

Aðdragandi og orsakir
falls íslensku bankanna 2008
og tengdir atburðir

Rannsóknarnefnd Alþingis

7

Útgefandi:

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

Ritsjórn:

Páll Hreinsson
Sigríður Benediktsdóttir
Tryggvi Gunnarsson

Útgáfustjóri:

Anna Sigríður Guðfinnsdóttir

Kápur:

Hrund Guðmundsdóttir

Ljósmyndir:

Rebekka Guðleifsdóttir

Prentun og bókband:

Oddi hf.

Umbrot:

Essinþrjú

Reykjavík 2010

ISBN: 978-9979-888-33-8

Merking tákna:

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

Efnisyfirlit

Bindi 1

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

Bindi 2

- 7.0 Fjármögnun bankanna
- 8.0 Útlán íslensku bankanna

Bindi 3

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

Bindi 4

- 12.0 Verðbréfamarkaðir
- 13.0 Gjaldeyrismarkaður
- 14.0 Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir

Bindi 5

- 15.0 Löggjöf um fjármálamarkaðinn og áhrif aðildar Íslands að EES
- 16.0 Eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði
- 17.0 Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánnum almennt

Bindi 6

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

Bindi 7

20.0	Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu	7
20.1	Inngangur	7
20.2	Beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu, viðbrögð stjórnvalda og afleiðingar	7
20.2.1	Inngangur.	7
20.2.2	Almennt um heimildir Seðlabanka Íslands til að veita lánastofnunum veðlán	9
20.2.3	Beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu.	10
20.2.4	Undirbúningur Seðlabanka Íslands að afgreiðslu á beiðni Glitnis banka hf. um lán og ákvörðun ríkisstjórnarinnar sem tekin var í kjölfarið.	12
20.2.5	Tilraunir til sameiningar á bankamarkaði.	37
20.2.6	Fall Glitnis banka hf.	48
20.2.7	Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.	52
20.3	Atburðarásin frá því að kauptilboð ríkisins í 75% eignarhlut Glitnis banka hf. var kynnt opinberlega og fram að setningu neyðarlaganna	66
20.3.1	Viðbrögð markaðarins við kauptilboði ríkisins í Glitni banka hf.	66
20.3.2	Fundur ríkisstjórnarinnar 30. september 2008.	68
20.3.3	Störf aðgerðarhóps í Seðlabanka Íslands 30. september 2008	72
20.3.4	Fundur bankaráðs Seðlabanka Íslands 30. September 2008	76
20.3.5	Viðbrögð stjórnvalda 1. til 3. október 2008.	77
20.3.6	Viðlagaundirbúningur í Seðlabanka Íslands helgina 4. til 5. október 2008.	85
20.3.7	Störf sérfræðingahóps forsætisráðherra 3. til 5. október 2008	87

20.3.8	Fundur ráðherra með Davíð Oddssyni í Ráðherrabústaðnum 4. október 2008	95
20.3.9	Viðræður stjórnvalda við lífeyrissjóði og aðila vinnumarkaðarins helgina 4.–5. október 2008	96
20.3.10	Tillaga forsætisráðherra um neyðarstjórn	98
20.3.11	Aðgerðir stjórnvalda að kvöldi sunnudagsins 5. október 2008	100
20.3.12	Neyðarlögin	105
20.3.13	Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis	137
20.4	Fall Landsbanka Íslands hf.	142
20.4.1	Almennt	142
20.4.2	Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis	156
20.5	Fall Kaupþings banka hf.	159
20.5.1	Inngangur	159
20.5.2	Kaupthing Singer & Friedlander	160
20.5.3	Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis	173
21.0	Orsakir falls íslensku bankanna – ábyrgð, mistök og vanræksla	177
21.1	Inngangur	177
21.2	Fjármálamarkaðir í aðdragandanum að falli íslensku bankanna	177
21.2.1	Meginorsakir	177
21.2.1.1	Vöxtur bankakerfisins og trúverðugleiki	177
21.2.1.2	Skuldsetning eigenda bankanna	182
21.2.1.3	Samþjöppun áhættu	186
21.2.1.4	Veikt eigið fé	190
21.2.2	Umhverfið til vaxtar og áhættuaukningar	193
21.2.2.1	Rýmkun starfsheimilda fjármálfyrirtækja	193
21.2.2.2	Ytri aðstæður og lausafjárnótt	195
21.2.2.3	Hagstjórn	196
21.2.2.4	Peningamálastjórnun	201
21.2.2.5	Innra og ytra ójafnvægi	205
21.2.3	Nánar um fjármálamarkaði og fjármálastofnanir	207
21.2.3.1	Íslenski hlutabréfamarkaðurinn	207
21.2.3.2	Peningamarkaðssjóðir	210
21.2.3.3	Gjalddeyrismarkaður	214
21.2.3.4	Fjármögnun	215
21.2.3.5	Útlán í erlendri mynt	220
21.2.3.6	Ytri endurskoðun	221
21.2.3.7	Hvatakerfi	222
21.2.3.8	Lánin heim	227
21.2.3.9	Mars 2008	229
21.3	Vinna stjórnvalda í aðdragandanum að falli íslensku bankanna	231
21.3.1	Umfjöllun um vinnu stjórnvalda og ýmsa markverða atburði árið 2006	231
21.3.2	Umfjöllun um vinnu stjórnvalda og ýmsa markverða atburði árið 2007	232
21.3.3	Umfjöllun um vinnu stjórnvalda og ýmsa markverða atburði árið 2008	234
21.3.4	Fall Glitnis banka hf.	249
21.3.5	Viðlagastarf stjórnvalda í lok september og byrjun október 2008	252
21.3.6	Fall Landsbanka Íslands hf.	255
21.3.7	Fall Kaupþings banka hf.	257
21.4	Nánari ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um afmarkaða þætti	259
21.4.1	Inngangur	259
21.4.2	Ríkisstjórnin	259
21.4.3	Seðlabanki Íslands	264
21.4.4	Fjármálaeftirlitið	267
21.4.5	Samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað	273
21.4.6	Einangrun íslenskra stjórnvalda á alþjóðavettvangi	276
21.4.7	Stjórnarráð Íslands	279
21.4.8	Löggjöf um fjármálamarkaðinn	282
21.4.9	Gallar í regluverki Evrópusambandsins	283
21.5	Mistök eða vanræksla samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008	285
21.5.1	Afmörkun athugunar	285
21.5.2	Hugtökin mistök og vanræksla	286
21.5.3	Nánari afmörkun að virtum athugasemdum samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008	289

21.5.4	Ráðherrar	291
21.5.4.1	Staða ráðherra að lögum og aðgengi að upplýsingum í framkvæmd	291
21.5.4.2	Almennt um viðbrögð og frumkvæði ráðherra í tilefni af alvarlegum upplýsingum um stöðu bankanna og horfur í íslensku efnahagslífi	295
21.5.4.3	Nánar um viðbrögð og frumkvæði ráðherra með hliðsjón af starfi samráðshóps stjórnvalda	300
21.5.4.4	Skortur á heildstæðri greiningu á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna starfsemi bankanna	302
21.5.4.5	Frumkvæði ráðherra að aðgerðum til að draga úr stærð bankakerfisins	304
21.5.4.6	Eftirfylgni og frumkvæði til að stuðla að flutningi Icesave reikninga Landsbankans yfir í dótturfélag bankans	309
21.5.4.7	Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um mistök eða vanrækslu ráðherra í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 í aðdraganda falls íslensku bankanna	312
21.5.5	Forstjóri Fjármálaeftirlitsins	316
21.5.6	Bankastjórn Seðlabanka Íslands	318
21.5.6.1	Inngangur	318
21.5.6.2	Viðbrögð bankastjórnar Seðlabanka Íslands í tilefni af erindi Landsbanka Íslands hf. í ágúst 2008 um aðstoð við flutning Icesave innlánsreikninga úr útibúi yfir í dótturfélag	319
21.5.6.3	Afgreiðsla bankastjórnar Seðlabanka Íslands á erindi Glitnis banka hf. í september 2008	321
22.0	Tilkynningar á grundvelli 14. gr. laga nr. 142/2008	327
23.0	Athugasemdabréf samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008	337

Bindi 8

Viðauki 1	Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008
Viðauki I	Rannsóknasetur um fjölmiðlun og boðskipti: <i>Um fjöllum fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálaþyrri 2006–2008</i>
Viðauki II	Hulda Þórisdóttir: <i>Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi: Aðdragandi og orsakir efnahagsrunnsins á Íslandi frá sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði</i>

Bindi 9

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

Vefútgáfa

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

20. kafli

Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu

20.1 Inngangur

Samkvæmt 1. tölul. 1. gr. laga nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða skal rannsóknarnefnd Alþingis varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir þess vanda íslenska bankakerfisins sem varð Alþingi tilefni til að setja hin svokölluðu neyðarlög. Í kafla 19 hér að framan voru raktir helstu atburðir ársins 2007 og ársins 2008 fram til 25. september. Í þessum kafla verða aftur á móti helstu atburðir raktir frá 25. september 2008, þegar beiðni Glitnis banka hf. til Seðlabanka Íslands um fyrirgreiðslu var sett fram, og allt þar til stóru bankarnir þrír féllu í október 2008.

20.2 Beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu, viðbrögð stjórnvalda og afleiðingar

20.2.1 Inngangur

Um miðjan september 2008 lentu mörg fjármálafyrirtæki víðs vegar um heiminn í miklum vandræðum. Þessir erfiðleikar komu fyrir alvöru upp á yfirborðið þegar bandaríska fjármálafyrirtækið Lehman Brothers sótti um greiðslustöðvun 15. september 2008. Sama dag var upplýst um samkomulag um yfirtöku Bank of America á Merrill Lynch. Hinn 16. september 2008 var tilkynnt um neyðarfjárframlag bandarískra yfirvalda til tryggingafélagsins AIG. Hinn 18. september 2008 var síðan tilkynnt um að breski bankinn HBOS hefði verið yfirtekinn af Lloyds TSB eftir að verð hlutabréfa í hinum fyrrnefnda hafði fallið ört. Óhætt er því að segja að miklar hræringar hafi verið á alþjóðlegum fjármálamörkuðum um þetta leyti.

Tildrög þess að Glitnir banki hf. felaðist eftir fyrirgreiðslu frá Seðlabanka Íslands í síðari hluta september 2008 eru þau að ýmsir erfiðleikar höfðu komið upp við fjármögnun bankans en fyrir lá að um miðjan október þyrfti bankinn að standa skil á fjórum lánum sem námu samtals u.þ.b. 600 milljónum evra. Þar af var stærst lán sem upphaflega nam 750 milljónum Bandaríkjadala en eftirstöðvar þess námu á þessum tíma um 500 milljónum Bandaríkjadala. Gjaldldagi þess var 15. október 2008. Næststærsta lánið nam 75 milljónum evra og var á gjalddaga 13. október 2008. Í þessu sambandi má einkum nefna fjögur atriði.

Í fyrsta lagi má minna á að bankinn hafði um nokkurt skeið átt í viðræðum við fjármálafyrirtækið Nordea um sölu á hluta af eignum dótturfélags Glitnis í Noregi. Við skýrslutöku upplýsti Lárus Welding, forstjóri Glitnis, að sum-

„Í rauninni gerist það bara í þessari viku sem allt gerist. Ég er staddur erlendis og þá er mér sagt frá því að það sé búið að draga af okkur lánalínu þarna í Þýskalandi sem einfaldlega Seðlabankinn fór að nýta þannig að í raun færir hún frá okkur yfir á Seðlabankann og fram að þeim tíma, þarna í ágúst og september, er náttúrulega verið að vinna á fullu í að selja Noreg og menn töldu að það væri komið samkomulag um það, þegar Danske Bank neitar sko. Í raun töldu menn þá, og höfðu held ég fulla ástæðu til þess að treysta því að þessi sala væri svona um það bil að gerast.“

Þorsteinn Már Baldvinsson við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 7.

árið 2008 hefði reyndar komið í ljós að Danske Bank, einn af fjármögnunar-aðilum norska dótturfélagsins, hafði athugasemdir við fyrirhugaða eignasölu til Nordea.¹ Samkvæmt minnisblaði Glitnis setti Danske Bank það skilyrði fyrir sölu að skilmálum láns bankans til dótturfélagsins yrði breytt þannig að Danske Bank fengi mun hærri vexti af láninu auk þess sem engir fjármagnsflutningar mættu eiga sér stað frá norska dótturfélaginu til Glitnis fyrr en búið væri að greiða lánið að fullu, en það yrði um mitt ár 2011. Aðkoma Danske Bank var liður í stærra sambankaláni² sem dótturfélagið hafði tekið.³ Lárus Welding sagði að viðræður hefðu átt sér stað um málið við Danske Bank en í síðari hluta ágúst 2008 hefði komið í ljós að samkomulag myndi ekki nást um kjör á uppgreiðslunni. Því hefði verið ákveðið að reyna að vinna að eignasölu til Nordea í smærri hlutum.⁴ Nordea tilkynnti Glitni hins vegar með bréfi, dags. 23. september 2008, að ekkert yrði af þeim kaupum.

Í öðru lagi hafnaði Bayerische Landesbank beiðni Glitnis um framlengingu á tveimur lánum sem námu annars vegar 100 milljónum evra og hins vegar 50 milljónum evra. Lárus Welding tjáði rannsóknarnefnd Alþingis að sama dag og Nordea hafnaði endanlega kaupum á eignum dótturfélags Glitnis í Noregi, þ.e. 23. september 2008, hefði Bayerische Landesbank tilkynnt um framan-greinda ákvörðun sína. Lárus hafði eftir starfsmönnum hins þýska banka að þar á bæ hefðu menn verið komnir með „nóg af Íslandi“ og að þeirra „Iceland limit“ væri búið.⁵ Samkvæmt Lárusi mátti að hluta til rekja þessa afstöðu Bayerische Landesbank til þess að bankinn hafði nokkru áður veitt íslenska ríkinu 300 milljóna evra lán.⁶

Í þriðja lagi höfðu fyrirvarsmenn Glitnis átt í viðræðum við erlendan fjárfesti um aðkomu að bankanum. Við skýrslutöku lýsti Jón Ásgeir Jóhannesson því að í ágúst 2008 hefði fjárfestirinn bakkað út úr verkefninu.⁷

Í fjórða lagi má nefna að það ástand sem ríkti á alþjóðlegum fjármálamörkuðum um þessar mundir, sér í lagi eftir fall Lehman Brothers, leiddi til þess að eignaverð lækkaði. Vilhelm Már Þorsteinsson, framkvæmdastjóri fjárfstýringar Glitnis, lýsti því við skýrslutöku að þessi þróun hefði haft í för með sér aukin veðköll.⁸ Að sama skapi voru sífellt fleiri heildsöluinnlán Glitnis ekki framlengd.⁹ Í þessu samhengi má geta ódagsetts minnisblaðs Vilhelms. Þar segir m.a. að heildsöluinnlán sem voru á gjalddaga 26. og 29. september 2008 og bankinn hafði fengið „vilyrði fyrir að yrðu framlengd“ upp á 150 milljónir evra „reyndust ekki verða framlengd“.¹⁰

Framangreind atriði gerðu það að verkum að óvissa skapaðist um hvort Glitnir gæti staðið í skilum um greiðslu á láni sem var á gjalddaga 15. október 2008.¹¹ Af þessum sökum ákvað Þorsteinn Már Baldvinsson, stjórnarformað-

1. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 7–9.

2. Sambankalán má lauslega skilgreina sem lánveitingu til tiltekins aðila sem fleiri bankar standa sameiginlega að.

3. Minnisblað Glitnis banka hf. frá 27. ágúst 2008: „Project Thule – status update.“

4. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 7–9.

5. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 10 og 36. Í þessu samhengi skal þess getið að hér var um að ræða sambankalán sem Bayerische Landesbank var í forsvari um að veita Íslandi. Bankinn lánaði sjálfur 255 milljónir evra en aðrir bankar lánuðu samtals 45 milljónir evra. Lánið nam því 300 milljónum evra í heild.

6. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 15.

7. Samkvæmt gögnum frá Glitni banka hf. námu veðköll á hendur bankanum 200 milljónum evra um þetta leyti.

8. Skýrsla Vilhelms Más Þorsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 9. júlí 2009, bls. 32.

9. Ódagsett minnisblað Vilhelms Más Þorsteinssonar: „Samskipti Glitnis við Seðlabanka Íslands í liðinni viku.“

10. Skýrsla Vilhelms Más Þorsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 9. júlí 2009, bls. 32.

ur Glitnis, að hafa samband við Davíð Oddsson, formann bankastjórnar Seðlabanka Íslands, miðvikudaginn 24. september 2008 og óska eftir fundi með honum.¹¹

20.2.2 Almennt um heimildir Seðlabanka Íslands til að veita lánastofnunum veðlán

Áður en nánar er vikið að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu er rétt að fara nokkrum orðum um almennar heimildir Seðlabanka Íslands til að veita lánastofnunum lán.

Í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands er að finna heimild fyrir Seðlabankann til þess að veita „lánastofnunum, sem geta átt innlánsviðskipti við bankann, sbr. 6. gr., lán með kaupum á verðbréfum eða á annan hátt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar“. Þar segir einnig: „Lánsviðskipti þessi geta verið í innlendri eða erlendri mynt. Bankinn setur nánari reglur um viðskipti sín samkvæmt þessari málsgrein.“

Í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands segir: „Þegar sérstaklega stendur á og Seðlabankinn telur þess þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins getur hann veitt lánastofnunum í lausafjárvanda ábyrgðir eða önnur lán en um ræðir í 1. mgr. á sérstökum kjörum og gegn öðrum tryggingum en um getur í 1. mgr. eða öðrum skilyrðum sem bankinn setur.“ Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 36/2001 er ákvæðið skýrt nánar. Þar kemur fram að hér var um nýmæli að ræða í íslenskri löggjöf. Einnig segir: „Hér er fjallað um það hlutverk seðlabanka sem kallað hefur verið lánveitandi til þrautavara (eða örþrífalánveitandi, á ensku „lender of last resort“). [...] Sérstaklega er tekið fram að þetta gildi um lausafjárvanda einstakra stofnana. Það þýðir að Seðlabankinn kemur ekki til aðstoðar með sérstakri fyrirgreiðslu til þess að efla eiginfjárstöðu stofnana sem lenda í vanda. Hann veitir með öðrum orðum ekki gjaldþrota lánastofnunum eða stofnunum með eiginfjárstöðu undir löglegum mörkum fyrirgreiðslu til þess að forða þeim frá gjaldþroti eða gera þeim kleift að uppfylla skilyrði laga um lágmarks eigið fé. Í slíkum tilvikum verður að koma til nýtt hlutafé.“ Síðar segir: „Seðlabankinn má aðeins veita sérstaka fyrirgreiðslu ef sannanlegt þykir að viðkomandi stofnun eigi við lausafjárvanda en ekki eiginfjárvanda að stríða.“ Einnig segir: „Þegar upp koma vandamál af því tagi sem ákvæði þessarar málsgreinar beinast að leiðir af sjálfu sér að Seðlabankinn mun eiga náð samstarf og samráð við Fjármálaeftirlitið við lausn þess vanda sem upp kann að hafa komið. Þá verður einnig að gera ráð fyrir því að Seðlabankinn geri ráðherra sérstaklega grein fyrir slíkum tilvikum.“ Loks segir: „Rök sem beint hefur verið gegn því að ákvæði þessa efnis skuli vera í seðlabankalögum eru einkum þau að með því sé skapaður svokallaður freistnivandi (e. „moral hazard“) sem gerir lánastofnanir áhættusæknari en þær mundu ella verða í trausti þess að seðlabanki komi þeim til bjargar ef á bjátar. Vitað er af samskiptum við alþjóðleg fyrirtæki sem meta lánshæfi að þau leggja mikið upp úr skýrum ákvæðum um möguleika seðlabanka til þess að gegna hlutverki lánveitanda til þrautavara. Meðal annars af þeim sökum er talið eðlilegt að leggja til að það verði fest í lög um Seðlabanka Íslands.“¹²

11. Skýrsla Þorsteins Más Baldvinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 8.

12. Alþt. 2000–2001, A-deild, bls. 4572.

„Ég taldi sem sagt að þegar þetta gerist og við erum með afborganir lána þarna um miðjan október eða eitthvað svoleiðis þá fannst mér rétt að upplýsa Davíð – mér fannst í raun, ég leit svo á að við værum bara að vinna með Seðlabankanum og menn væru að skiptast á skoðunum til að reyna að bæta hluti og koma hlutum fram á veginn. Ég taldi þá að ég ætlaði bara að hafa vaðið fyrir neðan mig í raun. Það var nú eiginlega bara þannig.“

Þorsteinn Már Baldvinsson við skýrslutöku fyrir
rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 8.

20.2.3 Beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu

Um hádegisbil fimmtudaginn 25. september 2008 hittust Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, og Þorsteinn Már Baldvinsson, stjórnarformaður Glitnis banka hf., á fundi í Seðlabankanum. Á fundinum lýsti Þorsteinn þeirri stöðu sem upp var komin í rekstri Glitnis og áhyggjum sínum af gjalddaga láns 15. október sama ár.¹³ Á fundi bankaráðs Seðlabankans 30. september 2008 lýsti Davíð atburðarásinni með þeim hætti að Þorsteinn hefði greint frá nokkrum atriðum sem veikt hefðu stöðu Glitnis á stuttum tíma: „Í fyrsta lagi hefði Nordea bankinn á síðustu stundu fallið frá kaupum á vörðum bréfum frá Glitni. Í öðru lagi hefði BL bankinn [Bayerische Landesbank] ekki framlengt tvö lán að fjárhæð 50m evra og 100m evra, en bankinn hafði áður gefið vilyrði um framlengingu lánanna. Í þessu sambandi hefur verið rætt að nýtekið lán ríkissjóðs hjá BL hefði haft þau áhrif að þetta lán yrði ekki framlengt, en aðspurðir hefðu starfsmenn BL sagt að aðstæður hefðu gjörbreyst við gjaldþrot Lehman. Í þriðja lagi hefði Glitnir misst heildsöluinnlán [...]. Að lokum hefðu bréf Landsbankans sem notuð hefðu verið á svokölluðum repo-lánamarkaði ekki lengur þótt tæk trygging. Glitnir hefði því að óbreyttu ekki getað greitt afborgun af láni sem félli á gjalddaga um miðjan október [...].“¹⁴ Haft er eftir Davíð að af hálfu Glitnis hafi verið óskað eftir lánafyrirgreiðslu sem næmi 600 milljónum evra. Á sama fundi bankaráðs Seðlabankans greindi Davíð frá því að af hálfu Glitnis hefði lánabók 561 verið boðin sem veð en henni lýsti Davíð þannig að hún samanstæði af „lánunum til fyrirtækja sem veittu „offshore“ olíufyrirtækjum í Noregi þjónustu“.¹⁵

Ingimundur Friðriksson og Eiríkur Guðnason, seðlabankastjórar, tóku ekki þátt í viðræðum Þorsteins og Davíðs fyrr en sá síðarnefndi óskaði sérstaklega eftir því að þeir kæmu inn.¹⁶ Í drögum að minnisblaði Ingimundar 13. október 2008 kemur fram að á fundinum hafi Þorsteinn upplýst að jafnvel þótt Glitnir fengi fyrirgreiðslu „myndi hún tæpast duga til þess að fleyta bankanum nema fram undir áramót, hugsanlega fram í janúar“.¹⁷

Aðspurður um framangreindan fund með Davíð Oddssyni lýsti Þorsteinn Már Baldvinsson því við skýrslutöku að fundað hefði verið í því skyni að skiptast á skoðunum og að vinna hefði átt að „einhverjum hugsanlegum lausnum“. Samkvæmt skýrslu Þorsteins lyktaði fundinum þannig að menn hugðust skoða lánabók 561 hjá Glitni.¹⁸

Síðar sama dag, þ.e. 25. september 2008, héldu Jóhannes Baldursson, framkvæmdastjóri markaðsviðskipta hjá Glitni, og Vilhelm Már Þorsteinsson, framkvæmdastjóri fjárfstýringar Glitnis, til fundar í Seðlabankanum. Þar biðu þeirra Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans, og Jón Þ. Sigurgeirsson, sérfræðingur á skrifstofu bankastjórnar Seðlabankans. Við skýrslutöku lýsti Vilhelm fundinum sem mjög óformlegum. Sagði hann að farið hefði verið yfir verkefni Glitnis tengd fjármögnun. Komið hefði fram að Glitnir hefði orðið fyrir veðköllum og að eignaverð hefði haldið áfram að lækka í kjölfar falls Lehman Brothers. Einnig

13. Skýrsla Þorsteins Má Baldvinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 9.

14. Fundargerð bankaráðs Seðlabanka Íslands 30. september 2008.

15. Fundargerð bankaráðs Seðlabanka Íslands 30. september 2008.

16. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 53. Sjá einnig skýrslu Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 42–43.

17. Drög Ingimundar Friðrikssonar að minnisblaði 13. október 2008: „Minnisatriði úr samskiptum við erlenda seðlabanka á árinu 2008 og fleira.“

18. Skýrsla Þorsteins Má Baldvinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 10–11.

hefði komið fram að Glitnir sæi fram á erfiða lausafjárstöðu, sérstaklega í erlendum gjaldeyri. Töluvert hafi farið út af heildsöluinnlánum. Vilhelm segist loks hafa lýst því á fundinum að ef staðan héldi áfram að þróast með þessum hætti væri óvissa um hvort Glitnir gæti staðið við greiðslu láns á gjalddaga 15. október 2008. Hafi því verið farið fram á að Seðlabankinn veitti Glitni lán og að í stað þess að Seðlabankinn léti af hendi íslenskar krónur yrðu afhentar evrur. Samningsfjárhæðin yrði 500 milljónir evra. Ljóst hafi verið að farið var fram á óhefðbundna fyrirgreiðslu þótt að um veðlán væri að ræða. Til hafi staðið að Seðlabankanum yrði í framhaldinu veitt yfirlit yfir eignasafn Glitnis.¹⁹ Í ódagsettu minnisblaði Vilhelms er rætt um fundinn. Þar segir: „Að lokum var rædd sú hugmynd, sem Þorsteinn [Már Baldvinsson] hafði nefnt við Davíð [Oddsson], að Glitnir myndi „pakka“ saman svokallaðri lánabók 561 sem samanstendur af traustum lánum til norskra viðskiptavina. Fjárhæð þess væri tæpar EUR 800m sem gætu þá skapað Glitni a.m.k. EUR 500m eftir eðlilegt „haircut“.“²⁰ Við skýrslutöku sagðist Vilhelm ekki kannast við fjárhæðina 600 milljónir evra sem nefnd hefði verið þegar síðar var ákveðið að bjóða Glitni hlutafjárframlag í stað láns. Sagði Vilhelm að sú fjárhæð hefði aldrei verið nefnd af hálfu Glitnis. Í minnisblaði Glitnis frá 28. september er rætt um að Seðlabankinn veiti Glitni veðlán sem nemi 500 milljónum evra.²¹ Lárus Welding, forstjóri Glitnis, lýsti því við skýrslutöku að farið hefði verið fram á 500 milljónir evra. Síðan bætti hann við: „Eftir á að hyggja var það nú ekki mjög vísindaleg tala hjá okkur og eflaust áttum við bara að biðja um minna sem hefði hugsanlega dugað.“²² Þorsteinn Már Baldvinsson minntist þess reyndar við skýrslutöku að hann hefði nefnt 600 milljónir evra á fundi sínum með Davíð Oddssyni 25. september 2008.²³ Í skjölum Seðlabankans er einnig rætt um þá fjárhæð.²⁴ Aðspurður sagðist Sturla Pálsson halda að af hálfu Glitnis hefði verið farið fram á 600 milljóna evra lán en hann sagðist þó ekki viss. Það hefði hins vegar verið sú tala sem unnið var með af hálfu Seðlabankans.²⁵ Þegar Davíð Oddsson var spurður að því við skýrslutöku hvort beiðni Glitnis hefði verið um veðlán eða lán til þrautavara svaraði Davíð: „Lán af þessu tagi er í eðli sínu þrautavaralán [...] þeir eru að biðja um lán í erlendum gjaldmiðli, það er ekki veðlán í okkar skilningi, það er þrautavaralán í erlendum gjaldmiðli.“²⁶

Við skýrslutöku lýsti Lárus Welding því að daginn áður en Þorsteinn Már Baldvinsson hélt til fundar við Davíð Oddsson í Seðlabanka Íslands hefði Lárus rætt við yfirmenn hjá J.P. Morgan. Lárus hafði eftirfarandi orð eftir yfirmanni hjá J.P. Morgan: „[...] við getum lánað milljarð til Íslands, við getum lánað milljarð punda til Íslands og það getur verið klárt innan 24 – 48 tíma en það er okkar stefna að við viljum lána þetta til Seðlabanka Íslands. Það er kominn tími, þeir geta ekki lengur staðið á hliðarlínunni, það er kominn tími að þeir

„Nei, sem sagt ég óskaði eftir þessari tölu [600 milljónir evra], nefndi þessa tölu, sem kom út af því hversu stórt lánasafnið væri. En ég leit svo á að ég væri fyrst og fremst að halda honum [Davíð Oddssyni] upplýstum, opna á einhverjar leiðir, svona víðra einhverjar leiðir sem gætu leitt til lausnar.“

Þorsteinn Már Baldvinsson um töluna 600 milljónir evra í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 11.

„Lán af þessu tagi er í eðli sínu þrautavaralán [...] þeir eru að biðja um lán í erlendum gjaldmiðli, það er ekki veðlán í okkar skilningi, það er þrautavaralán í erlendum gjaldmiðli.“

Davíð Oddsson um beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu, sbr. skýrslu Davíðs fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 48.

„Heyrðu, hérna er J.P. Morgan með milljarð. Ef það er ríkisábyrgð þá fáið þið peninginn á mánuðaginn og þá þurfið þið ekkert að taka af núverandi forða. Þannig að þetta voru allt spil sem menn voru að grátbiðja um að, menn að bara að hittast og ræða þetta.“

Jón Ásgeir Jóhannesson í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 8–9.

19. Skýrsla Vilhelms Más Þorsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 9. júlí 2009, bls. 32–33 og 36.

20. Ódagsett minnisblað Vilhelms Más Þorsteinssonar: „Samskipti Glitnis við Seðlabanka Íslands í liðinni viku.“

21. Minnisblað Glitnis banka hf. 28. september 2008: „Aðgerðaráætlun fyrir Ísland.“

22. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 36.

23. Skýrsla Þorsteins Más Baldvinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 11.

24. Sjá m.a. minnisblað Seðlabanka Íslands frá 28. september 2008: „Drög að áætlun vegna vanda fjármálafyrirtækja.“ Sjá einnig fundargerð bankaráðs Seðlabanka Íslands frá 30. september 2008. Sjá loks drög að minnisblaði Ingimundar Friðrikssonar 12. október 2008: „Minnispunktar.“

25. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. júlí 2009, bls. 83.

26. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 48.

komi sínu fjármálakerfi til aðstoðar eins og aðrir seðlabankar í heiminum. [...] Farið yfir þetta með Seðlabankanum og við getum skaffað þeim „liquidity“ en þeir verða þá líka að lofa því að fara í þetta skuldabréfautboð sem þeir hættu við þarna í apríl/maí.“²⁷ Við skýrslutöku voru framangreind ummæli borin undir Davíð Oddsson. Sagðist hann ekki kannast við að sér hefðu borist nýjar upplýsingar frá Glitni um hugsanlegt lán sem þetta frá J.P. Morgan.²⁸

20.2.4 Undirbúningur Seðlabanka Íslands að afgreiðslu á beiðni Glitnis banka hf. um lán og ákvörðun ríkisstjórnarinnar sem tekin var í kjölfarið

Föstudaginn 26. september 2008 funduðu Þorsteinn Már Baldvinsson og Lárus Welding með Davíð Oddssyni, en Lárus hafði áður verið á viðskiptaferðalagi erlendis. Á meðan á fundinum stóð vék Davíð sér frá til þess að ræða við Geir H. Haarde, forsætisráðherra, í síma.²⁹ Geir var þá staddur í New York ásamt Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, utanríkisráðherra, í opinberum erindagjörðum. Geir lýsti því við skýrslutöku að Davíð hefði ráðlagt sér að snúa heim til Íslands þar sem Glitnir ætti í vandræðum og hefði leitað eftir fyrirgreiðslu hjá Seðlabankanum. Geir sagðist hafa upplýst Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, utanríkisráðherra, um þetta sama dag. Aðspurður sagðist Geir í raun ekki hafa vitað mikið um málið á þessum tímapunkti. Geir flýtti síðan för sinni og kom til Íslands að morgni næsta dags, þ.e. 27. september 2008.³⁰ Hér skal þess getið að við skýrslutöku kannaðist Ingibjörg Sólrún Gísladóttir ekki við annað en að Geir hefði sagt sér að það væri „einhver óróleiki á fjármálamörkuðum“ og að hann hygðist kanna stöðu mála á Íslandi. Ingibjörg sagði að það næsta sem hún hefði heyrt af málinu hefði verið sunnudaginn 28. september 2008 þegar Gestur Jónsson, hrl., hefði hringt í sig og spurt hvort hún vissi hvað væri að gerast í forsætisráðuneytinu. Hefði hún þá hringt í Geir H. Haarde sem hefði sagt henni að staðan væri „alvarleg hjá Glitni“ og að hún þyrfti að tilfærna staðgengil til að sækja fundi á Íslandi. Ingibjörg hefði þá hringt í Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra. Ingibjörg setti þó ákveðinn fyrirvara við framburð sinn varðandi þetta tímabil vegna læknismeðferðar sem hún gekkst undir vegna alvarlegra veikinda um sama leyti.³¹ Í þessu samhengi skal þess getið að Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, lét eftirfarandi orð falla við skýrslutöku: „[...] Geir var búinn að vera í sambandi við hana Ingibjörgu Sólrúnu og ég, þegar við vorum uppi í fjármálaráðuneyti [sunnudaginn 28. september 2008], að þá var talað við hana í síma, held ég alveg klárlega, og Geir talaði við hana á laugardeginum [27. september 2008], held ég, líka.“³² Geir H. Haarde lýsti samskiptum sínum við Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur þessa helgi almennt með eftirfarandi orðum við skýrslutöku: „Nú niðurstaðan er svo sú að við förum heim á föstudagskvöldið en hún er þarna áfram með sínu nánasta samstarfsfólki og það gerist ekkert hjá henni fyrr en á mánudeginum, þá fer hún í þessa aðgerð, þannig að hún er með símann opinn alla helgina.“³³

„[...] ég sagði henni [Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur] það sem ég vissi, sem sagt það kom mér á óvart að í bók Guðna Jóhannessonar segir að ég hafi ekki sagt henni neitt. En ég gerði mér sérstaka ferð inn á hennar herbergi til að eiga við hana trúnaðarsamtal um þetta og svo töluðum við auðvitað saman þarna um helgina.“

Geir H. Haarde um samtal sitt við Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, sbr. skýrslu Geirs fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí, bls. 67–68.

„En hann [Geir H. Haarde] greinir mér, að því er ég best man, frá þessu á fimmtudeginum – biddu, að hann muni halda ræðuna í Sameinuðu þjóðunum á föstudeginum og það sé laust flug og hann muni fara beint heim eftir það vegna þess að það sé einhver óróleiki á fjármálamörkuðum. Hann greindi mér frá þessu svona almennum orðum, hvort sem hann reynir þá að hlífa mér við því eða hvað það er, ég veit það ekki, en það er sem sagt almennum orðum um það að hann ætlaði að fara og athuga hvernig staðan væri.“

Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 19.

27. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 34.

28. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 17–19.

29. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 36.

30. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 67–68. Sjá einnig skýrslu Geirs fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 10–11.

31. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 19.

32. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 39.

33. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 11.

Samkvæmt minnisblaði Seðlabankans fundaði bankastjórn Seðlabankans með Jónasi Fr. Jónssyni, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, og Ragnari Hafliðasyni, aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins, föstudaginn 26. september 2008.³⁴ Við skýrslutöku lýsti Ragnar Hafliðason því að á fundinum hefði áhyggjum Seðlabankans verið lýst vegna stöðu Glitnis þar sem stór gjalddagi væri framundan hjá bankanum og óskað hefði verið eftir fyrirgreiðslu frá Seðlabankanum. Jafnframt hefði Seðlabankinn óskað eftir mati Fjármálaeftirlitsins á eiginfjárstöðu Glitnis. Ragnar lýsti því þó að ekki hefði komið til þess að Fjármálaeftirlitið skilaði slíku mati þar sem síðar hefði orðið ljóst að ekki stæði til að lána Glitni heldur leggja bankanum til eiginfjárframlag,³⁵ en það var í samræmi við verklag sem mælt var fyrir um í samstarfssamningi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans frá 3. október 2006.

Síðar á föstudeginum 26. september 2008 fundaði Davíð Oddsson með Árna M. Mathiesen. Árni lýsti því við skýrslutöku að á þessum fundi hefði hann fyrst frétt af beiðni Glitnis um lán en hann sagði jafnframt að Davíð hefði frá upphafi virst telja lánveitingu vera óráð. Hefði hann þá þegar verið kominn með vísí að þeirri leið sem síðar var farin.³⁶ Davíð lýsti því síðar við skýrslutöku að það mat Árna, að Davíð hefði frá upphafi talið lánveitingu vera óráð, væri rétt.³⁷ Í þessu samhengi skal þess getið að Eiríkur Guðnason upplýsti við skýrslutöku að síðla á föstudeginum hefði sú afstaða mótast hjá bankastjórn Seðlabankans, Sturlu Pálssyni og Jóni Þ. Sigurgeirssyni að ekki væri rétt að veita Glitni umbeðið lán. Að sögn Eiríks var sú niðurstaða óháð þeim veðum sem Glitnir gat boðið en á þessu stigi lá ekki fyrir hvort Glitnir gæti veðsett Seðlabankanum lánabók 561.³⁸

Þegar hér var komið við sögu höfðu engir aðrir starfsmenn Seðlabankans komið að málinu. Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabankans, sem stýrt hafði viðbúnaðarstarfi bankans og verið fulltrúi bankans ásamt Ingimundi í sérstökum samráðshópi stjórnvalda var í frí erlendis um þetta leyti. Hann var ekki kallaður til og í tölvubréfi sem Tryggvi sendi rannsóknarnefnd Alþingis 24. nóvember 2009 segir m.a.: „Ég var í frí erlendis 22.–29. sept. 2008. Á þeim tíma var ekki leitað til mín um ráð né ég beðinn um að flýta heimferð minni. Ingimundur hringdi þó til mín kvöldið fyrir heimkomuna til að láta mig vita um ákvörðunina varðandi Glitni og fréttamannafundinn.“

Sylvía K. Ólafsdóttir sem var forstöðumaður viðbúnaðarsviðs Seðlabankans og hafði undir stjórn Tryggva umsjón með því starfi innan fjármálasviðs bankans lýsti því í skýrslutöku hjá nefndinni að hún hefði verið stödd úti á landi þessa helgi. Á sunnudeginum 28. september 2008 milli kl. 15:00 og 16:00 þegar hún var á leið til Reykjavíkur í bíl hefði Jón Þ. Sigurgeirsson hringt í hana. Sylvía lýsti því við skýrslutöku að hún hefði spurt Jón hvort þetta væri eitthvað sem hastaði þar sem hún hefði ekki verið ein í bílnum en Jón hefði ekki svarað því eða gefið í skyn hvers eðlis málið væri. Sylvía sagði því næst: „Svo hringir Ingimundur svona um kvöldmatarleytið og þá er ég í Borgarnesi og biður mig um að koma, þegar ég kem, þá kem ég, þá er mér rétt þetta minnisblað, sem sagt þar sem ákvörðunin er í raun og veru

„Síðan, þegar þeir [forsvarsmenn Glitnis] uppgötva að þetta er ekki nothæft sem veð senda þeir upplýsingar og beiðni um önnur veð og þeir hafa gert mál úr því að Seðlabankinn hafi aldrei rannsakað þau eða skoðað þau veð. Og það er alveg rétt að þau voru ekkert mikið skoðuð. Þá vorum við búnir að móta okkar afstöðu og töldum ekki fært að veita lán. [...] hún [afstaðan] er mótuð síðla á föstudeginum.“

Skýrsla Eiríks Guðnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 53–54.

34. Minnisblað Seðlabanka Íslands 3. október 2008: „Glitnir.“

35. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 29–33.

36. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 32.

37. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 63.

38. Skýrsla Eiríks Guðnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 53–54.

„[...] heyrði ég fyrst af því í útvarpinu á leið í vinnuna á mánudagsmorgni að það væri eitthvað að gerast með Glitni. Ég hafði engan, fékk engar upplýsingar um það sem gerðist í vikunni áður.“

Skýrsla Arnórs Sighvatssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
27. júlí 2009, bls. 32.

„[...] þetta er náttúrulega algjör skandall að það hafi ekki verið, ég meina, að þú ert þó með sérfræðipækkingu á alls konar sviðum að reyna þá ekki að nýta hana finnst mér bara glæpsamlegt af þeim [...]“

Skýrsla Þórarins Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
4. ágúst 2009, bls. 47–48.

útlistuð og ég beðin um að fara yfir það.³⁹ Sigríður Logadóttir, aðallögfræðingur Seðlabankans, lýsti því við skýrslutöku að hún hefði fyrst verið kölluð til starfa um „kvöldmatarleyti“ sunnudaginn 28. september 2008.⁴⁰ Nokkrir fleiri starfsmenn Seðlabankans voru einnig komnir í húsakynni bankans á þessum tíma.

Við skýrslutökur lýstu Arnór Sighvatsson, aðalhafgræðingur Seðlabankans, og Þórarinn Pétursson, staðgengill aðalhafgræðings Seðlabankans, því að þeir hefðu ekki verið kallaðir til starfa í Seðlabankanum um helgina. Hefðu þeir fyrst frétt af málinu í fjölmiðlum. Þórarinn lýsti því sérstaklega að hann hefði talið nauðsynlegt að fleiri sérfræðingar Seðlabankans hefðu verið kallaðir til starfa um helgina.⁴¹ Við skýrslutöku af Ingimundi Friðrikssyni kom fram að hafgræðisvið Seðlabankans hefði ekki verið kallað til aðstoðar við bankastjórn í þessu máli. Aðspurður um ástæður þess að framangreindir aðilar voru ekki kallaðir til svaraði Ingimundur því til að ekki hefði gefist svigrúm til þess að fara í „neinar efnahagslegar análýsur“. Sagði hann atburðarásina hafa verið „óskaplega hraða“.⁴² Við skýrslutöku var sambærileg spurning borin undir Sturlu Pálsson. Hann sagði: „Ja, við höfum væntanlega litið þannig á að þeir hefðu þá fátt til málanna að leggja á því stigi máls því að við erum, þetta er í sjálfu sér ekki flókið mál.“⁴³

Eftir komu sína til landsins laugardaginn 27. september 2008 fundaði Geir H. Haarde með þeim Þorsteini Má Baldvinsyni og Lárusi Welding í forsætisráðuneytinu. Tryggvi Þór Herbertsson, efnahagsráðgjafi Geirs, kom inn á fundinn nokkru eftir að hann var hafinn. Við skýrslutöku lýsti hann því að farið hefði verið yfir áhyggjur af lausafjárstöðu Glitnis en fyrir lá að bankinn þyrfti að greiða af stóru láni 15. október 2008. Tryggvi hefur eftir Þorsteini að eftir fall Lehman Brothers hafi fjármögnun verið orðin mun erfiðari og erlendir bankar farnir að segja upp lánalínum. Fram kom að Þorsteinn hefði farið á fund Davíðs í Seðlabankanum, greint honum frá stöðunni og beðið um að Seðlabankinn tryggði Glitni lán. Í ljós hefði síðan komið að lánasafn það sem Glitnir hafði boðið að veði innihélt „skilmála sem bönnuðu“ veðsetningu safnsins „hjá öðrum en fjármálastofnunum og Seðlabankinn féll ekki undir þá skilgreiningu“.⁴⁴

Ingimundur Friðriksson lýsir því í drögum sínum að minnisblaði að eftir að í ljós kom að Glitni var ekki heimilt að veðsetja Seðlabankanum lánabók 561 hafi önnur veð verið boðin „en sýnu lakari“.⁴⁵

Hörður Felix Harðarson, framkvæmdastjóri lögfræðisviðs Glitnis, lýsti því við skýrslutöku að hann hefði fyrst frétt af málinu upp úr hádegi laugardaginn 27. september 2008 en þá hefði Lárus Welding hringt í hann og beðið hann að mæta til vinnu. Hörður segist þá fyrst hafa heyrt af því að bankinn hefði leitað eftir því við Seðlabanka Íslands að veitt yrði lán til þrautavara ef þörf krefði. Var Herði falið að grandskoða reglur um slík lán Seðlabankans. Hörður segist ekki hafa metið veðhæfi lánabókar 561, aðrir lögfræðingar bankans hafi séð um það. Í þessu samhengi nefndi Hörður Ingvar

39. Skýrsla Sylvíu Kristínar Ólafsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. október 2009, bls. 17.

40. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 18.

41. Skýrsla Arnórs Sighvatssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. júlí 2009, bls. 32–33. Sjá einnig skýrslu Þórarins Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. ágúst 2009, bls. 47–48.

42. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 52.

43. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. júlí 2009, bls. 104.

44. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 19.

45. Drög Ingimundar Friðrikssonar að minnisblaði 12. október 2008: „Minnispunktur.“

Örn Sighvatsson, lögfræðing.⁴⁶ Við skýrslutöku lýsti Ingvar því að föstudagskvöldið 26. september 2008 hefði Jón Guðni Ómarsson, starfsmaður Glitnis, beðið sig að biða með frekari vinnu varðandi lánabók 561 og byrja þess í stað að skoða aðra möguleika. Var þar um að ræða bifreiða- og húsnæðislán.⁴⁷ Jón Guðni greindi sjálfur frá því við skýrslutöku að ekki hefði verið haldið áfram með vinnu í tengslum við lánabók 561 vegna þess að nánari skoðun lánasamninga hefði leitt í ljós að sú leið væri ófær.⁴⁸

Ætlunin var að færa lánabók 561 inn í sjóð á vegum Glitnis og láta sjóðinn síðan gefa út skuldabréf. Átti síðan að afhenda Seðlabanka Íslands skuldabréfið sem tryggingu fyrir veðlani sem Glitnir fengi. Ástæður þess að þetta gekk ekki eftir voru í meginatriðum þrjár. Í fyrsta lagi kom í ljós að í mörgum lánasamningunum var bann við því að framselja þá til annars en fjármálafyrirtækis, en slíkur sjóður uppfyllir ekki það skilyrði. Í öðru lagi var í fjölda lánasamninga áskilið samþykki lántaka fyrir framsali en öflun slíks samþykkis er afar tímafrek í framkvæmd. Í þriðja lagi var Glitnir í flestum tilvikum ekki lánveitandi til skuldarans, heldur fjármögnunaraðili að hluta samningsins (e. risk participation) á móti dótturfélagi sínu í Noregi sem veitti lánið. Móðurfélagið Glitnir hafði því ekki eitt réttarstöðu sem eiginlegur kröfuhafi gagnvart skuldara.⁴⁹

Á laugardeginum, eftir að komið var í ljós að ekki var hægt að nota lánabók 561, bauð Glitnir fram veð í þremur mismunandi eignasöfnum með heitið Hvalfell ABS I, Hvalfell ABS II og Hvalfell ABS III. Fyrsta eignasafnið var með undirliggjandi eignir í lánnum sem veitt voru fyrirtækjum og einstaklingum til tækja- og bílakaupa. Upphæð eignavarða skuldabréfsins átti að vera 346 milljónir evra að nafnvirði og var það til 10 ára. Hvalfell ABS II var að nafnvirði 302 milljónir evra og voru undirliggjandi eignir íbúðalán einstaklinga, eða um 12.000 lán til tæplega 5.900 einstaklinga. Að lokum var Hvalfell III, það var víkjandi skuldabréf á öðrum veðrétti á eignavörðu skuldabréfavafningana Holt og Haf. Holt var að nafnvirði 305 milljónir evra og voru það 35% af heildarvafningnum.⁵⁰ Haf var að nafnvirði 392 milljónir evra og voru það 40% af heildarvafningnum. Nánar er fjallað um þessa vafninga í kafla 7.0. Samtals voru því veðin um 1,35 milljarða evra virði, þar með var þekjan fyrir 500 milljóna evra lán um 270%.

Um hádegisbil sama dag, þ.e. 27. september 2008, tóku seðlabankastjórar á móti Jónasi Fr. Jónssyni og Ragnari Hafliðasyni. Samkvæmt minnisblaði Seðlabankans var „farið vandlega yfir málefni Glitnis“ á þeim fundi.⁵¹ Við skýrslutöku lýsti Ragnar Hafliðason því að á fundinum hefðu komið fram efasemdir Seðlabankans um þær tryggingar sem Glitnir hefði boðið fram. Ragnar segir að sér hafi virst sem ekki væri búið að taka neina ákvörðun um viðbrögð Seðlabankans við beiðni Glitnis um fyrirgreiðslu. Aðspurður hvað rætt hafi verið á fundinum um tiltækar lausnir svaraði Ragnar: „[...] maður í raun og veru bara hlustaði á þessar vangaveltur sem Seðlabankinn var með um það að Glitnir virtist ekki hafa næg eða fullnægjandi veð, að mati

46. Skýrsla Harðar Felix Harðarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 1–2.

47. Skýrsla Ingvars Arnar Sighvatssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. júlí 2009, bls. 2.

48. Skýrsla Jóns Guðna Ómarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. júlí 2009, bls. 3.

49. Skýrsla Ingvars Arnar Sighvatssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. júlí 2009, bls. 1–4. Sjá einnig skýrslu Jóns Guðna Ómarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. júlí 2009, bls. 1–5.

50. Það þýðir að ef 35% af heildareignasafninu tapast þá verður víkjandi skuldabréfið einskis virði þar sem allt tap lendir á því.

51. Minnisblað Seðlabanka Íslands 3. október 2008: „Glitnir.“

„Þarna er upplýst um að bankinn telji sig þurfa fimm eða sex hundruð milljónir evra til þess að geta mætt sínum skuldbindingum og það kemur líka fram á þessum fundi, það sem Davíð var að endursegia samtalt sitt við bankastjóra og formann bankaráðs Glitnis, að jafnvel þótt bankinn, Glitnir, mundi ráða við þessa afborgun sem var um miðjan október, þá væru mjög litlar líkur á að þeir gætu ráðið við afborgunina sem átti að koma eftir áramót, ég held núna í mars. Þetta var svona í grófum dráttum endursögn Davíðs af samtölunum og þá standa menn eiginlega frammi fyrir því: Er ríkisstjórnin tilbúin í að verja fimm til sex hundruð milljörðum af þessari fjárhæð, þ.e. af gjaldeyrisfordænum, til þess að bjarga Glitni. Sem væri alls óvíst um að dygði, fyrir utan það umhverfi sem við vorum í, það þarf að tilkynna um þessa ákvörðun, það var alveg viðbúið að um leið og lánsþæfismat Glitnis félli mundi lánsþæfismat hinna bankanna falla og algjörlega yfirvofandi run á bankana. Þetta var eiginlega upplifunin á þessum tíma. Svo ræddu menn þetta fram og aftur, hvaða aðrar leiðir væru færar, hvort það væri einhver leið að fá fyrirgreiðslu einhvers staðar annars staðar frá, en á endanum stóðu menn frammi fyrir því að þessi beiðni var búin að setja af stað ferli sem var mjög líklegt til að enda í að allir bankarnir færu. Þá var spurningin: Vill ríkisstjórnin byrja á því að henda þessari fjárhæð? Eða verður ríkið einfaldlega að taka bankann niður? Þetta var eiginlega það sem blasti við.“

Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
5. mars 2009, bls. 42–43.

„Það virtist nú allt saman ætla að ganga en þá vildi svo slysalega til sem enginn sér fyrir að hún, hvað heitir hún? Þórdís Arnljótsdóttir, heitir hún það ekki? Að hún er að gera einhvern þátt um Stjórnarráðið sem átti að koma einhvern tíma og er stödd á Lækjartorgi þegar við troðum okkur allir inn í þennan Subaru-bíl. Og hún er svona vakandi fréttamaður þessi kona að hún lætur manninn, myndatökumanninn hlaupa og hann nær myndum af okkur öllum og þá náttúrulega erum við ennþá asnalegri að reyna að fela okkur í einhverjum bíl sem við erum allir í. Og það kemur í fréttunum um kvöldið að við höfum verið og hérna reynt að spyrjast og sagt að það hefðu ekki fengist nein svör hvað við værum að gera nema það að forsætisráðherra segir eitthvað á þá leið: Ég er nú bara að koma frá útlöndum og er nú að fá bara „update“ á stöðunni og svona eitthvað. Það þótti ekki mjög trúverðugt að við værum allir að koma þarna til að gefa honum „update“ á stöðunni, þannig að grunsemdir blaðamanna voru vaknaðar.“

Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
12. ágúst 2009, bls. 44–45.

Seðlabankans, til þess að leggja fram fyrir þessari fjárhæð. “Ragnar segir hins vegar að „a.m.k. seint á sunnudeginum, virðist það alveg hafa orðið ofan á, þessi áform að koma þarna inn, ekki með lausafjárfyrirgreiðslu [...] heldur með því að koma inn með nýtt hlutafé sem mundi þá náttúrulega þynna út eignarhlut þeirra sem voru fyrir.“ Aðspurður um afstöðu sína og Jónasar til þeirrar leiðar svaraði Ragnar: „[...] ég held að við höfum ekki tekið neitt sérstaka afstöðu til þess [...] ég man nú ekki eftir því.“ Sagðist Ragnar ekki minnst þess að hann eða Jónas hefðu lýst skoðun sinni á fyrirhugaðri leið.⁵² Fyrr um laugardagsmorguninn hafði Jónas Fr. Jónsson fundað með bankastjórum Glitnis, Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf., sbr. umfjöllun í kafla 20.2.5. Síðdegis 27. september 2008 héldu bankastjórar Seðlabankans yfir í forsætisráðuneytið þar sem þeir funduðu með Geir H. Haarde og Árna M. Mathiesen. Við skýrslutöku lýsti Geir því að á þessum fundi hefði honum fyrst verið gerð grein fyrir vanda Glitnis með nákvæmum hætti.⁵³ Ingimundur Friðriksson segir að niðurstaða fundarins hafi verið sú að „forsætisráðherra fól Seðlabankanum að taka saman minnisblað um mögulega kosti í stöðunni“. Fyrstu drög að slíku minnisblaði voru unnin sama kvöld af Jóni Þ. Sigurgeirssyni og Sturlu Pálssyni.⁵⁴ Þegar bankastjórar Seðlabankans yfirgáfu forsætisráðuneytið rétt fyrir kl. 16 urðu fréttamenn þeirra varir fyrir tilviljun og um kvöldið voru fréttir fluttar af fundinum.

Við skýrslutöku lýsti Jón Þór Sturluson, aðstoðarmaður viðskiptaráðherra, því að laugardaginn 27. september 2008 hefði hann verið í skemmtiferð fyrir utan höfuðborgarsvæðið ásamt Björgvin G. Sigurðssyni, viðskiptaráðherra, og öðrum starfsmönnum viðskiptaráðuneytis. Eftir að Jón frétti af því að mikil fundarhöld væru í forsætisráðuneytinu hefði hann hringt í Tryggva Þór Herbertsson um kl. 16:00 eða 17:00. Tryggvi hefði hins vegar varist allra fréttu og ekki gefið neitt upp.⁵⁵ Við skýrslutöku sagði Björgvin G. Sigurðsson: „Fyrr um helgina höfðu borist fréttir af einhverjum fundum Davíðs og Árna og Geirs og við fylgdu með því og ég man að ég bað Jón Þór að forvitnast um það, ég bað hann að hringja í Tryggva Þór, en þeir voru ágætis kunningjar. Jón hringdi í Tryggva, að mér heyrandi, og gekk mjög á hann á laugardegnum, 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. Við sem sagt, af því að við vorum mjög að pæla mikið í því af hverju þeir væru að funda og svona og okkur fannst þetta besti „kanallinn“ að þeim og svo ekki meira um það.“⁵⁶

Fyrrgreint minnisblað Jóns Þ. Sigurgeirssonar og Sturlu Pálssonar ber heitið „Drög að áætlun vegna vanda fjármálakerfisins“. Við skýrslutöku sagði Sturla Pálsson að í raun hefði ekki verið um tillögu að ræða. Sagði hann: „Þetta var í rauninni bara útlistun á því hvort þú vildir verða krossfestur, hengdur eða skotinn. Því það voru engar „konkret“ lausnir á borðinu sem manni leið vel með [...] að myndu ganga upp. Kerfið var hrunið.“⁵⁷ Í minnisblaðinu sjálfu eru þrenns konar markmið sett fram:

52. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 30–33.

53. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 12.

54. Drög Ingimundar Friðrikssonar að minnisblaði 12. október 2008: „Minnispunktur.“

55. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 36.

56. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 53.

57. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. júlí 2009, bls. 102.

- Verja innstæðueigendur fyrir innláanatapi.
- Draga úr kerfisáhættu, tryggja öryggi uppgjörskerfa og alþjóðaviðskipti.
- Auka tiltrú innanlands og erlendis á íslenskt fjármálakerfi.

Í minnisblaðinu er fyrirbyggjandi vandamálum skipt upp í skammtíma- og langtímavandamál. Hvað skammtímapáttinn varðar segir:

- Erlend lausafjárþurrð blasir við Glitni banka og nánast óhugsandi að hann geti staðið við afborganir erlendra skuldbindinga næstu daga og/eða vikur.
- Skuldatryggingarálög gera mótaðila kvika – lánalínur og önnur viðskipti í hættu.
- Hrun skiptamarkaðar og áhrif hans á gjaldeyrismarkað valda titringi hérlandis – yfirvofandi flótti úr krónueignum – gjalddagar jöklabréfa – gengisspírall.
- Smitáhætta vegna vandamála á peninga- og gjaldeyrismarkaði lausafjárþurrðar Glitnis gæti hrundið af stað áhlaupi á innstæður Landsbanka og Kaupþings (Icesave, EDGE).
- Fjármálakreppa á erlendum mörkuðum.
- Veðlán bankanna í SÍ [Seðlabanka Íslands] tæplega 500 ma. kr.
- Fyrirkomulag gjaldeyrismarkaðar – fáir viðskiptavakar.

Vandamál til lengri tíma eru útlistuð með eftirfarandi hætti:

- Fjármögnun komandi áramóta, næstu þriggja ára (xx ma. evra)
- Of stórt fjármálakerfi.
- Varðveita verðmæti sem orðið hafa til í íslensku fjármálakerfi.
- Lausafjár- og/eða eiginfjárvandamál smærri fjármálafyrirtækja.
- Gæði eigna – veikir eigendur og viðkvæm eignarhaldsfélög.

Í minnisblaðinu eru síðan settar fram fjórar mismunandi tillögur. Fyrsta tillagan er eftirfarandi:

Yfirtaka ríkisins á Glitni

- Hlutfé afskrifað (skrifað niður – möguleiki á endurskoðun) og bankinn endurfjármagnaður með aðkomu ríkis og Seðlabanka.
- Lausafé tryggt til endurgreiðslu erlendra skammtímaskulda.
- Leitað kaupenda að bankanum í heild eða einstökum einingum hans.
- Ekki útilokað að sameina hluta á borð við útibúasvið annarri innlendri fjármálastofnun.

Kostir

- Viðráðanleg stærð – endurfjármögnun tryggð næstu 12 mánuði.
- Sala til erlends aðila dregur verulega úr kerfisáhættu.
- Glitnir nú þegar hjálpar þurfi.

Gallar

- Smitáhætta
 - Hugsanlegt áhlaup á innstæður í Kaupþingi og Landsbanka.
 - Leita samninga við BoE [Seðlabanka Bretlands]/FSA [fjármálaeftirlitið í Bretlandi] um stuðning við aðgerðir.

„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.“

Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 53.

- Stór hluti hlutabréfa Glitnis veðsett LÍ [Landsbanka Íslands] og Kaupþingi.
- Ákvæði í lánasamningum.
- Búa svo um að handhafa skuldabréfa sjái sér ótvíræðan hag í því að falla frá hindrandi skilmálum.

Við skýrslutöku var Davíð Oddsson spurður hvort rætt hefði verið við Seðlabanka Bretlands eða FSA, líkt og lagt er til í minnisblaðinu hér að framan. Sagðist Davíð telja að svo hefði ekki verið.⁵⁸

Önnur tillaga minnisblaðsins fól í sér sameiningu Glitnis og Landsbankans og í kjölfarið endurfjármögnun hins sameinaða banka með aðkomu „ríkis og Seðlabanka“. Síðan skyldi leitað að erlendum kaupendum á bankanum í heild eða einstökum einingum hans. Varðandi þessa leið er því varpað fram að kanna þurfi „þann kost að selja Icesave“. Síðan er rætt um galla sem fylgja þessari leið. Í því sambandi er rætt um smitáhættu en einnig kemur fram að þessi leið sé „stór biti að kyngja“ þar sem endurfjármögnun verði þung, „ekki síst í ljósi innstæðna erlendis“. Loks segir í umfjöllun um galla þessarar leiðar: „Yfirlýsingar stjórnenda um gæði eigna LÍ [Landsbanka Íslands].“

Þriðja tillaga minnisblaðsins fól í sér yfirtöku ríkisins á Landsbanka Íslands. Í því sambandi er rætt um að afskrifa hlutafé og endurfjármagna bankann með aðkomu ríkis og Seðlabanka. Kaupenda skyldi leitað að bankanum í heild eða hluta. Þá skyldi útibúanet Glitnis sameinað Landsbankanum. Aðrar eignir, skuldir og eigið fé Glitnis yrði síðan einangrað í sjálfstæðu félagi og hugsanlegs kaupanda leitað. Samkvæmt minnisblaðinu felur þessi leið í sér ýmsa kosti og galla. Kostirnir eru m.a. að selja megi „einstaka hluta, m.a. Icesave“. Í lista yfir galla eru mestmegnis nefndir sömu gallar og varðandi leið tvö hér að framan, þ.e. rætt er um smitáhættu og að endurfjármögnun verði þung.

Fjórða tillaga minnisblaðsins er nefnd „RÖn leiðin“. Hér er vísað til hugmynda Ragnars Önundarsonar, viðskiptafræðings. Þessi leið gerir ráð fyrir að erlendir skuldabréfaeigendur „taki ábyrgð“. Innlend bankastarfsemi skyldi aðgreind frá annarri starfsemi og ríkissjóður kæmi inn með hlutafjárframlag. Leiðin er ekki útfærð með nánari hætti í minnisblaðinu.

Loks er í minnisblaðinu rætt um aðrar aðgerðir sem til greina koma. Þar er m.a. lagt til að hert verði skilgreining á því hverjir teljist „tengdir aðilar“ og að Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn sameinist í eina stofnun með það að markmiði að bæta skilvirkni og yfirsýn við greiningu og lausn vandamála. Einnig segir að koma þurfi í veg fyrir „sjálftöku ríkisábyrgðar“.

Jón Þ. Sigurgeirsson lýsti því við skýrslutöku að fyrrgreint minnisblað hans og Sturlu Pálssonar hefði verið unnið fyrir tilmæli seðlabankastjóra, líklega Davíðs Oddssonar, og jafnframt að það hefði innihaldið þær leiðir sem ræddar voru á fundi seðlabankastjóranna með Jóni og Sturlu fyrr um daginn. Jón og Sturla hefðu komið minnisblaðinu heim til Davíðs sama kvöld. Þegar Jón hefði mætt til vinnu næsta dag, þ.e. sunnudaginn 28. september 2008, hefði „fullbúið minnisblað“ legið fyrir um þá leið sem síðar var farin. Taldi Jón greinilegt að seðlabankastjórar hefðu farið sameiginlega yfir málið því Eiríkur Guðnason hefði verið tilbúinn með kynningu á þessari leið þegar Jón mætti til vinnu þann dag.⁵⁹ Minnisblaðið ber heitið „Drög að áætlun vegna vanda

„Bankastjórnarnir voru að ræða þetta og þar var sagt, var farið yfir hvaða möguleikar væru í stöðunni og svo að loknum fundinum þá sagði [...] Davíð: Heyrið þið, viljið þið ekki skrifa niður það sem þið eruð að segja, setja þetta á blaðið og koma til mín? [...] Og við settum þetta á blað við Sturla, það sem að hefði komið fram á þessum fundi og komum því heim til Davíðs Oddssonar [...]“

Skýrsla Jóns Þ. Sigurgeirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. júlí 2009, bls. 30–31.

58. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 62.

59. Skýrsla Jóns Þ. Sigurgeirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. júlí 2009, bls. 31.

fjármálafyrirtækja“ og er til í tveimur mismunandi útgáfum. Endanleg útgáfa skjalsins hefst með sérstökum kafla þar sem markmið eru útlistuð:

Markmið

1. Að takmarka tjón íslensks þjóðfélags vegna þess áfalls sem yfir hefur dunið af völdum mikils róts í alþjóðlegum fjármálakerfum.
2. Að tryggja að skilvirkt bankakerfi verði áfram til staðar í landinu sem tryggir eðlileg viðskipti og þjónustu við viðskiptamenn og sér til þess að nauðsynleg og eðlileg fjármálaleg samskipti þjóðarinnar út á við geti gengið hnökralaust fyrir sig. Forsenda þess er að greiðslu- og uppgjörskerfi séu fullkomlega örugg og fær um að annast alþjóðleg viðskipti.
3. Að tryggja og lýsa yfir með afgerandi hætti að eigendur innstæðna á innlendum (íslenskum) innlánsreikningum séu tryggðir. Allar innstæður á innlendum reikningum verði tryggðar en aðrar innstæður lúti þeim tryggingum sem um þær gilda.
4. Að tryggja að langtímaáhrif álitshnekkis íslenska fjármálakerfisins verði sem minnst með fumlausum, gagnsæjum og vel undirbyggðum aðgerðum.

Líkt og áður segir er þetta minnisblað Seðlabankans til í tveimur mismunandi útgáfum. Annars vegar var um að ræða endanlega útgáfu en hluti hennar er tekinn orðréttur upp hér að framan. Hins vegar var um að ræða fyrri útgáfu skjalsins en sú útgáfa var lögð fram á fundi í fjármálaráðuneytinu síðdegis sunnudaginn 28. september 2008. Útgáfurnar tvær eru nánast samhljóða. Á þeim er þó m.a. sá munur að í 1. tölul. fyrri útgáfunnar er markmið það sem að er stefnt orðað með öðrum hætti heldur en í 1. tölul. sem birtur er hér að framan. Í hinni upprunalegu útgáfu segir að markmiðið sé: „Að takmarka tjón íslensks þjóðfélags vegna þess áfalls sem yfir hefur dunið af völdum mikils róts í alþjóðlegum fjármálakerfum og vegna óvarkárni og taumlíttillar áhættusæknir íslenskra banka, helstu hluthafa þeirra og sumra viðskiptavina þeirra, sem ekki kunnu sér hóf í skuldsetningu eigna.“ Tryggvi Þór Herbertsson lýsti því við skýrslutöku að þegar fundað var í Seðlabankanum síðar um kvöldið hefði verið lögð fram önnur útgáfa.⁶⁰ Virðist sem þar hafi verið komin til sögunnar seinni útgáfan.

Næsti kafli minnisblaðsins ber heitið „Vandamálið“. Þar segir:

Vandamálið

Glitnir banki hefur tilkynnt Seðlabanka Íslands að þar sem lánasamningar hafi ekki verið endurnýjaðir og heildsöluinnlán hafi dregist hratt saman geti hann ekki ráðið við stórar afborganir skuldbindinga í erlendum gjaldeyri sem falla í gjalddaga um miðjan október eða fyrr. Glitnir fór þess á leit að Seðlabankinn útvegaði um 600 milljónir evra gegn beinum eða óbeinum veðum í „besta lánasafni bankans“, svo nefndum „off-shore lánum“ tengdum norska olíuiðnaðinum, lánabók 561 í bankanum. Lagði bankinn til að Seðlabankinn tæki 20% „haircut“ af þessum veðum. Hálfum öðrum sólarhring eftir að þessi hugmynd var reifuð við Seðlabankann upplýsti Glitnir að þessi

60. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 21–22.

veðpakki væri ekki brúklegur vegna ákvæða í samningum sem honum tengjast og bauð aðrar en mun lakari tryggingar í staðinn. Aðspurðir svöruðu talsmenn Glitnis, Lárus Welding forstjóri og Þorsteinn Már Baldvinsson formaður stjórnar, að hjálp af þessu tagi gæti fleytt bankanum áfram um tvo til þrjá mánuði.

Ljóst þykir að ekki er eftirsóknarvert né verjandi að taka framangreind veð til tryggingar fyrir þrautavaraláni Seðlabankans til Glitnis og úrslitum ræður þó að einvörðungu yrði um gálgaðast að ræða skv. mati bankans sjálfs og engir sjáanlegir möguleikar á að úr rætist í fyrirsjáanlegri framtíð og engin framtíðaráætlun til af hálfu bankans um hvernig það mætti gerast.

Þær veðtryggingar sem Glitnir bauð þegar í ljós kom að lánabók 561 yrði ekki veðsett Seðlabankanum eru hér að framan sagðar „mun lakari tryggingar“. Í þessu samhengi er rétt að líta til orða Eiríks Guðnasonar við skýrslutöku. Hann sagði: „[...] þegar þeir uppgötva að þetta er ekki nothæft sem veð senda þeir upplýsingar og beiðni um önnur veð og þeir hafa gert mál úr því að Seðlabankinn hafi aldrei rannsakað þau eða skoðað þau veð. Og það er alveg rétt að þau voru ekkert mikið skoðuð. Þá vorum við búnir að móta okkar afstöðu og töldum ekki fært að veita lán.“⁶¹ Við skýrslutöku lýsti Davíð Oddsson því að seinni veðpakkin hefði verið skoðaður af alþjóðasviði Seðlabankans. Segir Davíð að það hafi verið „fljótlegt mat“ þeirra aðila að þessi veð væru „harla léleg, svo ekki væri meira sagt“.⁶² Ingimundur Friðriksson lýsti því við skýrslutökur að af hálfu Seðlabankans hefði Sturla Pálsson séð um að meta seinni veðin sem Glitnir bauð fram.⁶³ Við skýrslutöku sagðist Sturla ekki eiga neitt bréflengt um niðurstöðu sína úr þeirri yfirferð. Hann sagði: „[...] ég þekki svona eignir og þarf ekkert að leggjast yfir þetta í fleiri klukkutíma til að vita hvað þetta er.“ Sturla bætti síðan við: „Ég veit það líka að lánveitingin sem þeir eru að fara fram á dugar ekki og eftir, menn voru líka að hugsa: af hverju ættum við að lána þeim peninga öðruvísi en að við gætum valdað stöðuna? Við getum sko, ef við ætlum að lána þeim peninga þá verðum við bara að fá bankann og það var í rauninni sú tillaga sem að var sett fram, ríkið verði 75% hluthafi í bankanum og leggur fram þessar 600, síðan náttúrulega kom strax í ljós að það var bara engan veginn nóg“⁶⁴

Yfirskrift þriðja kafla minnisblaðsins er „Úrlausnarefni“. Þar segir:

Úrlausnarefni

Samkvæmt framansögðu er því úrlausnarefni ríkisvaldsins og Seðlabankans þetta:

1. Er rétt að Glitnir lúti almennum lögmálum fyrirtækja í þessari stöðu og stjórnin lýsi yfir gjaldþroti eins og hún er skyldug til að gera fljótlega rætist ekki úr?
2. Er til markaðslausn sem hægt er að grípa til svo fljótt og útfæra svo hratt að markaðir skaðist ekki? Hver þyrfti aðkoma ríkisins að verða að þeirri lausn og hvernig myndi aðkomu ríkisins verða mætt

61. Skýrsla Eiríks Guðnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 53–54.

62. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 45.

63. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 57.

64. Skýrsla Sturla Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. júlí 2009, bls. 92.

með samsvarandi lækkun eignarhluta hlutafjareigenda? Rætt hefur verið um hugsanlega sameiningu Landsbanka Íslands og Glitnis (og Byrs og Straums) en ljóst er að þar með yrði langstærsti skuldari Landsbankans einn af höfuðeigendum hans sem fær ekki staðist.

3. Er rétt að ríkið (fyrir milligöngu Seðlabankans) komi bankanum til hjálpar með hlutafjárframlagi í erlendri mynt sem duga myndi til þess að leysa úr skammtímavanda bankans og komi með yfirlýsingu um að ríkið stuðli að því að tryggja tilverurétt bankans án þess að því fylgi bein ábyrgð? Ríkið (SÍ) komi inn með hlutafé þannig að það eignaðist 75% hlut í bankanum.

Halda ber því til haga að í upprunalegri útgáfu skjalsins er orðalag síðustu setningar 2. tölul. hér að ofan annað. Í stað orðanna „sem fær ekki staðist“ í niðurlagi þess liðar segir „sem fær alls ekki staðist“. Við skýrslutöku lýsti Eiríkur Guðnason því af hverju talið var rétt að notast við eignarhlutinn 75% í tillögu Seðlabankans. Sagði hann: „[...] 75% var bara ákveðið með hliðsjón af því að það myndi tryggja ríkissjóði full áhrif, það réði yfir auknum meiri-hluta.“⁶⁵ Davíð Oddsson staðfesti þetta við skýrslutöku.⁶⁶

Fjórði kafli minnisblaðsins ber heitið „Rök“. Þar segir:

Rök

Ljóst er að verði ekki brugðist við þegar fyrsti íslenski stórbankinn lendir í vandræðum yrði því tekið sem ótvíræðri yfirlýsingu um að litlar líkur væru á að reynt yrði að bjarga öðrum. Lánshæfismat annarra banka myndi þá trúlega lækka, jafnvel hrynja.

Seðlabankinn á þegar háar veðlánakröfur á Glitni sem myndu tapast að hluta eða öllu leyti. Seðlabankinn á að geta tryggt miðað við núverandi gjaldeyrisforða (og líklega aukningu á næstu dögum) að Glitnir geti staðið við skuldbindingar sínar, CDS álag á bankann myndi trúlega lækka og fjármögnunartækifæri opnast fyrr en ella.

Fimmti kafli minnisblaðsins ber heitið „Hætta“. Þar segir:

Hætta

Hættan er að staða annarra viðskiptabanka myndi skaðast en þó mun minna en ef Glitnir færi í þrot. Hætta er á að vegna umræðu yrði áhlaup á innlánsreikninga í íslenskum bönkum erlendis. Hún yrði þó enn meiri ef bankinn yrði gjaldþrota.

Álitshnekkir væri af að ríkisvæða áður einkavæddan banka (einkavæddur að hluta). Ekki er þó um það að ræða að ríkið stefni að langvarandi eignarhaldi á bankanum. Til álita kemur að selja hann að hluta eða öllu leyti til erlendra aðila þegar ró hefur færst yfir málefni hans á ný.

Sjötti kafli minnisblaðsins ber yfirskriftina „Þrot“. Þar segir:

65. Skýrsla Eiríks Guðnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 56.

66. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 69–70.

Þrot

Ef bankinn verður lýstur gjaldþrota þarf ríkið (Seðlabankinn) að fá án tafar að kaupa innlenda hlutann út úr þrotabúinu og setja með hlutfjárstuðningi í bankalegt horf. Þar með hefði sú lína verið dregin að íslenska ríkið telur sig ekki geta bjargað öllu íslenska bankakerfinu úr greipum erlendra kröfuhafa. Hinir tveir viðskiptabankarnir hlytu að lenda í miklum erfiðleikum mjög fljótt eftir að sú niðurstaða væri fengin. Við gjaldþroti þeirra yrði að bregðast eins og í fyrra tilfelli og koma upp viðráðanlegu íslensku bankakerfi og tryggja að Seðlabankinn búi við nægan gjaldeyrisforða til þess að sinna þörfum ríkisins meðan verið væri að endurvinnna traust.

Sjöundi og síðasti kafli minnisblaðsins ber heitið „Önnur atriði“. Þar segir:

Önnur atriði

1. Í framhaldinu verður að koma til móts við háværa gagnrýni á stærð íslenska bankakerfisins og sjá til þess að það knýi skulduga viðskiptavinum sína til þess að greiða niður skuldir.
2. Þar sem ríkið hefur tekið beina áhættu af bankakerfinu og ber þegar aukakostnað af stórum gjaldeyrisforða þarf að sjá til þess að útpensla þess í framhaldinu verði háð samþykki yfirvalda. Ríkari kröfur verði gerðar um laust fé og eigið fé eins og nýliðin tíð gefur ástæðu til.
3. Gera verður kröfur til þess að ofurlaun bankamanna verði þegar í stað lækkuð og láta koma glögglega fram að ríkið aðstoðar undir engum kringumstæðum banka sem ekki verður við tilmælum þessa efnis.
4. Styrkja þarf tímabundið eftirlitsvald Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og veita Seðlabankanum heimild til þess að setja tilsjónarmenn inn í bankana, líkt og FME hefur heimild til, telji hann ástæðu til.

Við skýrslutöku var Davíð Oddsson spurður að því hvort hann væri höfundur framangreinds minnisblaðs. Davíð sagðist telja líklegt að hann væri höfundur þess, enda bæri það ýmis höfundareinkenni hans. Sagðist Davíð telja að hann hefði handskrifað skjalið laugardagskvöldið 27. september 2008 en það hefði þá líklega verið slegið inn í tölvu næsta morgun með aðkomu Eiríks Guðnasonar og Ingimundar Friðrikssonar.⁶⁷

Að morgni sunnudagsins 28. september 2008 fundaði bankastjórn Seðlabankans með Jóni Þ. Sigurgeirssyni og Sturlu Pálssyni.⁶⁸ Síðar um morguninn komu bankastjórar Landsbankans til fundar við bankastjórn Seðlabankans en um þann fund er nánar fjallað í kafla 20.2.5.⁶⁹

Í ódagsettu minnisblaði Vilhelms Mús Þorsteinssonar, framkvæmdastjóra fjárfstýringar Glitnis, kemur fram að hann hafi hringt í Sturlu Pálsson um hádegi 28. september 2008 í kjölfar þess að Jón Guðni Ómarsson sendi Sturlu yfirlit yfir Hvalfellsverkefni þrjú sem unnið hafði verið að hjá Glitni

67. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 47.

68. Minnisblað Seðlabanka Íslands 3. október 2008: „Glitnir.“

69. Minnisblað Seðlabanka Íslands 3. október 2008: „Glitnir.“

og boðin voru fram sem tryggingar. Í minnisblaðinu segir að Sturla hafi spurt hvort þetta sé lánabók 561. Vilhelm hafi þá svarað því til að svo sé ekki vegna þess að ógerlegt sé að nota lánabók 561 vegna kvaða í lánasamningum þeirrar bókar. Hins vegar sé um að ræða þrjú mismunandi verkefni að upphæð 1,3 milljarðar evra þannig að Seðlabankinn ætti að vera í jafn góðri stöðu og ef lánabók 561 hefði verið notuð. Sturla hafi sagst ætla að reyna að skoða þetta en hann væri á leið á fund. Hafi því ekki verið farið nánar yfir málið í símtalinu.⁷⁰

Um kl. 14 sama dag, þ.e. 28. september 2008, mætti Hreiðar Már Sigurðsson, forstjóri Kaupþings banka hf., ásamt Guðna Aðalsteinssyni, framkvæmdastjóra fjárfstýringar Kaupþings, til fundar í forsætisráðuneytinu. Nánar verður vikið að fundinum í kafla 20.2.5. Hreiðar lýsti því við skýrslutöku að um kl. 18:30 sama dag hefði Davíð Oddsson hringt í sig og spurt hvort til stæði að Kaupþing myndi lána Glitni 600 milljónir evra. Hreiðar segist hafa neitað því. Davíð hefði þá sagt: „Ansans, verð ég þá að gera það?“ Hreiðar hefði sagt að svo væri. Davíð hefði svarað því til í gríni að hann hefði ætlað í kvikmyndahús með eiginkonu sinni þetta kvöld. Hreiðar lýsti því við skýrslutöku að það hefði síðan ekki verið fyrr en seint um kvöldið sem honum hefði verið gerð grein fyrir því að ekki yrði um lán að ræða heldur hlutfjárframlag. Sagði Hreiðar að þær upplýsingar hefðu ekki borist honum frá stjórnvöldum heldur frá Jóni Ásgeiri Jóhannessyni eða Þorsteini Má Baldvinssyni.⁷¹ Þegar frásögn Hreiðars af samskiptum hans við Davíð Oddsson var borin undir Davíð sagði hann að lýsingin væri líklega rétt.⁷²

Við skýrslutökur lýstu forsvarsmenn Glitnis því yfir að erfitt hefði verið að ná sambandi við starfsmenn Seðlabankans þessa helgi. Þorsteinn Már Baldvinsson, stjórnarformaður Glitnis, sagðist hafa náð sambandi við Davíð Oddsson í síma laugardaginn 27. september 2008 en Davíð hefði þá sagt að hann gæti ekki hitt Þorstein. Síðan sagði Þorsteinn: „[...] og síðan var ég svo sem að biðja starfsmennina að reyna að ná í starfsmenn Seðlabankans. Það er engin launung að við vorum þarna bara uppi í banka laugardag og sunnudag, með hóp starfsmanna með mér. Og það náðist ekki í einn eða neinn. Ég náði í Davíð einhvern tímann á sunnudeginum og hann gat ekki hitt mig þá heldur og það gat enginn starfsmaður Seðlabankans hitt starfsmenn Glitnis. Meðan við vorum þá að kasta upp hugmyndum, a, b og c, höfðum ekki annað að gera uppi í banka. En ég verð bara að játa það að ég, mér liggur við að segja, setti eitthvert ferli á stað sem ég svo sem hafði aldrei trú á fyrr en á sunnudagskvöld að væri komið í einhvern farveg, einhvern allt, allt, allt annan farveg en ég hafði haft ímyndunarafli í.“⁷³ Við skýrslutöku lýsti Lárus Welding samskiptum Glitnis við Seðlabankann umrædda helgi með eftirfarandi orðum: „Við heyrum ekkert frá Seðlabankanum þarna, reynt að ná í Sturlu nokkrum sinnum. Á sama tíma yfir helgina er Þorsteinn að reyna að ná í Davíð, fjórum til fimm sinnum í síma, engin samskipti. Á sunnudaginn heyra þeir í Sturlu rétt upp úr hádegi, því við höfðum reynt að ná, vorum að reyna að koma þessu strax til skila að þetta væri eitthvað vandamál, væri flóknara og menn svona, án þess að hafa neinn viðmælanda, leggja til hugsanlega einhverja aðra

70. Ódagsett minnisblað Vilhelms Más Þorsteinssonar: „Samskipti Glitnis við Seðlabanka Íslands í liðinni viku.“

71. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 51–53.

72. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 58–59 og 64.

73. Skýrsla Þorsteins Más Baldvinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 15.

lausn. “Við skýrslutöku ræddi Lárus einnig um beiðni Glitnis um fyrirgreiðslu og sagði: „[...] það eru engin formleg leiðbeinandi tilmæli um hvernig maður á að leggja fram svona erindi. Við fengum enga endurgjöf um það hvernig þetta ætti að vera lagt fram eða hvað menn vildu sjá eða hvernig, við fengum engin viðbrögð. Ég er ekkert að gagnrýna Seðlabankann að því leyti til en [...] ef þetta kom, eins og síðar hefur komið fram, að þetta hafi aldrei komið til greina. Það er þá alveg þvert á þau skilaboð sem við fengum á þessum óformlega fundi á föstudeginum, þá hefði ég viljað fá að vita það strax. Þá hefði ég alveg klárlega unnið að einhverjum öðrum málum.”⁷⁴

Síðdegis sunnudaginn 28. september 2008 funduðu Geir H. Haarde, Árni M. Mathiesen, Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytis, Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis, og Tryggvi Þór Herbertsson með bankastjórum Seðlabankans í fjármálaráðuneytinu. Við skýrslutöku sagði Davíð Oddsson að menn hefðu ákveðið að hittast í bakhýsi á vegum fjármálaráðuneytisins í Lindargötu. Síðan sagði Davíð: „Og þegar við komum þangað bankastjórnarnir þá er nú svo slysalegt hjá fjármálaráðuneytinu að þeir hafa gleymt að opna hurðina, þannig að við erum þarna læstir úti, það endaði með því að fréttamenn eru komnir og sjá okkur vera að paufast við að reyna að fara inn bakdyrarnum. Þetta var nú allt eins slyslegt hvað þetta varðaði eins og verða kann.”⁷⁵ Aðspurður hvort Seðlabankinn byggi yfir áætlun um fyrirkomulag á fundarhöldum svo koma mætti í veg fyrir að utan- aðkomandi aðilar, s.s. fjölmiðlar, hefðu veður af málum, svaraði Davíð því til að svo væri ekki.⁷⁶

Samkvæmt Tryggva Þór Herbertssyni hófst fyrrgreindur fundur á því að minnisblaði Seðlabankans var dreift sem Davíð las síðan upp. Tryggvi segir að þegar Davíð hafi verið búinn að lesa skjalið fyrir fundarmenn hafi Tryggvi kvatt sér hljóðs og sagt að með þessari aðgerð yrðu Stoðir hf. gjaldþrota. Slíkt myndi hafa gríðarleg áhrif á Kaupþing og Landsbankann vegna þess að bankarnir væru stórir lánardrottinnar Stoða hf. Einnig myndi „algjörlega fjara undan veðum sem bankarnir væru með í hlutabréfum Glitnis“ og að margir, ef ekki allir, sem ættu þessi bréf myndu „ekki geta svarað veðkalli“. Loks segist Tryggvi hafa sagt að niðurstaðan yrði „dómínó-áhrif sem ekki væri hægt að sjá fyrir endann á“ og sennilega myndi „kerfið allt hrynja“.⁷⁷ Davíð Oddsson brást ókvæða við þessum orðum Tryggva.⁷⁸ Við skýrslutöku lýsti Davíð því reyndar að hann hefði talið veru Tryggva á fundinum óæskilega þar sem hann væri í leyfi sem forstjóri fjármálafyrirtækisins Askar Capital: „Ja, kannski, hann var með alls konar hugmyndir að fá peninga og ná í peninga og þess háttar. En ég brást bara þannig við að ég teldi óeðlilegt að við værum að fara yfir þessa þætti og hann væri [...] á fundinum. Og hann spurðist fyrir um það hvort ég væri eitthvað á móti honum og þess háttar sem að ég sagði að væri ekki en þetta væri bara óþægilegt, sem mér fannst það vera, og finnst ennþá reyndar að þetta hafi, þetta hefur ekkert með hans persónu að gera. Hann var í leyfi frá Askar Capital, Askar Capital, við getum alveg sagt það hérna,

74. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 38–39.

75. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 45.

76. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 67.

77. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 21.

78. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 21. Sjá einnig skýrslu Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 37.

við héldum einmitt að hann væri að verða gjaldþrota. Þannig að manni var ekkert rótt yfir þessu.“ Davíð lýsti því einnig að á meðan á fundinum stóð hefði Geir H. Haarde hringt í Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur. Davíð sagði að Geir hefði síðan beðið sig að ræða við Ingibjörgu. Davíð hefði gert það og lýst þeim kostum sem fyrir hendi væru.⁷⁹ Við skýrslutöku dró Geir fundi sína með bankastjórum Seðlabankans þessa helgi saman með þeim orðum að það hefði verið „eindregin tillaga Seðlabankans að fara þá leið sem farin var“ og jafnframt að sú leið yrði farin „strax“.⁸⁰

Jón Þór Sturluson, aðstoðarmaður viðskiptaráðherra, lýsti því við skýrslutöku að Ingibjörg Sólrún Gísladóttir hefði hringt í hann sunnudaginn 28. september 2008 og veitt honum „óljósar upplýsingar“ um málið sem upp var komið. Aðspurður hvort honum hefði ekki þótt sérstakt að Björgvin G. Sigurðsson væri ekki kallaður til svaraði Jón: „Jú, jú, ég bara er ekki að spyrja slíkra spurninga.“⁸¹ Jón segir að síðar sama dag hafi hann verið beðinn um að mæta á fund í Seðlabankanum kl. 18:00. Minnir hann að Bolli Þór Bollason hafi verið sá sem boðaði hann til þess fundar. Síðar sama dag ræddi Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra, við Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur eftir að hún hafði árangurslaust reynt að ná tali af honum. Við skýrslutöku lýsti Össur því að Ingibjörg hefði sagt honum frá tillögunni um fjárframlag ríkisins gegn 75% eignarhlut í Glitni. Við sama tækifæri hefði Ingibjörg boðað Össur til fundar í Seðlabankanum. Össur segist þá hafa lýst því yfir að hann hefði „hvorki áhuga né vit á þessu“. Ingibjörg hefði þá sagt að það þyrfti einhvern með reynslu til að „stýra þessu af okkar hálfu“. Össur segist því næst hafa spurt hvort hann ætti að kalla Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, til leiks. Hefði Ingibjörg beðið Össur að gera það ekki að sinni. Össur telur að hann hafi verið mættur í Seðlabankanum um kl. 18:30.⁸² Í þessu samhengi má geta þess að við skýrslutöku sagði Ingibjörg enga ákvörðun hafa verið tekna af sinni hálfu um að Björgvin yrði ekki kvaddur til. Ingibjörg sagði einnig: „Mér finnst það í rauninni alveg furðulegt, að hann skuli ekki hafa verið kallaður til á þann fund, og ég kann ekki skýringu á því.“⁸³

Um kl. 18 hafnaði Davíð Oddsson símleiðis tillögu sem borist hafði um kl. 15 frá Landsbanka Íslands hf. um sameiningu Landsbankans, Straums-Burðaráss Fjárfestingabanka hf. og Glitnis, sbr. nánari umfjöllun í kafla 20.2.5.

Stuttu síðar sama dag, þ.e. 28. september 2008, var fundað í Seðlabankanum. Í hóp þeirra fundarmanna sem áður höfðu fundað í fjármálaráðuneytinu bættust þá Jón Þór Sturluson og Össur Skarphéðinsson, fulltrúar Samfylkingarinnar.

Geir H. Haarde mætti í sjónvarpsviðtal á Stöð 2 um kvöldið. Ekki var fjallað um málefni Glitnis í því viðtali. Í kjölfarið hélt hann niður í forsætisráðuneyti til að hitta fulltrúa Landsbankans sem lögðu fram aðra tillögu um sameiningu á íslenskum bankamarkaði, sbr. nánari umfjöllun í kafla 20.2.5. Geir lýsti því við skýrslutöku að tilboðið hefði ekki verið talið „sérstaklega fýsilegt“. Virðist því hafa verið hafnað síðar um kvöldið.⁸⁴ Við skýrslutöku var

„Ég meina, ég stóð allsber í búningsklefanum í World Class, var að fara í gufubað á sunnudegi og var að halda mér sérstaklega til því að ég var í fyrsta skipti á ævinni að fara til klæðskera. Og leit á símann minn í fötunum áður en ég fór í gufuna og þá sá ég bara að þar voru ógæðslega mörg símtöl og sms frá Einari Karli sem var staddur í Glasgow og sagði að það væru allir að leita að mér, það væri einhver krísa og ég yrði að hringja í Ingibjörgu Sólrúnu þannig að ég klæddi mig og hringi í hana. Þá sagði hún mér það að ég ætti að fara niður í Glitni og það væri krísa þar og hún sagði mér hvað væri um að ræða, Glitnir væri að fara niður. Hún sagði mér af tillögunni sem lægi fyrir, ég man ekki betur, 75 prósentunum, og ég sagði við hana: Bíddu, á ég að fara þarna? Ég meina, [ég hef] hvorki áhuga né vit á þessu, og hún sagði: Það þarf einhvern sem þarf að stýra þessu af okkar hálfu sem hefur reynslu. Og ég sagði við hana: En á ég þá ekki að taka viðskiptaráðherra með mér? Hún sagði: Nei. Jón Þór verður þarna með þér. Ég sagði: En á ég ekki að hringja í viðskiptaráðherrann? Og hún sagði: Ekki strax, þannig að ekki tala við neinn, „keep it under wraps“. Og ég fór þarna eða ég hringdi í Jón Þór og hringdi í klæðskerann, hef ekki séð [hann] síðan, og fór þarna niður eftir. Og hún sagði: Þarna munu þeir, þeir munu biða þarna eftir þér, Geir Haarde og Árni Matt. Og ég kom þarna svona um hálfjó.“

Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 6–7.

79. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 45 og 51–52.

80. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 12.

81. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 36–37 og 41.

82. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 6–7.

83. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 21–22.

84. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 18–19.

„Og mér var sérstaklega minnisstætt að þegar fundurinn er að hefjast þá snýtir Össur sér og segir yfir fundarborðið að hann hafi bara akkúrat ekkert vit á bankamálum.“

Sigríður Logadóttir í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 20.

„Og síðan bara endaði fundurinn snögglega og ég hugsaði með mér: Bíddu, ætlar enginn að „rappa“ upp hvað var sagt og hvaða ákvörðun var tekin? En ég meina, það var bara ég allavegana náði engri ákvörðun þarna, enda var engin ákvörðun tekin. Eftir sem sagt að fundinum lauk þarna í bankaráðsherberginu, þá fóru Jónas Fr. og Ragnar og Ingimundur á stjórnarfund hjá Fjármálaeftirlitinu.“

Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 27.

Árni M. Mathiesen spurður um afstöðu sína gagnvart tillögum Landsbankans. Svaraði hann: „Mér fannst það alveg ótrúlega ósvífnar tillögur.“⁸⁵ Eftir að hafa rætt við fulltrúa Landsbankans í forsætisráðuneyti hélt Geir í Seðlabankann klukkan rúmlega 20.

Sama kvöld kl. 20:09 sendi Karl Wernersson, stjórnarformaður Milestone ehf., Jóni Þ. Sigurgeirssyni tölvubréf. Með því fylgdu hugmyndir Milestone um aðkomu ríkissjóðs og Seðlabankans að bankakerfinu. Af bréfinu má ráða að Karl var upplýstur um vandræði Glitnis og vissi jafnframt að málið væri til skoðunar innan Seðlabankans. Við skýrslutöku nefndi Jón Þ. Sigurgeirsson tölvubréfið sem dæmi þess að lausafjávandræði Glitnis og aðkoma Seðlabankans hefði vitnast út fyrir þann þrönga hóp sem átti að vita af málinu. Jón leiðir líkur að því að þetta kunni að hafa verið ein ástæða þess að menn hafi viljað klára málið fyrir opnun markaða næsta morgun.⁸⁶

Sigríður Logadóttir lýsti því við skýrslutöku að um kvöldmatarleytið hefði hún verið kölluð í Seðlabankann. Þegar þangað kom hafi fundur verið að hefjast í svokölluðu bankaráðsherbergi.⁸⁷ Þar voru saman komnir auk hennar Davíð Oddsson, Eiríkur Guðnason, Ingimundur Friðriksson, Jón Þ. Sigurgeirsson, Sturla Pálsson, Geir H. Haarde, Bolli Þór Bollason, Árni M. Mathiesen, Baldur Guðlaugsson, Össur Skarphéðinsson, Jón Þór Sturluson, Tryggvi Þór Herbertsson, Jónas Fr. Jónsson og Ragnar Hafliðason.⁸⁸ Sigríður sagði að ekki hefði verið um langan fund að ræða.⁸⁹ Að fundinum loknum fóru Ingimundur Friðriksson og Jónas Fr. Jónsson á stjórnarfund í Fjármálaeftirlitinu. Sigríður lýsir atburðum eftir fundinn með eftirfarandi hætti: „Síðan sem sagt voru bara menn á göngunum og farandi inn á skrifstofur, ég man að Jón Þór var stöðugt í símanum, Tryggvi Þór líka, ég sá að forsætisráðherrann fór með Davíð, ég vissi að það var einhver fundur þarna niðri í Batteríinu, ég vissi að þeir voru að koma í hús Glitnismennirnir [...].“⁹⁰ Jón Þór Sturluson lýsti því við skýrslutöku að eftir að fyrsta fundinum lauk hafi ýmsir „hliðarfundir“ átt sér stað. Síðan hafi hinir pólitísku fulltrúar farið afsíðis og rætt saman.

Samkvæmt minnisblaði Seðlabankans 3. október 2008 tóku ráðherrar ákvörðun um þá leið sem farin skyldi. Sambærilega lýsingu er að finna í drögum að minnisblaði Ingimundar Friðrikssonar 12. október 2008 en þar segir þó einnig að á fundi forsætis-, fjármála- og iðnaðarráðherra hafi verið viðstaddir „aðstoðarmenn“ þeirra. Jón Þór Sturluson lýsti því við skýrslutöku að hann og Tryggvi Þór Herbertsson hefðu verið með ráðherrunum.⁹¹ Árni M. Mathiesen lýsti því við skýrslutöku að eftir að ákvörðunin hafði verið tekin af þeim ráðherrum sem þarna voru staddir hefði síðan verið haft samband við aðra ráðherra. Aðspurður kvaðst hann ekki sjálfur hafa hringt en hann hefði talið að Geir H. Haarde og Össur hefðu hringt í aðra ráðherra til að afla samþykkis þeirra.⁹² Í tölvubréfi sem Össur Skarphéðinsson sendi Þórunni Sveinbjarnardóttur, umhverfisráðherra, kl. 03:27 aðfaranótt mánudagsins

85. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 38.

86. Skýrsla Jóns Þ. Sigurgeirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. júlí 2009, bls. 39–40.

87. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 19–22.

88. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 19–22. Sjá einnig skýrslu Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 38.

89. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 19–22.

90. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 27.

91. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 37.

92. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 39–40.

29. september 2008 kemur fram að Össur og Jón Þór Sturluson hafi hringt í aðra ráðherra Samfylkingarinnar fyrr um kvöldið en þar sem ekki hafi náðst í Þórunni hafi Össur ákveðið að rita henni þetta bréf. Í bréfinu segir einnig: „Glitnir kom til Seðlabankans á fimmtudag og bað um 600 milljóna evra lán. Það eru 84 milljarðar. Gjaldþagi er von bráðar, 15. okt., og Glitnir getur ekki staðið við þær skuldbindingar. Innan 4 mánaða er annar stærri gjaldþagi [sic], nokkrir mun smærri á milli. Mikil óvissa er um hvort Glitnir gæti staðið við þá gjaldþaga, einkum þann stóra eftir 4 mánuði.“ Því næst segir: „Kostirnir voru að láta Glitni fara í þrot eða „beila“ hann út. Hann bauð fyrst ágætis veð, norskan offshore-pakka svokallaðan. Degi síðar tilkynnti Glitnir að óheimilt væri að bjóða þau veð sökum skilmála þeirra. Bankinn bauð í staðinn annan lánapakka, sem Seðlabankinn sagði ótækan. Hann samanstæði af „bílalánum og öðrum samtíningi“. Bankinn sagði við mig kategorískt að hann lánaði ekki út á slík veð. Það er hans ákvörðun, ekki okkar.“ Síðan segir: „Tillaga Seðlabankans til ríkisstjórnar var að í staðinn legði ríkið fram 84 milljarða í hlutfé og eignaðist 75% í bankanum. Það þýðir að innlán eru trygg, en að hlutafjäreigendur tapa gríðarlegum eignum. Þetta má kalla þjóðnýtingu eða ríkisvæðingu.“ Þar næst segir: „Hefði Glitnir verið látinn fara í þrot, hefðu hinir bankarnir farið illa, og LÍ rúllað. KB og LÍ eiga samtals um 70–80 milljarða veð í hlutfé Glitnis (í reynd dulin „krosseignatengsl“ sem við a.m.k. vissum ekki af).“ Því næst segir: „Ég var í samráði við ISG allt kvöldið, síðast eftir miðnætti, og hún vissi þar að auki um tillöguna frá í dag. Í samráði við hana féllst ég á tillöguna f.h. Samfylkingarinnar.“ Einnig segir: „Í reynd þýðir þetta að stærstu eigendur Glitnis verða gjaldþrota. Það kemur jafnframt vegna viðskipta þeirra við LÍ þungt högg á Landsann. Ég gekk rækilega eftir því, ásamt Jóni Þór, hvort LÍ stæði þetta af sér. Á 15 manna fundi var upplýst rækilega, að Sigurjón Þ. Árnason bankastjóri hefði í gær, sunnudag, á fundi með SÍ kl. 10 upplýst að LÍ stæði af sér það högg. Davíð bætti við að í kvöld hefði Halldór J. Kr. bankastjóri ítrekað það við sig í símtali.“ Þá segir: „Eigendur Glitnis tóku þessu mjög þunglega. Þeir eru á fundi í nótt. Þeir segja að í reynd þýði þetta mikil gjaldþrot, þar á meðal verði Jón Ásgeir gjaldþrota, og Stoðir, sem áður var FL. Búast má við þungu áhlaupi vegna þessa.“ Síðan segir: „Stjórnarandstaðan var kölluð í SÍ og kynnt málið. Hún tók því vel.“ Einnig segir: „Óvíst er hvort hlutafjäreigendur taki tilboðinu. Mikil reiði er meðal þeirra. Væntanlega verða þá viðskipti með Glitni stöðvuð í Kauphöllinni, og hugsanlega fleiri banka.“ Því næst segir: „Sameining LÍ og Glitnis er líklega til umræðu í nótt. Landsbankamenn fóru hins vegar að sofa! Þeir höfðu áður sent tilboð inn í SÍ, sem gróflega fól í sér að 200 milljarðar yrðu settir í sameinaðan banka af ríkispeningum, og að þar að auki lánaður allur gjaldeyrisvarasjóðurinn og meira til – 3 milljarðar evra. Það var óaðgengilegt, og þótti undarlegt tilboð af hálfu LÍ. Það var sett fram án samráðs við Glitni.“ Loks segir: „Mánudagurinn verður því til mikillar mæðu, og engin leið – sögðu sérfræðingarnir – að spá hvernig markaðurinn tekur þessu.“ Undir lok bréfsins segir Össur síðan að framangreindur texti sé aðeins sendur á Þórunni þar sem hann hafi ekki náð í hana fyrr um kvöldið.

Aðspurður um þá ákvörðun sem tekin var vegna stöðu Glitnis sagði Geir H. Haarde við skýrslutöku: „Það var nú ekki mikið vitnað í samráðshópin af hálfu Seðlabankans þegar við vorum komin í þessi spor. Þá er náttúrulega, þá standa menn frammi fyrir því að þarna er komin mjög alvarleg krísa og þá er bara reynt að leysa hana og ráðgjafi ríkisstjórnarinnar þrímert í þeim málum,

„Ég var í samráði við ISG allt kvöldið, síðast eftir miðnætti, og hún vissi þar að auki um tillöguna frá í dag. Í samráði við hana féllst ég á tillöguna f.h. Samfylkingarinnar.“

Össur Skarphéðinsson í tölvubréfi til Þórunnar Sveinbjarnardóttur kl. 03:27 aðfaranótt mánudagsins 29. september 2008.

„Ef að Glitni hefði verið bjargað, ef þessi leið sem ákveðið var að fara hefði dugað til þess sem hún átti að duga, komið Glitni í gegnum herna þetta októbermál, þá hefði náttúrulega staðan verið allt önnur hjá hinum bönkunum. Ef við hefðum hins vegar lánað þeim 85 milljarða, eða hvað þetta var, þá hefði það verið eins og að pissa í skóinn sinn, vegna þess að þeir hefðu staðið strax frammi fyrir einhverju svipuðu máli eftir áramótin, ekki seinna en í mars. En þá náttúrulega höfðum við ekki haft neinn pening til að lána þeim aftur, vegna þess að peningarnir voru búnir, þetta voru 400 af 500 milljarða gjaldeyrisvarasjóði, sem Kaupþing síðan fékk næstum því allan með veði.“

Geir H. Haarde við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 81.

kemur þar með ákveðnar tillögur. Við höfðum ekki forsendur til þess að gera miklar athugasemdir við hana, eða hafna henni.⁹³ Össur Skarphéðinsson lýsti því við skýrslutöku að Eiríkur Guðnason hefði kynnt tillögu Seðlabankans fyrir ráðherrum. Hefði Össur við það tilefni spurt hvaða áhrif þessi aðgerð myndi hafa á hina bankana. Hefðu Eiríkur og Davíð þá báðir sagt að hinir bankarnir myndu standa þetta af sér. Segir Össur einnig að Davíð hafi hringt í Halldór J. Kristjánsson, bankastjóra Landsbankans, af þessu tilefni og hafi Halldór staðfest þennan skilning að því er Landsbankinn varðaði.⁹⁴ Við skýrslutöku staðfesti Geir H. Haarde að þegar ákvörðun var tekin um þá leið sem farin var hefði hvorki legið fyrir tölulegt mat á smitáhrifum á milli banka né mat á þeim áhrifum sem verðmat ríkisins á 75% hlut í Glitni kynni að hafa á hlutabréfaverð annarra banka. Í þessu samhengi má benda á að við skýrslutöku sagði Geir H. Haarde: „[...] þegar stofnunin sem er okkar sérfræðiráðgjafi og hefur alla þekkinguna innanborðs kemur með þessa tillögu þá gerir maður ráð fyrir því að þeir séu búnir að kanna allt sem máli skiptir og að tillagan sé að því leyti til í lagi.“⁹⁵ Skýrslutökur rannsóknarnefndar Alþingis og gagnaöflun hafa ekki gefið til kynna að yfirvöld hafi notið nokkurrar ráðgjafar innlendra eða erlendra utanaðkomandi sérfræðinga þegar ákvörðunin var tekin. Við þetta má bæta að við skýrslutöku sagðist Eiríkur Guðnason ekki minnst umræðu um að rætt hafi verið um áhrif sem verðmat stjórnvalda á 75% eignarhlut Glitnis gæti haft á hlutabréfaverð annarra banka. Þó hafi því „einhvers staðar“ verið „lýst yfir að Landsbankinn myndi lifa það af þó að Glitnir færi á hausinn“.⁹⁶ Um þá tillögu að ríkið myndi eignast 75% eignarhluta í Glitni sagði Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis, við skýrslutöku: „Ég man t.d. eftir því að þessir útreikningar á hlut, hvernig þetta var reiknað, það var kynnt fyrir okkur upp á svona töflu. Eiríkur Guðnason skrifaði niður þessar tölur og sýndi okkur hvernig... ja það skildi enginn hvernig þetta verð var fundið út. Hvorki fyrr né eftir að hann skýrði þetta, það breytti því ekki miklu.“⁹⁷ Við þetta má bæta að Davíð Oddsson lýsti því við skýrslutöku að menn hefðu að auki ekki átt von á að lánshæfismatsfyrirtækin myndu lækka mat sitt á bönkunum.⁹⁸

Í drögum að minnisblaði Ingimundar Friðrikssonar kemur fram að hann hafi sótt stjórnarfund Fjármálaeftirlitsins á milli kl. 22:00 og 23:00 28. september 2008.⁹⁹ Í fundargerð Fjármálaeftirlitsins kemur fram að Ingimundur Friðriksson hafi skýrt frá „hugmyndum um að ríkið með milligöngu Seðlabankans legði verulegt fé til Glitnis með því að kaupa stóran hlut í bankanum með sérstökum samningi“. Síðan segir að Jónas Fr. Jónsson hafi gert „grein fyrir aðdraganda málsins og að rætt hafi verið við bankana um markaðslausnir“.

Við skýrslutöku lýsti Jón Sigurðsson, stjórnarformaður Fjármálaeftirlitsins, því að fyrir helgina hefði hann verið erlendis og ekki frétt af stöðu Glitnis fyrr en hann sneri aftur til landsins laugardaginn 27. september 2008. Aðspurður hver aðkoma hans hefði verið að málinu svaraði Jón: „Engin önnur en þau en

93. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 79.

94. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 8.

95. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 22.

96. Skýrsla Eiríks Guðnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 57–58.

97. Skýrsla Bolli Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 48.

98. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 44.

99. Drög að minnisblaði Ingimundar Friðrikssonar 12. október 2008: „Minnispunktar.“

að beiðni Seðlabankans þá hittist Fjármálaeftirlitið að kvöldi sunnudags og þið hafið nú séð fundargerðina, hún er afskaplega látlaus. Og í raun og veru var ekki um neitt annað að ræða þar en að segja einfaldlega: „Ef ríkið vill leggja 600 milljónir evra inn í Glitni þá eykur það náttúrulega styrk þess banka.“¹⁰⁰

Um kl. 22:00 28. september 2008 hringdi Davíð Oddsson í Þorstein Mál Baldvinsson og fór fram á að hann mætti í Seðlabankann ásamt stjórn og helstu hluthöfum í Glitni. Þorsteinn hafnaði þeirri málaleitan en úr varð að hann myndi mæta í Seðlabankann ásamt Lárusi Welding, forstjóra Glitnis, Gestu Jónssyni, hrl., og Herði Felix Harðarsyni, framkvæmdastjóra lögfræðisviðs Glitnis.¹⁰¹ Við skýrslutöku lýsti Lárus því að Þorsteinn hefði hafnað því að kalla til stjórn og helstu hluthafa Glitnis á fundinn í Seðlabankanum vegna þess að ekki hefði verið ljóst hvað ræða ætti á fundinum.¹⁰²

Um kl. 22:30 þetta kvöld mættu fyrrgreindir fulltrúar Glitnis í Seðlabankann til fundar. Fyrir utan bankann voru fréttamenn og voru myndir teknar af fulltrúum Glitnis er þeir gengu inn í Seðlabankann. Þar biðu þeirra Geir H. Haarde og Davíð Oddsson í fundarherbergi sem kallað er „Batteríð“. Samkvæmt framburði Gestu Jónssonar bauð Geir þá velkomna og gaf Davíð síðan orðið. Gestur segir að ljóst hafi verið að ekki var um samningaviðræður að ræða heldur hafi Davíð litið svo á að verið væri að kynna þeim ákvörðun um lausn sem stæði Glitni til boða. Gestur segir að lausnin hafi falist í 600 milljóna evra hlutafjárframlagi gegn 75% eignarhluta í Glitni. Hafi ekki verið ljóst hvort ríkið ætti að koma að þessu eða Seðlabankinn.¹⁰³ Rétt er að taka fram að engin gögn voru lögð fram fyrir fulltrúa Glitnis á fundinum.¹⁰⁴ Í þessu samhengi má nefna að tvær fundargerðir stjórnar Glitnis frá aðfaranótt mánu dagsins 29. september 2008 leiða í ljós að stjórn Glitnis áleit að samkvæmt samkomulaginu yrði Seðlabankinn eigandi hlutafjárins en ekki ríkið.¹⁰⁵

Gestur segir að stutt hlé hafi síðan verið gert á fundinum svo fulltrúar Glitnis gætu ráðið ráðum sínum. Þegar fundur var aftur settur hafi Össur Skarphéðinsson bæst í hópinn ásamt Baldri Guðlaugssyni, ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytis, og Bolla Þór Bollasyni, ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytis. Þorsteinn hafi síðan brugðist ókvæða við þeirri tillögu sem fram var komin. Davíð Oddsson hafi þá sagt að ef samþykki myndi ekki berast fyrir opnun markaða væri Seðlabankanum skylt að tilkynna Fjármálaeftirlitinu um þá vitneskju sína að óvíst væri að Glitni gæti staðið við afborgun af láni sem væri á gjalddaga 15. október.¹⁰⁶ Lárus Welding lýsti því við skýrslutöku að Davíð hefði á fundinum sagst vera ánægður með störf Lárusar og Þorsteins Mál Baldvinsson og farið væri fram á að þeir myndu starfa áfram hjá Glitni.¹⁰⁷ Við skýrslutöku ræddi Sturla Pálsson um þá leið sem farin var af hálfu ríkisins: „Þessi leið sem við fórum, eða var farin, að kaupa meiri, stóran meiri hluta í bankanum, hún hafði, í mínum huga byggði hún aðallega á því að það væri óréttlæt看legt, eftir það sem á undan var gengið og eftir það hvað hefði gengið treglega að fá

„[...] það að fjölmiðlar voru komnir í málin og þessi fundarstaður skyldi vera valinn og við erum að labba inn í Seðlabankann klukkan tíu um kvöld á sunnudegi. Að það var alveg ljóst að þar með var ekkert annað í stöðunni en að við mundum þurfa að tilkynna eitthvað morguninn eftir. Og ég var svona í – og menn hafa sagt að ég hafi sagt að þetta væri búið. Það var kannski það sem ég sagði við þennan hóp að það væri, að nú væri þetta – út af því að þessar ljósmyndir voru teknar þegar við værum að fara inn – værum við komnir í stöðu sem yrði mjög erfitt að útskýra. Þannig að eftir á að hyggja kann maður mönnum engar þakkir fyrir að þessi fundarstaður skyldi vera valinn og þessi tími.“

Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
24. mars 2009, bls. 41.

„Hann [Þorsteinn Mál Baldvinsson] orðaði það þannig: Ég hef aldrei á ævi minni verið tekinn annað eins í rassgatið. ... Það voru upphafsorðin hjá honum. Síðan fór hann yfir þetta og bara lýsti því sjónarmiði að með þessari ákvörðun væri verið að setja hluthafa Glitnis í þá stöðu að það hlytu að verða rosalegar afleiðingar fyrir þá. Hann óttaðist síðan „dómínóeffektinn“ sem af þessu mundi leiða. Ég get svo sem ekki farið yfir það í smáatriðum – hann var mjög ör. Þorsteinn verður mjög – hann var með samanbitnar varir og það var mikil ákveðni í því sem hann sagði og hann fór bara yfir þau sjónarmið að hann teldi að þetta væri mjög örlagarík og vond ákvörðun sem þarna væri verið að kynna.“

Gestur Jónsson um orð Þorsteins Mál Baldvinssonar, sbr. skýrslu Gestu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 7.

100. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 33.

101. Skýrsla Gestu Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 3.

102. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 38.

103. Skýrsla Gestu Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 4, 7 og 16.

104. Skýrsla Gestu Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 4, 7 og 16. Sjá einnig skýrslu Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 69.

105. Fundargerðir Glitnis banka hf. 29. september 2008, annars vegar kl. 00:15 og hins vegar kl. 05:00.

106. Skýrsla Gestu Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 6–7.

107. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 41 og 45.

„[...] þegar þarna er komið að þá erum við búin að lána bönkunum [...] mjög mikið af krónum. Og þegar þarna er komið við sögu að þá er okkur að verða ljóst að frekari krónufyrirgreiðsla mun ekki hjálpa þessum aðilum. Okkur er líka ljóst að miðað við líkurnar á því að einhver fyrirgreiðsla geti bjargað þeim til langframa að þá eru menn mjög hikandi að taka peningalegar erlendar eignir úr gjaldeyrisfordanum og henda í þetta án þess að hafa neitt vald á stöðunni. Þess vegna er ákveðið að eignarhaldið skuli fylgja með, enda var náttúrulega líka, það var ekkert [...] seðlabankaleyndarmál sú tortryggni sem ríkti gagnvart stærsta eiganda Glitnis og bankasamfélagsins í heild sinni. Hann var hluti af vandamálinu.“

Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
20. júlí 2009, bls. 111.

menn til þess að vinda niður hjá sér efnahagsreikninginn, að lána peninga gegn einhverjum veðum og hafa ennþá sömu stjórnendur í, að bankanum og þá er ég aðallega að vísa til eigandans sem náttúrulega við vissum ekki þá en mann grunaði, að aukningin í lánveitingum til eignarhaldsfélaga sem að er á árinu 2007 og 8 hafi skýrst af því að þessir aðilar sem voru stórir í fjárfestingum úti í heimi voru á fullu í að lána sér, sjálfum sér peninga. Og það var þess vegna sem að ég held að það hafi ekki komið til greina, eða mönnum þótt fýsilegt, að lána þeim peninginn og láta þá áfram sitja í bankanum.“ Við sama tækifæri sagði Sturla: „[...] það er tekin ákvörðun um að þeir þurfi að fá þennan pening. Menn vilja ekki lána þeim hann og skilja þá eftir við stjórnvölinn í bankanum.“ Aðspurður hvers vegna farið hafi verið fram á það við forstjóra og stjórnarformann Glitnis að þeir myndu starfa áfram fyrir bankann svaraði Sturla að með ákvörðuninni væri „eigendastrúktur[um] breytt“.¹⁰⁸

Um kl. 23:00 mættu fulltrúar stjórnarandstöðunnar á Alþingi í Seðlabankann til fundar. Þar var um að ræða Guðna Ágústsson, Katrínu Jakobsdóttur og Kristín H. Gunnarsson. Við skýrslutöku lýsti Jón Þ. Sigurgeirsson því að Davíð Oddsson hefði beðið hann að kalla til fulltrúa stjórnarandstöðunnar. Þegar Jón hafði samband við þessa aðila voru fulltrúar Glitnis enn staddir í húsakynnum Seðlabankans.¹⁰⁹ Þorsteinn Már Baldvinsson lýsti því við skýrslutöku að hann hefði orðið var við að fulltrúar stjórnarandstöðunnar voru komnir í hús þegar hlé var gert á fyrrgreindum fundi sem hann sat í Seðlabankanum þetta kvöld.¹¹⁰ Gestur Jónsson segir að þegar fulltrúar Glitnis gengu út af fundinum í Seðlabankanum hafi þeir mætt fulltrúum stjórnarandstöðunnar.¹¹¹

Í skýrslu Guðna Ágústssonar kom fram að hringt hefði verið til hans um kl. 11 af starfsmanni Seðlabanka Íslands og hann beðinn að koma á skyndifund í bankann. Þar hefði hann hitt Katrínu Jakobsdóttur og Kristín H. Gunnarsson og hefðu þau þrjú verið kölluð á fund með Geir H. Haarde, Össuri Skarphéðinssyni og Davíð Oddssyni. Í skýrslu Guðna kom síðan fram: „Davíð hóf máls og sagði að þetta væri neyðarástand og sagði að Geir mundi kynna okkur stöðuna sem hann og gerði og sagði að það væri komið upp mjög alvarlegt mál í Glitni. Þeir væru búnir að vera í einhverja daga í viðræðum við Seðlabankann og niðurstaða Seðlabankans væri að Glitnir væri nánast gjaldþrota. Þetta væri spurning um að taka hann þess vegna allan, en menn ætluðu að fara mannlega leið og taka hann [75%], svona til þess að skapa samstöðu. Við fórum yfir þetta og ég man að ég spurði þá margra spurninga um [...] hvað mundi gerast daginn eftir þegar þetta væri ljóst og Davíð fór svona yfir álit þeirra seðlabankastjóranna á málinu [...]. Og ég spurði þá hvort þetta þýddi bara ekki fall hinna bankanna. Þeir töldu svo ekki vera, skýrðu mér frá því að þeir teldu að vísu Landsbankann mjög veikan og að hann gæti farið. [...] Við vorum því fyrst og fremst komin bara til að fá tilkynningu um það að staðan væri þessi, það var bara verið að tilkynna okkur það og við beðin um trúnað.“¹¹² Skýrsla Kristins H. Gunnarssonar var í meginatriðum á sömu leið og áréttaði hann að ekki hefði verið leitað álits þeirra heldur hefði tilgangur

108. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. júlí 2009, bls. 108–109.

109. Skýrsla Jóns Þ. Sigurgeirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. júlí 2009, bls. 37–38.

110. Skýrsla Þorsteins Má Baldvinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 19.

111. Skýrsla Gests Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 16.

112. Skýrsla Guðna Ágústssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 1–2.

fundarins verið að upplýsa þau.¹¹³ Skýrsla Katrínar Jakobsdóttur var einnig í meginatriðum á sömu lund. Í skýrslu sinni sagði hún hins vegar jafnframt: „Það var auðvitað spurt út í sem sagt stjórn Glitnis og afstöðu þeirra og þá um kvöldið var einhvern veginn upplifun mín að stjórnin væri þessu ekki endilega mótfallin en síðar kom í ljós að hún hefði verið mótfallin, en mér skilst auðvitað að það hafi verið fundarhöld um nóttina eftir þetta.“¹¹⁴

Þegar fundi með fulltrúum Glitnis lauk segist Tryggvi Þór Herbertsson hafa rætt við Geir og sagt að sér litist illa á fyrirbyggjandi tillögu. Hafi Tryggvi lagt til að hann myndi ræða við Davíð og gera úrslitatilraun til að sannfæra hann um þetta. Síðan segist Tryggvi hafa beðið Davíð að ræða við sig undir fjögur augu. Hafi þeir því næst farið inn á skrifstofu Davíðs. Við skýrslutöku lýsti Tryggvi samtali sínu og Davíðs með eftirfarandi hætti: „Ég var rétt byrjaður, þá trylltist hann, sagði að ég væri að grafa undan tillögum hans og sagði: „Þarna situr forsætisráðherra frammi og skelfur eins og lauf í vindi og getur ekki tekið ákvörðun. Hann hlustar á þig og þú ert að grafa undan þessu. Ef þetta gengur ekki fram mun ég persónulega sjá til þess að þér verði ólíft á Íslandi það sem eftir er.“ Jafnframt sagði hann að ég skyldi ekki hræra í Össuri, þá skyldi hann eiga mig á fæti. Hann var vægast sagt tryllingslegur og mér féll gjörsamlega allur ketill í eldinn. Ég brást við með því að segja að við hefðum verið samherjar til margra ára, ég hefði ekkert annað í huga en framtíð landsins okkar, hann róaðist nokkuð við það en ég sá að hann hugsaði mér þegjandi þörfina.“¹¹⁵

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis voru framangreind ummæli Tryggva Þórs Herbertssonar borin undir Davíð Oddsson. Davíð sagði að hann hefði vissulega rætt við Tryggva undir fjögur augu. Hann hefði heyrt frá starfsmönnum Seðlabankans að Tryggvi hefði þetta kvöld meðan hann var í bankanum átt símtöl við Jón Ásgeir Jóhannesson þar sem hann hefði lýst fyrir honum tillögum Seðlabankans varðandi Glitni. Davíð lýsti því fyrir nefndinni að hann hefði af þessum sökum verið Tryggva reiður og sagði að það gæti verið að hann hefði verið hvassýrtur í hans garð. Hann neitaði því hins vegar að hafa látið þau orð falla að hann myndi sjá til þess að Tryggva yrði ólíft á Íslandi. Þess í stað hefði hann sagt: „Og ég sagði við hann að ég mundi sjá til þess, ef hann héldi þessu áfram, að hann færi út úr húsinu og það yrðu gefin fyrirmæli um það að hann færi ekki inn í það aftur. Ég held að Ísland hafi ekki verið, sko, hann gæti verið á Íslandi en þetta var skýringin. Og hugmyndir hans, ég var hneykslaður á að hann skyldi vera að ræða af því að hann var í þeim símtölum líka, við Landsbankamenn út úr húsinu sem voru að senda okkur magnþrungnar dellutillögur. Og hann var að berjast fyrir því að við færum um nóttina í sameiningu að Landsbankanum og Glitni og þessu öllu saman sem enginn hafði heildarmynd yfir og var ekki nokkur vinnandi vegur og tóm endaleysa. Það var sú leið sem hann vildi fara.“ Davíð sagði einnig: „Og þegar ég, ég held ég hafi nú ekki tekið svona til orða um Geir, það má vel vera í þessum ham öllum en það var nú þannig reyndar að Össur vildi ganga að þessu plani strax og lýsti því oft yfir, Geir var miklu meira hikandi og ekkert svo sem við það að, yfir því að segja, en ég held að það hafi ekki síst verið þessi hræringur Tryggva í hinum, að það hafi verið fullt af öðrum tillögum. [...] Hann var gerandi með Milestone-mönnum í fullt af hlutum og

113. Skýrsla Kristins H. Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. ágúst 2009, bls. 1–2.

114. Skýrsla Katrínar Jakobsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. september 2009, bls. 1–2.

115. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 22.

„[...] þarna á miðnætti 28. þá er bara allt sprungið í loft upp og ég í raun og veru vissi ekkert nákvæmlega hvað var að gerast. Ég vissi það bara að þetta hafði bara sprungið í loft upp og ég vissi það að þarna eftir fundinn í bankaráðsherberginu þá komu stjórnendur Glitnis með tveimur lögfræðingum með sér og funduðu niðri í, ég held að þeir hafi fundað niðri í Batterí á neðstu hæðinni, sem sagt í Seðlabankanum. Svo fóru þeir náttúrulega bara með þetta nesti í raun og veru á stjórnarfund hjá Glitni og þetta var í járnnum alla nóttina, sem sagt hvort að Glitnir mundi ganga að þessu eða ekki, eða sem sagt stærsti eigandi Glitnis. Ég fór heim þarna í kringum miðnætti, ég var mætt aftur niður í banka eitthvað um sjöleytið, þá var kominn sú niðurstaða að þeir mundu ganga að þessu[...]“

Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 23.

„Og ég hugsa þetta og tala við Hreiðar Má í síma og við erum sammála um að þetta sé bara katastrofa, sem hann ætli að fara að gera. Og ég hringi aftur í iðnaðarráðherra: Þið megið ekki gera þetta, í guðanna bænum gerið þetta ekki. Það var bara mjög þungt hljóðið í honum og hvort hann sagði: Þú verður að hringja í Geir.“

Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 54.

„[...] ég hélt að þeir væru að lána. Þeir sögðu aldrei, gáfu aldrei til kynna að þeir ætluðu að fara að kaupa hlutafé eða þeir ætluðu að fara að yfirtaka bankann, þjóðnýta bankann. Þeir spurðu mig aldrei: Hvaða áhrif hefur það á útlánasafn Kaupþings ef hlutafé í Glitni verður verðmetið á núll á morgun?“

Skýrsla Hreiðars Má Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. júlí 2009, bls. 55.

átti að koma aftur til baka í þessa starfsemi. Mér fannst þetta allt saman mjög óþægilegt [...] og þegar var búið að segja mér þarna áður af mínum starfsmönnum að hann væri hringjandi út að lýsa við „kontakta“ sína í farsíma hvað við værum að ræða þarna inni, þá fannst mér það algjörlega forkastanlegt og undirstrika það sem ég, efasemdir mínar um það að hann gæti komið fram sem fulltrúi forsætisráðherrans gagnvart Seðlabankanum og ætlast til þess að við værum, sýndum honum fulla hreinskilni. Ég algjörlega hins vegar kaupi það að í öllum þessum látum, að þá hlaut öll stjórnarsýsla að fara fyrir lítið í þessum hræringum öllum, en það er samt sem áður, það var óþarfi að vera með eitthvað sem svona blasti við að gat ekki gengið. Og þetta fór í taugarnar á mér, en það getur vel verið að ég hafi verið of herna hvassyrstur við hann þarna, en mér fannst satt best að segja, þetta var 10–20 manna fundur þar sem þeir voru að tjá sig, ráðherrarnir, og mér fannst óþægilegt fyrir Geir sem, hvað hann var hikandi og óviss og allt það, við hliðina á Össuri sem vissi miklu minna um málið sem var miklu ákveðnari í að fara þessa leið, sko, fljótt og eiginlega strax. Þannig að, og kannski hef ég kennt, að Tryggvi væri eins og maður segir að hræra í honum. Það getur vel verið að ég hafi kennt því um.“¹¹⁶

Við skýrslutöku var Össur Skarphéðinsson spurður hvort einhver hefði lýst áhyggjum af því sem leitt gæti af tillögu Seðlabankans. Össur svaraði: „Ég man ekki eftir því. Það var enginn sem, það var einn maður sem var svona „spúki“ og „krítiskur“ þarna á þetta, svokallaður efnahagsráðgjafi, Tryggvi Þór. Þú veist, ég var þarna náttúrulega eins og fiskur sem stokkið hefur upp á grasbala og ég króaði hann af þrisvar svona um kvöldið: „Hvað finnst þér?“ Af því að ég skynja á honum að hann var ekki sáttur við þetta. Hann vildi aldrei segja það þarna. Ég sagði: „Þér ber skylda til þess [...] þú ert efnahagsráðgjafi minn líka“, en þá sagði hann: „Ég er efnahagsráðgjafi forsætisráðherrans“, sem við höfum reyndar alltaf reynt að hafa það þannig, ekki ráðinn endilega, alla vega ekki í samráði við okkur, en hann sem sagt, hann var greinilega svona skeptískur á þetta og gaf það til kynna með svipbrigðum og öðru, en hann sagði ekki neitt. [...] Talaði bara ekki og ég dró þá ályktun að hann þyrði það ekki út af Davíð [...]“¹¹⁷

Samkvæmt drögum að minnisblaði Ingimundar Friðrikssonar „virtist allt í hnút“ um miðnætti. Í minnisblaðinu segir: „Glitnismenn höfðu hafnað tilboði ríkisstjórnarinnar. Allir fóru heim, IF [Ingimundur Friðriksson] kl. 1.“¹¹⁸

Össur Skarphéðinsson lýsti því við skýrslutöku að seint um kvöldið hefði hann hringt í Sigurð Einarsson, stjórnarformann Kaupþings, og sagt honum að ríkið „ney[dd]ist til þess að taka yfir“ Glitni. Össur sagði að Sigurði hefði litist vel á tillöguna en hefði síðar um nóttina sent Össuri smáskilaboð og sagt að aðgerð ríkisins væri „tóm vitleysa“.¹¹⁹ Við skýrslutöku kannaðist Sigurður ekki við að hafa sagt að sér litist vel á tillöguna. Hann hefði hins vegar beðið um að fá að hugsa málið. Hefði hann rætt við Hreiðar Má Sigurðsson og þeir verið sammála um að þetta væri afar slæm aðgerð. Hefði Sigurður síðan hringt í Geir H. Haarde og lýst afstöðu sinni. Hefði hann hvatt til þess að Glitni yrði veitt lán gegn veði. Geir hefði svarað því til að það væri ekki

116. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 20–21.

117. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 17–18.

118. Drög Ingimundar Friðrikssonar að minnisblaði 12. október 2008: „Minnispunktur.“

119. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 10–11.

hægt, búið væri að taka ákvörðun í málinu.¹²⁰ Við skýrslutöku staðfesti Geir H. Haarde lýsingu Sigurðar Einarssonar á framangreindu svari sínu við beiðni Sigurðar.¹²¹ Sigurður Einarsson lýsti því einnig við skýrslutöku að hann hefði fyrst heyrt að vandræði væru komin upp á íslenskum fjármálamarkaði þegar Hreiðar Már Sigurðsson greindi honum frá því eftir að hafa fundað með Fjármálaeftirlitinu snemma dags laugardaginn 27. september 2008. Sigurður sagði hins vegar að honum hefði ekki verið kunnugt í hverju vandræðin fólust fyrir en að kvöldi sunnudagsins 28. september 2008.¹²²

Í kjölfar fundarins í Seðlabankanum héldu fulltrúar Glitnis í höfuðstöðvar Stoda hf. þar sem stjórn Glitnis fundaði kl. 00:15 aðfaranótt 29. september 2008. Samkvæmt fundargerð var stjórnarmönnum gerð grein fyrir atburðarás síðustu daga. Þar segir einnig að leitað hafi verið eftir 500 milljóna evra „láni frá Seðlabankanum gegn fullnægjandi tryggingum“. Síðan kemur fram að Seðlabankinn hafi lýst sig tilbúinn til þess að leggja fram 600 milljónir evra sem hlutafjárframlag gegn 75% eignarhlut í bankanum. Í fundargerðinni segir einnig að á fundinum í Seðlabankanum hafi Þorsteinn Már Baldvinsson og Lárus Welding gert fulltrúum ríkisins grein fyrir því „hvaða áhrif þessi aðgerð myndi hafa á markaðinn á Íslandi“. Um þetta segir í fundargerðinni: „Ljóst væri að hlutabréf Glitnis myndu falla hratt um leið og opnað yrði fyrir viðskipti með bréfin enda með þessu tilboði búið að verðleggja þau afar lágt. Það hefði aftur áhrif á veðstöðu viðskiptavina Glitnis og hinna bankanna enda hlutabréf í bankanum notuð til tryggingar í viðskiptum. Ljóst væri að þetta hefði gríðarlega alvarleg áhrif á stöðu allra viðskiptabankanna þriggja og fjölda viðskiptavina bankanna.“ Undir lok fundargerðar kemur fram að ákveðið hafi verið að funda að nýju síðar um nóttina. Síðari stjórnarfundur Glitnis þessa nótt var haldinn í höfuðstöðvum bankans að Kirkjusandi um kl. 05:00. Í fundargerð segir m.a.: „Þorsteinn gerði grein fyrir því að staða mála hefði ekkert breyst frá fundi stjórnar fyrir um nóttina. Engar lausnir væru í sjónmáli aðrar en að fallast á tillögu Seðlabankans. Af þeim sökum legði hann til að stjórn bankans boðaði til hluthafafundar þar sem tillaga um kaup Seðlabankans á nýju hlutafé í bankanum yrði borin undir atkvæði hluthafafundar.“ Síðan segir í fundargerð að Gestur Jónsson, hrl., hafi lesið upp eftirfarandi tillögu: „Á fundi sem forsætisráðherra og formaður bankastjórnar Seðlabankans áttu með forstjóra og formanni stjórnar Glitnis banka hf. í gærkvöldi lýsti formaður bankastjórnar Seðlabankans yfir vilja bankans til þess að eignast 75% hlutafjár í Glitni gegn greiðslu á 600 milljónum evra. Þess var óskað að afstaða stjórnar og stærstu hluthafa gagnvart þessu boði lægi fyrir áður en markaðir yrðu opnaðir að morgni næsta dags.“ Því næst kemur fram að stjórn Glitnis hafi ákveðið að boða til hluthafafundar þar sem fyrrgreind tillaga skyldi lögð fram og borin undir atkvæði hluthafa auk þess sem stjórnin myndi leita eftir afstöðu stærstu hluthafa bankans til tillögunnar. Af báðum fundargerðunum má ráða að stjórn Glitnis hafi talið tilboðið felast í því að Seðlabankinn keypti eignarhlutinn en ekki íslenska ríkið.

Samkvæmt ódagsettu minnisblaði Vilhelms Mús Þorsteinssonar ræddi hann í síma við Sturlu Pálsson um kl. 02:00 eða 03:00 aðfaranótt mánudagsins 29. september 2008. Við það tækifæri hafi Sturla sagt að í raun hafi aldrei

„Það er náttúrulega ekki heilbrigt eða eðlilegt og það er gjörsamlega fjaránlegt að svona ákvörðun skuli vera tekin án þess að stærsti banki þjóðarinnar skuli vera kallaður að borðinu, ég hélt að það væri óhugsandi fyrir þetta kvöld.“

Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 56.

120. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 52–55.

121. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 19.

122. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 52–55.

„Á sunnudagskvöldinu klukkan níu þá hringir í mig félagsmálaráðherra og spyr mig hvort ég hafi eitthvað heyrt um það sem gangi á uppi í Glitni. Fyrr um helgina höfðu borist fréttir af einhverjum fundum Davíðs og Árna og Geirs og við fylgdumst með því og ég man að ég bað Jón Þór að forvitnast um það, ég bað hann að hringja í Tryggva Þór, en þeir voru ágætis kunningjar. Jón hringdi í Tryggva, að mér heyrandi, og gekk mjög á hann á laugardeginum, og hinn bara fullyrti alveg: Nei, nei, ekkert að gerast, [við erum] bara [að] fara yfir bankana [...]. Og Jón trúði honum og við bara líka, maður reiknar ekki með því að það sé alltaf verið að ljúga að manni. Við [...] vorum mjög að þæla í því af hverju þeir væru að funda og svona og okkur fannst þetta besti kanallinn að þeim og svo ekki meira um það. Svo bara þarna hringir hún [Jóhanna Sigurðardóttir] í mig og segir mér þetta og mér náttúrulega brá alveg svakalega.“

Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 53.

„Svo það var mjög, þetta var mjög skrytið [...] að sitja þarna í ráðuneytinu með alla bygginguna við hliðina á uppljómaða og [...] við gátum ekkert gert, við vissum ekkert hvað var að gerast. Þetta var rosaleg frústrasjón, alveg rosaleg. Svo þegar kom í ljós hvað var að gerast við höfðum ekki einu sinni, við sáum svona þúsund vankanta á þessu lögfræðilega og á alla kanta, við förum með félagaréttinn og það var ekki einu sinni spurt hvort þetta gengi upp og hvort það þyrfti að breyta lögum og allt það.“

Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 37.

„[...] og ég hringdi og ég sendi sms á sem sagt ráðuneytisstjórnann í forsætisráðuneytinu, af því að hann var formaður þessa samráðshóps, og óskaði eftir því að hann hringdi í mig. Mig minnir nú að ég hafi sagt líka á skilaboðunum að ég teldi að ég ætti að vera þarna, en því var ekki svarað.“

Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, bls. 31–32.

komið til greina að veita Glitni lán til þrautavara á grundvelli 7. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Í þessu samhengi hafi Sturla rætt sérstaklega um að Glitnir hafi farið fram á greiðslu í evrum en ekki íslenskum krónum. Aðspurður hafi Sturla sagt að á tímabili á laugardeginum hefði „verið í alvöru skoðun“ að fara þessa leið en frá þeim tíma hefði þetta hvorki verið talið raunhæft né viðeigandi.¹²³

Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, lýsti því við skýrslutöku að hann hefði ekki verið upplýstur um atburði þessara daga fyrr en um kl. 21. sunnudagskvöldið 28. september 2008. Þá hefði Jóhanna Sigurðardóttir, félagsmálaráðherra, hringt í hann og spurt hvort hann hefði heyrt af því sem væri að gerast varðandi Glitni. Í kjölfarið hefði Björgvin haft samband við Jón Þór Sturluson, aðstoðarmann sinn, sem þá var staddur í Seðlabankanum.¹²⁴ Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneyti, lýsti því við skýrslutöku að fyrr um kvöldið, líklega á milli kl. 20:00 og 21:00, hefði Kjartan Gunnarsson, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneyti og varastjórnarmaður í Fjármálaeftirlitinu, hringt í sig til þess að fá símanúmer móður Áslaugar, Sigríðar Thorlacius, stjórnarmanns í Fjármálaeftirlitinu, þar sem til stóð að kalla hana á stjórnarfund Fjármálaeftirlitsins síðar sama kvöld. Áslaug segir að við sama tækifæri hafi hún gengið á Kjartan sem hafi sagt að það væri „eitthvað að gerast með Glitni“. Hann hafi þó ekki viljað veita nánari upplýsingar. Áslaug hafi því næst rætt við Jónínu S. Lárusdóttur, ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytis.¹²⁵ Jónína lýsti því við skýrslutöku að eftir að hafa rætt við Áslaugu Árnadóttur í síma hefði hún rætt við Kjartan Gunnarsson. Samtalinu við Kjartan lýsti Jónína með eftirfarandi orðum: „Þá sagði hann að hann hefði verið boðaður á stjórnarfund FME um kvöldið og hann vissi lítið en hann vissi að þetta gæti eitthvað varðað Glitni, mig minnir að hann hafi sagt mér það, en hann vissi ekkert hvað væri.“ Jónína segist því næst hafa haldið í húsakynni viðskiptaráðuneytisins. Þangað hafi hún komið um kl. 21:30 og hafi hún þá hringt í Björgvin G. Sigurðsson. Fannst henni að Björgvin hefði þá haft veður af málinu. Björgvin hefði síðan mætt í ráðuneytið á milli kl. 23:00 og 24:00.¹²⁶

Við skýrslutöku ræddi Jóhanna Sigurðardóttir um það hvernig henni bár-ust þær upplýsingar sem leiddu til þess að hún hafði samband við Björgvin G. Sigurðsson þetta kvöld: „[...] það höfðu verið fréttir, að mig minnir, kvöldið áður, man það þó ekki glögg, þar sem að fréttamaður var að velta fyrir sér hvað væri að ske í Stjórnarráðinu á helgi, allt í ljósum þar og svo kom kvöldið á eftir, ég bara horfði á þetta eins og hver annar, svo kom bara kvöldið á eftir og það er sama uppi og fréttamaður, -menn með spurningar og [Geir H. Haarde] kemur þarna út og segir: „Það er eðlilegt að ég sé bara að kynna mér mál, ég er búinn að vera lengi í, eða búinn að vera einhvern tíma í Ameríku og ég er bara að kalla hagfræðinga og skoða stöðuna.“ Þá var þetta að byrja svona að koma upp. Mér fannst það sérkennilegt og vildi vita hvað væri meira að ske, náði í Geir, hringdi í hann beint, minnir að ég hafi náð í hann í bíl, er þó ekki alveg klár á því, alla vega náðum við samtali sem var mjög stutt, og

123. Ódagsett minnisblað Vilhelms Mús Þorsteinssonar: „Samskipti Glitnis við Seðlabanka Íslands í liðinni viku.“

124. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 53.

125. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 35–36.

126. Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 31–32.

ég spurði hann að því hvort það væri eitthvað að ske og hann vildi mjög lítið segja en þó var það nægilegt til þess að ég vissi að þeir væru að skoða í alvöru einn bankann, ég man ekki hvort hann nefndi hvort það væri Glitnir, ég held það þó að hann hafi gert það. Ég spurði hver væri með honum af okkar hálfu í þessu af því að Ingibjörg var erlendis og hann sagði að Ingibjörg hefði tilnefnt Össur í það. Og meira vildi hann svo ekki segja við mig og ég ákvað þá að hringja í Björgvin bara til að leita frekari upplýsinga, taldi að hann hlyti að vita þá eitthvað meira um stöðuna. Og hringdi í hann klukkan [21:00] og hann kom algjörlega af fjöllum og alveg ljóst að hann vissi ekkert í þessu máli, en Jón Þór hafði víst verið kominn eitthvað í þetta á einhverjum stigum þarna á þessum degi eða kvöldi. Þetta er það sem ég veit um þetta mál. “Aðspurð um hvernig henni hefðu síðan borist frekari upplýsingar um niðurstöðu þeirra ráðherra sem staddir voru í Seðlabankanum svaraði Jóhanna: „[...] þá hringdi Jón Þór í mig, ég man ekki um hvaða leyti það var, eitthvað nálægt miðnætti, sagði mér í örstuttu máli hvað hefði skeð og búið. Ég ræddi, held ég hafi ekki rætt meira við Björgvin eftir það.“ Aðspurð hvort Jón Þór Sturluson hefði verið að leita eftir samþykki eða afstöðu Jóhönnu svaraði hún: „Nei. Bara segja mér niðurstöðuna sem þá var komin.“ Jóhanna sagðist ekki hafa lítið þannig á samtalið að verið væri að leita eftir samþykki hennar. Jóhanna sagðist heldur ekki minnst þess að Össur Skarphéðinsson hefði rætt við sig eða reynt að hafa samband við sig þetta kvöld.¹²⁷

Síðar um nóttina hélt Björgvin G. Sigurðsson ásamt Jóni Þór Sturlusyni í höfuðstöðvar Stoða þar sem þeir voru boðaðir til fundar við Þorstein Má Baldvinsson, Jón Ásgeir Jóhannesson og Ingibjörgu Pálmadóttur. Þar voru einnig staddir nokkrir stjórnarmenn í Glitni auk Jóns Sigurðssonar, forstjóra Stoða. Loks voru þar staddir þingmennirnir Bjarni Benediktsson og Illugi Gunnarsson.¹²⁸ Jón Þór Sturluson lýsti því við skýrslutöku að á fundinum hefði honum og Björgvin verið tjáð að fyrirhuguð aðgerð varðandi Glitni væri „gríðarlega alvarleg fyrir ekki bara þeirra fyrirtæki heldur hina bankana [...]“. Jón Þór sagði að undir lok fundarins hefði verið ákveðið að hann og Björgvin myndu ræða við Geir H. Haarde og kanna hvort lækka mætti fyrirhugað eignarhlutfall hins opinbera.¹²⁹ Í kjölfarið héldu Björgvin og Jón Þór því til fundar við Geir á heimili hans. Var þá komið fram undir morgun. Björgvin segir að Geir hafi talið koma til greina að lækka fyrirhugað eignarhlutfall ríkisins í Glitni. Á sama tíma hafi Geir hins vegar fengið þær upplýsingar að samþykki helstu hluthafa væri komið. Hafi umræðan því ekki náð lengra.¹³⁰

Í drögum að minnisblaði segir Ingimundur Friðriksson að Hörður Felix Harðarson hafi hringt í sig um kl. 6:30 að morgni mánudagsins 29. september og tilkynnt að samþykki stjórnar og stærstu hluthafa Glitnis myndi berast innan stundar. Síðan segir: „Talið var óhjákvæmilegt að efna til fréttamannafundar í Seðlabankanum og kynna ákvörðun ríkisstjórnarinnar og að ráðlegt væri að Lárus Welding yrði viðstaddur. Glitnismenn voru þessu heldur andsnúnir og dróst að samþykki stærsta eigandans bærast af þeim sökum [...]. Grænt ljós var gefið á boðun fundarins eftir að ÞMB [Þorsteinn Már

„[...] og ég [Jóhanna Sigurðardóttir] ákvað þá að hringja í Björgvin [G. Sigurðsson] bara til að leita frekari upplýsinga, taldi að hann hlyti að vita þá eitthvað meira um stöðuna. Og hringdi í hann klukkan [21:00] og hann kom algjörlega af fjöllum og alveg ljóst að hann vissi ekkert í þessu máli [...]“

Skýrsla Jóhönnu Sigurðardóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. janúar 2010, bls. 10–11.

127. Skýrsla Jóhönnu Sigurðardóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. janúar 2010, bls. 10–11.

128. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 10.

129. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 46–47.

130. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 54. Sjá einnig skýrslu Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 46–47.

„Og þessi umræða um hvort að við höfum boðað blaðamannafundinn áður en við fengum til okkar að það væri búið að samþykkja þetta, að það er náttúrulega bara bull, vegna þess að þetta var bara þannig að ég fékk tölvuskeyti frá honum Herði Felix með skannað, undirritað samþykki og ég hljóp fram á gang og kallaði inn á bankastjórangang: Það er komið. Og þá fór Ingimundur og boðaði blaðamannafundinn.“

Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
8. maí 2009, bls. 24.

„Það er þannig að þetta fólk, eftir aðgerðir ríkisstjórnarinnar, er með banka sem er rekinn. Ef að þessi aðgerð hefði ekki komið til þá væru hlutabréfin núll. [Spurning fréttamanns: Þannig að bankinn hefði farið á hausinn?] Ef að bankinn fær ekki hjálp á þrengingartímum, fær ekki fjármögnun, þá lifir bankinn ekki, það er ekki flóknara en það.“

Davíð Oddsson á fréttamannafundi í Seðlabankanum að morgni 29. september 2008.

Baldvinsson] hafði hringt í IF [Ingimund Friðriksson] og tilkynnt að hann væri með staðfestingu stærsta hluthafans í höndunum, sem einnig var staðfest af lögfræðingi Glitnismanna, Herði Felix, í sama símtali. Meðal vitna að þessu samtali voru hinir bankastjórnarnir. “Í kjölfarið segir Ingimundur að boðað hafi verið til fréttamannafundar. Loks segir: „Hefði Glitnir ekki verið afgreiddur með þeim hætti sem gert var hefði bankinn orðið að tilkynna að hann hefði leitað til Seðlabankans hvort sem fyrirgreiðsla hefði þá verið veitt eður ei.“¹³¹ Í minnisblaði Seðlabankans 3. október 2008 kemur fram að yfirlýsingar frá fulltrúum stærstu eigenda Glitnis hafi tekið að berast undir kl. 9:00. Síðan segir: „Tilkynnt var um hina síðustu símleiðis eftir að allar aðrar höfðu borist í hús og á því augnabliki var send út tilkynning um fréttamannafund í Seðlabankanum sem hófst kl. 9:40.“¹³² Á fréttamannafundi Seðlabankans sagði Davíð Oddsson að ef ekki hefði komið til aðgerða ríkisins hefðu hlutabréf í Glitni orðið verðlaus með öllu. Við skýrslutöku viðurkenndi Davíð að þessi ummæli sín hefðu verið óvarkár.¹³³

Að morgni mánudagsins 29. september 2008 birti forsætisráðuneytið fréttatilkynningu á vefsíðu sinni. Þar sagði: „Gert hefur verið samkomulag milli ríkisstjórnar Íslands og helstu eigenda Glitnis banka hf. að höfðu samráði við Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið um að ríkissjóður leggi bankanum til nýtt hlutafé. Þetta er gert með hliðsjón af þröngri lausafjárstöðu Glitnis og einstaklega erfiðum aðstæðum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum um þessar mundir. Ríkissjóður mun með milligöngu Seðlabanka Íslands leggja Glitni til hlutafjárframlag að jafnvirði 600 milljóna evra (eða um 84 ma.kr.) og með því verða eigandi að 75% hlut í Glitni.“ Síðan sagði: „Boðað verður til hluthafafundar í Glitni svo fljótt sem samþykktir leyfa þar sem tillaga þar að lútandi verður lögð fram til samþykktar.“ Þá sagði: „Fjármálaeftirlitið metur eiginfjárstöðu og eignasafn Glitnis traust. Eiginfjárlutfall Glitnis verður 14,5% eftir þessa aðgerð. Rekstur bankans verður með eðlilegum hætti.“ Loks sagði: „Ríkissjóður stefnir ekki að því að eiga eignarhlutinn í bankanum til langframa. Tilgangurinn með þessari aðgerð er að tryggja stöðugleika í fjármálakerfinu.“

Geir H. Haarde boðaði til fréttamannafundar í forsætisráðuneytinu um hádegisbil 29. september 2008. Á fundinum sagði Geir að það væri skylda ríkisvaldsins að tryggja fjármálastöðugleika eftir bestu getu og að sem mest traust ríkti gagnvart bönkum. Því hefði ríkið ráðist í þá aðgerð að leggja Glitni til hlutafjárframlag. Geir ítrekaði að hér væri ekki um styrk að ræða. Ríkið gæti síðar hugsanlega selt hlut sinn og jafnvel hagnast á þeim viðskiptum. Geir benti einnig á að hlutafjáreign fylgdi áhætta og að þeir hluthafar Glitnis sem fyrir væru þyrftu að taka á sig tap. Loks sagði Geir að áfram þyrfti að vinna að því að styrkja gjaldeyrisforða þjóðarinnar.

Við skýrslutöku ræddi Hreiðar Már Sigurðsson um símafund Glitnis sem hann sagðist hafa haft veður af mánudaginn 29. september 2008: „Við fréttum af „conference call“, símafundi, sem að Lárus Welding hafði átt með einum starfsmanni hans, bankans, sem vann í fjármögnunardeild bankans, sem gekk mjög illa, var okkur sagt, var mjög ótrúverðugur. [...] þeir voru spurðir, það

131. Drög að minnisblaði Ingimundar Friðrikssonar 12. október 2008: „Minnispunktur.“

132. Minnisblað Seðlabanka Íslands 3. október 2008: „Glitnir.“

133. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 60.

var gengið á þá, hvað þýddi þetta? Ætlaði ríkið að sjá um alla fjármögnunina? Ætlaði ríkið að tryggja peningana? Og þau gátu ekki svarað því, höfðu ekki skýr svör hvert væri „plan“ stjórnvalda og svo skilaboð sem við fengum var að það hefði farið mjög illa ofan í alþjóðlega fjárfesta.“ Aðspurður hvort hann teldi að Seðlabankinn hefði ekki þurft að hafa svör á reiðum höndum vegna yfirtökunnar á Glitni svaraði Hreiðar: „Augljóst. Þetta var augljóslega fyrsta spurningin sem hann mundi fá: Hvernig ætlaðu að borga gjalddagann í október? Hvernig ætlaðu að borga í janúar? Og hvernig ætlaðu að tryggja bankann? Og þau svör komu aldrei. [...] ég held að það hafi bara verið haldinn blaðamannafundur á Íslandi og á íslensku um morguninn og, þar sem þeir voru Lárus Welding og Davíð Oddsson þegar þetta var kynnt, en ég held að það hafi aldrei neinn kynningarfundur eða, sem sagt fyrir erlenda aðila.“¹³⁴

20.2.5 Tilraunir til sameiningar á bankamarkaði

Hér að framan var fjallað um þá ákvörðun sem ríkisstjórn Íslands tók að kvöldi 28. september 2008 og aðdraganda hennar. Áður en ákvörðunin var tekin áttu sér stað ýmsar viðræður á milli bankanna um möguleika á sameiningu. Hér á eftir verða reifaðar þær viðræður sem áttu sér stað á árinu 2008 og grein gerð fyrir þeim tillögum sem bankamenn komu á framfæri við yfirvöld um aðra kosti til lausnar á fyrirliggjandi vanda. Áður en vikið verður nánar að því er rétt að halda því til haga að viðræður um samruna áttu sér einnig stað fyrr á árinu. T.a.m. bar Geir H. Haarde, forsætisráðherra, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að hann hefði spurt Sigurjón Þ. Árnason, bankastjóra Landsbanka Íslands hf., fyrir páska 2008 hvort til greina kæmi að Landsbankinn og Straumur-Burðarás Fjárfestingabanki hf. myndu sameinast. Sigurjón hefði ekki talið grundvöll fyrir því þar sem Straumur hefði verið of hátt verðlagður. Hann hefði hins vegar talið líklegt að Glitnir banki hf. og Byr sparisjóður gætu sameinast. Sjálfur segist Geir hafa átt von á að einhver samruni yrði meðal íslenskra banka um páskana. Ekkert varð þó af því.¹³⁵ Við skýrslutöku tók Björgólfur Guðmundsson, formaður bankaráðs Landsbankans, undir þau orð Sigurjóns Þ. Árnasonar að ekki hefði komið til greina að sameina Landsbankann og Straum. Sagði Björgólfur að ástæðan hefði verið mikil fjárhagsleg tengsl bankanna tveggja.¹³⁶

Við skýrslutöku sagði Halldór J. Kristjánsson, bankastjóri Landsbankans, að í mars 2008 eða um svipað leyti hefðu forsvarsmenn Landsbankans varpað fram hugmynd um samruna Glitnis og Landsbankans með lausafjárstuðningi ríkisins. Hefði þessi hugmynd verið rædd sérstaklega við Geir H. Haarde. Hins vegar hefðu erlendir ráðgjafar Landsbankans lagt til að þessi leið yrði ekki farin þar sem „þetta kynni að verða hættuleg aðgerð vegna þess að það væru komnar alveg sérhæfðar lögfræðingasveitir í Bandaríkjunum sem væru að reyna að nota allt sem menn gerðu í þessum erfiðleikum, hvar sem er í heiminum, til að brjóta upp“ lánasamninga með vísan til ákvæða í skilmálum slíkra samninga. Hurfu bankastjórar Landsbankans því frá hugmyndinni.¹³⁷

Við skýrslutöku tók Sigurjón Þ. Árnason undir framangreind ummæli Halldórs J. Kristjánssonar. Sigurjón sagði einnig að erlendir ráðgjafar hefðu

134. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 57–58.

135. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 43–44 og 53–55.

136. Skýrsla Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 27.

137. Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 14–18.

bent á að sameining banka gæti jafnvel veikt stöðu þeirra, sbr. eftirfarandi orð: „Vandamálið er það að það er hætt á því að tvær lausafjárlnur, bara t.d. tvær swap-línur sem eitthvað magn eða tvær FX-línur eða tvær skammtímalánalínur eða tvær af einhverju, eða bara yfir höfuð svona „risk taking“ hvers eðlis sem kann að vera, mundi hugsanlega ekki, [...] tvær einar yrðu ekki að tveimur, einni stórri, heldur yrðu þær bara að einni hálfri.“¹³⁸

Í þessu samhengi má nefna að við skýrslutöku sagði Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabankans: „Erfiðleikar [voru] fyrir þessa banka [...] að nálgast endurnýjun á fjármögnun. Það var ekki talið endilega víst og jafnvel líklegra að [...] sameining þessara banka [...] mundi [ekki] leiða til þess að þeir ættu auðveldara með að fá lán. Það var m.a.s. talið að sumir bankanna ættu auðveldara með að fá lán einir og sér án þess að vera tengdir hinum, heldur en endilega sameiginlega. Sameiningin, eins og alltaf þegar menn tala um sameiningar, menn sáu fyrir sér hagræðingu og þess háttar [...] fækka fólki og eitthvað þess háttar en meginvandamálið á þessu augnabliki var aðgangurinn að erlendu lánsfé.“¹³⁹

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur undir höndum drög að minnisblaði frá Landsbankanum til ríkisstjórnar og Seðlabanka Íslands. Efnid er „Aðgerðir til að treysta undirstöður bankakerfisins“. Skjalið er ódagsett en þó hefur dagsetningin 8.–10. febrúar 2008 verið handrituð inn á það. Í skjalinu segir að Ísland sé eins konar fórnarlamb óvenjulegra aðstæðna. Tvennt er sagt skipta mestu máli í þeim efnum: „Annars vegar eru íslensku bankarnir ekki komnir nógu langt í innlánaþjármögnun utan Íslands og hins vegar er smæð hagkerfisins í hlutfalli við stærð íslenska fjármálamarkaðarins ákveðin hindrun.“ M.a. er lagt til að ríkið gangist í ábyrgð fyrir ákveðinni fjármögnun Landsbankans til allt að fimm ára. Lagt er til að Landsbankinn yfirtaki Glitni. Í skjalinu segir loks: „Það er mun farsælla að taka á vandanum af myndugleik í tíma áður en hann verður of stór til að hægt sé að leysa úr honum á farsælan hátt.“

Bankastjórn Seðlabanka Íslands fundaði með stjórnendum Landsbankans 19. mars 2008. Í drögum að fundargerð Seðlabankans er haft eftir Sigurjóni Þ. Árnasyni: „Við núverandi aðstæður eiga margir skuldabréf sem keypt voru á t.d. 20p og hafa orðið fyrir gríðarlegu tjóni. Þeir liggja í lánaskjölum til að kanna möguleika á riftun á lánasamningum v. covenant-a (Change of control, sameining). Ef einum tekst að rifta lánasamningi þá fylgir bylga. Hægt að hóta riftun. [...] Sagði ykkur frá hugmynd um að yfirtaka annan banka (Glitni) með tryggingu ríkisins gegn gjaldi og hlutleysi Samkeppniseftirlitsins. Eftir skoðun lánaskjala Lí þá er túlkunin þannig að í bandarísku skuldaskjölunum er heimild til endurgreiðslu. Myndum ekki þora að ræða málið við lánveitendur. Þess vegna er þessi fyrri hugmynd núna komin í skúffuna. Samt er ekki hægt að standa kyrr.“

Við skýrslutöku sagði Halldór J. Kristjánsson að líklega hefðu forsvarsmenn Landsbankans of lengi haft áhyggjur af því að samruni gæti rofið skilmála lánveitenda. Ástæðuna segir hann vera: „[...] að eftir því sem leið á sumarið 2008 þá held ég að bankar alþjóðlega hafi séð að þeir þurftu að styðja við bakið á hver öðrum en ekki gera hlutina erfiðari, þannig að það voru ekki eins miklar líkur á að menn færu að beita fyrir sig einhverju slíku. Einnig þegar þeir máttu gera sér ljóst að lausafjávandræði heimsins voru það

138. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 2–4.

139. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 8.

mikil að þótt þú gætir sannað skilmálabrot, þá voru ekki miklar líkur til þess að viðkomandi gæti hvort eð er endurgreitt.¹⁴⁰

Í júlí 2008 réð Geir H. Haarde Tryggva Þór Herbertsson sem sérstakan efnahagsráðgjafa sinn og hóf Tryggvi störf 1. ágúst sama ár. Tryggvi ræddi í kjölfarið við forsvarsmenn Glitnis og Landsbankans og kannaði hvort vilji væri fyrir samruna. Í hugmyndinni fólst að auk samrunans kæmi ríkið inn í sameinaðan banka með um 30 milljarða króna. Af þessu tilefni ræddi Geir sérstaklega við Björgólf Thor Björgólfsson snemma í ágúst 2008. Geir segir að Björgólfur hafi þá ekki talið samruna tímabæran. Í sama mánuði ræddi Geir einnig við Þorstein Má Baldvinsson, stjórnarformann Glitnis. Segir Geir að Þorsteinn hafi þá talið að fjárframlag ríkisins þyrfti að nema mun hærri fjárhæð en 30 milljörðum króna og þá líklega nær 100 milljörðum. Einnig hafi hann viljað hlutdeild Glitnis meiri í sameinuðum banka.¹⁴¹ Þorsteinn Már Baldvinsson lýsti því við skýrslutöku að hann hefði sjálfur verið hlynntur sameiningu þessara tveggja banka. Hins vegar sagði hann: „Ég taldi aftur á móti að það yrði að vera svolítið á „eigendabasis“ og það held ég að sé alveg rétt, sem sagan segir, að það væri erfitt fyrir Björgólf Thor og Jón Ásgeir o.fl. að vinna saman. En þetta var verkefni sem ég var búinn að nefna og raunar ræða við Tryggva Þór um.“ Þorsteinn lýsti því jafnframt við skýrslutöku að Geir H. Haarde hefði hins vegar sagt að hann teldi samruna ekki tímabæran.¹⁴²

Tryggvi Þór Herbertsson lýsti því við skýrslutöku að hugmynd sín hefði verið sú að sameina Glitni og Landsbankann og selja síðan norræna starfsemi þeirra til FIH, dansks dótturfélags Kaupþings banka hf. Tryggvi segir að eftir að hann hafi rætt við Björgólf Thor Björgólfsson hafi hann áttað sig á því að þetta mundi „aldrei ganga upp“ því Björgólfur hafi ekki talið hugmyndina tímabæra. Tryggvi segir að hann hafi átt erfitt með að ræða við forsvarsmenn Landsbankans því það hafi verið eins og þeir treystu honum ekki.¹⁴³ Halldór J. Kristjánsson lýsti því við skýrslutöku að honum hefði ekki þótt Tryggvi „rétti aðilinn“ til að leiða svona vinnu.¹⁴⁴ Við skýrslutöku virtist Sigurjón Þ. Árnason sama sinnis.¹⁴⁵

Aðspurður um skoðun sína á sameiningu íslenskra banka sagði Davíð Oddsson: „Bankarnir voru sjálfstæðir bankar, þú gast ekkert pín þá til samruna [...] þetta var auðvitað einhver valdakeppni og sumir ætluðu að reyna að komast yfir banka með ódýrum hætti og ímynda sér að þeir gætu fengið það, ef það væri hægt að stuðla að einhverri sameiningu.“¹⁴⁶ Jón Ásgeir Jóhannesson var við skýrslutöku spurður um hvort hann hefði talið nægilegt traust til staðar svo menn gætu rætt um samruna sín á milli. Taldi hann að svo hefði ekki verið. Hann sagði: „[...] sko, það var alltaf vandamál þegar þeir þrír [Hreiðar Már Sigurðsson, Lárus Welding og Sigurjón Þ. Árnason] komu saman. Það er bara, var „history“ 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.

„Og ég man eftir því að á laugardagsmorgni yfir verslunarmannahelgi þá raunverulega talaði ég fyrst af alvöru við hann Sigurð [Einarsson] um þetta mál, hringi í hann og segi við hann: Sigurður, geturðu hitt mig, Björgólf og Þorstein Má? Þá segir Sigurður: Guð minn góður, er Glitnir farinn? Þetta er sem sagt í byrjun ágúst, þarna um verslunarmannahelgina. Þetta voru alls konar nudd fram og til baka að Þorsteinn Már var að reyna einhvern veginn að fá Jón Ásgeir inn í að samþykka einhverja svona hluti og Jón var þver í þessu en hann var samt ekki – ef Landsbankamenn hefðu sagt: Ókei, við gerum þetta. Þá var einfaldlega hægt að þvinga Jón til að gera þetta.“

Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 12–21.

„Nei, þetta er eftir það. Nú síðan hitti ég yngri Björggann með pabba sínum og við förum yfir þetta allt saman og þá sá ég það að þetta mundi aldrei ganga upp, hann var bara, sagði: Þetta er ekkert mál, við tökum þetta bara og við ráðum alveg við þetta og gerum þetta bara einhvern tíma í haust, í nóvember eða eitthvað svoleiðis, þegar rétti tíminn er. Þá sá ég raunverulega að það lokaðist á þetta, vegna þess að hann var algjörlega kaldur gagnvart hugmyndinni.“

Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 12–21.

140. Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 14–18.

141. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 53–55.

142. Skýrsla Þorsteins Má Baldvinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 24–25.

143. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 12–21.

144. Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 47–48.

145. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 8.

146. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 11.

„[...] á öðrum stað í heiminum, miklu sunnarlegra, var haldin veisla þar sem var skipulagt ákveðið módel sem var það að Landsbankinn og eigendur Landsbanka og Kaupþings voru komnir að niðurstöðu um það, það væri í raun ekki hægt að gera neitt af viti nema að Glitni væri skipt upp á milli þeirra. Og ákveðnum eignum sem að tengdust eigendum þeirra, þ.m.t. tryggingafélög og símafélög, fjölmiðlafélög o.fl.“

Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 6.

„Ég held ég geti alveg svarað því hversu mikið traust var – það var ekkert traust. Ég held að það sé nokkuð ljóst.“

Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 20–21.

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 alvörfundir þar sem menn náðu saman.“ Umræddir fundir segir Jón að hafi átt sér stað snemma árs 2008. Jón segist síðan hafa heyrt af því að utan landsteinanna hafi átt sér stað viðræður á milli forsvarsmanna Kaupþings og Landsbankans. Þar hafi menn komist að samkomulagi um að skipta Glitni á milli sín.¹⁴⁷ Sigurjón Þ. Árnason kannaðist við fyrrgreinda fundi sem Jón Ásgeir Jóhannesson lýsir að átt hafi sér stað á Íslandi. Sigurjón lýsti einum slíkum fundi með eftirfarandi orðum: „Það erum við; ég, Hreiðar og Jón Ásgeir og erum að ræða þetta fram og til baka, hvort það séu einhverjar leiðir til að leysa þetta, hvaða möguleikar séu í stöðunni, hvort að það sé hægt að fá menn til að gera hitt og þetta, maður er að velta einhverjum hlutum upp. Það sem ég man mest eftir á þeim fundi er að Hreiðar kemur með þá lausn að það eigi bara að stúta Glitni, nánast svona efnislega. Síðan ætli hann að fá öll erlendu fyrirtækin og ég átti að fá allt íslenska. Og ég sagði: Já, nefnilega, á ég að taka allt það íslenska, sem ég þarf að fjármagna [...] með eignir sem ég get ekki fengið neitt lán út á, og þú ætlar að taka allar norsku eignirnar sem er hægt að fá pening út á. Þetta er algjört rugl. Og allar þessar hugmyndir sem þeir komu með, að það væri enginn vandi að leysa þetta með því að skipta upp Glitni þar sem þeir fengu allar erlendu eignirnar og við þær íslensku, þ.e. að þeir fengu mögulegt aðgengi að fjármagni út á erlendu eignirnar, meðan við áttum að taka allar skuldirnar og íslenskar eignir á móti sem er alveg ónothæft. Þetta var bara rugl og ég var pirraður út í hann.“¹⁴⁸

Ein af ástæðum þess að ekki kom til sameiningar meðal bankanna virðist hafa verið sú að ekki ríkti traust á milli manna. Sigurjón Þ. Árnason taldi þó að á milli ákveðinna aðila hefði ríkt traust: „Það er traust á milli stjórnenda Glitnis og stjórnenda Landsbankans, gegnum Lárus og mig og þá. Það er traust í kerfinu frá mér yfir til eigenda Glitnis – það er til staðar. Það er traust frá eigendum Glitnis inn í eigendur, sem maður lítur alltaf á sem Sigga og Hreiðar, og stjórnendur KB – þar er traust á milli. Það er traust á milli Landsbankans, einkum og sér í lagi gegnum Halldór og þá, við Seðlabankann. Það er fullkomið vantraust á milli Glitnis og Seðlabankans, það er fullkomið vantraust á milli KB og Seðlabankans og það er síðan vantraust hjá stjórnendum Landsbankans og KB en ég held það sé ákveðið traust á milli eigenda Landsbankans og KB.“¹⁴⁹ Aðspurður um traust á milli manna í bankakerfinu sagði Sigurður Einarsson, stjórnarformaður Kaupþings: „Ég held ég geti alveg svarað því hversu mikið traust var – það var ekkert traust. Ég held að það sé nokkuð ljóst.“ Sigurður sagðist þó telja að í október 2008 hefði ástandið verið orðið slíkt að hann teldi að menn hefðu getað komist að samkomulagi.¹⁵⁰ Björgólfur Guðmundsson lýsti því við skýrslutöku að hann liti svo á að ekkert hefði orðið af sameiningu meðal bankanna þar sem „enginn hafi treyst neinum og enginn viljað tala við neinn“. Björgólfur sagði einnig: „[...] og eitt af því sem ég held að hafi nú eitt af vandamálunum í þessu öllu saman var að, voru nú samskipti yfirmanna bankanna. Þá á ég við þeirra, bankastjórnar

147. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 5–9.

148. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 69–70.

149. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 105–106.

150. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 20–21.

bankanna, það voru sko Íslandsbanki, Landsbanki og hvernig þeir hugsuðu til hvors annars og hvernig sú, það var, það var ekki mikill, mikil, þeir gátu vel hugsað sér [...] þeir glöddust ekkert yfir velgengni hvors annars. Það var ekki góður tónn. [...] Ja, ég heyrði það bara þegar menn töluðu saman, er ég, ég var náttúrulega til hliðar en bara hvernig þeir töluðu um hvorn annan, það, manni fannst það mjög furðulegt að svona, mjög óvinveitt og ég held bara, búinn að velta því fyrir mér, hvort þetta gæti verið úr stúdentapólitíkinni, þeir höfðu nú allir verið saman þar, Sigurjón formaður og svo var Bjarni þarna og [...] Hreiðar Már, og þú veist, það bara á köflum fannst mér þeir vera þarna uppi í háskóla í einhverri háskólapólitík, töluðu, mállýskan var þannig, þannig að það var aldrei, aldrei, mér fannst aldrei vera þannig samband á milli bankastjóranna, svona vinveitt. Og alls ekki milli, ég hafði afskaplega lítið og eiginlega ekki neitt samband við Sigurð Einarsson. Það er ekki fyrr en að kannski hann Lárus Welding kemur í Íslandsbanka sem að verður kannski aðeins, af því að hann hafði verið starfsmaður okkar, og hvernig hann er ráðinn í Íslandsbanka veit ég ekki en hann var okkar maður í London og ... hann var náttúrulega, hann var mikill vinur Sigurjóns, en hann var held ég, starfaði mikið fyrir, eða Jón Ásgeir var stór kúnni hjá honum í London. Þannig að Lárus var ráðinn þarna og þá fyrst var það svona sem menn virtust geta talað eitthvað saman.¹⁵¹

Hinn 22. september 2008 var tilkynnt að Glitnir og Byr hefðu hafið viðræður um samruna.

Af því sem að framan greinir má ráða að ýmsar hugmyndir voru uppi um samruna á íslenskum bankamarkaði allt frá því snemma á árinu 2008. Líkt og raun ber vitni varð þó ekkert úr samruna á milli einhverra af stóru bönkunum þremur þrátt fyrir að stjórnvöld hefðu hvatt til þess. Nú verður vikið að þeirri atburðarás sem átti sér stað í kringum helgina 27.–28. september 2008 þegar stjórnvöld ákváðu að leggja Glitni til hlutafjárframlag gegn 75% eignarhlut í bankanum.

Um kl. 19:00 föstudaginn 26. september 2008 ræddi Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, við Lárus Welding, forstjóra Glitnis. Við skýrslutöku sagði Jónas að Lárus hefði verið bjartsýnn á að bankinn fengi fyrirgreiðslu gegn veði. Jónas sagði að á fundinum hefði einnig verið rætt um samruna. Jónas hefði sagst vera þeirrar skoðunar að skoða þyrfti stærri aðgerðir og spurt Lárus hvort honum hugnaðist samruni við Landsbankann. Lárus hefði sagst vera tilbúinn að skoða þetta en talað um að einnig væri þörf á almennum stuðningspakka við bankakerfið. Stjórnvöld þyrftu að koma þar að málum. Í kjölfarið boðaði Jónas bankastjóra Glitnis, Landsbankans og Kaupþings til fundar sem haldinn var næsta morgun.¹⁵²

Að morgni laugardagsins 27. september 2008 funduðu Hreiðar Már Sigurðsson, Sigurjón Þ. Arnason og Lárus Welding með Jónasi Fr. Jónssyni í húsakynnum Fjármálaeftirlitsins.¹⁵³ Hreiðar Már Sigurðsson lýsti því við skýrslutöku að rætt hefði verið um að fjármögnunarleiðir væru að lokast bönkunum. Jónas Fr. Jónsson hefði spurt hvort menn væru að skoða sameiningu. Fundurinn hefði verið „[s]vona óformlegt spjall“. Hreiðar segist hafa

„Og þetta er allt svona mjög svona „hypothetical“ fundur ... Og ég segi í lokin, ég stend upp og sný mér að Lárusi: Er einhver í vandræðum núna? Ef einhver er í vandræðum þá verður að segja mér það, við verðum að vita það. Og þá hefðum við kannski hagað okkur aðeins öðruvísi, en ég fékk ekki skýr svör um það.“

Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. júlí 2009, bls. 50.

151. Skýrsla Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 6 og 46.

152. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 41–42.

153. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 38. Sjá einnig skýrslu Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 44.

„[Jónas Fr. Jónsson] talaði [um sameiningu] en hann lagði ekkert á borðið: Heyrðu hér er bara endurfjármögnunarbörf kerfisins til áramóta, það eru tveir milljarðar evra, það er „run“, það er kerfið okkar er undir þrýstingi, getum við unnið þetta saman? Og hvað ættum við að gera til að auka tiltrú á kerfið og bjarga kerfinu?“

Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. júlí 2009, bls. 50.

„Ég held að hann [Jónas Fr. Jónsson] hafi í rauninni metið það þannig [...] að hann hafi einhvern veginn skynjað að Seðlabankinn mundi gera einhverja tóma vitleysu.“

Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 87.

spurt undir lok fundar hvort einhver af bönkunum væri kominn í vandræði. Engin skýr svör hafi komið fram um það.¹⁵⁴ Við skýrslutöku sagði Jónas að Lárus hefði ekki viljað ræða vanda Glitnis við Hreiðar. Að fundi loknum hefði Jónas hins vegar rætt sérstaklega við Lárus og Sigurjón og hvatt þá til að sameina Glitni og Landsbankann.¹⁵⁵ Sigurjón Þ. Árnason lýsti því við skýrslutöku að á fundinum hefði Jónas ekki sagt að Glitnir hafi leitað til Seðlabankans, heldur gefið í skyn að menn ættu að kanna möguleika á sameiningu.¹⁵⁶

Sigurjón Þ. Árnason segir að stuttu eftir að fundinum lauk hafi Lárus Welding hringt í sig. Hafi Lárus sagst vera í höfuðstöðvum FL Group hf., sem þá hét reyndar Stoðir hf., og beðið Sigurjón um að koma þar til fundar. Sigurjón segist hafa tekið vel í þetta. Í húsakynnum Stoða hafi síðan beðið hans Jón Sigurðsson, forstjóri Stoða, Þorsteinn Már Baldvinsson, Jón Ásgeir Jóhannesson og Lárus Welding. Sigurjón segir að á fundinum hafi verið kannað hvort hann hefði áhuga á sameiningu Landsbankans og Glitnis. Sigurjón segir að af sinni hálfu hafi slíkt ekki verið útilokað. Hann hafi síðan haft samband við Kjartan Gunnarsson, varaformann bankaráðs Landsbankans, og beðið hann að mæta á fundinn. Björgólfur Guðmundsson, formaður bankaráðs Landsbankans, hafi hins vegar verið staddur erlendis um þetta leyti. Fundinum hefði lyktað þannig að Landsbankamenn ákváðu að ráðfæra sig við Björgólf Thor Björgólfsson.¹⁵⁷

Um hádegisbil sama dag, þ.e. 27. september 2008, tóku seðlabankastjórar á mótí Jónasi Fr. Jónssyni og Ragnari Hafliðasyni, aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins.¹⁵⁸ Við skýrslutöku sagði Jónas að á fundinum hefði hann lýst þeirri skoðun sinni að hann teldi samruna heppilegustu leiðina við lausn málsins. Hefði hann einnig bent á að viðræður ættu sér stað á milli Glitnis og Landsbankans um sameiningu.¹⁵⁹

Síðdegis sama dag hófu starfsmenn Fjármálaeftirlitsins vinnu við mat á því hvert yrði eiginfjárlutfall annars vegar sameinaðs Landsbanka og Glitnis og hins vegar Kaupþings og Glitnis.¹⁶⁰ Niðurstöður Fjármálaeftirlitsins voru eftirfarandi:

Tafla 1. Mat Fjármálaeftirlitsins á eiginfjárlutfalli

	<i>Kaupþing</i>	<i>Glitnir</i>	<i>Landsbanki</i>	<i>Kaupþing og Glitnir</i>	<i>Landsbanki og Glitnir</i>
Risk base	5.215.775	2.537.072	3.098.125	7.752.847	5.635.197
Tier 1	486.276	201.695	252.507	687.971	454.202
Tier 2	96.673	81.529	67.093	178.202	148.622
Total equity	582.949	283.224	319.600	866.173	602.824
Equity ratio (%)	11,18	11,16	10,32	11,17	10,7
T1 ratio (%)	9,32	7,95	8,15	8,87	8,06

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

154. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 49–50.

155. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 42–44.

156. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 86–87.

157. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 89–90.

158. Minnisblað Seðlabanka Íslands: „Glitnir“, dags. 3. október 2008.

159. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 46.

160. Skýrsla Guðmundar Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 9. september 2009, bls. 6–7.

Við skýrslutöku lýsti Tryggvi Þór Herbertsson því að á fundi sínum og Geirs H. Haarde með Lárusi Welding og Þorsteini Má Baldvinssyni sama dag, þ.e. 27. september 2008, hefðu fulltrúar Glitnis lagt fram áætlun um að ríkið keypti forgangshlutfé í Glitni og tryggði jafnframt fjármögnun bankans að vissu leyti.¹⁶¹ Í minnisblaði Glitnis, dags. 28. september 2008, sem ber heitið „Aðgerðaráætlun fyrir Ísland“ eru settar fram tvær tillögur. Fyrri tillagan felst í því að Seðlabankinn láni Glitni 500 milljónir evra gegn veði. Síðari tillagan felst í sameiningu Glitnis og Landsbankans í nýjan banka. Jafnhliða því muni Íbúðalánasjóður yfirtaka íbúðalán bankanna tveggja, Seðlabankinn leggja til innlán að fjárhæð 1 milljarður evra og íslenska ríkið leggja til nýtt hlutfé í formi forgangshluta í nýja bankann að fjárhæð 750 milljónir evra. Loks skuli veitt undanþága „vegna samkeppnismála“. Neðst í minnisblaðinu er rætt um hvað gerist ef ekki verði af sameiningu:

- Allir íslensku bankarnir munu falla, úr verður einn ríkisbanki
- Lánshæfismat ríkisins mun lækka umtalsvert, BB eða verra
- GVT [gengisvísitala] ISK [íslensku krónunnar] fellur í áður óþekkt gildi, 250 til 300
- Lífeyrissjóðirnir tapa stórum hluta eigna sinna, tap hleypur á hundruðum [milljarða]

Sama dag, þ.e. 27. september 2008, fundaði Jón Ásgeir Jóhannesson með Hreiðari Má Sigurðssyni.¹⁶²

Næsta dag, þ.e. sunnudaginn 28. september 2008, áttu Sigurjón Þ. Árnason og Halldór J. Kristjánsson fund með Björgólfi Thor Björgólfssyni vegna áhuga forsvarsmanna Glitnis á samrunaviðræðum. Í skýrslu Sigurjóns fyrir rannsóknarnefnd kemur fram að „eftir að Björgólfur Thor kemur að þessu, verður [þetta] meira á þá lund að það eigi að tala við Seðlabankann, ekki tala beint við Glitni“. Litið hafi verið svo á að eftir að Seðlabankinn kom að málinu væri hann farinn að „stjórna málinu“.¹⁶³

Fyrr um morguninn, þ.e. áður en bankastjórar Landsbankans funduðu með Björgólfi Thor Björgólfssyni höfðu þeir átt fund með Geir H. Haarde. Um fundinn sagði Sigurjón Þ. Árnason: „[...] þegar við erum að tala við hann verður þú að átta þig á því að við erum í rauninni ekki með góðar lausnir, sjálfir [...]. Það er ekki þannig að við séum með einhverja „patentlausn“ [...].“¹⁶⁴

Um kl. 14 sunnudaginn 28. september 2008 mætti Hreiðar Már Sigurðsson ásamt Guðna Aðalsteinssyni, starfsmanni Kaupþings, til fundar í forsætisráðuneytinu. Hreiðar lýsti því við skýrslutöku að þeir hefðu fundað í um klukkustund með Geir H. Haarde og Tryggva Þór Herbertssyni. Á fundinum hefði komið fram að Glitnir þyrfti á aðstoð að halda og þeirri spurningu verið varpað fram hvort Kaupþing þyrfti einnig á aðstoð að halda. Hreiðar segist í fyrstu ekki hafa neitað þeirri spurningu með afdráttarlausum hætti. Þegar málið hafi verið rætt nánar hafi hann þó sagt að Kaupþing þyrfti ekki á

„[...] þegar við erum að tala við hann [Geir H. Haarde] verður þú að átta þig á því að við erum í rauninni ekki með góðar lausnir, sjálfir [...]. Það er ekki þannig að við séum með einhverja „patentlausn“ [...].“

Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 104.

161. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 19–20.

162. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 5.

163. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 90–91.

164. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 91 og 104.

aðstoð að halda og jafnframt að Kaupþing myndi ekki krefjast sambærilegrar aðstoðar ef Glitni yrði veitt aðstoð. Hreiðar segist hafa skilið Geir þannig að til stæði að lána Glitni fjármagn.¹⁶⁵

Sama dag ræddust Jón Ásgeir Jóhannesson og Hreiðar Már Sigurðsson aftur við. Við skýrslutöku lýsti Hreiðar því að Jón hefði haft samband og spurt hvort Kaupþing hefði áhuga á að kaupa starfsemi Glitnis á Norðurlöndunum fyrir 600 milljónir evra. Hreiðar segist hafa tekið fálega í það. Slíkt mætti skoða en væri ekki hægt að klára á þessum tíma.¹⁶⁶ Jón Ásgeir segir að eftir að Hreiðar hafi fundað í forsætisráðuneytinu á sunnudeginum hafi hann hringt í sig. Hreiðar hafi sagt: „Ríkið ætlar að lána, þetta verður bara lán, þetta verður einhverjir, það verður einhver kostn..., það verður einhver „restriction“ í því um það að fara í samrunaviðræður eða skoða sölumöguleika á eignum.“¹⁶⁷

Við skýrslutöku lýsti Halldór J. Kristjánsson því að seint að kvöldi fimmtudagsins 25. september 2008 hefði Lárus Welding hringt í Sigurjón Þ. Árnason og lýst því að Glitnir hefði leitað til Seðlabankans. Halldór segir að Sigurjón hafi upplýst sig um þetta morguninn eftir, þ.e. föstudaginn 26. september 2008. Segir Halldór að þetta hafi valdið sér og Sigurjóni nokkrum áhyggjum.¹⁶⁸ Sigurjón lýsti því við skýrslutöku að hann hefði hitt Lárus Welding að kvöldi 25. september. Lárus hefði falast eftir lausu fé í erlendum gjaldeyri. Sigurjón hefði sagt að Landsbankinn gæti ekki reitt slíka fjármuni af hendi. Sigurjón segist hafa áttað sig á að Glitnir væri í vandræðum en ekki gert sér grein fyrir því að Glitnir hefði verið búinn að leita til Seðlabankans. Sigurjón segir að þegar bankastjórar Landsbankans komu af fundi í Seðlabankanum næsta dag, þ.e. föstudaginn 26. september 2008, hafi þeir hins vegar mætt Jónasi Fr. Jónssyni. Sigurjón hafi þá áttað sig á málinu.¹⁶⁹ Halldór J. Kristjánsson segir að Lárus Welding hafi leitað til sín laugardaginn 27. september 2008 og farið fram á að Halldór myndi ræða við bankastjórn Seðlabankans og aðstoða Glitni við að koma málinu í höfn. Segir Halldór að Lárus hafi litið svo á að Halldór ætti greiðan aðgang að bankastjórum Seðlabankans. Halldór segir að bankastjórar Landsbankans hafi síðan fundað með Geir H. Haarde að morgni sunnudagsins 28. september 2008. Þar hafi þeir kannað hvernig tekið yrði í það að Landsbankinn myndi setja fram hugmyndir sínar að lausn fyrirbyggjandi vanda. Hafi Geir sagt að allar hugmyndir yrðu vel þegnar. Bankastjórar Landsbankans hafi í kjölfarið sett saman tillögu sem síðan var send Seðlabankanum kl. 15 sama dag.¹⁷⁰

Tillagan sem Landsbankinn setti fram um lausn á þeim vanda sem blasti við Glitni og þar með íslenska bankakerfinu fól í sér að ríkið myndi leggja fram 100 milljarða kr. hlutafjárukningu í Glitni og eignast 52% í bankanum. Landsbanki og Straumur skyldu síðan sameinaðir en samkvæmt minnisblaði Landsbankans fæli slíkt í sér eiginfjárukningu í Landsbanka sem næmi 140 milljörðum króna. Landsbankinn og Glitnir yrðu síðan sameinaðir undir merkjum fyrrnefnda banks. Seðlabankinn skyldi svo veita hinum sameinaða banka tveggja til þriggja milljarða evra fyrirgreiðslu svo leysa mætti lausa-

„Mig minnir að við höfum mætt Jónasi og þá fatta ég: Heyrðu, það er eitthvað í gangi. Það er einhver djöfullinn í gangi.“

Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 86.

165. Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 51–53.

166. Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 52.

167. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 8–9.

168. Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 40–44.

169. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 85–87.

170. Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 40–44.

fjárvanda Glitnis. Reynt skyldi eftir föngum að selja eignir og draga saman efnahagsreikning hins sameinaða banka. Samkvæmt tillögu Landsbankans yrði eignarhald hins sameinaða banka eftirfarandi:

- Núverandi hluthafar Glitnis: u.þ.b. 18%.
- Ríkissjóður: u.þ.b. 19%.
- Núverandi hluthafar Landsbankans: u.þ.b. 40%.
- Núverandi hluthafar Straums: u.þ.b. 23%.¹⁷¹

Við skýrslutöku sagði Halldór J. Kristjánsson að um klukkan 18 sama dag, þ.e. 28. september 2008, hefði þessi tillögu Landsbankans verið hafnað af Davíð Oddssyni í samtali við Halldór. Hefði Davíð sagt að tillögurnar hefðu ekki hlotið neinn hljómgrunn heldur beinlínis lagst illa í ráðherrana. Halldór segir að sér hafi vírst sem ráðherrar hafi litið svo á að Landsbankinn hygðist nýta sér þær sérstöku aðstæður sem uppi voru til þess að yfirtaka Glitni á kostakjörum.¹⁷² Við skýrslutöku lýsti Davíð því að þegar þessi tillaga barst hefði hann verið inni á skrifstofu sinni ásamt Geir H. Haarde. Eftir að hafa lesið tillöguna yfir hefði Geir kallað hana „vitlesu“. Síðan hefði símtal borist frá Halldóri J. Kristjánssyni sem hefði verið að spyrjast fyrir um viðtökur tilboðsins. Davíð lýsti samtali sínu og Halldórs með eftirfarandi hætti: „Ég get fengið ríkisstjórnina og bankastjórnina til að samþykkja þetta með einu skilyrði, þessa hugmynd ykkar. Hann var mjög kátur og sagði: Hvað er það? Það er að ég [...] komist í stjórn Blómavals. Þá sagði hann: Er þetta svona vitlaust? Já, þetta er svona vitlaust. Og svo lagði ég á.“¹⁷³

Við skýrslutöku lýsti Sigurjón Þ. Arnason tildrögum þess að Landsbankinn útbjó fyrri tillögu sína: „Stóra myndin er nefnilega þessi: Jónas bað okkur um að skoða sameiningar. Við settumst niður og vorum tilbúin að gera það. Næsta skref er það að setja kerfið í gang þannig að eigendur komi að málinu. Þá liggja einhvern veginn fyrir þær upplýsingar að Seðlabankinn er einhvern veginn orðinn „aðal-playerinn“ og menn vilja þar af leiðandi hafa samskipti við Seðlabankann frekar en [eigendur Glitnis] vegna þess að í rauninni sé líklegt að það séu komnir nýir eigendur að málinu. Menn stilla upp einhverjum strúktúrum í samræmi við það sem þeir telja að sé að gerast og fyrsta strúktúrnum er hafnað vegna þess að mönnum fannst þeir einhvern veginn of grófir gagnvart [...] eins og við skildum það, að Glitnir væri að fá of mikið. Og þá gengum við alla leið, sem var bara mín hugmynd – þá göngum við bara alla leið, segjum að það sé verðlaust en þá þurfa að koma 200 milljarðar inn [...].“¹⁷⁴

Sigurjón Þ. Arnason lýsti því við skýrslutöku að um kl. 18 sunnudaginn 28. september 2008 hefðu bankastjórar Landsbankans og Björgólfur Thor Björgólfsson fundað með forsvarsmönnum Glitnis í höfuðstöðvum Novator ehf. Af hálfu Glitnis hefðu mætt Jón Ásgeir Jóhannesson og Þorsteinn Már Baldvinsson. Sigurjón segir að þeir hafi verið orðnir „mjög óþolinmóðir og pirraðir“. Sigurjón segist telja að Björgólfur Thor Björgólfsson hafi í raun

„Ég get fengið ríkisstjórnina og bankastjórnina til að samþykkja þetta með einu skilyrði, þessa hugmynd ykkar. Hann [Halldór J. Kristjánsson] var mjög kátur og sagði: Hvað er það? Það er að ég [...] komist í stjórn Blómavals. Þá sagði hann: Er þetta svona vitlaust? Já, þetta er svona vitlaust. Og svo lagði ég á.“

Davíð Oddsson um fyrri tillögu Landsbanka Íslands hf. 28. september 2008, sbr. skýrslu Davíðs fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 57.

171. Minnisblað bankastjórnar Landsbanka Íslands hf. til forsætisráðherra og seðlabankastjóra 28. september 2008: „Tillaga til lausnar á lausafjárvanda Glitnis.“

172. Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 40–44.

173. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 57.

174. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 99.

ekki viljað tala við fulltrúa Glitnis heldur fremur við Seðlabankann. Sigurjón segir að á þessu stigi hafi menn gert ráð fyrir því að Seðlabankinn myndi lána Glitni. Spurningin hafi hins vegar verið sú á hvaða forsendum sú lánveiting yrði. Sigurjón segir að Jón Ásgeir Jóhannesson hafi lagt til samruna Glitnis og Landsbankans miðað við eignarhlutföllin 50/50. Síðar um kvöldið, líklega milli kl. 22 og 24, hafi Jón Ásgeir verið tilbúinn til þess að miða samruna við eignarhlutföllin 60/40, eigendum Landsbankans í hag.¹⁷⁵

Af hálfu Landsbankans var önnur tillaga sett fram eftir að fyrri tillögu bankans var hafnað fyrir um kvöldið. Af því tilefni mættu Halldór J. Kristjánsson og Sigurjón Þ. Árnason ásamt Björgólfi Thor Björgólfssyni og Kjartani Gunnarssyni, varaformanni bankaráðs Landsbankans, til fundar í forsætisráðuneytinu. Þar voru fyrir Geir H. Haarde og Tryggvi Þór Herbertsson. Tilboðið sem fulltrúar Landsbankans kynntu á þessum fundi var augljóslega byggt á fyrri tillögu bankans. Ákveðnar breytingar höfðu þó verið gerðar á henni. Samkvæmt minnisblaði Landsbankans skyldi ríkissjóður leggja fram 200 milljarða króna hlutafjárframlag í Glitni og fá í staðinn 100% eignarhlut í félaginu. Markaðsverðmæti Glitnis við lokun markaða 26. september 2008 er sagt 229 milljarðar króna. Landsbanki og Straumur skyldu sameinaðir og yrði viðmiðunarverð hins sameinaða banka 350 milljarðar króna. Sá banki yrði síðan sameinaður Glitni undir merkjum Landsbankans. Viðmiðunarverð Glitnis yrði 250 milljarðar króna. Samkvæmt tillögu Landsbankans yrði eignarhald hins sameinaða banka eftirfarandi:

- Núverandi hluthafar Glitnis: u.þ.b. 0%.
- Ríkissjóður: u.þ.b. 40%.
- Núverandi hluthafar Landsbankans: u.þ.b. 40%.
- Núverandi hluthafar Straums: u.þ.b. 20%.

Í minnisblaði Landsbankans er loks gert ráð fyrir að starfsemi bankans í Bretlandi verði „við fyrsta tækifæri flutt yfir í dótturfélag“. Síðan segir að innlánstryggingar vegna Icesave í Bretlandi yrðu „þá alfarið hluti hins breska“ innlánstryggingakerfis.¹⁷⁶

Líkt og vikið var að í kafla 20.2.4 hér að framan fékk síðara tilboð Landsbankans ekki góðar undirtektir fremur en fyrra tilboð bankans. Aðspurður um tillögur Landsbankans sagði Árni M. Mathiesen við skýrslutöku: „[Seinni tillagan] gekk nú bara út á það að Glitnisfólkið ætti að tapa öllu og þeir [eigendur Landsbankans] ættu að eiga stóran hluta í nýjum banka sem ríkið átti að fjármagna. Mér fannst það alveg ótrúlega ósvífnar tillögur.“¹⁷⁷ Um seinni tillöguna sagði Davíð Oddsson við skýrslutöku: „[...] og þá voru menn búnir að ímynda sér að ég væri pirraður yfir því að Baugur fengi jafnmikið herna hlutafé í þessum banka eins og ríkið sem legði fram alla þessa peninga. Þá var í næstu tillögu, þá var Baugur kominn út og ríkið komið held ég upp í 40%, Landsbankinn 40% og Straumur 20%. Ég held að við höfum ekki svarað, mig minnir að við höfum ekki svarað þessu erindi.“¹⁷⁸ Við

175. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 97–99.

176. Minnisblað bankastjórnar Landsbanka Íslands hf. til forsætisráðherra og seðlabankastjóra 28. september 2008: „Tillaga til lausnar á aðsteðjandi vanda í íslenska bankakerfinu.“

177. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 38.

178. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 57.

skýrslutöku var Össur Skarphéðinsson spurður um tillögur Landsbankans um sameiningu við Glitni. Össur sagði: „Jú, það var rétt, þetta er rétt, það var sagt frá einhverri tillögu þarna og Geir taldi hana af og frá, ég held að hann hafi bara orðað það svoléiðis, og Davíð alveg snarvitlaus [...]. Síðan kom inn á fundinn í formi fax endurbætur á því tilboði sem þeir sögðu að væri ennþá vitlausara og væri ekki einu sinni umræðunnar virði.“¹⁷⁹

Sama kvöld kl. 20:09 sendi Karl Wernersson, stjórnarformaður Milestone ehf., Jóni Þ. Sigurgeirssyni, sérfræðingi á skrifstofu bankastjórnar Seðlabanka Íslands, tölvubréf. Með því fylgdu hugmyndir um aðkomu ríkissjóðs og Seðlabankans að bankakerfinu. Af bréfinu má ráða að Karl hafi verið upplýstur um vandræði Glitnis og jafnframt að málið væri til skoðunar innan Seðlabankans.

Að kvöldi sunnudagsins 28. september 2008 og aðfaranótt mánudagsins 29. september 2008 áttu sér stað viðræður af hálfu fulltrúa Glitnis við fulltrúa Landsbankans annars vegar og fulltrúa Kaupþings hins vegar. Jón Ásgeir Jóhannesson lýsti því við skýrslutöku að hann hefði farið í húsakynni Kaupþings um kl. 1:30 aðfaranótt 29. september. Þar hefði m.a. verið fyrir Hreiðar Már Sigurðsson. Jón segir að rétt hafi verið um möguleika á að tilkynna eitthvað um hugsanlega samvinnu eða samstarf á Norðurlöndunum. Ekkert varð þó úr þessu.¹⁸⁰

Jón var einnig í sambandi við Björgólf Thor Björgólfsson og Sigurjón Þ. Árnason um svipað leyti. Jón lýsir því að hann hafi verið tilbúinn til þess að fallast á sameiningu Landsbankans og Glitnis þannig að hluthafar Landsbankans hlytu 60% eignarhlut í sameinuðum banka en hluthafar Glitnis hlytu 40% eignarhlut.¹⁸¹ Sigurjón Þ. Árnason staðfesti þessa lýsingu við skýrslutöku. Í máli hans kom einnig fram að Björgólfur Thor hefði samþykkt þetta tilboð munnlega á milli kl. 22 og 24 um kvöldið. Sigurjón sagði hins vegar um þetta: „[...] það er náttúrulega ekkert hægt að leysa þetta án aðkomu ríkisins[...].“¹⁸² Jón Ásgeir Jóhannesson lýsti því við skýrslutöku að þegar leið á nóttina hefði hann ekki getað náð í Björgólf Thor þar sem hann var genginn til náða. Þar með hefði sambandið við Landsbankann í raun slitnað. Viðræðurnar leiddu því ekki til lausnar á málinu.¹⁸³

Bankaráð Landsbankans fundaði kl. 12:40 mánudaginn 29. september 2008. Í fundargerð segir m.a.: „Mat á áhrifum aðgerðarinnar á Landsbankann stendur yfir, en þrátt fyrir jákvæðan tón í yfirlýsingu bankastjórnar var ljóst að mjög skiptar skoðanir voru almennt um málið. Lækkun á verðmæti veða í hlutabréfum í Glitni sem hefur neikvæð áhrif á Landsbankann. Rétt var um hvort Glitnir hefði átt rétt á lausafjárstuðningi fremur en eigin fé. Aðferðin við yfirtöku Glitnis var óvenjuleg og á sér væntanlega fá fordæmi. Fimm ára CDS álag á ríkið hefur rokið upp í kjölfar tilkynningarinnar.“ Einnig segir: „Skipulegur samruni, a.m.k. Landsbankans og Glitnis, hefði að mati banka- stjóra og bankaráðs verið heppilegri leið en þetta varð niðurstaðan.“

179. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 15.

180. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 8.

181. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 8.

182. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 98–99.

183. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 8.

„Og þegar að þessum ólgusjó linnir, af því að auðvitað linnir öllum slíkum fávörðum fyrr eða síðar, þá mun þessi banki standa vel og þá geri ég ráð fyrir því að ríkið muni losa sig við sinn eignarhlut og þá geri ég ráð fyrir því að ríkið, og þar með skattborgararnir munu hagnast á öllu saman.“

Davíð Oddsson í viðtali við fréttastofu ríkissjónvarpsins 29. september 2008.

„Þetta er stærsta bankarán Íslandssögunnar og augljóslega hluti af stærri átökum sem hafa ekki farið fram hjá neinum.“

Haft eftir Jóni Ásgeiri Jóhannessyni, Fréttablaðið 30. september 2008, bls. 1.

20.2.6 Fall Glitnis banka hf.

Aðfaranótt mánudagsins 29. september 2008 ákvað stjórn Glitnis banka hf. að boða til hluthafafundar „jafnskjótt og verða [mætti]“ þar sem tilboð ríkisins um kaup á 75% eignarhluta í bankanum yrði lagt fram og borið undir hluthafafund. Stjórn bankans fundaði aftur kl. 12:00 miðvikudaginn 1. október 2008. Þar var sérstaklega rætt um tímasetningu fyrirhugaðs hluthafafundar. Við skýrslutöku lýsti Hörður Felix Harðarson, framkvæmdastjóri lögfræðisviðs Glitnis, umræðum um boðun hluthafafundar með eftirfarandi hætti: „Það voru miklar umræður um það í stjórninni hvaða tími væri heppilegastur til þess að halda fundinn, það voru skiptar skoðanir um það hvort þetta ætti jafnvel að vera í litlum sal til að takmarka aðganginn eða hvort þetta ætti að vera í stórum sal til að gefa öllum kost á að koma þarna inn – það voru svona mjög skiptar skoðanir um hvar og hvenær ætti að halda þetta. [...] Síðan, ef ég man rétt, var þetta komið niður á það að fundurinn ætti að vera á laugardegi [...]“. ¹⁸⁴ Samkvæmt fundargerð stjórnar Glitnis frá því kvöldið áður, þ.e. 30. september 2008, fór ríkisstjórnin fram á að fundurinn yrði haldinn á fimmtudegi. Málið var ekki til lykta leitt á þeim fundi heldur eins og áður segir á fundi stjórnar 1. október. Þar segir að sú ákvörðun hafi verið tekin að boða til hluthafafundar laugardaginn 11. október 2008. Um þetta sagði Hörður Felix Harðarson: „[...] ég man að ég átti samtal við Baldur Guðlaugsson [ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytis], þar sem hann var að kvarta undan því að menn hefðu ekki orðið við óskum þeirra um að hluthafafundurinn yrði haldinn annaðhvort á miðvikudags- eða fimmtudagseftirmiðdegi.“ ¹⁸⁵ Við skýrslutöku ræddi Þorsteinn Már Baldvinsson, stjórnarformaður Glitnis, um ástæður þess að til hluthafafundar var boðað laugardaginn 11. október 2008: „Ég sjálfur get bara fullyrt að ég vildi halda fundinn sem fyrst. Ég var að velta því fyrir mér að segja af mér þarna og ákvað síðan að fylgja málinu þannig að ég vildi í raun bara klára þetta. En það sem kom upp í sambandi við þetta var [...] að þarna var mikill fjöldi hluthafa sem hafði fylgt bankanum mjög lengi, í gegnum mjög mörg ár margir hverjir, að við vildum gefa þeim tækifæri til að mæta á fundinn [...]. Annars hefði fundurinn verið kláraður fyrr en það varð sem sagt niðurstaðan að boða hann á frídegi.“ ¹⁸⁶

Daginn áður, þ.e. að morgni þriðjudagsins 30. september 2008, birti *Fréttablaðið* viðtal við Jón Ásgeir Jóhannesson þar sem hann ræddi um aðgerð ríkisins sem „stærsta bankarán Íslandssögunnar“. Sama dag kynnti Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, sér stöðu Glitnis. Við skýrslutöku hafði hann þetta um málið að segja: „Ég varð nú eiginlega fyrir „sjokki“ þarna daginn eftir að menn ætla að taka Glitni yfir, þá sé ég í fyrsta skipti svona útdrátt úr lánabók, um stærstu skuldara, og þá sé ég að eigandi bankans virðist í þeim tölum skulda 170 milljarða, en reyndar reyndust það nú vera 300 og eitthvað milljarðar. Þá er forstjóri Fjármálaeftirlitsins staddur í bankanum og mér varð svo mikið um þetta að ég hljóp niður á 1. hæðina, þar sem hann var, og kallaði hann yfir í næsta herbergi og sýndi honum þessar tölur, þar sem var sko Baugur, Gaumur og FL-Group og Landic Property og bara 360... þá sagði forstjóri Fjármálaeftirlitsins: „Þú misskilur þetta, þetta eru ekkert sömu aðilarnir.“ Þá lamdi ég nú fast í borðið og sagði: „Þú talar

184. Skýrsla Harðar Felix Harðarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 13–14.

185. Skýrsla Harðar Felix Harðarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 13–14.

186. Skýrsla Þorsteins Mús Baldvinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 22.

ekki svona við mig drengur.“ En ég áttaði mig ekkert á því... mér fannst hann vera að gera grín að mér. En þetta var miklu verra því að svo voru þarna nöfn, sem ég hafði ekki þekkingu á, að voru sömu aðilarnir.“¹⁸⁷

Mánudaginn 29. september 2008 lækkaði Standard & Poor's lánshæfismat Glitnis og íslenska ríkisins. Eftir því sem leið á vikuna virtist ekki ætla að draga úr vandræðum bankans. Þriðjudaginn 30. september 2008 skipaði Fjármálaeftirlitið Árna Tómasson, löggiltan endurskoðanda, sem sérstakan tilsjónarmann með Glitni. Sama dag lækkaði Moody's einnig lánshæfismat Glitnis. Lækkun á lánshæfismati leiddi til gjaldfellingar ákveðinna lána Glitnis frá erlendum bönkum. Sem dæmi má nefna að í skýrslu ALCO-nefndar¹⁸⁸ Glitnis 1. október 2008 kemur fram að DZ Bank og Sumitomo Bank hafi gjaldfellt tvö lán að heildarfjárhæð 425 milljónir evra. Segir jafnframt að sú gjaldfelling hafi byggst á ákvæðum í lánaskilmálum framangreindra banka sem beinlínis kváðu á um gjaldfellingu ef til umræddrar lækkunar á lánshæfismati kæmi. Í skýrslu ALCO-nefndarinnar kemur einnig fram að líklega verði 1.000 milljóna evra lánalínu frá Deutsche Bank sagt upp. Nánar er um þessa lánalínu fjallað í kafla 7.0. Minnkandi verðmæti veða sem Glitnir hafði notað í endurhverfum viðskiptum leiddu einnig til hárra veðkalla. Veðköll á þessum tíma námu um 1.100 milljónum evra. Þar með talið var veðkall frá evrópska Seðlabankanum sem barst föstudaginn 3. október 2008 og nam 640 milljónum evra. Þeirri aðgerð var reyndar frestað tímabundið sunnudaginn 5. október 2008.

Á fundi samráðshóps forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað fimmtudaginn 2. október 2008 var rætt um fyrirhugaðan hluthafafund Glitnis. Í drögum að fundargerð segir að Glitnir hafi óskað eftir skriflegri yfirlýsingu frá ríkinu um að það telji sig bundið af tilboði sínu um hlutafjárframlag. Því næst er haft eftir Tryggva Pálssyni, framkvæmdastjóra fjármálasviðs Seðlabankans, að „stjórnvöld hafi enn ekki mótað stefnu sína og séu ef til vill ekki bundin vegna breyttra forsenda“.

Á fundi samráðshópsins daginn eftir, þ.e. föstudaginn 3. október 2008, var enn á ný rætt um málefni Glitnis. Í drögum að fundargerð er haft eftir Baldri Guðlaugssyni að stjórn Glitnis hafi kallað eftir sérstakri yfirlýsingu þess efnis að ríkið muni standa við yfirlýsingu um framlag hlutafjár í Glitni. Síðan segir: „Glitnismenn segjast ekki geta auglýst fundinn án slíkrar yfirlýsingar. [...] Þeir segjast líka verða að fá slíka yfirlýsingu til að ganga frá uppgjöri. BG [Baldur Guðlaugsson] segist vera orðinn tortrygginn og að Glitnir geri sér líklega grein fyrir að möguleiki sé á riftun samkomulagsins. BG segist telja að ekki sé skynsamlegt að staðfesta með formlegum hætti meira en komið er.“

Í handskrifðu minnisblaði Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, kemur fram að ráðherrar hafi fundað með seðlabankastjórum kl. 20:45 laugardagskvöldið 4. október 2008. Í minnisblaðinu er haft eftir Davíð Oddssyni að staða Glitnis sé lakari en menn hafi átt von á. „Covenantar“ hafi orðið virkir vegna lækkunar lánshæfismats. Aðaleigandi bankans sé jafnframt stærsti skuldari hans. Árni hefur loks skrifað: „Glitnir fer þá á höfuðið á mánudag.“¹⁸⁹

187. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 26–27.

188. ALCO er skammstöfun á orðunum „asset“, „liability“ og „committee“. Nefndin fjallar um eignir og skuldbindingar Glitnis hverju sinni.

189. Handskrifað minnisblað Árna M. Mathiesen: „Fundur með seðlabankastjórum“, dags. 4. október 2008.

Í öðru handskrifuðu minnisblaði Árna M. Mathiesen kemur fram að ráðherrar hafi fundað með fulltrúum Glitnis í Ráðherrabústaðnum sunnudaginn 5. október 2008 kl. 11:30. Fram kemur að Geir H. Haarde, forsætisráðherra, hafi spurt um horfur morgundagsins hjá Glitni. Í minnisblaðinu segir að Lárus Welding, forstjóri Glitnis, hafi sagt að bankinn þurfi á aðstoð Seðlabankans að halda. Segir að Lárus hafi nefnt að bankinn þyrfti að standa skil á 425 milljónum evra nk. Þriðjudag auk þess sem fyrir liggi veðkall frá Seðlabanka Evrópu sem nemi 600 milljónum evra. Umrætt veðkall hafi borist með símtali föstudagskvöldið 3. október 2008.¹⁹⁰

Stefán Svavarsson, aðalendurskoðandi Seðlabankans, sendi bankastjórn stofnunarinnar minnisblað sunnudaginn 5. október 2008 um könnun sína á eigna- og skuldastöðu Glitnis. Í minnisblaðinu kemst Stefán að þeirri niðurstöðu að afskriftareikningur útlána Glitnis þurfi að nema um 74 milljörðum króna. Síðan segir: „Auk þessara afskrifta þykir rétt að gera ráð fyrir tjóni vegna skuldabréfa í safni Sjóðs 9 en bankinn mun hafa samþykkt að taka á sig helminginn af niðurfærsluþörfinni þar.“ Undir lok minnisblaðsins segir: „Vandinn sem við blasir er að mínu mati tvíþættur. Annars vegar að erlend fjármögnun hefur brugðist vegna kulnunar á mörkuðum og af því stafar lausafjárvaldi bankans en ekki vegna rýrnunar á eignasafni hans. Hitt er svo einnig vandamál að efnahagsreikningur bankans er of stór, þegar jafnframt er tekið tillit til stöðu annarra banka. Þá má búast við að, jafnvel þótt takist að greiða niður skuldir við óþvingaðar aðstæður, og skala þannig niður reikninga bankanna, að eitthvert fé tapist eigi að síður sem gangi til rýrnunar á eigin fé. Áhætta gagnvart þjóðarþúinu er mikil við þær aðstæður sem nú ríkja og lausafjárvaldinn sem við blasir gæti orðið að alvarlegum eiginfjárvanda.“¹⁹¹

Mánudaginn 6. október 2008 aflaði fjármálaráðuneytið sér lögfræðialíts um skuldbindingargildi samkomulags á milli ríkisstjórnarinnar og stærstu hluthafa og stjórnenda Glitnis. Lögmennirnir komast að þeirri niðurstöðu í minnisblaði sínu að „allverulegar líkur [séu] á því að sá stórfelldi forsendubrestur, sem nú þegar hefur orðið fyrir efnum umræddra hlutafjárkaupa, sé þess eðlis að á honum yrði byggt til ógildingar/riftunar fyrirbyggjandi samkomulags“. Lögmennirnir setja þó þann fyrirvara við niðurstöðu sína að það sé útilokað miðað við fyrirbyggjandi forsendur og knappa skoðun að fullyrða um þetta með nægilegri vissu.

Sama dag, þ.e. 6. október 2008, ritaði stjórn Glitnis Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, bréf þar sem farið var fram á að fjármálaráðherra beindi þeim tilmælum til Fjármálaeftirlitsins að stofnunin flýtti fyrirhuguðum hluthafafundi Glitnis þannig að fundurinn yrði haldinn kl. 12:00 þriðjudaginn 7. október 2008 í stað laugardagsins 11. október sama ár. Stjórn bankans rökstyður erindi sitt m.a. með vísan til „þeirra aðstæðna sem nú ríkja á fjármálamörkuðum“, erfiðrar lausafjárstöðu bankans og 2. mgr. 5. gr. frumvarps til laga um heimild til fjárveitingar vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Samhljóða erindi var einnig sent Fjármálaeftirlitinu.

Í fundargerð stjórnar Glitnis 6. október 2008 kemur fram að svar við fyrrgreindu erindi hafi borist frá Fjármálaeftirlitinu um kl. 23:00 sama dag. Í því bréfi hafi verið gerð grein fyrir því að ekki yrði tekin afstaða til beiðni

190. Handskrifað minnisblað Árna M. Mathiesen: „Fundur með Glitni“, dags. 5. október 2008.

191. Minnisblað Stefáns Svavarssonar: „Heimsókn til Glitnis“, dags. 5. október 2008.

Glitnis þar sem áður nefnt lagafrumvarp hefði ekki enn verið samþykkt. Síðar um kvöldið var frumvarp til fyrrgreindra laga samþykkt á Alþingi. Lög þessi hafa í daglegu tali gengið undir nafninu neyðarlögin. Ítrekaði stjórn Glitnis þá fyrra erindi sitt. Nánari umfjöllun um neyðarlögin er að finna í kafla 20.3.11.

Lögmennirnir sem tekið höfðu saman fyrrgreint minnisblað fyrir fjármálaráðuneytið 6. október 2008 unnu jafnframt drög að sérstöku riftunarbréfi fyrir hönd ríkisins gagnvart stjórn Glitnis, dags. 7. sama mánaðar. Ekki kom hins vegar til þess að þetta bréf yrði sent.¹⁹²

Sama dag, þ.e. 7. október 2008, fundaði stjórn Glitnis aftur. Fundurinn stóð með hléum allan daginn og fram til kl. rúmlega 21:00. Í fundargerðinni segir að erindi bankans til Fjármálaeftirlitsins sem ítrekað hefði verið kvöldið áður hafi ekki verið svarað. Hörður Felix Harðarson lýsti beiðni stjórnar Glitnis með eftirfarandi orðum: „[...] það kemur fram ósk um það til Fjármálaeftirlitsins, hún er send skriflega, og það er nú sent bara alveg á þessum síðasta degi, þar sem menn voru að reyna, kannski í ákveðinni örvæntingu, að leita leiða til þess að láta þetta ganga. En ég held að öllum hafi verið orðið það ljóst á þeim tímapunkti að það stóð ekkert til að efna þetta tilboð.“¹⁹³ Í fyrrgreindri fundargerð Glitnis kemur einnig fram að Seðlabankinn hafi hafnað beiðni Glitnis um lán í evrum. Rannsóknarnefnd Alþingis hefur umrætt bréf Seðlabankans undir höndum. Þar segir að það sé á misskilningi byggt að tekist hafi samningar á milli Glitnis og Seðlabankans um lán að fjárhæð 941.500.000 evrur. Í fundargerð stjórnar Glitnis segir að þegar framangreind atriði lágu fyrir hafi stjórn bankans sent Fjármálaeftirlitinu bréf og tilkynnt að stjórn bankans teldi skilyrði fyrir inngripum stofnunarinnar samkvæmt hinum nýju neyðarlögum vera uppfyllt. Samkvæmt fundargerðinni tilkynnti Þorsteinn Már Baldvinsson loks stjórninni um komu fulltrúa Fjármálaeftirlitsins. Fram kemur að Þorsteinn hafi þá búist við því að stofnunin myndi þá víkja stjórn bankans frá og taka yfir starfsemi hans. Af þessum sökum hafi fundi verið frestað kl. 21:20.

Við skýrslutöku var Geir H. Haarde spurður að því hvenær sú ákvörðun hefði verið tekin af hálfu ríkisins að leggja ekki fram fjármuni inn í Glitni. Við það tækifæri sagði Geir: „Það gerðist af sjálfu sér eftir að neyðarlögin tóku gildi og þegar Glitnir leitaði til ríkisins á þriðjudeginum, þeir höfðu sjálfir ákveðið að hafa ekki hluthafafundinn fyrr en á annan laugardag þarna, sem er þá 11. væntanlega, og þar með var þetta bara orðið „óaktúelt“ og datt bara upp fyrir af sjálfu sér, þurfti ekki að taka afstöðu til þess.“¹⁹⁴

Að kvöldi 7. október 2008 tilkynnti Fjármálaeftirlitið að stofnunin hefði gripið inn í rekstur Glitnis á grundvelli heimildar í neyðarlögum. Í tilkynningu Fjármálaeftirlitsins kom fram að þessi ákvörðun hefði verið tekin í kjölfar bréfs frá stjórn Glitnis þar sem fram hefði komið að stjórnin teldi skilyrði neyðarlaga fyrir inngripi í rekstur bankans vera uppfyllt. Í ákvörðun Fjármálaeftirlitsins fólst að fyrri stjórn yrði víkið frá, stofnunin tæki yfir vald hluthafafundar og loks yrði bankanum skipuð sérstök skilanefnd.

„[...] ég held að öllum hafi verið orðið það ljóst á þeim tímapunkti að það stóð ekkert til að efna þetta tilboð.“

Skýrsla Harðar Felix Harðarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 13–14.

192. Sjá m.a. skýrslu Harðar Felix Harðarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 14.

193. Skýrsla Harðar Felix Harðarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 13–14.

194. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 43.

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið
Amarhvoli
150 Reykjavík

7. október 2008
Tilvísun: 2008100042

AUGLÝSING

ÁKVÖRÐUN FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS

um skipan skilanefndar fyrir Glitni banka hf.

„Visað er til samkomulags milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og stjórnar Glitnis banka hf. (Glitnir) og helstu hluthafa félagsins hins vegar frá 29. september sl. Með bréfi þessu tilkynnist hér með að samkomulagi þessu er rift af hálfu ríkisstjórnar Íslands vegna brost-inna og rangra forsendna. [...] Fjárförf Glitnis sýnist hafa verið stórlega vanmetin af stjórn og forráðamönnum Glitnis. Sú fjárhæð sem óskað var fyrirgreiðslu á og samkomulagið laut að reyndist alls ekki næg til að tryggja áframhald-andi rekstur bankans eða tilvist hans yfirleitt. [...] Þegar nú er sannanlega komið í ljós að sú fjárhæð sem óskað var eftir af bankans hálfu var einungis líflína til skamms tíma en fól ekki í sér neina varanlega lausn á hinum djúpstæðu vandamálum hans er ljóst að um verulegan forsendubrest er að ræða.“

Bréf Árna M. Mathiesen til skilanefndar Glitnis banka hf. og helstu hluthafa fyrirtækisins 8. október 2008.

Þegar Davíð Oddsson var spurður að því við skýrslutöku hvort beiðni Glitnis hefði verið um veðlán eða lán til þrautavara svaraði Davíð: „Lán af þessu tagi er í eðli sínu þrautavaralán [...] þeir eru að biðja um lán í erlendum gjaldmiðli, það er ekki veðlán í okkar skilningi, það er þrauta-varalán í erlendum gjaldmiðli.“

Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 48.

Með bréfi, dags. 8. október 2008, sem sent var skilanefnd Glitnis lýsti Árni M. Mathiesen yfir riftun af hálfu ríkisstjórnarinnar á samkomulaginu sem gert hafði verið við stjórn og helstu hluthafa Glitnis 29. september sama ár. Fram kemur að ástæða riftunarinnar séu brostnar og rangar forsendur. Í bréfinu segir einnig að fjárförf Glitnis virðist hafa verið stórlega vanmetin af stjórn og forráðamönnum Glitnis.

20.2.7 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Af hálfu Þorsteins Más Baldvinssonar, stjórnarformanns Glitnis banka hf., er því lýst að hann hafi farið á fund formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands 25. september 2008 til að kynna honum að hann hefði áhyggjur af því að bankinn gæti ekki staðið í skilum með lán sem var á gjalddaga 15. október sama ár. Af framburði fyrirsvarsmanna Glitnis verður ráðið að í þeirra huga var óskað eftir veðláni skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands sem ekki féll þó innan þágildandi reglna sem Seðlabankinn hafði sjálfur sett sér með stoð í þeirri málsgrein. Fyrirsvarsmönnum Glitnis og Seðlabankans ber ekki að öllu leyti saman um hver hafi verið fjárhæð hins umbeðna láns og þá hvort beðið var um 500 eða 600 milljónir evra en síðari upphæðin svaraði til nær 25% af gjaldeyrisforða Seðlabankans eins og hann var 30. september 2008. Af skýrslu Davíðs Oddssonar, formanns banka-stjórnar Seðlabanka Íslands, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis verður ráðið að Seðlabankinn hafi litið svo á að lánaþyrirgreiðslan sem um var beðið hafi í eðli sínu verið ósk um lán til þrautavara, en á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 getur Seðlabankinn, þegar sérstaklega stendur á og hann telur þess þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins, veitt lánastofnunum í lausafjáravanda ábyrgðir eða önnur lán en um ræðir í 1. mgr. 7. gr. á sér-stökum kjörum og gegn öðrum tryggingum en um getur í 1. mgr. eða öðrum skilyrðum sem bankinn setur.

Í bréfi Davíðs Oddssonar til rannsóknarnefndar Alþingis frá 24. febrúar 2010 leggur hann áherslu á að „engin formleg beiðni um þrautavaralán“ hafi komið fram af hálfu Glitnis. Í sama bréfi segir Davíð hins vegar að á fundi hans með Þorsteini Má Baldvinsyni 25. september 2008 hafi bæði komið fram að Þorsteinn teldi að „greiðslufall yrði líklegast hjá bankanum innan

örfárna vikna“ og hann hafi óskað eftir „drjúg[um] hluta gjaldeyrisforða þjóðarinnar“ að láni af því tilefni. Rannsóknarnefnd Alþingis áréttar að í lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands eru ekki sett fram nein formaskilyrði varðandi beiðni um lán til þrautavara og það sem hér skipti máli var innan hvaða valdheimilda að lögum gat komið til greina að Seðlabankinn veitti Glitni fyrirgreiðslu miðað við þær aðstæður sem stjórnarformaður Glitnis hafði lýst.

Seðlabanki Íslands er samkvæmt lögum sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins og ber því 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 hafa verið um starfsemi hans. Þar getur t.d. verið um að ræða reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar auk þess sem stofnuninni ber í störfum sínum að fylgja vönduðum stjórnsýsluháttum.

Fyrir liggur að af hálfu Glitnis var ekki lagt fram neitt skriflegt erindi um þá beiðni sem formaður stjórnar Glitnis reifaði fyrst á fundi með bankastjórn Seðlabankans í hádeginu 25. september 2008. Þá liggur ekki fyrir að slíkt skjal hafi verið lagt fram á síðari fundum stjórnenda og starfsmanna Glitnis með fulltrúum Seðlabankans að öðru leyti en því að síðar voru lagðar fram upplýsingar um þau veð sem Glitnir bauð. 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 þeir buðu fram svonefnda lánabók 561 sem veð fyrir umbeðnu láni, gert sér grein fyrir þeim takmörkunum sem voru á því að nýta umrætt lánasafn í þessu sambandi. Þótt erindi Glitnis hefði þannig sýnilega átt að vera betur undirbúið áður en það var lagt fyrir stjórnendur Seðlabankans breytir það ekki því að það var á ábyrgð stjórnenda Seðlabankans að afgreiða framkomna beiðni Glitnis í samræmi við stjórnsýslureglur.

Samkvæmt skilningi stjórnenda Seðlabankans var í reynd verið að óska eftir láni til þrautavara á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 og rannsóknarnefndin telur ekki tilefni til að gera athugasemdir við þá afstöðu Seðlabankans. Af því leiddi hins vegar að fram var komin beiðni af hálfu lögaðilans, Glitnis banka hf., um að stjórnvaldið, Seðlabanki Íslands, tæki afstöðu til erindis sem varðaði ekki einungis verulega fjárhagslega hagsmuni Glitnis og gat haft áhrif um tilvist félagsins til framtíðar heldur einnig hvort beitt yrði lagaheimild sem beindist að því að varðveita traust á fjármálakerfi landsins og laut því að verulegum almannahagsmunum. 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 þar með að hvaða atriðum meðferð þeirra á erindinu þyrfti að lúta þannig að það yrði afgreitt með fullnægjandi hætti gagnvart þeim sem setti beiðnina fram. Rannsóknarnefnd Alþingis telur, að með tilliti til þess hversu afdrifaríkt málefni var um að ræða og með hliðsjón af vönduðum stjórnsýsluháttum, hefði Seðlabankinn í þessu tilviki 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 ætti að gagnast bankanum í fyrirsjáanlegum erfiðleikum. Þá var einnig rétt að svo afdrifaríkt erindi um málefni hlutafélagsins stafaði frá stjórn þess.

Bankastjórn Seðlabanka Íslands var í september 2008 skipuð þremur bankastjórnendum og bar samkvæmt 23. gr. laga nr. 36/2001 ábyrgð á rekstri bankans og fór með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki voru öðrum falin með lögnum. Bankastjórnin var því, eins og það hefur verið nefnt í stjórnsýslurétti, fjölskipað stjórnvald eða stjórnsýslunefnd þar sem

bankastjórnarnir fóru allir saman með þau störf sem bankastjórninni voru falin. Í 24. gr. laga nr. 36/2001 var tekið fram að fundur bankastjórnarinnar væri ályktunarhæfur ef meiri hluti bankastjórnar sæti hann. Afl atkvæða réði úrslitum við afgreiðslu mála. Féllu atkvæði jöfn réði atkvæði formanns bankastjórnar. Í 3. mgr. 24. gr. sagði að ákvarðanir bankastjórnar skyldu skráðar og áritaðar af bankastjórn. Tekið var fram í upphafi lagagreinarinnar að formaður bankastjórnar væri talsmaður bankans og kæmi fram fyrir hönd bankastjórnar.

Með beiðni Glitnis um fyrirgreiðslu og með tilliti til fyrirsjáanlegra erfiðleika við að standa í skilum með greiðslur var komið fram hjá Seðlabanka Íslands erindi sem bankastjórninni bar að taka afstöðu til. Ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 um þrautavarálán og skylda fyrirgreiðslu Seðlabankans fela ekki í sér að lánastofnun eigi rétt til slíkrar fyrirgreiðslu að uppfylltum tilteknum skilyrðum heldur er þetta matskennd heimild sem Seðlabankinn tekur afstöðu til hvort beita eigi. Ákvörðun Seðlabankans um hvort og hvernig hann leysir úr erindi lánastofnunar um slíka fyrirgreiðslu til þrautavara kann augljóslega að hafa bein áhrif á það hvort hlutaðeigandi lánastofnun getur framvegis rækt þær skyldur sem á henni hvíla samkvæmt því starfsleyfi sem hún hefur fengið frá stjórnvöldum og að sama skapi rétt hennar til að nýta sér leyfið. Jafnframt kann ákvörðun Seðlabankans við þessar aðstæður að hafa afdrifarík áhrif á verðmæti eignarhluta í viðkomandi lánastofnun. Þegar litið er til þeirra atriða sem tilgreind eru í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 og haft í huga hversu afdrifarík 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. laga nr. 36/2001 feli í sér meðferð opinbers valds sem lúti reglum um stjórnvalds-ákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Rannsóknarnefnd Alþingis telur á hinn bóginn ástæðu til að árétt að þótt ekki væri byggt á stjórnsýslulögum nr. 37/1993 við úrlausn málsins, myndu hinar almennu óskráðu meginreglur stjórnsýsluréttarins gilda. Hin óskráða rannsóknarregla og hin óskráða regla um skyldu til að tilkynna um lyktir máls, leiða til sömu niðurstöðu í máli þessu og ákvæði stjórnsýslulaga.

Þá er rétt að minna á að gera þarf greinarmun á þeirri málsmeðferð sem lýtur að töku ákvörðunar um hvort Seðlabanki Íslands veiti lánastofnun lán eða aðra fyrirgreiðslu til þrautavara og svo málsmeðferð vegna frágangs láns-skjala og samninga sem hugsanlega kunna að verða gerðir í tilefni af slíkri fyrirgreiðslu, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 23. mars 2000, mál nr. 407/1999.

Á Seðlabankanum hvíldi þannig sú skylda að leggja viðhlítandi grundvöll að ákvörðunum sínum með forsvaranlegri rannsókn og málsmeðferð og byggja ákvörðun sína síðan á lögum og málefnalegum sjónarmiðum.

Hinn 31. desember 2001 gáfu Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið út áfangaskýrslu vegna viðbúnaðaráætlunar þeirra. Þessi áætlun er hluti af viðbúnaðaráætlun Seðlabanka Íslands og gagnasafni bankans um hana sem nefnt er „Svarta bókinn“. Samkvæmt bankastjórnarsamþykkt nr. 1167 frá 20. ágúst 2008,¹⁹⁵ sem er meðal efnis 1. kafla Svörtu bókarinnar um „Verklag við lausafjárstuðning“, er það fyrsta sem gera skal þegar beiðni um aðstoð vegna lausa-

Joseph E. Stiglitz vann greinargerð fyrir Seðlabanka Íslands sem birt var 29. nóvember 2001. Þar segir hann m.a. um viðbrögð við áföllum: „No matter how well designed the crisis prevention policies, crises will occur, and it is important to have a strategy planned out in advance for addressing the crisis – including legal frameworks, [...]“

Stiglitz, Joseph E.: Monetary and exchange rate policy in small open economies: The case of Iceland. Seðlabanki Íslands, nóvember 2001.

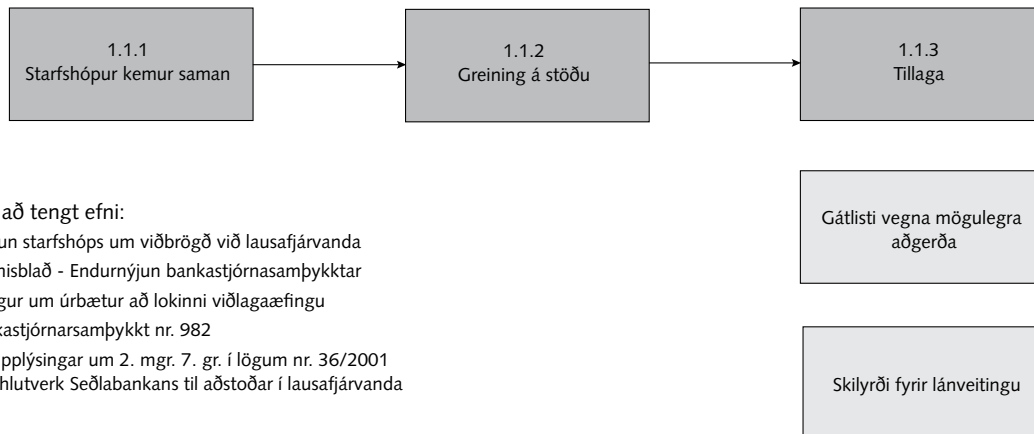
195. Bankastjórnarsamþykkt nr. 1167 leysti af hólmi bankastjórnarsamþykkt nr. 1097 um starfshóp um viðbrögð við lausafjávanda.

1.1 Bankastjórnsamþykkt

Seðlabanki Íslands

Bankastjórnsamþykkt nr. 1167 í heild sinni

Niðurbrot verkferlis:



Annað tengt efni:

Skipun starfshóps um viðbrögð við lausafjárvanda
Minnisblað - Endurnýjun bankastjórnsamþykktar
Tillögur um úrbætur að lokinni viðlagæfingu
Bankastjórnsamþykkt nr. 982
Ítarupplýsingar um 2. mgr. 7. gr. í lögum nr. 36/2001
þ.e. hlutverk Seðlabankans til aðstoðar í lausafjárvanda

Síðast uppfært 20. ágúst 2008

fjárvanda er tekin til meðferðar, að kalla saman starfshóp um viðbrögð við lausafjárvanda sem annast greiningu á stöðu málsins. Starfshópurinn á síðan að gera tillögu um afgreiðslu þess. Í kafla 1.2.2. í Svörtu bókinni er að finna eyðublað fyrir tillögu starfshópsins til bankastjórnar. Samkvæmt grein 1.1. í framangreindri bankastjórnsamþykkt skipa starfshópin framkvæmdastjóri fjármálasviðs, sem gegnir formennsku, framkvæmdastjóri upplýsingasviðs, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs og forstöðumaður viðbúnaðar.

Af framangreindu er ljóst að bankastjórn Seðlabankans hafði á grundvelli stjórnunarheimilda sinna samkvæmt lögum nr. 36/2001 sérstaklega mælt fyrir um tiltekið fyrirkomulag og málsmeðferð ef stofnuninni bærisk beiðni um aðstoð vegna lausafjárvanda. 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 þess lögmælda markmiðs Seðlabankans sem býr að baki þrautavarálnshlutverki hans samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna, að varðveita traust á fjármálakerfi landsins, auk þess sem ákvarðanir stofnunarinnar í því efni kunna að vera mikilvægur liður í að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, sbr. og 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 lausafjárvanda.

Í þessu sambandi minnir nefndin á það að upplýst er að formaður starfshópsins, Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs, var staddur erlendis. Ekki hafa komið fram viðhlítandi skýringar á því af hverju hann var ekki kvaddur heim til starfa. Auk þess að eiga sæti í nefndum starfshópi hafði Tryggvi einnig tekið þátt í starfi samráðshóps þriggja ráðuneyta, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins um fjármálastöðugleika og viðbúnað, sbr. nánari umfjöllun um samráðshópinn og störf hans í köflum 19.2–19.4. Á fjármálasviði Seðlabankans hafði einnig verið unnið að margvíslegum verk-efnum og mati á leiðum til að bregðast við ef bankar og fjármálastofnanir

lentu í vanda. Þannig hafði sérstökum starfsmanni þar verið falið það verkefni að vera forstöðumaður viðbúnaðar auk þess sem fleiri starfsmenn sviðsins störfuðu að þessum viðfangsefnum undir stjórn Tryggva. Forstöðumaður viðbúnaðar og aðrir starfsmenn af fjármálasviði bankans voru fyrst kallaðir til starfa um kvöldmatarleytið á sunnudeginum 28. september 2008 en þá hafði málinu í reynd verið ráðið til lykta. Af þeim gögnum sem lögð hafa verið fyrir rannsóknarnefnd Alþingis verður ekki annað ráðið en einungis bankastjórar Seðlabankans svo og Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans, og Jón Þ. Sigurgeirsson, sérfræðingur á skrifstofu bankastjórnar Seðlabankans, hafi af hálfu stofnunarinnar unnið að undirbúningi að úrlausn málsins frá fimmtudeginum 25. september 2008 og allt fram eftir degi sunnudaginn 28. september 2008. Af þessum hópi hafði aðeins einn, Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri, tekið þátt í starfi áður nefnds samráðshóps þriggja ráðuneyta, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans. Sturla Pálsson átti sæti í starfshópi Seðlabankans um viðbrögð við lausafjárvanda. Jón Þ. Sigurgeirsson tók sæti í þeim hópi vorið 2008. Við athugun rannsóknarnefndar Alþingis hefur komið fram að við úrlausn og tillögugerð vegna beiðni Glitnis var ekki stuðst við þau gögn eða aðra formlega undirbúningsvinnu vegna viðbúnaðar sem unnin hafði verið innan Seðlabankans eða áður nefnds samráðshóps þótt ganga verði út frá því að fimmmenningarnir sem komu að málinu innan Seðlabankans hafi þekkt til þeirrar vinnu.

Áður hefur verið bent á að af hálfu Glitnis lá ekki fyrir nein skrifleg greinargerð eða lýsing á tilefni þess erindis sem bankinn bar fram við Seðlabanka Íslands eða því hvernig Glitnir teldi að umbeðin fyrirgreiðsla kæmi til með að gagnast við að bæta úr lausafjárþörf bankans. Á Seðlabankanum hvíldi sú skylda að leggja forsvaranlegan, málefnalegan og lögmætan grundvöll að afgreiðslu á beiðni Glitnis. Í því fólst m.a. að tryggja að málið væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðun væri tekin í því.

Þegar þess er gætt hvaða upplýsingar voru til staðar í Seðlabanka Íslands þegar bankinn fjallaði um erindi Glitnis samkvæmt því sem lagt hefur verið fyrir rannsóknarnefndina, um rekstur, fjármögnun, útlánasafn og tengsl (smithættu) lána og veðsetninga milli íslensku bankanna og annarra aðila sem gátu haft verulega þýðingu um framtíðarstöðu íslenska fjármálakerfisins, telur rannsóknarnefndin ljóst að töluvert hafi skort á yfirsýn yfir stöðu Glitnis. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis verður því að álykta svo að það geti ekki talið annað en veruleg vanræksla af hálfu bankastjórnar Seðlabankans að stofnunin hafi ekki aflað sjálf 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 þrautavarálán. Í því sambandi ber að leggja áherslu á að mál höfðu þróast hratt til verri vegar síðustu vikur þar á undan varðandi mat á eignum bankanna þannig að ástæða gat verið til að ætla að stjórnvöld hefðu ekki áreiðanlegar upplýsingar. Enda þótt tíminn hafi verið mjög stuttur sem Seðlabankinn hafði til að rannsaka og 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 Seðlabanki Íslands hafði haft á þessum tíma.

Tveimur dögum eftir að málinu var til lykta ráðið af hálfu ríkisstjórnarinnar að tillögu Seðlabanka Íslands barst bankanum yfirlit úr lánabók

Glitnis yfir 30 stærstu skuldarana. Kvaðst Davíð Oddsson þá hafa orðið fyrir „sjokki“ þegar komið hefði í ljós að eigendur bankans skulduðu 170 milljarða en hjá Seðlabankanum hefðu menn ekki haft þær upplýsingar.¹⁹⁶ Í minnisblaði Stefáns Svavarssonar, aðalendurskoðanda bankans, til bankastjórnar Seðlabanka Íslands frá 5. október 2008 kom m.a. fram að afskriftarþörf Glitnis næmi um 74 milljörðum króna og væri meiri hluti þeirrar fjárhæðar vegna falls á bréfum í Glitni sem voru til tryggingar útlánnum. Stappaði því nærri að innspýting á fé frá ríkissjóði til bankans svaraði til fyrrnefndra þarfa á afskriftum. Þegar litið er til framangreindra orða formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands og nefnds minnisblaðs aðalendurskoðanda bankans verður ekki annað séð en að stofnunina hafi skort nægar upplýsingar, m.a. um stórar áhættuskuldbindingar, útlánagæði og tryggingar Glitnis, til að meta stöðu Glitnis rétt á þessum tímapunkti. 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.¹⁹⁷ 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 hér að framan er rakið var ágreiningslaust að erindi Glitnis átti undir 7. gr. laganna og verkefni bankans var unnið samkvæmt markmiði 4. gr. laganna 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 Seðlabanka Íslands ekki fyllilega áttað sig á stöðu Glitnis. Þá var heldur ekki farið fram á aðstoð Fjármálaeftirlitsins ef frá er talið að Seðlabankinn óskaði eftir mati þess á því hvort vandamál Glitnis væru 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.

Eftir að bankastjórn Seðlabankans hafði komist að þeirri niðurstöðu að það væri ekki forsvaranlegt að lána Glitni umbeðna fjármuni, annars vegar vegna þess að þeir fjármunir mundu ekki duga til að bjarga bankanum og einnig vegna þess að framboðin veð voru ekki nægjanlega trygg að mati bankans, bar bankastjórn Seðlabankans að afgreiða erindi Glitnis með ákvörðun sem var skráð og árituð af bankastjórninni í samræmi við 3. mgr. 24. gr. laga nr. 36/2001. Seðlabankanum bar síðan að tilkynna Glitni um þær lyktir málsins í samræmi við 1. mgr. 20. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 eða hina óskráðu meginreglu um tilkynningu ákvarðana. Það var svo allt annað mál hvort bankastjórnin teldi rétt við þá afgreiðslu að láta það koma fram gagnvart Glitni að hún hygðist gera tillögu til ríkisstjórnarinnar um að leitað yrði annarra leiða til að greiða úr vanda Glitnis. Við það tækifæri hefði bankastjórn

196. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 26.

197. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 26. Sjá einnig skýrslu Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. júlí 2009, bls. 77–78.

Seðlabankans jafnframt getað gefið stjórnendum Glitnis stuttan frest til að tjá sig um viðhorf sín til þess að sú leið yrði farin eða hvað þeir hygðust gera til að bregðast við synjun Seðlabankans. Regla 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga og hinnar óskráðu meginreglu um að aðila máls skuli tilkynnt um ákvörðun stjórnvalds er m.a. reist á því að þar með gefist aðilanum kostur á að leita bæði frekari skýringa og endurupptöku málsins, og þá með tilvísun til nýrra gagna og upplýsinga. Það sem er ekki síður mikilvægt er að aðili, sem hefur fengið t.d. synjun stjórnvalds um að það beiti lagaheimild sinni til að veita ákveðna fyrirgreiðslu, geti meðan ráðrúm er til leitað annarra leiða til að leysa úr fyrirsjáanlegum vanda. Hér verður að hafa í huga að eins og mál þetta var lagt fyrir af hálfu Glitnis gagnvart Seðlabankanum lutu áhyggjur Glitnismanna að því að þeir kynnu að eiga í erfiðleikum með að standa skil á greiðslum á láni sem félli í gjalddaga 15. október 2008 en upplýsingar um þennan stóra gjalddaga láns hjá Glitni höfðu lengi legið fyrir á alþjóðlegum fjármálamarkaði og hjá innlendum aðilum.

Ekki er fyllilega ljóst hvenær sú niðurstaða bankastjórnar Seðlabankans um að veita Glitni hvorki veðlán né fyrirgreiðslu til þrautavara á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 lá fyrir. Af svörum þeirra sem komu að málinu innan Seðlabankans og úr hópi ráðherra, verður ráðið að strax síðdegis föstudaginn 26. september 2008 hafi sú afstaða mótast hjá bankastjórninni að ekki væri rétt að veita Glitni umbeðið lán svo vitnað sé til orða Eiríks Guðnasonar, bankastjóra. Það var hins vegar ekki fyrr en um kl. 22.00 sunnudagskvöldið 28. september sem fyrirsvarsmenn Glitnis voru boðaðir á fund í Seðlabankanum þar sem þeim var síðan gert ljóst að af lánveitingu yrði ekki auk þess sem þeim var gerð grein fyrir tilboði ríkisins um kaup á 75% eignarhlut í bankanum. Stóðu fyrirsvarsmenn Glitnis nánast frammi fyrir gerðum hlut þar sem leysa varð vanda bankans fyrir opnun markaða á mánudagsmorgun, m.a. þar sem fjölmiðlum var orðið ljóst, eftir að fyrirsvarsmenn Glitnis sáu ganga í hús Seðlabankans á sunnudagskvöldið, að sú vinna sem unnin var í Seðlabankanum þá um helgina var að öllum líkindum vegna Glitnis. Stjórnendur Glitnis fengu þannig nánast ekkert ráðrúm til að huga að því hvort þeir kysu og gætu farið aðrar leiðir til að mæta aðsteðjandi vanda í rekstri fyrirtækisins.

Á gátlista Seðlabanka Íslands í „Svörtu bók“ hans yfir aðgerðir ef til fjármálakreppu kemur er m.a. vikið að þeirri spurningu hvort önnur fjármálafyrirtæki í greininni séu tilbúin til að leggja sameiginlega fram fé til að koma í veg fyrir þrot fjármálafyrirtækis vegna þess ímyndarskaða sem slíkt kynni að hafa í för með sér og versnandi lánskjara á innlendum og erlendum lánamörkuðum fyrir alla markaðsaðila. Þótt óformlegur fundur hefði verið haldinn í Fjármálaeftirlitinu á laugardagsmorgni með fyrirsvarsmönnum þriggja stærstu bankanna og þeir hvattir til að kanna möguleika á sameiningu kom sá fundur ekki í stað þess að haldinn væri fundur í Seðlabanka Íslands og/ eða af hálfu ráðherra ríkisstjórnarinnar, enda voru ekki lagðar fram upplýsingar um eðli þess vanda sem við var að glíma á fundinum í Fjármálaeftirlitinu. Sama á við um þau símtöl sem upplýst er að formaður bankastjórnar Seðlabankans átti við tiltekna fyrirsvarsmenn Landsbanka Íslands hf. og Kaupþings banka hf. Eðli málsins samkvæmt er það ekki á færi rannsóknarnefndarinnar að segja til um það nú hvort hægt hefði verið að bjarga Glitni með atbeina Kaupþings og Landsbankans og þá eftir atvikum ríkissjóðs í sameiningu eða með sameiningu á starfsemi banka eins og aðstæður voru á mörkuðum í lok september og

„Það er náttúrulega ekki heilbriggt eða eðlilegt og það er gjörsamlega fáránlegt að svona ákvörðun skuli vera tekin án þess að stærsti banki þjóðarinnar skuli vera kallaður að borðinu, ég hélt að það væri óhugsandi fyrir þetta kvöld.“

Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
8. júlí 2009, bls. 56.

byrjun október þetta ár. Á þessum tíma hafði þannig ekki farið fram samræmd skoðun á útlánasafni Glitnis og það sama gildi um hina bankana. Sá vandi sem var uppi laut heldur ekki að skorti á lausafé í íslenskum krónum heldur í erlendum gjaldeyri. Þá var t.d. sérstök hætt á að sömu lánalínur héldust ekki opnar í sama mæli gagnvart kröfuhöfum sem báðir bankarnir skiptu við eftir að þeir hefðu sameinast. Á hinn bóginn telur rannsóknarnefndin ljóst að slíkur fundur með fyrirsvarsmönnum bankanna hefði verið gagnlegur þar sem afla mátti upplýsinga um smitáhrif fyrirhugaðra aðgerða og mats þeirra á þeim fáu valkostum sem fyrir lágu miðað við stöðu hvers banka. Enda þótt hringt hafi verið í Halldór J. Kristjánsson, bankastjóra Landsbankans, og hann spurður hvort Landsbankinn myndi standa af sér aðgerðina, fór ekki fram viðhlítandi könnun í bönkunum sjálfum á smitáhrifum yfir á þá vegna þeirrar gengislækkunar á hlutabréfum í Glitni sem tilboð ríkisins fól í sér. Í þessu sambandi er rétt að minna á að á fyrrnefndum gátlista Seðlabankans fyrir aðgerðir ef til fjármálakreppu kemur er m.a. vikið að þeirri spurningu hvort björgunaraðgerðir muni hafa neikvæð áhrif á stöðu annarra fyrirtækja í greininni. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var slík upplýsingaöflun bæði eðlilegur og nauðsynlegur þáttur í því að leggja viðhlítandi grundvöll að ákvörðun Seðlabankans.

Sá vandi sem við blasti í málefnum Glitnis og hugsanleg aðkoma Seðlabankans og íslenska ríkisins að lausn hans hafði afgerandi þýðingu fyrir næstu framtíð þeirra banka sem voru kerfislega mikilvægir í íslenska bankakerfinu, ekki síst þar sem erlendir aðilar virtust gjarnan líta á þá sem einn aðila. Þessi vandi og takmarkaðir möguleikar Seðlabankans og íslenska ríkisins til að koma bankakerfinu til aðstoðar voru einkum afleiðing af mikilli stækkun bankanna allra síðustu ár í hlutfalli t.d. við þjóðarframleiðslu og gjaldeyrisvaraforða. Á þessum tíma var líka þegar til staðar í stjórnkerfinu vitneskja um þann vanda sem Landsbankinn stóð frammi fyrir gagnvart breskum og hollenskum yfirvöldum vegna innlánsreikninga í útibúum bankans í Bretlandi og Hollandi. Stjórnvöld stóðu því frammi fyrir því að veruleg hætt á að vandi eins eða einhvers hluta einkafyrirtækja í þessari starfsgrein hefði afgerandi áhrif á rekstur annarra fyrirtækja á fjármálamarkaði 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.

Hér að framan var lýst þeim viðræðum og samtölum sem fram fóru á árinu 2008 um hugsanlega sameiningu fjármálafyrirtækja í heild eða að hluta sem lið í að styrkja stöðu þeirra. Það er ljóst að þrátt fyrir aðkomu og vitneskju fyrirsvarsmanna ríkisstjórnar, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins um þessi samtöl, og að einhverju marki hvatningu um að þessi mál yrðu skoðuð, kom aldrei til þess að fulltrúar ríkisins beittu sér fyrir því að þessi mál yrðu sett í formlegan farveg. Þannig var t.d. ekki farin sú leið að tiltekinn aðili hefði af hálfu ríkisins umsjón og umboð til að knýja á um svör og vinnu bankanna til að ganga úr skugga um hvort slíkar sameiningar væru raunhæfur kostur og hverju þær myndu skila til að styrkja stöðu íslenska bankakerfisins. Í þessu sambandi skipti miklu að fyrirsvarsmönnum bankanna væri ljóst hver

væri afstaða æðstu stjórnvalda þessara mála, þ.m.t. til stærðar bankanna og umfangs starfsemi þeirra á Íslandi, og hvert væri umboð þess fulltrúa ríkisins sem kæmi fram gagnvart þeim. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að hún fær ekki séð að sú hafi verið raunin í þeim samtölum sem efnahagsráðgjafi forsætisráðherra átti við fyrirsvarsmenn bankanna eftir að hann kom til starfa 1. ágúst 2008.

Í störfum sínum leitaði rannsóknarnefnd Alþingis sérstaklega eftir upplýsingum um hvort Seðlabankinn hefði kallað eftir aðstoð eða ráðgjöf erlendra sérfræðinga við vinnu sína í kjölfar beiðni Glitnis um fyrirgreiðslu. Skemmst er frá því að segja að slíkrar ráðgjafar naut ekki við í Seðlabankanum. Þrátt fyrir tengsl íslenska bankakerfisins við sams konar starfsemi og markaði í öðrum löndum, sérstaklega í Evrópu, hafa ekki komið fram upplýsingar um að fyrirsvarsmenn hlutaðeigandi stjórnvalda, Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins eða ríkisstjórnar og ráðuneyta, hafi rætt við eða kynnt fyrir fyrirsvarsmönnum systurstofnana sinna í þeim löndum þar sem starfsemi íslensku bankanna var fyrirferðarmest þá stöðu sem upp var komin í fjármálakerfinu á Íslandi með beiðni Glitnis og hugsanlegum aðgerðum stjórnvalda af því tilefni. Þá verður heldur ekki séð að íslensk stjórnvöld hafi beinlínis á þessum tímapunkti leitað eftir stuðningi eða samstarfi við erlend stjórnvöld um aðgerðir til að leysa úr þeim vanda sem upp var kominn. Rannsóknarnefnd Alþingis minnir enn á þá vitneskju sem til staðar var á þessum tíma í íslenska stjórnkerfinu um þau vandkvæði sem komin voru upp í samskiptum Landsbankans við stjórnvöld erlendis, sérstaklega í Bretlandi, vegna Icesave reikninganna og hugsanlegs flutnings þeirra yfir í dótturfélög með tilheyrandi eignaflutningi.

Enda þótt Seðlabankinn hefði töluvert af upplýsingum um Glitni hafði hann þó ekki sömu yfirsýn yfir rekstur bankans eins og Fjármálaeftirlitið. Fyrir liggur að á fundi föstudaginn 26. september óskaði Seðlabankinn eftir því við Fjármálaeftirlitið að upplýst yrði hvort vandamál Glitnis væru einvörðungu lausafjárskortur og ekki eiginfjárvandi.¹⁹⁸ Ekki kom til þess að Fjármálaeftirlitið skilaði skýrslu um þetta þar sem fljótlega varð ljóst að Glitni stæði ekki veðlán til boða.¹⁹⁹ Athygli vekur hins vegar að ekki verður séð að Fjármálaeftirlitinu hafi verið sérstaklega falið að veita ríkisstjórninni umsögn um tillögu Seðlabanka Íslands og þá sérstaklega hugsanleg smitáhrif yfir á aðrar fjármálastofnanir. Tillaga Seðlabankans lá nokkuð ljós fyrir um hádegisbil á sunnudeginum 28. september þannig að ráðrúm var til þess að fela Fjármálaeftirlitinu þetta verkefni.

Það hefur vakið athygli rannsóknarnefndar Alþingis að þrátt fyrir að ljóst mætti vera að beiðni Glitnis, hvernig sem leyst yrði úr henni af hálfu stjórnvalda, gæti samhliða öðrum erfiðleikum sem þegar voru komnir til hjá íslensku bönkunum haft veruleg áhrif á ýmsar þjóðhagstærðir taldi bankastjórn Seðlabankans ekki þörf á því að leita eftir aðkomu eða áliti sérfræðinga á hagfræðisviði stofnunarinnar þegar bankastjórnin undirbjó afgreiðslu á beiðni Glitnis og tillögugerð til ríkisstjórnar. Rétt er að minna á að til úrlausnar var hvort veita ætti í þessu tilviki fyrirgreiðslu sem svaraði til um fjórðungs af gjaldeyrisforða Seðlabankans og vitað var um þær kröfur sem Landsbankinn stóð frammi fyrir um flutning fjármuna til bresks dótturfélags ef flytja átti

198. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 30.

199. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 31.

Icesave reikningana þangað. Þá var sú hættu fyrir hendi að afgreiðsla á máli Glitnis kallaði á aukið umtal um málefni og stöðu íslensku bankanna erlendis sem aftur gat haft áhrif á viðbrögð innstæðueigenda erlendis, skuldatryggingamarkað og afstöðu matsfyrirtækja. Hér skipti líka máli hver yrði líkleg þróun í gengi íslensku krónunnar í kjölfar afgreiðslu stjórnvalda á beiðni Glitnis. Rannsóknarnefndin telur að þær skýringar, sem komið hafa fram af hálfu bankastjórnarinnar og þeirra starfsmanna Seðlabankans sem unnu að afgreiðslu á beiðni Glitnis, um hvers vegna ekki var leitað eftir aðkomu eða álitni sérfræðinga af hagfræðisviði séu ekki fullnægjandi. Það eitt að skammur tími hafi gefist til athugunar á málinu afsakar ekki að látið hafi verið hjá líða að kanna hvort viðkomandi sérfræðingar teldu unnt að láta í té álit eða mat á þeim atriðum sem gat verið þörf á. Sérstök ástæða var líka til þess að samhliða tillögu bankastjórnar Seðlabankans til ríkisstjórnar um kaup ríkisins á 75% hlut í Glitni lægi fyrir sérfræðilegt mat á líklegum afleiðingum þeirra viðskipta á þá efnahagslegu þætti í íslensku þjóðarbúi sem ríkisstjórn á hverjum tíma þarf að gæta að.

Eftir að ljóst varð að Seðlabankinn vildi gera tillögu til ríkisstjórnarinnar um aðra lausn á vanda Glitnis en þá að Seðlabankinn veitti honum lán til þrautavara, þurftu þeir ráðherrar sem fóru með þau málefnasvið er ákvörðunin varðaði verulega að koma að umfjöllun um málið að íslenskum stjórnلögum. Samkvæmt 15. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, skipar forseti ráðherra og skiptir með þeim störfum. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Með þetta í huga tekur rannsóknarnefndin fram að samkvæmt 2. tölul. 13. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands, sbr. 2. tölul. 15. gr. eldri reglugerðar nr. 3/2004 um sama efni, fór viðskiptaráðherra með málefni er vörðuðu fjármálamarkað. Ekki er því vafa undirorpið að málefni er varða fjármálafyrirtæki eins og Glitni heyrðu á þessum tíma undir málefnasvið viðskiptaráðherra. Úrlausn um beiðni Glitnis um fyrirgreiðslu vegna þess vanda sem talinn var fyrir-sjáanlegur í rekstri hans með aðkomu íslenska ríkisins laut eins og málum var komið ekki bara að einföldum kaupum ríkisins á eignarhluta 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 misserin. 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 fjármálafyrirtækja 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 vanrækt að viðhafa það samráð í þessu sambandi við viðskiptaráðherra sem sá lagagrundvöllur gerði ótvírætt ráð fyrir.

Atvik kunna að vera með þeim hætti í einstökum málum, eins og í því tilviki sem hér er rætt, að forsætisráðherra sé á grundvelli verkstjórnarvalds síns, sbr. 5. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 177/2007, til fyrirsvars fyrir ríkisstjórn í samskiptum við einstök stjórnvöld eða eftir atvikum einkaaðila við upphaf máls og meðan því vindur fram. Ljóst er að forsætisráðherra hefur þar ákveðið svigrúm til að ákveða verklag á vettvangi ríkisstjórnar og

Stjórnarráðsins í heild. Hvað sem því líður er ljóst að þegar kemur að hinni eiginlegu ákvörðun verður sá ráðherra, sem ábyrgð ber á henni að stjórn­lögum, að taka hana. Varði ákvörðun þannig veruleg málef­nasvið annars ráðherra verður í samræmi við grunnreglu 14. gr. stjórnarskrárinnar um einstaklingsbundið sjálfræði ráðherra að tryggja aðkomu hans að málinu þannig að honum gefist kostur á að koma viðhorfum sínum og ráðuneytis síns að. Með því gefst hlutaðeigandi ráðherra einnig raunhæfur kostur á að leggja grunn að afstöðu sinni til fyrirhugaðrar ákvörðunar með því að nýta sér sérfræðipækkingu og reynslu embættismanna og annarra sérfræðinga í ráðuneyti sínu. Ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, er m.a. ætlað að gegna þessu hlutverki en þar er mælt svo fyrir að ráðherrafundi skuli halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmál­efni. Í þessu samhengi er rétt að minna á að skv. 3. og 7. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð ber sá ráðherra ábyrgð sem ritar undir stjórnarerindi, hvort sem það er gert með eða án atbeina forseta. Ráðherra sem hefur ráðið til ákvörðunarinnar ber einnig ábyrgð á henni skv. 3. gr. sömu laga. Þá bera ráðherrar ábyrgð á embættisathöfn á ráðherrafundi skv. 17. gr. stjórnarskrárinnar sem með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt hafa stuðlað að þeirri athöfn.

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 ríkisstjórnarfund. 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 ríkisstjórnarfundum vegna málsins. Þegar framangreint er virt og þá sérstaklega sú staðreynd að fjármálafyrirtæki heyrðu að stjórn­lögum undir málef­nasvið 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 ríkisstjórnar um úrlausn í málefnum Glitnis áður en henni yrði ráðið til lykta af hálfu ríkisstjórnar eða annarra ráðherra. Þar með hefði viðskiptaráðherra gefist tækifæri til að bregðast við í samræmi við stjórn­skipulega ábyrgð sína og skyldur og að minnsta kosti koma að sjónarmiðum sínum þótt sú tillaga sem til umfjöllunar var félli að efni til undir valdheimildir og endanlega til­lögugerð fjármálaráðherra til Alþingis eftir umfjöllun á ríkisstjórnarfund. Sú staða að forsætisráðherra færi á þessum tíma stjórnarfarslega með málefni Seðlabanka Íslands og hagstjórn almennt leysti hann ekki undan því að upp­lýsa viðskiptaráðherra um málið. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur jafnframt fram að hún telur að framangreind skylda gagnvart viðskiptaráðherra hafi hvílt á forsætisráðherra óháð því hvort formaður hins stjórnarflokksins tæki þá ákvörðun að óska eftir að annar ráðherra mætti til fundar um málið í Seðlabankanum sem fulltrúi sinn.

Vegna þess sem rakið hefur verið hér að framan um stöðu viðskiptaráðherra og þá um leið ráðuneytis hans telur rannsóknarnefndin rétt að minna

á að í þeim samningi sem stjórnvöld gerðu sín í milli 21. febrúar 2006 um stofnun og starf sérstaks samráðshóps til að fjalla um fjármálastöðugleika og viðbúnað sagði: „Skapist þær aðstæður að fjármálakerfinu sé talin hætta búin vegna áfalls í fjármálafyrirtæki eða á markaði skal efnt til umfjöllunar í samráðshópnum án tafar.“ Bæði ráðuneyti forsætisráðherra og fjármálaráðherra auk Seðlabanka Íslands höfðu því með samningi lýst því yfir að vandi af því tagi sem blasti við í málefnum Glitnis skyldi koma til umfjöllunar á vettvangi samráðshópsins og það án tafar. Eftir þessum samningi var ekki farið við umfjöllun stjórnvalda um þá stöðu sem komin var upp hjá Glitni en viðskiptaráðherra og ráðuneyti hans máttu gera ráð fyrir að hann fengi vitneskjum slík mál að minnsta kosti með aðkomu fulltrúa ráðuneytisins í samráðshópnum.

Fundur ráðherra í Seðlabankanum að kvöldi sunnudagsins 28. september 2008 var ekki eiginlegur ríkisstjórnarfundur eða ráðherrafundur í merkingu stjórnarskrárinnar. Ekki verður því annað séð en að það hafi verið á valdi forsætisráðherra að ákveða hverjir voru viðstaddir í Seðlabankanum af hálfu ríkisstjórnarinnar, þó að því gættu að þar væri að lágmarki sá ráðherra sem fór með valdheimildir til þeirrar ráðstöfunar fjármuna úr ríkissjóði sem um var fjallað og að sá ráðherra sem að stjórnlögum fór með málefni fjármálafyrirtækja hefði verið nægjanlega upplýstur um málið, sbr. það sem áður sagði. Það var svo forsætisráðherra, að höfðu samráði við þá ráðherra sem stóðu að ákvörðun um það tilboð sem stjórnendum Glitnis var gert, að tryggja að fyrir hendi væri nægjanlegur stuðningur á vettvangi ríkisstjórnar og Alþingis til að standa við tilboðið og þá ráðstöfun fjármuna sem af því leiddi ef því yrði tekið.

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.²⁰⁰ Þó nam fjarhæð sú er ákvörðunin laut að, eins og áður segir, nálægt fjórðungi af gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands eins og hann var 30. september 2008. Þetta hafði þær afleiðingar, að þegar að því kom að kynna ákvörðunina fyrir fyrirsvarsmönnum 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 fyrirsvarsmönnum 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 fyrirsvarsmönnum Glitnis þar sem talið var að Seðlabankinn en ekki ríkissjóður væri tilboðsgjafi í 75% hlut bankans.

Rannsóknarnefnd Alþingis fær ekki séð af þeim upplýsingum sem hún hefur aflað, 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 byggði 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 veruleg hætta væri á að inngrip ríkisins í Glitni, með þeim hætti sem

200. <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3018>.

lagt var til, yrði talin ótrúverðug aðgerð. Þar má í fyrsta lagi benda á að fjárhæðin sem um var að ræða var nálægt fjórðungi gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands. Þá er ekki síður ástæða til að benda á að Glitnir, sem ekki hafði haft árangur sem erfiði við að reyna að fjármagna sig á erlendum mörkuðum í um eitt ár, var með um 1,4 milljarða evra á gjalddaga á næstu sex mánuðum, og þær upplýsingar voru opinberar. Ofan á þetta bættist að Seðlabanki Íslands hafði heldur ekki náð að efla gjaldeyrisforða sinn að neinu marki þrátt fyrir endurteknar yfirlýsingar um það markmið sitt, sbr. nánari umfjöllun í kafla 4.0. Þannig blasti við erlendum fjárfestum og matsfyrirtækjum að fjármagnsmarkaðir væru einnig lokaðir íslenska ríkinu. Það mátti því vera ljóst að mikil hætta var á að erlendir fjárfestar og matsfyrirtæki myndu álíta að ríkið væri ekki sá bakhjarl sem Glitnir þurfti á að halda, heldur fremur að Glitnir væri of stór biti fyrir ríkið, enda var bankinn með skuldir sem námu um tvöfaldri þjóðarframleiðslu Íslands. Þetta hefði átt að vera stjórnendum Seðlabankans ljóst og hefðu þeir átt að ræða þá stöðu sem komið gæti upp ef kaup ríkissjóðs á 75% hlut í bankanum yrðu til þess að lánshæfismat yrði lækkað og skuldir gjaldfelldar í framhaldinu.²⁰¹ Ekki er að sjá að líkur á hugsanlegri gjaldfellingu hafi verið metnar á rökstuddan hátt af Seðlabanka Íslands. 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 heildsöluinnlán Glitnis í London námu samsvarandi fjárhæð. Báðar þessar fjármögnunarleiðir eru mjög næmar fyrir breytingum á högum banka, hvað þá lánshæfismatsbreytingum. 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., bæði beint vegna lækkunar á hlutabréfaverði Glitnis og samhliða líklegu gjaldþroti Stoda, 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 líta á verðið sem ríkið bauðst til að kaupa 75% hlut í Glitni á sem 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 byggði á því að auka traust fjárfesta, myndi þvert á móti rýra traust fjárfesta á íslenska fjármálakerfinu.

Rannsóknarnefndin telur í þessu sambandi einnig rétt að benda á að í minnisblaði tveggja starfsmanna Seðlabanka Íslands sem unnu að undirbúningi málsins fyrir bankastjórnina kom fram undir liðnum smitáhætta tillaga um að leitað yrði samninga við Seðlabanka Bretlands og fjármálaeftirlitið þar í landi um stuðning við aðgerðir. Ekki verður séð að þessu hafi verið fylgt eftir áður en tilkynnt var opinberlega um aðgerðir ríkisins í málefnum Glitnis. Í lýsingu atvika hér að framan kom fram að forráðamenn Glitnis fengu litlar sem engar upplýsingar frá Seðlabankanum um athugun á erindi þeirra. Af hálfu bankastjórnar Seðlabankans virðist frá upphafi hafa verið lögð áhersla á

201. Minnisblað um mögulegar gjaldfellingar var samið í Glitni banka hf. í vikunni á eftir.

að ljúka afgreiðslu á málinu með hraði. Hafa ber í huga að erindi Glitnis kom fram fimmtudaginn 25. september 2008 og sá vandi sem lýst var að blasti við laut að greiðslu sem bankinn þyrfti að inna af hendi um miðjan október 2008. Miðað við þessar upplýsingar verður ekki séð að sá tími sem Seðlabankinn átti að hafa til að fjalla um málið hafi 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.

Í skýrslu Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að Seðlabankinn hefði ekki sérstaka viðbúnaðaráætlun um leynd fundarhald og annarra aðgerða í tilefni af lausafjárvanda fjármálastofnana. Í skýrslu Geirs H. Haarde kom fram að slík viðbúnaðaráætlun væri heldur ekki til staðar í forsætisráðuneytinu. Þau mistök voru gerð að leynd fundarhald um stöðu Glitnis var ekki gætt nægilega og fjölmiðlar fengu fljótt veður af viðbúnaði stjórnvalda og hlutu að gera sér grein fyrir því að hann laut að Glitni eftir að fyrirsvarsmenn hans sáu ganga inn í hús Seðlabanka Íslands sunnudagskvöldið 28. september 2008. Þetta leiddi til þess að óhjákvæmilegt varð að bregðast við fyrir opnun markaða mánudaginn 29. september 2008. Gjaldlagi lánaskuldbindingar Glitnis var hins vegar ekki fyrr en 15. október 2008. 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 bæði af hálfu stjórnvalda og fjármálafyrirtækja er nauðsynlegt að fyrir liggi 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.

Í kafla 20.2.5 hér að framan var vikið að tölvubréfi sem Karl Wernersson, stjórnarformaður Milestone ehf., sendi Jóni Þ. Sigurgeirssyni, sérfræðingi á skrifstofu bankastjórnar Seðlabanka Íslands, kl. 20:09 28. september 2008. Af bréfi þessu er ljóst að afskipti Seðlabankans af málefnum Glitnis höfðu vitnast út fyrir þann þrönga hóp sem átti að vita af málinu. Ekki liggur fyrir hvaðan þær upplýsingar bárust. Eitt af þeim atriðum sem um hafði verið fjallað í viðbúnaðarstarfi stjórnvalda til undirbúnings áföllum í fjármálakerfinu var mikilvægi þess að vanda til kynningar á aðkomu stjórnvalda og úrræðum sem þau kynnu að grípa til vegna slíkra áfalla. Var þá bæði horft til þess hvernig staðið yrði að slíkri kynningu gagnvart almenningi í fjölmiðlum og einnig sérhæfðari og ítarlegri kynningum gagnvart öðrum fjármálafyrirtækjum, matsfyrirtækjum og erlendum stjórnvöldum. Fram kom að það hvernig til tækist um slíkar kynningar gæti skipt sköpum um viðbrögð og þar með árangur af ákvörðunum stjórnvalda. 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 eða skipulag 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 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 þess ekki merki að ákvörðun ríkisins í málefnum Glitnis hafi á þessum tíma skipulega verið kynnt 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.

20.3 Atburðarásin frá því að kauptilboð ríkisins í 75% eignarhlut Glitnis banka hf. var kynnt opinberlega og fram að setningu neyðarlaganna

20.3.1 Viðbrögð markaðarins við kauptilboði ríkisins í Glitni banka hf.

„Hrúnið er bara svo ofboðslegt, það er einhvern veginn erfitt að skýra þetta nema þeir sem hafa verið þarna til þess að upplifa í rauninni hvað gerðist, og þá er það á örskotsstundu eftir að Glitnir var tekinn, það var bara svo ægilegt að það er ekki hægt að lýsa því.“

Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 87.

Aðspurður um viðbrögð markaðarins eftir tilkynningu um samkomulag um aðkomu ríkisins sem hluthafa í Glitni banka hf. svaraði Hreiðar Már Sigurðsson, forstjóri Kaupþings banka hf., því til við skýrslutöku að krónan hefði styrkst í fyrstu viðskiptum dagsins en síðan hefði hún farið að hríðfalla og skuldatryggingarálögin haldið áfram að hækka. Segist hann ekki hafa heyrt í einum einasta manni „sem taldi þetta trúverðugan leik“.²⁰²

Guðmundur Jónsson, sviðsstjóri hjá Fjármálaeftirlitinu, lýsti því við skýrslutöku að aðgerð ríkisins sem kynnt var mánudagsmorguninn 29. september 2008 hefði komið sér á óvart. Fjármálaeftirlitið hefði þá strax hafið vinnu við að kanna hver smitáhrif aðgerðarinnar kynnu að vera gagnvart öðrum fjármálafyrirtækjum. Aðspurður hvort Seðlabankinn hefði ekki haft þær upplýsingar undir höndum frá Fjármálaeftirlitinu sagði Guðmundur að svo hefði ekki verið. Seðlabankinn hefði ekki óskað eftir slíkum upplýsingum og Guðmundur og samstarfsmenn hans hefðu ekki vitað af því að til greina kæmi af hálfu ríkisins að fara í þessa aðgerð. Segir hann að aðgerðin hafi haft „gríðarleg óbein áhrif á allan markaðinn“. Enn fremur hafi starfsmenn Fjármálaeftirlitsins haft miklar áhyggjur því að sögn Guðmundar hafi þeir séð að þegar „einn banki hrundi niður um þetta mikið þá í raun og veru sagði það sig sjálft að hinir mundu fylgja á eftir“ hvað varðar hlutabréfaverð og láns hæfismat.²⁰³

Í kvöldfréttum Ríkisútvarpsins mánudaginn 29. september var greint frá því að Stoðir hf., stærsti eigandi Glitnis banka hf., hefði sótt um greiðslustöðvun og beiðnin verið samþykkt samdægurs. Sama dag sendi stjórn Stoða frá sér fréttatilkynningu þar sem m.a. sagði: „Ljóst má vera að Glitnir þurfti á aðstoð Seðlabankans að halda vegna lausafjárvanda sem bar brátt að. Rekstur Glitnis hefur hins vegar verið með ágætum, bankinn skilað góðum hagnaði og eigið fé Glitnis nam um 200 milljörðum króna um mitt þetta ár. Það er mat stjórnar Stoða að Seðlabankinn hafi haft aðra og farsælli kosti í stöðunni en að taka Glitni yfir. Harkalegt inngrip Seðlabankans er ekkert annað en eignaupptaka þar sem hluthafar Glitnis tapa vel á annað hundrað milljörðum króna. Seðlabankinn og ríkisstjórnin stilltu stjórn og stærstu eigendum Glitnis upp við vegg í skjóli nætur og þeir áttu því enga kosti aðra en að samþykkja tillöguna. Atburðarásin var með þeim hætti að ekkert tóm gafst til að leita annarra

202. Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 58.

203. Skýrsla Guðmundar Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 9. september 2009, bls. 10–12.

Tafla 2. Lánshæfismat Moody's á langtíma skuldbindingum

Dags.	Glitnir	Landsbanki	Kaupþing (Búnaðarbanki)
1.1.2006	A1	A2	A1
4.4.2006	A1	A2	A1
23.2.2007	Aaa	Aaa	Aaa
11.4.2007	Aa3	Aa3	Aa3
28.2.2008	A2	A2	A1
30.9.2008	Baa2		
8.10.2008	Caa1	Caa1	
9.10.2008			Baa3

Heimild: Seðlabanki Íslands.

lausna, frekar en að meta heildaráhrif aðgerðanna á íslenskt fjármálalíf. Stjórn Stoða harmar þessar aðgerðir og lýsir fullri ábyrgð á afleiðingum þeirra á hendur bankastjórnar Seðlabankans.“

Hinn 29. september 2008 lækkaði Standard & Poor's lánshæfismat ríkissjóðs. Næsta dag, þ.e. 30. september 2008, lækkaði Fitch Ratings lánshæfismat ríkissjóðs auk þess sem Moody's tilkynnti að fyrirtækið hefði tekið lánshæfismat ríkissjóðs til endurskoðunar. Lánshæfismat stóru bankanna þriggja var einnig lækkað um þetta leyti, sjá töflu 1 sem sýnir þróun á lánshæfismati á langtímaskuldbindingum bankanna samkvæmt mati Moody's.

Í þessu samhengi má geta þess að við skýrslutöku sagði Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, að menn hefðu ekki átt von á að lánshæfismatsfyrirtækin myndu lækka mat sitt á bönkunum.²⁰⁴

Hinn 29. september 2008 sendi Seðlabankinn Landsbanka Íslands hf. og Kaupþingi bréf þar sem óskað var eftir tíðari upplýsingagjöf um stöðu innlána. Í bréfinu til Kaupþings var einnig óskað eftir sundurliðun lánalína, jafnt skuldbundnum sem óskuldbundnum, og breytingum sem á þeim hefðu orðið. Með skyldu fylgja upplýsingar um kjör línanna og mat bankans um möguleika á að draga á þær.

Í kvöldfréttum ríkissjónvarps 29. september 2008 var birt viðtal við Davíð Oddsson. Aðspurður um fyrirhugaða yfirtöku ríkisins á Glitni sagði Davíð: „Og þegar að þessum ólgusjó linnir, af því að auðvitað linnir öllum slíkum fávíðrum fyrr eða síðar, þá mun þessi banki standa vel og þá geri ég ráð fyrir því að ríkið muni losa sig við sinn eignarhlut og þá geri ég ráð fyrir því að ríkið, og þar með skattborgararnir muni hagnast á öllu saman.“

Að kvöldi 29. september 2008 funduðu Björgólfur Thor Björgólfsson og bankastjórnar Landsbankans, þeir Halldór J. Kristjánsson og Sigurjón Þ. Árnason, með Geir H. Haarde, forsætisráðherra. Við skýrslutöku lýsti Sigurjón fundinum með eftirfarandi hætti: „[...] við vorum náttúrulega ósáttir með að það hefði ekki verið tekið í þessar tillögur á nokkurn hátt og búið að gera þessa aðgerð sem við töldum mjög hættulega og hugsuðum kannski: Það væri kannski ennþá hægt að fara í einhverjar svona sameiningarviðræður og reyna einhvern veginn að leysa úr þessu. Og það er búin til glærukynning og eitthvað fleira sem er sent og við förum með upp til Geirs [...] efnislega er sagt að þeir hafi sett eigið fé inn í bankana en með aðgerðinni sem gerð var tapaðist náttúrulega allt út aftur og jafnvel meira til, a.m.k. jafnmikið og

„Það var bara fallöxin sem hvíldi yfir. Alveg óháð því hvað yrði gert, lánshæfismatið mundi hrynja. Bara með því að bankinn fer í beiðni um neyðaraðstoð, það bara þýðir það. Og af því að þetta er íslenskur banki og hitt eru íslenskir bankar þá bara smitáhrif [...]. Það var allan tímann klárt, eða menn sögðu bara: Ef einn banki lendir í vandræðum þá lenda allir í vandræðum. Hversu óréttlátt sem það nú er. Sem það kannski var ekki [...].“

Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 43.

„Þannig að það að einn banki lenti í hremmingum það þýddi hremmingar fyrir hina tvo.“

Skýrsla Guðmundar Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 9. september 2009, bls. 12.

204. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 44.

það sé mikið tjón innan Glitnis, innan Kaupþings, innan Landsbankans út af þessu, væntanlega meira tjón en eigið féð sem þeir settu inn [...] en út úr þessu gerðist ekkert, þetta ferli var komið í gang og það var ekkert hægt að stoppa það.²⁰⁵

Kl. 08:30 að morgni þriðjudagsins 30. september 2008 fundaði starfs-
hópur Seðlabankans um viðbrögð við lausafjárvanda. Í fundargerð kemur fram að um 1. stöðumatsfund hafi verið að ræða. Þegar upp var staðið urðu fundir hópsins fjórir talsins í þessari viku. Í upphafi fundargerðar segir að Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs, hafi óskað eftir því að framvegis yrðu reglulegir stöðufundir milli kl. 08:30 og 08:45 þar sem farið yrði yfir stöðuna og verkefni dagsins. Síðar í fundargerð segir: „JPS [Jón Þ. Sigurgeirsson] lagði áherslu á að ef þeir [Fitch Ratings] lækka LÍ þá færi allt af stað.“ Síðar í fundargerð er haft eftir Tryggva Pálssyni: „[Tryggvi Pálsson] nefndi einnig að yfirmaður eignastýringar Glitnis væri logandi hræddur um Stoðir sem er stærsta eign sjóðs 9. Glitnir var að reyna að ná fólki í þennan sjóð. Mikill órói er á peningamarkaðssjóðum.“

Í handskrifuðum fundarpunktum sem Tryggvi Pálsson skráði 30. september 2008 er lýst fundi hans, Jóns Þ. Sigurgeirssonar, sérfræðings á skrifstofu bankastjórnar Seðlabankans, og Sturlu Pálssonar, framkvæmdastjóra alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans, með bankastjórn Seðlabankans þennan dag. Fram kemur að fundurinn hafi hafist kl. 09:20. Undir lok skjalsins segir að Davíð Oddsson hafi sagt að mynda þyrfti starfshóp sem skipaður skyldi Ragnari Önnundarsyni, viðskiptafræðingi, Karli Axelssyni, hrl., Stefáni Svavarssyni, aðalendurskoðanda Seðlabankans, og Sturlu Pálssyni. Gerðar voru ráðstafanir til að fá Ragnar og Karl til að mæta á fund í bankanum og segir nánar af upphafi starfs þessa starfshóps sem gekk undir nafninu aðgerðarhópur Seðlabankans í kafla 20.3.3. Í framangreindu skjali segir einnig að Sturla Pálsson hafi rætt um varnarlínur og er þá mynd dregin upp af fimm hringjum. Í fyrsta og innsta hring myndarinnar er ritað „Ríkið“. Í öðrum hringnum stendur „Íslenskir sparifjáreigendur“. Í þriðja hringinn er ritað „Erlendir sparifjáreigendur“. Í fjórða hringnum stendur „Skuldabréfaeigendur“ og í þeim fimmta og ysta stendur „Hluthafar“.

20.3.2 Fundur ríkisstjórnarinnar 30. september 2008

Kl. 09:30 að morgni þriðjudagsins 30. september 2008 fundaði ríkisstjórn Íslands. Þegar nokkuð var liðið á fundinn hafði Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, samband við Geir H. Haarde, forsætisráðherra, og óskaði eftir að mæta á fund ríkisstjórnarinnar. Féllst Geir á þá beiðni. Í fundargerð ríkisstjórnar segir að Davíð Oddsson hafi komið á fundinn og gert „grein fyrir stöðunni“. Því næst segir í fundargerðinni: „Ákveðið að ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og viðskiptaráðuneytisins verði í neyðarteymi SÍ [Seðlabanka Íslands].“ Síðan segir í fundargerð: „Seðlabankastjóri vék af fundi.“ Við skýrslutöku lýsti Davíð Oddsson aðkomu sinni að fundinum með eftirfarandi orðum: „Og svo fór ég inn á fundinn og hérna forsætisráðherra bauð mig velkominn á fundinn og hann sagði að það væri óþarfi að tala mikið um Glitnismálið eins og það væri, því hann hafði notað tækifærið áður en ég [kom], hann vildi að ég

„Þetta er stærsta bankarán Íslandssögunnar og augljóslega hluti af stærri átökum sem hafa ekki farið fram hjá neinum.“

Haft eftir Jóni Ásgeiri Jóhannessyni, Fréttablaðið
30. september 2008, bls. 1.

205. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 116–117.

mundi koma til að aðeins að reifa það mál og gaf mér svo orðið og þá sagðist ég eiga það erindi að ég teldi að það væru verulegar líkur á því að allt íslenska bankakerfið yrði hrunið á næstu tíu til fimmtán dögum.“ Davíð sagðist síðan hafa rætt um að ef einhverju sinni hefði skapast þörf fyrir sérstaka þjóðstjórn þá væri það nú. Því næst sagði Davíð: „Og þá skyndilega varð þetta aðalatriði fundarins, mér til mikillar undrunar, tveir ráðherrar þau Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir [menntamálaráðherra] og Össur Skarphéðinsson [iðnaðarráðherra] urðu hin reiðustu og sögðu að formaður bankastjórnarinnar hefði ekkert leyfi til þess að koma og gefa fyrirmæli um að mynda þjóðstjórn, þannig að ég bað nú um orðið aftur og sagði að ég hefði ekki verið að gefa nein fyrirmæli um það [...]“.²⁰⁶

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis lýsti Geir H. Haarde fundinum með eftirfarandi orðum: „Eftir að fundurinn var byrjaður fæ ég boð um það að Davíð Oddsson sé í símanum. Hans erindi var þá það að óska eftir því að fá að koma á ríkisstjórnarfundinn til að gera grein fyrir því hvernig mál væru að þróast. Þá er liðinn náttúrulega heill viðskiptadagur frá því að þetta er allt tilkynnt, sem er gert þarna að morgni mánudagsins. Hann kemur á fundinn og segir okkur hvernig staðan sé, hún hafi versnað, það sé nokkurt áhlaup, eins og hann orðaði það, á reikninga íslensku bankanna erlendis og það sé líklegt að það komi „downgrade“ frá einhverjum af matsfyrirtækjunum og að í einhverjum löndum, einhvers staðar úti á mörkuðum, sé verið að þrengja að íslensku... og loka lánalínum. Þetta voru sem sagt þau vandamál sem nú blöstu við. Þeir hefðu hins vegar gert munnlegan samning við J.P. Morgan um tveggja milljarða evra fyrirgreiðslu til einhverra ára, fimm, sex ára, að mér skildist. Nú, síðan, áður en hann fór að ræða þetta, lét hann orð falla sem hefðu kannski verið betur ósögð en voru þó ekki sögð, held ég, í þeim tilgangi að spilla fyrir með neinum hætti. Því þegar hann kemur á fundinn segir hann svona í þann mund sem hann er að setjast: Ástandið er orðið þannig að ef einhvern tímann var þörf fyrir þjóðstjórn þá tel ég að það sé núna. Einhverjir fundarmenn tóku þetta mjög óstinnt upp en mér finnst þetta vera algjört aukaatriði í atburðarásinni sjálfri, en ákveðnir ráðherrar ákváðu að taka þetta mjög óstinnt upp og voru að þæla í þessu á fundinum og svo síðar meir og litu á þetta sem vantraust á núverandi ríkisstjórn sem það náttúrulega var ekki. Þetta var bara almenn athugasemd um það að nú yrðu allir að standa saman, ég tók það nú þannig. Og reyndar var þetta eitt af því sem við formaður Vinstri grænna ræddum kvöldið áður og var auðvitað inni í myndinni. En því miður þá varð það, að þetta skyldi hrökkva út úr honum við þessar aðstæður, til þess að þetta varð þá þegar algjörlega óraunhæft. Samfylkingin stökk bara upp á afturfæturna og setti út neglurnar gagnvart þessari hugmynd vegna þess að þeir töldu að hún væri komin frá honum. Þannig var nú andúðin á honum og því sem frá honum kom. Þannig að þetta var mjög óheppilegt að hann skyldi hafa misst þetta út úr sér, en ég held að það sé rétta lýsingin á því, hann var ekkert að segja mönnum að þeir ættu að gera þetta eða neitt slíkt.“ Aðspurður hvort orð Davíðs hefðu einnig leitt til viðbragða af hálfu ráðherra Sjálfstæðisflokksins svaraði Geir: „Já, já, sérstaklega menntamálaráðherrann var óánægð með þetta, en ég held – það var alveg óþarfi að skilja þetta eitthvað öðruvísi en þetta var meint. Og ég tel að þetta hafi einfaldlega verið

„[...] og þá sagðist ég eiga það erindi að ég teldi að það væru verulegar líkur á því að allt íslenska bankakerfið yrði hrunið á næstu tíu til fimmtán dögum.“

Davíð Oddsson um orð sín á ríkisstjórnarfundum 30. september 2008, sbr. skýrslu Davíðs fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 72–73.

206. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 72–73.

„Síðan, kannski aðeins, bara kannski smáatriði varðandi þessa nótt, var kallað á stjórnarandstöðuna. Og Guðni Ágústsson kom, og Kristinn H. Gunnarsson og mig minnir Katrín Jakobsdóttir. Og mér þótti það merkilegt að mér fannst Guðni Ágústsson vita töluvert um þetta. Og þegar við sátum saman, ég og Davíð og þau þrjú og Geir inni hjá þeim, í einhverju herbergi á 5. hæðinni, að þá fer Guðni að tala: Já, svo eru þessi lög sem þarf að setja, sem ég skildi ekkert hvað hann átti við. Það var ekkert búið að tala um nein neyðarlög eða svona. Ég skildi þetta ekki fyrr en seinna, tveimur dögum seinna, þegar Davíð tróð sér inn á ríkisstjórnarfundinn og fer að tala um neyðarlögin. Þá fatta ég það, eða ég dró þá ályktun að þetta væri það sem Guðni hefði verið að vísa til og að þeir hefðu talað saman. Og styð það kannski aðeins frekar þeim rökum að Guðni var í útvarpsfréttum annað hvort mánudag eða þriðjudag og talar þá um þjóðstjórn [...]. Guðni er rosalega finn maður og vinur minn og pottþéttur að ýmsu leyti, en hann hugsar ekki um þjóðstjórn nema einhver hvísli því í eyra hans. Þannig að ég held að Davíð hafi talað við Guðna. Ég held að Davíð hafi líka talað við VG um þetta og ég held að það hafi verið mögulegt að Davíð hafi verið búinn að tala við, ýja að þessu við Geir og þegar Guðni, annað hvort er það í þinginu eða opinberlega, alla vega talar hann um þjóðstjórn, ég held örugglega að hann hafi nefnt það að það þyrfti að vera einhver „respectable“ sem hefði þekkingu bæði á stjórnmálum og bönkum. Þá leit ég svona, þegar gæinn kom síðan á ríkisstjórnarfundinn, með réttu eða röngu, en svona ályktanir draga stjórnmálamenn stundum, ég er enn á lífi í pólitík af því að ég er svolítið „paranoid“ í nasavængjunum, ég taldi sem sagt að þetta væri valdarán Davíðs Oddssonar [...].“

Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 14–15.

„Og svo þjóðstjórnarumræðan sem að hellti nú olíu á eld og hafi leitt til mikils vantrausts á milli Samfylkingarinnar og Seðlabankans og hafi í rauninni leitt til þess að atburðirnir sem síðan á eftir fylgdu, að svona frumkvæðið fluttist þá frá Seðlabankanum og yfir á Fjármálaeftirlitið.“

Árni M. Mathiesen um ríkisstjórnarfund 30. september 2008, sbr. skýrslu Árna fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 41.

meint svona, hann vissi vel að það var ekki hans hlutverk að gera þetta og það var það sem menntamálaráðherra sagði nokkrum dögum seinna þegar þetta komst í hámmæli því að þetta komst í hámmæli.²⁰⁷

Við skýrslutöku lýsti Össur Skarphéðinsson ríkisstjórnarfundinum m.a. með eftirfarandi orðum: „En þarna var hann [Davíð Oddsson] ofsalega reyttur og tættur og eins og ég sagði frá því, eins og blöndu af einhverju taugalosti og sturlun. Hann kom þarna og „dóserar“. Og hann sagði að þetta væri mesti vandi sem Ísland hefði nokkru sinni staðið frammi fyrir, lánalínur væru að hækka, Fitch væri að lækka matið á Landsbankanum og það væri ekkert að gera annað heldur en að sameina alla íslensku bankana. Og kom þessi fræga setning: „Ef einhvern tíma er þörf fyrir þjóðstjórn á Íslandi þá er það núna.““ Össur sagði einnig að Davíð hefði lagt til að „innlendar eignir og skuldir og útlán“ yrðu teknar og settar „í íslenska sérbanka, úr öllum bönkunum, setja inn íslenskt hlutfé, skilja allt eftir til þess að það tapist“. Síðan hefði Davíð sagt að viðgengist hefði „glæframennska og glæpamennska af versta tagi, sem hefði verið klappað fyrir“. Því næst hefði Davíð sagt: „Og við þyrftum að vera viðbúin að gera þetta núna strax í dag. Verið að loka lánalínunum á Ísland, núna og á ríkið í dag. Hann var bara í losti, kallinn. Og KB [Kaupþing banki hf.] hefði sagt að þeir væru, það væri tryggt út næsta ár en innstæður á tölvureikningum væru að rjúka út. Og hann kom með einhverja tillögu, Seðlabankinn gerir sínar ráðstafanir og hann talaði um þessa neyðarnefnd [...].“²⁰⁸

Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, lýsti fundinum með eftirfarandi hætti við skýrslutöku: „Og svo allt í einu stormar Davíð inn á fundinn, í miklu uppnámi og bara alveg leit mjög illa út og [...] var greinilega mikið niðri fyrir og þá segir hann að hann óttist það að íslenska fjármálakerfið sé bara allt að fara og það verði bara núna á eftir að setja niður vinnu um að hirða alla bankana af öllum eigendum, bara strax, íslensku starfseminu og skera á útrásarvíkingana, sem hafa skuldbettað þjóðina þannig að landráðum líkist, sagði hann orðrétt.“²⁰⁹

Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, lýsti fundinum við skýrslutöku með eftirfarandi orðum: „Ja, hann var náttúrulega bara alveg skelfilegur og það lá við að maður hringdi heim til þess bara að biðja konuna að fara út og kaupa mjólk, svo það yrði örugglega til mjólk í ísskápnum, það var nú þannig lýsingarnar sem voru á því hvaða ástand mundi skapast.“ Árni segir að umræðan um þjóðstjórn hafi hellt olíu á eld og segir hann þetta hafa leitt til mikils vantrausts á milli Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks. Afleiðingarnar hafi verið þær að frumkvæði í vinnu stjórnvalda hafi flust frá Seðlabankanum yfir til Fjármálaeftirlitsins.²¹⁰

Í þessu sambengi má nefna að Össur Skarphéðinsson lýsti því við skýrslutöku að sama dag hefði hann, eftir að hafa ráðfært sig við Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, utanríkisráðherra, rætt við Geir H. Haarde og sagt: „[...] ég teldi þetta allt saman ótækt og sagði honum þá í fyrsta skipti að ég teldi að það væri ekki hægt að sigla í gegnum svona, með hann [Davíð Oddsson] þarna sem kæmi bara og „dikteraði“ til ríkisstjórnar, því að hann var náttúrulega líka

207. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 25.

208. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 22–23.

209. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 58.

210. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 41.

í þessari sturlun, var hrokafullur við ríkisstjórnina, tók orðið af Geir og svona. Þetta var bara gæi sem kom og hann vissi hvernig átti að gera þetta, væri allt í steik en það ætti að gera það svona. Það vantaði bara að segja: „Svo á ég að stýra þessu.“ Fannst mér.²¹¹

Davíð Oddsson lýsti því við skýrslutöku að á ríkisstjórnarfundinum hefði hann einnig rætt um viðbúnaðarhóp Seðlabankans sem hefði verið stækkaður vegna þess hve stofnunin liti stöðu mála alvarlegum augum: „[...] ég sagði að þetta mál væri orðið það alvarlegt að við værum núna með viðbúnaðarhóp, stækkaðan viðbúnaðarhóp sjálfir, ef menn tækju þetta ekki þetta alvarlega, uppi í Seðlabankanum, þar sem við værum búnir að bæta við mönnum við það sem, það starfsfólk sem þar væri, og ég man ekki hvort ég sagði frá lögfræðilegum sérfræðingi og bankalegum sérfræðingi og þess háttar, en þá sögðu menn: „Megum við ekki bæta við frá einhverjum af þessum nefndum?“ Og við sögðum að það væri fagnaðarefni ef það væri einhver sem gæti gert það. En svo mjög fljótlega eftir það þá var þetta starf flutt úr Seðlabankanum yfir í önnur húsakynni.²¹²

Eftir að ríkisstjórnarfundinum lauk hafði Björgvin G. Sigurðsson samband við Jónínu S. Lárusdóttur, ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytis, og bað hana að halda samstundis í Seðlabankann.²¹³ Við skýrslutöku sagði Björgvin: „Þeir voru að taka til sín sem sagt alla stjórnun á þessu máli, Seðlabankinn, og menn upplifðu bara gríðarlega valdabaráttu í gangi í landinu þarna, það væri bara hálfgerð valdaránstílraun.“ Björgvin segist því að hluta til hafa sent Jónínu til „að vera á vettvangi til að fylgjast með hvað þeir væru eiginlega að gera, það vissi það enginn“.²¹⁴

Af gögnum sem rannsóknarnefnd Alþingis hefur fengið aðgang að, þ.m.t. tölvusamskiptum ráðherra, er ljóst að strax í kjölfar komu Davíðs Oddssonar á ríkisstjórnarfundinn 30. september 2008 og ummæla hans þar um þjóðstjórn kom fram í röðum ráðherra sú afstaða að Davíð ætti að víkja úr starfi seðlabankastjóra. Þessi afstaða kom fram af hálfu ráðherra í báðum stjórnarflokkunum og þeir komu henni á framfæri við forsætisráðherra í kjölfar fundarins. Í þessu samhengi skal vísað til ummæla Össurar Skarphéðinssonar sem vitnað er til hér að framan. Að auki má nefna að Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir sendi Geir H. Haarde tölvubréf að kvöldi 1. október 2008 þar sem hún lýsti þeirri afstöðu sinni að það gengi ekki að embættismaður gengi inn á ríkisstjórnarfund og segði að önnur stjórn ætti að taka við og bætti við: „Slíkur maður þarf að víkja.“ Eins og fram er komið lýsti Össur Skarphéðinsson því við skýrslutöku að samstaða hefði verið innan starfandi ráðherrahóps Samfylkingarinnar um að gera strax kröfu um að formaður bankastjórnar Seðlabankans viki úr starfi en formaður Samfylkingarinnar hefði ekki talið rétt að fara fram með þá kröfu á því stigi. Upplýsingar um ummæli formanns bankastjórnar Seðlabankans á ríkisstjórnarfundinum komu einnig fram í fjölmiðlum. *Fréttablaðið* birti frétt á forsíðu sinni 2. október 2008 um málið og í hádegisfréttum Ríkisútvarps fimmtudaginn 2. október 2008 var rætt við Össur Skarphéðinsson um málið. Össur sagði m.a.: „Nú,

„Og það er svona eftir að við höfum fund á föstudagsmorgun, nokkrir ráðherrar. Ég hafði talað við Ingibjörgu Sólrúnu. Ég taldi sem sagt að við ættum að setja úrslitakosti, að Davíð færi eða við færum úr ríkisstjórninni. Á það hafði formaður Samfylkingarinnar fallist, fól mér að fara og tala um það við Geir. Ég kom til Geirs, þá var hann búinn að tala við hana og tala hana niður, eins og hann gerði nokkrum sinnum varðandi þetta tiltekna atriði.“

Össur Skarphéðinsson um ríkisstjórnarfund að morgni föstudagsins 3. október 2008, sbr. skýrslu Össurar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 26.

„Ég veit það ekki. Hann [Össur Skarphéðinsson] ákvað í rauninni að ég yrði að ráða þeirri för af því að ég var í samskiptunum við forsætisráðherra. En ég hugsa að persónulega hefði hann gjarnan viljað ganga harðar fram. – Og það má segja að samt verði kannski ákveðin tímamót við ræðu formannsins á þingi, var það ekki Viðskiptaráðs. Þar verða aftur ákveðin svona straumhvörf.“

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir aðspurð hvort Össur Skarphéðinsson hefði hugsanlega verið ákveðnari en hún í að gera snarlega breytingu á bankastjórn Seðlabanka Íslands, sbr. skýrslu Ingibjargar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 24.

211. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 23.

212. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 73–74.

213. Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 35. Sjá einnig skýrslu Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 59.

214. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 59.

mín afstaða, hún er náttúrulega alveg skýr, seðlabankastjóri á ekki að vera að blanda sér í landsmálin og hann á ekki að vera að gefa út yfirlýsingar sem eru pólitískar að eðli til.“ Össur bætti því við að stjórnarflokkarnir hefðu sérstaklega sterkan þingmeirihluta og því væri nokkurs konar „þjóðstjórn“ þegar starfandi. Í þessu samhengi má einnig nefna viðtal *Morgunblaðsins* við Þorgerði Katrínu Gunnarsdóttur sem birtist föstudaginn 3. október 2008. Þar var m.a. haft eftir Þorgerði: „Menn verða að vita hvert þeirra hlutverk er hverju sinni og hlutverk seðlabankastjórnar er að huga að peningamálum og stuðla að fjármálalegum stöðugleika. Seðlabankastjóri ætti að sinna því en ekki vera að blanda sér í pólitík með þessum hætti.“ Síðan var í viðtalinu haft eftir Þorgerði að „hugmyndir Davíðs Oddssonar, seðlabankastjóra, um þjóðstjórn [væru] hvorki tímabærar né [kæmu] úr rétttri átt“.

20.3.3 Störf aðgerðarhóps í Seðlabanka Íslands 30. september 2008

Að morgni 30. september 2008 hafði Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, samband við Karl Axelsson, hrl., og Ragnar Önundarson, viðskiptafræðing, og bað þá að koma til starfa fyrir Seðlabankann. Karl lýsti því við skýrslutöku að Davíð hefði hringt í sig um kl. 09:15 þennan morgun. Ragnar Önundarson sagði að Davíð hefði hringt í sig þegar hann kom út af ríkisstjórnarfundum og var á leið í Seðlabankann. Þeir Karl og Ragnar segjast síðan hafa verið mættir í húsakynni Seðlabankans um kl. 11:00.²¹⁵ Á fundi sem þá var haldinn voru auk þeirra m.a. Davíð Oddsson, Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans, Sigríður Logadóttir, aðallögfræðingur Seðlabankans, Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytis, Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis, Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytis, Rúnar Guðmundsson, sviðsstjóri hjá Fjármálaeftirlitinu, Halldór S. Magnússon, fyrrverandi bankastarfsmaður, og Stefán Svavarsson, innri endurskoðandi Seðlabankans.²¹⁶

Jónína S. Lárusdóttir lýsti því við skýrslutöku að í upphafi fundarins hefði Davíð Oddsson tekið til máls. Hefði hann lýst því ástandi sem skapast hefði. Jónína segir Davíð hafa sagt að til greina kæmi að setja bráðabirgðalög samdægurs. Standa þyrfti vörð um ríkið. Meginboðskapur Davíðs var að sögn Jónínu sá að: „[...] yfirtakan á Glitni hefði í rauninni ekki haft þær afleiðingar sem menn vildu [því að] matsfyrirtækin og aðrir hefðu ekki trú á íslenska ríkinu, að það gæti þá bjargað öðrum bönkum, og við værum að fá allt kerfið í höfuðið [...]. Og fjárhagslegt bolmagn ríkissjóðs væri uppurið ef við ætl-uðum að taka að okkur skuldbindingar sex- eða sjöfaldrar landsframleiðslu. Þannig að það yrði að gera „ringfence“, sem sagt að búa til íslenskan banka sem tæki á móti íslenskum viðskiptum, og þetta þurfi bara að vinnast núna. Það var sem sagt formaður bankastjórnarinnar og svo var líka Sturla Pálsson, sem var þarna með erindi.“²¹⁷ Við skýrslutöku sagði Karl Axelsson að Sturla

215. Skýrsla Karls Axelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. apríl 2009, bls. 1. Sjá einnig skýrslu Ragnars Önundarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. apríl 2009, bls. 3.

216. Skýrsla Ragnars Önundarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. apríl 2009, bls. 4. Sjá einnig skýrslu Karls Axelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. apríl 2009, bls. 1–2, og skýrslu Jónínu S. Lárusdóttur 31. mars 2009, bls. 35–37.

217. Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 36–37.

Pálsson hefði farið „[...] yfir eitthvað svona hagfræðilegt „concept“ þar sem voru teiknaðir upp einhverjir hringir sem voru úr fjármálakerfi þjóðarinnar og innst var bara eftir, þið vitið, innstæðurnar og grunnurinn. Og það var einhver umræða um þetta í framhaldinu, að ef [...] ekki væri hægt að verja þessar síðustu víggirðingar þá værum við að sigla hér inn í einhvers konar þjóðfélag anarkismans næstu 30 árin.“²¹⁸

Við skýrslutöku útskýrði Sturla Pálsson hugmynd sína þannig að dregin skyldi víglína utan um ríkið og það yrði innst. Síðan sagði Sturla: „Fyrir utan það væru innlendir innlánseigendur, þar fyrir utan væru erlendir innlánseigendur, [...] fyrir utan væru skuldabréfa-, hlutabréfaeigendur víkjandi lána, þeir væru hvort sem er „done“ meira og minna, en að það þyrfti að verja þessa víglínu og ríkissjóð, passa það að ríkissjóður, við færum ekki í þjóðargjaldþrot. Út á það gekk „strategían“ [...].“²¹⁹

Jónína S. Lárusdóttir sagði við skýrslutöku að á þessum fundi hefði hún minnt á að varðandi innlend og erlend innlán þyrftu menn að hafa skuldbindingar EES-samningsins í huga. Segir hún að Davíð Oddsson hafi verið ósáttur við þessi ummæli hennar. Loks lýsti Jónína því að áður en Davíð Oddsson yfirgaf fundinn hefði hann sagt: „Teningunum er kastað.“²²⁰

Rúnar Guðmundsson lýsti því við skýrslutöku að 30. september 2008 hefði Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, sent hann í Seðlabankann. Þegar þangað kom hefði Jónína S. Lárusdóttir sagt honum að ástæða væri til að ætla að bankarnir væru að hrynja og að hið snarasta þyrfti að setja saman áætlun um til hvaða viðbragða skyldi gripið og um mögulegar heimildir stjórnvalda til inngripa. Rúnar segir að í kjölfarið hafi menn sest niður og reynt að kortleggja hvað hafi verið að gerast og til hvaða ráðstafana mætti grípa.²²¹

Í handskrifuðum fundarpunktum Guðrúnar Ögmundsdóttur, starfsmanns Seðlabankans, vegna framangreinds fundar segir að fundurinn hafi hafist kl. 12:15. Fram kemur að fundinn hafi sótt auk Guðrúnar Tryggvi Pálsson, Sigríður Logadóttir, Stefán Svavarsson, Karl Axelsson, Ragnar Önundarson, Baldur Guðlaugsson, Bolli Þór Bollason og Jónína S. Lárusdóttir. Af fundarpunktum má ráða að rætt hafi verið um það hvaða leiðir væru tækar til lausnar á vanda bankanna og hvort og þá hvers kyns lagaheimildir stjórnvöld þyrftu að hafa til að taka á vandanum. Einnig segir að rætt hafi verið um hvort lagaheimild ætti að vera almenn heimild til inngripa í rekstur fjármálafyrirtækja eða sértæk að því leyti að sérstaklega yrði tilgreint í lagaheimildinni að hvaða fjármálafyrirtæki hún beindist. Fram kemur að rætt hafi verið um að hafa tilbúið frumvarp til bráðabirgðalaga sem setja mætti 3. október 2008. Fram kemur að rædd hafi verið hugmynd um skiptingu banka á grundvelli kenninga um góðan banka og slæman banka. Um þetta segir að Tryggvi Pálsson hafi sagt að slíkt hafi m.a. verið gert í Svíþjóð. Hér sé hins vegar gengið miklu lengra þar sem um bankakerfi heils lands sé að ræða. Haft er eftir Ragnari Önundarsyni að til greina komi að frysta erlend innlán en gera þau jafnframt að forgangskröfum. Síðar í fundarpunktum segir að kl. 13:15 hafi Rúnar Guðmundsson mætt á fundinn. Fram kemur að fljótlega eftir komu Rúnars hafi fundinum verið slitið en jafnframt ákveðið að ráðuneytis-

„Teningunum er kastað.“

Jónína S. Lárusdóttir segir að Davíð Oddsson hafi látið þessi orð falla áður en hann gekk út af fundi aðgerðarhóps að morgni 30. september 2008.

Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 36–37.

218. Skýrsla Karls Axelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. apríl 2009, bls. 1–2.

219. Skýrsla Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. júlí 2009, bls. 125–127.

220. Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 37–39.

