

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

Hinn 23. janúar 2014 ritaði Víglundur Þorsteinsson opið bréf til forseta Alþingis. Óskaði hann eftir því að Alþingi tæki til rannsóknar hvort stýrihópur þriggja ráðuneyta, sem skipaður var til að ganga til samninga við erlenda kröfuhafa slitabúa gömlu bankanna um verðmæti yfirfærða eigna til nýju bankanna, hefði farið að lögum við störf sín. Jafnframt hvort stofnanir á borð við Fjármálaeftirlitið (FME) og Seðlabankinn hefðu farið að lögum í starfsemi sinni í tengslum við þessi tilteknu mál. Með beiðni Víglundar fylgdu fundargerðir stýrihópsins sem var skipaður í kjölfar ríkisstjórnaskipta um mánaðamótin febrúar/mars 2009. Þessi gögn hafði Víglundur fengið úr fjármálaráðuneytinu.

Forseti Alþingis vakti athygli stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis (SEN) á erindi Víglundar. Þar sem málið var flókið og gögn takmörkuð var ákveðið að undirnefnd yrði skipuð til að skoða málið áður en það kæmi til afgreiðslu eða umfjöllunar hjá nefndinni. Varð úr að undirritaður ásamt Karli Garðarssyni og Valgerði Bjarnadóttur skipuðu nefndina. Valgerður taldi á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að hún gæti ekki tekið þátt í þessu starfi eins og málið lægi fyrir. Undirritaður lagði þá til ásamt þremur öðrum nefndarmönnum, Willum Þór Þórssyni, Karli Garðarsyni og Pétri H. Blöndal, með vísan til 2. mgr. 15. gr. þingskapa, að málið yrði tekið á dagskrá nefndarinnar. Úr varð að undirritaður tók að sér að fara yfir erindi Víglundar og gefa nefndinni álit.

Með erindi Víglundar fylgdi einnig ákvörðun FME um ráðstöfun eigna og skulda Kaupþings banka hf. til Nýja Kaupþings frá 21. október 2008. Einnig fylgdu síðari ákvarðanir FME frá 9. janúar, 14. febrúar og 6. mars 2009 um breytingar á ákvörðuninni frá 21. október 2008. Hinn 10. febrúar 2014 ritaði Víglundur bréf til formanns SEN þar sem fram kom nánari útlistun á sjónarmiðum hans í málinu og frekari rökstuðningur fyrir þeim. Jafnframt sendi hann undirrituðum í ágúst 2014 samantekt í minnisblaði. Nú síðast, hinn 22. janúar, sendi Víglundur öllum alþingismönnum sérstaka greinargerð um málið.

Helstu atvik:

Áður en lengra er haldið er mikilvægt að rekja helstu lagaákvæði sem hér koma til skoðunar og atvik sem skipta máli til glöggvunar á málinu. Í neyðarlögunum nr. 125 frá 7. október 2008 er í fyrstu grein kveðið á um að við sérstakar og mjög óvenjulegar aðstæður á fjármálamarkaði sé ráðherra fyrir hönd ríkissjóðs heimilt að reiða fram fjármagn til að stofna nýtt fjármálafyrirtæki eða yfirtaka fjármálafyrirtæki eða þrotabú þess í heild eða að hluta. Í 5. gr. laganna er að finna heimild til FME til að taka í sínar vörslur þær eignir sem ættu að mæta skuldbindingum fjármálafyrirtækis og láta meta verðmæti eigna og ráðstafa þeim til greiðslu áfallinna krafna eftir því sem þörf krefði.

Á grundvelli neyðarlaganna ákvað FME að stofna þrjú nýja banka (hlutafélög) og voru innlán og innlend lánasöfn, sem voru eignir kröfuhafa föllnu bankanna, færð yfir í þá nýju. Á þeim grunni setti fjármálaráðherra á stofn þrjú hlutafélög, sem fengu í upphafi nöfnin Nýi Glitnir (síðar Íslandsbanki), Nýi Kaupþing banki (síðar Arion banki) og Nýi Landsbanki (síðar Landsbankinn). Ríkið var eigandi nýju bankanna að fullu og voru lagðar 775 milljónir króna sem hlutafé til hvers þeirra, sem var lágmarkshlutafé í fjármálafyrirtæki samkvæmt lögum. Nýju bankarnir áttu síðan

að greiða til gömlu bankanna (slitabúanna) mismun á eignum og skuldum. Upphaflega var gert ráð fyrir því að mismunurinn yrði greiddur með útgáfu skuldabréfs en í ákvörðun FME frá 15. maí 2009 sýnist gengið út frá því að uppgjör megi ekki aðeins ljúka með útgáfu skuldabréfs, heldur sé einnig heimilt að gera það með annars konar fjármálagerningi. Svo unnt væri að ákvarða þennan mismun fól FME Deloitte L.L.P að verðmeta innlend lánasöfn í samræmi við neyðarlögin. Jafnframt var ráðgjafarfyrtækið Oliver Wyman fengið til að fara yfir verðmatið.

