleyzi sem hún fjallaði um sem hugsanleg mistök eða vanrækslu í starfi skv. hugtökunum eins og þau koma fram í lögum nr. 142/2008 um rannsóknarnefndina. Í framhaldinu var yður gefinn kostur á að koma að skriflegum athugasemdum áður en rannsóknarnefndin tæki afstöðu í málinu. Nú liggur fyrir lokaniðurstaða rannsóknarnefndarinnar þar sem þér eruð taldir hafa sýnt af yður vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. sbr. einnig umfjöllun í kafla 21. 5. í 7. bindi.

Við mat á ráðherraábyrgð er þingmannanefndin ekki bundin af niðurstöðu rannsóknarnefndarinnar. Þingmannanefndin vill með bréfi þessu gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum skýrslunnar. Sérstaklega er óskað eftir að afstaða sé tekin til niðurstöðu rannsóknarnefndarinnar um vanrækslu í kafla 21. 5. í 7. bindi skýrslunnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega eigi síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður



Geir H. Haarde

Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/115  
komudagur 7.6.2010

**TRÚNAÐARMÁL**

Reykjavík, 7. júní, 2010

Þingmannanefnd um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis  
Atli Gíslason formaður  
Alþingi

Mér hefur borist bréf yðar dags. 18. maí sl. og þakka fyrir að fá tækifæri til að koma sjónarmiðum á framfæri við þingmannanefnd yðar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (RNA).

Skýrslan varpar að mörgu leyti nýju ljósi á fjölmarga þætti í aðdraganda þess mikla og alvarlega áfalls sem hrun stóru viðskiptabankanna þriggja haustið 2008 var fyrir íslenskt fjármála- og efnahagslíf.

Hið sama má segja um upplýsingar sem að undanfögnu hafa birst opinberlega í tengslum við vinnslu mála hjá slitastjórnnum bankanna og sakamálarannsóknir á vegum sérstaks saksóknara varðandi hugsanleg lögbrot innan eða á vegum bankanna. Þótt þau mál hafi ekki enn verið til lykta leidd gefa þau vísbendingu um að umfangsmikil brotastarfsemi hafi átt sér stað innan fjármálageirans og víðar í viðskiptalífínu, sem yfirvöldum og þá sérstaklega forystumönnum í stjórnnum var með öllu ókunnugt um. Virðist nú blasa við að veiking bankanna innan frá hafi ekki verið minna vandamál en stærð þeirra í hlutfalli við efnahag þjóðarinnar. Það segir sig sjálft að ráðamenn hefðu ekki reynt að liðsinna fjármálafyrirtækjunum með þeim hætti sem gert var hefðu þeir haft grun um að innan þeirra ætti sér stað athæfi sem ekki þyldi dagsins ljós.

Ennfremur blasir við að ábyrgð þeirra sem gengu frá og endurskoðuðu reikninga bankanna síðustu ár og ársfjórðunga fyrir fall þeirra er mikil því á hinu endurskoðaða uppgjöri byggðist mat fjölmargra á stöðu bankanna, þ.á m. ráðamanna í stjórnnum og lánadrottna.

Ýmislegt af því sem var á huldu um það sem fram fór innan bankanna er nú orðið opinbert. Margt fleira á þó áreiðanlega enn eftir að koma fram við framhaldsmeðferð mála. Rannsóknarnefndin leitaði sannleikans eftir þeim leiðum sem henni voru tiltækar á grundvelli laga sem um hana gilda. Hún hafði ekki það verkefni að fella sök á einstaka menn og

endanlegar niðurstöður um refsíabyrgð einstaklinga í afmörkuðum málum liggja að sjálfsögðu hjá dómstólum landsins.

Almennt vil ég um skýrslu RNA segja að þar hefur verið safnað saman á aðgengilegan hátt ótrúlega miklu efni og það flokkað og greint. Eðli máls samkvæmt eru þó einhverjar af niðurstöðum nefndarinnar háðar huglægu mati nefndarmanna. Sé ég til dæmis ekki að á þá einstaklinga, sem taldir eru hafa sýnt af sér vanrækslu, séu heimfærð brot á nánar tilgreindum lagagreinum heldur er það einfaldlega skoðun nefndarmanna að tiltekin háttsemi eða athafnaleysi teljist vanræksla í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 um nefndina. Slíkt mat hlýtur ævinlega að vera umdeilanlegt, eins og nefndin bendir sjálf á.<sup>1</sup>

Mín skoðun er óbreytt sú sem fram kemur í bréfi mínu til RNA dags. 24. febrúar sl. að orsaka bankahrunsins sé ekki að leita í því sem gerðist á vettvangi íslenskra stjórnvalda síðustu mánuðina fyrir hrunið. Ég tel að meginniðurstöður RNA renni stoðum undir þetta álit þótt vissulega sé þar að finna harða gagnrýni á eftirlitskerfið, stjórnarráðið og fleiri aðila.<sup>2</sup> Ég tel að í stjórnkerfinu hafi verið unnið af heilindum og einurð þótt margt hefði að sjálfsögðu mátt betur fara. Ráða má af skýrslunni og er raunar augljóst að hið íslenska stjórnkerfi var alls ekki undir hrun bankanna búið og hafði litla burði til að takast á við það þegar komið var í óefni.

Orsaka hrunsins er fyrst og fremst að leita í háttsemi bankanna sjálfra mánuðina og misserin á undan, ákvarðana sem þar voru teknar og þeirri atburðarás sem þær leiddu til. Segja má að bankarnir hafi grafið undan sjálfum sér með áhættusækni og óábyrgri og e.t.v. ólöglegri starfsemi. Sú staðreynd að eigið fé þeirra var innbyrðis nátengt vegna gagnkvæmra lána til hlutabréfakaupa, sem forráðamönnum ríkisstjórnarinnar var ókunnugt um, gerði þá líka háða hver öðrum og berskjaldaða gagnvart vandamálum hver annars.

Að sjálfsögðu höfðu alþjóðlegar markaðsaðstæður og óvæntar breytingar á þeim vettvangi frá hausti 2007 mikil áhrif og flýttu fyrir falli bankanna því þær gerðu það að verkum að minni tími var til að reyna að leysa úr vanda þeirra þegar á reyndi. Áhrifa fjármálakreppunnar sem smám saman bjó um sig frá því seint á árinu 2007 gætir enn víða um lönd og fer því fjarri að hættuástand sé alls staðar liðið hjá. Nægir að nefna Grikkland, Ungverjaland, Eystrasaltsríkin og fleiri Evrópulönd í því sambandi.

Umfjöllun nefndarinnar um efnahagsmál á Íslandi frá 2003 er athyglisverð í þessu samhengi. Ýmis gagnrýnisatriði þar má fallast á, sbr. ræðu mína á landsfundi Sjálfstæðisflokksins 2009. En ójafnvægi í efnahagsmálum á Íslandi hafði hins vegar lítið sem ekkert með hrun bankanna að gera nema þá með mjög óbeinum hætti. Þeir hefðu fallið þótt hér hefði verið fullkomið

<sup>1</sup> Sjá bls. 288 í 7. bindi skýrslu.

<sup>2</sup> Sjá t.d. bls. 306 í 7. bindi: „Rétt er að undirstrika að hér er ekki horft fram hjá því að bankarnir báru vitaskuld sjálfir mesta ábyrgð á því í hvílíkt óefni var komið, m.t.t. hlutfallslegrar stærðar þeirra í íslensku efnahagslífi og veikrar stöðu þeirra að öðru leyti.“



efnahagsjafnvægi enda sýnir reynslan að bankar hafa ratað í vandræði um heim allan óháð almennu efnahagsástandi í heimalandi þeirra.

Í svari mínu við bréfi yðar hyggst ég einbeita mér að því að fjalla um þau atriði sem lúta að meintri vanrækslu af minni hálfu samkvæmt mati RNA sbr. umfjöllun í kafla 21,5 í 7. bindi skýrslunnar eins og þér óskið sérstaklega eftir. Ég mun því ekki af þessu tilefni vikja að fjölmörgum öðrum atriðum í skýrslunni sem ég tel að draga megi lærdóma af.

Óhætt mun að fullyrða að aldrei fyrr í sögu Íslands hafi jafnvíðtæk og nákvæm rannsókn farið fram á stjórnsluathöfnum og sú sem RNA vann til undirbúnings skýrslu sinni. Þar var velt við hverjum steini og öll gögn skoðuð, þ.m.t. tölvupóstar og dagbækur forsætisráðherra. Út úr þessari víðtæku athugun, sem stóð í u.þ.b. fimmtán mánuði, koma hvað mig varðar fimm atriði, er öll lúta að atvikum síðustu mánuðina fyrir bankahrun og sem nefndin leggur til grundvallar þeirri niðurstöðu sinni að ég hafi sýnt af mér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. laga nr. 142/2008. Þess má geta að ég átti sæti í ríkisstjórn samfellt í tæplega ellefu ár.

Þessi fimm atriði eru rakin í kafla 21 í skýrslunni og samandregin í kafla 21. 5. 4. 7. Þau eru eftirfarandi í endursögn minni:

Í fyrsta lagi er talið að ég hafi ekki brugðist með fullnægjandi hætti við alvarlegum upplýsingum um stöðu og horfur í málefnum íslensku bankanna á fyrstu mánuðum ársins 2008.

Í öðru lagi er talið að verulegir annmarkar hafi verið á starfi samráðshóps þriggja ráðuneyta, Seðlabanka og Fjármálaeftirlits um mikilvæg verkefni á sviði fjármálastöðugleika og viðbúnaðar og það hafi umfram aðra verið á ábyrgð forsætisráðherra að störf hópsins skiluðu tilætluðum árangri.

Í þriðja lagi telur nefndin að það sé á mína ábyrgð að ekki hafi á vegum íslenska stjórnkerfisins verið unnin heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna hættu á fjármálaáfalli.

Í fjórða lagi er talið að á hafi skort að ég hafi haft frumkvæði að virkum aðgerðum, eftir atvikum með sérstakri lagasetningu, til að draga úr stærð bankakerfisins.

Loks telur nefndin að ég hafi hvorki fylgt því nægilega eftir né fullvissað mig um að unnið væri með virkum hætti að flutningi Icesave reikninga Landsbankans úr útibúi í Bretlandi yfir í dótturfélag né heldur stuðlað að framgangi sama máls með virkri aðkomu ríkisvaldsins.

Ég hyggst nú gera grein fyrir mínum sjónarmiðum varðandi hvert og eitt þessara atriða, en vísa jafnframt til athugasemdabréfs míns til RNA dags. 24. febrúar 2010 þar sem að hluta er vikið að þessum sömu atriðum. Önnur aðfinnsluefni í bréfi RNA til mín dags. 8. febrúar eru ekki talin mér til vanrækslu í endanlegri gerð skýrslunnar, væntanlega vegna athugasemda minna. Um sum þessara atriða get ég verið fáorður. Umfjöllun um fyrsta atriðið fær mest rými því það fléttast óhjákvæmilega saman við önnur atriði.

1.

Allt árið 2008 og fram að bankahruni leit ég á það sem meginverkefni mitt sem forsætisráðherra og minna samstarfsmanna að reyna með tiltækum ráðum að afstýra því að illa færi í fjármálaheiminum á Íslandi. Ég tel að allir sem að málum komu í íslensku stjórnarsýslunni hafi unnið ótulllega og af trúnaði að því markmiði. Þetta mistókst og það voru ólýsanleg vonbrigði.

Enginn átti von á því að svo hrapallega kynni að fara að stóru bankarnir þrír á Íslandi færu samtímis í þrot þótt öllum væri ljóst að staðan væri tvísýn. Eftir á að hyggja er ljóst að ég vanmat þá hættu sem var fyrir hendi. Ég leit svo til á þessum tíma að sú varnarbarátta sem háð var og segja má að hafi hafist haustið 2007 sneri að því að leggja bönkunum lið við að komast í gegnum sína erfiðleika, sem álitnir voru tímabundnir, og þá um leið knýja þá til að taka nauðsynlegar ákvarðanir til að slíkt væri unnt. Í ljósi þess hve bankastarfsemi er í eðli sínu viðkvæm og undirorpin trausti almennings var sérstaklega mikilvægt allan tímann að taka ekki ákvarðanir sem yllu meira tjóni en annars hefði getað orðið.

Ég átti marga fundi um málefni íslensku viðskiptabankanna með innlendum og erlendum aðilum veturinn 2007 - 08 og allt þar til bankarnir féllu haustið 2008. Skoðanir þessara viðmælenda voru fjarri því á einn veg. Oftast fundaði ég með bankastjórum Seðlabankans, einum eða fleirum, og símtöl voru einnig mörg. Seðlabankinn heyrði á þessum tíma undir forsætisráðherra og því eðlilegt að samráð um þessi mál væri mikið þó svo sjálfstæði bankans væri virt í hvívetna. Stundum voru aðrir ráðherrar viðstaddir en stundum fundaði ég einn með formanni bankastjórnar Seðlabankans. Því miður var það ekki föst venja að skrá fundargerðir eða frásagnir af fundum sem þessum eða símtölum og er það vissulega aðfinnsluvert og bagalegt. Ég fundaði einnig ítrekað með bankastjórum viðskiptabankanna til að fá yfirsýn yfir stöðu hvers banka fyrir sig og heyra þeirra sjónarmið. Einn fund áttum við fjármálaráðherra með forstjóra Fjármálaeftirlitsins 10. mars. 2008.

Ég leit svo á að fundahöld af þessu tagi væru, eins og á stóð, ríkur hluti af mínum starfsskyldum. Þau voru liður í mikilvægri upplýsingaöflun en enginn sem tók þátt í þeim á þeim tíma gat gert sér grein fyrir því að þeir væru haldnir í aðdraganda bankahruns, sem ekki



ætti sinn líka. En þessir fundir fá, eins og flest annað sem gerðist á þessum tíma, aðra ásýnd þegar horft er til baka á árinu 2010 í ljósi þeirrar vitneskju um þróun mála sem nú er fyrir hendi og kemur m.a. fram í skýrslu RNA. Í skýrslunni eru fundahöld mín og ýmissa annarra aðila um málefni bankanna á árinu 2008 rakin skilmerkilega þó svo að listi nefndarinnar sé ekki fyllilega tæmandi.

Þótt formleg eða skrifleg áætlun hafi aldrei verið sett á blað lá ljóst fyrir hver nokkur helstu verkefni ríkisstjórnar, Seðlabanka og Fjármálaeftirlits, sitt í hvoru lagi eða sameiginlega, voru á árinu 2008 fram að bankahruni.

Það var í fyrsta lagi að leita leiða til að byggja upp traust með því að efla gjaldeyrisvarasjóð landsmanna, bæði með lántökum á vegum ríkissjóðs og gjaldmiðlaskiptasamningum milli Seðlabankans og systurstofnana erlendis. Um þetta var rík krafa í landinu, m.a. á Alþingi, og var talið að ef ríkið gæti sýnt fram á að það nyti lánstrausts við hinar erfiðu markaðsaðstæður myndi það verða til að efla traust á öðrum íslenskum aðilum og koma fram í lækkandi skuldatryggingaálgögum ríkisins og bankanna. Þar með myndu líkur minnka á áhlaupi á bankana hér á landi eða erlendis. Bréf og önnur samskipti seðlabankastjóra við starfsbræður sína í nálægum löndum, sem vitnað er til í skýrslu RNA, eru til marks um ríka viðleitni í þessa átt.

Í öðru lagi var unnið að því á vegum viðskiptaráðuneytisins og Fjármálaeftirlitsins að flytja innlánsstarfsemi Landsbankans í Bretlandi og síðar Hollandi úr útibúi í dótturfélag. Taldi ég mig vita fyrir víst að það væri gert í góðu samstarfi við bankann sjálfan og bresk yfirvöld og ræddi það oft við forsvarsmenn Landsbankans.

Í þriðja lagi var lögð áhersla á það við bankana að þeir yrðu að draga úr umsvifum sínum, selja eignir og minnka sinn efnahagsreikning eins hratt og nokkur kostur væri. Þetta var að vísu ekki gert með formlegum bréfaskriftum hvað þá lagafyrirmælum, en bönkunum mátti vera það fullkomlega ljóst hver afstaða allra viðkomandi stjórnvalda á Íslandi í þessu efni væri. Þótt forráðamenn bankanna gerðu sér grein fyrir nauðsyn aðgerða af þessu tagi var afstaða þeirra á hinn bóginn sú að allar slíkar breytingar tækju tíma, aðstæður til sölu eigna væru erfiðar o.s.frv. En því má bæta við að nokkur raunminnkun varð á íslenska bankakerfinu á árinu 2008 mælt í erlendri mynt þótt ekki hafi sú staðreynd skipt máli á endanum.

Í fjórða lagi var unnið að því að vegum forsætis- og fjármálaráðuneytanna að tryggja Íslandi aðild að samstarfi Evrópuríkja um fjármálastöðugleika og var sú vinna langt komin síðsumars en tafðist innan ESB.

Loks var talið rétt að freista þess að bæta upplýsingamiðlun út á við einkanlega gagnvart áhrifamiklum fjölmiðlum. Eftt var til samstarfs við atvinnulífssamtökin um þau mál. Liður í

Því voru fundir og viðtöl okkar utanríkisráðherra við fjölda fjölmiðla í New York og Kaupmannahöfn í mars 2008. Utanríkisráðuneytið skipulagði einnig sérstakan upplýsingafund, svokallaða sendiherrastefnu, til að sendiherrar Íslands erlendis gætu komið sem réttustum upplýsingum á framfæri um bankana og íslensk efnahagsmál þar sem á þyrfti að halda. Einnig var talið að bregðast þyrfti við meintu áhlaupi spákaupmanna á íslenska ríkið og bankana.<sup>3</sup> Í bréfi formanns bankastjórnar Seðlabankans til hins breska kollega síns dags. 23. apríl 2008 kemur einnig fram að bankarnir stríði við ímyndarvanda þótt þeir séu vel fjármagnaðir.<sup>4</sup>

Því má svo bæta við að Seðlabankinn greip snemma árs 2008 til ýmissa ráðstafana sem hugsaðar voru til að auðvelda bönkunum að glíma við hið erfiða ástand. Auðveldaður var aðgangur að lánsfé í bankanum með breyttum lausafjárreglum og afnámi bindiskyldu. Þegar horft er til baka má efast um réttmæti þessara aðgerða en á þeim tíma var þetta talið nauðsynlegt til að greiða fyrir því að bankarnir hefðu nægt laust fé í íslenskum krónum og ég var sammála því. Vandí bankanna var hins vegar ekki síst fólgin í því að þá skorti laust fé í erlendum gjaldeyri.