221. Skýrsla Rúnars Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. maí 2009, bls. 6.

stjórar myndu aftur sækja fund með hópnum í Seðlabankanum kl. 16:00 sama dag. Því næst segir í skjalinu að í millitíðinni hafi Sigríður Logadóttir, Sturla Pálsson, Tryggvi Pálsson, Rúnar Guðmundsson og Stefán Svavarsson fundað áfram. Fram kemur að Guðrún Ögmundsdóttir hafi áfram ritað fundarþunkta. Síðan segir að Tryggvi Pálsson hafi útskýrt framvindu mála fyrir Rúnari Guðmundssyni og Sturla Pálsson hafi að því búnu lýst hugmynd um að draga víglínu í kringum ríkið. Síðar segir að Ragnar Önnundarson hafi spurt hvort innstæður séu forgangskröfur. Huga þurfi að slíku. Fram kemur að kl. 15:23 hafi Perla Ösp Ásgeirsdóttir, starfsmaður Seðlabankans, komið inn á fundinn með „upplýsingar um lánalínur“. Þá segir að kl. 15:45 hafi Stefán Svavarsson gert grein fyrir vandamálum sem upp hafi komið hjá Glitni, lán séu að gjaldfalla og bankinn uppfylli ekki reglur um lágmarks eiginfjárhlutfall. Því næst segir að Sigríður Logadóttir hafi komið inn á fundinn. Einnig segir í skjalinu að kl. 15:50 hafi drög að minnisblaði aðgerðarhóps verið lesin yfir og lagfærð. Fram kemur að kl. 15:59 hafi Bolli Þór Bollason mætt á fundinn. Því næst segir að kl. 16:13 hafi Ragnar Önnundarson skýrt frá „valkosti I“. Í beinu framhaldi segir að kl. 16:17 hafi Jónas Fr. Jónsson mætt á fundinn. Ráða má af skjalinu að Baldur Guðlaugsson hafi einnig verið mættur á fundinn á þessari stundu. Síðan segir í skjalinu að rætt hafi verið um „valkosti“ II og III. Varðandi nánari umfjöllun um þessa valkosti vísast til umfjöllunar um minnisblöð aðgerðarhópsins hér að neðan. Í fundarþunktum segir að kl. 16:29 hafi Sturla Pálsson lýst því að lánshæfismatsfyrirtækið Moody's hefði lækkað Glitni um „þrjá notcha“. Af skjalinu má ráða að um þetta leyti hafi Karl Axelsson og Jónína S. Lárusdóttir verið stödd á fundinum. Fram kemur að áfram hafi verið rætt um fyrirliggjandi valkosti og um hugsanlega erfiðleika ef til þess kæmi að greint yrði á milli innstæðueigenda innan og utan Íslands. Haft er eftir Jónasi Fr. Jónssyni: „Skv. ljótu stresstesti um 30 daga. Mikið prinsipp mál með innst.eig. (erl.). Pólitískar afleiðingar svo miklar.“ Því næst er haft eftir Ragnari Önnundarsyni: „Tryggingarsjóður gæti eignast forgangskröfu.“ Síðar segir að kl. 17:19 hafi Sturla Pálsson og Tryggvi Pálsson farið af fundinum. Síðar segir að Jónína S. Lárusdóttir hafi dreift tillögu að breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Tillagan fól í sér að við lögin myndi bætast 100. gr. a. Fram kemur í fundarþunktum að rætt hafi verið um hvers kyns heimildir æskilegt væri að setja í lög. Síðar segir að Jónas Fr. Jónsson hafi sagt að til greina komi að styrkja möguleika stjórnvalda til að neita fjármálafyrirtækjum að stofna dótturfélög erlendis. Þá segir að Stefán Svavarsson hafi lýst efasemdum um að breska fjármálaeftirlitið (FSA) samþykki flutning Icesave innlána yfir í dótturfélag Landsbankans, Heritable Bank, þar sem FSA muni hugsanlega ekki lítast á lánabók Landsbankans. Af skjalinu má ráða að Tryggvi Pálsson hafi verið mættur aftur á fundinn um kl. 18:00. Síðar segir að Ragnar Önnundarson hafi spurt: „Er hægt að gera innlánskröfur að forgangskröfum?“ Ekki er að sjá að skýrt svar hafi komið fram á fundinum við þessari spurningu. Undir lok fundarþunkta kemur fram að ákveðið hafi verið að funda aftur kl. 11:30 næsta dag, þ.e. 1. október 2008. Síðan segir að fundi hafi verið slitið kl. 18:18. Kl. 18:19 hafi „lögfræðihópur“ flutt í annað fundarherbergi en Tryggvi Pálsson, Stefán Svavarsson, Ragnar Önnundarson og Guðrún Ögmundsdóttir hafi orðið eftir til að „laga drög“. Þeirri vinnu hafi lokið kl. 19:40.

Karl Axelsson lýsti því við skýrslutöku að á fundi í Seðlabankanum þennan dag hefði Jónas Fr. Jónsson kynnt niðurstöður úr nýjustu „þolprófum“

Fjármálaeftirlitsins. Við það tækifæri hefði Jónas sagt að miðað við allra verstu forsendur ættu bankarnir um mánuð eftir ólífaðan.²²²

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur undir höndum drög að tveimur minnisblöðum, dags. 30. september 2008, sem sögð eru minnisblöð „aðgerðarhóps“. Í þessu sambandi skal þess getið að við skýrslutöku sagði Karl Axelsson að sér hefði ekki verið tilkynnt um að hann væri þátttakandi í einhvers konar formlegum hópi.²²³ Í öðru minnisblaðinu eru settir fram þrír valkostir. Tilgangurinn með tillögunum er sagður sá að tryggja bankaþjónustu fyrir almenning og fyrirtæki á Íslandi auk þess að takmarka áhættu ríkisins af umfangsmikilli erlendra starfsemi innlendra fjármálafyrirtækja.²²⁴

Fyrsta tillagan gengur út á að „mynda þrjú stök dótturfélög um innlenda starfsemi stærstu bankanna þriggja“. Síðan segir í tillögunni: „Ríkið lánar móðurfélögum (núverandi bönkum) fyrir hlutafjárframlagi til dótturfélaga gegn veði í hlutabréfunum. Í þessu felst að eigið fé gömlu bankanna stendur til tryggingar erlendum kröfum eingöngu.“

Önnur tillagan gengur út á að ríkið „sem eigandi Glitnis reki hann áfram og ábyrgist hann“. Önnur fjármálafyrirtæki fái hins vegar ekki ríkisstuðning. Erlendir innstæðueigendur „í útibúum íslenskra banka erlendis fái með lögjöf forgangskröfu í bú viðkomandi banka“.

Þriðja tillagan er sú sama og fyrsta tillagan að því leyti að stefnt yrði að því að skipta „starfsemi bankanna þriggja [...] í innlenda og erlenda starfsemi“. Innlendi þátturinn yrði hins vegar við „greiðsluþrot einhvers móðurbankanna færður yfir í Glitni“.

Í hinu minnisblaði aðgerðarhópsins frá sama degi eru settar fram tvær tillögur. Tilgangurinn er sagður sá að tryggja bankaþjónustu fyrir einstaklinga og lögaðila á Íslandi og jafnframt að halda áhættu ríkisins innan viðráðanlegra marka. Þetta er sagt krefjast takmörkunar á áhættu ríkisins af umfangsmikilli erlendra starfsemi banka. Fyrri tillagan er sögð „valkvæð leið“ sem unnin yrði í samstarfi við bankana. Síðari tillagan er að taka stjórnvaldsákvörðun óháð fyrri leiðinni. Sú leið skyldi farin ef samkomulag næðist ekki við banka eða ef stjórnvöld myndu telja að fyrri leiðin skilaði ekki árangri.²²⁵ Ekki er tilefni til að rekja tvær framangreindar leiðir nánar við þessa umfjöllun.

Miðvikudaginn 1. október 2008 setti forseti Íslands Alþingi. Við skýrslutöku lýsti Jónína S. Lárusdóttir því að hún hefði hitt Bolla Þór Bollason við þingsetninguna. Við það tækifæri hefði hún lýst því að henni þættu aðgerðir stjórnvalda í „furðulegum farvegi“ sem hún skildi ekki. Segir Jónína að Bolli hafi tekið undir þetta. Jónína segist einnig hafa gert athugasemdir við þátttöku Ragnars Önundarsonar í aðgerðarhópi stjórnvalda, enda væri henni ekki kunnugt um stöðu hans eða trúnaðarskyldur.²²⁶

Við skýrslutöku lýsti Sigríður Logadóttir því að það hefði stuðað hana að utanaðkomandi aðilar hefðu komið að vinnu stjórnvalda því verið var að vinna með svo mikilvægar trúnaðarupplýsingar. Sigríður segir: „Ég meina, þetta bara í raun og veru jaðrar við öryggi ríkisins. Og þarna koma inn einstaklingar þarna inn í fundarherbergi, eða sem sagt koma þarna inn, inn í þennan

„Þá voru þeir [Fjármálaeftirlitið] að koma með niðurstöður úr sínum nýjustu þolprófum og ég man að forstjóri Fjármálaeftirlitsins sagði: Allra versta „senaríó“ er, þeir eiga alltaf, hvað sem öllu öðru líður eiga þeir rúman mánuð eftir. Þetta er sem sagt 30. [september 2008] eða 1. [október 2008] sem hann segir þetta. Ég held frekar 30. [september 2008].“

Skýrsla Karls Axelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
29. apríl 2009, bls. 2.

222. Skýrsla Karls Axelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. apríl 2009, bls. 2.

223. Skýrsla Karls Axelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. apríl 2009, bls. 2.

224. Drög að minnisblaði aðgerðarhóps, dags. 30. september 2008.

225. Drög að öðru minnisblaði aðgerðarhóps, dags. 30. september 2008.

226. Skýrsla Jónína S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 40.

samráðshóp og þennan aðgerðarhóp og ég vissi ekkert hver hefði samið við þá eða talað við þá eða hvað þeir mættu, t.d. eins og Ragnar [Önundarson] var nýbúinn að skrifa í blöðin – hann heitir Halldór S. Magnússon, hinn sem kom – og mér fannst þetta hálfþægilegt að vita ekki nákvæmlega hver staða þeirra var þarna.²²⁷

Í minnisblaði sínu frá 1. október 2008 veltir Ragnar Önundarson því upp hvort hægt sé að gera innlán að forgangskröfum. Í minnisblaðinu segir m.a.: „Hugmyndin er sú að innlán verði forgangskröfur, í því skyni að Tryggingarsjóður innlána geti ábyrgst öll innlán og jafnvel hækkað trygginguna. Gengið er út frá því að sjóðurinn eignist forgangskröfuna við innlausn innlánatrygginga. Sjóðurinn yrði við þetta mun láns hæfari eining en hann er í dag.“ Í minnisblaðinu segir einnig: „Hugmyndin þyrfti að fara í stóra lögfræðilega skoðun og haldast utan við þann feril sem aðgerðahópur SB [Seðlabankans] er nú að vinna að, vegna þess hve víðtæk hún þyrfti að vera.“²²⁸ Ragnar lýsti því við skýrslutöku að hann hefði verið fyrstur til þess að setja fram hugmyndina um að innlán yrðu forgangskröfur. Hefði henni í fyrstu verið hafnað innan aðgerðarhópsins. Þegar neyðarlögin voru sett hefði þessi leið hins vegar verið farin.²²⁹

20.3.4 Fundur bankaráðs Seðlabanka Íslands

30. september 2008

Síðdegis þriðjudaginn 30. september 2008 fundaði bankaráð Seðlabanka Íslands. Í fundargerð kemur fram að Davíð Oddsson hafi lýst aðdraganda þeirrar ákvörðunar sem tekin var vegna stöðu Glitnis. Síðar í fundargerð segir: „Davíð sagði að sér væri ekki rótt, allur fjármálaheimurinn væri í bál og brandi. Meira að segja vagga kapítalismans í Bandaríkjunum væri á hvolfi. Heimurinn ætti að taka sér viku pásu, því sá atgangur sem nú á sér stað gerir illt verra, en þótt veröldin sé slæm ber okkur skylda til að gera það sem að okkur snýr. Nú er ekki tíminn til að eltast við sökudólg. Það verður að grípa til úrræða áður en það verður um seinan. Davíð Oddsson sagðist hafa kynnt þessa skoðun sína á ríkisstjórnarfundum og hafa sagt að ef einhvern tímann hefði verið jarðvegur fyrir þjóðstjórn þá væri það á þessari stundu.“ Síðar segir í fundargerð: „Jón Sigurðsson sagði að Fjármálaeftirlitið hefði átt fund sl. sunnudagskvöld, þar sem Ingimundur Friðriksson hefði kynnt stöðu mála. Í framhaldinu myndi Fjármálaeftirlitið formlega stöðva viðskipti með hlutabréf í Glitni, ítreka aðvörun um skortsölu og e.t.v. að nefna tilsjónarmann með starfsemi Glitnis. Á formlegu hliðinni teldi Fjármálaeftirlitið mikilvægt að upplýst væri um lagastoð fyrir aðgerðum helgarinnar. Fjármálaeftirlitið myndi jafnframt meta annarrar umferðaráhrifin af atvikum helgarinnar. Jón Sigurðsson sagði að hann teldi óhjákvæmilegt að hluthafar töpuðu, en taldi að stjórnendur hefðu átt að víkja. Varðandi innstæðurnar á erlendu reikningunum sagði Jón að vissulega hefði verið útstreymi, en reikningunum hefði jafnframt fjölgað og skýringin á því væri líklega sú að menn væru að dreifa fjármunum til að komast undir tryggingarmörkin. Innstæðurnar væru vissulega bundnar óvissu, sá banki væri ekki til sem stæðist allsherjar áhlaup.“

227. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 36.

228. Minnisblað Ragnars Önundarsonar, dags. 1. október 2008: „Geta innlán orðið forgangskröfur?“

229. Skýrsla Ragnars Önundarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. apríl 2009, bls. 5–6.

20.3.5 Viðbrögð stjórnvalda 1. til 3. október 2008

Starfshópur Seðlabankans um viðbrögð við lausafjávanda fundaði öðru sinni í þessari viku kl. 08:30 1. október 2008 (2. stöðumatsfundur). Í fundargerð segir að daginn áður hafi lánshæfismat íslensku bankanna verið lækkað af lánshæfismatsfyrirtækjum. Helsta áfallið hafi verið lækkun Moody's. Lánshæfismatsfyrirtækin spyrji hvort Ísland sé ekki að fara að leita til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Í fundargerð er haft eftir Tryggva Pálssyni, framkvæmdastjóra fjármálasviðs Seðlabankans, að daginn áður hafi verið fundað með samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Fundað hafi verið stuttlega með bankastjórn. Loks hafi verið „fallist á myndun aðgerðarhóps“. Í fundargerð segir síðan: „Hópin skipa ásamt TP [Tryggva Pálssyni], Karl Axelsson, Ragnar Önundarson, Stefán Svavarsson, Rúnar Guðmundsson (FME), SP [Sturla Pálsson] og GÖ [Guðrún Ögmundsdóttir] störfuðu einnig með hópnum. Hópnum var falið að útbúa varaáætlun og athuga hvort hægt væri að skilja að einhverju leyti á milli erlendrar og innlendrar starfsemi bankanna.“

Í handskrifuðum fundarpunktum Guðrúnar Ögmundsdóttur, starfsmanns Seðlabankans, kemur fram að eftir að framangreindum stöðumatsfundi lauk hafi verið haldinn vinnufundur kl. 09:00 í herbergi 105 í Seðlabankanum. Í upphafi hafi setið fundinn auk Guðrúnar Tryggvi Pálsson, Sýlvía Kristín Ólafsdóttir, forstöðumaður viðbúnaðarsviðs Seðlabankans, Jónas Þórðarson, starfsmaður Seðlabankans og framkvæmdastjóri Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, og Tómas Örn Kristinsson, framkvæmdastjóri upplýsingasviðs Seðlabankans. Fram kemur að kl. 09:56 hafi Stefán Svavarsson, aðalendurskoðandi Seðlabankans, verið kallaður á fundinn til að stýra vinnunni og svara spurningum. Af skjalinu má ráða að Perla Ösp Ásgeirsdóttir, starfsmaður Seðlabankans, hafi verið mætt á fundinn um þetta leyti. Kl. 11:14 hafi Ragnar Önundarson, viðskiptafræðingur, síðan mætt á fundinn. Af fundarpunktum má ráða að m.a. hafi verið rætt um kenningar um góðan banka og slæman banka, brúunarbanka og svokallaða írska leið.

Síðar í fundarpunktum Seðlabankans segir að kl. 11:30 hafi annar fundur hafist í fundarherbergi 105. Fram kemur að fundinn hafi sótt Tryggvi Pálsson, Sigríður Logadóttir, aðallögfræðingur Seðlabankans, Ragnar Önundarson, Stefán Svavarsson, Sýlvía Kristín Ólafsdóttir, Karl Axelsson, hrl., Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytis, Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis, og Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytis. Í fundarpunktum kemur einnig fram að Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, og Rúnar Guðmundsson, sviðsstjóri hjá Fjármálaeftirlitinu, hafi fljótlega mætt á fundinn. Fram kemur að rætt hafi verið um að lán sem nemi 425 milljónum evra hafi gjaldfallið hjá Glitni. Haft er eftir Tryggva Pálssyni að miklu minni tími sé til stefnu en æskilegt sé. Því næst hafi hann spurt annars vegar um stefnumörkun ríkisins og hins vegar um hvort menn vilji nota vikuna til að semja við lánardrottna. Síðar í fundarpunktum er haft eftir Jónasi Fr. Jónssyni: „Þurfum að hugsa um samskipti við útlönd eftir þetta. Þurfum að hugsa um framtíðina. Kannski þarf að setja verulegan þunga á Landsbanka Íslands að br. í dótturfélag“ Því næst er haft eftir Baldri Guðlaugssyni: „Er það ekki þegar til staðar.“ Síðar er haft eftir Bolla Þór Bollasyni: „Þarf að ýta á Landsbanka Íslands, hefur verið ýtt ansi

hressilega.“ Síðar í fundarpunktum segir að Karl Axelsson hafi kynnt niðurstöðu lögfræðihóps. Haft er eftir Karli að sértæk aðgerð sé vonlaus. Síðan segir að hann hafi dreift breyttri tillögu að almennri löggjöf sem unnin hefði verið undangenginn dag. Loks kemur fram að Bolli Þór Bollason hafi sagt að hann yrði að fara eftir fimm mínútur þar sem hann þyrfti að vera viðstaddur þingsetningu forseta. Fram kemur að kl. 12:55 hafi fundinum verið slitið. Samkvæmt fundarpunktunum fóru ráðuneytisstjórnarnir þrír þá af fundinum en hópurinn fundaði áfram til kl. 13:15.

Samkvæmt framangreindum fundarpunktum hófst annar fundur í herbergi 105 í Seðlabankanum kl. 13:40. Fram kemur að þann fund hafi sótt Tómas Örn Kristinsson, Ragnar Önundarson, Stefán Svavarsson, Sýlvía Kristín Ólafsdóttir, Guðrún Ögmundsdóttir og Perla Ösp Ásgeirsdóttir. Í upphafi segir: „TÖK [Tómas Örn Kristinsson] tekur saman í skjal, mismunandi leiðir og útfærslur.“ Fram kemur að kl. 14:17 hafi Sigríður Logadóttir mætt á fundinn. Hún hafi lýst því að búið væri að boða hluthafafund í Glitni banka hf. laugardaginn 11. október. Síðar segir að kl. 15:09 hafi Perla Ösp Ásgeirsdóttir yfirgefið fundinn en Jónas Þórðarson hafi mætt á sama tíma til að fjalla um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta og hvernig útgreiðsla þurfi að fara fram. Fram kemur að fundarmenn hafi velt fyrir sér hvort hægt væri að greiða innstæðutryggingar út í íslenskum krónum fremur en erlendum gjaldmiðli. Fram kemur að kl. 15:33 hafi menn tekið að ræða svokallaða sænska leið og er þar vikið að brúunarbönkum og ruslbönkum. Þá hafi Ragnar Önundarson velt því upp hvort til greina kæmi að Íbúðalánasjóður gæti keypt íbúðalán bankanna. Kl. 16:55 hafi fundi verið slitið.

Í minnisblaði starfsmanna Seðlabankans, dags. 1. október 2008, er rætt um hugmyndir aðgerðarhóps sem fram komu í drögum að minnisblaði, dags. 30. september 2008. Seðlabankinn setur fram ýmis sjónarmið vegna fyrrgreinds minnisblaðs. Síðan er þeim möguleika teft fram hvort aðrar leiðir kunni að koma til greina. Í því sambandi eru tvær leiðir settar fram. Annars vegar svokölluð írsk leið sem sögð er felast í því að ríkið ábyrgist innlán, skuldir og hluta af „víkjandi lánum (Tier 1) til tveggja ára“. Um þessa leið segir loks að spurning sé hversu raunhæf hún sé fyrir Ísland. Hin leiðin sem sett er fram er svokölluð sænsk leið. Í því sambandi er rætt um „brúunarbanka“ eða „endurvinnslubanka“ sem kaupa muni erlendar eignir banka og einangra þær frá innlendri starfsemi. Í minnisblaðinu segir að sænska ríkið hafi á sínum tíma farið þessa leið, yfirtekið bankana og ábyrgst skuldir þeirra. Aðgerð sem þessi kalli þó mögulega á aukna fjármögnun af hálfu ríkisins.²³⁰

Starfshópur Seðlabankans um viðbrögð við lausafjávanda fundaði aftur kl. 08:30 fimmtudaginn 2. október 2008 (3. stöðumatsfundur). Í fundargerð er haft eftir Tryggva Pálssyni að uppgjörskæðjur séu farnar að „hiksta“ og að það verði ögurstund um næstu helgi og nú þyrfti aðgerðaáætlun. Síðar segir að Tryggvi hafi rætt um að aðgerðarhópurinn muni nú vinna í þremur hlutum, þ.e. lögfræðihópur sér, Fjármálaeftirlitið sér og Seðlabankinn ásamt Ragnari Önundarsyni sér. Í handskrifuðum fundarpunktum Seðlabankans kemur einnig fram að starfsmenn Seðlabankans hafi unnið að svokallaðri írskri og sænskri leið en Fjármálaeftirlitið hafi unnið að svokallaðri útibúaleið.

230. Minnisblað Seðlabanka Íslands, dags. 1. október 2008: „Nokkur atriði til umhugsunar vegna minnisblaðs aðgerðarhóps, 30. sept.“ Eftirfarandi starfsmenn Seðlabankans eru sagðir höfundar minnisblaðsins: Stefán Svavarsson, Tómas Örn Kristinsson, Sýlvía Kristín Ólafsdóttir, Perla Ösp Ásgeirsdóttir, Guðrún Ögmundsdóttir og Jónas Þórðarson.

Í handskrifuðum fundarpunktum Guðrúnar Ögmundsdóttur kemur fram að kl. 08:56 sama dag hafi Guðrún, Sýlvía Kristín Ólafsdóttir, Stefán Svavarsson, Perla Ösp Ásgeirsdóttir, Tómas Örn Kristinsson og Ragnar Önundarson fundað. Í skjalinu segir að rætt hafi verið um svokallaða írsku leið sem sögð er fyrsta skrefið í svokallaðri sænskri leið. Fram kemur að unnið sé að minnisblaði og að kl. 10:20 hafi skjalið verið sent Jónasi Fr. Jónssyni í þeirri mynd sem skjalið var þá. Síðar í fundarpunktum kemur fram að kl. 10:42 hafi Jónasi og Ragnari Hafliðasyni verið send önnur útgáfa skjalsins.

Í gögnum frá Seðlabanka Íslands er að finna minnisblað, dags. 2. október 2008, um „Næstu skref“. Inn á skjalið hefur verið handskrifað: „Tekið saman fyrir fund samráðshóps.“ Skjalið er svohljóðandi:²³¹

Minnisblað

2. okt. 2008

Næstu skref:

Stig 1 – Aðgerð sett í gang án tafar

- A. Samningar sem gera þarf við lánardrottna Glitnis áður en til hlut-hafafundar kemur (11. okt 2008). Ef til þessa kæmi þyrfti að móta stefnu stjórnvalda til að nota samningsstöðu til að takmarka kröfur lánardrottna, þ.m.t. gjaldfellingarskilmála, vaxtaskilmála, viðbrögð við höfnun, ætti að taka Glitni yfir 100% eða jafnvel láta hann fara í þrot?
- B. Aðgerðarhópur undirbúi neyðaráætlun.

Stig 2 – Næstu aðgerðir

- A. Viðræður við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn um aðstoð. IMF getur sett skilyrði fyrir lántöku. Kemur ekki inn í fyrr en „krísan er farin í gang“.
- B. Ábyrgðaryfirlýsing allra innlána (afbrigði af írsku leiðinni).
 - a. Ríkið yfirtaki Tryggingarsjóð innstæðueigenda.
- C. Lífeyrissjóðir selji erlendar eignir á verðtryggðum kjörum til Seðlabankans. Sbr. lið 5 aftast í þessu riti.

Stig 3 – Neyðaráætlun

- A. Yfirtaka skuldbindinga (sænska leiðin).
 - B. Íbúðalánasjóður kaupir fasteignalán bankanna.
- [...]

Í framhaldinu er í skjalinu rakin svokölluð írsk leið. Um hana segir m.a.: „Á Írlandi lýsti ríkissjóður því yfir að hann ábyrgðist innlán, skuldir og víkjandi lán (Tier 1). Hver stofnun þar þarf að greiða ábyrgðargjald til

231. Minnisblað úr gögnum Seðlabankans: „Næstu skref“, dags. 2. október 2008. Ekki kemur fram í skjalinu hver sé höfundur þess.

ríkissjóðs.“ Síðan er nánar farið yfir kosti og galla þeirrar leiðar. Því næst er farið yfir svokallaða sænska leið en hún er í meginatriðum sögð vera eftirfarandi: „Sænska ríkið gaf út yfirlýsingu um að það myndi ábyrgjast innlán og skuldir innlendra banka, þó ekki hlutafé eigenda. Sett var á laggirnar sérstök stofnun sem hafði það hlutverk að stýra aðgerðum í nánú samráði við seðlabankann og fjármálaeftirlitið. Síðar voru stofnuð tvö fyrirtæki sem keyptu varhugaverðar eignir af bönkunum á matsverði sem miðað var við „líklegt verðgildi“ til meðal-langs tíma.“ Því næst segir: „Greiðslan fyrir eignina var í formi reiðufjár, stundum gjaldeyris, en fyrir hverja krónu sem lögð var fram tók ríkið yfir hlutafé til jafnvirðis af eigendum. Bankar voru flokkaðir í þrjá hópa, A) tímabundnir erfiðleikar sem þörfuðust lítilla aðgerða, þeir fengu tímabundna fyrirgreiðslu með hvata til að leysa sín mál sjálfir. B) leysanlegir erfiðleikar en tímafrekir, voru stundum teknir yfir af ríki og síðar seldir. C) ill/óleysanleg vandamál.“ Síðan segir: „Í tilviki C) var eignum skipt í góðar eða slæmar. Góðu eignirnar voru seldar en þær slæmu voru settar í annað fyrirtækjanna sem að ofan er sagt frá og reynt að gera einhvern mat úr þeim.“ Í framhaldinu er leiðinni lýst nánar. Síðan er í minnisblaðinu nefnt að fleiri þekktar leiðir komi til greina og í dæmaskyni nefndar norsk og finnsk leið sem ekki eru útskýrðar frekar. Loks er rætt um aðrar aðgerðir og þær skýrðar í stuttu máli. Tekið skal fram að rannsóknarnefnd Alþingis hefur einnig undir höndum fyrri drög að þessu minnisblaði. Inn á það eintak Seðlabankans er handskrifuð tímasetningin 09:38.

Sama dag, þ.e. 2. október 2008, fundaði samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Í drögum að fundargerð er haft eftir Baldri Guðlaugssyni, ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytis, að ákveðin hugmynd hafi vaknað sem sé algjörlega „á hugmyndastigi og ekki rædd öðruvísi“. Sú hugmynd snúi að aðkomu lífeyrissjóðanna að Glitni. Matsfyrirtæki telji að ríkið hafi færst of mikið í fang varðandi Glitni. Baldur nefnir hvort til greina komi að lífeyrissjóðir komi inn í Glitni við hlið ríkisins sem hluthafar og greiði fyrir það með gjaldeyri. Síðar í drögum að fundargerð er haft eftir Jónínu S. Lárusdóttur, ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytis, „að ef ríkið hætti við Glitni þá rúlli allt“. Þá hafi Tryggvi Pálsson sagt að „það sé hvort sem er allt að rúlla“. Samkvæmt fundargerð var því næst rætt frekar um hugsanlega aðkomu lífeyrissjóðanna að lausn vandans. Síðan segir: „IF [Ingimundur Friðriksson] segir þetta í raun vera akademískar spurningar þar sem ekki sé einu sinni víst að við lifum til helgar.“ Því næst er rætt um símafund með láns-hæfismatsfyrirtækinu Moody's sem fram kemur að átt hafi sér stað um morguninn. Á þeim fundi hafi verið spurt hvort ríkið hyggist taka á sig skuldbindingar bankakerfisins og setja sig um leið í þrot. Síðar í fundargerð er haft eftir Tryggva Pálssyni að í „raun hafi aðkoma ríkisins að Glitni virkað þveröfugt við það sem ætlað var“. Síðan segir: „TP [Tryggvi Pálsson] nefnir þau yfirlit sem Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið eru að vinna. Í gær var ákveðið að vinna áfram þær tillögur sem fram voru komnar; Seðlabankinn ætlaði að fara yfir ábyrgðaryfirlýsingu innlána (írsku leiðina) og yfirtöku ríkisins á ákveðnum illseljanlegum/slæmum eignum (sænska leiðin). [...] JFr] [Jónas Fr. Jónsson] segir enn verið að vinna svonefnda útibúaleið í FME og hann geti því ekki kynnt þá vinnu enn sem komið er.“ Í fundargerð kemur fram að undir lok fundar hafi Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, sagt að „í versta falli þá verji ríkið bankann sem það eigi þegar“. Síðan er haft eftir Ingimundi

Friðrikssyni, seðlabankastjóra, að mikilvægt sé að „halda greiðslukerfum í landinu gangandi og viðskiptum við útlönd“ og loks að verja innstæður.

Sama dag, þ.e. 2. október 2008, sendi Arnór Sighvatsson, aðalhogfræðingur Seðlabanka Íslands, bankastjórn Seðlabankans minnisblað um aðgerðir í peningamálum. Undir lok minnisblaðsins lýsir Arnór því að hann telji brýnt að grípa til fjórþættra ráðstafana til að snúa við falli íslensku krónunnar og koma í veg fyrir verðbólguholshkeflu í kjölfarið. Ráðstafanirnar eru í fyrsta lagi að bæta lausafjárstöðu á gjaldeyrismarkaði með því að gera gjaldmiðlaskiptasamninga við bankana. Í öðru lagi að hækka stýrivexti umtalsvert. Í þriðja lagi að gefa út yfirlýsingu um að Seðlabankinn muni áfram stefna að því að ná verðbólguþröskuldrinu og að hann vilji stuðla að verulegri gengishækkun krónunnar í því skyni. Í fjórða lagi að breyta fyrirkomulagi útboða ríkissjóðs þannig að kröfur um ávöxtun taki meira mið af stýrivöxtum. Loks lýsir Arnór því að hann telji heppilegast að fyrstu þrjár tillögurnar sem Seðlabankinn geti ákveðið einhliða fylgist að en samhliða verði unnið að því að afla samþykkis ríkissjóðs fyrir síðustu aðgerðinni.²³²

Í smáskilaboðum sem Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra, sendi Geir H. Haarde, forsætisráðherra, sama dag, þ.e. 2. október 2008 kemur fram að eftir umhugsun vilji Ingibjörg leggja eftirfarandi texta inn hjá Geir: „[É]g hef lengi heyrt umtalsverða gagnryni ur fjarmalageiranum á að SI sé ekki faglega sterkur a svidi fjarmalastodugleika og hafi nu ordid faa innanbudar sem thekki til a lanamorkudum sbr. thad sem gerdist hjá Bayerische Landesbank. Hugsanlega tharf rikisstjornin ad styrkja sina adkomu. Bendi a Ynga Örn i Lsb. Gerdu svo Má Gudmundsson ad Sedlabankastjora i stad DO. Thad mun thykja traust. Hann hefur samböndin. Ég held ad thetta sé ákvögurstund. Kv Isg[.]“

Starfshópur Seðlabankans um viðbrögð við lausafjávanda fundaði föstudaginn 3. október 2008 (4. stöðumatsfundur). Í fundargerð er m.a. haft eftir Tryggva Pálssyni að nú sé orðið of seint að fara í „æfingar að skipta á milli innlendrar og erlendrar starfsemi bankanna“. Tryggvi hafi einnig sagt að nú þurfi þeir sem hafa ákvörðunarvald að stilla bönkunum upp við vegg. Í fundargerð segir loks: „Athuga verður ef að bankarnir fara í þrot hvað yrði um greiðslumiðlun í landinu. LA [Lilja Alfreðsdóttir] sagði að greiðsluþjónusta gæti farið að liggja niðri í um vikutíma og það gæti haft í för með sér mikinn álitsshnekki.“ Í fundargerðinni kemur fram að lögð hafi verið fram drög að minnisblaði starfshóps um viðbrögð við lausafjávanda frá 2. október 2008.

Í fyrrgreindum drögum að minnisblaði starfshóps um viðbrögð við lausafjávanda, dags. 2. október 2008, er ýmsum möguleikum teft fram án þess að tekin sé frekari afstaða til þeirra. Sem dæmi má nefna að sú hugmynd er sett fram að samninga megi gera við lífeyrissjóði um skipti á erlendum eignum fyrir verðtryggð ríkisskuldabréf. Þá er einnig bent á að til greina komi að hefja viðræður við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Undir lok skjalsins segir: „Ábyrgðaryfirlýsing vegna innlánaverndar gæti verið ótímabær á þessu stigi m.a. vegna hættu á áhlaupi fyrirtækja, stofnana og einstaklinga sem ekki nyta verndar. Jafnframt kann enn að gefast tími til dótturfélagavæðingar erlendis.“²³³

232. Minnisblað Arnórs Sighvatssonar til bankastjórnar Seðlabankans: „Aðgerðir í peningamálum“, dags. 2. október 2008.

233. Drög að minnisblaði dags. 2. október 2008: „Hugmyndir að aðgerðarpakka sem tilkynntur yrði sem heild.“

Kl. 09:30 föstudaginn 3. október 2008 fundaði ríkisstjórn Íslands. Í fundargerð segir að forsætisráðherra hafi tekið til umræðu atburðarás síðustu daga og stöðu bankanna. Síðan segir: „Iðnaðarráðherra [Össur Skarphéðinsson] sagði ummæli seðlabankastjóra um þjóðstjórn á síðasta ríkisstjórnarfundum óviðeigandi gagnvart núverandi ríkisstjórn og taldi rétt að hann viki úr embætti.“ Því næst segir í fundargerðinni: „Viðskiptaráðherra [Björgvin G. Sigurðsson] gagnrýndi að ráðherra bankamála skuli ekki hafa verið hafður með í ráðum í Glitnismálinu fyrr en á sunnudagskvöldi.“ Við skýrslutöku lýsti Björgvin G. Sigurðsson fundinum með eftirfarandi orðum: „[...] og þessi stórfurðulega helgi hefst þarna á föstudeginum með næsta ríkisstjórnarfundum. Þar bókar Össur mjög harkalega um innkomu [...] seðlabankastjóra og hans tillögur um þjóðstjórnina og það og forsætisráðherra þótti þetta mjög óþægilegt að hann skyldi bóka svona, það væri eiginlega aldrei bókað og það mundi fara út og svona. Og ég bókaði sjálfur mjög harkalega bókun, þarna var þetta Glitnismál búið að krauma í manni alla vikuna, og ég bókaði á sama fundum um það að mér þætti það forkastanlegt og með öllu óeðlilegt hvernig atburðarásin var og að ráðuneyti bankamála hefði ekki verið haft með og svona, mér fannst það rétt á þeim tíma. Þarna eru náttúrulega komnar upp miklar umræður um bankana, alls konar umræður um að það verði hérna jafnvel vöruskortur og ég veit ekki hvað og hvað og við erum svona að reyna að slá náttúrulega á þetta og töldum þegar við fórum inn í helgina að kerfinu væri viðbjargandi.“²³⁴

Við skýrslutöku lýsti Ragnar Önnundarson því að aðgerðarhópurinn sem settur var á fót í Seðlabankanum að morgni þriðjudagsins 30. september 2008 hefði starfað fram til hádegis föstudaginn 3. október sama ár „því að þá komu ráðuneytisstjórnir og þá skildum við, má segja, þá eftir með „próduktið“ af okkar starfi, minnisblöð um það hvaða leiðir kæmu til greina“. Sagði Ragnar að þar með hefði störfum aðgerðarhópsins lokið og hefði Ragnar ekkert komið að viðlagastarfi um helgina. Ragnar hefði hins vegar af öðrum ástæðum komið aftur til starfa fyrir Seðlabankann í næstu viku á eftir. Þá hefði hann unnið að því að halda greiðslukerfum gangandi, sérstaklega varðandi Visa, MasterCard og American Express.²³⁵

Í hádegisfréttum Ríkisútvarps föstudaginn 3. október 2008 var rætt við Gylfa Magnússon, dósent við viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands. Við þetta tækifæri sagði Gylfi m.a.: „Íslenska fjármálakerfið er komið í greiðsluþrot, við getum ekki staðið við skuldbindingar gagnvart, eða skuldbindingar okkar í erlendri mynt og það er meira að segja ekki hægt að útvega gjaldeyri núna til þess að flytja inn eðlilegar vörur. Það er hins vegar ekki þannig farið að landið sé gjaldþrota eða að ríkið sé gjaldþrota, það er ekki þannig, en það eru allmörg innlend hlutafélög og þar með talið bankarnir, í reynd tæknilega séð gjaldþrota.“ Í sama fréttatíma var rætt við Geir H. Haarde. Hann sagði að fólk þyrfti ekki að óttast um innstæður sínar í lánastofnunum á Íslandi. Ummæli Gylfa Magnússonar voru þá borin undir Geir sem sagði að sér væri ekki kunnugt um að íslenska bankakerfið væri komið í greiðsluþrot og sagði að hann teldi ekki rétt að ýta undir vangaveltur í þeim efnum. Síðar í fréttatímanum var rætt við Sigurð Einarsson, stjórnarformann Kaupþings

234. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 58.

235. Skýrsla Ragnars Önnundarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. apríl 2009, bls. 5–6.

banka hf., sem sagði að um misskilning væri að ræða hjá Gylfa Magnússyni. Fremur væri um það að ræða að faglegur trúverðugleiki Gylfa sem dósents væri nálægt gjaldþroti. Málið snerist um hvort nægt laust fé væri til staðar í kerfinu. Loks var síðan rætt við Davíð Oddsson, formann bankastjórnar Seðlabanka Íslands. Davíð sagði að menn yrðu að fara mjög varlega og magna ekki upp þann vanda sem fyrir hendi væri. Þrengingar væru á gjaldeyrismarkaði en hann væri áfram opin og þótt hann myndi ábyggilega hökta nokkuð næstu daga. Seðlabankinn hefði yfir að ráða miklum gjaldeyrisforða og gæti tryggt þarfir ríkisins samfelld um níu mánuði án þess að annað kæmi til.

Upp úr kl. 13:00 sama dag, þ.e. 3. október 2008, fundaði Geir H. Haarde með Sigurði Einarssyni og Hreiðari Má Sigurðssyni, forstjóra Kaupþings, í Ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu. Í tölvubréfi Geirs H. Haarde til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 17. mars 2009, segir að á meðan á fundinum stóð hafi ritari Geirs fært honum þau skilaboð að Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, hefði hringt og óskaði eftir að ræða við Geir. Í bréfinu segir einnig: „Sagðist hann [Darling] vilja tjá mér að dótturfélag Kaupþings, KSF, hefði að dómi breskra yfirvalda gert sig sekt um að flytja fé frá Bretlandi með óeðlilegum hætti, samtals 600 milljónir punda. Málið væri litið svo alvarlegum augum að FSA myndi loka starfsemi bankans þá um kvöldið ef þessir fjármunir yrðu ekki þegar endurgreiddir.“ Geir segist hafa greint Sigurði og Hreiðari frá þessu. Síðan segir í bréfi Geirs: „Tíðindin virtust koma þeim í opna skjöldu en þeir hringdu þegar í íslenska Fjármálaeftirlitið og báðu það að hafa samband við rétta aðila hjá FSA. Einnig hringdu þeir strax í forstjóra KSF, sem þá var staddur í bíl á leið til fundar við FSA. Fullvissuðu þeir mig um að þeir gætu leyst þetta mál, en töldu jafnframt að í málinu væri einhver misskilningur sem auðvelt ætti að vera að greiða úr.“ Samkvæmt tölvubréfi Páls Þórhallssonar, starfsmanns forsætisráðuneytis, til rannsóknarnefndar Alþingis 10. mars 2009, þurrkaðist hljóðupptaka af samtali Geirs og Darling út vegna mistaka sem urðu fyrir „handvömm starfsmanna stjórnarráðsins“.

Í minnisblaði Jóns Þ. Sigurgeirssonar, sérfræðings á skrifstofu bankastjórnar Seðlabankans, og Lilju Alfreðsdóttur, starfsmanns Seðlabankans, frá 3. október 2008 er lýst símafundi með Alþjóðagjaldeyrissjóðnum sem fram fór sama dag. Í minnisblaðinu segir að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafi átt frumkvæði að fundinum. Auk Jóns og Lilju sat Ingimundur Friðriksson fundinn. Fram kemur að fulltrúar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hafi spurt út í „þann orðróm að von væri á utanaðkomandi fjárhagsaðstoð“. Því næst segir: „IF [Ingimundur Friðriksson] skýrði það út að þessar upplýsingar kæmu frá efnahagsráðgjafa forsætisráðherra, Tryggva Þ. Herbertssyni, og ekki væri hægt að fara nánar út í það á þessari stundu.“ Síðan segir að spurt hafi verið hvort Seðlabankinn væri í sambandi við hugsanlega lánveitendur. Hafi Ingimundur þá greint frá því í stuttu máli hvernig viðræðum við Seðlabanka Evrópu og Seðlabanka Bretlands hefði lyktað um vorið. Einnig segir að Ingimundur hafi lýst því að eftirspurn Seðlabankans eftir gjaldmiðlaskiptasamningum væri meiri en framboð. Því næst kemur fram að fulltrúi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hafi spurt hvort framkvæmdastjóri sjóðsins ætti að hafa samband við formann bankastjórnar Seðlabankans og í framhaldi segir: „IF sagði að SÍ yrði í sambandi hvað það varðaði á mánudaginn. Því næst spurði [fulltrúi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins] hvort Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn ætti að senda sendinefnd til landsins í næstu viku. IF sagði að hann þyrfti að ræða betur við önnur stjórnvöld. [Fulltrúi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins] spurði í framhaldinu hvort stjórnvöld væru að

„BÞB [Bolli Þór Bollason] segir í upphafi fundar að á mánudagsmorgun sl. var von um að við gætum haldið þremur bönkum, nú er spurning hvort við getum haldið einum.“

Fundargerð samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað 3. október 2008.

„Nú þurfi stefnu frá stjórnvöldum og þá verði farið af stað að meta þá stefnu. Hægt sé að setja sérfræðinga í að reikna, á því hafi verið hægt að byrja í apríl en nú sé líka hægt að byrja. Nú þurfi bara frá stjórnvöldum hvað eigi að reikna.“

Haft eftir Tryggva Pálssyni í drögum samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað að fundargerð 3. október 2008.

skoða alla möguleika hvað fjármögnun varðar og hvort fjárhagsaðstoð frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum væri útilokuð á þessu stigi. IF svaraði því til að stjórnvöld hefðu ekki hugleitt að snúa sér til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.²³⁶

Um kl. 17:30 föstudaginn 3. október 2008 fundaði samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Í drögum að fundargerð segir m.a.: „BÞB [Bolli Þór Bollason] segir í upphafi fundar að á mánudagsmorgun sl. var von um að við gætum haldið þremur bönkum, nú er spurning hvort við getum haldið einum.“ Í fundargerð kemur fram að Tryggvi Pálsson hafi farið yfir helstu niðurstöður eftir samtöl við þjónustuver bankanna. Vikan hafi farið hægt af stað en „nú sé í raun hafið bankaáhlauð“. Síðan er rætt um fyrri hugmyndir um aðkomu lífeyrissjóða. Haft er eftir Baldri Guðlaugssyni að upphaflega hafi menn gert ráð fyrir því að lífeyrissjóðirnir væru tilbúnir að taka þátt þar sem það væri þeim hagstætt. Baldri skiljist hins vegar á ASÍ að þetta þurfi að vera hluti af stærri pakka efnahagsaðgerða og jafnvel kjaramála. Slíkt muni taka langan tíma. Síðan er haft eftir Baldri: „Staðan hjá bönkunum muni ekki breytast þó tilkynnt verði að ríkið muni fá einhvern gjaldeyri inn í landið.“ Síðar í drögum að fundargerð kemur fram að Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, hafi hringt inn á fundinn og sagt að fjármálaeftirlit Lúxemborgar hafi haft samband og tilkynnt um að veðköll verði á Landsbankann og Glitni mánudaginn 6. október. Um háar fjárhæðir sé að ræða. Síðar í fundargerð er haft eftir Jónasi Fr. Jónssyni að hann leggi áherslu á að „mjög mikilvægt sé að helgin verði nýtt“. Telji hann að kostnaðargreina þurfi alla kosti. Síðan segir: „Nú hafi FME unnið útibúaleið sem gengur út á að nota heimild í lögum til að taka yfir útibú og rekstrarhluta.“ Jónas hafi síðan farið yfir samantekt Fjármálaeftirlitsins um útibúaleið sem dreift var á fundi. Í fundargerð er haft eftir Baldri Guðlaugssyni að eins og leiðinni sé lýst séu teknar yfir meiri eignir en skuldir. Kaupandi vilji væntanlega fá eignir sem séu jafnmiklar og skuldir. Því næst segir í fundargerð að Baldur Guðlaugsson hafi spurt hvort sérfræðingahópur hafi skilað vinnu sinni. Í drögum að fundargerð segir að Tryggvi Pálsson hafi þá bent á að hópur Seðlabankans hafi skilað „plaggi í gær“ og Fjármálaeftirlitið hafi skilað áætlun um útibúaleið á þessum fundi. Ætla má að með fyrrnefndri tilvísun í hóp Seðlabankans sé átt við svokallaðan aðgerðarhóp Seðlabankans sem nefndur var hér að framan. Í beinu framhaldi segir: „Nú þurfi stefnu frá stjórnvöldum og þá verði farið af stað að meta þá stefnu. Hægt sé að setja sérfræðinga í að reikna, á því hafi verið hægt að byrja í apríl en nú sé líka hægt að byrja. Nú þurfi bara frá stjórnvöldum hvað eigi að reikna.“

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur undir höndum fyrrgreint minnisblað Fjármálaeftirlitsins um svokallaða „útibúaleið“.²³⁷ Samkvæmt þessari leið skyldi Fjármálaeftirlitinu fengin „heimild í lögum til að m.a. taka yfir rekstur fjármálfyrirtækis í heild eða hluta og getur ráðstafað slíku fyrirtæki í heild eða hluta við [sic] annað fyrirtæki“. Fram kemur að einstök útibú bankanna á Íslandi séu nær eingöngu í innanlandsstarfsemi og með sérstakt bankanúmer í RB-kerfum. Því sé auðvelt að aðgreina þau frá starfsemi höfuðstöðva

236. Minnisblað Jóns Þ. Sigurgeirssonar og Lilju Alfreðsdóttur til bankastjórnar Seðlabankans: „Símafundur við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn 3. október, 2008“, dags. 3. október 2008.

237. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins: „Aðgerðaráætlun.“ Inn á minnisblaðið er handrituð dagsetningin 2. október 2008.

bankanna. Um áætlunina segir í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins að þetta sé framkvæmanlegt en flókið, tímafrekt, mjög viðkvæmt og að auki umfangsmikil aðgerð. Markmiðið sé að halda uppi ákveðinni lágmarkspjónustu. Með áætluninni sé áhætta ríkisins af umfangsmikilli erlendri starfsemi bankanna takmörkuð. Ýmsir veikleikar áætlunarinnar eru taldir upp í lok minnisblaðsins. Af gögnum sem bárust frá Fjármálaeftirlitinu má ráða að innan stofnunarinnar hafi áfram verið unnið með þetta skjal og er því til 2. útgáfa af því.

Kl. 17:54 sama dag, þ.e. 3. október 2008, sendi Auður Gísladóttir, starfsmaður Seðlabankans, Tryggva Pálssyni tölvubréf. Í bréfinu segir að úttektir á seðlum þennan dag úr bönkum á Íslandi hafi numið um 5,5 milljörðum kr. Í framhaldinu áframsendi Tryggvi tölvubréfið á samráðshóp forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Í því bréfi segir Tryggvi að venjuleg úttekt á föstudegi sé um 200 milljónir kr. Við skýrslutöku ræddi Jónas Fr. Jónsson um úttektir úr bönkum þennan dag: „[...] svo var náttúrulega föstudagurinn alveg skelfilegur eftir að Gylfi Magnússon mætti í Ríkisútvarpið og talaði um gjaldþrot bankanna. Það voru meira en tuttugufaldar úttektir á seðlum þennan dag, þetta var náttúrulega, þetta var náttúrulega mjög súrr-ealískt.“²³⁸

20.3.6 Viðlagaundirbúningur í Seðlabanka Íslands helgina 4.–5. október 2008

Af þeim gögnum og upplýsingum sem rannsóknarnefnd Alþingis hefur aflað er ljóst að helgina 4.–5. október 2008 unnu starfsmenn Seðlabanka Íslands að ýmsum verkefnum til undirbúnings því ef til frekari áfalla kæmi í rekstri íslensku bankanna næstu daga. Þá komu einnig til landsins erlendir sérfræðingar sem bankinn hafði kallað til. Eins og nánar verður lýst síðar virðist þetta starf þó að mestu hafa verið unnið án tengsla við annan viðlagaundirbúning sem unnið var að á vegum stjórnvalda þessa helgi ef undan er skilin þátttaka bankastjóra Seðlabankans í fundum með ráðherrum í Ráðherrabústaðnum og fundum sem þeir áttu með einstökum bankastjórum viðskiptabankanna. Síðar verður vikið að samskiptum og aðkomu starfsmanna Seðlabankans og þeirra erlendu sérfræðinga sem komu til Íslands á vegum bankans að því viðlagastarfi og fundahöldum sem fram fóru utan bankans um helgina.

Í drögum að minnisblaði Tryggva Pálssonar, framkvæmdastjóra fjármálasviðs Seðlabanka Íslands, til bankastjórnar Seðlabankans um skipulag viðlagavinnu í Seðlabankanum helgina 4.–5. október 2008 var gerð tillaga um skipulag þessarar vinnu.²³⁹ Samkvæmt drögnum skyldi bankastjórn annast „yfirstjórn, mótun tillagna um aðgerðir og samskipti við utanaðkomandi“. Jafnframt skyldu fimm vinnuhópar hefja störf strax og hafa „sem viðmið í upphafi svonefnda Glitnisleið, þ.e. að ríkið sjái til þess að Glitnir starfi áfram og geti veitt bankaþjónustu en sú forsenda [er] jafnframt gefin að a.m.k. Kaupþing og Landsbankinn komist í greiðsluþrot í næstu viku“. Hóparnir sem Tryggvi lagði til að komið yrði á fót eru:

238. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 79.

239. Drög að minnisblaði: „Skipulag viðlagavinnu í Seðlabankanum helgina 4.–5. október“, dags. 4. október 2008.

1. Greiðslumiðlunarhópur. Honum var ætlað að finna leiðir til að greiðslumiðlun yrði sem öruggust og skilvirkust, bæði innanlands og við útlönd.
2. Fjármögnunarhópur. Honum var ætlað að meta fjármögnunarþörf og -getu Glitnis og ríkissjóðs á næstu vikum og mánuðum.
3. Innstæðutryggingarhópur. Honum var ætlað að skila mati á skuldbindingum Tryggingarsjóðsins og valkostum á skuldbindingum.
4. Efnahagshópur. Honum var ætlað að „meta efnahagsleg áhrif m.t.t. ofangreindra forsendna og útbúa svonefnt hitakort“.
5. Almennatengslahópur. Honum var ætlað að undirbúa spurningar og svör sem Seðlabankinn og fleiri gætu nýtt í almannatengslum á næstunni. Hópnun var jafnframt ætlað að koma með „tillögur um kynningarefni og svörun fyrirspurna í síma og á netinu á íslensku og ensku“.

Í síðari drögum Tryggva Pálssonar að framangreindu skjali, dags. sunnudaginn 5. október 2008, er búið að bæta nýjum hópi inn á milli hópa nr. 4 og 5. Um er að ræða seðlahóp sem ætlað er að útfæra tillögu um „móttöku og geymslu seðla sem almenningur hefur tekið úr bönkum og sparisjóðum“. Inn á skjalið hefur auk þess verið handskrifuð lýsing á tveimur hópum til viðbótar. Annar á að annast gjaldeyrishöft og skilaskyldu. Hinum er ætlað að koma að yfirtöku banka án þess að til gjaldþrotaúrskurðar komi.²⁴⁰ Ekki liggja fyrir hjá rannsóknarnefnd Alþingis skrifleg gögn um það hvernig staðið var að vinnu einstakra hópa en eins og áður sagði virðist þessi vinna að mestu hafa verið án tengsla við annað viðlagastarf sem verið var að vinna á vegum stjórnvalda þessa helgi. Að einhverju marki mun það starf sem unnið var í þessum hópum síðan hafa nýst í starfi Seðlabankans vikuna á eftir þegar greiða þurfti úr málum bankanna og greiðslumiðlun m.a. við útlönd.

Í tölvubréfi sem Tryggvi Pálsson sendi rannsóknarnefnd Alþingis 24. nóvember 2009 kom fram að hann hefði verið erlendis 22.–29. september 2008. Lýsti hann því einnig að unnið hefði verið skipulega og af kappi helgina 4.–5. október 2008 og að hóparnir hefðu síðan haldið áfram eftir það. Því næst vikur Tryggvi sérstaklega að þeirri vinnu sem fram fór eftir helgina og segir: „Auk þess fékk ég að kalla til aðra fyrrum samstarfsmenn mína úr Íslandsbanka, þ.e. Ragnar Önnundarson, Halldór S. Magnússon og Sigríði Maríu Torfadóttur. Ragnar tók þátt í vinnu hóps um yfirtöku banka. Halldór hjálpaði greiðslumiðlunarhópi og Sigga Maja fór í úthringingar o.fl. til að koma erlendu greiðslumiðluninni aftur af stað.“

Loks skal þess getið hér að fulltrúar J.P. Morgan komu hingað til lands 5. október 2008 að beiðni Seðlabanka Íslands. Við skýrslutöku lýsti Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans, því að „J.P. Morgan [væri] búinn að vera áratugum saman í viðskiptum, bæði við stjórnvöld og síðan við bankana, þannig að þeir [hefðu haft] nokkuð glögga mynd af“ viðskiptum á Íslandi.²⁴¹ Fulltrúar J.P. Morgan voru þrír en sá fjórði bættist við mánudaginn 6. október 2008. Fyrir hópnum fór Michael Ridley. Í kafla 20.3.11 er fjallað um fund fulltrúa J.P. Morgan með ríkisstjórninni sem haldinn var síðla kvölds sunnudaginn 5. október 2008.

240. Drög að minnisblaði: „Skipulag viðlagavinnu í Seðlabankanum 4.–5. október“, dags. 5. október 2008.

241. Skýrsla Sturla Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. júlí 2009, bls. 38.

Í kafla 20.3.12 er nánar greint frá vinnu sérfræðings frá Seðlabanka Bretlands sem starfaði fyrir Seðlabanka Íslands helgina 4.–5. október 2008.

20.3.7 Störf sérfræðingahóps forsætisráðherra

3. til 5. október 2008

Hinn 2. október 2008 ákváðu tveir hagfræðingar hvor í sínu lagi og að eigin frumkvæði, annar staddur í Reykjavík og hinn í New York, að senda Geir H. Haarde, forsætisráðherra, hugmyndir sínar um nauðsynlegar aðgerðir til að bregðast við yfirvofandi vanda í fjármálakerfi Íslands. Friðrik Már Baldursson, prófessor í hagfræði við Háskólann í Reykjavík, sendi Geir tölvubréf kl. 15:38 og það hófst á orðunum: „Ég bið þig að afsaka að ég gerist svo djarfur að skrifa þér beint. En ég get ekki orða bundist og vil því leggja eftirfarandi fram til umhugsunar [...]“. Í bréfinu dró Friðrik saman tillögur sínar í efnahagsmálum og segir í upphafi: „Það er orðin spurning um líf eða dauða íslensks efnahagslífs að skilja á milli alþjóðlegrar og innlendar starfsemi bankanna og koma höfuðstöðvum þeirra úr landi.“ Geir svaraði bréfinu kl. 15:45 og þakkaði góðar ábendingar. Kl. 09:47 næsta morgun, þ.e. föstudaginn 3. október 2008, sendi Friðrik Geir síðan annað tölvubréf. Í því segir: „Með fylgir minnisblað þar sem hugmyndir um flutning banka eru settar fram á skipulagðari hátt en í tölvupóstum frá því í gær. Ég læt framhleypninni þá lokið.“ Við skýrslutöku lýsti Friðrik því að hann hefði einnig sent Jóni Þór Sturlusyni, aðstoðarmanni viðskiptaráðherra, minnisblaðið sama dag kl. 14:12, þ.e. 3. október 2008. Um kl. 18:00 sama dag var rætt við Friðrik í kvöldfréttum Ríkisútvarpsins. Friðrik sagði að forgangsmál væri að tryggja fjármögnun fjármálakerfisins. Í öðru lagi þyrfti að vinna ofan af efnahagsreikningi landsins. Slíkt verði gert með því að selja eignir bankanna eða flytja þá úr landi. Skuldbindingar Íslands næmu áttfaldri landsframleiðslu. Flutningur Kaupþings úr landi gæti t.d. sýnt að íslenska ríkið væri í stakk búið til að standa við bakið á bönkunum.

Jón Steinsson, hagfræðingur, sem búsettur er í Bandaríkjunum og er lektor við Columbia háskólann í New York, sendi Geir H. Haarde, forsætisráðherra, tölvubréf kl. 08:19 að morgni 3. október 2008 ásamt minnisblaði þar sem hann lýsti afstöðu sinni varðandi það til hvaða aðgerða væri nauðsynlegt að grípa til að snúa við hruni krónunnar. Í því efni taldi hann bráðnauðsynlegt að ríkið og Seðlabankinn ykju aðgang bankanna að lausu fé í krónum með því að víkka veðheimildir í Seðlabankanum. Jón lauk bréfi sínu með þessum orðum: „Ég ákvað (að eigin frumkvæði) að koma heim til Íslands í nótt. Ef ég get orðið þér að liði á einhvern hátt getur þú náð í mig í síma [...]“. Jón lýsti því við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að fimmtudaginn 2. október 2008 hefði hann ákveðið að snúa til Íslands og við heimkomuna daginn eftir hefði hann sent Geir, ofangreint bréf.²⁴² Eins og Geir lýsir sjálfur hér á eftir var kunningsskapur milli hans og Jóns og einnig voru í hópi kunningja Jóns ýmsir sem unnu náið með Geir þ.m.t. á vettvangi Sjálfstæðisflokksins. Strax að morgni 3. október 2008 fékk Geir hvatningu úr þeim hópi um að fá Jón til liðs við sig og til ráðgjafar. Geir óskaði eftir að Jón kæmi til fundar við sig í Ráðherrabústaðnum kl. 14.00 föstudaginn 3. október og gekk það eftir. Jón segir að þegar hann hitti Geir hafi hann vírst vera á barmi taugaáfalls. Geir hafi í upphafi sagt að forsvarsmenn Kaupþings banka hf. væru í

242. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 12–13.

næsta herbergi og að hann hafi rétt í þessu verið að ræða við Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands. Hætta sé á að einn eða fleiri af bönkunum verði „settir í þrot“ fyrir lokun markaða. Í kjölfar fundarins segir Jón að hann hafi haldið í húsakynni Seðlabankans þar sem hann hitti gamla vinnufélaga sína. Þeir hafi sagt að „allt hagfræðisviðið hafi verið fryst úti“. Jón sagðist hafa skilið þá þannig að yfirstjórn bankans hefði ekkert samráð við hagfræðisviðið um hvað gera ætti og hefði ekki beðið það um að koma að vinnu „um hvað ætti að gera [...] og að yfirstjórnin [hefði] í rauninni ekki hlustað á neinar tillögur sem þeir komu sjálfir með að eigin frumkvæði“. Starfsmenn Seðlabankans hefðu sagt Jóni að Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabankans, talaði um Geir sem „idjót“. Um kl. 16:00 hefði Jón síðan fengið símtal frá Geir sem hefði beðið sig að koma niður í Ráðherrabústaðinn og ræða við sig. Þegar þangað var komið hefði fljótlega borið að garði Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, og Þorgerði Katrínu Gunnarsdóttur, menntamálaráðherra, auk Bolla Þórs Bollasonar, ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytis, og Tryggva Þórs Herbertssonar. Jón segir að tilgangur fundarins af hálfu Geirs hafi virst vera sá að tilkynna sínum samstarfsmönnum að staðan væri orðin gríðarlega alvarleg. Síðan hafi Geir beðið Jón að vinna að lausn mála. Jón hafi síðan spurt hvort hann mætti kalla til tvo af hagfræðingum Seðlabankans, þá Arnór Sighvatsson og Þórarín Pétursson. Geir hafi samþykkt það með semingi. Jón hafi einnig spurt hvort hann mætti kalla til Jón Þór Sturluson, aðstoðarmann viðskiptaráðherra, en Jón Þór hafði hringt í hann stuttu áður. Geir hafi þá svarað því neitandi og segir Jón að sig minni að Geir hafi sagt að ekki skyldi rætt við Samfylkinguna fyrr en næsta dag. Að kvöldi sama dags segist Jón hafa ráðfært sig við fyrrgreinda hagfræðinga Seðlabankans.²⁴³

Jón Steinsson lýsti því einnig við skýrslutöku að næsta morgun, þ.e. laugardaginn 4. október 2008, hefði hann verið beðinn um að mæta á fund í forsætisráðuneytinu um kl. 11:30. Þar hefði Jón síðan hitt fyrir Bolla Þór Bollason og Tryggva Þór Herbertsson. Þeir hefðu lýst því að samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað hefði fundað kvöldið áður. Hefðu þeir sagt að samráðshópurinn væri lamaður „vegna þess að afstaða fulltrúa Seðlabankans í nefndinni [væri] allt önnur en afstaða annarra í [hópnum]“. Síðan sagði Jón: „Eins og ég man þetta þá var þessu lýst þannig fyrir mér að fulltrúi Seðlabankans vildi sem sagt láta bankana fara á hausinn og mig minnir að ég hafi spurt hvað það þýði að láta bankana fara á hausinn og ég veit ekki til þess að ég hafi fengið nein svör um það.“ Síðan lýsti Jón því að Bolli og Tryggvi hefðu virst vera komnir á þá skoðun að það þýddi ekki að treysta á samráðshópinn lengur. Forsætisráðuneytið þyrfti að hafa sitt eigið „plan“ og ætlaði sér þess vegna að setja af stað starfshóp sem ætti að vinna neyðaráætlun um helgina. Ásamt Jóni voru kvaddir til starfa í þann hóp, utan Stjórnarráðsins, Friðrik Már Baldursson, hagfræðingur, og Bogi Nils Bogason, endurskoðandi. Auk þess voru Tryggvi Þór Herbertsson og Jón Þór Sturluson í hópnum.²⁴⁴

Friðrik Már Baldursson sagði við skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni að laugardaginn 4. október 2008 hefði Jón Þór Sturluson haft samband við

„Og þegar ég kem niður eftir eru Bolli og Tryggvi þar og þeir segja mér frá því að það hafi átt sér stað fundur í viðlaganefndinni um kvöldið á föstudeginum og viðlaganefndin sé lömuð eins og ég virðist hafa skrifað hérna vegna þess að afstaða fulltrúa Seðlabankans í nefndinni sé allt önnur en afstaða annarra í nefndinni. Eins og ég man þetta þá var þessu lýst þannig fyrir mér að fulltrúi Seðlabankans vildi sem sagt láta bankana fara á hausinn og mig minnir að ég hafi spurt hvað það þýði að láta bankana fara á hausinn og ég veit ekki til þess að ég hafi fengið nein svör um það.“

Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
26. ágúst 2009, bls. 25–26.

243. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 12–24.

244. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 25–26.

sig að morgni og beðið sig að mæta á fund í viðskiptaráðuneytinu. Hefði hann fallist á beiðnina. Skömmu síðar hefði Tryggvi Þór Herbertsson hins vegar hringt til sín og beðið sig að mæta til fundar í forsætisráðuneytið. Friðrik segist hafa ákveðið að mæta frekar í forsætisráðuneytið og hafi tilkynnt Jóni Þór Sturlusyni um það. Um þetta sagði Friðrik við skýrslutöku: „[...] ástæðan fyrir því að ég ákvað það var ósköp einfaldlega sú að forsætisráðuneytið fer með stjórn efnahagsmála og sér í lagi með Seðlabankann og, ja, mér fannst einfaldlega að þar væri réttara að og raunar vissi auðvitað heldur ekki uppleggið, þ.e. að það væri verið að funda í raun og veru annars vegar í viðskiptaráðuneytinu einhvern veginn að það væri ekki verið að „co-ordinera“, skilurðu? Og hérna og ég gat augljóslega ekki verið á báðum stöðum á sama tíma þannig að ég fer niður í forsætisráðuneytið [...]“ Friðrik segist hafa verið kominn í forsætisráðuneytið á milli kl. 12:00 og 12:30 sama dag. Fundinum þar lýsti Friðrik þannig að Tryggvi Þór Herbertsson hefði gert grein fyrir þeirri stöðu sem upp var komin. Mjög miklar greiðslur væru að falla á íslensku bankana og óhjákvæmilegt að bregðast við því. Tryggvi hefði verið með ákveðnar hugmyndir um það hvernig bregðast ætti við, þ.e. að „búa til innlent bankakerfi, sem sagt að girða af innlenda starfsemi bankanna“. Hópnum hefði síðan verið falið það verkefni að útbúa „plön að aðgerðarplani með þetta að markmiði“. Friðrik segist hafa spurt af hverju Seðlabankinn hefði ekki aðkomu að málinu. Hafi hann fengið þau svör frá Tryggva að það væri ekki hægt að eiga við Seðlabankann í þessu máli vegna þess að Davíð Oddsson „væri með þá einu lausn í huga að láta þetta allt saman fara í þrot“. ²⁴⁵ Jón Steinsson segir að við sama tækifæri hafi verið „sérstaklega hnykk á því að Seðlabankinn ætti ekki að vita af því sem við værum að gera“. ²⁴⁶

Aðspurður svaraði Jón Þór Sturluson því við skýrslutöku að ástæða þess að Seðlabankinn hefði ekki komið að umræddum hópi sérfræðinga hefði verið sú að á þessum tíma hefði ríkt „djúpstæð tortryggni á milli Seðlabankans og [...] stórs hluta ríkisstjórnarinnar“. Jón bætti því við að menn hefðu ekki verið „trúaðir á þær aðgerðir sem seðlabankastjórinn [hrinti] af stað þarna fyrir í vikunni“. ²⁴⁷

Aðspurður hvenær Geir H. Haarde hefði fundað með Jóni Steinssyni svaraði Geir við skýrslutöku: „Ég kallaði hann til og bað hann að vera okkur innan handar hér [...]. Ég hafði nú annað slagið talað við hann vegna þess að ég þekki hann og hans fjölskyldu persónulega. Hann kemur heim og hann og Friðrik Már Baldursson hella sér í þetta mál á mínum vegum [...]. Ég leitaði til Jóns eftir að hann var kominn til landsins um að vera mér innan handar og ég leit svo á að hann væri að gera það persónulega fyrir mig. Hann hafði náttúrulega enga stöðu, sem utanaðkomandi maður, í því efni. Hver talaði nákvæmlega við Friðrik er ég ekki með á hreinu en hann náttúrulega var maður, eins og ég segi, sem naut mikils trausts og virðingar í faginu.“ ²⁴⁸

Þegar Friðrik Már Baldursson var spurður að því hvort sérfræðingahópurinn hefði fengið afhent einhver gögn hjá forsætisráðuneytinu um það viðlagastarf sem áður hefði verið unnið að á vegum stjórnvalda, t.d. úr starfi samráðshóps ráðuneytanna, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, svaraði

„FM: Ég [Friðrik Már Baldursson] hef aldrei séð neitt á skjali, eitt eða neitt. Ég hef aldrei séð nein gögn frá þessari samráðsnefnd t.d.
TG: Vissirðu það að það var hópur í Seðlabankanum búinn að vera að vinna þessa viku að hugmyndum?
FM: Nei.
PH: Og ekkert komið af þeim þá inn á borð til ykkar, rétt skilið?
FM: Nei.
SB: Aldrei í þessu ferli?
FM: Nei. Þannig að sko...
TG: Þið komuð bara að þessu með autt blað.
FM: Algjörlega.
PH: Er það rétt skilið?
SB: Þið bara standið úti á tröppum í forsætisráðuneytinu, hvert nú?
FM: Já, já, við fórum upp í Háskólann í Reykjavík til að byrja með. Svo sem sagt niður í Fjármálaeftirlit. Ja, þetta er ótrúlegt, en hérna, [...]“

Skýrsla Friðriks Má Baldurssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. ágúst 2009, bls. 32.

245. Skýrsla Friðriks Má Baldurssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. ágúst 2009, bls. 26–28.

246. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 27.

247. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 51.

248. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 31–32.

„[...] ég tek að mér að hringja í Fjármálaeftirlitið upp á að fá aðgang að upplýsingum og þá segir Jónas: Allt í lagi, en það er eiginlega eina vitið að þið séuð þá hérna á staðnum. Og þess vegna varð það úr og ég fer í það að hafa samband við alla bankastjórana og óska eftir þeirra heimild til þess að þessi starfshópur fái aðgang að upplýsingum er varðar stofnunina, þess vegna setti Jónas sem skilyrði fyrir að við fengjum fullan aðgang að gögnum og svo fer ég upp í Fjármálaeftirlit, svona þegar þeir eru komnir.“

Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
6. maí 2009, bls. 52.

hann því neitandi. Sama hefði átt við um þá vinnu sem unnin hafði verið í Seðlabankanum vikuna þar á undan.²⁴⁹

Fundi hópsins sem kallaður hafði verið til starfa af hálfu forsætisráðherra með starfsmönnum forsætisráðuneytisins lauk upp úr hádeginu laugardaginn 4. október. Þegar þeir komu út úr Stjórnarráðinu lá ekkert fyrir um hvar þeir gætu haft starfsaðstöðu og þeir ákváðu því að fara í húsakynni Háskólans í Reykjavík. Jón Steinsson lýsti upphafi vinnu hópsins með eftirfarandi orðum: „Auðvitað er þetta gríðarlega ómarkvisst til þess að byrja með vegna þess að við höfum engar upplýsingar, við fáum engar sérstakar upplýsingar. Það fyrsta sem við gerum er að byrja að prenta út ársskýrslur bankanna og árs- hlutaskýrslur bankanna [...].“²⁵⁰ Fljótlega var þó ákveðið að vinna að verkefni- nu í Fjármálaeftirlitinu þar sem nálgast mætti frekari upplýsingar.²⁵¹ Jón Steinsson lýsti því við skýrslutöku að síðan hefði Jón Þór Sturluson kallað eftir samþykki bankanna fyrir því að „vinnuhópi undir forystu Friðriks Mús Baldurssonar“ yrðu veittar upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið byggir yfir, s.s. aðgangur að lánabókum. Samþykki bankanna lá fyrir laust fyrir kl. 16 á laug- ardegnum. Jón segir síðan að hópurinn hafi fundað stuttlega með Geir H. Haarde, Árna M. Mathiesen, Jóhönnu Sigurðardóttur, félagsmálaráðherra, og Össuri Skarphéðinssyni, iðnaðarráðherra, auk þeirra Baldurs Guðlaugssonar, ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytis, og Bolla Þórs Bollasonar um kl. 18:00 sama dag, þ.e. laugardaginn 4. október 2008. Í dagbók Jóns segir að ráðherr- arnir hafi á fundinum virst „áhugasamir um tillögur“ hópsins.²⁵² Jón segir að í kjölfar fundarins hafi sérfræðingahópurinn haldið aftur í Fjármálaeftirlitið þar sem unnið var fram eftir nóttu.²⁵³

Í handskrifuðu minnisblaði Árna M. Mathiesen er rætt um framan- greindan fund. Segir að hann hafi hafist kl. 18:20 þennan dag. Segir að af hálfu Jóns Steinssonar hafi verið lögð áhersla á að „minnka kerfið“.²⁵⁴

Það var síðan að morgni sunnudagsins 5. október 2008 sem fyrrgreindur hópur sérfræðinga forsætisráðuneytis hélt kynningu á áætlunum sínum í Ráðherrabústaðnum. Samkvæmt dagbók Jóns Steinssonar ákvað hópurinn að fjölmenna á fundinn til þess að „geta örugglega svarað öllum spurningum“. Síðan segir í dagbókinni: „Þegar komið er niður í Ráðherrabústað eru mikil fundarhöld í gangi. Það virðast vera bankamenn að koma og fara öllum stund- um. En á einhverjum tímapunkti koma ráðherrarnir niður í stóra fundarher- bergið til þess að hlusta á tillögur okkar. Það eru Geir, Össur, Árni, Björgvin og síðan Jón Sig. ásamt Bolla og Baldri.“ Tryggvi Þór Herbertsson hafði orð fyrir sérfræðingahópnum.²⁵⁵

Í skjali fyrrgreinds hóps sérfræðinga sem nefnt er „Neyðaráætlun fyrir íslenska bankakerfið“ segir að lykilvandamálið sé að íslenska bankakerfið sé of stórt. Síðan segir að verkefni hópsins hafi verið að vinna neyðaráætlun „um

249. Skýrsla Friðriks Mús Baldurssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. ágúst 2009, bls. 32.

250. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 26–27.

251. Skýrsla Friðriks Mús Baldurssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. ágúst 2009, bls. 27–29. Sjá einnig skýrslu Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 28.

252. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 28 og 33–34. Sjá einnig dagbók Jóns Steinssonar: „Dagbók aðkomu minnar að björgun íslenska bankakerfisins í október 2008.“

253. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 33–34.

254. Handskrifað minnisblað Árna M. Mathiesen, án nafns, dags. 4. október 2008.

255. Skýrsla Friðriks Mús Baldurssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. ágúst 2009, bls. 35. Sjá einnig skýrslu Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 37.

að búa til bankakerfi af viðráðanlegri stærð“ sem grípa megi til „ef stefnir í greiðsluþrot Landsbankans eða Kaupþings“. Því næst er vikið að fyrirsjáanlegri fjármögnunarþörf Glitnis, Kaupþings og Landsbankans. Síðan er rætt um að vinna að lagabreytingu sem feli í sér að Fjármálaeftirlitinu verði veitt opin heimild til að taka yfir rekstur fjármálafyrirtækis í heild eða hluta og ráðstafa slíku fyrirtæki í heild eða hluta til annars fyrirtækis. Um þetta segir að slíkt megi „eingöngu leggja fram ef stefnir í þrot“. Síðan segir í skjalinu:

Neyðarleiðir

- Í því tilviki þegar bankar geta ekki staðið við skuldbindingar sínar, einir sér eða saman.
- Til að tryggja hnökralausa bankastarfsemi (greiðslumiðlun, samskipti við útlönd og infrastrúktúr) í landinu þarf a.m.k. að tryggja að einn „móðurbanki“ haldi áfram starfsemi.
- Hér eru kynntar þrjár mögulegar leiðir.
 - A. Útibúaleiðin (Glitnir + útibú annarra banka)
1,2 x VLF [verg landsframleiðsla]
 - B. Innlend starfsemi (innlend rekstrarfélög en engin holding félög)
1,9 x VLF
 - C. Ekkert gert: Bankarnir berjast áfram
12,8 x VLF

Í skjalinu er síðan farið yfir hverja og eina leið og kostir þeirra og gallar reifaðir. Leið A fólst í því að Glitnir myndi selja erlenda starfsemi og starfa síðan áfram. Glitnir myndi kaupa útibúastarfsemi Landsbankans og Kaupþings. Ríkið myndi tryggja Glitni nauðsynlegt eigið fé og tryggja skuldbindingar bankans en aðstoða Landsbankann og Kaupþing ekki frekar en þegar hefði verið gert.

Leið B fólst í því að Glitnir myndi, líkt og samkvæmt leið A, selja erlenda starfsemi og starfa áfram. Bankinn skyldi síðan kaupa alla innlenda starfsemi Kaupþings og Landsbankans að undanskildum lánum til eignarhaldsfélaga. Starfsemi Glitnis myndi síðan miða að því að þjónusta einstaklinga og fyrirtæki „stór og smá“. Líkt og samkvæmt leið A myndi ríkið tryggja Glitni nauðsynlegt eigið fé og tryggja skuldbindingar bankans en aðstoða Landsbankann og Kaupþing ekki frekar en þegar hefði verið gert.

Leið C fólst í því að grípa ekki til neinna aðgerða og láta bankana þar með lenda í greiðsluþroti. Ef til greiðsluþrots kæmi yrði landið „meira og minna án greiðslumiðlunar“. Um þá leið segir m.a. í neyðaráætluninni að breyta þurfi lögum til að innstæðueigendur njóti forgangs við gjaldþrot banka. Einnig segir að hugsanlega komi til greina að kaupa innlenda starfsemi úr þrotabúunum og setja í Byr sparisjóð.

Aðspurður hvaða leið sérfræðingarnir töldu þá bestu svöruðu Friðrik Már Baldursson og Jón Steinsson því við skýrslutökur að það hefði verið leið B.²⁵⁶ Leið C hefði hins vegar verið sú leið sem Friðrik sagði að sér hefði verið gefið

256. Skýrsla Friðriks Mús Baldurssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. ágúst 2009, bls. 35–38. Sjá einnig skýrslu Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 37–38.

til kynna að Seðlabankinn styddi, án þess þó að hann „heyrði það nokkurn tímann frá Seðlabankanum“.²⁵⁷

Undir lok skjalsins segir að að ýmsu þurfi að hyggja. Í því samhengi segir að erlend fjármögnun muni lokast algjörlega og tryggja verði fjármögnun frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum ef „ekki gengur annars staðar“. Við skýrslutöku sagði Jón Steinsson að hann og Friðrik Már hefðu þurft að berjast fyrir því að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn yrði nefndur í glærukynningunni. Tryggvi Þór Herbertsson hefði barist gegn því þar sem hann hefði talið að skilyrði Alþjóðagjaldeyrissjóðsins „fyrir „prógrammi“ yrðu svo svakaleg að það myndi verða mjög skaðlegt fyrir Ísland“.²⁵⁸ Í skjali hópsins segir einnig: „Allar leiðirnar eru gríðarlegri óvissu undirorpna.“ Loks segist hópurinn ítreka að leiðirnar séu algjör neyðarúræði sem einungis eigi við ef öll önnur sund lokast.

Jón Steinsson lýsti andrúmsloftinu á fundinum með eftirfarandi hætti við skýrslutöku: „[...] og það er gríðarlega mikill hraði á öllum hlutum, það eru allir í símanum, það eru allir í miklu „panic-ástandi“.“ Um viðbrögð viðstaddra við tillögum sérfræðingahópsins segir Jón: „Ég held að þeim hafi fundist þetta róttækar hugmyndir og þeir hafi í rauninni ekki verið búnir að sannfæra sjálfa sig um að þetta þyrfti að gera svo að ég held að þeir hafi ekki tekið þetta sérstaklega alvarlega. Síðan sko strax eftir fundinn með okkur þá fara Össur og Geir inn í herbergi og ræða saman og síðan kemur Össur út, tekur hressilega í nefið [...] og leggur svo hendurnar utan um mig og, ég held það hafi verið Friðrik, og segir: Ég held að [...] þetta standist alls ekki stjórnarskrána það sem þið eruð að leggja fram. [...] Og þetta var sagt svona í einhverju gamni – meira í gamni en í alvöru – og mig minnir að ég hafi reynt að ræða þetta eitthvað við hann sko en [...] hann ætlaði sér ekkert að ræða þetta neitt alvarlega við okkur.“²⁵⁹

Við skýrslutökur kom fram að eftir kynninguna hefðu nánast engar spurningar verið lagðar fyrir hópinn.²⁶⁰

Við skýrslutöku lýsti Jón Steinsson því að síðar sama dag hefði Bolli Þór Bollason beðið sig um að mæta aftur í Ráðherrabústaðinn. Jón segir að hann og Friðrik Már Baldursson hafi verið mættir um kl. 16:00. Síðar hafi Jón Þór Sturluson bæst við. Hafi þeir beðið eftir því að fundur hefðist með ráðherrum. Sá fundur hafi hafist um kl. 18:00. Í millitíðinni segir Jón að bankamenn hafi komið og farið.²⁶¹

Í handskrifuðu minnisblaði Árna M. Mathiesen kemur fram að ráðherrar hafi fundað í Ráðherrabústaðnum með fulltrúum Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf. kl. 17:00. Í minnisblaði Árna er rætt um minnisblað Kaupþings og Landsbankans.²⁶² Í því minnisblaði segir:²⁶³

„Mönnum bara leið alveg ofboðslega illa, ég man eftir því.“

Jónína S. Lárusdóttir um viðbrögð ráðherra við kynningu hagfræðinga á neyðaráætlun sunnudaginn 5. október 2008, sbr. skýrslu Jónínu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 49.

257. Skýrsla Friðriks Mús Baldurssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. ágúst 2009, bls. 35–38.

258. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 41.

259. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 38.

260. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 37. Sjá einnig skýrslu Friðriks Mús Baldurssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. ágúst 2009, bls. 41. Sjá einnig skýrslu Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 49.

261. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 41.

262. Handskrifað minnisblað Árna M. Mathiesen: „Fundur með Kaupþingi og Landsbanka“, dags. 5. október 2008.

263. Minnisblað Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf., dags. 5. október 2008.

Minnisblað: 5. október 2008

Glitnir banki hf. fer í greiðslustöðvun/gjaldþrot að kveldi 5. október 2008. Ástæður gjaldþrots er bág (neikvæð) eiginfjárstaða staða [sic] bankans og lausafjár skortur [sic]. Af þessum sökum fellur niður samkomulag ríkissjóðs við stærstu hluthafa Glitnis frá því fyrir viku síðan.

Til að tryggja fjármálalegan stöðugleika í landinu og hagsmuni Íslendinga tekur Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf. yfir allan rekstur, eignir og innlánastarfsemi Glitnis banka hf. Bankarnir munu yfirtaka öll innlán, afleiðuviðskipti og kröfur útgefnar í íslenskum krónum.

Yfirtakan fer fram með þeim hætti að Kaupþing yfirtekur (f.h. Kaupþings og Landsbankans [sic]) rekstur Glitnis en útlánasafni Glitnis verður skipt jafnt á milli bankanna tveggja skv. nánara samkomulagi.

Ótryggðir kröfuhafar Glitnis, eigendur víkjandi skuldabréfa sem bankinn hefur gefið út og hluthafar bankans tapa sínum fjármunum.

Ríkisstjórn landsins þarf að setja sérstök lög til að tryggja þessu framgang. Þau lög koma m.a. inn á lög um fjármálafyrirtæki og samkeppnisrétt.

Ríkisstjórn lýsir yfir ábyrgð á öllum innistæðum í íslenskum bönkum og gildir sú ábyrgð til næstu 2ja ára.

Seðlabanki Íslands tryggir Landsbanka Íslands hf. 1.000 milljónir evra og Kaupþingi banka hf. 500 milljónir evra þegar í stað í formi endurhverfra viðskipta.

Texta ofangreinds minnisblaðs er einnig að finna í tölvubréfi Hreiðars Más Sigurðssonar, forstjóra Kaupþings, til Björgólfs Thors Björgólfssonar 5. október 2008 kl. 19:00.

Í fyrrgreindu minnisblaði Árna M. Mathiesen þar sem rætt er um fund fulltrúa Kaupþings og Landsbankans með ráðherrum segir að minnisblað bankanna feli í sér sameiginlega tillögu. Rætt er um færslu Icesave innlána Landsbankans yfir til dótturfélags bankans, Heritable Bank, með „fast track“. Haft er eftir Sigurði Einarssyni að bankarnir geti sett tryggingar að veði gegn fyrirgreiðslu Seðlabankans. Segir að Sigurður hafi í þessu samhengi nefnt hlutabréf danska bankans FIH.²⁶⁴ Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis ræddi Árni M. Mathiesen um minnisblöð sín af fundum með bankamönnum þessa helgi: „Þessir hérna punktar hérna hjá mér, þetta eru lýsingar á fundum þar sem að bankamenn voru að ljúga að okkur.“ Árni segir: „Og verstur var Björgólfur [Thor Björgólfsson] [...] og hann var að ljúga að hinum líka og þeir komu svo bara um kvöldið og sögðu: Það er ekkert að marka

„Þessir hérna punktar hérna hjá mér, þetta eru lýsingar á fundum þar sem að bankamenn voru að ljúga að okkur. [...] Og verstur var Björgólfur [Thor Björgólfsson] [...] og hann var að ljúga að hinum líka og þeir komu svo bara um kvöldið og sögðu: Það er ekkert að marka það sem þessi maður segir. Þeir voru að reyna að finna leið til að sameina Kaupþing og Landsbankann til þess að þeir gætu staðið þetta og Björgólfur sagði bara: Við reddum þessu og við reddum þessu.“

Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 52.

264. Handskrifað minnisblað Árna M. Mathiesen: „Fundur með Kaupþingi og Landsbanka“, dags. 5. október 2008.

„Þarna virðast ráðherrarnir vera komnir í allt annan gír, þarna virðast þeir vera að nálgast það að þurfa að taka ákvörðun um framhaldið og virðast, eins og þetta kom mér fyrir sjónir, miklu opnari fyrir þeim möguleika að gera eitthvað mjög drastískt eins og að setja neyðarlög.“

Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
26. ágúst 2009, bls. 42.

það sem þessi maður segir. Þeir voru að reyna að finna leið til að sameina Kaupþing og Landsbankann til þess að þeir gætu staðið þetta og Björgólfur sagði bara: Við reddum þessu og við reddum þessu.”²⁶⁵

Jón Steinsson lýsti því við skýrslutöku að fundur með Geir H. Haarde, Árna M. Mathiesen, Össuri Skarphéðinssyni, Björgvin G. Sigurðssyni, Bolla Þór Bollasyni, Baldri Guðlaugssyni og Jóni Sigurðssyni, formanni stjórnar Fjármálaeftirlitsins, hefði síðan hafist um kl. 18:00 sama dag, þ.e. 5. október 2008. Jón Steinsson segir að ásamt sér hafi Tryggvi Þór Herbertsson, Friðrik Már Baldursson og Jón Þór Sturluson sótt fundinn. Til hafi staðið að ræða tillögur bankamanna um hvernig bjarga mætti bankakerfinu. Jón segir: „Fyrir okkur liggur þessi tillaga um að Seðlabankinn veiti, sýnist mér, Landsbankanum og Kaupþingi samanlagt 1.500 milljónir evra og láti Glitni fara í gjaldþrot. Og við erum einmitt spurðir um okkar álit á þessari tillögu og við erum allir mjög neikvæðir á þessa tillögu og ég man að ég sagði m.a. að mér fyndist þessi tillaga í rauninni vera hálft tilboð, það væri þarna önnur hliðin á tilboðinu, sem væri hvað ríkið ætlaði að gera, en hin hliðin á tilboðinu, sem væri hvað bankarnir ætluðu að gera í staðinn, væri mjög óljós og það væri ekkert í hendi hvað það varðar, það væri einhvers konar loforð um það að bankarnir myndu minnka hjá sér efnahagsreikninginn svo að ég tók mjög eindregna afstöðu að þetta væri soun á almannafé og að við værum í rauninni að kasta þessum 1.500 milljónum evra á glæ og bankarnir myndu væntanlega hrynja þremur til fjórum dögum seinna og ríkissjóður yrði í miklu verri stöðu þá heldur en ef hann tæki ekki þessu tilboði. Ég held að allir okkar hafi „basically“ verið á þessari sömu skoðun.“ Jón segir að síðan hafi tekið við umræður: „[...] það var einhver umræða þar sem bæði ráðherrarnir voru að spyrja okkur spurninga, ráðherrarnir voru að spyrja ráðuneytisstjórnara spurninga og það var einhvers konar umræða um afleiðingarnar af því að gera þetta og hitt. Þarna virðast ráðherrarnir vera komnir í allt annan gír, þarna virðast þeir vera að nálgast það að þurfa að taka ákvörðun um framhaldið og virðast, eins og þetta kom mér fyrir sjónir, miklu opnari fyrir þeim möguleika að gera eitthvað mjög „drastískt“ eins og að setja neyðarlög. Hins vegar lá... það var ennþá á þessum tímapunkti, minnir mig, sem það hangir yfir okkur þessi vofa að Seðlabanki Evrópu sé að gera veðkall í íslensku bönkunum og það muni í rauninni setja allt af stað bara snemma á mánudagsmorgninum, að í rauninni bankarnir geti ekkert opnað á mánudeginum.”²⁶⁶

Í handskrifuðu minnisblaði Árna M. Mathiesen er fjallað um framangreindan fund ráðherra með sérfræðingahópi forsætisráðuneytisins. Fjallað er um fundinn í beinu framhaldi af umfjöllun um fund ráðherra með fulltrúum Kaupþings og Landsbankans. Í minnisblaðinu segir að fundurinn hafi hafist kl. 18:30 sunnudaginn 5. október 2008. Í minnisblaðinu er haft eftir Tryggva Þór Herbertssyni: „Of áhættusamt.“ Af samhenginu virðist mega ráða að hér sé rætt um tillögur Kaupþings og Landsbankans. Síðan er haft eftir Jóni Steinssyni að honum lítist ekki á þetta. Haft er eftir Friðriki Má Baldurssyni: „Mjög áhættusamt.“ Loks er haft eftir Jóni Þór Sturlusyni að kerfið muni minnka mjög lítið og að verið sé að kaupa tíma.”²⁶⁷

265. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 52.

266. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 41–43.

267. Handskrifað minnisblað Árna M. Mathiesen: „Fundur með Kaupþingi og Landsbanka“, dags. 5. október 2008.

Við skýrslutöku sagði Jón Steinsson: „Síðan lýkur þessum fundi og við förum aftur inn í þetta herbergi, við þrír a.m.k., ég, Friðrik og Jón Þór, og sitjum þar bara áfram og bara svona upp á von og óvon um að við getum orðið að liði seinna um kvöldið. Ég man að mér leið mjög vel eftir þennan fund af því að ég held... mér fannst eins og við hefðum haft einhver áhrif á þessum fundi og við hefðum e.t.v. hjálpað til við að sannfæra ráðherrana um að lána ekki bönkunum 1.500 milljónir evra. Síðan liður eitthvað og bíður og við borðuðum og [...] svo á einhverjum tímapunkti kemur Geir inn til okkar og er í alveg... alveg rosalega „high“, rosalega ánægður eins og það sé gríðarlegu fargi af honum létt, og þá minnst mig að hann hafi sagt að hann hafi verið í símanum við Gordon Brown og mér svona skildist að það sem hafi gerst í þessu símtali hafi verið að Gordon Brown hafi tjáð honum að Seðlabanki Evrópu ætlaði að falla frá þessu veðkalli á íslensku bankana. [...] Þá leið mér eins og, þú veist, eins og þetta blasti við alþjóð þá kom hann bara þarna í sjónvarpi kl. [23] og sagði: Vinna helgarinnar hefur gert það að verkum að við þurfum ekki að gera neitt – sem ég held að hafi komið til af því að... hann var að vísa í það að við hefðum komist hjá því að Seðlabanki Evrópu gerði veðkall í bankana eða þannig skildi ég það. Síðan aðeins seinna þarna um kvöldið koma menn frá J.P. Morgan...”²⁶⁸

20.3.8 Fundur ráðherra með Davíð Oddssyni í Ráðherrabústaðnum 4. október 2008

Í handskrifuðu minnisblaði Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, er grein gerð fyrir fundi sem ráðherrar áttu með Davíð Oddssyni, formanni bankastjórnar Seðlabanka Íslands, í Ráðherrabústaðnum 4. október 2008 kl. 16:40. Fram kemur að farið hafi verið yfir stöðu Glitnis banka hf.²⁶⁹

Við skýrslutöku lýsti Árni M. Mathiesen fundinum nánar: „[...] þá er Davíð bara að segja okkur frá því hvað er að gerast, það sé verið að fara yfir stöðu Glitnis og það séu Árni Tómasson og Stefán Svavarsson sem séu að því. Það sé verið að fara yfir svo Kaupþing, það þurfi að bæta þessum 1,6 milljarði punda inn í Singer & Friedlander og það er þetta sem símtalið hjá Gordon Brown snerist um.”²⁷⁰ Árni segir að Davíð hafi síðan lesið upp endurrit af símtali Davíðs og Mervyn King, bankastjóra Seðlabanka Bretlands, sem fram fór á ensku. Um þetta sagði Árni: „Hann lagði áherslu á það að Mervyn King hefði svona eiginlega verið að leggja blessun sína yfir þessa aðferðafræði að skipta upp bönkunum og það þýddi að það væri svo og svo mikið sem væri afskrifað. Ég veit ekki alveg hvort þetta er nákvæmt að skrifa hérna að hann mundi ekki mótmæla sem sagt Icesave, þetta ætti að vera víðtækara en bara Icesave, um aðgerðina í heild. En miðað við enska textann fannst mér Davíð leggja of mikið upp úr orðum Mervyn King, að hann væri að leggja blessun sína yfir það sem við værum að gera, bæði búinn að lesa of mikið í orðin sjálf og eins er það ekki Mervyn King að samþykkja einhverja svona hluti, jafnvel þótt hann sé seðlabankastjóri, það eru ráðherrarnir hinir sem taka ákvörðun um það.“ Síðan segir Árni að King hafi ráðlagt „stórar ákvarðanir“. Aðspurður hvað átt sé við með þeim orðum svaraði Árni: „Ég hugsa að hann hafi kannski

268. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 41–43.

269. Handskrifað minnisblað Árna M. Mathiesen: „Fundur með Davíð“, dags. 4. október 2008.

270. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 54.

ekkert verið ósáttur við þessa aðgerð sem var verið að gera, svo fremi sem að við greiddum eitthvað upp í þetta allavegana.²⁷¹

Samkvæmt framansögðu voru skiptar skoðanir um það hvernig túlka bæri orð Mervyn King þar sem hann lýsti ákveðnum skilningi á því að íslensk stjórnvöld þyrftu að grípa til aðgerða í tilefni af þeim mikla vanda sem að steðjaði. Í samtalinu lýsti Davíð Oddsson einnig skilningi á því að bresk yfirvöld þyrftu að verja sína hagsmuni og gætu m.a. þurft að grípa inn í starfsemi Kaupthing Singer & Friedlander.

Endurrit af framangreindu samtali Davíðs Oddssonar og Mervyn King ber ekki með sér að Davíð hafi í upphafi samtalsins óskað leyfis Mervyn King fyrir því að fá að hljóðrita það, líkt og skylt er samkvæmt 1. mgr. 48. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti. Í endurritinu kemur einnig fram að Davíð hafi sérstaklega nefnt að um trúnaðarsamtal væri að ræða, sbr. orð hans („because we are talking 100% in secrecy and private“), og að Mervyn King hafi játað því. Af þeirri ástæðu veitti rannsóknarnefnd Alþingis King tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri varðandi hugsanlega birtingu efnis úr endurriti samtalsins. Í bréfi sem nefndinni barst frá Graham Nicholson, lögfræðingi hjá Seðlabanka Bretlands, dags. 17. desember 2009, kemur fram að Davíð hafi ekki upplýst King um fyrirhugaða hljóðritun samtalsins. Hljóðritunin gangi einnig gegn venjum í samskiptum milli seðlabanka. Í samtalinu hafi loks komið fram viðkvæmar upplýsingar um margvíslega banka. Af hálfu Mervyn King sé því lagst gegn birtingu endurritsins.

Það efni samtalsins, sem ólíkar skoðanir voru uppi um hvernig skilja bæri og þýðingu hefur fyrir skilning á rás atburða, er í meginatriðum komið fram í framangreindri skýrslu Árna M. Mathiesen. Í ljósi þess að samtalið virðist ekki hafa verið hljóðritað í samræmi við ákvæði laga um fjarskipti og Mervyn King hefur lagst gegn birtingu þess telur rannsóknarnefnd Alþingis ekki rétt að birta skjalið.

20.3.9 Viðræður stjórnvalda við lífeyrissjóði og aðila vinnumarkaðarins helgina 4.–5. október 2008

Helgina 4.–5. október 2008 birtust fréttir í fjölmiðlum um fundi stjórnvalda með aðilum vinnumarkaðarins og forsvarsmönnum lífeyrissjóða. Sem dæmi má nefna að á forsiðu *Fréttablaðsins* 5. október sama ár segir að lífeyrissjóðir hafi „boðist til að flytja hluta erlendra eigna sinna heim svo fremi sem fjármálastofnanir geri það“. Í fréttinni er haft eftir Arnari Sigmundssyni, formanni stjórnar Landssamtaka lífeyrissjóða, að allir verði að koma að þessum björgunarleiðangri og ræðir í því sambandi um stjórnvöld, Seðlabankann, viðskiptabankana, fjárfestingarfélög og aðila vinnumarkaðarins. Segir Arnar að öðruvísi sé þetta ekki framkvæmanlegt.²⁷²

Við skýrslutöku lýsti Halldór J. Kristjánsson, bankastjóri Landsbanka Íslands hf. og stjórnarmaður í Samtökum atvinnulífsins, því að í þeirri viku sem tilkynnt var um fyrirhugaða yfirtöku ríkisins á Glitni banka hf. hefðu áhyggjur manna aukist eftir því sem á leið. Halldór sagði síðan: „Ég sit þá í stjórn Samtaka atvinnulífs og ég veit sem stjórnarmaður þar að það eru þreifingar hafnar um það að nú verði að nota næstu helgi til að gera eitthvað

271. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 54.

272. *Fréttablaðið* 5. október 2008, bls. 1.

víðtækt og heildstætt. [...] meginhluti stjórnarinnar [hjá Samtökum atvinnulífsins] var akkúrat í sameiginlegri ferð til Brussel. Ég var reyndar ekki í því vegna ástandsins, þannig að það er ekki fyrr en föstudaginn [3. október 2008], sem sagt eftir því sem ég fæ frásögn af, þá eru menn að ræða saman eitthvað óformlega, við erum vafalaust að lýsa áhyggjum, ég man ekki við hvern, hvar, en alls staðar. En ég sit stjórnarfund Samtaka atvinnulífs, ég hygg í hádeginu á föstudaginn, eða þegar líður á föstudaginn 3., þar sem mér er gerð grein fyrir því að varaformaður – formaður var einhvers staðar annars staðar – en varaformaðurinn og framkvæmdastjórinn hefðu farið á fund ríkisstjórnarinnar eða fulltrúa ríkisstjórnarinnar á föstudagsmorgni, ásamt ASÍ, og þar hafi verið rætt um það hvort þeir væru til í víðtæka vinnu um helgina til að ná þessum stóru aðgerðum fram. Inn í þann pakka vorum við náttúrulega staðráðnir í að reyna að koma með þá einhverjar aðgerðir gagnvart fjármálamarkaðnum.“

Tryggvi Þór Herbertsson, efnahagsráðgjafi forsætisráðherra, lýsti því við skýrslutöku að hugmynd um aðkomu lífeyrissjóða að lausn fyrirbyggjandi vanda hefði verið ein af þeim leiðum sem rædd var um þetta leyti. Sagði Tryggvi að umræðan hefði fyrir alvöru hafist í vikunni eftir að tilkynnt var um tilboð ríkisins í 75% eignarhlut í Glitni. Tryggvi minntist þess ekki hvaðan hugmyndin kom.²⁷³

Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, lýsti því við skýrslutöku að Geir H. Haarde, forsætisráðherra, hefði hringt í sig og upplýst um hugmyndina um aðkomu lífeyrissjóðanna. Davíð segir að hugmyndin hafi ekki komið frá Seðlabankanum.²⁷⁴

Geir H. Haarde minntist þess heldur ekki við skýrslutöku hvaðan hugmyndin var komin. Tillögunni lýsti Geir með eftirfarandi orðum: „Vandamálið var það að það vantaði gjaldeyri inn í landið. Lífeyrissjóðirnir höfðu fjárfest mikið í útlöndum. Það lá fyrir að þeir höfðu ekki upp á síðkastið hagnast eins mikið á því eins og þeir höfðu gert sér vonir um, þannig að það gat verið beggja hagar að koma með þá peninga heim og lina þennan gjaldeyrisskort. Við tölum síðan við þá á laugardeginum um þetta mál.“ Geir sagði jafnframt: „Laugardagurinn fór að öðru leyti í að tala mest við aðila vinnumarkaðarins, ASÍ og VSÍ, hefðbundið samtal, og svo lífeyrissjóðina. Þeir lögðu fram alveg ákveðið plan um það hvernig þeir gætu hjálpað til en að vísu með miklum skilyrðum.“ Við sama tækifæri lýsti Geir H. Haarde því að viðræður stjórnvalda við aðila vinnumarkaðarins og lífeyrissjóðina hefðu hins vegar í raun verið „ákveðið skjól“. Geir sagði að stjórnvöld hefðu ekki viljað „að það spyrðist út hvað menn voru í raun og veru að undirbúa gagnvart mánudeginum og setningu neyðarlaga“. Í beinu framhaldi sagði Geir: „[...] við vildum ekkert að það spyrðist út fyrr en að það yrði tilkynnt í sjónvarpinu, ef til þess kæmi, eftir kl. 4 á mánudeginum, þannig að við höfðum ákveðið skjól af því og kannski var það ekki mjög fallega gert gagnvart þeim aðilum. En sem sagt fundir helgarinnar voru alveg tvenns konar, það voru þeir aðilar og svo voru það bankarnir.“²⁷⁵

Við skýrslutöku lýsti Hreiðar Már Sigurðsson því að Kaupþing banki hf. hefði ekki haft frumkvæði að því að fá lífeyrissjóðina til aðstoðar. Hreiðar sagði: „[...] við skildum náttúrulega ekkert hvað var að gerast, eins og á

273. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 18.

274. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 80.

275. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 32–33 og 35–36.

„[...] það fattaði enginn fyrir helgina að við værum að fara að sigla inn í það að allt bankakerfið væri bara að fara til fjandans. Og við vorum náttúrulega inn á milli skelfingu lostnir þannig, en auðvitað reyndi maður bara að halda ró sinni og stillingu og átta sig á ástandinu og það tókst nú mjög vel svona næstu daga og vikur á eftir miðað við hvað gekk á.“

Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 61.

sunnudeginum þegar verið var að kalla inn alla þessa mismunandi aðila inn í Ráðherrabústað og mér fannst það bara vera [...] engin verkstjórn á fundum eða vinnu þennan dag, þessa helgi. Það var þarna, forsætisráðherra sat við endann og allir þessir ráðgjafar og allir að koma með tillögur og allir svo nýir og nýir og nýir. Ég veit að heilinn á mér hefði verið orðinn soðinn...“ Hreiðar sagði jafnframt að sér hefði virst sem engin markviss vinna væri unnin og bætti við: „[...] og það að kalla inn Samtök atvinnulífsins og vinnuveitenda, með fullri virðingu fyrir þeim, [...] við áttuðum okkur ekkert á um hvað væri að ræða, við höfðum bara ekki hugmynd um það.“²⁷⁶

Björgvin G. Sigurðsson lýsti þessari helgi almennt með eftirfarandi orðum við skýrslutöku: „[...] það fattaði enginn fyrir helgina að við værum að fara að sigla inn í það að allt bankakerfið væri bara að fara til fjandans. Og við vorum náttúrulega inn á milli skelfingu lostnir þannig, en auðvitað reyndi maður bara að halda ró sinni og stillingu og átta sig á ástandinu og það tókst nú mjög vel svona næstu daga og vikur á eftir miðað við hvað gekk á.“²⁷⁷

20.3.10 Tillaga forsætisráðherra um neyðarstjórn

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að í aðdraganda falls þriggja stærstu banka Íslands hefði Geir H. Haarde, forsætisráðherra, sett fram tillögu um sérstaka neyðarstjórn vegna þeirra aðgerða sem grípa þyrfti til. Viðmælendur rannsóknarnefndar Alþingis voru ekki sammála um nákvæma tímasetningu þeirrar tillögu. Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, sagðist ekki vera viss en hann teldi að tillagan hefði komið fram aðfaranótt þriðjudagsins 7. október 2008.²⁷⁸ Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra, lýsti því að tillagan hefði fyrst komið fram laugardaginn 4. október 2008 en þá hefði málið verið látið liggja þar til það hefði síðar verið tekið upp.²⁷⁹ Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, sagðist ekki viss um dagsetninguna en giskaði þó á að tillagan hefði komið fram í kringum 1. eða 2. október 2008.²⁸⁰ Jón Þór Sturluson, aðstoðarmaður viðskiptaráðherra, sagðist ekki vera viss en taldi að tillagan hefði komið fram laugardagskvöldið 4. október 2008.²⁸¹ Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, lýsti því að tillagan hefði komið fram í Ráðherrabústaðnum sunnudaginn 5. október 2008.²⁸² Geir H. Haarde sagði við skýrslutöku að það væri rangt sem fram kæmi í bók Guðna Th. Jóhannessonar, *Hrunið*, að tillagan hefði verið sett fram þriðjudaginn 7. október 2008. Hið rétta væri að hann hefði borið tillögu sína fram 5. október 2008. Geir lýsti tillögu sinni með eftirfarandi orðum: „Já, það er þarna síðdegi eða á sunnudagskvöldi. Það var reyndar hugsað þannig af minni hálfu að þeir þrír aðilar sem helst kæmu að þessu máli, Seðlabankinn, Fjármálaeftirlitið, fjármálaráðuneytið, mundu skipa eins konar yfirstjórn vegna þessara nauðsynlegu aðgerða sem þyrfti að grípa til og þá fannst mér eðlilegt að sá maður sem hefði mest „senioritet“ af þessum þremur mönnum sem þarna var verið að tala um, sem sagt formaður bankastjórnarinnar, formaður stjórnar Fjármálaeftirlitsins, ráðuneytisstjóri – að sá sem hefði

276. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 75–76.

277. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 61.

278. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 60.

279. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 27.

280. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 79.

281. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 55.

282. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 46.

mest „senioritet“ yrði formaður [Davíð Oddsson]. Þá kom á daginn, og það stemmir náttúrulega við það sem hafði komið fram á ríkisstjórnarfundinum á föstudeginum, og reyndar kom mér á óvart hversu mikil harka var í því, að iðnaðarráðherrann sagði mér að það kæmi ekki til greina. Hins vegar mundi hann samþykkja þennan þriggja manna hóp ef formaður stjórnar bankaeftirlitsins, Fjármálaeftirlitsins, yrði formaður. Með öðrum orðum máttu þetta vera þessir einstaklingar en þeir urðu að sitja þarna í annarri röð en ég hafði lagt til, en þetta gat formaður bankastjórnarinnar hins vegar ekki sætt sig við – og niðurstaðan varð þá sú, og ég reyndar vildi ekki gera það þannig, þannig að við ákváðum að hafa þetta bara hjá okkur í þessum hópi ráðherra.²⁸³

Við skýrslutöku lýsti Björgvin G. Sigurðsson tillögu Geirs H. Haarde með eftirfarandi orðum: „Það áttu að vera fulltrúar frá sem sagt forsætisráðuneyti og fjármálaráðuneyti, og ég segi við borðið: Og það verður að sjálfsgöðu fulltrúi frá viðskiptaráðuneytinu líka og FME, annað hvort. Já, já, auðvitað, segir hann. En það var ekki inni í tillögunni sem var greinilega samin af Davíð og hann átti að vera formaður og svo áttu þetta að vera fulltrúar frá þessum tveimur ráðuneytum, enginn frá sem sagt okkur. Og ég geri strax tillögu um að Jón Sigurðsson fari þarna inn. Og við biðjum svo um fundarhlé, af því að þarna er Davíð á fundinum, Davíð og Ingimundur voru þarna, og við förum fram Samfylkingarráðherrarnir og segjum að það munum við aldrei samþykkja að Davíð verði formaður hópsins og Össur fer og segir Geir það og hann, honum brá alveg rosalega, bara var mjög brugðið yfir því og held ég að hann hafi sagt, það hann að gera sér þetta ekki. En það var alveg klárt af okkar hálfu, við hefðum frekar – við vorum alltaf með það á hreinu, alla þessa viku lá undir að menn voru að spá í hvort við ættum að sprengja stjórnina á þessu máli öllu, Glitnismálinu, og Össur vildi það, en ekki formaðurinn, þannig að það munaði litlu að við gerðum það út af Glitnismálinu og Davíð Oddssyni og engu öðru, það sauð svoleiðis á mönnum.“ Björgvin sagði einnig: „Og þá endar þetta á því að fyrst að Davíð var ekki formaður þá var þessi stjórn aldrei skipuð og þá var bara ákveðið að ráðherrarnir sjálfir væru í þessu, þannig að þetta var [...] það síðasta sem við sáum af Davíð, hann bara yfirgaf bústaðinn og í rauninni kom ekkert mikið meira nálægt þessu ferli [...].“²⁸⁴

Davíð Oddsson lýsti tillögu Geirs H. Haarde með eftirfarandi orðum: „[...] fyrst ætlaði forsætisráðherrann að hafa þriggja manna yfirstjórn og það mig á fundi að vera yfirmaður þeirrar yfirstjórnar og þá hótaði Össur Skarphéðinsson stjórnarslitum, hann sagðist geta sætt sig við Jón Sigurðsson sem var mjög hlægilegt. Ég sagði þá við forsætisráðherra að mér væri alveg nákvæmlega sama um þetta [...] enda vorum við að verða örmagna þarna við vorum svo þreyttir, en ég sagði við hann að hann ætti bara að vera formaður sjálfur og finna svo einhverja menn, ekki vera að láta Össur hóta sér stjórnarslitum. Þetta er náttúrulega ekkert vit að vera í ríkisstjórn sem að á örlagatíma er að hóta stjórnarslitum út af hinu og þessu, þetta var tóm vitleysa allt saman, var orðið það.“ Davíð sagði einnig: „[...] það er það fyrsta sem ég verð var við að Samfylkingin sé að kaupa þetta fjölmiðlafár. Svo kemur hann inn og var þá í öngum sínum Geir og kannski svona fannst þetta ósvífið gagnvart mér en hann er í öngum sínum þarna að menn ætli að fara út úr stjórninni á versta

283. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 34.

284. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 63.

tíma. Ég sagði: Blessaður vertu ekki, láttu hann ekki vera að setja, þennan pilt setja þig upp að vegg, segðu bara að þú verðir formaðurinn og það þurfi ekki að vera að tala um einhverja aðra menn og þá er ég ekkert að trufla þá mynd, ég get ekki hugsað mér að vera að trufla þá mynd í augnablikinu.“²⁸⁵

Við skýrslutöku lýsti Össur Skarphéðinsson tillögu Geirs H. Haarde með eftirfarandi orðum: „En á þessum fundi þá er Davíð, og Geir, og Geir kemur allt í einu með þessa tillögu um að setja upp neyðarstjórn. Ókei, það er ráðherranefnd, formleg ráðherranefnd og síðan áttu að vera ráðuneytisstjórnar þar undir og hann segir: Og ég tel þá eðlilegt að ég sem forsætisráðherra tilnefni formanninn. Það kom hik á mig og hann sá það og talið berst þá eitthvað annað. Og þá, svo kemur hann allt í einu með: Minn fulltrúi og þar með formaður, þess sem hann kallar neyðarstjórn og átti að vera svona að „executera“ þetta allt sem þurfti, sjá um þessa daglegu neyðarstjórnun, á að vera aðalbankastjóri Seðlabankans. Þá bað ég um fundarhlé og sagðist ekki fallast á það en bað um fundarhlé og það var fundarhlé og Geir kom og talaði við mig og var mjög stressaður. Ég sagði að það kæmi ekki til greina, hann gæti beðið okkur um að ganga héðan út og rekið okkur úr ríkisstjórninni, en [...] ég gæti ekki fallist á þetta, ég hefði ekki heimild til þess. Ég hefði lýst því yfir í ríkisstjórninni að þessi maður væri ekki hæfur og hann myndi ekki geta byggt það samstarf við ríkisstjórn eins og hefur komið fram, hann væri í reynd að leggja til að hún legði niður störf og önnur stjórn tæki við. Þetta þýddi það að það ætti auðvitað að vera fullkominn trúnaðarbrestur á milli hans líka og Davíðs, og sagði honum þetta. Og frá því er skemmst að segja að hann nánast skalf og nötraði. Hann sagði: „Þú getur ekki gert mér þetta. Ég get ekki farið þarna upp og sagt þetta við Davíð.“ „Það er það sem þú verður að gera“, sagði ég. Þetta var töluvert langt fundarhlé og svo fór hann upp og skömmu síðar heyrðum við þung skref eftir ganginum, og Davíð Oddsson gekk út og kom ekki aftur.“²⁸⁶

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur undir höndum tölvubréf sem Össur Skarphéðinsson sendi kl. 01:25 aðfaranótt sunnudagsins 5. október 2008. Í bréfinu segir Össur að fyrr um kvöldið hefði Geir H. Haarde lagt til að Davíð Oddsson yrði settur yfir „neyðarstjórnun hugsanlegs kerfishruns“.

20.3.11 Aðgerðir stjórnvalda að kvöldi sunnudagsins 5. október 2008

Um kvöldmatarleyti 5. október 2008 hringdi Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, í Geir H. Haarde, forsætisráðherra. Í tölvubréfi Geirs til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 17. mars 2009, segir Geir erindi Brown hafa verið tvíþætt: „Annars vegar að hvetja til þess að Ísland leitaði stuðnings hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum eins og gert var nokkru síðar. Bauðst hann til að tala strax sjálfur við forstjóra IMF um málið, sem ég þakkaði honum fyrir. Hins vegar vildi Brown greina mér frá því að bresk yfirvöld teldu að KSF hefði brotið bresk lög og flutt 1600 (ekki 600) milljónir punda úr landi. Var greinilegt að hann taldi þetta mjög alvarlegt. Ég sagði honum sem var að ég hefði orð Kaupþingsmanna fyrir því (frá því fyrr sama dag, er ég innti þá eftir málinu) að þeir væru komnir að samkomulagi við FSA um hvernig þetta mál yrði leyst. Sagðist hann þá taka orð mín fyrir því og ekki vilja ræða þetta frek-

285. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 79–81.

286. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 26–27.

ar. Er ég ræddi þetta mál við Kaupþingsmenn á sunnudeginum virtust þeir vita af því að nú væri af hálfu Breta rætt um 1600 milljónir punda í stað þeirra 600 sem fjármálaráðherrann nefndi í samtalinu á föstudeginum.“ Í bréfi sínu segir Geir að vegna mistaka í stjórnarráðinu hafi síðasti hluti upptöku þessa samtals eyðilagst.

Við skýrslutöku lýsti Friðrik Már Baldursson því að eftir að Geir hefði rætt við Gordon Brown hefði hann sagt að Brown hefði sagt sér að skynsamlegt væri að leita til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.²⁸⁷

Kl. 22:00 sama kvöld, þ.e. 5. október 2008, fundaði ríkisstjórn Íslands. Samkvæmt fundargerð lagði forsætisráðherra fram og kynnti yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um innstæðutryggingar og lagði til að hún yrði send fjölmiðlum. Samkvæmt fundargerð var málið „rætt og samþykkt“. Því næst segir að forsætisráðherra hafi tekið til umræðu hugsanlega lántöku hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri, sótti fundinn og samkvæmt fundargerð gerði hann grein fyrir ferli lántöku hjá sjóðnum en vék síðan af fundinum. Við skýrslutöku ræddi Árni M. Mathiesen um umræður á þessum ríkisstjórnarfundum um lántöku hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og sagði: „Þá kemur Geir þar með, hann bryddar sem sagt upp á þessu, án þess að taka afstöðu til þess sjálfur og ég held eiginlega að það hafi bara verið við Björgvin aftur sem vorum jákvæðir fyrir því að skoða það, þó að maður svona kvæði kannski ekki alveg upp úr með það, en mikil andstaða hjá öðrum, ég man sérstaklega eftir Jóhönnu, mjög mikil andstaða hjá Jóhönnu og Össur sveiflaðist nú fram og til baka í þessu og ég held að allir upphaflega okkar megin hafi verið neikvæðir. En ég held hins vegar að Davíð hafi nefnt þetta einhvern tíma á þessum fundum, en svona nefnt þetta og ýtt því til hliðar í leiðinni.“ Árni var þá spurður hver afstaða Davíðs Oddssonar hefði verið til lántöku hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Árni svaraði: „Hann var algjörlega á móti því. Hann hringdi í mig áður en ég fór til Washington þarna seinna í vikunni og bara, það var bara: Árni minn, bara fyrir alla muni, aldrei til gjaldeyrissjóðsins.“²⁸⁸

Nánar er fjallað um yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um innstæðutryggingar í kafla 17.0.

Um kl. 23:00 sunnudaginn 5. október 2008 ræddi Geir H. Haarde stuttlega við fréttamenn fyrir utan Ráðherrabústaðinn. Í fjölmiðlum er haft eftir honum: „Þessi helgi hefur skilað því að við teljum núna ekki lengur nauðsynlegt að vera með sérstakan pakka með aðgerðum.“²⁸⁹ Við skýrslutöku ræddi Geir H. Haarde um fyrrgreind ummæli sem höfð voru eftir honum í fjölmiðlum: „Það er tvennt sem liggur á bak við þetta og þessi setning er nú látin falla þarna seint að kvöldi þegar ég er á leiðinni úr Ráðherrabústaðnum og stend á tröppunum og er á leiðinni á þingflokksfund, sem er haldinn þarna mjög seint, en síðan fórum við aftur upp í bústað um miðnættið eins og þið vitið. Það sem er á bak við þetta er tvennt: Í fyrsta lagi það að við teljum ekki þörf á sérstökum pakka í tengslum við aðila vinnumarkaðarins, lífeyrissjóðina og það sem kalla mætti hin almennu efnahagsmál en á bak við þetta liggur líka þetta sem ég nefndi rétt í þessu að þessir fundir með bönkunum þarna um kvöldmat gáfu okkur til kynna að þeir væru brattari en við höfðum haldið

287. Skýrsla Friðriks Má Baldurssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. ágúst 2009, bls. 41.

288. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 55.

289. Haft eftir Geir H. Haarde á fréttavefnum mbl.is 5. október 2008, kl. 23:17:
http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2008/10/05/ekki_thorf_a_adgerdapakka/.

– í raun og veru verður þetta ekki ljóst fyrr en á fundinum með J.P. Morgan eftir miðnætti, eftir að þessi ummæli eru látin falla, að niðurstaðan sem varð á mánudeginum var orðin óhjákvæmileg. Og þess vegna voru þessi orð sögð. Það hefði mátt, og sennilega átt, að orða þetta betur og öðruvísi og það hefur verið mikið gert með þetta, t.d. í þeim bókum sem skrifaðar hafa verið, en ég veit hvað ég meinti með þessu.²⁹⁰

Við skýrslutöku ræddi Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, um framan- greind orð sem höfð voru eftir Geir H. Haarde í fjölmiðlum að kvöldi 5. október 2008: „[...] þetta snerist um það að þessar kröfur sem evrópski seðlabankinn var að gera á þá, það var fallið frá þeim. Þá kom svo ákveðið svikalogn, pressan var af, [...] og mönnum létti, en svo þegar menn hittu J.P. Morgan mennina, þá eiginlega gerðu menn sér grein fyrir því að þetta væri bara stundarfriður og að þetta væri ekkert, við yrðum að fara þessa leið.“²⁹¹

Í kjölfar ríkisstjórnarfundar héldu ráðherrar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar á sinn hvorn þingflokksfundinn í húsakynnum Alþingis. Við skýrslutöku lýsti Össur Skarphéðinsson þingflokksfundinn Samfylkingarinnar með eftirfarandi orðum: „[...] það er þingflokksfundur, langur og erfiður og þá er liðin heil vika og ég var m.a. að segja þingflokki frá því að, hvernig ég upplifði það þannig að okkur væri algjörlega haldið utan við þetta, ekki af Geir eða Árna, af Baldri. Baldur var svona, fannst mér, „the driving force“ og ég er nú blíður og alltaf í samskiptum við fólk en, þannig lagað, en ég man það að ég þurfti að brýna mig og æpa og öskra á Baldur til þess að, sko að þetta gengi ekki. Hann var alltaf í einhverju makki þarna inni í Ráðherrabústaðnum og ég spurði: Hvað eruð þið að tala um? Hvað ætlið þið að gera? Já, en þetta var bara Baldur. Fannst mér. Ég var að kvarta og kveina undan þessu við þingflokki, að þetta væri bara atburðarás sem væri drifin af Baldri og þá væntanlega Davíð Oddssyni, „paranoia“ Samfylkingarmanna, sjáði þið.“ Össur sagði að eftir að þingflokksfundinn Samfylkingarinnar lauk hefði Geir H. Haarde haft samband og beðið sig að mæta til fundar í Ráðherrabústaðnum. Össur sagðist telja að þetta hefði verið um miðnætti.²⁹²

Þrír starfsmenn fjármálafyrirtækisins J.P. Morgan höfðu komið til landsins upp úr hádegi sunnudaginn 5. október 2008 samkvæmt ósk Seðlabanka Íslands og voru að störfum þar um kvöldið. Þessir starfsmenn J.P. Morgan höfðu áður veitt Seðlabankanum ráðgjöf og þekktu því til aðstæðna á íslenskum fjármálamarkaði. Jón Þ. Sigurgeirsson, sérfræðingur á skrifstofu bankastjórnar Seðlabankans, lýsti því við skýrslutöku að þegar leið á sunnudagskvöldið hefðu starfsmenn Seðlabankans talið að það kynni að vera gagnlegt fyrir fulltrúa ríkisstjórnarinnar að hitta þessa starfsmenn J.P. Morgan og heyra þeirra sýn á stöðu mála. Eftir að hafa rætt við bankastjóra Seðlabankans, sagðist Jón hafa náð tali af Baldri Guðlaugssyni, ráðuneytisstjóra, og niðurstaðan hefði orðið sú að starfsmenn J.P. Morgan kæmu niður í Ráðherrabústað til fundar við ráðherra. Starfsmenn J.P. Morgan sem fóru til fundarins voru Michael Ridley, Johan Bergendahl og Gary Weiss. Sá fyrstnefndi hafði orð fyrir þeim á fundinum og að sögn Ridley hófst fundurinn ekki fyrr en undir kl. 2 um nóttina.²⁹³

„Og síðar [...] eftir miðnættið þegar við funduðum með J.P. Morgan, sá fundur er milli tólf á miðnætti og sirka eitt um nóttina þarna aðfaranótt mánudagsins. Þegar að sá fundur var afstaðinn var mér orðið fullkomlega ljóst að það var engin leið út úr þessu önnur en að setja þau lög sem voru sett þarna á [mánudag].“

Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 33.

290. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 35–36.

291. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 45.

292. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 28.

293. Michael Ridley í samtali við rannsóknarnefnd Alþingis 11. september 2009.

Auk Geirs H. Haarde voru á fundinum Árni M. Mathiesen, Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra, auk ráðuneyttisstjóranna Bolla Þórs Bollasonar og Baldurs Guðlaugssonar. Við skýrslutöku lýsti Geir H. Haarde því að starfsmenn J.P. Morgan hefðu verið hérlandis á vegum Seðlabankans og upp hefði komið sú hugmynd að það gæti verið „heppilegt og jafnvel nauðsynlegt“ fyrir ráðherrana að hitta þessa menn. Geir sagði að sig minnti að hugmyndin hefði komið frá Davíð Oddssyni. Geir sagði einnig: „Nú það er fleira sem gerist þessa helgi vegna þess að hann, formaður bankastjórnarinnar, talar við kollega sína í Bretlandi, þið hafið eflaust útskriftina að því samtali. Hann taldi að þar hefðu fallið mjög mikilvæg ummæli sem mætti túlka þannig að Bank of England og Bretarnir mundu hafa skilning á því sem hér þyrfti að gera, þ.e.a.s. þetta „ring fencing“ dæmi, skipta upp í gamla og nýja, það væri skilningur á því að við þessar aðstæður væri ekki hægt að hugsa um annað en íslenska hagsmuni.“ Um fundinn með J.P. Morgan sagði Geir: „[...] það var aðallega einn maður sem var í forsvari fyrir þá, þeir voru þarna þrír, þeir voru orðnir mjög þreyttir þegar þetta var reyndar, eins og fleiri fundarmenn en þetta var allt mjög skýrt engu að síður sem frá þeim kom og þeir sögðu svona í stuttu máli það að tilraunin með að gera Ísland að svona mikilvægu – sem íslensku bankarnir hefðu gert með því að stækka svona hratt – hefði mistekist og gæti ekki lifað af við þær aðstæður sem skapast höfðu á alþjóðamarkaðinum og nú væri ekkert að gera annað en að grípa í taumana og það væri best að gera það með þeim hætti sem menn voru að tala um.“ Geir sagði að fulltrúar J.P. Morgan hefðu talið að þetta væri „búið spil“. Geir sagði síðan: „Ég er ekki viss um að það hafi verið sérstaklega nefnt en öllum sem sátu þennan fund var ljós alvara málsins og hvað þeir voru í raun og veru að segja alvarlega hluti og þegar þetta var varð mér ljóst að við þyrftum að gera ráðstafanir til að fara í sjónvarpið þarna daginn eftir o.s.frv.“²⁹⁴

Jón Steinsson, hagfræðingur, lýsti því við skýrslutöku að hann hefði verið í Ráðherrabústaðnum þetta kvöld ásamt Friðriki Má Baldurssyni, hagfræðingi, og Jóni Þór Sturlusyni, aðstoðarmanni viðskiptaráðherra. Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans, hefði komið í Ráðherrabústaðinn með fulltrúum J.P. Morgan. Síðan sagði Jón: „Bolti var búinn að tjá okkur að það væri gott að við værum á þessum fundi, bara svona sem augu og eyru sko. En Geir virðist vera gríðarlega mikið á móti því að vera með mikið af fólki á svona fundum og segir okkur að fara heim rétt fyrir fundinn. Síðan er hringt í mig rétt eftir fundinn, kl. hálf þrjú eða eitthvað, ég er sofandi, og það er ... hvort það er Tryggvi sem segir mér að það hafi verið stórkostleg mistök að við höfum ekki verið á þessum fundi, að þarna hafi sannleikurinn komið fram og það sé augljóst að við ættum að keyra á neyðarplanið og ég eigi bara að vakna snemma og byrja að framkvæma þetta neyðarplan.“²⁹⁵

Við skýrslutöku lýsti Árni M. Mathiesen fundinum með J.P. Morgan með eftirfarandi orðum: „[...] og þá hittum við þessa menn frá J.P. Morgan og það var eiginlega „krúsíalt“, því þá er eiginlega tekin ákvörðun um það að fara í neyðarlögin [...]“. Árni sagði einnig: „[...] þeir eiginlega sögðu bara að

294. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 35–37.

295. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 44–45.

það væri ekki um neitt annað að ræða heldur en að undirbúa okkur undir það að við þyrftum að fara inn í bankana og skipta þeim upp og beita þessari Washington Mutual aðferð, þetta væri bara viðurkennd aðferð í svona stöðu og lýstu því. “Við skýrslutökuna spurði rannsóknarnefnd Alþingis Árna því næst hvort svokölluð Washington Mutual aðferð væri ekki sú aðferð að skipta banka í „góðan“ banka og „slæman“ banka. Árni svaraði: „Jú, það var raunverulega það sem var gert.“²⁹⁶

Björgvin G. Sigurðsson lýsti því við skýrslutöku að þrír fulltrúar J.P. Morgan hefðu sótt fundinn með ráðherrum þetta kvöld. Sá sem orð hefði haft fyrir fulltrúum J.P. Morgan hafi verið breskur. Um þann mann sagði Björgvin: „Hann var hérna lengi, svo var hann fenginn til að vera hérna áfram, hann var hérna heillengi, það var mjög greinilega vel reyndur og sjóaður maður. Þannig að einhvern veginn, þetta var mjög undarleg stund, allt í einu varð okkur þetta morgunljóst, maðurinn bara teiknaði þetta upp á töflu. Bara allt í einu, þetta var svona stund sannleikans eftir þessa geðveiku rússíbanahelgi, sem var kannski meira og minna byggð á óskhyggju, örugglega eftir á.“²⁹⁷

Össur Skarphéðinsson lýsti fundinum við skýrslutöku með eftirfarandi orðum: „Þar eru þrír þrúðbúnir og vel mæltir yfirstéttar Bretar frá J.P. Morgan sem hafði verið ráðinn sem sérstakur ráðgjafi Seðlabankans. Þetta voru svakalega „næs“ menn og gaman að tala við og þeir alveg létu okkur fá það svoliðis á milli augnanna. [...] Þeir bara sögðu það svona „ganske pent“ að þetta myndi allt saman falla, allir bankarnir myndu falla og það hefði kannski verið mögulegt fyrir okkur, töldu þeir, að verja Kaupþing. [...] Þeir voru með svona svipaða versjón, og kannski var hún þaðan komin, og Davíð Oddsson var með, þ.e.a.s. að girða af landið. Ég gat ekki skilið það öðruvísi.“ Össur sagði einnig: „Þeir voru alla vega ekki með mikið af pappírnum. En ég held að þeir hafi verið búnir að vera þarna í einhverja daga kannski, kannski lengur. Og þeir höfðu, ég hef ekki hugmynd um hvaðan þeir höfðu sínar, þeir virtust tala, þeir þekktu fjármálakreppur og þeir sögðu: Þetta er bara svona, ykkar bankakerfi er þannig að það er varla hægt að bjarga því. Og ef það er hægt að bjarga einhverju þá er það Kaupþ., þá er það KB. Þeir töluðu um að þeir væru snjallir.“²⁹⁸

Í tölvubréfi sem Össur Skarphéðinsson sendi kl. 03:48 aðfaranótt mánudagsins 6. október 2008 segir Össur frá fundi ráðherra með fulltrúum J.P. Morgan. Össur segir að fulltrúar fyrirtækisins hafi ráðlagt „að þingið samþykkti á morgun, helst í nótt“ sérstakar heimildir fyrir stjórnvöld til að bregðast við aðsteðjandi vanda. Auk þess hafi þeir lagt til að samningi við Glitni yrði rift.

Við skýrslutöku var Baldur Guðlaugsson spurður að því hvenær stjórnvöldum hefði orðið það ljóst að grípa þyrfti til þeirra aðgerða sem í neyðarlögunum fólust. Baldur svaraði: „Það kann að hafa verið eitthvað mismunandi en ég held þó að það hafi a.m.k. svona endanlega gerst aðfaranótt mánudags. Þá [höfðu] komið til landsins þarna um helgina sérfræðingar frá J.P. Morgan á vegum Seðlabankans og voru búnir að, náttúrulega þekktu til íslenskra málafna, ef ég man rétt, einhverjir sem höfðu verið í tengslum hér við Ísland og höfðu svo eitthvað farið yfir stöðuna með þeim Seðlabankamönnum. Það var

296. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 44.

297. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 64.

298. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 27–29.

síðan sem sé haldinn fundur, það var bara eftir miðnætti á sunnudeginum, þar sem að þeir mættu þessir fulltrúar J.P. Morgan og fóru svona yfir stöðuna, eins og þeim sýndist hún vera, og í rauninni drógu þá mynd, miðað við bara, eins og ég segi, þeir vissu þá um, höfðu bara fengið „rapport“ um svona hvernig bankarnir sjálfir höfðu verið að lýsa þeim vandræðum sem þeir voru þá að byrja að lenda í gagnvart þarna lánalínunum og útfærði af reikningum og allt þetta. Að þessir aðilar sögðu bara: Þið verðið bara að horfast í augu við það að þið getið ekki bjargað öðrum, það er ekki hægt.“²⁹⁹

Að lokinni framsögu Michael Ridley óskaði Geir H. Haarde eftir því að starfsmenn J.P. Morgan vikju af fundinum en biðu um stund meðan ráðherrarnir ræddu málið. Þeir komu svo aftur inn á fundinn og svöruðu spurningum fundarmanna.

20.3.12 Neyðarlögin

Kl. 23:18 mánudaginn 6. október 2008 samþykkti Alþingi lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., sem í daglegu tali hafa verið nefnd neyðarlögin. Áður en nánar verður vikið að inntaki laganna er rétt að rekja undirbúning lagasetningarinnar í grófum dráttum og hverjir komu að þeirri vinnu.

Líkt og fjallað er um hér á eftir og nánar er rakið í kafla 19.0 hafði sérstakur starfshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands skilað af sér greinargerð 17. febrúar 2006 þar sem sagði að huga þyrfti að „breytingum á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og lögum um fjármálafyrirtæki“.³⁰⁰ Í framhaldi af þessu var hafin vinna við drög að lagafrumvarpi, sbr. það sem kom fram hjá Jónasi Fr. Jónssyni, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, við skýrslutöku um að snemma á árinu 2006, líklega í febrúar, hefði slík vinna verið sett af stað innan Fjármálaeftirlitsins. Jónas bætti því við að þar hefði verið kominn grunnurinn að neyðarlögum. Jónas sagði að síðar hefði viðskiptaráðuneytið fengið frumvarpsdrögin í hendur og unnið úr þeim. Loks sagði hann að síðsumars 2008 hefðu verið komin „heilmikil svona drög“. Drögin hefðu síðan verið kláruð helgina 4.–5. október 2008.³⁰¹

Aðspurður hvenær vinna hófst við frumvarpsdrög svaraði Rúnar Guðmundsson, sviðsstjóri hjá Fjármálaeftirlitinu, við skýrslutöku: „[...] fyrir alvöru fer þetta af stað 2008, við lærum svo mikið af norrænu viðlagæfingunni [...] 2007, hún var alveg frábært verkfæri raunverulega fyrir okkur. Strax frá þeirri stundu þá ákváðum við að stofna þennan viðbúnaðarhóp sem þið þekkið og hugsa miklu meira um þetta sem möguleika að FME geti gripið inn í með skjótum hætti og tekið yfir eftirlitsskyldan aðila. Þannig að ég mundi segja að fyrir alvöru byrjar þetta 2008.“ Rúnar segir að í kjölfar norrænu viðlagæfingarinnar sem fram fór haustið 2007 hafi menn áttað sig á því að sérstaklega þyrfti að huga að heimildum Fjármálaeftirlitsins til

„[...] og ég held nú satt að segja að það hafi nú ekki verið fyrr en mjög seint í ferlinu sem þarna, og kannski ekki fyrr en eftir setningu neyðarlaganna og ekki einu sinni við setningu þeirra, sem menn allt í einu horfðust í augu við að allir bankarnir voru að hrynja. Það var ekki þannig eins og það væri það sem blasti við.“

Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
25. mars 2009, bls. 15.

299. Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. mars 2009, bls. 54–59.

300. Í drögum að fundargerð samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað 30. nóvember 2006 kemur fram að Kristján Skarphéðinsson, ráðuneytisstjóri iðnaðar- og viðskiptaráðuneyta, hafi sagt að viðskiptaráðherra hafi lagt fram frumvarp til að styrkja heimildir Fjármálaeftirlitsins í samræmi við tillögur hópsins en ýmislegt sé ógert. Síðan segir að Jónas Fr. Jónsson hafi farið yfir helstu atriði frumvarpsins en nefnt að „krisuvinnan“ væri eftir. M.a. þyrfti að vera hægt að víkja stjórnarformanni eða stjórnanda frá við sérstakar aðstæður þótt hann uppfyllti hæfisskilyrði.

301. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 171–172.

yfirtöku: „[...] þ.e. að grípa inn í, hvort sem við tökum yfir reksturinn eða klárlega þurfum við heimild til að víkja frá stjórn og [...] það byrjaði bara að fæðast síðan á árinu 2008 með miklum þunga og þunginn kom síðan fyrir alvöru þegar á leið á árið og þá var það þannig m.a. að Jónas bað mig um að fara eða lét mig fara í samstarfshóp [forsætisráðuneytis,] fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis [og Fjármálaeftirlitsins] og Seðlabanka, og við byrjuðum þarna að undirbúa drög að frumvarpi [...]“ í júlí 2008. Rúnar segir að Jónas Fr. Jónsson hafi farið þess á leit við sig að hann tæki saman „einföld drög að ákvæði“ sem myndi fjalla um möguleg úrræði Fjármálaeftirlitsins til yfirtöku. Rúnar segir að þau drög hafi síðan verið kynnt í samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Rúnar segir að í framhaldinu hafi verið tekin ákvörðun um að „vinnuhópur yrði settur af stað sem mundi skoða þetta frekar og vinna þetta frekar áfram og það var gert“.³⁰²

Í drögum að fundargerð fyrrnefnds samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað 1. apríl 2008 kemur fram að Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis, hafi spurt hversu mikil vinna sé að „koma með frumvarp um breytingar á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit“. Því næst er haft eftir Jónasi Fr. Jónssyni að frumdrög séu tilbúin og að þau hafi verið sýnd viðskiptaráðuneyti og sé nokkur vinna eftir. Því næst er haft eftir Baldri Guðlaugssyni, ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytis, að „slíkt frumvarp þyrfti helst að leggja fram á rólegum tíma eða þegar krísa er skollin á“.

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis var Bolli Þór Bollason spurður að því hvort á framangreindum fundi 1. apríl 2008 hefði verið ágreiningur um það hversu mikla áherslu ætti að leggja á lagafrumvarpið sem verið var að vinna að. Bolli svaraði: „Nei, það voru allir algjörlega sammála um að það þyrfti að undirbúa svona frumvörp og ég held að menn hafi líka verið sammála því að tímasetningin væri náttúrulega mjög viðkvæm. Það var að sumu leyti okkar Akkílesarhæll í þessu öllu. Á þessum tíma vorum við komin inn í krísuumhverfi. Þarna var mjög neikvæð umræða um íslensku bankana og að ætla sér að fara fram með einhver lagafrumvörp sem fælu í sér hert ákvæði Fjármálaeftirlitsins, eða víðtækari heimildir til inngripa. Ég held að allir hafi verið sammála því að það gæti hreinlega bara framkallað hrun bankanna. En menn voru alveg sammála um að það þyrfti að herða á þessum ákvæðum og að Fjármálaeftirlitið hefði ekki nógu víðtækar heimildir, eins og er í mörgum öðrum löndum.“³⁰³

Dagana 8.–9. apríl 2008 heimsóttu fulltrúar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins Ísland. Í kjölfarið unnu þeir skýrslu, dags. 14. apríl 2008, sem ekki var gerð opinber en var þó kynnt Seðlabankanum. Í skýrslunni segir m.a.: „On bank resolution, however, the authorities' legal powers appear relatively weak, as the supervisory agency does not have the power to intervene and take over a bank.“³⁰⁴

Dagana 23. júní til 4. júlí 2008 heimsótti sendinefnd Alþjóðagjaldeyrissjóðsins Ísland. Hinn 4. júlí sama ár birti Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn síðan opinberlega samantekt á niðurstöðum sendinefndarinnar. Í samantektinni er m.a. víkið að aðgerðum stjórnvalda til að mæta erfiðari aðstæðum á fjár-

302. Skýrsla Rúnars Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. maí 2009, bls. 2–5.

303. Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 9.

304. Skýrsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins: *Iceland – Preliminary Assessment*, dags. 14. apríl 2008.

málamarkaðnum: „The authorities should strengthen the crisis prevention and resolution framework further, building on the progress already made. Supervisory powers and resources have been significantly boosted. The formal frameworks for coordination between domestic agencies and across the Nordic region have been established and tested. The task force on liquidity management, established in the fall 2007, has advanced its work on high-frequency monitoring and modeling. All these efforts should continue in full force, including by compiling all existing elements of contingency planning into a single framework. In addition, the bank resolution framework should be strengthened to provide the FME with additional legislative powers.“

Í þessu samhengi skal þess getið að sá starfshópur stjórnvalda sem getið var í upphafi kaflans og skilaði af sér greinargerð 17. febrúar 2006 hafði m.a. lagt eftirfarandi til við stjórnarformann Fjármálaeftirlitsins, bankastjórn Seðlabanka Íslands og forsætis-, utanríkis-, fjármála- og viðskiptaráðherra: „Eskilegt er að Fjármálaeftirlitið geti knúið fram breytingar á stjórnun og endurskoðun fjármálafyrirtækis. Þannig geti Fjármálaeftirlitið vikið stjórn, framkvæmdastjóra og eftir atvikum endurskoðanda úr starfi og skipað nýja í þeirra stað. Til greina kemur jafnframt að kveða á um einhliða heimild eftirlitsins til að taka við tiltekna aðstæður yfir vald hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda að þessu leyti. Önnur leið væri að kveða á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að boða til hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda og leggja þar fyrir og knýja fram tillögu um breytingar á stjórn og endurskoðun. Mikilvægt gæti verið að Fjármálaeftirlitið hefði val um hvor þessara leiða væri farin m.t.t. aðstæðna hverju sinni. Heimildir af þessu tagi eiga sér fordæmi í nágrannalöndum og eru í samræmi við alþjóðlegar grunnreglur um árangursríkt bankaeftirlit. Í þessu sambandi má nefna að í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á fjármálastöðugleika hér á landi á árinu 2003 kom fram að þrátt fyrir að heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins hefðu verið auknar á undanförunum misserum, væri enn skortur á að eftirlitið hefði nauðsynlegar heimildir m.t.t. kjarnareglna fyrir árangursríkt bankaeftirlit (e. Core Principles for Effective Banking Supervision, Principle 22) [útgefina] af Basel-nefnd um bankaeftirlit á árinu 1997. Í tilvitnuðu ákvæði kjarnareglnanna kemur m.a. fram að til þess að verja hag innstæðueigenda og kröfuhafa og koma í veg fyrir að sá vandi sem steðjar að viðkomandi banka hafi keðjuverkandi áhrif í fjármálakerfinu, verði eftirlitsaðilar að vera í stakk búnir til að knýja fram aðgerðir til úrbóta á réttum tíma sem geri þeim kleift að beita viðeigandi úrræðum í takt við eðli þeirra vandamála sem fyrir hendi eru hverju sinni. Kveðið er á um að eftirlitsaðilar ættu að hafa heimild m.a. [til] þess að víkja til hliðar ráðandi eigendum, stjórnarmönnum og framkvæmdastjórum eða til þess að takmarka völd þeirra. Einnig kemur fram að við sérstakar aðstæður ættu eftirlitsaðilar að hafa möguleika á að skipa tilsjónarmann með banka.“ Jafnframt sagði í greinargerð hópsins: „Einnig kann að vera mikilvægt að Fjármálaeftirlitið hafi heimildir til þess að takmarka eða banna ráðstöfun eftirlitsskylds aðila á fjármunum sínum og eignum sé það liður í aðgerðum til að koma fjárhag þess á réttan kjöl.“ Loks sagði einnig í greinargerðinni: „Huga þarf að heimildum stjórnvalda til þess að taka tímabundið yfir vald hluthafafundar [eða fundar stofnfjáreigenda] í kerfismikilvægu fjármálafyrirtæki þegar skilyrði 9. gr. laga um fjármálafyrirtæki til afturköllunar á starfsleyfi eru uppfyllt, en ekki þykir ráðlegt að afturkalla starfsleyfið og taka fyrirtækið til hefðbundinna slita skv. 2. mgr. 10. gr. sömu laga. [...] Þess í stað tækju

stjórnvöld tímabundið yfir vald hluthafafundar til þess að knýja fram tilteknar aðgerðir í því skyni að leysa úr rekstrarvanda fjármálafyrirtækis. Sem dæmi um slíkar aðgerðir má nefna hlutfjárauðningu, samruna eða yfirtöku aðila sem stendur betur að vígi.“ Nánar er fjallað um tillögur hópsins í kafla 19.0.

Í drögum að fundargerð samráðshóps forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað 7. júlí 2008 kemur fram að Bolli Þór Bollason hafi spurt um stöðu „frumvarpssmíðin[nar] um breytingar á lagaákvæðum á fjármálamarkaði“. Síðan segir í drögum að fundargerð: „Viðskiptaráðuneytið og FME hafa verið að fara aftur yfir áður unnin drög. IF [Ingimundur Friðriksson] óskaði eftir því að meðlimir hópsins fengu að sjá drögin og sendi ÁÁ [Áslaug Árnadóttir] þau til hópsins í kjölfar fundarins.“

Áslaug Árnadóttir sendi meðlimum samráðshópsins tölvubréf 8. júlí 2008 og fylgdu því frumvarpsdrögin. Í bréfinu segir Áslaug, sem þá gegndi stöðu setts ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytis, m.a.: „Þetta eru drög sem unnin voru hjá FME og við höfum síðan farið yfir í ráðuneytinu. Það er matsatriði, ef þörf verður á, hvort að leggja á svona frumvarp fram í heild eða velja úr því ákveðin atriði. Þá þyrftu að vera skýrari ákvæði um „brúunar banka“ þ.e. heimild fyrir FME til að taka yfir rekstur eftirlitsskylds aðila. Þá er spurning hvort fela eigi FME slíkt vald eða öðrum aðila.“ Síðan segir Áslaug: „Þá þyrftu e.t.v. að vera þarna nákvæmari ákvæði um samvinnu við eftirlitsaðila í öðrum löndum þar sem fjármálafyrirtæki er með starfsemi. Einnig má velta fyrir sér hvort kveða eigi á um upplýsingaskyldu FME til stjórnvalda/neytenda/hluthafa o.fl. og þarf e.t.v. að vera undanþága frá þagnarskylduákvæðum laganna. Einnig þarf að huga að undanþágu frá ákvæðum stjórnsýslulaga. Verið er að vinna að nánari útfærslu á þessum atriðum í ráðuneytinu.“

Við skýrslutöku lýsti Áslaug Árnadóttir því að Jónas Fr. Jónsson hefði látið hana fá frumvarpsdrög Fjármálaeftirlitsins á pappír 1. apríl 2008. Síðan hefði hún fengið rafrænt eintak í kringum 5. maí 2008. Áslaug segir að í kjölfarið hafi hún verið: „[...] búin að laga þetta aðeins til og þetta var í rauninni þannig tilbúið til framlagningar [...] en þá voru það bara það sem núna er í 100. gr. a, var í neyðarlögunum í 100. gr. a. Þetta voru þau atriði.“³⁰⁵ Hér er átt við ákvæði sem varð 100. gr. a í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Áslaug sendi rannsóknarnefnd Alþingis síðar afrit af tölvubréfi sem Rúnar Guðmundsson, sviðsstjóri hjá Fjármálaeftirlitinu, hafði sent henni 5. maí 2008 kl. 14:19. Með því bréfi fylgdu framangreind frumvarpsdrög.

Hér að neðan eru síðan þau frumvarpsdrög sem Áslaug sendi fulltrúum samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað 8. júlí 2008. Tekið skal fram að tillögur að lagaákvæðum eru nánast alveg óbreyttar frá þeirri útgáfu draganna sem Rúnar Guðmundsson sendi Áslaugu 5. maí sama ár. Helsta breytingin var að búið var að bæta inn almennum athugasemdum um ákvæði frumvarpsdraganna.

305. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 58.

TRÚNAÐARMÁL
Vinnuskjal

Júlí 2008

**Drög að frumvarpi
að breytingum á lagaákvæðum á fjármálamarkaði**

I. KAFLI

**Breyting á lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með
fjármálastarfsemi, með síðari breytingum.**

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

1. 3. mgr. orðast svo:

Þegar svo stendur á sem greinir í 1. eða 2. mgr. eða við sérstakar aðstæður skv. V. kafla laga þessara, getur Fjármálaeftirlitið boðað til fundar í stjórn eða framkvæmdastjórn hins eftirlitsskylda aðila til þess að fjalla um athugasemdir þess og kröfur og leiðir til úrbóta.

2. Nýr málslíður bætist við 3. mgr., svohljóðandi:

Fjármálaeftirlitinu er jafnframt heimilt að boða til hluthafafundar við sérstakar aðstæður skv. V. kafla laga þessara.

2. gr.

Nýr kafli, V. kafli sem hefur fyrirsögnina **Sérstakir rekstrarerfiðleikar hjá eftirlitsskyldum aðilum**, bætist við með fimm nýjum greinum og breytast kafla- og greinatölur samkvæmt því.

a. (16. gr.)

Gildissvið.

Auk úrræða samkvæmt III. kafla laga þessara, getur Fjármálaeftirlitið gripið til aðgerða sem kveðið er á um í þessum kafla, telji það þörf á vegna sérstakra aðstæðna eða atvika. Með sérstökum aðstæðum eða atvikum er átt við sérstaka rekstrarerfiðleika hjá eftirlitsskyldum aðilum, m.a. líkur á því að þeir geti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptavinum eða kröfuhöfum, forsendur afturköllunar starfsleyfis séu líklega fyrir hendi eða líkur standi til að þeir geti ekki uppfyllt kröfur um lágmarks eigið fé eða gjaldþol og að önnur úrræði Fjármálaeftirlitsins séu ekki líkleg til þess að bera árangur. Slíkar aðgerðir skulu miða að því að leysa úr rekstrarvanda eftirlitsskylds aðila þannig að starfsleyfisskilyrðum verði fullnægt á ný og að því að takmarka hættu á tjóni á fjármálamarkaði.

b. (17. gr.)

Boðun hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda.

Við aðstæður eða atvik sem kveðið er á um í 16. gr. laganna, getur Fjármálaeftirlitið boðað til hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda. Fulltrúi Fjármálaeftirlitsins skal stýra fundi og hefur hann málfrelsi og tillögurétt. Fjármálaeftirlitið er við þessar aðstæður ekki bundið af ákvæðum hlutafélagalaga eða samþykktu eftirlitsskyldra aðila um fundarboðun, frest til fundarboðunar eða dagskrá.

c. (18. gr.)

Takmörkun á ákvörðunarvaldi stjórnar og frávíking stjórnar.

Fjármálaeftirlitið getur takmarkað ákvörðunarvald stjórnar eftirlitsskylds aðila tímabundið, m.a. með skipun sérstaks tilsjónarmanns með rekstri hins eftirlitsskylda aðila. Fjármálaeftirlitið skal kveða nánar á um valdheimildir slíks tilsjónarmanns í skipunarbréfi.

Fjármálaeftirlitið getur vikið frá stjórn hins eftirlitsskylda aðila, að hluta til eða í heild sinni, tímabundið eða til frambúðar, verði stjórnarmenn ekki tafarlaust við kröfu Fjármálaeftirlitsins um að víkja úr stjórn. Sama gildir um framkvæmdastjóra og endurskoðanda hins eftirlitsskylda aðila.

d. (19. gr.)

Takmörkun á ráðstöfunum og fullnustugerðir kröfuhafa.

Fjármálaeftirlitið getur ef nauðsyn krefur, eftir atvikum í samráði við erlend eftirlitsstjórnvöld, takmarkað eða bannað ráðstöfun eftirlitsskylds aðila, á fjármunum sínum og eignum sé það liður í aðgerðum til að koma fjárhag hans á réttan kjöl. [Í skjalinu er hér tilvísun til neðanmálgreinar. Þar segir: „Athuga samspil við Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta.“] Fjármálaeftirlitið getur jafnframt krafist þess að eftirlitsskyldur aðili sæki um greiðslustöðvun í samræmi við ákvæði laga um gjaldþrotaskipti, sé það talið nauðsynlegur liður í því að leysa úr fjárhags- eða rekstrarvanda hins eftirlitsskylda aðila. Ákvæði laga um gjaldþrotaskipti gilda um greiðslustöðvun eftirlitsskylds aðila, en val eftirlitsskylds aðila á aðstoðarmanni skuldara skal þó staðfest af Fjármálaeftirlitinu. [Í skjalinu er hér tilvísun til neðanmálgreinar. Þar segir: „Athuga samspil við lög um gjaldþrotaskipti o.fl.“]

e. (20. gr.)

Tímabundið afnám á valdi hluthafafundar í sérstökum tilvikum.

Sé það ljóst að mati Fjármálaeftirlitsins að úrræði samkvæmt lögum þessum eða þeim sérlögum sem um starfsemi eftirlitsskyldra aðila gilda, nái ekki tilskildum árangri við lausn á fjárhags- eða rekstrarvanda eftirlitsskylds aðila, getur Fjármálaeftirlitið tímabundið tekið yfir vald hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda í því skyni að taka ákvarðanir um nauðsynlegar aðgerðir.

f. (21. gr.)

Heimild til að ljúka greiðslu áfallinna krafna og til yfirtöku og samruna.

Fjármálaeftirlitinu, eða tilsjónarmanni með eftirlitsskyldum aðila, er heimilt að taka í sínar vörslur þær eignir sem mæta eiga skuldbindingum hins eftirlitsskylda aðila og láta meta verðmæti eigna og ljúka greiðslu áfallinna krafna eftir því sem forsvaranlegt þykir. [Í skjalinu er hér tilvísun til neðanmálgreinar. Þar segir: „Athuga lög um gjaldþrotaskipti o.fl.“] Fjármálaeftirlitinu er heimilt að leita til annarra eftirlitsskyldra aðila um mögulega yfirtöku eða samruna. Fjármálaeftirlitið heimilar samruna umræddra aðila að teknu tilliti til laga um váttryggingastarfsemi og laga um fjármálafyrirtæki eftir því sem við á.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

3. gr.

Við 86. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjármálaeftirlitið getur tekið ákvörðun um að víkja frá ákvæðum 2.–4. mgr. ef sérstakar aðstæður eða atvik eru fyrir hendi eða ef talin er þörf á að grípa inn með öðrum hætti en þar er kveðið á um, í samræmi við almennar eftirlitsheimildir.

III. KAFLI

Breyting á lögum nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi, með síðari breytingum.

4. gr.