Deloitte afhenti FME endanlegt mat sitt 22. apríl 2009. Niðurstaða mats Deloitte hefur ekki verið birt en hún var tekin saman í töflu og birt í skýrslu fjármálaráðherra til Alþingis í mars 2011 vegna allra þriggja bankanna (bls. 21). Í skýrslunni segir að hafa beri í huga að taflan endurspegli túlkun á útkomu Deloitte og sé ekki sú sama og niðurstaða Deloitte. Síðan segir í skýrslu fjármálaráðherra: “Einnig ber að hafa í huga að sú skipting eigna sem Deloitte byggði mat sitt á var ekki endanlega skiptingin því að leiðréttingar fóru fram á skiptingunni eftir að gögn til handa Deloitte voru tekin út úr upplýsingakerfum bankanna. Hin endanlega skipting kemur ekki fram fyrir en með stofnefnahagsreikningum nýju bankanna.”

Samkvæmt túlkun FME á útkomu Deloitte var virði allra eigna, sem fluttar voru til nýju bankanna, metið á 1.880 milljarða króna (neðri mörk) til 2.204 milljarða króna (efri mörk)

Í skýrslu fjármálaráðherra segir einnig: “Eins og fram kemur í töflunni kom eins og áður er nefnt ekki ein ákveðin tala út úr matinu fyrir hvern banka heldur ákveðið matsbil og var stærð bilsins í hverju tilfelli 95 til 131 ma.kr., mismunandi eftir bönkum. Að mati Deloitte er hér um eðlilegt verðbil að ræða miðað við heildarstærðir eignasafnanna.”

Síðan segir í skýrslunni:

Frá sjónarhóli nýju bankanna hafði þessi niðurstaða nokkrar afleiðingar í för með sér: Telja yrði að virði millifærðra eigna væri mjög óvísst og erfitt að meta í ljósi eðlis eignanna og ríkjandi efnahagsástands.

Lágmarksendurheimtur voru taldar á bilinu 35-55% af nafnverði eftir bönkum. Nýju bankarnir stæðu því frammi fyrir verulegum áskorunum við fjárhagslega endurskipulagningu lánasafnanna og tilheyrandi rekstraróvissu í því sambandi. Ef forsendan um sanngjarnt markaðsvirði eða svokallað “through the cycle view” sem FME ákvað að notuð yrði myndi bregðast, væri verulega kerfislæg hættu fólgin í lánasöfnunum. Sú nálgun við matið var þó talin eðlilegri en einhverskonar sjónarmið neyðarsölu (“fire sale”).

Í upphaflegu endurreisnaráætluninni frá október 2008 hafði verið gert ráð fyrir að hægt væri að taka einhliða ákvörðun um útgáfu skuldabréfs frá nýjum banka til hins gamla sem greiðslu fyrir yfirfærðar eignir.

Með viðræðum og samningum við Deloitte í lok desember varð hins vegar ljóst að útkoman úr hinu óháða mati yrði verðbil en ekki ein ákveðin tala, enda gekk Deloitte út frá að matið yrði grundvöllur viðræðna en ekki grundvöllur einhliða ákvörðunar. Því lá fyrir að setjast yrði að samningaborði til að ná samkomulagi um endurreisn bankanna. (bls. 21)

Eins og fram kemur í upphafstexta neyðarlaganna voru hér mjög sérstakar og óvenjulegar aðstæður á fjármálamarkaði eftir fall bankanna í október 2008. Stofna þurfti nýju bankana frá

grunni og í samræmi við neyðarlögin stofnaði FME bankana (ný hlutafélög) með sérstökum ákvörðunum. Ríkið varð eigandi nýju bankanna. Lögin veittu FME heimild til að ráðstafa skuldum og eignum banka í vanda. Innstæður voru síðan gerðar að forgangskröfum með lögum og fluttar til nýju bankanna. Áttu nýju bankarnir að greiða mismuninn á eignum og skuldum til gömlu bankanna. Eignir til að mæta þeim skuldum (innstæðunum) fylgdu með og voru því ekki til í slitabúunum. Út frá hagsmunum íslenska ríkisins skipti miklu máli hvernig eignirnar yrðu metnar.