Þegar þetta tímabil er skoðað tveimur árum síðar verður að hafa í huga hvernig aðstæður voru. Annars vegar lágu fyrir margvísleg opinber gögn, sum vottuð af viðurkenndum og virtum endurskoðunarfyrirtækjum en önnur gefin út af aðilum eins og FME og Seðlabanka, um að staða íslensku bankanna væri sterk. Hins vegar var grunur, m.a. byggður á álitum erlendra banka og fjölmiðla, um að bankarnir stæðu í raun á brauðfötum. Öll viðleitni opinberra aðila hlaut að snúa að því að reyna að afstýra því að illa færi án þess að orsaka áhlaup á bankana. Ég tel að breytingar á lagaumhverfi bankanna á árinu 2008, t.d. til að setja skorður við stærð þeirra, hefðu hiklaust getað valdi hrundi þeirra með því að gefa almenningi og mörkuðum til kynna að þeir ættu í stórfelldum erfiðleikum.

Í skýrslu RNA er mikið gert úr fundi sem haldinn var 7. febrúar 2008 í forsætisráðuneytinu að frumkvæði formanns bankastjórnar Seðlabankans. Er með ólíkindum að tekist hafi að gera þennan tiltekna fund, sem aðeins var einn margra funda um málefni bankanna, að sérstöku aðalatriði í þessari atburðarás. Á þessum fundi voru lesin upp drög að frásögn af fundum formanns bankastjórnar Seðlabankans og öðrum starfsmanni bankans með bankamönnum og lánshæfismatsfyrirtækjum í London. Ekki var haft fyrir því af hálfu bankans að senda fundarmönnum hina skriflegu útgáfu frásagnarinnar, sem dagsett er nokkrum dögum síðar og birt í skýrslu RNA. Þetta var auðvitað ámælisvert í ljósi þess hve mikið var síðar lagt upp úr þessum fundi og mikilvægi þessa minnisblaðs. Ég fékk þessa frásögn ekki í hendur fyrr en

<sup>3</sup> „...Og því er ekki að neita að sú atlaða sem nú er gerð að íslenskum bönkum og íslenska ríkinu en tryggingarálög á það hækkðu í dag yfir 400 punkta sem er fráleitt, lyktar óþægilega af því að óþrúttir miðlarar hafi ákveðið að gera úrslitatilraun til að brjóta niður íslenska fjármálakerfið. Þeim mun ekki takast það.“ Davíð Oddsson í ræðu á ársfundi SÍ 28. mars 2008. Sjá bls 148 í 6. bindi.

<sup>4</sup> The Icelandic banks are well capitalised but they are dealing with a problem of perception. - Skýrsla RNA 1. bindi bls. 174.



u.þ.b. ári eftir að ég lét af embætti forsætisráðherra er ég prentaði hana sjálfur út af netinu. En þetta er þó ekki aðalatriði málsins.

Aðalatriðið er það að fundurinn 7. febrúar var aðeins einn þáttur í viðtæku ferli og samstarfi ríkisstjórnar og Seðlabanka, eins og segja má að ferð formanns bankastjórnar SI til London í lok janúar hafi einnig verið. Hún var farin til að kanna hvort markaður væri fyrir skuldabréfaútgáfu á vegum íslenska ríkisins og hlýða á mat markaðsaðila á stöðunni á alþjóðlegum fjármálamörkuðum. Það kom mér ekki á óvart að slíkir aðilar fjölluðu af hreinskilni um þá erfiðleika sem ástandið á fjármálamörkuðum hefði skapað íslensku bönkunum. Fjármögnunarvandi íslensku bankanna og hækkandi skuldatryggingaálag þeirra var á vitorði allra sem almennt fylgdust með þessum málum. Þessir aðilar vissu að sjálfsögðu ekki frekar en íslenskir ráðamenn hve mjög bankarnir höfðu veikst innan frá.

Hins vegar hafði lánshæfismatsfyrirtækið Moody's örfáum dögum áður gefið út skýrslu um Ísland undir heitinu AAA einkunnir Íslands á krossgötum. Á heimasíðu Seðlabankans 28. janúar 2008 er gerð grein fyrir þessari skýrslu. Þar segir meðal annars:

*„Í skýrslu Moody's eru ítarlega skýrðar forsendurnar fyrir Aaa-einkunnum Íslands og metin er geta stjórnvalda og banka til að standast erfiðar aðstæður ...*

*Samkvæmt greiningu Moody's er líklegt að íslensk stjórnvöld geti mætt lausafjárbresti, varið innstæðueigendur og forðast greiðsluþrengingar jafnvel við sérstaklega erfið skilyrði (e. even in a quite extreme scenario),“ segir Feldbaum-Vidra. „Á undanförunum árum hefur Moody's fylgst grannt með vexti erlendra skuldbindinga bankakerfisins. Að því gæti komið að slíkur vöxtur myndi reyna á getu stjórnvalda til að takast á við kreppu, að minnsta kosti með hætti sem samræmdest gildandi Aaa-einkunnum ....*

*Sérfræðingur Moody's segir að auka mætti svigrúm stjórnvalda til að glíma við áhrif kreppu í framtíðinni með viðameiri reglusetningu um lausafé banka eða með öðrum kerfisbreytingum sem milduðu hlutverk stjórnvalda sem lánveitanda til þrautavara í erlendri mynt ...*

*Allar slíkar breytingar myndu draga úr fjármálalegri áhættu stjórnvalda“ segir sérfræðingur Moody's.“*

Ferð seðlabankastjóra til London var liður í viðleitni íslenskra stjórnvalda til að verjast því ástandi sem upp var komið á alþjóðlegum lánamörkuðum með því að efla gjaldeyrisvarasjóð landsins. Þessi ferð var farin með fullri vitund minni og taldi ég hana nauðsynlegan undanfara frekari aðgerða í lánamálu ef færi sköpuðust á lántöku.

Á vettvangi ríkisstjórnarinnar var sömuleiðis unnið að undirbúningi þess máls og samið lagafrumvarp um nýja 500 milljarða króna lántökuheimild fyrir ríkissjóð sem Alþingi samþykkti 7. júní. Bankinn hélt svo áfram sinni vinnu við að undirbúa lántökur og gjaldmiðlaskiptasamninga og var það gert í fullu samráði við mig. Ég varð aldrei var við að yfirmenn bankans teldu að á fundinum 7. febrúar hefðu orðið einhver sérstök þáttaskil í okkar samstarfi eða í málefnum íslensku bankanna. Það er kenning sem ég varð ekki var við fyrr en löngu eftir fall bankanna.

Hafi verið meiri alvara á ferðum í augum bankastjórnar Seðlabankans hlaut hún að fylgja því eftir með formlegum hætti. Eins og þáverandi forsætisráðherra sagði í ræðu sinni á ársfundi bankans 2004 leysir það bankann ekki undan ábyrgð sinni og hlutverki að koma varnaðarorðum á framfæri. Í ræðunni er m.a. fjallað um viðvaranir Seðlabankans til viðskiptabankanna vegna mikillar aukningar erlendra skammtímaskulda. Síðan segir:

*„En ef ekki dregur úr skuldsetningunni og sjáist ekki breytingar á skammtímalánum í raunveruleg langtímalán hljóta forystumenn Seðlabankans að velta fyrir sér til hvaða aðgerða skuli grípa, þannig að ekki horfi til vandræða. Áminningarnótan er ekki plagg sem bankinn sendir til þess að vísa í, ef illa fer, og firra sig þar með ábyrgð.“*

Á fundinum 7. febrúar komu vissulega fram þær upplýsingar að erlendar fjármálastofnanir hefðu litið álit á íslensku bönkunum og forystumönnum þeirra og að lánsfjáröflun væri mjög ótrygg og yrði áfram. Skiptar skoðanir höfðu verið meðal hinna erlendu bankamanna um hvort ráðlegt væri fyrir íslenska ríkið að reyna fyrir sér með lántöku á næstunni. Fundinum var ekki fylgt eftir af hálfu Seðlabankans með neinum tillögum eða hugmyndum um viðbrögð við þeim tíðindum sem sagt var frá. Þegar fjármálaráðherra spurði að því á þessum fundi hvað Seðlabankinn teldi rétt að gera í kjölfar þeirrar frásagnar sem upp var lesin komu aðeins upp þau atriði, sem verið var að vinna að og ég hef hér rakið. Það er fráleitt að gera því skóna að fyrst á þessum fundi hafi ráðherrar mátt gera sér ljóst að alþjóðlega fjármálakreppan væri að gera íslensku bönkunum erfitt fyrir.

Þegar kom fram í apríl var Seðlabankinn vongóður um að gjaldmiðlaskiptasamningur næðist við breska seðlabankann. Þá var hugmyndin sú að reyna opinbera lántöku á vegum ríkissjóðs strax í kjölfarið því búist var við að slíkur samningur hefði jákvæð áhrif fyrir Ísland á markaðnum. Því miður gengu þessar ráðagerðir ekki eftir.

Seðlabankinn gaf síðan út hefðbundna skýrslu sína um fjármálastöðugleika 8. maí 2008. Þar lýkur inngangskaflanum með þessum orðum:



*„Á heildina litið er niðurstaða Seðlabankans enn sú að fjármálakerfið sé í meginatriðum traust. Íslenska bankakerfið uppfyllir kröfur sem gerðar eru til þess og stenst álagsþróf sem Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn hafa gert.“*

Ráðherrar höfðu fundað með seðlabankastjóra í janúar og sömuleiðis hlýtt á sjónarmið bankastjóra viðskiptabankanna og m.a. lagt að stjórnendum Kaupþings að hverfa frá kaupum á hollenska bankanum NIBC. Þannig áttum við fjármálaráðherra fund með formanni bankastjórnar Seðlabankans sunnudaginn 13. janúar um horfurnar í bankaheiminum og ég fundaði með bankastjórum viðskiptabankanna í kjölfarið. Og auðvitað vissu allir sæmilega upplýstir menn af því hvernig þróun mála var á alþjóðlegum lánamörkuðum í kjölfar hinnar svokölluðu undirmálslánakreppu í Bandaríkjunum sem hófst í ágúst 2007.

\*\*\*

RNA gerir einnig mikið úr fundi okkar utanríkisráðherra með seðlabankastjórum 1. apríl og upplýsingum sem þar komu fram um stöðu innlána á Icesave reikningum Landsbankans. Sá fundur hefur, að því er virðist, vakið athygli vegna þess að af þeim fundi liggja fyrir minnisatriði frá utanríkisráðherra. Yfirleitt voru ekki ritaðar fundargerðir af fundum mínum með bankastjórum Seðlabankans eða viðskiptabankanna og má auðvitað finna að því. En ég reyndi eftir föngum að fylgjast með stöðunni varðandi innlánsreikninga Landsbankans og hafði að sjálfsögðu áhyggjur af því hversu kvikir þeir væru. Ég fékk upplýsingar um stöðu þessara innlána frá bankastjórum Landsbankans þegar ég fundaði með þeim. En fundurinn 1. apríl markaði ekki tímamót í þessu máli hvað mig varðaði.

Þannig funduðum við formaður bankastjórnar Seðlabankans tveir einir í fjórar klukkustundir 6. mars og greindi hann mér þá m.a. ítarlega frá fundi sínum með bankastjóra Englandsbanka nokkrum dögum fyrr og áhyggjum starfsbróður síns af þróun mála varðandi Icesave reikningana. Fjöldmargt annað bar að sjálfsögðu á góma eins og fram kemur að hluta til í skýrslu RNA.

Eins og ég rek í bréfi mínu til RNA frá 24. feb. sl. var margt á döfnni á vegum stjórnvalda á fyrra helmingi ársins 2008. Reynt var að fylgjast eins náíð og unnt var með þróun mála. Allir gerðu sér grein fyrir því að ástandið var ótryggt og loft var lævi blandið á fjármálamörkuðum. Hins vegar var ástandið breytilegt og sömuleiðis mat einstakra manna. Nokkuð rofaði til t.d. þegar skuldatryggingaálagið á bönkunum lækkaði í mars/apríl. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir nefnir dæmi um þetta í skýrslu sinni hjá RNA.

*„Við horfðum náttúrulega líka til þess að það voru menn – ég útreka aftur Mishkin og Portes, sem voru sjálfstæðir fræðimenn á þessu sviði, sem höfðu unnið ásamt með*

*Íslenskum fræðimönnum skýrslu varðandi þetta, áttu engra hagsmuna að gæta og maður tók þá trúanlega.“*

Þá áréttaði Ingibjörg síðar í skýrslu sinni:

*„Svo líka hitt, sem kannski er ástæða til að segja hér, af því að eftir á koma menn og segjast hafa varað við og séð hvað var að gerast – tveir sem hafa gert það, annar Robert Wade og hinn Þorvaldur Gylfason. Þetta voru báðir menn sem höfðu mjög greiðan aðgang að mér, sem ég var í persónulegum samskiptum við, og að þeir kæmu á framfæri þeim upplýsingum við mig að bankakerfið okkar væri komið að fótum fram, eða í mikilli hættu, það gerðu þeir ekki.“*

Hinn 15. apríl 2008 sendi Seðlabanki Íslands formlega beiðni um gjaldmiðlaskiptasamninga til seðlabanka Evrópu, Bretlands, Noregs, Danmerkur og Svíþjóðar. Um þetta segir í skýrslu RNA á blaðsíðu 171, 1. bindi:

*„Meðfylgjandi bréfinu var minnisblað þar sem farið er yfir ýmis atriði. Í fyrsta lagi er farið yfir íslenska hagkerfið síðustu fimm árin. Í öðru lagi er farið yfir stöðu bankanna út frá opinberum gögnum. Nefnt er að bankarnir hafi allir skilað töluverðum hagnaði í lok árs 2007 og að það sé allt útlit fyrir að fyrsti ársfjórðungurinn verði góður (e. firm). Bent er á að eiginfjárlutföll bankanna séu há og að afskriftarlutföll séu lág. Leiddar eru líkur að því að skuldatryggingarálög á íslensku bankana séu of há meðal annars vegna þess að tveir af bönkunum hafi nýverið gefið út skuldabréf á markaði með mun betri vaxtakjörum en álögin gefa til kynna, jafnvel þótt álagið hafi verið umtalsvert. Nánar verður vikið að þessu í ályktunum síðar í kaflanum. Í minnisblaðinu segir einnig að markmiðið með því að gera gjaldmiðlaskiptasamninga sé að sýna fram á að Seðlabanki Íslands geti veitt lausaffáraðstoð í öllum þeim gjaldmiðlum sem íslensku bankarnir starfa með. Lögð er áhersla á að skilaboðin verði þeim mun sterkari eftir því sem breiðari samstaða myndist milli seðlabankanna um að koma að málinu. Einnig segir að tilkynna þurfi opinberlega um slíka samninga til að markmiðinu verði náð. Að lokum er lögð áhersla á hversu alþjóðlegir bankarnir séu orðnir með meirihluta tekna sinna erlendis. Segir að af þessu leiði að fjármálaáfall hérlendis myndi hafa smitandi áhrif allvíða, sérstaklega í ljósi þeirrar lausaffárkreppu sem heimurinn sé að ganga í gegnum.“*

Hér er dregið skýrt fram hvert markmiðið var með fyrirhuguðum gjaldmiðlaskiptasamningum og styrk staða bankanna notuð sem rökstuðningur fyrir beiðninni. Ekki verður af þessu ráðið að það sé mat Seðlabankans að bankarnir rambi á barmi gjaldþrots enda hafði Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn daginn áður skilað stuttri skýrslu til bankans. Um hana segir m.a. í skýrslu RNA: „Almennt er skýrslan jákvæð gagnvart íslensku bönkunum, meðal annars vegna



Þess hversu hátt eiginfjárlutfall þeirra er og einnig vegna þess að þeir höfðu allir staðist opinber álagspróf Fjármálaeftirlitsins.“

Þessar tilvitnanir sýna með öðru í hvaða stöðu allir þeir voru, sem í góðri trú lögðu út af opinberum upplýsingum um uppgjör bankanna, sem ýmislegt bendir nú til að hafi verið verið villandi eða rangar.

Fram eftir septembermánuði 2008 hygg ég að fáa ef nokkurn hafi grunað hvaða ósköp væru framundan innan fárra vikna í bankaheiminum á Íslandi. Skal ég nefna um það nokkur dæmi:

Í skýrslu RNA kemur fram að aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins hafi verið grunlaus fram yfir miðjan september um það að bankarnir yrðu farnir á hliðina innan fárra vikna. Hann segir: „(B)ara þarna alveg fram, þangað til seint í september að þá var maður alveg grandalaus fyrir því að það væri bara allt að hrynja, það mundi vera hrunið bara nokkrum vikum seinna.“

Í ágúst gerði Fjármálaeftirlitið reglubundið álagspróf á stóru bönkunum þremur og gaf það út að allir hefðu þeir staðist prófið án erfiðleika. Frá þessu er greint í tilkynningu FME 14. ágúst 2008 og hinn 21. ágúst birtist frétt á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins um sama efni þar sem sagði m.a.:

*„Jónas Fr. Jónsson, forstjóri FME, segir niðurstöðu álagsprófsins sýna að undirstöður íslensku bankanna séu traustar og að eiginfjárstaða þeirra sé sterk. „Þessar niðurstöður sýna að bankarnir geta staðist veruleg áföll. Þá voru rekstrarniðurstöður þeirra á fyrri helmingi ársins góðar, jafnvel þó eingöngu sé litið til arðsemi eiginfjár án gengishagnaðar og óreglulegra tekna þá var hún á bilinu 15% - 19% sem verður að teljast vel viðunandi.““*

Ég tók fullt mark á álagsprófum FME og niðurstöður prófsins í ágúst 2008 létu af mér verulegum áhyggjum. RNA gerir hins vegar margs konar athugasemdir við þessi próf og telur þau hafa verið gölluð. Um það höfðu ráðherrar enga vitneskju enda byggir sú niðurstaða á rannsóknum nefndarinnar í kjölfar hrunsins.

Hinn 10. september er því lýst yfir af hálfu fulltrúa Norðurlandanna í stjórn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins að íslensku bankarnir glími við mótvind eins og aðrir bankar í heiminum en hafi gripið til margháttæðra aðgerða til að verja sig, þ.m.t. aukinnar innlánsöfnunar. Í grunninn sé staða þeirra góð. Þessi lýsing er samin í Seðlabankanum og lesin yfir í nokkrum ráðuneytum eins og venja var, þ.á m. í forsætisráðuneytinu. Þar segir meðal annars í hinni ensku útgáfu:

*„The current environment in the global markets has proven challenging for many financial institutions and the Icelandic banks are no exception. Nevertheless, the three major banks showed profits in 2007, which has been sustained for the first half of 2008. As recognized by (IMF) staff, liquidity ratios are high and capital levels are well above minimum levels. Also, the banks pass liquidity tests as required by the Central Bank and their capital ratios remain above required minimums in considerably stringent stress tests conducted by the Financial Supervisory Authority (FME).*

*My authorities (þ.e. yfirvöld á Íslandi, innsk. mitt) concur with the assessment in the FSAP report that the main vulnerability in the Icelandic financial system relates to access to global international liquidity which has contracted significantly in the past year. As underlined by staff the banks have implemented various measures to manage their risks and increase market confidence. This inter alia includes diversification of funding resources, extension of maturities, enlargement of the deposit base, a contraction of loan books and the selling of noncore assets. Due to these measures, banks estimated that they have at hand sufficient liquidity to meet their debt obligations through early 2009.“*

Um líkt leyti kom fram hjá bönkunum að þeir hefðu fjármagnað sig vel fram eftir árinu 2009 og í ljósi þess hve afkomutölur þeirra fyrir árið 2008 og fyrri helming ársins 2009, endurskoðaðar af virtum alþjóðlegum endurskoðunarfyrtækjum, litu vel út kom það e.t.v. ekki á óvart.