Við 90. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjármálaeftirlitið getur tekið ákvörðun um að víkja frá ákvæðum 1.–9. mgr. ef sérstakar aðstæður eða atvik teljast vera fyrir hendi eða ef talin er þörf á að grípa inn með öðrum hætti en þar er kveðið á um, í samræmi við almennar eftirlitsheimildir.

IV. KAFLI

Gildistaka.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þá fylgja frumvarpsdrögunum almennar athugasemdir og sérstakar athugasemdir við einstakar greinar þeirra.

Við skýrslutöku lýsti Sigríður Logadóttir, aðallögfræðingur Seðlabankans, því að Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri, hefði afhent henni frumvarpsdrögin eftir að Áslaug sendi honum þau í tölvubréfi. Sigríður sagði: „[...] hann bað mig um að líta yfir þetta frumvarp, þá hafði verið í umræðunni fram eftir ári að ef allt færi á versta veg og fjármálafyrirtæki bara hreinlega færu yfir, þá hefðum við ekki gjaldþrotalög, löggjöfin var gjörsamlega, að mínu mati, vanbúin því að takast á við slíkar aðstæður, sem sagt grípa inn í einn, tveir og þrír. Og líka að grípa inn í stjórn fyrirtækisins þannig að það væri hægt að stýra því, sem sagt án þess að það þyrfti að grípa til gjaldþrotaskipta-úrskurðar, vegna þess að það hefði verið alveg „fatal“ að nota gjaldþrotaskiptalögin íslensku. Þannig að þetta er sem sagt tölvupóstur, sem hann lét mig hafa, ég man ekki nákvæmlega hvaða dag hann lét mig hafa, þetta er bara stuttu eftir þennan 8. júlí, þannig að ég var búin að vera með þetta á borðinu hjá mér þegar að hópurinn þarna kom fyrst saman. Og ég man alltaf eftir því þegar ég las þetta fyrst að mér fannst þetta mjög drastískt, en þetta er nú ekki drastískt miðað við það sem síðan endirinn varð þarna 6. október.“³⁰⁶

306. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 15.

Í drögum að fundargerð samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað 15. júlí 2008 segir m.a.: „Rætt var um frumvarpsdrög sem ÁÁ [Áslaug Árnadóttir] hafði dreift fyrir nokkru og rætt um almenna löggjöf og sértæka. BB [Bolli Þór Bollason] taldi nauðsynlegt að vinna textana áfram þótt ólíklegt væri að slíkar breytingar gætu náð fram að ganga við núverandi aðstæður. Hins vegar væri rétt að undirbúa frumvarp eða bráðabirgðalaga-texta sem tæki á hugsanlegum vanda eins af stóru bönkunum undir forystu fjármálaráðuneytis með liðsinni lögfræðinga úr öðrum stofnunum. BG [Baldur Guðlaugsson] sagðist myndu koma því í farveg.“

Í drögum að fundargerð samráðshópsins 22. júlí 2008 segir m.a.: „BB [Bolli Þór Bollason] sagði að næsta verkefni samráðshópsins væri að láta vinna drög að texta bráðabirgðalaga eða frumvarpi. Hann kvað tilganginn vera þann að fá fram svör við „ólystuga matseðlinum“. ³⁰⁷ ÁÁ [Áslaug Árnadóttir] sagði að sér hefði fundist að fundargerð fyrri fundar hefði verið villandi um þetta. Þar var fyrst fjallað um frumvarpsdrögin sem ÁÁ lagði fram og í beinu framhaldi að fjármálaráðuneytið ætlaði að vinna textann áfram í samvinnu við lögfræðinga annarra ráðuneyta. ÁÁ kom því á framfæri að þau lög sem gera þarf breytingar á eru öll á málefnasviði viðskiptaráðuneytisins og því getur fjármálaráðuneytið ekki stýrt vinnuhópi sem breyta á þeim ákvæðum. Niðurstaða umræðunnar varð sú að fjármálaráðuneytið stýri vinnuhópi sem undirbúa á texta frumvarps til laga eða bráðabirgðalaga um aðkomu ríkisins ef það þarf að grípa inn í eða hafa afskipti af rekstri fjármálafyrirtækja. Þá þarf viðskiptaráðuneytið jafnframt að kanna hvort að breyta þarf lögum um fjármálafyrirtæki, váttryggingastarfsemi, lögum um hlutafélög og einkahlutafélög og lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi vegna frumvarpsdraga þeirra sem starfshópur á vegum fjármálaráðuneytis vinnur. Á fundinum voru eftirfarandi fulltrúar tilnefndir í vinnuhópinn, Þórhallur Arason sem stýrir honum, Sigríður Rafnar fulltrúi viðskiptaráðuneytis, Rúnar Guðmundsson fulltrúi FME og Sigríður Logadóttir fulltrúi Seðlabanka Íslands.“ Við skýrslutöku lýsti Sigríður Logadóttir því að Hafsteinn S. Hafsteinnsson, starfsmaður fjármálaráðuneytis, hafi einnig starfað með hópnum. ³⁰⁸ Í gögnum Sigríðar Rafnar Pétursdóttur kemur fram að hópurinn hafi starfað undir stjórn Þórhalls Arasonar, skrifstofustjóra í fjármálaráðuneytinu.

Í drögum að fundargerð samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað 31. júlí 2008 segir m.a.: „JF [Jónas Fr. Jónsson] kvað óljóst hvert verkefni (mandate) lögfræðingahópsins væri. Fulltrúi FME hefði komið af fyrsta fundi hópsins með önnur skilaboð en þau að hópurinn ætti að semja drög að frumvarpi. ÁÁ sagði tilganginn þann að semja búta sem mætti nýta til að setja í frumvarp en þar sem eðli hugsanlegs áfalls gæti verið af margskonar toga væri erfitt að semja drög að einu frumvarpi.“ Síðan segir: „BG sagði verkefnið vera að skýra hvaða valkostum ríkið gæti staðið frammi fyrir almennt og sértækt við mismunandi aðstæður. Frumvarpsdrög yrðu samin í framhaldi af því.“ Því næst segir: „JF sagði að þá hefði hann misskilið málið. Starfshópur FME og Seðlabankans hefði verið búinn að draga upp sviðsmyndir áfalls og nauðsynlegt væri að semja frumvarpsdrög í samræmi við það. BG sagði ekki þörf á hóp til að semja fjögurra greina frumvarp.“

307. Sjá nánari umfjöllun um skjalið „Ólystuga matseðilinn“ í kafla 19.3.7.

308. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 15.

Í drögum að fundargerð samráðshópsins 16. september 2008 segir m.a.: „BÞB sagði að ráðherrarnir hefðu einnig rætt um hverjum ætti að bjarga. Ekki væri ætlunin að bjarga hluthöfum og ekki væri sjálfgefið að taka ætti tillit til allra skuldbindinga. Tímaröðin væri eftirfarandi: Fyrst yrðu að liggja fyrir drög að yfirlýsingum um innstæðuvernd og fleira. Þess mætti vænta að sama sólarhring gæti þurft drög að lagafrumvörpum um m.a. yfirtöku og aðkomu nýrra fjárfesta. E.t.v. gæfist lengri tími fyrir önnur atriði.“ Síðan segir: „BG nefndi að ef eignir og skuldir yrðu færðar yfir á annan lögaðila væri auðveldara að skilja eftir ákveðnar skuldbindingar. JFJ bætti við að væntanlega þyrfti að færa niður kröfur og búast mætti við að hagsmunaaðilar færu í dómsmál. Taka þyrfti tillit til margra ákvæða svo sem „change of control“ ákvæða. BÞB nefndi að eins og staðan væri nú myndust væntanlega ekki margir viljugir kaupendur.“ Síðan segir: „TP [Tryggvi Pálsson] spurði hvort „lögfræðihópurinn“ gæti útfært hvernig færa mætti eignir og skuldir yfir til nýs lögaðila og hvort ekki væri nauðsynlegt að fá ráðgjöf endurskoðenda. Einnig þyrfti að setja hópnum tímafrest. BG sagðist setja hópnum tímamörk.“ Því næst segir: „JFJ fór yfir „ólystuga matseðilinn“ frá 25. apríl sl. Liðir 5 og 6 tengjast viðfangsefni „lögfræðingahópsins“, þ.e. meginskilyrði fyrir eiginfjárstuðningi og texti lagafrumvarps um m.a. þynningu hluta, þvingaðan samruna og brúunarbanka.“

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis lýsti Rúnar Guðmundsson vinnu vinnuhóps fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og Fjármálaeftirlitsins við frumvarpsdrögin með eftirfarandi orðum: „Það gekk mjög mikið út á það með hvaða hætti getur FME yfirtekið þá eftirlitsskyldan aðila og án þess að ég sé að halla á menn um of, þá fannst okkur, mér og viðskiptaráðuneytinu, fullhægt ganga í þessum vinnuhópi, af því að fjármálaráðuneytisfulltrúarnir tveir sem voru, þeir voru svo mikið í að grandskoða, hvað er t.d. „bad bank“, með hvaða hætti má yfirtaka o.s.frv. og það fór rosalega mikill tími og margir fundir í að ræða þessa möguleika. Okkur fannst vanta: Bíddu, úrræðin liggja ljós fyrir, við þurfum bara að taka ákvörðun um hvað við viljum mæla með. En þeir tóku sér mjög góðan tíma í að skoða og þeir náttúrulega komu að þessu verandi ekki sérfræðingar kannski um lána-starfsemi og þeir vildu svona fá upplýsingar um hvernig eru reglurnar og auðvitað þurfa menn að vanda sig í þessu og allt það. Þannig að þetta gekk ekki mjög hratt að koma þessari vinnu áfram og á endanum [...] þá eiginlega [slitnaði] upp úr [...] og viðskiptaráðuneytið tók þetta yfir og ég og Kjartan Gunnarsson og Sigríður Rafnar í viðskiptaráðuneytinu, okkur var svo falið, af því að þetta var nú á ábyrgðarsviði viðskiptaráðuneytisins, aðeins að fínstilla þetta betur.“ Aðspurður hvenær vinnan hefði færst yfir til viðskiptaráðuneytis frá fjármálaráðuneyti svaraði Rúnar að það hefði verið í byrjun september 2008. Þá hefði hann farið að funda með Kjartani Gunnarssyni, skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneyti, og Sigríði Rafnar Pétursdóttur.³⁰⁹

Í yfirliti Sigríðar Rafnar Pétursdóttur yfir framvindu mála hjá vinnuhópi fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og Fjármálaeftirlitsins kemur fram að vinnuhópurinn hafi fundað sjö sinnum á tímabilinu 8. júlí 2008 til og með 3. október sama ár. Í skjali Sigríðar kemur einnig fram að hún hafi auk þess fundað með Kjartani Gunnarssyni og Rúnari Guðmundssyni 4. september

309. Skýrsla Rúnars Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. maí 2009, bls. 2–6.

2008. Í punktum Sigríðar frá þeim fundi segir að hún hafi þar á undan rætt starf vinnuhópsins við Jónínu S. Lárusdóttur, ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytis, og Kjartan Gunnarsson. Sigríður hefur skrifað um þetta: „Ómarkvissir fundir, óljóst mandat (ekki á sömu blaðsíðunni?).“

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur undir höndum frumvarpsdrög sem bera með sér að vera unnin af vinnuhópi fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og Fjármálaeftirlitsins.

Drög að frumvarpi um heimild ríkisstjórnarinnar til að leggja fram fjármuni til yfirtöku eða stofnunar fjármálafyrirtækis eða annars eftirlitsskylds aðila samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998

1. kafli

1. gr.

Við sérstakar aðstæður er ríkisstjórn Íslands heimilt, að fengnu áleti Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands og fjármálaráðuneytisins og viðskiptaráðuneytisins, að leggja fram kr. til stofnunar fjármálafyrirtækis eða til yfirtöku fjármálafyrirtækis.

Með sérstökum aðstæðum skv. 1. mgr. er átt við rekstrarerfiðleika hjá eftirlitsskyldum aðilum þar sem líklegt er að þeir geti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptavinum eða kröfuhöfum, forsendur afturköllunar starfsleyfis séu líklega fyrir hendi eða líkur standi til að þeir geti ekki uppfyllt kröfur um lágmarks eigið fé eða gjaldþol og þar sem önnur úrræði Fjármálaeftirlitsins eru ekki líkleg til þess að bera árangur. Slíkar aðgerðir skulu miða að því að leysa úr því ástandi sem skapast hefur á fjármálamarkaði og takmarka áhættu á tjóni á fjármálamarkaði.

Ef ríkissjóður tekur þá ákvörðun að stofna eða yfirtaka fjármálafyrirtæki gilda ákvæði laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 eftir því sem við á.

Ef tekin er ákvörðun um að yfirtaka rekstur eftirlitsskylds aðila skal fulltrúi ríkissjóðs boða til hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda. Fulltrúi ríkissjóðs skal stýra fundinum og hefur hann mál-frelsi og tillögurétt. Við þessar aðstæður eru aðilar ekki bundnir af ákvæðum hlutafélagalaga eða samþykktu eftirlitsskyldra aðila um fundarboðun eða frest til fundarboðunar.

2. kafli

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Meðfylgjandi frumvarpsdrögunum voru jafnframt athugasemdir við drögin og einstakar greinar þeirra.

Við skýrslutöku lýsti Áslaug Árnadóttir því að hún hefði gert verulegar athugasemdir við það fyrirkomulag að vinnuhópurinn sem semja átti laga-

frumvarpið skyldi heyra undir fjármálaráðuneytið. Við skýrslutöku sagði Áslaug: „Og við skipuðum í þann hóp fulltrúa úr ráðuneytinu hjá okkur, Sigríði Rafnar Pétursdóttur, en, og Kjartan Gunnarsson kom þar eitthvað að líka, en jafnframt settum við þá bara á fót okkar eigin hóp, af því að okkur fannst miklu meira sem þyrfti að skoða í lögum viðskiptaráðuneytisins heldur en, varðandi þessa fjármögnun. Svo að þau tvö voru í þessum hóp fjármálaráðuneytisins, þau tvö stjórnðu líka þá hóp á vegum viðskiptaráðuneytisins sem í var líka Rúnar Guðmundsson og það var haft samráð við Sigríði Logadóttur í Seðlabankanum. Hún, veit ekki hvort hún hitti þau á fundum en hún alla vega var „involveruð“ í þetta. Þessi hópur var alveg tilbúinn þarna í september með frumvarp þar sem m.a. var, og kjarninn þar, þar var búið að setja þetta upp í að þetta yrði 100. gr. a og búið að leggja til breytingar á 3. mgr. 9. gr. og einhverjum svona sem kom, sem fór svo beint inn í neyðarlagafrumvarpið. Fjármálaráðuneytið gekk mjög illa í þeim hópi, það kom nú til ykkar allt frá henni Sigríði Rafnar og allt í kringum þann hóp kom hérna um daginn til ykkar. Hún var mjög „frústreruð“, fannst ekkert ganga og engar ákvarðanir vera teknar og ekkert að gerast í rauninni. Sá hópur átti að vinna mjög hratt og við skildum það þannig að hann ætti bara að vera að ljúka, búið að ljúka störfum í ágúst, en það gekk mjög hægt.“³¹⁰

Áslaug Árnadóttir lýsti því jafnframt við skýrslutöku að haldið hefði verið áfram með vinnu í framangreindum hópi viðskiptaráðuneytis eftir að tilkynnt var um fyrirhugaða yfirtöku ríkisins á Glitni banka hf. Um þetta sagði Áslaug: „Svo kemur þetta bara upp í rauninni, fórum að skoða þetta aftur þarna í bara vikunni eftir að Glitnir var tekinn, þá fór þetta alveg á fullt, þá vorum við með þessi ágætu drög sem þessi, okkar hópur hafði unnið, Sigríður, Kjartan og Rúnar úr FME, Sigríður Logadóttir vegna þess sem á undan var gengið.“ Áslaug sagði einnig um þetta efni: „Það voru einhver svona nánari fyrirsmæli, ég man nú ekki nákvæmlega hvernig þetta var, en okkar niðurstaða, lögfræðinganna, var sú að þetta væri ekki hægt, það væri lögfræðilega ekki hægt að semja svona frumvarp. Þá lögðum við fram þessi frumvarpsdrög sem við höfðum með 100. gr. a og þessum ákvæðum. Það voru allir sammála um það og það eru þarna tölvupóstar þar sem við sendum þeim þau drög, svo rafrænt. Við sátum yfir þeim drögum, breyttum þeim eitthvað og löguðum þau til og þá voru svona allir nokkuð sáttir við að það væri kominn svona góður grunnur að svona.“³¹¹

Við skýrslutöku ræddi Jónína S. Lárusdóttir um tillöguna sem Áslaug Árnadóttir vék að og nefnd er hér að ofan, um frumvarp um yfirtöku á banka X og flutning innlendrar starfsemi hans yfir í Glitni. Um þetta sagði Jónína: „[...] það kom náttúrulega fram að það væri til 100. gr. a og allt það og FME er svolítið mikið að tala um það á þessum fundum, þessa vikuna, hvort það væri þá hægt að gera [...] eitthvað frumvarp um aðgerðina sem slíka. Það var meira að segja gerð ein lítil tilraun til þess að – þetta var bara ekki hægt að innlend starfsemi einhvers banka ætti bara að fara yfir í Glitni. Það var óskað eftir því að það yrði gerð tilraun til að setja upp slíkt frumvarp, sem náði svona langt. [...] þetta var náttúrulega bara engan veginn fær leið.“³¹²

310. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 59.

311. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 59.

312. Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 39–40.

Við skýrslutöku lýsti Rúnar Guðmundsson því að þriðjudaginn 30. september 2008 hefði Jónas Fr. Jónsson beðið sig að fara „hið snarasta“ í Seðlabankann. Þar hefði hann hitt fyrir Ragnar Önundarson, viðskiptafræðing, og Jónínu S. Lárusdóttur. Rúnar lýsir atburðarásinni með eftirfarandi orðum: „[...] þá fer ég niður í Seðlabanka, hitti þar m.a. ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins og hún segir mér raunverulega hvert erindi fundarins var. Ég hafði ekki fengið það hjá Jónasi og þá segir hún bara eiginlega efnislega beint í andlitið á mér að ástæða sé til að ætla að bankarnir séu að hrynja og við þurfum bara hið snarasta að setja saman einhverja áætlun til þess að m.a., til hvaða viðbragða á að grípa og mögulegar heimildir þá stjórnvalda til inngrípa. Þetta fékk ég sem sagt bara í andlitið þarna niðri í Seðlabanka og ég settist bara niður með þeim Ragnari og fleirum og við vorum bara með „powerpoint“ uppi á skjánum og byrjuðum að reyna að kortleggja, hvað er að gerast? Hvað á mögulega, til hvaða ráðstafana á mögulega að grípa o.s.frv? Og þetta var svona „brainstorming“ og þannig var þetta unnið og síðan bara eins og hendi var veifað.“³¹³ Í þessu samhengi skal tekið fram að Rúnar hafði um vorið 2008 tekið þátt í vinnu við undirbúning sviðsmynda fjármálaáfalls með starfsmönnum Seðlabankans að frumkvæði samráðshóps stjórnvalda.

Rúnar lýsti því einnig við skýrslutöku að hann hefði ekkert komið frekar að vinnu við frumvarpið eftir föstudaginn 3. október 2008: „Ég kom ekkert síðan frekar að þessu og þarna helgina miklu í byrjun október þegar hrúnið átti sér stað þá bara frétti ég af þessu í fjölmiðlum eins og margur annar að búið var að semja frumvarp og það yrði keyrt í gegnum þingið og svo hlustaði ég bara á ræðu forsætisráðherra eins og allur annar almenningur og upplifði þetta.“³¹⁴ Rúnar var þannig hvorki viðstaddur né tók þátt í því starfi sem unnið var innan Fjármálaeftirlitsins helgina 4.–5. október 2008 en starfsmenn stofnunarinnar unnu þá meðal annars að því að aðstoða sérfræðingahóp forsætisráðherra.

Jónína S. Lárusdóttir lýsti því við skýrslutöku að unnið hefði verið við frumvarpið vikuna eftir að tilkynnt var um fyrirhugaða yfirtöku ríkisins á Glitni: „[...] sem sagt þá viku og svo var bara vinnan kláruð þarna um helgina, laugardag og sunnudag.“ Jónína sagði: „100. gr. a, sem er nú kjarni laganna, hún á sér langa forsögu og er kláruð þarna í rauninni í vikunni mikið til. En síðan er það á laugardeginum og sunnudeginum sem er unnið mjög „intensívt“ í frumvarpinu.“ Jónína segir að um helgina hafi aukinn mannskapur verið kallaður til: „Það var ég og staðgengill minn [Áslaug Árnadóttir] og það var – við kölluðum til Sigríði Rafnar. Ég man ekki hvort við kölluðum hana til á laugardeginum eða sunnudeginum. Síðan var Þóra Margrét Hjaltested þarna líka hjá okkur – já, þetta var allt á sunnudeginum og laugardagskvöldið. Og svo var Valgerður Rún Benediktsdóttir líka hjá mér og svo var FME í þessu, Íris Björk [Hreinsdóttir vann ákvæðið] um sparisjóðina, Árni Huldar [Sveinbjörnsson], Jóhannes Karl Sveinsson, lögmaður. Jóhannes var náttúrulega bara úti um allt.“³¹⁵

Við skýrslutöku lýsti Jóhannes Karl Sveinsson, hrl., því að um kl. 22:00 laugardaginn 4. október 2008 hefði Jónas Fr. Jónsson haft samband við sig og spurt hvort hann hefði tök á að koma að verkefni sem þá væri verið

313. Skýrsla Rúnars Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. maí 2009, bls. 6.

314. Skýrsla Rúnars Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. maí 2009, bls. 6–7.

315. Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 28.

að vinna að innan Fjármálaeftirlitsins. Þegar Jóhannes mætti í húsakynni Fjármálaeftirlitsins hefði Jónas Fr. Jónsson lýst stöðunni fyrir honum. Síðan hefði Jóhannes byrjað að vinna að frumvarpinu ásamt starfsmönnum viðskiptaráðuneytis og Fjármálaeftirlitsins. Jóhannes lýsti vinnunni laugardagskvöldið og aðfaranótt sunnudagsins með eftirfarandi orðum: „Þetta frumvarp er náttúrulega unnið á vegum viðskiptaráðuneytisins, þannig að það voru starfsmenn viðskiptaráðuneytisins og ráðuneytisstjórnirinn og skrifstofustjórnirinn Áslaug, sem svona héldu utan um frumvarpið á þeim tíma og þær voru þarna til staðar þetta kvöld, ásamt með öðrum starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins.“ Jóhannes sagði einnig: „Síðan vinnum við í þessu þessa nótt þarna, aðfaranótt sunnudagsins, við erum svona komin langt með að klára frumvarpið þarna undir morgun og samhliða vorum við byrjuð að leggja drög að hugsanlegum ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins, sem yrði þá að taka ef frumvarpið yrði að lögum, svona reyna að átta okkur á því hvað gæti gerst. Þarna á vettvangi voru líka til ráðgjafar, það voru svona – því auðvitað þurftum við að greina stöðuna í leiðinni, við þurftum að átta okkur á því hversu, hvernig var staða bankanna, hverjar voru skuldbindingar þeirra sem voru að falla þarna á þessum tíma, innstæðuumfang, innstæðuskuldbindingarnar, við þurftum náttúrulega að átta okkur mjög vel á og annað.“ Síðan sagði Jóhannes: „Þarna voru á vettvangi uppi í Fjármálaeftirliti sem sagt þessir svokölluðu efnahagsráðgjafar ríkisstjórnarinnar, Tryggvi Þór Herbertsson, Jón Steinsson og Friðrik Már Baldursson, voru þarna þetta kvöld að vinna. Þeir voru búnir að teikna þessa stöðu nokkuð upp og við fengum upplýsingar frá þeim og síðan auðvitað jafnóðum ráðfærðum okkur við þá og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins. Síðan heldur þessi vinna áfram seinni partinn á sunnudeginum [...] 5. október. Þá flytjum við nú reyndar [...] þessa vinnu upp í viðskiptaráðuneyti, [...] og þá eru komnir fleiri starfsmenn viðskiptaráðuneytisins að vinnunni, það er Áslaug var og Jónína er og Þóra Hjaltested og Sigríður Rafnar, a.m.k. svona „aktívar“ í því og eru þarna með okkur í þessu fram á kvöld þá sunnudaginn 5., þá má segja að við höldum bara áfram þar sem frá var horfið og þá er svona lokið við held ég að mestu endanlega gerð frumvarpsins, þarna um nóttina.“ Aðspurður hvaða erlendu ráðgjafar hefðu verið í Fjármálaeftirlitinu aðfaranótt sunnudagsins 5. október 2008 svaraði Jóhannes: „Það voru náttúrulega ýmsir sem voru þarna á ferðinni, þetta virtist vera svona að miðstöð þessarar vinnu væri inni í Fjármálaeftirliti, menn voru að vinna, eins og ég sagði áðan, að ýmsum „plönum“. Það var verið að vinna svona í hagfræðilegum málefnum, ef svo má segja, það voru efnahagsráðgjafarnir, þeir voru að funda með erlendum ráðgjöfum sem voru frá J.P. Morgan á þessum tíma líklega, einir þrír eða fjórir. Þarna komu líka við sögu tveir ráðgjafar frá McKinsey-fyrirtækinu, þeir voru hins vegar fyrst og fremst svona að skipuleggja, í skipulagningar- og samræmingarvinnu, komu ekkert að frumvarpinu sjálfu eða slíkt. Ég held að þeir J.P. Morgan menn hafi fyrst og fremst verið svona í hugmyndafræðinni, þeir hafi ekki beinlínis verið í frumvarpsmíðinni, þeir hafi svona verið að ráðleggja mönnum til hvaða ráða væri hægt að grípa og leggja upp einhverja línu, frekar heldur en að vera í frumvarpsgerðinni.“³¹⁶ Í þessu samhengi skal þess getið að fulltrúar J.P. Morgan komu til Íslands síðdegis sunnudaginn 5. október 2008. Þrátt fyrir að fundur þeirra með rík-

316. Skýrsla Jóhannesar Karls Sveinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 1–6.

isstjórn síðla kvölds þann dag virðist hafa verið afdrifaríkur varðandi afstöðu yfirvalda til fyrirbyggjandi vanda verður ekki séð að þeir hafi í raun komið að nokkurri vinnu við neyðarlögin. Jónas Fr. Jónsson staðfesti þann skilning við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni.³¹⁷

Jón Sigurðsson, stjórnarformaður Fjármálaeftirlitsins, var við skýrslutöku spurður um hvert hlutverk ráðgjafa frá McKinsey hefði verið. Jón svaraði: „Já, ég skildi það aldrei.“ Síðan bætti hann við: „Nei, ég bara svara því svona. Það voru allt of margir ráðgjafar og allt of fá ráð. Í alvöru, það var þannig. Hins vegar þurfti auðvitað að höggva á marga hnúta og gera eitthvað og ég tel að það gangi nú kraftaverki næst að það var hægt að halda þessu íslenska greiðslu- og bankakerfi á floti þessi dægur. Ég tel að það sé meiri háttar árangur.“³¹⁸

Jónas Fr. Jónsson lýsti því við skýrslutöku að hann hefði óskað eftir því að ráðgjafar frá McKinsey yrðu kallaðir til. Hefði hann rætt málið í samráðshópnum, sérstaklega við Bolla fyrir helgina 4.–5. október 2008. Ráðgjafarnir hefðu síðan komið fljótlega, hugsanlega að kvöldi föstudagsins 3. sama mánaðar. Jónas sagði að hann minntist þess þó ekki að þeir hefðu komið að vinnu með Fjármálaeftirlitinu fyrr en á mánudeginum 6. október 2008.³¹⁹

Um þær valdheimildir sem frumvarpið ætlaði Fjármálaeftirlitinu og þær fyrirmyndir sem hafðar voru til hliðsjónar við frumvarpsvinnuna sagði Jóhannes Karl Sveinsson: „Það lá nokkuð fyrir að þetta yrði að vera, eins og þið sjáið þegar þið lesið frumvarpið, það er mjög opið, Fjármálaeftirlitið getur nánast gripið til allra mögulegra aðgerða sem þykja ná markmiðinu og við vorum með, við fengum gögn. Roskilde bank var t.d. nýfallinn þarna þegar þetta gerist og við fengum gögn frá danska fjármálaeftirlitinu um það hvernig þeir fóru í það mál, við fengum gögn frá Bretlandi um Bradford & Bingley sem var líka nýfallinn þarna, bankinn þar sem voru fluttar innstæður yfir í Abbey-bankann. Við skoðuðum Washington Mutual en hann var nýfallinn þarna, við skoðuðum þetta allt saman og reyndum svona að átta okkur á því hvaða tæki þyrftu að vera alveg klárlega fyrir hendi, þetta eru náttúrulega mjög óvenjulegar aðstæður. Þannig að ég held að, það voru ýmsir aðrir kostir skoðaðir, allavegana áður en endanlegar ákvarðanir voru teknar, en við frumvarpsgerðina var lögð áhersla á að hafa sem víðtækastar og opnastar heimildir.“³²⁰

Við skýrslutöku ræddi Jónína S. Lárusdóttir um fund ráðherra með sérfræðingahópi forsætisráðuneytisins að morgni sunnudagsins 5. október 2008 þegar tillögur hópsins „Neyðaráætlun fyrir íslenska bankakerfið“ voru kynntar. Við skýrslutöku var Jónína spurð hvenær ríkisstjórnin hefði sett fram skilaboð um að hafa þyrfti frumvarp til neyðarlaga tilbúið. Jónína svaraði: „Við erum bara að vinna í þessu, það er enginn sem segir okkur að gera það. Ég meina, við bara þannig, finnum til ábyrgðartilfinningar og það var [...] í rauninni ekki [virk yfirstjórn]. Ég meina þannig lagað. Það var verið að vinna að þessu í FME og forstjóri FME var náttúrulega þarna úti um allt og svona. En það var enginn sem var haus, það var enginn sem sagði: Þið gerið þetta og þið gerið þetta.“ Jónína segir að skilaboð um að hafa frumvarpið tilbúið hafi

317. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 89.

318. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. nóvember 2009, bls. 38.

319. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 87–88.

320. Skýrsla Jóhannesar Karls Sveinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 7.

borist frá ríkisstjórninni aðfaranótt mánudagsins 6. október 2008. Aðspurð hvort þetta hafi ekki verið fyrr en um þá nótt svaraði Jónína: „Þar sem það kemur svona endanlega, [...]“ Jónína segir að síðan hafi verið gengið frá frumvarpinu um nóttina: „Það er Jóhannes Karl, það er Árni Huldar frá FME og það er Áslaug Árnadóttir og Sigríður Rafnar og Valgerður Rún og það er Þóra Margrét Hjaltsted.“³²¹

Margvíslegar breytingar voru gerðar á frumvarpsdrögum til neyðarlaga frá því um vorið 2008 og fram til þess að vinnu lauk við frumvarpið 6. október sama ár. Við skýrslutöku nefndi Áslaug Árnadóttir í þessu samhengi að drögin sem hún fékk í hendur frá Fjármálaeftirlitinu 1. apríl 2008 og hún lagaði til hefðu í raun orðið 5. gr. neyðarlaganna, sem fól í sér nýtt ákvæði, 100. gr. a, í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Vinna vinnuhóps fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og Fjármálaeftirlitsins hefði leitt til þess ákvæðis sem varð 1. gr. neyðarlaganna. Fjármálaeftirlitið hefði síðan lagt til 2. gr. neyðarlaganna sem varðaði sparisjóði. Áslaug sagði einnig: „[...] um helgina þarna þá var, þá kom þessi innstæðuvinkill inn í þetta og þá, á laugardagskvöldinu minnir mig, þá, jú, á laugardagskvöldinu skrifuðum við þessi ákvæði sem breyttu lögum um Tryggingarsjóðinn og settum inn þarna líka breytingu á 103. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um sem sagt forgangskröfurnar, hvaða kröfur væru forgangskröfur.“³²²

Aðspurðar um hvaðan sú hugmynd hefði komið að gera innstæður að forgangskröfum við gjaldþrotaskipti sögðust Áslaug Árnadóttir og Jónína S. Lárusdóttir ekki vera alveg vissar. Áslaugu minnti þó að hugsanlega hefði hugmyndin komið frá Jónasi Fr. Jónssyni.³²³

Líkt og fram kemur í kafla 20.3.3 hér að framan hefur rannsóknarnefnd Alþingis undir höndum minnisblað Ragnars Önnundarsonar, viðskiptafræðings, frá 1. október 2008. Í minnisblaðinu veltir Ragnar því upp hvort hægt sé að gera innlán að forgangskröfum. Í minnisblaðinu segir m.a.: „Hugmyndin er sú að innlán verði forgangskröfur, í því skyni að Tryggingarsjóður innlána geti ábyrgst öll innlán og jafnvel hækkað trygginguna. Gengið er út frá því að sjóðurinn eignist forgangskröfuna við innlausn innlánaþrygginga. Sjóðurinn yrði við þetta mun láns hæfari eining en hann er í dag.“³²⁴ Við skýrslutöku kom fram hjá Ragnari að þessari tillögu hefði í fyrstu verið hafnað innan aðgerðarhópsins. Þegar neyðarlögin voru sett hefði þessi leið hins vegar verið farin.³²⁵

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis lýsti Sigríður Logadóttir því að snemma morguns sunnudaginn 5. október 2008 hefði hún verið á stöðufundi í bankaráðsherbergi Seðlabankans með öðrum starfsmönnum stofnunarinnar. Síðan sagði Sigríður: „Og Davíð kemur inn og segir: Nú er það bara svart, ECB [Seðlabanki Evrópu] er með þessi veðköll. Þá var það bara alveg ljóst að kerfið var að hrynja, það mundi bara hrynja eftir helgina. Og menn sátu bara og horfðu hver á annan og hugsuðu: „Hvað gerum við?“ Og ég sat með þennan tölvupóst þarna, eða sem sagt ekki tölvupóst, ég sat

321. Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 48–50.

322. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 58–60.

323. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 60. Sjá einnig skýrslu Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 29.

324. Minnisblað Ragnars Önnundarsonar, dags. 1. október 2008: „Geta innlán orðið forgangskröfur?“

325. Skýrsla Ragnars Önnundarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. apríl 2009, bls. 5–6.

með frumvarpið sem við höfðum verið að vesenast með þarna og það var sem sagt hérna, menn voru náttúrulega mjög niðurdregnir, þetta er alveg með ólíkindum. Jæja, nema það að ég segi eitthvað svona að það eina sem er hægt í stöðunni sé að setja lög sem geta, þannig að það sé hægt að grípa inn í fyrirtækin, því ef þau fara í þrot þá verður það algjörlega „fallít“, varðandi sem sagt að meðhöndla slík þrotabú, bara löggjöfin hentar ekki fyrir það. Svo ég spyr hvort að – ég spurði á þessum fundi hvort að menn vissu til þess að það væri verið að smíða lög, til þess að geta gripið inn í, og ég gleymi þessu aldrei að Davíð, hann segir eitthvað: „Bíddu, hvað meinarðu? Hvaða lög? Hvaða frumvarp?“ Og ég segi honum sem sagt frá þessu frumvarpi og hann segir: Veit hann hérna, ég ætla að vita hvort hann Geir viti af þessu. Svo rauk hann út úr fundarherberginu með – nei, ég held að hann hafi ekki tekið skjalið – en allavegana hann rauk út úr fundarherberginu og sem sagt hann sást ekki meira næsta klukkutímann og maður vissi í raun og veru ekki hvað væri að gerast. Síðan bara þarna um daginn þá bara fer allt af stað í þessa lagavinnu.“³²⁶

Sigríður Logadóttir segir að sama dag, þ.e. 5. október 2008, hafi hún ráðfært sig við sérfræðing Seðlabanka Bretlands sem staddur var hér á landi. Sigríður segir að hann hafi bent sér á ýmis atriði úr breskum lögum sem heimila inngríp í rekstur banka. Sigríður segir að þetta hafi nýst við vinnuna við frumvarpsdrög að neyðarlögunum: „Frumvarpið [...] var ekki unnið í Seðlabankanum, það var unnið í viðskiptaráðuneytinu. Ég var alltaf í sambandi við viðskiptaráðuneytið, ég reyndar var í einhverju smásambandi líka við fjármálaráðuneytið, þá aðallega Baldur, og þetta bara byrjar þannig að það er dregið upp þarna frumvarp og síðan er það sent á milli manna. Það var sent til okkar og ég kom með athugasemd um það að það stóð í upphaflega frumvarpinu að Fjármálaeftirlitið hefði heimild til þess að grípa inn í, taka yfir rekstur fjármálafyrirtækis og það var að mínu mati ekki fullnægjandi, vegna þess að þú getur tekið yfir rekstur, það sem þú þarft að taka yfir eru náttúrulega eignir, skuldbindingar, eins og það er orðað hérna í greininni. Nei, þetta er eins og ég hafði þetta þarna fyrst, þá stóð í 3. mgr. að, vikið stjórn frá að hluta til eða heild sinni tekið yfir rekstur fjármálafyrirtækis. Og ég gerði athugasemdir við þetta og sagði að það yrði að standa þarna: „Eignir, skuldir og skuldbindingar.“ Ég man ekki hvernig þetta var á endanum, það kemur fram í, það er sem sagt í lögunum. Þetta var eitt af því sem við höfðum farið yfir með, eitt af því sem ég náði að fara yfir með Bretanum, það var að lagagreinin yrði að „covera“ hvað tekið væri yfir og það mætti ekki vera vafi á því hvað Fjármálaeftirlitið gæti tekið yfir. Þannig að þetta með að taka yfir rekstur var ekki fullnægjandi og þessu var sem betur fer breytt, þannig að lagagreinin náði yfir það sem taka þurfti – taka eignir, réttindi og skyldur [...].“ Sigríður segir að hún hafi verið í stöðugu símasambandi við viðskiptaráðuneytið fram eftir degi 5. október 2008.³²⁷

Ingimundur Friðriksson sendi Bolla Þór Bollasyni, Baldri Guðlaugssyni og Jónasi Fr. Jónssyni tölvubréf 5. október 2008. Með bréfinu fylgdi eftirfarandi minnisblað sem Ingimundur segir að Marc Dobler, sérfræðingur Seðlabanka Bretlands, hafi tekið saman sama dag:

326. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 34–35.

327. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 35–36.

Draft Contingency Plan for Worst Case Scenario

If a bank is not meeting its obligations and is to default we suggest that domestic operations are nationalized in the following manner:

- a. A policy statement is issued that all domestic deposit current and saving accounts (including foreign currency?) are guaranteed by the state.
- b. Immediately do a “good bank – bad bank” split. Take out the domestic branches and their operations and leave the banks foreign operations in insolvency/administration. Taken over under the name of the new bank are the following:
 - a. The branch and interiors, IT system, staff, cash, etc.
- b. We move the domestic deposits from the bad bank to the good bank
 - i. Kaupþing domestic deposits amount to (other than financial institutions, end of August figures): 529.216.113.000
 - ii. Glitnir domestic deposits amount to (other than financial institutions, end of August figures): 389.814.019.000
 - iii. Landsbanki domestic deposits amount to (other than financial institutions, end of August figures): 1.498.620.662
- c. Consider moving matching domestic assets (domestic loan portfolio) to the new bank. This needs to be analyzed by lawyers before doing so, because we are moving assets from the creditors that are left behind and we might face litigation charges from them. (There might be long term costs for the Icelandic banks due to depositor preference if local people are benefited at the expense of foreigners by taking assets out of the rump.)
 - a. The total values of these assets are XXX and the credit quality is expected to be higher than many other assets left behind. We presumably would only take the matching assets in values plus extra for capital needs.
 - b. The alternative would be to offer compensation for those disadvantaged or to match the liabilities in the good bank with cash (or cash equivalents) and for the state to take place of the domestic depositors in the administration of the bad bank. There will be a cost for Authorities equivalent to the losses the depositors would have incurred if they had been left behind as unsecured creditors in the administration of the bad bank.

To push this through we need emergency legislation to be drafted. The draft that is ready gives the FSA general powers but might not be sufficient to effect a good bad bank split.

A service level agreement between the “bad” and the “good” bank must be signed that provides for the servicing of the assets and liabilities left behind.

According to this plan all payment intermediation and the payment systems work since we are keeping in place current payment infrastructure.

Rannsóknarnefnd Alþingis setti sig í samband við Marc Dobler og óskaði eftir frekari upplýsingum um aðkomu hans að vinnu íslenskra stjórnvalda í október 2008. Hinn 21. janúar 2010 barst nefndinni tölvubréf frá sérfræðingnum þar sem fram kom að hann hefði verið sendur með stuttum fyrirvara af yfirmönnum sínum í Seðlabanka Bretlands til Íslands í þeim tilgangi að aðstoða og veita óformlega ráðgjöf vegna beiðni Davíðs Oddssonar, formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands, til Mervyn King, bankastjóra Seðlabanka Bretlands. Dobler lýsir því einnig í bréfinu að hann hafi verið valinn til starfans af yfirmönnum sínum vegna reynslu sinnar við undirbúning sambærilegrar löggjafar erlendis sem ætlað var að bregðast við rekstrarerfiðleikum banka. Í bréfinu áréttar Dobler einnig að hann hafi ekki komið fram með formlegum hætti fyrir hönd breskra yfirvalda í þessari ferð sinni til Íslands. Því er síðan lýst að hann hafi tekið þátt í vinnu við drög þau að minnisblaði sem birt eru hér að ofan. Hann hafi hins vegar ekki haft fullt forræði á efni skjalsins (e. editorial control). Loks kemur einnig fram að Dobler hafi gert athugasemdir við fastsetningu gengis íslensku krónunnar en slíka aðgerð hafi hann talið varhugaverða á meðan á fjármálakrísu stæði.

Samkvæmt minnisblaði Perlu Aspar Ásgeirsdóttur, sérfræðings á fjármála-sviði Seðlabankans, til Tryggva Pálssonar, framkvæmdastjóra fjármálasviðs Seðlabankans, átti Dobler ýmsa fundi í Seðlabankanum dagana 5.–6. október 2008. Um kl. 14:00 6. október hélt Dobler síðan af landi brott.³²⁸

Karl Axelsson, hrl., lýsti því við skýrslutöku að þegar hann kom að vinnu aðgerðarhóps stjórnvalda innan Seðlabankans þriðjudaginn 30. september 2008 hefði Jónas Fr. Jónsson beðið sig um að líta á frumvarpið til neyðarlaganna. Karl segist hafa gert það og komið með nokkrar ábendingar. Mestan hluta helgarinnar 4.–5. október 2008 var Karl síðan erlendis. Segist hann hafa snúið aftur til landsins sunnudaginn 5. október 2008: „Svo er það bara þannig að ég kem eftir hádegi á sunnudegi, þá bíður mín bara bíll frá Seðlabankanum úti í Keflavík og ég fer inn í banka, svo ég dragi bara upp yfirlit af þessu kannski, ég fer inn í banka og þá er náttúrulega svona hálfgerð „panik-ástand“ þar. Menn eru að spá í það hvað gerist á morgun, mánudag, bankarnir opna aftur og þá er orðið alveg ljóst að þessi lagaútfærsla, bara hún er að breyta á. Það er greinilega byrjaður að vera pólitískur undirbúningur undir það þannig að menn voru í sjálfu sér bara farnir að horfast í augu við það að þetta væri að dynja á. Og ég er svo í bankanum, ég er auðvitað farinn heim bara níu, tíu, þá var þetta svona allt í hálfgerðri kyrrstöðu. Ég man hins vegar að þeir voru í einhverjum símtölum þarna, þeir voru allir í bankanum, bankastjórnarnir, það voru einhver símtöl út til Evrópu og kl. níu kom eitthvert símtal frá Seðlabanka Evrópu með einhverjum góðum fréttum.“ Um vinnu sína þetta kvöld sagði Karl við skýrslutöku: „[...] sunnudagskvöldið, þá er sem sagt fólk á vegum viðskiptaráðuneytis og Fjármálaeftirlits að vinna úti í Arnarhvoli að, áfram með frumvarpið og sem sagt bæði Baldur og sennilega Davíð, í gegnum þá Sigríði, leggja áherslu á að ég komi að því svo ég hringdi í Jónínu, en hún svona eiginlega dró... ja, ég skildi það a.m.k. fljótt að [hún] hefði ekki áhuga á að fá mig að þeirri vinnu. Þannig að ég kom ekkert meira að beinlínis þessari vinnu í kringum frumvarpið.“ Karl skýrði þessi ummæli nánar: „Ég sagði bara Sigríði Logadóttur sem var þarna með mér, sem, og hringdi í Baldur

328. Minnisblað Perlu Aspar Ásgeirsdóttur til Tryggva Pálssonar: „Yfirlit yfir fundi Marc Dobler dagana 5.–6. október 2008“, dags. 20. október 2008.

reyndar og sagði honum að þau hefðu ekki áhuga á þessu. Það var náttúrulega, auðvitað af því að þú ert að tala um: Voru menn að vinna saman? Þá er svolítið sérkennilegt að ráðuneytisstjórnin í fjármálaráðuneytinu biður mig að hringja í ráðuneytisstjórnann í viðskiptaráðuneytinu til þess að tryggja það að ég fái að koma að einhverri vinnu sem er þá í gangi úti í Arnarhvoli. [...] Ja, þau voru náttúrulega búin að vera að deila um tryggingaskylduna og allt þetta. Ég svo sem veit það ekki, ég hef ekkert leyfi til að segja það, en þetta alla vega var svolítið sérkennilegt. En það líka kann að skýrast af því að menn sem tveim dögum áður töldu sig eiga mánuð minnst upp á að hlaupa, að þeir allt í einu sáu fram á að þetta var orðið klukkutímaspursmál.³²⁹

Við skýrslutöku lýsti Sigríður Logadóttir því að stuttu áður hefði Seðlabankinn gert samning við lögmannsstofuna LEX um lögfræðiráðgjöf, en Karl Axelsson er einn eigenda hennar. Síðan sagði Sigríður: „Og hérna Karl Axels kom þarna niður í banka þarna 5. október og það myndaðist svona einhver – ég veit ekki hvað á að kalla það – myndaðist einhver svona kergja á milli viðskiptaráðuneytisins og Seðlabankans.“ Um þetta sagði Sigríður einnig: „[...] það hefur verið svolítið svona [...] kannski ekki alveg nógu gott „chemistry“ á milli Seðlabankans og viðskiptaráðuneytisins, ég veit ekkert af hverju. Ég hef ekki rökréttar skýringar á því. Jæja, nema það að kannski fannst þeim við skipta okkur of mikið af, eða ég veit það ekki, nema það varð svona svolítið hlé á því á að við fengjum frumvarpið sent til okkar þarna seinni partinn á sunnudeginum.“³³⁰

Kl. 08:30 mánudaginn 6. október 2008 fundaði ríkisstjórn Íslands. Samkvæmt fundargerð lagði Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, fram og kynnti frumvarp til laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. ásamt minnisblaði dags. 6. október 2008. Lagði Björgvin til að málið yrði sent þingflokkum til meðferðar. Samkvæmt fundargerð var málið rætt ítarlega og samþykkt. Við skýrslutöku lýsti Geir H. Haarde að síðar hefði verið ákveðið að hann myndi sjálfur flytja frumvarpið á Alþingi.³³¹

Í fyrrgreindu minnisblaði Björgvins G. Sigurðssonar segir m.a.: „Í frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ákvæði sem heimila fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs við sérstakar aðstæður á fjármálamarkaði að reiða fram fjármagn til að stofna nýtt fjármálafyrirtæki eða yfirtaka fjármálafyrirtæki í heild eða hluta. Þá er lagt til að lögfest verði heimild fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs til að leggja sparisjóði til fjárhæð sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans. Að auki eru lagðar til breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, lögum um innstæðutryggingar og lögum um húsnæðismál.“ Frumvarpið sjálft fylgir minnisblaðinu. Í frumvarpinu segir m.a.: „Að undanfögnu hafa dunið yfir fjármálamarkaði hremmingar sem einkum hafa lýst sér í skorti á lausafé vegna takmarkaðs lánsframboðs. Íslensk fjármálafyrirtæki hafa ekki farið varhluta af þessum hremmingum frekar en fjármálafyrirtæki í öðrum löndum. Við þessar erfiðu aðstæður hafa stjórnvöld víða um heim neyðst til að grípa til ráðstafana er miða að því að tryggja virkni fjármálakerfisins og efla traust almennings á því.“ Í frumvarpinu er síðan sagt að breytingarnar sem fyrirhugaðar séu með

329. Skýrsla Karls Axelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. apríl 2009, bls. 4–5 og 14.

330. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 37.

331. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 80.

frumvarpinu séu lagðar til „í því skyni að gera stjórnvöldum kleift að bregðast við því ástandi sem nú er á fjármálamörkuðum“.

Samkvæmt fundargerð ríkisstjórnar sótti Jónína S. Lárusdóttir framan- greindan ríkisstjórnarfund. Við skýrslutöku var Jónína spurð hvort rædd hefðu verið hugsanleg vandamál varðandi stjórnskipulegt gildi einstakra ákvæða frumvarpsins. Jónína svaraði því til að hún minntist ekki slíkrar umræðu. Jónína sagði að kl. 13:34 sama dag, þ.e. 6. október 2008, hefðu borist skilaboð frá forsætisráðuneytinu um að setja ætti inn ákvæði í frum- varp til neyðarlaganna um að Seðlabankanum væri heimilt að eiga og reka fjármálafyrirtæki.³³² Tölvubréf frá ritara forsætisráðherra staðfestir þetta. Jónína S. Lárusdóttir lýsti því við skýrslutöku að þetta ákvæði hefði ekki samræmst efni frumvarpsins: „Þannig að ég lét ráðherra vita af þessu og hafði samband síðan við ráðuneytisstjórnann í forsætisráðuneytinu sem benti mér á að tala við Seðlabankann. Þá fékk ég þær skýringar að þetta væri út af því að Seðlabankinn væri búinn að taka allsherjarveð, þarna út af FIH. [...] Og aftur fannst okkur þetta vera mjög vítt ákvæði miðað við tilganginn [...] og svo er ég að spyrja hversu langan tíma þetta þurfi að gera, því ég fæ þær „meldingar“ að þetta eigi þá að vera til eins skamms tíma eins og hægt væri og þrengja. Það var ekki pólitískur vilji til þess að setja inn ákvæði í lög um að Seðlabankinn mætti eiga fjármálafyrirtæki. Þetta fer sem sagt inn í þingskjalið og það gerðist nú þarna um daginn, sem hefur aldrei gerst hvorki fyrr né síðar, að við fengum opið þingskjalið frá þinginu. Það er alltaf læst og [...] þá var sett ákvæði til bráðabirgða að honum væri heimilt að eiga þetta [...]. Og þetta var mjög mikill titringur út af þessu og formaður bankastjórnar Seðlabankans sem sagt [...] hann var mjög ákveðinn og ég var að tala við Sigríði Loga og hann fékk símann og talaði um að þetta þyrfti að vera svona.“ Jónína segir að í kjöl- farið hafi þetta farið inn í frumvarpið og hún ekki vitað betur en að málið væri frágengið. Jónína sagði síðan: „Svo kem ég niður í þing og þá kemur ráðuneyt- isstjórnin í forsætisráðuneytinu til mín og segir: Er þetta inni frá FIH? Er þetta inni frá FIH? Og ég segi: Þetta er inni með FIH, það kom melding frá ykkur. Það kom frá þeim upphaflega að þetta ætti að fara inn í frumvarpið. Þetta má ekki vera inni, þetta má ekki vera inni.“ Jónína segist ekki hafa fengið skýr- ingar á því af hverju þetta ákvæði mátti ekki vera í frumvarpinu: „Ég veit það ekki og hef aldrei vitað það og einhvern veginn og þess vegna er frumvarpið prentað upp, af því að þetta var þá tekið út og frumvarpið prentað upp. En þetta hafði farið eitthvað, það var búið að dreifa þessu.“³³³

Sigríður Logadóttir lýsti því við skýrslutöku að vinnu við frumvarp til neyðarlaga hefði verið haldið áfram á mánudagsmorgninum 6. október 2008: „[...] og þá er það komið upp að Kaupþing er í vandræðum og það endar með því að Seðlabankinn ákveður að lána Kaupþingi gegn veði í öllum FIH- bankanum og það er sem sagt ákveðið á hádegi. Þannig að þennan 6. október er verið að varpa þessu frumvarpi ennþá á milli og sem sagt hver með „comment“ og annað varðandi þetta frumvarp og það er verið að lána Kaupþingi gegn veði þarna í FIH-bankanum. [...] það fór náttúrulega þessi eftirmiðdagur fór í þennan veðsamning og samskiptin við Kaupþing og að danska hlutafélagaskráin skráði inn veðið þannig að það yrði pottþétt og undirskriftir yrðu fengnar og allt þetta. Þannig að, og í millitíðinni er líka verið að smíða þetta frumvarp.

332. Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 52–53.

333. Skýrsla Jónínu S. Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 52–53.

Og ég er í sambandi við viðskiptaráðuneytið og það er sem sagt í umræðunni er þetta hvort Seðlabankinn geti svo eignast bankann ef hann skyldi þurfa að taka hann yfir. Jú, það er þarna grein í seðlabankalögunum sem segir það að Seðlabankinn getur átt hluti í Kauphöll, verðbréfafyrirtæki eða einhverju slíku, og það eina sem þú getur í raun og veru sagt á svona degi er að það er ekkert sem bannar það að Seðlabankinn eigi banka sem fullnustueign, en að sjálfsgöðu náttúrulega enginn löggjafi sem að hefur það í kollinum að Seðlabankinn sé að eiga viðskiptabanka, það er náttúrulega bara „absúrd“ í raun og veru í fjármálakerfinu að Seðlabankinn sé að eiga banka. Jæja, þannig að þetta er líka í umræðunni þarna í þessu lagafrumvarpi að það sé jafnvel sett inn í frumvarpið að Seðlabankinn geti tekið yfir bankann út af þessari sem sagt veðsetningu. Nema það að ég er að ganga á eftir því við viðskiptaráðuneytið að fá frumvarpið til yfirlestrar, því við vildum náttúrulega fá að sjá hvernig þessi frumvarpsgrein átti að hljóða. Jónína Lár er að hringja í mig og spyrja nákvæmlega út í heitið á FIH-bankanum og ég hugsa með mér: Bíddu, af hverju er hún að spyrja að þessu? En ég lét hana samt hafa það, af hverju ætti ég ekki að gera það, ég meina þetta er ráðuneytisstjóri í ráðuneytinu, nema það að eitthvað var svona í hausnum á mér þannig að ég geng á eftir því við hana að fá frumvarpið, þau voru mjög svona „reluctant“ að senda okkur frumvarpið. Svo kemur frumvarpið og þá stendur bara skýrum stöfum í frumvarpinu að Seðlabanka Íslands sé heimilt að yfirtaka FIH-bankann. [...] það er ekki almenn heimild, það er bara nafngreindur þessi sérstaki banki og við bara hugsuðum: Hvað er að ráðuneytinu? Eru þau gersamlega gengin af göflunum? Þú getur ekki sett svona í frumvarp, ég meina hvað heldurðu að markaðurinn mundi...? Þú ert búinn að eyðileggja bankann um leið og þú setur svona í frumvarp. Jæja, nema það að þegar hún er að senda mér þetta frumvarp og jafnframt hringir í mig í leiðinni þá er Davíð akkúrat hér inni á skrifstofunni hjá mér og við sjáum þetta og náttúrulega bara fengum „sjokk“ og Davíð náttúrulega trompaðist, þannig að hann hérna talar við Jónínu og bara gjöra svo vel að taka þetta út „med det samme“. Nema það þetta er þarna seinni partinn 6. október þegar menn eru að fara að renna út á tíma með það að koma þessu í gegn á þessum sólarhring. Og Seðlabankinn var búinn að leggja það til að það yrði þessi almenna heimild í frumvarpinu sem sagt að við gætum átt banka. Nema það, kannski brá henni svona rosalega, þetta bara féll gjörsamlega út. [...] Þetta féll gjörsamlega út, þetta er ekkert í lögunum, fór bara algjörlega út. [...] maður setur ekki inn nafn á bankanum. Jæja nema það, þetta var alveg bara ferlegt, því að þrátt fyrir í raun og veru að það væri ennþá verið að vinna í frumvarpinu – við getum orðað það þannig að viðskiptaráðuneytið var greinilega, taldi þarna að frumvarpsvinnunni væri lokið út af því að það var búið að senda frumvarpið niður á þing. Og það komst inn á netið með þessari grein og þegar það uppgötvast þá náttúrulega trompaðist náttúrulega liðið hérna uppi á 5. hæðinni í Seðlabankanum. Ég fékk bara símtal frá Kaupþingi sem segir: Heyrðu, við erum að lesa það hérna á netinu að þið ætlið að taka yfir FIH-bankann. Þannig að það var hringt niður á Alþingi og bara snarlega beðið um að þetta yrði tekið út og þetta er sem sagt allt að gerast á sama hálf tímanum eða klukkutímanum, þannig að það fór aldrei inn í frumvarpið þessi almenna heimild, sem hefði náttúrulega eiginlega þurft að vera, vegna þess að við erum ekki bara með FIH-bankann sem fullnustueign núna heldur líka banka hér á landi.“³³⁴

334. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 37–38.

Í hádegisfréttum Ríkisútvarps sama dag, þ.e. 6. október 2008, var sagt frá því að Fjármálaeftirlitið hefði ákveðið að stöðva viðskipti með hlutabréf í stóru viðskiptabönkunum þremur ásamt Exista hf., Straumi-Burðarás Fjárfestingabanka hf. og Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis hf.

Kl. 16:00 mánudaginn 6. október 2008 flutti Geir H. Haarde þjóðinni ávarp. Ávarpið sem síðan var birt á vefsíðu forsætisráðuneytisins er eftirfarandi:

**Ávarp forsætisráðherra vegna sérstakra aðstæðna
á fjármálamarkaði
6.10.2008**

Góðir Íslendingar.

Ég hef óskað eftir því að fá að ávarpa ykkur á þessari stundu, nú þegar miklir erfiðleikar stöðja að íslensku þjóðinni. Heimsbyggðin öll gengur nú í gegnum mikla fjármálakreppu og má jafna áhrifum hennar á bankakerfi heimsins við efnahagslegar hamfarir. Stórir og stöndugir bankar beggja vegna Atlantshafsins hafa orðið kreppunni að bráð og ríkisstjórnir í mörgum löndum róa nú lífróður til að bjarga því sem bjargað verður heima fyrir. Í aðstæðum sem þessum hugsar auðvitað hver þjóð fyrst og síðast um sinn eigin hag. Jafnvel stærstu hagkerfi heims eiga í tvísýnni baráttu við afleiðingar kreppunnar.

Íslensku bankarnir hafa ekki frekar en aðrir alþjóðlegir bankar farið varhluta af þessari miklu bankakreppu og staða þeirra nú er mjög alvarleg. Á undanförunum árum hafa vöxtur og velgengni íslensku bankanna verið ævintýri líkust. Mikil sóknarfæri sköpuðust þegar aðgengi að lánsfé á erlendum mörkuðum var í hámarki og bankarnir, ásamt öðrum íslenskum fyrirtækjum, nýttu sér tækifærið til sóknar og útrásar.

Á þessum tíma hafa íslensku bankarnir stækkað gríðarlega og nema skuldbindingar þeirra nú margfaldri þjóðarframleiðslu Íslands. Undir öllum eðlilegum kringumstæðum væru stórir bankar líklegri til að standa af sér tímabundinn móthyrt en þær hamfarir sem nú ríða yfir heimsbyggðina eru annars eðlis og stærð bankanna í samanburði við íslenska hagkerfið er í dag þeirra helsti veikleiki.

Þegar alþjóðlega fjármálakreppan hófst fyrir rétt rúmu ári með hruni fasteignamarkaðarins í Bandaríkjunum og keðjuverkun vegna svokallaðra undir málslána var staða íslensku bankanna talin sterk, enda höfðu þeir ekki tekið þátt í slíkum viðskiptum að neinu marki. En afleiðingar þeirrar keðjuverkunar sem þá hófst hafa reynst alvarlegri og umfangsmeiri en nokkurn óraði fyrir.

Á allra síðustu vikum hefur fjármálakerfi heimsins orðið fyrir gríðarlegum áföllum. Nokkrir af stærstu fjárfestingabönkum heims hafa orðið kreppunni að bráð og lausafé á mörkuðum í raun og veru þurrkast upp. Þetta hefur haft þau áhrif að stórir alþjóðlegir bankar hafa kippt að sér höndum við fjármögnun annarra banka og algjört vantraust hefur skapast í viðskiptum banka á milli. Af þessum völdum hefur staða íslensku bankanna versnað mjög hratt á allra síðustu dögum.

Góðir landsmenn.

Ríkisstjórn Íslands, Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið hafa síðustu daga og vikur unnið baki brotnu að lausn á þeim gríðarlegu erfiðleikum sem stöðja að íslensku bönkunum í góðu samstarfi við þá sjálfa. Að þeirri vinnu hafa ýmsir aðilar komið, til að mynda lífeyrissjóðir og aðilar vinnumarkaðarins. Af hálfu ríkisstjórnarinnar hefur allt kapp verið lagt á að íslensku bankarnir seldu erlendar eignir sínar og minnkuðu umsvif sín svo að íslenska ríkið, svo smátt í samanburði við íslensku bankana, hefði bolmagn til að styðja við bakið á þeim. Við skulum hafa í huga í því samhengi að þær risastóru aðgerðir sem bandarísk yfirvöld hafa ákveðið til bjargar þarlendu bankakerfi eru um 5% af þeirra landsframleiðslu. Efnahagur íslensku bankanna er hins vegar margföld landsframleiðsla Íslendinga.

Ákvörðun um umfangsmiklar björgunaraðgerðir til handa íslensku bönkunum er því ekki spurning um að skattgreiðendur axli þyngri byrðar tímabundið heldur varðar hún stöðu íslensku þjóðarinnar í heild sinni til langrar framtíðar.

Ríkisstjórnin hefur lýst því yfir að hún muni gera það sem í hennar valdi stendur til að styðja við bankakerfið. Í þeirri viðleitni hafa margir mikilvægir áfangar náðst á síðustu vikum og mánuðum. En í því ógnarástandi sem nú ríkir á fjármálamörkuðum heimsins þá felst mikil áhætta í því fyrir íslensku þjóðina alla að tryggja bönkunum örugga líflínu. Þetta verða menn að hafa í huga þegar talað er um erlenda lántöku ríkissjóðs upp á þúsundir milljarða til að verja bankana í þeim ólgusjó sem þeir eru nú staddir í. Sú hætta er raunveruleg, góðir landsmenn, að íslenska þjóðarbúið myndi, ef allt færi á versta veg, sogast með bönkunum inn í brimrótið og afleiðingin yrði þjóðargjaldþrot. Engin ábyrg ríkisstjórn teflir framtíð þjóðar sinnar í slíka tvísýnu, jafnvel þótt sjálft bankakerfi þjóðarinnar sé í húfi. Til slíks höfum við, ráðamenn þjóðarinnar, ekki leyfi. Íslenska þjóðin og framtíð hennar gengur framár öllum öðrum hagsmunum.

Um helgina var fundað nær linnulaust um stöðu fjármálakerfisins. Ég get fullyrt að allir þeir sem komu að því borði reyndu sitt ítrasta til að búa svo um hnútana að starfsemi banka og fjármálastofnana gæti haldið áfram í dag og ávinningur af vinnu helgarinnar gerði það að verkum að í gærkvöldi var útlit fyrir það að bankarnir gætu fleytt sér áfram um sinn. Af þeim sökum gat ég þess í gærkvöldi að það væri mat mitt og ríkisstjórnarinnar að ekki væri ástæða til sérstakra aðgerða af okkar hálfu. Engin ábyrg stjórnvöld kynna afdrifaríkar aðgerðir varðandi banka- og fjármálakerfi sinnar þjóðar nema allar aðrar leiðir séu lokaðar.

Þessi staða hefur nú í dag gerbreyst til hins verra. Stórar lánalínur við bankana hafa lokast og ákveðið var í morgun að loka fyrir viðskipti með bankastofnanir í Kauphöll Íslands.

Nú reynir á ábyrg og fúmlaus viðbrögð. Ég mun nú á eftir mæla fyrir frumvarpi á Alþingi sem mun gera ríkissjóði kleift að bregðast við því ástandi sem nú er á fjármálamörkuðum. Ég hef rætt við forystu stjórnarandstöðunnar í dag og fengið góð orð um að frumvarpið verði afgreitt í dag. Þakka ég þeim samstarfið í því efni.

Með lagabreytingum þessum munum við aðlaga bankakerfið að íslenskum aðstæðum og endurreisa traust erlendra aðila á banka- og fjármálastarfsemi á Íslandi. Verði lögin samþykkt í dag má gera ráð fyrir að þessar heimildir verði virkar strax í kjölfarið.

Ég vil taka af öll tvímæli um að innstæður Íslendinga og séreignasparnaður í íslensku bönkunum öllum er tryggur og ríkissjóður mun sjá til þess að slíkar inneignir skili sér til sparifjáreigenda að fullu. Um þetta þarf enginn að efast. Þá munu stjórnvöld sjá til þess að atvinnulíf landsins hafi aðgang að fjármagni og bankaþjónustu eftir því sem frekast er unnt.

Góðir Íslendingar.

Mér er ljóst að þetta ástand er mörgum mikið áfall sem veldur okkur öllum bæði ótta og angist. Undir þeim kringumstæðum er afar brýnt að stjórnvöld, fyrirtæki, félagasamtök, foreldrar og aðrir sem geta látið gott af sér leiða, leiti allra leiða til að daglegt líf fari ekki úr skorðum.

Ef einhvern tímann hefur verið þörf á því að íslenska þjóðin stæði saman og sýndi æðruleysi andspænis erfiðleikum – þá er sú stund runnin upp. Ég hvet ykkur öll til að standa vörð um það sem mestu máli skiptir í lífi hvers einasta manns, standa vörð um þau lífsgildi sem standast það gjörningaveður sem nú geisar. Ég hvet fjölskyldur til að ræða saman og láta ekki örvæntingu ná yfir höndinni þótt útlitið sé svart hjá mörgum. Við þurfum að útskýra fyrir börnunum okkar að heimurinn sé ekki á heljarþröm og við þurfum sjálf, hvert og eitt, að finna kjark innra með okkur til að horfa fram á veginn.

Þrátt fyrir þessi miklu áföll er framtíð þjóðarinnar bæði trygg og björt. Það sem mestu máli skiptir er að undirstöður samfélagsins og efnahagslífsins eru traustar, þótt yfirbyggingin gefi eftir í þeim hamförum sem nú ríða yfir. Við eigum auðlindir, bæði í sjó og á landi, sem munu tryggja okkur góða lífsafkomu sama hvað á dynur. Menntun þjóðarinnar og sá mannaúður sem hér er til staðar er ekki síður öfundsverður í augum annarra þjóða en náttúruauðlindirnar. Við höfum að sama skapi tækifæri til endurreisnar í fjármálakerfinu. Við höfum lært af þeim mistökum sem gerð voru á hinum miklu uppgangstímum og sú reynsla verður okkur dýrmæt þegar fram í sækir. Með sameiginlegu átaki og af þeirri bjartsýni sem einkennir íslenska þjóð munum við komast í gegnum þessa erfiðleika og hefja nýja og þróttmikla sókn.

Góðir landsmenn.

Verkefni stjórnvalda á næstu dögum er skýrt: að koma í veg fyrir að upplausnarástand skapist, ef íslensku bankarnir verða óstarfhæfir að einhverju marki. Til þess hafa stjórnvöld margvísleg úrræði og þeim verður beitt. Á hinum pólitíska vettvangi, jafnt sem annars staðar, er mikilvægt að slíðra sverðin við þessar aðstæður. Miklu skiptir að við sýnum bæði stillingu og yfirvegun þá erfiðu daga sem nú fara í hönd, látum ekki hugfallast og styðjum hvert annað með ráðum og dád. Á þann hátt, með íslenska bjartsýni, æðruleysi og samstöðu að vopni, munum við standa storminn af okkur.

Guð blessi Ísland.

Kl. 16:54 mánudaginn 6. október 2008 mælti Geir H. Haarde, forsætisráðherra, fyrir frumvarpi til laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármáلامarkaði. Frumvarpið var svohljóðandi, að undanskildu því að hér hefur verið fjarlægð ákvæði um heimild Seðlabanka til að taka yfir og reka FIH, dótturfélag Kaupþings, sbr. umfjöllun hér að framan:

Þskj. 80 — 80. mál.

Prentað upp.

Brottfall texta.

Frumvarp til laga

um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármáلامarkaði o.fl.

(Lagt fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008–2009.)

I. KAFLI

Heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármáلامarkaði.

1. gr.

Við sérstakar aðstæður á fjármáلامarkaði er fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs heimilt að reiða fram fjármagn til að stofna nýtt fjármálafyrirtæki eða yfirtaka fjármálafyrirtæki eða þrotabú þess í heild eða að hluta.

Með sérstökum aðstæðum er átt við sérstaka fjárhags- og/eða rekstrarerfiðleika hjá fjármálafyrirtæki, m.a. líkur á að það geti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptavinum eða kröfuhöfum, forsendur afturköllunar starfsleyfis séu líklega fyrir hendi eða líkur standi til að það geti ekki uppfyllt kröfur um lágmarks eigið fé og að úrræði Fjármálaeftirlitsins séu ekki líkleg til þess að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármáلامarkaði. Þá er með sérstökum aðstæðum m.a. átt við ef fjármálafyrirtæki hefur óskað eftir eða fengið heimild til greiðslustöðvunar eða nauðasamninga eða óskað eftir gjaldþrotaskiptum eða verið úrskurðað gjaldþrota.

Ákvæði laga um fjármálafyrirtæki gilda ekki hvað varðar heimild ríkisins til að eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki samkvæmt þessum lögum. Ákvæði laga um verðbréfavíðskipti um yfirtökuskyldu og lýsingar gilda ekki um öflun og meðferð eignarhlutar ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum samkvæmt þessum lögum. Ákvæði laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum gilda ekki um yfirtöku fjármálafyrirtækis í heild eða að hluta samkvæmt lögum þessum. Við stofnun hlutafélags í því skyni að taka við rekstri fjármálafyrirtækis að hluta til eða í heild sinni skal það félag undanþegið ákvæðum hlutafélagalaga um lágmarksfjölda hluthafa skv. 2. mgr. 3. gr. svo og ákvæðum 6.–8. gr. laganna um sérfræðiskýrslu. Fyrirtæki sem stofnað er samkvæmt þessari grein hefur starfsleyfi sem viðskiptabanki samkvæmt ákvæðum 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki.

2. gr.

Við þær sérstöku aðstæður sem greinir í 1. gr. er fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs [sic] heimilt að leggja sparisjóði til fjárhæð sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans. Ríkissjóður fær stofnfjárbréf eða hlutabréf í sparisjóðnum sem endurgjald í samræmi við eiginfjárframlag sem lagt er til. Fjárhæð útgefna stofnfjárluta til ríkissjóðs skal að nafnverði nema sömu upphæð og það fjárframlag sem innt er af hendi og skal það stofnfé njóta sömu stöðu og aðrir stofnfjárlutir í viðkomandi sjóði. Þegar um er að ræða sparisjóð sem breytt hefur verið í hlutafélag samkvæmt ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki skal hið nýja hlutafé nema sama hlutfalli gagnvart öðru útgefnu hlutafé og fjárframlagið er í hlutfalli við bókfært eigin fé félagsins. Ákvæði þetta tekur jöfnum höndum til stofnfjársparisjóða og þeirra sparisjóða sem breytt hefur verið í hlutafélag samkvæmt ákvæðum laga þessara eftir því sem við á. Ef stjórn sparisjóðs samþykkir er heimilt að víkja frá ákvæðum 66. gr. laga um fjármálafyrirtæki um boðun fundar stofnfjáreigenda og forgangsrétt þeirra til aukningar stofnfjár eða hlutafjár.

II. KAFLI

**Breyting á lögum um fjármálafyrirtæki,
nr. 161/2002, með síðari breytingum.**

3. gr.

6. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna orðast svo: hafi ráðstafanir sem gripið hefur verið til á grundvelli ákvæða um inngríp Fjármálaeftirlitsins í eignir, réttindi og skyldur fjármálafyrirtækis skv. 100. gr. a ekki náð árangri eða hafi verið kveðinn upp úrskurður um slit fyrirtækisins skv. XII. kafla.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 70. gr. laganna:

a. Við 2. mgr. 70. gr. laganna bætist nýr staflíður, svohljóðandi: að um sé að ræða aðkomu ríkissjóðs skv. 2. gr. laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði.

b. Við 3. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Þegar ríkissjóður er stofnfjáreigandi í sparisjóði fer fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs með atkvæði í samræmi við stofnfjáreign ríkissjóðs [sic] í sparisjóðnum. Sama gildir um atkvæðisrétt vegna hlutafjár í sparisjóði sem breytt hefur verið í hlutafélag.

5. gr.

Á eftir 100. gr. laganna kemur ný grein, 100. gr. a, svohljóðandi, ásamt fyrirsögn:

Sérstakar ráðstafanir.

Fjármálaeftirlitið getur gripið til sérstakra ráðstafana í samræmi við ákvæði þessarar greinar telji það þörf á vegna sérstakra aðstæðna eða atvika, í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði. Með sérstökum aðstæðum eða atvikum er átt við sérstaka fjárhags- og/eða rekstrarerfiðleika hjá fjármálafyrirtæki,

m.a. líkur á að það geti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptavinum eða kröfuhöfum, forsendur afturköllunar starfsleyfis séu líklega fyrir hendi eða líkur standi til að það geti ekki uppfyllt kröfur um lágmarks eigið fé og að önnur úrræði Fjármálaeftirlitsins séu ekki líkleg til þess að bera árangur. Þá er með sérstökum aðstæðum m.a. átt við ef fjármálafyrirtæki hefur óskað eftir eða fengið heimild til greiðslustöðvunar eða nauðasamninga eða óskað eftir gjaldþrotaskiptum eða verið úrskurðað gjaldþrota.

Við aðstæður eða atvik sem tilgreind eru í 1. mgr. getur Fjármálaeftirlitið boðað til hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda. Fulltrúi Fjármálaeftirlitsins skal stýra fundi og hefur hann málfrelsi og tillögurétt. Fjármálaeftirlitið er við þessar aðstæður ekki bundið af ákvæðum hlutafélagalaga eða samþykktu fjármálafyrirtækis um fundarboðun, fresti til fundarboðunar eða tillögugerðar til breytinga á samþykktum.

Séu aðstæður mjög knýjandi getur Fjármálaeftirlitið tekið yfir vald hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda í því skyni að taka ákvarðanir um nauðsynlegar aðgerðir, m.a. takmarkað ákvörðunarvald stjórnar, vikið stjórn frá að hluta til eða í heild sinni, tekið yfir eignir, réttindi og skyldur fjármálafyrirtækis í heild eða að hluta eða ráðstafað slíku fyrirtæki í heild eða að hluta meðal annars með samruna þess við annað fyrirtæki. Við slíka ráðstöfun gilda hvorki ákvæði laga um verðbréfavíðskipti um tilboðsskyldu né ákvæði laga um fjármálafyrirtæki um auglýsingu samruna fjármálafyrirtækja í Lögbirtingablaði. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að framselja öll réttindi að því marki sem nauðsynlegt er í slíkum tilfellum. Verði það niðurstaða Fjármálaeftirlitsins að samruni viðkomandi fjármálafyrirtækis við annað tryggi best þá hagsmuni sem í húfi eru gilda ákvæði samkeppnislaga og samrunaákvæði laga um fjármálafyrirtæki ekki um samrunann. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um yfirtöku á rekstri fjármálafyrirtækis skal tilkynnt stjórn þess og rökstudd skriflega. Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynninguna opinberlega. Starfræki fyrirtækið útibú eða þjónustustarfsemi í öðru ríki skal tilkynningin send lögbærum eftirlitsaðilum í því ríki.

Ef nauðsyn krefur getur Fjármálaeftirlitið takmarkað eða bannað ráðstöfun fjármuna og eigna fjármálafyrirtækis. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka í sínar vörslur þær eignir sem mæta eiga skuldbindingum fjármálafyrirtækis og láta meta verðmæti eigna og ráðstafa þeim til greiðslu áfallinna krafna eftir því sem þörf krefur. Þá er Fjármálaeftirlitinu heimilt að rifta sölu eigna sem átt hefur sér stað allt að mánuði áður en Fjármálaeftirlitið greip til sérstakra ráðstafana samkvæmt þessari grein.

Fjármálaeftirlitið getur krafist þess að fjármálafyrirtæki sæki um greiðslustöðvun eða leiti heimildar til nauðasamninga í samræmi við ákvæði laga um gjaldþrotaskipti, sbr. kafla XII. A, ef það er talið nauðsynlegur liður í að leysa úr fjárhags- eða rekstrarvanda fyrirtækisins. Val fyrirtækis á aðstoðarmanni við greiðslustöðvun skal staðfest af Fjármálaeftirlitinu. Fjármálaeftirlitið getur jafnframt krafist þess að fjármálafyrirtæki verði tekið til gjaldþrotaskipta í samræmi við ákvæði laga um gjaldþrotaskipti.

Grein þessi gildir óháð því hvort fjármálafyrirtæki hafi óskað eftir eða fengið heimild til greiðslustöðvunar, nauðasamninga eða óskað eftir gjaldþrotaskiptum eða verið úrskurðað gjaldþrota. Í þeim tilvikum hefur Fjármálaeftirlitið óskertar heimildir til ráðstöfunar réttindum og skyldum viðkomandi fjármálafyrirtækis eða þrotabús. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um málsmeðferð og ákvarðanatöku Fjármálaeftirlitsins samkvæmt þessari grein.

Forstjóri, starfsmenn og stjórnarmenn Fjármálaeftirlitsins eru ekki skaðabótaskyldir vegna ákvarðana og framkvæmdar samkvæmt þessari grein.

Ríkissjóður ber ábyrgð á kostnaði af framkvæmd aðgerða Fjármálaeftirlitsins á grundvelli greinar þessarar, þar með talið skiptakostnaði ef til slíks kostnaðar stofnast.

6. gr.

Við 103. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 1. mgr., svohljóðandi:

Við skipti á búi fjármálafyrirtækis njóta kröfur vegna innstæðna, samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, rétt hæðar skv. 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

III. KAFLI

**Breyting á lögum um opinbert eftirlit með
fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, með síðari breytingum.**

7. gr.

Við 8. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 4. mgr., svohljóðandi

Lendi eftirlitsskyldur aðili, annar en fjármálafyrirtæki, í sérstökum fjárhags- og/eða rekstrarerfiðleikum þannig að Fjármálaeftirlitið telur þörf á að grípa til sérstakra ráðstafana í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði gilda ákvæði 100. gr. a laga um fjármálafyrirtæki um heimildir Fjármálaeftirlitsins til inngrips í starfseminna.

IV. KAFLI

**Breyting á lögum um innstæðutryggingar og
tryggingakerfi fyrir fjárfesta,
nr. 98/1999, með síðari breytingum.**

8. gr.

Við 1. mgr. 9. gr. laganna bætast þrír nýir málslíðir er orðast svo: Sjóðnum er heimilt við endurgreiðslu andvirðis innstæðu úr innstæðudeild að inna greiðsluna af hendi í samræmi við skilmála er gilda um innstæðu eða verðbréf, t.d. hvað varðar binditíma, uppsögn og þess háttar. Ávallt skal heimilt að endurgreiða andvirði innstæðu, verðbréfa eða reiðufjár í íslenskum krónum, óháð því hvort það hefur í öndverðu verið í annarri mynt. Sjóðnum er heimilt að nýta sér kröfur viðkomandi fjármálafyrirtækis á hendur viðskiptamanni til skuldajafnaðar gegn kröfu viðskiptamanns á greiðslu andvirði innstæðu.

9. gr.

Við 3. mgr. 10. gr. laganna bætist nýr málslíður: Krafa sjóðs-
ins nýtur rétt hæðar í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjald-
þrotaskipti o.fl. við gjaldþrotaskipti, en ella er hún aðfararhæf án
undangengins dóms eða sáttar.

V. KAFLI

Breyting á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.

10. gr.

Á eftir 2. tölul. 9. gr. laganna kemur nýr tölulíður, svohljóðandi:
Að kaupa skuldabréf fjármálafyrirtækja sem tryggð eru með veði í
íbúðarhúsnæði.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

a. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Íbúðalánasjóði er heimilt að kaupa skuldabréf fjármálafyrir-
tækja, sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði. Ekki þarf að
leita samþykkis skuldara fyrir slíkri yfirfærslu.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Lánveitingar Íbúðalánasjóðs.
Kaup skuldabréfa af fjármálafyrirtækjum.*

12. gr.

Á eftir orðunum „lánveitingar Íbúðalánasjóðs“ í 29. gr. laganna
kemur: kaup skuldabréfa af fjármálafyrirtækjum sem tryggð eru
með veði í íbúðarhúsnæði.

VI. KAFLI

Gildistaka.

13. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 8. gr. laga
um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað binda lög þessi alla þegar við
birtingu.

Meðfylgjandi frumvarpinu voru einnig athugasemdir við það og einstakar
greinar þess.

Um kl. rúmlega 18:00 sama dag hélt Geir H. Haarde fréttamannafund.
Sagt var frá fundinum í beinni útsendingu í kvöldfréttum Ríkisútvarpsins:

*Geir H. Haarde: Góða kvöldið öll sömul. To those of you who are from the
international press I would like to say good evening, and I will address you in
English later on during this press briefing. Mig langar til þess að byrja á því
að gera nokkra grein fyrir því ástandi sem nú hefur skapast og því frumvarpi
sem að ég hef mælt fyrir hér á Alþingi. Við höfum ekki vænti ég farið varhluta
af því flest hver hvað hefur verið í þjóðfélaginu í dag og undan-
farið og alþjóðlega fjármálakreppan er núna fyrir alvöru farin að segja til sín
á Íslandi. Íslensku bankarnir sem af dugnaði og myndarskap höfðu byggt upp*

mikla starfsemi erlendis og gert sjálfa sig að alþjóðlegum bönkum eru núna fjórnarlömb þessara ytri aðstæðna og hafa þurft að berjast mikilli varnarbaráttu við núverandi aðstæður þegar að uppspretta fjármögnunar og lána hafa, hafa þrotið. Uppspretturnar hafa horfið. Þá er mikill vandi á höndum eins og öllum hlýtur að vera ljóst og ég tel mjög líklegt að hefði ekki þessi kreppa komið til að þá hefðu bankarnir getað spjarað sig ágætlega undir stjórn þeirra öflugra manna sem þeim hafa stjórnað og með því góða og öflugra starfsfólki sem hjá bönkunum vinna. En nú er hins vegar komið á daginn að í einhverjum tilvikum kannski ekki öllum, þá er skuldsetning bankanna of mikil og heildarskuldsetningin sem að þeir hafa staðið fyrir er þjóðarþúinu ofviða. Íslenska þjóðin með sína þjóðarframleiðslu ræður ekki við að skulda jafnháar upphæðir og hér er um að tefla. En umsvif bankakerfisins og efnahagur þess, eru núna um það bil tólföld þjóðarframleiðsla. Ég veit að bankarnir hafa gert sitt ýtrasta og það höfum við öll gert í ríkisstjórninni og stofnunum ríkisins til þess að afstýra því að til erfiðleika á borð við það sem að nú blasa við myndi koma. En þegar erfiðleikarnir blasa við þá er ekkert um annað að ræða en að horfast í augu við það og takast á við vandann eins og nauðsynlegt er af fullkomnu æðruleysi og manndómi. Við erum í dag að afla okkur lagaheimilda á Alþingi til þess að geta brugðist við þeim aðstæðum sem að skapast hafa og veita Fjármálaeftirlitinu mjög víðtækar heimildir til að grípa inn í starfsemi fjármálafyrirtækja ef í harðbakkann slær. Í frumvarpinu eru jafnframt önnur ákvæði sem að þjóna sama tilgangi og sömuleiðis eru ákvæði um að Íbúðalánasjóði verði heimilt að yfirtaka húsnæðislán fjármálastofnana. Tilgangurinn með öllu þessu er sá að gæta hagsmuna íslensku þjóðarinnar í hvívetna, koma í veg fyrir að þjóðin verði á skuldaklafa næstu áratugina og bjarga því sem bjargað verður miðað við núverandi aðstæður. Það verðum við að gera, hagsmunir þjóðarinnar eru ríkari heldur en hagsmunir einstakra bankastofnana. Þetta er staðan og ég óskaði þess vegna eftir því í dag, sem er afar óvenjulegt, að fá að flytja þjóðinni ávarp í útvarpi og sjónvarpi og fór þar yfir þetta mál. Ég tel mig hafa útskýrt hvernig málið er vaxið og hver er nauðsyn þess að grípa nú þegar inn í þessa stöðu. Við vonum auðvitað að, að bankakerfið í heild fari ekki á hliðina og að einhverjir þættir í því, jafnvel mjög stórir, geti haldið áfram eðlilegri og ódýrri starfsemi en því miður er ákveðin hættu á að það verði ekki allt kerfið. Þó það sé ekki endanlega komið í ljós en markmiðið með aðgerðunum er meðal annars að tryggja það að almenningur fái eðlilega bankaþjónustu, allt verði með eðlilegum hætti og eins og það á að vera þegar að bankar opna til dæmis í fyrramálið, almenningur geti leitað til sama starfsfólksins og það er vant að gera og fyrirgreiðsla sú sem að bankarnir veita hinum almennu viðskiptavinum sé óbreytt. Við munum gera allar ráðstafanir sem að við höfum vald á til að tryggja að almenningur hafi þessa þjónustu, það á við um greiðslukortþjónustu, hraðbankaþjónustu og fleira og fleira en það þurfa margir aðilar að koma saman og vinna úr þessu máli og þar reynir fyrst og fremst á Fjármálaeftirlitið en einnig ýmsa aðila og stofnanir. Ég get viðurkennt mjög fúslega að það eru ekki eftirsóknarverð spor að standa í að þurfa að tilkynna þjóðinni það sem að, það ástand sem nú er upp komið og útskýra það, en ég get bara fullvissað landsmenn um það að við í ríkisstjórninni og við í þeim stofnunum ríkisins sem að þessu máli höfum komið höfum eingöngu hagsmuni fólksins í landinu að leiðarljósi jafnvel þótt grípa þurfi til harkalegra ráðstafana gagnvart ýmsum, ýmsum þeim sem að hér eiga hagsmuna að gæta. Það er jafnan þannig þegar að, þegar að, þegar ástand sem þetta kemur upp að þá verða hluthafar fyrir tjóni, hluthafar

í fyrirtækjum sem að fara illa en í tilfalli sem þessu þá er viðbúið að það verði fleiri en hluthafarnir, líka lánardrottinn með einhverju marki, að einhverju marki sem ekki fá kröfur sínar greiddar, það er bara hluti af eðli þessa máls. Ég undirstrika það að hér er um það að tefla að tryggja framtíðarhagsmuni þjóðarinnar og ég þykist vita það að almenningur í landinu muni skynja og skilja hvað hér er á ferðinni og hvers vegna talið er nauðsynlegt að grípa til þessara ráðstafana og enn á ný vil ég ítreka að innstæðum landsmanna í bönkum hér á landi er borgið, þær verða að fullu tryggðar. Að svo mæltu vildi ég gefa færi á að einhverjir vilji spyrja hér spurninga.

Í meðförum Alþingis voru gerðar nokkrar breytingar á frumvarpinu sem forsætisráðherra lagði fram síðdegis þennan dag fram til þess að það var loks samþykkt. Rétt er að rekja þær breytingar. Meirihluti viðskiptanefndar Alþingis lagði til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu:

136. löggjafarþing 2008–2009.

Þskj. 82 — 80. mál.

Breytingartillögur

við frv. til l. um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar (ÁÓÁ, GSB, JónG, BjörkG, BÁ, LB, BJJ, HöskÞ).

1. Við 1. gr.
 - a. Á eftir orðunum „Við sérstakar“ í 1. mgr. komi: og mjög óvenjulegar.
 - b. Í stað orðanna „sérstökum aðstæðum“ í 2. mgr. komi: sérstökum og mjög óvenjulegum aðstæðum á fjármálamarkaði, sbr. 1. mgr.
2. Við 2. gr. Á eftir 3. málsl. komi nýr málslíður, svohljóðandi: Fjármálaeftirlitinu er heimilt að setja sérstakar reglur um viðskipti með stofnbréf í slíkum tilvikum.
3. Við 5. gr. bætist ný efnismálgrein, er verður 4. mgr., svohljóðandi:

Fjármálaeftirlitinu er heimilt, samhliða því sem ákvörðun er tekin um að víkja stjórn fjármálafyrirtækisins frá, að skipa því fimm manna skilanefnd sem fari með allar heimildir stjórnar samkvæmt ákvæðum hlutafélagalaga. Skilanefnd skal fara með öll málefni fjármálafyrirtækisins, þar á meðal að hafa umsjón með allri meðferð eigna þess, svo og að annast annan rekstur þess. Skilanefnd skal fara eftir og framkvæma þær ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins sem teknar eru á grundvelli ákvæðis þessa. Ákvæði 64. og 65. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. eiga ekki við meðan skilanefnd samkvæmt ákvæði þessu fer með málefni fjármálafyrirtækisins. Á sama tíma verður ekki komið fram gagnvart fjármálafyrirtækinu aðfarargerð á grundvelli laga um aðför eða kyrrsetningu á grundvelli laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl.

4. Við 8. gr. bætist nýr liður, svohljóðandi:

Við 6. mgr. 9. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Þó skulu innstæður sem aðildarfyrirtæki eða móður- og dótturfyrirtæki þeirra hafa í vörslu sinni fyrir hönd viðskiptavina ekki undanskildar tryggingu skv. 1. mgr. Þá skulu innstæður verðbréfasjóða, fjárfestingarsjóða, fagfjárfestingarsjóða, lífeyrissjóða eða annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu ekki undanskildar tryggingu skv. 1. mgr., jafnvel þótt vörsluaðili eða rekstrarfélag slíkra sjóða sé aðildarfyrirtæki eða móður- eða dótturfyrirtæki aðildarfyrirtækja.

5. Við 10. gr. Á eftir orðunum „Að kaupa“ komi: eða endurfjármagna.

6. Við 11. gr. Við efnismálgrein a-liðar bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ráðherra er heimilt að mæla nánar fyrir um slíka yfirfærslu í reglugerð.

7. Á eftir 12. gr. komi ný grein er orðist svo:

Á undan orðunum „53. gr.“ í 1., 2. og 6. mgr. 48. gr. laganna kemur: 2. tölul. 9. gr. og

8. Við bætist ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Lög þessi skulu endurskoðuð fyrir 1. janúar 2010.

Loks var gerð smávægileg breyting á breytingartillögu meirihluta viðskiptanefndar sem tekin var upp hér að framan. Breytingin fól í sér lagfæringu á tilvísun 7. tölul. breytingartillögunnar til „2. tölul. 9. gr. og“ með þeim hætti að í stað tilvitnaðra orða skyldi þar standa „2. mgr. 15. gr. og“.

Líkt og breytingartillaga meirihluta viðskiptanefndar ber með sér kom þar fyrst inn í frumvarpið ákvæði um skilaneindir. Við skýrslutöku ræddi Jóhannes Karl Sveinsson um að við vinnu að frumvarpsdrögum helgina 4.–5. október 2008 hefði sér virst að menn hefðu ekki verið búnir að leiða hugann að uppgjöri vegna falls fjármálafyrirtækis að öðru leyti en því að almennar reglur fullnusturéttar myndu gilda. Mánudaginn 6. október 2008 hefðu menn hins vegar farið að ræða um þessi mál og erlendir ráðgjafar bent á að þörf væri á „sérstökum lagaúrræðum vegna þess sem við tæki hjá bönkunum, það væri þörf á annars konar meðferð heldur en hefðbundinni gjaldþrotameðferð og þá kemur þetta inn, þá setjast menn niður og semja þessi ákvæði um skilaneindina þarna, held ég, seinni partinn 6. október“.³³⁵

Arni Huldar Sveinbjörnsson, starfsmaður Fjármálaeftirlitsins, sendi Áslaugu Árnadóttur tölvubréf kl. 18:35 6. október 2008. Efni bréfsins er samkvæmt fyrirsögn þess breytingar á lagafrumvarpi til neyðarlaga. Með bréfinu fylgdi tillaga að umræddri lagabreytingu. Þar er um að ræða drög að þeirri breytingu sem síðar um kvöldið varð að breytingartillögu meirihluta viðskiptanefndar varðandi skilaneindir.

Frumvarpið til neyðarlaga var síðan endanlega samþykkt með atkvæðagreiðslu þingmanna sem fram fór á milli kl. 23:18 og 23:19 sama dag, þ.e. 6. október 2008.

335. Skýrsla Jóhannesar Karls Sveinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 7–8.

20.3.13 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Líkt og að framan greinir hafði fyrirhuguð innkoma ríkisvaldsins í Glitni banka hf. ekki tilætluð áhrif. Réð þar mestu að engin tiltrú ríkti á fjármála-markaði um að íslenska ríkið hefði fjárhagslegt bolmagn og hvað þá aðgang að erlendum gjaldeyri til þess að koma Glitni til bjargar. Þar við bættist að almennur ótti var við að ef einn af stóru bönkunum færi, féllu allir stóru bankarnir. Ljóst mátti því vera að komið var að úrslitastundu á íslenskum fjármálamarkaði. Stjórnvöld þurftu nauðsynlega að bregðast við og reyndi þá á það hversu undirbúin þau voru til að takast á við þann vanda.

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 draga að viðbúnaðaráætlun sem hægt væri að leggja fyrir ríkisstjórn, sbr. umfjöllun í köflum 19.2–19.4.

Í skýrslu Davíðs Oddssonar, formanns bankastjórnar Seðlabankans, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að þar sem ekki hefðu verið teknar þær ákvarðanir í samráðshópnum sem Seðlabankinn hefði verið að kalla eftir hefði bankastjórnin brugðist við að morgni 30. september 2008 með því að koma á fót eigin aðgerðarhópi Seðlabankans. Hópurinn var skipaður starfsmönnum bankans og utanaðkomandi einstaklingum og var honum ætlað að gera tillögur um aðgerðir og viðbúnað vegna stöðu bankanna. Davíð sagðist hafa tilkynnt ríkisstjórn um skipan hópsins á fundi hennar að morgni sama dags.³³⁶ Þar óskuðu ráðherrar eftir því að ráðuneytisstjórar þeirra sömu ráðuneyta og sæti áttu í samráðshópnum kæmu að starfi hópsins. Fjármálaeftirlitið sendi einnig fulltrúa sinn til þátttöku í starfi þessa hóps. Þar sem samráðshópi stjórnvalda hafði ekki lánast að ljúka gerð viðbúnaðaráætlunar vegna fjármálaáfalls ríkti ákveðin upplausn í stjórnkerfinu þegar ljóst varð hver urðu viðbrögðin við tilboði ríkisins um kaup á 75% hlut í Glitni. Svo virðist sem Seðlabanki Íslands hafa þá tekið frumkvæðið. Bankinn setti á fót eigin aðgerðarhóp sem í reynd var falið að takast á við verkefni sem ætla hefði mátt að kæmu til umfjöllunar á vettvangi samráðshóps stjórnvalda ef tekið er mið af því samkomulagi sem lá til grundvallar stofnun hans. Þá verður ekki ráðið af gögnum um starf þessa aðgerðarhóps Seðlabankans að þar hafi menn beinlínis tekið til við að vinna nánar úr tillögum eða drögum sem legið hafi fyrir, t.d. frá samráðshópi stjórnvalda, Seðlabankanum eða Fjármálaeftirlitinu, heldur hafi þar verið ráðist í að leysa verkefnið frá grunni að öðru leyti en því að í aðgerðarhópnum voru einstaklingar sem þekktu til þeirrar vinnu og gagna sem áður höfðu verið tekin saman um þessi mál hjá Seðlabankanum og Fjármálaeftirlitinu. Þrátt fyrir að ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og viðskiptaráðuneytisins og síðan einnig forstjóri Fjármálaeftirlitsins, sem öll áttu sæti í samráðshópnum, kæmu til funda við aðgerðarhóp Seðlabankans verður ekki séð að þau hafi átt aðild að beinni til-

336. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 26.

lögugerð aðgerðarhópsins. Þá gætti jafnframt tortryggni í röðum ráðuneytisstjórnanna yfir því að Seðlabankinn hefði fengið utanaðkomandi einstaklinga til að koma og vinna að málum sem væru viðkvæm og bundin trúnaði. Þessi aðgerðarhópur Seðlabankans varð ekki langlífur og starfi hans lauk um miðjan dag föstudaginn 3. október 2008 en hópurinn hafði þá skilað ákveðnum tillögum um möguleg næstu skref og aðgerðir. Hópurinn sem slíkur var ekki kallaður saman helgina 4.–5. október 2008 en starfsfólk Seðlabanka Íslands vann áfram að þessum málum þá helgi.

Innan Fjármálaeftirlitsins hafði þessa viku m.a. verið unnið að gerð tillögu um svonefnda útibúaleið sem byggði á því að sérgreina og taka út úr bönkunum innlenda starfsemi þeirra. Samráðshópur stjórnvalda kom saman til fundar tvisvar í vikunni, þ.e. 2. og 3. október. Auk þess að ræða versnandi horfur í starfsemi bankanna var á fundum samráðshópsins rætt um mögulegar aðgerðir og þær tillögur sem komið höfðu fram á vettvangi Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Af drögum að fundargerð frá síðari fundi samráðshópsins sem lauk kl. 19:50 föstudaginn 3. október er ljóst að fundarmenn gerðu sér grein fyrir að komið var að ögurstund í lífi íslensku bankanna. Menn spurðu: Hvar stöndum við á mánudaginn? Eftir öðrum fulltrúa Seðlabankans er skráð að nú þurfi stefnu frá stjórnvöldum og síðan verði farið í að meta þá stefnu. Fulltrúinn bætti við að hægt sé að setja sérfræðinga til að reikna, „á því hafi verið hægt að byrja í apríl en nú sé líka hægt að byrja. Nú þurfi bara frá stjórnvöldum hvað eigi að reikna.“³³⁷ Engar ákvarðanir voru þó teknar um frekari fundahöld hópsins en fundinum lauk með þeim orðum formannsins, ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins, að nú yrði fundað með ráðherrum.

Það er ljóst að í kjölfar komu formanns bankastjórnar Seðlabankans á fund ríkisstjórnarinnar 30. september 2008 gætti vaxandi tortryggni sumra ráðherra í garð yfirstjórnar Seðlabanka Íslands og togstreitu um hver ætti að stýra ferðinni þegar kom 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 staðar 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.

Enn á ný var settur á fót starfshópur til þess að vinna að viðbrögðum við því ástandi sem skapast hafði 4. október 2008 og að þessu sinni á vegum forsætisráðherra. Í hópnum voru hagfræðingarnir Jón Steinsson og Friðrik Már Baldursson auk Tryggva Þórs Herbertssonar, efnahagsráðgjafa forsætisráðherra, og Jóns Þórs Sturlusonar, aðstoðarmanns viðskiptaráðherra. Tveir hinir fyrstnefndu höfðu að eigin frumkvæði boðið forsætisráðherra starfskrafta sína. Bogi Nils Bogason, endurskoðandi, starfaði einnig með hópnum.

Hópnum var falið að útbúa „aðgerðaplan“ sem miðaði að því að koma á fót bankakerfi af viðráðanlegri stærð sem virkja mætti ef til þess kæmi að banki færi í þrot. Athygli vekur að til starfa í hópnum var ekki kallaður hagfræðingur með sérþekkingu á rekstri banka eða annar sérfræðingur með þekkingu eða reynslu af starfi viðskiptabanka né lögfræðingur með sérþekkingu á sviði gjaldþrotaréttar. Viðfangsefnið var þó ekki síst að átta sig á því hvaða

337. Drög að fundargerð samráðshóps stjórnvalda 3. október 2008.

staða kæmi upp ef bankarnir færu í greiðslubrot og hvaða möguleikar væru fyrir hendi, bæði samkvæmt gildandi lögum og einnig að breyttum lögum, til þess að takast á við þann vanda. Þar skipti máli bæði stærð bankanna og lagaleg úrræði. Hér hlaut einnig að hafa þýðingu að geta með skjótum hætti áttað sig á því hvort einhverjar takmarkanir, og þá hverjar, væru samkvæmt reglum EES-samningsins á mögulegum úrræðum íslenskra stjórnvalda og Alþingis við þessar aðstæður. Það vekur einnig athygli að engir af sérfræðingum Seðlabanka Íslands komu að verkinu en djúpstæð tortryggni ríkti, eins og áður segir, á milli Seðlabanka Íslands og hluta ráðherraþingsins í ríkisstjórn. Þetta er sérstaklega eftirtæktarvert í ljósi þess að sérfræðingar Seðlabankans höfðu um skeið unnið að því að afla margvíslegra gagna um viðbrögð við fjármálaáfallum og auk þess bjuggu sérfræðingar hagfræðisviðs bankans yfir upplýsingum og þekkingu um þær þjóðhagslegu stærðir sem þarna hlaut að reyna á. Annað dæmi um hvernig tengslin við fyrri undirbúningsstarf stjórnvalda á þessu sviði slitnuðu þegar kom að lokaþættinum er að starfsmaður Fjármálaeftirlitsins, sem unnið hafði með starfsmönnum Seðlabankans og ráðuneytanna vorið og sumarið 2008, m.a. að því að draga upp sviðsmynd fjármálaáfalls og móta tillögur að lagafrumvarpi og hafði að lokum verið falið að vinna í aðgerðarhópi Seðlabankans, var ekki kallaður til verka helgina 4. og 5. október 2008. Samráðshópur stjórnvalda kom sem slíkur ekki heldur saman þessa helgi.

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis upplýsti Jón Steinsson, hagfræðingur, að á fundi í forsætisráðuneytinu laugardaginn 4. október 2008 hefði komið fram það viðhorf að samráðshópurinn væri lamaður vegna þess að afstaða fulltrúa Seðlabankans í hópnum væri allt önnur en afstaða annarra innan hans. Það skal tekið fram að af drögum að fundargerð vegna fundar samráðshópsins 3. október 2008 verður ekkert ráðið um að slíkur ágreiningur hafi verið uppi og rannsóknarnefndinni hefur ekki tekist að upplýsa að annað hafi mótað þessa afstöðu en sú tortryggni og togstreita sem áður var lýst. Í máli Jóns kom einnig fram að af hálfu forsætisráðuneytisins hefði verið lögð áhersla á að ekki yrði haft formlegt samband við Seðlabankann vegna starfs hins nýja starfshóps sem kominn var að verkinu.

Það er táknrænt fyrir það hvernig fyrri starf stjórnvalda að þessum málum nýttist lítt eða illa þegar nýir hópar komu stöðugt að verkinu, að starfshópur forsætisráðherra, sem hóf störf um hádegi laugardaginn 4. október 2008, fékk engin gögn afhent frá ráðuneytinu hvorki um starf eða tillögur samráðshóps stjórnvalda né um það sem fram var komið hjá þeim aðgerðarhópi sem starfað hafði á vegum Seðlabankans dagana á undan. Hópnum var heldur ekki fengin nein starfsaðstaða af hálfu ráðuneytisins. Meðlimir hans þurftu að finna hana sjálfir.

Eins og vikið er að í kafla 19.2 var skipaður vinnuhópur um viðbúnað stjórnvalda við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfi sem skilaði sérstakri greinargerð 17. febrúar 2006. Í greinargerðinni er vikið að þörf á lagabreytingu til þess að auka valdheimildir Fjármálaeftirlitsins. Á fyrri hluta þess árs var svo nokkuð unnið að samningu lagafrumvarps á vegum Fjármálaeftirlitsins. Það var síðan ekki fyrr en snemma árs 2008 sem samráðshópur stjórnvalda tók þráðinn upp að nýju og vann að undirbúningi frumvarpsins. Í stórum dráttum má segja að það eina sem kom sýnilega að notum úr vinnu samráðshópsins hafi verið þessi frumvarpsdrög sem urðu að 100. gr. a í lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Í meginatriðum voru önnur ákvæði neyðar-

laganna, sem voru mörg hver afar flókin og yfirgripsmikil, samín 4. til 6. október 2008 í miklu tímahraki og án aðstoðar t.d. sérfræðinga á sviði gjaldþrotaréttar sem mikið hlaut þó að reyna á við útfærslu frumvarpsins. Þegar í áðurnefndri greinargerð frá árinu 2006 hafði verið fjallað um nauðsyn þess að hugað yrði að því hvaða áhrif EES-samningurinn og þær réttarreglur sem af honum leiddi hefðu á möguleika íslenskra stjórnvalda til að útfæra leiðir og lagareglur til að bregðast við áföllum í rekstri bankanna. Af þeim gögnum sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhent um viðbúnaðarstarf stjórnvalda og undirbúning að setningu framangreindra laga verður ekki séð að hugað hafi verið sérstaklega að eða tekin saman gögn um þýðingu EES-reglna og þeirra hugsanlegu takmarkana sem af þeim leiddi fyrir val á leiðum við lagasetningu á þessu sviði.

Ríki eru almennt 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 því 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 í kafla 20.2 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.

Það verður alls ekki sagt að samráðshópurinn hafi í vinnu sinni lotið styrkri pólitískri yfirstjórn um það hvernig haga bæri gerð viðbúnaðaráætlunar. Tillögur innan hópsins um gerð slíkrar áætlunar og þar með að kallað yrði eftir stefnu ríkisstjórnar í þessum málum höfðu ekki náð fram að ganga. Það er ljóst að viðhorf innan hópsins um nauðsyn þess að slík áætlun yrði unnin voru mismunandi. Miðað við þann réttargrundvöll sem starf samráðshópsins var reist á var hópnum sem slíkum ekki ætlað að taka ákvarðanir. Þeir sem sátu í hópnum voru þar í krafti embætta sinna innan stjórnkerfisins og bar því að bregðast við þeim upplýsingum sem fram komu innan samráðshópsins og beinum tillögum á þann hátt sem samræmdist starfi og starfsskyldum þeirra sem embættismanna og starfsmanna stjórnsýslunnar og þar með þeirrar stofnunar sem þeir komu fram fyrir. Væri viðfangsefnið stjórnarfarslega t.d. á málefnasviði forsætisráðuneytisins bar ráðuneytisstjóra þess að upplýsa forsætisráðherra um málið og leita eftir afgreiðslu hans ef þörf krafði.

Sú staðreynd að ekki hafði verið unnin formleg viðbúnaðaráætlun þýddi að hvorki innan samráðshópsins né hjá hlutaðeigandi stjórnvöldum hafði nægjanlega verið hugað að ýmsum þáttum sem augljóslega hlaut að reyna á ef til meiriháttar fjármálaáfalls kæmi á Íslandi. Dæmi um þetta er að ekki verður séð að á starfstíma hópsins hafi í reynd verið lagt tölulegt mat á hvaða fjármunum íslenska ríkið og Seðlabankinn þyrftu að ráða yfir til að styðja við íslenska bankakerfið, ef fylgja ætti fram yfirlýsingum ráðherra. Sama er að segja um útreikninga á hugsanlegum kostnaði sem kynni að falla á íslenskt samfélag ef til meiriháttar fjármálaáfalls kæmi. Þannig mætti taka ýmis dæmi um atriði sem viðbúnaðaráætlun hefði knúið á um útfærslu á. Gerð viðbúnaðaráætlunar, og svo ekki sé talað um ef hún hefði hlotið prófun með æfingu,

hefði þannig kallað fram mat á veikleikum og styrkleikum stjórnerfinsins gagnvart raunverulegu áfalli. Svo tekin séu einföld dæmi þá verður ekki séð að fyrir hafi legið nein áætlun um hvernig ætti að halda uppi greiðslukerfum og greiðslusamskiptum við erlenda banka ef verulegir hnökrar kæmu upp í íslenska bankakerfinu. Þá liggja engin gögn fyrir um að skipulega hafi verið undirbúið hvernig standa ætti að kynningu á aðgerðum og samskiptum við fjölmiðla eða aðra aðila, ekki síst erlendis, sem mikilvægt var að fengju strax réttar og nákvæmar upplýsingar. Gerð viðbúnaðaráætlunar hefði líka kallað á mat á mismunandi kostum varðandi það hvað hægt væri að gera til að greiða úr eða varðveita ákveðna þætti í starfsemi íslensku bankanna ef til fjármála-áfalls kæmi. Slíkt mat hefði væntanlega kallað á nánari skoðun stjórnvalda, og þá fleiri stjórnvalda saman, á sambandi ýmissa þátta í rekstri bankanna, tengslum skuldbindinga milli þeirra og gæðum eigna. Hér verður ekki endurtekið hversu mjög skorti á að upplýsingar um slík atriði lægju fyrir þegar stjórnvöld þurftu að takast á við vanda íslensku bankanna í lok september og byrjun október 2008.

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 þar sem tekið hefði verið 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.

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 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 álitaeftum sem taka þurfti af skarið um og því haft betri forsendur til að svara fyrirspurnum breskra og hollenskra stjórnvalda.

20.4 Fall Landsbanka Íslands hf.

20.4.1 Almennt

Hinn 1. október 2008 var sagt frá því í hádegisfréttum Ríkisútvarpsins að Straumur-Burðarás Fjárfestingabanki hf. hefði keypt fyrirtæki Landsbanka Íslands hf. á sviði fjárfestingarþjónustu og verðbréfamíðlunar í Evrópu. Um var að ræða fjögur fyrirtæki, þ.e. Landsbankinn Kepler, Kepler Services í Sviss, Landsbankinn Securities og Merrion Landsbanki. Í bókun, sem gerð var á fundi bankaráðs Landsbankans seint að kvöldi 30. september 2008 þar sem salan var samþykkt, er lýst því ástandi sem komið var upp hjá bankanum og viðskiptavinum hans í framhaldi af aðgerðum ríkisins gagnvart Glitni. Í framhaldi af henni er haft eftir Sigurjóni Þ. Árnasyni, bankastjóra, um sölu: „Vegna þessa er ljóst að nokkuð mun ganga á eigið fé Landsbankans. Hægt væri að hækka hlutafé en slíkt er tímafrekt og vandasamt í núverandi umhverfi á fjármálamarkaði. Að mati Landsbankans er nauðsynlegt að selja dótturfélög til að losa um eigið fé sem og viðskiptavild af bókum bankans. Bókfært virði þriggja félaga er 380 m. en 250 milljarða viðskiptavild losnar við sölu félaga og styrkir eigið fé. Þessi sala mun því gagnast Landsbankanum ákaflega vel og hafa svipuð áhrif og hlutafjárhækkun. Kaupverðið verður greitt að hluta með láni til Straums en að hluta með lánasafni sem Straumur mun fram-selja Landsbankanum. Jafnframt er gert ráð fyrir að hluti af viðskiptunum verði að Landsbankinn láni Straumi skuldabréf sem þeir geta notað til endur-hverfra viðskipta við Seðlabankann.“

Í kafla 18 er fjallað um Icesave innlánsreikninga Landsbankans. Þar er einnig fjallað um atburði tengda Landsbankanum sem áttu sér stað í lok sept-ember og byrjun október 2008. Þar er sérstaklega rakið að Seðlabanki Evrópu setti fram veðkall sem nam 400 milljónum evra gagnvart Landsbankanum föstudaginn 3. október.

Í minnisblaði bankastjórnar Landsbankans til ríkisstjórnar Íslands, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, dags. laugardaginn 4. október 2008, kemur m.a. fram að lausafjárstaða Landsbankans hafi breyst til hins verra að undanfögnu og að „ef fram [haldi] sem horfi [sé] ljóst að lausafjárþurrð [geti] myndast hjá Landsbankanum á næstu vikum“. Fram kemur að lausafjárstaða bankans í íslenskum krónum sé mjög sterk en vegna „gjaldeyrisskorts á gjald-eyrisskiptasamningamarkaði og nú nýlega gjaldeyrismarkaðnum sjálfum [sé] ekki möguleiki að nýta lausafé Landsbankans í ISK til að framkvæma greiðslur í erlendum myntum“. Einnig segir að bankinn eigi um 500 milljónir evra í framvirkum samningum hjá íslenskum lífeyrissjóðum sem komnir séu á gjalddaga. Um þetta segir síðan: „Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir starfsmanna Landsbankans hafa lífeyrissjóðir ekki fengist til að gera upp þá samninga.“ Landsbankinn nefnir loks þrjú atriði sem hugsanlega gætu „aðstoðað bankann í núverandi þrengingum“. Í fyrsta lagi er rætt um möguleika á sameiningu Landsbankans og Glitnis banka hf. með aðkomu ríkisins. Um þetta segir í minnisblaðinu að hlutafjárukning þyrfti að taka tillit til þarfa sameinaðs banka. Í öðru lagi er rætt um að ríkið geti hætt við hlutafjárukningu í Glitni „en set[t] félagið þess í stað í skiptameðferð“. Síðan verði stærstu eignir Glitnis færðar niður og seldar Landsbankanum og Kaupþingi banka hf. Um þessa leið segir í minnisblaðinu að verði hún farin telji Landsbankinn „vel mögulegt að stærstu hluthafar bankans gætu lagt fram nýtt eigið fé“ að verðmæti 600 millj-ónir evra. Loks er í minnisblaðinu rætt um að „sameiningar fjármálafyrirtækja

yrðu kannaðar að því gefnu að slíkar aðgerðir yrðu taldar lífvænlegar og til þess fallnar að styrkja fjármálakerfið“. Síðan segir: „Að mati Landsbankans er ljóst að ef ekkert verður að gert til að auka lausafé og mæta rýrnun eigin fjár blasir aðeins við opinber skiptameðferð á Landsbankanum.“³³⁸

Samkvæmt handskrifuðu minnisblaði Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, funduðu fulltrúar Landsbankans með ráðherrum í Ráðherrabústaðnum kl. 10:30 að morgni sunnudagsins 5. október 2008. Samkvæmt minnisblaðinu var rætt um lausafjáranda Landsbankans, Icesave innlán og horfur á næstu dögum. Haft er eftir Yngva Erni Kristinssyni, framkvæmdastjóra verðbréfasviðs Landsbankans, að bankinn geti að óbreyttu ekki opnað næsta dag.³³⁹

Um hádegi sama dag fundaði bankastjórn Seðlabankans með fulltrúum Landsbankans. Af drögum Seðlabankans að fundargerð má ráða að farið hafi verið yfir stöðu bankans og fjármögnunarþörf næstu daga. Fram kemur að föstudaginn 3. október hafi breska fjármálaeftirlitið (FSA) lagt fram auknar kröfur um „cash“ og að tilkynnt hafi verið um lækkun fyrirgreiðslu frá Seðlabanka Evrópu. Hvort tveggja þurfi að reiða fram fyrir mánudaginn 6. sama mánaðar. Fram kemur að Sigurjón Þ. Arnason hafi lagt til að sett verði lög sem setji innlán framar skuldabréfum í forgangs röð og geri ríkinu kleift að taka eignir út á móti til þess að standa undir skuldbindingum.

Samkvæmt handskrifuðu minnisblaði Árna M. Mathiesen funduðu fulltrúar Kaupþings banka hf. og Landsbankans með ráðherrum kl. 17:00 sama dag, þ.e. 5. október 2008. Á fundinum lögðu fulltrúar bankanna tveggja fram sérstakt minnisblað. Hreiðar Már Sigurðsson, forstjóri Kaupþings, lýsti því við skýrslutöku að hann, Sigurður Einarsson, formaður stjórnar Kaupþings, og Lýður Guðmundsson, forstjóri Exista, hefðu fundað með Björgólfi Thor Björgólfssyni nokkrum dögum áður. Hreiðar segir að Björgólfur Thor hafi þá verið búinn að taka yfir stjórn Landsbankans. Hreiðar segir að fulltrúar Kaupþings hafi ekki fengið réttar upplýsingar um stöðu bankans frá Björgólfi Thor. Um þetta segir Hreiðar: „[...] það var logið að okkur. Og við hringjum í hann [Björgólf Thor Björgólfsson] fyrir fundinn á sunnudeginum, hvort það sé búið að leysa þessi mál, augljóslega því vorum að keyra þessa hugmynd að bjarga bæði Landsbankanum og okkur, og hann staðfesti það við Sigurð og ég hlusta á það símtal: Það er í lagi, við erum búnir að redda þessu. Svo við förum aftur með þessa tillögu til ríkisstjórnarinnar og þá er stærri fundur, þá er kominn Jón Sigurðsson, stjórnarformaður FME, Jón Þór Sturluson er líka mættur, aðstoðarmaður Björgvins, og svo þessir ráðherrar, eins og áður, og Baldur og Bolli.“³⁴⁰

Við skýrslutöku lýsti Sigurður Einarsson því að að kvöldi 3. eða 4. október 2008 hefði Kjartan Gunnarsson, varaformaður bankaráðs Landsbankans, haft samband og farið fram á fund með Kaupþingsmönnum. Sigurður sagði: „Og við hittum hann kl. eitt um nóttina. Og ég man bara að manni var mjög brugðið, Kjartan greinilega alveg í „sjokki“ og spurði hvort við gætum ekki yfirtekið Landsbankann, þetta væri búið. Við vissum tæplega náttúrulega hvað karlinn átti við og formaður Landsbankans var hvergi nærstaddur og hluthafi Landsbankans var hvergi nærstaddur og þetta var bara eitthvert upplausnar-

338. Minnisblað bankastjórnar Landsbanka Íslands hf. til ríkisstjórnar Íslands, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, dags. 4. október 2008.

339. Handskrifað minnisblað Árna M. Mathiesen: „Fundur með Landsbankamönnum“, dags. 5. október 2008.

340. Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 77–78.

ástand. Svo náði ég nú í Björgólf Thor, sem greinilega – þótt hann þykist ekki með markaskrána að gera var nú greinilega allt í öllu – og hann sannfærir mig um það að Landsbankinn sé búinn að leysa úr sínum verstu málum. Og ég verð náttúrulega mjög glaður við og við förum um morguninn og hittum ráðherrana og allan þennan flokk þarna í Ráðherrabústaðnum.“ Fundinum með ráðherrum að morgni sunnudagsins 5. október 2008 lýsti Sigurður Einarsson með eftirfarandi orðum: „Og við förum að útlista þessar hugmyndir um að það væri best að Landsbankinn og Kaupþing geri þetta í sameiningu, þ.e. taka yfir Glitni og bjarga þessu kerfi. Og við sjáum að það kemur furðusvipur á ráðherrana. Og þá er okkur ljóst að Landsbankinn hefur sagt þeim eitthvað annað, þeir höfðu þá sagt okkur ósatt kvöldið áður. Svo koma þeir inn banka- stjórnir og Björgólfur Thor. Og ég fer eitthvað að spjalla við þá í anddyrinu, á ganginum. Og Halldór Jón fer að vera með einhverjar ægilegar vangaveltur um að þetta sé allt búið o.s.frv. Þá kemur Björgólfur Thor og rífur í hann inn í herbergi og vill greinilega ekki að við náum að tala saman. Mér fannst þetta allt mjög undarlegt. Við förum yfir í Tjarnargötu og vorum búnir að leggja undir okkur húsið sem Exista á í næsta húsi við Ráðherrabústaðinn. Vorum fljótir til ef einhverjir skyldu vilja tala við okkur. Þá síðar þann dag, ég held að ég fari rétt með atburðarásina, þá fréttum við af þessum „margin call-um“ í til dæmis í evrópska seðlabankanum, sem Landsbankinn hafði aldrei sagt okkur af. Og þá gerum [við] okkur grein fyrir því að Björgólfur Thor hafði verið að segja mér ósatt. Og veit ekkert hvort það hafði áhrif á það sem gerðist á eftir, að við vorum ekkert kallaðir aftur inn í Ráðherrabústaðinn. En í rauninni leið bara restin af helginni að við hégum þarna og biðum og biðum og biðum, og það næsta sem við vitum er að það er einhver bein sjónvarpssending frá tröppunum á Ráðherrabústaðnum þar sem forsætisráðherra segir að allt sé í stakasta lagi og ekki ástæða til að gera neitt.“³⁴¹

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis ræddi Árni M. Mathiesen um minnisblöð sín af fundum með bankamönnum þessa helgi: „Þessir hérna punktar hérna hjá mér, þetta eru lýsingar á fundum þar sem að bankamenn voru að ljúga að okkur.“ Árni segir: „Og verstur var Björgólfur [Thor Björgólfsson] [...] og hann var að ljúga að hinum líka og þeir komu svo bara um kvöldið og sögðu: Það er ekkert að marka það sem þessi maður segir. Þeir voru að reyna að finna leið til að sameina Kaupþing og Landsbankann til þess að þeir gætu staðið þetta og Björgólfur sagði bara: Við reddum þessu og við reddum þessu.“³⁴²

Um kl. 16:00 sunnudaginn 5. október 2008 segist Jón Steinsson, hagfræðingur, hafa mætt í Ráðherrabústaðinn, en hann hafði einnig fundað þar fyrir sama dag. Jón segir að hann hafi ásamt Friðriki Má Baldurssyni, hagfræðingi, beðið eftir því að fundur hæfist með ráðherrum. Sá fundur hafi hafist um kl. 18:00. Í millitíðinni hafi bankamenn komið og farið. Jón segir að á meðan biðinni stóð hafi hann heyrt ýmsar sögur og rakti hann eina sem dæmi: „[...] ein sagan er sú einmitt að Landsbankamennirnir hafi farið inn og lagt eitthvert plan fyrir ríkisstjórnina og að það hafi verið augljóst á látbragði Sigurjóns Árnasonar að hann hafi ekki haft trú á þessu plani og Árni Matt hafi tekið eftir þessu og eftir að fundurinn var að leysast upp hafi Árni Matt komið að máli við Sigurjón og spurt hann eitthvað svona: „Hefurðu trú á þessu?“ Og þá

341. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 67–69.

342. Skýrsla Árna M. Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 52.

hafi Björgólfur Thor tekið utan um Sigurjón og í rauninni hrint honum út úr herberginu og lokað á nefið á Árna Matt. Þetta var sagan sem ég heyrði.³⁴³

Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, lýsti þessum atburðum með öðrum hætti við skýrslutöku: „Landsbankamenn voru náttúrulega alltaf að reyna að sannfæra okkur um það [að hægt væri að bjarga Landsbankanum] en svo var það samt svo sérkennilegt að á síðasta fundinum með þeim á sunnudagsmorgninum með Landsbankamönnum, þá voru þarna Björgólfur Thor, Halldór og Sigurjón. Björgólfur var mjög vígreifur og hérna, svo eru þeir að labba út og allir farnir út nema Sigurjón og þá segir hann svona upp úr eins manns hljóði: Þetta er búið. Og þeir eiginlega kippa honum út og Össur segir: Hvað sagðirðu? Og þá segir Árni Matt: Nei, leyfðu honum að fara, leyfðu honum að fara. Ég veit ekki hvort hann sagði þetta óvart en auðvitað vissu þeir, það var að renna upp fyrir þeim líka að þetta væri búið en það var í rauninni bara verið að reyna til þrautar allar leiðir, er hægt að bjarga þeim og hvernig? Kaupþing, eiga þeir að kaupa allt draslið? Þeir vildu kaupa Glitni, töldu sig geta tekið hann yfir og haldið öllu gangandi og – þannig að það var allt rætt, alveg út og suður.“³⁴⁴

Við skýrslutöku lýsti Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra, þessum fundi með eftirfarandi orðum: „[Landsbankamenn] [k]omu að kynna okkur eitthvað, frábært tilboð. Og hann [Björgólfur Thor Björgólfsson] sat þarna í sínum flottu fötum, ofsalegur „seller“, að selja eitthvað sem gekk út á það að þeir áttu að fá Glitni ókeypis og fá alla skapaða hluti og síðan allan gjaldeyrisforðann og eitthvert „guarantee“ til viðbótar. Og Halldór Kristjánsson sat þarna svona eins og laminn hundur og tók ekki mikið undir þetta. Svo var þessi fundur búinn, Sigurjón var þarna, það voru snúðar á borðunum, skornir í tvennt, stórir snúðar. Sigurjón er nú munnstór maður og mikill og þegar þeir voru farnir út og hann var einn eftir þá tók hann svona hálfan snúð, tróð honum upp í andlitið á sér og skaut undan snúðnum þessari setningu: Ég hef ekki trú á þessu, ég hef ekki trú á þessu. Þá kom svona hönd með gullúri og kippti honum út.“³⁴⁵

Hér að framan var greint frá því að Seðlabanki Evrópu setti fram 400 milljóna evra veðkall gagnvart Landsbankanum föstudaginn 3. október 2008. Að kvöldi sunnudagsins 5. sama mánaðar dró Seðlabanki Evrópu þetta veðkall til baka.

Sama kvöld, þ.e. 5. október 2008, áttu bankastjórar Landsbankans símafund með FSA. Þar kom fram sú krafa FSA að 200 milljónir punda bærust næsta morgun vegna útfærðis af Icesave reikningum útibús Landsbankans í London. Við sama tækifæri krafðist FSA þess að 53 milljónir punda bærust að auki innan sama tímafrests vegna dótturfélags Landsbankans í London, Heritable Bank Ltd.

Líkt og nánar er rakið í kafla 18.0 rituðu bankastjórar Landsbankans Seðlabankanum bréf mánudaginn 6. október 2008 þar sem rætt var um brýna þörf bankans á fjármunum í erlendri mynt. Af drögum Seðlabankans að fundargerð frá sama degi má ráða að beiðni Landsbankans um fyrirgreiðslu hafi verið hafnað samdægis. Þar er haft eftir Davíð Oddssyni að ekki sé hægt að lána Landsbankanum þar sem búið sé að lána öðrum banka stóra upphæð.³⁴⁶

343. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 41.

344. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 61–62.

345. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 51.

346. Tekið skal fram að drög að fundargerð eru ranglega dags. 5. október 2008 í stað 6. sama mánaðar.

Síðdegis sama dag, þ.e. 6. október 2008, ákvað FSA að beita valdheimildum sínum gagnvart Landsbankanum. Í ákvörðun FSA fólst að Landsbankanum væri ekki heimilt að bera fyrir sig ákvæði í samningum við viðskiptavinum sem ella hefðu heimilað bankanum að seinka útgreiðslu innstæðna tímabundið um allt að 60 daga, nema að fengnu samþykki FSA. Landsbankinn mótmælti þessari ákvörðun með bréfi dags. 7. sama mánaðar.

Um kl. 20:30 6. október 2008 fundaði bankaráð Landsbankans. Í fundargerð segir m.a.: „Tilfni fundarins var að sögn Kjartans [Gunnarssonar] í fyrsta lagi lög sem verið er að setja á fjármálamarkaði, sem eru mjög viðtæk lög til inngripa í bankastarfsemi við tiltekna aðstæður. Í öðru lagi greiðslugeta Landsbankans þar sem bankinn gat ekki uppfyllt nýja kröfu um að leggja til hliðar greiðslu, alls 200 milljónir punda, vegna viðbótarkröfu fjármálaeftirlitsins breska. Þá hafnaði Seðlabanki Íslands ósk Landsbankans um endurhverf viðskipti að upphæð EUR 500m gegn veði í úrvali góðra skuldabréfa alls að upphæð EUR 2,8 milljarðar. Jafnframt eru gjaldeyrismarkaðir nánast lokaðir og því vonlaust að reyna að kaupa gjaldeyri fyrir það lausafé sem bankinn á. Bankinn á með öðrum orðum laust fé en ekki nægjanlegan lausan gjaldeyri á þessum tímapunkti.“ Því næst segir í skjalinu: „Þetta leiðir til þess að á morgun getur komið upp sú staða að ekki verði staðið við venjulegar greiðslur í erlendri mynt vegna takmarkaðra gjaldeyrisviðskipta. Þegar er búið að loka fyrir innborganir á Icesave í Hollandi. Eftir samráð við breska fjármálaeftirlitið (FSA) var ákveðið að hætta að taka við innlánnum á Icesave í Bretlandi, þrátt fyrir tillögu Landsbankans þar um óskaði FSA eftir að bankinn nýtti ekki heimild sína, skv. skilmálum Icesave reikninga, til 60 daga tafar á útgreiðslum af Icesave vegna ótta við smitáhrif í breska kerfinu. Þegar óskað var eftir fyrst venjulegu láni og síðar neyðarláni frá ECB voru þeir búnir að endurmeta til lækkunar íslensk verðbréf sem gerðu þetta ókleift enda væru Landsbankinn og Ísland ekki kerfislega mikilvæg fyrir Evrusvæðið að þeirra mati. Útstreymi af Icesave jókst til muna eftir ræðu forsætisráðherra fyrr í dag.“ Síðar í fundargerð kemur fram að Kjartan Gunnarsson hafi lagt fram tvær tillögur. Í fyrsta lagi segir að skoða verði hvort hafa eigi samband við Fjármálaeftirlitið á grundvelli neyðarlaga sem verið sé að setja á Alþingi. Í öðru lagi verði teknar upp viðræður við stjórnarformann og forstjóra Glitnis banka hf. um það hvort grundvöllur sé fyrir sameiningu Glitnis og Landsbankans. Síðan segir í fundargerðinni: „Niðurstaða fundarins var sú að nú þegar verður haft samband við stjórnarformann FME um þessar hugmyndir og síðan sömuleiðis teknar upp viðræður við Glitni. Mjög mikilvægt er að viðskiptabankarnir verði opnir á morgun. Lokað ætti að vera fyrir viðskipti með hlutabréf Landsbankans á morgun. Útborganir úr sjóðum bankans verða einnig óheimilar á morgun með sama hætti og í dag. Vöru- og þjónustuviðskipti ættu að vera forgangsviðskipti. Þá ætti einnig að sögn Sigurjóns [Þ. Árnasonar] að óska eftir því við þá lífeyrissjóði sem eru í viðskiptum við okkur að fá til baka frá þeim þær EUR 500 milljónir sem þeir skulda okkur í framvirkum samningum.“ Því næst segir í fundargerðinni: „Andri Sveinsson sagðist telja Glitni hafa áhuga á að ræða málin og tók Sigurjón undir það. Halldór [J. Kristjánsson] sagði mikilvægt samhliða þessu að fá frá öllum framkvæmdastjórunum upplýsingar um greiðslur á vegum sinna sviða og mikilvægi þeirra næstu daga þannig að skilanefnd gæti forgangsraðað greiðslum ef til slíkrar meðferðar kæmi. Þetta þarf að vera tilbúið í fyrramálið. Æskilegt væri einnig að Seðlabankinn hefði milligöngu um veitingu ríkisábyrgðar á inn-

og útflutningsábyrgðir. Halldór nefndi að ef ekki verður greitt inn í Heritable 53 milljónir punda í lausafjárstuðning á morgun þá verði hann tekinn í „public administration“ og seldur. Vandamál hans er nú lækkun heildsöluinnlána í framhaldi af lækkun lánshæfismats í síðustu viku.“ Loks kemur fram í fundargerðinni að fundinum hafi verið slitið um kl. 21:00.

Eins og vikið er að í kafla 18.0 var útibúi Landsbankans í London lokað að kvöldi 6. október 2008. Sama kvöld settu bresk yfirvöld sig í samband við íslensk stjórnvöld. Kl. 21:08 þann dag sendi Sturla Sigurjónsson, starfsmaður forsætisráðuneytisins, Geir H. Haarde, forsætisráðherra, Baldri Guðlaugssyni, ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytis, Bolla Þór Bollasyni, ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytis, og Grétu Ingþórsdóttur, aðstoðarmanni forsætisráðherra, tölvubréf. Fyrirsögn bréfsins er „Bretar krefjast skýringa“. Þar segir að Sturla hafi verið í samskiptum við breska sendiherrann á Íslandi. Sturla hafi vísað til bréfs íslenskra stjórnvalda sem sent var breskum stjórnvöldum sl. helgi, sbr. bréf Jónínu S. Lárusdóttur, ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytis, til Clive Maxwell, starfsmanns breska fjármálaráðuneytisins, dags. 5. október 2008. Sturla segir að breska fjármálaráðuneytið telji bréfið ekki svara öllum spurningum sínum og að Bretar telji þörf á betri skýringum þetta kvöld þannig að hægt verði að undirbúa opnun markaða næsta morgun. Breski sendiherrann hafi ítrekað að ná þyrfti tali af fjármálaráðherra eða ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytis sem fyrst og hafi sendiherrann sagst hafa um það bein fyrirmæli frá Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands.

Í bréfi íslenskra stjórnvalda til Maxwell sem vísað er til hér að framan segir að ef þörf krefji muni ríkisstjórn Íslands styðja Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta við að afla nauðsynlegra fjármuna til að sjóðurinn geti staðið undir lágmarksbótafjárhæðinni ef til greiðslufalls Landsbankans og útibús fyrirtækisins í London komi.

Hinn 6. október 2008 kl. 21:38 sendi Sturla Sigurjónsson annað tölvubréf til Geirs H. Haarde, Baldurs Guðlaugssonar, Bolla Þórs Bollasonar og Grétu Ingþórsdóttur. Fyrirsögnin er „Bretar mjög óánægðir“. Í bréfinu segir að sendiherra Bretlands hafi hringt aftur og lagt áherslu á að Alistair Darling biði eftir „skýrslu sinni“ frá Reykjavík. Ef ekki fengjust fullnægjandi skýringar frá íslenskum stjórnvöldum sama kvöld yrði það túlkað með mjög neikvæðum hætti í London og myndi hafa alvarleg áhrif á „tvíhliða samskiptin“. Um trúnaðarbrest yrði að ræða.

Kl. 22:08 sama dag svaraði Baldur Guðlaugsson síðara erindi Sturlu Sigurjónssonar. Baldur segir að ef allt gengur eftir verði komin upp ný staða næsta morgun. Síðan segir hann: „Við erum ekki að leita eftir neinni sérstakri umlíðan eða sveigjanleika Breta á þessum tímapunkti og því engin ástæða til þess að vera að gefa þeim færi á að kreista okkur eitthvað meira út af innstæðutryggingum. Geturðu ekki fundið einhvern flöt á því að afsaka að það sé enginn inánlegur hér og nú?“

Kl. 22:12 sama dag svaraði Sturla Sigurjónsson tölvubréfi Baldurs Guðlaugssonar. Sturla segist hafa haft samband við breska sendiherrann og látið vita að haft yrði samband næsta morgun. Sendiherrann hafi spurt hvort það yrði fyrir opnun markaða. Sturla hafi ekki getað lofað því. Að lokum spyr Sturla hvort Baldur muni hringja í sendiherrann.

Kl. 22:18 sama dag svaraði Baldur Guðlaugsson tölvubréfi Sturlu Sigurjónssonar. Baldur segir: „Ég veit ekki hvort eða hvenær ég kemst til þess.“

Kl. 22:37 sama dag sendi Sturla Sigurjónsson Geir H. Haarde, Bolla Þór Bollasyni og Grétu Inghórsdóttur tölvubréf. Fyrirsögnin er „Darling vill hringja í GHH“. Í bréfinu segir að breski sendiherrann hafi hringt aftur og að Darling vilji hringja í Geir H. Haarde snemma næsta morgun. Sturla spyr hvort vilji sé til að ræða við hann og hvaða númer hann eigi að gefa upp.

Kl. 22:44 sama dag svaraði Gréta Inghórsdóttir bréfi Sturlu Sigurjónssonar. Gréta segir að eðlilegast sé að Darling ræði við Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra. Darling megir hringja í tiltekið símanúmer kl. 9:15 næsta morgun.

Klukkan 23:18 hinn 6. október 2008 voru samþykkt lög á Alþingi sem birt voru næsta dag sem lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., eða hin svokölluðu neyðarlög. Sérstök skilanefnd yfirtók rekstur Landsbankans að morgni 7. október á grundvelli laganna. Í ákvörðun Fjármálaeftirlitsins segir að á fundi með stjórnendum Landsbankans 6. sama mánaðar hafi komið fram að „aðstæður bankans væru alvarlegar og að bankinn teldi ljóst að hann myndi falla undir [...] ákvæði 5. gr. frumvarpsins [til neyðarlaga] (þ.e. 100. gr. a.), yrði það að lögum“. Einnig segir að Fjármálaeftirlitið hafi undir höndum afrit af fundargerð bankaráðs Landsbankans frá 6. sama mánaðar þar sem fjallað sé meðal annars um takmarkaða greiðslugetu bankans. Síðan segir í ákvörðun Fjármálaeftirlitsins að stofnunin meti það svo að „skilyrði 100. gr. a. laga um fjármálafyrirtæki séu uppfyllt, í ljósi þessara knýjandi fjárhags- og rekstrarerfiðleika Landsbanka Íslands hf., kerfislegs mikilvægis hans og þeirra keðjuverkandi áhrifa sem mögulegt gjaldþrot hans kynni að hafa á íslenska hagkerfið“, enda telji stofnunin önnur úrræði ekki líkleg til þess að bera árangur. Því hafi verið ákveðið að taka yfir vald hluthafafundar Landsbankans og víkja félagsstjórn hans frá í heild sinni en skipa í stað hennar sérstaka skilanefnd.

Að morgni 7. október 2008 ræddust Alistair Darling og Árni M. Mathiesen við í síma að frumkvæði Darling. Fyrir liggur hljóðupptaka af símtalinu. Athygli vekur að Darling virðist upphaflega standa í þeirri trú að hann sé að ræða við Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra. Sá misskilningur er hins vegar leiðréttur í upphafi símtalsins af Árna. Darling spyr um stöðu þeirra sem eiga innstæður í Landsbankanum í Bretlandi. Árni bendir á að á Íslandi sé sérstakur tryggingarsjóður samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins. Varðandi frekari skýringar vísar Árni í bréf íslenska viðskiptaráðuneytisins sem sent var breskum yfirvöldum 5. október 2008 og jafnframt í stuðningsyfirlýsingu íslensku ríkisstjórnarinnar til sjóðsins. Í beinu framhaldi af þessu

„[...] og ég held nú satt að segja að það hafi nú ekki verið fyrr en mjög seint í ferlinu sem þarna, og kannski ekki fyrr en eftir setningu neyðarlaganna og ekki einu sinni við setningu þeirra, sem menn allt í einu horfðust í augu við að allir bankarnir voru að hrynja. Það var ekki þannig eins og það væri það sem blasti við.“

Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
25. mars 2009, bls. 15.

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið
Stjórnartúndi
Skuggasundi 3
105 Reykjavík

Túlfnum.: 2008100036

AUGLÝSING

ÁKVÖRÐUN FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS

um skipan skilanefndar fyrir Landsbanka Íslands hf.

spyr Darling Árna hvort þetta þýði að 16.000 punda lágmarksgreiðsla samkvæmt tilskipuninni verði greidd breskum innstæðueigendum. Árni segist vona að svo verði. Hann geti ekki fullyrt eða ábyrgst það á þessari stundu en vissulega sé unnið að því að leysa málið. Þetta sé eitthvað sem menn vilji ekki hafa „hangandi“ yfir sér. Síðar segist Darling hafa fengið þær upplýsingar að íslenska ríkið hyggist ábyrgjast innstæður íslenskra innstæðueigenda. Árni svarar því til að svo sé, innstæður í bönkum og útibúum þeirra á Íslandi séu tryggðar. Darling spyr þá hvort þetta eigi einnig við um útibú utan Íslands. Árni svarar þessu á þann veg að svo sé ekki umfram það sem þegar hafi komið fram í bréfi viðskiptaráðuneytisins. Darling spyr hvort þetta sé ekki brot á EES-samningnum. Árni telur að svo sé ekki. Síðar segir Árni Íslendinga eiga við mikinn vanda að etja um þessar mundir. Sé hann bjartsýnn á að hin nýja löggjöf (neyðarlögin) muni verða til þess að einfalda lausn þessara mála. Darling vísar þá að fundi sem hann átti með Björgvin G. Sigurðssyni, Jóni Sigurðssyni og öðrum íslenskum embættismönnum í London 2. september 2008. Segir hann umrædda aðila hafa lýst því sem svo að ekki væri tilefni til þess að hafa nokkrar áhyggjur af stöðu bankanna í London. Telur Darling að sér hafi verið veittar rangar upplýsingar. Árni segist vona að svo hafi ekki verið. Hann hafi hins vegar ekki setið umræddan fund. Darling spyr þá um stöðu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Árni segir sjóðinn búa yfir nokkrum fjármunum en þeir verði að teljast takmarkaðir með hliðsjón af fyrirsjáanlegum útgjöldum. Darling spyr hvort hugsanlegt sé að ekki reynist nægir fjármunir í sjóðnum. Árni segir það vera hugsanlegt. Síðar spyr Darling hvort það sé rétt að Landsbankinn hafi þá ekki fengið þær 200 milljónir punda sem bankinn hafi sagst ætla að útvega. Árni segir að það sé rétt, bankinn hafi ekki fengið þá fjármuni. Darling spyr Árna hvort hann átti sig á því að orðspor Íslands verði hræðilegt. Árni segist skilja það en að ríkisstjórnin muni gera allt sem í hennar valdi standi til að koma í veg fyrir slíkt. Tryggja þurfi ástandið hér heima fyrir áður en hægt sé að ábyrgjast nokkuð annað. Undir lok samtalsins leggur Árni til að breska fjármálaeftirlitið (FSA) og Fjármálaeftirlitið á Íslandi verði í sambandi. Darling segir að öll sú hjálp sem Árni geti veitt muni koma að góðum notum.

Morguninn eftir, þ.e. hinn 8. október 2008, var rætt við Alistair Darling á bresku ríkisútvarpsstöðinni BBC Radio 4 um aðgerðir breskra yfirvalda í tengslum við erfiðleika bankakerfisins þar í landi. Talið barst fljótlega að Icesave reikningum Landsbankans. Af því tilefni lét Darling þau orð falla að ríkisstjórn Íslands hafi daginn áður sagt sér að hún hyggist ekki virða skuldbindingar sínar í Bretlandi. Yfirlýsing sem Darling veitti síðar þegar hann kom fyrir breska þingnefnd staðfestir að með orðum sínum hafi Darling verið að vísa til fyrrgreinds samtals við Árna M. Mathiesen.³⁴⁷

Sama dag, þ.e. 8. október 2008, yfirtóku bresk stjórnvöld Heritable Bank og útibú Landsbankans í London. Þá kyrrsettu bresk stjórnvöld eignir Landsbankans og eignir sem tengjast Landsbankanum en eru í eigu, vörslu eða undir yfirráðum íslenskra stjórnvalda á grundvelli laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi frá 2001 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001).

„I am very aware of the fact Iceland has, sadly, chosen to default on its obligations here. We are pursuing Iceland and we will pursue it vigorously to make sure that we get the money due to us back.“

Alistair Darling 8. október 2008 í viðtali við GMTV.

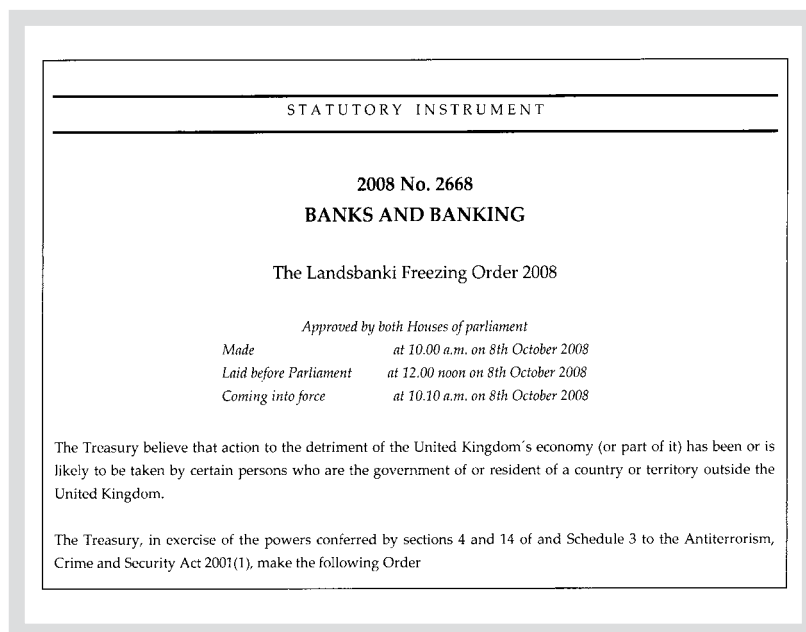
„...the Icelandic government, believe it or not, have told us, they told me yesterday, they have no intention of honouring their obligations here.“

Alistair Darling, 8. október 2008 á BBC Radio 4.

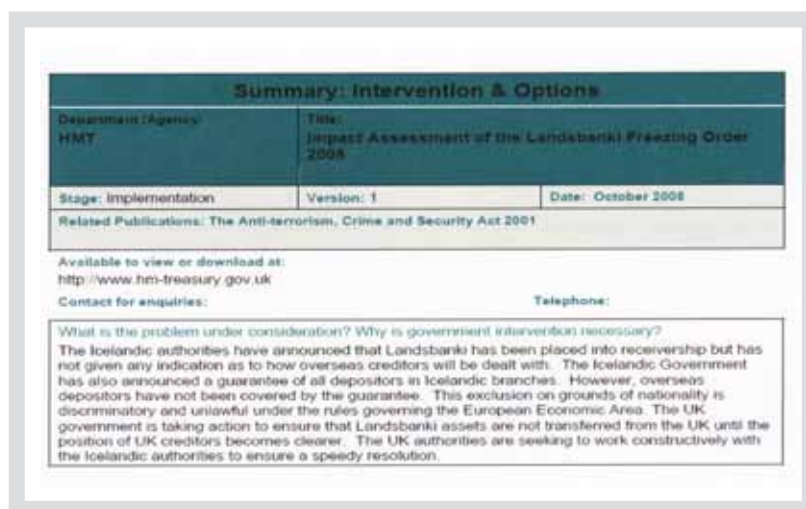
„When we asked the Chancellor [Alistair Darling] what led him to tell BBC Radio that the Icelandic Government had no intention of honouring their obligations, he explained that his conversation with the Icelandic Finance Minister had led him to believe that the Icelandic legislation passed over the previous weekend had the effect of “looking after Icelandic depositors but cutting off non-Icelandic depositors, including those in the United Kingdom”.“

Sjá bls. 21 í skýrslu Treasury Committee frá 4. apríl 2009: *Banking Crisis: The impact of the failure of the Icelandic banks*.

347. Sjá bls. 21 í skýrslu Treasury Committee frá 4. apríl 2009: *Banking Crisis: The impact of the failure of the Icelandic banks*.



Í fylgiskjali með ákvörðuninni eru röksemdir fyrir henni dregnar saman með eftirfarandi hætti:



Samkvæmt ofangreindu benda bresk stjórnvöld á að Landsbanki Íslands hf. sé kominn í skiptameðferð á Íslandi en íslensk yfirvöld hafi ekki gefið til kynna hvernig farið verði með erlenda kröfuhafa. Því næst er vísað til ábyrgðaryfirlýsingar íslenskra stjórnvalda varðandi innstæður á Íslandi. Tekið er fram að innstæðueigendur utan Íslands njóti ekki verndar samkvæmt yfirlýsingunni. Halda bresk stjórnvöld því fram að í þessu felist mismunur á grundvelli þjóðernis sem sé brot á EES-samningnum.

Fyrrgreind lög um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi voru sett í desember árið 2001 í kjölfar hryðjuverkaárása í Bandaríkjunum. Árið 2003 gerði sérstök nefnd undir stjórn Newton lávarðar tillögur að breytingum á hinum bresku lögum um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi. Í skýrslu nefndarinnar var m.a. lagt til að heimild til frýstingar eigna í öðrum tilvikum en tengjast beinlínis hryðjuverkum verði færð úr lögnum yfir í almennan lagabálk. Bresk yfirvöld beittu sér hins vegar ekki

fyrir slíkri breytingu og höfnuðu því reyndar beinlínis í umræðuskjali sem ríkisstjórnin gaf út árið 2004. Heimildina til frystingar eigna er því enn að finna í lögnum sem beitt var með fyrrgreindum hætti gegn Landsbankanum og íslenskum stjórnvöldum 8. október 2008.

Að morgni 8. október 2008 héldu Gordon Brown og Alistair Darling fréttamannafund. Á fundinum sagði Brown m.a.: „These decisions are the best way of providing long term security for depositors and savers. And as people will now know, we are taking legal action against the Icelandic authorities to recover the money lost to people who deposited in UK branches of this bank. The Chancellor is saying today that he will stand behind the deposits of these customers.“³⁴⁸

Sama dag kom sendiherra Íslands í London mótmælum gegn aðgerðum Breta á framfæri í breska forsætisráðuneytinu.³⁴⁹

Á næstu dögum og mánuðum gerði breska fjármálaráðuneytið margvíslegar breytingar og undanþágur frá ákvörðun sinni. Ákvarðanir hvað þetta varðar komu til framkvæmda 9., 13., 21. og 29. október 2008 og 7. nóvember 2008.

Að morgni 8. október 2008 ræddust Árni M. Mathiesen og Paul Myners, lávarður og ráðherra í málefnum fjármálaþjónustu (e. Financial Services Secretary), við í síma og var samtalið hljóðritað. Af endurriti samtalsins má ráða að Myners hafi hringt í Árna. Í samtalinu segir Myners m.a. að það hafi valdið breskum stjórnvöldum áhyggjum að á undanförunum dögum hafi þau ekki getað fengið á hreint hver staða breskra innstæðueigenda sé gagnvart íslenskum bönkum. Myners segist vonast eftir því að fjármálaráðuneytið geti aðstoðað bresk yfirvöld við að öðlast betri skilning á málinu. Myners segir einnig að breska ríkisstjórnin hafi ákveðið að vernda fjárhagslega hagsmuni Bretlands og gripið til viðeigandi aðgerða í því skyni. Myners bætir því við að bresk yfirvöld vonist eftir því að hægt verði að leysa málið með uppbyggilegu samstarfi. Árni svarar því til að íslensk stjórnvöld séu vissulega viljug til að starfa með breskum stjórnvöldum til að ná þessu markmiði. Árni greinir Myners frá löggjöf sem stjórnvöld vonist til að veiti innstæðueigendum forgang við úthlutun eigna þrotabúa fjármálafyrirtækja og segir að vonast sé eftir því að enginn kostnaður lendi á innstæðueigendum. Síðan segir Árni að líkt og fram hafi komið í bréfum íslenskra stjórnvalda muni íslensk yfirvöld augljóslega hlíta þeim skuldbindingum sem á þeim hvíla og á sjóðnum á grundvelli tilskipunarinnar. Árni segist telja að mikilvægast sé að stjórnvöld landanna tveggja starfi saman, leysi vandann og reyni að ná því markmiði án þess að skjóta almenningi í löndunum tveimur skelk í bringu. Myners segir að málið mætti vera skýrara og spyr hvern hentugast sé að bresk stjórnvöld eigi í samskiptum við til að átta sig betur á stöðu mála. Árni segir að Fjármálaeftirlitið sé sá aðili sem rétt sé að ræða við. Árni leggur einnig til að Bretar sendi fulltrúa sinn sem starfað gæti með Fjármálaeftirlitinu. Árni bætir því síðan við að íslensk stjórnvöld vilji ekki hafa þetta mál „hangandi“ yfir sér með tilheyrandi skaðlegum áhrifum á samskipti þjóðanna næstu árin.

Eftir hádegi 9. október 2008 ræddi Geir H. Haarde við Alistair Darling í síma og var samtalið hljóðritað. Í tölvubréfi til rannsóknarnefndar Alþingis 17. mars 2009 lýsir Geir því að eftir að Bretar beittu lögum um varnir

„The Government does not accept this proposal. The purpose of Part 2 is to provide a power under which rapid emergency action can be taken if and when UK interests are, or could be, threatened.“

Viðbrögð ráðherra innanríkismála Bretlands við tillögu Newton-nefndarinnar um færslu heimildar til kyrrsetningar eigna.

„And as people will now know, we are taking legal action against the Icelandic authorities to recover the money lost to people who deposited in UK branches of this bank. The Chancellor is saying today that he will stand behind the deposits of these customers.“

Gordon Brown á fréttamannafundi 8. október 2008.