Eins og að framan er rakið, var niðurstaða Deloitte sú að verðmæti yfirfærðu eignanna næmi fjárhæð á bilinu 1.880 til 2.204 milljarða króna. Þetta mikla verðbil leiddi til óvissu og gat því ekki orðið grundvöllur verðmats nema með samningum milli aðila eða niðurstöðu gerðardóms um endanlega tölu. Ætla má að niðurstaðan úr slíku ferli væri meðaltalið, eða 2.042 milljarðar króna. Hefði slík leið verið farin hefði ríkið þurft að leggja til allt eigið fé í bönkunum þremur.

Innstæðurnar sem fluttar voru til nýju bankanna þriggja námu um 1.400 milljörðum króna. Bráðabirgðamat FME á eignum sem skyldu yfirfærðar nam í nóvember 2008 2.500 milljörðum króna og hefðu nýju bankarnir því þurft að greiða mismuninn, um 1.100 milljarða króna, til slitabúanna. Mat Deloitte var talsvert lægra en bar með sér að mikil óvissa ríkti um raunverulegt verðmæti yfirfærðu eignanna. Með hliðsjón af því, og þeirri staðreynd að mikil óvissa var um það hvernig tækist að koma samfélaginu í gegnum þessa miklu efnahagslegu lægð í kjölfar hruns bankanna, var farin sú leið að semja við gömlu bankana um mat eigna og greiðslur fyrir þær.

Sú leið samkomulags leiddi til þess að grunnmat yfirfærðra eigna nam 1.760 milljörðum króna, en matið tók mið af fremur svartsýnum spám um efnahagsþróun. Að auki var samið um að við bættust skilyrtar greiðslur við virðisaukningu eignanna og valréttir slitabúanna um kaup á hlutafé. Að endingu þurfti Landsbankinn, einn bankanna, að gefa út skuldabréf til slitabúsins, sem var að fjárhæð 247 milljarðar króna. Eiginfjárframlög ríkissjóðs urðu 190 milljarðar króna í formi hlutafjárframlaga og víkjandi lána. Slitabú Glitnis og Kaupþings eignuðust síðan Íslandsbanka og Arion banka að öðru leyti en því að ríkið átti áfram hlut sem nam þeirri fjárhæð sem ríkissjóður hafði lagt til í formi hlutafjár.

Reyndin varð síðan sú að efnahagsþróun á Íslandi varð hagstæðari en miðað var við í grunnmatinu. Af því leiddi að fyrirtækjalán innheimtust betur og eftirstöðvar urðu tryggari, jafnframt sem eignir urðu verðmeiri en gert var ráð fyrir í grunnmatinu. Því varð virðisaukning á eignum nýju bankanna sem fluttar voru frá slitabúunum á árunum eftir að þeir tóku til starfa. Má því segja að mesta virðisaukningin hafi orðið á eignum slitabúa Arion banka og Íslandsbanka enda eiga þau þá banka að mestu leyti. Að sama skapi varð virðisauki talsverður fyrir ríkið sem eiganda Landsbankans þótt slitabúið hafi fengið hluta af þeim virðisauka eins og samkomulagið gerði ráð fyrir.

Álit:

Í erindi Víglundar koma fram ýmsar ásakanir á hendur svokölluðum stýrihópi og öðrum stjórnvöldum. Sumar hafa komið fram áður, bæði í ræðu og riti. Ef rétt er skilið er megintilgangur erindis Víglundar að Alþingi kanni hvernig staðið hafi verið að samningum við

gömlu bankana og skoði afgreiðslu þeirra í ríkisstjórn og á Alþingi. Í erindi sínu til Alþingis og öðrum gögnum sem hann hefur síðar lagt til nefndarinnar, hefur Víglundur haldið því fram að með samningunum við kröfuhafa gömlu bankanna hafi verið farið framhjá bæði neyðarlögunum og ákvörðunum FME í október 2008 um uppgjör á milli gömlu og nýju bankanna. Einnig að farið hafi verið á svig við verðmat Deloitte sem liggja hafi átt til grundvallar uppgjóri milli nýja og gamla bankans. Með því hafi kröfuhafar gömlu bankanna fengið til eignar að mestu Arion banka og Íslandsbanka þrátt fyrir að íslenska ríkið hafi áfram verið í miklum fjárhagslegum ábyrgðum vegna þeirra. Þessir samningar hafi verið gerðir um sumarið og vorið 2009, án heimildar frá Alþingi.