Samráðsnefnd þriggja ráðuneyta, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins um fjármálastöðugleika og viðbúnað fundaði 16. september og mat það svo að ástæðulaust væri að hún kæmi saman að nýju fyrr en tveimur vikum síðar.

Fjármálaeftirlitið gaf út fréttatilkynningu 18. september, í tilefni af falli Lehman Brothers, þar sem fram kom að með hliðsjón af lágu hlutfalli af eiginfjárgrunni teldust áhættur íslensku viðskiptabankanna hjá Lehman og skyldum aðilum „...ekki áhyggjuefni fyrir fjármálakerfið á Íslandi.“

Sjálfur fundaði ég með bankastjórum Landsbankans, Halldóri J. Kristjánssyni og Sigurjóni Þ. Árnasyni, 3. september. Ég fundaði með Davíð Oddssyni seðlabankastjóra í hádeginu 11. september, og aftur 19. september ásamt fjármálaráðherra og ráðuneytisstjóra hans.

Einnig átti ég fund með þremur bankastjórum að morgni 18. september, þeim Halldór J. Kristjánssyni frá Landsbanka, Lárusi Welding frá Glitni og Ingólfi Helgasyni forstjóra Kaupþings á Íslandi sem mætti í forföllum Hreiðars Más Sigurðssonar forstjóra Kaupþings.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Þessa fundar er ekki getið í skýrslu RNA og er það mín sök.



Ekkert kom þar fram um að yfirvofandi hætta væri á ferðum þótt ekki væri dregið úr því að ástandið væri erfitt þegar kæmi að fjáröflun á erlendum mörkuðum. Það kom ekki fram á þessum fundi eða með öðrum hætti í samtölum við mig að Glitnir myndi eiga í erfiðleikum með að fjármagna afborgun þá sem framundan var 15. október. Þvert á móti var alltaf gefið ákveðið til kynna að bankinn myndi ráða við þá greiðslu.

Af þessum sökum taldi ég ekkert því til fyrirstöðu að halda til New York 20. september til að sinna skyldustörfum á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Þangað hefði ég að sjálfsögðu aldrei farið ef mig hefði órað fyrir því sem framundan var. Sama átti án efa einnig við um þáverandi utanríkisráðherra.

\*\*\*

Ingimundur Friðriksson fyrrverandi seðlabankastjóri hefur að mínum dómi öðrum mönnum betur greint það ástand sem uppi var í bankaheiminum á Íslandi mánuðina fyrir hrunið 2008. Hluta þeirrar greiningar má finna í svari hans til RNA dags. 24. feb. 2010 en einnig í erindum sem Ingimundur hefur flutt á erlendum vettvangi og sendi með bréfi sínu til RNA.

Í bréfi sínu til RNA 24. febrúar 2010 segir Ingimundur Friðriksson meðal annars (undirstrikun mín):

*„Minna má á að ýmsar stofnanir og greinendur gerðu úttektir á íslensku fjármálakerfi 2008. Moody's birti skýrslu snemma árs um burði Íslands til þess að takast á við bankaáfall, Seðlabankinn birti skýrslu sína um Fjármálastöðugleika í lok apríl. Sérfræðingar sænska seðlabankans komu til Íslands í lok apríl og fóru yfir stöðu bankanna og sömdu um hana minnisblað. Þeir komu á ný í fyrri hluta september. Að beiðni Seðlabankans komu sérfræðingar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til Íslands í apríl, nánast án fyrirvara, reglubundnar viðræður sérfræðinga sjóðsins og íslenskra stjórnvalda fóru fram í júní. Að frumkvæði íslenskra stjórnvalda gerðu síðan sérfræðingar sjóðsins sérstaka úttekt á íslenska fjármálakerfinu í júní og júlí (svo kallaða FSAP úttekt – slíkar úttektir höfðu áður verið gerðar 2000/2001 og 2003 og fylgt eftir að hluta, fyrir atbeina Seðlabankans, í árlegum reglulegum heimsóknnum sérfræðinga sjóðsins). Sjóðurinn gerði því óvenju ítarlegar úttektir á Íslandi vorið og sumarið 2008. Skýrslur um þær eru aðgengilegar á heimasíðu sjóðsins. Þótt staða íslenskra banka væri talin erfið var í engri þessara úttekta og skýrslna spáð hruni þeirra. Atburðir í Bandaríkjunum um miðjan september breyttu öllu. Enginn sá þá fyrir.“*

Síðar í bréfi Ingimundar segir svo:

*„Vegna aðstæðna á mörkuðum var sem fyrr segir afar erfitt að afla lausafjár með sölu eigna. Í sumarlok 2008 leit þó vel út með mikilvæga eignasölu Glitnis og hún var nánast í höfn um miðjan september, vinna var hafin við „dótturfélagavæðingu“ útibús Landsbankans í Bretlandi sem vonir stóðu til að lyki fyrir árslok, stefnt var að hinu sama í Hollandi í byrjun árs 2009, vel virtist ganga eftir atvikum í viðræðum við erlenda fjárfesta um kaup á hlutum í a.m.k. tveimur bankanna, sem styrkt hefði eigendagrunn þeirra, og í a.m.k. einum bankanna var hafin könnun á því að flytja höfuðstöðvarnar til útlanda. Allt voru þetta afar mikilvægir þættir og ef þeir hefðu allir gengið upp kynni þróunin í íslensku bankakerfi að hafa orðið önnur en varð. Hrun bandaríska bankans Lehman Brothers breytti hins vegar öllu. Afleiðingar þess urðu gríðarlega alvarlegar um heim allan. Margir bankar vestan hafs og austan riðuðu til falls og var í sumum tilvikum bjargað af opinberum stjórnvöldum á síðustu stundu.“*

Hér er tekið saman í stuttu máli hvaða þættir það voru sem íslensk stjórnvöld höfðu upplýsingar um að viðskiptabankarnir þrír væru að vinna að til að greiða úr sínum málum, ýmist einir eða í samvinnu við yfirvöld á Íslandi. Allt reyndist þetta því miður unnið fyrir gýg, eins og Ingimundur lýsir hér skilmerkilega. Hvort þessar aðgerðir hefðu dugað til að forða bönkunum frá falli getur enginn fullyrst um en verður að teljast ólíklegt miðað við hvernig búið var að veikja þá innan frá. En hefðu þær náð fram að ganga hefðu veigamikil atriði verið í höfn af þeim sem ríkisstjórn, Seðlabanki og Fjármálaeftirlit höfðu verið að vinna að allt árið og þar með hefði fall bankanna væntanlega frestast og tjónið af því orðið verulega minna.

Það er því í hæsta máta ómaklegt þegar látið er í veðri vaka að ríkisstjórnin og ég sérstaklega sem forsætisráðherra hafi setið með hendur í skauti og ekki sinnt viðvörunum. Ég mótmæli slíkum aðdróttunum harðlega.

2.

Umræddum samráðshópi forsætis-, viðskipta- og fjármálaráðuneyta, Seðlabanka og Fjármálaeftirlits var komið á laggirnar í febrúar 2006. RNA fjallar ítarlega um hópinn og kemst að þeirri niðurstöðu að verulegir anmarkar hafi verið á starfi hans.

Vafalaust mátti ýmislegt betur fara í störfum þessa hóps enda voru allir sem í honum sátu önnur kafnir, hver á sínum vettvangi, eins og bent er á skýrslu RNA. Hópurinn leysti hins vegar ekki þá aðila sem að honum stóðu undan lögbundnum verkefnum sínum á sviði fjármálastöðugleika og hópurinn var að sjálfsögðu ekki sjálfstætt stjórnvald.



Ég tel að það sé réttmæt gagnrýni að hópurinn hafi ekki fengið nægilega skýra pólitíska leiðsögn. Ráðherrar og yfirmenn stofnana sem áttu fulltrúa í hópnum hefðu átt að funda reglulega með hópnum á árinu 2008. Afar ólíklegt er þó að bankahrunið hefði komið fram með öðrum hætti ef ég hefði haft meiri afskipti af starfi þessa hóps og t.d. beitt mér fyrir fundum ráðherra með hópnum. Mestu skiptir að þær stofnanir sem hlut áttu að máli höfðu með sér náð innbyrðis samband þótt það væri ekki alltaf formlega innan vébanda samráðshópsins. Allir þeir sem tóku þátt í starfi hópsins voru virkir þátttakendur í atburðarásinni árið 2008 á vettvangi sinna ráðuneyta og stofnana og hópurinn var þrátt fyrir allt mikilvægur vettvangur samráðs og undirbúnings sem nýttist þegar á hólminn kom í byrjun október 2008.

3.

Í bréfi sínu til mín 8. febrúar 2010 gerir RNA nokkuð úr því að ekki hafi verið gert mat á þeirri áhættu sem íslenska ríkið gæti staðið frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli. Um það segir í athugasemdabréfi mínu frá 24. febrúar:

*„Margvísleg gögn um þetta mál frá Seðlabanka og Fjármálaeftirliti voru lögð fram á vettvangi starfshóps um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Upplýsingar um efnahagsreikninga bankanna lágu fyrir opinberlega og á vettvangi Seðlabankans og þar með hvaða staða kynni í allra versta falli að koma upp, ef ríkissjóður hygðist freista þess að taka á sig allar skuldbindingar þeirra. Því hafði þó aldrei verið lýst yfir, hvorki af ríkisstjórn né Seðlabanka, og var talið óhugsandi. En í áhættumati af þessu tagi hefði líka þurft að taka með í reikninginn hvernig verð á eignasafni bankanna sveiflaðist eftir aðstæðum. Engin leið var að gera sér einhverja heildarmynd af því.“*

Í bréfi sínu til mín í febrúar spurðist RNA einnig fyrir um mat á getu ríkissjóðs til að styðja fjárhagslega við bak fjármála fyrirtækja landsins. Þetta atriði er að sjálfsögðu nátengt hinu fyrra. Um þetta segir í bréfi mínu frá 24. febrúar sl.:

*„Í þessu efni var ekki síður mikilvægt að gera sér grein fyrir því hvað óhjákvæmilegt og viðráðanlegt væri að ætla ríkissjóði að taka á sig af skuldbindingum ef illa færi. Getu ríkissjóðs eða bolmagn í þessu efni er ekki hægt að meta af nákvæmni m.a. vegna þess að tekjustofnum og útgjöldum ríkissjóðs er hægt að breyta á Alþingi til þess að skapa aukið svigrúm. Engum tilgangi hefði þjónað að gera slíkt mat til opinberrar birtingar. Það hefði getað skapað falskt öryggi og grafið undan bönkunum í stað þess að hjálpa þeim. Heildargeta til að styðja við bak fjármála fyrirtækjanna hlaut og að fara eftir því hvernig gengi að efla gjaldeyrirvarasjóðinn og afsla lánalína. En það er*



*jafnframt augljóst að sú stefna mín og minna samstarfsmanna um árabíl að greiða niður skuldir ríkisins jók getu ríkissjóðs verulega í þessu efni. Hins vegar er alkunna að engin ríkisstjórn tilkynnir um það fyrir fram hve langt hún myndi treysta sér til að ganga í stuðningi við fjármálaafyrirtæki. Kom það best í ljós í Bandaríkjunum og Bretlandi í september og október 2008 þar sem allt virtist spilað af fingrum fram og gengið mun lengra í fjárhagslegum stuðningi en nokkur hefði spáð. Þegar á reyndi hér á landi var farið eins varlega í að fella skuldbindingar á ríkissjóð og nokkur kostur var.“*

Við þetta er ekki öðru að bæta en því að ég minnst þess ekki að hugmynd um að láta vinna áhættumat vegna hættu á hugsanlegu fjármálaáfalli hafi nokkurn tíma verið hreyft í mín eyru, hvorki af mínum samstarfsmönnum né öðrum aðilum innan stjórnarráðsins eða utan. Ljóst er einnig að hvað sem slíku mati leið, þá hefði það engin áhrif haft til að koma í veg fyrir hrun bankanna.

4.

Í skýrslu RNA er fundið að því að stjórnvöld hafi ekki beitt „virkum aðgerðum“ til að draga úr stærð bankakerfisins, eftir avikum með lagasetningu. Sannleikurinn er sá, eins og t.d. kemur fram í skýrslu Kaarlo Jännäri 2009, að þetta var skýrt markmið stjórnvalda sem þó höfðu ekki mörg tæki til að beita í þessu efni. Það var talin besta leiðin að eiga um þetta samstarf við bankana sem urðu sjálfir að grípa til nauðsynlegra aðgerða og áttu jafnframt mest undir því að vel tækist til. Um þetta atriði er auðvelt að gera ágreining eftir á þegar ljóst er að markmiðið náðist ekki í tíma.

Ég minnst þess ekki að neinn aðili hafi lagt til að sett yrðu lög til að knýja bankana til að selja eignir eða minnka efnahagsreikning sinn með öðrum hætti. Auðvelt er að ímynda sér hvílíku uppnámi frumvarp um slíkt hefði valdið, t.d. á vormánuðum 2008. Ég tel miklar líkur á því að slíkt hefði sett bankana á hliðina fyrir en ella. Sést hér enn og aftur í hve þröngri stöðu ráðamenn voru meðan unnið var að því að liðsinna bönkunum að komast í gegnum það sem taldir voru tímabundnir erfiðleikar. Enn og aftur verður að undirstrika að ekki lá fyrir hvernig fjárhagur þeirra hafði verið veiktur innan frá.

Í kafla 19.6 í 6. bindi skýrslu RNA eru samtöl um þetta efni rakin og kemur þar skýrt fram hver stefna ríkisstjórnarinnar var í þessu máli.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur mig hafa sýnt vanrækslu þegar kemur að flutningi Icesave reikninga Landsbankans úr útibúi í dótturfélag og að ég hafi ekki stuðlað að framgangi þess máls með virkri aðkomu ríkisvaldsins. Þessi staðhæfing missir marks af þeim sökum að sá hluti ríkisvaldsins sem forræði hafði yfir málinu, þ.e. viðskiptaráðuneytið og undirstofnun þess, Fjármálaeftirlitið, hafði mjög virka aðkomu að málinu, eins og raunar er rakið í skýrslu RNA. Mér þykir langt seilst að saka mig um vanrækslu með því að hafa ekki með formlegum hætti gripið fram fyrir hendur viðkomandi ráðherra, sem hafði málið á sínu forræði, og farið þar með á svig við reglur um verkaskiptingu stjórnarráðsins.

Viðskiptaráðherra skipaði nýjan stjórnarformann í FME í febrúar 2008. Í skýrslu RNA segir um þetta á bls. 309 í 7. bindi:

*„Hinn nýi stjórnarformaður hefði litið á það sem helsta verkefnið framundan hjá stofnuninni að koma útibúum bankanna erlendis yfir í dótturfélög. Um það hefðu þeir átt samtöl á þeim tíma, þ.á m. í samskiptum sín á milli vegna starfa sinna. Síðan hefði ráðherrann treyst því fram í ágúst 2008 að Fjármálaeftirlitið og Landsbankinn ynnu saman að þessu máli.“*

Ég treysti því að unnið væri af fullum krafti að þessu máli og fylgdist með framgangi þess eftir föngum. Í tilvitnuðum ummælum Ingimundar Friðrikssonar hér að framan kemur glöggt fram hver staða þessa máls var talin vera í septembermánuði 2008. Það er að mínum dómi ekki við neinn aðila í íslenska stjórnkerfinu að sakast að ekki vannst tími til að koma innlánsreikningum Landsbankans yfir í dótturfélög.

### Lokaorð

Ég ólst upp við þær hugmyndir að heiðarleiki og dugnaður skiptu hvað mestu við að ná góðum árangri í lífinu og hef sjálfur reynt að haga mér í þeim anda í mínum störfum á lífsleiðinni.

Ég hef varið mörgum árum í störf á vettvangi stjórn mála og kynnst þar mörgu fólki. En ég hef ekki átt því að venjast að mér sé visvítandi sagt ósatt um mikilvæg mál hvað þá að málsmetandi ábyrgðarmenn stórra fyrirtækja geri sig seka um slíkt gagnvart forsætisráðherra. Slíku hafði ég ekki kynnst fyrr en í aðdraganda bankahrunsins og gerði mér ekki grein fyrir því fyrr en eftir á. Erfitt er að þurfa að sætta sig við slíka framkomu.

Rannsóknarnefnd Alþingis vann mikið og gott verk á stuttum tíma. Ég tel að hún hafi í öllum meginatriðum staðið afar vel að verki en hún er þó að sjálfsögðu ekki yfir gagnrýni hafin.



Nefndinni verður tíðrætt um svokallað athafnaleysi í umfjöllum sinni um meinta vanrækslu ráðherra og embættismanna. Ég leyfi mér að benda á að samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð kemur refsíábyrgð ráðherra því aðeins til álita að hann hafi látið farast fyrir að framkvæma tiltekna athöfn sem gat að sönnu afstýrt fyrirsjáanlegri hættu. Vil ég benda á að ekki virðist ýjað að því í skýrslu nefndarinnar að vanrækt hafi verið að grípa til tiltekinna úrræða sem gáfu afstýrt þeirri atburðarás sem varð. Verður heldur ekki ráðið hverjar þær aðgerðir hefðu átt að vera. Enn í dag greinir menn á um hvort og þá með hvaða hætti afstýra hefði mátt hrúni íslensku bankanna. Í besta falli má halda því fram að margir samverkandi þættir hefðu þurft að koma til og voru fæstir þeirra á færi stjórnvalda.

Það er mikilvægt að allir sem um skýrslu RNA fjalla átti sig á því að þær yfirsjónir sem nefndin telur sig hafa fundið hjá sjónmála- og embættismönnum, sem reyndu eftir fremsta megni að bjarga því sem bjargað varð, eru ekki orsakir bankahrunsins. Hin raunverulega ábyrgð á því liggur ekki hjá þessum aðilum eins og ég nefni í upphafi þessa bréfs.