348. Ræða af vef breska forsætisráðuneytisins: <http://www.number10.gov.uk/Page17114>

349. Skýrsla Sverris Hauks Gunnlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. maí 2009, bls. 5–9.

gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi hafi hann gert tilraun til að ná sambandi við Gordon Brown en hafi þess í stað fengið samband við Darling. Rannsóknarnefnd Alþingis hefur undir höndum endurrit samtalsins. Í því segist Darling vilja útskýra aðgerðir breska ríkisins. Jafnframt vilji hann benda á að ýmsar fyrirskipanir verði gefnar á næsta klukkutímanum í því skyni að lögaðilar og einstaklingar geti áfram sinnt viðskiptum sínum og fært fjármuni sína til. Sem ástæðu fyrir þeim aðgerðum sem breska ríkið hafi gripið til nefnir Darling tvö atriði úr samtali sínu við Árna M. Mathiesen frá 7. október. Annars vegar segist Darling hafa spurt Árna um stöðuna varðandi Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta. Árni hafi svarað því til að hann gæti ekki ábyrgst að hafa fjármuni til að verja til greiðslu á innstæðutryggingunum. Darling segir að af þessum sökum hafi breska ríkið þurft að taka á sig kostnað sem nemi 2,5 milljörðum punda. Hins vegar segir Darling að hann hafi spurt Árna hvort skuldbindingar sem Fjármálaeftirlitið hafi tekið á hendur yrðu virtar. Hafi Árni svarað því til að ekki væri hægt að virða þær.³⁵⁰ Darling segir að aðgerðir breskra yfirvalda séu framkvæmdar með miklum trega. Síðar í samtalinu segir Darling jafnframt að kollegi Geirs hafi sagt sér að ríkisstjórnin hygðist vernda íslenska innstæðueigendur en enga aðra. Ætla verður að hér eigi Darling við Árna M. Mathiesen. Af þessu tilefni áréttar Geir að því hafi verið lýst opinberlega að ríkisstjórnin hygðist tryggja íslenskar innstæður í heild sinni. Telji hann þetta fyllilega heimilt samkvæmt EES-samningnum að því gefnu að yfirvöld standi við skuldbindingar tryggingarsjóðsins.

Sama dag, þ.e. hinn 9. október 2008, kom Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, fram í viðtali á BBC og sagði þá m.a.: „What happened in Iceland is completely unacceptable. I’ve been in touch with the Icelandic prime minister. I said this is effectively illegal action that they have taken. We are freezing the assets of Icelandic companies in the United Kingdom where we can. We will take further action against the Icelandic authorities wherever that is necessary to recover the money. [...] But this is fundamentally a problem of an Icelandic-registered company, Icelandic-registered financial services authority – they have failed not only the people of Iceland, they have failed people in Britain.“³⁵¹

Ummæli Brown hér að framan beinast ekki einvörðungu að Landsbankanum heldur segir einnig að eignir íslenskra fyrirtækja í Bretlandi hafi verið frystar. Ekkert kom hins vegar fram um slíkt í stjórnvaldsákvörðun breska fjármálaráðuneytisins um frystingu eigna Landsbankans frá 8. október 2008.

Síðar sama dag, þ.e. 9. október 2008, kom Brown fram í fréttum á sjónvarpsstöðinni Sky og sagði þá m.a.: „The issue is basically this. The Icelandic banks have collapsed, the Icelandic authorities have to take some responsibility for it. They cannot just default and say that they’re going to take on none of the responsibility for what has happened. [...] But the responsibility for this lies fairly and squarely with the Icelandic authorities, and they have a duty in

350. Darling sagði við Geir: „[...] and I spoke to your finance minister on Tuesday and the reason that we’ve done this is because when I asked him what the position was regarding the compensation scheme he said he couldn’t undertake to put money into that and you know we’ve now had to stand in its place which is going to cost us about 2.5 billion pounds and when I asked him what about the commitments the FME made to us he said they couldn’t be honored.“

351. „Iceland criticised by Gordon Brown“, BBC News, 9. október 2008: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7662131.stm

my view to meet the obligations that they owe to citizens who have invested from Britain in Icelandic banks.”³⁵²

Á vefsíðu breskra stjórnvalda er að finna lista yfir þá aðila sem beittir eru viðurlögum samkvæmt lögum um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi. Hinn 10. október 2008 leit listinn svona út:

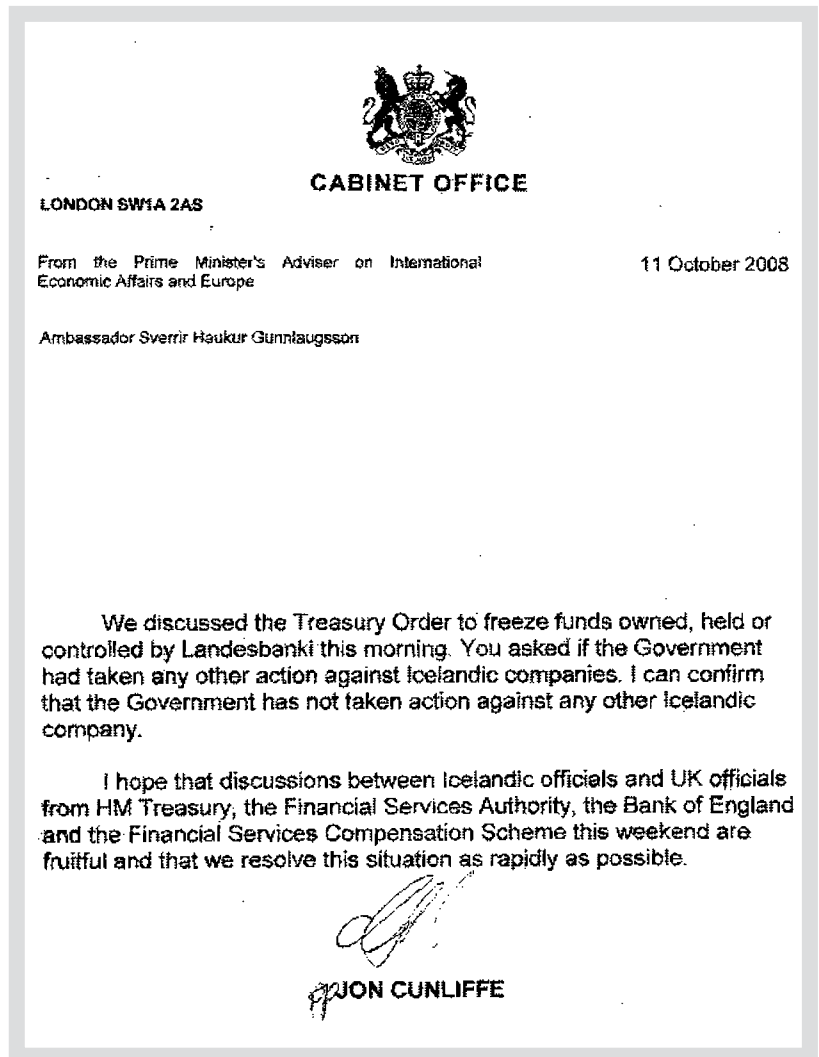


Landsbankinn var á listanum fram til 22. október 2008 þegar breska fjármálaráðuneytið breytti uppsetningu listans með þeim hætti að Landsbankinn var settur í sérstakan flokk neðar á vefsíðunni. Sá flokkur innihélt upplýsingar um frýstingu eigna sem ekki byggðist á viðurlögum vegna hryðjuverka. Bresk yfirvöld lýstu því yfir við sendiráð Íslands í London að breytingin væri gerð vegna athugasemda íslenska ríkisins.

Um klukkan 22 laugardaginn 11. október 2008 barst sendiráði Íslands í London yfirlýsing um að ákvörðun á grundvelli laganna um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi næði einungis til Landsbankans en ekki til annarra íslenskra fyrirtækja. Það leið hins vegar langur tíma áður en íslensk fyrirtæki gátu aftur fengið fjármuni flutta í gegnum breska banka þar sem bresk stjórnvöld birtu ekki þessa yfirlýsingu opinberlega.³⁵³ Fyrrgreint bréf breskra stjórnvalda er að finna hér:

352. „Brown Blasts Iceland Over Banks.“ Sky News, 9 október 2008: http://news.sky.com/skynews/Home/Business/Banks-Crisis-Brown-Attacks-Icelandic%20Government/Article/200810215117206?Ipos=Business_Top_Stories_Header_1&lid=ARTICLE_15117206_Banks_Crisis%3A_Brown_Attacks_Icelandic_Government.

353. Skýrsla Sverris Hauks Gunnlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. maí 2009, bls. 10.



Hinn 28. október 2008 voru málefni tengd ákvörðun breskra stjórnvalda um frýstingu eigna Landsbankans rædd í lávarðadeild breska þingsins. Myners lávarður færði þar rök fyrir ákvörðuninni. Hann sagði m.a. að ákvörðunin hefði verið tekin vegna þess að íslensk stjórnvöld og Landsbankinn hefðu vírst vera u.þ.b. að grípa til aðgerða sem væru skaðlegar breskum efnahag, þ. á m. breskum innstæðueigendum. Á þessum tíma hefði traust innstæðueigenda gagnvart bönkum hins vegar verið veikt og því nauðsynlegt að bregðast við. Þá hefði legið fyrir smitáhætta gagnvart breska fjármálageiranum. Beiting laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi var skýrð þannig að íslenska ríkisstjórnin hefði ekki getað skýrt stöðu breskra kröfuhafa í gjaldþrotaferli Landsbankans og þar með hefði ógn verið fyrir hendi gagnvart breskum hagsmunum. Loks hefðu aðgerðir íslensku ríkisstjórnarinnar vírst fara í bága við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum þar sem ákveðnar yfirlýsingar forsætisráðherra Íslands hefðu gefið til kynna að þótt íslenskir innstæðueigendur nytu verndar þá kynni öðrum kröfuhöfum, þ. á m. breskum, að verða mismunað. Sagði Myners að ekki hefði verið gripið til þeirra aðgerða sem raun bar vitni fyrir en eftir ítarlegar viðræður á ráðherrastigi sem og embættismannastigi gagnvart íslenskum yfirvöldum. Bresk yfirvöld hefðu ekki getað fengið þá fullvissu sem þau töldu nauðsynlegt að lægi fyrir um að Ísland myndi standa við skuldbindingar sínar gagnvart

innstæðueigendum útibús Landsbankans í Bretlandi. Því hefði verið talin nauðsyn á að bregðast hratt við, sérstaklega í ljósi alvarleika málsins.³⁵⁴

Hinn 16. desember 2008 ritaði Árni M. Mathiesen Alistair Darling bréf þar sem fram kom sú krafa íslenskra stjórnvalda að ákvörðun breska fjármálaráðuneytisins (e. Landsbanki Freezing Order), sem fól í sér fyrrgreinda beitingu breskra laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi, yrði samstundis afturkölluð. Jafnframt var farið fram á rökstuðning fyrir beitingu laganna. Meðfylgjandi bréfinu var samantekt á röksemdum íslenskra stjórnvalda fyrir því að ekki hefði verið réttmætt að beita lögunum. Einnig kemur fram að óháð því álitaefni gætu skilyrði fyrir slíkri aðgerð í öllu falli ekki lengur talist til staðar. Hinn 9. janúar 2009 hafði ekkert svar enn borist frá breska fjármálaráðuneytinu. Ítrekaði Árni þá erindi sitt með bréfi sama dag.³⁵⁴

Svar barst frá breska fjármálaráðuneytinu 13. febrúar 2009. Í bréfinu sem dags. er 11. febrúar sama ár og undirritað af Clive Maxwell, starfsmanni ráðuneytisins, er farið yfir aðdraganda og röksemdir þess að ákveðið var að beita lögum um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi. Jafnframt kemur fram að breska ríkið telji enn tilefni til að viðhalda þeirri ákvörðun um frystingu eigna sem tekin hafi verið 8. október 2008. Áréttað er að beiting fyrrgreindra laga tengist ekki hryðjuverkastarfsemi. Því næst er skilgreint hverjir teljist þeir aðilar (e. specified persons) sem ákvörðuninni er beint að. Í fyrsta lagi er þar um að ræða Landsbanka Íslands hf. Í öðru lagi nánar tiltekin íslensk stjórnvöld (Seðlabanki Íslands, Fjármálaeftirlitið, skilanefnd Landsbankans og ríkisstjórn Íslands).

Í bréfi breska fjármálaráðuneytisins eru skilyrði fyrir beitingu hins umdeilda lagaákvæðis því næst rakin. Í fyrsta lagi er áskilið að ráðuneytið telji sennilegt að verknaður hafi verið framinn sem sé skaðlegur breskum efnahag í heild eða hluta. Í öðru lagi þarf sá aðili sem hlut á að máli að falla utan yfirráða breska ríkisins. Tiltekið er að svo sé ástatt um þá aðila sem hin umdeilda ákvörðun beinist að. Loks er áskilið að þessir aðilar séu þeir sem hafi framið eða séu líklegir til að fremja hinn umrædda verknað. Í skemmstu máli sagt telur hið breska ráðuneyti að framangreind skilyrði séu uppfyllt. Verður nú vikið nokkrum orðum að þeim röksemdum sem ráðuneytið setur fram til stuðnings ákvörðun sinni.

Aðalástæða þess að breska fjármálaráðuneytið greip til umræddra aðgerða er samkvæmt bréfi þess sú að talið var líklegt að íslenska ríkisstjórnin myndi beita mismunun við úthlutun eigna Landsbankans, þ.e. til verndar íslenskum innstæðueigendum en til tjóns fyrir breska innstæðueigendur og kröfuhafa. Þetta er rökstutt með vísan til skuldbindinga Íslands á grundvelli EES-samningsins. Fram kemur að yfirlýsingar íslensku ríkisstjórnarinnar, þ. á m. forsætisráðherra, hafi sannfært breska fjármálaráðuneytið um það að íslenska ríkisstjórnin hygðist standa við bakið á Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta hvað varðar skuldbindingar sjóðsins innanlands en ekki erlendar skuldbindingar. Síðan er fjallað um samtal Alistair Darling og Árna M. Mathiesen frá 7. október. Haft er eftir Árna að hann geti ekki ábyrgst að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta geti greitt breskum innstæðu-

354. Umræður af vef breska þingsins: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldhansrd/text/81028-0012.htm>

355. Bréfaskipti stjórnvalda við bresk yfirvöld hafa nú verið birt á vefsíðunni island.is

eigendum lágmarksfjárhæðina samkvæmt tilskipun 94/19/EB. Því næst er tekið fram að litið sé svo á að íslensk stjórnvöld hafi veitt mótsagnakenndar yfirlýsingar um það hvort fyrrgreindar skuldbindingar yrðu virtar. Í þessu sambandi er sérstaklega vikið að bréfi viðskiptaráðuneytis frá 5. október 2008 til breska fjármálaráðuneytisins. Þá hafi yfirlýsingar um að íslensk stjórnvöld myndu standa við skuldbindingar sínar ekki verið í samræmi við gjörðir þeirra.

Í öðru lagi var talið að aðgerðir íslensku ríkisstjórnarinnar væru til þess fallnar að grafa verulega undan trausti breskra sparifjäreigenda á breska bankakerfinu og þar með ógna fjármálastöðugleika landsins. Á sama tíma hafi hins vegar verið mikil þörf á að varðveita slíkt traust. Í þriðja lagi taldi breska fjármálaráðuneytið smitáhættu vera til staðar innan breska fjármálakerfisins í kjölfar falls Landsbankans og aðgerða íslenskra stjórnvalda. Hætta gæti því skapast á að áhlaup yrði gert á fleiri fjármálastofnanir. Slíkt hefði slæm áhrif á breskan efnahag.

Loks taldi breska fjármálaráðuneytið að íslensk stjórnvöld hefðu ekki tryggt breskum kröfuhöfum næga vernd. Þetta hefði þær afleiðingar að breska bankakerfið yrði fyrir fjárútlátum í gegnum breska systurstofnun (Financial Services Compensation Scheme) hins íslenska tryggingarsjóðs. Skipti þá máli að um þessar mundir væru breskar fjármálastofnanir undir miklu álagi. Breska fjármálaráðuneytið tekur sérstaklega fram að litið sé svo á að meðalhófs hafi verið gætt við töku ákvörðunar ráðuneytisins.

Undir lok bréfsins er rökstutt hvers vegna hin umdeilda ákvörðun sé enn við lýði. Fram kemur að málið sé haft til áframhaldandi skoðunar innan ráðuneytisins. Ekki þyki þó tilefni til að afturkalla ákvörðunina að sinni. Aðalröksemdir ráðuneytisins fyrir þessu eru tvenns konar. Í fyrsta lagi telur ráðuneytið að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um yfirfærslu eigna yfir í Nýja Landsbankann hf. hafi leitt til mismununar gagnvart breskum og öðrum erlendum kröfuhöfum. Í öðru lagi bendir ráðuneytið á að breska ríkið hafi 8. október 2008 talið nauðsynlegt að ábyrgjast innstæður almennra sparifjäreigenda í því skyni að tryggja tiltrú fjárfesta á bankakerfinu. Telur ráðuneytið því að mikill kostnaður muni falla á breska skattgreiðendur ef ekki berast greiðslur frá Landsbankanum eða Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta. Í þessu sambandi minnir ráðuneytið á að þrátt fyrir að íslenska ríkisstjórnin hafi lýst yfir vilja til að standa við skuldbindingar Íslands samkvæmt tilskipun 94/19/EB þá hafi ekki enn náðst samkomulag um nánara fjárhagslegt fyrirkomulag auk þess sem ráðuneytinu skiljist að íslensk stjórnvöld skorti pólitískt umboð til að ganga endanlega frá samningum við bresk yfirvöld.

Það var síðan 10. júní 2009 sem breska fjármálaráðuneytið tók þá ákvörðun að aflétta frýstingu eigna tengdra Landsbankanum og tók ákvörðunin gildi 15. sama mánaðar. Í fréttatilkynningu ráðuneytisins kemur fram að frýstingu eigna hafi verið aflétt þar sem tekist hafi samningar við íslensk stjórnvöld um ábyrgð í tengslum við innstæður útibús Landsbankans í London.

20.4.2 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Líkt og að framan greinir tók Fjármálaeftirlitið yfir vald hluthafafundar Landsbanka Íslands hf. 7. október 2008 og vék stjórn félagsins til hliðar en skipaði í hennar stað sérstaka skilanefnd. Ástæða þessarar ákvörðunar var m.a. það mat stofnunarinnar að knýjandi fjárhags- og rekstrarerfiðleikar hrjáðu Landsbankann. Í þessu samhengi skal það tekið fram að óháð lausafjár-

stöðu Landsbankans í íslenskum krónum gat bankinn ekki aflað sér nægilegs erlends gjaldeyris til að verða við kröfum sem breska fjármálaeftirlitið (FSA) setti fram á símafundi að kvöldi sunnudagsins 5. október 2008 um flutning fjármuna til Bretlands næsta morgun. Ástæða þeirrar kröfu var að um nokkurt skeið höfðu innstæðueigendur í Bretlandi gert áhlaup á bankann með tilheyrandi úttekum af reikningum útibús hans þar í landi. Hinn 6. sama mánaðar hafði FSA síðan meinað Landsbankanum að bera fyrir sig skilmála í samningum sínum sem ella hefðu heimilað bankanum að fresta útgreiðslu innlána um allt að 60 daga. Sama dag hafnaði Seðlabanki Íslands því að veita Landsbankanum fyrirgreiðslu. Loks skal þess getið að 30. september 2008 veitti Landsbankinn félagi í eigu Björgólfs Thors Björgólfssonar lán að andvirði 153 milljóna evra. Ekki verður því séð að helstu eigendur bankans hafi haft hug á eða getu til að veita bankanum það aukna fé sem þörf var á til þess að rekstri hans yrði haldið áfram. Að kvöldi 6. október var síðan útibúi bankans í London lokað. Ekki verður annað ráðið en að greiðsluþrot bankans hafi blasað við á þessum tíma og því hafi Fjármálaeftirlitinu verið rétt að skipa bankanum sérstaka skilanefnd 7. október 2008. Lausafjárskortur í erlendri mynt leiddi af sér greiðsluþrot bankans. Hvort vandi hans var eiginfjárvandi eður ei skipti ekki máli þegar hér var komið sögu, enda var Seðlabanki Íslands ekki í stakk búinn til að veita Landsbankanum fyrirgreiðslu, jafnvel þótt viðunandi veð hefðu verið talin fyrir hendi. 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 óhjákvæmlega kostnaðarsamt fyrir hagkerfið í heild sinni.

Hinn 8. október 2008 yfirtóku bresk stjórnvöld Heritable Bank og útibú Landsbankans í London auk þess að kyrrsetja eignir Landsbankans og eignir sem tengdust bankanum en voru í eigu, vörslu eða undir yfirráðum íslenskra stjórnvalda á grundvelli laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi frá 2001 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001), svokallaðra hryðjuverkalaga. Þótt komið hafi til þessara aðgerða breskra stjórnvalda eftir fall Landsbanka Íslands hf. hefur rannsóknarnefnd Alþingis hér að framan talið rétt, með tilliti til áhrifa þessara aðgerða á eignir Landsbankans og íslenska hagsmuni að öðru leyti, að draga saman upplýsingar um aðdraganda þeirra og að hluta til það sem komið hefur fram síðar um þær. Ályktunum nefndarinnar hér er því fyrst og fremst ætlað að draga fram ákveðin meginatriði þessara atvika.

Þegar rökstuðningur breska fjármálaráðuneytisins fyrir beitingu laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi, sem fram kemur í bréfi þess frá 13. febrúar 2009, er virtur er ljóst að hann samræmist ekki að öllu leyti þeim rökstuðningi sem Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, veitti Geir H. Haarde, forsætisráðherra, í samtali hinn 9. október 2008. Í samtalinu setti Darling fram tvíþætt rök fyrir ákvörðun um beitingu laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi og byggðust þau á samtali hans við Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, tveimur dögum fyrr. Annars vegar hélt Darling því fram að aðspurður um stöðu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, hefði Árni svarað því til að hann gæti ekki ábyrgst að hafa fjármuni til að verja til greiðslu á innstæðutryggingunum. Síðari fullyrðingin sem Darling eignaði Árna var á þann veg að ekki væri hægt að virða

„[...] and the reason that we’ve done this is because when I [Alistair Darling] asked him [Árni M. Mathiesen] what the position was regarding the compensation scheme he said he couldn’t undertake to put money into that [...]“

Alistair Darling í samtali sínu við Geir H. Haarde 9. október 2008.

„[...] and when I [Alistair Darling] asked him [Árni M. Mathiesen] what about the commitments the FME made to us he said they couldn't be honored.“

Alistair Darling í samtali sínu við Geir H. Haarde 9. október 2008.

„When we asked the Chancellor [Alistair Darling] what led him to tell BBC Radio that the Icelandic Government had no intention of honouring their obligations, he explained that his conversation with the Icelandic Finance Minister had led him to believe that the Icelandic legislation passed over the previous weekend had the effect of “looking after Icelandic depositors but cutting off non-Icelandic depositors, including those in the United Kingdom”.“

Sjá bls. 21 í skýrslu Treasury Committee frá 4. apríl 2009: *Banking Crisis: The impact of the failure of the Icelandic banks*.

skuldbindingar sem Fjármálaeftirlitið hefði tekist á hendur gagnvart Bretum. Skemmst er frá því að segja að þessi staðhæfing kemur hvergi fyrir í samtali Árna og Darling. Af samhenginu virðist nærtækast að ætla að með þessu hafi Darling ætlað að benda á að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta hefði ekki fjárhagslega getu til að standa við skuldbindingar sínar. Í bréfi breska fjármálaráðuneytisins frá 13. febrúar 2009 er aðalástæðan fyrir beitingu bresku laganna um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi gegn Íslandi á hinn bóginn sögð sú að talið var líklegt að íslenska ríkisstjórnin myndi beita mismunun við úthlutun eigna Landsbanka Íslands hf., þ.e. til verndar íslenskum innstæðueigendum en til tjóns fyrir breska innstæðueigendur og kröfuhafa. Í viðtali Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, á sjónvarpsstöðinni Sky 9. október 2008 kom hins vegar fram það viðhorf að íslensk stjórnvöld yrðu einfaldlega að bera ábyrgð á falli íslensku bankanna.

Þess má einnig geta að síðar í samtali sínu við Geir sagði Darling að Árni hefði sagt sér að íslensk stjórnvöld hygðust vernda íslenska innstæðueigendur og enga aðra. Ekki er að sjá að þessi staðhæfing komi fyrir í samtali Darling og Árna. Þá má einnig vekja athygli á því að ekki verður séð að fullyrðing Darling í breska ríkisútvarpinu morguninn eftir samtal sitt við Árna M. Mathiesen eigi við rök að styðjast. Þar lýsir Darling því berum orðum yfir að íslensk stjórnvöld hafi deginum áður lýst því yfir við sig að þau hygðust ekki standa við skuldbindingar sínar í Bretlandi. Þessa yfirlýsingu er ekki að finna í samtali þeirra Árna og Darling. Yfirlýsing sem Darling veitti síðar þegar hann kom fyrir breska þingnefnd staðfestir að hér var Darling samt sem áður að vísa til samtals síns við Árna.³⁵⁶

Hinn 4. apríl 2009 kom út sérstök skýrsla, *Banking Crisis: The impact of the failure of the Icelandic banks*, á vegum breskrar þingnefndar (Treasury Select Committee). Niðurstaða þingnefndarinnar er sú að í samtali Alistair Darling og Árna M. Mathiesen hafi Árni ekki lýst því yfir að ríkisstjórn Íslands hygðist ekki efna skuldbindingar sínar. Þvert á móti hafi Árni gefið til kynna með skýrum hætti að Ísland hygðist beita tryggingarsjóði sínum til að reyna að standa við skuldbindingar sínar gagnvart breskum innstæðueigendum. Nefndin segir þá aðferð hafa leitt til skuldbindingar Íslands á greiðslu lágmarksfjárhæðar samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins.³⁵⁷

Það skal tekið fram að ekki verður annað séð en að hlutaðeigandi bresk stjórnvöld hafi, eftir að Fjármálaeftirlitið á Íslandi hafði yfirtekið rekstur Landsbanka Íslands hf., getað gripið til almennra og hefðbundinna úrræða til að kyrrsetja allar eigur Landsbankans í London, eftir að útibúi hans hafði verið lokað þar. Í stað þess var tekin sú ákvörðun í breska fjármálaráðuneytinu að kyrrsetja allar eigur bankans og tiltekna eignir sem tengdust honum á grundvelli laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi frá 2001. Minnt skal á að sjálfur forsætisráðherra Bretlands lýsti því opinberlega yfir að gripið hefði verið til þeirrar ráðstöfunar að frysta eignir íslenskra fyrirtækja í Bretlandi, sbr. orðin: „We are freezing the assets of Icelandic companies in the United Kingdom where we can.“ Stjórnvaldsákvörðun breska fjármálaráðuneytisins innihélt hins vegar engin slík fyrirmæli. Í samræmi við

356. Sjá bls. 21 í skýrslu Treasury Committee frá 4. apríl 2009: *Banking Crisis: The impact of the failure of the Icelandic banks*.

357. Sjá bls. 21 í skýrslu Treasury Committee frá 4. apríl 2009: *Banking Crisis: The impact of the failure of the Icelandic banks*.

orð Gordons Brown virðast fjármunir flestra Íslendinga og íslenskra fyrirtækja hins vegar hafa verið kyrrsettir í breskum bönkum fyrstu dagana eftir tilkynningu breska fjármálaráðuneytisins um beitingu laganna um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi. Þar sem mjög stór hluti greiðslna fyrir útflutning Íslands til annarra landa fer í gegnum breska banka til Íslands hafði þessi aðgerð afar skaðleg áhrif á íslenskt atvinnulíf sem stóð þó höllum fæti eftir hrun íslenska bankakerfisins. Bresk stjórnvöld brugðust ekki við rangfærslu Brown með opinberri leiðréttingu þrátt fyrir að íslensk stjórnvöld hefðu farið fram á slíkt. Tveimur dögum eftir ummæli Brown sendi hins vegar starfsmaður breska forsætisráðuneytisins staðfestingu á því að bresk stjórnvöld hefðu ekki gripið til frystingar eigna annarra íslenskra fyrirtækja en Landsbankans. Bresk yfirvöld birtu þó ekki þessa staðfestingu opinberlega og hún gerði því eðli máls samkvæmt lítið til að bæta það tjón sem opinberar yfirlýsingar forsætisráðherra Bretlands í breskum fjölmiðlum tveimur dögum áður höfðu valdið.

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 fjármálafyrirtækis. 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 myndu 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 lítið svo á að með því væri jafnrétti innstæðueigenda ekki virt.

Rannsóknarnefndin telur það gagnrýnisvert að íslensk stjórnvöld skuli ekki hafa sinnt því 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 neyðarlögum 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 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.

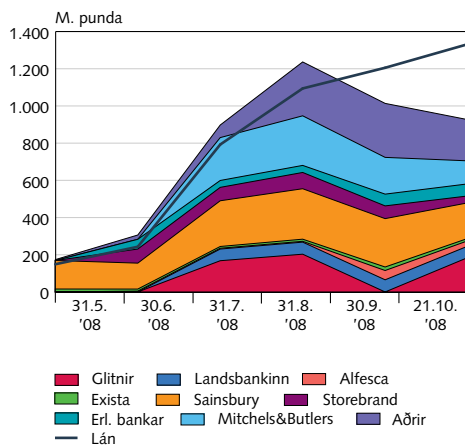
20.5 Fall Kaupþings banka hf.

20.5.1 Inngangur

Aðfaranótt 9. október 2008 tilkynnti Fjármálaeftirlitið að stofnunin hefði gripið inn í rekstur Kaupþings banka hf. á grundvelli heimildar í lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., sem í daglegu tali hafa verið nefnd neyðarlög. Í tilkynningunni kom fram að þessi ákvörðun hefði verið tekin í kjölfar þess að

Mynd 1

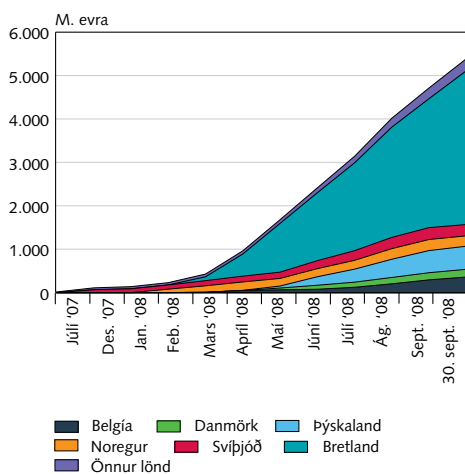
Lán og veð í endurhverfum viðskiptum
Kaupthing Singer & Friedlander og Kaupþings



Heimild: Kaupþing banki hf.

Mynd 2

Innlán í Kaupthing Edge



Heimild: Kaupþing banki hf.

stjórn Kaupþings fór þess á leit við stofnunina að hún tæki yfir vald hluthafafundar. Fram kom að stjórn Kaupþings hefði að auki sagt af sér. Í ákvörðun Fjármálaeftirlitsins fólst að fyrri stjórn yrði vikið frá, stofnunin tæki yfir vald hluthafafundar og að bankanum yrði skipuð sérstök skilanefnd.

Premur dögum áður, þ.e. 6. október 2008, hafði Seðlabanki Íslands hins vegar samþykkt að veita Kaupþingi lán sem nam 500 milljónum evra gegn veði í danska bankanum FIH. Aðspurður hvernig þeim fjármunum hefði verið ráðstafað svaraði Hreiðar Már Sigurðsson, forstjóri Kaupþings, við skýrslutöku: „[...] stærsta einstaka greiðslan sem fer út úr bankanum er rúmlega, u.þ.b. 200 milljónir evra til sænska seðlabankans, það er stærsta einstaka, held ég, greiðslan sem fer út úr Kaupþingi þessa síðustu viku til tíu daga, annars erum við að leggja inn, „supporta“ okkur í Lúxemborg vegna innlánsáhlaups sem er þar. Það er áhlaup í Finnlandi, það er áhlaup í Noregi, það er það sem er að gerast, það eru repo-viðskiptin okkar [...].“³⁵⁸ Auk framangreinds láns frá 6. október 2008 lánaði Seðlabankinn Kaupþingi 73 milljónir evra 2. sama mánaðar vegna fyrirhugaðrar aðkomu Kaupþings að Sparisjóði Mýrasýslu, sem átt hafði í nokkrum fjárhagserfiðleikum, og 200 milljónir norskra króna með svokölluðum spot-samningi 8. sama mánaðar.

Þegar leitað er svara við því af hverju Kaupþing féll þarf að beina sjónum að dótturfélagi Kaupþings í Bretlandi, Kaupthing Singer & Friedlander. Í lánasamningum Kaupþings og útgefnum skuldabréfum bankans til meðallangs tíma á evrópska skuldabréfamarkaðnum (MTN) voru ákvæði þess efnis að færi stórt dótturfélag Kaupþings í vanskil jafngilti slíkt vanskilum móðurfélagsins.³⁵⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis hefur kynnt sér efni slíkra skilmála. Af þeim má ráða að ef til þess kæmi að Kaupthing Singer & Friedlander færi í þrot myndi það leiða til gjaldfellingar ýmissa lánasamninga og skuldabréfa Kaupþings sem voru af þeirri stærðargráðu að slíkt myndi leiða til falls Kaupþings. Endalok Kaupþings réðust því endanlega með falli dótturfélagsins Kaupthing Singer & Friedlander sem nánar verður vikið að hér á eftir.

20.5.2 Kaupthing Singer & Friedlander

Árið 2005 festi Kaupþing banki hf. kaup á breska bankanum Singer & Friedlander en sá banki hafði verið stofnaður 1907. Í kjölfar kaupanna var nafninu síðan breytt í Kaupthing Singer & Friedlander (hér eftir nefnt KSF).

Í skýrslum Ármanns Þorvaldssonar, bankastjóra KSF, og Sigurðar Einarssonar, stjórnarformanns Kaupþings, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að KSF hefði m.a. séð um endurhverf viðskipti við fyrirtæki í samstaðunni frá því í júní 2008.³⁶⁰

Hinn 4. febrúar 2008 byrjaði KSF að bjóða upp á bæði óbundna og bundna innlánsreikninga á veraldarvefnum undir vörumerkinu „Kaupthing Edge“.³⁶¹ Breska fjármálaeftirlitið (FSA) gerði kröfu um að KSF héldi ávallt 95% af innlánunum í lausu fé eða ígildi þess. Frá þessum viðmiðum voru ákveðnar undantekningar sem hér verða ekki raktar. KSF reyndi síðar að fá lausafjarviðmiðin lækkuð með hliðsjón af reynslu varðandi úttekt af

358. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. júlí 2009, bls. 83–84.

359. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. júlí 2009, bls. 87.

360. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 41. Sjá einnig skýrslu Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 65.

361. Vitnaskýrsla Sheilu Nicol í máli skilanefndar Kaupþings banka hf. gegn breska fjármálaráðuneytinu fyrir The High Court of Justice, Chancery Division 8. október 2008, bls. 10.

reikningunum. Í mars 2008, á meðan FSA hafði erindið til meðferðar, gerði KSF lausafjárskiptasamninga (e. „swap“) við móðurfélagið samtals að fjárhæð 1,1 milljarður breskra punda. KSF samþykkti að veita Kaupþingi endurtekin sólarhrings lán en Kaupþing lofaði að lána KSF sömu fjárhæð til þriggja mánaða.³⁶² Lausafjárreglur í Bretlandi leiddu til þess að KSF gat talið kröfu sína um endurgreiðslu á hendur móðurfélaginu til lauss fjár. Þar með uppfyllti KSF kröfur FSA um laust fé vegna Edge innlána. KSF gat hins vegar ráðstafað lánsfé sem borist hafði frá Kaupþingi, s.s. með útlánum eða öðrum fjárfestingum. Ef til þess kæmi að gert yrði áhlaup á KSF af Edge innstæðueigendum gerði FSA ráð fyrir því að kröfur stofnunarinnar um laust fé leiddu til þess að KSF gæti endurgreitt innstæðueigendum án vandkvæða. Lausafjárskiptasamningar dóttur- og móðurfélags leiddu hins vegar til þess að lausafjárstaða KSF varð háð möguleikum Kaupþings til greiðslu. Greiðsluferfiðleikar Kaupþings gátu því leitt til þess að KSF uppfyllti ekki lausafjárkröfur FSA. Ármann Þorvaldsson, bankastjóri KSF, lýsti því fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að hann hefði talið að FSA væri að fullu kunnugt um framangreinda skiptasamninga.³⁶³ Rannsóknarnefnd Alþingis kallaði eftir frekari upplýsingum um skiptasamningana frá Nýja Kaupþingi banka hf. Þau svör bárust þaðan að líklega hefði skriflegur samningur ekki verið gerður vegna viðskiptanna. Þess í stað bárust tölvubréfaskipti starfsmanna Kaupþings og KSF sem lýstu samningunum lauslega. Líkt og að framan greinir námu viðskiptin rúmlega milljarði punda.

Mánudaginn 29. september 2008, eftir að tilkynnt hafði verið um kaup íslenska ríkisins á 75% hlutafjár í Glitni banka hf., hafði Ármann Þorvaldsson samband við FSA og tilkynnti stofnuninni að unnið yrði eftir lausafjárviðlaga-áætlun bankans. Í framhaldinu heimsóttu starfsmenn FSA starfsstöðvar KSF. Í skýrslu Ármanns fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að hann teldi misskilnings hafa gætt hjá starfsmönnum FSA um lausafjárstöðu KSF. Hefðu þeir virst álíta að KSF hefði yfir meira lausafé að ráða. Þannig hefðu þeir ekki áttað sig á því að heildsöluinnlán höfðu minnkað um 1,5 milljarða punda á meðan innlán einstaklinga á Edge reikninga höfðu aukist upp í 2,8 milljarða punda. Þá hefðu þeir að því er virtist ekki heldur áttað sig fyllilega á lausafjárskiptasamningnum við móðurfélagið þrátt fyrir að samningurinn hefði verið útskýrður fyrir þeim í mars 2008 og tilgreindur á lausafjárskýrslum eftir það.³⁶⁴ Í skýrslu Hreiðars Mús Sigurðssonar, forstjóra Kaupþings, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að hann liti svo á að sá misskilningur hefði ríkt hjá FSA að KSF væri smásölubanki og því hefði þeim starfsmönnum FSA sem fengust við slíka starfsemi verið falið að hafa eftirlit með KSF. Miklu nær hefði verið að líta á KSF sem fjárfestingarbanka.³⁶⁵ Ármann Þorvaldsson kvaðst hafa heyrt föstudaginn 3. október 2008 að tiltekinn starfsmaður FSA virtist í þeirri villu að einn milljarður punda hefði verið færður yfir til móðurfélagsins. Þannig hefðu starfsmenn FSA í fyrstu ekki virst átta sig á að samningurinn við móðurfélagið hefði í eðli sínu verið lausafjárskiptasamningur.

„[...] þetta var svo kallað „liquidity swap“ [...] þeir lánuðu okkur til þriggja mánaða og við lánuðum alltaf í sólarhring og síðan þegar við þurfum peninginn þá lánuðum við þeim ekki ...“

Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 10.

362. Tölvubréf frá Ármanni Þorvaldssyni til rannsóknarnefndar Alþingis 25. janúar 2010. Í því tölvubréfi segir Ármann að þetta hafi verið innlán en ekki lán. Í tölvupóstsamskiptum frá þeim tíma þegar viðskiptin áttu sér stað á árinu 2008 er þetta á hinn bóginn ítrekað kallað lán.

363. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 9–13.

364. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 9–13.

365. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 21. júlí 2009, bls. 49.

Ármann kvaðst telja að starfsmenn FSA hefðu síðan áttað sig á staðreyndum málsins sama dag eða um helgina þar á eftir.³⁶⁶

Í vitnaskýrslu Sheilu Nicoll, starfsmanns FSA, frá 8. október 2008 vegna málareksturs Kaupþings í Bretlandi kemur fram að 30. september 2008 hafi nettó útfærði af reikningum Kaupþing Edge verið 37 milljónir punda.³⁶⁷ Af því tilefni hafi FSA beint þeim tilmælum til KSF að krefjast fyrirgreiðslu á grundvelli fyrrnefnds lausafjárskiptasamnings við móðurfélagið en sá samningur hljóðaði upp á 1,1 milljarð punda. Nicoll bendir síðan á að Kaupþing hafi ekki getað innt umbeðna greiðslu af hendi til KSF. Tekið skal fram að af hálfu Kaupþings er því haldið fram að þetta hafi ekki gerst fyrr en 2. október 2008. Í skýrslu Nicoll segir að FSA hafi orðið ljóst að 1,1 milljarður punda samkvæmt lausafjárskiptasamningnum hafi verið talinn með í lausafjárskýrslum KSF þrátt fyrir að móðurfélagið gæti ekki staðið við skyldur sínar samkvæmt samningnum. Þar með hafi FSA litið svo á að um verulegt brot KSF á lausafjárreglum stofnunarinnar hafi verið að ræða.³⁶⁸

Í skýrslu Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að haldinn hefði verið fundur hjá FSA 2. október 2008 þar sem Ármann var spurður um það hvort hann gæti krafist eins milljarðs punda á grundvelli lausafjárskiptasamningsins við móðurfélagið. Hann kveðst hafa svarað því til að hann teldi að það væri ekki hægt. Þá hafi hann verið spurður að því hversu mikið hann teldi að hægt væri að draga á samninginn. Kvaðst hann hafa giskað á að e.t.v. væri mögulegt að fá 300 til 400 milljónir punda. Í ljós hafi komið að Kaupþing gat afhent KSF 100 milljónir punda daginn eftir og hafi FSA þá haldið áfram að knýja á um að móðurfélagið léti KSF fá 300 milljónir punda til viðbótar.³⁶⁹

Hinn 3. október 2008 tók FSA sérstaka stjórnvaldsákvörðun gagnvart KSF. Samkvæmt ákvörðuninni skyldi KSF leggja öll innlán dagana 2. og 3. október 2008 inn á reikning hjá Seðlabanka Bretlands. Þá mátti bankinn ekki annast neina afgreiðslu sem var hærri en 250.000 pund nema að fengnu samþykki FSA. Ennfremur var bankanum bannað að framkvæma nokkuð sem væri ívilnandi fyrir móðurfélagið nema FSA hefði verið tilkynnt skriflega um það áður með þriggja daga fyrirvara.

Í skýrslu Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að starfsmenn FSA hefðu fundið að því að þegar þrenginga tók að gæta á markaði í endurhverfum viðskiptum í kjölfar falls Lehman Brothers hefði KSF samt sem áður haldið áfram að gera samninga við móðurfélagið um endurhverf viðskipti án þess að geta velt þessum viðskiptum áfram á markaði. Hefði lausafjárstaða KSF versnað af þessum sökum.³⁷⁰ Taldi Ármann að hinn 1. október 2008 hefði KSF vantað um einn milljarð punda í lausafé til þess að vera réttu megin við strikið miðað við lausafjárreglur þegar í ljós kom að ekki var hægt að draga á lausafjárskiptasamninginn við móðurfélagið. Hjá Ármanni kom fram að FSA hefði hins vegar talið 1,5 milljarða punda vanta

„[...] þeim [FSA] fannst við [KSF] vera of lengi að, hvað eigum við að segja, að auka „haircut-ið“ í verðbréfafjármögnun á móðurfélagið og einhverja aðra kúnna og eitthvað svoléiðis, við hefðum átt að vera hardari, en það kemur, þegar við gerum það ekki þá kemur það auðvitað fram í lausafjárlutföllunum þannig að það er bara [...]“

Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 19.

366. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 9–13.

367. Vitnaskýrsla Sheilu Nicoll í máli skilanefndar Kaupþings banka hf. gegn breska fjármálaráðuneytinu fyrir The High Court of Justice, Chancery Division 8. október 2008, bls. 9.

368. Vitnaskýrsla Guðna Aðalsteinssonar í máli skilanefndar Kaupþings banka hf. gegn breska fjármálaráðuneytinu fyrir The High Court of Justice, Queens Bench Division 7. janúar 2009, bls. 9.

369. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 13.

370. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 14.

þegar litið væri til þess hvernig staðið hefði verið að endurhverfum viðskiptum við móðurfélagið sem ekki hefði verið velt áfram á markaði.³⁷¹

Hinn 3. október 2008 fundaði Geir H. Haarde, forsætisráðherra, með Sigurði Einarssyni og Hreiðari Má Sigurðssyni. Geir hefur lýst því fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að Sigurður og Hreiðar hafi tjáð sér að FSA hefði sama morgun gert kröfu um að Kaupthing Singer & Friedlander myndi greiða 80 milljónir punda til „að styrkja stöðu sína þar í landi“. Þeir hafi jafnframt upplýst sig um að þegar hefði verið brugðist við þeirri ósk. Á meðan á fundinum stóð bar ritari Geirs honum þau skilaboð að Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, hefði hringt og óskað eftir að fá að ræða við Geir. Í kjölfarið áttu Geir og Darling samtal. Eins og áður kemur fram var samtalið hljóðritað, en það þurrkaðist út fyrir handvömm. Í tölvubréfi til rannsóknarnefndar Alþingis lýsti Geir samtalinu með eftirfarandi hætti: „Sagðist hann [Darling] vilja tjá mér að dótturfélag Kaupþings, KSF, hefði að dómi breskra yfirvalda gert sig sekt um að flytja fé frá Bretlandi með óeðlilegum hætti, samtals 600 milljónir punda. Málið væri litið svo alvarlegum augum að FSA myndi loka starfsemi bankans þá um kvöldið ef þessir fjármunir yrðu ekki þegar endurgreiddir. Sagðist hann vilja að ég vissi af þessari stöðu en jafnframt fór hann þess á leit að ég beitti mér fyrir því að Kaupþing á Íslandi gripi þegar í taumana. Ég sagðist vera í aðstöðu til að koma þeim skilaboðum samstundis á framfæri og myndi gera það sem ég gæti til að þetta mál leystist.“ Geir segist hafa greint Sigurði og Hreiðari frá þessu. Síðan segir í bréfi Geirs: „Tíðindin virtust koma þeim í opna skjöldu en þeir hringdu þegar í íslenska fjármálaeftirlitið og báðu það að hafa samband við rétta aðila hjá FSA. Einnig hringdu þeir strax í forstjóra KSF, sem þá var staddur í bíl á leið til fundar við FSA. Fullvissuðu þeir mig um að þeir gætu leyst þetta mál, en töldu jafnframt að í málinu væri einhver misskilningur sem auðvelt ætti að vera að greiða úr.“

Samkvæmt skýrslu Clive Maxwell, starfsmanns breska fjármálaráðuneytisins, fyrir breskum dómstólum 14. apríl 2009 upplýsti FSA breska fjármálaráðuneytið um að KSF hefði fyrir 3. október 2008 greitt veðköll sem numið hefðu u.þ.b. 500 til 600 milljónum punda fyrir hönd Kaupþings og þannig í raun fært móðurfélaginu fjármuni.³⁷²

Jon Pain, starfsmaður FSA, nefndi þetta atriði einnig í tölvubréfi til Jónasar Fr. Jónssonar, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, 3. október 2008. Pain segir að FSA hafi gert þá kröfu til KSF að bankinn héldi ávallt a.m.k. 95% af óbundnum innlánnum, sem jafngildi um tveimur milljörðum punda, til-tækum í reiðufé eða öðru því sem nánast jafngildi reiðufé. Þennan sama dag hafi komið í ljós að lausafé bankans nemi einungis 500 milljónum punda. Því telji FSA ljóst að KSF hafi brotið lausafjárreglur stofnunarinnar og að í upplýsingagjöf KSF hafi lausafjárstaðan verið verulega ýkt. Til viðbótar hafi KSF notað lausafé sitt til þess að standa straum af veðköllum á móðurfélagið (vegna verðlækkunar á verðbréfum) að fjárhæð 500 milljónir punda en þetta feli einnig í sér brot á reglum stofnunarinnar. Af þessum sökum fari FSA fram á að 1.600 milljónir punda verði fluttar til KSF fyrir lok viðskipta mánudaginn 6. október 2008 svo að FSA muni heimila áframhaldandi rekstur KSF sem viðtakanda innlána í Bretlandi. Framangreind fjárhæð er sundurliðuð þannig

„[...] þeir [FSA] fóru annars vegar að segja sko: Okei, þessi milljarðs punda liquidity swap samningur við móðurfélagið [...] ef [...] þið [KSF] getið ekki dregið á hann þá þurfum við að ná í 1 milljarð af lausu fé. Og svo sögðu þeir: [...] við viljum líka fá 500 milljónir pund í viðbót í raun og veru af því að þið hefðið átt að, eða 400 eða hvað sem það var, af því að þið hefðið átt að vera búin að, af því að þið eruð að fjármagna einhver verðbréf fyrir móðurfélagið sem þið getið ekki fjármagnað í markaðnum. En í raun og veru voru þeir að tvítelja vegna þess að ef við hefðið átt, segjum að við hefðið getað dregið milljarð af móðurfélaginu og dregið það og átt það í lausu fé þá vorum við langt yfir öllum svona lausafjármörkum og hefðum alveg mátt, alveg eins og við hefðið mátt þá, þá megum við alveg nota alveg eins og við megum fjármagna verðbréf, við gátum alveg notað laust fé í að veita lán eða hvað sem það er. Þeir tvítöldu þetta dálítið saman og ég bara nennti ekki að vera að, það var svo mikill æsingur þarna um helgina, ég var ekkert að reyna að rifast um þetta við þá heldur bara setti upp eiginlega plan sem var svona tveggja vikna plan sem við gerðum þarna um helgina [...]“

Ármann Þorvaldsson fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 14.

„Sagðist hann [Darling] vilja tjá mér að dótturfélag Kaupþings, KSF, hefði að dómi breskra yfirvalda gert sig sekt um að flytja fé frá Bretlandi með óeðlilegum hætti, samtals 600 milljónir punda. Málið væri litið svo alvarlegum augum að FSA myndi loka starfsemi bankans þá um kvöldið ef þessir fjármunir yrðu ekki þegar endurgreiddir.“

Lýsing Geirs H. Haarde, forsætisráðherra, á samtali sínu við Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands.

„Svo kemur aðstoðarmaður forsætisráðherra inn og segir: Það er símtal hérna frá Bretlandi til forsætisráðherra sem þú verður að taka. Og það verður uppi fótur og fit og forsætisráðherra og öll halarófan á eftir honum fara inn í eitt-hvert hliðarherbergi, nema ég og Hreiðar. [...] Geir kemur [síðan] til baka alveg fólur og fár og segir: Já, þetta var fjármálaráðherrann og hann segist bara ætla að loka á ykkur, hvort það var í dag eða á morgun. Og við segjum bara kva! Við erum í samskiptum við fjármálaeftirlitið í Bretlandi og vitum ekki annað en að það sé allt í lagi.“

Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 62.

„Our guidelines required KSF to maintain at least 95% of the instant access retail deposits amounting to circa £2bn to be maintained in cash or near cash equivalents. [...] As at today these funds only amount to £500m. Its therefore clear to us that KSF has breached our liquidity guidelines and in its reporting has substantially overstated the true liquidity position. Additionally KSF has used its liquidity position to fund circa £500m of margin calls of its parent, this again is in clear breach of our guidelines.“

Úr tölvubréfi Jóns Pain hjá FSA til Jónasar Fr. Jónssonar, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, 3. október 2008.

371. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 19.

372. Vitnaskýrsla Clive Maxwell í máli skilanefndar Kaupþings banka hf. gegn breska fjármálaráðuneytinu fyrir The High Court of Justice, Queens Bench Division 14. apríl 2009, bls. 12–13.

að annars vegar sé um að ræða 1.100 milljónir punda vegna innláns hjá samstæðunni og hins vegar 500 milljónir punda vegna framangreindra veðkalla. Jónas er loks beðinn um að staðfesta að endurgreiðslan muni nást fram svo FSA þurfi ekki að grípa til frekari ráðstafana.

Vegna framangreinds bréfs Jons Pain hélt Jónas Fr. Jónsson fund með Sigurði Einarssyni, Hreiðari Má Sigurðssyni og Guðna Aðalsteinssyni, framkvæmdastjóra fjárstýringar Kaupþings, um klukkan 17:00 hinn 3. október 2008. Guðni Aðalsteinsson hefur borið að þeir hafi fullvissað Jónas um að þeir hefðu ekki á ólögmatan hátt flutt fjármuni frá KSF til Kaupþings. Þá segir Guðni að meðan á fundinum stóð hafi Hreiðar Már Sigurðsson hringt í Ármann Þorvaldsson sem þá hafi verið að koma af fundi með starfsmönnum FSA þar sem rætt var um tveggja vikna áætlun um sölu eigna í þeim tilgangi að afla lausafjár.³⁷³

Um helgina 4. og 5. október 2008 bjuggu starfsmenn KSF ásamt starfsmönnum Kaupþings til áætlun um sölu eigna KSF til að afla fjár til þess að mæta kröfum FSA.³⁷⁴ Í skýrslu Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að starfsmenn FSA hefðu farið yfir áætlunina á laugardeginum 4. október 2008. Hann hefði svo hringt í Juliu Dunn, starfsmann FSA, og fengið samþykki fyrir áætluninni. Kvaðst hann hafa gert það þar sem hann hefði áður frétt frá starfsmönnum Kaupþings, sem hefðu haft það eftir starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins, að KSF yrði lokað ef ekki kæmu inn 1,5 milljarðar punda.³⁷⁵ Ármann taldi að raunhæft hefði verið að bankinn gæti selt eignir fyrir einn milljarð punda á 10 dögum.³⁷⁶

Um „kvöldmatarleyti“ sunnudaginn 5. október 2008 bárust Geir H. Haarde þau skilaboð að Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, óskaði eftir samtali við hann. Ræddust þeir í kjölfarið við í síma. Í tölvubréfi til rannsóknarnefndar Alþingis lýsti Geir því að Brown hefði átt tvíþætt erindi við sig. Annars vegar hefði Brown hvatt til þess að Ísland leitaði stuðnings Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Seinni þætti erindisins lýsti Geir með eftirfarandi hætti: „Hins vegar vildi Brown greina mér frá því að bresk yfirvöld teldu að KSF hefði brotið bresk lög og flutt 1600 (ekki 600) milljónir punda úr landi. Var greinilegt að hann taldi þetta mjög alvarlegt. Ég sagði honum sem var að ég hefði orð Kaupþingsmanna fyrir því (frá því fyrr sama dag, er ég innti þá eftir málinu) að þeir væru komnir að samkomulagi við FSA um hvernig þetta mál yrði leyst. Sagðist hann þá taka orð mín fyrir því og ekki vilja ræða þetta frekar. Er ég ræddi þetta mál við Kaupþingsmenn á sunnudeginum virtust þeir vita af því að nú væri af hálfu Breta rætt um 1600 milljónir punda í stað þeirra 600 sem fjármálaráðherrann nefndi í samtalinu á föstudeginum.“ Samtalið var hljóðritað. Rannsóknarnefnd Alþingis var afhentur hluti samtalsins og jafnframt tjáð að hluti upptökunnar hefði þurrkast út fyrir handvömm.

Klukkan 11:52 6. október 2008 sendi Hector Sants, forstjóri FSA, Hreiðari Má Sigurðssyni tölvubréf og lýsti því að ákaflega hjálplegt væri ef

„I think you've also got this problem where we've got two of your major banks based in London of course for some of their operations and I'm worried about the impact of this on them and there is an issue of 1,5 billion that was taken from London to Iceland and I understand that as an illegal act and I hope you can return that or you can insist that the bank return that before banks open tomorrow morning.“

Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, í samtali sínu við Geir H. Haarde, forsætisráðherra Íslands, 5. október 2008.

373. Vitnaskýrsla Guðna Aðalsteinssonar í máli skilanefndar Kaupþings banka hf. gegn breska fjármálaráðuneytinu fyrir The High Court of Justice, Queens Bench Division 15. júní 2009, bls. 5.

374. Vitnaskýrsla Guðna Aðalsteinssonar í máli skilanefndar Kaupþings banka hf. gegn breska fjármálaráðuneytinu fyrir The High Court of Justice, Queens Bench Division 7. janúar 2009, bls. 29. Sjá einnig skýrslu Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 15.

375. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 16.

376. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 19.

Hreiðar gæti staðfest að hann væri tilbúinn til þess að veita Barclays banka upplýsingar. Virðist FSA hafa haft milligöngu um að kanna hvort Barclays kynni að geta keypt rekstur eða hluta rekstrar KSF.

Klukkan 12:32 sama dag svaraði Hreiðar Már Sigurðsson tölvubréfi Hectors Sants og sagðist geta staðfest að Kaupþing standi við áætlun sína, bæði hvað varðar það að útvega lausafé sem og að draga úr skuldum á efnahagsreikningi KSF. Samkvæmt áætluninni verði KSF tryggðar yfir 700 milljónir punda á efnahagsreikning sinn fyrir lok viðskipta sama dag. Reyndar segir Hreiðar að hluti þessara viðskipta sé T+2 og T+3 og því muni Sants ekki sjá þetta allt sama kvöld. Hins vegar hafi þegar verið samið um viðskiptin við breskar fjármálastofnanir. Enn fremur segir Hreiðar að hjá Kaupþingi hafi menn ekki orðið varir við stórt áhlaup á Kaupthing Edge reikningana. Hann bætir því við að engar endurgreiðslur í langtímafjármögnun séu fyrir sjáanlegar á næstunni. Segist hann því viss um að lausafjárstaðan muni halda áfram að batna á næstu dögum og vikum. Hreiðar segir einnig að leitað hafi verið eftir aðstoð Deutsche Bank við að fara yfir þá kosti sem fyrir hendi séu varðandi alþjóðlega starfsemi Kaupþings. Hann segir enn fremur að vel yrði tekið í að Barclays myndi líta á bresk umsvif Kaupþings. Segir hann að innan Kaupþings sé um þessar mundir litið á breska starfsemi fyrirtækisins sem lyk-
ilþátt í rekstrinum og eigi það einnig við um framtíðarsýn fyrirtækisins. Hins vegar tekur hann fram að í ljósi yfirstandandi óróa á mörkuðum ríki vissulega skilningur á því að sveigjanleiki sé nauðsynlegur til að tryggja hagsmuni allra hlutaðeigandi. Að lokum biður Hreiðar Sants að hafa samband við Ármann Þorvaldsson svo koma megi á fundi með Barclays.

Klukkan 16:40 6. október 2008 ritaði Julia Dunn Ármanni Þorvaldssyni tölvubréf og benti á að í ljósi nýliðinna atburða á Íslandi væri ljóst að KSF kynni á einhverjum tímapunkti að telja rétt að óska eftir greiðslustöðvun eða einhvers konar skiptameðferð á fyrirtækinu. Í þessu samhengi bendir Dunn á ýmis formsatriði sem gæta þurfi að ef til slíks komi.

Í skýrslu Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kemur fram að hann hafi rætt við Jon Pain að kvöldi 6. október 2008 og spurst fyrir um það hvort Seðlabanki Bretlands gæti ekki veitt KSF lánaþyrirgreiðslu en bankinn ætti útlánasafn upp á 3,7 milljarða punda sem hægt væri að veðsetja. Segir Ármann að Pain hafi án nokkurra málalenginga hafnað þeirri málaleit-
an.³⁷⁷

Þegar KSF opnaði að morgni 7. október 2008 nam lausafjárstaða fyr-
irtækisins 396 milljónum punda.³⁷⁸

Sama morgun fundaði bankastjórn Seðlabanka Íslands með Hreiðari Má Sigurðssyni og Sigurði Einarssyni. Í drögum að fundarpunktum Seðlabankans er haft er Sigurði: „Allir að kreista pening frá okkur.“ Einnig er haft eftir Sigurði: „FSA á bakinu á okkur og kröfurnar breytast stöðugt. Trúin farin.“

Klukkan 12:05 sama dag, þ.e. 7. október 2008, ritaði Hector Sants Hreiðari Má Sigurðssyni tölvubréf þar sem hann áréttaði að bærst KSF ekki lausafé samdægurs gæti bankinn ekki haldið áfram rekstri.

Klukkan 12:55 sama dag óskaði Hreiðar Már Sigurðsson eftir því með tölvubréfi að Hector Sants eða Jon Pain hefðu símasamband við hann.

377. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 27.

378. Vitnaskýrsla Sheilu Nicoll í máli skilanefndar Kaupþings banka hf. gegn breska fjármálaráðu-
neytinu fyrir The High Court of Justice, Chancery Divison 8. október 2008, bls. 11.

Klukkan 12:57 sama dag ritaði Hreiðar Már Sigurðsson Hector Sants tölvubréf þar sem hann tilkynnti að fyrr um daginn hefði verið gengið frá sölu á þeim hlutum í Mitchells & Butlers Ltd. sem hefði verið á efnahagsreikningi bankans. Andvirði sölunnar, 130 milljónir punda, yrðu til taks við opnun bankans daginn eftir. Þá myndi Ravi frá J.C. Flowers koma í bankann um kvöldið ásamt teymi sínu og væri Hreiðar vongóður um að samningar myndu nást við J.C. Flowers sem hægt væri að tilkynna um fyrir opnun daginn eftir.

Í vitnaskýrslu Sheilu Nicoll frá 8. október 2008 kemur fram að hinn 7. október 2008 hafi nettó útlæði af Kaupthing Edge reikningum verið 95,5 milljónir punda.³⁷⁹

Klukkan 17:35 7. október 2008 ritaði Jon Pain Hreiðari Má Sigurðssyni tölvubréf sem svar við bréfi Hreiðars fyrr um daginn. Í bréfinu segist Pain vilja veita Hreiðari yfirlit yfir mat FSA á stöðu KSF. Í þessu sambandi nefnir Pain nokkur atriði:

1. FSA hafi orðið vart við aukið útstreymi af almennum innlánsreikningum KSF og telji stofnunin hættu á að þetta útlæði verði áframhaldandi.
2. Af þessum sökum telji FSA raunverulega hættu á að KSF muni ekki „lifa af“. Verði það raunin muni FSA neyðast til þess að setja KSF í greiðslustöðvun.
3. Til þess að veita Kaupþingi tækifæri til viðræðna við J.C. Flowers muni FSA ekki taka endanlega ákvörðun fyrr en kl. 7:30 að morgni næsta dags.
4. Af þessum sökum fari FSA fram á að Kaupþing staðfesti með tölvubréfi fyrir kl. 6:30 næsta morgun hvort viðræðurnar hafi borið árangur eður ei. Til þess að FSA geti fallist á að heimila KSF að starfa eftir kl. 7:30 næsta morgun þurfi stofnunin framangreinda staðfestingu ásamt annars vegar skýrri skuldbindingu um að J.C. Flowers muni veita dótturfélaginu nægilegt fjármagn samstundis þann dag svo fyrirtækið geti staðið við skuldbindingar sínar og hins vegar skýrri fjármögnunaráætlun sem sýni fram á stuðning við fyrirtækið fram yfir þetta tímabil.

„We are therefore of the view that there is a real risk that the subsidiary will not survive and if that looks to be the case, we will have no choice but to put it into Administration.“

Úr bréfi Jon Pain hjá FSA til Hreiðars Má Sigurðssonar frá 7. október 2008.

Pain lýsir síðan fyrir hönd FSA von um að viðræður Kaupþings og J.C. Flowers muni skila árangri. Segir hann að FSA geri allt sem í valdi stofnunarinnar standi til þess að halda KSF í rekstri eins lengi og hægt sé. Loks lýsir Pain yfir vonbrigðum FSA með að viðræður við Barclays hafi ekki skilað árangri. Tekur Pain undir rök Hreiðars varðandi ástæðu þess að viðræðurnar leiddu ekki til samkomulags. Þessar ástæður eru hins vegar ekki raktar í bréfinu. Hvað varðar hugsanleg viðskipti tengd Royal Bank of Scotland segist Pain telja að sömu erfiðleikar verði við að afla stuðnings yfirvalda. Pain bendir að lokum á að FSA sé að skoða hvort til greina komi að Seðlabanki Bretlands geti veitt fyrirgreiðslu. Pain telur að slíkt sé ólíklegt og að auki myndi slíkt þurfa að eiga sér langan aðdraganda.

Í skýrslu Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að ástæða þess að ekki hefði orðið af samningum við Barclays hafi verið

379. Vitnaskýrsla Sheilu Nicoll í máli skilaneftdar Kaupþings banka hf. gegn breska fjármálaráðuneytinu fyrir The High Court of Justice, Chancery Division 8. október 2008, bls. 11.

sú að fyrirtækið hefði ekki haft hug á því að kaupa hlutabréfin í KSF heldur einvörðungu eignir bankans með umtalsverðum afföllum.³⁸⁰

Klukkan 18:57 sama dag, þ.e. 7. október 2008, sendi Hreiðar Már Sigurðsson Hector Sants og Jon Pain tölvubréf þar sem hann fór yfir stöðu mála. Hreiðar nefnir þrjú atriði sem hann segir Kaupþingsmenn hafa unnið að frá því kvöldið áður:

1. Um morguninn hafi verið fundað með Seðlabanka Íslands varðandi endurhverf viðskipti Kaupþings. Seðlabankinn hafi ákveðið að auka fyrirgreiðslu til Kaupþings og hafi Kaupþing í lok dags tryggt sér veðlán, skuldabréf sveitarfélaga og skuldabréf með ríkisábyrgð að fjárhæð 600 milljónir breskra punda sem hægt verði að nota í viðskiptum daginn eftir.
2. Forsvarsmenn Kaupþings hafi fundað með þremur stærstu lífeyrissjóðum Íslands, sem einnig séu stórir hluthafar í bankanum. Lífeyrissjóðirnir hafi ákveðið að selja eignir og færa lausafé í erlendri mynt til Kaupþings. Þetta muni eiga sér stað á næstu þremur dögum. Heildarfjárhæð muni nema 500 til 1.000 milljónum evra.
3. Kaupþingsmenn hafi átt í viðræðum við ríkisstjórn Íslands og Fjármálaeftirlitið vegna Glitnis. Þeim viðræðum verði haldið áfram þetta kvöld. Einn möguleiki sé að Glitni verði skipt upp í tvo banka, sbr. kenningar um góðan banka og slæman banka, og að Kaupþing muni þá yfirtaka starfsemi, eignir og innstæður Glitnis. Ef þessi aðgerð gangi eftir segist Hreiðar sannfærður um að slíkt muni styrkja starfsemi og fjárhagsstöðu Kaupþings verulega. Innan Kaupþings búist menn við frekari upplýsingum síðar um kvöldið.

Í bréfinu segir Hreiðar að Kaupþing hafi haldið áfram að vinna eftir þeirri áætlun sem gerð hafi verið vegna KSF undangengna helgi. Segir hann að eftirfarandi þáttaskil hafi orðið þennan dag:

1. Eign í Mitchells & Butlers Ltd. hafi verið seld fyrir 130 milljónir punda. Greiðslur muni berast næsta dag, þ.e. 8. október 2008.
2. Eign í Sampo hafi verið seld fyrir 175 milljónir evra. Greiðslur muni berast nk. fimmtudag, þ.e. 9. október 2008.
3. Viðskiptavinur hafi lagt inn 150 milljónir dollara. Greiðslur muni berast næsta dag, þ.e. 8. október 2008.
4. Eign í Alfesca hafi verið seld fyrir 45 milljónir punda. Greiðslur muni berast nk. fimmtudag, þ.e. 9. október 2008.

Hreiðar segir því næst að enn sé unnið að sölu Sainsbury og stefnt að því að ganga frá sölunni næsta dag. Nú sé fyrirhugaður fundur með hópi frá J.C. Flowers. Markmið þess fundar sé að selja rekstur KSF til J.C. Flowers. Loks segir Hreiðar að ef samningar náist ekki telji Kaupþingsmenn samt sem áður að Kaupþing geti stutt við KSF þannig að fyrirtækið komist í gegnum þetta hættuástand og að tryggja megi rekstrinum nægt lausafé.

380. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 31.

Klukkan 00:03 8. október 2008 sendi Hreiðar Már Sigurðsson Hector Sants tölvubréf og greindi honum frá því að samningaviðræður við J.C. Flowers hefðu ekki borið árangur vegna hins skamma tíma sem fulltrúar J.C. Flowers hefðu haft til þess að fara í gegnum bækur KSF. Stjórn Kaupþings hafi hins vegar ákveðið að styðja KSF og veita fyrirtækinu nægilegt lausafé. Næsta dag verði því 300 milljónir punda lagðar inn í KSF. Til viðbótar muni viðskiptavinur leggja inn 75 milljónir punda og sala eigna muni síðan gefa af sér 130 milljónir punda. Samtals verði KSF því tryggðar 505 milljónir punda í nýju lausafé daginn eftir. Meira lausafé sé síðan tryggt fimmtudaginn 9. október 2008 með sölu eigna fyrir 180 milljónir punda auk þess sem móðurfélagið muni tryggja aðgengi að meira lausafé ef þörf verði á. Loks segir Hreiðar að síðar sömu nótt verði send út fréttatilkynning þar sem fram komi að Kaupþing hafi hafið viðræður við Fjármálaeftirlitið og skilanefnd Glitnis um að Kaupþing yfirtaki eignir og starfsemi Glitnis. Markmiðið sé að ljúka samningum eins fljótt og unnt sé.

Klukkan 07:11 sama dag, þ.e. 8. október 2008, svaraði Hector Sants Hreiðari og þakkaði fyrir að vera upplýstur um stöðu mála, þar á meðal um viðræður við J.C. Flowers. Sants segir greinilegt að lausafjárstaða KSF sé að verða mjög alvarleg og nýjustu upplýsingar bendi til þess að afla þurfi umtalsverðs fjár næstu daga og vikur. Til viðbótar, í ljósi áframhaldandi óvissu um stöðu íslensku bankanna í hugum breskra innstæðueigenda, telji Sants að FSA og Kaupþing þurfi að reikna með miklu útfærði af Edge reikningunum en í dag nemi þeir um 2,8 milljörðum punda. Í ljósi þessa fer FSA fram á að fyrir liggi fyrir kl. 09:00 sama dag:

1. Að 300 milljónir punda hafi verið fluttar á reikning KSF í London og að sama eigi við um 98 milljarða króna greiðslu á London reikninginn.
2. Nákvæmar skýringar á því hvernig Kaupþing hyggist bregðast við útstreymi fjár sem ljóst sé að verði út úr KSF næstu 10 daga.
3. Áætlun um hvernig Kaupþing hyggist fjármagna heildarendurgreiðslu á 2,8 milljörðum punda ef þess gerist þörf og hvernig bankinn hyggist þá viðhalda hæfilegu lausafé í kjölfarið.

Loks óskar Sants eftir staðfestingu fyrir sama tímamark á því að Seðlabanki Íslands muni fallast á framangreindar greiðslur auk þess sem hann fer fram á upplýsingar um þau áhrif sem yfirtaka á Glitni hefði á fjármögnun samstæðu Kaupþings.

Um kl. 07:00 sama dag, þ.e. 8. október 2008, kynnti breska ríkisstjórnin áætlun um „Credit Guarantee Scheme“ og um stofnun sjóðs sem bar heitið „Bank Recapitalisation Fund“ þar sem 500 milljörðum punda skyldi varið til að styðja við breska bankakerfið.

Klukkan 07:49 sama dag sendi Hreiðar Már Sigurðsson Hector Sants tölvubréf þar sem fram kom að verið væri að vinna að þeirri áætlun sem Sants hefði beðið um. Þá segir í bréfinu að fyrirsvarsmenn Kaupþings séu áhugasamir um fyrirætlanir bresku ríkisstjórnarinnar sem kynntar hafi verið fyrr um morguninn. Þar sem KSF sé breskur banki virðist hann uppfylla þau skilyrði sem kynnt hafi verið og lýsir Hreiðar sérstökum áhuga á þátttöku KSF í áætluninni án tafar. Hreiðar óskar jafnframt leiðbeininga um hvernig bankinn eigi að bera sig að við að sækja um aðild að áætluninni. Fram kemur að Hreiðar hafi verið í sambandi við Juliu Dunn varðandi lausafjárstöðu til

Financial support to the banking industry
After consultation with the Bank of England and the Financial Services Authority, the Government announces that it is bringing forward specific and comprehensive measures to ensure the stability of the financial system and to protect ordinary savers, depositors, businesses and borrowers. In summary the proposals announced today are intended to:
Provide sufficient liquidity in the short term;
Make available new capital to UK banks and building societies to strengthen their resources permitting them to restructure their finances, while maintaining their support for the real economy; and Ensure that the banking system has the funds necessary to maintain lending in the medium term.

Úr fréttatilkynningu breska fjármálaáðuneytisins 8. október 2008.

skemmri tíma. Þá tekur Hreiðar fram að hann telji rétt að upplýsa FSA um að Royal Bank of Scotland hafi verið ákaflega seinvirkur í því að flytja fé yfir til KSF, hver svo sem ástæðan sé, og segir hann einnig að öll hjálp við að flyta því ferli sé vel þegin.

Ármann Þorvaldsson tjáði rannsóknarnefnd Alþingis að rétt fyrir kl. 08:00 þennan dag, þ.e. 8. október 2008, hafi Julia Dunn hringt í sig og áréttað að flytja þyrfti 300 milljónir punda yfir til KSF.³⁸¹

Klukkan 08:19 sama dag, þ.e. 8. október 2008, sendi Hreiðar Már Sigurðsson Hector Sants tölvubréf þar sem hann tilkynnti að Kaupþing hefði undirritað söluumboð til Deutsche Bank vegna KSF. Jafnframt væri Kaupþing að „eltast við“ Seðlabanka Íslands og stefnt væri að því að senda FSA staðfestingu á tilflutningi 300 milljóna breskra punda eins fljótt og kostur yrði. Í skýrslu Hreiðars fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að sama morgun hefðu Kaupþingsmenn farið í það verkefni að „smala saman“ umræddum 300 milljónum punda.³⁸²

Um svipað leyti og Deutsche Bank tók að sér sölu á KSF fyrir Kaupþing áttu sér stað viðræður á milli sömu aðila um að Deutsche Bank myndi lána KSF 500 milljónir punda til þriggja mánaða gegn veði í margvíslegum eignum KSF. Með sama hætti og ekkert varð úr sölu á KSF gekk þessi lánveiting ekki eftir.

Í greinargerð í máli því, sem skilanefnd Kaupþings höfðaði á hendur breska fjármálaráðuneytinu 7. janúar 2009, kemur fram að um klukkan 10:00 hinn 8. október 2008 hafi FSA formlega tekið þá ákvörðun að banna KSF að taka við nýjum innlánunum.³⁸³ Samkvæmt ákvörðuninni skyldi hún taka gildi kl. 13:30 sama dag.

„[...] menn tala við Deutsche Bank, ég skrifa undir söluheimild til þeirra, þeir fá umboð, bæði til að selja Kaupþing Singer & Friedlander og FIH, ef þeir geta. [...] Og þegar við erum að tala við Deutsche Bank í símanum, þá birtist á skjánum á vegg sem var bak við okkur strimill frá Sky, um það að FSA hafi flutt Kaupþing Edge reikningana frá KSF yfir til ING. Og þetta gera þeir og láta okkur ekki vita.“

Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
8. júlí 2009, bls. 72-73

STATUTORY INSTRUMENT	
2008 No. 2674	
BANKS AND BANKING	
The Kaupthing Singer & Friedlander Limited Transfer of Certain Rights and Liabilities Order 2008	
Made	at 12.05 p.m. on 8th October 2008
Laid before Parliament	at 4.00 p.m. on 8th October 2008
Coming into force	at 12.15 p.m. on 8th October 2008
It appears to the Treasury to be desirable to make this order for the following purpose:	
Maintaining the stability of the UK financial system in circumstances where the Treasury consider that there would be a serious threat to its stability if the Order were not made.	
The Treasury, in exercise of the powers conferred by sections 6, 8, 12, 13(2) of and Schedule 2 to the Banking (Special Provisions) Act 2008(a), make the following Order:	

381. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 32.

382. Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 86.

383. The Queen (on the application of Kaupthing bank hf.) and her Majesty's Treasury. Statement of facts and grounds, bls. 13.

„[...] lausafjárerfiðleikar okkar í Bretlandi voru, ef eitthvað er, minni en annarra breskra banka. Það sem gerist er að Bretarnir neita að viðurkenna okkur sem breskan banka og við fáum ekki fyrirgreiðslu eins og Royal Bank of Scotland, Bradford & Bingley og hvað þeir nú heita allir sem fengu fyrirgreiðslu [...] og við vorum mjög ósáttir við það að vera alltaf dregnir inn í þennan ramma sem íslenskt fyrirtæki.“

Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
8. júlí 2009, bls. 44.

„Ég hef tvær tilgátur. Annaðhvort hafi fjármálaráðherrann í Bretlandi [...] ekki vitað það að við vorum dótturfélag, hafi haldið að við værum útibú, eða þá að þeir voru orðnir svo þreyttir á samskiptum við allt sem viðkom íslenskum stjórnvöldum, út af Icesave [...] að þeir voru bara búnir að gefast upp.“

Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
8. júlí 2009, bls. 46.

„The purpose of the Order is to transfer the Kaupthing deposit book of „Edge“ accounts to a publicly owned company followed by an immediate transfer of retail deposits of Kaupthing to ING Direct N.V. **will provide protection and continuity of business for depositors.**“ [Leturbreyting rannsóknarnefndar Alþingis.]

Úr greinargerð sem fylgdi ákvörðun um tilflutning innstæðna af Edge reikningum KSF.

„Protecting the public interest and maintaining stability of the UK financial system in circumstances where the [FSA] has determined that a deposit taker is no longer meeting its threshold conditions for authorisation. [...] The Government has considered a number of options and weighed up the various competing considerations and considers this to be the best solution for protecting depositors and ensuring retail consumer confidence.“

Úr skjalinu „Summary: Intervention & Options“ sem fylgdi ákvörðun um tilflutning innstæðna af Edge reikningum.

Í skýrslu Ármanns Þorvaldssonar og Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að alveg fyrirvaralaust hefði breska fjármálaráðuneytið síðan flutt innlánsreikninga Kaupthing Edge frá KSF yfir til hollenska bankans ING Direct N.V.³⁸⁴

Í ákvörðuninni fólst að innstæður Edge reikninga KSF voru færðar til félags í eigu Seðlabanka Bretlands sem bar nafnið Deposit management (Edge). Innstæðurnar voru síðan færðar úr því félagi yfir til hollenska bankans ING Direct N.V.

Með ákvörðun breska fjármálaráðuneytisins fylgdi einnig skjal sem ber heitið „Summary: Intervention & Options“. Þar segir m.a. að ákvörðunin sé tekin með það fyrir augum að vernda almannahagsmuni og tryggja stöðugleika breska fjármálakerfisins við aðstæður þar sem FSA telur að viðtakandi innstæðna uppfylli ekki lengur skilyrði fyrir slíku starfsleyfi. Einnig kemur fram að breska ríkisstjórnin hafi vegið og metið marga kosti og telji þetta vera bestu lausnina við að vernda innstæðueigendur og viðhalda trausti almennra innstæðueigenda.

Alistair Darling tók til máls í breska þinginu (e. House of Commons) kl. 12:33 8. október 2008 og lét þá eftirfarandi orð falla: „I want to say something about the three Icelandic banks; Landsbanki, its UK subsidiary, Heritable, and Kaupthing, which was put into liquidation within the last hour. The Financial Services Authority decided yesterday that Heritable could not continue to meet its obligations and today it has taken exactly the same decision for Kaupthing. I have therefore used the special powers that I have under the Banking (Special Provisions) Act to transfer most of their retail deposits to ING, the Dutch bank, which is working to secure business as usual for its customers to protect its savers' money. The rest of those Icelandic businesses have been put into administration.“³⁸⁵

Tekið skal fram að í ofangreindri ræðu er því ranglega haldið fram að KSF hafi verið settur í skiptameðferð á síðustu klukkustund. Af máli ráðherrans verður jafnframt ráðið að sú ákvörðun að flytja Edge innlánsreikninga KSF yfir í hollenska bankann ING Direct N.V. á grundvelli Banking (Special Provisions) Act hafi verið bein afleiðing af þessari röngu staðhæfingu.

Um sama leyti og breski fjármálaráðherrann var að flytja ræðu sína áttu fyrirvarsmenn Kaupþings og KSF símafund með forstjóra FSA. Í skýrslu Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd kom fram að um leið og hann hefði séð í sjónvarpsfréttum að fjármálaráðherra hefði tekið yfir innlán KSF og fært þau til ING Direct N.V. hefði hann hringt í Juliu Dunn og spurt hana hvað væri að gerast þar sem hann taldi að þau væru að vinna í því að afla 300 milljóna punda til að halda bankanum opnum og hefðu þau ráðgert símafund síðar um daginn um það atriði. Hefði Dunn þá komið af fjöllum og óskað eftir því að fá að hringja í Ármann síðar. Hefði þannig verið ljóst að starfsmönnum FSA var almennt ekki kunnugt um aðgerðir fjármálaráðuneytisins.³⁸⁶ Dunn hefði síðan hringt aftur og sagt að ef KSF kæmi með 300 milljónir punda gæti bankinn haldið áfram rekstri sínum.³⁸⁷ Ármann segir að í beinu framhaldi hafi

384. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 33. Sjá einnig skýrslu Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 72–73.

385. Sjá vefsíðuna http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm081008/debtext/81008-0003.htm#column_277.

386. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 21.

387. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 34.

síðan verið haldinn símafundur með Hector Sants. Þar hafi FSA fyrst spurt hvort margræddar 300 milljónir punda væru á leiðinni. Hreiðar hafi þá bent FSA á að það væru lítil heilindi í þeirra samskiptum þar sem innlánin væru hirt af KSF án nokkurrar viðvörðunar á meðan verið væri að vinna eftir áætlun sem samþykkt hefði verið af FSA um að afla bankanum lausafjár. Við þessar aðstæður væri vart réttlætanlegt að færa 300 milljónir punda frá móðurfélaginu. Hafi Hector Sants þá óskað eftir því að KSF yrði settur í greiðslustöðvun. Hreiðar hafi þá spurst á ný fyrir um það hvort KSF, sem breskur banki, fengi aðgang að áætlun breskra yfirvalda um endurfjármögnun bankakerfisins. Hector Sants hafi þá svarað því til: „Those funds are not for you.“³⁸⁸

Klukkan 14:49 sama dag, þ.e. 8. október 2008, var KSF settur í greiðslustöðvun.³⁸⁹ Ein af röksemdum fyrir því að setja bæri KSF í greiðslustöðvun var að innlán bankans hefðu verið flutt til annars banka með ákvörðun fjármálaráðherra, sbr. eftirfarandi orð: „The Bank is funded in large part by way of deposits totalling £3.2 billion. [...] As a result of the events set out above, it is highly likely that there will be a loss of confidence in the Bank; in particular those depositors who remain after the Transfer Order takes effect are likely to wish to withdraw their funds immediately. Accordingly, the Bank would be likely to face rapidly increasing demands for payments of its liabilities, which it would be unable to fund.“³⁹⁰

Í vitnaskýrslu Clive Maxwell, starfsmanns breska fjármálaráðuneytisins, 14. apríl 2009 vegna málareksturs Kaupþings í Bretlandi dregur Maxwell saman þá alvarlegu ógn sem bresk yfirvöld töldu aðsteðjandi. Í fyrsta lagi hafi mikið hættuástand einkennt fjármálakerfi heimsins. Íslenskir bankar hafi fallið þar undir og hluti þeirra talinn líklegur til að falla. Hinn 8. október 2008 hafi bresk yfirvöld í öðru lagi talið líklegt að KSF myndi ekki uppfylla kröfur sem áskildar séu fyrir starfsleyfi samkvæmt Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) og yrði því gert óheimilt að taka við frekari innlánunum. Ef til slíks banns kæmi væri ólíklegt að KSF gæti bætt lausafjárstöðu sína og endurheimt starfsleyfi frá FSA. Í þriðja lagi hafi bresk yfirvöld talið að ef KSF félli léki vafi á bæði vilja og getu íslenskra stjórnvalda til að vernda innstæður viðskiptavina KSF. Í fjórða lagi hafi FSA álitid að ef til falls KSF kæmi, að því viðbættu að Landsbanki Íslands hf. og Heritable Bank hefðu fallið, án þess að útgreiðsla ætti sér fljótlega stað til innstæðueigenda hefði það slæm áhrif á traust innstæðueigenda, sérstaklega gagnvart breskri systurstofnun Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Þetta gæti einnig leitt til úttekta af innlánsreikningum annarra banka.

Í vitnisburði sínum lýsir Maxwell því loks að ofangreind fjögur atriði hafi verið talin geta haft slæm áhrif á breskan efnahag. Á þessum tíma hafi umhverfið einkennst af óvenjulega miklum áhyggjum almennra innstæðueigenda. Við þær aðstæður hafi breska fjármálaráðuneytið ályktað að ef 170.000 almennir innstæðueigendur þyrftu að horfast í augu við verulegar tafir á útgreiðslu fjármuna frá hinni bresku systurstofnun Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta auk mögulegs taps á hluta innstæðna sinna þá yrði slíkt afar skaðlegt fjármálastöðugleika í landinu. Maxwell lýsir því loks að með

388. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 26 og 33.

389. The Queen (on the application of Kaupthing bank hf.) and her Majesty's Treasury. Statement of facts and grounds, bls. 13.

390. Vitnaskýrsla Sheilu Nicoll í máli skilanefndar Kaupþings banka hf. gegn breska fjármálaráðuneytinu fyrir The High Court of Justice, Chancery Division 8. október 2008, bls. 13.

Þessi rök í huga hafi breska fjármálaráðuneytið tekið þá ákvörðun að færa innlánsreikninga KSF yfir til annarrar fjármálastofnunar.³⁹¹

Í vitnaskýrslu sinni 15. júní 2009 vegna málareksturs Kaupþings í Bretlandi dregur Guðni Aðalsteinsson saman ályktanir sínar um málið. Guðni segir að þegar ákvörðun um flutning Edge reikninga Kaupþings var tekin að morgni 8. október 2008 hafi Kaupþing enn gert ráð fyrir því að útvega mætti KSF 1,1 milljarð punda. Sú fjárhæð fengist með 300 milljónum punda frá Kaupþingi, 98 milljörðum íslenskra króna frá Seðlabanka Íslands, 130 milljónum punda vegna Mitchells & Butlers og 75 milljónum punda af nýjum innstæðum. Að auki segir Guðni að af hálfu Kaupþings hafi verið búist við 200 milljónum punda fimmtudaginn 9. október 2008 vegna sölu á hlutabréfum í Sampo og Alfesca. Kaupþing hafi verið að vinna að frekari sölu í samræmi við áætlun bankans og FSA. Þar af leiðandi telur Guðni að hægt hefði verið að afla meiri fjármuna á næstu dögum. Guðni bendir einnig á að viðræður við Deutsche Bank hafi lofað góðu. Telur Guðni að KSF hafi verið u.þ.b. búinn að nálgast nægilegt lausafé til að „halda lífi“ og hefði Kaupþing skuldbundið sig til þess að afla nægilegs lausafjár. Guðni segir að ákvörðun FSA um flutning Edge reikninga hefði átt að vera algjört örþrifaúrræði stofnunarinnar. FSA hafi brugðist þeirri skyldu að bíða og sjá hvort þær aðgerðir sem voru í framkvæmd myndu leiða til viðunandi lausnar. Guðni segir að aðgerðir FSA og breska fjármálaráðuneytisins hafi farið í bága við meðalhóf. Enn fremur hafi breskum yfirvöldum staðið margar aðrar leiðir til boða. Breska ríkisstjórnin hafi getað útvegað lausafé og neyðarsjóði. FSA hafi ekki beðið til þess að sjá hvort KSF gæti uppfyllt skilyrði fyrir slíkri aðstoð. KSF hafi getað sett eignir að veði gegn lausafé. Að öðrum kosti hafi breska ríkið getað yfirttekið rekstur KSF tímabundið og síðar selt fyrirtækið.³⁹²

Ákvörðun breska fjármálaráðuneytisins um flutning á innstæðum á „Edge“ reikningum var tekin á grundvelli 1. mgr. 6. gr. „Banking (Special Provisions) Act 2008“ en þar segir: „The Treasury may by order make provision for or in connection with, or in consequence of, the transfer of property, rights and liabilities of an authorised UK deposit-taker to either (or each) of the following – (a) a company wholly owned by the Bank of England or the Treasury; (b) a body corporate not within paragraph (a).“

Skilyrði þess að beita megi framangreindri heimild samkvæmt atvikum málsins koma fram í a-lið 2. mgr. 2. gr. laganna en þar segir: „The Purposes are - (a) maintaining the stability of the UK financial system in circumstances where the Treasury consider that there would be a serious threat to its stability if the order were not made.“

Þegar tekin var afstaða til þess hvort hægt væri að flytja innlánin frá KSF varð því að leggja mat á það hvort alvarleg ógn steðjaði að stöðugleika breska fjármálakerfisins yrði ákvörðun um flutning á innstæðunum ekki tekin. Alistair Darling vék að skýringum á frumvarpinu sem fram komu í breska þinginu við meðferð þess áður en það varð að svonefndum lögum „Banking (Special Provisions) Act 2008“. Við það tækifæri lét hann m.a. eftirfarandi

391. Vitnaskýrsla Clive Maxwell fyrir The High Court of Justice, Queens Bench Division 14. apríl 2009, bls. 12–13.

392. Vitnaskýrsla Guðna Aðalsteinssonar í máli skilanefndar Kaupþings banka hf. gegn breska fjármálaráðuneytinu fyrir The High Court of Justice, Queens Bench Division 15. júní 2009, bls. 17–18.

orð falla: „There must be a serious threat to the stability of the financial system before the powers are exercised. That is a high test to be met, and the action must be proportionate. The Treasury must consider alternatives. The circumstances go way beyond simply a threat to depositors.“

Af hálfu Kaupþings var því haldið fram að samkvæmt þeim orðum Darling, sem vitnað var til hér að framan, yrði mjög alvarleg ógn að vera til staðar. Miklar kröfur bæri að gera í þessum efnum og gæta yrði meðalhófs. Breska fjármálaráðuneytinu hefði því borið að meta þá kosti sem í stöðunni voru. Minnt var á að þær kröfur sem séu gerðar séu mun meiri en svo að það eitt nægi að innstæðueigendum stafi ógn af stöðunni. Kaupþing vakti athygli á þessum síðustu orðum í ljósi þess að bresk stjórnvöld hefðu lagt þunga áherslu á að verið væri að bjarga innstæðueigendum með flutningi á innstæðum frá KSF, sbr. orðin: „[...] will provide protection and continuity of business for depositors.“ Sbr. einnig ummælin: „[...] and considers this to be the best solution for protecting depositors and ensuring retail consumer confidence.“ Vakin var athygli á því að fjármálaráðherra Bretlands hefði rökstutt þessa aðgerð með sömu rökum í breska þinginu sama dag og til hennar var gripið, með orðunum: „I therefore used powers that I have under the Banking (Special Provisions) Act to transfer most of their retail deposits to ING, the Dutch bank, which is working to ensure that it is business as usual for all its customers, protecting its savers' money.“ Þegar til alls þessa væri litið taldi Kaupþing að hin ráðandi ástæða fyrir flutningi innstæðna KSF hefði verið sú að bjarga hagsmunum innstæðueigenda. Hin ströngu skilyrði Banking (Special Provisions) Act hefðu því ekki verið uppfyllt.

Hinn 20. október 2009 felldi breski dómstóllinn, The High Court of Justice – Queen's Bench Division – Administrative Court, dóm sinn í málinu og var niðurstaðan sú að ákvörðun um flutning innstæðna frá KSF hefði bæði verið málefnaleg og lögleg. Í því sambandi var talið að ákvörðunin hefði aðallega byggst á hinu lögmæta sjónarmiði að ógn steðjaði að stöðugleika breska fjármálakerfisins. Var fallist á með breska ríkinu að viðhorfin um að verja hagsmuni innstæðueigenda í KSF hefðu aðeins verið hluti af röksemdafærslu sem leiddi ráðuneytið að þeirri niðurstöðu að fýsilegt væri að taka ákvörðun um að flytja innstæðurnar í ljósi markmiðs laganna, fremur en að þar væri um að ræða yfirlýsingu um annað og ráðandi sjónarmið sem ákvörðun um flutninginn hefði verið byggð á.

„Whilst the document contain an incomplete statement of the Treasury's reasoning process, I am entirely satisfied that what they say about protecting depositors of KSF is merely a part of the reasoning that led the Treasury to consider it desirable to make the Transfer Order for the statutory purpose, rather than a statement of a different and primary purpose for which the Transfer Order was made.“

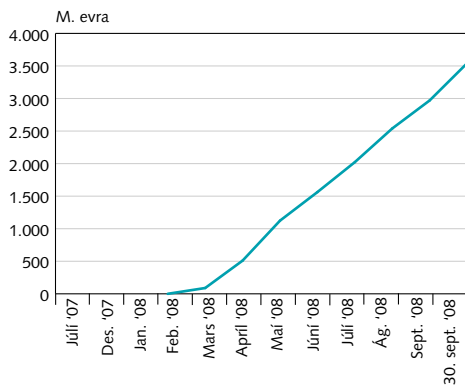
Úr 40. málsgrein dóms The High Court of Justice – Queen's Bench Division – Administrative Court, frá 20. október 2009 í máli nr. CO/129/2009.

20.5.3 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis

Hér að framan hefur rannsóknarnefndin sérstaklega beint sjónum sínum að þætti dótturfélagsins Kaupthing Singer & Friedlander (KSF) í falli Kaupþings banka hf. Kaupþing banki hf., bæði móðurfélagið á Íslandi og dótturfélög þess, var með starfsemi í ýmsum löndum utan Íslands á þessum tíma og það er ljóst að þegar erfiðleikar komu upp á yfirborðið í starfsemi hinna íslensku bankanna, fyrst Glitnis og síðan Landsbankans, um mánaðamótin september/október 2008 var þess skammt að bíða að áhrif þess segðu til sín í rekstri Kaupþings. Þetta lýsti sér m.a. í auknu útstreymi fjár af innlánsreikningum og erfiðleikum við að endurnýja samninga. Eftir athugun nefndarinnar þótti sýnt að hvað sem leið áhrifum þessara erfiðleika á einstakar starfseiningar innan Kaupþings hafi þau atvik sem tengdust KSF verið mest afgerandi um fall Kaupþings og því er sérstaklega fjallað um þau í ályktunum nefndarinnar hér á eftir.

Mynd 3

Innlán í Kaupthing Singer & Friedlander



Heimild: Kaupthing banki hf.

Lausafjárstaða KSF tók að versna frá miðjum september 2008 þegar Lehman Brothers féll. Ef marka má bréf Jons Pain, starfsmanns FSA, til Jónasar Fr. Jónssonar, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, frá 3. október 2008 voru það aðallega tvö atriði sem mestu réðu um örlög KSF. Í fyrsta lagi gat móðurfélagið, Kaupþing banki hf., ekki staðið við lausafjárskiptasamninga sem gerðir höfðu verið við KSF í mars 2008 og námu samtals 1,1 milljarði punda, en líkt og fram er komið höfðu samningarnir verið taldir sem laust fé í lausafjárskýrslum KSF til FSA. Í öðru lagi höfðu endurhverf viðskipti á milli Kaupþings og KSF aukist frá því í ágúst 2008 og eftir því sem erfiðleikar jukust á mörkuðum varð KSF örðugra að velta þeim samningum áfram út á markaði, eins og fram kemur í kafla 7.0. Þessu til viðbótar hafði KSF ekki krafðið Kaupþing um veðköll vegna verðlækkunar á verðbréfum og taldi FSA þau nema um 500 milljónum punda, eins og fram kemur á mynd 1 sem sýnir endurhverf lán KSF til Kaupþings og undirliggjandi veð. FSA taldi KSF því vanta samtals 1,6 milljarða punda í lausafé.

Af þeim gögnum sem rannsóknarnefnd Alþingis hefur undir höndum má draga þá ályktun að rökrétt hefði verið af hálfu KSF að framkvæma fyrrgreind veðköll gagnvart Kaupþingi í stað þess að taka algjörlega á sig þann kostnað og áhættu sem hlaut af lækkandi verði umræddra 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 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. Í þessu samhengi má vísa til myndar 3. 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 lánin til Kaupþings aukist í pundum talið. Afleiðing þess að veðköll voru ekki framkvæmd var sú að lausafjárstaða Kaupþings styrktist á kostnað KSF.

Til viðbótar við vanrækslu á að framkvæma veðköll er einnig ljóst að hluta hinna endurhverfu viðskipta KSF og Kaupþings sem KSF hafði áður velt út á markað var ekki hægt að velta þar áfram þar sem mótaðilar KSF vildu ekki endurnýja samningana. Við eðlilegar aðstæður hefði slíkt leitt til samsvarandi lokunar af hálfu KSF gagnvart Kaupþingi, enda má segja að KSF hafi í raun komið fram sem milligöngumaður fyrir Kaupþing í umræddum viðskiptum. Þetta varð hins vegar ekki raunin heldur héldu endurhverfu lánin á milli Kaupþings og KSF þvert á móti áfram að aukast. Aftur er þetta dæmi um að ekki hafi verið gætt armslengdarsjónarmiða á milli móður- og dótturfélags.

Ekki kemur á óvart að FSA skuli hafa álitð lausafjárskiptasamning KSF og Kaupþings haldlítinn þegar ljóst var orðið að Kaupþing gat ekki staðið við hann. Ekki er þó síður athyglisvert að skriflegur samningur virðist ekki hafa verið gerður um þessi lausafjárskipti, sérstaklega í ljósi þeirra upphæða sem um var að ræða.

Í kaflanum hér að framan var rakið efni tölvubréfs Hreiðars Más Sigurðssonar, forstjóra Kaupþings, til Hectors Sants, forstjóra FSA, og Jons Pain, starfsmanns FSA, frá 7. október 2008. Í bréfinu ræðir Hreiðar um þrjú atriði sem unnið sé að, þ. á m. að íslenskir lífeyrissjóðir hafi ákveðið að selja eignir og færa lausafé í erlendri mynt til Kaupþings. Segir Hreiðar að þetta muni eiga sér stað á næstu þremur dögum og að heildarfjárhæð verði 500 til 1000 milljónir evra. Rannsóknarnefnd Alþingis hefur ekki fengið í

hendur nein gögn sem styðja þessa fullyrðingu Hreiðars. 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 FIH bankanum. Þar sem ekki er að sjá að þessir fjármunir hafi verið fastir í hendi telur rannsóknarnefnd Alþingis fullyrðingu Hreiðars hafa verið óvarlega.

Eins og nánar greinir hér að framan höfðu bæði Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, og Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, símasamband við Geir H. Haarde, forsætisráðherra, og sökuðu starfsmenn KSF og Kaupþings um ólögmæta fjármagnsflutninga frá Bretlandi til Íslands án þess þó að útskýra nánar í hverju hin meinta ólögmæta háttsemi væri fölgín. Undrun sætir að Fjármálaeftirlitið skyldi ekki á þessu tímamarki 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.

Athygli vekur að í ræðu sinni í breska þinginu (e. House of Commons) kl. 12:33 8. október 2008 hélt Alistair Darling því ranglega fram að KSF hefði verið settur í skiptameðferð á síðustu klukkustund, sbr. orðin: „Kaupthing, which was put into liquidation within the last hour.“ Af máli ráðherrans verður jafnframt ráðið að sú ákvörðun að flytja Edge innlánsreikninga KSF yfir í hollenska bankann ING Direct N.V. á grundvelli Banking (Special Provisions) Act hafi verið bein afleiðing af þessari staðhæfingu, sbr. eftirfarandi orð Darling: „I have therefore used the special powers that I have under the Banking (Special Provisions) Act to transfer most of their retail deposits to ING, the Dutch bank, which is working to secure business as usual for its customers to protect its savers' money.“ Hið rétta er að á þessum tíma hafði KSF ekki verið tekinn til skiptameðferðar. Hins vegar hafði FSA bannað KSF að taka við nýjum innlánnum og tók sú ákvörðun gildi kl. 13:30 þennan sama dag. KSF var hins vegar ekki sett í greiðslustöðvun fyrr en kl. 14:49 umræddan dag og þá m.a. með þeim rökstuðningi að búið væri að flytja innlánin frá bankanum, en sú starfsemi væri afar mikilvægur þáttur í fjármögnun bankans. Þegar þessi orð og röksemdir breskra stjórnvalda eru virt verður ekki sagt að augljóst sé hvað sé orsök og hvað afleiðing í þeirra huga í þessari atburðarás sem þau stýrðu.

21. kafli

Orsakir falls íslensku bankanna – ábyrgð, mistök og vanræksla

21.1 Inngangur

Markmið þessarar skýrslu er að draga upp sem heildstæðasta mynd af aðdragandanum að falli bankanna og leita svara við þeirri spurningu hverjar hafi verið orsakir þess. Í þessum kafla eru dregnar saman helstu niðurstöður nefndarinnar sem fjallað hefur verið um í köflunum hér að framan. Áréttað skal að hér er aðeins um útdrátt að ræða og því vandkvæðum bundið að draga of miklar ályktanir af honum einum.

Hér á eftir er fyrst vikið að þeim þáttum í starfsemi íslensku bankanna sem rannsóknarnefndin telur vera meginorsakir fyrir falli þeirra haustið 2008. Að því búnu er vikið að vinnu stjórnvalda í aðdragandanum að falli bankanna auk þess sem dregnar eru nánari ályktanir um afmarkaða þætti í störfum stjórnvalda. Loks er skýrt frá mati og ályktunum nefndarinnar 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.

21.2 Fjármálamarkaðir í aðdragandanum að falli íslensku bankanna

21.2.1 Meginorsakir

21.2.1.1 Vöxtur bankakerfisins og trúverðugleiki

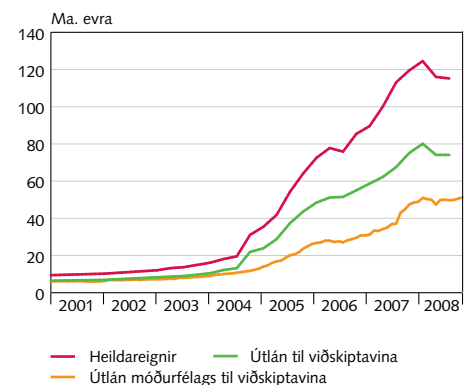
Skýringa á falli Glitnis banka hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf. er fyrst og fremst að finna í vexti þeirra og þar með stærð þeirra við fall. Um síðustu aldamót þjónuðu íslensku bankarnir fyrst og fremst þörfum íslenskra aðila vegna viðskipta og umsvifa á Íslandi. Efnahagur stóru bankanna þriggja nam þá rétt rúmlega eins árs landsframleiðslu Íslands. Eftir því sem leið á fyrsta áratug 21. aldarinnar óx starfsemi erlendis hratt, bæði vegna þjónustu við íslenska aðila sem höfðu aukin umsvif erlendis en einnig þjónustu við erlenda aðila sem voru óháðir íslensku efnahagsumhverfi. Eðli starfseminnar breyttist einnig mikið þar sem fjárfestingarbankastarfsemi varð æ mikilvægari þáttur í rekstri bankanna. Fram að því höfðu þeir aðallega stundað hefðbundna viðskiptabankastarfsemi. Efnahagur bankanna óx hratt. Í lok árs 2007 voru stóru bankarnir þrír orðnir alþjóðlegir bankar með heildar- eignir sem námu nærri nífalt dæri landsframleiðslu Íslands.

Segja má að hraður vöxtur bankanna hafi hafist á árinu 2003. Í lok þess árs var einkavæðing ríkisbankanna lokið. Einnig sameinuðust Kaupþing og Búnaðarbanki það ár. Þegar litið er til vaxtar banka er mikilvægt að gera greinarmun á innri og ytri vexti. Innri vöxtur banka felst aðallega í því að sú

Rannsóknarnefndin telur að efnahagur og útlán bankanna hafi vaxið fram úr innviðum bankanna sjálfra.

Mynd 1

Samanlögð stærð stóru bankanna þriggja



Heimild: Seðlabanki Íslands, Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

starfsemi sem til staðar er vex og þar með að bankinn lánar meira út sjálfur og stækkar þannig útlánasafn sitt. Ytri vöxtur felst hins vegar í því að eignir eru keyptar, oft í formi banka eða annarra félaga. Þannig er keypt þroskað eignasafn og starfsemi sem stutt er við í framhaldinu. Áhættan sem fylgir yfirtökum er að of hátt verð sé greitt fyrir yfirteknu eignina, áhættan sem fylgir hins vegar innri vexti er af öðrum toga. Eins og fram kemur hjá Mark Flannery í viðauka 3 við skýrsluna er hættan við hraðan innri vöxt minnkandi útlánagæði og lakara utanumhald og eftirlit með útlánnum. Slíkt getur leitt til greiðsluvanda innan fátíðra ára. Tafla 1 sýnir í meginatriðum hvernig sam-
anlagður vöxtur stóru bankanna þriggja skiptist í innri og ytri vöxt. Sjá má að ytri vöxtur var verulegur á árunum 2004 og 2005. Á þeim árum keypti Kaupþing danska bankann FIH Erhvervsbank og breska bankann Singer & Friedlander. Glitnir festi kaup á norska bankanum BN Bank. Á þessum árum var jafnframt innri vöxtur bankanna hvað mestur ef horft er til hlutfallslegs vaxtar en árið 2007 var vöxturinn mestur ef horft er til aukningar í krónum. Innri vöxtur öll ár fram til 2008 var umtalsverður.

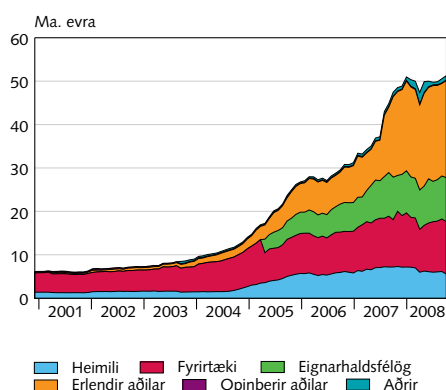
Tafla 1. Samanlagður vöxtur stóru bankanna þriggja

Ár	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Heildareignir í árslok (ma. kr.)	1.451	2.946	5.419	8.475	11.354	14.437
Keyptar eignir (ma. kr.)		834	726	34	26	0
Ytri vöxtur (%)		57,5	24,7	0,6	0,3	0,0
Eignabreyting vegna gengisbreytinga (ma. kr.)		-51	-203	1.068	-231	3.302
Innri vöxtur (ma. kr.)		713	1.949	1.954	3.084	-219
Innri vöxtur (%)		49,2	66,1	36,1	36,4	-1,9
Innri raunvöxtur (%)		43,5	59,5	27,2	28,8	-10,0

1. Lok annars ársfjórðungs.

Heimild: Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Mynd 2
Útlán stóru bankanna þriggja
Flokkur eftir tegund lántakenda



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Mynd 2 sýnir útlán móðurfélaga stóru bankanna þriggja flokkuð eftir tegund lántakenda. Útlán móðurfélaganna voru yfirleitt á bilinu 50–60% af öllum útlánnum samstæðna bankanna frá miðju ári 2004. Sjá má að talsverð aukning varð á útlánnum til íslenskra rekstrarfyrirtækja og var hún nokkuð jöfn yfir tímabilið, ef útlán eru mæld í evrum. Útlán til heimila landsins tóku snarpan kipp haustið 2004 þegar allir stóru bankarnir hófu að veita lán til íbúðakaupa í samkeppni við Íbúðalánasjóð. Aukning útlána til heimila var mjög mikil í hálf títinu frá haustinu 2004. Mestur og stöðugastur var þó vöxtur útlána til eignarhaldsfélaga annars vegar og erlendra aðila hins vegar.¹ Aukning útlána til erlendra aðila var sýnu meiri. Sérstaklega var aukningin mikil á seinni hluta árs 2007. Á fyrri hluta árs 2007 juku íslensku bankarnir þrír útlán sín til erlendra aðila um 800 milljónir evra, í um 8,3 milljarða evra. Á seinni hluta ársins, það er eftir að hinn alþjóðlegi lausafjárbandi hófst um mitt sumar 2007, jukust útlán til erlendra aðila hins vegar um 11,4 milljarða evra, í 20,7 milljarða evra. Lán móðurfélaga bankanna til erlendra aðila jukust þar með um rúmlega 120% á einungis sex mánuðum. Eins og sjá má

1. Samkvæmt skilgreiningu Seðlabanka Íslands eru erlendir aðilar, aðilar (einstaklingar og fyrirtæki) með lögheimili erlendis. Þetta er ekki endilega ótengt Íslandi þar með. Ef Íslendingur á fyrirtæki í Lúxemborg sem tekur lán er lánið til „erlends aðila“. Þessi lán eru þó almennt í erlendum myntum.

í kafla 8.0 varð þessi aukning hjá öllum þremur bönkunum, eða um 5 milljarða aukning hjá Kaupþingi og 3 milljarða aukning hjá Landsbankanum og Glitni. Það vekur athygli rannsóknarnefndarinnar að þessi aukning hófst um svipað leyti og lausafjærvandinn á alþjóðlegum fjármálamörkuðum. Aukningin var það mikil að ætla má að margir af hinum nýju viðskiptavinum hafi leitað til íslensku bankanna eftir að aðrir bankar voru farnir að draga úr útlánnum sínum, og því hafi aðrir verið búnir að synja þessum viðskiptavinum um fyrirgreiðslur.²

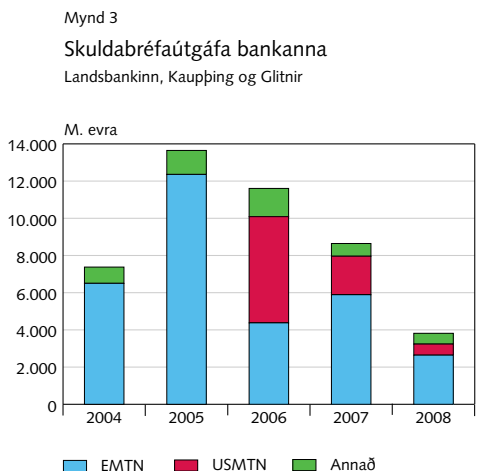
Rannsóknarnefnd Alþingis telur að efnahagur og útlán bankanna hafi vaxið fram úr innviðum bankanna sjálfra. Þannig hafi utanumhald og eftirlit með útlánnum ekki fylgt eftir útlánavextinum. Rannsóknir hafa jafnframt sýnt að hraður útlánavöxtur banka er til þess fallinn að rýra útlánagæði þeirra.³ Sér í lagi á þetta við þegar bankar ryðjast inn á ný markaðssvæði þar sem samkeppni er mikil fyrir en segja má um vöxt íslensku bankanna árið 2007 að þetta hafi verið tilfellið. Hin vaxandi hlutdeild eignarhaldsfélaga í útlánasafni bankanna var einnig til þess fallin að valda áhyggjum. Eignir eignarhaldsfélaga eru yfirleitt verðbréf, oft hlutabréf og lán til slíkra félaga og eru því ekki almennt með veðum í traustum rekstri. Útlánaáhætta er því að öðru jöfnu meiri en til félaga í arðbærum rekstri. Rannsóknarnefndin telur því að hinn mikli útlánavöxtur bankanna hafi valdið því að eignasafnið hafi þróast í að verða mjög áhættusamt.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að svo mikill og áhættusamur vöxtur samræmist ekki langtímahagsmunum trausts banka, en hins vegar hafi verið sterkir hvatar til vaxtar innan bankanna. Þeir hvatar hafi meðal annars falist í hvatakerfum bankanna og einnig í mikilli skuldsetningu stærstu eigenda. Rannsóknarnefndin telur að eftirlitsaðilum hafi mátt vera ljóst að slíkir hvatar væru til staðar og að ástæða væri til að hafa áhyggjur af hinum hraða vexti. Aftur á móti er ljóst að Fjármálaeftirlitið, sem var aðaleftirlitsaðili bankanna, óx ekki í samræmi við vöxt hinna eftirlitsskyldu aðila og réð af þeirri ástæðu illa við verkefni sín og hafði auk þess önnur vandamál við að glíma eins og nánar er vikið að í kafla 21.4 hér á eftir.

Íslensku bankarnir sóttu fjármagn í miklum mæli til útlanda, fyrst á evrópska skuldabréfamarkaði og síðar á bandaríska skuldabréfamarkaði. Tvennt studdi þennan aðgang. Annars vegar gott láns hæfismat þeirra sem þeir fengu að nokkru leyti í arf frá ríkinu og hins vegar aðgengi þeirra að mörkuðum í Evrópu á grundvelli EES-samningsins. Ein meginástæða fyrir góðu láns hæfismati bankanna var traust staða ríkisins og væntingar um að ríkið styddi við þá. Þessi aðgangur að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum var helsta forsenda mikils vaxtar bankanna, þá sérstaklega á árunum 2004–2006, þegar þeir uxu mest eins og sést í töflu 1. Á árinu 2005 sóttu Glitnir, Kaupþing og Landsbankinn um 14 milljarða evra á erlenda skuldabréfamarkaði, það

2. Bankar sem vaxa hratt, sérstaklega á nýjum mörkuðum, lenda í hrakvali á viðskiptavinum sem þegar hefur verið neitað um lán hjá öðrum bönkum á svæðinu. Hvaða viðskiptavinir eru slæmir (útkoma hrakvals) og hverjir eru góðir kemur aðeins í ljós með tímanum. Sökn í markaðshlutdeild á nýjum markaði getur því haft í för með sér seinni tíma aukningu í útlánaafskriftum. Shaffer, S.: „The Winner’s Curse in Banking.“ *Journal of Financial Intermediation*, 7 1998, bls. 359–392. Einnig Fernández de Lis, Santiago, og Jorge Martínez Pagés og Jesús Saurina: „Credit Growth, Problem Loans and Credit Risk Provisioning in Spain.“ Banco de España Working Papers 0018, Banco de España 2000.
3. Jiménez, G. og J. Saurina: „Credit Cycles, Credit Risk, and Prudential Regulation.“ *International Journal of Central Banking* 2:2 2006, bls. 65–98.

er rétt rúmlega landsframleiðsla þess árs og tvöfalt meira en árið áður (sjá mynd 3). Mest voru þessar skuldabréfaútgáfur til 3–5 ára á mjög hóflegum vöxtum, eða einungis um 15 til 25 punktum yfir viðmiðunarvöxtum. Í lok árs 2005 fóru vextir hækkandi fyrir íslensku bankana og þann 21. febrúar 2006 hækkuðu þeir skyndilega þegar matsfyrirtækið Fitch tilkynnti um neikvæðar horfur fyrir lánshæfiseinkunn Ríkissjóðs Íslands. Í kjölfarið fylgdu nokkrar neikvæðar matsskýrslur um bankana, meðal annars frá Merrill Lynch og Danske Bank.⁴ Bankarnir þurftu þá að greiða mun hærra vaxtaálag en aðrar evrópskar fjármálastofnanir í sama áhættuhópi, samanber skýrslu Merrill Lynch frá 7. mars 2006 þar sem tekið er fram að íslensku bankarnir borgi sambærilegt vaxtaálag og bankastofnanir í nýmarkaðsríkjum (e. emerging markets), eða um 50 punkta yfir álagi hjá sambærilegum evrópskum bönkum.⁵ Evrópski skuldabréfamarkaðurinn lokaðist því sem næst og eins og sést á mynd 3 minnkaði skuldabréfaútgáfa á evrópska markaðnum úr um 12 milljörðum evra árið 2005 í einungis rúma 4 milljarða 2006. Hins vegar opnaðist um sama leyti nýr markaður, það er skuldabréfamarkaðurinn í Bandaríkjunum. Sú opnun var að miklu leyti vegna skuldavafninga, þar sem íslensk skuldabréf voru tekin inn í vafningana í skjóli hins háa lánshæfismats íslensku fjármálafyrirtækjanna. Á sama tíma voru þau almennt með háa vexti miðað við lánshæfismat þeirra. Íslensku bankarnir voru þannig „ódyrastir“ miðað við lánshæfiseinkunn sem matsfyrirtækin veittu þeim og þar með tilvaldir til að hækka meðaleinkunn skuldavafnings. Nær 6 milljarðar evra voru þannig teknar að láni á bandaríska skuldabréfamarkaðnum. Eftir þessi þrjú ár í röð með verulega miklum skuldabréfaútgáfum var endurfjármögnunaráhætta bankanna orðin veruleg og þá sérstaklega á árunum 2008–2011. Rannsóknarnefnd Alþingis telur ljóst að farið hafi verið allt of geyst í útgáfu skuldabréfa á alþjóðlegum mörkuðum, þegar einsýnt var að fyrr eða síðar myndu vextir fara hækkandi og aðgengi að lánsfé myndi þrengjast á ný. Hvað höfðu menn hugsað sér að gera þá?



EMTN: Evrópski skuldabréfamarkaðurinn; USMTN: Bandaríski skuldabréfamarkaðurinn.
Heimild: Landsbanki Íslands hf., Kaupþing banki hf. og Glitnir banki hf.

Eftir að skuldabréfamarkaðir svo gott sem lokuðu á íslensku bankana á seinni hluta ársins 2007 urðu bankarnir að leita nýrra úrræða til að endurfjármagna þau skuldabréf sem voru á gjalddaga og þá útlánaaukningu sem varð síðustu sex mánuði þess árs. Eins og vikið verður að nánar síðar urðu erlend innlán og skammtímaveðlán uppspretta fjármagns fyrir bankana þrjá. Þannig urðu bankarnir stöðugt háðari skammtímafjármögnun, sem var mjög næm fyrir markaðsaðstæðum. Áhlaup á veðlánin var alveg jafn yfirvofandi og áhlaup á erlendu innlánsreikningana.

Ef horft er á fjármögnunarhlið bankanna í samhengi við útlánahlið þeirra sést að á árinu 2007 var mikið misræmi í þróun þessara liða. Á sama tíma og dró úr útgáfu skuldabréfa bankanna og gjalddagar eldri bréfa nálgudust voru útlán engu að síður aukin sem aldrei fyrr og þar með magnaðist endurfjármögnunaráhættan.

4. *Iceland: Geyser crisis*. Research 21. mars 2006, Danske bank, [http://danske-research.danskebank.com/link/FokusAndreIceland21032006/\\$file/GeyserCrises.pdf](http://danske-research.danskebank.com/link/FokusAndreIceland21032006/$file/GeyserCrises.pdf). Thomas, Richard: *Icelandic Banks: not what you are thinking*. Merrill Lynch 7. mars 2006, <http://www.scribd.com/doc/19606822/Merrill-Lynch-Icelandic-Banks-Not-What-You-Are-Thinking>.
5. Thomas, Richard: *Icelandic Banks: not what you are thinking*. Merrill Lynch 7. mars 2006, <http://www.scribd.com/doc/19606822/Merrill-Lynch-Icelandic-Banks-Not-What-You-Are-Thinking>.

Snemma árs 2006 höfðu ýmsir bent á það að íslenska bankakerfið væri vaxið fram úr getu Seðlabankans og dregið var í efa að hann væri fær um að sinna hlutverki sínu sem lánveitandi til þrautavara. Þrátt fyrir þessar áhyggjur og áhrif þeirra á vaxtaálag bankanna héldu þeir áfram að vaxa óáreittir. Seðlabanki Íslands styrkti að nokkru leyti gjaldeyrisvaraforða sinn í lok árs 2006, en eftir það varð lítil breyting á honum. Í lok árs 2007 voru skammtímaskuldir þjóðarinnar orðnar um fimmtánfaldur gjaldeyrisforði Seðlabankans en stærstur hluti skammtímaskuldanna var vegna fjármögnunar bankanna. Erlend innlán bankanna þriggja voru einnig um áttfaldur gjaldeyrisforðinn. Því var ljóst að annað hvort þyrfti að stækka gjaldeyrisforðann verulega eða að draga úr tengslum bankanna við Ísland. Að öðrum kosti væru líkurnar á áhlaupi á íslensku bankana verulegar þar sem Seðlabankinn var ekki trúverðugur bakhjarl þeirra. Ofan á þetta bættist að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta hafði yfir mjög litlu fjármagni að ráða í samanburði við þau innlán bankanna sem honum var ætlað að tryggja. Saman voru þessir þættir mjög til þess fallnir að auka hættu á mögulegu áhlaupi á bankana.

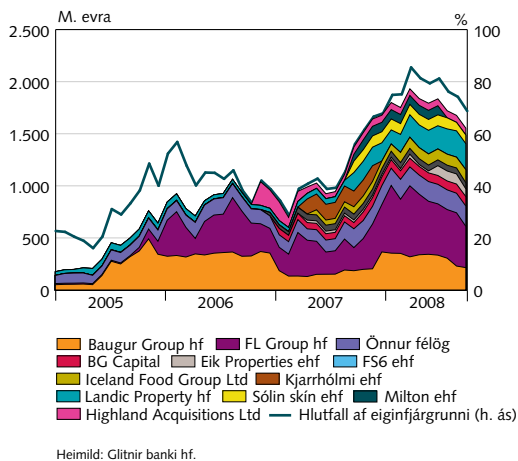
Þegar loks átti að styrkja gjaldeyrisvaraforða Seðlabankans í byrjun árs 2008 til að hægt væri að leggja fram trúverðugt loforð um stuðning við fjármálakerfið var, að undanskildum skiptasamningi milli Íslands og seðlabanka Svíþjóðar, Noregs og Danmerkur, gripið í tomt, eins og fram kemur í kafla 4.0. Nánast skuldlaust íslenska ríkið og Seðlabanki þess nutu ekki lánaþyrirgreiðslu á erlendum fjármagnsmörkuðum þegar mest á reyndi, enda fjármálakerfi landsins orðið um tísföld landsframleiðsla.

Prófessor Mark Flannery bendir á í rammagrein sinni í kafla 3.0 að flest lönd sem eru með umfangsmikla alþjóðlega bankastarfsemi og geta því lent í sambærilegum vandamálum hafi byggt upp bankakerfi sitt á lengri tíma og eftirlitsstofnanir þeirra hafi því reynslu af eftirliti með stórum bönkum. Trúverðugleiki eftirlitsstofnana geti þannig aukið traust fjárfesta á þeim bönkum sem þær hafa eftirlit með og dregið þannig úr mikilvægi hlutverks seðlabanka sem lánveitanda til þrautavara. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að trúverðugleika af þessum toga hafi skort hér á landi, enda engin reynsla komin á eftirlitið með bönkunum í gegnum efnahagsþrengingar.

Íslensku bankarnir voru með yfirlýst markmið um hraðan vöxt og jafnframt höfðu verið hvatar til vaxtar innan bankanna. Því var ljóst að utanadkomandi hvata þurfti til að hefta vöxt bankanna. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að nokkrar leiðir hefðu verið færar til að hefta vöxtinn. Á grundvelli þess að starfsemi þeirra fór fljótlega í auknum mæli að færast yfir í fjárfestingarbankastarfsemi sem er alla jafna áhættusamari hefði Fjármálaeftirlitið geta krafist þess að eiginfjárlutföll bankanna væru hærri. Seðlabankinn hefði einnig getað haldið í kröfur um gjaldeyrisjöfnuð. Reglur um gjaldeyrisjöfnuð voru upphaflega settar meðal annars til að takmarka gjaldeyrisáhættu þjóðarbúsins. Þegar vægi erlendra starfsemi bankanna jókst varð eiginfjárlutfall þeirra næmara fyrir sveiflum í gengi krónunnar. Seðlabankinn brást við með því að heimila bönkunum að auka vægi erlendra eigna til þess að vega á móti lækkun eigin fjár vegna hugsanlegrar veikingar krónunnar. Með þessu móti stóðust bankarnir áfram álagsspróf Fjármálaeftirlitsins þar sem reynt var á þol þeirra gagnvart meðal annars veikingu krónunnar, án þess að þeir þyrftu að hækka eiginfjárlutfall sitt. Heppilegra hefði verið að halda í kröfur um gjaldeyrisjöfnuð án þess að gefa frá þeim undanþágur en það hefði kallað á hærri eiginfjárlutfall og því dregið úr útlánavexti. Í þriðja lagi hefði verið hægt að

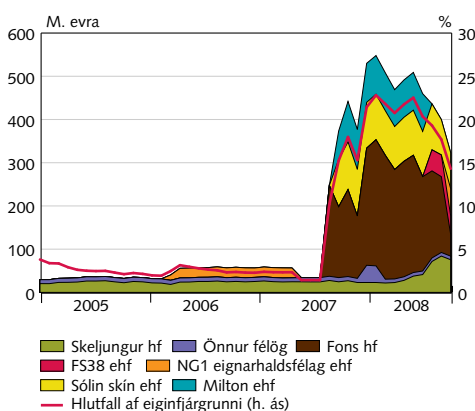
Rannsóknarnefnd Alþingis telur að eigendur allra stóru bankanna hafi fengið óeðlilega greiðan aðgang að lánsfé hjá þessum bönkum að því er virðist í krafti eignarhalds síns.

Mynd 4
Baugur Group hf
Heildarútlán Glitnis til tengdra aðila



Heimild: Glitnir banki hf.

Mynd 5
Fons hf
Heildarútlán Glitnis til tengdra aðila



Heimild: Glitnir banki hf.

hemja vöxt bankanna með því að nota svokallaðan kvikan afskriftareikning, eins og gert hafði verið á Spáni og lýst er í kafla 4.0, til að vega upp á móti því að gæðum útlána hrakar eftir því sem útlánavöxtur er meiri. Innlögn í þennan afskriftareikning er því háð útlánavexti viðkomandi banka og er ætlað að minnka ágóða af of miklum útlánavexti.⁶

21.2.1.2 Skuldsetning eigenda bankanna

Þegar stærstu áhættuskuldbindingar Glitnis, Kaupþings, Landsbankans og Straums-Burðarás eru skoðaðar, sést að í öllum bönkum voru helstu eigendur bankans meðal stærstu lántakenda hans. Þetta er ljóst hvort sem horft er til þess hvernig bankarnir sjálfir skilgreindu hópa sem teljast skyldu ein áhættuskuldbinding, sjá fylgiskjal 1 við kafla 8.0, eða til þeirrar aðferðafræði sem notuð er við þá greiningu á krosseignatengslum sem lýst er í viðauka 2 með skýrslunni. Hér á eftir verða tekin nokkur dæmi um fyrirgreiðslu þriggja stærstu bankanna til stærstu eigenda sinna.

Glitnir banki hf.

Útlán Glitnis til Baugur Group og tengdra aðila, sér í lagi FL Group, voru veruleg. Raunar voru allir stóru bankarnir þeir sem og Straumur-Burðarás með veruleg útlán til þessa hóps. Það sem er mjög frábregðið varðandi útlán Glitnis til hópsins er sú breyting sem varð á útlánafyrirgreiðslum Glitnis til Baugur Group og tengdra aðila eftir að stjórnarskipti urðu vorið 2007. Þau stjórnarskipti urðu eftir að aðilar tengdir Baugi og FL Group juku verulega við eignarhlut sinn í bankanum. Á mynd 4 sést að á seinni hluta árs 2007 og í byrjun árs 2008 tæplega tvöfölduðust útlán móðurfélags Glitnis til Baugs og þeirra félaga sem töldust Baugi tengd samkvæmt aðferðafræði rannsóknarnefndar Alþingis. Útlánin fóru úr því að vera um 900 milljónir evra vorið 2007 í tæpa 2 milljarða evra ári síðar. Nokkuð stór hluti þessarar útlánaaukningar var til Baugs sjálfs og FL Group, sem var stærsti hluthafi bankans, en hæst fóru útlán til hópsins yfir 80% af eiginfjárgrunni bankans. Svipað mynstur sést hjá fjárfestingarfélaginu Fons hf., sjá mynd 5, en Fons átti í miklu samstarfi við Baug og FL Group og félögin áttu til að mynda sameiginleg fjárfestingarfélög. Mestur hluti útlánaaukningarinnar til Fons varð í ágúst 2007, eftir að verulega fór að þrengja að íslensku bönkunum og ekki síst Glitni. Rannsóknarnefndin telur því að Baugur, FL Group og Fons hafi fengið óeðlilega greiðan aðgang að lánsfé hjá Glitni banka hf. að því er virðist í krafti eignarhalds síns. Þá eru einnig sterkar vísbendingar um að Baugur og FL Group hafi reynt, í krafti eignar sinnar í bankanum, að hafa óeðlileg áhrif á stjórnendur hans. Rétt fyrir fall bankanna leitaðist Glitnir við að gæta hagsmuna sinna gagnvart Landic Property ehf., vegna þeirrar stöðu sem bankinn taldi félagið vera komið í. Eins og fram kemur á spássíu brást Jón Ásgeir Jóhannesson ókvæða við sem aðaleigandi Stoda, stærsta eiganda Glitnis og Landic Property.

6. Skýrsla sem fjármálaeftirlit Bretlands lét gera mælir meðal annars með slíkum afskriftareikningi til að koma í veg fyrir of mikinn útlánavöxt í þenslu. Önnur leið væri að láta lágmarks eiginfjárlutföll breytast miðað við ákveðna reglu með hagsveiflunni. Þriðji möguleikinn er að gefa fjármálaeftirliti matskennda heimild til að ákvarða lágmarks eiginfjárlutföll miðað við stöðu hagkerfisins (*The Turner review: a regulatory response to the global banking crisis*. Financial Services Authority. 2009).

Í lok árs 2007 fékk Baugur víkjandi lán hjá öllum þremur stóru bönk-unum, 5 milljarða króna í Landsbanka, 5 milljarða króna í Kaupþingi og 15 milljarða króna í Glitni, eins og fram kemur í kafla 8.12. Þessar lánveitingar komu inn sem veltufjármunir í reikningum Baugs og bættu þar með veltu-fjárstöðu félagsins um áramótin.

Rannsóknarnefndin vill í þessu sambandi einnig benda á að dótturfélag Glitnis, Glitnir Sjóðir, keypti einnig verulega mikið af verðbréfum gefnum út af Baugi og FL Group. Á árinu 2008 lánuðu Sjóður 9 og Sjóður 1 Baugi og FL Group um og yfir 38 milljarða króna (300 milljónir evra, gengið 30.6.2008), sjá nánar kafla 14.0. Þar sem eignir þessara sjóða voru um 170 milljarðar króna á þessu tímabili var þetta rúmlega 20% af eignum sjóðanna. FL Group var stærsti skuldunautur Sjóðs 9 en næststærsti skuldunautur Sjóðs 1 á eftir Íbúðalánasjóði. Eins og fram kemur síðar bar það við að sjóðirnir keyptu útgáfur skuldabréfa frá þessum félögum í heild, en erfitt er að sjá að slíkt samræmist starfsemi verðbréfasjóða.

Jafnframt voru meðal stærstu lántakenda Glitnis aðilar tengdir Milestone ehf. annars vegar og BNT hf. hins vegar en aðilar tengdir þessum félögum voru fyrir áður nefnd stjórnarskipti vorið 2007 stærstu eigendur bankans. Raunar áttu þessi félög einnig 7% hlut í bankanum eftir stjórnarskiptin í gegnum sameiginlegt félag sitt, Þátt International. Lán til Milestone ehf. og tengdra félaga komust hæst upp í 650 milljónir evra í mars 2008, en lán til BNT hf. voru um 300 milljónir evra allt árið 2008.

Kaupþing banki hf.

Stærsti hluthafi Kaupþings var Exista hf. með rúmlega fimmtungshlut í bankanum. Exista var jafnframt einn allra stærsti skuldari bankans. Mynd 6 sýnir þróun útlána Kaupþings til Exista og aðila tengdra féluginu miðað við aðferðafræði rannsóknarnefndar Alþingis. Eins og fram kemur í kafla 8.12 voru lánin oft veitt án sérgreindra trygginga, eða vel rúmur helmingur þeirra lána sem veitt voru frá ársbyrjun 2007 fram að falli bankanna. Í árslok 2007 óskaði félagið m.a. eftir 20 milljarða króna víkjandi skuldabréfaláni hjá Kaupþingi banka en bankinn samþykkti að veita félaginu 250 milljónir evra. Tilgangur víkjandi lánsins var að styrkja eiginfjárstöðu félagsins.⁷

Exista fékk einnig í janúar 2008 að taka út reiðufé sem Kaupþing hafði að handveði fyrir lánaþyrngreiðslu að upphæð rúmlega 14 milljarðar króna, en í staðinn fékk bankinn veð í hlutabréfum í Bakkavör. Tilgangur þessa samkvæmt fundargerð lánanefndar 30. janúar 2008 var að styrkja lausafjár-stöðu Exista. Samtímis var ákveðið að lánið teldist sem áhættuskuldbinding Bakkavarar en ekki Exista. Í maí 2008 óskaði félagið enn eftir að bankinn gæfi eftir veð í hlutabréfunum í Bakkavör.⁸ Exista virðist þannig hafa verið í mik-illi fjárförf á þessum tíma og sífellt getað leitað til bankans. Exista fékk einnig verulegar lánaþyrngreiðslur hjá Kaupþingi í Lúxemborg, en í lok ágúst 2008 nam þyrngreiðslan um 130 milljónum evra.

Peningamarkaðssjóður var stærsti sjóður Rekstrarfélags Kaupþings banka hf. Peningamarkaðssjóðurinn fjárfesti umtalsvert í skuldabréfum Exista árið 2007 og um áramótin var sú eign hans um 14 milljarðar króna. Voru það um 20% af heildareignum sjóðsins á þessum tíma, sjá nánar í kafla 14.0.

12. september 2008 sendi Magnús Arnar Arngrímsson tölvubréf til Skarphéðins Berg Steinarssonar, þáverandi forstjóra Landic Property, um að bréf myndi berast frá Glitni varðandi aðgerðir bankans til að tryggja aukin áhrif í félaginu til að treysta stöðu bankans sem stórs lánveitanda félagsins. Svar barst frá Jóni Ásgeiri Jóhannessyni og í því segir meðal annars:

„Sæll Magnús. Sem aðaleigandi Stoða sem er stæsti [sic] hluthafi í Glitni langar mig að vita hvernig svona bréf á að þjóna hagsmunum bankans.“

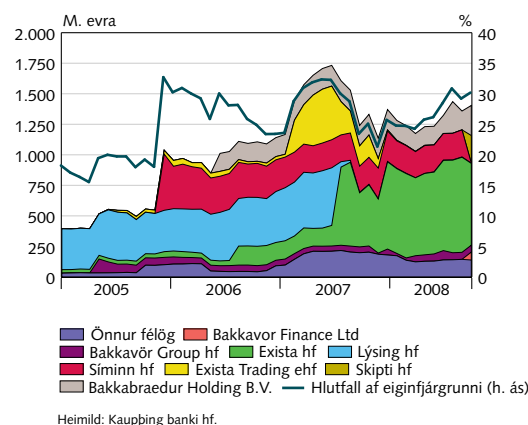
Jafnframt spyr Jón:

„Gera stjórnendur sér grein fyrir því að Stoðir aðaleigandi Landic er jafnframt með leyfi FME að fara með ráðandi eignarhlut í Glitni hvernig heldur að þetta bréf líti út frá því sjónarmiði?“ Ekki er annað að sjá en að Jón Ásgeir hafi talið að vegna tengsla Landic við stærstu eigendur Glitnis ætti félagið að fá annars konar meðferð en aðrir skuldarar bankans.

Mynd 6

Exista hf

Heildarútlán Kaupþings til tengdra aðila



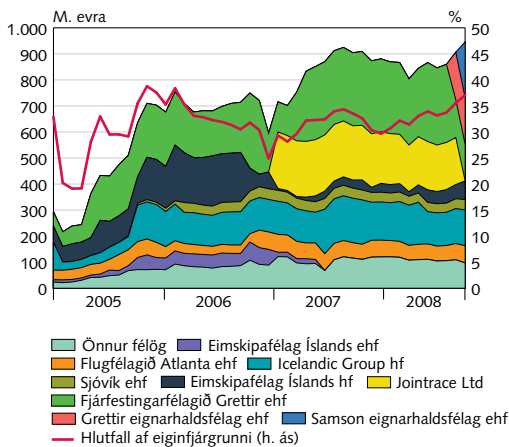
7. Fundargerð lánanefndar Kaupþings 28. desember 2007.

8. Fundargerð lánanefndar Kaupþings 29. maí 2008.

Mynd 7

Björgólfur Guðmundsson

Heildarútlán Landsbankans til tengdra aðila

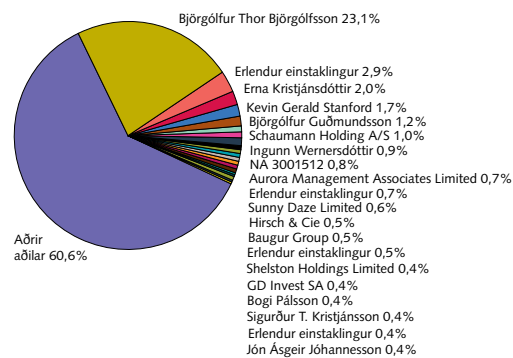


Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Mynd 8

Samsetning 20 stærstu lántakenda

Landsbankinn Lúxemborg



Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Robert Tchenguiz átti hlut í Kaupþingi og í Exista og var jafnframt stjórnarmaður í Exista.⁹ Hann fékk einnig verulegar lánaþyrngreiðslur hjá Kaupþingi á Íslandi, Kaupþingi í Lúxemborg og Kaupthing Singer & Friedlander.¹⁰ Samtals nam lánaþyrngreiðsla móðurfélags Kaupþings til Roberts Tchenguiz og tengdra aðila við fall bankans um 2 milljörðum evra. Þar að auki nam lánaþyrngreiðslan frá Kaupþingi í Lúxemborg um 210 milljónum evra og frá KSF 95 milljónum evra. Mikil aukning þyrngreiðslu til Tchenguiz á tímabilinu janúar 2007 til október 2008 er athyglisverð í ljósi þess að síðla árs 2007 fór að halla undan fæti hjá mörgum félaga Tchenguiz. Í fundargerðum lánanefndar stjórnar Kaupþings kemur meðal annars fram að alloft lánar bankinn Tchenguiz til að mæta veðköllum í öðrum bönkum.

Landsbanki Íslands hf. og Straumur Burðarás Fjárfestingabanki hf.

Stærsti hluthafi Landsbankans frá einkavæðingu bankans var Samson eignarhaldsfélag. Eftir að Magnús Þorsteinsson seldi sinn hlut í félaginu áttu feðgarnir Björgólfur Guðmundsson og Björgólfur Thor Björgólfsson félagið til helminga, þó að miklu leyti í gegnum erlend eignarhaldsfélög sín. Útlán Landsbankans til þeirra og tengdra aðila voru veruleg. Útlán móðurfélags Landsbankans til Björgólfs Guðmundssonar og tengdra aðila má sjá á mynd 7, en megnið af þeim útlánum voru til Eimskipafélagsins eða aðila sem tengdust því en Björgólfur átti um þriðjung í Eimskipafélaginu. Lánin voru um 850 milljónir evra allt frá miðju ári 2007. Skuldbindingar Björgólfs vegna Fjárfestingarfélagsins Grettis jukust verulega á árinu 2007 og í ágúst 2008 fluttust þær svo yfir í Gretti eignarhaldsfélag, en samhliða þeim flutningi veitti Björgólfur Guðmundsson sjálfskuldarábyrgð og handveð í hlutabréfum í Icelandic Group. Rétt fyrir fall Landsbankans lagði síðan Björgólfur Thor Björgólfsson fram ábyrgð Givenshire Equities S.a.r.l. félagsins, sem átti um helmingshlut í Samson, fyrir skuldbindingum Björgólfs Guðmundssonar vegna sjálfskuldarábyrgðarinnar á skuldbindingum Grettis. Þetta var gert samhliða 153 milljónum evra lánaþyrngreiðslunni sem Björgólfur Thor fékk hjá Landsbankanum í Lúxemborg rétt fyrir fall bankans.

Björgólfur Thor var með þó nokkur lán hjá móðurfélagi Landsbankans en jafnframt var hann langstærsti skuldari Landsbankans í Lúxemborg eins og sést á mynd 8. Eins og fram kemur í kafla 8.12 námu heildarskuldbindingar Björgólfs Thors og félaga sem tengdust honum við Landsbanka Íslands tæpum einum milljarði evra í október 2008. Stór hluti lánveitinga til Björgólfs Thors og tengdra aðila var vegna lyfjafyrirtækisins Actavis, ýmist beint til félagsins eða til félaga sem áttu hlut í félaginu. Í kafla 8.8 er fjallað um víkjandi lán sem bæði Landsbankinn og Straumur-Burðarás veittu vegna yfirtöku fjárfesta á Actavis um mitt ár 2007, en Björgólfur Thor átti rúmlega 80% í félaginu sem keypti Actavis. Lánin voru mjög áhættusöm og báru vexti í samræmi við það. Árið 2008 veitti Landsbankinn jafnframt 153 milljónum evra lán til BeeTeeBee Ltd., félags í eigu Björgólfs, til þess að veita sem víkjandi lán inn í yfirtökustrúktúr Actavis og uppfylla þannig kröfu Deutsche Bank um aukið eigið fé í félaginu. Lánið var veitt 30. september en þá var Seðlabanki Íslands

9. Eins og fram kemur í kafla 8.0 lagði Robert Tchenguiz Kaupþingshlut að veði fyrir lánun þar.
10. Robert Tchenguiz átti að minnsta kosti um 1,5% í Kaupþingi miðað við fjölda hluta sem lagðir höfðu verið að veði í Kaupthing Bank Luxembourg 31. mars 2008. Robert Tchenguiz var einnig stór hluthafi í Exista, stærsta hluthafa Kaupþings.

búinn að gera tilboð í 75% hlut Glitnis og lausafjárerfiðleikar Landsbankans, sérstaklega í erlendum gjaldeyri, fóru hratt vaxandi.

Björgólfur Thor var einnig stærsti hluthafi Straums-Burðaráss og var hann stjórnarformaður þess banka. Björgólfur Thor og Björgólfur Guðmundsson voru hvor um sig, ásamt tengdum aðilum, með stærstu skuldurum bankans og saman mynduðu þeir stærsta lántakendahóp hans. Mynd 9 sýnir útlán Straums til aðila tengdra Björgólfi Thor. Þá er áhugavert að sjá þróun útlána bankans til aðila tengdra Björgólfi Guðmundssyni, sem eins og hjá Landsbankanum voru aðallega félög tengd Eimskipafélaginu. Eimskipafélagið var í vaxandi vandræðum eftir því sem leið á árið 2007 og inn á árið 2008. Sjá má að lán til félaga sem tengdust því aukast verulega um áramótin 2007/2008.

Samantekt

Þegar svo ber undir að stærstu eigendur banka, sem skipa í stjórn hans og hafa þannig sterk áhrif í bankanum, eru jafnframt meðal stærstu lántakenda hans vakna upp spurningar um hvort lánveitingar séu ákveðnar á viðskiptalegum forsendum eða hvort lántakinn njóti þess mögulega að vera eigandi og eigi greiðari leið að hagstæðri lánaþyrngreiðslu en aðrir. Þegar slíkt gerist er í raun um að ræða verðmætaflutning til viðkomandi aðila frá öðrum hluthöfum og mögulega kröfuhöfum. Rannsóknir hafa sýnt að þar sem stórir eigendur banka eru jafnframt lántakendur njóta þeir oft stöðu sinnar og fá þannig óeðlilega hagstæð kjör.

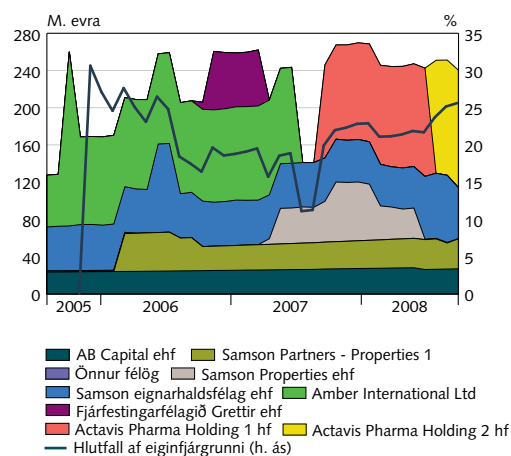
Við skýrslutöku tjáði eigandi eins bankans, sem jafnframt var í bankaráði, að hann teldi að bankinn hefði verið „mjög ánægður að hafa [sig] sem lántakanda“. ¹¹ Rannsóknarnefnd Alþingis telur að hægt sé að færa rök fyrir því að starfsmenn bankans hafi stöðu sinnar vegna vart getað metið á óvilhallan hátt hvort eigandinn hafi verið góður lántakandi eður ei.

Við einkavæðingu bankanna má sjá að Fjármálaeftirlitið hafði ákveðnar áhyggjur af því að eigendur bankanna væru í öðrum rekstri samhliða bankarekstrinum. Má þetta sjá meðal annars í upphaflegri kröfu þess um að Samson ehf. skuldbynda sig til þess að takmarka tilgang og starfsemi félagsins við að sinna eignarhaldi í viðkomandi viðskiptabanka. Má ætla að það hafi meðal annars verið gert í því augnamiði að koma í veg fyrir veðsetningu hlutanna í Landsbankanum fyrir öðrum rekstri sem eigendurnir sannarlega voru í. Þessu skilyrði var aflétt 2. júní 2006 að gefnum ákveðnum forsendum, eins og fram kemur í kafla 6.0. Virðast þá áhyggjur á hagsmunaárekstri milli rekstrar bankanna og annarra fyrirtækja í eigu sömu aðila hafa verið horfnar. Rannsóknarnefndin telur að betra hefði verið að halda í skilyrðið og koma þannig í veg fyrir veðsetningu eignarhluta Samsonar fyrir auknum lánum. Einnig hefði átt að vera almennt og virkt eftirlit með því hvernig eigendur bankanna voru að nýta sér þá, öðrum rekstri sínum til framdráttar. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að eigendur allra stóru bankanna þriggja og Straums-Burðaráss hafi fengið óeðlilega greiðan aðgang að lánsfé hjá þessum bönkum að því er virðist í krafti eignarhalds síns. Þegar þrengja fór að bönkunum eftir því sem leið á haustið 2007 og árið 2008 virðast mörkin milli hagsmuna bankanna og hagsmuna stærstu hluthafa þeirra oft hafa verið óskýr og bankarnir lagt meira í það að styðja við eigendur sína en eðlilegt getur talist. Rannsóknarnefndin telur að rekstur íslensku bankanna hafi um margt

Mynd 9

Björgólfur Thor Björgólfsson

Heildarútlán Straums-Burðaráss til tengdra aðila



Heimild: Straumur-Burðarás hf.

11. Skýrsla Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. janúar 2010, bls. 41.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að samþjöppun áhættu hjá íslensku bönkunum hafi verið orðin hættulega mikil þó nokkru fyrir fall þeirra. Bæði á þetta við um lánveitingar til ákveðinna hópa innan hvers banka en jafnframt að sömu hópar hafi myndað stórar áhættur í fleiri en einum banka.

einkennst af því að hámarka hag stærri hluthafanna sem héldu um stjórn-artauma bankanna fremur en að reka trausta banka með hagsmuni allra hluthafa að leiðarljósi og sýna tilhlýðilega ábyrgð gagnvart kröfuhöfum.

21.2.1.3 Samþjöppun áhættu

Áhættudreifing er lykilatriði í bankarekstri. Bankar eru að öllu jöfnu mjög skuldsettir, samanborið við önnur fyrirtæki, og því sérstaklega mikilvægt að eignasafn þeirra sé þannig samsett að áhætta sé vel dreifð. Ella er hætta á að fjárhagslegur vandi eins viðskiptavinar, eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptavina, hafi í för með sér fjárhagslegan vanda viðkomandi fjármálafyrirtækis. Einnig er hætta á því að starfsemi banka taki of mikið mið af einstökum hópi viðskiptavina ef eignasafn hans er ekki nægilega vel dreift. Ef banki hefur tekið of mikla áhættu vegna eins aðila eða hóps tengdra aðila þannig að fjárhagsleg afkoma bankans veltur orðið á afkomu hópsins getur valdajafnvægi milli bankans og viðskiptavinarins breyst. Bankinn stendur og fellur þá með þessum stóru lántakendum sínum og hætta er því á að hann haldi áfram að lána þeim ef illa gengur, í von um að gæfan snúist þeim í hag. Þessi hegðun getur reynst skaðleg gagnvart innstæðueigendum og öðrum lánveitendum bankans sem bera tapið ef illa fer.

Til þess að draga úr samþjöppun áhættu hjá fjármálafyrirtækjum voru á Íslandi innleiddar reglur um stórar áhættur í samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins, en nánar er um þetta fjallað í kafla 8.6. Af hálfu Íslands var tekin ákvörðun um að hafa reglur um stórar áhættur ekki strangari en tilskipanir Evrópusambandsins gera ráð fyrir, þrátt fyrir að slíkt væri heimilt. Innleiðingin var þó að stærstum hluta sambærileg við innleiðingu reglna um stórar áhættur í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Bretlandi. Reglur um stórar áhættur gegna mjög þýðingarmiklu hlutverki í fjármálakerfi landsins. Reglurnar hafa það meginhlutverk að vinna gegn áhættu innan banka með því að stuðla að áhættudreifingu í rekstri fjármálafyrirtækja og koma í veg fyrir keðjuverkun fjárhagslegra erfiðleika. Til þess að ná þessu markmiði er fjármálafyrirtæki óheimilt að stofna til áhættu gagnvart einum viðskiptavini, eða hópi viðskiptavina sem eru innbyrðis tengdir á ákveðinn hátt, umfram 25% af eiginfjárgrunni þess á hverjum tíma.¹²

Rannsóknarnefndin telur að af framkvæmd fjármálafyrirtækja á reglum um stórar áhættur fram að falli bankanna megi ráða að þær hafi oft verið túlkaðar þröngt og þá sérstaklega þegar í hlut áttu aðilar sem fóru með virka eignarhluti í bönkunum eða aðilar þeim tengdir. Þetta má glögglega ráða af málum þar sem ágreiningur hefur komið upp milli Fjármálaeftirlitsins og eftirlitsskyldra aðila. Verður nú vikið að nokkrum dæmum sem fróðlegt er að skoða í þessu ljósi.

Landsbankinn: Actavis og Björgólfur Thor Björgólfsson

Í bréfi Fjármálaeftirlitsins til Landsbanka Íslands, dags. 22. mars 2007, voru gerðar alvarlegar athugasemdir við framkvæmd reglna um stórar áhættur. Gerðar voru athugasemdir við það hvernig Landsbankinn skilgreindi fjárhagslega tengda aðila í nokkrum tilvikum. Stærsti ágreiningurinn laut að því hvort skilgreina ætti Actavis Group hf. sem fjárhagslega tengt Björgólfi Thor

12. Sbr. 1. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Björgólfssyni og tengdum aðilum. Á þessum tíma fór Björgólfur með 38,84% eignarhlut í Actavis Group hf. Taldi Fjármálaeftirlitið að tengsl Björgólfs við Landsbankann og Burðarás hf. (síðar Straumur-Burðarás), sem fóru þá samtals með 8,5% eignarhlut í Actavis Group hf., væru svo mikil að skilgreina bæri eignarhluta þeirra saman með hlutum Björgólfs. Þá leit Fjármálaeftirlitið jafnframt til þess að aðrir hluthafar Actavis færu með smáa eignarhluti og því yrði að leggja til grundvallar að um yfirræð Björgólfs væri að ræða í skilningi reglna um stórar áhættur. Þessari túlkun hafnaði Landsbankinn í sérstöku fylgibréfi, dags. 30. apríl 2007. Þar er því haldið fram að Björgólfur og tengdir aðilar hafi ekki farið með yfirræð í Actavis Group hf. og að ekki væri hætta á smiti á fjárhagslegum erfiðleikum milli þessara aðila vegna sterkrar fjárhagslegrar stöðu Björgólfs og tengdra aðila að öðru leyti. Rannsóknarnefndin telur bagalegt að hér hafi ekki verið farið eftir ábendingum Fjármálaeftirlitsins og útistandandi lán til Björgólfs og tengdra aðila lækkuð, til að minnka þá áhættu sem af þessari stöðu hlaut innan bankans.

Í fylgiskjali með bréfi Fjármálaeftirlitsins, dags. 22. mars 2007, kemst Fjármálaeftirlitið að þeirri niðurstöðu að áhættuskuldbinding Landsbankans gagnvart Björgólfi og tengdum aðilum hafi numið að minnsta kosti 51,3 milljörðum kr. sem nam þá 49,7% af CAD eigin fé bankans.¹³

Þrátt fyrir þetta veitti Fjármálaeftirlitið Landsbankanum heimild til að færa þessar skuldbindingar aðgreindar í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar miðað við 31. mars 2007.¹⁴ Fram kemur að slíkt verði ekki samþykkt við næstu skýrsluskil þar á eftir. Ljóst er þó af þeim gögnum sem rannsóknarnefndin hefur að skuldbindingarnar voru enn aðgreindar á skýrslu bankans til Fjármálaeftirlitsins miðað við 30. júní 2007 og þar með var ábending eftirlitsaðilans hundsúð. Ekkert framhald varð að öðru leyti á þessu máli fram í september 2007 þegar Actavis Group hf. var tekið yfir og endurfjármagnað. Málið féll þá niður af hálfu Fjármálaeftirlitsins.

Kaupþing banki hf.: Baugur og Mosaic Fashion

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu Kaupþings banka hf., sem gerð var miðað við stöðuna 30. júní 2007, mat Fjármálaeftirlitið það svo að Baugur Group færi með yfirræð yfir Mosaic Fashions hf. Auk þess ætti að telja félögin Jötun Holding ehf. og ISP ehf. fjárhagslega tengd Baugi en ISP ehf. var í eigu Ingibjargar Pálmadóttur, eiginkonu Jóns Ásgeirs Jóhannessonar, aðaleiganda Baugur Group.¹⁵ Áhættuskuldbindingar þessara aðila samtals næmu 139,5 milljörðum kr., eða um 31% af lögbundnu eigin fé bankans 30. júní 2007, en að hámarki mega stórar áhættuskuldbindingar nema 25% af lögbundnu eigin fé fjármálafyrirtækis.