Með öðrum orðum heldur Víglundur því fram að ráðherrar og embættismenn hafi farið út fyrir heimildir neyðarlaganna í samningum við kröfuhafa gömlu bankanna. Stýrihópur þriggja ráðuneyta sem skipaður var um samninga við erlendu kröfuhafana virðist hafa lagt upp í vegferð með þau markmið að afhenda alla þrjá nýju ríkisbankana til þrotabúanna og erlendu kröfuhafana til að friðþægja þá, sbr. fyrirbyggjandi fundargerðir stýrinfndarinnar, þrátt fyrir ákvæði neyðarlaganna og úrskurði FME um stofnun bankanna á grundvelli 5. gr. laganna.

Eins og áður sagði eru neyðarlögin ekki margorð um hvernig skuli standa að mati á yfirfærðum eignum til nýju bankanna. Þótt ekki sé sérstaklega gert ráð fyrir því samkvæmt lögunum að samið sé um verðmatið, er sannanlega ekki lagt bann við því að aðilar semji um verðmæti eignanna og uppgjör vegna þeirra. Segja má að þrjár leiðir hafi komið til álita í ferlinu, 1) að farið yrði eftir bráðabirgðamati FME frá október 2008 að fjárhæð 2.500 milljarðar króna 2) að fara milliveg á verðbilsmati Deloitte, að fjárhæð 2.072 milljarðar króna eða 3) að fara samningaleiðina sem gert var og rakið er hér að framan.

Ef rétt er skilið heldur Víglundur því fram í greinargerð sinni til alþingismanna, að bráðabirgðamat FME frá október 2008 hafi verið endanlegur úrskurður um verðmæti eignanna, sem færðar voru til nýju bankanna. Útilokað er að taka undir þau sjónarmið. Eignir gömlu bankanna eru varðar af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Fráleitt væri því að ætla þeim, sem tekur eignir eignarnámi, að meta verðmæti þeirra og án allrar aðkomu þess sem þola þarf eignarnámið. Enda verður ekki annað ráðið af gögnum málsins en að hér hafi eingöngu verið um viðmið að ræða en ekki endanlegt mat á verðmæti eignanna.

FME fór þá leið á grundvelli neyðarlaganna að fá hlutlausan matsaðila til að meta verðmæti yfirfærðra eigna og varð Deloitte fyrir valinu. Samkvæmt mati Deloitte var verulegur munur milli hæsta og lægsta verðs á yfirfærðum eignum eins og áður hefur komið fram og óvissa því mikil. Þótt meðaltalið í mati Deloitte hafi verið talsvert lægra en bráðabirgðaviðmið FME reyndist ekki sátt milli aðila um þá niðurstöðu á þeim tíma, þ.e. í apríl 2009, þótt litið hafi verið til þess við þá samninga sem í hönd fóru.

Mat Deloitte á yfirfærðum eignum var sömu annmörkum háð og bráðabirgðamat FME þar sem mikil óvissa ríkti um verðmæti eignanna. Rétt er að taka fram í þessu sambandi að í fyrirmælum FME til matsaðilans kom fram að ekki skyldi miða við “fire sale” eða “brunaútsölu” heldur horfa í gegnum hagsveifluna í matsvinnunni, þ.e. að miða skyldi við “through the cycle view” eins og það er orðað í fyrirmælunum. Er það í samræmi við 6. gr. yfirlýsingar Seðlabankans og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkisins til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) frá 15. nóvember 2008, þar sem því var heitið að kröfuhafar myndu ekki skaðast sérstaklega við það að bönkunum yrði skipt upp.