Virðingarfyllst,



Geir H. Haarde



TRÚNAÐARMÁL

Herra Guðlaugur Þór Þórðarson

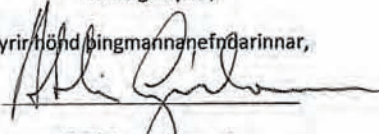
18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en 7. júní nk.

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,  
 fyrir hönd þingmannanefndarinnar,  
  
 Atli Gíslason, formaður

Bréfinu var ekki svarað.

**TRÚNAÐARMÁL**

Herra Guðni Ágústsson

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllt,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður

Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/116  
komudagur 2.6.2010  
Selfossi 2 júní 2010.

Herra Atli Gíslason formaður  
Þingmannanefndar Alþingis.

TRÚNAÐARMÁL

Varðar: Hvort undirritaður vill gera athugasemdir við skýrslu  
rannsóknarnefndar Alþingis.

Ég undirritaður geri engar athugasemdir við skýrslu rannsóknarnefndar  
Alþingis.

Virðingarfyllst.



Guðni Ágústsson



Frú Ingibjörg Sólrún Gísladóttir

**ÞINGMANNANEFND**  
**ÞINGMANNANEFND**

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls Íslensku bankanna 2008*

Rannsóknarnefnd Alþingis gerði í skýrslu sinni grein fyrir tilteknum atriðum, athöfnum eða athafnaleyzi sem hún fjallaði um sem hugsanleg mistök eða vanrækslu í starfi skv. hugtökunum eins og þau koma fram í lögum nr. 142/2008. Í framhaldinu var yður gefinn kostur á að koma að skriflegum athugasemdum áður en rannsóknarnefndin tæki afstöðu í málinu. Nú liggur fyrir lokaniðurstaða rannsóknarnefndarinnar þar sem þér eruð ekki talin í hópi ráðherra sem sýnt hafi af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008, sbr. einnig umfjöllun í kafla 21. 5. í 7. bindi.

Við mat á ráðherraábyrgð er þingmannanefndin ekki bundin af niðurstöðu rannsóknarnefndarinnar. Þingmannanefndin vill gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum skýrslunnar. Sérstaklega er þess óskað að fram komi athugasemdir yðar vegna hugsanlegrar vanrækslu með tilliti til stöðu yðar í ríkisstjórn Geirs H. Haarde, vitneskju og upplýsinga sem þér höfðuð undir höndum sbr. einnig umfjöllun í kafla 21. 5.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en 7. júní nk.

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður



Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/117  
komudagur 7.6. 2010

Þingmannanefnd um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis  
b.t. Atla Gíslasonar formanns  
Alþingi  
150 Reykjavík

TRÚNAÐARMÁL

Reykjavík, 7. júní 2010

**Efni: Athugasemdir og upplýsingar varðandi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.**

Í bréfi þingmannanefndar til mín, dags. 18. maí s.l., er mér gefinn kostur á að koma á framfæri við nefndina athugasemdum, upplýsingum eða svörum við niðurstöðum skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Segir í bréfinu að sérstaklega sé óskað eftir því að fram komi athugasemdir mínar „...vegna hugsanlegrar vanrækslu með tilliti til stöðu yðar í ríkisstjórn Geirs H. Haarde, vitneskju og upplýsinga sem þér höfðuð undir höndum sbr. einning umfjöllun í kafla 21.5.”

Vegna þessa er rétt að taka fram að ég geri ekki neinar athugasemdir við niðurstöður skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Í öllum aðalatriðum tel ég skýrsluna gefa rétta og raunsanna mynd af aðdragandanum að falli íslensku bankanna haustið 2008 og draga af atburðarásinni réttar ályktanir. Í ljósi þess að skýrslan er gríðarlega viðamikil verk, þar sem dregnar eru saman upplýsingar úr fjölmörgum áttum um þróun nokkurra ára, fer hins vegar ekki hjá því að einhverjar upplýsingar skolist til sem getur valdið mismunandi sýn á einstaka atburði. Hef ég rekið mig á nokkur slík tilvik í skýrslunni og tel ég ástæðu til að gera þingnefndinni grein fyrir þeim helstu, en tek jafnframt fram að ekkert þeirra varðar meginniðurstöður skýrslunnar.

Að öðru leyti vísa ég til svars míns til rannsóknarnefndar Alþingis og þeirrar niðurstöðu nefndarinnar að ég hafi ekki gerst sek um vanrækslu í störfum mínum.

**1) Fundir oddvita ríkisstjórnarflokkanna.**

Á nokkrum stöðum í skýrslunni er vikið að fundum og samráði formanna stjórnarflokkanna og því hlutverki sem það var talið gegna í ríkisstjórnarsamstarfinu. Segir m.a. að þróunin hafi orðið sú „... með samsteypustjórnun síðustu áratugi að óformlegir fundir og samráð formanna ríkisstjórnarflokkanna, oddvita ríkisstjórnar á hverjum tíma, hafi fengið aukið vægi við stefnumörkun og eiginlega ákvarðanatöku í starfi ríkisstjórnar.” (21. kafli, bls 260) Eflaust á þessi fullyrðing við rök að styðjast og frá síðari árum eru þekkt tilvik þar sem oddvitar stjórnarflokkanna hafa tveir einir tekið ákvarðanir í mikilvægum málum. Ég fullyrði hins vegar að þetta eigi ekki við um stjórnarsamstarf Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar og samstarf mitt og Geirs H. Haarde. Við tókum aldrei ákvarðanir í málum sem ekki voru á okkar málavíði og við mótuðum ekki stefnu framhjá þeim ráðherrum sem fóru með viðkomandi mál. Fundir okkar Geirs voru pólitískt samráð, notaðir til að bæta samstarfið milli flokkanna og leysa úr ágreiningsmálum milli þeirra sem við fylgdum síðan eftir hvort gagnvart sínum flokki. Fundarpunktur sem ég á frá þessum fundum bera þetta glöggt með sér. Ef mál lutu að einstökum ráðherrum voru þeir ævinlega kallaðir til þessara samráðsfunda og eins áttu þeir sjálfir frumkvæði að því að fá samráðsfund með oddvitum ríkisstjórnarflokkanna ef þeir töldu sig þurfa á liðsinni eða leiðsögn að halda. Þannig fullyrði ég að við höfum bæði lagt áherslu á að starfa í samræmi við þau valdmörk og þá skiptingu verka og ábyrgðar sem kveðið er á um í lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands.



## 2) Fundir með stjórn Seðlabanka Íslands.

Eins og ég rakti í svari mínu til rannsóknarnefndarinnar þá eru utanríkisráðuneytinu ekki falin nein málefni á sviði fjármála eða bankamála og er utanríkisráðherra hvergi skilgreindur til neins samstarfs á því sviði. Upplýsingafundirnir með stjórn Seðlabankans voru því mikilvægir fyrir mig þar sem þeir gáfu mér nokkra innsýn inn í stöðu mála og þá umræðu sem fram fór hjá þeim aðilum sem fara með skilgreinda ábyrgð á sviði fjármála og bankamála. Ég gerði engu að síður ráð fyrir því að þeim upplýsingum sem þarna komu fram væri jafnframt komið á framfæri við viðkomandi aðila. Ég leit aldrei svo á að þetta væru sérstakir trúnaðarfundir enda var aldrei minnst á að ekki mætti segja trúnaðarmönnum flokkanna frá því sem þarna fór fram, þó öllum væri auðvitað ljóst að allar upplýsingar um erfiðleika fjármálakerfisins voru mjög viðkvæmar. Rannsóknarnefndin spurði mig aldrei að því sérstaklega hvort og þá hvernig ég hefði miðlað því sem fram fór á þessum fundum heldur var ég fyrst og fremst spurð út í fundinn 6. febrúar 2008. Ég tel því rétt að upplýsa þingmannanefndina um að ég ræddi það sem fram kom á þessum fundum með stjórn Seðlabankans, m.a. á eftirfarandi fundum í Samfylkingunni:

- Þingflokksfundur Samfylkingarinnar, 11. febrúar 2008
- Þingflokksfundur Samfylkingarinnar, 14. febrúar 2008
- Fundur með ráðherrum Samfylkingarinnar, 17. mars 2008
- Fundur með viðskiptaráðherra, formanni stjórnar Fjármálaeftirlitsins og aðalhogfræðingi Seðlabanka Íslands, 23. mars 2008
- Fundur með ráðherrum Samfylkingarinnar, 7. apríl 2008
- Fundur með hagráði Samfylkingarinnar, 17. apríl 2008
- Fundur með hagráði Samfylkingarinnar, 18. júní 2008

Ég hef setið undir nokkru ámæli fyrir að hafa ekki boðað viðskiptaráðherra til fundanna í forsætisráðuneytinu með stjórn Seðlabankans. Um þetta er það að segja að umræddir fundir voru upplýsingafundir boðaðir af forsætisráðherra og það var á hans valdi og verksviði að ákveða hverjir ættu erindi á þá. Ég tók aldrei fram fyrir hendurnar á honum, hvorki í þessum tilvikum né endranær, og boðaði ekki fólk á fundi í forsætisráðuneytinu. Hvað sem því líður þá er ljóst, eins og sjá má af ofangreindri upptalningu funda, að ég gerði viðskiptaráðherra, öðrum ráðherrum og helstu trúnaðarmönnum Samfylkingarinnar á sviði efnahagsmála efnislega grein fyrir því sem ég vissi og kom fram á fundunum með stjórn Seðlabankans. Upplýsingagjöf mín var þó þeim annmörkum háð að ég hafði takmarkaðar upplýsingar innan úr stjórnkerfinu og þurfti í því efni algerlega að reiða mig á stofnanir sem heyrðu undir aðra ráðherra sbr. það sem segir hér á eftir um ýmis gögn sem ég hafði enga vitneskju um.

## 3) Upplýsingum haldið frá mér.

Skömmu áður en ég skilaði inn andmælum mínum til rannsóknarnefndar Alþingis varð mér kunnugt um að ýmis gögn höfðu verið kynnt og lögð fram í samstarfsnefnd forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka sem eðlilegt hefði verið að rötuðu með einhverjum hætti inn í ríkisstjórn og ég hefði verið upplýst um sem oddviti annars stjórnarflokksins, m.a. á fyrrnefndum upplýsingafundum með stjórn Seðlabankans. Mér varð það enn frekar ljóst að mikilvægum upplýsingum hafði verið haldið frá mér þegar ég las skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Í þessu sambandi vil ég sérstaklega nefna eftirfarandi gögn og upplýsingar:



- Skjal Andrews Gracie frá 29. febrúar tekið saman fyrir Seðlabankann. (19. kafli, bls. 132-133)
- Minnisblað frá Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands frá 1. apríl: „Úrræði stjórnvalda gegn óróleika á fjármálamörkuðum“ (19. kafli, bls. 150-152)
- Skjal frá Seðlabanka Íslands dags. 1. apríl „Mat á kostnaði vegna breyttra skilyrða á fjármálamarkaði“. (19. kafli, bls. 152)
- Skýrsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 14. apríl, send Seðlabankanum og stimpluð sem algert trúnaðarmál. (19. kafli, bls. 161-162)
- Skjal sem lagt var fram í samráðshópnum 21. apríl: „Sviðsmynd fjármálaáfalls“ (19. kafli, bls. 165-166)
- Vinnuskjal frá Seðlabanka Íslands dags. 7. júlí: „Aðkallandi ákvarðanataka stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli.“ (19. kafli, bls. 189-196)

Þá var mér ekki kunnugt um að bréf hefði borist frá Mervyn King, seðlabankastjóra Bretlands, dags. 23. apríl, þar sem hann hafnar beiðni Seðlabankans um gjaldeyrisskiptasamning en býður fram alla aðstoð sem hann getur veitt til að hjálpa Íslendingum að minnka bankakerfið. (21. kafli, bls 277) Þá var mér heldur ekki sagt frá bréfi breska fjármálaeftirlitsins til Landsbankans dags. 15. ágúst um flutning Icesave reikninganna yfir í dótturfélag. (18. kafli, bls. 26-27 og 50-51. 21. kafli, bls. 247.)

#### 4) Upplýsingar við stjórnarmyndun.

Í tengslum við umfjöllun um stjórnarsáttmálann er fjallað um óraunhæfar hugmyndir um áframhaldandi vöxt bankakerfisins og þar segir m.a.: „Rannsóknarnefndin bendir á að þegar ríkisstjórnin var mynduð var einungis rúmt ár liðið frá því að bankarnir höfðu nánast komist í þrot.“ (Kafli 21, bls. 307) Öllum var ljóst að íslensku bankarnir höfðu fengið á sig harða gagnrýni á erlendum mörkuðum árið 2006 m.a. vegna mikillar skuldsetningar, ógagnsæis og krosseignatengsla og m.a. þess vegna hækkuðu skuldatryggingaálag mjög verulega. Hins vegar var mjög fáum ljóst að bankarnir höfðu þá einungis verið hársbreidd frá því að lenda í þroti enda var upplýsingum um þetta greinilega haldið í mjög þröngum hópi æðstu stjórnenda banka og stjórnkerfis eins og fram hefur komið í bók Styrmis Gunnarssonar. (Umsátrið bls. 72-75) Samfylkingin var ekki upplýst um þetta á þeim tíma og heldur ekki í stjórnarmyndunarviðræðunum við Sjálfstæðisflokkinn. Hefði okkur þá órað fyrir því að við stæðum andspænis fjármálakerfi sem væri á brún hengiflugs hefði samkomulag flokkanna um stjórnarsamstarf örugglega verið með öðrum hætti en raunin varð.

Í þessu sambandi verður heldur ekki komist hjá því að vísa til þess að fyrst nú, rúmlega einu og hálfu ári frá falli bankanna, er myndin að skýrast af því sem átti sér stað innan bankanna og leiddi m.a. til falls þeirra, sbr. skýrsla rannsóknarnefndarinnar og hinar ýmsu rannsóknir, ákærur og stefnur sem settar hafa verið fram á síðustu vikum. Eftir miklar rannsóknir fjölmargra aðila liggur nú fyrst fyrir rökstuddur grunur um að stjórnendur og eigendur bankanna hafi í stórum stíl hagað starfsemi sinni og aðgerðum með svíksamlegum hætti og markvisst haldið upplýsingum og gögnum leyndum fyrir eftirlitsaðilum og öðrum hlutaðeigandi. Forysta Samfylkingarinnar treysti þeim yfirvöldum og stofnunum sem áttu að hafa efirlit með bankakerfinu, hún treysti upplýsingum þessara aðila og hafði ekki hugmyndaflug né forsendur, hvorki við stjórnarmyndun né síðar, til að láta sér detta í hug að íslenskt fjármálakerfi væri rekið með þeim hætti sem nú virðist raunin.

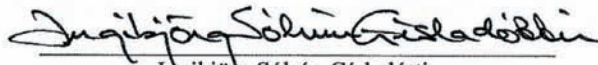
## 5) Niðurlag

Hér að ofan hef ég rakið nokkur atriði úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem ég geri athugasemdir við þar sem ég tel þau ekki gefa fyllilega rétta mynd af því sem fram fór. Fleiri minniháttar atriði mætti nefna hér en þar sem þau breyta engu um helstu ályktanir sem dregnar verða af skýrslunni læt ég það liggja á milli hluta.

Eins og áður hefur komið fram geri ég engar athugasemdir við megin niðurstöðurnar í skýrslu rannsóknarnefndarinnar og hvað sjálfa mig varðar hlýt ég að gleðjast yfir því að nefndin skuli hafa komist að þeirri niðurstöðu að ég hafi ekki gerst sek um vanrækslu í starfi. Ég lít ekki á þessa niðurstöðu sem léttvægt formsatriði enda hvílir hún á þeirri grundvallarhugsun í lýðræðislegri stjórnskipan að verkaskipting sé skýr, formleg ábyrgð vel skilgreind og þeir sem gegna embættum þekki þau valdmörk sem um þau gilda. Í störfum mínum hef ég lagt mig fram um að fylgja þessu og ég er mjög ákveðið þeirrar skoðunar að sem utanríkisráðherra í ríkisstjórn Geirs Haarde hafi ég hvorki með athöfnum mínum né athafnaleysi átt þátt í hruni fjármálakerfisins né heldur hefði ég getað komið í veg fyrir fall þess. Sem utanríkisráðherra og formaður Samfylkingarinnar hafði ég ekki forræði innan stjórnarráðsins á málum sem tengjast fjármálakerfinu eða hagstjórninni eins og lesa má um í svari mínu til rannsóknarnefndar Alþingis.

Frá því ég skrifaði andmæli mín hefur að auki margt skýrst sem mér var ekki ljóst á þeim tíma. Eftir því sem mál eru krufin betur kemur æ betur í ljós að fjármálakerfið var ekki aðeins ósjálfbært heldur hafa komið fram sterkar vísbendingar um að eigendur og stjórnendur bankanna hafi með framferði sínu gerst sekir um alvarleg brot sem virðast hafa farið framhjá öllum þeim sem áttu að hafa eftirlit með starfseminni. Þegar mál eru skoðuð í því ljósi verður heldur ankannalegt að telja að ég hafi haft einhverja þá vitneskju eða afl sem þurfti til að forða fjármálakerfinu frá falli.

Virðingarfyllst,

  
Ingridbjörg Sólrún Gísladóttir

Fylgiskjal: Svar ISG til rannsóknarnefndar Alþingis dags. 24. feb. 2010, ásamt fylgiskjölum.




**TRÚNAÐARMÁL**

Frú Jóhanna Sigurðardóttir

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en 7. júní nk.

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður

Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/118  
komudagur 7.6.2010

**TRÚNAÐARMÁL**

Alþingi.

Þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Hr. Atli Gíslason, formaður.

7. júní 2010.