Á þessum tíma átti F-Capital ehf. (félag 100% í eigu Baugur Group hf.) 49% hlut í Mosaic Fashion en Kaupþing átti jafnframt 20% hlut í Mosaic. Í ljósi þess hversu stór eignarhluti F-Capital ehf. var í Mosaic Fashion, sem var undir yfirræðum Baugur Group, framseldi það félag 9,01% atkvæðisrétt frá sér til Kevins Stanford og Dons McCarthy (eiganda Don M. Ltd.) þannig að

13. Þessi niðurstaða tók mið af stöðunni, eftir að búið væri að beita hámarksfrádrætti samkvæmt reglum um stórar áhættur. Án frádráttar nam skuldbindingin 52% af eigin fé bankans.

14. Af minnisblaði Fjármálaeftirlitsins nr. 2 sem segir frá innanhússfundi sem haldinn var hjá stofnuninni 29. mars 2007.

15. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu Kaupþings banka í janúar 2008. Sjá nánar kafla 16.0.

atkvæðisréttur F-Capital ehf. varð 39,9%. Don McCarthy sat á þessum tíma sem aðalmaður í stjórn Baugur Group og sat auk þess í stjórnnum nokkurra annarra félaga sem Baugur Group átti hlut í. Af hálfu Fjármálaeftirlitsins var litið svo á að tengsl Dons McCarthy og stjórnenda Mosaic Fashion, sem áttu hlut í því félagi, væru svo mikil að líta yrði á þessa aðila sem einn. Með hliðsjón af þessu taldi Fjármálaeftirlitið að um yfirráð væri að ræða og skilgreina bæri áhættu á Mosaic Fashion með áhættu á Baugur Group. Kaupþing varð ekki við þessari ábendingu og hélt áfram að skila skýrslum um stórar áhættur með þessi félög sem ótengdar áhættur fram að falli bankans.¹⁶ Fjármálaeftirlitið hafði hins vegar ekki beitt valdheimildum sínum til að knýja fram breytingar á þessu gagnvart Kaupþingi banka þegar bankinn féll í október 2008.

Glitnir banki hf.: Stím og FL Group

Samkvæmt minnisblaði Fjármálaeftirlitsins frá nóvember 2008 tengdi Glitnir banki ekki saman áhættu á Stím ehf. og FL Group (síðar Stoðir). Í ljósi þess að verulegur hluti eigna Stíms ehf. (þá um þriðjungur) var í hlutabréfum í FL Group, taldi Fjármálaeftirlitið umtalsverðar líkur á að ef FL Group lenti í fjárhagslegum erfiðleikum myndi Stím ehf. jafnframt lenda í fjárhagslegum erfiðleikum. Taldi Fjármálaeftirlitið þannig vera um fjárhagsleg tengsl að ræða milli þessara aðila á grundvelli b. liðar 2. gr. reglna nr. 216/2007. Einu eignir Stíms ehf. á þessum tíma voru hlutabréf í FL Group og Glitni banka og hafði félagið tekið lán til að fjármagna kaupin á þeim bréfum.

Fjármálaeftirlitið hafði ekki beitt valdheimildum sínum til að knýja fram breytingar á útlánaáhættu Glitnis banka þegar bankinn féll í október 2008.

Glitnir banki flokkaði heldur ekki lán til félaga í eigu Ingibjargar Pálmadóttur með áhættu á hendur Baugur Group og félögum tengdum Jóni Ásgeiri Jóhannessyni. Var þetta gert þrátt fyrir að Jón Ásgeir og Ingibjörg væru saman í fjölmörgum fjárfestingum og hefðu til margra ára verið í sambúð og hjónabandi frá árinu 2007. Samkvæmt minnisblaði Fjármálaeftirlitsins frá nóvember 2008 tengdi Landsbankinn ekki heldur saman áhættu á þau í útlánaskýrslum árið 2007.

Samantekt

Af framansögðu má ráða að bankarnir tóku almennt ekki ábendingum Fjármálaeftirlitsins þegar kom til tenginga stórra áhættuskuldbindinga, heldur var fremur reynt að sannfæra Fjármálaeftirlitið um að áhætturnar væru í raun ekki tengdar, eins og rakið er nánar í skýrslunni. Það er vert að árétta að of stór útlán til eins viðskiptavinar og aðila tengdra honum eru ekki bönkum í hag. Bæði er aukin hætta á að banki verði fyrir verulegum skakkaföllum ef til gjaldþrots viðskiptavinarins kemur en ekki síður er hætta á að valdajafnvægið milli bankans og viðskiptavinarins fari úr skorðum, eins og skýrt er hér að framan. Rannsóknarnefndin telur því að það hefði átt að vera markmið stjórnenda bankanna og áhættustýringar þeirra að leyfa ekki einstökum áhættuskuldbindingum að verða of stórar. Þess í stað sjást þess merki að bankarnir sjálfir taki þátt í því að reyna að sniðganga reglur um stórar áhættur. Þetta finnst rannsóknarnefndinni aðfinnsluvert. Fjölmörg dæmi um þetta eru nefnd í skýrslunni, eins og til dæmis lán Glitnis til Svartháfs ehf. Þetta varð til þess að auka verulega samþjöppunaráhættu innan bankanna.

16. Skýrslur um stórar áhættur frá Kaupþingi til Fjármálaeftirlitsins 2007 og 2008.

Rannsóknarnefndin telur þó einnig að Fjármálaeftirlitið hefði átt að beita valdheimildum sínum með markvissum hætti, eftir að hafa komist að þeirri niðurstöðu að einstök fjármálafyrirtæki hefðu gerst brotleg við reglurnar um stórar áhættuskuldbindingar. Reyndin var að fæst þessara mála höfðu verið leidd til lykta þegar bankarnir féllu í október 2008. Nánar er vikið að þætti Fjármálaeftirlitsins í þessu máli í kafla 21.4.

Reglur um stórar áhættur horfa eingöngu til áhættu gagnvart einstökum fjármálafyrirtækjum en ekki gagnvart fjármálakerfi Íslands sem heild. Þannig getur áhætta eins eða fleiri innbyrðis tengdra aðila verið í hámarki hjá tveimur eða fleiri fjármálafyrirtækjum samtímis, með tilheyrandi hættu á keðjuverkun ef fjárhagsleg vandræði koma upp. Framkvæmd eftirlits með stórum áhættum hefur því miður ekki tekið mið af þessu. Rannsóknarnefnd Alþingis telur þannig að áhætta hafi ekki einungis þjappast saman innan einstakra banka hér á landi heldur hafi áhætta jafnframt þjappast mjög mikið saman á milli banka. Þannig voru nokkuð stórir hópar tengdra lántakenda innan allra banka en jafnframt mynduðu margir af þessum hópum stórar áhættur í fleiri en einum banka. Þannig var kerfisleg áhætta vegna útlána bankanna orðin veruleg.

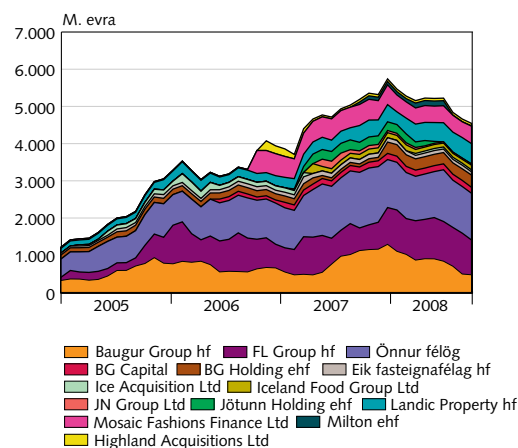
Af öllum þeim fyrirtækjahópum sem höfðu veruleg útlán í íslenska bankakerfinu stendur upp úr stór hópur fyrirtækja sem tengdist Baugi Group. Í öllum þremur bönkunum sem og í Straumi-Burðarási skapaði þessi hópur of stóra áhættu. Mynd 10 sýnir þróun útlána stóru bankanna þriggja til hópsins eins og hann er skilgreindur út frá aðferðafræði rannsóknarnefndar Alþingis sem skýrð er í viðauka 2 um krosseignatengsl og í kafla 8.7.¹⁷ Hæst námu skuldir þessa hóps við bankana þrjá um 5,5 milljörðum evra sem þá námu um 11% af öllum útlánunum móðurfélaga bankanna og um 53% af samanlögðum eiginfjárgrunni þeirra. Rannsóknarnefndin telur að hér hafi verið búin að myndast veruleg kerfisáhætta, þar sem fall eins fyrirtækis gat haft áhrif ekki aðeins á einn kerfislega mikilvægan banka heldur alla þrjá kerfislega mikilvægu banka. Fjármálastöðugleika var því verulega ógnað af til að mynda Baugi sem var, eins og fram kemur í skýrslunni, kominn í veruleg greiðsluvandræði þegar líða tók á árið 2008. Seðlabanka Íslands er falið að tryggja fjármálastöðugleika í landinu, en eins og fram kemur í skýrslunni hafði Seðlabankinn heldur ekki kallað eftir nauðsynlegum gögnum til að meta þessa kerfisáhættu. Rannsóknarnefndin hafnar því hins vegar að honum hafi ekki verið heimilt að fá gögn, eins og fram kemur í kafla 19.7. Fjármálaeftirlitið hafði hins vegar gögnin til að sjá þessa kerfisáhættu.¹⁸ Hvorug stofnunin aðhafðist hins vegar nokkuð til að takmarka þessa áhættu.

Fleiri hópar voru með verulegar skuldir við fleiri en einn banka. Exista hf. og tengdir aðilar voru með stærstan hluta innlendra lána sinna hjá Kaupþingi en jafnframt voru útlán Glitnis til hópsins veruleg og útlán Landsbankans til hópsins nokkur. Þróun útlána stóru bankanna þriggja til Exista-hópsins má sjá á mynd 11. Exista-hópurinn var mest með um 2,5 milljarða evra að láni um mitt ár 2007, en við fall bankanna voru þetta um 2 milljarðar evra, eða tæplega 20% af samanlögðum eiginfjárgrunni bankanna.

Mynd 10

Baugur Group hf

Heildarútlán stóru bankanna þriggja til tengdra aðila

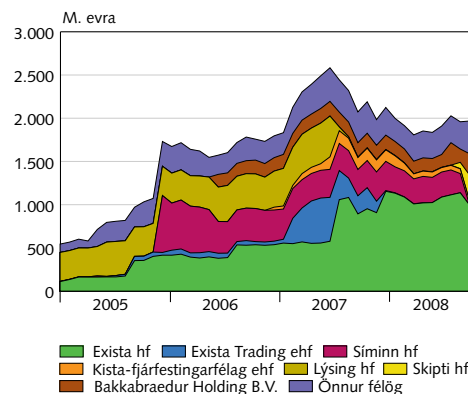


Heimild: Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Mynd 11

Exista hf

Heildarútlán stóru bankanna þriggja til tengdra aðila



Heimild: Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

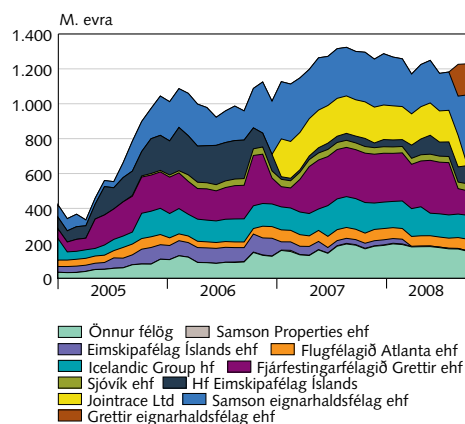
17. Notast er við þessa skilgreiningu þar sem hún byggist á hlutlagri aðferð við að tengja saman hópana fremur en tengingu einstakra banka sem eins og fram kemur að ofan var ágreiningur um.

18. Í kafla 19.7 er vikið að því hvernig upplýsingum um stórar áhættuskuldbindingar var miðlað frá Fjármálaeftirlitinu til Seðlabanka Íslands sem hafði það hlutverk að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi skv. 4. gr. laga nr. 36/2001.

Mynd 12

Björgólfur Guðmundsson

Heildarútlán stóru bankanna þriggja til tengdra aðila

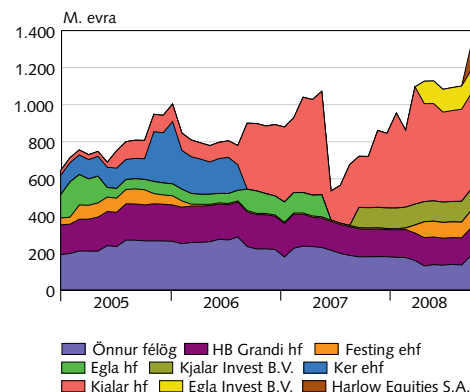


Heimild: Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Mynd 13

Ólafur Ólafsson

Heildarútlán stóru bankanna þriggja til tengdra aðila



Heimild: Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að fjármögnun eigin fjár í íslenska bankakerfinu hafi verið að svo stórum hluta byggð á lánsfé úr kerfinu sjálfu að stöðugleika þess var ógnað.

Útlán til aðila tengdra Björgólfsfeðgum voru hæst í Landsbankanum en voru einnig veruleg í Glitni og nokkur í Kaupþingi. Þá voru lán til þessara aðila veruleg í Straumi-Burðarási. Útlán til Björgólfs Guðmundssonar og tengdra aðila fóru hæst í um 1,3 milljarða evra, eins og sjá má á mynd 12.

Lán til Ólafs Ólafssonar og aðila sem honum tengdust voru veruleg í öllum bönkum og náðu þau hámarki rétt fyrir fall bankanna, sjá mynd 13. Framan af voru lánin hæst í Glitni en eftir því sem leið á árið 2008 jukust lán Kaupþings til hópsins mjög mikið. Þá voru hópar tengdir Milestone ehf., Fons hf. og Magnúsi Kristinssyni umfangsmiklir lántakendur bankanna.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur einnig að veruleg samþjöppun áhættu hjá bönkunum hafi falist í gengisáhættu vegna íslensku krónunnar. Bankarnir voru með mikinn og jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð í bókum sínum til þess að verja eigin fjárhlutaföll sín síðustu misserin fyrir fall þeirra. Hins vegar telur rannsóknarnefndin að veruleg gengisáhætta hafi falist í útlánum í erlendri mynt sem veitt voru aðilum sem ekki höfðu raunverulega greiðslugetu í erlendri mynt. Íslensk fyrirtæki tóku að miklu leyti sín lán í erlendri mynt og átti það við um fyrirtæki sem voru með tekjur í erlendri mynt og höfðu því getu til að þola veikingu krónunnar en einnig fyrirtæki sem höfðu ekki tekjur í erlendri mynt að neinu ráði og voru jafnframt líkleg til þess að hafa minnkandi tekjur við veikara efnahagsástand og veikara gengi krónu. Jafnframt var þó nokkuð um það að lán væru veitt í erlendri mynt til kaupa á íslenskum hlutabréfum. Þá voru vaxandi lán til einstaklinga í erlendri mynt, bæði til bíla- og íbúðakaupa. Þannig telur rannsóknarnefndin að til staðar hafi verið mikil gengisáhætta í íslensku bönkunum í formi útlánaááættu lána í erlendri mynt. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að samþjöppun áhættu hjá íslensku bönkunum hafi verið orðin hættulega mikil þó nokkru fyrir fall þeirra. Bæði á þetta við um lánveitingar til ákveðinna hópa innan hvers banka en jafnframt að sömu hópar hafi myndað stórar áhættur í fleiri en einum banka. Af þeim sökum hafi kerfisleg áhætta vegna útlána verið orðin veruleg. Skýrasta dæmið um þetta er Baugur Group og fyrirtæki því tengd. Í öllum þremur stóru bönkunum og Straumi-Burðarási var Baughópurinn orðinn of stór áhætta. Hið sama má segja um Exista, Björgólf Thor Björgólfsson, Björgólf Guðmundsson og Ólaf Ólafsson, þótt áhætta vegna þessara aðila hafi verið nokkuð minni en Baughópsins.

Þau atriði sem lýst hefur verið hér að framan leiddu til þess að bankakerfið í heild sinni varð mjög viðkvæmt fyrir ytri áföllum svo sem skyndilegum samdrætti í lánalínum til landsins. Það er mat nefndarinnar 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, eins og vikið er að í köflum 8.6 og 16.0, heldur hafi einnig skort verulega á að þeir mætu rétt kerfisáhættu fjármálakerfisins í heild.

21.2.1.4 Veikt eigið fé

Eins og lýst er í kafla 21.1.1 óx efnahagur bankanna hratt og mikið á árunum fyrir fall bankanna. Vegna ofgnóttar lánsfjár og lágra vaxta á alþjóðamörkuðum fengu íslensku bankarnir stöðugt meira fé að láni sem þeir lánuðu áfram til viðskiptavina sinna. Til þess að standa undir þessum vexti þurfti eigið fé bankanna jafnframt að vaxa. Lög um lágmark eigin fjár banka voru í gildi á Íslandi og var framkvæmd þeirra nánar útfærð í reglum Fjármálaeftirlitsins. Reglurnar byggja á svokölluðum Basel-II stöðlum og kveða á um að eiginfjárgrunnur banka skuli ávallt nema yfir 8% af áhættugrunni, sem er mælikvarði

fyrir eignir bankans og áhættu vegna þeirra. Eiginfjárgrunnurinn samanstendur af eigin fé samkvæmt ársreikningi, að frádregnum óefnislegum eignum, og öðrum þáttum sem teljast til eiginfjárgrunnsins, einkum víkjandi langtímalánum. Eiginfjárgrunnur er mælikvarði á getu banka til þess að takast á við tap, þ.e. vörn innstæðueigenda og almennra lánveitenda banka gagnvart tapi bankans. Jafnframt geta myndast hvatar hjá bönkum með lágt eiginfjárlutfall til þess að taka meiri áhættu í rekstri sínum en innstæðueigendur og aðrir kröfuhafar kæra sig um. Því lægra eigið fé sem banki hefur miðað við þá áhættu sem er í rekstri hans þeim mun minni hluta tapsins bera eigendur bankans sjálfir. Á móti bera lánveitendur hans meiri áhættu. Kostnaður stjórnvalda við að veita bankanum aðstoð eykst einnig, en stjórnvöld hafa oft hag af því að koma í veg fyrir gjaldþrot banka til að vernda fjármálastöðugleika. Þannig er tilgangur reglna um eigið fé að vernda hagsmuni þeirra sem bankarnir hafa ekki hvata til að gæta og tryggja fjármálastöðugleika. Lánveitendur banka horfa einnig mjög til eiginfjárlutfallsins og samsetningar eigin fjár sem eiga enda að segja til um styrk bankans til þess að þola áföll. Því er ljóst að eigið fé er grundvallarstærð í rekstri fjármálafyrirtækja og hefur mikil áhrif á möguleika þeirra til að fjármagna rekstur sinn og þar með möguleika þeirra til að stækka.

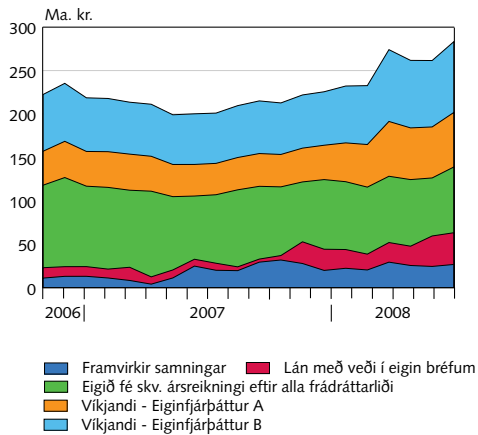
Eiginfjárlutföll Glitnis, Kaupþings og Landsbankans voru, í uppgjörum, ávallt nokkuð yfir hinu lögbundna lágmarki. Hins vegar telur rannsóknarnefnd Alþingis að þau eiginfjárlutföll hafi ekki endurspeglad raunverulegan styrk bankanna og fjármálakerfisins í heild til að þola áföll. Þetta er vegna umtalsverðrar áhættu sem bankarnir báru vegna eigin hlutabréfa, bæði í gegnum bein veð fyrir lánum og framvirka samninga um eigin hlutabréf. Þá getur sú staða komið upp að ef tap verður í rekstri bankans og hlutabréfaverð lækkar í kjölfarið verður afleiðingin aukið útlánatap vegna veða í hlutabréfum bankans. Þar með er geta bankans til þess að takast á við áföll og tap ekki söm og ef hann bæri enga áhættu vegna eigin hlutabréfa. Sér í lagi er mikilvægt að skoða hversu mikið bankinn kann að tapa á eigin hlutabréfum við gjaldþrot vegna þess að það er við gjaldþrot banka sem á eigið fé reynir sem vörn fyrir kröfuhafa. Ef eigið fé er ekki vörn fyrir innlánseigendur og kröfuhafa er það ekki eigið fé í hagrænum skilningi. Þá er ekki lengur hægt að líta til eiginfjárlutfalla við mat á styrkleika fjármálastofnunar því tapsáhætta af hlutabréfum stofnunarinnar liggur hjá henni sjálfri.

Þrátt fyrir þá framkvæmd sem verið hefur á reikningsskilum fjármálafyrirtækja hér á landi telur rannsóknarnefnd Alþingis að veigamikil rök leiði 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. Hið sama gildi um hluti sem voru að formi til skráðir í eigu þriðja aðila en „fyrir reikning“ viðkomandi fjármálafyrirtækis. Nánari röksemdir fyrir þessari niðurstöðu koma fram í kafla 11.2. Með tilliti til þessarar niðurstöðu nefndarinnar er kannað í kafla 9.0 hvaða þýðingu ætla má að framkvæmd í samræmi við túlkun nefndarinnar hefði haft í starfsemi stóru fjármálafyrirtækjanna, Glitnis, Kaupþings og Landsbanka, á síðustu árum. Á grundvelli gagna um útlán, veð tekin í eigin hlutabréfum, framvirka samninga og eftir atvikum annarra gagna var umfang ofmetins eigin fjár metið.¹⁹ Það fjármagn sem bankarnir voru með bundið í

19. Sjá nánar aðferðafræðina við útreikninginn í kafla 9.0.

Mynd 14

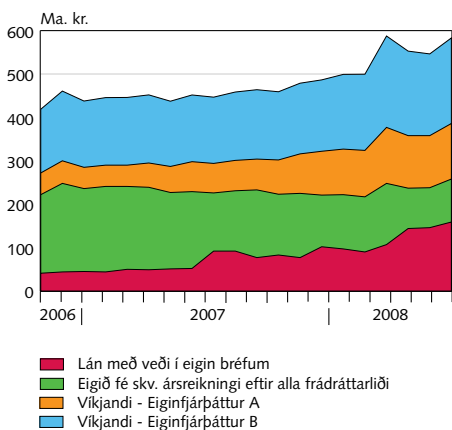
Eigið fé Glitnis banka hf



Heimild: Glitnir banki hf.

Mynd 15

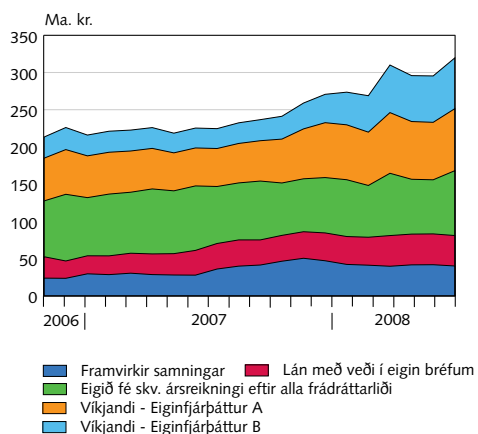
Eigið fé Kaupþings banka hf



Heimild: Kaupþing banki hf.

Mynd 16

Eigið fé Landsbanka Íslands hf



Heimild: Landsbanki Íslands hf.

eigin hlutabréfum er hér nefnt veikt eigið fé þar sem hlutafé, fjármagnað af eigin banka, er ekki sú vörn gegn tapi sem því er ætlað að vera.

Þegar eigið fé Glitnis er kannað í samræmi við túlkun nefndarinnar kemur fram að veikt eigið fé Glitnis er á bilinu 20 til 60 milljarðar frá lokum árs 2006 fram að falli bankans. Veikt eigið fé samanstendur af lánum veittum með veðum í eigin bréfum og framvirkum samningum í eigin bréfum, sjá mynd 14. Hjá Glitni er kjölfestueign FL Group ekki talin með, þó að ljóst sé að bankinn hafi verið ein stærsta eign FL Group.²⁰ Hlutfallið óx verulega um vorið 2008 þegar meðal annars Rákungur fékk lán til kaupa á hlutabréfum í bankanum sem og félög í eigu lykilstjórnenda Glitnis, sjá kafla 10.0. Um mitt ár 2008 nam veikt eigið fé rúmlega 20% af eiginfjárgrunni Glitnis banka hf. Ef aðeins er horft á grunnþátt eiginfjárgrunnsins, þ.e. eigið fé hluthafa samkvæmt ársreikningi að fráðregnum óefnislegum eignum, sést að veikt eigið fé Glitnis var orðið um 45% grunnþáttarins um mitt ár 2008.

Þar sem Kaupþing dró eign til varnar framvirkum samningum frá eigin fé eru framvirkir samningar ekki taldir með í matinu fyrir bankann. Aftur á móti eru veðsett bréf dótturfélaga Kjalars hf. og Exista hf. hér talin á móti skuldum móðurfélaganna. Hlutfall veiks eigin fjár vex einnig hjá Kaupþingi, úr því að vera um 10% af eiginfjárgrunni í lok árs 2006 í tæplega 30% af eiginfjárgrunni um mitt ár 2008 (sjá mynd 15). Ef aðeins er horft á grunnþátt eiginfjárgrunnsins, sést að veikt eigið fé Kaupþings var orðið rúmlega 60% grunnþáttarins um mitt ár 2008. Einkum hækkaði hlutfallið um vorið 2008 þegar Kaupþing greiddi upp skuld Kjalars hf. við Citibank, eins og fjallað er um í kafla 8.8. Þá tók bankinn veð í eigin hlutabréfum í eigu Eglu Invest BV. Þar með fjármagnaði bankinn með beinum hætti eigin hlutabréf næststærsta eiganda síns eins. Í kafla 9.0 má sjá nánar þessa þróun flokkaða eftir hluthöfum.

Í tilviki Landsbankans var umfang veða í eigin bréfum talsvert minna en hjá hinum bönkunum. Hins vegar var stærsti eigandi bankans, Samson eignarhaldsfélag ehf., með lán hjá bankanum, umfram aðrar eignir í félaginu, þannig að hlutabréf bankans voru eina eignin sem stóð á móti þeim hluta lánanna sem hér er talinn með veiku eigin fé.²¹ Umrædd lán hefðu líklega tapast ef bankinn færi í þrot, en það er einmitt megineinkenni veiks eigin fjár. Kaupréttarfélög Landsbankans, sem fjallað er um síðar í þessum kafla og í kafla 10.0, eru einnig með talsverða lánaþyringreiðslu gegn veðum í eigin bréfum. Hæst fór matið á veiku eigin fé í vel rúma 80 milljarða króna um haustið 2007 og helst það um 80 milljarðar fram að falli bankans, sem var um 50% grunnþáttar eigin fjár, eins og sjá má á mynd 16.

Hjá bönkunum þremur nam því veikt eigið fé samtals um 300 milljörðum króna um mitt ár 2008. Á sama tíma var eiginfjárgrunnur bankanna samtals um 1.186 milljarðar króna. Því var veikt eigið fé rúmlega 25% af eiginfjárgrunni bankanna. Ef aðeins er horft á grunnþátt eiginfjárgrunnsins, þ.e. eigið fé hluthafa samkvæmt ársreikningi að fráðregnum óefnislegum eignum, þá var veikt eigið fé bankanna þriggja rúmlega 50% grunnþáttarins um mitt ár 2008.

Auk áhættu sem bankarnir báru vegna eigin hlutabréfa var á sama hátt metið hversu mikla tapsáhættu þeir báru af bréfum hinna, sem hér er nefnd

20. Sjá umfjöllun um FL Group og eigið fé bankanna í kafla 9.0.

21. Sjá nánar aðferðafræðina við útreikninginn í kafla 9.0.

krossfjármögnun. Á mynd 17 sést samanlagt eigið fé allra þriggja bankanna en á myndinni er sýnt umfang beinnar eigin fjármögnunar, þ.e. veiks eigin fjár, alls kerfisins ásamt krossfjármögnun. Á sama hátt og með veikt eigið fé hvers banka fyrir sig má líta á samtölu veiks eigin fjár bankanna hvers fyrir sig ásamt krossfjármögnun sem veikt eigið fé kerfisins. Á myndinni má sjá að bein fjármögnun á eigin hlutum samtals hjá bönkunum þremur jókst verulega frá byrjun árs 2006 fram á mitt ár 2008. Krossfjármögnunin jókst hins vegar frá byrjun árs 2006 fram á mitt ár 2007 og náði hámarki í september 2007 í tæpum 150 milljörðum króna. Eftir það dróst hún saman um tæpan þriðjung fram að miðju ári 2008. Um mitt ár 2008 nam bein fjármögnun bankanna á eigin hlutabréfum ásamt krossfjármögnun á hlutabréfum hinna um 400 milljörðum króna. Ef aðeins er horft á grunnþátt eiginfjárgrunnins, þ.e. eigið fé hluthafa samkvæmt ársreikningi að frádrögnum óefnislegum eignum, sést að veikt eigið fé kerfisins nam um 40% grunnþáttarins í lok árs 2006. Seinni hluta árs 2007 fór þetta hlutfall upp í 70% og sveiflaðist um þau mörk fram að falli bankanna.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að fjármögnun eigin fjár í íslenska bankakerfinu hafi verið að svo stórum hluta byggð á lánsfé úr kerfinu sjálfu að stöðugleika þess var ógnað. Sér í lagi voru eignarhlutir stærstu hluthafa bankanna skulðsettir. Þetta olli því að bankarnir og stærstu eigendur þeirra voru afar viðkvæmir fyrir tapi og lækkun hlutabréfaverðs. Eftir því sem erfiðleikar jukust hjá bönkunum frá haustdögum 2007 og hlutabréfaverð tók að lækka freistuðust bankarnir, sér í lagi Kaupþing, til þess að styðja markvisst við verð eigin hlutabréfa og lánuðu til kaupa á bréfum sem lesa má um hér á eftir og í kafla 12.0.

Sú þrönga túlkun sem fjármálafyrirtækin byggðu á í útreikningi sínum á eigin fé leiddi til þess að eigið fé þeirra var skráð hærra heldur en ef áður-nefndri túlkun rannsóknarnefndarinnar hefði verið fylgt. Of hátt skráð eigið fé banka eykur getu hans til vaxtar, geta bankans til að takast á við áföll minnkar hins vegar og þar með eykst áhættan á gjaldþroti. Tap innstæðueigenda og annarra lánardrottna verður meira en ella við gjaldþrotið við þessar aðstæður. Ef um kerfislega mikilvægan banka er að ræða, eins og raunin var hér á Íslandi, verður kostnaðurinn fyrir þjóðfélagið í heild einnig verulegur, eins og raun ber vitni.

Með vísan til 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 telur rannsóknarnefndin, í ljósi þess sem að ofan er rakið, að ástæða sé til að setja fram þá ábendingu að hugað verði 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 auka skilvirkni eftirlits með þessum þætti. Jafnframt er ástæða til að huga að því hvort sporna eigi við því að íslenskir bankar láni til kaupa á hlutafé hver annars.

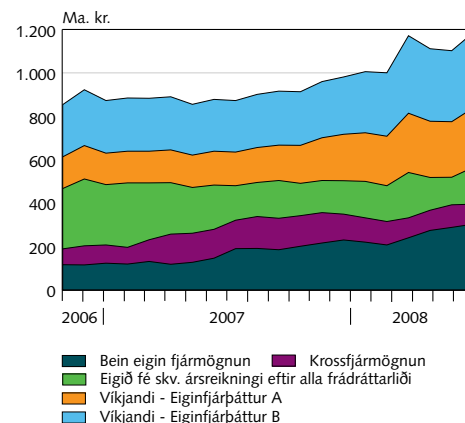
21.2.2 Umhverfið til vaxtar og áhættuaukningar

21.2.2.1 Rýmkun starfsheimilda fjármálafyrirtækja

Með aðild Íslands að EES-samningnum voru starfsheimildir íslenskra lána-stofnana og þar með fjármálafyrirtækja rýmkaðar verulega. Þetta var gert samhliða því að tilskipanir Evrópusambandsins um fjármálamarkaðinn voru innleiddar í íslenskan rétt en þær tilskipanir fólu almennt í sér lágmarkssamræmingu á tilteknum atriðum sem snertu stofnun og rekstur lánastofnana ásamt meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu. Tilskipanirnar bönnuðu

Mynd 17

Kerfislegt eigið fé stóru bankanna þriggja



Heimild: Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Athuganir rannsóknarnefndarinnar á starfsemi íslensku bankanna benda til þess að auknar starfsheimildir fjármálastofnana á síðustu árum hafi orðið til að auka verulega áhættu í rekstri bankanna.

hins vegar aðildarríkjunum ekki að viðhalda eða setja sér strangari reglur en þar var kveðið á um gagnvart lánastofnunum í viðkomandi heimaríki enda væru þá uppfyllt ákveðin meginsjónarmið sem reglur Evrópusambandsins og EES-samningsins gera kröfu um. Úttekt á innleiðingu gerða samkvæmt EES-samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt var unnin fyrir rannsóknarnefndina og er birt sem viðauki 6 með rafrænni útgáfu skýrslunnar. Þar kemur fram að hér á landi var almennt ekki notað það svigrúm sem leiðir af gerðunum, þ.m.t. tilskipunum, til að setja strangari reglur um starfsheimildir fjármálafyrirtækja. Ljóst er af skýringum sem fram komu á Alþingi þegar framangreindar breytingar voru gerðar á lögum að þar réðu fyrst og fremst sjónarmið um að bæta samkeppnisstöðu íslensku fjármálafyrirtækjanna á Evrópska efnahagssvæðinu.

Rannsóknarnefndin athugaði sérstaklega hvernig starfsheimildir lánastofnana varðandi sjö tiltekin atriði hefðu breyst í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum. Fyrsta breytingin fólst í auknum heimildum lánastofnana til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri, önnur í auknum heimildum til lánaþyrirgreiðslu til stjórnenda, þriðja í auknum heimildum til að fjárfesta í fasteignum og félögum um fasteignir, sú fjórða í auknum heimildum til að veita lán til kaupa á eigin hlutum, sú fimmta í minni kröfum um rekstrarfyrirkomulag verðbréfaþyrirtækja, sú sjötta í auknum heimildum til að reka váttryggingarfélög og sú sjöunda í auknum heimildum til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum. Í öllum þessum tilvikum voru reglurnar rýmkðar og athafnaðar lánastofnana aukið verulega. Lágmarkskröfur tilskipana Evrópusambandsins um starfsemi lánastofnana fjölluðu ekki beinlínis um þessar auknu starfsheimildir. Íslandi var því ekki skylt vegna EES-samningsins að auka starfsheimildir innlendra lánastofnana á þennan hátt, heldur var af samkeppnisástæðum talið nauðsynlegt að löggjöfin um þessi atriði yrði samþærileg löggjöfinni í helstu nágrannalöndunum. Athuganir rannsóknarnefndarinnar á starfsemi íslensku bankanna benda til þess að þessar auknu starfsheimildir hafi orðið til að auka verulega áhættu í rekstri bankanna. Sérstaka athygli vekur að frelsi lánastofnana til að stunda áhættusamari fjárfestingar var aukið umtalsvert á þessu tímabili og þá meðal annars með því að heimila fjárfestingarbankastarfsemi samhliða hefðbundinni starfsemi viðskiptabanka án þess að svigrúmi til aukinnar áhættutöku hafi um leið fylgt fullnægjandi aðhald og kröfur um aukið eigið fé. Fjármálaeftirlitið hafði heimild til að gera aukna kröfu um eigið fé fjármálafyrirtækja, meðal annars vegna áhættutöku í rekstri. Sú heimild var hins vegar aldrei nýtt. Aukin áhætta sem fylgir fjárfestingarbankastarfsemi felst fyrst og fremst í fjárfestingum í eignum sem erfitt getur verið að koma í verð innan skamms tíma og/eða eignum sem geta verið háðar miklum verðsveiflum. Sem dæmi má nefna stöðutöku í hlutabréfum og öðrum áhættumeiri tegundum fjármálagerninga. Þar sem engar takmarkanir voru í reynd gerðar á heimild bankanna til að fjárfesta í atvinnurekstri gátu þeir fjárfest í óskræðum hlutabréfum sem getur verið erfitt að koma í verð á skömmum tíma ef losa þarf um fjárfestinguna til að mæta öðrum skuldbindingum. Við fall bankanna haustið 2008 sátu fjármálafyrirtæki uppi með fjölmargar fjárfestingar af þessum toga sem þau höfðu ekki svigrúm til að losa um til að mæta skuldbindingum sínum þegar lausafjárkreppan þrengdi enn að haustið 2008.

Aukin heimild til lánaþyrirgreiðslu til stjórnenda hafði mikil áhrif á þyrirgreiðslu viðskiptabanka, sparisjóða og lánastofnana (lánaþyrirtækja) til

tengdra aðila. Þótt ákvæðin hafi eingöngu náð til fyrirgreiðslu til bankastjóra/ sparisjóðsstjóra höfðu þau óhjákvæmilega mótandi áhrif á fyrirgreiðslu til annarra stjórnenda þessara fyrirtækja. Á árunum 2004–2008 urðu kaupréttir, söluréttir og lán með takmarkaðri sjálfskuldarábyrgð hluti af launakjörum bankastarfsmanna. Í flestum tilvikum var fyrirgreiðslan á þann veg að bankarnir tóku á sig umtalsverða áhættu og kostnað en starfsmennirnir nutu alls væntanlegs ágóða sem af hlytist. Í kafla 10.0 er fjallað nánar um þetta efni og dæmi tekin um þau kjör sem stjórnendur fengu hjá fjármálafyrirtækjunum og þau hvatakerfi sem voru við lýði hjá þeim.

21.2.2.2 Ytri aðstæður og lausafjárgnótt

Efnahagsþróun í heiminum hafði veruleg áhrif hér á landi síðustu árin fyrir fall bankanna. Ójafnvægi í heimsbúskapnum var allverulegt en helstu einkenni þess voru langvarandi lágir vextir og mikill viðskiptahalli Bandaríkjanna. Almennt minnkandi flókt hagstærða frá því á fyrri hluta níunda áratugar síðustu aldar varð þess valdandi að áhættuálag á fjármálamörkuðum minnkaði, ávöxtunarkrafa lækkaði og æ fleiri fjárfestingarmöguleikar virtust því arðsamir. Hér var því um að ræða eina af nokkrum birtingarmyndum minni áhættufælni. Sérfræðingar voru ekki á einu máli um þær ástæður sem lágu að baki því að flókt hagstærða minnkaði eins og raun bar vitni. Ein tilgátan var að hagkerfi heimsins væru breytt (strúktúrbreyting), aðrir sögðu að bættri hagstjórn væri að þakka minna flókt í hagstærðum, þá sér í lagi bætt peningamálastjórn. Stock og Watson töldu hins vegar að meginskýringin væri heppni og drógu þeir þá ályktun að sú ró sem færst hefði yfir hagkerfi heimsins á síðustu 15 árum síðustu aldar og leiddi til vanmats á áhættu á fjármálamörkuðum heimsins gæti allt eins verið lognið á undan stormi sem kynni að vera í vændum.²² Aukið framboð sparifjár og lækkandi áhættuálag hafði öðru fremur áhrif á hlutabréfaverð undir lok síðustu aldar. En hlutabréfamarkaðir gáfu eftir í upphafi árs 2001, þegar „netbólan“ sprakk. Framboð sparifjár á heimsvísu hélt áfram að vera mikið en það fluttist af hlutabréfamarkaði og yfir á fasteignamarkaðinn. Viðbrögð bandaríska seðlabankans við hraðri lækkun hlutabréfaverðs fólst í snarpri lækkun stýrivaxta. Lækkun stýrivaxta leiddi síðan til lækkunar afborgana af húsnæðislánum og samkeppni milli lánaðafyrirtækja jókst. Hækkun húsnæðisverðs vó því á móti eignalækkuninni vegna fallsins á hlutabréfamarkaði og eftirspurn hélst uppi.²³ Þannig hélt endurfjármögnun húsnæðis, aukin skuldsetning og eiginfjárráttur uppi eftirspurn þrátt fyrir lækkandi hlutabréfaverð.²⁴

Fjármálafyrirtæki stækkuðu og urðu flóknari. Leitin að ávöxtun kynti undir þróun nýrra fjármálaafurða sem ætlað var að auka ávöxtun og draga úr áhættu. Þar á meðal voru skuldavafningar (e. collateralized debt obligations eða CDOs). Vafningar eru eignatryggð verðbréf með undirliggjandi eignir

Á tímum lágra vaxta og lausafjárgnóttar varð framþróun fjármálamarkaða ör.

22. „But because most of the reduction seems to be due to good luck in the form of smaller economic disturbances, we are left with the unsettling conclusion that the quiescence of the past fifteen years could well be hiatus before the return to more turbulent economic times.“ Stock og Watson: „Has the business cycle changed and why?“ NBER working paper 2002, bls. 43.

23. Samkvæmt Case-Shiller-vísitölunni tvöfaldaðist húsnæðisverð frá upphafi árs 2001 (182,39) fram að þeim tíma sem vísitalan náði hámarki sem var í júní 2006 (360,22).

24. „Eiginfjárráttur“ (e. *equity withdrawal*) vísar til þess þegar skuldsetning fasteignar (eða annarrar eignar) er aukin til þess að breyta verðhækkun eignarinnar í lausafé sem má þá nota í aðrar fjárfestingar eða neyslu.

sem gefa af sér þekktar tekjur.²⁵ Skuldavafningar áttu eftir að koma við sögu hjá íslensku bönkunum, ekki sem eign, heldur voru skuldabréf bankanna sett inn í þessa vafninga í miklum mæli.

Eins og fram kemur hér að framan sóttu íslensku bankarnir mikið fjármagn á erlenda skuldabréfamarkaði á meðan færi gafst. Einkum var útgáfa skuldabréfa mikil á árunum 2004–2006, eða fram að svokallaðri „minikrisu“. Áframhaldandi fjármögnun á erlendum skuldabréfamörkuðum tengdist svo fyrrnefndum skuldavafningum, þar sem skuldabréf íslensku bankanna voru sett inn í skuldavafninga í Bandaríkjunum.

Lausafjárgnótt, sögulega lágir vextir og lágt áhættuálag sköpuðu hættu. Langt tímabil þar sem eignaverð var stöðugt hafði í för með sér aukna áhættusækni vegna væntinga um varanlega lækkun á flökti. Skuldsetning jókst einnig mikið. Skyndilegar breytingar á flökti gátu því komið miklu fjármagni á hreyfingu mjög skyndilega ef markaðsverð og eignaval fjárfesta hefði miðast við forsendur um lítið flökt. Aukin skuldsetning myndi svo einnig valda því að þegar eignaverð lækkaði þá lækkaði það hraðar og meira en ella vegna þess hversu margir þyrftu að loka stöðum sínum samtímis. Vaxtamunaviðskipti með krónur voru umfangsmikil og því bættist við sú hætta að skyndilegar sveiflur í gengi gætu orsakað að undið yrði ofan af vaxtamunarviðskiptum í einni svipan.²⁶

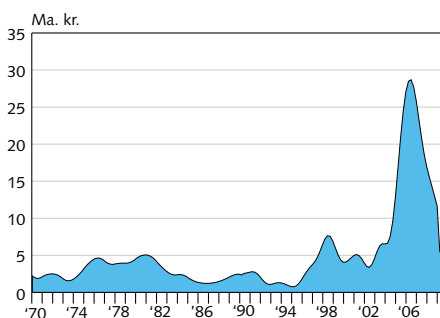
21.2.2.3 Hagstjórn

Inngangur

Undanfarinn áratug hefur efnahagsstefnan miðað að því að viðhalda sem mestum langtíma hagvexti, en það er mat rannsóknarnefndarinnar að hvorki ríkisfjármálin né peningastefnan hafi brugðist nægjanlega við hagsveiflum, ofpenslu og vaxandi ójafnvægi í hagkerfinu. Því miður virðist óhjákvæmilegt að álykta að stefnan í ríkisfjármálum hafi í reynd kynt undir ójafnvæginu. Stefna Seðlabankans var heldur ekki nægjanlega aðhaldssöm og aðgerðir of takmarkaðar til þess að skila árangri í baráttunni við vaxandi skuldsetningu og undirliggjandi verðbólgu. Vaxtahækkarnir komu jafnan of seint og voru of litlar og framan af virðist það meðal annars hafa stafað af óskhyggju bankans um að ríkisvaldið myndi taka þátt í því að draga úr þenslunni.²⁷ Það gerðist ekki. Á sama tíma var nánast óheft aðgengi að lausafé í Seðlabankanum og virtist peningamagn afgreitt án takmörkunar og í reynd var bönkunum lánað lausafé út á skuldaviðurkenningar seinustu árin.

Hagstjórnin átti, að minnsta kosti frá því á árinu 2004, þátt í því að ýkja hið efnahagslega ójafnvægi sem leiddi til hrunsins.

Mynd 18
Fjárfesting í stóriðju¹
Á föstu verðlagi ársins 2000



1. Álver og virkjanir.
Heimild: Seðlabanki Íslands.

25. Goodman, Fabozzi og Lucas: „Cash-collateralized debt obligations.“ Í Fabozzi (ritstj.): *The handbook of fixed income securities*. 7. útgáfa. MacGraw Hill 2005, bls. 669–693.

26. Ferguson, Roger W. og fleiri: *International financial stability*, bls. xxiii.

27. Seðlabanki Íslands, 2005. Þannig sagði til dæmis í *Peningamálum* 2005/1, bls. 5–6. „Í ljósi þróunarinnar telur bankastjórn hæfilegt að hækka stýrivexti bankans um 0,25 prósentur að þessu sinni í 9%. Frekari aðhaldsaðgerða kann að verða þörf á næstu mánuðum. Óhjákvæmilegt er því að aðstæður í útflutnings- og samkeppnisgreinum verði áfram erfiðar. Æskilegt væri að auka aðhald í opinberum fjármálum til þess að draga úr neikvæðum hliðaráhrifum peningalega aðhaldsins. Þetta á bæði við um ríki og sveitarfélög. Þá eru bankar og sparisjóðir hvattir til þess að fara gætilega í útlánaákvörðunum sínum og hyggja vel að öryggi og fjármögnun útlána, þ.m.t. fasteignaveðlana. Einnig kann að reynast nauðsynlegt að huga að því hvort samkeppni íbúðalánasjóds og bankanna á fasteignaveðlánamarkaði, sem stuðlað hefur að óhóflega hröðum útlánavexti á óheppilegum tíma, sé háð á eðlilegum forsendum og hvort unnt sé að koma á verkaskiptingu sem treystir í senn undirstöður innlands fjármálakerfis og fyrirgreiðslu við þá sem eiga ekki sama aðgang að íbúðalánum og almennt gerist.“

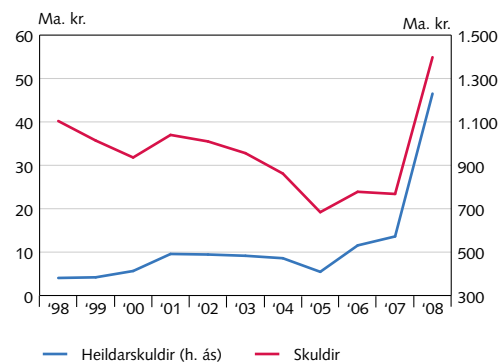
Þær stóriðjufrjárfestingar sem ráðist var í vegna Fjarðaáls og Kárahnjúka voru mjög miklar í hlutfalli við verga landsframleiðslu og ljóst að verulega reyndi á stöðugleika efnahagslífsins á framkvæmdatímanum. Hér var um vel þekktan eftirspurnarskell að ræða sem ljóst var að yki verulega á þenslu ef ekkert væri að gert. Því hefði verið tilvalið að beita aðgerðum í ríkisfjármálum til mótvægis og draga úr opinberum framkvæmdum eins og mögulegt var á framkvæmdatíma stóriðjunnar og beita stýrivaxtahækkunum að auki þar sem umfang framkvæmdanna var svo mikið að frestun allra fyrirhugaðra opinberra framkvæmda hefði vart dugað til mótvægis. Engu að síður var það svo að minna fór fyrir mótvægi hins opinbera en efni stóðu til, þvert á móti voru ýmsar aðgerðir ríkisins til þess fallnar að auka enn frekar á þensluna. Því mæddu aðhaldsaðgerðir um of á Seðlabankanum.²⁸ Vaxtahækkanir hans sem stöfuðu meðal annars af ónógu aðhaldi ríkisfjármála leiddu til þess að krónan styrktist og innstreymi erlends skammtímafjármagns jókst. Efnahags- og framfarastofnunin benti á það á árinu 2005 að aukið aðhald ríkisfjármála á meðan á stóriðjuframkvæmdum stæði myndi létta byrðum af peningastefnunni og koma í veg fyrir óhóflegar vaxtahækkanir til þess að verja verðstöðugleika. Hækkandi vextir væru þegar farnir að þrýsta raungenginu upp og þrengja að útflutnings- og samkeppnisgreinum.²⁹ Þar sem aðhald ríkisfjármálanna varð lítið sem ekkert urðu vaxtahækkanir miklar og gengið styrktist verulega vegna innflæðis erlends fjármagns. Kaupmáttaraukningin jók eftirspurn eftir innfluttum neysluvörum og jók þetta á viðskiptahallann. Ójafnvægi í hagkerfinu jókst verulega og ljóst að innra ójafnvægi yrði ekki leiðrétt nema með verulegum efnahagssamdrætti og auknu atvinnuleysi en leiðrétting ytra ójafnvægis kallaði á veikingu krónunnar.

Útgjöld

Þótt töluvert hafi dregið úr skuldum ríkissjóðs á árunum 1995 til 2005 í hlutfalli við verga landsframleiðslu þá lækkuðu þær ekki mikið að nafnvirði. Árið 1998 voru heildarskuldir ríkissjóðs 381 milljarður kr. en 2001 höfðu þær aukist í 491 milljarð kr.

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF) bentu ítrekað á það á undanförunum árum að aðhald ríkisins væri of lítið í uppsveiflunni. OECD lagði ítrekað til að ríkið myndi setja sér þak á útgjöld til nokkurra ára í senn og miða vöxtinn við krónutölu í samræmi við verðbólguþröngmið Seðlabankans frekar en að skilgreina útgjaldavöxt í raun-
stærðum.³⁰ Þá höfðu þessar stofnanir verulegar áhyggjur af vaxandi framúr-
keyrslum útgjalda, einkum hjá sveitarfélögum.³¹ Bent var á að sveitarfélögin hefðu enn meiri tilhneigingu en ríkið til að eyða tímabundnum hagnaði vegna aukinna umsvifa í hagkerfinu. Rannsóknarnefnd Alþingis er sammála því að aðhald í ríkisfjármálum hefði átt að vera meira á árunum 2003–2007, sérstaklega í ljósi þeirra skattalækkana sem hrint var í framkvæmd.

Mynd 19
Skuldir og heildarskuldir ríkissjóðs
Skuldir sem hlutfall af VLF



Heimild: Fjármálaráðuneytið og Hagstofa Íslands.

28. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: *Iceland: Staff Report for the 2005 Article IV Consultation*. Október 2005, og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: *Iceland: Staff Report for the 2006 Article IV Consultation*. Ágúst 2006.

29. Efnahags- og framfarastofnunin: *Policy Brief: Economic Survey of Iceland*. Febrúar 2005, bls. 4.

30. Efnahags- og framfarastofnunin: *Policy Brief: Economic Survey of Iceland*. Júlí 2006, Efnahags- og framfarastofnunin: *Policy Brief: Economic Survey of Iceland*. Febrúar 2008, og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: *Iceland: Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*. Ágúst 2007.

31. Efnahags- og framfarastofnunin: *Policy Brief: Economic Survey of Iceland*. Febrúar 2005, og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: *Iceland: Staff Report for the 2005 Article IV Consultation*. Október 2005.

Skattar

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. Lækkun tekjuskatts var fylgt eftir með lækkun virðisaukaskatts á matvælum og fleiri vörum skömmu fyrir kosningar 2007, þrátt fyrir að stuttu áður hefði verið talin ástæða til að draga úr fyrirhuguðum tekjuskattslækkunum vegna viðvarandi þenslu í hagkerfinu.

Í *Peningamálum* Seðlabankans sem komu út í september 2004 var bent á að tímasetning þeirra skattalækkana sem þá voru fyrirhugaðar væri óheppileg með tilliti til stöðu efnahagslífsins: „Meira máli skiptir þó að útgjöld verði hamin næstu tvö árin. Það er sérstaklega ögrandi viðfangsefni í ljósi þess að áformað er að lækka skatta um sem nemur 20 ma.kr. á næstu þremur árum. Til þess að vinna á móti áhrifum lægri skatta á sama tíma og þörf er á mótvægisáðgerðum vegna stórframkvæmda þarf að draga mjög verulega úr útgjöldum hins opinbera.“³²

Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um Ísland sem kom út í október 2005 segir að hægt sé að lækka skatta varanlega vegna þess árangurs sem náðst hafi við fjármálastjórn hins opinbera. Því til stuðnings var bent á lágar og lækkandi skuldir hins opinbera sem námu 23 prósentum af VLF í lok árs 2004.³³ En þótt Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafi talið langtímaáhrif lægri skatta jákvæð yrðu þau væg þar sem atvinnubátttaka væri þegar mjög mikil. Þess vegna væri skynsamlegt að fresta þeim skattalækkunum sem fyrirhugaðar væru árið 2006 og seinna þar til að ljóst yrði að umframeftirspurn væri horfin. Væri ómögulegt að fresta skattalækkunum þyrfti að skera útgjöld niður enn frekar en ráðgert væri til að mæta þensluáhrifum skattalækkanna.³⁴ Í ágúst 2006 lagði Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn til að ríkisstjórnin tilkynnti að fjárlög 2007 myndu innihalda áðgerðir til þess að draga úr innlendra eftirspurn ef hagkerfið tæki ekki að kólna. Stungið var upp á frestun á lækkun tekjuskatts, hægari vexti samneyslu og minni vexti opinberrar fjárfestingar.³⁵ Um mitt ár 2007 lýsti sjóðurinn áhyggjum af því að skattalækkarnir á fyrri hluta ársins, sterk króna og endurnýjaður vöxtur húsnæðisverðs hefðu aukið tiltrú neytenda og kæmu í veg fyrir að einkaneysla leitaði á sjálfbært stig.³⁶ Í febrúar 2005 taldi Efnahags- og framfarastofnunin að skattalækkarnir myndu draga úr aðhaldi ríkisfjármála næstu misserin og stöðva það árið 2006, einmitt þegar þensla vegna stórframkvæmda væri í hámarki. Ríkið þyrfti að stefna að mun meiri afgangi ríkisfjármála en það gerði. Þess vegna þyrfti að leggja enn meiri áherslu á að draga úr útgjaldavexti. Í júlí 2006 lagði Efnahags- og framfarastofnunin enn áherslu á nauðsyn þess að draga frekar úr ríkisútgjöldum til að vega á móti þensluáhrifum skattalækkana þar til innlendum eftirspurnarþrýstingur væri horfinn.³⁷ Þá benti Efnahags- og framfarastofnunin á það í febrúar 2008 að skattalækkarnir snemma á árinu 2007 hefðu verið of snemma á ferðinni, en þá

32. Seðlabanki Íslands: *Peningamál 2004/3*, bls. 23.

33. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: *Iceland: Staff Report for the 2005 Article IV Consultation*. Október 2005, bls. 11.

34. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: *Iceland: Staff Report for the 2005 Article IV Consultation*. Október 2005, bls. 23.

35. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: *Iceland: Staff Report for the 2006 Article IV Consultation*. Ágúst 2006, bls. 15.

36. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: *Iceland: Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*. Júlí 2007, bls. 3.

37. Efnahags- og framfarastofnunin: *Policy Brief: Economic Survey of Iceland*. Júlí 2006, bls. 5.

var tekjuskattur einstaklinga lækkaður um eina prósentu þriðja árið í röð og virðisaukaskattur á matvælum og fleiri vörum lækkaður verulega.³⁸

Svo virðist sem allir hafi verið sammála um að tímasetning skattalækkana á þeim miklu þenslutímum sem voru í íslenskum þjóðarbúskap árin 2005 til 2007 hafi verið óheppileg. Efnahags- og framfarastofnunin, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Seðlabanki Íslands eru á einu máli um þetta. Það kom einnig fram í skýrslu Geirs H. Haarde sem var fjármálaráðherra og síðar forsætisráðherra þegar umræddum skattalækkunum var hrint í framkvæmd að hann mat það svo á þessum tíma að tímasetning skattalækkana væri óheppileg. Hún gæti verið sem olía á eldinn, þ.e. aukið ofþensluna verulega og þar með líkurnar á kröftugum samdrætti að þensluskeiðinu loknu. Engu að síður var skattalækkunum hrint í framkvæmd þótt þær kynnu að valda hagkerfinu skaða vegna þess að þeim hafði verið lofað í samkeppni stjórnmálaflokka um atkvæði í aðdraganda kosninga sem snerist „...með mjög furðulegum hætti upp í kapphlaup um skattalækkunir“, svo notuð séu orð Geirs.³⁹

Rannsóknarnefnd Alþingis fær ekki annað séð en að þær umdeilanlegu ákvarðanir um hagstjórn sem raktar hafa verið hér að framan hafi orðið til að ýkja ójafnvægi í hagkerfinu og þar með átt þátt í að knýja fram aðlögun með afar harðri lendingu. Umræddar ákvarðanir um lækkun skatta voru teknar í trássi við ráðleggingar sérfræðinga og þrátt fyrir að ráðamenn sem tóku þátt í ákvörðunum hafi gert sér grein fyrir þeim hættum sem af þeim kynnu að leiða. Rannsóknarnefndin telur þetta skýrt dæmi um að ekki hafi nægjanlega verið vandað til ákvarðana um hagstjórn hér á landi á síðustu árum.

Íbúðalánasjóður

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. Seðlabanki Íslands gerði úttekt á hugsanlegum efnahagslegum áhrifum hækkunar íbúðalána í samræmi við hugmyndir félagsmálaráðherrans Árna Magnússonar en þær voru:

1. Hækka hámarkslánshlutfall í 90% af verðgildi eigna.
2. Hækka lágmárlán úr um 9 m.kr. í um 15,4 m.kr.
3. Húsnæðislán yrðu einungis veitt gegn fyrsta veðrétti.
4. Hámarkslánsstími yrði stytur úr 40 árum í 30 ár.

Liður 1 og 2 eru til þess fallnir að auka eftirspurn á húsnæðismarkaði og þrýsta húsnæðisverði upp, seinni tveir liðirnir dempa þau áhrif. Seðlabankinn benti á að „[s]mávægilegar breytingar sem örva eftirspurn á tímum efnahagslegrar ofþenslu gætu aukið ójafnvægið í þjóðarbúskapnum og leitt til harkalegrar aðlögunar að því loknu“.⁴⁰ Seðlabankinn taldi því mikilvægt að ef yrði farið út í þessar breytingar þá yrði til dæmis hækkun hámarksfjárhæða frestað þar til eftirspurnarkúfurinn, sem fyrirsjáanlegur var vegna stóriðjuframkvæmdanna, væri að baki. Samantekt um ályktanir sem draga má af skýrslu Seðlabankans lýkur á þessum orðum: „Þá er mikilvægt að verði þess-

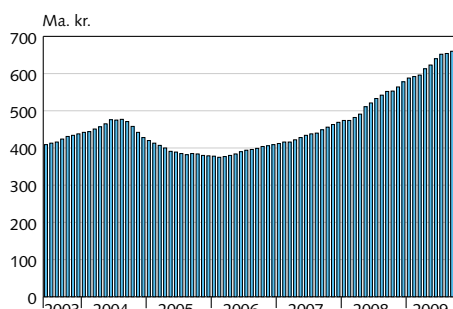
38. Efnahags- og framfarastofnunin: *Policy Brief: Economic Survey of Iceland*. Febrúar 2008, bls. 4.

39. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 9–10.

40. *Efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis*. Skýrsla Seðlabanka Íslands til félagsmálaráðherra 2004.

Mynd 20

Heildarútlán Íbúðalánasjóðs



Heimild: Íbúðalánasjóður.

„[...] hækkun á lánum Íbúðalánasjóðs, lækkun vaxta hjá Íbúðalánasjóði, þetta voru hrein mistök og því miður verður maður að viðurkenna hreinskilnislega að um þetta hafði maður náttúrlega miklar efasemdir, en um þetta var samið við ríkisstjórnarmyndunina 2003 og ef það hefði ekki verið gert þá hefði sú ríkisstjórn ekki verið mynduð. Þetta er nú bara svona er hluti af veruleika stjórnmalamannsins að stundum þarf að taka tillit til þessa atriðis.“

Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
2. júlí 2009, bls. 9.

um breytingum hrundið í framkvæmd sé ekki slakað á þeim hluta tillagnanna sem lýtur að því að draga úr þensluáhrifum þeirra, þ.e. að lán Íbúðalánasjóðs verði á fyrsta veðrétti og að hámarkslánstími verði stytur í 30 ár.⁴¹

Haustið 2003 hafði Hagfræðistofnun Háskóla Íslands unnið skýrslu um áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs, það er liðar 1, og breyttrar fjármögnunar með útgáfu íbúðabréfa á húsnæðisverð og hagstjórn að beiðni Samtaka atvinnulífsins og Samtaka banka og veðbréfafyrirtækja.⁴² Tímasetning var talin óheppileg þar sem verið væri að auka þenslu og eftirspurn á tímum mikilla stóriðjuframkvæmda og því myndi Seðlabankinn bregðast við með hærri stýrivöxtum en ella. Þá var varað við þeim langtímaáhrifum breytinganna að „skuldsetning íslenskra heimila [ykst] sem [ylli] því að hagkerfið [endaði] á lægri neysluferli en ella“. Þetta var talið sérstakt áhyggjuefni því að skuldsetning íslenskra heimila var á þessum tíma þegar mjög há bæði í sögulegu og alþjóðlegu samhengi.

Lið eitt og tvö var hrint í framkvæmd árið 2004 á meðan lið þriðji og fjögur var sleppt, þvert á ráðleggingar Seðlabanka Íslands. Við það bættist að vextir voru lækkaðir, um miðjan júlí 2004 lækkaði Íbúðalánasjóður vexti á útlánunum úr 5,1% í 4,8%. Síðan lækkuðu útlánsvextir sjóðsins enn frekar nokkuð skarpt haustið 2004. Í byrjun október voru þeir komnir niður í 4,3% og fóru lægst í 4,15% þar sem þeir héldust frá 22. nóvember 2004 til 24. nóvember 2005. Hámarkslánsupphæð sjóðsins hækkaði einnig hratt á þessum tíma, úr 9,7 milljónum króna í byrjun árs 2004 í 14,9 m.kr. í lok árs, 15,9 m.kr. í apríl 2005 og 18 m.kr. ári síðar.

Einn þáttur sem jók verulega á áhrif breytinganna á húsnæðisfjármögnunarmarkaði var samkeppni Íbúðalánasjóðs við bankana. Á næstu vikum og mánuðum eftir að fjármögnun Íbúðalánasjóðs var breytt og útlánsvextir lækkaðir ásamt fyrirheitum um töluverða hækkun hámarkslána tóku viðskiptabankarnir að bjóða samkeppnishæf íbúðalán. Bankarnir buðu nú hærri lán en sjóðurinn, á sambærilegum vöxtum og að minnsta kosti framan af með frjálslegri viðmið vegna veðsetningar. Einnig buðu bankarnir endurfjármögnunarmöguleika án sölu en það gerði Íbúðalánasjóður ekki.

Það er ljóst að áhrif breytinganna á fjármögnun, lánsupphæðum og veðhlutföllum Íbúðalánasjóðs urðu meiri en spáð var fyrst þegar þessar hugmyndir voru kynntar. Það stafar af því að í þeim tillögum sem Seðlabankinn vann út frá var jafnframt gert ráð fyrir aðgerðum sem ynnu gegn þensluáhrifum þessara breytinga, þ.e. styttingu hámarkslánstíma úr 40 árum í 30 og kröfu um fyrsta veðrétt. Enda ítrekaði bankinn að ef ákveðið yrði að fara út í umræddar breytingar hjá Íbúðalánasjóði mætti alls ekki sleppa aðhaldshluta aðgerðanna. Aðhaldshlutanum var samt sem áður sleppt og það þrátt fyrir þá skoðun páverandi fjármálaráðherra að það væri verulega varasamt. Hann taldi hins vegar að ella hefði stjórnin ekki verið mynduð. Hann hefði þá metið það svo að væntanlegur skaði fyrir samfélagið væri ásættanlegur kostnaður við það að sitjandi flokkar héldu völdum. Að mati rannsóknarnefndar má líta á þetta sem ein af stærri hagstjórnarmistökum í aðdraganda falls bankanna, mistök sem gerð voru með fullri þekkingu á mögulegum afleiðingum, sem ekki létu á sér standa og voru tvífeldrar í alþjóðlegu lágvaxtaumhverfi.

41. Efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis. Skýrsla Seðlabanka Íslands til félagsmálaráðherra 2004.

42. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands: Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn. Skýrsla nr. C03:06, 2003.

Fleiri lönd hafa glímt við húsnaðisbólur á undanförunum árum og eru þær nátengdar þeirri alþjóðlegu fjármálakreppu sem nú gengur yfir. Í skýrslu sem unnin var fyrir breska fjármálaeftirlitið um reglugerðarviðbrögð við alþjóðlegu bankakreppunni er meðal annars stungið upp á því að setja reglur um hámark lána í hlutfalli við verðmæti eignar sem verið er að kaupa og sem hlutfall af tekjum lántakandans. Það er gert til að koma í veg fyrir hraðan útlánavöxt og óhóflegt eignaverð og dempa þannig hagsveifluna. Enn fremur er stungið upp á því að breyta leyfilegum láns hlutföllum eftir stöðu hagsveiflunnar. Það myndi vernda lántakendur og styrkja lánastofnanir. Þannig mætti til dæmis lækka leyfileg láns hlutföll þegar eignaverð hækkaði hratt og útlánavöxtur væri mikill.⁴³ Rannsóknarnefnd Alþingis telur að taka eigi til skoðunar að veita annað hvort Seðlabanka Íslands eða Fjármálaeftirlitinu heimild til að setja reglur um leyfileg láns hlutföll til að koma í veg fyrir óhóflega aukningu í skuldsetningu á þenslutímum.

21.2.2.4 Peningamálastjórnun

Sérfræðingar Seðlabankans höfðu komist að þeirri niðurstöðu skömmu fyrir aldamót að fastgengisstefnan væri gengin sér til húðar og nauðsynlegt væri að breyta umgjörð peningastefnunnar. Annað hvort þyrfti að taka upp evru eða setja krónuna á flot og taka upp verðbólgu markmið.⁴⁴ Forsenda fyrir evruupptöku var Evrópusambandsaðild sem er pólitísk ákvörðun sem Seðlabankinn hefur lítið um að segja. Á hinn bóginn krafðist farsæl upptaka verðbólgu markmiðs þróaðs fjármálakerfis sem gæti miðlað vaxtaákvörðunum. Á þessum tíma voru hvorki peningamarkaðurinn né gjaldeyrismarkaðurinn nægjanlega þróaðir. Í lok mars 2001 var Seðlabankinn hrakinn af fastgengisstefnunni, þegar útlæði gjaldeyris var verulegt, eða um einn sjötti af gjaldeyrisvaraforða þjóðarinnar á nokkrum dögum. Þann 27. mars 2001 undirrituðu bankastjórn Seðlabankans og forsætisráðherra viljayfirlýsingu um breytingar á fyrirkomulagi stjórnar peningamála á Íslandi. Frá og með 28. mars yrði meginhlutverk peningastefnunnar að halda verðbólgu sem næst 2,5% í stað þess að halda gengi krónunnar innan vikmarka. Samhliða því að umgjörð peningastefnunnar var breytt og sjálfstæði Seðlabankans aukið voru vextir lækkaðir þrátt fyrir að krónan væri undir verulegum þrýstingi til veikingar. Það kom fram í skýrslu þáverandi yfirmanns hagfræðideildar Seðlabankans að vextir voru lækkaðir á þessum tímapunkti vegna þrýstings frá forsætisráðuneytinu.

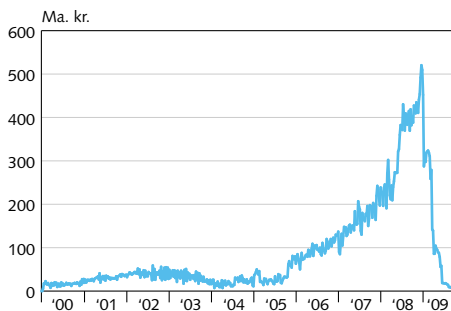
Framkvæmd peningastefnunnar var þannig að Seðlabanki Íslands ákvað vexti í vikulegum veðlánum til fjármálastofnana. Í kafla 4 er farið yfir framkvæmd peningastefnu í nokkrum þróuðum löndum og þar kemur fram að tvennt er sameiginlegt með öllum þeim ólíku aðferðum sem seðlabankar beita til þess að hafa áhrif á markaðsvexti, efnahagslífið og verðbólgu með stýrivöxtum sínum. Þeir setja sér markmið um tiltekna skammtíma vexti á

43. Financial Services Authority: *The Turner review: a regulatory response to the global banking crisis*. 2009, bls. 106–111.

44. Már Guðmundsson, Þórarinn G. Pétursson og Arnór Sighvatsson komast að því í ritgerðinni „Optimal exchange rate policy: the case of Iceland“, Working paper no. 8, sem Seðlabanki Íslands gaf út í maí 2000, að Ísland uppfylli ekki þau skilyrði sem æskileg eru talin fyrir aðild að myntbandalagi. Þeir benda þó á að þar með sé ekki sagt að evruaðild sé slæm hugmynd. Það fari eftir því hvort það frelsi til hagstjórnar sem fljótandi mynt gefi verði nýtt skynsamlega. Einnig skipti máli að gengissveiflur verði ekki of miklar, því þær gætu aukið á óstöðugleikann.

Mynd 21

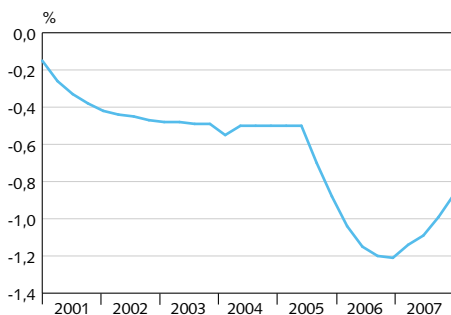
Lán gegn veði hjá Seðlabanka Íslands
Lánastofnanir



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Mynd 22

Munur á stýrivöxtum Seðlabanka Íslands
og vöxtum skv. Taylor-reglu
Frávík frá Taylor-reglinni



Heimild: Seðlabanki Íslands.

millibankamarkaði þar sem bankar koma saman og lána hver öðrum til þess að stilla af lausafjástöðu sína í lok dags. Seðlabankarnir hafa að auki áhrif á heildarlausafjástöðu fjármálakerfisins, flestir daglega eða oft á dag, til þess að koma í veg fyrir að millibankavextir víki um of frá stýrivöxtum vegna tilfallandi sveiflna í greiðsluflæði.

Á Íslandi hefur ekki verið lagt mat á hver lausafjárþörfin í kerfinu er. Bönkunum er eftirlátið að leggja mat á það og endurspeglast það í vikulegum óskum þeirra um veðlán hjá Seðlabankanum. Framkvæmd peningastefnunnar hér á landi var þannig í reynd að Seðlabankinn sá fjármálastofnunum fyrir ótakmörkuðu aðgengi að veðlánnum svo lengi sem þær lögðu fram gild veð, sem þær nýttu sér í sívaxandi mæli frá því haustið 2005.

Frá því um haustið 2005 sáu bankarnir sér því ávallt hag í því að sækja sér laust fé til Seðlabankans og koma því í umferð, sjá mynd 21. Frá hausti 2005 þar til í byrjun október 2008 hækkaði staða lána gegn veði hjá Seðlabankanum úr um 30 milljörðum kr. í rúmlega 500 milljarða kr. Annað hvort mátti því vera ljóst að vextir voru allt of lágir eða að einhverjir bankar voru í reynd að sækja sér neyðarlán í Seðlabankann í sívaxandi mæli um árabil. Ef Seðlabankinn hefði viljað draga úr þenslu hefði mátt ætla að hann hefði haft áhuga á að draga úr lausafé í kerfinu. Það er til dæmis hægt að gera með öfugum endurhverfum viðskiptum eða með útgáfu innstæðubréfa. En þá þurfa vextir að vera nægilega háir til þess að lánastofnanir í viðskiptum við Seðlabankann sjái sér hag í því að lána honum lausafé frekar en að koma því í vinnu annars staðar í kerfinu. Í desember 2003 bauð Seðlabankinn fram tveggja vikna innstæðubréf í þeim tilgangi að draga laust fé úr umferð og vinna gegn hugsanlegum þensluáhrifum gjaldeyriskaupa bankans á þessum tíma og lækkunar bindiskyldunnar en hún hafði verið lækkuð verulega á árinu 2003.⁴⁵ Ekki var mikil eftirspurn eftir þessum innstæðubréfum á þessum tíma og kann það að benda til þess að þegar haustið 2003 hafi Seðlabankinn verið orðinn „á eftir kúrfunni“. Það er, vextir voru of lágir.

Eins og sjá má á mynd 22 lítur út fyrir að Seðlabanki Íslands hafi ekki hækkað vexti nægilega hratt á árunum eftir að verðbólguþröskur var tekið upp. Sérstaklega verður þetta markvert á þriðja ársfjórðungi 2005, þegar engu líkara er en að einhver breyting hafi orðið á framkvæmd peningastefnunnar sem leiddi til þess að vaxtaákvæðanir falla enn lengra „á eftir kúrfunni“ en áður.

Már Guðmundsson, sem var aðalhafgræðingur Seðlabankans þar til vorið 2004, taldi að vaxtahækkunarferlið hefði farið eðlilega af stað en síðan hefði hægt um of á því. „Ég held að við höfum aðallega lent á eftir kúrfunni haustið 2004 og sérstaklega, það er einhver ákveðin bið sem verður mjög í vaxtahækkunarferlinu sumarið 2005.“⁴⁶ Arnór Sighvatsson, sem varð aðalhafgræðingur Seðlabankans vorið 2005, segir einnig að í maí 2005 hafi hann komið á framfæri hugmyndum um að „nauðsynlegt [væri] að grípa til aukinna aðhaldsaðgerða [...] en það [hafi ekki verið] fyrr en í september sem að bankastjórnin greip til aðgerða og þá með reyndar nokkuð rösklegri hækkun stýrivaxta“.⁴⁷ Almennt benda gögn rannsóknarnefndarinnar til þess að ítrek-

45. „Seðlabanki Íslands gefur út innstæðubréf.“ Frétt nr. 34/2003 á heimasíðu Seðlabankans, 22. desember 2003. <http://sedlabanki.is/?PageID=13&NewsID=663>

46. Skýrsla Mús Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. október 2009, bls. 24.

47. Skýrsla Arnórs Sighvatssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. júlí 2009, bls. 2–3.

að hafi verið innan Seðlabankans uppi mismunandi skoðanir um hversu háir stýrivextirnir ættu að vera. Bankastjórn Seðlabankans kaus oft minna aðhald en aðalhafgæðingur bankans lagði til. Tekið er fram að fundargerðir bankastjórnarinnar varpa ekki ljósi á það hvort og þá á hvaða gögnum eða upplýsingum bankastjórnin byggði ákvarðanir sínar um aðra stefnumörkun en þá sem aðalhafgæðingurinn lagði til.

Rannsóknarnefndin telur að stýrivextir hafi verið of lágir í uppsveifluinni. Vissulega áttu háir stýrivextir þátt í því að auka arðsemi af vaxtamunarviðskiptum og laða þannig erlent skammtíma fjármagn til landsins. Seðlabankanum voru þó færar aðrar leiðir til að bregðast við neikvæðum áhrifum vaxtamunarviðskipta en að beita stýrivöxtunum. Hann hefði getað dregið úr arðsemi erlendrar lántöku, til að mynda með því að herða lausafjárkröfur og/eða auka bindiskyldu vegna erlendrar fjármögnunar bankanna.

Virkni peningastefnu byggist mjög á áhrifum skammtíma vaxta á langtíma vexti, sem svo hafa áhrif á neyslu- og fjárfestingarákvarðanir einstaklinga og fyrirtækja. Þetta meginmiðlunarferli stýrivaxta í gegnum vexti var ekki greitt hér á landi meðal annars vegna þess að framboð ríkisskuldabréfa var mjög lítið. Víða í öðrum löndum, t.a.m. í Noregi, heldur ríkið úti lágmarksstærð ákveðinna skuldabréfaflokka óháð því hver lántökupörf ríkisins er. Lítið er á útgáfu staðlaðra ríkisskuldabréfa sem grunnfarveg vaxta og liggja vextir ríkisskuldabréfa til grundvallar verðlagningu fjármálagerninga. Seðlabankinn óskaði ítrekað eftir því við fjármálaráðuneytið að ríkið myndi halda úti grunnvaxtaferli þannig að vaxtamyndun í landinu yrði eðlileg og miðlunarferlið um vaxtarófið virkt. Eins og fram kemur í kafla 4.0 taldi íslenska ríkið hins vegar ekki þörf á því að halda úti grunnvaxtarófi, enda kostaði slíkt vaxtagjöld af lánum sem ekki þyrfti að taka. Kostnaðinn af óvirkri peningastefnu má þó telja mun meiri en lágmarksvaxtakostnað af því að gefa út nægjanlega mikið af ríkisskuldabréfum til að miðla stýrivaxtaákvörðunum út í hagkerfið. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að afleiðing lítils framboðs ríkisskuldabréfa hafi verið sú að miðlun peningastefnu um vexti var minni en ella. Því hafi vextir þurft að vera þeim mun hærri og miðlun peningastefnu um gengi varð mikilvægari. Skortur á ríkisskuldabréfum átti því þátt í því að stýrivextir voru hærri en ella og krónan styrktist úr hófi sem jók á ytra ójafnvægi í hagkerfinu.

Það vantaði einnig upp á trúverðugleika Seðlabanka Íslands. Almennt mun seðlabanka ekki takast vel til við að halda verðbólgu nálægt markmiði nema honum heppnist að stýra verðbólguvæntingum sem næst því. Þegar verðból gumarkmið var tekið upp voru vextir lækkaðir samtímis, en það hefur afleiðingar fyrir væntingar um vaxtalækkunarferli. Þetta var ekki heppileg byrjun. Í upphafi var vaxtaákvörðunarferlið laust í reipunum, sem eykur óvissu um framtíðarvexti. Það var ekki fyrr en árið 2005, þegar reglulegum vaxtaákvörðunarfundum var komið á, að Seðlabankinn setti sér vinnureglur um vaxtaákvörðunarferlið.⁴⁸ Enn var reynt að auka á trúverðugleika peningastefnunnar árið 2007 þegar Seðlabankinn byrjaði að birta spár um feril

48. Hver vaxtaákvörðun var nú tekin í kjölfar þriggja funda. Fyrsti fundurinn var tileinkaður heildarmati á þróun og horfum. Fundur númer tvö fór í að ræða vaxtaákvörðunina og á þeim fundi lagði aðalhafgæðingur jafnan fram tillögu um aðgerðir í vaxtamálum. Á milli fundar tvö og þrjú var síðan vaxtaákvörðunin tekin af bankastjórnunum. Þriðji fundurinn snerist síðan um framsetningu ákvörðunarinnar. Frá upphafi árs 2006 fram að falli bankanna var 21 vaxtaákvörðunarfundur og í átta skipti var tekin ákvörðun um vexti sem voru lægri en tillaga aðalhafgæðingsins.

stýrivaxta. En sjálf bankastjórn Seðlabankans gróf undan þessari umleitan með því að lýsa því yfir í *Peningamálum* að „[V]axtaferill grunnspárinnar [fæli] ekki í sér yfirlýsingu eða fyrirheit bankastjórnar“.⁴⁹ Þetta var óheppilegt þar sem það dró úr trúverðugleika spárinnar og spillti þar með tilgangi bankans með því að birta hana.

Seðlabanka Íslands gekk því illa að skapa traust á peningastefnunni. Í skýrslunni er lýst ákveðinni togstreitu milli hagfræðinga Seðlabankans og bankastjórnar varðandi mikilvægi trúverðugleika fyrir peningastefnuna. Þá eru dæmi um að ráðherrar hafi látið ummæli falla sem a.m.k. studdu ekki við peningastefnuna.⁵⁰ Efnahags- og framfarastofnunin benti í skýrslu sinni um íslensk efnahagsmál á fyrri hluta árs 2008 á vandann sem skapast þegar ráðherrar virðast tala gegn stefnu bankans: „Til að styðja trúverðugleika og skilvirkni peningastefnunnar, væri hjálplegt ef ríkisstjórnin virti sjálfstæði stefnumörkunar bankans.“⁵¹ Það er forsenda fyrir árangri peningastefnunnar að henni sé fylgt af festu. Verðbólugumarkmiðið er ekki eingöngu á ábyrgð Seðlabankans þótt honum sé skylt að beita tækjum sínum á þann hátt sem hann metur heppilegastan til að ná verðbólugumarkmiði innan ákveðins tíma. Verðbólugumarkmiðið er einnig markmið stjórnvalda.

Miðlun peningastefnunnar var því fyrst og fremst í gegnum gengið, eða eins og sagði í *Peningamálum* 2005/1: „Áhrif peningastefnu á gengi gjaldmiðla eru mikilvæg miðlunarleið hennar í opnu hagkerfi. Við núverandi aðstæður verður þessi miðlunarleið afar virk og áhrifarík. Ef hún væri ekki fyrir hendi hefði peningastefnan ekki sömu áhrif og ella, eins og aðstæður eru nú á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum. Þess vegna er mikilvægt að hindra ekki virkni hennar.“⁵² Krónan styrktist stöðugt á árunum 2002 fram til byrjunar árs 2006, með tilheyrandi versnandi viðskiptahalla og því auknum líkum á að ójafnvægið myndi leiðrétast með snarpri gengislækkun og verðbólgu-skoti. Í stað þess að grípa til aðgerða til að takmarka styrkingu krónunnar brá Seðlabankinn á það ráð að heita nógu háum vöxtum til að sporna við skyndilegu útlæði fjármagns. Þótt tilgangur Seðlabankans með slíkri stefnu væri að koma í veg fyrir skyndilegan fjármagnsflóttu var hún túlkuð sem lof-orð Seðlabankans um að hann myndi ekki leyfa genginu að falla. Áhrifin urðu því eins og um sölurétt á krónum væri að ræða. Hér var því enn frekar verið að gefa vaxtamunarviðskiptum undir fótinn. Vegna þessarar túlkunar sem festi rætur á markaðnum magnaðist ójafnvægið enn frekar og fallið varð hærra þegar til kom.⁵²

49. Seðlabanki Íslands: „Stýrivextir Seðlabanka Íslands óbreyttir.“ *Peningamál* 2007/1, bls. 3.

50. Eftir hækkun vaxta haustið 2005 lét Halldór Ásgrímsson, forsætisráðherra, hafa eftir sér opinberlega að hann sæi ekki þörf á frekari vaxtahækkunum. Gagnrýndi hann meðal annars Seðlabankann fyrir hækkunina í september. („Seðlabankinn slær nýjan takt.“ *Fréttablaðið* 7. desember 2005, bls. 10–11.) Sumarið 2008 sagði Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, þáverandi menntamálaráðherra: „Það er verið að vinna að, að gerð fjárlaga sem eiga endurspegla náttúrulega ákveðna ábyrgð sem að felur í, það í sér að við munum halda hér áfram hjólum atvinnulífsins gangandi og síðan er náttúrulega það sem skiptir máli er að, að við sjáum vonandi fram á að, að Seðlabankinn fari nú að lækka vexti því það, fyrirtækin eiga mjög erfitt með að reka sig með þessu háa vaxtaálagi sem að hér er í landinu.“ Kvöldfréttir ríkissjónvarpsins sumarið 2008.

51. Efnahags- og framfarastofnunin: *Policy Brief: Economic Survey of Iceland*. Febrúar 2008, bls. 1–2: „In order to support the credibility and the effectiveness of monetary policy, it would be helpful if members of government respected the independance of Central Bank policymaking.“

52. Seðlabanki Íslands: „Stöðugleiki verður ekki tryggður átakalaust.“ *Peningamál* 2005/1, bls. 39–44.

Útgáfa jöklabréfa hófst í lok ágúst 2005 og í byrjun september 2007 voru útistandandi um 450 milljarðar króna. Eftirspurn eftir krónum jókst með vaxandi jöklabréfaútgáfu. Fram var komin ný eftirspurn eftir sama magni af krónum. Af því leiddi að gengi krónunnar styrktist. Hærri vextir leiddu til aukinnar útgáfu jöklabréfa og þar með enn sterkari krónu og lægra innflutningsverðs. Virkni peningastefnunnar eftir gengisleiðinni jókst því við tilkomu jöklabréfanna. Aukin eftirspurn eftir íslenskum ríkisskuldabréfum til að verja stöðu í jöklabréfum leiddi aftur á móti til lækkunar á markaðsvöxtum og dró því enn frekar úr virkni peningastefnunnar eftir vaxtaleiðinni.

Seðlabankinn hefði getað unnið á móti því ytra ójafnvægi sem myndaðist vegna styrkingar krónunnar með því að kaupa gjaldeyri á markaði og veikja þar með krónuna, og stýft aðgerðina með útgáfu innstæðubréfa. En þá hefðu vextir þurft að hækka enn frekar, sérstaklega á árunum 2005 og 2006. Þar með hefði vægi vaxta í miðlunarferli peningastefnunnar aukist, en miðlun um gengi minnkað. Lausafjargnótt og sókn í ávöxtun á alþjóðlegum fjármálamörkuðum hefði gert slíkar aðgerðir erfiðari og því var nauðsynlegt að Seðlabankinn fengi stuðning frá ríkisfjármálum við að slá á innlenda eftirspurn. En því var ekki að skipta eins og fram kemur hér að framan, enda skattalækkunarir og aukin útlán til húsnæðisakaupa fremur á dagskrá á þeim tíma.

Rannsóknarnefndin telur að nauðsynlegt sé að auka samvinnu ríkisfjármála og Seðlabankans við hagstjórnaraðgerðir þannig að ekki sé beitt annarri stefnunni markvisst gegn hinni líkt og gert var undanfarin ár þegar ríkisfjármálin miðuðu stöðugt að því að auka á ójafnvægið og ofpensluna og láta Seðlabankanum einum eftir að glíma við afleiðingarnar. Til þess að skapa hlutlausan grundvöll fyrir samhæfingu efnahagsstefnunnar mætti fela sjálfstæðri ríkisstofnun það hlutverk að spá fyrir um efnahagshorfunar og meta ástand efnahagsmála og líklega þróun að gefnum forsendum um mismunandi efnahagsstefnu. Þá má ætla að forsendur ákvarðanatöku hjá bæði Seðlabanka og stjórnvöldum verði þær sömu, sem gæti komið í veg fyrir það misræmi í hagstjórnaraðgerðum sem var augljóst á síðustu árum.

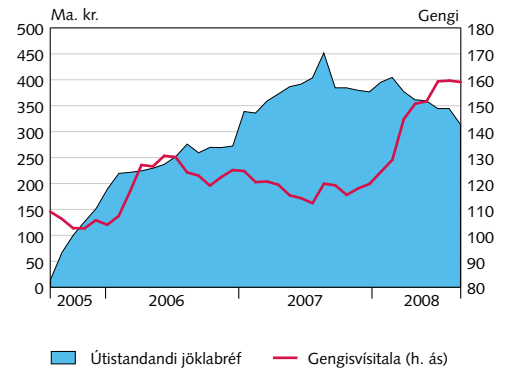
21.2.2.5 Innra og ytra ójafnvægi

Á árunum 2002 fram að falli bankanna var innra ójafnvægið í hagkerfinu mikið. Verðbólga fór yfir fjögur prósent í lok sumars 2005 og hélst há fram að falli bankanna. Á sama tíma fór atvinnuleysi undir tvö prósent og fór það lægst í 0,8 prósent í lok árs 2007.⁵³ Framleiðsluspenna, það er frávik landsframleiðslu frá framleiðslugetu, varð jákvæð í lok árs 2004 og fór hæst í að mælast 3,7% yfir framleiðslugetu á fyrsta ársfjórðungi 2006. Á sama tíma jukust útlán lánakerfisins verulega eða úr um 250% af landsframleiðslu í lok árs 2001 í um 430% af landsframleiðslu í lok árs 2007. Skuldir heimilanna fóru úr því að vera um 700 milljarðar króna í 1.900 milljarða króna á sama tímabili, sjá mynd 24.

Ytra ójafnvægið jókst einnig hratt, eins og fram hefur komið. Eftir að ákveðið var árið 2003 að ráðast í byggingu Kárahnjúkavirkjunar og álvers Fjarðaáls var ljóst að viðskiptahalli yrði mikill á árunum á meðan á fram-

Mynd 23

Útistandandi jöklabréf og gengi krónunnar



Heimild: Seðlabanki Íslands og NBI.

„Á næstu árum þarf peningastefnan að glíma við aðstæður sem mjög munu reyna á þanþol þjóðarþúskaparins. Afar mikilvægt er að peningastefnan og stefnan í ríkisfjármálum vinni saman við þessar aðstæður. Því þyngri byrðar sem lagðar eru á peningastjórnina á þessu tímabili, þeim mun meiri verða neikvæð hliðaráhrif aðhaldssamrar peningastefnu. Seðlabankinn hefur lagt mikla áherslu á að létt verði undir með peningastefnunni með ströngu aðhaldi í ríkisfjármálum og hins opinbera í heild. Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2005 felur í sér nokkuð aukið aðhald miðað við fyrra ár. Eigi að síður er útlit fyrir að hagsveifluleiðrétt afkoma ríkissjóðs á árunum 2005 og 2006 verði töluvert lakari en á ofpensluárunum 1999 og 2000. Aðhaldið þá reyndist ófullnægjandi í ljósi þess að umtalsverð eftirköst ofpenslunnar komu fram á árunum 2001 og 2002. Til þess að vega á móti örvunaráhrifum skattalækkana á næstu árum þarf mjög röttækan niðurskurð á útgjöldum ríkisins sem eflaust mun mæta mótspyrnu. Því er það verulegt áhyggjuefni hve ætlanir um niðurskurð eru óljósar. Flest ár hafa útgjöld hins opinbera haft tilhneigingu til að fara fram úr áætlunum. Við ákvarðanir í peningamálum er því varasamt að treysta á að metnaðarfull áform um niðurskurð útgjalda gangi fyllilega eftir, því gerist það ekki kann að verða of seint að bregðast við afleiðingum þess við þær aðstæður sem framundan eru. Seðlabankinn verður að miða aðgerðir í peningamálum við þá framvindu sem hann telur sennilegasta.“

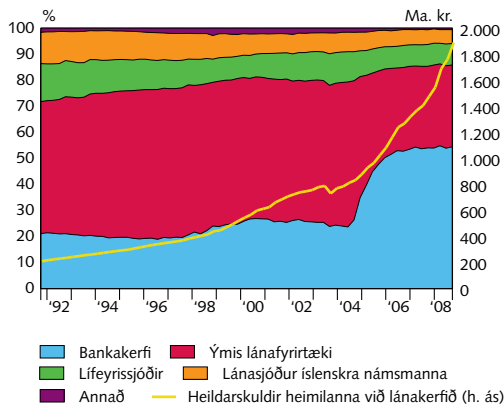
Birgir Ísleifur Gunnarsson, formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, í ræðu á fundi Verslunarráðs Íslands, 3. desember 2004, bls. 9, <http://www.vi.is/um-vi/frettir/nr/376/>.

Vaxandi innra og ytra ójafnvægi jók sífellt líkurnar á snörpum samdrætti.

53. Seðlabanki Íslands gerir ráð fyrir 2,5–3% náttúrulegu atvinnuleysi, sbr. „Útreikningur á framleiðsluspennu.“ *Peningamál* 2005/1.

Mynd 24

Skuldir heimilanna

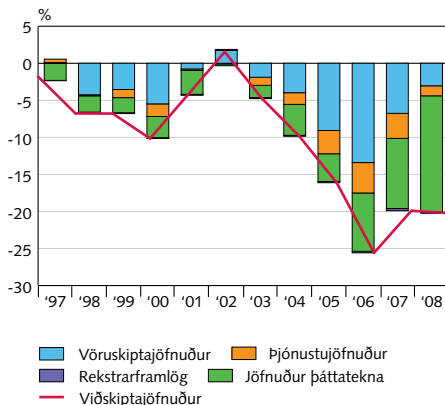


Íbúðalánasjóður og forverar hans eru langstærstir ýmissa lánaðir. Heimild: Seðlabanki Íslands.

Mynd 25

Viðskiptajöfnuður 1997–2007 og fyrstu níu mánuðina 2008

Hlutfall af vergri landsframleiðslu

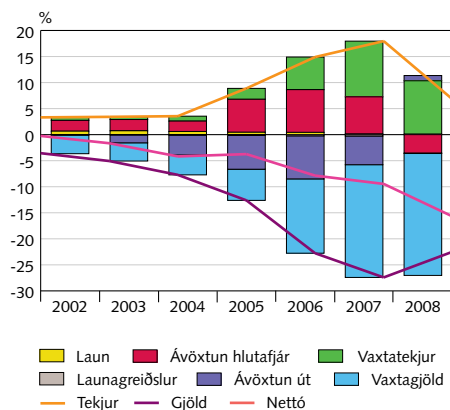


Heimild: Seðlabanki Íslands.

Mynd 26

Jöfnuður þáttatekna 2002–2007 og fyrstu níu mánuðina 2008

Hlutfall af vergri landsframleiðslu



Heimild: Seðlabanki Íslands.

kvæmdunum stæði, sjá mynd 25. Viðskiptahallinn jókst frá ári til árs 2002 til 2008.⁵⁴ Hluta hallans má skýra með fyrrnefndum stórframkvæmdum sem þarfnast verulegs innflutnings fjárfestingarvöru.⁵⁵ Framkvæmdirnar leiddu einnig til væntinga um vaxtahækkunir auk þess sem væntingar voru um aukið innstreymi fjármagns sem myndi styrkja krónuna. Þess vegna jókst innstreymi skammtíma fjármagns í þeim tilgangi að nýta vaxtamun á meðan gengi krónunnar styrktist vegna vaxandi innstreymis. Afleiðing af því var enn frekari styrking krónunnar á árunum 2003 til 2005. Væntingar um aukinn kaupmátt gagnvart útlöndum tímabundið vegna sterkara gengis leiddu til þess að heimilinn og fyrirtækin tóku þá rökréttu ákvörðun að flýta kaupum á innfluttum vörum og þjónustu á meðan þær voru ódýrar vegna hagstæðs raungengis. Ætla má að um þriðjung viðskiptahallans megi rekja til slíkra ákvarðana. Viðskiptahalli vegna erlendar fjárfestingar er ekki áhyggjuefni á meðan fjárfestingin er sjálfbær, þ.e. ef arðsemi hennar er nægjanleg til að greiða erlendan fjármagnskostnað. Sama má segja um tímabundna tilfærslu á eftirspurn frá innlendum vörum til erlendra og flýtingu fjárfestingar í innfluttum fjárfestingarvörum og neyslurvörum, einkum varanlegum og hálfvaranlegum neyslurvörum, svo sem heimilistækjum og bílum. Aukning viðskiptahallans af þessum orsökum er tímabundin og gengur hratt til baka þegar hagsveiflan gengur sinn gang. Veiking gengisins þegar dregur úr þenslunni gegnir mikilvægu hlutverki í þeirri aðlögun og til þess að hún gangi eðlilega fyrir sig er nauðsynlegt að gengið fái að veikjast rétt eins og það fékk að styrkjast í uppsveiflunni þegar vaxtahækkunir beindu eftirspurn úr landi. Veiking gengisins árið 2001 átti veigamikinn þátt í skjótri aðlögun hagkerfisins árin 2001 og 2002 í kjölfar uppsveiflunnar 1998 til 2000.

Viðvarandi og vaxandi halli á þáttatekjum myndaðist í uppsveiflunni sem hófst á árunum 2003 til 2004. Þrátt fyrir aukningu vöruskiptahallans vegna stórframkvæmdanna og vaxandi halla á viðskiptum með vöru og þjónustu vegna tímabundinnar aukningar kaupmáttar gagnvart útlöndum, jókst hallinn á þáttatekjum einnig verulega í hlutfalli við VLF. Töluverð breyting varð einnig á samsetningu þáttatekna á þessum árum. Vaxtagreiðslur til útlanda jukust umfram vaxtatekjur og ávöxtun hlutfjár. Þetta olli töluverðum áhyggjum. Árin 2002 til 2004 nema vaxtagjöld greidd til útlanda alls um 3½% til 4% af VLF sem er svipað hlutfall og að jafnaði næsta áratuginn þar á undan. Árið 2005 eru vaxtagjöld orðin 6% af VLF, yfir 14% 2006 og árin 2007 og 2008 eru vaxtagjöld um það bil 22% til 23% af VLF.

Erlend skuldastaða þjóðarinnar jókst einnig hröðum skrefum á þessum tíma, þá fyrst og fremst vegna erlendar lántöku íslensku bankanna þriggja.

54. Árið 2008 er aðeins sýndur viðskiptajöfnuður fyrstu níu mánuði ársins í hlutfalli við verga landsframleiðslu í þeim mánuðum. Við hrun bankanna í byrjun október versnaði ástandið verulega. Mikið tap af erlendri starfsemi olli stórrí neikvæðri færslu í þáttatekjum á fjórða ársfjórðungi 2008. Viðskiptajöfnuður var neikvæður um 310 ma.kr. á fjórða ársfjórðungi 2008 og þáttatekujöfnuður var neikvæður um 340 ma.kr. en VLF nam alls 398 ma.kr. á fjórða ársfjórðungi 2008. Viðskiptahallinn var því neikvæður um 78% af VLF og þáttatekjur neikvæðar um 85% af VLF á fjórða ársfjórðungi 2008. Viðskiptahalli mældist 44% af VLF allt árið 2008.

55. Samkvæmt mati Seðlabankans stafaði um þriðjungur viðskiptahallans árin 2004 og 2005 af stóriðjuframkvæmdum. Seðlabanki Íslands: „Viðauki VII: Ytri jöfnuður.“ *Peningamál* 2006/1, bls. 38. Fjármálaráðuneytið komst að svipaðri niðurstöðu í mati sínu. Fjármálaráðuneytið: *Þjóðarbúskapurinn*. Vorskýrsla 2006.

Hrein erlend staða þjóðarbúsins hélst nokkuð stöðug á árunum 2001 til 2004 en hún versnaði verulega á árunum 2005 til 2008.⁵⁶

Þróun erlendar stöðu þjóðarbúsins, viðskiptajafnaðar, krónunnar og skekking efnahagsreikninga á þensluárunum 2004 til 2007 var eins og skóla-bókardæmið sem lýst var af NBER (National Bureau of Economic Research) í greinasafni sem kom út um aðdraganda gjaldeyris- og fjármálakreppu Asíuríkjanna á árunum 1997 og 1998.⁵⁷

Strax í upphafi árs 2006 var staðan sú að krónan var mun sterkari en fékkst staðist til lengdar, viðskiptahallinn var kominn yfir 16% af VLF og efnahagsreikningur þjóðarbúsins virtist veikur þar sem skuldir í erlendum gjaldmiðlum umfram eignir nálgust VLF að stærð. Á þessum tíma voru því til staðar allar forsendur fyrir fjármálakreppu. Greiningardeild Danske Bank dró athyglina að efnahagslegu ójafnvægi á Íslandi þar sem að mati deildarinnar stefndi í 20% viðskiptahalla árið 2006, atvinnuleysi var 1% og launahækkunar 7% á ári. Í framhaldinu lækkaði krónan ört í mars 2006 og skuldtryggingarálag á íslenska ríkið og bankana jókst. Ástandið róaðist þó um mitt ár 2006 og þá hélt ójafnvægi í þjóðarbúskapnum áfram að aukast en nú á meiri hraða en fyrr. Bankakerfið hélt áfram að vaxa, erlend skuldsetning þjóðarinnar jókst, hlutfall erlendra skammtímaskulda jókst einnig og skuldir fyrirtækja og heimila í erlendum gjaldmiðlum uxu verulega á árinu 2007. Þróunin var öll á þann veg að auka til muna líkurnar á alvarlegri fjármálakreppu.

21.2.3 Nánar um fjármálamarkaði og fjármálastofnanir

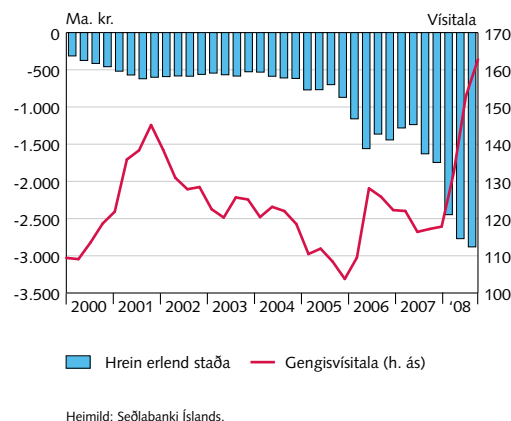
Í þessum kafla verður farið yfir helstu niðurstöður þeirra kafla skýrslunnar sem fjalla um fjármálamarkaði og fjármálastofnanir.

21.2.3.1 Íslenski hlutabréfamarkaðurinn

Í kafla 12.0 í skýrslunni er fjallað um þróun verðbréfavíðskipta á Íslandi á tímabilinu frá 2004 og fram til falls bankanna í október 2008. Greiningin sem þar er birt snýr fyrst og fremst að hlutabréfamarkaðnum og öðru fremur að viðskiptum með hlutabréf í Kaupþingi banka hf., Landsbanka Íslands hf. og Glitni banka hf. Frá því að útreikningur úrvalsvisítölunnar (OMX Iceland 15) hófst í ársbyrjun 1998 og þar til í ársbyrjun 2004 hafði gildi hennar hækkað um 110,29% en mestu hækkunirnar komu þó ekki fram fyrr en síðar. Frá ársbyrjun 2004 og þar til úrvalsvisítalan náði sínu hæsta gildi í 9016,48 stigum 18. júlí 2007 nam hækkunin alls 328,76% og var sú almenna hækkun úrvalsvisítölunnar einsdæmi meðal þróaðra hagkerfa eins og samanburður við erlendar visítölur sýnir glögt.

Leiddar eru líkur að því í kafla 12.0 að sú mikla hækkun sem varð á hlutabréfaverði frá upphafi árs 2004 fram til miðs árs 2007 megji fyrst og fremst rekja til aukinnar skuldsetningar vegna verðbréfakaupa og vanmats á þeirri auknu áhættu sem henni fylgdi. Á mynd 29 má glögglega sjá hversu mikil aukning var í veðsetningu hlutabréfa samfara hækkun hlutabréfaverðs allt fram til miðs árs 2007 þegar heildarvisítalan nær hámarki sínu. Á tímabilinu

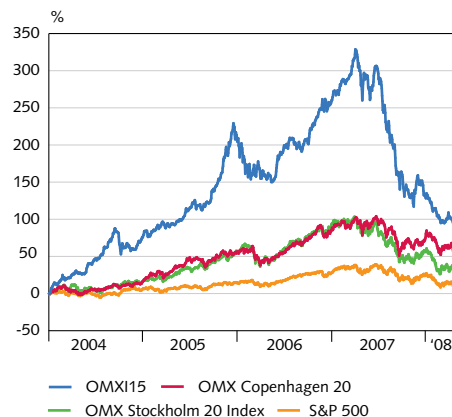
Mynd 27
Erlend staða og gengi krónunnar



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Rannsóknarnefndin telur að stóru bankarnir þeir 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.

Mynd 28
Samanburður á hlutabréfavisítölum



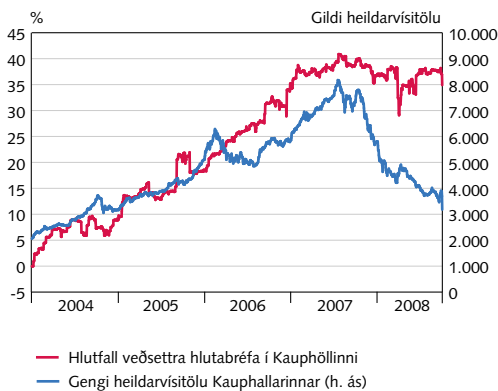
Heimild: Kauphöll Íslands, Yahoo Finance, <http://finance.yahoo.com>

56. Þ.e. eignir Íslendinga í útlöndum og skuldir útlendinga við Íslendinga að frádregnum eignum útlendinga á Íslandi og skuldu Íslendinga við útlendinga. Athuga ber að þessi staða fylgir eftir gengisþróun svo að versnandi staða í upphafi árs 2006 er vegna veikingar krónunnar þá og einnig er versnandi staða á árinu 2008 vegna veikingar krónunnar.

57. Preventing currency crises in emerging markets. National Bureau of Economic Research, 2002.

Mynd 29

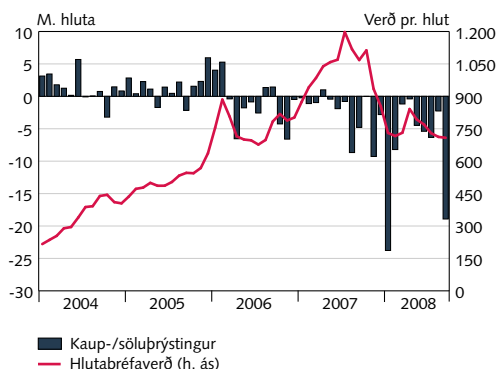
Veðsetning íslenskra hlutabréfa



Heimild: Kauphöll Íslands.

Mynd 30

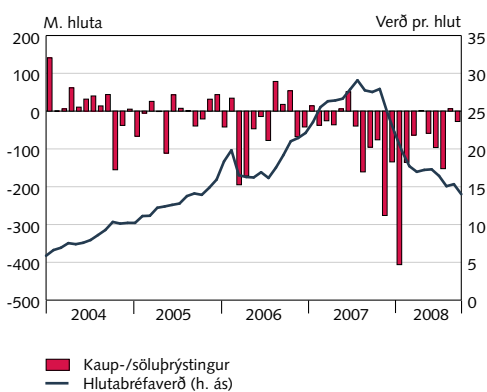
Kaup- og söluprýstingur í Kaupþingi
Samanburður við markaðsverð



Heimild: Kauphöll Íslands.

Mynd 31

Kaup- og söluprýstingur í Glitni
Samanburður við markaðsverð



Heimild: Kauphöll Íslands.

jókst veðsetning hlutabréfa sem nemur 40% allra skráðra hlutabréfa á markaði í Kauphöllinni, miðað við markaðsvirði þeirra.⁵⁸

Bankarnir sjálfir voru atkvæðamiklir í þessum lánveitingum til hlutabréfa-kaupa og í ákveðnum tilvikum höfðu þeir tekið veð í eigin hlutabréfum. Með fallandi hlutabréfaverði dró því úr gæðum útlánasafna þeirra sem aftur gat haft umtalsverð áhrif á afkomu bankanna og þar af leiðandi hlutabréfaverði þeirra. Til viðbótar voru starfsmenn bankanna í mörgum tilvikum með talsverðan eignarhlut í eigin banka sem bankinn jafnvel fjármagnaði. Því telur rannsóknarnefndin að bankarnir hafi verið búnir að koma sér í þrönga stöðu þegar hlutabréfaverð tók að lækka síðla árs 2007, veðþekjur á hlutabréfalánum þeirra lækkuðu og staða viðskiptavina þeirra fór versnandi.

Viðskiptavakt með hlutabréf er ein virk leið til að tryggja skilvirka verðmyndun, minnka miklar sveiflur í gengi bréfanna og tryggja að hægt sé að eiga eðlileg viðskipti með hluti í féluginu. Rannsóknarnefndin telur þó verulega óheppilegt að bankarnir sjálfir skuli hafa litið á sig sem viðskiptavaka í eigin bréfum, eins og þeir gerðu, jafnvel þótt slíkt sé ekki óheimilt samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti. Rannsóknarnefndin telur líkurnar á hagsmunaárekstrum verulegar þegar fyrirtæki er viðskiptavaki í eigin bréfum, og aukast líkurnar á hagsmunaárekstrum ef um lánastofnun er að ræða, enda eru slíkar stofnanir í aðstöðu til að vera einnig lánveitendur í tengdum viðskiptum. Í ljósi þess sem fram kemur í kafla 12 og hér á eftir getur rannsóknarnefnd Alþingis heldur ekki fallist á það sjónarmið að um eðlilega viðskiptavakt hafi verið að ræða af hálfu þriggja stóru bankanna eftir að gengi hlutabréfa þeirra tók að lækka síðla árs 2007.

Þegar kaup- og söluprýstingur í tilboðabók bankanna er skoðaður með hliðsjón af þróun hlutabréfaverðs sést að fram til ársins 2006 virðist talsverður kaupprýstingur fylgja þeirri hækkun sem verður á hlutabréfaverðinu hjá þeim öllum, sjá myndir 30, 31 og 32. Í kjölfar neikvæðrar umfjöllunar um íslenska fjármálakerfið í upphafi árs 2006 myndast svo söluprýstingur á hlutabréfin. Í tilfelli Kaupþings og Glitnis magnaðist þessi söluprýstingur, sérstaklega frá árslokum 2007 og fram að falli bankanna. Það vekur athygli að ójafnvægi virðist ríkja milli þess hversu lítinn kaupprýstingur þurfti til að hækka verðið fram til ársins 2006 og þess hversu mikinn söluprýstingur þurfti til að lækka verðið fram að falli bankanna. Í tilfelli Landsbankans er þróunin nokkuð ólík, þar sem nokkur kaupprýstingur myndast á hlutabréf bankans frá því um mitt ár 2006 fram til júlí 2007 og hækkar verðið mikið samfara því. Haustið 2007 fer svo söluprýstingur að aukast og er hann talsverður allt til falls bankans í október 2008 og lækkar hlutabréfaverðið samfara því. Athygli vekur að ólíkt hinum bönkunum tveimur virðist vera meiri samhverfa milli hækkunar á hlutabréfaverði bankans þegar kaupprýstingur er mikill og lækkunar verðs þegar söluprýstingur er mikill hjá Landsbankanum.

Stóru bankarnir þrír voru umsvifamiklir kaupendur eigin hlutabréfa í þöruðum viðskiptum í Kauphöllinni þegar leið á tímabilið og þá sérstaklega eftir að verð hlutabréfanna tók að lækka. Þannig voru allir þrír bankarnir á kauphlíð paraðra viðskipta með eigin hlutabréf í um 44% tilvika árið 2008, sjá myndir 33, 34 og 35.⁵⁹ Salan var í öllum tilvikum lítil og jafnvel smávægileg þegar

58. Upphafsstaðan er ekki þekkt svo að myndin sýnir aukningu frá upphafi árs 2004.

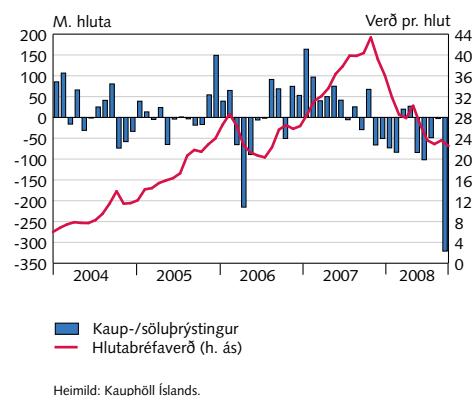
59. Kauphallaraðilar geta fært inn tilboð hjá Kauphöllinni og viðskipti fara svo fram þegar tvö tilboð eru „þöruð“ saman. Slík viðskipti kallast þöruð viðskipti (e. automatically matched trades, auto trades) en einnig er mögulegt að semja um kjör viðskipta utan Kauphallarinnar og tilkynna um viðskiptin að því loknu. Slík viðskipti kallast tilkynnt viðskipti (e. manual trades).

pöruð viðskipti eru skoðuð en Kaupþing var einungis í 1,61% tilfella á söluhlíð viðskipta með eigin bréf í tilboðabók og eins voru Glitnir og Landsbankinn einungis í 1,36% og 0,67% tilfella á söluhlíð viðskipta með hlutabréf í þeim sjálfum. Eins og fram kemur í töflu 2 vorðu deildir sem sáu um eigin viðskipti bankanna rúmlega 100 milljörðum króna samtals meira í kaup á eigin bréfum í pöruðum viðskiptum en þær fengu fyrir sölu eigin bréfa í pöruðum viðskiptum árið 2007. Samsvarandi tala fyrir árið 2008 er um 175 milljarðar króna, jafnvel þó að þá nái viðskiptin einungis til fyrstu níu mánaða þess árs.

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 opinberlega. Salan fór fyrst og fremst fram í stórum viðskiptum utan tilboðabókarinnar sem svo voru tilkynnt til Kauphallarinnar. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að margar af þeim lánveitingum til hlutabréfa-kaupa í bönkunum sjálfum sem fóru fram síðla árs 2007 og allt árið 2008 hafi verið til þess fallnar að auka svigrúm veltubóka bankanna til frekari hlutabréfa-kaupa og að ekki hafi í öllum tilfellum verið gætt að því að koma í veg fyrir að bankinn bæri alla áhættuna af verðbreytingum bréfanna (sjá nánar um einstök viðskipti og fjármögnun þeirra í kafla 12).⁶⁰ 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. Grunur leikur á að markmið þeirra hafi verið að tempra hraða verðlækkun og vinna þannig tíma til að greiða úr öðrum málum.

Mynd 32

Kaup- og söluþrýstingur í Landsbankanum
Samanburður við markaðsverð



Heimild: Kauphöll Íslands.

Tafla 2. Tekjur og útgjöld eigin viðskipta bankanna í pöruðum viðskiptum með hlutabréf í eigin banka

	Kaupþing		Glitnir		Landsbanki		Samtals	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Kaup	-57.223	-90.421	-72.486	-44.724	-11.061	-45.204	-140.770	-180.349
Sala	32.865	3.337	1.921	1.335	4.389	822	39.175	5.494
Nettó	-24.358	-87.084	-70.565	-43.389	-6.672	-44.382	-101.595	-174.855

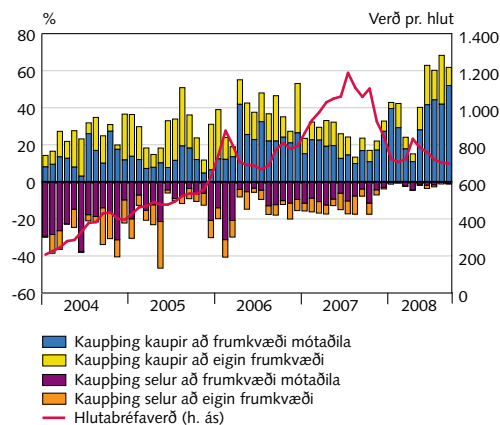
Heimild: Kaupþing banki hf., Glitnir banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Af framansögðu er ljóst að inngrip bankanna í viðskipti með eigin hlutabréf hafa orðið til þess að skekkja þá mynd sem þáverandi hluthafar höfðu um verðmæti hlutabréfa sinna. Hlutirnir voru þannig taldir verðmeiri en þeir voru í raun og nýir hluthafar á þeim tíma keyptu hluti á of háu verði. Að auki kunna aðrir viðskiptamenn bankanna að hafa orðið fyrir skaða þar eð þeir töldu verðþróunina vera til marks um að staða bankans væri betri en síðar kom á daginn. Einnig má benda á að verulegt tap hlaust af viðskiptum bankans með eigin hlutabréf, þar sem bankinn keypti bréf á hærri verði en selt var á (sjá nánar umfjöllun í kafla 12). Það fyrirkomulag sem haft var á lánveitingum bankans vegna ýmissa stórra viðskipta með hlutabréf í bankanum leiddi einnig til þess að endurheimt þeirra lána varð ótrygg með tilheyrandi tapi fyrir bankann og þar með fyrir þáverandi hluthafa og lánardrottina, nú kröfuhafa í þrotabú bankans.

60. Dæmi um stór viðskipti: Kaupþing lánaði Gift fjárfestingarfélagi ehf. 20 milljarða króna í desember til að kaupa hlutabréf í Kaupþingi banka. Glitnir banki veitti Salt Investments ehf. og Salt Financials ehf. samtals tæplega 13 milljarða króna lán til að fjármagna kaup á hlutabréfum í Glitni. Landsbanki Íslands hf. lánaði Imon ehf. rúma 5 milljarða króna í lok september 2008 til kaupa á hlutabréfum í Landsbankanum. Mörg fleiri dæmi eru í kafla 12.

Mynd 33

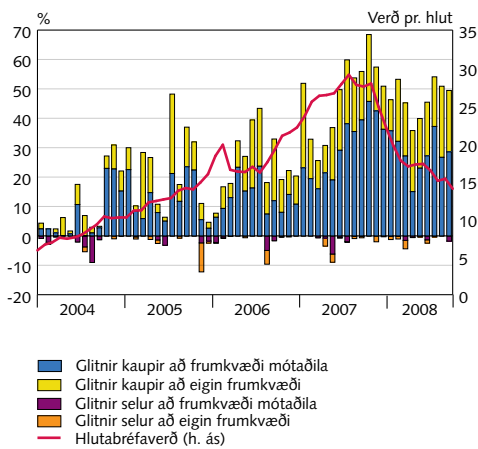
Viðskipti Kaupþings með hlutabréf í Kaupþingi
Hlutfall af paraðri veltu



Heimild: Kauphöllin, Kaupþing banki hf., Verðbréfskráning Íslands.

Mynd 34

Viðskipti Glitnis með hlutabréf í Glitni
Hlutfall af paraðri veltu

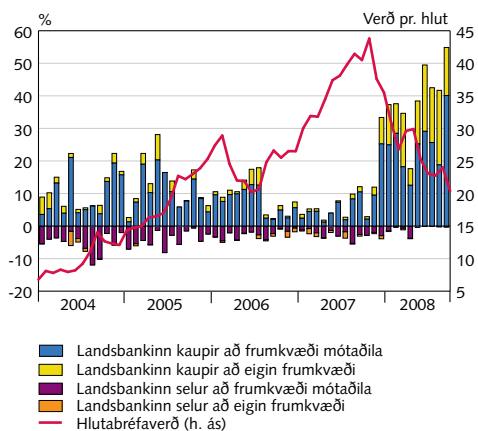


Heimild: Kauphöll Íslands, Glitni banki hf., Verðbréfaskráning Íslands.

Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir voru nýttir öðru fremur til að fjármagna eigendur og stærstu viðskiptavini viðkomandi banka.

Mynd 35

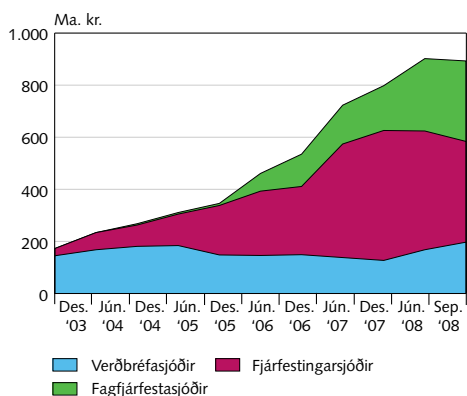
Viðskipti Landsbankans með hlutabréf í Landsbankanum
Hlutfall af paraðri veltu



Heimild: Kauphöll Íslands, Landsbanki Íslands hf., Verðbréfaskráning Íslands.

Mynd 36

Eignir sjóða bankanna þriggja eftir sjóðsformi



Heimild: Landsvaki hf., Glitni sjóðir hf., Rekstrarfélag Kaupþings banka hf.

Sé velgengni félags á einhvern beinan hátt og að verulegu leyti háð verði eigin hlutabréfa myndast gagnhæði (e. interdependence) milli afkomu þess og hlutabréfaverðsins sem getur stuðlað að óeðlilegum verðsveiflum og dregið úr skilvirkni verðmyndunarinnar. Eins og fram kemur í skýrslunni var afkoma og fjárhagsstaða bankanna á margan hátt háð verði eigin hlutabréfa þeirra. Bankarnir höfðu lánað verulega fyrir eigin hlutabréfum (kafla 9 og 12) og var fjárhagsleg staða stjórnenda og annarra starfsmanna oft og tíðum einnig verulega tengd hlutabréfaverði bankanna (kafla 10). Aðstæður höfðu því myndast þar sem fallandi hlutabréfaverð hefði getað haft afdrifarík áhrif á afkomu bankanna og afkomu starfsmanna þeirra. Þetta skapaði óæskilega hvata til þess að hafa með einhverjum hætti áhrif á verð hlutabréfanna þar sem mikið hefur legið við bæði frá sjónarhóli sjálfra bankanna og starfsmanna þeirra. Rannsóknarnefnd Alþingis telur mikilvægt að tryggt verði að slík aðstaða komi ekki upp aftur og í því sambandi hafa eftirlitsaðilar mikilvægu hlutverki að gegna.

21.2.3.2 Peningamarkaðssjóðir

Fjárfestingarsjóðir og verðbréfasjóðir eru sjóðir sem taka við fé frá almenn- ingi, fyrirtækjum og fagfjárfestum til sameiginlegrar fjárfestingar. Sjóðunum er ætlað að fjárfesta í fjármálagerningum og öðrum eignum á grund- velli áhættudreifingar samkvæmt fyrirfram kunngerðri fjárfestingarstefnu. Fyrirkomulagið er í meginatriðum þannig að sérstakt rekstrarfélag sér um rekstur sjóðanna en félagið gefur út hlutdeildarskírteini til eigenda að sjóð- unum. Glitni, Kaupþing og Landsbankinn áttu allir rekstrarfélög sem sáu um rekstur sjóða. Þau rekstrarfélög voru Glitni sjóðir hf., Rekstrarfélag Kaupþings banka hf. og Landsvaki hf. Á árunum 2004–2008 jókst heildar- verðmæti eigna þeirra sjóða sem rekstrarfélögin þrjú stýrðu um rúm 400%, eða úr 173 milljörðum króna í 893 milljarða, sbr. mynd 36. Mest var aukning heildarverðmætis sjóða hjá Rekstrarfélagi Kaupþings eða 590%, heildar- verðmæti sjóða Landsvaka jókst um tæp 400% en heildarverðmæti sjóða Glitnis sjóða jókst um rúm 300%. Athygli vekur að vöxtur heildarverðmætis og fjölgun fjárfestingarsjóða hófst á vormánuðum 2006, um sama leyti og evrópskir fjármagnsmarkaðir lokuðu á fjármögnun íslenskra fyrirtækja vegna neikvæðrar umfjöllunar um íslensku bankana, eins og rakið er t.d. í kafla 4 og víðar í skýrslunni. Aukningin var mun meiri hjá fjárfestingarsjóðum en verðbréfasjóðum á þessu tímabili með þeim afleiðingum að áhætta almennra fjárfesta jókst.

Þrátt fyrir þennan vöxt hjá verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum var aðeins einn starfsmaður hjá Fjármálaeftirlitinu með eftirlit með þeim allt fram undir árslok 2007 en þá var þeim fjölgað. Þetta takmarkaða eftirlit var í engu samræmi við umfang sjóðanna eða þá fjárhagslegu hagsmuni sem um var að tefla fyrir almennning. Auk þess störfuðu rekstrarfélögin í nánú sambyli við móðurfélögin. Það eitt hefði átt að gefa Fjármálaeftirlitinu tilefni til að hafa á sér andvara gagnvart starfsháttum og sjálfstæði rekstrarfélaganna. Eftirlit með peningamarkaðssjóðum virðist fyrst og fremst hafa falist í því að ganga úr skugga um að skýrslum væri skilað á réttum tíma og í réttu horfi. Þær fáu athugasemdir sem Fjármálaeftirlitið gerði við starfsemi sjóðanna sneru einkum að formsatriðum og því að formlegar kröfur laga hefðu ekki verið uppfylltar (e. „box ticking“), t.d. að fjárfestingar hefðu ekki verið innan tiltek- inna marka. Eftirlitið staðreyndi ekki sjálft þær upplýsingar sem fram komu

í skýrslum með sjálfstæðri rannsókn. Rannsóknarnefndin kemst því að þeirri niðurstöðu að eftirlit Fjármálaeftirlitsins með verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum hafi verið ófullnægjandi.

Glitnir sjóðir hf.

Stærsti sjóður rekstrarfélagsins, Sjóður 9, stækkaði mjög hratt á skömmum tíma. Frá lokum árs 2005 fram til loka árs 2007, þegar eignir sjóðsins náðu hámarki fimmfölduðust eignir hans. Vöxtur sjóðsins var hraðari en svo að unnt væri að skapa honum eðlileg starfsskilyrði miðað við smæð innlenda verðbréfamarkaðarins og takmarkað framboð af traustum auðseljanlegum verðbréfum. Áhættudreifingu m.t.t. skuldaráhættu var verulega ábótavant og það vekur sérstaka athygli hversu hlutfall ríkistryggðra verðbréfa í eignasafninu var lágt, sjá mynd 37. Lánveitingar Sjóðs 9 til Glitnis banka og tengdra félaga voru mjög umsvifamiklar og vekja alvarlegar spurningar um sjálfstæði rekstrarfélagsins gagnvart eiganda sínum, sjá mynd 38.

Undir lok tímabilsins voru Glitnis sjóðirnir farnir að starfa meira eins og bankar en fjárfestingarsjóðir. Þetta kemur meðal annars fram í því að farið var að krefjast trygginga gagnvart einstökum útgefendum og fjárfestingar í verðbréfum háðar sérstökum skilmálum um ráðstöfun andvirðis bréfanna.

Rekstrarfélag Kaupþings banka hf.

Hjá Rekstrarfélagi Kaupþings banka hf. (RKB) voru skoðaðir fjórir sjóðir, Peningamarkaðssjóður, Hávaxtasjóður, Skuldabréf Stutt og Skammtímasjóður. Á mynd 39 má sjá þróun heildarverðmætis sjóðanna frá janúar 2005 til loka september 2008. Stórum hluta heildareigna Peningamarkaðssjóðs var varið til að fjárfesta í móðurfélagi rekstrarfélagsins og félögum sem nefndin telur tengjast því. Á seinni helmingi árs 2006 var þetta hlutfall um og yfir 50% af heildareignum sjóðsins og árið 2008 talsvert herra, sjá mynd 40. Þetta vekur óneitanlega upp spurningar um sjálfstæði rekstrarfélags sjóðanna gagnvart eiganda sínum. Fjárfestingar í NIBC og Norvik banka eru sérstaklega athyglisverðar í þessu sambandi því afar sjaldgæft var að sjóðurinn fjárfesti í verðbréfum erlendra banka og því um að ræða talsvert frávik frá fjárfestingum sjóðsins. Þá var hér einnig um að ræða tengsl skuldaranna við móðurfélagið og stóran hluthafa í því. Lítið sem ekkert var fjárfest í bréfum ríkis og sveitarfélaga á árunum 2006 til og með 2008.

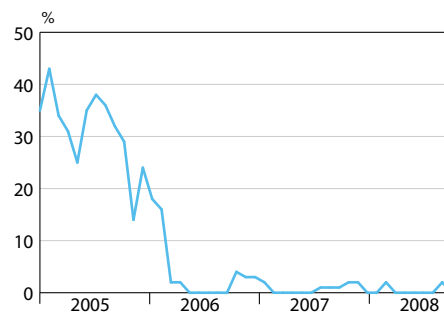
Á árinu 2008 var um helmingur eigna Peningamarkaðssjóðsins, stærsta sjóðs RKB, að jafnaði bundinn í innlánunum og stór hluti innlánanna var í Kaupþingi. Ef ekki hefði komið til setningar neyðarlaganna sem gerðu innlán að forgangskröfu í þrotabú fjármálastofnananna er ljóst að tap eigenda hlutdeildarskírteina hefði orðið gríðarlegt við hrun bankanna.

Landsvaki hf.

Í kafla 14 er farið yfir eignir tveggja sjóða Landsvaka hf., það er Peningabréfa ISK og Fyrirtækjabréfa. Hér verður greint frá niðurstöðum fyrir Peningabréf ISK. Eignir Peningabréfa ISK voru að meiri hluta í skuldabréfum Landsbankans og tengdra félaga sjá töflu 3. Einnig var mikið keypt af skuldabréfum Baugs og FL Group en Landsbankinn var einn helsti viðskiptabanki beggja félaganna. Á árinu 2008 voru fjárfestingar í þessum félögum endurnýjaðar á gjalddaga með tryggingatöku, þrátt fyrir greiðslufall, sem ekki getur talist til eðlilegrar starfsemi sjóða.

Mynd 37

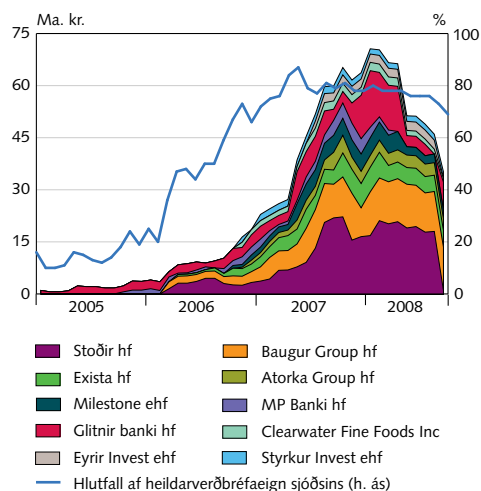
Eignir Sjóðs 9 í ríkistryggðum verðbréfum
Hlutfall af heildarverðbréfaeign



Heimild: Glitnir sjóðir hf.

Mynd 38

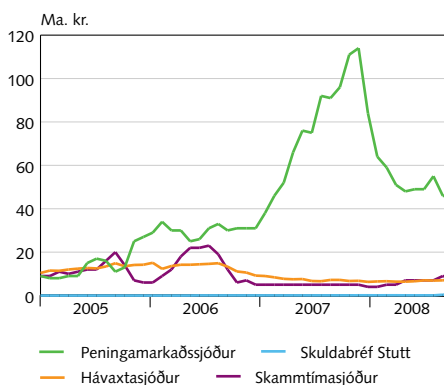
Tíu stærstu verðbréfaeignir Sjóðs 9
Eftir útgefendum



Heimild: Glitnir sjóðir hf.

Mynd 39

Þróun heildarverðmætis innlendra
peningamarkaðssjóða Rekstrarfélags Kaupþings



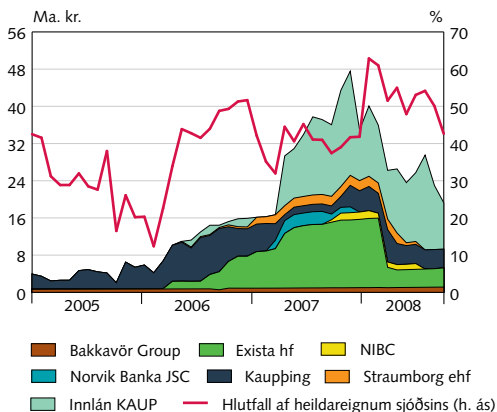
Heimild: Rekstrarfélag Kaupþings banka hf.

Tafla 3. Stærstu skuldarar Peningabréfa
31. júlí 2008

	Ma. kr.
Landsbanki Íslands hf m. innlánnum	77
Kaupþing banki hf	26
Straumur-Burðarás Fjárfestingabanki hf	18
Stoðir hf	17
Baugur Group hf	13
Hf Eimskipafélag Íslands	9
Samson eignarhaldsfélag ehf	8
Glitnir banki hf	8
Atorka Group hf	6
Hagar hf	3
<i>Samtals:</i>	185
<i>Hlutfall af heild:</i>	98,5

Heimild: Landsvaki hf.

Mynd 40
Eignir Peningamarkaðssjóðs RKB
Kauþing og tengd félög



Heimild: Rekstrarfélag Kauþings banka hf.

Rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að við rannsókn hennar hafa komið fram gögn sem sýna að á fundi lánanefndar Landsbankans var því lýst yfir, samhliða afgreiðslu á umsókn um lánaþyrirgreiðslu bankans, að ákveðið hefði verið að sjóðir Landsvaka keyptu skuldabréf útgefin af umsækjanda um lán, það er Baugi. Slík áhrif og tengsl bankans sem móðurfélags rekstrarfélagsins á ákvarðanir um fjárfestingar sjóða þess voru alls ekki samrýmanlegar þeim grundvelli sem fjárfestingar sjálfstæðra peningamarkaðssjóða eiga að byggjast á.

Samantekt

Við skoðun á fjárfestingum peningamarkaðssjóða á vegum rekstrarfélaganna þriggja sést að allir fjárfestu þeir að meginstefnu í verðbréfum og innlánnum hjá móðurfélagi viðkomandi rekstrarfélags eða félögum sem rannsóknarnefndin hefur við þessa athugun talið tengjast þeim eða eigendum bankanna. Þetta er eitt helsta einkenni fjárfestinganna. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis getur tilviljun ein ekki hafa ráðið þessum ákvörðunum um fjárfestingar.

Peningamarkaðssjóðirnir uxu hratt og urðu, að mati rannsóknarnefndar Alþingis, allt of stórir fyrir íslenskan verðbréfamarkað enda var framboð af traustum, auðseljanlegum verðbréfum mjög takmarkað. Þá var það einkenni allra sjóðanna við fall bankanna að hlutfall ríkistryggðra verðbréfa í eignasafninu var allt of lágt miðað við það sem eðlilegt getur talist við rekstur sjóða af því tagi sem hér um ræðir.

Það einkennir einnig síðustu mánuðina fyrir fall bankanna að rekstrarfélögin fjárfestu að nýju í verðbréfum tiltekinna útgefenda þegar kom að gjalddaga eldri verðbréfa. Þetta á einkum við um sjóði Glitnis og Landsvaka. Skuldir útgefenda voru þannig endurfjármagnaðar þegar kom að gjalddaga. Samhliða framlengingu skuldanna var leitast við að gæta hagsmuna þeirra sem höfðu fjárfest í sjóðunum með því að afla tryggingarréttinda hjá útgefendum. Þegar hér var komið sögu virðist starfsemi peningamarkaðssjóðanna fremur hafa svipað til hefðbundinnar útlánastarfsemi banka. Sú starfsemi, sem hér hefur verið lýst, samræmist aftur á móti ekki hlutverki peningamarkaðssjóða. Í þessu sambandi skal minnt á að með peningamarkaðsskjólum er átt við greiðsluhæf skjöl sem verslað er með á peningamarkaði og ætíð er hægt að meta til verðs, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 30/2003 um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Draga má í efa að þau verðbréf, sem voru ekkert annað en greiðslufrestur á skuld sem útgefandi gat ekki greitt á gjalddaga, hafi fullnægt þessu skilyrði.

Eins og fram kemur í kafla 14.0 átti það sér stað að sjóðir keyptu alla útgáfu tiltekinna verðbréfa. Rannsóknarnefnd Alþingis telur þetta mjög aðfinnsluvert. Ef einn sjóður, eða sjóðir innan sama rekstrarfélags eiga heila útgáfu skuldabréfa má gera ráð fyrir að ekki sé til staðar virk verðmyndun á markaði með viðkomandi verðbréf og það getur haft áhrif á verðmæti eignasafnsins. Þar sem eignir sjóðanna eru skráðar á markaðsvirði eða síðasta söluvirði er eingöngu hægt að uppfæra verð eignanna með því að eiga viðskipti með þær. Rannsóknarnefndin bendir einnig á að þau dæmi sem talin eru upp í kafla 14 um heildarkaup á útgáfum tengjast yfirleitt eigendum þess banka sem á rekstrarfélagið, svo sem 3,5 milljarða króna kaup Sjóðs 9 og Sjóðs 1 í verðbréfaútgáfu sem auðkennd var BAUG 06. Einnig má nefna dæmi þegar Sjóður 9 keypti í heild skuldabréfaflokkinn FL09 0709. Peningabréf Landsvaka keyptu svo alla frumútgáfu SAMS 07 3, SAMS 07 5 og SAMS 07 6. Námu þær fjárfestingar samtals 10 milljörðum króna um mitt ár 2007.

Peningabréf ISK keyptu einnig frumútgáfur verðbréfa frá Straumi-Burðarás í heild (STRB 06 2, STRB 07 1 og STRB 07 3). Nam sú fjárfesting rúmum 7 milljörðum króna og var hún í eigu sjóðsins fram að slitum.

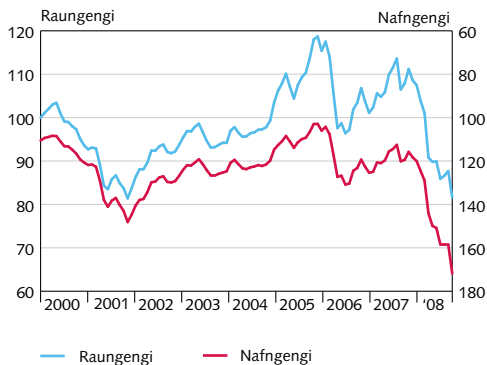
Það vekur athygli rannsóknarnefndar Alþingis að í mars 2008 gat Baugur ekki staðið skil á uppgreiðslu víxilsins BAUG 08 0319 að andvirði ríflega 2,6 milljarða króna. Viðbrögð rekstrarfélags Kaupþings banka hf. var að setja skuldina í lögfræðinniheimtu. Lauk málinu með því að Baugur greiddi loks víxilin í júní 2008. Þrátt fyrir að gjaldfallin skuld Baugs væri yfir 5% af heildarverðmæti eigna sjóðsins hélt gengi hans áfram að hækka milli mánaða. Með öðrum orðum, engin varúðarniðurfærsla var gerð á verðmæti kröfunnar né heldur á eignarhlut í öðrum verðbréfum sama útgefanda. Alls námu eignir sjóðsins í Baugi á þessu tímabili um 10% af heildarverðmæti sjóðsins. Greiðslufall Baugs, eins af stærstu skuldurum sjóðsins, hafði því ekki bein áhrif á gengi sjóðsins skv. upplýsingum frá sjóðstjóra. Sjóðstjórar munu ekki hafa álitid það í sínum verkahring að hlutast til um verðmat á eignum sjóðsins. Það hafi verið hlutverk vörslufélagsins Arion og verðmatsnefndar að verðmeta eignir sjóðanna. Í verðmatsnefndinni munu hafa setið m.a. sjóðstjórar frá rekstrarfélagi Kaupþings banka hf. og miðlarar frá Kaupþingi banka.

Fjárfesting Fyrirtækjabréfasjóðs Landsvaka í skuldabréfi útgefnu af Björgólfi Guðmundssyni, þvert á vilja sjóðstjóra, vekur sérstaka furðu rannsóknarnefndarinnar enda rúmaðist fjárfestingin hvorki innan fjárfestingarstefnu sjóðsins né heldur reglna um fjárfestingar, sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 792/2003. Það vekur sérstaka athygli rannsóknarnefndarinnar hversu langan tíma það tók Fjármálaeftirlitið að verða vart við skuldabréfið hjá sjóðnum, enda fær Fjármálaeftirlitið mánaðarlegar skýrslur um eignasamsetningu sjóða. Það var ekki fyrr en í janúar 2008, eða rúmum tveimur árum eftir að skuldabréfið var keypt inn í sjóðinn, sem Fjármálaeftirlitið brást við en sendi þá einungis fyrirsöfnun um bréfið til Landsvaka. Samkvæmt frásögn starfsmanns Fjármálaeftirlitsins vildi forstjóri þess ekki aðhafast frekar í málinu þar sem ekki höfðu verið gerðar athugasemdir við fjárfestinguna áður. Rannsóknarnefndin telur ljóst að óháð því hversu langt var um liðið síðan skuldabréfið kom inn í sjóðinn hefði Fjármálaeftirlitið átt að krefjast þess að það yrði tafarlaust selt út úr sjóðnum.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var sjálfstæði rekstrarfélaganna gagnvart móðurfélögunum, bönkunum, verulega ábótavant. Launakerfi, launagreiðslur og bónusar voru meðal annars tengdir móðurfélaginu að ýmsu leyti, sérstaklega í tilviki Landsvaka og Rekstrarfélags Kaupþings banka. Launafyrirkomulagið var meðal annars til þess fallið að starfsmenn rekstrarfélaganna tækju fremur mið af hagsmunum móðurfélagsins en hagsmunum eigenda hlutdeildarskírteina. Skipan stjórna rekstrarfélaganna var einnig til þess fallin að draga úr sjálfstæði þeirra, enda voru stjórnirnar ýmist að meirihluta til eða alfarið skipaðar starfsmönnum bankanna. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis getur ekki skipt máli þótt um samstæðu hafi verið að ræða í skilningi félagaréttar. Um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði gilda sérstök lög nr. 30/2003 og samkvæmt 2. mgr. 15. gr. þeirra bar að tryggja sjálfstæði rekstrarfélaganna alveg án tillits til samstæðusjónarmiða. Þetta er alveg ljóst þegar haft er í huga að móðurfélagið og dótturfélagið, bankinn og rekstrarfélagið, eru sjálfstæð fjármálafyrirtæki sem hvort um sig býr yfir upplýsingum sem leynt eiga að fara.

Mynd 41

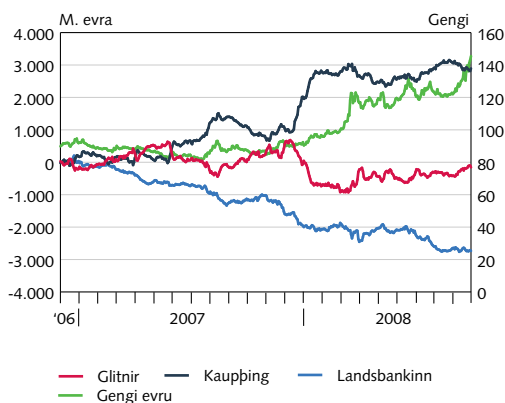
Krónan



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Mynd 42

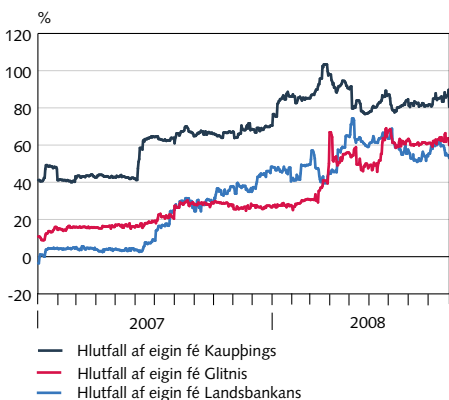
Uppsafnað flæði gjaldeyris á millibankamarkaði



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Mynd 43

Gjalddeyrisjöfnuður Kaupþings, Glitnis og Landsbankans sem hlutfall af eigin fé



Heimild: Seðlabanki Íslands.

21.2.3.3 Gjalddeyrismarkaður

Íslenska krónan var sett á flot í byrjun árs 2001 og tók hún að styrkjast fljótlega eftir það. Raungengi styrktist stöðugt frá því í lok árs 2001 fram í nóvember 2005 þegar það náði sínu hæsta gildi frá árinu 1988, sjá mynd 41. Á um fjórum árum hafði raungengið styrkst um nærri 50%. Á sama tímabili styrktist nafngengi krónunnar um 30%. Krónan veiktist nokkuð eftir þetta, þá sérstaklega í lok febrúar og í mars 2006 þegar hin svokallaða mini-krísa gekk yfir en á því tímabili féll krónan um 30% á nokkrum vikum. Um sumarið 2006 byrjaði krónan að styrkjast aftur en náði þó aldrei sama styrk og í lok árs 2005.

Í lok árs 2007 byrjaði krónan að veikjast og hélst sú þróun nær sleitulaust fram að falli bankanna. Sérstaklega var gengisfallið skarpt um miðjan mars þegar krónan féll um rúmlega 15% á einni viku. Þetta tímabil var því sérstaklega til skoðunar í kafla 13.0.

Stóru bankarnir þrír áttu í viðskiptum á millibankamarkaði í tvennum tilgangi. Annars vegar áttu þeir viðskipti fyrir eigin reikning til að mæta eigin viðskipta- og fjárfestingarþörfum og til að stýra gjaldeyrisjöfnuði sínum. Hins vegar voru þeir milliliðir í gjaldeyrisviðskiptum viðskiptavina sinna. Þegar litið er til hreins uppsafnaðs gjaldeyrisflæðis milli viðskiptavakanna þriggja á millibankamarkaði með evrur frá árslokum 2006 fram að falli má sjá að Kaupþing var mjög stór nettó kaupandi, eða sem nam um 3 milljörðum evra. Landsbankinn var á hinn bóginn stór nettó seljandi. Glitnir keypti og seldi gjaldeyri nokkuð jafnt yfir þetta tímabil. Undir lok ársins 2007 og í upphafi árs 2008 er umtalsvert magn af evrum keypt af Kaupþingi eða í gegnum Kaupþing, eða tæpir 2 milljarðar evra, á einungis um einum og hálfum mánuði. Á sama tíma jókst gjaldeyrisjöfnuður Kaupþings einnig verulega, eða úr því að vera tæp 70% af eigin fé í 85%. Stórir viðskiptavinir Kaupþings voru einnig virkir í gjaldeyriskaupum á þessum tíma. Exista keypti um 500 milljónir evra í framvirkum viðskiptum í gegnum Kaupþing og Kjarar einnig um 250 milljónir evra, eins og fram kemur í kafla 13.0. Á svipuðu tímabili, eða frá því í nóvember 2007 fram í janúar 2008 keyptu Baugur, Jötunn Holding ehf. og Eignarhaldsfélagið ISP ehf. samtals um 680 milljónir evra í framvirkum viðskiptum í gegnum Kaupþing.⁶¹ Seðlabanki Íslands sendi Fjármálaeftirlitinu bréf 2. apríl 2008 um mögulega markaðsmisnotkun Kaupþings og Exista á gjaldeyrismarkaði.⁶² Fjármálaeftirlitið svaraði erindinu í bréfi 7. ágúst 2008 á þann hátt að við athugun þess hefðu ekki komið fram vísbendingar um brot á þeirri löggjöf sem Fjármálaeftirlitið hefði eftirlit með.⁶³

Í viðskiptum sínum með gjaldeyri þurfa bankarnir að hafa í huga gjaldeyrisjöfnuð sinn, þar sem reglur gilda um hversu mikill mismunurinn má vera milli gengisbundinna eigna og skulda fjármálastofnana. Gjalddeyrisjöfnuður lánastofnana er skilgreindur sem mismunur á gengisbundnum eignum og skuldum og eru þá bæði taldar með skuldbindingar innan sem og utan efnahagsreiknings. Markmið þessara reglna er að koma í veg fyrir of mikla gengisáhættu hjá innlendum fjármálastofnunum og því gilda þessar reglur einungis um

61. Jötunn Holding var að 47% í eigu Baugs, 35% í eigu WCC Iceland og 18% í eigu Fons. Eignarhaldsfélagið ISP ehf. var árið 2007 að fullu í eigu Ingibjargar Stefáníu Pálmadóttur.

62. Bréf Seðlabanka Íslands, undirritað af Davíð Oddssyni, formanni bankastjórnar, og Eiríki Guðnasyni, bankastjóra, til Fjármálaeftirlitsins, 2. apríl 2008.

63. Bréf Fjármálaeftirlitsins, undirritað af Jónasi Fr. Jónssyni og Guðrúnu Jónsdóttur, til Seðlabanka Íslands, 7. ágúst 2008.

móðurfélögin. Seðlabankinn hafði heimild til að veita undanþágu frá þessum reglum, til varnar áhrifum af breytingum á gengi krónunnar á eiginfjárlutföll. Seðlabankinn veitti Kaupþingi, Glitni og Landsbankanum undanþágu til að vera með jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð til að verja eigið fé sitt, og var heimildin í hlutfalli við hversu stór hluti af starfsemi hvers banka var í erlendum myntum. Á mynd 43 má sjá þróun gjaldeyrisjöfnuðs hjá stóru bönkunum þremur. Má ætla, samanber gögn sem birt eru í kafla 8.0, að þessi jákvæði jöfnuður hafi meðal annars verið byggður upp með lánveitingum til innlendra fyrirtækja og einstaklinga í erlendum myntum. Einnig má ætla að hluti þessara gengistengdu eigna hafi verið myndaður með því að kaupa gjaldeyri í framvirkum viðskiptum frá viðskiptavinum, þ.e. útflutningsfyrirtækjum, lífeyrissjóðum og jöklabréfaeigendum, eins og fram kemur hjá einum forsvarsmanni bankanna.⁶⁴ Á mynd 44 má sjá að framvirk kaup á gjaldeyri eru mun umfangsmeiri en framvirk sala á gjaldeyri. Að meðaltali eru samningar um framvirk kaup bankanna á erlendum gjaldeyri frá viðskiptavinum um fjórum sinnum umfangsmeiri en framvirk sala á árinu 2008. Sérstaklega er þessi munur áberandi fyrir Kaupþing og Glitni.

Af greiningunni í kafla 13.0 er ljóst að lífeyrissjóðir landsins voru stærstu seljendur erlendra myntar framvirk á árinu 2008, sérstaklega hjá Kaupþingi og Glitni. Lífeyrissjóðir hafa í auknum mæli gert framvirka gjaldeyrisamninga til að tryggja sér ákveðið verð á íslenskum krónum fram í tímann á erlendum eignum sínum, sökum þess að útgjöld sjóðanna eru ávallt í íslenskum krónum. Þannig hafa þeir varið afkomu sína fyrir skammtímasveiflum á gjaldeyrismarkaði. Það vekur hins vegar athygli að þessar varnir jukust þegar krónan veiktist, eins og augljóst er á mynd 45 sem sýnir stöðu framvirkra samninga lífeyrissjóða landsins. Staðan á samningunum fór úr um -900 milljónum evra um mitt sumar 2007 í -2,2 milljarða evra við fall bankanna. Þessi aukning gefur til kynna að þessum vörnum hafi verið stýrt á virkan hátt í stað þess að ákveðið fast hlutfall erlendu eignarinnar hafi verið varið. Ummæli stjórnenda sjóðanna skjóta einnig stoðum undir þá ályktun, sjá nánar í kafla 13.0. Það er því ljóst að þessir lífeyrissjóðir væntu þess að íslenska krónan ætti eftir að styrkjast. Skoðanir á því hvort lífeyrissjóðir eigi að verja erlendar eignir sínar fyrir gjaldeyrisveiflum eru mismunandi, en hvað sem því líður telur rannsóknarnefnd Alþingis það umhugsunarvert að lífeyrissjóðirnir sem kannaðir voru hafi aukið varnir þegar krónan tók að veikjast, sem bendir til þess að sjóðirnir, sem eiga að vera með langtímafjárfestingarmarkmið, hafi verið að vonast eftir skjótfengnum ágóða á gjaldeyrismarkaði.

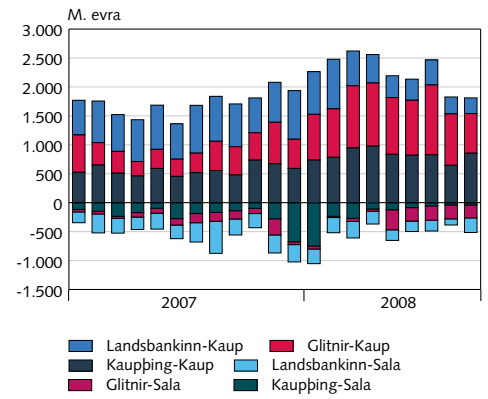
21.2.3.4 Fjármögnun

Eins og fram kemur hér að framan var aðgangur að erlendum skuldabréfamörkuðum meginuppspretta vaxtar bankanna, sérstaklega á árunum 2003–2006. Á móti lækkaði hlutfall innlána í heildarfjármögnun íslensku bankanna. Á árinu 1998 voru Glitni, Kaupþing og Landsbankinn að meðaltali með um 45% af fjármögnun í gegnum innlán en í kjölfar þess að skuldabréfamarkaðir opnuðust lækkaði þetta hlutfall niður í rétt rúm 22% í lok árs 2004.