Þótt hugsanlega hefði verið hægt að miða við meðaltal mats Deloitte á yfirfærðum eignum gegn vilja kröfuhafa gömlu bankanna er alls óvíst að hagsmunum íslenska ríkisins hefði verið betur borgið með þeim hætti en með þeirri samningaleið sem farin var. Eins og áður hefur komið fram var í samkomulagsleiðinni lagt til grundvallar að miða við grunnmat að fjárhæð 1.760 milljarðar króna, sem var 282 milljörðum króna lægra en meðaltal Deloitte. Grunnmatið, sem myndaði grunninn að stofnefnahagsreikningi nýju bankanna, er varfærið og tók mið af svartsýnum spám í efnahagsþróun. Því var bætt við skilyrtum greiðslum við virðisauka eignanna og valréttum til slitabúanna um kaup á hlutafé. Að lokum varð niðurstaðan sú að Landsbankinn þurfti eingöngu að gefa út skuldabréf að fjárhæð 247 milljarðar króna og eiginfjárframlög ríkissjóðs urðu 190 milljarðar króna. Slitabú Glitnis og Kaupþings fengu síðan allt hlutafé Íslandsbanka og Arion banka að frátöldum hlut ríkisins vegna stofnhlutafjár bankanna.

Víglundur, og reyndar fleiri, telja að hagsmunir ríkisins hafi verið fyrir borð bornir með því að breyta uppgjörskröfum slitabúanna í hlutafé í nýju bönkunum í stað þess að ríkissjóður gæfi út skuldabréf og ætti alla bankana sjálfur og jafnvel að slíkt hafi ekki verið heimilt samkvæmt neyðarlögunum og öðrum lögum. Sú virðisaukning sem á endanum varð á hinum yfirfærðu eignum hafi verið færð til kröfuhafa gömlu bankanna með þessari leið í stað þess að ríkið ætti alla bankana, eins og upphaflega hafi verið gert ráð fyrir, og þannig fengið allan virðisaukann til sín.

Í þessu sambandi er rétt að benda á að hefði sú leið verið farin að nýju bankarnir væru áfram í eigu ríkisins og gæfu út skuldabréf til slitabúanna hefði ríkissjóður lagt bönkunum til allt eigið fé og má búast við að þá hefði þurft að taka að láni samtals allt að 400 milljarða króna á afar lélegum kjörum eins og ástandið var á þessum tíma. Að auki hefðu nýju bankarnir þurft að gefa út skuldabréf til slitabúanna í samræmi við meðaltal mats Deloitte og hefðu þau skuldabréf orðið að fjárhæð samtals um 604 milljarðar króna eða 357 milljörðum króna hærra en það skuldabréf sem á endanum var gefið út af Landsbankanum. Nógu erfitt hefur verið að greiða af Landsbankabréfinu og í raun útilokað að greiðslujöfnuður þjóðarbúsins yrði nokkurn tíma svo góður að mögulegt væri að bæta við skuldum í gjaldeyri sem næmi 357 milljörðum króna.

Fram hefur komið í gagnrýni Víglundar og annarra að ríkinu hafi, í uppgjöri við kröfuhafa, verið óheimilt að lögum að láta af hendi hluti í nýju bönkunum. Þótt upphaflega hafi verið gert ráð fyrir að ríkið eignaðist alla bankana og að þeir yrðu síðan gerðir upp við slitabúin með útgáfu á skuldabréfi á grundvelli mats Deloitte, þá var það ekki gerlegt eins og ríkið hefur verið hér að framan. Sannanlega átti ríkið bankana að öllu leyti við stofnun þeirra. Í ákvörðunum FME frá 9. október 2008 og þeim sem síðar komu í desember, mars og maí var alltaf sá fyrirvari að FME gæti gert hvers konar breytingar á þeim ef þær reyndust byggðar á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, forsendur þeirra brygðust verulega eða að FME teldi að önnur skipan mála væri nauðsynleg. Í ákvörðun FME frá 15. maí 2009 virðist fyrst koma fram að mögulegt væri að ljúka uppgjöri með öðrum hætti en skuldabréfi, eða með fjármálagerningi eins og það er orðað.

Ætla má að á grundvelli þessarar ákvörðunar FME hafi stjórnvöld litið svo á að heimilt væri að slitabúin fengju hlut í nýju bönkunum í samningum um uppgjör. Framkvæmdin var með þeim hætti að slitabú Landsbankans fékk tæplega 20% hlut í nýja bankanum, sem það greiddi fyrir

með 28 milljörðum króna. Eftir endanlegt uppgjör samkvæmt samningum á ríkið nú allt hlutafé í bankanum. Slitabú Glitnis breytti uppgjörskrófu sinni í hlutafé í Íslandsbanka og slitabú Kaupþings kom með nýjar eignir inn í Arion banka og eignaðist þannig hlut í bankanum. Þótt lítið hafi verið á að FME hafi heimilað uppgjör með þessum hætti, voru efasemdir um að nægjanlega skýr lagastöð væri fyrir því að framkvæma uppgjör milli bankanna og slitabúanna með þeim hætti sem gert var, meðal annars hjá Ríkisendurskoðun. Því var lagt fram frumvarp sem varð að lögum 29. desember 2009, nr. 138/2009, um heimild til að staðfesta breytingar á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka, Arion banka og NBI í tengslum við samninga sem gerðir höfðu verið um uppgjör vegna yfirtekinna eigna og skulda (innstæða) í kjölfar ákvarðana FME frá október 2008 á grundvelli neyðarlaganna. Í athugasemdum við frumvarpið er samningaferlinu og niðurstöðum þess lýst.