Vísað er til bréfs yðar dags. 19. maí sl., fyrir hönd þingmannanefndarinnar, þar sem mér sem fv. félags- og tryggingamálaráðherra í ríkisstjórn Geirs H. Haarde sem fór með stjórnartaumana í landinu síðasta eitt og hálfu árið í aðdraganda efnahagshrunsins er gefinn kostur á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Í tilefni af bréfinu vil ég upplýsa að ég tel ekki tilefni að gera athugasemdir við niðurstöður í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Þá tel ég ekki að ég búi yfir nýjum upplýsingum sem ekki lágu fyrir rannsóknarnefndinni eða viðbótarupplýsingum sem með einhverjum hætti gætu nýst þingmannanefndinni í störfum sínum. Það er hins vegar ljóst að niðurstöður rannsóknarnefndarinnar fela að mörgu leyti í sér mikinn áfellingdóm yfir stjórnsýslu ríkisins í aðdraganda efnahagshrunsins og þá eðli málsins samkvæmt sérstaklega yfir þeim hluta hennar sem laut að stjórn efnahagsmála og samhæfingu aðgerða á því sviði. Þær niðurstöður kalla á svör við því hvernig koma megri í veg fyrir að sambærileg mistök verði gerð að nýju. En niðurstöður í skýrslu rannsóknarnefndarinnar hafa einnig viðtækari skírskotun og er mikilvægt að Alþingi og stjórnvöld taki höndum saman við endurskoðun og innleiðingu á nauðsynlegum úrbótum í stjórnsýslunni almennt sem og á grunnþáttum í stjórnskipan landsins með endurskoðun stjórnarskrárinnar. Í krafti stöðu minnar nú sem forsætisráðherra í ríkisstjórn Íslands skipaði ég þann 14. janúar sl. sérstakan starfshóp um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Var hópnum falið að taka skýrsluna til ítarlegrar umfjöllunar og meta þau atriði sem beinast kynnu sérstaklega að stjórnsýslunni og starfsháttum Stjórnarráðsins og gera tillögur til úrbóta. Starfshópurinn hefur nú skilað meðfylgjandi skýrslu sinni til forsætisráðuneytisins. Í skýrslu starfshópsins er að finna skipulega og faglega greiningu á niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar um leið og settar eru fram tillögur til úrbóta. Er það mat mitt að skýrsla starfshópsins geti orðið Alþingi, þingmannanefndinni og stjórnvöldum góður grundvöllur til að byggja umbótastarf sitt á til framtíðar, það er mikilvægasta verkefnið, en í því sambandi ber þó að hafa í huga að þegar hefur verið brugðist við mörgu af því sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar og annað hefur verið sett í endurskoðunarfarveg.

Þótt skýrsla rannsóknarnefndarinnar gefi að flestu leyti greinargóða mynd af aðdraganda og orsökum fyrir hruni fjármálakerfisins þá er ljóst að enn skortir töluvert á að skýru ljósi sé varpað á það hvernig staðið var að einkavæðingu bankanna á árunum 2001 til 2003 en margt bendir til þess að þar sé einmitt að leita frumorsaka efnahagshrunsins. Fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að henni hafi ekki gefist tími til að rannsaka einkavæðingarferlið í heild sinni og jafnframt tekið fram að það hafi ekki verið verkefni hennar að leggja mat á það hvort mistök eða vanræksla hafi átt sér stað í því ferli. Er það skoðun margra að ekki fáið fyllilega heildstæð mynd af orsökum efnahagshrunsins fyrr en þessi mál hafa verið rannsökuð í kjölfinn enda fjölmargar vísbendingar um að hér sé um að ræða eitt alvarlegasta dæmið um misbeitingu valds og pólitíska spillingu á síðari tímum hér á landi, misbeitingu sem hafði mjög afdrifaríkar afleiðingar í för með sér. Er því mikilvægt að leitað verði allra leiða til að upplýsa nákvæmlega hvað gerðist.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og vinnuhóps um siðferði er sett fram beitt gagnrýni á einkavæðingu bankanna. Helstu gagnrýnisefni sem fram koma í skýrslu rannsóknarnefndarinnar á einkavæðingu bankanna eru eftirfarandi:

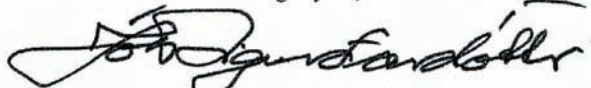
- Stjórnvöld létu pólitísk markmið um að ljúka einkavæðingu bankanna hafa forgang gagnvart þeim faglegu markmiðum sem áður höfðu verið sett fram og gengið hafði verið út frá.
- Þrátt fyrir að lagt hafi verið upp úr því við sölu Landsbankans að erlent fé kæmi þannig í ríkissjóð fór svo í reynd að 70% kaupverðs voru greidd með lánum frá Kaupþingi.
- Eftir að Samson lýsir áhuga á kaupum á banka hér á landi er öllum verklagsreglum vikið til hliðar til þess að svo megi verða. a) ákveðið er að selja báða bankana um svipað leyti þvert ofan í það sem áður hafði verið lagt upp með, b) matslíkani er stillt af þannig að Samson komi vel út, c) Samson fékk viðkvæmar upplýsingar úr Landsbankanum áður en gengið var til samninga, d) horfið var frá stefnumörkun um dreift eignarhald.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu sætti sig við að S-hópurinn virti ekki afdráttarlausan tímafrest til að veita ásættanlegar upplýsingar um hver hin erlenda fjármálastofnun væri sem ætti aðild að hópnun.

Fleiri atriði eru óljós eftir rannsókn nefndarinnar t.d. hvort Hauck & Afhauser hafi verið raunverulegur aðili að tilboði S-hópsins.

Er það að mínu mati eðlilegast að þingmannanefndin hafi frumkvæði að því að fullnaðarrannsókn á einkavæðingarferlinu fari fram.

Ég vil að lokum þakka nefndinni fyrir bréfið og tækifærið til að láta í ljósi, við nefndina, afstöðu mína til niðurstaðna í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Ég óska þingmannanefndinni góðs gengis við úrlausn á því vandasama og brýna verkefni sem henni hefur verið falið um leið og ég vænti góðs samstarfs við endurskoðun og innleiðingu á þeim nauðsynlegum úrbótum sem niðurstöðurnar kalla á.

Virðingarfyllst,



Jóhanna Sigurðardóttir  
forsætisráðherra





**TRÚNAÐARMÁL**

Herra Jón Sigurðsson

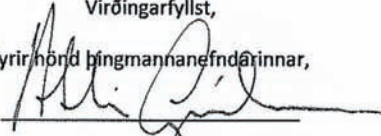
18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,  
 fyrir hönd þingmannanefndarinnar,  
  
 Atli Gíslason, formaður

Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/119  
komudagur 20.5. 2010

**TRÚNAÐARMÁL**

Þingmannanefnd  
um skýrslu rannsóknarnefndar  
- Alþm. Atli Gíslason  
Alþingi

Kópavogi, 20. maí 2010

Ég þakka þingmannanefndinni fyrir tækifærið til að bregðast við atriðum sem snerta ráðherrastörf mín í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Hlutur minn og meðábyrgð eru greinanleg.

1.

Hér er fylgt „ágripi um meginniðurstöður“ í 1. bindi á 32. bls.

Rannsóknarnefndin ályktar að í síðasta lagi á árinu 2006 hefði verið unnt að grípa til aðgerða í málefnum fjármálakerfisins án þess að þær leiddu til virðislákkunar. Reyndar hafði þensla þá þegar ríkt um hríð, þannig að einnig hefði mátt vænta virðislákkunar við aðgerðir jafnvel fyrr.

Rannsóknarnefndin heldur því ekki fram að menn hafi á árinu 2006 getað séð fyrir atburði árána 2007 og 2008. Á árinu 2006 miðuðu menn við hagspár og áætlanir sem gerðu ráð fyrir umskiptum á árinu 2008, einkum vegna verkloka við Kárahnjúkavirkjun. Menn gerðu ráð fyrir að unnt yrði að ná „lendingu“ í efnahags- og peningamálum.

Rannsóknarnefndin heldur því ekki fram að ekkert hafi gerst síðar er úrslitaáhrif hafði á þá atburði sem mestu varða á árunum 2007 og 2008. Ýmislegt bendir til að úrslit hafi ráðist síðar.

Ríkisstjórnin gekkst fyrir hjöðnuna aðgerðum haustið 2006. Á grundvelli þeirra var virðisaukaskattur lækkaður snemmárs 2007. Ekki varð framhald á þessari hjöðnunarstefnu síðar á árinu.

2.

Hér er vikið að umfjöllun í 5. bindi á 227.-228. bls.

Viðhorf mitt var að skoða bæri allar aðstæður „Icesave“ í heild, þar á meðal álitafnið hvort þessi starfsemi yrði áfram í útibúi eða færð í dótturfélag. Ég sannfærðist um að skynsamlegt væri að nefnd um málið yrði skipuð að Alþingiskosningum loknum.

Upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu um „Icesave“ á þessum tíma gáfu ekki til kynna brýna nauðsyn aðgerða. Í reynd var ráðherra alveg háður upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu.

3.

Hér er vikið að umfjöllun í 6. bindi á 80. bls.

Viðskiptabankarnir réðu algerlega úrslitum um framvindu mála á íbúðalánamarkaði. Þegar aðstæður breyttust í efnahagsmálum þótti ekki einsýnt að aðeins yrði samdráttur í fyrirgreiðslu íbúðalánasjóðs uns stefna yrði mótuð að kosningum loknum.

Ég vænti þess að ég eigi leiðréttingu orða minna, m.a. ef vangá í lestri mínum ásannast.

Með virðingu



Jón Sigurðsson

Reynihv. 3 200 Kópav.  
8256392 jsi@ru.is



Frú Jónína Bjartmarz

**TRÚNAÐARMÁL**

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllt,  
fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason formaður



Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/120  
komudagur 7.6.2010

Hr. Atli Gíslason, alþingismaður,  
formaður þingmannanefndarinnar.

TRÚNAÐARMÁL

Xiamen, Fujian, 7. júní 2010.

Í bréfi yðar, dags. 18. maí s.l., gefið þér mér kost á að senda þingmannanefnd þeirri, sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar, „þar sem fjallað er um það tímasteið sem (ég sat) í ríkisstjórn“.

Fyrst vil ég gera þá athugasemd við bréf yðar - sem ég þó geri ráð fyrir að sé staðlað og sams konar til allra sem sátu í ríkisstjórn á einhverju ákveðnu tímabili, sem þó er óljóst hvert er - að þar sem það má skilja sem svo að þér séuð að veita viðtakendum eins konar andmælarétt, þá hefði verið sjálfsagt og eðlilegt að tilgeina nákvæmlega þann eða eftir atvikum þá hluta í niðurstöðum skýrslunnar, sem athugasemdir, upplýsingar eða svör ættu að beinast að.

Þar sem embættisfærsla minna er hvergi getið í skýrslunni og ekkert að mér vikið utan þess að nafn mitt er að ósekju birt í kafla 8.11.2 þá geri ég eðli málsins samkvæmt ekki beinar „*athugasemdir*“ við annað heldur en ég gerði með tölvupósti samdægurs og skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis var birt og ég vík nánar að hér í niðurlagi þessara skrifa minna.

Hvað „*svör*“ varðar þá hef ég hvergi við lestur skýrslunnar rekist á nokkrar spurningar sem ég á svör við eða ætla megí að ég eigi svör við og þá standa „*upplýsingar*“ einar eftir. Aftur eðli málsins samkvæmt get ég lítið liðsinni veitt hvað þær varðar, því verk- og ábyrgðarsvið mín í ríkisstjórn Geirs H. Haarde 2006-2007 voru umhverfismál og norrænt samstarf. Efnahagsmál og málefni banka og fjármála fyrirtækja voru auk þess aldrei nefnd eða borin upp á fundum ríkisstjórnar þann tíma sem ég átti þar sæti. Ég tók heldur hvorki við upplýsingum né tók þátt í umræðum eða ákvarðanatöku um slík málefni formlega eða óformlega á ríkisstjórnarfundum eða utan þeirra.

Þó mér sé í bréfi yðar aðeins gefinn kostur á að senda athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar varðandi það tímasteið, sem ég sat í ríkisstjórn, þá vil ég jafnframt láta þess getið að sem alþingismaður 2006-2007 bar ég jafnframt, - auk atkvæðis míns við afgreiðslu mála í þingsal - ábyrgð á málefnum og afstöðu minni í málum sem heyrðu undir ýmsar fagnefndir þingsins. Ýmist 5 eða 6 nefndum samtímis, en mest á málefnum sem heyrðu undir heilbrigðis- og trygginganefnd og allsherjarnefnd, þar sem ég átti sæti allan þingtíma minn. - Ef frá er talið nokkurra vikna tímabil á vorþingi 2006, sem ég tók nokkurs konar afleysingasæti í efnahags- og viðskiptanefnd, þá tók ég aldrei á vettvangi

þingsins við neinum upplýsingum um banka eða önnur fjármálafyrirtæki né átti ég aðkomu að ákvörðunum sem þau málefni varða.

Vinnuframlag mitt, sérfræðiþekking og reynsla og áhrif mín á stefnumótun og lagasetningu var alfarið á öðrum málefnasviðum.

*Þar sem eitt megin verkefni þingmannanefndarinnar er að fjalla um pólitískt uppgjör á efnahagshruninu leyfi ég mér í fáum orðum óumbeðið að leggja hér orð í belg um tvennar pólitískar aðgerðir, sem sérstaklega er fjallað um í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.*

**Einkavæðingarferli bankanna** var nokkuð á veg komið þegar ég tók sæti á þingi í ársbyrjun 2000. Hefði ég ekki verið fjarverandi við atkvæðagreiðsluna, hefði ég greitt atkvæði með frumvarpi að sölu eignarhluta ríkisins í ríkisbönkunum, sem varð að lögum nr. 70/2001. Í fyrsta lagi þá þegar fyrir þá vantrú og vantraust sem ég sjálf eins og fjölmargir aðrir landsmenn höfðu af flokkspólitískt stýrðu bankakerfi og í öðru lagi í góðri trú um að stjórnvöld/ráðherranefnd um einkavæðingu stæði við opinberar fyrirætlanir s.s. um dreifða eignaraðild og faglega þekkingu og reynslu kaupenda. Ég átti enga aðkomu hvorki að söluférlinu né að vali á kaupendum og hafði engar upplýsingar umfram þær sem fram komu m.a. frá framkvæmdanefnd um einkavæðingu um þær forsendur og fyrirætlanir stjórnvalda sem lagt var upp með.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru m.a. gagnrýndar þær breytingar sem gerðar voru á **útlánareglum Íbúðalánasjóðs** árið 2004, sem segir að hafi verið „þensluhvetjandi“ og með stærri „hagstjórnarmistöku“ í aðdraganda falls bankanna. Þar sem hækkun lána Íbúðalánasjóðs voru meðal stefnumála Framsóknarflokksins fyrir Alþingiskosningarnar 2003 þegar ég var í framboði og talaði fyrir þessu stefnumáli, koma mér við þessar fullyrðingar rannsóknarnefndarinnar, sem ég jafnframt tel að hluta að minnsta kosti rangar, því nefndinni virðist hafa yfirsést stórkaralegur hlutur bankanna í auknum útlánum og þensluhvetjandi afleiðingar þeirra.

*Fyrirætlanir stjórnvalda vorið 2003 voru þær að innleiða 90% lán til kaupa á hóflegu íbúðarhúsnæði í áföngum eftir því sem ústandið í efnahagsmálum leyfði og ekki að fullu fyrir en vorið 2007 þegar virkjana- og álversframkvæmdum á Austurlandi væri lokið, - svo fremi sem þá hefði dregið nægjanlega úr þenslunni að efnahagsástandið leyfði.*

Bönkunum var jafnkunnugt um þessar fyrirætlanir og öðrum þegar þeir um mitt ár 2004 hófu að lána allt að 100% lán án nokkurrar hámarksfjárhæðar og þá fyrst þegar sýnt var að bankarnir voru komnir af fullum þunga inn á húsnæðislánamarkaðinn í desember 2004 hóf Íbúðalánasjóður að lána 90%.

Komu bankanna inn á markaðinn fylgdi uppgreiðsla á lánum Íbúðalánasjóðs í það miklum mæli að heildarútlán Íbúðalánasjóðs lækkuðu á 18 mánaða tímabili (1. júlí 2004 – 1. jan. 2006) um rúma 100 milljarða króna á sama tíma og bankarnir veittu rúma 300 milljarða króna í Íbúðalán. Þau lán voru að auki ekki einskorðuð við kaup eða byggingu íbúðarhúsnæðis eins og lán Íbúðalánasjóðs heldur fóru að stórum hluta í neyslu og aðrar fjárfestingar. Auk þess takmörkuðust lán Íbúðalánasjóðs við brunabótamat og tiltölulega lága hámarksfjárhæð og náði því sjaldan 90% markinu (árið 2005 voru það 20% lána og 2007 innan við 1%), en hvorki brunabótamat né hámarksfjárhæð takmörkuðu lán



bankanna. – Af þessum staðreyndum er ljóst að ofþenslan var að stærstum hluta á ábyrgð bankanna en ekki Íbúðalánasjóðs eða vegna aðgerða stjórnvalda hvað sjóðinn varðaði.

Eina beina athugasemd mín við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis lýtur svo sem ég nefndi hér í upphafi að því, að nafn mitt er að ósekju birt í töflu 23 í kafla 8.11.2. Samdægurs og skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis var birt sendi ég vegna þessa eftirfarandi tölvupóst til nefndarinnar, þar sem ég gerði grein fyrir þeim mistökum sem hefðu orðið og krafði nefndina jafnframt um opinbera leiðréttingu á þeim:

„Ágætu rannsóknarnefndarmenn,

hér með leyfi ég mér að benda ykkur á þörf á leiðréttingu nefndarinnar við eitt atriði í skýrslunni, sem sjálfa mig varðar, þ.e. nafn mitt í töflu 23 í kjölfar texta í kafla 8.11.1 þar sem segir í upphafi að "Til að kanna hvort alþingismenn og fjölmiðlamenn hafi notið óeðlilegrar lánaþyrngreiðslu" í íslenskum bönkum hafi eftirfarandi greining verið gerð, sbr. töfluna.

Þar sem ég hvarf af þingi og úr ríkisstjórn um hálfu ári áður en sú lántaka sem mér er kennd átti sér stað á ég augljóslega ekki heima á þessum lista.

- Auk þess svo sem kemur fram í yfirlýsingunni í fylgiskjali, sem ég birti á Eyjunni fyrr í dag, þá var lánið veitt fyrirtæki í eigu eiginmanns míns gegn öruggu veði í fasteign félagsins, - og með fullkomlega eðlilegum lánaþörum að öðru leyti.

Þó byggt sé á upplýsingum frá bönkunum um þessa greiningu, þá hlýtur það að vera á ábyrgð ykkar að tryggja að réttur þingssetutími liggji greiningunni til grundvallar.

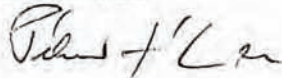
Með vinsemi og virðingu og von um leiðréttingu án tafar.

Jónína Bjartmarz“

Þar sem leiðrétting rannsóknarnefndarinnar hefur enn ekki litið dagsins ljós sendi ég henni í dag ítrekun á fyrra erindi, sem fylgir hér hjálagt sem viðhengi.

Virðingarfyllt,

Jónína Bjartmarz





Rannsóknarnefnd Alþingis,  
b.t. Páls Hreinssonar, formanns.

Xiamen, Fujian, 7. júní 2010.