Samkvæmt framansögðu er það mat skýrsluhöfundar að það hafi hvorki verið ólöglegt né óskynsamlegt að slitabúin fengju yfirgnæfandi hlut í Arion banka og Íslandsbanka, enda ekki óeðlilegt þar sem verið var að færa yfir skuldir og eignir gömlu bankanna í þá nýju. Hins vegar hafði ríkið stofnað þessa banka og var eigandi þeirra og tók með því verulega áhættu. Því kann að vakna sú spurning, með hliðsjón að óvissu um verðmæti eignanna, af hverju ekki var gert samkomulag um skiptingu virðisauka eins og gert var í samningum um Landsbankann. Ekki hafa komið afgerandi skýringar á því hvers vegna mál þróuðust með þessum hætti. Nærtækt er að ætla að stjórnvöld hafi talið mikla áhættu felast í því að eiga alla bankana og að útilokað hafi verið að fá kröfuhafa gömlu bankanna til að taka yfir þessa nýju banka nema hugsanlegur virðisauki eignasafnsins kæmi allur til þeirra. Hver sem skýringin er virðist sem lítil eða engin andstaða hafi verið við þessa ráðstöfun á bönkunum í umræðum á þinginu í desember 2009 og virðist jafnvel sem mikil ánægja hafi verið með að ríkið skyldi losna við að taka dýr lán til að mynda eigið fé bankanna og að bankarnir þyrftu ekki að gefa út skuldabréf sem gæti haft í för með sér mikla gjaldeyrisáhættu.

Við heildarmatið á lánasöfnum bankanna var tekið tillit til þess að mismunandi líkur voru á innheimtu lánanna. Sum voru líkleg til að innheimtast að fullu, önnur að hluta og sum hreinlega með öllu töpuð. Mun meðaltalið hafa verið nálægt því um helmingur af stöðu lánanna og afslátturinn sem því nemur. Hvert lán var því ekki lækkað um helming, heldur tók matsverðið mið af mismunandi líkum á innheimtu. Við það miðaði heildarkaupverðið. Fullyrðingar Víglundar í bréfi til þingmanna um að skuldarar lánanna, sem færð voru til nýju bankanna, hafi verið hlunfarnir eiga því ekki við rök að styðjast. Matið tók mið af því að sum lánin kynnu að greiðast að fullu en önnur alls ekki. Afslátturinn fór þannig í afskriftasjóð til að mæta afskriftum við endurskipulagningu lána þeirra sem ekki gátu greitt þau að fullu.

Með hliðsjón af öllu framansögðu er ekki fallist á að í samkomulagsleiðinni um skiptingu eigna og skulda, sem nýju bankarnir tóku yfir, hafi verið farið á svig við lög. Enn síður er nokkuð sem bendir til þess að beitt hafi verið með skipulögðum hætti blekkingum og svikum til hagsbóta fyrir erlenda kröfuhafa á kostnað ríkisins og einstakra skuldara. Við endurreisn bankanna þriggja lagði ríkissjóður til 190 milljarða króna í formi hlutafjárframlaga og víkjandi lána. Líklegt er, miðað við stöðuna í dag, að ríkissjóður geti fengið allt það fé til baka og rúmlega það. Virðisaukinn hefur styrkt fjárhagslega stöðu bankanna og þannig tryggt fjárfestingar ríkissjóðs í þeim. Má því ætla að þessi útgjöld séu í eðli sínu fjárfestingar sem skili sér með góðri ávöxtun.

Öfugt við þá leið sem farin var við endurreisn til að mynda Sparisjóðs Keflavíkur en þar var um að ræða útgjöld sem lenda beint í rekstrarreikningi ríkissjóðs.

Þegar til þessa er horft verður ekki sagt að slitabúin hafi grætt á kostnað ríkisins, þótt vel megi halda því fram að hægt hefði verið að semja um einhverja hlutdeild ríkisins í virðisauka sem varð á eignum sem yfirfærðar voru til bankanna sem þá voru í eigu ríkisins. Segja má að slitabúin hafi fengið sanngjarnt verð fyrir eignir sínar og að heildarverðmætið hafi í raun verið mjög nálægt meðaltali mats Deloitte. Ekki hafa komið fram haldbær gögn um að viðskiptavinir nýju bankanna hafi verið hlunnfarnir. Eins og áður sagði er ekki tekið undir slíkar fullyrðingar enda hefur tekist að endurskipuleggja skuldir fyrirtækja og heimila með þeim afskriftum sem fylgdu yfirteknu eignunum.

Eftir sem áður hefur einstökum aðilum þótt sér mismunað við slíka endurskipulagningu og uppgjör og talið að geðþótti eða annarleg sjónarmið hafi ráðið för við afgreiðslu einstakra mála. Skýrsluhöfundur var ekki mögulegt að kanna einstök mál vegna slíkra ásakana. Hins vegar liggja engin haldbær gögn fyrir um annað en að málefnaleg sjónarmið hafi almennt ráðið för, þótt ekki sé hægt að útiloka að einhver misbrestur hafi orðið á því í einstökum málum. Sett voru lög nr. 107/2009 um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins. Samkvæmt II. kafla laganna var sett á laggirnar eftirlitsnefnd sem skyldi fylgjast með og kanna að eigin frumkvæði hvort eftirlitsskyldir aðilar á fjármálamarkaði framfylgdu samræmdum reglum sem settar voru á grundvelli 2. gr. og reglum samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna. Enn fremur átti nefndin að fylgjast með því að við framkvæmd sértækra aðgerða yrði gætt sanngirni og jafnræðis milli skuldara. Nefndin lauk störfum í desember 2012 með skýrslu til ráðherra atvinnuvega og nýsköpunar, sem hægt er að nálgast á Netinu.

Þegar horft er til baka yfir sviðið má örugglega benda á einhver mistök í ferlinu við endurreisn bankanna þriggja og annað sem mátti betur fara, svo sem í starfsemi nýju bankanna við endurskipulagningu skulda einstaklinga og fyrirtækja. En það er auðveldara um að tala en í að komast þegar allt bankakerfið hrynur á einu bretti eins og gerðist í byrjun október 2008. Enginn var viðbúinn svona fordæmalausum aðstæðum á fjármálamarkaði. Þótt neyðarlögin hafi reynst góð svo langt sem þau ná var lagaramminn og umgjörðin öll mjög takmörkuð og rennt var nokkuð blint í sjóinn við það gríðarlega erfiða verkefni að halda greiðslumiðlun gangandi, reisa við bankakerfið og endurskipuleggja skuldir einstaklinga og atvinnulífs. Hins vegar tókst að tryggja hagsmuni ríkissjóðs með viðunandi hætti þótt vel megi vera að hægt hafi verið að gera betur í þeim efnum. Þá tókst að byggja upp trausta banka með góða eiginfjárstöðu. Þeir fjármunir sem ríkið lagði til þeirra eru tryggðir og ríkissjóður hefur engum fjármunum tapað í eiginlegum skilningi. Hefði sú leið verið farin að ríkið eignaðist alla bankana og hefði gefið út skuldabréf til slitabúanna væri skuldastaða ríkissjóðs nokkur hundruð milljörðum verri og þjóðin ófær um að afla gjaldeyris til greiðslu útgefna skuldabréfa nýju bankanna til slitabúanna. Hefði slíku ráðslagi fylgt gífurleg áhætta fyrir þjóðarbúið.

Aðrar leiðir voru farnar við endurreisn annarra fjármálafyrirtækja. Ekki verður fjallað um það í þessari skýrslu en til meðferðar hjá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins er rannsóknarskýrsla um sparisjóðina. Jafnframt þyrfti að mati skýrsluhöfundar að skoða betur aðgerðir stjórnvalda í tengslum við aðstoð við minni fjármálafyrirtæki eins og Saga Capital,

Verðbréfastofuna og Askar Capital og á hvaða grunni veitt var ríkisábyrgð á skuldabréfi SPRON og Sparisjóðabankans til slitabús Kaupþings.