Með tölvupósti þann 12. apríl s.l. sendi ég nefndinni eftirfarandi erindi:

*„Ágætu rannsóknarnefndarmenn,*

*hér með leyfi ég mér að benda ykkur á þörf á leiðréttingu nefndarinnar við eitt atriði í skýrslunni, sem sjálfa mig varðar, þ.e. nafn mitt í töflu 23 í kjölfar texta í kafla 8.11.1 þar sem segir í upphafi að "Til að kanna hvort alþingismenn og fjölmiðlamenn hafi notið óeðlilegrar lánaþyrirgreiðslu" í íslenskum bönkum hafi eftirfarandi greining verið gerð, sbr. töfluna.*

*Þar sem ég hvarf af þingi og úr ríkisstjórn um hálfu ári áður en sú lántaka sem mér er kennd átti sér stað á ég augljóslega ekki heima á þessum lista.*

*- Auk þess svo sem kemur fram í yfirlýsingunni í fylgiskjali, sem ég birti á Eyjuni fyrr í dag, þá var lánið veitt fyrirtæki í eigu eiginmanns míns gegn öruggu veði í fasteign félagsins, - og með fullkomlega eðlilegum lánakjörum að öðru leyti.*

*Þó byggt sé á upplýsingum frá bönkunum um þessa greiningu, þá hlýtur það að vera á ábyrgð ykkar að tryggja að réttur þingsetutími liggji greiningunni til grundvallar.*

*Með vinsemd og virðingu og von um leiðréttingu án tafar.*

*Jónína Bjartmarz"*

Í símtali föstudaginn 16. apríl s.l. innti ég starfsmann nefndarinnar eftir því hvenær leiðréttingar væri að vænta. Hann kvað það ekki geta orðið fyrr en um „næstu mánaðamót“ og bar fyrir sig að mikið að ábendingum/kröfum um leiðréttingar lægju fyrir.

Þar sem tilvísuð mánaðamót eru nú runnin upp fyrir nokkru, án þess að nokkuð bóli á þeirri leiðréttingu sem ég gerði kröfu um, ítreka ég hana hér með auk þess sem ég leyfi mér að benda nefndinni á eftirfarandi og gera alvarlegar athugasemdir við vinnubrögð og efnistöð nefndarinnar hvað margnefndan lista varðar.

- Aðalatriðið er auðvitað það að ég var ekki alþingismaður þegar félagi maka míns voru í desember 2007 veitt þau lán sem vísað er til í töflu 23 í kafla 8.11.2. Þar með er í mínu tilviki ranglega gefið til kynna – og nánast staðhæft - að lán til félags í eigu maka míns hafi verið „óeðlileg lánaþyrirgreiðsla“ til kjörins fulltrúa, til alþingismanns. Það er því meiðandi að vera að ósekju skipað á þennan lista.
- Lánnum til „alþingismanna“ undir 100 milljónum er sleppt af margnefndum lista. Það er furðulegt í ljósi þess að eðlilegt er að líta svo á að hvers konar lán, sem veitt voru án fullnægjandi trygginga og/eða með óeðlilegum vaxtakjörum og endurgreiðsluskilmálum hafi falið í sér „óeðlilega lánaþyrirgreiðslu“ hver svo sem fjárhæðin var. – Hverjum var vitandi eða ómeiðvitandi hlíft með þessu vinnulagi nefndarinnar?
- Eingöngu lántakenda fjögurra banka/fjármálafyrirtækja úr röðum „alþingismanna“ er getið í skýrslunni og aðeins er getið um styrki til alþingismanna frá tveimur þessara aðila. - Þetta eru að mínu mati algjörlega óforsvaranleg vinnubrögð því heildarmyndina vantar. Þetta vinnulag dregur of mikinn dóm af þeim skæruhernaði sem vilhallir fjölmiðlar hafa stundað á liðnum misserum, hver um sig að birta og fjalla aðeins um suma en ekki aðra og eykur aðeins á vantraust, tortryggni og öryggisleysi í íslensku samfélagi. - Fyrirfram þar ég það traust og hafði þær væntingar til nefndarmanna og til skýrslunnar að þar myndu koma fram bæði óvilhallar og tæmandi upplýsingar að þessu leyti og öðru, en engar ella.

*Engin mannanna verk eru fullkomin, en þar sem ítarlegri og annars að flestu leyti vandaðri skýrslu hefur víðast verið tekið sem eins konar trúarriti hefur rangfærsla hennar í minn garð þeim mun meiri áhrif en hvers konar önnur birtingarmynd þess áburðar sem margnefndur listi er í minn garð; að ég hafi sem kjörinn fulltrúi notið óeðlilegrar lánaþyrirgreiðslu.*

*Rangfærslur skýrslunnar sem að mér lúta hafa ekki aðeins misgjörð í för með sér í minn garð heldur fjölmargra mér skyldra, tengdra og náinna að öðru leyti. Því fer ég fram á að leiðrétting hvað mig varðar verði gerð opinber og leitast verði við að tryggja að leiðrétting nái athygli jafn margra og listinn sem nafn mitt birtist á gerði og að afsökunarbeiðni nefndarinnar fylgi.*

Virðingarfyllst,

Jónína Bjartmarz



**TRÚNAÐARMÁL**

Herra Kristján L. Möller

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímaskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður

TRÚNAÐARMÁL
-------------

Hr. Atli Gíslason, formaður þingmannanefndar  
Alþingi  
150 Reykjavík

*Alþingi*  
*Erindi nr. Ö 138/121*  
*komudagur 18.8.2010*

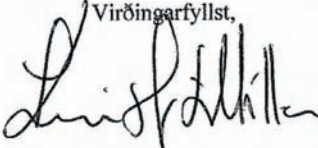
Reykjavík, 18. ágúst 2010.

***Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008.***

Við er til bréfs þingmannanefndar sem skipuð var af Alþingi til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 18. maí sl., þar sem mér var gefinn kostur á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Eftir að hafa kynnt mér skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis í sumar tel ég ekki þörf á að senda þingmannanefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum skýrslunnar.

Beðist er velvirðingar á því hve seint svarbréf þetta er sent þingmannanefndinni.

Virðingarfyllt,  
  
 Kristján L. Möller

**TRÚNAÐARMÁL**

Herra Magnús Stefánsson

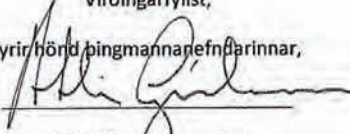
18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,  
fyrir hönd þingmannanefndarinnar,  
  
Atli Gíslason, formaður

---

Bréfinu var ekki svarað.



Frú Siv Friðleifsdóttir

TRÚNAÐARMÁL

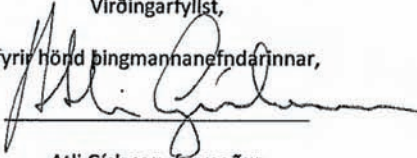
18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,  
fyrir hönd þingmannanefndarinnar,  
  
Atli Gíslason, formaður



Seltjarnarnesi 6. júní 2010

*Alþingi*  
*Erindi nr. Ö 138/122*  
*komudagur 6.6.2010*

**ÞUNADARMÁL**

Herra Atli Gíslason.

Ég þakka fyrir tækifærið sem mér er gefið með bréfi þínu dags. 18.maí 2010. Í því er mér gefinn kostur á að senda þingmannanefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008.

Skýrslan er, að mínu mati, mjög gagnleg og í meginatriðum góð og nákvæm. Í henni er dregin upp trúverðug mynd af umfjöllunarefninu. Nafns míns, sem ráðherra, er ekki getið í rannsóknarskýrslunni í tengslum við aðdraganda og orsakir að falli bankanna. Ég tel mig ekki hafa neinar athugasemdir við skýrsluna sem, að mínu mati, geta bætt við þá heildarmynd sem skýrslan gefur.

Virðingarfyllt,

Siv Friðleifsdóttir

Siv Friðleifsdóttir, alþingismaður



Herra Sturla Böðvarsson

**TRÚNAÐARMÁL**

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímaskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllt,  
fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gislason, formaður

*Alþingi*  
*Erindi nr. Ö 138/123*  
*komudagur 1.6.2010*

## Alþingi

Hr. alþingismaður Atli Gíslason

**TRÚNAÐARMÁL**

formaður þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis  
 Alþingishúsinu við Austurvöll

101 Reykjavík

Stykkishólmi, 1. júní 2010,

Með bréfi dagsettu 18. maí s.l. er undirrituðum gefinn kostur á að gera athugasemdir við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem er til umfjöllunar í þingnefnd í samræmi við ákvæði laga nr. 142/2008.

Í upphafi vil ég, í ljósi stöðu minnar sem forseti Alþingis þegar umrædd löggjöf var sett, gera grein fyrir eftirtöldum atriðum. Allur undirbúningur við gerð frumvarps til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, sem og undirbúningur við skipun rannsóknarnefndarinnar, var á mínu forræði og á mína ábyrgð sem þáverandi forseti Alþingis. Víðtækt samráð var haft við formenn stjórnmálaflokkanna sem þá sátu á Alþingi og alla fulltrúa í forsætisnefnd Alþingis, en forsætisnefnd samþykkti samhljóða tillögu mína um skipan nefndarinnar. Varð full sátt í þinginu um þá löggjöf sem rannsóknarnefndin vann síðan eftir og skýrslan byggir á. Það var mitt mat á sínum tíma að Alþingi ætti að hafa forgöngu um skipun rannsóknarnefndarinnar fremur en að ríkisstjórnin stæði fyrir rannsókn og gerð „hvítbókar“ um fall bankanna og tengdra atburði. Því varð úr að forseti Alþingis yrði fyrsti flutningsmaður lagafrumvarps um rannsóknina og að forsætisnefnd skipaði rannsóknarnefndina.

Í ljósi þessa aðdraganda málsins er það mér fagnaðarefni hversu rík sátt hefur skapast um starf rannsóknarnefndarinnar. Eins og við var að búast hafa einhverjar athugasemdir um málsmeðferð, efni og form skýrslunnar komið fram, en skýrslan er mikil að vöxtum, og er þess að vænta að þingnefndin taki þær athugasemdir til sérstakrar umfjöllunar og gæti þess að öll málsmeðferð verði vönduð og réttlát.



### **Það er auðvelt að vera vitur eftir á**

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis fjallar um fordæmalaus atburði í íslensku viðskiptalífi og stjórnsýslu.

Í fyrsta kafla skýrslunnar er undir kafli sem ber yfirskriftina „Horft til baka“ undir liðnum 1.8 á blaðsíðu 30.

Þar segir: „Stundum er sagt að auðvelt sé að vera vitur eftir á. Aðstaðan er vissulega önnur þegar horft er til baka og tóm hefur gefist til að draga saman og vega og meta gögn og upplýsingar í ljósi þess sem síðar gerðist. Þetta á ekki síst við þegar um er að ræða afdrifaríkar ákvarðanir sem teknar hafa verið við erfiðar aðstæður í kapphlaupi við tímann. Víst er að engin mannanna verk eru fullkomin. Öll erum við í þeirri stöðu að geta séð betur eftir á hvernig rétt hefði verið að bregðast við þegar afleiðingar slíkra ákvarðana eru fram komnar. Við rannsókn eins og þá sem rannsóknarnefnd Alþingis er ætlað að sinna skiptir hinsvegar miklu að upplýsingar sem birtar eru og ályktanir sem af þeim eru dregnar taki sanngjarnt og eðlilegt tillit til þess hverjar voru aðstæður á hverjum tíma og hvað þeir sem að ákvörðunum komu eða sýndu af sér athafnaleysi þekktu til aðstæðna og fyrirbyggjandi upplýsinga. Til að gæta sanngirni verður að hafa þetta í huga varðandi efnistöð í skýrslunni og þegar sú gagnrýni, sem þar kemur fram, er lesin.“

*Undirritaður tekur undir hvert orð sem þarna er skrifað og væntir þess að þingnefndin hafi þessi varnaðarorð til hliðsjónar þegar ályktanir eru dregnar af þeim einstöku atburðum sem skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis gerir grein fyrir.*

### **Aðild samgönguráðherra**

Tilfni þess að þingnefndin gefur undirrituðum færi á að senda inn athugasemdir er væntanlega seta í ríkisstjórn sem samgönguráðherra frá vordögum 1999 til 2007.

Á þessu tímabili urðu meiri breytingar á íslensku samfélagi á öllum sviðum en orðið hafa í annan tíma frá stofnun lýðveldisins. Þar má nefna mikla uppbyggingu í skólakerfinu með fjölgun framhaldsskóla og háskólastofnana, efling stofnana í heilbrigðis og félagsþjónustu, stórbætt samgöngukerfi og uppbyggingu í atvinnulífinu sem hefur skapað þúsundir atvinnutækifæra fyrir vel menntað fólk á öllum sviðum. Mest af þeirri framþróun og uppbyggingu stendur og mun nýtast komandi kynslóðum bæði beint og óbeint þrátt fyrir þann stórskaða sem hefur orðið á samfélaginu við hrun bankanna.

Allar ákvarðanir sem teknar voru í samgönguráðuneytinu umrætt tímabil vörðuðu þá málaflokka sem lögum samkvæmt eru á vettvangi þess ráðuneytis. Þar er um að ræða málaflokka sem tengjast verkefnum þeirra stofnana sem undir ráðuneytið heyra. Þar má nefna alla málaflokka sem varða vegagerð, flugvelli og flugumsjón, vita og hafnamál, umferðaröryggismál, öryggismál sjófarenda, flugöryggismál. Þessi mál eru öll njörvuð niður í samgönguáætlun sem er samþykkt af Alþingi. Þá er að nefna fjarskiptamál og ferðamál sem eru skýrt skilgreind í lögum og í fjarskiptaáætlun og ferðamálaáætlun. Þá er vert að nefna Ferðamálasjóð sem var rekinn í tengslum við Ferðamálaráð, en var lagður niður á tímabilinu og samið við lánastofnun um innheimtu eigna sjóðsins í samstarfi við einkavæðingarnefnd og fjármálaráðuneytið.

Tekjur til framkvæmda á sviði samgöngumála voru fjármagnaðar annars vegar af mörkuðum lögbundnum tekjustofnum og hins vegar með beinum framlögum af fjárlögum. Ekki var um það að ræða að samgöngumannvirki væru fjármöggnuð með stóru auknu lánsfjár framboði, sem hefði þar með ýtt undir skuldir ríkisins og aukið eftirspurn á lánsfjármarkaði og valdið enn frekari þenslu.

Á þessu tímabili voru framkvæmdir í samgöngumálum verulegar, en þær voru jafnframt sveiflukenndar frá einu ári til annars vegna þess að framlög til þeirra voru skorin niður þegar þensla í efnahagskerfinu ógnaði markmiðum stjórnvalda í efnahagsmálum. Vert er að minna á að stjórnarandstaðan gerði miklar athugasemdir þegar ríkisstjórnin taldi að lækka ætti ríkisútgjöld til samgöngumála og liggur fyrir að mikill vilji var til þess í öllum flokkum að auka framlög til samgöngumála en staða efnahagsmála varð þar að ráða för því ekki voru margar aðrar fjárfrekar framkvæmdir á vegum ríkisins. Ef tekjur ríkisins hefðu verið auknar og notaðar til framkvæmda hefði það aukið á þensluna og var ekki á bætandi.

Verkefni og skyldur ráðuneytisins voru því ekki tengd fjármálastofnunum sem skýrslan fjallar um né heldur þeim eftirlitsstofnunum sem fóru með eftirlit með fjármálastofnunum og fjármálagjöfningum.

Þann tíma sem undirritaður sat í ríkisstjórn voru ekki kynntar þar upplýsingar sem gátu bent til þess að bankarnir væru svo illa reknir að ógnað gæti efnahag þjóðarinnar eins og komið hefur í ljós. Ákvarðanir í ríkisfjármálum á vettvangi samgöngumála voru m.a. byggðar á þjóðahagsáætlun sem var mikilvægur hluti þeirra gagna sem fjárlög hverju sinni voru grundvölluð á. Hið almenna mat á aðstæðum í efnahagsmálum sem hver ráðherra þurfti að taka afstöðu til var ekki síst byggt á mati lánshæfisfyrirtækja á bönkunum og ríkissjóði. Álit alþjóðlegra matsfyrirtækja gaf ekki tilefni til að ætla að sú ógn stafaði af bönkunum sem síðar reyndist raunin.

Niðurstaða undirritaðs er sú að ekkert komi fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem gefi tilefni til frekari skýringa af hálfu undirritaðs.

#### **Mat á stöðunni í lok kjörtímabilsins 2003-2007**

Þegar litið er yfir stöðu mála í upphafi kjörtímabilsins efir kosningarnar vorið 2007 blasir við að það var mat ríkisstjórnar Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks að staða þjóðarbúsins væri svo sterk að óhætt væri af þeirri ástæðu að draga úr veiðum á helsta nytjastofni okkar og draga þar með saman tekjur þjóðarbúsins. Á þessum tíma taldi ríkisstjórnin rétt að draga úr veiðum til þess að styrkja fiskistofnana þegar þjóðin hefði efni á því. Þessi ákvörðun var mjög umdeild. Jafnframt voru ríkisútgjöld aukin verulega við afgangi fjárlaga fyrir árið 2008. Þessar ákvarðanir báru ekki merki þess að hinir nýju ráðherrar Samfylkingarinnar í ríkisstjórninni teldu stöðuna veika eftir sextán ára stjórnarsetu Sjálfstæðisflokksins. Öðru nær. Þess í stað bentu þessar ákvarðanir eindregið til þess að stjórnvöld hefðu trú á að efnahagsstaðan væri sterk og bankakerfið mundi rétta úr kútnum. Að öðrum kosti hefði ríkisstjórnin sem tók við af þeirri sem undirritaður sat í hlotið að bregðast hart við strax þegar hún tók við. Stjórnkerfið allt virtist grandalaust allt fram á árið 2008 þegar bankarnir hrundu eins og spilaborg.



### Eftirlitshlutverk Alþingis

Af skýrslu rannsóknarnefndarinnar má ljóst vera að styrkja þarf enn frekar eftirlitshlutverk Alþingis. Vert er að minna á að á 135. lögjafarþingi beitti undirritaður sér fyrir því, sem forseti Alþingis, að lögum var breytt í þeim tilgangi að tryggja stöðu þingsins við að halda úti öflugra eftirliti með framkvæmdavaldinu og stofnunum þess. Að tillögu undirritaðs samþykkti forsætisnefnd Alþingis skipun vinnuhóps þriggja lögfræðinga þeirra, Bryndísar Hlökkversdóttur, Andra Árnasonar og Ragnhildar Helgadóttur og var þeim ætlað að skilgreina og gera tillögur til úrbóta varðandi eftirlitshlutverk þingsins. Skilaði vinnuhópurinn viðamikilli skýrslu og tillögum um „Eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu“ sem vonandi verður höfð til hliðsjónar við enn frekari breytingar á eftirlits hlutverki þingsins.

Helstu lagabreytingar sem gerðar voru á 135. þingi og vörðuðu þingið og eftirlitshlutverk þess voru sem hér segir:

1. Reglulegur þingtími var lengdur í þeim tilgangi að efla starf þingsins og styrkja eftirlitshlutverk þess. Með því að hafa þingfundi í september gafst tækifæri til þess að kalla eftir upplýsingum frá ráðuneytum og stofnunum og bera upp fyrirspurnir til ráðherra og formanna þingnenda vegna mikilvægra mála.
2. Nefndir þingsins voru efdar með fjölgun sérfræðinga og starfsaðstaða nefndanna bætt og eftirlit með störfum ráðherra auðveldað. Sérstök áhersla var lögð á að bæta starfsaðstöðu stjórnarandstöðu þingmanna.
3. Ráðherrum var gert að mæta fyrir þingnefndir og kynna þau mál sem þeir hygðust að flytja á yfirstandandi þingi.
4. Nefndarfundir voru opnaðir fjölmiðlum í þeim tilgangi að auka aðhald með upplýsingagjöf til almennings.
5. Fyrirspurnar tímum í þinginu var fjölgað og umræðutími var afmarkaður skýrar í þeim tilgangi að gera umræður markvissari og til þess að nýta tíma þingsins betur.
6. Formenn stjórnarmálaflokka í stjórnarandstöðu fengu aðstoðarmenn sem og þingmenn í landsbyggðarkjördæmunum þremur.

Þessar breytingar á þingsköpum og þingeftirliti er rífað hér upp til þess að minna á nauðsyn þess að tryggja þingeftirlitið. Ber að harma ef þingið hefur verið veikt aftur með vanhugsuðum breytingum.



Öllum má ljóst vera að þjóð og þing þarf að læra af þeim mistökum sem hafa verið gerð og birtast í skýrslunni. Undirritaður hvetur þingmenn til þess að standa fast við bakið á forseta Alþingis í því að styrkja stöðu þingsins hverju sinni og stuðla að því að reglur samfélagsins auðveldi endurreisnina og hvetji til framtaks og framfara. Þjóðin þarfnast uppbyggilegra aðgerða. Þess ber að gæta að orka þings og þjóðar fari ekki öll í upprifjun mistaka og leit að sökudólgum. Öll þjóðin var meira og minna þáttakandi í þeim leiðangri sem farinn var á fölskum forsendum þeirra sem fóru offari og mátu ranglega getu sína og þjóðarinnar til að takast á við það verkefni að byggja hér upp alþjóðlega fjármálamiðstöð. Því fór sem fór.

Virðingarfyllt,



Sturla Böðvarsson

**TRÚNAÐARMÁL**

Frú Valgerður Sverrisdóttir

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður

TRÚNAÐARMÁL
-------------

7. Júní 2010

Atli Gíslason,  
alþingismaður og formaður þingmannanefndar sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis  
Alþingi  
150 Reykjavík

Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/124  
komudagur 7.6.2010

Ég undirrituð þakka hér með fyrir að fá tækifæri til að bregðast við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þar sem störf mín sem viðskiptaráðherra koma verulega við sögu í kaflanum um einkavæðingu Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. mun ég fyrst og fremst fjalla um þann kafla. Ég mun þó einnig víkja að þeirri umfjöllun rannsóknarnefndarinnar sem varðar útlánareglur Íbúðalánasjóðs árið 2004 og skattalækkanir.

Ég vil í upphafi taka fram að skýrslan er að flestu leyti vel unnin og litlar ástæður til að gera athugasemdir við umfjöllun um þau mál sem ég þekki best til. Hitt er staðreynd að þónokkur atriði koma mér á óvart og komu mér raunar fyrst fyrir sjónir með skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

#### Sala ríkisbankanna

Ég tel rétt að byrja á því að víkja að Svenska Enskilda bankanum, þótt mál sem tengjast honum hafi verið til umfjöllunar áður en ég varð viðskiptaráðherra. Á þeim tíma sem þar um ræðir var ég hins vegar formaður þingflokks Framsóknarmanna.

Samkvæmt skýrslu Davíðs Oddssonar til rannsóknarnefndarinnar má skilja að þáverandi ráðherra og ráðuneyttisstjóri í viðskiptaráðuneytinu hafi unnið að þeirri sölu „prívat“ án vitneskju ríkisstjórnarinnar. Það er mikil einföldun. Samkvæmt mínum upplýsingum var það gert með samþykki ráðherranefndar um einkavæðingu og var söluferlið þá mjög langt á veg komið. Einungis síðasta stig var óunnið, þ.e.a.s. kostgæfnisathugun. Ferlinu átti síðan að ljúka með tilboði frá Svenska Enskilda bankanum. Ekki kom til verðtilboðs þar sem Davíð Oddsson stöðvaði ferlið og var hin opinbera skýring sú að „maður selji ekki þjóðarbankann“. Þau viðbrögð sem koma fram í skýrslu Páls Gunnars Pálssonar fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar þurfa því ekki að koma á óvart. Þar kemur fram að aðspurður hafi fyrrverandi forstjóri Nordea bankans sagt, þegar hann var spurður að því hvers vegna norrænir bankar hafi ekki áhuga á íslenskum fjármálamarkaði, að það hafi enginn áhuga á því að koma inn á íslenskan fjármálamarkað, þótt ekki væri nema vegna þess hvernig farið var með Svenska Enskilda bankann.

Það atriði skýrslunnar sem kom mér mest á óvart kemur fram í tölvupósti frá ráðgjafafyrirtæki íslenskra stjórnvalda við sölu, HSBC, sem er frá 29. ágúst 2002 og var sendur starfsmanni framkvæmdanefndar um einkavæðingu, en hann var jafnframt starfsmaður forsætisráðuneytisins og undirmaður ráðuneyttisstjórans í forsætisráðuneytinu, formanns framkvæmdanefndar um einkavæðingu, sem og forsætisráðherra. Þar er lýst möguleikum til að hagræða matsviðmiðum á þann hátt að tryggt sé að sá aðili sem fyrirfram stendur vilji til að semja við („preferred party“) verði fyrir valinu við beitingu þeirra. Þessi tölvupóstur bendir til þess að ekki hafi verið um faglega ráðgjöf að ræða. Það eru mér mikil vonbrigði.

Það er athyglisvert að mínu mati að rannsóknarnefnd Alþingis skuli ekki hafa kallað til skýrslutöku þáverandi formann framkvæmdanefndar um einkavæðingu, Ólaf Davíðsson, sem jafnframt var



ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu á þeim tíma er sala bankanna tveggja fór fram. Ekki síst vekur það nokkra furðu þegar haft er í huga að sá nefndarmaður sem sagði sig úr nefndinni, Steingrímur Ari Arason er kallaður til skýrslutöku. Í máli Steingríms Ara kemur fram að hann hafi verið 99% viss um að formenn stjórnarflokkanna sem þá voru, Davíð Oddsson og Halldór Ásgrímsson, hafi tekið ákvörðun um það að selja báða bankana samtímis og að ganga til viðræðna við S-hópinn um kaup á Búnaðarbankanum og Samson-hópinn um kaup á Landsbankanum. Í viðtali við við Halldór Ásgrímsson í Kastljósi fyrir skömmu kom hins vegar fram að þeir formennirnir hafi aldrei rætt þetta mál með þessum hætti. Staðhæfingar Steingríms Ara í þessu efni eru því órökstuddar fullyrðingar eða öllu heldur vangaveltur hans eins. Engar aðrar upplýsingar eða gögn styðja þær vangaveltur hans.

Það fyrirkomulag sem viðhaft var við sölu þessara tveggja banka hefði getað verið betra, opnara og gegnsærra en raunin varð á. Ég geri mér betur grein fyrir því nú en á meðan á sölnunni stóð. Staðreyndin er þó sú að formlegt útboð fór fram sem öllum var heimilt að taka þátt í. Best hefði verið, eftir á að hyggja, að setja strangari kröfur um reynslu og hæfni og láta einungis hæsta verð gilda í lokin, með svipuðum hætti og þegar Síminn var síðar seldur. Viðskiptaráðherra var í orði kveðnu stjórnarsýslulega ábyrgur fyrir sölnunni en forsætisráðherra var hins vegar formaður ráðherranefndar um einkavæðingu og hann skipaði formann framkvæmdanefndar um einkavæðingu. Málaflokkurinn „einkavæðing“ heyrði því ótvírætt undir forsætisráðherra. Forsætisráðherra sem slíkur bar mesta ábyrgð á störfum, starfsháttum, fyrirkomulagi og vinnubrögðum framkvæmdanefndar um einkavæðingu, enda var formaður nefndarinnar ráðuneytisstjóri í hans ráðuneyti, skipaður af forsætisráðherra, og starfsmaður nefndarinnar jafnframt undirmaður forsætisráðherra sem starfsmaður (skrifstofustjóri) í ráðuneyti hans. Þar hljóta því allar meginlinur að hafa verið lagðar á milli funda framkvæmdanefndar um einkavæðingu. Nauðsynlegt er að hafa þessar staðreyndir í huga við umfjöllun málsins. Miðað við það sem fram kemur í skýrslu Davíðs Oddssonar til rannsóknarnefndar Alþingis þá telur hann sig bera að sínu leyti pólitíska ábyrgð á sölnunni, með öðrum, en stjórnskipuleg ábyrgð sé hjá ráðherranum (viðskiptaráðherranum).

Þegar ég spurði að því á sínum tíma hvers vegna forsætisráðherra bæri ábyrgð á ráðherranefndinni, og í raun framkvæmdanefndinni um einkavæðingu líka fyrst hann skipaði formann nefndarinnar, ef ég ætti svo að bera ábyrgð á sölnunni, var svarið það að forsætisráðherra tæki ekki þátt í nefndarstarfi öðruvísi en að hann væri formaður. Eftir á að hyggja voru skilin hér á milli ekki nægilega skýr. Betra og eðlilegra hefði verið að skýr löggjöf hefði gilt um framkvæmd þessara mála og þar með aðkomu og ábyrgð einstakra ráðherra.

Hvað varðar sölu Búnaðarbankans kemur glögglega fram í skýrslunni að mikill vandræðagangur tengdist upplýsingum um erlenda fjárfesti sem koma átti að kaupum á bankanum. Í raun voru stjórnvöld svikin hvað eftir annað um upplýsingar um málið. Ég var spurð í viðræðubætti hvers vegna ég hafi skrifað undir sölnu í ljósi þeirrar staðreyndar að ég fékk ekki að vita um nafn erlenda fyrirtækisins fyrr en síðasta sólarhringinn (ef ég man rétt) fyrir undirskrift. Í því sambandi vil ég halda til haga að alltaf var í mín eyru talað um að fjárfestirinn væri Société Générale og/eða annar alþjóðlegur fjárfestir. Vonir voru bundnar við að bankinn sjálfur yrði fjárfestirinn og í fundargerð framkvæmdanefndar um einkavæðingu kemur fram að „gefinn sé plús fyrir erlenda peninga“. Í fundargerð framkvæmdanefndarinnar kemur einnig fram þann 4. nóv. 2002 að fulltrúi HSBC hafi sagt S-hópinn sterkari kost en Kaldbak „hvort sem Société Générale væri með eða ekki“.

Þetta var sú faglega ráðgjöf sem ég fékk hvað þetta atriði varðar áður en skrifað var undir sölnu á Búnaðarbankanum. Rétt er að hafa hér í huga að þátttaka erlenda bankans með öðrum fjárfestum við

kaupin var ekki skilyrði við sölnuna heldur talið að slíkur aðili myndi styrkja hópinn, ef svo væri. Erlendi aðillinn réði með öðrum orðum ekki úrslitum við mat á bjóðendum.

#### **Íbúðalánasjóður**

Vík ég þá að útlánareglum Íbúðalánasjóðs árið 2004 sem rannsóknarnefndin segir hafa verið þensluhvetjandi og hafi verið með stærri hagstjórnarmistökum í aðdraganda falls bankanna.

Svo virðist sem rannsóknarnefndin byggi umfjöllun sína á einhliða frásögnum hagfræðings Seðlabanka Íslands og á skýrslum sem unnar voru árið 2003 við undirbúning breytinga á húsnæðislánamarkaði. Þess má geta að þegar fyrstu tillögur um 90% lán voru kynntar árið 2003 voru bankarnir nánast ekki á íbúðalánamarkaði.

Gert var ráð fyrir því af hálfu stjórnvalda að hækkun lána í 90% yrði gerð í áföngum og næði 90% markinu í maí 2007 þegar áhrifum virkjanaframkvæmda á Austurlandi lyki. Einnig var tekið fram að slíkt yrði einungis gert ef efnahagslegar forsendur leyfðu. Þá má geta þess að 33% af útlánum Íbúðalánasjóðs á árunum 2002 og 2003 voru 90% lán, þ.e.a.s. húsnæðislán auk viðbótarláns.

Frumvarp til breytinga á lögum um húsnæðismál þar sem Íbúðalánasjóði var veitt heimild til að veita almenn íbúðalán upp að allt að 90% var lagt fyrir Alþingi á haustmánuðum 2004. Þá höfðu bankarnir þegar hafið veitingu 100% lána með ótakmarkaðri hámarksfjárhæð.

Þegar frumvarpið um 90% lán var samþykkt sem lög frá Alþingi, í desembermánuði 2004, höfðu bankarnir lánað um 180 milljarða króna í nýjum allt að 100% fasteignalánum. Þá má benda á að heildarútlán Íbúðalánasjóðs drógust saman um u.þ.b. 140 milljarða á árunum 2004 til 2006. Það voru því ekki 90% lán Íbúðalánasjóðs sem hér réðu úrslitum heldur var það fyrst og fremst innkoma bankanna á íbúðalánamarkaðinn með allt að 105% lán, í þeim tilgangi fyrst og fremst að reyna að gera út af við Íbúðalánasjóð. Það tókst þeim sem betur fer ekki.

#### **Skattamál**

Ein af niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar er að stjórnvöld hafi ákveðið að lækka skatta á þenslutíma í trássi við ráðleggingar sérfræðinga og jafnvel gegn betri vitund þeirra ráðamanna sem tóku ákvörðunina.

Staðgreiðsluferfi var tekið upp 1987 þar sem skattkerfið var einfaldað mikið. Flöt skattprósenta var innleidd 35% og var um það mikil pólitísk samstaða. Almennt var talið á þeim tíma að skattprósenta mætti alls ekki vera hærrí. Síðan seig á ógæfuhliðina, skattprósenta fór vel yfir 40% og auk þess var tekinn upp tímabundinn hátekjuskattur sem fór hæst í 7%. Þrátt fyrir þetta voru skuldir hins opinbera komnar yfir 40% af þjóðarframleiðslu 1995 og atvinnuleysi var verulegt. Það var eindregin skoðun forystu Framsóknarflokksins að við þessar aðstæður væri ekki hægt að búa til framtíðar og mikilvægt væri að nálgast sama skatthlutfall og lagt var af stað með.

Besta aðferðin til þess að lækka skatthlutfall og draga úr atvinnuleysi var augljóslega að efla framleiðsluna og auka þjóðartekjur. Gripið var til margvíslegra ráðstafana í því sambandi. Nýr skattur, fjármagnstekjuskattur var tekinn upp sem hefur skilað miklum tekjum og samhliða því var ákveðið að stefna að því að afnema eignaskatt.



Í aðdraganda kosninga 2003 höfðu þjóðartekjur vaxið mikið og allar spár gerðu ráð fyrir verulegum hagvexti næstu árin. Í samvinnu við hagfræðinga var gerð framtíðarspá til að átta sig á hvaða svigrúm væri til skattbreytinga en að reka jafnframt aðhaldssama stefnu í ríkisfjármálum. Niðurstaðan var sú að svigrúm til breytinga á tekju- og eignasköttum væri á bilinu 15 til 20 milljarðar en jafnframt yrði verulegur afgangur á ríkisfjármálum. Framsóknarflokkurinn valdi neðri mörk í stefnuskrá sinni. Samstarfsflokkurinn boðaði mun meiri skattalækkanir og stjórnarandstaðan komst einnig að þeirri niðurstöðu að svigrúm væri til skattabreytinga og hækkunar ríkisútgjalda.

Við stjórnarmyndun 2003 varð samkomulag um skattbreytingar sem lækkuðu skatta um u.þ.b. 20 milljarða að óbreyttu skatthlutfalli. Þess má geta að skattar sem hlutfall af þjóðarframleiðslu breyttust lítið en útgjöld mun meira. Þannig varð verulegur tekjuafgangur og það tókst að greiða upp skuldir ríkisins. Staða ríkissjóðs var með því besta sem gerðist innan OECD. Ef farið er yfir ritið Þjóðarbúskapurinn á þessum árum má glöggjt sjá þessa þróun. Það rit er ritað af sérfræðingum og hagfræðingum. Breytingar voru því ekki gerðar í trássi við ráðleggingar sérfræðinga.

Það er jafnframt rétt að geta þess að mikilvægt er á hverjum tíma að hafa gott samstarf við aðila vinnumarkaðarins. Vorið 2006 stóðu menn frammi fyrir því hvort kjarasamningar héldu eða yrði sagt upp. Það var mat ríkisstjórnar á þeim tíma að skattbreytingar væru betri leið en launahækkunar. Samkomulag var gert um hækkun persónuafsláttar í stað lækkunar skattprósentu og þannig komið í veg fyrir uppsögn kjarasamninga.

Í tengsum við viðræður við aðila vinnumarkaðarins vorið 2006 var jafnframt talað um breytingar á ýmsum minni sköttum og sérstaklega vörugjöldum. Niðurstaðan varð hins vegar sú að lækka virðisaukaskatt á matvælum en Framsóknarflokkurinn hafði áður lagst gegn því. Ég taldi þessa breytingu ekki rétta á þeim tímapunkti en gekkst inn á hana eftir að fyrrverandi forsætisráðherra, Geir H. Haarde, greindi ríkisstjórn frá því að sérfræðingar gerðu ekki athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar með tilliti til efnahagslegra áhrifa. Það veikti stöðu þeirra sem voru tregir til þessara breytinga að stjórnarandstaðan studdi þessa breytingu eindregið.

Framangreind atriði eru þau sem ég sé ástæðu til að bregðast við og nefna nú.

Með bestu kveðju,  
Valgerður Sverrisdóttir







## TRÚNAÐARMÁL

Frú Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllt,

fyrir hönd þingmannanefndarinnar,

Atli Gíslason, formaður

Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/125  
komudagur 27.5.2010

Hafnarfirði, 27. maí 2010.

## TRÚNAÐARMÁL

Þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis  
Herra Atli Gíslason, formaður.

Mér hefur borist bréf frá Atla Gíslasyni þingmanni vegna setu minnar í ríkisstjórn sem menntamálaráðherra en bréfið ritar hann sem formaður þingmannanefndar er fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008. Í bréfinu er mér m.a. veitt tækifæri til að senda nefndinni athugasemdir við niðurstöður skýrslunnar og koma á framfæri frekari upplýsinum. Vil ég þakka þetta tækifæri þótt ég hafi litlu við að bæta við það sem þegar er fram komið.