Tillögur skýrsluhöfundar:

Þegar stjórnvöld stóðu frammi fyrir efnahagslegum hamförum í kjölfar hruns alls fjármálakerfis landsins þurfti að grípa til neyðarráðstafana, enda um fordæmalausar aðstæður að ræða. Skammur tími var til að bregðast við og ófullkominn lagarammi og umgjörð öll varð til þess að erfitt var að átta sig á hvernig skyldi fara í nauðsynlegar aðgerðir til að halda uppi fjármálaþjónustu, greiðslumiðlun og endurskipuleggja skuldir fyrirtækja og einstaklinga svo hægt væri að halda atvinnulífi og heimilum gangandi.

Nauðsynlegt og eðlilegt er að skoða allt ferlið við endurreisn bankakerfisins og aðgerðir við endurskipulagningu skulda fyrirtækja og einstaklinga í því skyni að styrkja lagaumgjörð, ekki síst heimildir og aðferðir við eignarnám og mat á eignum. Einnig í því skyni að skýra formreglur stjórnáráðgjafar og setja skýrari reglur um hlutverk hvers stjórnvalds um sig við aðstæður sem þessar til þess að draga úr tilviljanakenndum ákvörðunum sem óljóst er á hvers sviði eru. Í aðstæðum sem þessum er mikilvægt að skýrt sé hvert er hlutverk hvers og eins og þá er nauðsynlegt að lagarammi sé eins skýr og frekast er unnt. Þá er ekki síður mikilvægt að fram fari endurskoðun á 12. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sem snýr að endurskipulagningu, slitum og samruna fjármálafyrirtækja, enda gífurlegir hagsmunir alls samfélagsins í húfi að vel takist til ef aðstæður sem þessar koma upp aftur. Evrópusambandið mun vera langt komið með endurskoðun á lagaumhverfi sínu sem tekur mið af hruni fjármálafyrirtækja. Hugsanlegt er að hafa þá endurskoðun að einhverju leyti til hliðsjónar við þá vinnu. Án nokkurs vafa mun einhver kostnaður fylgja slíkri endurskoðun og yfirferð en hún er engu að síður nauðsynleg að mati skýrsluhöfundar.

Í öllu þessu ferli við endurreisn bankanna voru teknar ákvarðanir sem varða gífurlega hagsmuni þjóðarinnar. Þótt skýrsluhöfundur sjái ekki merki þess að við endurreisn bankanna þriggja hafi verið beitt svikum og blekkingum eða að með vísitandi hætti hafi verið farið á svig við lög, er eðlilegt að skoðað verði, að minnsta kosti að einhverju leyti, hvort veigamiklar ákvarðanir hafi í öllum tilvikum verið eðlilegar á þeim tíma sem þær voru teknar og hvort málefnaleg sjónarmið hafi alltaf legið þar að baki.

Lokaorð:

Skýrslugerð þessi hefur tekið lengri tíma en áætlað var. Ástæður þess eru fyrst og fremst þær að gögn þau sem fylgdu erindi Víglundar Þorsteinssonar til Alþingis voru ófullnægjandi og því var ekki hægt að leggja mat á þær fullyrðingar og ásanir sem þar komu fram, án þess að afla frekari gagna, fara yfir lög, reglur og stjórnáráðgjafar sem tengdust málefninu og ræða við ýmsa sem voru með einum eða öðrum hætti þátttakendur í atburðarásinni og aðra sem miðlað gátu af þekkingu sinni.

Eins og alltaf þegar miklir hagsmunir togast á sýnist sitt hverjum um það, hvort ákvarðanir voru réttar og teknar á löglegum, málefnalegum og sanngjörnum grunni. Fullyrða má, sérstaklega þegar horft er til baka, að margt hefði mátt betur gera. Hvað sem því líður verður ekki hjá því

horft að það tókst að endurreisa bankakerfið og greiðslumiðlun féll ekki niður einn einasta dag. Hér stóðu stjórnámálmenn, embættismenn og sérfræðingar frá haustinu 2008 frammi fyrir nánast óvinnandi verkefni við fordæmalausar aðstæður. Það verkefni var, þrátt fyrir allt, leyst af hendi og ástæða er til að fagna því.

Búast má við að ekki verði allir á eitt sáttir um álit það sem hér er lagt fram. Hér er eingöngu um að ræða skoðun skýrsluhöfundar. Skýrsla þessi er unnin á eins hlutlausan hátt og skýrsluhöfundur var unnt og er vonandi að hún geti nýst bæði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og Alþingi sjálfu að einhverju leyti til að taka frekari ákvarðanir um framhaldið.

Brynjar Níelsson