Ég vil þó áréttta, sem ítrekað hefur komið fram, að ríkisstjórn Íslands er samkvæmt íslenskrí stjórnskipan ekki fjölskipað stjórnvald. Þetta þýðir að meðan ég sat í ríkisstjórn Íslands var ég æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins á sviði mennta-, menningar-, vísinda-, íþrótt- og æskulýðsmála og bar ábyrgð á þeim málefnasviðum en aðrir ráðherrar ekki. Íslensk stjórnskipan gerir því ekki ráð fyrir að menntamálaráðherra fari með mál er varða banka- og fjármálastarfsemi í landinu.

Í doktorsritgerð Páls Hreinssonar, nú hæstaréttardómara, er fjallað um þetta á blaðsíðu 223-225 en þar segir m.a.:

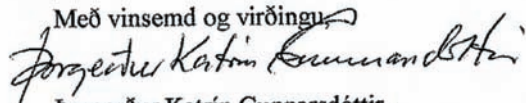
“ Ríkisstjórnin verður á hinn bóginn almennt ekki talin stjórnsýslunefnd enda eru ráðherrar hver á sínu sviði í reyndinni æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins og fara með yfirstjórn stjórnsýslunnar hver á sínu sviði nema hún sé að lögum falin öðrum. Það er því yfirleitt ekki í verkahring ríkisstjórnar að taka stjórnvaldsákvarðanir enda þjóna ráðherrafundir fyrst og fremst því hlutverki að vera pólitískur samráðsvettvangur ráðherra.”

Undir þessi orð Páls er hægt að taka. Stjórnarfrumvörp, eðli máls samkvæmt eru lögð fyrir ríkisstjórn og síðan send til þingflokka ríkisstjórnarflokka. Hefur það verklag ekki breyst. Það fór hins vegar eftir hverjum og einum ráðherra hvort hann tæki upp önmur mál á ríkisstjórnarfundum. Við lestur rannsóknarskýrslunnar og af fenginni reynslu er ljóst að þetta verklag þarf að skoða ítarlega.

Athuga þarf hvort rétt sé að halda í núverandi kerfi þ.e. að ríkisstjórnin sé ekki fjölskipað stjórnvald eða hvort hægt sé að breyta því formi með einhverjum hætti svo tryggt verði að í stórum málum verði ríkisstjórn öll upplýst og meðvituð um þá ábyrgð, stjórnskipunarlega sem pólitíska, er fylgir því að sitja í ríkisstjórn Íslands. Einnig tel ég rétt að skoðað verði hvort ekki eigi að formgera betur samráðsferli ráðherra. Í öllu falli þarf að koma í veg fyrir að pólitískir duttlungar og hentisemi geti ráðið för í stórum og þýðingarmiklum hagsmunamálum lands og þjóðar.

Jafnframt er mikilvægt að halda áfram þeirri vegferð sem Sturla Böðvarsson, fyrrum forseti Alþingis hóf til að styrkja Alþingi, ekki síst gagnvart framkvæmdavaldinu. Efling Alþingis hefur verið margrædd á umliðnum misserum og er að mínu mati þverpólítísk samstaða um það atriði. Í það verk þarf að fara hið fyrsta af fullum krafti. Oft er þörf en nú er nauðsyn.

Með vinsemd og virðingu



Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir,  
alþingismaður fyrir Suðvesturkjördæmi


**TRÚNAÐARMÁL**

Frú Þórunn Sveinbjarnardóttir

18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímaskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vitnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,  
 fyrir hönd þingmannanefndarinnar,  
  
 Atli Gíslason, formaður



Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/126  
komudagur 6.6.2010

## TRÚNAÐARMÁL

Garðabæ, 6.6.2010.

### **Atli Gíslason, formaður þingmannanefndar um Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir hruns íslensku bankanna 2008 og tengda atburði**

Þann 24. maí 2007 tók ég sæti umhverfisráðherra í ráðuneyti Geirs H. Haarde og gegndi því embætti til 1. febrúar 2009 þegar ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar fór frá völdum. Vorið 2007 hafði ég setið í 8 ár á Alþingi allan tímann í stjórnarandstöðu. Mig langar til þess að þakka þingmannanefnd Alþingis fyrir að fá loksins tækifæri til þess að tjá mig um atburði haustsins 2008, aðdraganda þeirra og hvað af þeim má læra á viðeigandi vettvangi.

#### **Starfshættir ríkisstjórnar Íslands 2007-2009**

Ríkisstjórn Lýðveldisins Íslands er ekki fjölskipað stjórnvald. Þar koma saman ráðherrar – 12 talsins árin 2007-9 – sem hver og einn fer með óskorað vald yfir þeim málaflokki sem honum eða henni er falinn. Forsætisráðherra gegnir hlutverki verkstjóra á grundvelli stjórnarsáttmála sem flokkarnir gera með sér. Ef upp rísa deilur á milli ráðherra eða flokka taka formenn stjórnarflokka oftast að sér að leysa þær utan funda. Niðurstaðan er svo kynnt á ríkisstjórnarfundi.

Ráðherrar leggja frumvörp sín fram á fundum ríkisstjórnar til kynningar og afgreiðslu. Þaðan fara þau til umfjöllunar og samþykktar í þingflokki stjórnarflokka áður en þeim er dreift sem þingskjölum á Alþingi. Oft eru frumvörp kynnt og afgreidd á einum og sama fundinum. Ráðherrar fá þau ekki send fyrir ríkisstjórnarfundi til yfirlustrar. Stundum er beðið um frestun mála og er hún ávallt veitt. Sú hefð hefur skapast að ráðherrar gera ekki athugasemdir við mál frá öðrum ráðherrum nema mikið liggja við og/eða þegar mál eins ráðherra skarast við valdsvið annars. Segja má að starf ráðherra í sömu ríkisstjórn liggja í farvegi áa sem streyma í sömu átt en sameinast aðeins ef flæðir yfir bakkana.

Að sjálfsögðu bar ýmislegt á góma á ríkisstjórnarfundum og rætt almennt um stjórn málaástandið, stöðu efnahagsmála og viðbrögð við atburðum í íslensku samfélagi, eða atburðum erlendis sem höfðu bein áhrif hér heima. Ekki rekur mig minni til þess að hin alþjóðlega lausafjarkreppa hafi verið rædd formlega við ríkisstjórnarborðið eða staða innlánsreikninga Landsbankans í Bretlandi og Hollandi, fyrr en allt var komið í óefni.

Ríkisstjórn Íslands tók ekki og tekur ekki sameiginlegar ákvarðanir um tiltekin þingmál eða stefnumótun nema mikið liggja við. Eitt slíkt dæmi er þegar ég lagði til að settur yrði á fót

starfshópur ráðherra um loftslagsmál sem hafði það m.a. að verkefni að komast að samkomulagi um stefnu ríkisstjórnar Íslands á Loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna á Balí í desember 2007. Það reyndist vel og jók samstöðu á milli Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks í loftslagsmálum og viðbrögðum við loftslagsbreytingum á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Eftir á að hyggja hefði verið æskilegt að beita slíkum vinnubrögðum oftari og um fleiri málaflokka.

Innan ríkisstjórnarinnar giltu margs konar óskráðar reglur, t.d. um goggunarröð ráðuneyta. Þar trónuðu á toppnum ráðuneyti formanna stjórnarflokkanna en jafnsett þeim var ráðuneyti fjármála, sem hefur í raun vald til þess að skipta fé á milli verkefna fagráðuneyta og segja þeim þar með fyrir verkum. Í virðingarstíga fagráðuneytanna svokölluðu er óhætt að segja ráðuneyti umhverfismála hafi rekið lestina. Líklega vegna þess að það er yngst íslenskra ráðuneyta en að mínu áliti ekki síður vegna þess að umhverfismálum hefur ekki verið gert nógu hátt undir höfði í pólitískri forgangsröðun stjórnsmálaflokkanna.

Tveir ráðherrar frá hvorum stjórnarflokki: forsætis- og fjármálaráðherra frá Sjálfstæðisflokknum og utanríkis- og félagsmálaráðherra frá Samfylkingunni sátu í svokölluðum ríkisfjármálahópi stjórnarinnar. Í þeim hópi voru allar meiri háttar ákvarðanir um útgjöld teknar og fagráðherrar áttu framgang sinna mála undir því að fá áheyrn og skilning þessara ráðherra á einstökum verkefnum eða öðrum málefnum síns ráðuneytis. Ég fór ekki í launkofa með óánægju mína með þetta fyrirkomulag í ríkisstjórninni.

Þess ber að geta að ráðherrar Samfylkingarinnar hittust að jafnaði vikulega til þess að bera saman bækur sínar, ræða stöðu mála í ríkisstjórn og samstarfið við Sjálfstæðisflokkinn á þingi.

Ég tel fulla þörf á því að gera þingmannanefnd Alþingis um niðurstöður Rannsóknarskýrslunnar grein fyrir vinnubrögðum í ríkisstjórn Geirs H. Haarde frá mínum bæjardyrum séð, því að þau varpa ljósi á margt af því sem miður fór í aðdraganda að hruni íslenska bankakerfisins og það hve illa tókst til við að afstýra og/eða bregðast við því mikla áfalli í Stjórnarráðinu og stjórnkerfinu almennt.

#### **Niðurstöður skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis**

Rannsóknarnefnd Alþingis kallaði undirritaða aldrei til yfirheyrslu eða fundar við sig á meðan hún var við störf. Mér sýnast helstu niðurstöður nefndarinnar réttar og vel rökstuddar, þ.m.t. þá að stjórnvöld hafi haft alvöru tækifæri til þess að afstýra bankahruni í síðasta lagi árið 2006 og einnig því að hin alþjóðlega lausafjárfreppa sem hófst sumarið 2007 hafi flýtt falli íslensku bankanna. Sjálf tel ég ljóst af lestri Skýrslunnar og upplýsingum frá núverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins að þeir hefðu á endanum fallið. Hið banvæna mein bjó innra með bönkunum en ekki einvörðungu í utan-áð-komandi þáttum.



Ég geri ekki athugasemdir við niðurstöðu skýrsluhöfunda almennt hvað varðar litla sem enga umfjöllun um alþjóðlega lausafjarkreppu við ríkisstjórnarborðið. Einnig tel ég ljóst að ómarkvissar aðgerðir haustins 2008 endurspeglar nær algjöran skort á undirbúningi eða viðbúnaði innan stjórnkerfisins til þess að stemma stigu við áhrifum áfalla í fjármálakerfinu. Því eru gerð greinargóð skil í skýrslunni rannsóknarnefndarinnar.

Ég var í starfi mínu sem umhverfisráðherra ekki þátttakandi í þeim fundum þar sem málefni bankanna voru rædd. Að sjálfsögðu fylgdist ég eins og aðrir með fréttáflutningi af lausafjarkreppunni en hafði hvorki upplýsingar í höndunum né forsendur til þess að meta áhrif hennar hérlendis. Mér var þó ljóst að fall fjárfestingabankans Lehman Brothers í Bandaríkjunum 15. sept. 2008 og markaði tímamót í sögu alþjóðlegs fjármálamarkaðar.

Glitnishelgina svokölluðu hafði ég ekki hugmynd um hvað fram fór í forsætisráðuneytinu eða hvaða fundarhöld ættu sér stað. Eftir á að hyggja er mér nær að halda að aldrei hafi staðið til að gera formanni eða ráðherra Samfylkingarinnar viðvart um það sem var í aðsigi, enda frétti formaður Samfylkingarinnar af erfiðleikum Glitnis „utan úr bæ“. Undir miðnætti sunnudagsins 28. september reyndi þáverandi iðnaðarráðherra og staðgengill formanns Samfylkingarinnar, Össur Skarphéðinsson, að ná sambandi við undirritaða og greina frá atburðum dagsins. Hann náði ekki í mig símleiðis en sendi mér langt tölvubréf sem ég las strax næsta morgun. Þá fyrst varð mér ljóst hvað gerst hafði.

Sannast sagna var mér þessa helgi efst í huga fregnin af skyndilegum og alvarlegum veikindum formanns Samfylkingarinnar og utanríkisráðherra, Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, sem gekkst undir heilaskurðaðgerð í New York mánudaginn 29. september. Fyrir okkur ráðherra og þingmenn Samfylkingarinnar var það meiri háttar áfall að formaður flokksins var „úr leik“ og gat ekki sinnt störfum sínum svo vikum skipti haustið og veturinn 2008-9.

Í 7. bindi Rannsóknarskýrslunnar, 21. kafla, er sérstaklega fjallað um hlutverk og gildi góðs stjórnkerfis í hverju lýðræðisríki. Það er um þessar niðurstöður Skýrslunnar sem ég vil helst fjalla efnislega og brýna þingmannanefnd Alþingis til þess að draga af þeim réttar ályktanir og leggja fram tillögur í samræmi við þær. Á þessu sviði tel ég mig geta talað í ljósi 20 mánaða reynslu sem umhverfisráðherra og 11 ára reynslu sem þingmanns á Alþingi Íslendinga.

Stjórnarráði Íslands hefur ekki verið breytt í grundvallaratriðum frá árinu 1969, eða í rúma fjóra áratugi. Starfshættir þess og verkaskipting bera þess óræk merki. Á milli ráðuneyta hafa verið reistir ókleifir múrar, sem gera samstarf þvert á ráðuneyti stirt og þunglamalegt. Heildarsýn og stefnumótun skortir tilfinnanlega og hlutverk forsætisráðuneytis sem einhvers konar verkstjóra og samræmingaraðila er illa skilgreint.

Einföld grundvallaratriði góðrar stjórnsýslu eins og skýr pólitísk stefnumótun, sem undirstaða ákvarðana um verkefni og fjárframlög, ásamt eftirfylgni og mati á árangri verkefna, eru ekki höfð að leiðarljósi við störf innan Stjórnarráðsins. Formbinding

vinnubragða er lítil og sú hefð hefur skapast að betra sé að skrásetja ekki niðurstöður funda eða gera þær ekki opinberar. Ráðningarferli embættismanna virðist ekki vera samræmt, ekki frekar en skipulag ráðuneyta.

Í Skýrslunni er farið vel yfir þessar brotalamir í stjórnkerfi ríkisins og mikilvægt að þingmannanefndin bregðist við þeirri umfjöllun með tillögum um tímabærar og brýnar umbætur á stjórnkerfinu. Reyndar tel ég að nefndin geti leitað fanga í starf nefndar sem forsætisráðherra setti á fót um endurskipulagningu Stjórnarráðsins. Að mínu viti þurfa þær tillögur m.a. að fela í sér fækkun ráðuneyta, stækkun þeirra og styrkingu. Niðurbrot kerfismúranna sem á milli þeirra liggja t.d. með því að skilgreina samstarfsverkefni og auka flæði starfsmanna og embættismanna á milli ráðuneyta. Endurskoða þarf starfslýsingar og starfskjör með það að leiðarljósi að starfsfólk sé hreyfanlegra og nýti reynslu sína og þekkingu í fleiri en einu ráðuneyti. Ég er eindregið þeirrar skoðunar að leggja þurfi af *de facto* æviráðningu forstöðumanna og setja tímamörk við veru manna í hverri stofnun, t.d. við 10 ár.

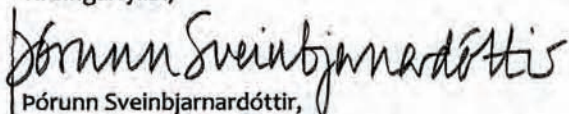
Þyngst vegur þó að það verði tekið til rækilegrar skoðunar að gera ríkisstjórn Íslands að fjölskipuðu stjórnvaldi þar sem ráðherrar taka sameiginlegar ákvarðanir og bera sameiginlega ábyrgð á stjórnvaldsákvörðunum. Sú breyting ein mundi gjörbylta vinnubrögðum í Stjórnarráðinu til batnaðar.

#### Lokaorð

Á stundum hefur mér fundist að ráðherrar í ríkisstjórn Íslands séu eins og 12 trillukarlar sem hittast í kaffi tvisvar í viku, bera saman aflabrogð og horfur, standa saman gegn utan- að-komandi áreiti eða ógnunum en eru jafnframt í samkeppni innbyrðis um aflann. Það fyrirkomulag kann að henta ef gæftir eru góðar og lítil misklíð í hópnum. Reynsla haustsins 2008 hlýtur að kenna okkur að slíkt fyrirkomulag stenst ekki gjörningaveður og getur leitt af sér úrræðaleysi og kerfislömun með hörmulegum afleiðingum fyrir land og lýð.

Ég vil að lokum ítreka þakkir mínar til þingmannanefndarinnar og óska henni velfarnaðar í störfum sínum.

Virðingarfyllt,



Þórunn Sveinbjarnardóttir,

Formaður þingflokks Samfylkingarinnar





Herra Össur Skarphéðinsson

**TRÚNAÐARMÁL**

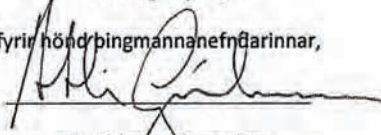
18. maí 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um aðdraganda og orsakir að falli bankanna í október 2008. Þar sem fjallað er um það tímarskeið sem þér sátuð í ríkisstjórn vill þingmannanefnd sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefa yður kost á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Athugasemdir óskast sendar nefndinni skriflega ekki síðar en **7. júní nk.**

Vakin er athygli á því að svar yðar mun verða notað sem gagn við vinnslu þeirra verkefna sem þingmannanefndinni er ætlað að sinna skv. lögum nr. 142/2008, þar á meðal kann að verða vítnað til svarsins eða það birt í skýrslu nefndarinnar.

Virðingarfyllt,  
 fyrir hönd þingmannanefndarinnar,  
  
 Atli Gíslason formaður

UTANRÍKISRÁÐHERRA

Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/127  
komudagur 7.6.2010

Hr. Atli Gíslason, formaður þingmannanefndar  
Alþingi  
150 Reykjavík

TRÚNAÐARMÁL

Reykjavík, 7. júní 2010

*Varðar: Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008*

Ég hef farið yfir þau atriði í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem snúa að mér og mínum störfum í ríkisstjórn Geirs H. Haarde. Ég gerði rannsóknarnefndinni ítarlega grein fyrir öllum þeim þáttum sem hún spurði um, auk þess sem hún hafði aðgang að ýmsum persónulegum og embættislegum gögnum mínum. Myndin sem nefndin dregur upp í skýrslu sinni er trúverðug, að því marki sem ég get um það dæmt. Ég tel ekki þörf á því að senda nefndinni skriflega athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar en lýsi mig reiðubúinn að mæta á fund þingmannanefndarinnar og svara þeim spurningum sem kunna að brenna á fulltrúum hennar.

  
Össur Skarphéðinsson