Í byrjun árs 2006 þegar erlend matsfyrirtæki lýstu áhyggjum sínum af íslensku efnahagslífi bentu þau meðal annars á að íslensku bankarnir fjármögnuðu sig að litlu leyti með innlánnum og að hlutfall innlána af útlánnum væri lágt

Mynd 44

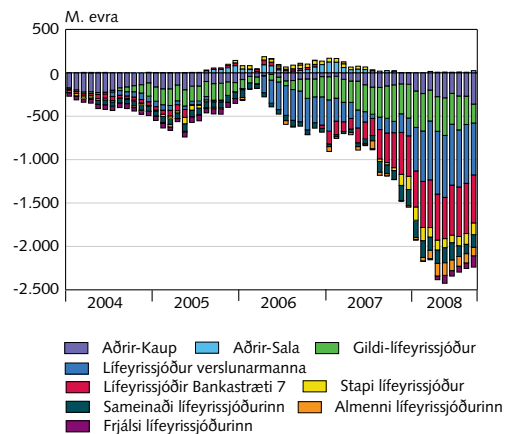
Framvirkir gjaldeyrisamningar Kaupþings, Glitnis og Landsbankans
Framvirk kaup/sala gjaldeyris



Heimild: Kaupþing banki hf., Glitni banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Mynd 45

Staða framvirkra gjaldeyrisamninga lífeyrissjóðanna
Framvirk kaup/sala gjaldeyris



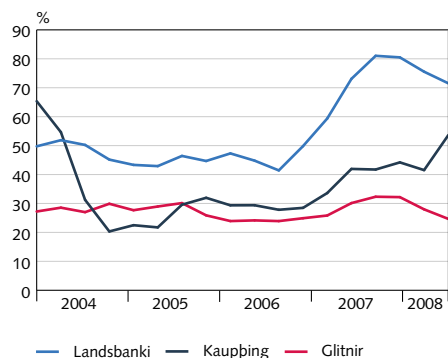
Heimild: Kaupþing banki hf., Glitni banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Mikil skammtíma markaðsáhætta var í fjármögnun bankanna og óx hún þegar liða tók að falli þeirra.

64. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 90–91.

Mynd 46

Innláns-/útlánshlutfall bankanna

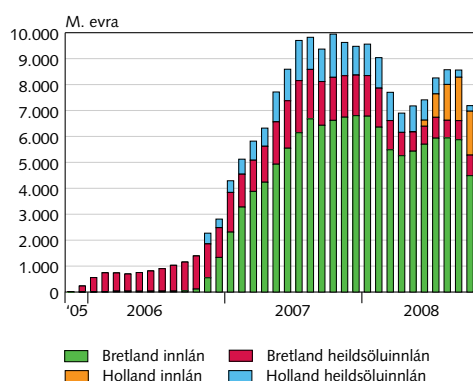


Heimild: IceStat.

Mynd 47

Innlán í útibúum Landsbankans

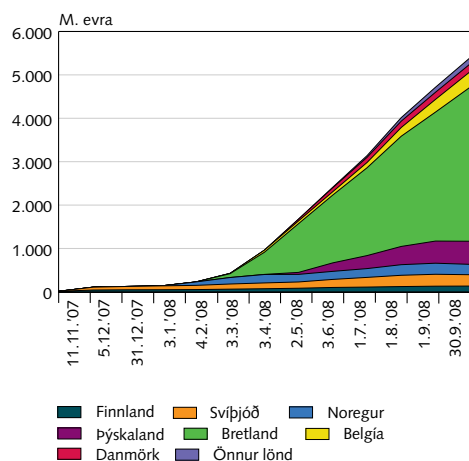
í Hollandi og Bretlandi



Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Mynd 48

Vöxtur innlána á Kaupthing Edge reikningum
í nokkrum löndum



Gögn vantaði fyrir Svíþjóð 31.12.2007, vegið meðaltal var tekið milli tveggja aðliggjandi tímamunkta.

Heimild: Kaupþing banki hf.

samanborið við sambærilega banka erlendis, sjá mynd 46.⁶⁵ Í kjölfarið tóku bankarnir, þá sérstaklega Landsbankinn, til við að treysta innlánsgrunna sína með því að safna auknum innlánum erlendis. Fram á haust 2007 hækkaði innláns-/útlánshlutfall allra bankanna, en þó sérstaklega Landsbankans, en náði það hæst um 80% um haustið 2007.

Frá lokum þriðja ársfjórðungs 2006 til miðs árs 2007 þrefölduðust innlán viðskiptavina í Landsbankasamstæðunni sem var aukning um tæpa tíu milljarða evra. Mesti hluti þessa vaxtar var í útibúi Landsbankans í Bretlandi á Icesave-netreikningunum. Smásöluinnlán í Bretlandi höfðu vaxið úr engu í 6,6 milljarða evra og á sama tíma höfðu heildsöluinnlán bæði í breskum og hollenskum útibúum Landsbankans vaxið um 2,5 milljarða evra. Þessa þróun má sjá á mynd 47 sem sýnir innlán í útibúum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi. Til að setja þessar tölur í samhengi má benda á að gjaldeyrisforði Seðlabanka Íslands í lok árs 2007 var tæplega tveir milljarðar evra. Hafði Landsbankinn því safnað sem nemur fimmföldum gjaldeyrisvaraforða Seðlabankans í innlánum á um níu mánuðum og þessi vöxtur var að níu tíundu hlutum í erlendum innlánum.

Hjá Kaupþingi banka var vöxtur innlána mestur á árinu 2007, þegar innlánin jukust um nær 7 milljarða evra eða nærri tvöfölduðust fyrir samstæðuna.⁶⁶ Á sama tíma jukust innlán hjá Glitni banka um 3,5 milljarða evra. Líkt og Landsbankinn hóf Kaupþing einnig söfnun smásöluinnlána erlendis en þó ekki fyrr en á síðasta ársfjórðungi 2007 þegar Kaupthing Edge net-innlánsreikningunum var hleypt af stokkunum. Á mynd 48 má sjá vöxt í innlánum hjá Kaupthing Edge, flokkað niður eftir löndum og þar kemur í ljós að vöxturinn var mestur í Bretlandi. Það sem var frábrugðið hér miðað við Landsbankann var að vel rúmlega 4,2 milljarðar evra komu inn í dótturfélög Kaupþings og voru innlánstryggingar þeirra því ekki á ábyrgð Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Heildarfjárhæð innlána hjá bönkunum þremur náði hámarki um haustið 2007, í um 38 milljörðum evra. Þar af voru um 9,5 milljarðar evra hjá útibúum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi. Þrátt fyrir þessa auknu sókn á innlánsmarkað var skuldabréfamarkaðurinn enn mikilvægur fyrir bankana. Árið 2006 fengu þeir rúmlega 11 milljarða evra að láni á erlendum skuldabréfamörkuðum og árið 2007 um 9 milljarða. Því var ljóst þegar lausafjárfreppan skall á haustið 2007 og erlendir skuldabréfamarkaðir svo gott sem lokuðu, að íslensku bankarnir yrðu að auka innlánsöfnun eða finna aðrar leiðir til að fjármagna sig. Skuldabréf að upphæð rúmlega 2 milljarðar evra voru á gjalddaga seinni hluta árs 2007 og árið 2008 voru um 3 milljarðar evra á gjalddaga. Þrátt fyrir velgengi Icesave reikninga Landsbankans og Edge reikninga Kaupþings banka drógust heildarinnlán beggja banka saman á árinu 2008. Heildsöluinnlán runnu út hjá öllum bönkunum, svo mikið var það hjá Landsbanka Íslands að útflæði heildsöluinnlána úr bresku og hollensku útibúunum síðasta árið fyrir fall bankanna var meira en sem nam innflæði smásöluinnlána á Icesave, sjá mynd 47 og nánar umfjöllun í kafla 7.0. Útflæði heildsöluinnlána hjá Glitni í Bretlandi var einnig umtalsvert. Veðlán

65. Til dæmis Thomas, Richard: *Icelandic Banks: not what you are thinking*. Merrill Lynch 7. mars 2006, <http://www.scribd.com/doc/19606822/Merrill-Lynch-Icelandic-Banks-Not-What-You-Are-Thinking>.

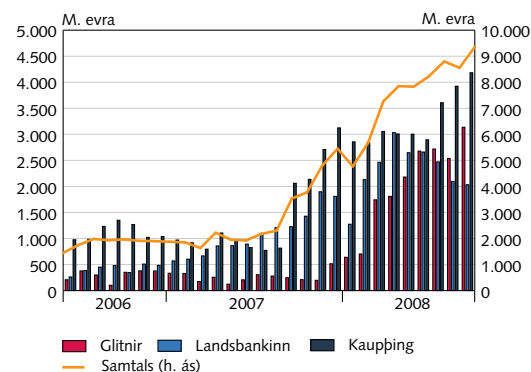
66. Hér eru ekki talin með innlán í dótturfélögum Kaupþings banka hf.

Eins og fram kemur hér að framan jukust veðlán íslensku bankanna hjá Seðlabanka Evrópu verulega á árinu 2008. Aukningin var sérstaklega mikil í upphafi ársins þegar veðlánin jukust um 2,5 milljarða evra frá upphafi febrúar til loka apríl 2008, sjá mynd 53. Ljóst er að þessi aukning vakti athygli hjá Seðlabanka Evrópu. Í lok apríl, nánar tiltekið föstudaginn 25. apríl um klukk- an tvö eftir hádegi, hringdi seðlabankastjóri Evrópu, Jean-Claude Trichet, til Davíðs Oddssonar. Í drögum að fundargerð af fundi sem haldinn var klukku- tíma síðar með forstjóra Fjármálaeftirlitsins og stjórnendum bankanna þriggja kemur fram að Davíð Oddsson hafi tjáð viðstöddum að Trichet verið mikið „niðri fyrir, hálf æstur“. Hefði hann sagt að íslensku bankarnir væru með hátt

67. Veðlán eru oft einnig kölluð endurhverf lán. Hér er orðið veðlán notað þar sem eignarhald á undirbyggjandi veði var almennt ekki millifært eins og gert er ráð fyrir þegar um raunverulegt endurhverft lán er að ræða.

Mynd 49

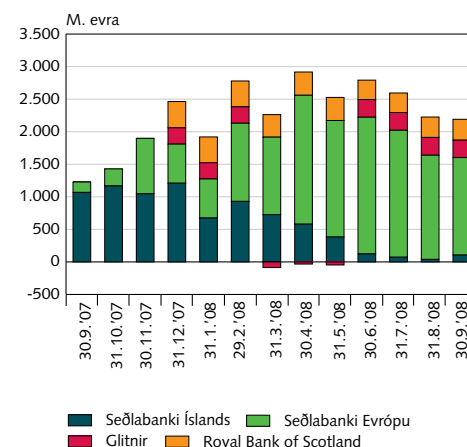
Veďlán



Heimild: Landsbanki Íslands hf., Kaupþing banki hf. og Glitnir banki hf.

Mynd 50

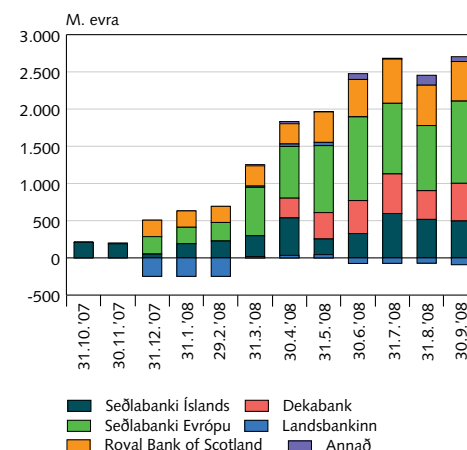
Veðlán Landsbankans



Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Mynd 51

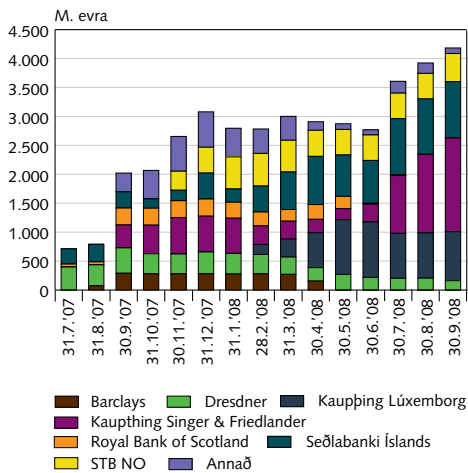
Veðlán Glitnis



Heimild: Glitnir banki hf.

Mynd 52

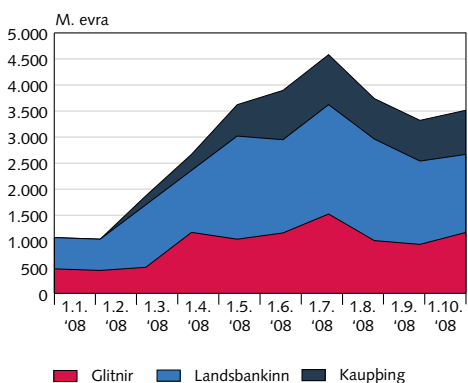
Veðlán Kaupþings



Heimild: Kaupþing banki hf.

Mynd 53

Veðlán bankanna hjá Seðlabanka Evrópu



Heimild: Kaupþing banki hf., Giltirnir banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

í fjóra milljarða evra í veðlán í gegnum Seðlabanka Lúxemborgar. Trichet krafðist síðan fundar með fulltrúum íslensku bankanna, fulltrúum Seðlabanka Íslands og fulltrúum Fjármálaeftirlitsins mánudaginn 28. apríl í Lúxemborg. Á fundinum 28. apríl kom fram að bæði umfang og gagnkvæmni í bréfasafni íslensku viðskiptabankanna vekti athygli. Eins og fram kemur í kafla 7.0 var á þessum fundi gert óformlegt samkomulag um að íslensku bankarnir drægju úr notkun skuldabréfa hvers annars sem veða hjá Seðlabanka Evrópu.⁶⁸ Þessi uppákoma virtist þó ekki duga til að stöðva íslensku bankana í veðlánstöku í gegnum dótturfélög sín í Lúxemborg. Veðlánin jukust upp í um 4,5 milljarða evra í lok júní, enda þótt bönkunum hefði mátt vera ljóst að þetta myndi valda óróa miðað við viðbrögðin í apríl.

Um sumarið var aftur gerð athugasemd við veðlán bankanna þriggja hjá Seðlabanka Evrópu, að þessu sinni var það seðlabankastjóri Lúxemborgar sem ræddi við forsvarsmenn Seðlabanka Íslands. Í lok júní 2008 var Davíð Oddsson staddur í Basel í Sviss og hitti hann þá Yves Mersch, seðlabankastjóra Lúxemborgar (BCL). Davíð Oddsson lýsti fyrstu kynnum þeirra við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis á eftirfarandi hátt: „[É]g hafði ekki hitt hann en þá var ég kynntur fyrir honum og er rétt búinn að heilsa honum og segja eitthvað svona nicetískt – fallett veður í Basel eða eitthvað – og þá segir hann bara svona: Þitt bankakerfi – eins og það hét – er í miklum ógöngum.“⁶⁹ Daginn eftir átti Davíð Oddsson fund með seðlabankastjóranum ásamt bankastjórum norrænu bankanna. Þá var ákveðið að Yves Mersch kæmi til Íslands nokkrum dögum síðar.

Nánar er sagt frá þessum fundi sem þá var haldinn í kafla 7.0, en almennt má segja að þar hafi seðlabankastjóri Lúxemborgar lesið mönnum pistilinn. Það sem nú var vandamál voru ekki einungis hin óvörðu skuldabréf bankanna heldur líka gjaldeyrisskiptasamningar sem í gildi voru milli eignastrúktúra á vegum bankanna og bankanna sjálfra. Ljóst er að íslensku bankarnir höfðu vakið reiði hjá bankastjórum Seðlabankans í Lúxemborg og Seðlabanka Evrópu. Í lok júlí var bönkunum þremur í raun bannað að leggja skuldabréf hver annars að veði fyrir lánum hjá Seðlabanka Evrópu og gekk það eftir.

Almennt má ætla að framgangi íslensku bankanna sem hér hefur verið lýst hafi átt sinn þátt í því að Ísland varð afskipt á vettvangi evrópskra seðlabanka, en það gerði aftur Seðlabanka Íslands og íslenska ríkinu erfitt fyrir við að afla lánsfjár, sjá nánar síðar í þessum kafla.

Seðlabanki Íslands

Eins og fram kemur hér að framan jukust veðlán Seðlabanka Íslands til innlendra fjármálastofnana verulega eftir að lausafjárekreppan skall á, sjá mynd 54. Til að verða við aukinni eftirspurn eftir lausu fé breytti Seðlabanki Íslands nokkrum sinnum reglum um veðlán á árinu 2008. Þetta var í takt við það sem þá gerðist hjá öðrum seðlabönkum í hinum vestræna heimi. Eða eins og Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabanka Íslands, sagði við skýrslutöku: „Við vorum búnir að opna á allt, kjallarinn í Seðlabankanum er fullur af brettum með handhafaskuldabréfum [...] við

68. Með gagnkvæmum bréfum er átt við þegar einn íslenskur banki notar skuldabréf annars sem veð til að fá lán hjá Seðlabanka Evrópu, þetta var mikið stundað í viðskiptum við Seðlabanka Íslands og er oft nefnt ástarbréf.

69. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 45.

tókum af þeim allt sem þeir gátu afhent.“ Frá því um haustið 2007 fram að falli bankanna jukust veðlán Seðlabankans úr um 200 milljörðum króna í rúmlega 500 milljarða króna. Veðlán þriggja stóru bankanna hjá Seðlabankanun jukust á sama tímabili einnig og fóru hæst í yfir 200 milljarða króna vorið 2008, sjá mynd 55. Þá eru einungis bein veðlán talin, þó má ætla að stóru bankarnir þrír hafi í einhverjum mæli nýtt sér þjónustu minni fjármálafyrirtækja sem voru þá milliliðir í að fjármagna skuldabréf hjá Seðlabanka Íslands.

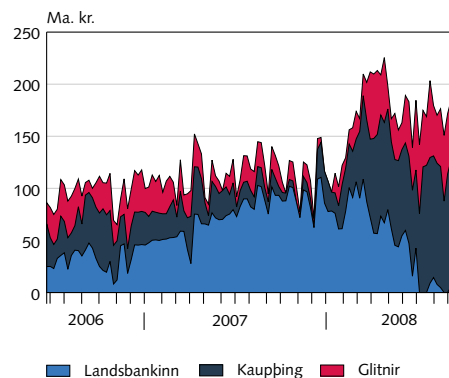
Í nóvember 2007 var Seðlabanka Íslands orðið ljóst að íslensku bankarnir voru farnir að stunda það í ríkum mæli að gefa út óvarin skuldabréf sem síðan voru seld öðrum fjármálafyrirtækjum, einkum Icebank, sem aftur notuðu skuldabréfin sem veð til þess að afla sér lána frá Seðlabanka Íslands. Með slíkum viðskiptum fóru fjármálafyrirtækin í raun í kringum þá reglu Seðlabankans að lán séu ekki veitt gegn veði í eigin skuldabréfum fjármálafyrirtækis. Þrátt fyrir þessa vitneskju spornaði Seðlabanki Íslands ekki strax við slíkum veðsetningum og reyndi ekki að afla sér traustari veða. Samtímis urðu minni fjármálastofnanir stórir lánadrottmar bankanna þriggja, með þeirri áhættu sem því fylgdi. Á mynd 55 má sjá að við fall bankanna var Seðlabanki Íslands með veð í bankaskuldabréfum og víxlum að verðmæti um 300 milljarðar króna á meðan heildarveðlán Seðlabankans voru um 500 milljarðar króna.

Rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að heimild Seðlabanka Íslands til að veita lánastofnunum lán með kaupum á verðbréfum samkvæmt 7. gr. laga nr. 36/2001 er bundin því skilyrði að þau séu veitt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar. Í kafla 7.0 eru færð rök fyrir því að viðhorf Seðlabankans til stöðu bankanna á þessum tíma fái illa samrýmt því að þau veð sem Seðlabankinn tók hafi verið trygg. Rannsóknarnefndin telur einnig ástæðu til að benda á að miðað við það sem almennt tíðkast í samskiptum seðlabanka og fjármálastofnana verður ekki annað séð en að Seðlabanki Íslands hefði getað takmarkað einstök veð án þess að slíkt hefði farið í hámaeli og valdið falli bankanna. Í þessu samhengi verður ekki fram hjá því litið að Seðlabanki Evrópu og Seðlabanki Lúxemborgar gerðu tvívegis breytingar á veðkröfum vegna lánveitinga til íslensku bankanna og hafði Seðlabanki Íslands fulla vitneskju um það, en almenningur ekki. Nánar er fjallað um þetta í kafla 7.0.

Önnur fjármögnun sem lýst er í kafla 7.0 eru til dæmis víkjandi langtímalán, sem töldust hluti af eiginfjárgrunni bankanna. Einnig heildarskiptasamningar (TRS) sem bankarnir nýttu í mismiklum mæli til að fjármagna lán innan sem utan efnahagsreiknings. Líkt og innlán og veðlán eru heildarskiptasamningar viðkvæmir fyrir breytingum á markaðsaðstæðum. Rannsóknarnefndin telur að þessi aukning í fjármögnun með skammtímaveðlánum, heildarskiptasamningum og erlendum innlánum hafi verið til þess fallin að auka verulega fjármögnunaráhættu bankanna. Öll þessi fjármögnun er þess eðlis að hún getur horfið í bankaáhlaupi á mjög skömmum tíma. Hér var því ekki einungis að myndast hætta á innlánaáhlaupi heldur einnig áhlaupi á veðlán bankanna, sem í byrjun september voru um 10% af fjármögnun þeirra, eða 10 milljarðar evra. Sem dæmi má benda á þá áhættu sem fólst í skammtímafjármögnun þegar ríkið setti fram tilboð sitt um kaup á 75% hlut í Glitni. Glitnir var með veðlán frá erlendum fjármálastofnunum að upphæð um 500 milljónir evra á gjalddaga í október 2008. Þá eru ekki talin með veðlán frá Seðlabanka Evrópu. Eins og einnig er lýst í 20. kafla er ekki að sjá að stjórnvöldum hafi verið þessi áhætta ljós þegar fulltrúar ríkisstjórnarinnar tóku afstöðu til til-

Mynd 54

Veðlán hjá Seðlabanka Íslands

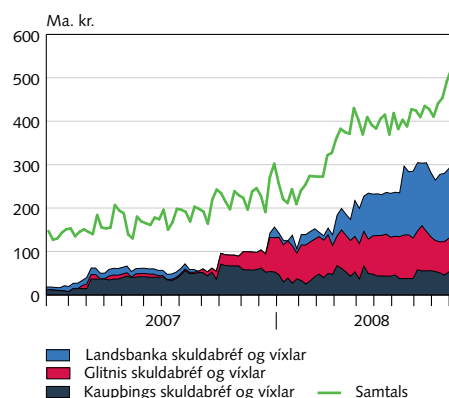


Heimild: Seðlabanki Íslands.

Mynd 55

Heildarveðlán Seðlabanka Íslands

Skuldabréf og víxlar að veði



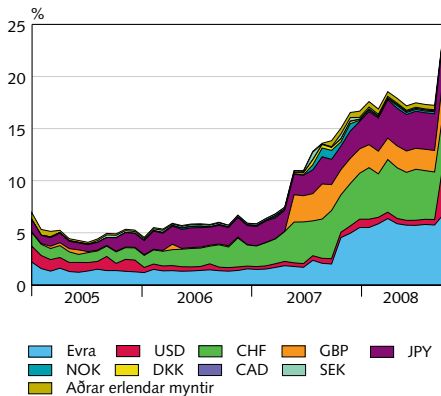
Heimild: Seðlabanki Íslands.

Rannsóknarnefndin bendir á að þegar bankarnir juku útlán í erlendum myntum til lántakenda sem ekki höfðu greiðslugetu sem sveiflaðist með viðkomandi mynt myndaðist veruleg gjalddeyrisáhætta í lánabókum bankanna sem hvorki þeir né Fjármálaeftirlitið mátu sem slíka.

Mynd 56

Útlán Glitnis banka hf til einstaklinga

Flokkuð eftir mynt. Hlutfall af heildarútlánnum móðurfélags til einstaklinga

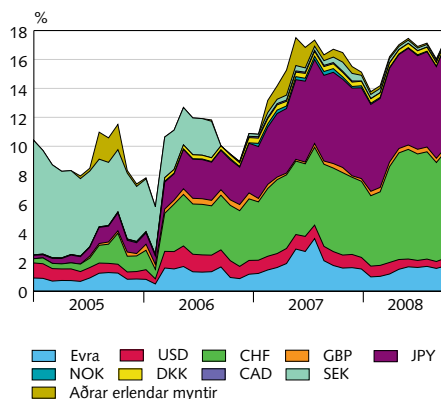


Heimild: Glitnir banki hf.

Mynd 57

Útlán Kaupþings banka hf til einstaklinga

Flokkuð eftir mynt. Hlutfall af heildarútlánnum móðurfélags til einstaklinga



Heimild: Kaupþing banki hf.

lögu Seðlabankans um málefni Glitnis 28. september 2008, en komið verður nánar að því síðar í þessum kafla.

21.2.3.5 Útlán í erlendra mynt

Eins og fram kemur hér að framan uxa útlán íslensku bankanna verulega á síðustu árum fyrir fall. Í byrjun árs 2003 voru heildarútlán þriggja stóru bankanna um 7 milljarðar evra, en þau höfðu rúmlega sjöfaldast við fall bankanna í byrjun október 2008.

Eins og þegar hefur komið fram telur rannsóknarnefndin að eigendur allra stóru bankanna þriggja hafi fengið óeðlilegan aðgang að lánsfé hjá bönkunum. Þar sem þetta kemur fram hér að framan verður það ekki endurtekið, en hins vegar þykir við hæfi að nefna nokkur önnur atriði í sambandi við útlán íslensku bankanna hér.

Stóru bankarnir þrír voru með milli 60 og 75% af útlánnum sínum í erlendum myntum.⁷⁰ Útlán til erlendra aðila skýra þetta að nokkru leyti, en þó ekki alfarið. Innlend rekstrarfyrirtæki tóku einnig lán í erlendum myntum, enda oft með útlutningstekjur í erlendum myntum. Eignarhaldsfélög voru einnig með rúmlega helming af sínum lánnum í erlendra mynt. Íslensk eignarhaldsfélög voru bæði í fjárfestingum á Íslandi sem og erlendis og því erfitt að alhæfa um gjaldmiðlaáhættu sem hefði getað verið í eignarhaldsfélögum vegna mismunandi myntsamsetningar á eignum og skuldum. Hins vegar fundust fjölmörg dæmi þess í fundargerðum lánanefnda að há lán í erlendra mynt hefðu verið veitt til kaupa á íslenskum hlutabréfum, sjá nánar í kafla 8.0 og kafla 12.0. Þar sem fylgni milli íslenskra hlutabréfa og krónunnar var sterk þegar lánin voru veitt var áhættan af slíkum lánnum veruleg. Ef krónan styrktist á sama tíma og hlutabréfaverð hækkaði í krónum var ábatinn af slíkum hlutabréfalánnum verulegur, en að sama skapi var tapið verulegt þegar gengi erlendra mynta hækkaði samhliða lækkandi verði á innlendum hlutabréfum.

Hlutfall lána í erlendra mynt í heildarlántöku einstaklinga jókst verulega þegar líða tók á árið 2006 og fram að falli bankanna, eins og sjá má á myndum 56, 57 og 58.⁷¹ Í krónum talið fóru erlend lán til heimila í bönkunum þremur úr 61 milljarði króna í lok árs 2006 í 232 milljarða króna við fall bankanna þriggja. Hvatinn sem lá að baki lántökum í erlendra mynt var lægri vaxtakostnaður. Til þess að spara vaxtakostnaðinn tóku lántakendur á sig áhættu vegna gengissveiflna. Í raun má líta svo á að lántakendur hafi, auk þess að taka lán, verið að taka þátt í vaxtamunarviðskiptum (e. carry trade). Lán í erlendra mynt til einstaklinga fóru úr því að vera um 5% af öllum lánnum til einstaklinga í yfir 15% um mitt ár 2008. Athygli vekur að lánin eru að langmestu leyti í japönskum jennum og svissneskum frönskum, eða svokölluðum lágvaxtamyntum þess tíma. Á þessum tíma voru áhættulausir vextir í Japan um núll prósent en um þrjú prósent í Sviss. Hluttur þessara mynta í heildarlánveitingum til heimila fór úr því að vera um 2% í byrjun árs 2006 í um 13% við fall bankanna. Á þessum tíma er ekki hægt að segja að tekjur einstaklinga í þessum erlendu myntum hafi verið að aukast sem þessu nemur og því ljóst að veruleg gengisáhætta byggðist upp hjá íslenskum einstaklingum í aðdraganda hrunsins.

70. Miklar breytingar urðu á gengi krónunnar á þessu tímabili, áhrif gengisbreytinga voru fjarlægð í greiningunni með því að reikna lán í erlendra mynt á föstu gengi. Þetta var gert til þess að láta myndirnar endurspeglar þróunina í útlánastarfsemi frekar en gengisþróun, sjá nánar kafla 8.

71. Í upphafi tímabilsins er litið framhjá einu stóru láni hjá Kaupþingi sem var í sænskum krónum til erlends einstaklings.

Ljóst er að hvatinn til þess að lána í erlendum myntum var meðal annars sá að auka við erlendar eignir bankanna, þar sem skuldir þeirra, þ.e. fjármögnun, var fyrst og fremst í erlendum myntum. Í því sambandi telur rannsóknarnefndin ástæðu til að benda á að ef viðskiptavinir bankanna eru ekki með greiðslugetu, sem sveiflast með erlendu myntinni, þá má færa rök fyrir því að lánin séu ekki raunveruleg eign í erlendri mynt fyrir bankann. Gengisáhættan sem bankinn hefði verið með ef hann hefði lánað í krónum hvarf ekki við það að lána íslensku viðskiptavininum í erlendri mynt. Áhættan breyttist einvörðungu úr gengisáhættu í skuldaráhættu (e. default risk).⁷²

Lánveitingar og fyrirgreiðsla lánastofnana til nokkurra af stærstu viðskiptavinum þeirra

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 í samræmi við reglur um stórar áhættuskuldbindingar. Rannsóknarnefnd Alþingis ákvað að taka til sérstakrar skoðunar í þeirri úttekt sem lýst er í kafla 8.12, 46 samstæður sem samanstóðu af 524 aðilum og voru með 22% af áhættuskuldbindingunum eða 3.165 milljarða kr. sem svarar til fimmtungs af efnahag fjármálafyrirtækjanna (samstæðna) um mitt ár 2008. Í úttektinni voru fundargerðir lánanefnda og fylgigögn notaðar til að varpa ljósi á lántökur samstæðnanna.

Fyrirgreiðsla fjármálafyrirtækjanna til þeirra aðila sem voru í úrtakinu einkenndist á árunum 2007 og 2008 fram að falli bankanna af því að endurfjármagna fyrri lánveitingar þar sem viðskiptavinur gat ekki staðið við áður gerða samninga. Um þriðjung aukinnar heildarfyrirgreiðslu má rekja til þess. Einnig leiddi rannsóknin í ljós að 54% af lánveitingum til samstæðnanna voru með tryggingartöku í hlutabréfum.

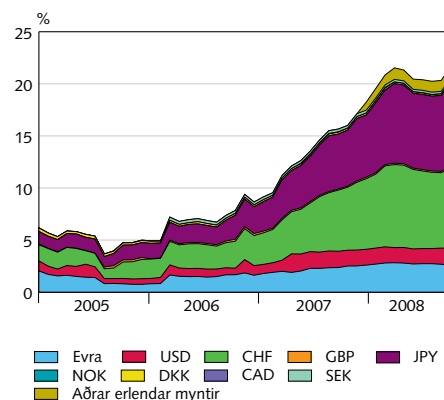
21.2.3.6 Ytri endurskoðun

Ársreikningar þeirra fjármálafyrirtækja sem rannsóknarnefnd Alþingis tók til skoðunar fjárhagsárin 2004 til og með 2007 voru áritaðir án fyrirvara af þeim endurskoðunarfyrirtækjum sem kosin voru á aðalfundum fjármálafyrirtækjanna til að annast endurskoðun reikninga þeirra. Samkvæmt framansögðu er því ljóst að endurskoðendur fjármálafyrirtækjanna hafa talið ársreikninga þeirra gefa glögga mynd af afkomu félags, efnahag þess og breytingu á handbæru fé, í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla, eins og þeir hafa verið samþykktir af Evrópusambandinu, á grundvelli endurskoðunar sem fram hafi farið í samræmi við lög og alþjóðlega endurskoðunarstaðla.

Í ljósi þess að virði eigna stóru bankanna þriggja eftir hrun var að meðaltali metið rúmlega þriðjungur af virði þeirra fyrir hrun, svo sem nánar er vikið að í kafla 11.2.6., ákvað rannsóknarnefnd Alþingis að beina sjónum sérstaklega að því hvernig staðið hefði verið að ákvörðunum um niðurfærslu fjármálakrafna. Eins og nánar er vikið að í kafla 11.2.8.2 nam niðurfærsla þriggja stóru bankanna einungis 0,6% af heildarskuldbindingum fyrirtækjanna í október 2008 og 0,7% af heildareignum þeirra um mitt ár 2008. Spurningin var því hvort reikningsskil fjármálafyrirtækjanna fyrir hrun

Mynd 58

Útlán Landsbanka Íslands hf til einstaklinga
Flokkuð eftir mynt. Hlutfall af heildarútlánum móðurfélags til einstaklinga



Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Þær rannsóknir sem nefndin 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.

72. Shapiro, Alan C.: „Currency Risk and Country Risk in International Banking.“ *Journal of Finance*, Vol 40, No. 3 1985, bls. 881–891.

hefðu gefið glögga mynd af hag og afkomu þeirra. Í því sambandi taldi rannsóknarnefndin rétt að huga sérstaklega að því hvernig staðið hefði verið að endurskoðun á mati á virði útlána, meðferð hlutabréfa sem lánað hafði verið fyrir kaupum á gegn veði í bréfunum, svo og lánunum til starfsmanna til kaupa á hlutabréfum. Í þessu sambandi var sjónum einnig beint að endurskoðun ytri endurskoðenda á virkni innra eftirlits fjármálafyrirtækjanna með útlánunum.

Skoðun rannsóknarnefndarinnar á umfjöllun ytri endurskoðenda um þörf á niðurfærslu útlána í endurskoðunarskýrslum þeirra fyrir árið 2007 (sjá kafla 11.2.8.3) sýnir að endurskoðendur fjármálafyrirtækjanna töldu mat þeirra um þörf á niðurfærslu útlána á árinu 2007 í meginatriðum rétt þar sem engin umtalsverð frávik voru talin hafa komið í ljós. Það sama kemur fram við hálfársuppgjör fjármálafyrirtækjanna á árinu 2008, ytri endurskoðendur gera ekki athugasemdir á þá lund að framlög til niðurfærslu séu ekki í heild sinni nægjanleg.

Við athugun rannsóknarnefndar Alþingis á stöðu 46 samstæðna og 524 aðila sem þeim tengjast (sjá kafla 8.12) kom í ljós að skuldbindingar þeirra við öll fjármálafyrirtækin námu 1.180 milljörðum króna í janúar 2007. Í október 2008 voru skuldbindingarnar 3.165 milljarðar króna eða um 22% af heildarskuldbindingum fjármálafyrirtækjanna á þeim tíma. Vegna þessara tilteknu samstæðna voru lagðir til hliðar 12 milljarðar króna til að mæta niðurfærslu í hálfársuppgjöri fjármálafyrirtækjanna á árinu 2008. Það svaraði til 0,4% af skuldbindingum þessara samstæðna við fjármálafyrirtækin í október 2008. Premur mánuðum síðar var niðurfærsluþörfin metin 1.926 milljarðar króna. Það svaraði til 61% af skuldbindingum sömu samstæðna gagnvart fjármálafyrirtækjunum. Frá janúar 2007 höfðu fjármálafyrirtækin samþykkt lánsfjárhéimildir til þessara aðila sem námu 3.012 milljörðum króna. Þar af voru 988 milljarðar í formi framlengingar áður tekinna lána eða um þriðjungur. Þessi viðskipti voru í meginráttum endurfjármögnun vegna fyrri lánveitinga þar sem lántakendur gátu ekki staðið við áður gerða samninga. Þá voru þessum aðilum veitt ný lán á tímabilinu sem námu um 2.026 milljörðum króna gegn veðum í hlutabréfum.

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 þeirra og hafi gert það allt fram að fallinu þótt ekki sæist þess stað í reikningsskilum bankanna. Þær rannsóknir sem nefndin hefur gert á fjárhag fjármálafyrirtækjanna benda eindregið til þess að virði útlána og skuldbindinga sem þeim tengdust hafi verið ofmetið í reikningsskilum fyrirtækjanna í árslok 2007 og við hálfársuppgjör 2008. Þeir erfiðleikar í rekstri og fjármögnun margra viðskiptamanna bankanna sem þá voru þegar komnir fram, miðað við þá athugun sem rannsóknarnefndin hefur gert, benda til þess að þar kunni að hafa skeikað hundruðum milljarða króna. Athugun rannsóknarnefndarinnar sýnir að þrátt fyrir að framkvæmdar hafi verið margháttaðar „björgunaraðgerðir“ bæði á árinu 2007 og 2008 voru nánast engar sértækar niðurfærslur gerðar, hvað þá gagnvart stærstu skuldurum fjármálafyrirtækjanna, en meðal þeirra voru helstu eigendur fyrirtækjanna.

21.2.3.7 Hvatakerfi

Helstu einkenni launa- og hvatakerfa íslensku bankanna á árunum 2004–2008 voru aukinn breytileiki launa meðal starfsmanna, bónusgreiðslur án eig-

inlegra tengsla við frammistöðu sem og bein eða óbein lánaþyrirgreiðsla bankanna til eigin starfsmanna, sjá nánar kafla 10.0. Óraunsæ ávöxtunarkrafa eigenda á rekstur bankanna, sem jafnframt var grunnur hvatalauna, leiddi til aukinnar áhættusækni stjórnenda í útlánum, innlánum og fjárfestingarstefnu.

Hvatagreiðslur tengdar hlutabréfum bankanna voru útfærðar á mismunandi hátt, með kaupréttarsamningum, lánaþyrirgreiðslum til eignarhaldsfélaga starfsmanna eða með útgáfu söluréttis á hlutabréfum viðkomandi banka samhliða lánveitingum til kaupa stjórnenda eða starfsmanna á hlutabréfunum. Framkvæmd og fyrirkomulag þessara samninga mynduðu kaupþrýsting á hlutabréf bankanna umfram það sem eðlilegt gat talist. Umfang þessara hvataþyrirgreiðslna var einnig verulega umfram það sem þekkist meðal skráðra hlutafélaga annars staðar. Sem dæmi má nefna að kaupréttir forstjóra í Bandaríkjunum eru að meðaltali um 0,17% af útistandandi hlutafé í skráðum hlutafélögum. Sigurður Einarsson, starfandi stjórnarformaður Kaupþings banka hf., hlaut hins vegar til dæmis árið 2003 kauprétt á 1,5% hlut í Kaupþingi með launasamningnum sem þá var gerður við hann.

Glitnir

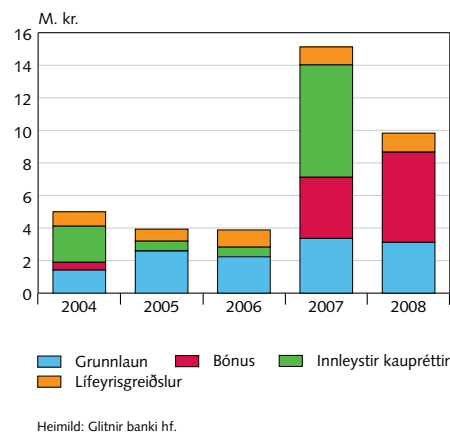
Hvatakerfi Glitnis sem kallaðist EVA-kerfið og var í gildi fram á árið 2006 var að mörgu leyti skynsamlegt til þess að samhæfa markmið eigenda og stjórnenda. Ákveðnir þættir í því, svo sem þak á bónusútgreiðslum, umbun fyrir óbreyttan rekstur en ekki aðeins aukinn hagnað og mögulegur „neikvæður“ bónus þegar illa gengi, eru allt eiginleikar sem taldir eru draga úr of mikilli áhættusækni stjórnenda. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var það óheillavænlegt skref, a.m.k. fyrir minnihlutaeigendur bankans og innstæðueigendur, þegar bónusfyrirkomulagi var breytt úr EVA-kerfinu yfir í svokallað ROE-kerfi árið 2006, þar sem meiri áhersla var lögð á skammtímahagnað en arðsemi félagsins til lengri tíma. Arðsemiskröfur af því tagi sem voru í ROE-hvatakerfinu voru til þess fallnar að ýta undir þá neikvæðu þætti sem búast má við að fylgi hvatalaunum, þ.e. að stjórnendur taki of mikla áhættu í rekstri. Þensla í útlánum bankans var ein afleiðing þessa, sbr. umfjöllun í kafla 10.0 og kafla 8.0 um útlán Glitnis m.a. til starfsmanna og kjölfestufjárfesta.

Laun hinna launahæstu hjá Glitni hækkuðu mikið á tímabilinu sem til rannsóknar var. Það eina prósent starfsmanna Glitnis sem hafði hæst laun fór úr því að vera með um 5 milljónir króna í mánaðarlaun árið 2004 í að vera með um 15 milljónir í mánaðarlaun árið 2007, sjá mynd 59.⁷³ Hækkunin árið 2007 skýrist einkum af tveimur aðilum sem höfðu mjög há laun að meðaltali á mánuði árið 2007. Annars vegar hafði Lárus Welding að meðaltali um 84 milljónir króna á mánuði þá mánuði sem hann starfaði hjá bankanum og hins vegar var Bjarni Ármannsson með um 50 milljónir króna á mánuði. Á milli áruna 2007 og 2008 hækkuðu bónusgreiðslur til 1% starfsmanna með hæstu launin að meðaltali um tæplega helming, úr 3,7 milljónum króna að meðaltali á mánuði árið 2007 í 5,5 milljónir króna á mánuði árið 2008, á sama tíma og meðalgrunnlaun þessa hóps lækkuðu um 7% að raungildi.

Það vekur athygli rannsóknarnefndarinnar að hvorki er getið í ársskýrslu Glitnis árið 2007 um hluta skuldbindinga sem félagið tókst á hendur með ráðningarsamningi við Lárus Welding, alls 550 milljónir kr., né skuldbinding-

Hagur stjórnenda og annarra starfsmanna íslensku bankanna var tengdur við hlutabréfaverð þeirra langt umfram það sem eðlilegt gat talist fyrir hvatakerfi.

Mynd 59
1% hæstu laun Glitnis og samsetning þeirra
Að meðaltali

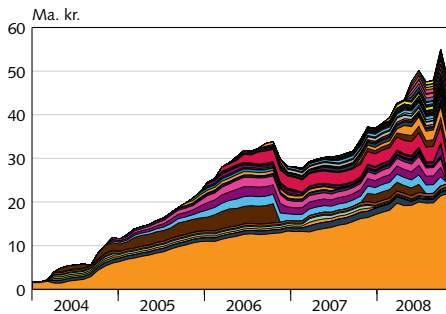


73. Launin eru framreiknuð til ársins 2008.

Mynd 60

Heildarlán til starfsmanna og eignarhaldsfélaga þeirra

Glitnir - allir starfsmenn



Heimild: Glitnir banki hf.

ar félagsins vegna bónusgreiðslna til Bjarna Ármannssonar, alls 270 milljónir kr. Einungis er getið þeirrar 300 milljóna króna eingreiðslu sem Lárus fékk við undirritun ráðningarsamningsins og 100 milljóna króna greiðslu sem innt var af hendi til Bjarna Ármannssonar.

Lán Glitnis til starfsmanna sinna, og/eða eignarhaldsfélaga í þeirra eigu, námu alls um 55 milljörðum króna þegar þau urðu hæst í september 2008. Sú fjárhæð samsvaraði á þeim tíma um 17% af eiginfjárgrunni bankans, sjá frekari umræðu um lán til starfsmanna sem námu 100 milljónum króna eða meira í kafla 10. Af þessu voru lán til starfsmanna vegna hlutafjárkaupa í bankanum í því augnamiði að halda lykilstarfsmönnum bankans um 15 milljarðar króna. Upphaflega voru þessi hlutabréfalán veitt starfsmönnum í þeirra eigin nafni, þó þannig að sumum þeirra fylgdu söluréttir á hlutabréfunum. Ef svo bar undir var áhætta starfsmannsins engin af viðskiptunum. Síðar veitti bankinn lán í sama tilgangi til eignarhaldsfélaga í 100% eigu starfsmanna.

Af framangreindum 15 milljörðum króna lánaði bankinn fjórtán framkvæmdastjórum og lykilstarfsmönnum bankans alls um 8,1 milljarð til hlutafjárkaupa í maí 2008. Sérstaka athygli vekur að tvö af þessum lánum voru hærri en sem nam kaupum á hlutabréfum til að gera eigendum eignarhaldsfélaganna kleift að borga út arð samtímis og kaupin á hlutabréfunum fóru fram. Þannig fékk HG Holding ehf. að greiða 150 milljónir króna í arð til Hauks Guðjónssonar, stjórnarmanns í Glitni, og KþG Holding ehf. fékk að greiða Kristni Þór Geirssyni, framkvæmdastjóra hjá Glitni, 150 milljónir króna í arð, en nánar er farið yfir í þessi starfsmannalán í kafla 10.3.4. Að lokum er vakin 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.⁷⁴

Landsbanki

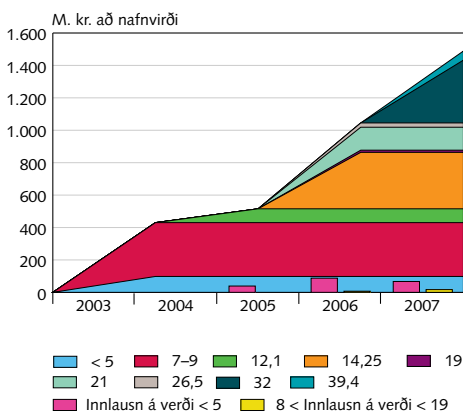
Hvatakerfi Landsbankans byggði á tveimur meginstoðum; skammtímabónusgreiðslum og umtalsverðum kaupréttarsamningum við lykilstarfsmenn, sjá mynd 61. Útistandandi skuldbindingar Landsbankans vegna kaupréttarsamninga við starfsfólk voru um 1,5 milljarðar að nafnvirði þegar bankinn féll. Landsbankinn greiddi bónusgreiðslur til lykilstarfsmanna ef arðsemi eigin fjár var á bilinu 9–14% hærri en ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa (til meðallangs tíma) á uppgjörstímanum.

Laun hinna launahæstu hjá Landsbankanum héldust nær óbreytt á árunum 2004–2006, eða rúmlega fjórar milljónir á mánuði að meðaltali. Mikil breyting varð árið 2007, þegar meðalmánaðarlaunin hjá því eina prósentu starfsmanna bankans sem hæstu launin höfðu fóru í rúmar 27 milljónir króna, sjá mynd 62.⁷⁵ Þessa miklu tekjuaukningu hinna hæstlaunuðu má nær eingöngu rekja til launagreiðslna til Lárusar Welding, en hann fékk 167 milljónir króna greiddar fyrir þann mánuð sem hann var á launaskrá móðurfélagsins. Honum var greiddur út hagnaður vegna uppsafnaðra réttinda kaupréttarsamninga í formi kaupauka þegar hann sagði starfi sínu hjá Landsbankanum lausu, sjá nánar í kafla 10.4.2.

Mynd 61

Útgefnir kaupréttarsamningar

Landsbankinn



Útgefnir kaupréttir á mismunandi innlaunargengi.
Heimild: Landsbanki Íslands hf.

74. Sbr. skýrslu mannauðsstjóra Glitnis, Elfars Rúnarssonar, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. október 2009, bls. 27. Sjá einnig „Hlutverk afruglarans.“ Frétt í *Viðskiptablaðinu* 18. apríl 2008.

75. Launin eru framreiknuð til ársins 2008.

Almennt jukust bónusgreiðslur mikið milli ára í Landsbankanum á meðan tekjur þeirra starfssviða sem rannsóknarnefnd athugaði sérstaklega stóðu í stað. Fyrir verðbréfamiðlun til dæmis hækkuðu bónusgreiðslur með árunum án þess að hægt væri að skýra það með hækkingu þjónustutekjum. Sérstaka athygli vekur sú staðreynd að greiddir voru bónusar til verðbréfamiðlunar haustið 2007 sem námu um 194 milljónum króna, en á sambærilegu tímabili voru tekjur sviðsins einungis 178 milljónir króna.

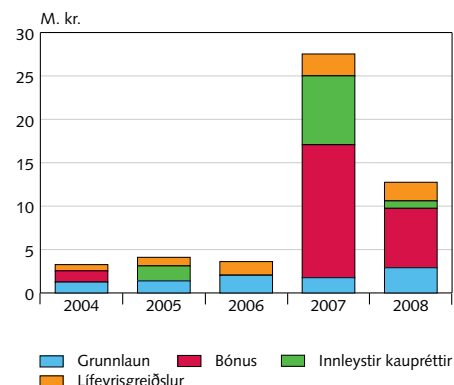
Árið 2000 voru kaupréttarsamningar innleiddir í launa- og hvatakerfi Landsbankans. Ólíkt viðtekinni venju á erlendum mörkuðum, þar sem hlutafélög gefa út nýtt hlutafé til að mæta innlausn kaupréttarsamninga, var fyrst ákveðið, á þeim tíma sem ríkið var aðaleigandi bankans, að stofna fjárhaldsfélög (e. trusts) á aflandssvæðum. Þetta var að fyrirmynd hvatakerfis Búnaðarbankans sem hafði komið upp tveimur félögum, Otris S.A. og Ferradis Holding S.A., á Bresku Jómfrúaejrum eða einu hinna svonefndu aflandssvæða.

Landsbankinn kom hlutabréfum, sem ætluð voru til varna vegna kaupréttarsamninga starfsmanna, fyrir í 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 lögmanna á aflandssvæðum, til að starfsmaður Landsbankans gæti farið með atkvæðarétt félaganna á aðalfundi bankans vorið 2007. Stjórnunarleg tengsl félaganna endurspeglast einnig í þeirri staðreynd að eitt félaganna, Proteus, lánaði öðru nýju systurfélagi, Kimball Associated, sem átti ekkert eigið fé, hlutabréf sín sem tryggingu fyrir lánsfé hins nýja félags.⁷⁶ Upplýsingar um þessi stjórnunarlegu yfirráð Landsbankans á félögunum komu ekki fram gagnvart fjárfestum, smærri hluthöfum og eftirlitsaðilum.

Eignir þessara 8 aflandsfélaga voru samanlagt um 13,2% af hlutafé Landsbankans frá miðju ári 2006 til falls bankans, sjá mynd 63. Fjármögnun þessara hlutabréfa var í upphafi hjá Landsbankanum sjálfum, en frá og með árinu 2006 fjármögnuðu Glitnir, Kaupþing og Straumur þessi félög. Landsbankinn gaf út sjálfskuldarábyrgð til tryggingar lántökunni í Glitni og Kaupþingi en ekki gagnvart Straumi, sjá töflu 9 í kafla 10.0.⁷⁷ Rétt er hins vegar að geta þess að Landsbankinn fjármagnaði sams konar „kaupréttarfélög“ fyrir Straum.⁷⁸ Því var ekki hægt að sjá að um varnir á framtíðarskuldbindingum bankans væri að ræða þar sem áhættan á hlutabréfunum hvíldi á bankanum sjálfum allan tímann.

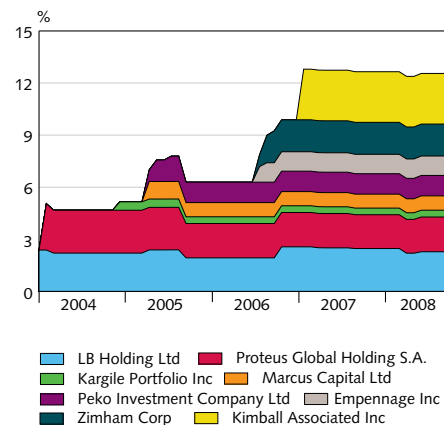
Rannsóknarnefndin bendir einnig á að kaupin á hlutabréfunum inn í aflandsfélög, eftir að fjármögnun félaganna var tryggð, skapaði kaupþrýsting á bréf í Landsbankanum sem stjórnendur stýrðu. Kaupþrýstingurinn stuðlaði að hækkingu hlutabréfaverðs í bankanum á markaði eða vörnuðu lækkingu verðs. Rannsóknarnefndin telur einnig að þetta fyrirkomulag hafi komið kjölfestufjárfesti bankans vel þar sem 13,2 prósentu óvirkur eignarhlutur gerir yfirráð kjölfestufjárfestisins meiri. Einnig vegna þess að hin hefðbundna

Mynd 62
1% hæstu laun Landsbankans
og samsetning þeirra
Að meðaltali



Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Mynd 63
Varnir vegna kaupréttarsamninga Landsbankans
Eignarhlutfall ólíkra fjárhaldsfélaga í Landsbankanum



Heimild: Landsbanki Íslands hf.

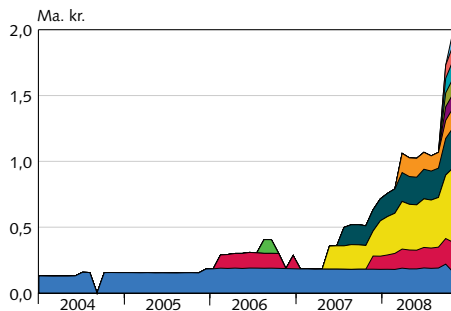
76. Eigið fé þess hafði aukist vegna hækkingu hlutabréfaverðs Landsbankans.

77. Eins og fram kemur í töflu 9 í kafla 10 var staða lánanna 30. september 2008 eftirfarandi: Lán Glitnis um 5,6 milljarðar króna, lán Kaupþings 7,9 milljarðar króna og lán Straums 14 milljarðar króna.

78. Lán Landsbankans til þriggja aflandsfélaga sem fjárfestu í hlutabréfum í Straumi námu 6,1 milljarði króna.

Mynd 64

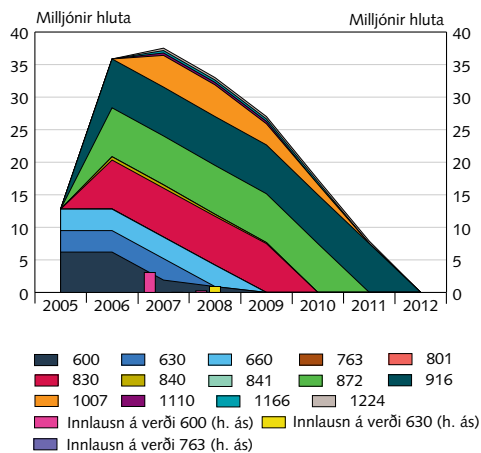
Lán til starfsmanna og eignarhaldsfélaga þeirra
Landsbankinn - starfsmenn sem hafa yfir 100 milljónir að láni hjá bankanum



Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Mynd 65

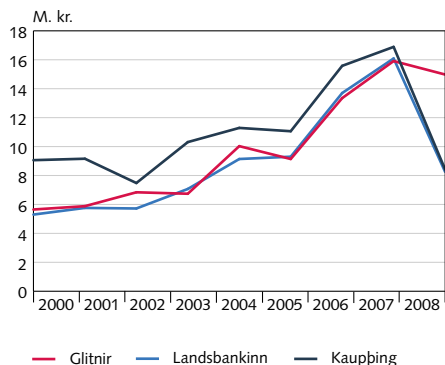
Útistandandi kaupréttarsamningar
Á starfsmenn Kaupþings



Útgefnið kaupréttir á mismunandi innlausnargengi.
Heimild: Kaupþing banki hf.

Mynd 66

Laun og launatengd gjöld
Meðalkostnaður við hvert stöðugildi á ári



Heimild: Glitnir banki hf., Landsbanki Íslands hf. og Kaupþing banki hf.

leið að gefa út nýja hluti til að uppfylla kaupréttarsamninga starfsmanna hefði getað valdið því að eignarhaldsfélagið Samson ehf. hefði misst yfirráð í bankanum vegna þynningar á eignarhluta félagsins.

Fáir starfsmenn Landsbankans tóku lán í eigin nafni eða nafni eignarhaldsfélaga í þeirra eigu hjá útibúum Landsbankans á Íslandi að upphæð 100 milljónir kr. eða meira. Landsbankinn lánaði alls tæplega 2 milljarða króna til starfsmanna sem fengu meira en 100 milljónir að láni hver, sjá mynd 64. Það vekur þó athygli að 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.

Kaupþing

Kaupþing banki hf. greiddi hæst meðallaun á hvert stöðugildi af stóru bönkunum þremur, sjá mynd 66. Þar var einnig að finna mestan breytileika launa. Hjá Kaupþingi banka tók það þá starfsmenn sem voru í hópi þeirra 10% sem höfðu lægstu launin þrjú ár að afla sömu tekna og það 1% starfsmanna sem fékk hæst laun aflaði á einum mánuði að meðaltali. Gerð kaupréttarsamninga í Kaupþingi við starfsmenn var að mestu leyti hætt árið 2006, sjá mynd 65, en stjórnendur Kaupþings, með samþykki hluthafa, ákváðu að hverfa frá hvatalaunum í formi kaupréttarsamninga árið 2005 en veittu lykilstarfsmönnum þess í stað lán til hlutfjárkaupa til að ná sama markmiði. Ástæðan fyrir þessari umbreytingu á hvatalaununum mun hafa verið sú að stjórnendur Kaupþings vildu koma bankanum undan kostnaði vegna opinberra gjalda og draga úr skattbyrði starfsmanna með færslu úr tekjuskatti í fjármagnstekjuskatt.

Upphaflega var ætlunin að gefa starfsmönnum sölurétt á hlutabréfin samhliða lánunum. Þannig hefði öll áhættan af viðskiptunum verið hjá bankanum. Hins vegar varð ljóst að samkvæmt reikningsskilastöðlum yrði að draga slíka sölurétti frá eiginfjárgrunni bankans.⁷⁹ Stjórnendur Kaupþings leituðu því leiða og fólst lausnin í því að veita lán með 10% sjálfskuldarábyrgð starfsmannsins á höfuðstól og vöxtum þess gegn því að starfsmaður félli frá söluréttinum.⁸⁰ Rannsóknarnefndin bendir á að lán til kaupa á hlutabréfum með veðum í bréfunum sjálfum og ekki nema 10% sjálfskuldarábyrgð starfsmanna er í raun það sama og að veita sölurétt fyrir 90% af bréfunum. Það vekur því athygli að endurskoðendur bankans skuli hafa látið það óátalið að bankinn dró þessa hluti ekki frá eiginfjárgrunni sínum, eins og ætti að gera þegar um raunverulega sölurétti er að ræða.

Lán til starfsmanna Kaupþings og eignarhaldsfélaga þeirra fóru úr því að vera innan við 10 milljarðar króna árið 2005 í tæplega 60 milljarða króna við fall bankans, sjá mynd 67. Almennt voru þessi lán í nafni starfsmanna, enda voru reglur bankans á þann veg að ekki mætti setja hlutabréfin í eignarhaldsfélag.⁸¹ Á Íslandi fengu þó fjórir starfsmenn að flytja lánin sín í eignarhaldsfélag með sérstöku leyfi Hreiðars Más Sigurðssonar og Guðnýjar Örnú Sveinsdóttur, fjármálastjóra. Það voru Kristján Arason (febrúar 2008), Ingvar

79. Sjá skýrslu Sigurðar Jónssonar, Sæmundar Valdimarssonar og Reynis Stefáns Gylfasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. júlí 2009, bls. 54.

80. Yfirlýsing vegna niðurfellingar söluréttar var send Kauphöll Íslands 31. desember 2005.

81. Framkvæmdastjóri lögfræðisviðs sagði í minnisblaði að það hefði verið fyrir atþena Fjármálaeftirlitsins (greinargerð framkvæmdastjóra lögfræðisviðs fyrir rannsóknarnefndina, mars 2009).

Vilhjálmsson (október 2008), Hannes Frimann Hrólfsson (október 2008) og Guðni Niels Aðalsteinsson (október 2008). Þess má einnig geta að Ármann Þorvaldsson færði lán sín yfir í eignarhaldsfélag í janúar 2007 en Hreiðar Már hafði gert það vorið 2006.

Kaupthing Capital Partner II Fund er fjárfestingarsjóður sem átti að halda utan um fjárfestingar Kaupþings í óskráðum bréfum og var opinberlega kynntur sem lokaður sjóður í eigu félagsins, fagfjárfesta og viðskiptavina bankans í einkabankaþjónustu hans. Hinn 14. desember 2007 samþykkti lánanefnd stjórnar Kaupþings lán Kaupþings Lúxemborg til starfsmanna eða eignarhaldsfélaga í þeirra eigu sem námu allt að 137 milljónum sterlingspunda til að fjárfesta í félaginu KCPII. Mest nam einstök lánaþyrirgreiðsla 10 milljónum sterlingspunda til eignarhaldsfélags Sigurðar Einarssonar, Hreiðars Más Sigurðssonar og Helga Bergs. Þessi lánaþyrirgreiðsla til æðstu stjórnenda Kaupþings vegna fjárfestinga þeirra í Kaupthing Capital Partners II Fund er athyglisverð. Samskipti starfsmannanna sjálfra í tölvupóstum benda m.a. til að lánin hafi verið veitt án veða og/eða að starfsmenn Kaupþings hafi veðsett sömu bréf í bankanum oft en einu sinni, sjá nánar í kafla 10. Félagið Kaupthing Capital Partners II Fund var tekið til gjaldþrotaskipta 15. október 2008.⁸²

21.2.3.8 Lánin heim

Eftir að lausafjárfestunin fór harðnandi seinni hluta árs 2007 fór hlutabréfa-verð á Íslandi að lækka hratt eins og eignaverð almennt í heiminum. Staða íslenskra fjárfesta og stórra fjárfestingarfélaga þrengdist verulega enda voru þessir aðilar margir hverjir mjög skuldsettir og berskjaldaðir fyrir mikilli áhættu vegna hlutabréfa íslensku bankanna.

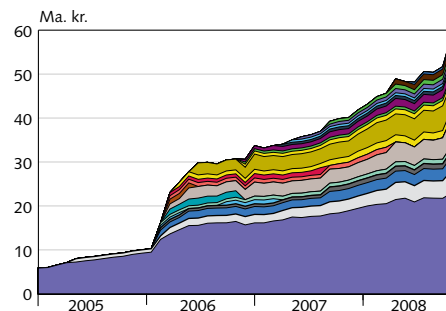
Stór fjárfestingarfélög lenda í vanda

Eitt stærsta fjárfestingarfélag Íslands, FL Group, skilaði mettapi á seinni helmingi ársins 2007 sem nam rúmlega 80 milljörðum króna. Þar af töpuðust yfir 60 milljarðar á síðasta ársfjórðungi ársins. Til þess að bregðast við því tapi var hlutafé félagsins aukið seint á árinu. Stærstur hluti þeirrar aukningar var sala hlutabréfa til stærsta eigandans, Baugs, greidd með fasteignafélaginu Landic Property. Á sama tíma uxu útlán íslensku bankanna til Baugs og FL Group og tengdra aðila, sérstaklega hjá Glitni, en frá miðju ári 2007 fram á vor 2008 rúmlega tvöfölduðust útlán bankans til hópsins, ef horft er til hlutfalls af eigin fé bankans.

Gnúpur, skuldsett eignarhaldsfélag með stærstan hluta eigna sinna í Kaupþingi og FL Group, riðaði til falls í lok árs 2007. Bankarnir unnu að því að vinda ofan af félaginu og gengu þeir til samninga við Gnúp í byrjun janúar 2008. Fregnir af vandræðum Gnúps fengu mikla athygli erlendra aðila og torvelduðu enn frekar fjármögnun bankanna, sér í lagi Glitnis. Jafnframt dró fall félagsins fram veikleika í markaði með hlutabréf bankanna. Kaupþing hafði til að mynda ákveðið að fjármagna í desember stóran hluta hlutabréfa Gnúps í Kaupþingi (Gift og AB 57) þrátt fyrir að skuldir Gnúps við bankann hefðu aðeins verið lítill hluti af þeirri upphæð.

Mynd 67

Heildarlán til starfsmanna og eignarhaldsfélaga þeirra
Kaupþing - allir starfsmenn



Heimild: Kaupþing banki hf.

Rannsóknarnefnd Alþingis 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.

82. Félagið var tekið til gjaldþrotaskipta vegna greiðslufalls á lánum til Kaupþings, sbr. skýrslu um ákveðna þætti innra eftirlits Kaupþings sem unnin var af PricewaterhouseCoopers að beiðni Fjármálaeftirlitsins í árslok 2008.

Lánin heim

Stærstu íslensku fjárfestingarfélögin höfðu, auk lántöku á Íslandi, jafnframt verið í viðskiptum við aðra erlenda banka og fengið lán frá þeim. Mörg þessara lána voru veitt með veði í innlendum hlutabréfum. Með lækandi hlutabréfaverði eftir því sem leið á veturinn 2007–2008 versnaði tryggingastaða þeirra lána og hinir erlendu lánveitendur fóru að kalla eftir auknum tryggingum. Snemma árs 2008 var vandi fjárfestingarfélagsins Milestone vaxandi vegna lána sem félagið hafði, í gegnum dótturfélög, fengið frá bandaríska bankanum Morgan Stanley. Annars vegar var um að ræða lán sem dótturfélag Milestone, Racon, hafði tekið til þess að kaupa sænska bankann Invik (síðar Moderna). Hins vegar var lán sem Þáttur International hafði fengið til fjármögnunar á 7% hlut félagsins í Glitni. Þáttur International var að stærstum hluta í eigu Milestone (í gegnum Sjóvá og dótturfélög þess) en félög tengd Einari og Benedikt Sveinssonum áttu um fjórðung í Þætti International. Eftir miklar eignaverðslækkanir hafði Milestone sjálft greitt inn á lánið en leitaði að endingu til Glitnis til að taka við fjármögnuninni. Eftir nokkrar þreifingar veitti Glitnir lán inn í félögin Földung og Svartháf til þess að greiða lánið við Morgan Stanley, alls um 240 milljónir evra.

Næststærsti hluthafi Kaupþings, Kjalar, lenti í svipaðri stöðu en félagið hafði, í gegnum dótturfélagið Eglu Invest, fengið lán frá bandaríska bankanum Citibank og var lánið veitt með veði í hlutabréfum Kjalars í Kaupþingi. Lánið var veitt með skilyrðum um aukin veð ef virði bréfanna lækkaði niður fyrir tiltekið hlutfall af láninu. Eftir því sem hlutabréfaverð lækkaði haustið 2007 og þá um veturinn gerði bankinn stöðugt aukin veðköll. Kjalar leitaði til Kaupþings sem lánaði félaginu fyrir veðköllum í nokkrum skömmtum á fyrstu mánuðum ársins 2008. Jafnframt veitti Glitnir lán til Eglu Invest vegna þessara veðkalla en samkvæmt einni lánaumsókn hjá Kaupþingi var samkomulag milli bankanna um að þeir lánuðu fyrir hlutabréfum hins vorið 2008. Þegar upp var staðið höfðu Glitnir og Kaupþing lánað Kjalar og Eglu Invest um 400 milljónir evra til að greiða Citibank skuldirnar og koma í veg fyrir að Citibank tæki hlutabréfin í Kaupþingi í sína eigu.

Síauknar lánveitingar Kaupþings til fjárfestingarfélagsins Oscatello síðla árs 2007 og snemma árs 2008 voru svipaðs eðlis. Á nokkurra mánaða tímabili var veitt vaxandi yfirdráttarlán til félagsins sem nam að lokum um 600 milljónum evra. Þetta yfirdráttarlán var veitt í skömmtum, ávallt til þess að svara mögulegum veðköllum fjármálafyrirtækisins Dawnay Day, bandaríska fjárfestingarbankans Morgan Stanley og Kaupthing Singer & Friedlander samkvæmt fundargerðum Kaupþings.

Um sumarið og haustið 2008 var svo staða félaga Björgólfs Thors Björgólfssonar orðin þröng vegna skulda við þýska bankann Deutsche Bank í tengslum við yfirtöku á lyfjafyrirtækinu Actavis árið 2007. Landsbankinn veitti þá félagi Björgólfs, BeeTeeBee Ltd., alls um 150 milljóna evra lán sem var svo lánað áfram sem víkjandi lán gagnvart skuld Deutsche Bank.

Ofangreind dæmi sýna að þegar lykileigendur Glitnis, Kaupþings og Landsbankans lentu í vandræðum vegna lána við erlenda lánardrottna voru það viðbrögð bankanna að taka við fjármögnuninni og greiða upp lán við hina erlendu banka. Á þennan hátt má segja að íslensku bankarnir hafi verið víkjandi lánveitendur gagnvart hinum erlendu. Í stað þess að láta erlendu banka taka mögulegt tap á sig og leysa úr þeirri stöðu sem upp var komin voru lánin flutt heim með tilheyrandi aukinni áhættu og að endingu harðara falli bankanna.

Allt eða ekkert

Í kafla 21.2.1 var lýst helstu ástæðum falls bankanna. Meðal annars var nefnt hversu mikla áhættu bankarnir báru vegna eigin hlutabréfaverðs og hver áhrif þeirrar áhættu voru á raunverulegt eigið fé þeirra. Þegar leið á veturinn 2007/2008 voru bankarnir orðnir mjög háðir eigin hlutabréfaverði og stærstu skuldurum sínum. Í stað þess að halda í allt laust fé sem til var lögðu bankarnir talsverða fjármuni í að lána fyrir eigin hlutabréfum og styðja við helstu eigendur sína. Sérstaklega lánaði Kaupþing háar fjárhæðir til kaupa á eigin hlutabréfum. Í stað þess að leita í var lögðu bankarnir allt undir.

Haustið 2008 bætti Kaupþing svo enn í áhættuna þegar bankinn lánaði lykilviðskiptavinum sínum samtals rúmlega 500 milljónir evra til þess að selja skuldatryggingar á Kaupþing sjálft, sjá kafla 7.0. Viðskiptavinirnir tóku sjálfir enga áhættu en hefðu hagnast verulega ef bankinn hefði staðið af sér erfiðleikana. Til að framkvæma viðskiptin þurfti Kaupþing að reiða fram talsverðar fjárhæðir fyrirfram þar sem bankinn gæti ekki, eðli málsins samkvæmt, greitt tryggingu á eigin skuldum ef til þrots kæmi. Með sölu á tryggingunum var bankinn á ákveðinn hátt að greiða upp langtímaskuldir sínar. Kaupandi trygginganna var hins vegar þýski bankinn Deutsche Bank, eða erlendir viðskiptavinir hans. Enn hafði íslenskur banki keypt erlendan banka út úr áhættu á Íslandi, lánin og áhættan voru flutt heim.

21.2.3.9 Mars 2008

Eftir því sem leið frá haustinu 2007 jukust áhyggjur erlendra aðila vegna stöðu íslensku bankanna. Enda þótt að bönkunum steðjaði ekki hætta vegna undirlánslána voru þeir mjög háðir markaðsfjármögnun sem varð stöðugt erfiðari og stærð þeirra samanborið við hagkerfið var slík að verulegar efasemdir voru um getu Seðlabankans til að vera lánveitandi bankanna til þrautavara.

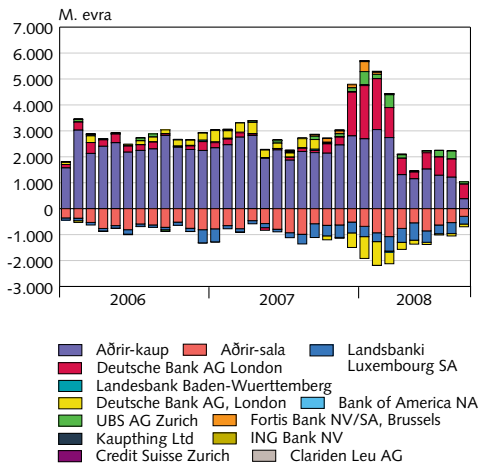
Í byrjun árs 2008 fóru þessar áhyggjur hratt vaxandi. Meðalskuldatryggingarálag íslensku bankanna um það bil tvöfaldaðist í janúar það ár er það fór úr um 200 punktum, sem þá þótti hátt, í um 400 punkta. Í febrúar hélt álagið áfram að rísa og krónan veiktist jafnt og þétt. Þann 22. febrúar var breski bankinn Northern Rock þjónnýttur en fimm mánuðum áður hafði hann fengið neyðarstuðning frá breska Seðlabankanum eftir að áhlaup var gert á hann. Frá miðjum febrúar var jafnframt farið að bera á nokkru útstreymi af Icesave-innlánsreikningum Landsbankans í Bretlandi. Skortur á erlendum gjaldeyri var vaxandi í íslenska bankakerfinu.

Á gjaldeyrismarkaði sást þessa gjaldeyrisskorts merki í verðlagningu gjaldeyrisskiptasamninga þar sem skipst var á íslenskum krónum og evrum. Slíkur samningur felur í raun í sér að annar aðilinn lánar hinum evrur en fær á móti lánaðar krónur. Í hefðbundnu árferði hefði sá sem fékk krónurnar lánaðar greitt mun hærri vexti en sá sem fékk evrur lánaðar þar sem vextir á krónum voru mun hærri en vextir á evrum. Skortur íslensku bankanna á erlendum gjaldeyri var hins vegar farinn að valda því að vaxtamunurinn var farinn að minnka nokkuð, sjá kafla 13.0.

Í mars ágerðist svo lausafjárskorturinn. Útstreymi af Icesave-reikningunum hélt áfram, vaxtamunur á gjaldeyrismarkaði minnkaði og krónan veiktist. Í Bandaríkjunum jókst óvissa vegna fasteignalána og 16. febrúar var Bear Stearns bankinn tekinn yfir af JP Morgan með stuðningi seðlabankans. Á sama tíma birtust greinar í breskum fjölmiðlum um áhættu af því að eiga innstæður í íslenskum bönkum. Áhlaup hófst á Landsbankann, bæði Icesave-reikninga og

Mynd 68

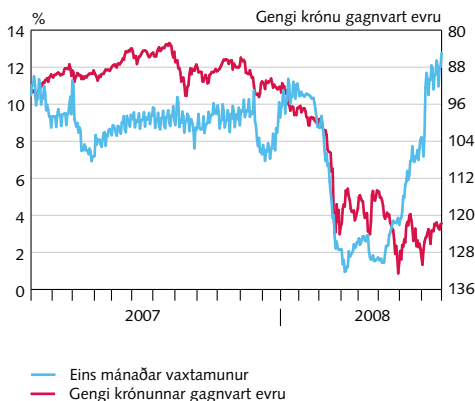
Gjaldeyrisskiptasamningar erlendra aðila



Heimild: Kaupþing banki hf, Glitnir banki hf, Landsbanki Íslands hf.

Mynd 69

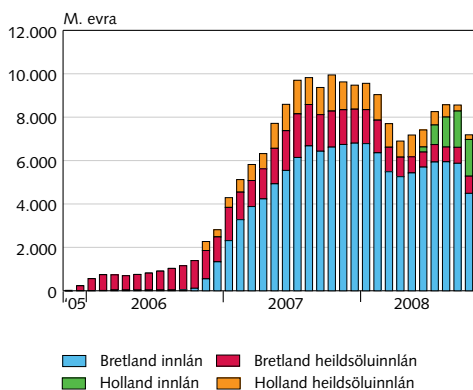
Mismunur afleiðra krónuvaxta á skipta-
samningum og evrópskra millibankavaxta
og gengi krónunnar gagnvart evru
Daglegur vaxtamunur og gengi



Heimild: Genius.

Mynd 70

Innlán í útibúum Landsbankans
í Hollandi og Bretlandi



Heimild: Landsbanki Íslands hf.

erlend heildsöluinnlán. Skortur á gjaldeyri í íslenska bankakerfinu varð algjör. Vaxtamunur á gjaldmiðlamarkaði hvarf nánast alveg sem þýddi að bankarnir voru tilbúnir að greiða jafnháa vexti fyrir evrur og krónur. Erlendir aðilar sem verið höfðu með gjaldeyrisskiptasamninga þar sem þeir fengu lánaðar evrur og lánuðu íslensku bönkunum krónur framlengdu ekki samninga sína, enda verðlagning þeirra gjörbreytt auk þess sem traust þeirra á íslensku bönkunum sem mótaðilum þvarr. Sjá má þessa breytingu á stöðu milli mars og apríl 2008 á mynd 68, en samdrátturinn í gjaldeyrisskiptasamningum þar sem erlendir aðilar fengu lánaðar evrur og lánuðu íslensku bönkunum krónur nam rúmum 2 milljörðum evra. Þegar vaxtamunur milli evru og krónu var því sem næst horfinn á markaðnum með gjaldeyrisskiptasamninga gat aðili sem átti evrur fengið „áhættulausan hagnað“ með því að selja evrur sínar yfir í krónur, kaupa íslensk ríkisskuldabréf og kaupa evrurnar framvirkt. Hins vegar hefði þessi „áhættulausi hagnaður“ verið háður því að íslensku bankarnir gætu staðið í skilum ef krónan félli. Það að vaxtamunurinn hélt áfram að vera lítill endurspeglar því hversu mikla mótaðilaáhættu erlendir markaðsaðilar töldu felast í íslensku bönkunum.

Samhliða því að vaxtamunur á gjaldmiðlaskiptamarkaði hvarf féll krónan verulega eins og sjá má á mynd 69 og á einum degi, daginn eftir kaup JP Morgan á Bear Stearns, féll krónan um tæp 10% frá föstudeginum gagnvart evru. Sama dag sendi Ingimundur Friðriksson tölvubréf til Johns Gieve, aðstoðarbankastjóra Seðlabanka Bretlands, með beiðni um gjaldeyrisskiptasamninga.

Næstu vikur héldu lausafjávandræði íslensku bankanna, sér í lagi Landsbankans, áfram að vaxa. Erlendar innstæður streymdu út, eins og sjá má á mynd 70. Á tímabilinu 10. febrúar 2008 til 22. apríl sama ár námu úttektir hátt í einum milljarði punda eða um 20% af heildarinnstæðum á Icesave reikningum útibús Landsbankans í London. Ljóst er að verulega litlu hefði mátt muna að Landsbankinn kæmist í greiðsluþrot á þessum tíma. Í minnisblaði Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur frá fundi hennar með Geir H. Haarde og Davíð Oddssyni segir m.a.: „Davíð Oddsson hafði orð fyrir stjórninni og byrjaði á að segja að 193 millj. punda hafi runnið út af Icesave reikningum um helgina og þar til þennan dag. Sagði að Landsbankinn gæti þolað svona 6 daga.“⁸³ Skuldatryggingarálög bankanna náðu sínum hæstu gildum fram að því um mánaðamótin mars/apríl, en þá fóru skuldatryggingarálög bæði Glitnis og Kaupþings yfir 1000 punkta. Mikið var unnið þessar vikur að því að fá gjaldeyrisskiptasamninga við aðra seðlabanka. Um miðjan apríl var ástandið á alþjóðlegum mörkuðum farið að róast og dró úr áhlaupinu á Landsbankann. Með vorinu hækkuðu aftur innstæður á Icesave reikningum í Bretlandi og þegar sams konar reikningar voru opnaðir í Hollandi í maí það ár streymdi aftur inn erlendir gjaldeyrir í bankann. Hættan var liðin hjá í bili.

Þjörgun Englandsbanka á Northern Rock bankanum og yfirtaka JP Morgan á Bear Stearns með aðkomu bandaríska ríkisins hafði komið í veg fyrir að traust á fjármálamörkuðum glataðist með öllu, þrátt fyrir langvarandi lausafjávanda. Þetta breyttist 15. september 2008 þegar fjárfestingarbankinn Lehman Brothers varð gjaldþrota. Traust á milli banka þvarr og vaxtaálag á millibankamarkaði rauk upp úr öllu valdi um allan heim. Til viðbótar við

83. Ódagsett minnisblað Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttir vegna fundar 1. apríl 2008.

óvissuna um það hver væri berskjaldaður fyrir tapi vegna fasteignalána bættist við óvissan um hver tapaði á Lehman Brothers og hvað yrði næst. Bankar um allan heim reyndu að vernda lausafjárstöðu sína og eiginfjárstöðu því enginn vildi verða næstur til að falla. Lán til annarra banka og til viðskiptavina voru því ekki endurnýjuð, lánalínum var lokað, eignir seldar og veðköll jukust. Þar sem flestallir bankar brugðust við á sama hátt þegar hér var komið frusu allir markaðir og eignaverð hrundi. Dollaraskortur varð um allan heim og helstu seðlabankar endurnýjuðu og útvíkkuðu gjaldeyrisskiptasamninga. Bandaríska ríkið lagði drög að 700 milljarða dollara sjóði til að kaupa vandræðaeignir af bönkum (e. troubled asset relief program, TARP). Þann 25. september 2008 yfirtók bandaríska ríkið Washington Mutual bankann (WaMu) og 29. september var bankinn Bradford & Bingley þjóðnýttur í Bretlandi en hann hafði lánað mikið til fasteignaviðskipta. Sama dag tilkynnti íslenska ríkið samkomulag um að það myndi eignast 75% hlut í Glitni og fyrstu útgáfu TARP áætlunarinnar í Bandaríkjunum var hafnað í þinginu. Endurbætt útgáfa var hins vegar samþykkt 3. október. Þann 8. október lækkuðu margir seðlabankar vexti í samhæfðum aðgerðum. Á næstu dögum juku helstu seðlabankar stórlega aðgengi að lausafé og ríkisstjórnir í Evrópu og Bandaríkjunum vörðu háum upphæðum til endurfjármögnunar banka. Því ástandi sem skapaðist á alþjóðlegum fjármálamörkuðum haustið 2008 hefur verið lýst sem fávíðri.⁸⁴ Það var í þessu ástandi sem íslensku bankarnir Þrír, Glitnir, Landsbankinn og Kaupþing, féllu í byrjun október 2008.

„Þegar fjármagnsmarkaðir hrundu á haustdögum 2008 voru örlög íslensku bankanna innsiglið. Bankarnir höfðu skuldbætt sig að því marki að það gerði íslensk yfirvöld að áhrifalausum áhorfendum með atburðinum.“⁸⁵

21.3 Vinna stjórnvalda í aðdragandanum að falli íslensku bankanna

21.3.1 Umfjöllun um vinnu stjórnvalda og ýmsa markverða atburði árið 2006

Í 19. kafla var grein gerð fyrir aðdraganda þess að samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands (samráðshópi stjórnvalda) var komið á fót. Líkt og þar er nánar rakið höfðu fulltrúar framangreindra stjórnvalda frá því í janúar 2004 haft með sér samráð sem leiddi til þess að unnin var sérstök greinargerð um viðbúnað stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði. Var greinargerðin kynnt ráðherrum ráðuneytanna þriggja, forsvarsmönnum stofnananna tveggja og utanríkisráðherra 17. febrúar 2006. Í greinargerðinni voru ýmsar úrbætur lagðar til, m.a. um auknar valdheimildir Fjármálaeftirlitsins. Þá var lagt til að sérstökum samráðshópi stjórnvalda yrði komið á fót með formlegum hætti, sbr. umfjöllun hér að neðan um viðbrögð við þeirri tillögu.

Eins og áður er fram komið höfðu verið ýmis neikvæð teikn á lofti frá ársbyrjun 2006 varðandi íslenska fjármálamarkaðinn. Sem dæmi má nefna að í greiningarskýrslum erlendra fjármálafyrirtækja birtist í byrjun svonefndrar „mini-krísu“ neikvæðari mynd af íslensku bönkunum en áður hafði verið dreg-

84. Már Guðmundsson: „Hin alþjóðlega fjármálakreppa.“ *Skírnir*, vor 2009.

85. Jörn Astrup Hansen, fylgiskjal 1 við kafla 8.

in upp. Hinn 21. febrúar 2006 breytti matsfyrirtækið Fitch horfunum fyrir íslenska ríkið úr stöðugum í neikvæðar. Í kjölfarið lækkaði gengi krónunnar verulega auk þess sem innlend hlutabréf lækkuðu í verði. Sama dag var undirritað samkomulag um sérstakan samráðshóp stjórnvalda sem m.a. skyldi fjalla um stöðu og horfur á fjármálamarkaði. Þrátt fyrir að til hópsins hefði verið stofnað við aðstæður þar sem sérstök hætta virtist steðja að íslenskum fjármálamarkaði fundaði hópurinn aðeins tvisvar það ár, þ.e. 1. júní og 30. nóvember.

Almennt hefur verið talið að nokkur þáttaskil hafi orðið varðandi viðhorf erlendra aðila gagnvart íslenska fjármálakerfinu þegar um vorið 2006. Í því samhengi hefur gjarnan verið litið til skýrslu hagfræðinganna Frederic S. Mishkin og Tryggva Þórs Herbertssonar, *Financial Stability in Iceland*, sem Viðskiptaráð Íslands gaf út í maí 2006. Má segja að öldur hafi lægt að nokkru leyti eftir útgáfu skýrslunnar.

Um áramótin 2005/2006 höfðu erlend matsfyrirtæki og greiningaraðilar gagnrýnt íslensku bankana fyrir að vera ekki með næg innlán í starfsemi sinni. Bankarnir brugðust við þessari gagnrýni og ákváðu að leita innlána á erlendum mörkuðum í gegnum útibú sín þar. Fyrst var þetta gert í formi heildsöluinnlána. Landsbanki Íslands hf. hóf síðan í október 2006 að bjóða upp á svonefnda Icesave netreikninga í Bretlandi en Kaupþing banki hf. hóf viðtöku innlána á svonefnda Edge reikninga í nóvember 2007 í útibúi sínu í Finnlandi. Í kjölfarið bauð bankinn upp á reikningana í fleiri löndum ýmist í gegnum dótturfélög eða útibú. Í febrúar 2008 hóf Kaupþing að taka við innlánunum í Bretlandi í gegnum dótturfélag sitt, Kaupthing Singer & Friedlander. Munur var á réttarstöðu innstæðueigenda eftir því hvort reikningar þeirra voru í dótturfélagi bankanna í viðkomandi landi eða útibúi þeirra þar. Dótturfélög sem bankarnir stofnuðu erlendis töldust sjálfstæðir erlendir lögaðilar og voru í samræmi við það aðilar að innlánstryggingakerfi viðkomandi lands. Þegar um útibú íslensks banka var að ræða skiptu erlendir viðskiptavinir í raun við íslenskan lögaðila og voru innlán þeirra tryggð af íslenska innlánstryggingakerfinu. Nánar er um þetta fjallað í kafla 17.0. Í Bretlandi tók Landsbankinn við innlánunum í útibúi sínu í London. Í samræmi við það voru innstæður viðskiptavina þess tryggðar af Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi. Íslensku bankarnir buðu hagfelld vaxtakjör og nutu innlánsreikningar þeirra fljótt mikilla vinsælda erlendis, einkum í Bretlandi. Framan af var litið svo á að þessi liður í fjármögnun þeirra hefði tekist vel. Það var ekki fyrr en aðstæður á fjármálamarkaði í Bretlandi breyttust til hins verra á síðari hluta ársins 2007 sem neikvæðrar umræðu tók að gæta um innlánsreikninga íslenskra banka í Bretlandi, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

21.3.2 Umfjöllun um vinnu stjórnvalda og ýmsa markverða atburði árið 2007

Í febrúar 2007 hækkaði matsfyrirtækið Moody's langtímalánshæfiseinkunn þriggja stærstu íslensku bankanna. Var þetta gert á grundvelli þess að bankarnir væru kerfislega mikilvægir og að þess væri vænst að ríkið kæmi þeim til aðstoðar ef illa færi. Sú hækkun var reyndar dregin til baka með ákvörðun fyrirtækisins í byrjun apríl 2007. Óhætt er að segja að hin alþjóðlega lausafjáarkreppa hafi markað þáttaskil í rekstri íslensku bankanna. Frá miðjum júlí 2007 tók að bera á skarpri veikingu íslensku krónunnar og lækkun á innlendu hlutabréfaverði.

Í 17. kafla er rakið að þegar leið á árið 2007 varð sú breyting að því er varðar innlán í íslenskum bönkum að rúmur helmingur þeirra stafaði frá erlendum aðilum. Í kaflanum er vikið að áhrifum þessarar þróunar á skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF), en sjóðurinn er sjálfseignarstofnun sem starfar á grundvelli laga nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Í samræmi við EES-samninginn bar Íslandi að koma á innstæðutryggingakerfi sem uppfyllti lágmarkskröfur tilskipunar 94/19/EB. Þegar ákvæði laga nr. 98/1999 eru borin saman við reglur þessarar tilskipunar Evrópusambandsins um innstæðutryggingakerfi, eins og gert er í kafla 17.4, fær rannsóknarnefnd Alþingis ekki annað séð en að umræddar lágmarkskröfur, að því marki sem þær verða beinlínis ráðnar af tilskipuninni, komi fram í íslensku lögunum. Þá er ljóst að íslensku lögin voru að því er þessi atriði varðar almennt hliðstæð lögum um innstæðutryggingakerfi eins og þau voru t.d. á hinum Norðurlöndunum. Rannsóknarnefndin telur hins vegar 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 TIF til að styrkja fjárhag hans. Þrátt fyrir að unnið væri á árinu 2007 að endurskoðun laga um TIF hjá viðskiptaráðuneytinu og að nefnd væri síðar skipuð um það verkefni varð niðurstaðan sú í ársbyrjun 2008 að ekki væri rétt að flytja slíkt frumvarp vegna óróleika og erfiðleika sem komnir væru upp á fjármálamörkuðum.

Um miðjan ágúst 2007 tilkynnti Kaupþing banki hf. að fyrirtækið hygðist kaupa hollenska bankann NIBC fyrir um 270 milljarða króna. Eins og nánar er rakið hér á eftir varð ekki úr þeim kaupum.

Í september 2007 varð breski bankinn Northern Rock fyrir áhlaupi þegar innstæðueigendur tóku út fé sitt í miklum mæli. Óhætt er að segja að þetta áhlaup hafi skapað nokkra tortryggni meðal innstæðueigenda í Bretlandi og endurspegladist hún í umfjöllun fjölmiðla. Fór loks svo í febrúar 2008 að bresk stjórnvöld lýstu því yfir að breska ríkið hygðist yfirtaka rekstur bankans. Í 18. kafla er nánar fjallað um áhrif þess andrúmslofts sem ríkti á þeim tíma, sbr. sérstaklega umfjöllun um Icesave innlánsreikninga Landsbanka Íslands hf.

Í september 2007 var einnig haldin samnorræn viðlagaæfing þar sem kanna átti viðbrögð stjórnvalda við sviðsettu fjármálaáfalli. Fyrir Íslands hönd tóku Fjármálaeftirlitið, fjármálaráðuneytið og Seðlabanki Íslands þátt í henni. Á æfingunni var gengið út frá því að Kaupþing hefði lent í erfiðleikum og áttu íslensk stjórnvöld að meta til hvaða aðgerða skyldi gripið. Var m.a. ætlast til þess að tekin yrði ákvörðun um það hvort íslenska ríkið myndi koma bankanum til aðstoðar vegna bágrar eiginfjárstöðu. Í skýrslu umsjónaraðila um æfinguna kom fram að lokaákvörðun um viðbrögð af hálfu íslenskra stjórnvalda hefði vísitandi ekki verið tekin. Við skýrslutökur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að það hefði verið niðurstaða fjármálaráðuneytisins og Seðlabankans að ekki skyldi tekin ákvörðun í málinu.⁸⁶ Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytis, lýsti því við skýrslutöku

86. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 11. Sjá einnig skýrslu Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. mars 2009, bls. 13–15.

að hann hefði óttast að ef viðbrögð ríkisins myndu leka út þá hefði það slæm áhrif á íslenskan fjármálamarkað.⁸⁷ Að mati rannsóknarnefndar Alþingis hefði verið gagnlegt fyrir íslensk stjórnvöld að taka þátt í æfingunni til enda, því haustið 2008 þurftu þau að glíma við svipaða atburðarás. Mikilvægum spurningum var hins vegar enn ósvarað á þeim tíma í viðlagastarfi íslenskra stjórnvalda. Telur nefndin því að það hafi verið afar misráðið af íslenskum stjórnvöldum að ljúka ekki viðlagaæfingunni.

Í síðari hluta október 2007 sótti Kaupþing um heimild til að færa bókhald sitt og semja ársreikning, samstæðureikning, í evrum frá og með rekstrarárinu 2008. Nánar er fjallað um þetta í 19. kafla.

Snemma í nóvember 2007 virðast efasemdir hafa vaknað innan Seðlabankans um veðlán ákveðinna fjármálafyrirtækja hjá stofnuninni. Ritaði bankastjórn Seðlabankans Fjármálaeftirlitinu bréf 13. nóvember þetta ár og vakti athygli á því að í síðasta lausfjárútboði Seðlabankans hefði Icebank tekið 105 milljarða króna að láni gegn veði. Umtalsverður hluti veðanna hefðu verið skuldabréf og víxlar sem Kaupþing og Glitnir banki hf. hefðu gefið út. Í bréfinu segir að sú spurning vakni hvort umfang þessara viðskipta Icebank samrýmist reglum sem bankanum beri að starfa eftir.

Í nóvember 2007 sendi Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabankans, bankastjórn stofnunarinnar minnisblað þar sem hann lagði til að bankastjórnin myndi skipa sérstakan starfshóp samkvæmt bankastjórnarsamþykkt nr. 1097 frá 24. mars 2006 um viðbrögð við lausfjárvanda þar sem líkur væru á að óvissuástand í fjármögnun og stöðu banka yrði ekki skammvinnt. Í minnisblaðinu segir einnig að gagnlegt sé að Seðlabankinn undirbúi viðbrögð sín ef svo fari að til hans verði leitað með yfirlýsingar eða lausfjárfyrirgreiðslu. Í kjölfarið kvaddi bankastjórn hópin til starfa og fundaði hann í fyrsta sinn 14. nóvember 2007. Voru fundir hósins tíðir í kjölfarið. Að sama skapi urðu fundir samráðshóps stjórnvalda, sem getið er hér að framan, tíðari um sama leyti.

Í síðari hluta nóvember 2007 gaf Viðskiptaráð Íslands út skýrslu hagfræðinganna Richard Portes og Friðriks Más Baldurssonar, *The Internationalisation of Iceland's Financial Sector*. Í skýrslunni er því haldið fram að skuldatryggingarálag á íslensku bankana, sem á þessum tíma var á milli 140 og 300 punktar, sé of hátt og að rekstur þeirra sé traustur.

Við lok árs 2007 var ljóst að íslenskur hlutabréfamarkaður var á niðurleið. Sú hækkun sem orðið hafði á skráðum hlutabréfum framan af árinu hafði gengið til baka og gott betur.

21.3.3 Umfjöllun um vinnu stjórnvalda og ýmsa markverða atburði árið 2008

Í janúar 2008 varð í auknum mæli vart við áhyggjur af íslenskum fjármálamarkaði. Erlendir fjölmiðlar birtu fregnir af vandræðum Gnúps fjárfestingafélags hf. og Glitnir lýsti því opinberlega yfir að hætt hefði verið við skuldabréfaútboð í samráði við þá erlendu banka sem unnið hefðu að því verkefni með bankanum. Loks hafði samruni Kaupþings og NIBC ekki enn gengið í gegn og skuldatryggingarálag íslensku bankanna fór hækkandi. Um þetta leyti urðu fundir Seðlabankans með bönkunum tíðari og tóku sérfræðingar

87. Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. mars 2009, bls. 13–15.

Seðlabankans ýmis skjöl saman um aðsteðjandi hættur, sbr. nánari umfjöllun í kafla 19.3.4. Um vinnu viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins sem starfandi var á þessum tíma vísast til umfjöllunar í 16. kafla.

Hinn 15. janúar 2008 fundaði samráðshópur stjórnvalda. Í drögum að fundargerð hópsins segir að Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri, hafi varpað fram þeirri spurningu hvernig stjórnvöld myndu bregðast við fjármálaáfalli. Í beinu framhaldi er síðan haft eftir Ingimundi að hann telji slíkt áfall ekki lengur fjarstæðukenndan möguleika.

Hinn 30. janúar 2008 birti Kaupþing fréttatilkynningu þess efnis að bankinn hefði fallið frá kaupum á NIBC. Við skýrslutökur rannsóknarnefndar Alþingis komu ýmis sjónarmið fram um það af hverju bankinn féll frá kaupunum og hver þáttur íslenskra stjórnvalda hefði verið í því máli. Hreiðar Már Sigurðsson, forstjóri Kaupþings, lýsti því að Fjármálaeftirlitið hefði átt stóran þátt í því máli og sent seljanda NIBC þau skilaboð að stofnuninni litist ekki vel á kaupin. Sagði Hreiðar að forsvarsmenn Kaupþings hefðu ekki grátið þá niðurstöðu.⁸⁸ Nánar er um þetta fjallað í kafla 19.3.4.

Í byrjun febrúar 2008 héldu Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, og Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans, í árlega ferð til London þar sem þeir sóttu m.a. fundi með fulltrúum matsfyrirtækja og banka. Mun Davíð hafa ritað hjá sér minnispunkta í ferðinni en það skjal var ekki hreinritað fyrr en 12. febrúar sama ár. Í minnisblaðinu er viðhorfum fulltrúa erlendra banka og matsfyrirtækja lýst og kemur þar fram að þeir álíti íslensku bankana í alvarlegri stöðu. Markaðir virðist lokaðir bönkunum og þeir muni því eiga erfitt með að fjármagna sig. Undir lok minnisblaðsins er sú ályktun dregin að hefjast þurfi þegar handa við að vinda ofan af þeirri stöðu sem upp sé komin.

Hinn 7. febrúar 2008 átti Davíð Oddsson fund með Geir H. Haarde, forsætisráðherra, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, utanríkisráðherra, og Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra. Við skýrslutöku lýsti Davíð því að sér hefði legið mikið á að koma upplýsingunum sem fram komu í Bretlandi á framfæri við ríkisstjórnina. Það sem hann hefði einkum litið til hefði verið að íslensku bönkunum virtist ekki lengur treyst.⁸⁹ Við skýrslutöku var hið hreinritaða minnisblað Seðlabankans borið undir Geir H. Haarde. Geir lýsti því að hugsanlega hefði minnisblaðið breyst eitthvað þegar það var hreinritað en þó væri greinilegt að Davíð hefði þarna haldið á penna, enda hefði hans stíll verið á skjalinu. Geir lýsti því að ráðherrar hefðu meðtekið skilaboð Davíðs en að engin sérstök ráðgjöf eða tillaga um viðbrögð hefði fylgt erindi hans. Aðspurður hvað menn hefðu ætlað að gera þegar staðið var upp frá fundinum svaraði Geir því til að menn hefðu líklega gert ráð fyrir því að það „kæmi þá eitthvað kannski í kjölfarið frá“ Seðlabankanum. Við sama tækifæri lýsti Geir þeirri afstöðu sinni að úrræði hefði skort til að bregðast við. Engin úrræði hefðu verið fyrir hendi sem gerðu mönnum kleift að „pína bankana til að gera ákveðna hluti“.⁹⁰ Ingibjörg Sólrún Gísladóttir var við skýrslutöku spurð um efni fundarins. Sagði hún að Davíð hefði lýst ferð sinni til London og hefði henni þótt hann fara dálítið mikinn í frásögn sinni. Ingibjörg sagði að henni hefði þótt upplýsingarnar sem fram komu alvarlegar en um leið hefði hún

88. Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 30.

89. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 36 og 41.

90. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 40–41 og 52.

ekki áttað sig á því hvort einvörðungu var um að ræða skoðanir hinna erlendu aðila sem seðlabankastjóri hefði fundað með eða hvort þetta væri einnig mat Seðlabankans á stöðu mála.⁹¹

Starfshópur Seðlabanka Íslands um viðbrögð við lausafjárvanda fundaði 8. febrúar 2008. Í fundargerð hópsins er haft eftir Sturlu Pálssyni að íslensku bankarnir fái ekkert fjármagn á markaði. Sérfræðingar Seðlabankans þurfi því að vera viðbúinir því versta. Ljóst sé að fjármálamarkaðir víðs vegar séu að lokast og stórir og öflugir bankar hugsi einungis um sjálfa sig.

Hinn 14. febrúar héldu Geir H. Haarde, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Árni M. Mathiesen og Björgvin G. Sigurðsson fund með helstu forsvarsmönnum stóru bankanna þriggja í ráðherrabústaðnum. Í skýrslutökum fyrir rannsóknarnefnd Alþingis lýstu tveir bankastjórar óánægju með fundinn. Í máli þeirra kom fram að rætt hefði verið um að kynna betur stöðuna á Íslandi og í raun hefði einungis verið um almannatengslafund að ræða.⁹² Daginn áður hafði Geir H. Haarde látið þau ummæli falla í ávarpi sínu á Viðskiptaþingi Viðskiptaráðs Íslands að ríkisstjórnin væri reiðubúin til samstarfs við hin ýmsu samtök atvinnulífsins með það að meginmarkmiði að miðla upplýsingum og greiningum um íslenskt efnahags- og atvinnulíf til erlendra grein-ingaraðila, fjárfesta og fjölmiðla. Við sama tækifæri lýsti Geir því einnig yfir að ráðherrar væru tilbúinir til þess að mæta ásamt fulltrúum atvinnulífsins á fundi erlendis til þess að gera grein fyrir stöðu mála á Íslandi og leiðrétta þær rangfærslur sem kynnu að vera á ferðinni.

Í kjölfar framangreinds fundar ráðherra með forsvarsmönnum bankanna virðist ríkisstjórnin hafa aukið áherslu á að koma sjónarmiðum íslensku bankanna á framfæri erlendis. Haldin var sérstök sendiherrastefna 22. febrúar 2008 undir heitinu „Umfjöllun um íslenska fjármálageirann – hlutverk utanríkisþjónustunnar“. Ávarp Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur á fundinum bar heitið „Allir á árarinn“. Um svipað leyti var Finnur Sveinbjörnsson, fyrrverandi forstjóri Icebank, ráðinn til að aðstoða Geir H. Haarde við miðlun upplýsinga um íslenska fjármálakerfið. Sem dæmi um aukna áherslu ríkisstjórnarinnar á að koma af stað jákvæðari umræðu í þessum efnum má nefna ræðu sem Ingibjörg Sólrún Gísladóttir hélt í Kaupmannahöfn 11. mars 2008 og ræðu sem Geir H. Haarde flutti á ráðstefnu Íslensk-ameríska viðskiptaráðsins í New York 13. sama mánaðar. Loks má hér nefna að í ræðu á ársfundi Seðlabankans 28. mars sama ár sagði Geir H. Haarde að það væri „engum vafa undirorpið að ríkissjóður og Seðlabankinn gætu hlaupið undir bagga ef upp kæmi alvarleg staða í bankakerfinu“. Sagði Geir einnig að við slíkar aðstæður myndu íslensk stjórnvöld hiklaust grípa til sömu aðgerða og ábyrg stjórnvöld annars staðar. Eins og vikið verður að hér á eftir lágu ekki að baki þessum staðhæfingum útreikningar sérfræðinga.

Landsbankinn aflaði sér álitsgerðar frá bresku lögmannsstofunni Allen & Overy 22. febrúar 2008 um þær leiðir sem færar væru við að flytja innlánsreikninga útibús bankans í London yfir í dótturfélag. Í apríl sama ár varð hins vegar breyting á viðhorfi stjórnenda Landsbankans til þess hversu hratt ætti að framkvæma flutning Icesave reikninganna í dótturfélag og áhersla bankans í samskiptum við breska fjármálaeftirlitið (FSA) færðist yfir á fyrir-

91. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 3–4 og 7.

92. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 25. Sjá einnig skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 77.

komulag lausafjárstyringar. Ekki verður séð að Landsbankinn hafi upplýst Fjármálaeftirlitið eða Seðlabanka Íslands um þessa afstöðubreytingu. Eftir því sem leið á árið gætti þess í ríkari mæli í samskiptum FSA við Landsbankann að æskilegt væri að flutningur í dótturfélag ætti sér stað. Gerði FSA síðan beinlínis kröfu um slíkan flutning í byrjun júlí 2008, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

Hinn 26. febrúar 2008 skipaði Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, Áslaugu Árnadóttur, sem þá var settur ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytis, sem stjórnarformann Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF). Líkt og rakið er í kafla 17.0 hafði sú hefð skapast að stjórnarformaður sjóðsins væri valinn úr röðum starfsmanna viðskiptaráðuneytis. Ekki verður annað séð en að þessi aðstaða hafi í framkvæmd leitt til þess að veruleg og nán starfstengsl urðu milli ráðuneytisins og TIF og að það hafi í reynd dregið úr sjálfstæði og virkni stjórnar sjóðsins. Forysta um málefni TIF hafi því í meira mæli verið hjá viðskiptaráðuneytinu en stjórn sjóðsins sem slíkri og þar með töldum fulltrúum innlánsstofnana. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að þetta hafi verið óheppilegt fyrirkomulag, enda gat það gefið til kynna að tengsl sjóðsins, sem er sjálfseignarstofnun, og ráðuneytisins væru meiri en lög kváðu á um.

Undir lok febrúar 2008 kom hingað til lands erlendur sérfræðingur á sviði viðlagaundirbúnings að nafni Andrew Gracie og var hann hér á vegum Seðlabankans. Dvaldist hann á landinu í tvo daga og vann með fjármálasviði Seðlabankans á meðan á dvölinni stóð. Hann dró saman áhersluatriði og skilaði í formi glæra yfirliti yfir atriði sem undirbúa þyrfti vegna viðlagaáætlunar. Við skýrslutöku lýsti Tryggvi Pálsson því að þar hefði komið fram að menn skyldu reikna með að fyrsti átakapunkturinn í íslenska fjármálakerfinu yrði endurgreiðsla Glitnis um miðjan október sama ár.⁹³ Í gögnum Gracie segir m.a. að engin vissa sé fyrir því að markaðir muni opnast íslensku bönkunum í tæka tíð svo Glitnir geti greitt stóra afborgun í október 2008 og Kaupþing á fyrsta ársfjórðungi 2009. Fram kemur að bankar hafi hins vegar almennt hvata til þess að taka áhættu og bíða eftir því að markaðir opnast að nýju.

Davíð Oddsson og Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjórar, funduðu með bankastjórn Seðlabanka Bretlands 3. mars 2008. Fyrir liggur minnisblað Seðlabanka Íslands um fundinn, dags. 5. sama mánaðar. Þar segir að augljóst hafi verið að forsvarsmenn Seðlabanka Bretlands væru uppteknir af mögulegum afleiðingum þess að mikið yrði tekið út af reikningum í bönkum, þ.m.t. Landsbankanum, en slíkt gæti haft smitáhrif. Síðan segir að forsvarsmenn Seðlabanka Bretlands hafi verið nokkuð uppteknir af fyrirkomulagi innstæðutrygginga og hvernig á þær myndi reyna ef til kæmi.

Starfshópur Seðlabanka Íslands um viðbrögð við lausafjávanda fundaði 7. mars 2008. Í fundargerð kemur fram að Tryggvi Pálsson hafi sagt að Andrew Gracie telji mikilvægt að stjórnvöld myndi sér sameiginlega skoðun í viðlagamálum sem fyrst.

Hinn 10. mars 2008 funduðu Geir H. Haarde og Árni M. Mathiesen með Jónasi Fr. Jónssyni, forstjóra Fjármálaeftirlitsins. Geir lýsti því að á fundinum hefði Jónas sagt að staða bankanna liti ekki illa út og að hann teldi ekki að í bönkunum væru nein loftgöt nema ef upplýsingum væri með glæpsamlegum hætti haldið frá Fjármálaeftirlitinu, en slíkt teldi hann ólíklegt.⁹⁴

93. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 15–16.

94. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 42.

Í mars 2008 var upplýst um veruleg fjárhagsleg vandræði bandaríska fjárfestingarbankans Bear Stearns. Fyrirtækið var síðan selt J.P. Morgan 16. mars 2008 með aðkomu bandaríska ríkisins en áður höfðu hlutabréf í Bear Stearns fallið ört.

Um miðjan mars 2008 tók gengi íslensku krónunnar að veikjast verulega. Samhliða því birtu ýmis erlend fjármálafyrirtæki neikvæðar greiningarskýrslur um íslenska fjármálakerfið og hlutu þær nokkra umfjöllun í fjölmiðlum hér á landi og erlendis.

Samráðshópur stjórnvalda fundaði 18. mars 2008. Í drögum að fundargerð er haft eftir Tryggva Pálssyni að lausafjávandi íslenskra fjármálafyrirtækja sé meira knýjandi en áður hafi verið talið og neikvæður tonn berist frá erlendum bönkum og fjárfestum. Íslenskir bankar hafi þurft að lána íslenskum fyrirtækjum í stað erlendra banka sem hefðu dregið úr slíkum lánveitingum, sbr. nánari umfjöllun í kafla 8.0. Loks er haft eftir Tryggva að hættan sé orðin veruleg og bráð.

Starfshópur Seðlabanka Íslands um viðbrögð við lausafjávanda fundaði 25. mars 2008. Í fundargerð er haft eftir Tryggva Pálssyni að viðræður um sameiningu hafi átt sér stað meðal íslenskra fjármálafyrirtækja þá um páskana. Í kafla 20.2.5 hér að framan er gerð nánari grein fyrir þeim samrunaþreifingum sem áttu sér stað á árinu 2008. Líkt og þar kemur fram verður ekki annað ráðið en að mikið vantraust hafi ríkt á milli forsvarsmanna íslensku fjármálafyrirtækjanna auk þess sem efasemdir virtust uppi um gagnsemi samruna þar sem ekki væri talið víst að samruni myndi auðvelda bönkunum að fjármagna sig heldur gæti hann þvert á móti haft öfug áhrif.

Sama dag, þ.e. 25. mars 2008, fundaði samráðshópur stjórnvalda. Af drögum að fundargerð verður ráðið að Bolli Þór Bollason, ráðuneytissjóri forsætisráðuneytis, sem stýrði starfi samráðshópsins, hafi falið Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands að taka saman yfirlit yfir helstu aðgerðir sem til greina komi við lausn fyrirbyggjandi vanda. Líkt og rakið er nánar í kafla 19.4.4 telur rannsóknarnefnd Alþingis að samráðshópurinn hafi ekki fylgt þeirri vinnu sem unnin var í kjölfarið nægilega vel eftir. Í þessu sambandi má nefna að um allnokkurt skeið hafði það ekki getað dulist þeim sem sæti áttu í hópnum hversu alvarlegur vandi steðjaði að íslensku fjármálakerfi.

Í byrjun febrúar má sjá af minnisblaði úr Seðlabanka Íslands að ákveðið hefur verið að leita eftir „einhvers konar yfirdráttarheimild eða lánafyrirgreiðslu“ hjá erlendum seðlabönkum í því augnamiði að styrkja gjaldeyrisvarasjóð Seðlabankans, eins og fram kemur í kafla 4.5.9.⁹⁵ Hinn 17. mars 2008 vakti Seðlabanki Íslands síðan máls á því í tölvubréfi til Seðlabanka Bretlands hvort til greina kæmi að gera gjaldeyrisskiptasamning við Seðlabanka Íslands. Sama dag, þ.e. 17. mars 2008, féll íslenska krónan um rúm 6% gagnvart breska pundinu, sem var mesta fall krónunnar frá því í upphafi „mini-krisunnar“ 22. febrúar 2006. Í apríl 2008 hóf Seðlabankinn einnig viðræður við seðlabanka Evrópu, Bandaríkjanna, Svíþjóðar, Danmerkur og Noregs með sama markmiði fyrir augum. Viðræður fóru m.a. fram samhliða fundi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í Washington dagana 11.–14. apríl 2008. Í kafla 19.8.1 er rakið hvernig fulltrúar Seðlabanka Íslands litu svo á að viðræðurnar hefðu farið af stað með jákvæðum hætti en að síðan hefðu orðið straumhvörf og viðhorf erlendra seðlabankastjóra orðið mun neikvæðara. Í þessu sam-

95. Minnisblað Seðlabanka Íslands (4. febrúar 2008): „Ábendingar í skýrslu Moody's.“ SI-38808.

hengi má nefna að í bréfi Mervyns King, bankastjóra Seðlabanka Bretlands, til Seðlabanka Íslands 23. apríl 2008 kemur fram að ljóst sé að samanlagður efnahagsreikningur þriggja stærstu banka Íslands sé af þeirri stærðargráðu að geysilega erfitt yrði fyrir Seðlabanka Íslands að gegna hlutverki sínu sem lánveitandi til þrautavara. Segir King einnig að á alþjóðlegum fjármálamörkuðum séu menn í auknum mæli búnir að gera sér grein fyrir þessu og hafi að sama skapi auknar áhyggjur af þessari stöðu. Loks nefnir King að hann hafi áhuga á því að ræða hvernig alþjóðasamfélagið geti aðstoðað Ísland við lausn á þessum vanda. Fram kemur að hann hyggist taka málið upp á fyrirhuguðum fundi seðlabankastjóra G10 ríkjanna í Basel 4. maí sama ár. Loks segist King hafa rætt málið við Stefan Ingves, bankastjóra Seðlabanka Svíþjóðar. Eins og nánar er rakið í kafla 4.5.9.2 þekktist Seðlabanki Íslands ekki þetta boð King.

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis nefndi Davíð Oddsson annað dæmi um framangreinda stefnubreytingu gagnvart Íslandi. Sagði hann að á ársfundi Alþjóðagreiðslubankans í Basel í júní 2008 hefði Stefan Ingves ekki viljað taka í höndina á Eiríki Guðnasyni, seðlabankastjóra, sbr. einnig umfjöllun um fundinn hér á eftir.⁹⁶

Í tengslum við framangreindar viðræður um gjaldeyrisskiptasamninga aflaði Seðlabanki Íslands skýrslu um miðjan apríl 2008 frá Alþjóðagjaldyrissjóðnum um stöðu mála á Íslandi. Einnig sendi Seðlabanki Svíþjóðar sérfræðinga sína hingað til lands stuttu síðar til að vinna greinargerð um íslensku bankana. Skemmst er frá því að segja að seðlabankar Bretlands, Evrópu og Bandaríkjanna samþykktu ekki að gera gjaldeyrisskiptasamninga við Seðlabanka Íslands en seðlabankar Svíþjóðar, Danmerkur og Noregs féllust hins vegar á gerð slíkra samninga með ákveðnum skilyrðum. Við skýrslutöku kom fram hjá Geir H. Haarde að Davíð Oddsson hefði hringt til hans 14. maí 2008 og sagt að hann væri staddur með norrænum starfsbræðrum sínum og þeir væru að reyna að ganga frá gjaldeyrisskiptasamningum. Hefði Davíð tjáð Geir að Stefan Ingves vildi ræða við Geir um skilyrði sem norrænu seðlabankarnir vildu setja fyrir gerð gjaldeyrisskiptasamninga. Í kjölfarið undirrituðu Geir H. Haarde, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir og Árni M. Mathiesen samkomulag þar sem því var m.a. heitið af hálfu Íslands að dregið yrði úr stærð efnahagsreikninga íslensku bankanna, breytingar yrðu gerðar á starfsemi Íbúðalánasjóðs, gjaldeyrisforði þjóðarinnar yrði eflur og aukið aðhald sýnt í ríkisfjármálum. Rannsóknarnefnd Alþingis telur það til marks um aukna tortryggni erlendra seðlabankastjóra gagnvart ráðamönnum á Íslandi að orð forsætisráðherra skyldu ekki vera tekin gild heldur áskilið að skrifleg yfirlýsing yrði þess í stað undirrituð vegna fyrirheita um úrbætur í íslensku efnahagslífi.

Í millitíðinni, þ.e. undir lok mars 2008, hafði Seðlabanki Íslands náð samningum um nýja lánalínu við Alþjóðagreiðslubankann (BIS) í Basel. Nam hún 500 milljónum Bandaríkjadala. Líkt og rakið er í köflum 4.0 og 19.0 missti Seðlabankinn hins vegar lánalínuna vegna þess að starfsmenn Seðlabankans gleymdu að framlengja hana, en það átti að gera í fyrsta sinn í lok apríl sama ár. Í drögum að minnisblaði Ingimundar Friðrikssonar segir að þegar mistökinn hafi komið í ljós hafi tafarlaust verið óskað eftir framlengingu. Þá hafi Alþjóðagreiðslubankinn hins vegar verið ófáanlegur til þess að framlengja samninginn.⁹⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis lítur svo á að hér hafi

96. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 52.

97. Drög Ingimundar Friðrikssonar að minnisblaði: „Minnisatriði úr samskiptum við erlenda seðlabanka á árinu 2008 og fleira“, dags. 13. október 2008.

verið um bagaleg mistök af hálfu Seðlabankans að ræða, sérstaklega þar sem fyrir lá á þessum tíma að nauðsynlegt væri að auka aðgengi stofnunarinnar að erlendum gjaldeyri.

Hinn 30. mars 2008 funduðu bankastjórar Seðlabankans með bankastjórum Landsbankans. Í drögum Seðlabankans að fundargerð er haft eftir Halldóri J. Kristjánssyni, bankastjóra, að útstreymi hafi verið af Icesave reikningum þennan dag og að í umræðunni endurtaki sig tortryggni vegna Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Síðar í skjalinu segir að Sigurjón Þ. Árnason, bankastjóri, hafi rætt um tvær tímasprengjur, þ.e. Icesave og heildsöluinnlán. Loks er haft eftir honum að „líkurnar á að íslensku bankarnir komist í gegnum þetta [séu] mjög mjög litlar“.

Samráðshópur stjórnvalda fundaði 1. apríl 2008. Í drögum að fundargerð er haft eftir formanni hópsins, Bolla Þór Bollasyni, ráðuneytisstjóra í forsætisráðuneytinu, að setja þurfi á blað aðgerðaáætlun. Sömu sjónarmiða gætir í drögum að fundargerð hópsins frá 2. sama mánaðar. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var þessum fyrirætlunum hins vegar ekki fylgt nægilega eftir, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

Frá ársbyrjun 2008 hafði neikvæð umræða um íslenskt efnahagslíf og íslensku bankana birst í skýrslum greiningaraðila og erlendum fjölmiðlum, þ. á m. breskum fjölmiðlum. Þetta bættist ofan á þá tortryggni sem ríkt hafði í Bretlandi frá því að áhlaup varð á breska bankann Northern Rock haustið 2007. Eftir að breska ríkið yfirtók Northern Rock í febrúar 2008 tók umfjöllun um vandræði fjármálafyrirtækja að aukast þar í landi. Meðal þess sem breskir fjölmiðlar beindu einkum sjónum að var hátt skuldatryggingarálag íslensku bankanna. Þetta ásamt öðru leiddi til þess að áhlaup var gert á útibú Landsbankans í Bretlandi frá febrúar 2008 og fram til síðari hluta apríl sama ár, eins og nánar er rakið í kafla 18.0. Enda þótt Landsbankinn stæðist þetta áhlaup var hættan enn fyrir hendi og áttu breskir fjölmiðlar síðar eftir að fjalla um veikleika innstæðutryggingakerfisins á Íslandi en sú umfjöllun varð jafnframt tilefni umræðna í breskri þingnefnd sumarið 2008.

Í þessu samhengi skal þess getið að 1. apríl 2008 fundaði bankastjórn Seðlabankans með Geir H. Haarde og Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur. Í minnisblaði Ingibjargar af fundinum er haft eftir Davíð Oddssyni að 193 milljónir punda hafi runnið út af Icesave reikningum Landsbankans í London undangengna helgi og fram til fundardagsins. Fram kemur að Davíð hafi sagt að Landsbankinn geti þolað slíkt útfæði í um sex daga. Þá er haft eftir Davíð að breska fjármálaeftirlitið (FSA) vilji að Landsbankinn færi Icesave reikningana úr útibúi í dótturfélag. Nánar er fjallað um þetta í 18. kafla. Ekki liggur fyrir að neinar sérstakar ráðstafanir hafi verið gerðar af hálfu íslensku utanríkisþjónustunnar af þessu tilefni til að undirbúa viðbrögð í Bretlandi eða virkja tengsl við erlend stjórnvöld ef t.d. yrði um að ræða áframhaldandi áhlaup á Icesave reikninga Landsbankans í Bretlandi. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis skorti einnig á að íslensk stjórnvöld legðu strax á þessum tíma formlega að Landsbankanum að flytja Icesave reikningana yfir í dótturfélag eða kölluðu a.m.k. eftir tímaáætlun um flutninginn frá Landsbankanum ef þau töldu að slíkur flutningur væri fyrirhugaður. Hér var einnig ljóst, óháð lagalegum heimildum Landsbankans til þess að reka útibúi í London, að framvinda mála um flutning Icesave reikninganna yfir í dótturfélag gat haft verulega þýðingu um viðbrögð og aðgerðir íslenskra stjórnvalda á næstu misserum, m.a. vegna Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, og um samskipti við erlenda eftirlitsaðila.

Á fundi samráðshóps stjórnvalda 21. apríl 2008 var lagt fram skjalið „Sviðsmynd fjármálaáfalls – Álitæfni, mögulegar aðgerðir og skilyrði“ sem Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands höfðu sett saman. Í skjalinu segir m.a. að stjórnvöld þurfi að hafa heimild til að yfirtaka rekstur kerfislega mikilvægs banka, yfirfara þurfi viðlagaáætlanir, útbúa þurfi heildstæða aðgerðaáætlun auk áætlunar um samskipti við lánardrottna. Loks þurfi að hefja fjármögnun vegna mögulegra björgunaraðgerða sem allra fyrst og huga að almanna-tengslum til að styrkja áhrifamátt og trúverðugleika aðgerða. Að mati rann-sóknarnefndar Alþingis voru þetta verðug markmið en eins og áður er fram komið var þeim því miður ekki fylgt nægilega vel eftir þrátt fyrir að þörfin væri knýjandi.

Hinn 24. apríl 2008 átti Geir H. Haarde fund með Gordon Brown, for-sætisráðherra Bretlands. Í skjali sem tekið var saman í forsætisráðuneytinu um fundinn kemur fram að Geir hafi falast eftir lánalínu frá Seðlabanka Bretlands og lýst því að vandi Íslands væri aðallega ímyndarvandi. Í skjalinu kemur einnig fram að Brown hafi rætt um það hvort Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn gæti ekki orðið að liði með því að staðfesta góða stöðu íslenskra efnahagsmála. Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis lýsti Geir H. Haarde því að hann hefði litið á ummæli Brown með eftirfarandi hætti: „Ég held að hann hafi verið að tala um þetta af mjög jákvæðum hug, farið til sjóðsins og biðjið hann að gera það fyrir ykkur sem getur orðið ykkur að gagni, ef að staðan er svo góð að þetta er allt í fína lagi þá er fínt að hann segi það. Ef það er ekki í lagi þá er fínt að hann leggi ykkur hjálparhönd.“⁹⁸

Jean-Claude Trichet, bankastjóri Seðlabanka Evrópu, hafði samband við Davíð Oddsson undir lok apríl og lýsti óánægju sinni með veðlánstöku íslensku bankanna hjá Seðlabanka Lúxemborgar. Munu lánin þá hafa numið tæpum 4 milljörðum evra. Hjá Trichet kom fram að litið væri svo á að skulda-bréf íslensku bankanna sem þeir lögðu að veði fyrir lánunum væru að hluta til málamyndagerningar þeirra í milli. Af drögum að fundargerð samráðshóps stjórnvalda 28. apríl 2008 má sjá að þetta mál hafi verið rætt á fundinum. Þar segir að Seðlabanki Lúxemborgar hafi boðað bankana til fundar í Lúxemborg 28. og 29. sama mánaðar. Veðlán íslensku bankanna í gegnum dótturfélög sín í Lúxemborg komu aftur til umræðu um sumarið, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

Eftir því sem leið á vorið 2008 höfðu fundir samráðshóps stjórnvalda orðið tíðari. Er það til marks um þær auknu áhyggjur sem ríktu vegna stöð-unnar á íslenskum fjármálamarkaði. Drög að fundargerðum hópsins leiða hins vegar í ljós að nokkuð hafi skort á að þeim áhyggjum væri fylgt eftir, t.d. með því að kalla eftir sjónarmiðum ráðherra eða útfæra aðgerðaáætlun stjórnvalda líkt og lá beinast við eftir fund samráðshópsins 21. apríl 2008. Í þessu sam-hengi má einnig nefna að lengra leið milli funda samráðshópsins um sumarið án þess að sjá megi að tilefni hafi verið til þess að draga úr starfi hópsins. Sérstakar ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um samráðshóp stjórnvalda er að finna í kafla 21.4.5 hér á eftir.

Hinn 8. maí 2008 kom út ritið *Fjármálastöðugleiki* sem Seðlabankinn gefur út. Þar segir m.a.: „Í Fjármálastöðugleika fyrir ári var niðurstaða greiningar Seðlabanka Íslands sú að fjármálakerfið væri í meginatriðum traust. Sú nið-urstaða er óbreytt.“ Þeir þættir sem helst treysta viðnámsþrótt fjármálakerf-

98. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 46–47.

isins eru að mati Seðlabankans: „Það eru góðar langtímahorfur í íslensku efnahagslífi, viðunandi staða bankanna, traust opinber umgjörð og eftirlit sem og örugg greiðslu- og uppgjörskerfi og ekki síst sterk staða ríkissjóðs. [...] Á heildina litið er niðurstaða Seðlabankans enn sú að fjármálakerfið sé í meginatriðum traust. Íslenska bankakerfið uppfyllir kröfur sem gerðar eru til þess og stenst álagspróf sem Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn hafa gert.“

Samráðshópur stjórnvalda fundaði 9. maí 2008. Í drögum að fundargerð kemur fram að Áslaug Árnadóttir, settur ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytis, hafi lagt fram og kynnt skjal, dagsett sama dag, sem nefnist „Ábyrgð á innstæðum“. Síðan segir að í skjalinu komi fram að ef ríkissjóður eigi að ábyrgjast allar innstæður nemi upphæðin 2.318 milljörðum króna en í Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta séu 10 milljarðar króna.

Bankaráð Seðlabanka Íslands fundaði 23. maí 2008. Í fundargerð er haft eftir Davíð Oddssyni að um 170 milljarðar króna af tryggingum fyrir veðlánnum Seðlabankans séu bréf sem bankarnir gefi út hver til annars til að leggja fram við töku veðlana. Bréfin séu ótryggð að öðru leyti og geti verið „froða“. Haft er eftir Davíð að Stefán Svavarsson, aðalendurskoðandi Seðlabankans, sé að skoða þessi mál. Því næst kemur fram að Davíð hafi sagt að Icebank taki t.a.m. 190 milljarða króna veðlán og endurláni síðan til hinna bankanna. Þarna sé líklega verið að prenta peninga. Seðlabanki Evrópu hafi haft fyrirvara gagnvart slíkum pappírnum. Veðlán Seðlabankans nemi á þessari stundu u.þ.b. sömu fjárhæðum og fjárlög ríkisins í hverri viku. Menn velti fyrir sér hvort tryggingarnar séu nægjanlegar og hvort ekki eigi að hægja á. Í þessu samhengi tekur rannsóknarnefnd Alþingis fram að fullt tilefni var fyrir Seðlabankann að hafa þær áhyggjur sem gætir í framangreindum orðum Davíðs Oddssonar. Það er hins vegar athyglisvert að Seðlabankinn aðhafðist ekki þrátt fyrir þær áhyggjur sem þarna birtast en þær virðast reyndar hafa verið til staðar allt frá því snemma í nóvember 2007 eins og nánar er vikið að í kafla 7.0. Átelur nefndin að bankastjórn Seðlabanka Íslands hafi ekki gripið til þeirra ráðstafana sem viðeigandi voru til að bregðast við þessari stöðu.

Hinn 26. maí 2008 mælti Árni M. Mathiesen fyrir frumvarpi á Alþingi sem skyldi heimila ríkissjóði að taka allt að 500 milljarða króna erlent lán. Frumvarpið var samþykkt 29. sama mánaðar.

Samráðshópur stjórnvalda fundaði 29. maí 2008. Sama dag hóf Landsbankinn að taka við innlánnum á Icesave reikninga í útibúi sínu í Amsterdam í Hollandi en tilkynning um þessa innlánastarfsemi barst Fjármálaeftirlitinu 6. september 2007. Í drögum að fundargerð samráðshópsins segir að rætt hafi verið um tilkynningu Landsbankans um markaðssetningu á Icesave innlánnum í Hollandi í gegnum útibúið í Amsterdam. Slíkt auki enn á skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Fram kemur að Jónas Fr. Jónsson hafi greint frá því að 10 umsóknir íslenskra banka um opnun útibús erlendis lægu fyrir hjá Fjármálaeftirlitinu.

Skemmst er frá því að segja að viðtökur Icesave reikninga Landsbankans í Hollandi voru afar góðar og framar vonum bankastjóra Landsbankans, sbr. umfjöllun í kafla 18.3. Þegar litið er til þeirrar reynslu sem Landsbankinn hafði af slæmri umfjöllun í Bretlandi og áhlaupi því sem gert var á útibú bankans í London fyrr um árið verður ekki önnur ályktun dregin en að afar óvarlegt hafi verið að hefja töku innlana í Hollandi í gegnum útibú en ekki í dótturfélagi. Í þessu samhengi skal á það bent að við eftirlit sitt með innlánsstarfsemi bankanna leit Fjármálaeftirlitið ekki til þeirrar stöðu sem upp

var komin á gjaldeyrismarkaði með íslensku krónuna þegar taka innlána hófst í útibúi Landsbankans í Amsterdam. Gjalddeyrisskiptamarkaður með krónur hafði verið nær óvirkur frá því í mars sama ár, sbr. umfjöllun í 13. kafla. Yrði útibú bankans í Amsterdam fyrir áhlaupi líkt og átt hafði sér stað gagnvart útibúi bankans í Bretlandi fyrr um vorið þá yrði bankanum afar erfitt að nýta lausafé sitt í krónum til að bregðast við skuldbindingum í erlendri mynt. Með öðrum orðum hafði lausafjárstaða í íslenskum krónum ekki úrslitabýðingu við mat á lausafjárstöðu bankans ef skyndilegt og mikið útflæði yrði af innlánsreikningum í útibúinu. Þrátt fyrir að niðurstaða hálfársuppgjörs Landsbankans fyrir fyrri hluta árs 2008 hefði að áliti Fjármálaeftirlitsins við fyrstu sýn ekki gefið sérstakt tilefni til að takmarka starfsleyfi Landsbankans til þess að taka við frekari innlánnum í útibúi bankans í Amsterdam hlaut það að vera ljóst að takmarkaðri aðgangur að evrum, eftir að gjaldeyrismarkaður tók að lokast, hefði áhrif á möguleika Landsbankans til þess að standa við innlánskuldbindingar sínar. Þetta hefði átt að vera Fjármálaeftirlitinu nægt tilefni til að taka málefni útibúsins í Amsterdam til sérstakrar skoðunar.

Vegna umfjöllunar um útibú Landsbankans í Amsterdam verður þó að árétta að hvað sem leið starfi og skyldum eftirlitsaðila og stjórnvalda var það viðskiptaleg ákvörðun og á ábyrgð stjórnenda Landsbankans að hefja og halda áfram söfnun innlána frá almenningi á nýju markaðssvæði undir formerkjum hárri vaxta í ljósi þeirrar stöðu sem komin var upp í rekstri Landsbankans og á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og ágerðist þegar leið á árið 2008.

Um svipað leyti og Landsbankinn byrjaði að taka við innlánnum á Icesave reikninga útibús síns í Amsterdam hafði bankinn átt í bréfaskiptum við breska fjármálaeftirlitið (FSA). Niðurstaða þeirra bréfaskipta varð sú að Landsbankinn afsalaði sér undanþágu sem bankinn hafði áður notið frá lausafjáreftiliti FSA, sbr. nánari umfjöllun í kafla 18.2.2.

Í kafla 19.3.9 er lýst skjali Seðlabankans frá 24. júní 2008 sem nefnist „Ljótí listinn“. Það hefur að geyma samantekt aðfinnsla og neikvæðrar umfjöllunar um íslenskt fjármálakerfi sem birst hafði erlendis vikurnar þar á undan. Þar segir m.a. að gengi krónunnar hafi veikst um 30% gagnvart evru frá áramótum. Stýrivextir hafi aldrei verið hærri en þó hafi þeir ekki náð að snúa við falli krónunnar. Verðbólga sé komin í 12,3% og hafi ekki verið hærri í 18 ár. Íslenskir bankar sæti hærri skuldatryggingarálagi en aðrir bankar sem njóti sama láns hæfismats. Hlutabréfamarkaður hafi lækkað næst mest á Íslandi af öllum löndum heims það sem af sé árinu 2008 og loks sé talið að endurfjármögnun bankanna muni verða erfið.

Í síðari hluta júní 2008 var haldinn ársfundur Alþjóðagreiðslubankans í Basel. Líkt og rakið var hér að framan mun viðhorfsbreyting erlendra seðlabankastjóra gagnvart Íslandi hafa komið fram með sterkum hætti við þetta tækifæri. Þannig óskaði Yves Mersch, bankastjóri Seðlabanka Lúxemborgar, eftir sérstökum fundi með bankastjórum Seðlabanka Íslands. Í drögum að minnisblaði Ingimundar Friðrikssonar er þeim fundi lýst þannig að Mersch hafi gert grein fyrir því að íslensku bankarnir hefðu nýtt sér fyrirgreiðslu Seðlabanka Evrópu fram úr öllu hófi og sagt að engir bankar vildu lengur eiga viðskipti við þá. Þeir væru eins og holdsveikisjúklingar sem enginn vildi koma nálægt. Í kjölfarið bauð Seðlabanki Íslands Mersch til fundar á Íslandi til frekari viðræðna um málið. Var sá fundur haldinn 4. júlí sama ár og sóttu íslenska Fjármálaeftirlitið og fjármálaeftirlit Lúxemborgar einnig fundinn. Af þeim gögnum sem rannsóknarnefnd Alþingis hefur höndum verður

ráðið að Mersch hafi tjáð sig mest af fundarmönnum og að hann hafi farið heldur ófögurum orðum um íslenska banka og lýst alvarlegum efasemdum um styrk Seðlabanka Íslands til þess að gegna hlutverki sínu sem lánveitandi til þrautavara. Minna efasemdir Mersch um styrk Seðlabankans í þeim efnum á þau viðhorf sem Mervyn King lýsti í bréfi sínu til Seðlabanka Íslands 23. apríl 2008 og rakin voru hér að framan. Allt ber þetta að sama brunni; erlendir seðlabankastjórar höfðu augljóslega rætt málefni Íslands á fundum sínum og komist að þeirri niðurstöðu að mikil hætta væri á ferðum í íslensku efnahagslífi.

Á fundi 8. júlí sama ár með Geir H. Haarde og Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur lýsti Davíð Oddsson fyrrgreindum fundi með Mersch. Í minnisblaði Ingibjargar af fundinum er haft eftir Davíð að Mersch hafi farið hörðum orðum um íslensku bankana. Fram kemur að Davíð hafi sagt að þegar Seðlabanki Bretlands kippti að sér hendinni hefði það verið vegna þess að ekki mætti hjálpa íslensku bönkunum sem þættu skúrkar.⁹⁹

Nokkrum dögum áður, þ.e. 4. júlí 2008, hafði bankastjórn Seðlabankans fundað með ráðuneytisstjórum forsætis- og fjármálaráðuneytis. Í drögum Seðlabankans að fundargerð er haft eftir Davíð Oddssyni að hann hafi á tilfinningunni að samstaða sé orðin um það hjá Seðlabanka Evrópu og norrænu seðlabönkunum að betra sé að setja íslensku bankana á hausinn en að þeir valdi skaða í innlánstryggingakerfi Evrópu.

Segja má að ákveðin þáttaskil hafi orðið varðandi innlánsreikninga Landsbankans í Bretlandi snemma í júlí 2008. Eins og áður segir setti FSA beinlínis fram þá kröfu á þessum tíma að Landsbankinn flytti innlánsreikninga sína í Bretlandi úr útibúi yfir í dótturfélag. Um svipað leyti hafði *The Times* í Bretlandi fjallað um íslenska innstæðutryggingakerfið og lýst því hversu veikburða það væri í ljósi hárra innlána sem íslensku bankarnir hefðu safnað. Um miðjan mánuðinn voru íslenskir bankar teknir til umræðu í breska þinginu og sérstaklega í breskri þingnefnd þar sem þeirri spurningu var varpað fram hvort breskir innstæðueigendur væru að fullu tryggðir ef til gjaldþrots kæmi hjá íslenskum banka. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir í þessu samhengi á að sú umræða sem verið hafði í breskum fjölmiðlum frá ársbyrjun 2008 fól í sér viðvarandi áhættu á áhlaupi á Landsbankann sem skilgreindur var sem kerfislega mikilvægur banki á Íslandi. Með framangreindri umfjöllun í *The Times* og á vettvangi breska þingsins í júlí 2008 jókst þessi hætta bankans til muna. Líkt og rakið er í 18. kafla hafði Seðlabankinn ekki burði til að aðstoða Landsbankann ef á reyndi með láni til þrautavara. Í þessu samhengi má benda á að í 4. kafla er sérstaklega fjallað um þá staðreynd að Glitnir, Kaupþing og Landsbankinn urðu of stórir með hliðsjón af landsframleiðslu til að Seðlabanki Íslands gæti gegnt hlutverki sínu gagnvart þeim sem lánveitandi til þrautavara. Vekur það því furðu rannsóknarnefndar Alþingis að ekki verður séð að á neinu stigi málsins hafi íslensk stjórnvöld beitt sér formlega gagnvart Landsbankanum til þess að knýja á um flutning innlánsreikninga útibús bankans í London í dótturfélag. Við skýrslutökur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis komu raunar í ljós að ráðherrar, ráðuneytisstjórar og stjórnendur Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans töldu það ekki í sínum verkahring að þrýsta á um flutning Icesave reikninganna og vísuðu

99. Ódagsett minnisblað Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur: „Minnisatriði af fundum með bankastjórn Seðlabankans á árinu 2008 og annað efni og minnisatriði sem þeim tengjast.“

hver á annan í þeim efnum. Síðla sumars 2008 tók svo að gæta áhyggna hjá hollenskum stjórnvöldum þar sem innlán streymdu í ríkum mæli inn í útibú Landsbankans í Amsterdam.

Snemma í júlí 2008 tók Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabankans, saman skjalið „Aðkallandi ákvarðanataka stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli“ og var það lagt fyrir samráðshóp stjórnvalda 7. júlí 2008. Í skjalinu eru ýmsar leiðir reifaðar og síðan segir að þær hafi ekki verið kortlagðar enn og ekki hafi verið lagt mat á kosti þeirra og galla. Sú vinna sé orðin brýn. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis hefði átt að fylgja þessu skjali betur eftir. Sú vinna sem í skjalinu er sögð brýn hafði verið það um langt skeið. Í drögum að fundargerð samráðshópsins 7. júlí 2008 kemur fram að Tryggvi Pálsson hafi lýst því yfir að stjórnendur bankanna gerðu sér grein fyrir stöðu mála. Þeim hefði hins vegar ekki verið stillt upp við vegg af stjórnvöldum, enda hefðu stjórnvöld ekki gert upp við sig hversu langt þau vildu ganga. Það vekur athygli rannsóknarnefndar Alþingis að ekki skyldi vera brugðist við þessu. Hugsanlega skýringu á þessu má finna í því viðhorfi Geirs H. Haarde sem áður var rakið, að stjórnvöld hefði skort úrræði til að bregðast við og ekki hefði verið hægt að þvinga bankana til aðgerða, s.s. sölu eigna.¹⁰⁰ Ekki verður fallist á þetta viðhorf hér. Stjórnvöld höfðu ýmis úrræði, m.a. í gegnum Seðlabankann sem var bönkunum afar mikilvægur lánveitandi, og auk þess gátu stjórnvöld falið sérfræðingum innan stjórnsýslunnar að undirbúa stjórnarfrumvörp sem styrkt hefðu valdheimildir þeirra í þessum efnum væru bankarnir ekki til samstarfs fúsir.

Í þessu samhengi skal minnt á að í 20. kafla hér að framan var rakinn aðdragandi þess að forsætisráðherra lagði fram og mælti í byrjun október 2008 fyrir frumvarpi til laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Í daglegu tali hafa lögin verið nefnd neyðarlögin. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis hefðu stjórnvöld þurft að vinna slíkt frumvarp mun fyrr en raun bar vitni. Raunar var það svo að einungis brot af frumvarpsdrögum lá fyrir þegar október gekk í garð árið 2008. Frumvarpsdrögin voru því að stórum hluta unnin helgina áður en þau voru afhent ríkisstjórn. Af greinargerð frá 17. febrúar 2006, sem eins og áður segir var unnin af þeim hópi sem síðar varð samráðshópur stjórnvalda, má ráða að þá þegar var ljóst að þörf var á töluverðum breytingum á löggjöf, m.a. til þess að bregðast mætti við erfiðum aðstæðum sem upp gætu komið á fjármálamarkaði.

Hinn 15. júlí 2008 lagði Ingibjörg Sólrún Gísladóttir til við Geir H. Haarde að skipaður yrði hópur reyndra sérfræðinga sem hefði það hlutverk að móta tillögur að úrbótum í kyrrþey og semja heildstæð drög að efnahagsaðgerðum og skipulagsbreytingum á sviði efnahagsmála og leggja þær síðan fyrir ríkisstjórnina. Ekkert varð úr þessu. Um svipað leyti réð Geir H. Haarde Tryggva Þór Herbertsson, hagfræðing og þá forstjóra Aska Capital hf., sem efnahagsráðgjafa sinn. Tók Tryggvi síðan til starfa 1. ágúst 2008. Við skýrslutöku lýsti Ingibjörg Sólrún Gísladóttir því að hún hefði „sjálf ekkert [verið] hrifin af þeirri ráðningu“.¹⁰¹

100. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 40–41 og 52.

101. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 15.

Hinn 17. júlí ritaði Seðlabanki Íslands bönkunum samhljóða bréf vegna lánaþyrngreiðslu stofnunarinnar til þeirra. Í bréfinu segir m.a. að ekki sé eðlilegt að fjármálaþyrngtæki geti með skuldabréfaútgáfu sín á milli stýrt lausafjárþyrngreiðslu Seðlabankans. Sett verði fjárhæðamörk á hvern útgefanda skuldabréfa og aðlögunartími veittur svo bankarnir geti lagað sig að breyttum reglum. Ljóst er að Seðlabankinn var með þessu að lýsa áformum um að spyrna við fótum gagnvart útgáfu svokallaðra ástarbréfa. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis er það aðfinnsluvert að Seðlabankinn skyldi ekki grípa mun fyrr til slíkra aðgerða, enda ljóst að efasemdir höfðu ríkt um þessi veð innan Seðlabankans í þó nokkurn tíma. Einnig er það miður að svo virðist sem þeirri stefnubreytingu Seðlabankans sem kynnt var í bréfinu hafi ekki verið fylgt að neinu ráði fram að falli bankanna, líkt og nánar er rakið í kafla 7.5.1.

Samráðshópur stjórnvalda fundaði 22. júlí 2008. Í drögum að fundargerð er haft eftir Ingimundi Friðrikssyni að breska fjármálaeftirlitið (FSA) hafi hvatt Landsbankann til þess að flytja innlánasafn sitt úr útibúi í dótturfélag. Það ferli sé hins vegar ekki hafið og Landsbankinn virðist því mótdrægur. Fram kemur að Ingimundur hafi spurt hvort hægt væri að ná þessum flutningi fram með breytingum á lögum eða reglum. Í beinu framhaldi segir að Áslaug Árnadóttir hafi sagt að stofnun útibúa og móttöku innlána þar sé ekki hægt að banna heldur aðeins tefja.

Í kvöldfréttum ríkissjónvarps 24. júlí 2008 var rætt við sérfræðing fjármálaþyrngtækisins Merrill Lynch. Setti hann fram gagnrýni á stjórnvöld vegna þess að hann taldi þau ekki hafa brugðist við háu skuldatryggingarálagi á íslensku bankana. Að kvöldi næsta dags var í fréttum ríkissjónvarpsins rætt við Þorgerði Katrínu Gunnarsdóttur, menntamálaráðherra, en hún var starfandi forsætisráðherra á þeim tíma í fjarveru Geirs H. Haarde. Sagðist Þorgerður undrandi á ummælum starfsmanns Merrill Lynch og sagðist jafnframt spyrja hvaða annarlegu sjónarmið byggju þarna að baki þar sem ummælin ættu ekki við nein rök að styðjast. Sagðist Þorgerður einnig spyrja sem menntamálaráðherra hvort starfsmaður Merrill Lynch þyrfti ekki á endurmenntun að halda. Það viðhorf sem hér birtist er að mörgu leyti lýsandi um viðbrögð íslenskra stjórnvalda og bankanna árið 2008. Fólu þau oftast en ekki í sér að fullýrt var að efasemdir um íslenska fjármálakerfið byggðu á annarlegum sjónarmiðum og að leiðrétta þyrfti meintan misskilning í stað þess að stjórnvöld litu í eigin barm og tækju stöðu íslenska fjármálakerfisins til gagnerrar skoðunar.

Í kafla 17.17 kemur fram að á fundi með Áslaugu Árnadóttur 31. júlí 2008 hafi fulltrúar breska fjármálaeftirlitsins (FSA) lagt á það áherslu að íslensk stjórnvöld veittu þeim vissu fyrir því að ríkið myndi veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) lán ef sjóðurinn þyrfti á því að halda. Í kjölfar fundarins áttu sér stað bréfaskipti á milli viðskiptaráðuneytis og breska fjármálaáðuneytisins þar sem hið síðarnefnda kallaði eftir upplýsingum um hugsanlega aðkomu ríkisins ef til erfiðleika TIF kæmi. Viðskiptaráðuneytið svaraði fyrirspurninni með bréfi, dags. 20. ágúst sama ár, sem Áslaug Árnadóttir undirritaði. Bréfið hafði hins vegar verið undirbúið og samþykkt af Geir H. Haarde, Árna M. Mathiesen og Björgvin G. Sigurðssyni en auk þess höfðu starfsmenn þeirra komið að vinnu við bréfið. Í því sagði að ef TIF reyndist ófært að afla lánsfjár á almennum fjármálamarkaði myndi íslenska ríkið gera allt sem „ábyrg ríkisstjórn“ gerði við slíkar aðstæður og þ. á m. að „aðstoða sjóðinn“ við að afla nauðsynlegra fjármuna svo hann gæti mætt skuldbindingum vegna lágmarkstryggingar tilskipunar Evrópusambandsins. Nánar er um þetta fjallað í kafla 17.0.

Í kafla 19.3.11 er þess getið að Geir H. Haarde fundaði með Björgólfi Thor Björgólfssyni 6. ágúst 2008 og Þorsteini Má Baldvinssyni, stjórnarformanni Glitnis, hinn 10. sama mánaðar. Verður helst ráðið að markmið forsætisráðherra hafi verið að kanna möguleika á samruna Landsbankans og Glitnis. Skemmst er frá því að segja að slíkar viðræður hófust ekki í kjölfarið á milli umræddra banka þrátt fyrir þessa aðkomu forsætisráðherra.

Á fundi ríkisstjórnarinnar 12. ágúst 2008 setti Björgvin G. Sigurðsson fram tillögu um skipun sérstakrar nefndar sem vinna skyldi að því að auka stöðugleika fjármálakerfisins, draga úr líkum á því að fjármálafyrirtæki lentu í vandræðum en jafnframt draga úr áhrifum þess ef slík vandræði kæmu upp. Í fundargerð ríkisstjórnarinnar segir að málið hafi verið rætt en afgreiðslu þess frestað. Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra, lýsti því við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni að líklega hefði málinu verið frestað vegna þess að það hefði ekki verið borið undir aðra ráðherra áður. Leiddi Össur líkur að því að mönnum hefði þótt Björgvin sýna af sér hálfgerða framhleypli í málinu.¹⁰²

Hinn 14. ágúst 2008 fundaði Fjármálaeftirlitið með Seðlabanka Hollands (DNB), sem einnig fer með fjármálaeftirlit þar í landi. Guðmundur Jónsson, sviðsstjóri lánaviðs Fjármálaeftirlitsins, lýsti því við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að á fundinum hefðu fulltrúar DNB lýst áhyggjum af því hversu lítið fé væri í Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta og því hversu vanmegnugur Seðlabanki Íslands væri til að koma bönkunum til aðstoðar ef þeir lentu í lausafjárerfiðleikum. Hefðu fulltrúar DNB af þessum sökum viljað stöðva innlán á Icesave reikninga í Hollandi.¹⁰³ Í tölvubréfi Guðmundar til DNB sem sent var næsta dag kemur fram að Fjármálaeftirlitið taki ekki undir að röksemdir DNB geti réttlætt að Landsbankanum verði gert að taka ekki við frekari innlánum í Hollandi.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis verður ekki annað séð en að Fjármálaeftirlitið hafi fyrst og fremst sett fram og stutt sjónarmið Landsbankans. Skorti verulega á að Fjármálaeftirlitið setti fram gagnvart FSA, DNB, Landsbankanum, Seðlabanka Íslands eða íslenskum ráðherrum sjónarmið eða formlegar tillögur um mögulegar lausnir á því hvernig flutningur Icesave reikninganna í dótturfélög gæti gengið fyrir sig með skjótum hætti.

Breska fjármálaeftirlitið (FSA) ritaði Landsbankanum bréf 15. ágúst 2008 vegna starfsemi hans í Bretlandi. Geir H. Haarde fékk eintak af því bréfi afhent næsta dag frá Seðlabankanum. Lýsti hann því við skýrslutöku að um hryllilegt bréf hefði verið að ræða. Sagði Geir að hann hefði talið vandséð hvernig Landsbankinn ætti að geta uppfyllt skilyrðin sem sett voru fram í bréfinu.¹⁰⁴ Á þessum tíma var orðið ljóst að Landsbankanum myndi reynast afar erfitt að flytja Icesave reikningana úr útibúi sínu yfir í dótturfélag. Bankastjórar Landsbankans höfðu einnig áhyggjur af því að bresk stjórnvöld myndu ekki sætta sig við þær eignir sem færa skyldi yfir til dótturfélags Landsbankans á móti innlánunum úr útibúinu. Það vekur athygli rannsóknarnefndar Alþingis að samskipti íslenskra og breskra stjórnvalda um innlánsreikninga í útibúi Landsbankans í London voru að mestu að frumkvæði breskra stjórnvalda. Að auki lagði Fjármálaeftirlitið í samskiptum sínum við FSA og DNB áherslu á að koma sjónarmiðum Landsbankans á framfæri í stað

102. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 34.

103. Skýrsla Guðmundar Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. ágúst 2009, bls. 64.

104. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 55.

þess að setja fram eigin sjónarmið eða tillögur um hvernig hugsanlega mætti leysa málið. Rannsóknarnefnd Alþingis lítur svo á að eftir að framangreint bréf FSA til Landsbankans barst íslenskum stjórnvöldum í hendur hafi þeim ekki getað dulist að óháð væntingum Landsbankans um samkomulag við FSA var þörf á beinni aðkomu íslenskra stjórnvalda að málinu.

Hinn 27. ágúst 2008 áttu bankastjórar Landsbankans fund með Nout Wellink, aðalbankastjóra DNB. Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis lýsti Sigurjón Þ. Árnason því að Wellink hefði haft áhyggjur af fyrirkomulagi innstæðutrygginga. Þá hefði hann einnig verið búinn að reikna út kostnað sem jafna þyrfti á banka í Hollandi ef illa færi fyrir Landsbankanum.¹⁰⁵ Næsta dag, þ.e. 28. sama mánaðar, sendi DNB Fjármálaeftirlitinu tölvubréf þar sem fram kom að DNB hefði tekið þá afstöðu að Landsbankinn yrði að stöðva aukningu innlána Icesave reikninganna í Hollandi. Í bréfinu er þetta stutt þeim rökum að DNB hafi áhyggjur af íslenskum efnahag auk þess sem staða ríkisins gagnvart Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta sé óljós. Ríki því óvissa um hlutverk íslenska ríkisins ef til þess komi að sjóðurinn geti ekki staðið undir skuldbindingum sínum.

Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, og Jón Sigurðsson, stjórnarformaður Fjármálaeftirlitsins, héldu út til London 2. september 2008 til fundar við Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands. Með í för voru ýmsir embættismenn, þ. á m. Baldur Guðlaugsson ráðuneyttisstjóri fjármálaráðuneytisins, Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneyttisstjóri viðskiptaráðuneytis og Áslaug Árnadóttir, formaður stjórnar TIF. Tekið skal fram að hvatinn að fundinum var ósk Landsbankans til viðskiptaráðherra um að hann myndi tala máli bankans gagnvart breskum stjórnvöldum. Eins og nánar er rakið í köflum 18.0 og 19.0 hér að framan mun Darling hafa lýst áhyggjum sínum á fundinum af innlánsreikningum í útibúum íslenskra banka í Bretlandi. Jón Sigurðsson reifaði sjónarmið íslenskra stjórnvalda á fundinum. Í drögum að fundargerð samráðshóps stjórnvalda frá 4. september sama ár er að finna nánari lýsingu á fundinum með Darling. Haft er eftir Jónínu S. Lárusdóttur að Darling hafi sagst gera ráð fyrir því að bresk stjórnvöld myndu ábyrgjast innstæður að fullu og spurt hvert síðan ætti að senda reikninginn. Clive Maxwell, starfsmaður breska fjármálaráðuneytisins, lýsti því skömmu síðar á fundi með Sverri Hauki Gunnlaugssyni, sendiherra Íslands í London, að Darling hefði orðið fyrir vonbrigðum með þennan fund sinn með íslenskum embættismönnum. Fram kom í máli Maxwell að Darling hefði þótt sem Íslendingarnir áttuðu sig ekki á alvarleika málsins. Í þessu samhengi tekur rannsóknarnefnd Alþingis fram að ekki verður séð að fundur viðskiptaráðherra og stjórnarformanns Fjármálaeftirlitsins með fjármálaráðherra Bretlands hafi með neinu móti dregið úr áhyggjum innan breska stjórnkerfisins af málefnum Landsbankans eða liðkað fyrir lausn vandans. Íslensku fundarmönnum gat ekki dulist að Darling taldi verulega hættu á að Landsbankinn gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart innstæðueigendum í Bretlandi. Loks verður ekki séð að á næstu vikum eftir fundinn hafi viðskiptaráðherra eða aðrir ráðherrar úr ríkisstjórn Íslands kannað hvaða leiðir kynnu að vera færar til að greiða fyrir flutningi Icesave reikninganna yfir í dótturfélag.

105. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 54–55 og 66.

21.3.4 Fall Glitnis banka hf.

Um miðjan september 2008 lentu mörg fjármálafyrirtæki víðs vegar um heiminn í miklum vandræðum. Þessir erfiðleikar komu fyrir alvöru upp á yfirborðið þegar bandaríska fjármálafyrirtækið Lehman Brothers sótti um greiðslustöðvun 15. september 2008. Sama dag var upplýst um samkomulag um yfirtöku Bank of America á Merrill Lynch. Næsta dag var tilkynnt um neyðarfjárframlag bandarískra yfirvalda til tryggingafélagsins AIG. Hinn 18. september 2008 var síðan tilkynnt að breski bankinn HBOS hefði verið yfirtekinn af Lloyds TSB eftir að verð hlutabréfa í hinum fyrrnefnda hafði fallið ört. Óhætt er því að segja að miklar hræringar hafi verið á alþjóðlegum fjármálamörkuðum um þetta leyti.

Fjármögnun Glitnis hafði ekki gengið sem skyldi árið 2008. Bankinn hafði hætt við skuldabréfaútböð í upphafi ársins, m.a. vegna dræmra undirtekta fjárfesta. Upp úr miðjum september varð endanlega ljóst að sala dótturfélags Glitnis í Noregi á eignum myndi ekki ganga eftir. Bayerische Landesbank hafnaði því um svipað leyti að framlengja tvö lán bankans, að upphæð samtals 150 milljónir evra. Loks fóru markaðsaðstæður hratt versnandi í kjölfar falls Lehman Brothers. Miðvikudaginn 24. september 2008 hafði Þorsteinn Már Baldvinsson, formaður stjórnar Glitnis, samband við Davíð Oddsson, formann bankastjórnar Seðlabankans, og óskaði eftir fundi með honum. Ástæða þess að Þorsteinn hafði samband við Davíð var að útlit var fyrir að Glitni myndi reynast erfitt að standa í skilum með lán sem voru á gjalddaga um miðjan október sama ár. Funduðu þeir Þorsteinn og Davíð um hádegisbil næsta dag í Seðlabankanum. Þegar liðið var á fundinn bættust hinir bankastjórnar Seðlabankans, Eiríkur Guðnason og Ingimundur Friðriksson, í hópinn. Mun Þorsteinn hafa sett fram töluna 600 milljónir evra sem hugsanlega fjárhörf Glitnis og nefnt svokallaða lánabók 561 sem hugsanlega tryggingu fyrir láni, sbr. nánari umfjöllun í kafla 20.2.3.

Að fundinum loknum hófst hröð atburðarás sem lyktaði með því að örfáum dögum síðar, mánudaginn 29. september 2008, var tilkynnt opinberlega að íslenska ríkið hygðist leggja Glitni til 600 milljónir evra gegn 75% eignarhlut í bankanum. Í 20. kafla er gerð ítarlegri grein fyrir þessu.

Geir H. Haarde, forsætisráðherra, var í opinberum erindagjörðum í New York ásamt Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, utanríkisráðherra, þegar Glitnir leitaði til Seðlabankans með erindi sitt. Davíð Oddsson hafði samband við Geir og óskaði eftir því að hann kæmi heim vegna málsins. Af þessari ástæðu flýtti Geir heimför sinni og kom til Íslands laugardaginn 27. september. Hann fundaði samdægurs með bankastjórn Seðlabankans. Ekki vildi betur til en svo að starfsmenn rikissjónvarpsins urðu þess varir þegar bankastjórn Seðlabankans yfirgáfu forsætisráðuneytið og voru fréttir af fundinum fluttar um kvöldið. Sama dag átti bankastjórn Seðlabankans fund með tveimur starfsmönnum bankans, Sturlu Pálssyni og Jóni Þ. Sigurgeirssyni, sérfræðingi á skrifstofu bankastjórnar. Að þeim fundi loknum fól bankastjórnin Jóni og Sturlu að taka saman skjal með þeim hugmyndum sem fram höfðu komið á fundinum. Í því er nokkrum kostum lýst, þ. á m. þeirri leið sem síðar varð fyrir valinu. Skjalinu var komið heim til Davíðs Oddssonar um kvöldið. Jón Þ. Sigurgeirsson lýsti því við skýrslutöku að þegar hann mætti til vinnu næsta dag hefði beðið hans fullgert minnisblað.¹⁰⁶ Minnisblaðið var kynnt Geir H.

106. Skýrsla Jóns Þ. Sigurgeirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. júlí 2009, bls. 31.

Haarde og Árna M. Mathiesen á fundi í fjármálaráðuneytinu síðar þann dag. Í fyrrnefndum drögum Jóns og Sturlu að minnisblaði er m.a. lagt til að leitað verði samninga við Seðlabanka Bretlands og breska fjármálaeftirlitið (FSA) um stuðning við aðgerðir íslenskra stjórnvalda. Í endanlegu minnisblaði Seðlabankans er hins vegar ekki minnst á þetta. Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni var Davíð Oddsson spurður að því hvort rætt hefði verið við Seðlabanka Bretlands eða FSA áður en ákvörðun var tekin í Glitnismálinu. Sagðist hann telja að svo hefði ekki verið.¹⁰⁷

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir var enn í New York þessa helgi. Hún hringdi til Össurar Skarphéðinssonar, iðnaðarráðherra, og Jóns Þórs Sturlusonar, aðstoðarmanns viðskiptaráðherra, sunnudaginn 28. september og fól þeim að mæta í Seðlabankann til fundar um málefni Glitnis eftir að forsætisráðherra hafði rætt við hana. Hvorki þau né forsætisráðherra létu Björgvin G. Sigurðsson vita af málinu. Björgvin frétti fyrst af því fyrir tilviljun þegar Jóhanna Sigurðardóttir, félagsmálaráðherra, hringdi til hans um kvöldið til að spyrjast fyrir um hvað væri á seyði í Seðlabankanum.

Það er lýsandi fyrir það hversu lítill undirbúningur lá fyrir og hversu ráðherrar voru illa í stakk búnir til að taka jafn afdrifaríka ákvörðun og Seðlabankinn fól þeim þetta kvöld, að þegar Össur Skarphéðinsson mætti til fundarins mun hann hafa lýst því fyrir fundarmönnum að hann hefði „akkúrat ekkert vit á bankamálum“, sbr. umfjöllun í kafla 20.2.4. Ráðherrar tóku þá ákvörðun að bjóða Glitni kaup á 75% eignarhlut í bankanum gegn 600 milljónum evra. Sú ákvörðun var ekki færð til bókar. Fulltrúar Glitnis voru kallaðir í Seðlabankann síðla þetta sama kvöld. Þegar þeir mættu þangað biðu þeirra, eins og áður segir, fjölmiðlamenn sem mynduðu þá í bak og fyrir. Áttu þeir síðan fund með Geir og Davíð þar sem þeim var kynnt tilboð ríkisins munnlega. Engin gögn voru lögð fyrir þá. Var tilboðið raunar ekki ljósara en svo að á stjórnarfundum Glitnis síðar um kvöldið var fært til bókar að Seðlabankinn en ekki ríkið hefði gert kautilboðið. Málið var ekki útrætt á fundinum. Þegar fulltrúar Glitnis yfirgáfu húsakynni Seðlabankans mættu þeir fulltrúum stjórnarandstöðunnar á leið til fundar í Seðlabankanum. Samþykki allra helstu hluthafa Glitnis fyrir kaupunum barst ekki fyrr en undir morgun næsta dag.

Í kafla 20.2.7 eru raktar aðfinnslur rannsóknarnefndar Alþingis varðandi þau vinnubrögð sem stjórnvöld viðhöfðu í Glitnismálinu svokallaða. Sem dæmi má nefna að Seðlabankinn kallaði ekki eftir því að erindi Glitnis yrði sett fram með formlegum hætti til þess að enginn vafi myndi ríkja um efni þess. Seðlabankinn fylgdi ekki reglum stjórnáðalgröðu eða nánar tilgreindum óskráðum meginreglum stjórnáðalgröðu þrátt fyrir að fyrir lægi beiðni um að stofnunin tæki ákvörðun um að veita lán til þrautavara. Seðlabankinn fylgdi heldur ekki eigin viðlagááætlun og kallaði ekki saman starfshóp bankans um viðbrögð við lausafjáranda. Seðlabankinn leitaði ekki til viðeigandi sérfræðinga bankans og þeir sérfræðingar sem þó unnu að undirbúningi og mati á málinu voru flestir kallaðir til síðla sunnudagsins 28. september, sbr. t.d. forstöðumann viðbúnaðar hjá Seðlabankanum. Sú undirbúningsvinna sem unnin hafði verið innan Seðlabankans nýttist af þessum sökum ekki við lausn á erindi Glitnis. Í millitíðinni vann bankastjórnin einungis með tveimur starfsmönnum sínum að mati á beiðni Glitnis. Smitáhrif á aðra íslenska banka voru

107. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 62.

heldur ekki metin í þeirri vinnu. Loks var ekki gætt fullnægjandi leyndar um viðkvæm fundarhöld helgina 27.–28. september og birtu fjölmiðlar fréttir af þeim.

Þegar á hólminn var komið reyndust þær aðgerðir sem lagðar voru til við ráðherra varðandi Glitni sunnudaginn 28. september 2008 ekki trúverðugar. Í fyrsta lagi var fjárhæðin sem um ræddi nærri fjórðungur gjaldeyrisforða Seðlabankans. Í öðru lagi hafði Glitnir átt í vandræðum með að fjármagna sig á erlendum mörkuðum í um eitt ár og var með skuldbindingar sem námu um 1,4 milljörðum evra á gjalddaga á næstu sex mánuðum, en þessar upplýsingar lágu fyrir opinberlega. Í þriðja lagi hafði Seðlabankanum ekki tekist að neinu ráði að efla gjaldeyrisforða sinn þrátt fyrir yfirlýsingar um það markmið sitt, sbr. umfjöllun í kafla 4.0. Af þessu verður ráðið að við erlendum fjárfestum og matsfyrirtækjum blasti að fjármagnsmarkaðir væru einnig lokaðir íslenska ríkinu.

Í kafla 20.2.5 eru tilraunir til sameiningar á bankamarkaði árið 2008 raktar. Skemmst er frá því að segja að ekki náðist samkomulag meðal stóru bankanna þriggja um samruna sín á milli. Mikið vantraust virðist einnig hafa ríkt á milli forsvarsmanna bankanna þriggja. Það var ekki fyrr en í byrjun október 2008, rétt fyrir fall bankanna, sem þeir virðast hafa ræðst við af nokkurri alvöru um hugsanlegan samruna. Þær hugmyndir sem reifaðar voru byggðu hins vegar allar á því að ríkið hefði þar hönd í bagga með fjárframlagi. Vísast til nánari umfjöllunar í 20. kafla um þetta.

Staða Glitnis versnaði hratt eftir að tilkynnt var um fyrirhugaða aðkomu ríkisins að bankanum. Sem dæmi um það má nefna að þriðjudaginn 30. september 2008 lækkaði matsfyrirtækið Moody's lánsþæfismat Glitnis en það leiddi til gjaldfellingar margvíslegra lána sem bankinn hafði tekið, t.a.m. gjaldfelldu DZ Bank og Sumitomo Bank tvö lán að heildarfjárhæð 425 milljónir evra á grundvelli ákvæða í lánaskilmálum.

Þá setti Seðlabanki Evrópu fram veðkall gagnvart bankanum föstudaginn 3. október 2008 sem nam 640 milljónum evra. Sunnudaginn 5. sama mánaðar var því veðkalli reyndar frestað. Veðköll vegna annarra útistandandi veðlána bankans voru einnig hátt í hálfur milljarður evra. Upphaflega stóð til að kaupsþing ríkisins vegna 75% hlutar í bankanum yrði borið undir hluthafafund 11. október. Eftir að ljóst varð að staða bankans hafði farið hríðversnandi reyndi stjórn hans að fá stjórnvöld til þess að fallast á að hluthafafundi yrði flýtt. Ekki var fallist á þá beiðni. Á sama tíma versnaði staðan bæði hjá Kaupþingi og Landsbankanum og fréttir voru fluttar af versnandi stöðu mála á Íslandi í helstu fjölmiðlum erlendis. Fór loks svo að stjórn Glitnis ákvað að kvöldi þriðjudagsins 7. október 2008 að leita til Fjármálaeftirlitsins á grundvelli neyðarlaganna svokölluðu sem samþykkt höfðu verið á Alþingi deginum áður. Í kjölfarið tók Fjármálaeftirlitið þá ákvörðun að víkja stjórn Glitnis til hliðar og skipa bankanum skilanefnd í hennar stað, sbr. umfjöllun í kafla 20.2.6. Fyrr sama dag hafði svipuð atburðarás átt sér stað varðandi Landsbankann, sbr. nánari lýsingu hér á eftir.

Hinn 8. október 2008 sendi Árni M. Mathiesen síðan skilanefnd Glitnis bréf þar sem samkomulagi ríkisins og helstu hluthafa Glitnis var rift. Í bréfinu kemur m.a. fram að ástæður riftunarinnar séu brostnar og rangar forsendur auk þess sem fjárþörf Glitnis hafi verið stórlega vanmetin af stjórn og forráðamönnum bankans.

21.3.5 Viðlagastarf stjórnvalda í lok september og byrjun október 2008

Í kafla 20.3 er atburðarás þeirra afdrifaríku daga frá því að kaupþilboð ríkisins í 75% eignarhlut Glitnis var kynnt opinberlega og fram að setningu neyðarlaganna rakin, einkum með áherslu á viðlagaundirbúning stjórnvalda.

Að morgni þriðjudagsins 30. september 2008 fundaði ríkisstjórn Íslands. Davíð Oddsson kom inn á fundinn þegar hann var hafinn og lýsti því að tilkynning stjórnvalda um fyrirhugaða aðkomu ríkisins að Glitni hefði ekki haft tilætluð áhrif. Á fundinum lét Davíð einnig falla orð um þjóðstjórn sem féllu ekki í góðan jarðveg hjá nokkrum ráðherrum. Undir lok ríkisstjórnarfundar lýsti Davíð Oddsson því að kallaður hefði verið saman aðgerðahópur í Seðlabankanum. Í þeim hópi sátu auk sérfræðinga Seðlabankans Halldór S. Magnússon, fyrrverandi bankastarfsmaður, Karl Axelsson, hrl., og Ragnar Önundarson, viðskiptafræðingur. Með hópnum störfuðu síðan ráðuneytisstjórar forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta og Rúnar Guðmundsson, sviðsstjóri váttryggingasviðs Fjármálaeftirlitsins. Í starfi hópsins voru skoðaðar ýmsar hugmyndir og leiðir til að bregðast við því alvarlega ástandi sem upp var komið. Ein þessara hugmynda var að kanna hvort gera mætti kröfur í þrotabú vegna innlána að forgangskröfum. Á sama tíma beindust sjónir erlendra fjölmiðla í auknum mæli að Íslandi og íslenskum fjármálafyrirtækjum hrakaði hratt. Í þessari viku fundaði starfshópur Seðlabankans um viðbrögð við lausafjárvanda nær daglega. Þar var um að ræða svokallaða stöðumatsfundi.

Að morgni föstudagsins 3. október 2008 fundaði ríkisstjórn Íslands. Í fundargerð ríkisstjórnarinnar kemur fram að Össur Skarphéðinsson hafi sagt að ummæli Davíðs Oddssonar um þjóðstjórn á síðasta ríkisstjórnarfund hafi verið óviðeigandi gagnvart ríkisstjórninni og að rétt sé að Davíð víki úr embætti. Þá kemur fram í fundargerðinni að Björgvin G. Sigurðsson hafi látið bóka eftir sér gagnrýni á að hann, sem ráðherra bankamála, hafi ekki verið hafður með í ráðum í Glitnismálinu svokallaða. Verður ekki önnur ályktun dregin en sú að verulegir breistir hafi hér verið komnir í samstarf stjórnarflokkanna. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis höfðu þessir breistir slæm áhrif á samstarf stjórnvalda á þeirri ögurstundu sem upp var runnin.

Aðgerðahópur Seðlabankans starfaði fram til hádegis föstudaginn 3. október 2008. Að svo búnu voru ráðuneytisstjórar skildir eftir með „próduktið“ af starfinu, eins og Ragnar Önundarson orðaði það við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.¹⁰⁸ Nánar er fjallað um tillögur hópsins í kafla 20.3.3. Miklar úttektir á fjármunum höfðu verið í bönkum á Íslandi alla þessa viku og er óhætt að ræða um áhlaup í þeim efnum. Við lok föstudagsins námu úttektir á seðlum úr bönkum á Íslandi 5,5 milljörðum króna en venjuleg úttekt á föstudegi mun á þeim tíma hafa verið um 200 milljónir króna. Samráðshópur stjórnvalda kom saman til síns síðasta fundar síðdegis 3. október 2008. Í drögum að fundargerð er haft eftir formanni hópsins að í upphafi vikunnar hefðu menn haft von um að geta haldið þremur bönkum en nú væri spurning hvort hægt væri að halda einum. Fundinum lauk með þeim orðum formanns að fundað yrði með ráðherrum um helgina.

108. Skýrsla Ragnars Önundarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. apríl 2009, bls. 5–6.

Sama dag reið mikið áfall yfir Glitni og Landsbankann því Seðlabanki Evrópu setti fram afar hátt veðkall að kvöldi þess dags. Nánar er rætt um það hér á eftir í umfjöllun um fall Landsbankans.

Helgina 4.–5. október 2008 var starfandi sérstakur sérfræðingahópur á vegum forsætisráðherra. Aðdragandi þess að hópurinn tók til starfa var sá að hagfræðingarnir Friðrik Már Baldursson og Jón Steinsson buðu forsætisráðherra að eigin frumkvæði aðstoð sína vegna þeirrar hættu sem steðjaði að landinu. Í hópnum voru einnig Bogi Nils Bogason, endurskoðandi, Jón Þór Sturluson og Tryggvi Þór Herbertsson. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis skorti verulega á verkstjórn og markviss vinnubrögð hjá íslenskum stjórnvöldum um þetta leyti. Í þessu samhengi má einnig nefna að þegar sérfræðingahópurinn hóf störf byrjuðu meðlimir hans á því að halda í Háskólann í Reykjavík þar sem prenta átti út ársskýrslur og árshlutaskýrslur bankanna. Hér var um að ræða þriðja hópinn á skömmum tíma sem falið var að vinna að viðlagaundirbúningi. Óskiljanlegt er að hópnum hafi ekki verið látin í té önnur gögn sem unnin höfðu verið, t.d. af samráðshópi stjórnvalda og aðgerðahópi Seðlabankans. Loks var ekki skipaður í hópinn hagfræðingur með sérþekkingu á rekstri banka eða annar sérfræðingur með þekkingu eða reynslu af starfi viðskiptabanka né lögfræðingur með sérþekkingu á sviði gjaldþrotaréttar. Að framangreindu virtu verður ekki annað sagt en að vinnubrögð yfirvalda við viðlagaundirbúning á þeirri ögurstundu sem upp var runnin hafi verið ótæk og í engu samræmi við það hvernig þjóðir með þróaða fjármálamarkaði og stjórnsýslu skipuleggja almennt starfshætti sína.

Á fundi í Ráðherrabústaðnum laugardaginn 4. október 2008 lýsti Davíð Oddsson fyrir ráðherrum símtali sem hann hafði átt við Mervyn King, seðlabankastjóra Bretlands. Símtalið hafði verið hljóðritað og hafði Davíð í höndunum endurrit af símtalinu. Nánar er um þetta fjallað í kafla 20.3.8.

Um helgina 4.–5. október var áfram unnið að viðlagaundirbúningi í Seðlabanka Íslands. Með sérfræðingum bankans starfaði m.a. sérfræðingur sem kom hingað til lands á vegum Seðlabanka Bretlands.

Þessa sömu helgi beið almenningur fréttu af þróun mála. Fjölmíðlar höfðu viðveru nánast allan sólarhringinn fyrir utan Ráðherrabústaðinn þar sem forsætisráðherra og fleiri ráðherrar voru að störfum. Fundað var án afláts; ýmist með bankamönnum, lífeyrissjóðum, aðilum vinnumarkaðarins eða öðrum stjórnvöldum, sbr. m.a. umfjöllun í kafla 20.3.9.

Snemma dags sunnudaginn 5. október kynnti sérfræðingahópur forsætisráðherra afrakstur vinnu sinnar fyrir ráðherrum í Ráðherrabústaðnum. Tillögur hópsins voru settar fram í skjali sem ber heitið „Neyðaráætlun fyrir íslenska bankakerfið“. Í skjalinu sem nánar er lýst í kafla 20.3.7 er rætt um að íslenska bankakerfið sé orðið allt of stórt og fjallað um það hvernig útbúa megi bankakerfi af viðráðanlegri stærð ef í greiðsluþrot stefni hjá bönkunum. Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis lýsti Jón Steinsson því að honum hefði ekki þótt hópurinn fá góðar undirtektir frá ráðherrum að kynningunni lokinni.¹⁰⁹

Sama dag ritaði viðskiptaráðuneytið Clive Maxwell, starfsmanni breska fjármálaráðuneytisins, bréf þar sem vísað var til viðræðna viðskiptaráðuneytis við Maxwell um þessa helgi. Í bréfinu, sem undirritað er af Jónínu

109. Skýrsla Jóns Steinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. ágúst 2009, bls. 37–38.

S. Lárusdóttur, segir að ef þörf krefji muni ríkisstjórn Íslands styðja Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta við að afla nægilegs fjár svo sjóðurinn geti staðið við lágmarksskuldbindingar ef til greiðslufalls Landsbankans og útibús hans í London komi. Við skýrslutöku lýsti Björgvin G. Sigurðsson því að bréfið hefði í raun verið samið í Ráðherrabústaðnum. Orðalag bréfsins hefði verið valið af mikilli kostgæfni og að því hefðu komið Geir H. Haarde, Árni M. Mathiesen, Össur Skarphéðinsson og Björgvin sjálfur ásamt ráðuneytisstjórum og Jóni Sigurðssyni, stjórnarformanni Fjármálaeftirlitsins.¹¹⁰ Nánar er um þetta fjallað í kafla 17.17.5. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis er ljóst að mismunandi sjónarmið voru uppi innan stjórnsýslunnar um hugsanlegar skyldur ríkisins ef Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar. Enda þótt þær heimildir sem lýst er í kafla 17.12 veiti ekki afgerandi eða tæmandi svör við álitaefnum um það atriði telur rannsóknarnefndin að það hefði verið mikilvægt að íslensk stjórnvöld gerðu í aðdraganda falls bankanna, og þá ekki síðar en í framhaldi af þeim fyrirspurnum sem bárust frá erlendum stjórnvöldum um mánadámótin júlí–ágúst 2008, úttekt á því hvað lægi fyrir um túlkun á skyldum aðildarríkja að EES-samningnum ef til þess kæmi að tryggingakerfi sem stofnað væri til samkvæmt innstæðutryggingatilskipun ESB gæti ekki staðið við greiðsluskuldbindingar sínar. Slík úttekt hefði þá getað varpað skýrara ljósi á þau mismunandi viðhorf, sem bæði komu fram í fyrirliggjandi heimildum og voru uppi innan íslensku stjórnsýslunnar, um skyldur ríkisins að þessu leyti. Hér skipti líka máli að þeir ráðherrar og aðrir innan stjórnsýslunnar sem komu að ákvarðanatöku og önnuðust samskipti við erlend stjórnvöld vegna málsins gætu gert sér glögga grein fyrir þeim lagalegu álitaefnum sem þarna reyndi á og gætu tekið mið af þeim í ákvörðunum og í svörum sínum við fyrirspurnum og kröfum frá erlendum stjórnvöldum.

Að kvöldi sunnudagsins 5. október hringdi Gordon Brown til Geirs H. Haarde. Í tölvubréfi Geirs til rannsóknarnefndar Alþingis 17. mars 2009 kemur fram að erindi Brown hafi verið tvíþætt. Annars vegar hafi hann lagt til að Íslendingar myndu leita aðstoðar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og boðist til þess að ræða við forstjóra Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um það mál. Hins vegar hafi Brown lýst því að bresk stjórnvöld teldu að Kaupthing Singer & Friedlander (KSF) hefði brotið bresk lög og flutt 1.600 milljónir punda úr landi. Nánar er vikið að umfjöllun um KSF hér á eftir.

Um kl. 22:00 sama kvöld, þ.e. 5. október 2008, fundaði ríkisstjórn Íslands. Á fundinum var lögð fram og samþykkt tillaga forsætisráðherra um yfirlýsingu varðandi innstæðutryggingar. Nánar er um þetta fjallað í kafla 17.0. Á fundinum var einnig tekin til umræðu hugsanleg lántaka hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri, kom inn á fundinn og gerði grein fyrir ferli slíkrar lántöku.

Sama kvöld féll Seðlabanki Evrópu frá þeim veðköllum sem bankinn hafði sett fram gagnvart Glitni og Landsbankanum föstudaginn 3. október 2008.

Sunnudaginn 5. október 2008 komu hingað til lands sérfræðingar frá J.P. Morgan í því skyni að veita Seðlabanka Íslands sérfræðiráðgjöf. Úr varð að þeir hittu ráðherra úr ríkisstjórn Íslands um klukkan tvö aðfaranótt mánudags. Ákveðin kaflaskil virðast hafa orðið varðandi afstöðu ráðherra til stöðu íslenska bankakerfisins á þessum fundi, sbr. nánari umfjöllun í kafla 20.3.11.

110. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 25.

Munu sérfræðingar J.P. Morgan hafa ráðlagt að Alþingi samþykkti sem allra fyrst sérstakar heimildir fyrir stjórnvöld til þess að bregðast við aðsteðjandi vanda bankakerfisins.

Með atkvæðagreiðslu sem átti sér stað á milli kl. 23:18 og 23:19 mánudaginn 6. október 2008 samþykkti Alþingi lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., sem í daglegu tali hafa verið nefnd neyðarlögin. Hafði forsætisráðherra lagt frumvarp að lögunum fram fyrr um daginn eftir að hafa ávarpað þjóðina í beinni útsendingu í ríkissjónvarpinu. Drög að frumvarpi til neyðarlaga höfðu að hluta til legið fyrir um nokkurt skeið en stærstur hluti frumvarpsins var unninn helgina 4.–5. október og aðfaranótt mánudagsins 6. október 2008 af starfsmönnum viðskiptaráðuneytis og Fjármálaeftirlitsins með aðstoð lögmanns. Ítarlega umfjöllun um þetta er að finna í kafla 20.3.12. Í 19. kafla er fjallað um þær tillögur sem lágu fyrir nokkrum árum áður um lagabreytingar í þessum efnunum og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn taldi nauðsynlegar sem og hópur sá sem síðar varð samráðshópur stjórnvalda. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis er gagnrýnisvert að íslensk stjórnvöld hafi ekki lokið vinnu við drög að frumvarpi mun fyrr.

Rannsóknarnefnd Alþingis álitur að íslensk stjórnvöld hafi verið einstaklega illa undir það búin að takast á við fjármálaáfall þegar það reið yfir hér á landi haustið 2008. Upptalningu á nokkrum helstu ástæðum þessa er að finna í kafla 20.3.13. Miklu máli skipti í þessum efnunum að samráðshópi stjórnvalda hafði ekki orðið ágengt við að semja viðbúnaðaráætlun. Þetta hafði í för með sér að hvorki hafði innan samráðshópsins né hjá öðrum stjórnvöldum verið hugað nægjanlega að ýmsum þáttum sem augljóslega hlaut að reyna á ef til meiri háttar fjármálaáfalls kæmi á Íslandi. Dæmi um þetta er að ekki verður séð að á starfstíma samráðshóps stjórnvalda hafi verið lagt tölulegt mat á það hvaða fjármunum íslenska ríkið og Seðlabankinn þyrftu að hafa yfir að ráða til að styðja við íslenska bankakerfið, ef fylgja ætti yfirlýsingum ráðherra. Sama er að segja um útreikninga á hugsanlegum kostnaði sem kynni að falla á íslenskt samfélag ef til meiri háttar fjármálaáfalls kæmi.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að mikið hafi skort á að unnið væri að viðbúnaðarmálum ríkisins á skipulegan og vandaðan hátt. Hér skal því þó haldið til haga að nefndin 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. Á hinn bóginn hefði vandaður undirbúningur verið til þess fallinn að draga 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 álítaefnum sem taka þurftu af skarið um og því haft betri forsendur til að bregðast við og svara fyrirspurnum erlendra stjórnvalda og þeirra sem áttu kröfur á íslensku bankana.

21.3.6 Fall Landsbanka Íslands hf.

Um Landsbanka Íslands hf. og fall hans er fjallað í köflum 18.0 og 20.4. Rétt er að halda því til haga að þegar tilkynnt var um fyrirhugaða yfirtöku ríkisins á Glitni mánudaginn 29. september 2008 var flutningur innlánsreikninga í útibúi Landsbankans í London yfir í dótturfélag jafn skammt á veg kominn og verið hafði um sumarið. Í þessu samhengi verður ekki fram hjá því litið að Landsbankinn, líkt og Kaupþing og Glitnir, var kerfislega mikilvægur banki. Áföll í rekstri hans gátu því haft veruleg áhrif á fjármálastöðugleika á

Íslandi, en lögum samkvæmt ber Seðlabanka Íslands að tryggja slíkan stöðugleika. Í þessu samhengi skal þess getið að með tilliti til mikillar innlánasöfnunar Landsbankans erlendis lá það fyrir eigi síðar en um mitt ár 2007 að Seðlabankinn gæti ekki gegnt hlutverki sínu sem lánveitandi til þrautavara ef Landsbankinn þarfnæðist fyrirgreiðslu vegna áhlaups á erlendu innlánsreikningana. Þrátt fyrir að forsvarsmönnum Landsbankans hafi einnig mátt vera þetta ljóst kusu þeir samt sem áður að safna innlánnum í útibúum fremur en dótturfélögum. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var það afar áhættusöm ákvörðun.

Einnig verður að hafa í huga að ekki liggur fyrir að nokkurt mat hafi farið fram eða úttekt gerð af hálfu íslenskra eftirlitsaðila á því hversu stöðugir og öruggir Icesave reikningarnir voru sem fjármögnunarleið fyrir Landsbankann og hvaða áhætta kynni að fylgja þeim fyrir efnahag og fjármálakerfi Íslands, sbr. umfjöllun í 7. kafla um það hversu kvik þessi innlán voru. Hér verður einnig að líta til þess að söfnun innlána á erlendum vettvangi fól í sér ákveðna grundvallarbreytingu á fjármögnun íslenska bankakerfisins sem jafnframt hafði í för með sér nýjar áhættur gagnvart íslensku fjármálakerfi.

Föstudaginn 3. október 2008 setti Seðlabanki Evrópu fram veðkall á Landsbankann sem nam 400 milljónum evra. Að kvöldi sunnudagsins 5. október 2008 var fallið frá veðkallinu. Sama kvöld áttu bankastjórar Landsbankans símafund með Hector Sants, forstjóra breska fjármálaeftirlitsins (FSA). Á fundinum lýstu bankastjórnirnar áhuga á því að flutningi Icesave reikninganna í dótturfélag yrði hraðað með aðkomu FSA. Þetta var hins vegar um seinan, sbr. umfjöllun í kafla 18.2.4 og 18.2.5. Áhlaup stóð á þessum tíma yfir gagnvart útibúi bankans í London og þurfti Landsbankinn að reiða af hendi háar fjárhæðir í breskum pundum til þess að tryggja áframhaldandi starfsemi þess. Landsbankinn leitaði því eftir fyrirgreiðslu hjá Seðlabanka Íslands. Þeirri beiðni var hafnað mánudaginn 6. október. Þegar Landsbankinn gat ekki lagt fram það fé sem FSA hafði krafist fór svo að bresk stjórnvöld létu loka útibúinu að kvöldi 6. október, sbr. nánari umfjöllun í kafla 18.

Í kafla 18.3.1 er rakið að 7. október 2008 fór Seðlabanki Hollands (DNB) fram á að útibúi Landsbankans í Amsterdam yrði skipaður skiptastjóri. Það var gert með úrskurði sem kveðinn var upp 13. sama mánaðar.

Að morgni 7. október 2008 vék Fjármálaeftirlitið stjórn Landsbankans til hliðar og skipaði skilanefnd í hennar stað. Miklu máli skipti í þessum efnum að óháð lausafjárstöðu Landsbankans í íslenskum krónum hafði bankinn ekki yfir nægum gjaldeyri að ráða til að standa við skuldbindingar sínar í erlendri mynt. Í þessu samhengi vekur það athygli rannsóknarnefndar Alþingis að nokkrum dögum áður, þ.e. 30. september 2008, hafði Landsbankinn veitt félagi í eigu Björgólfs Thors Björgólfssonar lán að andvirði 153 milljóna evra. Verður því ekki séð að stærstu eigendur Landsbankans hafi haft hug á eða getu til að koma bankanum til aðstoðar í þeirri erfiðu stöðu sem upp var komin.

Að morgni 7. október 2008 ræddust Alistair Darling og Árni M. Mathiesen við í síma. Símtalið var hljóðritað og hefur endurrit þess birst í fjölmiðlum.

Næsta dag, þ.e. 8. október 2008, kom Alistair Darling fram í breskum fjölmiðlum og lýsti því að ríkisstjórn Íslands hefði daginn áður sagt sér að hún hygðist ekki virða skuldbindingar sínar í Bretlandi. Verður ekki annað ráðið en að hér sé vísað til samtals Darling við Árna M. Mathiesen. Skemmst er frá því að segja að þessi orð voru ekki látin falla í því samtali. Rannsóknarnefnd

Alþingis vekur í þessu sambandi athygli á niðurstöðu skýrslu breskrar þingnefndar sem út kom í apríl 2009 um að Árni hefði ekki lýst því yfir í samtalinu að ríkisstjórn Íslands hygðist ekki efna skuldbindingar sínar heldur hefði hann þvert á móti gefið til kynna að ríkisstjórnin hygðist beita tryggingarsjóði sínum til að reyna að standa við skuldbindingar sínar gagnvart breskum innstæðueigendum.

Hinn 8. október 2008 yfirtóku bresk stjórnvöld dótturfélag Landsbankans, Heritable Bank, og útibú Landsbankans í London. Þá kyrrsettu bresk stjórnvöld eignir Landsbankans og eignir sem tengdust Landsbankanum en voru í eigu, vörslu eða undir yfirráðum íslenskra stjórnvalda á grundvelli laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi frá 2001 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001).

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að bresk yfirvöld hefðu getað komist hjá því að beita framangreindum lögum en þess í stað náð sama markmiði með hefðbundnum úrræðum við kyrrsetningu þar í landi. Eftir hádegi 9. október 2008 ræddust Alistair Darling og Geir H. Haarde við í síma eftir að Geir hafði árangurslaust reynt að ná í Gordon Brown.

Í viðtali við breskan fjölmiðil 9. október 2008 lýsti Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, því yfir að bresk stjórnvöld væru eftir fremsta megni að reyna að frysta eignir íslenskra fyrirtækja í Bretlandi. Þá væru frekari aðgerðir fyrirhugaðar gagnvart íslenskum stjórnvöldum. Það vekur athygli að samkvæmt orðum Brown takmörkuðust aðgerðirnar ekki við Landsbankann heldur var beinlínis beint að öllum íslenskum fyrirtækjum. Í kafla 20.4 er þessi atburðarás rakin nánar auk þess sem fjallað er um samskipti íslenskra stjórnvalda við bresk yfirvöld í framhaldinu og þau rök sem lágu að baki beitingu laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var framangreind rangfærsla Brown í fjölmiðlum, auk þess sem bresk stjórnvöld beittu lagabálki sem m.a. er kenndur við varnir gegn hryðjuverkum, til þess fallin að valda íslenskum fyrirtækjum bæði í Bretlandi og annars staðar miklu tjóni. 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 myndu 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.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að íslensk stjórnvöld hafi ekki staðið nægilega vel að því að útskýra fyrir breskum og hollenskum yfirvöldum bæði forsendur neyðarlaganna svokölluðu og hina pólitísku stefnu sem tekin var með setningu þeirra. Að mati nefndarinnar bar íslenskum stjórnvöldum að lágmarki að fela utanríkisþjónustunni að kynna stöðu mála á Íslandi eftir að neyðarlögin voru samþykkt á Alþingi 6. október 2008. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis er afar gagnrýnisvert að þetta hafi ekki verið gert. Nánar er fjallað um samskipti við bresk og hollensk yfirvöld í 17. kafla.

21.3.7 Fall Kaupþings banka hf.

Aðfaranótt 9. október 2008 greip Fjármálaeftirlitið inn í rekstur Kaupþings banka hf. og skipaði bankanum skilanefnd á grundvelli heimildar í neyðarlögum svokölluðu. Var sú ákvörðun tekin eftir að stjórn Kaupþings hafði leitað

eftir því við stofnunina að tekið yrði yfir vald hluthafafundar. Þremur dögum áður, þ.e. 6. október 2008, hafði Seðlabanki Íslands veitt Kaupþingi lán sem nam 500 milljónum evra gegn veði í danska bankanum FIH.

Í lánasamningum og skuldabréfum Kaupþings var almennt að finna ákvæði þess efnis að ef til vanskila kæmi hjá stóru dótturfélagi bankans jafngilt slíkt vanskilum Kaupþings sem gæti leitt til gjaldfellingar lána bankans. Um miðjan dag 8. október 2008 settu bresk stjórnvöld dótturfélag Kaupþings í Bretlandi, Kaupthing Singer & Friedlander (KSF), í greiðslustöðvun. Þrátt fyrir að á þessum tíma hafi Kaupþing glímt við margvíslega erfiðleika þá verður að telja að framangreind ákvörðun breskra stjórnvalda hafi haft afgerandi áhrif þegar litið er til þess hvað olli falli bankans. Skilanefnd Kaupþings höfðaði 7. janúar 2009 mál gegn breskum stjórnvöldum vegna framangreindrar stjórnvalds- aðgerðar. Féll dómur í málinu 20. október 2009. Niðurstaðan var sú að kröfum skilanefndarinnar var hafnað. Í dómnnum kemur fram að bresk stjórnvöld hafi byggt ákvörðun sína á lögmætu sjónarmiði um að ógn hafi steðjað að hinu breska fjármálakerfi.

Framangreind atburðarás er rakin nánar í kafla 20.5. Þar er einnig að finna umfjöllun um sjónarmið breskra stjórnvalda um meinta ólögmæta fjármagns- flutninga og að KSF hafi skort háar fjárhæðir til þess að lausafjárstaða bankans gæti fullnægt kröfum FSA. Þessara sjónarmiða sér m.a. stað í símtölum Geirs H. Haarde við Alistair Darling 3. október 2008, þar sem reyndar virðist hafa verið rætt um 600 milljónir punda, og við Gordon Brown 5. sama mánaðar en þar var rætt um 1.500 milljónir punda samkvæmt endurriti samtalsins en 1.600 milljónir punda samkvæmt frásögn Geirs. Miðað við þær upplýsingar sem bresk stjórnvöld veittu Fjármálaeftirlitinu var hér annars vegar um að ræða lausafjárskiptasamninga á milli Kaupþings og KSF að andvirði 1,1 milljarðs punda en það fé hafði KSF talið fram sem laust fé í lausafjárskýrslum sínum.¹¹¹ Þegar á reyndi gat KSF ekki dregið á samninginn fé frá Kaupþingi. Hins vegar var um að ræða veðköll vegna veðlana frá KSF til Kaupþings banka. Veðköllin voru að andvirði um 500 milljóna punda sem FSA taldi að KSF hefði borið að setja fram gagnvart Kaupþingi. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur undir þá afstöðu FSA að óeðlilegt sé að KSF hafi ekki sett fram umrædd veðköll. Sú vanræksla gefur til kynna að armslengdarsjónarmiðum hafi ekki verið fylgt í viðskiptum móður- og dótturfélags.

Rannsóknarnefnd Alþingis kannaði samskipti Kaupþings við FSA síðustu dagana fyrir fall bankans. Í þeim samskiptum, sem einkum áttu sér stað með tölvubréfum, má sjá að Kaupþing kannaði ýmis úrræði í þeirri viðleitni að bjarga dótturfélagi sínu frá þroti. Í þeim samskiptum er m.a. að finna staðhæfingu Hreiðars Más Sigurðssonar, forstjóra Kaupþings, 7. október 2008 um að íslenskir lífeyrissjóðir hafi ákveðið að selja eignir og færa lausafé í erlendri mynt til Kaupþings á næstu þremur dögum og að heildarfjárhæð verði 500–1.000 milljónir evra. Í þessu samhengi tekur rannsóknarnefnd Alþingis fram að nefndin hefur ekki fengið í hendur nein gögn sem styðja þessa fullyrðingu Hreiðars.

111. KSF gerði lausafjárskiptasamninga (e. „swap“) við móðurfélagið samtals að fjárhæð 1,1 milljarður breskra punda. KSF samþykkti að veita Kaupþingi endurtekin sólarhringslán en Kaupþing lofaði að lána KSF sömu fjárhæð til þriggja mánaða. Lausafjárreglur í Bretlandi leiddu til þess að KSF gat talið kröfu sína um endurgreiðslu á hendur móðurfélaginu til lauss fjár. Þar með uppfyllti KSF kröfur FSA um laust fé vegna Edge innlána.

21.4 Nánari ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um afmarkaða þætti

21.4.1 Inngangur

Á meðal þeirra krafna sem gerðar eru til stjórnkerfis lýðræðisríkja er að föstu skipulagi þess eða framkvæmd einstakra verkefna sé þannig háttað að verkaskipting sé skýr og þar með endanleg ábyrgð á því að störfum sé sinnt með fullnægjandi hætti. Skýr skipting verkefna og ábyrgðar er ekki bara forsenda þess að hægt sé að láta þá einstaklinga sem starfa innan stjórnkerfisins sæta ábyrgð vegna mistaka eða vanrækslu í starfi heldur standa gild rök fyrir því að hitt hafi ríkari almenna þýðingu að þannig liggi með skýrum hætti fyrir hvar sérstakra úrbóta sé þörf ef illa fer.

Eitt mikilvægasta hlutverk stjórnkerfisins, að öðrum ólöstuðum, er að gæta að stöðugleika í efnahagslífi landsins. Í þróuðum ríkjum er jafnan lögð áhersla á þetta hlutverk, bæði almennt í störfum stjórnvalda og með stofnun og starfrækslu sérstakra ríkisstofnana sem fara með sérhæfð hlutverk og heimildir á sviði fjármálastarfsemi og efnahagsmála. Íslenska stjórnkerfið skilur sig ekki frá stjórnkerfum annarra þróaðra ríkja að þessu leyti. Það vakti hins vegar athygli rannsóknarnefndar Alþingis 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. Það hefði verið hlutverk annarra stofnana eða embættismanna. Sömu viðhorf koma einnig fram í þeim athugasemdabréfum sem nefndinni bárust á grundvelli 13. gr. laga nr. 142/2008 og birt eru í 11. viðauka með rafrænni útgáfu skýrslunnar. Af þessum svörum verður ráðið að hjá þeim sem sinntu störfum innan þeirra stofnana íslenska stjórnkerfisins sem hafa áttu eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði og áhrifum þeirrar starfsemi á stöðugleika í efnahagslífi landsins var verkaskipting og ábyrgð gagnvart ákveðnum þáttum í ýmsum tilvikum ekki ljós. Rannsóknarnefndin telur því brynt að hugað verði sérstaklega að því að afmarka betur og kveða skýrar á um skyldur einstakra stofnana og embættismanna að þessu leyti.

Hér að neðan er gerð grein fyrir ályktunum rannsóknarnefndar Alþingis um ýmsa þætti í störfum þeirra stjórnvalda og stofnana innan íslenska stjórnkerfisins sem fóru með framangreind hlutverk í aðdraganda falls íslensku bankanna. Einnig er gerð grein fyrir ályktunum um afmörkuð málefni sem rannsóknarnefndin telur hafa haft þýðingu fyrir þróun mála í þeirri atburðarás sem á endanum leiddi til falls íslensku bankanna.

21.4.2 Ríkisstjórnin

Fyrir liggur að í ríkisstjórn Íslands var lítið rætt um stöðu bankanna og lausafjárkreppuna sem hófst undir loks sumars 2007 og ágerðist eftir því sem á leið. Hvorki verður séð af fundargerðum ríkisstjórnarinnar né frásögnum þeirra sem gáfu skýrslur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að þeir ráðherrar ríkisstjórnarinnar sem fóru með efnahagsmál (forsætisráðherra), bankamál (viðskiptaráðherra) eða fjármál 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 riðaði til falls í október 2008. Á tímabilinu hafði þó birst neikvæð umfjöllun um bankana í innlendum sem erlendum fjölmiðlum, íslenska krónan hafði

veikst verulega auk þess sem skuldatryggingarálag bankanna fór hækkandi. Frá því í byrjun árs 2008 höfðu oddvitar ríkisstjórnarflokkanna fengið upplýsingar um vanda fjármálafyrirtækja landsins á fundum með bankastjórn Seðlabanka Íslands. Þá fengu þeir ráðherrar sem áttu fulltrúa í samráðshópi stjórnvalda um fjármálástöðugleika og viðbúnað upplýsingar um að hvaða verkefnum samráðshópurinn vann á hverjum tíma en áhyggjur af stöðu íslensku fjármálafyrirtækjanna og umræður um nauðsyn viðbúnaðaráætlunar vegna fjármálaáfalls fóru vaxandi á þeim vettvangi.

Til skýringar á því að málefni bankanna hafi ekki verið tekin upp í ríkisstjórn hefur rannsóknarnefndin m.a. fengið þær athugasemdir frá Geir H. Haarde, þáverandi forsætisráðherra, í bréfi, dags. 24. febrúar 2010, að þau hafi verið viðkvæm trúnaðarmál. Hefðu upplýsingar um þau borist út af fundum ríkisstjórnar, eða jafnvel aðeins frést að þau væru rædd þar sérstaklega, hefði það getað valdið tjóni. Málefni bankanna hafi því ekki verið tekin á formlega dagskrá ríkisstjórnarfundar en verið reifuð undir liðnum „önnur mál“ eða utan dagskrár þegar við átti eða einhver ráðherra óskaði þess. Samkvæmt gamalgróinni venju hafi slíkar umræður ekki verið færðar til bókar. Af þessu tilefni tekur rannsóknarnefnd fram að hvað sem leið störfum ríkisstjórnarinnar fram á sumar 2008 virðist þessi venja ekki hafa staðið í vegi fyrir því að bókað væri í fundargerð ríkisstjórnar 12. ágúst 2008 að viðskiptaráðherra hefði lagt fram minnisblað, dags. sama dag, um skipan nefndar um fjármálástöðugleika og lagt til að ríkisstjórnin féllist á þær tillögur sem þar voru settar fram. Tillaga viðskiptaráðherra fékk engar undirtektir í ríkisstjórn og var málinu frestað.

Rannsóknarnefndin tekur fram að almennt er ekki um það deilt að neikvæðar fregnir eða orðrómur sem kvisast út um afstöðu eða fyrirhugaðar aðgerðir opinberra aðila á vettvangi fjármálamarkaðar geti orðið til þess að hreyfa við aðilum á markaðnum og jafnvel auka á þann vanda sem við er að etja. Það hlýtur þó að heyra til skyldna ráðherra sjálfra, og þá einkum forsætisráðherra, að búa svo um hnútana í skipulagi og starfi ríkisstjórnar að hægt sé að ræða þar í trúnaði um viðkvæm mál sem varða mikilsverða og knýjandi almannahagsmunum. Hvað sem öðru líður hlýtur sú aðstaða að veikja starf stjórnvalda verulega ef vantraust veldur því að slík málefni komi yfirhöfuð ekki með neinum raunhæfum hætti fram á vettvangi ríkisstjórnar. Rétt er að benda á ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar í þessu sambandi. Samkvæmt þeim er skylt að ræða nýmæli í lögum og „mikilvæg stjórnarmálefni“ á ráðherra-fundum, eða ríkisstjórnarfundum eins og þeir kallast að jafnaði.

Enda þótt hver ráðherra fari sjálfstætt með málefni sem undir hann heyra samkvæmt málefnaþingingu innan stjórnarráðsins verður í samræmi við stjórnarskrána að gera ráð fyrir að „mikilvæg stjórnarmálefni“ séu tekin til umræðu í ríkisstjórn þannig að aðrir ráðherrar hafi tækifæri til að bregðast við og hafa áhrif á stefnumörkun ríkisstjórnar og síns ráðuneytis. Hér þarf líka að hafa í huga að það getur skipt máli hvað skráð er um mál í fundargerð og gögn ríkisstjórnarinnar ef síðar reynir á hvort gerðar hafi verið viðhlítandi ráðstafanir af hálfu ráðherra í tengslum við tiltekna stjórnarframkvæmd og hverjir úr hópi ráðherra hafi átt þar hlut að máli.

Þrátt fyrir að stjórnarskráin geri ráð fyrir að ræða skuli á ríkisstjórnarfundum „mikilvæg stjórnarmálefni“ hefur þróunin orðið sú með samsteypustjórnnum síðustu áratugi að óformlegir fundir og samráð formanna ríkisstjórnarflokkanna, oddvita ríkisstjórnar á hverjum tíma, hafa fengið aukið vægi við stefnumörkun og eiginlega ákvarðanatöku í starfi ríkisstjórnar. En

oddvitar ríkisstjórnar koma líka í ýmsum tilvikum sameiginlega fram gagnvart fulltrúum stjórnvalda, einkaaðilum og hagsmunaaðilum og af vettvangi þeirra mála sem hér er fjallað um er nærtækast að nefna fundi oddvitanna með bankastjórn Seðlabankans á fyrri hluta árs 2008. Á slíkum fundum kunna oddvitunum, og þá eftir atvikum einstökum fagráðherrum ef þeir hafa verið kallaðir til, að vera veittar upplýsingar eða þeim kynnt málefni sem geta haft þýðingu um viðbrögð og aðgerðir stjórnvalda í kjölfarið. Geir H. Haarde, þáverandi forsætisráðherra, víkur að þessu aukna hlutverki oddvita stjórnarflokkanna í bréfi til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010, þar sem því er m.a. lýst að þessi tilhögun sé „vel þekkt stjórnarfarsleg venja í samsteypustjórnnum á Íslandi“. Enn fremur segir, í samhengi við starfshætti þáverandi ríkisstjórnar, að formaður hvors stjórnarflokks hafi verið talinn ábyrgur fyrir því að greina sínum samflokksmönnum í ríkisstjórn frá málum af sameiginlegum fundum formanna eftir því sem hann taldi rétt. Geir tók jafnframt fram að hann hefði enga ástæðu haft til að draga í efa að upplýsingamiðlun milli Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, oddvita Samfylkingarinnar og utanríkisráðherra, og Björgvins G. Sigurðssonar, viðskiptaráðherra, væri með eðlilegum hætti. Rétt er að taka fram að í bréfi Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010, var því lýst að Samfylkingin hefði viljað „leggja áherslu á skýrari verkstjórn og meira samstarf innan ríkisstjórnar“, þ. á m. að því leyti að fleiri mál kæmu til umræðu á þeim vettvangi, sbr. tilvitnun til bréfs hennar hér til hliðar.

Athugun rannsóknarnefndar bendir ekki til þess að upplýsingar um efni funda og samráðs milli oddvita stjórnarflokka á því tímabili sem um ræðir hafi verið skráðar með kerfisbundnum hætti, né heldur afstaða fundarmanna og eftir atvikum stefnumörkun eða einstakar ákvarðanir sem lagður var grunnur að. Einu skráðu heimildirnar sem nefndin hefur fengið um slíka fundi eru persónulegir minnispointar sem einstakir fundarmenn tóku niður. Að því marki sem slíkt samráð og fundir milli oddvita ríkisstjórnar koma í reynnd í stað þess að fjallað sé um mál á fundum ríkisstjórnar bendir rannsóknarnefndin á að rétt kynni þá að vera að hugað yrði að því að setja reglur um skráningu þess sem fram fer við slíkt samráð. Sama á við um fundi þar sem oddvitar ríkisstjórnarinnar koma sameiginlega fram gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða utanaðkomandi og þeim eru sem fulltrúum ríkisstjórnar veittar upplýsingar eða kynnt málefni sem þurfa að koma til úrlausnar innan stjórnsýslunnar.

Dæmi úr fundargerðum ríkisstjórnarinnar sem rakin eru í kafla 19.5.1 leiða í ljós að sá háttur hefur almennt verið hafður á að hafa fundargerðirnar knappar og yfirborðskenndar. Hvort sem þetta hefur verið venja um langan tíma eður ei verður að álykta að þetta sé óheppilegt fyrirkomulag. Sem dæmi má nefna að við skýrslutökur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis bar aðilum ekki saman um það hvort frumvarp um breytingar á lögum um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta sem viðskiptaráðherra var með í undirbúningi í upphafi árs 2008 hefði komið til umfjöllunar í ríkisstjórn. Viðskiptaráðherra lýsti því í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að hann hefði farið með frumvarpið „inn í ríkisstjórn“ og þar hefði það verið rætt a.m.k. þrisvar. Það hefði m.a. verið að tillögu forsætisráðherra sem ákveðið var að flytja frumvarpið ekki vegna óróleika á fjármálamörkuðum.¹¹² Við skýrslutöku kannaðist

„Mörg verkefni er samofin og ganga þvert á skiptingu ráðuneyta. Því töldum við [Samfylkingin] brýnt að skilgreina hvaða mál ættu erindi til ríkisstjórnar í heild. Þannig yrði það ekki sett einstökum ráðherrum í sjálfsvald hvaða mál bæri að taka upp á fundum ríkisstjórnar. Ofangreind mál ræddi ég á fjölmörgum fundum með forsætisráðherra á því tímabili sem hér er til skoðunar. Illu heilli féllst Sjálfstæðisflokkurinn ekki á þessi sjónarmið mín og míns flokks.“

Úr bréfi Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010, bls. 3.

112. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 24–25.

forsætisráðherra ekki við að hafa vitað um tilvist þessa frumvarps.¹¹³ Eins og nánar er lýst í kafla 17.9 varð ekki séð af athugun á fundargerðum ríkisstjórnarfundna að þar hefði verið fjallað um þetta mál á umræddum tíma. Þetta atriði var meðal þeirra sem borið var undir Björgvin G. Sigurðsson í bréfi rannsóknarnefndarinnar til hans, dags. 8. febrúar 2010. Í svari Björgvins, dags. 24. febrúar 2010, lýsti hann þessum atvikum, þ.e. kynningu á framangreindu frumvarpi fyrir öðrum ráðherrum og umfjöllun þess, með þeim hætti að hann hefði „[rætt] það við forystumenn ríkisstjórnarinnar, Geir H. Haarde og Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur“, þ.e. oddvita þáverandi stjórnarflokka. Hann tók jafnframt fram að þau hefðu metið aðstæður með þeim hætti að þær væru of viðkvæmar til þess að hættandi væri á að gera breytingar.¹¹⁴ Samkvæmt framangreindu lýsti Björgvin því fyrst við skýrslutöku að hann hefði farið með frumvarpið „inn í ríkisstjórn“, sem skilja má svo að hann hafi tekið frumvarpið upp á formlegum fundi hennar. Í bréfi Björgvins kom síðan nánar fram að hann hefði „[rætt] það“ við oddvita ríkisstjórnarflokka. Þetta dæmi kann að vera til marks um það hvernig einstakir ráðherrar upplifðu þá óformlegu starfshætti sem að framan er lýst þegar þeir leituðust við að fylgja eftir málum sem þeir báru ábyrgð á.

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.

Forsætisráðherra átti allmarga fundi árið 2008 með formanni bankastjórnar Seðlabankans og bankastjórum bankanna. Bankastjórn Seðlabankans átti einnig á tímabilinu febrúar til maí 2008 a.m.k. fimm fundi með forsætisráðherra, fjármálaráðherra og utanríkisráðherra. Félagsmálaráðherra sótti einn þessara fundna þegar rætt var um málefni Íbúðalánasjóðs. Af skýrslu Björgvins G. Sigurðssonar, viðskiptaráðherra, verður ráðið að hann hafi ekki verið boðaður á neinn þessara fundna. Þar var þó m.a. rætt um vanda bankanna og lausafjárfreppuna en málefni bankakerfisins heyrðu undir ráðuneyti hans. Að auki virðist viðskiptaráðherra hvorki hafa verið gerð grein fyrir því að fundirnir fóru fram né upplýstur um það sem þar fór fram, þó með þeirri undantekningu að upplýst er að á þingflokksfundi Samfylkingarinnar 11. febrúar 2008 gerði formaður Samfylkingarinnar Björgvin og fleirum grein fyrir fundi sem hún átti ásamt forsætis- og fjármálaráðherra með bankastjórn Seðlabankans 7. febrúar 2008.

Atvik kunna að vera með þeim hætti í einstökum málum að forsætisráðherra sé á grundvelli verkstjórnarvalds síns, sbr. 5. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 177/2007, til fyrirvars fyrir ríkisstjórn í samskiptum við einstök stjórnvöld við upphaf máls og meðan því vindur fram. Framangreindir fundir með bankastjórn Seðlabanka Íslands á margra mánaða tímabili meðan rekstur bankanna og lausafjárstaða þeirra þróaðist til hins verra, vörððu efni sem heyrði undir málefna við ráðuneytis viðskiptaráðherra. Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að forsætisráðherra hafi borið sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar að upplýsa viðskiptaráðherra um framangreinda fundi þannig að hann gæti rækt starfsskyldur sínar. Rannsóknarnefnd Alþingis telur það aðfinnsluvert að þetta hafi ekki verið gert.

113. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 62.

114. Bréf Björgvins G. Sigurðssonar til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010, bls. 13–14.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis voru aðgerðir ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum ómarkvissar þegar harðna tók á dalnum í ársbyrjun 2008. Ráðherrar einblíndu of mikið á ímyndarvanda fjármálafyrirtækja í stað þess að takast á við þann augljósa vanda að íslenska fjármálakerfið var allt of stórt miðað við íslenska hagkerfið. Þegar ráðherrar hugðust bæta ímynd landsins með þátttöku í opinberri umræðu, einkum erlendis, var það gert án þess að lagt væri mat á fjárhagslegan styrk ríkisins til þess að koma bönkunum til aðstoðar og án þess að fyrir lægju upplýsingar um kostnað við hugsanlegt fjármálaáfall. Í þessu sambandi má nefna að Björgvin G. Sigurðsson viðurkenndi við skýrslutöku að yfirlýsingar um að ríkið myndi styðja við bakið á bönkunum hefðu verið byggðar á pólitískri afstöðu en ekki mati á raunverulegri getu ríkisins í þeim efnum.¹¹⁵ Á sama tíma lagði Seðlabanki Íslands áherslu á að gera gjaldeyrisskiptasamninga og auka gjaldeyrisforðann til þess að auka trúverðugleika bankans til þess að takast á við fjármálaáfall. Þótt hér sé á engan hátt gert lítið úr ímyndarmálum og aðgerðum til að auka trúverðugleika vekur það hins vegar athygli að stjórnvöld skyldu ekki samhliða grípa til annarra aðgerða. Þannig verður ekki séð að gerð hafi verið vönduð úttekt á því hvort þörf væri á því að einn eða fleiri af stóru bönkunum flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi. Þvert á móti var það beinlínis opinber stefna þeirrar ríkisstjórnar sem mynduð var í maí 2007 að bankarnir hefðu áfram höfuðstöðvar á Íslandi, sbr. umfjöllun í kafla 5.0. Formaður banka-
stjórnar 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 banka hf. eða bankastjóra um málið. Í skýrslu Sigurðar Einarssonar, stjórnarformanns Kaupþings, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis fullyrti hann að Seðlabankinn hefði ekki sagt forsvarsmönnum bankans að nauðsynlegt væri að hann flytti höfuðstöðvar sínar úr landi. Þá hefur nefndin heldur ekki fengið í hendur nein skrifleg gögn um áætlanir um aðgerðir stjórnvalda til að þrýsta á að fjármálafyrirtækin minnkuðu efnahagsreikning sinn. Í skýrslum forsvarsmanna bankanna fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að hvorki Seðlabanki Íslands, 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 efnahagsreikninga bankanna.

Getuleysi ríkisstjórnar og stjórnvalda til að draga úr stærð fjármálakerfisins í tæka tíð áður en til fjármálaáfalls kom sker í augu þegar sú saga er virt sem rakin er í köflum 19.0 og 20.0. Í því sambandi er rétt að minnast þess að þegar banki veitir fyrirtæki lágt lán er hann í stakk búinn til að setja fyrirtækinu skilyrði verði um vanskil að ræða. Ef banki veitir aftur á móti fyrirtæki svo hátt lán að bankinn sjái fram á veruleg skakkaföll lendi lánið í vanskilum er það í reynd fyrirtækið sem komið er með slík tók á bankanum að haft getur óeðlileg áhrif á framgang viðskipta þess við bankann. Á sama hátt liggur fyrir að þegar stærð fjármálakerfis lands nemur 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 nífalt þjóðarframleiðslu þess verður viðsnúningur

115. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 21.

á þessu og virðist þannig bæði Alþingi og ríkisstjórn hafa skort burði og þort til þess að setja fjármálakerfinu skynsamleg mörk. Öll orka virðist hafa farið í að halda fjármálakerfinu gangandi því það var orðið svo stórt að ekki var hægt að taka áhættuna af því að jafnvel aðeins hluti þess félli.

21.4.3 Seðlabanki Íslands

Það er hlutverk Seðlabanka Íslands að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, sbr. 4. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Almennt er fjallað um viðfangsefni Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika í kafla 16.14.6.2. Hinn 14. nóvember 2007 ákvað bankastjórn Seðlabanka Íslands að kalla saman starfshóp um viðbrögð við lausafjáranda í samræmi við bankastjórnsamþykkt nr. 1097 frá 24. mars 2006 þar sem líkur væru á að óvissuástand í fjármögnun og stöðu bankanna yrði ekki skammvinnt. Ljóst er af þeim gögnum sem rannsóknarnefnd hefur fengið í hendur að bankastjórn Seðlabankans hafði verulegar áhyggjur af því ástandi sem var að skapast og kom þeim áhyggjum á framfæri ýmist beint við forsætisráðherra 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 teldi bankinn sig ekki hafa nauðsynleg úrræði í lögum til að bregðast sjálfur við þeim vanda sem hann áleit sífellt vera að aukast. Fór þannig ekki saman annars vegar hvert mat bankans var á hinni alvarlegu stöðu og hins vegar rökrétt viðbrögð og tillögur byggðar á því mati.

Eins og nánar er vikið að í kafla 19.7.1 fékk Seðlabanki Íslands 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 þá komið fram sérstakt tilefni að mati rannsóknarnefndar Alþingis fyrir Seðlabankann til að kalla eftir nauðsynlegum upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu svo hægt væri að leggja mat á áhættuna. 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 upplýsingagiöf á milli Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Þannig er í síðastnefnda ákvæðinu sérstaklega mælt fyrir um að Fjármálaeftirlitið skuli veita Seðlabankanum allar upplýsingar sem stofnunin býr yfir og nýtast í starfsemi bankans. 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 Fjármálaeftirlitið hafði yfir að ráða og bankanum var þörf á til þess að rækja lögbundið hlutverk sitt við að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, væri um þær beðið. Þar sem ekki hafa komið fram neinar viðhlítandi skýringar á því hvers vegna Seðlabankinn lét hjá líða að kalla eftir þessum upplýsingum verður að telja það afar gagnrýnisvert að það skyldi ekki vera gert.

Bankastjórn Seðlabanka Íslands átti allnokkra fundi með forsætisráðherra og öðrum ráðherrum á árinu 2008 fyrir fall bankanna. Á sumum þessara funda voru fluttar mjög alvarlegar fregnir, t.d. á fundi bankastjórnar með þremur ráðherrum í forsætisráðuneytinu 7. febrúar 2008 þar sem dregin var upp mjög dökk mynd af framtíð íslensku bankanna og á fundi bankastjórnar með forsætisráðherra og utanríkisráðherra 1. apríl 2008 þar sem fram kom að 193 milljónir punda hefðu runnið út af Icesave reikningum í London

helgina áður og að Landsbankinn gæti þolað slíkt útstreymi í sex daga. Í ljósi þess hversu alvarlegar upplýsingar þarna voru á ferðinni vekur furðu að þær skuli ekki hafa verið skráðar í skjal þar sem jafnframt væri gerð grein fyrir mati bankans á þeim og tillögum hans um eðlileg eða möguleg viðbrögð þar sem það átti við. Embættisfærsla bankastjórnar Seðlabankans var því að þessu leyti ekki jafn vönduð og ætlast hefði mátt til. Gerði þetta ráðherrum vafalítið erfiðara fyrir að meta rétt viðbrögð og þá ekki síst í ljósi þeirra erfiðleika sem voru í samskiptum ráðherra Samfylkingarinnar og formanns bankaráðs Seðlabanka Íslands og nánar verður vikið að hér á eftir. Á hinn bóginn verður heldur ekki séð að ráðherrar hafi kallað eftir slíkum tillögum og skjölum frá Seðlabankanum eftir að þeim hafði verið gerð grein fyrir þessum upplýsingum munnlega þótt brýn ástæða væri til þess.

Rannsóknarnefndin telur að skort hafi á af hálfu bankastjórnar Seðlabankans að nægjanlega hafi verið brugðist við í formi upplýsingaöflunar og ráðstafana með tilliti til þeirra áhrifa sem söfnun bankanna á innlánnum í útibúum erlendis hafði með tilliti til áhættuþátta gagnvart íslenska fjármálakerfinu og þar með fjármálastöðugleika Íslands, ef til áfalla kæmi í rekstri íslensku bankanna. Þarna var um að ræða innlán sem safnað var í erlendum gjaldeyri og ljóst að Seðlabanki Íslands hafði takmörkuð úrræði til að aðstoða bankana með fyrirgreiðslu í erlendum gjaldeyri ef skyndilegt útstreymi yrði af þessum reikningum við áhlaup á bankana. Áréttað skal að umrædd innlán voru fyrst og fremst að aukast á árinu 2007 en það er fyrst á árinu 2008 sem þess sér stað í gögnum sem nefndin hefur fengið afhent, m.a. frá Seðlabankanum, að í samskiptum bankastjórnar Seðlabankans við fyrirsvarsmenn bankanna, t.d. Landsbankans, hafi verið rætt um mögulegar leiðir til að draga úr áhrifum og þeirri áhættu sem þessum innlánnum fylgdi um framangreind atriði, sérstaklega Icesave reikningum í Bretlandi. Skýrslutökur rannsóknarnefndarinnar hafa einnig staðfest þetta. Rannsóknarnefndin tekur fram að hún fær ekki séð af fyrirliggjandi gögnum að bankastjórn Seðlabankans hafi beint og með formlegum hætti sett fram gagnvart bönkunum, og þá sérstaklega gagnvart Landsbankanum, tillögur eða boðað aðgerðir af sinni hálfu til að sporna við og takmarka þau neikvæðu áhrif sem umrædd innlánsöfnun erlendis gat haft með tilliti til fjármálastöðugleika hér á landi ef til meiri háttar áfalla kæmi í rekstri íslensku bankanna og á greiðsluskuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta reyndi. Þvert á móti ákvað Seðlabanki Íslands að afnema bindiskyldu af erlendum innlánsreikningum í mars 2008.

Þegar rás atburða árið fyrir fall bankanna er virt telur rannsóknarnefndin ljóst að ákveðin tortryggni og samstarfserfiðleikar hafi sett mark sitt á samskipti formanns stjórnar Seðlabanka Íslands og flestra ráðherra Samfylkingarinnar. Þá telur nefndin einnig ljóst, eins og nánar er rakið í kafla 19.3.5, að fyrri samstarf milli formanns bankastjórnarinnar og forsætisráðherra á hinum pólitíska vettvangi og áralöng vinátta þeirra hafi, eins og sá síðarnefndi lýsir, haft áhrif á samstarf og skilning manna á þeim upplýsingum sem fóru á milli þessara forystumanna annars vegar ríkisstjórnar og hins vegar Seðlabanka Íslands. Hér var því staðan sú að fyrri störf Davíðs Oddssonar sem stjórnmálamanns höfðu samkvæmt lýsingu ráðherra í þeirri ríkisstjórn sem tók við völdum í maí 2007 áhrif á það hvernig ráðherrar brugðust við þeim upplýsingum sem embættismaðurinn, formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, lét þeim í té í aðdraganda að falli bankanna.

Eins og nánar er að vikið í kafla 19.3.3 urðu harðar deilur á milli Björgvins G. Sigurðssonar, viðskiptaráðherra, og Davíðs Oddssonar, seðlabankastjóra, á fundi í Seðlabankanum 7. nóvember 2007 vegna ólíkra viðhorfa þeirra til Evrópumála. Þeir komu síðan ekki saman á fund eftir þetta fyrr en tæpu ári síðar — nokkrum dögum fyrir fall bankanna. Í tilvitnuðum kafla kemur fram að Björgvin telji að heftin hafi verið mjög mikil og menn sniðgengið hverjir aðra. Sagði hann það hafa verið óheppilegt hversu eitruð andrúmsloftið var þegar komið var að jafn mikilli ögurstundu og þegar bankarnir féllu.¹¹⁶

Í bréfi Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010, greinir hún á svofelldan hátt frá fundi sínum og Geirs H. Haarde og Árna Mathiesen með bankastjórn Seðlabanka Íslands 7. febrúar 2008: „Enginn frá Seðlabankanum, nema formaður stjórnar bankans, lagði nokkuð til mála á fundinum og má helst lýsa honum sem eintali hans þar sem erfitt var að greina á milli frásagna hans af staðreyndum og persónulegrar afstöðu hans til manna og málefna, litaðri af pólitískum ákvörðunum og átökum fyrri ára. Til marks um mat mitt á því sem fram fór á fundinum á þeim tíma sem hann var haldinn er rétt að fram komi að eftir fundinn skráði ég hjá mér í minnisbók, sbr. fylgiskjal 10: „Greinilegt að seðlabankastjóra (DO) er ósárt um að Kaupþing kollsigli eða fari úr landi. Dregur upp mjög dökka mynd af framtíðarhorfum á markaðnum og vill nota þá mynd til að réttlæta aðgerðir gegn bankanum. Gagnrýni á Kaupþing og Glitni áberandi en ekki á Landsbankann. Engar tillögur eða ábendingar komu fram um það sem ríkisstjórnin ætti að gera í málefnum bankanna. Fundurinn einkenndist af því að þetta var eins manns útaustur.“ „Ekki verður því annað séð en að verulegrar tortryggni hafi gætt hjá Ingibjörgu um það sem fært var fram af hálfu Davíðs á þessum fundi. Í kafla 19.5.1 er haft eftir Ingibjörgu Sólrúnu að það hefði engin launung verið á því að sambandið á milli Davíðs Oddssonar, seðlabankastjóra, og Samfylkingarinnar hefði að mörgu leyti verið erfitt. Það hefði hins vegar verið þegjandi samkomulag um að láta það ekki þvælast fyrir. Stirðleiki í samskiptum þessara aðila kom upp á yfirborðið þegar Davíð Oddsson kom á fund ríkisstjórnarinnar 30. september 2008. Eins og rakið er í kafla 20.3.2 sagði Davíð þá að það væru verulegar líkur á því að allt íslenska bankakerfið yrði hrunið á næstu tíu til fimmtán dögum. Davíð ræddi síðan um að ef einhverju sinni hefði skapast þörf fyrir sérstaka þjóðstjórn þá væri það nú. Við skýrslutöku lýsti Davíð því að skyndilega hefði þetta orðið aðalatriði fundarins.¹¹⁷ Í fyrrnefndum kafla segir jafnframt frá því að í framhaldinu hefði Össur Skarphéðinsson ráðfært sig við Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, sem dvaldi í New York sér til lækninga, og bent á að hann teldi ekki hægt að sigla í gegnum ástandið með Davíð Oddsson í Seðlabankanum.

Eins og nánar er rakið í kafla 19.3.5 lýsti Geir H. Haarde samskiptum sínum við Davíð Oddsson með eftirfarandi orðum við skýrslutöku: „Auðvitað töluðum við mikið saman og það má ekki gleyma því að við erum náttúrulega gamlir samstarfsmenn og það nær alveg meira en 40 ár aftur í tímann og gamlir vinir. Og það má segja að það hafi flækt okkar samstarf, vegna þess að maður gat ekki alltaf áttað sig á því hvenær var hann að tala við mann, sem hann er búinn að þekkja svona lengi og hefur sopið marga fjöruna saman með? Hvenær var hann að tala við mig sem minn forveri í starfi út af ein-

116. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 7.

117. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 72–73.

hverju sem hann vissi? Og hvenær var hann embættismaðurinn að ráðleggja forsætisráðherranum? Þetta var flókið, sérstaklega vegna þess að honum hættir til að vera stóryrtur, taka djúpt í árinni, „dramatisera“ og gera hlutina jafnvel leikrænt þegar hann [er] í „essinu“ sínu og þetta gerði það að verkum að maður gat ekki alltaf, maður vissi ekki alltaf í hvoru hlutverkinu maður var eða hann.“¹¹⁸

Helgina 4.–5. október 2008 hafði vantraust hluta ríkisstjórnarinnar gagnvart formanni bankastjórnar Seðlabankans aukist til muna, einkum eftir fundi ríkisstjórnarinnar 30. september og 3. október og loks í kjölfar tillögu forsætisráðherra um neyðarstjórn sem sett var fram laugardaginn 4. sama mánaðar. Neyðarstjórnartillöguna setti Geir fram á fundi með ráðherrum í Ráðherrabústaðnum og er nánar fjallað um hana í kafla 20.3.10. Þessi tillaga fól í sér að þriggja manna neyðarstjórn yrði skipuð vegna þeirra aðgerða sem grípa þyrfti til á næstu dögum. Lagði Geir til að Davíð Oddsson yrði formaður neyðarstjórnarinnar. Við þá tilhögun gátu Björgvin G. Sigurðsson og Össur Skarphéðinsson hins vegar ekki sætt sig og mun Össur þá hafa hótað stjórnarslitum ef tillagan gengi eftir. Af þessum sökum var henni ekki fylgt eftir. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis hafði mikið vantraust bersýnilega skapast hjá hluta ríkisstjórnarinnar gagnvart formanni bankastjórnar Seðlabankans og var það líklegast ein helsta ástæða þess að Seðlabankinn hafði enga aðkomu að störfum sérfræðingahóps forsætisráðherra og tók almennt minni þátt í vinnu stjórnvalda en í vikunni á undan. Höfðu þessar illdeilur því án nokkurs vafa slæm áhrif á framvindu viðlagaundirbúnings hins opinbera, enda hafði Seðlabankinn á að skipa sérfræðingum sem æskilegt hefði verið að kæmu einnig að undirbúningi og samningu frumvarps til neyðarlaganna vegna þekkingar sinnar og reynslu.

Hér hefur verið staðnæmst við atburði í aðdraganda að falli bankanna sem eru til vitnis um það að fyrri stjórnmaláþátttaka formanns bankastjórnar Seðlabankans hafði bein áhrif á það hvernig ráðherrar brugðust við upplýsingum sem formaðurinn flutti fulltrúum ríkisstjórnarinnar um alvarlega stöðu sem komin var upp í málefnum íslensku bankanna. 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 árabíl 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.

21.4.4 Fjármálaeftirlitið

Meginhlutverk Fjármálaeftirlitsins felst í því að tryggja að eftirlitsskyldir aðilar fari að þeim lögum sem um starfsemi þeirra gilda og hagi starfsemi

118. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 24–25.

sinni að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 1. og 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Fjármálaeftirlitið sinnir eftirlitshlutverki sínu annars vegar með vettvangsathugunum („on-site“ eftirlit) og hins vegar með viðvarandi fjárhagslegu eftirliti (gjarnan nefnt „off-site“ eftirlit) en að auki vinnur stofnunin ýmis önnur verkefni sem tengjast eftirlitsstarfseminni.

Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að Fjármálaeftirlitið hafi ekki verið nægilega vel í stakk búíð til þess að sinna eftirliti með fjármálafyrirtækjum á viðhlítandi hátt þegar þau féllu haustið 2008. Ef lítið er til rekstrar-kostnaðar stofnunarinnar og tekna hennar fram til ársins 2006 er ljóst að vöxtur Fjármálaeftirlitsins fylgdi ekki hröðum vexti íslenska fjármálakerfisins, flóknari eignatengslum á fjármálamarkaði og auknum umsvifum eftirlits-skyldra aðila erlendis og samræmdist ekki auknum og flóknari verkefnum sem stofnuninni höfðu á undangengnum árum verið fengin með lögum og kröfðust mikillar sérþekkingar á rekstri banka, hagfræði, reikningsskilum og löggjöf á fjármálamarkaði. Ljóst er að allt of seint var hafist handa við að auka fjárveitingar til Fjármálaeftirlitsins svo það gæti fylgt fjármálafyrirtækjunum og rækt lögbundin eftirlitsverkefni sín. Á hinn bóginn er til þess að líta að Fjármálaeftirlitið nýtur þeirrar sérstöðu miðað við aðrar ríkisstofnanir að fjárheimildir hennar eru ekki ákvarðaðar á fjárlögum hvers árs heldur er kostnaður af starfsemi stofnunarinnar borinn að öllu leyti uppi af eftirlits-skyldum aðilum á grundvelli lögboðinna gjalda. Það var því á ábyrgð stjórnar og forstjóra Fjármálaeftirlitsins að óska eftir auknum fjárveitingum og láta á það reyna hvort löggjafinn væri reiðubúinn að breyta fjárhæð gjalda þannig að stofnuninni yrði tryggt nægilegt fé. Þær hækkanir á fjárframlögum sem Fjármálaeftirlitið fór fram á voru of litlar og komu of seint. Með þessu er þó ekki sagt að ábyrgð viðskiptaráðherra og Alþingis hafi engin verið.

Augljós afleiðing þess að Fjármálaeftirlitið hafði of lítið fé til ráðstöfunar var að fjölgun starfsmanna hélt ekki í við mikinn vöxt fjármálakerfisins og aukin verkefni sem því voru samfara. Starfsmannavelta hjá stofnuninni var töluverð, þó einkum innan tveggja sviða, lánasviðs og verðbréfasviðs. Starfsreynsla starfsmanna var lítil og starfsaldur fór ört lækkanði. Í því sambandi er vert að geta þess að meðalstarfsaldur á lánasviði og verðbréfasviði var í lok þess tímabils sem athugun rannsóknarnefndar beindist að aðeins um þrjú til fjögur ár. Allt eru þetta atriði sem takmörkuðu mjög getu Fjármálaeftirlitsins til þess að hafa virkt eftirlit með fjármálastofnunum og hafa á þeim nauðsynlegt taumhald.

Ekki verður allur vandi Fjármálaeftirlitsins þó rakinn til ónógra fjárveitinga. Til dæmis skorti á að stjórn Fjármálaeftirlitsins tækist á við grundvallarspurningar svo sem um stærð bankakerfisins og nauðsynleg viðbrögð stofnunarinnar við allt of örur vexti þess. Stjórnin rækti því ekki skyldur sínar við stjórnun stofnunarinnar að því er varðar eitt af helstu hættumerkjum í þróun íslenskra fjármálafyrirtækja.

Þá telur rannsóknarnefnd Alþingis að starfsmenn Fjármálaeftirlitsins hafi ekki sýnt nægilega festu og ákveðni í eftirlitsstörfum sínum við úrlausn og eftirfylgni mála. Í þeim skýrslum sem gerðar voru eftir vettvangsheimsóknir og nefndin hefur kynnt sér skorti í mörgum tilvikum að Fjármálaeftirlitið tæki á rökstuddan hátt af skarið í niðurstöðum sínum. Þetta á ekki síst við í málum þar sem skýra hefur þurft hugtökin yfirráð og fjárhagsleg tengsl við beitingu reglna um stórar áhættur. Í þeim tilvikum, aftur á móti, þegar tekið

var af skarið og talið að ákveðnir gerningar færu í bága við lög, voru þess hins vegar dæmi að við það hafi verið látið sitja að senda skriflegar athugasemdir til fjármálaeftirltisins án þess að málinu væri þá jafnframt komið í lögformlegan farveg. Ekki er útilokað að í veigaminni málum geti Fjármálaeftirlitið beitt því úrræði að gefa fjármálaeftirtækjum kost á að leiðrétta minni háttar mistök með óformlegum hætti. Rannsóknarnefndin telur þó að ganga verði almennt út frá því að samkvæmt þeim lögum er Fjármálaeftirlitið starfar eftir beri því að setja málið samhliða eða fljótlega á eftir í lögformlegan farveg til að tryggja að hægt sé að fylgja því eftir með þvingunarúrræðum og eftir atvikum viðurlögum sinni fjármálaeftirtækið ekki tilmælum um úrbætur. Þess eru dæmi að mál sem snerta ætluð brot á reglum um stórar áhættur hafi lengi verið í óformlegum farvegi, eins og lýst er hér á undan. Ýmist voru þau látin liggja óhreyfð eða bréfaskipti höfðu staðið yfir við fjármálaeftirtæki þar sem Fjármálaeftirlitið hafði aðeins reynt að færa mál til betri vegar með óformlegum hætti. Viðbrögð viðkomandi fjármálaeftirtækja við slíkri nálgun Fjármálaeftirlitsins voru í ýmsum tilvikum hvorki skjót né snurðulaus, eftir því sem ráða má af gögnum og upplýsingum sem rannsóknarnefndin hefur undir höndum. Bæði eru dæmi um verulegan drátt á úrbótum og/eða mótþróa í því sambandi, þar sem fjármálaeftirtæki hafa lýst ólíkum skilningi á skyldum sínum en þeim sem stofnunin hefur byggt athugasemdir sínar á, án þess að hún hafi í þeim tilvikum talið tilefni til að breyta nálgun sinni og beita þá fullum fetum þeim lögbundnu þvingunarúrræðum til fylgni við lög og reglur sem hún hefur á að skipa. Þetta hefur haft í för með sér að eftirlitsskyldir aðilar hafa í sumum tilvikum komist upp með það í framkvæmd að stórar áhættuskuldbindingar hafa verið færðar í bækur þeirra í andstöðu við lög að mati Fjármálaeftirlitsins, ýmist til lengri eða skemmri tíma. Loks verður að halda því til haga að mörg brotanna var ekki hægt að skoða sem minni háttar. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis voru þetta ótækir stjórnsýsluhættir sem ganga í bága við lögboðna málsmeðferð því 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. Fari aðili ekki að fyrirmælum stofnunarinnar getur hún í framhaldinu beitt þvingunarúrræðum og stjórnsýsluviðurlögum. Þar sem málum var ekki alltaf komið í lögformlegan farveg var ekki lagður grundvöllur að því að hægt væri að beita slíkum úrræðum. Skorti því slagkraft í störf stofnunarinnar.

Þá er röng forgangsroðun einnig hluti af vanda Fjármálaeftirlitsins. Þótt unnið hafi verið að endurbótum og uppbyggingu á upplýsingakerfum Fjármálaeftirlitsins frá árinu 2006 er það mat rannsóknarnefndar Alþingis að leggja hefði átt miklu meiri áherslu á að koma upp þróuðum upplýsingakerfum hjá stofnuninni. Viðvarandi fjárhagslegt eftirlit, sem sinnt er með gagnaöflun frá eftirlitsskyldum aðilum, gagnaúrvinnslu og mati sérfræðinga á innkomnum gögnum, kemur ekki að fullum notum nema stofnunin hafi bæði yfir að ráða þróuðum upplýsingakerfum og sérfræðingum til úrvinnslu upplýsinganna. Þar sem mikið hefur skort á að Fjármálaeftirlitið hafi haft yfir að ráða tæknilegri þekkingu og búnaði til þess að vinna vönduð og yfirgripsmikil yfirlit yfir stöðu og þróun einstakra fjármálaeftirtækja úr gagna-grunnum sínum hefur stofnunin í raun ekki haft þá nauðsynlegu yfirsýn yfir starfsemi fjármálaeftirtækjanna sem brýn þörf var á. Þau vandamál sem Fjármálaeftirlitið hefur átt við að etja varðandi úrvinnslu upplýsinga úr kerf-

um sínum hefur án efa komið mjög niður á getu þess til að rækja starfsskyldur sínar við að hafa eftirlit með og taumhald á fjármálafyrirtækjunum sem féllu haustið 2008. Nánar er að þessu vikið í kafla 16.8.2.

Eins og nánar er að vikið í kafla 12.0 gætti þeirrar þróunar á síðustu árunum fyrir fall bankanna að eignarhaldsfélögum væru veitt lán gegn veðum í hlutabréfum. Þess gætti líka í vaxandi mæli að bankarnir tækju veð í hlutabréfum í viðkomandi banka vegna lána sem þeir veittu gagnert til kaupa á þessum hlutabréfum. Til marks um þetta nam verðmæti veða Kaupþings í eigin bréfum tæpum 42% af öllum hlutabréfum bankans í lok september 2008, eins og fram kemur í kafla 9.0. Þessi þróun og sú hætta sem henni fylgdi virðist að miklu leyti hafa farið fram hjá stjórnendum Fjármálaeftirlitsins. Fyrir liggur að haustið 2007 tók Fjármálaeftirlitið að afla upplýsinga um lán með veði í verðbréfum (aðallega hlutabréfum) hjá tíu stærstu fjármálafyrirtækjunum. Fylgst var með meðal tryggingarþekju og stærstu veðköllum. Þrátt fyrir þetta verður ekki séð, eins og Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, lýsti við skýrslutökur hjá nefndinni, að innan Fjármálaeftirlitsins hafi sérstaklega verið aflað upplýsinga um hverjar væru skuldbindingar og áhrif þessara lána og veða í hlutabréfum fjármálafyrirtækja milli þeirra. Þá verður ekki annað ráðið af orðum aðstoðarforstjórans en að skort hafi fullnægjandi upplýsingar hjá Fjármálaeftirlitinu um umfang lána fjármálafyrirtækjanna til kaupa á hlutabréfum í þeim og tilheyrandi veðsetningar eftir að þær jukust að mun eða eins og hann orðaði það: „[...] maður vissi að það var ... þetta var í einhverjum mæli ... án þess að þetta ... kannski hafi vitneskjan upphaflega ... eða meðvitundin um það verið ... á sínum tíma ... á einhverjum fyrri stigum þegar þetta var kannski ekki áhyggjuefni vegna þess að umfangið var þá svo lítið. Síðan bara kemur þetta í bakið á manni, að þetta verður miklu umfangsmeira án þess að maður kannski átti sig á því fyrir en þá bara þegar það er orðið of seint.“¹¹⁹

Eftir að svonefndu TRS-kerfi var komið á laggirnar hjá Fjármálaeftirlitinu í lok árs 2007 verður ekki annað séð en að stofnunin hafi haft aðgang að gagnagrunni sem hafði að geyma stærstan hluta þeirra upplýsinga sem rannsóknarnefndin byggði á við eigin greiningu sína á verðbréfavíðskiptum, þar með talið víðskiptum með hlutabréf í stóru bönkunum þremur, þ.e. upplýsingar um öll verðbréfavíðskipti aðgreind eftir víðskiptaaðilum í hverjum banka fyrir sig. Á grundvelli þessa verður að telja að Fjármálaeftirlitið hefði getað fylgst með stöðutöku allra þessara aðila á markaði og þróun hennar og þar af leiðandi séð að deildir eigin víðskipta bankanna þriggja stunduðu frá árinu 2007 umfangsmikil kaup á hlutabréfum hver í sínum banka og losuðu svo út þann eignarhlut í stórum skömmtum að því er virðist til þess að komast hjá því að senda út flöggunartilkynningu. Gagnagrunnurinn var þó ekkert notaður þar sem Fjármálaeftirlitið hafði ekki komið sér upp nauðsynlegum búnaði til þess að lesa og greina gögnin.

Síðla árs 2007 var settur á fót vinnuhópur í Fjármálaeftirlitinu, svokallaður víðbúnaðarhópur. Á því tímabili sem víðbúnaðarhópurinn starfaði var safnað töluverðu af upplýsingum hjá Fjármálaeftirlitinu umfram það sem venjulegt var. Sérstaka athygli vekur að þær ályktanir sem dregnar voru af upplýsingasöfnun víðbúnaðarhópsins virðast ekki hafa verið afgerandi gagnrýnar. Stjórnendur Fjármálaeftirlitsins töldu ekki að nein meiri háttar vandræði

119. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 61.

steðjuðu að bönkunum fram eftir árinu 2008. Rannsóknarnefnd Alþingis telur ljóst að viðbúnaðarhópur Fjármálaeftirlitsins og stjórnendur þess hafi ekki metið ástandið rétt og verið mun hjartsýnni en tilefni var til. Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, telur að þetta hafi gerst m.a. vegna þess að um dulið ofmat á eigin fé fjármálafyrirtækjanna hafi verið að ræða.¹²⁰ Að mati rannsóknarnefndar Alþingis notaðist Fjármálaeftirlitið einnig við gölluð álagspróf. Opinber upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins um stöðu bankanna litaðist mjög af því að niðurstöður álagsprófa gáfu til kynna að bankarnir stæðu traustum fótum. Gölluð álagspróf Fjármálaeftirlitsins veittu bæði markaðnum og Fjármálaeftirlitinu sjálfu falskt öryggi. Nánar er að þessu vikið í kafla 16.4.2.

Samkvæmt 15. gr. laga nr. 98/1999 skal Fjármálaeftirlitið hafa eftirlit með starfsemi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Á árinu 2005 hófu stóru íslensku bankarnir söfnun svonefndra heildsöluinnlána í ákveðnum útibúum sínum erlendis. Þau urðu fljótt umtalsverð. Landsbankinn hóf síðan starfsemi Icesave reikninganna í Bretlandi í október 2006. Inneignir á þessum reikningum jukust hratt. Tilkoma þessara reikninga var mjög til að auka á skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Við rannsókn nefndarinnar hafa ekki komið fram nein gögn eða upplýsingar um að Fjármálaeftirlitið hafi formlega gagnvart stjórn tryggingarsjóðsins, stjórnvöldum eða bönkunum haft afskipti af málefnum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á grundvelli eftirlitsskyldu sinnar samkvæmt 15. gr. laga nr. 98/1999. Í athugasemdum sem rannsóknarnefnd Alþingis voru sendar af hálfu Jónasar Fr. Jónssonar, fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins, 26. febrúar 2010 kemur fram að Jónas hafi hvatt til þess að hafist yrði handa við að endurskoða lög um tryggingarsjóðinn í lok árs 2006. Þá hafi Jónas tekið málefni sjóðsins upp til umræðu á fundi samráðshóps stjórnvalda 15. nóvember 2007 og 22. júlí 2008. Á síðarnefnda fundinum kom fram hjá Jónasi að hann teldi æskilegt að bankarnir greiddu fyrirfram í sjóðinn.

Enda þótt forstjóri Fjármálaeftirlitsins hafi rætt um málefni sjóðsins í samráðshópnum, skorti að mati rannsóknarnefndar á að á vegum stofnunarinnar væri tekin saman skrifleg skýrsla um sjóðinn á grundvelli 15. gr. laga nr. 98/1999. Í slíkri skýrslu hefði þurft að greina þá þróun sem átti sér stað í innlánsstarfsemi fjármálastofnana og leggja á hana mat sérstaklega með tilliti til þeirra áhrifa sem innlánssöfnun bankanna í útibúum erlendis hafði á skuldbindingar tryggingarsjóðsins og möguleika hans til að standa við þeir greiðsluskuldbindingar sem fram komu í lögum sem sett höfðu verið til að innleiða tilskipun 94/19/EB í íslenskan rétt. Embættisfærsla Fjármálaeftirlitsins var því að þessu leyti ekki jafn vönduð og ætlast hefði mátt til. Hér lítur rannsóknarnefndin einnig til þess að eins og fram kom í skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, fyrir nefndinni þá var það skilningur hans á tilskipun 94/19/EB að íslenska ríkið þyrfti að standa við 20.887 evru lágmarkstryggingu til hvers innstæðueiganda.¹²¹ Miðað við þennan skilning á hinni lagalegu stöðu umræddra skuldbindinga hefði enn frekara tilefni átt að vera til að beita hinni lögbundnu eftirlitsheimild Fjármálaeftirlitsins með formlegum hætti til þess að gera hlutaðeigandi aðilum grein fyrir því misvægi sem var að myndast milli eigna sjóðsins og

120. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 9.

121. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 29.

skuldbindinga hans. Sérstaklega var þetta brýnt gagnvart þeim stjórnvöldum sem þurftu að takast á við þær greiðsluskuldbindingar sem leiddu af tilskipuninni ef eignir tryggingarsjóðsins dygðu ekki til að mæta þeim. Við þetta bættist einnig að forstjóri Fjármálaeftirlitsins taldi að stofnunin hefði sjálf mjög takmarkaðar lagaheimildir til afskipta af opnun innlánsreikninga í útibúum bankanna erlendis.

Þegar Landsbanki Íslands hf. hóf að taka við innlánnum á Icesave reikninga í Amsterdam 29. maí 2008 hafði bankinn þegar reynslu af neikvæðri umfjöllun breskra fjölmiðla um íslenskan efnahag og íslenska banka. Var spjótum einkum beint að háu skuldatryggingarálagi bankanna, auk þess sem efasemdir höfðu verið uppi um getu Seðlabanka Íslands og ríkissjóðs til þess að koma íslensku bönkunum til aðstoðar lentu þeir í lausafjárerfiðleikum. Þá voru uppi efasemdir um getu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi til að mæta áföllum í rekstri bankanna. Ætla verður að áhlaup það sem varð frá febrúar 2008 fram til apríl sama ár á Icesave reikninga Landsbankans í útibúi hans í London megi rekja til þessarar umfjöllunar. Til viðbótar kom síðan áhættan af því að erfitt gæti reynst að útvega erlendan gjaldeyri til að mæta skyndilegum útgreiðslum af innlánsreikningum erlendis. Í skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að skv. 4. mgr. 36. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki gæti Fjármálaeftirlitið ekki lagt bann við stofnun útibús nema stofnunin hefði réttmæta ástæðu til að ætla að stjórnun og fjárhagsstaða viðkomandi fjármálafyrirtækis væri ekki nægilega traust. Á þeim tíma sem Landsbankinn tilkynnti um fyrirhugaða töku innlana í útibúinu í Amsterdam hefði staða bankans verið sterk, hann hefði haft lánshæfiseinkunnina Aaa og eiginfjárlutfall hans verið 12,5%.¹²² Í skýrslu Guðmundar Jónssonar, sviðsstjóra hjá Fjármálaeftirlitinu, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, kom fram að af viðræðum við fyrirsvarsmenn Landsbankans hefði verið ljóst að bankinn hefði ætlað að afla evra á gjaldeyrisskiptamarkaði til að greiða úttektir af innlánsreikningum í útibúi Landsbankans í Amsterdam. Rannsóknarnefndin bendir hins vegar á að gjaldeyrisskiptamarkaður með íslenskar krónur hafði á köflum verið nær óvirkur frá 19. mars 2008, eins og nánar er vikið að í kafla 13.0. 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 banki.

Þrátt fyrir að niðurstaða hálsársuppgjör Landsbankans fyrir fyrri hluta árs 2008 hefði að áliti Fjármálaeftirlitsins við fyrstu sýn ekki gefið sérstakt tilefni til að takmarka starfsleyfi Landsbankans til þess að taka við frekari innlánnum í útibúi bankans í Amsterdam hlaut það að vera ljóst að takmarkaðri aðgangur bankans að evrum eftir að gjaldeyrismarkaður tók að lokast, og sérstaklega eftir að áhrifa af falli Lehman Brothers tók að gæta, hefði áhrif á möguleika hans til að standa við innlánskuldbindingar sínar. Þetta hefði átt að vera Fjármálaeftirlitinu nægt tilefni til þess að taka málefni útibúsins til sérstakrar umfjöllunar en það var ekki gert og er það gagnrýnivert.

Loks telur rannsóknarnefnd 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 sem

122. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 1. Rétt er að taka fram að lánshæfismat Moody's á Landsbankanum á þessum tíma var Aa3.

Basel-nefndin gaf út árið 2001 um innri endurskoðun er byggð á. Á sama hátt er það jafn mikilvægt 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.

Með vísan til 5. tölul. 1. mgr. laga nr. 142/2008 er það mat rannsóknarnefndar Alþingis 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 megí hvort nægilegur árangur hafi náðst við uppbyggingu hennar.

21.4.5 Samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað

Samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað var komið á fót með skriflegu samkomulagi 21. febrúar 2006, eins og nánar er rakið í kafla 19.2. Samkvæmt samkomulaginu var tilgangur þess að formbinda samráð aðila á þessu sviði með því að leitast við að skerpa hlutverkaskiptingu, hindra tvíverknad og auka gegnsæi. Tekið var fram að samráðshópurinn væri vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta. Hann væri ráðgefandi og tæki ekki ákvarðanir um aðgerðir. Aðilar að hópnum fóru allir með hlutverk og skyldur á málefnasviðum þar sem fjármálastöðugleiki og viðbúnaður vegna hans hafði mikla þýðingu. Með samkomulagi um hópinn var myndaður vettvangur þessara aðila til að sinna skyldum um samráð og samhæfingu við hinar stofnanirnar. Með stofnun hans fluttust þó engar beinar skyldur yfir til hópsins sem slíks heldur hvíldu þær áfram á aðilum hans, allt eftir lagalegri stöðu og hlutverki hvers um sig.

Fulltrúar ráðuneytanna í samráðshópi stjórnvalda voru ráðuneytisstjórar þeirra hvers um sig, þ.e. æðstu embættismenn ráðuneytanna, sem yfirleitt eru líka helstu samstarfsmenn ráðherra viðkomandi ráðuneytis að því er varðar stefnu og áherslur í starfi þess. Út af fyrir sig endurspeglar þetta vægið sem hópnum var ætlað að hafa á sínu sviði. Til hliðsjónar að þessu leyti má einnig vísa til sjónarmiða sem Davíð Oddsson lýsti við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni í umræðum um samráðshópinn, sbr. tilvitnun hér til hliðar.

Í samkomulaginu um stofnun samráðshópsins er það ekki tilgreint sem verkefni hans að semja sameiginlega viðbúnaðaráætlun stjórnvalda. Í skýrslu margra þeirra sem áttu sæti í samráðshópnum, svo og ráðherra, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að hlutverk hópsins sem ráðgefandi aðila hefði verið að gera tillögu að slíkri áætlun. Í bréfum Áslaugar Árnadóttur, fyrrverandi setts ráðuneytisstjóra, dags. 24. febrúar 2010, og Baldurs Guðlaugssonar, fyrrverandi ráðuneytisstjóra, dags. 24. febrúar 2010, til rannsóknarnefndar Alþingis er því á hinn bóginn vísað á bug að það hafi verið hlutverk samráðshópsins að semja slíka viðbúnaðaráætlun.

Augljóst er að samráðshópurinn skorti sem heild upplýsingar til þess að byggja ráðgjöf sína á þótt slíkar upplýsingar hefðu, a.m.k. að einhverju marki, verið til staðar hjá einstökum stofnunum sem áttu aðild að hópnum. Samráðshópnum var ekki komið á fót með lögum og um miðlun nauðsyn-

„[M]itt sjónarmið var það að ef ráðuneytisstjórnir væru, eða fulltrúar ráðuneytanna, helst ráðuneytisstjórnir, væru til staðar þar sem upplýsingarnar streymdu að og ráðherrarnir fengju þetta frá sínum mönnum beint í æð þá mundi það virka betur en annað. Þetta var bara það sem ég, af minni reynslu úr kerfinu – pólitískir ráðherrar byrja að tortryggja flesta ef ekki alla þegar liður á nema helst ef þeir treysta ráðuneytisstjóranum og sínum mönnum þar þá eiga þeir aðgang að þeim því að þeir gera ráð fyrir því að þeir aðilar séu að gæta hagsmuna ráðuneytisins, ríkisins og ráðherranna. Þetta fannst mér mjög þýðingarmikið að menn mundu ekki þurfa að hlusta á okkur heldur mundu þeir uppgötva sjálfir, út frá þeim upplýsingum sem bærust inn, þessa stöðu sem við töldum vera uppi.“

Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 33.

„Staðreyndin er sú að vinna vegna undirbúnings viðbragðsáætlunar sem og margra annarra verkefna sem unnin voru á vegum samráðshópsins var sett af stað að minni tillögu sem formaður hans.“

Úr bréfi Bolla Þórs Bollasonar til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010.

„Á samráðshópnum hvíldu því ekki sjálfstæðar skyldur að því er varðar gerð sérstakrar viðbúnaðar- eða aðgerðaráætlunar stjórnvalda.“

Úr bréfi Baldurs Guðlaugssonar til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010.

legra trúnaðargagna til hans var heldur ekki mælt fyrir í lögum. Af þessum sökum hafði samráðshópurinn ekki aðgang að öllum nauðsynlegum upplýsingum sem ákvarðanir um samhæfingu og viðbrögð við fjármálaáfallum urðu óhjákvæmilega að geta byggst á. Þannig hafði samráðshópurinn ekki glögga yfirsýn yfir stórar áhættuskuldbindingar, krosseignatengsl eða aðra veika hlekki í íslensku fjármálakerfi. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var hér um að ræða alvarlegan ágalla á starfsskilyrðum samráðshópsins sem hlaut að koma niður á gæðum vinnu hans.

Þegar farið er yfir drög að fundargerðum samráðshópsins og skýrslur þeirra sem sæti áttu í honum fyrir rannsóknarnefnd Alþingis verður ekki séð að áhersla hafi verið lögð á gerð viðbúnaðaráætlunar af hálfu hópsins fyrr en á 8. fundi hans 18. mars 2008. Eftir það fór samráðshópurinn að hittast mun oft. Á fundi hópsins 29. maí 2008 kom fram viðhorfsmunur á milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans annars vegar og ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins hins vegar. Þessi viðhorfsmunur átti eftir að setja mark sitt á starf hópsins. Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn kölluðu eftir því að pólitísk stefna yrði mótuð um ákveðin atriði en ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins áréttaði að ótímabært væri að taka ákvörðun um þessi atriði.

Líkt og vikið er að í kafla 19.4.3 kom fram í skýrslu Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að fyrirmyndin að samráðshópnum væri sótt til Bretlands. Að breska hópnum eiga hins vegar aðeins þrjár stofnanir aðild en að þeim íslenska fimm. Þessi munur hlaut að þýða að verkstjórn í íslenska samráðshópnum yrði að vera öguð og skipulögð ef ná ætti viðhlítandi árangri við undirbúning formlegra og skipulegra viðbragða stjórnvalda til að forða fjármálaáfalli og takast á við greiðsluþrot bankanna ef til þess kæmi. Af skýrslum þeirra sem sæti áttu í hópnum verður ekki séð að slíku hafi verið að heilsa. Dagskrá funda lá ekki alltaf fyrir við upphaf þeirra. Fundirnir voru sagðir byrja í ákveðnu flæði og enda á sama hátt. Í þessu samhengi má minna á ummæli Tryggva Pálssonar um að stóru málin sem hefðu krafist „viss andlegs álags og hugrekks [hefðu] gjarnan [verið] skilin eftir fyrir það síðasta eða [átt] að ræða á næsta fundi“. Þannig hefði aðgerðaaætlun, sem ítrekað var á dagskrá, ekki verið rædd fund eftir fund. Skort hefði skýra verkaskiptingu og ábyrgð á framkvæmd verkefna. Þá hefði allan tímann vantað aðgerðir en ráðherrar hefðu verið í mikilli fjarlægð.¹²³ Þegar þessi ummæli eru virt er vart hægt að komast að annarri niðurstöðu en að um ótæk vinnubrögð hafi verið að ræða í ljósi þess hversu þýðingarmikil verkefni samráðshópsins voru, enda fór það svo að þegar fjármálaáfall dundi yfir var hópurinn 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 fjármálafyrirtæki, sem síðar voru notuð við vinnslu neyðarlaganna.

Því hefur ítrekað verið lýst að aukin söfnun íslensku bankanna á innlánnum í útibúum erlendis varð strax á árinu 2007 til að auka verulega skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Reglan um greiðsluskýldu sjóðsins 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,

123. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 18.

að minnsta kosti ekki tímabundið. Þetta átti við óháð því hvort gerðar hefðu verið breytingar á lögum, t.d. í byrjun árs 2008. Það hlaut því að vera eitt af þeim viðfangsefnum sem takast þurfti á við í viðbúnaðaráætlun stjórnvalda hvernig mæta ætti þeim skuldbindingum sem féllu á Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta ef til fjármálaáfalls kæmi. Ein af afleiðingum þess að gerð viðbúnaðaráætlunar var ekki lokið þegar kom að falli bankanna í október 2008 birtist í þeirri óvissu sem varð við fallið og síðar um málefni tryggingarsjóðsins og innstæðutryggingar vegna innstæðna í útibúum íslensku bankanna erlendis sem ekki féllu undir þá ábyrgð sem íslenska ríkið lýsti yfir á innstæðum á Íslandi.

Í þessu sambandi verður að benda á þær sérstöku skyldur sem hvíldu á fulltrúa forsætisráðuneytisins í starfi hópsins. Samkvæmt samkomulaginu um stofnun hópsins stýrði hann starfi hans. Það var því einkum og sér í lagi skylda hans að leiða mál til lykta og beita sér fyrir skilvirkni í starfi hópsins, eftir atvikum með samráði við forsætisráðherra, m.a. ef upp kom viðhorfsmunur eða ágreiningur um stefnu og áherslur í starfi hópsins. Þó verður að hafa í huga að allir fulltrúar stjórnvalda í hópnum gegndu þeim skyldum aukalega samhliða fullu starfi hjá viðkomandi ráðuneytum og stofnunum.

Þar sem allir þeir sem sæti áttu í samráðshópnum voru störfum hlaðnir var ekki við því að búast að þeir hefðu ótakmarkaðan tíma til þess að semja viðbúnaðaráætlun. Samráðshópurinn varð því að treysta á Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið um aðstoð við það verkefni. Til þess að inna þá vinnu af hendi töldu bæði Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið nauðsynlegt að fá pólitíska stefnumótun um ákveðin atriði. Af hálfu Seðlabankans var jafnframt lagt til að fenginn yrði einn eða fleiri einstaklingar til að stýra undirbúningi að viðbúnaðarstarfi stjórnvalda. Eins og vikið er að í kafla 19.4.2 var miðlun upplýsinga frá samráðshópnum til ráðherra ekki í föstum skorðum og hlutaðeigandi ráðherrar héldu ekki reglulega fundi til þess að fara yfir verkefni og afrakstur af vinnu samráðshópsins og sinna yfirstjórn verkefnisins að því leyti sem það heyrði undir þá, en hér var um afar mikilvægt verkefni að ræða fyrir íslensku þjóðina. Tillögur og skjöl um nauðsyn viðbúnaðar sem lögð voru 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. Þeir ráðherrar, sem áttu fulltrúa í samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað, hittust heldur ekki sérstaklega, og hvað þá með reglulegu millibili, til þess að fara yfir verkefni og afrakstur af vinnu samráðshópsins og sinna yfirstjórn verkefna hópsins að því leyti sem það heyrði undir þá. Þegar á hólminn var komið og bankarnir riðu til falls var því ekki fyrir hendi sameiginleg viðbúnaðaráætlun stjórnvalda sem sárlega þurfti þó á að halda.

Af þeim gögnum sem nefndin hefur aflað og skýrslum sem teknar voru af aðilum virðist ljóst að bæði Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið litu til samráðshópsins varðandi frumkvæði að sameiginlegum viðbúnaðaraðgerðum, ekki síst aðgerðum sem krefðust pólitískra ákvarðana, sem og samhæfingu aðgerða. Verður því ekki betur séð en að samráðshópnum hafi í reynd verið ljáð meira vægi að því er varðaði undirbúning aðgerða en leiddi beint af ákvæðum samkomulagsins frá 21. febrúar 2006. Í það minnsta er ljóst að hvergi annars staðar í stjórnkerfinu var unnið að sameiginlegum viðbúnaðar-

„[...] hafna ég því eindregið að hafa sýnt vanrækslu vegna þeirra atriða sem [...] annars vegar lúta að því að hafa ekki tekið málefni bankanna til formlegrar umræðu innan ríkisstjórnar og hins vegar að því að hafa ekki með formlegum hætti lagt mat á fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins vegna starfsemi fjármálafyrirtækja hér á landi. Hvorugt framangreindra atriða getur fallið undir starfsskyldur mínar [...]“

Úr bréfi Björgvins G. Sigurðarssonar til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010.

„Eins og ég hef sagt áður, lausafjäreftirlitið er hjá Seðlabankanum [...]“

Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 30.

„Af öllu framansögðu er ljóst, að eftirlitsskylda með bönkum og öðrum fjármálafyrirtækjum hvílir afdráttarlaust hjá Fjármálaeftirlitinu en ekki Seðlabanka Íslands.“

Úr bréfi Davíðs Oddssonar til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010.

Samráðshópur þessi var á forræði forsætisráðherra og málefni fjármálakerfisins á forræði annarra ráðuneyta, og stofnana þeirra, þ.e. Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, eins og áður segir, en ekki fjármálaráðuneytisins. Því var ekki tilefni fyrir mig til þess að taka málefni [samráðshópsins] upp við aðra ráðherra án sérstakrar ástæðu.“

Úr bréfi Árna M. Mathiesen til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010.

áætlunum. 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 viðлагаundirbúningi íslenska ríkisins vegna fjármálaáfalla. Í skýrslum sem teknar voru af ráðherrum og fyrirsvarsmönnum ríkisstofnana fyrir rannsóknarnefnd Alþingis vísaði hver á annan um athafnaskyldu og enginn gekkst við ábyrgð. Hið sama kom fram í svörum þeirra, sem fengu tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum sínum á grundvelli 13. gr. laga nr. 142/2008, en svör þeirra er að finna í viðauka 11 í rafrænni útgáfu skýrslunnar.

Samráðshópnum virðist heldur ekki hafa tekist vel upp í því að stilla saman strengi um þau verkefni sem augljóslega gátu heyrð undir fleiri stjórnvöld. Þannig verður ekki séð að hópurinn hafi náð neinum árangri í því að samstillta aðgerðir til að þrýsta á Landsbanka Íslands hf. að færa reikninga úr útibúi sínu í London yfir í dótturfélag.

Að lögum heyrði starfsemi útibús Landsbankans í London undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins og það gerði Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta einnig. Þótt fram hafi komið í skýrslutöku af Jónasi Fr. Jónssyni að rætt hafi verið við Landsbankann um að flytja Icesave innlánsreikninga sína úr útibúi yfir í dótturfélag hefur rannsóknarnefndin ekki önnur gögn undir höndum um það.

Þrátt fyrir að framangreindar áhyggjur væru komnar fram og um þær væri rætt á vettvangi að minnsta kosti þriggja ráðherra, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins hafa ekki komið fram við rannsókn nefndarinnar nein skjöl, gögn eða ótvíræðar staðfestingar í skýrslutökum um að íslensk stjórnvöld hafi á þessum tíma stillt saman strengi í samráðshópnum og lagt formlega að Landsbankanum að flytja Icesave reikningana yfir í dótturfélag eða kallað eftir tímaáætlun um slíkt frá bankanum ef stjórnvöld litu svo á að hann væri að undirbúa flutninginn. Hvað sem leið lagalegum heimildum Landsbankans til að reka útibú bankans í London var ljóst að framvinda mála um flutning Icesave reikninganna yfir í dótturfélag gat haft verulega þýðingu um viðbrögð og aðgerðir íslenskra stjórnvalda á næstu misserum, m.a. vegna Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, og um samskipti við erlenda eftirlitsaðila og seðlabanka. Hér hefði því 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. Slíkt var líka liður í því að geta haldið uppi eftirliti og eftirfylgni með því að þessi áform bankans gengju eftir.

Með vísan til 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 er það mat rannsóknarnefndar Alþingis að taka verði til gagn Gerrar endurskoðunar þann grundvöll sem stjórnvöldum er skapaður til að vinna að samhæfðri viðbúnaðaráætlun. Þetta er nauðsynlegt til þess að tryggja tímabær, samhæfð og undirbúin viðbrögð við fjármálaáfalli og koma í veg fyrir misskilning um verkaskiptingu stjórnvalda. Verður þar að taka skýrt af skarið um það hver fer með völd og ábyrgð á því að stýra þeirri vinnu.

21.4.6 Einangrun íslenskra stjórnvalda á alþjóðavettvangi

Á fyrsta ársfjórðungi 2008 var orðið ljóst að áhyggjur af stærð íslenska bankakerfisins fóru vaxandi meðal sumra evrópskra seðlabankastjóra. Íslensku bankarnir höfðu jafnframt bakað sér ákveðna óvild í Evrópu með tvenns konar hætti. Annars vegar með því 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. Hins vegar höfðu bankarnir valdið reiði stjórnenda Seðlabanka Evrópu með framgöngu sinni í veðlánaviðskiptum við bankann í gegnum Seðlabanka Lúxemborgar. Hlutfallslega voru veðlán íslensku bankanna hjá 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. Nánar er fjallað um þessi viðskipti í kafla 7.0.

Seðlabanki Íslands leitaði til Seðlabanka Bretlands og bað formlega um skiptasamning til að styrkja gjaldeyrisvaraförðann í tölvupósti 17. mars 2008. Athygli vekur að þann dag féll krónan um 6%. Um var að ræða mesta gengisfall krónunnar frá því „mini-krísan“ gekk yfir árið 2006. Hætt var því við að beiðni Seðlabankans kæmi mönnum ekki fyrir sjónir sem yfirveguð ákvörðun um stækkun gjaldeyrisförðans heldur sem beiðni um neyðaraðstoð til að koma í veg fyrir áhlaup sem þegar virtist hafið.

Í apríl 2008 óx þeirri skoðun fiskur um hrygg hjá evrópskum seðlabankastjórum að umfang vanda íslensku fjármálafyrirtækjanna væri slíkt að það yrði ekki leyst með gjaldeyrisskiptasamningum við Seðlabanka Íslands. Þetta kemur hvað skýrast fram í bréfaskiptum Seðlabanka Íslands og Seðlabanka Bretlands svo og í bréfaskiptum við Timothy F. Geithner, bankastjóra Seðlabanka Bandaríkjanna, sem nánar eru rakin í kafla 4.5.9.2. Hinn 15. apríl sendi Davíð Oddsson formlega beiðni um gjaldeyrisskiptasamninga til Seðlabanka Bretlands. Hinn 23. apríl 2008 svaraði Mervyn King, seðlabankastjóri, bréfi Davíðs og hafnaði beiðninni. Lýsti hann því hins vegar að erlendir seðlabankar gætu fundið leið til að hjálpa Íslendingum við að minnka bankakerfi sitt. Að hans mati væri það eina raunhæfa leiðin til að takast á við vandann. King sagði loks að hann byði fram alla aðstoð sem hann gæti veitt við að takast á við þetta verkefni. Seðlabanki Íslands þekktist ekki þetta boð. Í staðinn var þess óskað í svarbréfi Seðlabankans að breski seðlabankinn endurskoðaði vinsamlegast afstöðu sína til umbeðins skiptasamnings. Því bréfi var ekki svarað.

Á fundi seðlabankastjóra G10-ríkjanna í Basel 4. maí 2008, var rætt um málefni Íslands. Í skýrslu Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að straumhvörf hefðu orðið í afstöðu evrópskra seðlabankastjóra eftir þann fund. Nánar er fjallað um skýrslur Davíðs og annarra sem vitnað er til hér í kafla 19.8.1. Í skýrslu Ingimundar Friðrikssonar kom einnig fram að augljós afstöðubreyting hefði þá orðið gagnvart Íslandi. Már Guðmundsson, sem á þessum tíma var hagfræðingur hjá Alþjóðagreiðslubankanum í Basel, staðfesti að honum hefði verið kunnugt um að á fundinum hefðu komið fram efasemdir af hálfu erlendra seðlabankastjóra um það hvernig íslenskir bankar gætu boðið svo háa vexti sem raun bar vitni. Már skýrði þetta nánar:

„Oft í þessum fræðum er það náttúrulega tekið sem dæmi að ef menn eru farnir að bjóða eitthvað miklu hærri vexti heldur en aðrir, þá séu þeir að færa sig út í áætlunum. Þeir hafa annaðhvort feikilega mikla þörf fyrir fjármagn og séu þar með komnir út í svolítið horn, eða þá að þeir eru með háa vexti og þeir þurfi þá að sækja í mjög áhættusamar fjárfestingar til að geta staðið undir því. Nú veit ég það að bankarnir héldu því oft fram að þeir gætu þetta m.a. vegna þess að þeirra starfsemi væri svo... kostnaður-

Í skýrslu Hreiðars Más Sigurðssonar kom fram að evrópskir seðlabankastjórar hafi verið samtaka um að vilja þá burt þar sem háir vextir íslensku bankanna á innlán í Evrópu ollu því að vaxtalækkar seðlabankanna náðu ekki í gegn. „Við vitum náttúrulega bara af öllu, að þetta var mjög óþægilegt fyrir alla stóru bankana og við vitum það að vextir, þeir voru byrjaðir að lækka vexti þarna á þessum tíma og að vextirnir voru að lækka miklu hægar heldur en þeir vildu.“

Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 73.

„It is clear that the balance sheet of your three banks combined has risen to the level where it would be extremely difficult for you effectively to act as a lender of last resort. International financial markets are becoming more aware of this position and increasingly concerned about it. In my judgement, the only solution to this problem is a programme to be implemented speedily to reduce significantly the size of the Icelandic banking system. [...] It would not be sensible for me to suggest the precise way in which this might be achieved. But the sale of one or more banks or significant proportions of their assets overseas, to foreign banks must surely be high on your list of possible policy instruments. To design and implement such a programme is not easy. I would very much like to discuss how the international community could offer help to Iceland in respect of designing such a solution by raising the matter at the dinner of G10 Central Bank Governors to be held in Basel on 4 May. I have spoken about this with Stefan Ingves, Governor of the Riksbank in Sweden, and we shall both be requesting a discussion at the dinner.“

Úr bréfi Mervyns King, seðlabankastjóra Bretlands, til Davíðs Oddssonar, formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands, dags. 23. apríl 2008.

„Þess vegna hötuðu allir okkur hérna, við gátum farið inn á markaðinn, á betri kjörum inn, með miklu ódýrari kostnað og það er ekki hægt að keppa við okkur vegna þess að veikleiki okkar getur verið styrkleiki okkar. Eini vandinn í þessu, eftir á að hyggja, er auðvitað þetta „konsept“ að það breytist einhvern veginn allur heimurinn yfir í það innlánatryggingar eru aðalmálið, eitthvað sem enginn vissi greinilega hvað var og enginn spáði í. Menn hugsuðu alltaf að það sem skipti máli væri ekki einhver innlánaður upp á þrettán milljarða, það er bara fjögur hundruð milljarða eigið fé í bankanum [...]. Vörnin liggur þar.“

Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
19. ágúst 2009, bls. 80.

inn í þessu væri svo lítill af því að þetta færi fram á netinu o.s.frv. og þess vegna hefðu þeir samkeppnisforskot og annað þvílíkt. En það skiptir ekki máli upp á þessa hluti, þá vakti þetta mjög mikla tortryggni.“¹²⁴

Eftir fund seðlabankastjóra G10-ríkjanna 4. maí 2008 varð ljóst að Seðlabanka Íslands stóð hvorki til boða gjaldeyrisskiptasamningur við breska seðlabankann né nokkra aðra seðlabanka að undanskildum þeim danska, norska og sænska. Aðeins hinir þrír síðastnefndu fengust með eftirgangsmunum 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 Alþjóðagjalddeyrissjóðsins. Eins og áður segir var loforð forsætisráðherra Íslands í símtali ekki talið nægjanlegt af hálfu norrænu seðlabankastjóranna heldur var krafist undirritaðrar yfirlýsingar þriggja ráðherra ríkisstjórnarinnar um ábyrga stefnu í ríkisfjármálum og um breytingar á Íbúðalánasjóði. 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. Ráðherrarnir undirrituðu yfirlýsinguna 15. maí 2008 ásamt bankastjórn Seðlabanka Íslands en hún var sjálf ekki birt opinberlega eða lögð fram á ríkisstjórnarfund. Daginn eftir birtist yfirlýsing frá forsætisráðherra á heimasíðu forsætisráðuneytisins þar sem fagnað var tilkynningu um gjaldeyrisskiptasamninginn. Í beinu framhaldi kom fram að „af þessu tilefni“ vildi forsætisráðherra leggja áherslu á atriði í stefnu ríkisstjórnarinnar sem tilgreind voru nánar. Eitt af þeim var að „stuðla að [...] skipulagsbreytingum á íslenska hagkerfinu með það fyrir augum að efla efnahagslegan stöðugleika“. Af þessu og fleiri atriðum sem nefnd voru er ljóst að þarna var skirskotað efnislega til ákvæða yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar frá deginum áður. Ekkert sagði þó um tilvist hennar sem slíkrar, sem fyrr segir. Í bréfi Geirs H. Haarde til rannsóknarnefndarinnar, dags. 24. febrúar 2010, kom fram að snemma morguns þennan dag, 16. maí, hefði hann gert fulltrúum stjórnarandstöðuflokkanna grein fyrir þessu máli og aðkomu ríkisstjórnarinnar að því. Þeir hefðu ekki hreyft athugasemdum við meðferð stjórnarinnar á málinu. Jóhanna Sigurðardóttir lýsti því við skýrslutöku að yfirlýsingin hefði ekki verið rædd í ríkisstjórn, sbr. kafla 19.8.1.

Eins og nánar er rakið í kafla 19.8.2 ritaði rannsóknarnefnd Alþingis Stefan Ingves, bankastjóri Seðlabanka Svíþjóðar, bréf 4. nóvember 2009 þar sem þess var m.a. farið á leit að hann svaraði ákveðnum spurningum. Svör hans bárust með bréfi 22. janúar 2010 og kemur þar m.a. fram sú skoðun hans að óskýrt eignarhald ásamt örum vexti á efnahagsreikningi bankanna hafi leitt til hættuástands sem íslensk stjórnvöld hafi hvorki virst átta sig á né fyllilega skilið hvernig mætti mæta með því að draga úr stærð bankanna.

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, hefðu ekki haldið uppi nægilega ábyrgri stefnu í ríkisfjármálum auk þess sem ekki hefði verið ráðist í breytingar á Íbúðalánasjóði sem taldar væru nauðsynlegar. Svo notuð séu orð sem Davíð Oddsson eignar bankastjórum danska og norska seðlabankans höfðu íslensk stjórnvöld gert „allt of lítið og allt of hægt“ í því að minnka íslensku fjármála-

124. Skýrsla Más Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. október 2009, bls. 3.

fyrirtækin.¹²⁵ Ekki verður séð að bankastjórar norrænu seðlabankanna hafi borið mikið traust til þess að íslenska ríkisstjórnin myndi ráðast í þessi verkefni þar sem þess var sérstaklega krafist að loforð ráðherranna um nauðsynlegar umbætur yrðu skjalfest og undirrituð. Norrænu bankastjórnarnir gerðu einnig kröfu um að þeir yrðu jafnharðan upplýstir um hvað stjórnvöld gerðu til þess að uppfylla gefin loforð. Þegar lítið varð um efndir sumarið 2008 bætti það gráu ofan á svart. Verður því ekki annað séð en að þegar þetta aðgerðaleyfi bættist við það viðhorf sem áður hafði verið uppi hjá erlendum seðlabönkum gagnvart Íslandi hafi íslensk stjórnvöld verið orðin mjög einangruð að þessu leyti á alþjóðavettvangi og þar með átt í fá hús að venda þegar kom að falli íslensku bankanna í október 2008.

21.4.7 Stjórnarráð Íslands

Samkvæmt stjórnarskránni fara ráðherrar með æðstu yfirstjórn stjórnarsýslunnar og bera ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum. Ráðuneytin eru hvert á sínu málefnasviði æðstu stjórnarsýslustofnanir ríkisins. Ráðuneytisstjórar stýra þeim undir yfirstjórn ráðherra. Þegar lítið er til verkefna ráðuneytanna á sviði fjármálamarkaðar og eftirlits með honum má segja að þar komi glögg fram þær meginbreytingar sem orðið hafa á verkefnum og starfsháttum ráðuneytanna síðustu áratugi. Það er ljóst að tilkoma EES-samningsins, sem tók gildi 1. janúar 1994, hafði í för með sér mjög aukin verkefni ráðuneytanna við undirbúning og innleiðingu gerða Evrópusambandsins í íslenskan rétt. Þá hafa ýmis verkefni sem ráðuneytin höfðu sjálf með höndum, t.d. leyfisveitingar, í auknum mæli verið færð til undirstofnana. Það hefur síðan leitt til þess að ráðuneytin hafa fengið aukið vægi sem eftirlitsaðilar með undirstofnunum sínum og ákvörðunum þeirra. Á sviði fjármálamarkaðarins hefur hins vegar verið farin sú leið að fela sjálfstæðum ríkisstofnunum þau meginhlutverk og heimildir, þ. á m. á sviði eftirlits, sem ríkisvaldið fer með. Sérstaklega hefur þróunin verið þessi síðastliðna tvo áratugi. Þetta haggar hins vegar ekki við skyldum ráðherra og ráðuneytis hans til að hafa eftirlit með og fylgjast með þróun á málefnasviði sínu, sem hin sjálfstæða stofnun starfar á, og bregðast við, eftir atvikum með framlagningu lagafrumvarpa, þegar ástæða er til.

Þær umbætur á íslensku stjórnkerfi sem ráðist var í með stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 og upplýsingalögum nr. 50/1996 lúta aðallega að meðferð stjórnvalda á málum þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna svo og um aðgengi borgaranna að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Ekki hafa hins vegar verið gerðar sérstakar umbætur á reglum um Stjórnarráð Íslands sem mæla fyrir um yfirstjórn stjórnarsýslunnar ef frá eru taldar reglur um verkefni ráðuneyta svo og reglur um frávik frá skyldu til auglýsingar starfa við tilflutning starfsmanna. Um önnur atriði eru lög in um Stjórnarráð Íslands lítið breytt frá árinu 1969.

Í aðdraganda falls íslensku bankanna reyndi fyrst og fremst á málefni á verkswiði þriggja ráðuneyta, forsætisráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Tvö fyrrnefndu ráðuneytin eru fámenn og þótt starfsmenn fjármálaráðuneytisins séu fleiri er ljóst að hitinn og þunginn af starfi ráðuneytanna vegna málefna fjármálafyrirtækjanna og viðbúnaðarstarfi stjórnvalda á þessu tímabili hvíldi á herðum fárra embættismanna. Fyrst og fremst voru það ráðuneytisstjórnarnir. Þeir áttu jafnframt sæti í samráðshópi stjórnvalda.

125. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 60–61.

„Meginreglan var sú að umbjóðandi minn [Áslaug Árnadóttir skrifstofustjóri og settur ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu frá miðjum desember 2007 til loka júlí 2008] vann alla daga vikunnar, kvöld og helgar þar með talin, og var stöðugt að sinna verkefnum og erindum vegna ráðuneytisins utan hefðbundins vinnutíma, bæði með viðveru á skrifstofu sinni, á fundum og þess utan bæði með simtölum og tölvupósti. Ljóst má vera að umbjóðandi minn sinnti starfi sínu langt umfram allar skyldur sem á hann eru lagðar samkvæmt starfsmannalögum og umfram allar almennar kröfur sem hægt er að gera á þessu sviði.“

Úr bréfi lögmanns Áslaugar Árnadóttur til rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 24. febrúar 2010, bls. 6.

Hafa verður í huga að þau sérstöku viðfangsefni sem komu til vegna versnandi stöðu íslenska bankakerfisins komu til viðbótar öðrum daglegum verkefnum ráðuneytanna. Innan þessara ráðuneyta komu fáir embættismenn að þessum verkefnum aðrir en ráðuneytisstjórnarnir. Almennt séð verður ekki sagt að innan þessara ráðuneyta hafi verið til að dreifa mörgum starfsmönnum með sérþekkingu sem gat gert þeim kleift að takast á við verkefni af þessu tagi. Þrátt fyrir þetta var það ekki fyrr en 1. ágúst 2008 að sérstakur efnahagsráðgjafi hóf störf hjá forsætisráðuneytinu. Þá hefur iðulega komið fram í athugun rannsóknarnefndarinnar að vinnuálag í ráðuneytunum á þessum tíma hafi verið mikið og má um það vísa til athugasemda samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 sem nefndinni bárust frá fyrrverandi skrifstofustjóra og settum ráðuneytisstjóra í viðskiptaráðuneytinu, sbr. tilvitnun hér til hliðar. Nánar er vikið að atriðum varðandi starfsskilyrði í stjórnsýslunni í aðdraganda falls íslensku bankanna í köflum 19.0 og 20.0.

Eins og sjá má af þessu var íslenska stjórnkerfið illa í stakk búíð til að takast á við þau fjármálaáföll sem dundu yfir á árinu 2008. Einn af veikleikum þess var hversu fámenn þau ráðuneyti eru sem mest reyndi á í þessu sambandi. Nánast allt sem gert var af hálfu Stjórnarráðs Íslands var unnið af afar fámennum hópi. Í þessu sambandi er þó rétt að hafa í huga að bolmagn Stjórnarráðsins ræðst ekki af heildarfjölda starfsmanna þess heldur af fjölda þeirra starfsmanna sem eru vel menntaðir og þjálfðir og hafa getu til að takast á við mjög flókin og krefjandi verkefni. Augljóst er að fjölga þarf í þeim hópi starfsmanna. Það verður vart gert á annan hátt en að sköpuð séu þau starfsskilyrði í Stjórnarráði Íslands að þangað fáiist til starfa fólk sem hefur þessa kosti til að bera.

Gengið er út frá því að hinir ópólitísku embættismenn ráðuneyta séu sérfræðingar á sínu sviði hvað varðar menntun og reynslu á málefnasviði ráðuneytisins. Þeim er ætlað að bera uppi skilvirka og málefnalega stjórnsýslu í þágu almennings. Samkvæmt 15. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, er ráðherra hins vegar heimilt að kveðja sér til aðstoðar, meðan hann gegnir embætti, mann utan ráðuneytis, sem starfi þar sem skrifstofustjóri, enda hverfi hann úr starfi jafnskjótt sem ráðherra. Þessi skrifstofustjóri er í daglegu máli nefndur (pólitískur) aðstoðarmaður ráðherra. Aðra starfsmenn ráðuneytis á að ráða eftir meginreglum stjórnsýsluréttar og velja hæfasta umsækjandann á grundvelli hæfniskrafna og annarra málefnalegra sjónarmiða. Leiðir þá m.a. af 2. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga að ekki má líta til stjórnmalaskoðana umsækjanda. Engu að síður hefur verið bent á í fræðilegri umfjöllun að almennt megi ætla að þrátt fyrir þetta sé algengt að stöðuveitingar ráðist af pólitískum sjónarmiðum.¹²⁶ Erfitt getur hins vegar verið að færa sönnur á í lagalegum skilningi að reglur hafi verið brotnar. Þeir starfsmenn sem ráðnir eru á slíkum grundvelli hverfa hins vegar ekki úr starfi um leið og sá pólitíski ráðherra sem réð þá. Það getur aftur valdið þeim ráðherra sem við tekur vanda. Einnig geta slíkar stöðuveitingar haft þær afleiðingar að sérfræðipekking á málefnasviði ráðuneytisins veikist ef margar stöður eru skipaðar starfsmönnum sem ráðnir voru á veikari faglegum forsendum og þá jafnvel fyrst og fremst á pólitískum grundvelli. Slík aðstaða getur haft afdrifaríkar afleiðingar við aðstæður eins og hér á landi, þar sem ráðuneyti eru jafnan fremur fámenn með tilliti til þeirra verkefna sem þau hafa með höndum.

126. Sjá t.d. Gunnar Helgi Kristinnsson: *Íslenska stjórnkerfið*. 2. útg. Reykjavík 2008, bls. 214–220.

Við umbætur á Stjórnarráði Íslands verður að horfast í augu við það að ráðherrar virðast margir hverjir hafa talið að þörf væri á að fjölga pólitískum aðstoðarmönnum í ráðuneytum til að annast pólitíska stefnumótun og aðra vinnu af þeim toga. Verður því að taka af skarið um hvort breyta eigi lögum þannig að heimilt verði að ráða fleiri starfsmenn á hina pólitísku skrifstofu ráðherra.

Í kafla 16.1.2.7 var vikið að þeim sérstöku starfsskyldum sem hvíla á starfsmönnum ráðuneyta á grundvelli óskráðra reglna. Þannig ber t.d. embættismönnum ráðuneyta að veita ráðherra upplýsingar og ráð sem honum er þörf á til að rækja starfa sinn. Í þessari skyldu felst m.a. að veita upplýsingar og ráð að eigin frumkvæði um málefni sem hafa mikla þýðingu fyrir embættisfærslu ráðherra og einnig að halda ekki mikilvægum upplýsingum leyndum fyrir ráðherra. Til álitu hlýtur að koma að ákvæði um hinar sérstöku starfsskyldur embættismanna Stjórnarráðs Íslands verði lögfest þannig að tekið sé af skarið um inntak þeirra. Í kafla 21.5.4.1 hér á eftir er vikið nokkru nánar að því hvernig rannsóknarnefndin telur að túlka verði gildandi reglur um starfsskyldur ráðuneytisstjóra að því er varðar upplýsingagjöf þeirra til ráðherra um verkefni sem þeir sinna á vegum ráðuneytisins, í þessu tilviki um samstarf við önnur stjórnvöld sem fram fór á vettvangi samráðshóps stjórnvalda.

Við rannsókn nefndarinnar á gögnum Stjórnarráðs Íslands sem til urðu á árunum 2007 og 2008 kom í ljós að samræmt verklag var ekki fyrir hendi um skráningu munnlegra upplýsinga um samskipti við önnur stjórnvöld eða einkaaðila. Sama gilti um skráningu upplýsinga um samskipti við stjórnvöld annarra ríkja, t.d. símtöl. Vikið var að sambærilegum atriðum í umfjöllun um innra starf ríkisstjórnar í kafla um ríkisstjórnina hér að framan. Rannsóknarnefndin bendir á að í þessum tilvikum eru samskiptin liður í að rækja þau opinberu verkefni sem hlutaðeigandi hafa með höndum. Það kann því að hafa verulega þýðingu að glögggt liggi fyrir hvað aðilum hefur farið í milli. Hvað varðar skráningu munnlegra upplýsinga innan stjórnsýslunnar er sérstaklega í 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 mælt fyrir um skyldu til skráningar upplýsinga sem fram koma munnlega við nánar tilgreindar aðstæður. Sú regla gildir aðeins við meðferð mála þar sem taka á stjórnvaldsákvæðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Með þessari reglu upplýsingalaga var þó aðeins verið að lögfesta óskráða reglu sem m.a. hafði verið gengið út frá að væri til staðar við setningu stjórnsýslulaga.¹²⁷ Mismunandi starfsvenjum hefur verið fylgt innan íslenskra ráðuneyta og stofnana um skráningu minnisblaða og fundargerða. Sama á við um munnleg samskipti milli fulltrúa stofnana og við aðila utan þeirra þegar sleppir þeim tilvikum sem falla undir núgildandi reglu 23. gr. upplýsingalaga. Hér á landi hafa ekki mótast almennar reglur um skráningu upplýsinga sem lúta að innra starfi stjórnvalda, samskiptum og meðferð einstakra mála, a.m.k. ekki með sama hætti og tíðkast t.d. innan stjórnsýslunnar í Danmörku. Benda má á að í norrænum rétti, t.a.m. í Danmörku, er almennt gengið út frá að til fyllingar hliðstæðum ákvæðum 23. gr. íslensku upplýsingalaganna, þ.e. ákvæðum í settum lögum, gildi óskráð meginregla um rýmri skyldu stjórnvalda til skráningar upplýsinga sem ekki takmarkist við mál þar sem teknar eru

127. Alþingistíðindi 1992–1993, A-deild, bls. 3296.

stjórnvaldsákvæðanir.¹²⁸ Þar sem hagsmuna ríkisins verður ekki gætt á viðhlítandi hátt án skipulegrar skráningar upplýsinga og upplýsingastjórnunar hjá Stjórnarráði Íslands, er brýnt að mati rannsóknarnefndar Alþingis að samdar verði samræmdar reglur um skráningu slíkra upplýsinga.

Eins og vikið var að í kafla 16.1.2 er mælt svo fyrir í 9. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, að ráðuneyti hafi eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir það heyra og eignum á vegum þeirra. 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 geti gripið gagnvart slíkum stjórnvöldum. Í því sambandi verður að gera glöggan greinarmun annars vegar á eftirliti með fjárreiðum og eignum sjálfstæðra stjórnvalda og virkum úrræðum fyrir ráðherra ef þar verður misbrestur á og hins vegar eftirliti með lögmæti ákvarðana slíkra stjórnvalda. Það er beinlínis markmið margra laga að koma í veg fyrir að ráðherra geti breytt úrskurðum sjálfstæðra stofnana og stjórnsýslunefnda. Aftur á móti er ráðherrum gert að hafa ákveðin afskipti af fjárreiðum og skilum á ársreikningum sjálfstæðra stofnana og stjórnsýslunefnda, sbr. 20. og 40. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Þau störf sem framundan eru í uppbyggingu íslensks samfélags gera miklar kröfur til Stjórnarráðs Íslands. Það skiptir því miklu að stjórnvöld séu vel í stakk búin til að fást við þau verkefni. Að framansögðu athuguðu er það að mati rannsóknarnefndar Alþingis brýnt að ráðist verði í endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands sem eru, eins og áður segir, að stofni til frá árinu 1969 og hafa lítið breyst síðan.

21.4.8 Löggjöf um fjármálamarkaðinn

Í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum voru starfsheimildir íslenskra lánastofnana og þar með fjármálafyrirtækja rýmkaðar verulega. Þetta var gert samhliða því að tilskipanir Evrópusambandsins um fjármálamarkaðinn voru innleiddar í íslenskan rétt en þær fólu almennt í sér lágmarkssamræmingu á tilteknum atriðum sem snertu stofnun og rekstur lánastofnana ásamt meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu. Tilskipanirnar bönnuðu hins vegar aðildarríkjunum ekki að viðhalda eða setja sér strangari reglur en þar var kveðið á um gagnvart lánastofnunum í viðkomandi heimaríki enda væru þá uppfyllt ákveðin meginsjónarmið sem reglur Evrópusambandsins og EES-samningsins gera kröfu um. Ljóst er af skýringum sem fram komu á Alþingi þegar framangreindar breytingar voru gerðar á lögum að þar réðu fyrst og fremst sjónarmið um að bæta samkeppnisstöðu íslensku fjármálafyrirtækjanna á EES svæðinu og skapa þannig einsleitni og gagnkvæm starfsskilyrði fyrir fjármálafyrirtæki. Þegar lagareglur um fjármálamarkaðinn og starfsheimildir fyrirtækja á þeim markaði voru til umræðu á Alþingi 2007 voru aftur sett fram sjónarmið um að draga þyrfti sem mest úr séríslenskum ákvæðum, en nánar er að þessu vikið í kafla 15.4. Þetta var hluti af hinni pólitísku stefnumörkun stjórnvalda um það hvaða lagaumhverfi þau vildu búa

128. Jon Andersen: *Forvaltningsret – Sagsbehandling-Hjemmel-Prøvelse* 6. útg. Kaupmannahöfn 2006, bls. 69.

innlendum lánastofnunarinnar innan þess ramma sem reglur Evrópusambandsins og EES-samningsins settu.

Mikilvægt er 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 Evrópusambandsins 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 hins vegar ekki mótuð hér á landi er hætt við að reglur um fjármálamarkaðinn verði mun brotackenndari og óskýrari um áherslur en vera þarf.

21.4.9 Gallar í regluverki Evrópusambandsins

Orsakir bankahrunsins á Íslandi og þau vandamál sem hafa komið upp í íslensku samfélagi í kjölfarið eiga sér ekki eingöngu staðbundnar rætur. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis eru ýmsir annmarkar á löggjöf Evrópusambandsins og umgjörð hennar sem hafa átt sinn þátt í að skapa þær aðstæður sem leiddu til bankahrunsins. Hér á eftir verða eingöngu nefnd í stuttu máli þau atriði sem rannsóknarnefndin telur mestu máli skipta.

Tilskipanir Evrópusambandsins um starfsemi lánastofnana byggja á meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu sem felur efnislega í sér að aðildarríkjum er skylt að viðurkenna starfsleyfi lánastofnana annarra ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins. Lánastofnanir geta þannig sett upp útibú í öðrum aðildarríkjum og stundað þar starfsemi á grundvelli starfsleyfis í heimaríki sínu. Það var á grundvelli þessarar reglu um gagnkvæma viðurkenningu sem íslensk fjármálafyrirtæki stofnuðu útibú erlendis og fóru að stunda þar ýmiss konar starfsemi, eins og móttöku innlána frá almenningi, útlánastarfsemi og verðbréfavíðskipti af ýmsum toga.

Það var því greið leið fyrir lánastofnanir að hefja starfsemi erlendis í kjölfar aðildar Íslands að hinu Evrópska efnahagssvæði. Regluverk Evrópusambandsins um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta er á hinn bóginn ekki sniðið að stórum sameiginlegum fjármálamarkaði. Þannig gerir tilskipun Evrópusambandsins um tryggingakerfi fyrir fjárfesta nr. 97/9/EB ekki ráð fyrir neinu sameiginlegu tryggingakerfi vegna starfsemi lánastofnana yfir landamæri. Tilskipunin gerir engan greinarmun á því hvort lánastofnun í litlu hagkerfi, eins og því íslenska, er að setja á laggirnar útibú í stóru hagkerfi, eða öfugt. Ekki er gert ráð fyrir að lánastofnanir sem hafa í hyggju að hefja starfsemi í annarri lögsögu, þurfi að inna af hendi greiðslu í sérstakan sameiginlegan tryggingarsjóð til að mæta tjóni sem fjárfestar kunna að verða fyrir ef upp koma fjárhagsleg vandræði hjá viðkomandi lánastofnun. Tilskipunin gerir eingöngu ráð fyrir að tryggingarsjóður í hverju aðildarríki sé fullnægjandi bakhjarl, óháð því hvort starfsemi lánastofnana í viðkomandi ríki sé stunduð yfir landamæri og óháð stærð viðkomandi hagkerfis. Þetta hafði m.a. í för með sér að íslenskar lánastofnanir gátu hafið starfsemi erlendis í gegnum útibú, og stofnað þar til verulegra skuldbindinga gagnvart fjárfestum, án þess að samhliða væru tryggðar fullnægjandi tryggingar gagnvart fjárfestunum. Tilskipun Evrópusambandsins miðast að sjálfsögðu aðeins við þá aðstöðu að einstaka lánastofnun lendi í fjárhagslegum erfiðleikum, en ekki allsherjarhrun stærstu lánastofnana einnar þjóðar eins og raunin varð í október 2008 á Íslandi.

Þá er það einnig ljóst að fyrirkomulag eftirlitskerfisins innan Evrópska efnahagssvæðisins er með þeim hætti að ekki er tryggt að um tímanlegar og samstilltar aðgerðir fjármálaeftirlita verði að ræða til að taka á vandamálnum sem upp kunna að koma hjá fjármálafyrirtækjum sem starfa þvert á landamæri innan svæðisins. Þannig hafa reglur um eftirlit með fjármálafyrirtækjum ekki tekið nauðsynlegum breytingum í ljósi hins breytta starfsumhverfis fjármálafyrirtækja í kjölfar þess að þeim var gert kleift að starfa utan heimalands síns á grundvelli starfsleyfis frá heimalandinu.

Eins og fjallað er um í 15. kafla skýrslunnar bönnuðu tilskipanir Evrópusambandsins aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins ekki að viðhalda eða setja sér strangari reglur gagnvart lánastofnunum í viðkomandi heimaríki en kveðið er almennt á um í tilskipununum. Ísland hefði því getað sett strangari reglur um starfsemi innlendra lánastofnana en þar er kveðið á um. Ísland hefði hins vegar ekki getað látið slíkar reglur ná til starfsemi erlendra lánastofnana sem stofnuðu útibú hér á landi, nema í algjörum undantekningartilvikum. Ef löggjafinn hér á landi hefði tekið ákvörðun um að setja eða viðhalda strangari reglum fyrir innlendar lánastofnanir hefði skapast sú möguleiki að útibú erlendra lánastofnana hér á landi hefðu notið ríkari starfsheimilda en innlendar lánastofnanir. Eins og greinir í 15. kafla var það þessi hættu á mismunum í starfsheimildum á milli innlendra stofnana og sambærilegra erlendra stofnana sem virðist hafa leitt til þess að talið var nauðsynlegt að láta íslenskar lánastofnanir njóta sambærilegra starfsheimilda og lánastofnanir í nágrannalöndunum. Þetta var gert án þess að gætt væri nægilega að þeim áhrifum sem slíkt fyrirkomulag gæti haft fyrir lítið hagkerfi eins og það íslenska þar sem hættu á hagsmunaárekstrum og stjórnunar- og eignatengslum er meiri en í stærri hagkerfum. Að mati rannsóknarnefndarinnar er það álitamál hvort aðildarríkjum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið séu ekki settar of þröngar skorður gagnvart því að setja strangari 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 sambærilegum erlendum lánastofnunum sem njóta ríkari starfsheimilda í sínu heimaríki.

Í tilskipun Evrópusambandsins um lánastofnanir nr. 2006/48/EB er aðildarríkjum látið eftir að skilgreina nánar hvenær fjárhagsleg tengsl og/eða yfirráð liggi fyrir með þeim réttaráhrifum að skilgreina beri áhættu gagnvart fleiri en einum aðilum sem eina áhættuskuldbindingu. Hefur þetta haft í för með sér misræmi milli aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins um hvernig túlka beri reglurnar og hvernig eftirlitsaðilar beita sér við framkvæmd eftirlits. Þannig er ekki fullt samræmi milli aðildarríkjanna um það við hvaða aðstæður beri að skilgreina áhættu gagnvart tveimur eða fleiri aðilum sem eina áhættuskuldbindingu, jafnvel þótt viðkomandi lánastofnun sé með starfsemi í tveimur eða fleiri löndum í gegnum útibúanet. Þetta hefur gerst þrátt fyrir að til staðar sé samstarfsvettvangur eftirlitsaðila með lánastofnunum, CEBS (Committee of European Banking Supervisors). Þótt ýmis vandkvæði kunni að fylgja því ef gengið er of langt í að setja fram viðmið í þessu sambandi í regluverki Evrópusambandsins, er ljóst að mati rannsóknarnefndarinnar að nauðsynlegt er að skilgreina einhver lágmarksviðmið til að tryggja samræmda framkvæmd innan aðildarríkjanna á þessum þýðingarmiklu reglum.

Regluverk Evrópusambandsins um stórar áhættuskuldbindingar gerir ekki ráð fyrir að áhætta gagnvart einni lánastofnun hafi takmarkandi áhrif á heimild annarra lánastofnana til að stofna til áhættu gagnvart sama eða sömu aðilum. Fræðilega séð getur aðili því stofnað til hámarksáhættu samkvæmt tilskipuninni (25% af eigin fé fjármálafyrirtækis) gagnvart fleiri en einni lánastofnun, bæði innan sama hagkerfis og milli fleiri hagkerfa innan Evrópska efnahagssvæðisins, með tilheyrandi hættu á keðjuverkun ef upp koma fjárhagsleg vandræði. Að mati rannsóknarnefndarinnar er mikilvægt að huga að endurbótum á þessu.

21.5 Mistök eða vanræksla samkvæmt 1. mgr.

1. gr. laga nr. 142/2008

21.5.1 Afmörkun athugunar

Með 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 var rannsóknarnefnd Alþingis falið það verkefni að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni og hverjir kunni að bera þar ábyrgð. Í ljósi þeirra atvika sem lýst er hér að framan í skýrslunni hefur nefndin tekið það álitaefni til nánari athugunar.

Í almennum athugasemdum við það frumvarp sem síðar varð að lögum nr. 142/2008 var tekið fram að með lögum og reglum um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum væri 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. Síðan sagði: „Hér er athyglinni fyrst og fremst beint að stofnunum ríkisins og ráðuneytum sem starfa að þessum sviðum. Við rannsókn á ástæðum falls bankanna er þó vissulega ætlunin að kanna hvort veikleikar í rekstri þeirra og stefnumörkun hafi átt þátt í falli þeirra. Eins og áður segir er hins vegar ekki fyrirhugað að nefndin fjalli um möguleg, refsiverð brot stjórnenda bankanna í rekstri þeirra.“¹²⁹

Eins og þarna kemur fram er þessum þætti í starfi rannsóknarnefndarinnar fyrst og fremst ætlað að beinast að störfum opinberra aðila og því hverjir kunni þar að bera ábyrgð á mistökum eða vanrækslu í þeirri merkingu sem þau hugtök eru notuð í lögum. Að því er varðar starfsemi fjármálafyrirtækjanna er hins vegar tekið fram að kanna eigi hvort veikleikar í rekstri þeirra og stefnumörkun hafi átt þátt í falli þeirra. Í skýrslunni hér að framan hefur verið fjallað með ítarlegum hætti um margvíslega veikleika og þá um leið stefnumörkun í starfi fjármálafyrirtækjanna, einkum stóru bankanna þriggja, sem átti að mati nefndarinnar þátt í falli þeirra. Þar er eðli málsins samkvæmt í mörgum tilvikum um að ræða atriði sem telja verður að geti fallið undir mistök eða vanrækslu af hálfu stjórnenda og starfsmanna þessara fyrirtækja. Á það er hins vegar að líta að samkvæmt þeim lögum sem um hana gilda er athugun rannsóknarnefndarinnar fyrst og fremst ætlað að varpa almennu ljósi á hvort veikleikar í rekstri bankanna og stefnumörkun þeirra hafi átt þátt í falli þeirra. Hvað varðar eðli gagna- og upplýsingaöflunar er slík rannsókn ekki til þess fallin að leggja grunn að ályktunum um mistök eða vanrækslu einstakra stjórnenda eða starfsmanna í bankakerfinu. Það verður að vera verkefni þar til bærri yfirvalda landsins að rannsaka frekar og ráða

129. Alþt. 2008–2009, A-deild, bls. 1076.

til lykta hvort þær aðfinnslur sem koma fram í þessari skýrslu um veikleika í rekstri og stefnumörkun bankanna og annarra fjármálafyrirtækja, og áttu að mati nefndarinnar þátt í falli þeirra, gefi tilefni til þess að látið verði reyna á hvort þar hafi verið um að ræða refsiverð brot á lögum sem eigi að sæta við- urlögum og hverjir úr röðum stjórnenda banka og fjármálafyrirtækja beri þá ábyrgð á þeim mistökum og vanrækslu sem kunna að hafa verið þáttur í þeim. Rannsóknarnefndin skal í samræmi við 14. gr. laga nr. 142/2008 tilkynna ríkissaksóknara ef grunur vaknar við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað. Efni slíkra tilkynninga nefndarinnar til ríkissaksókn- ara er lýst í 22. kafla.

Þeim þætti rannsóknar nefndarinnar sem beinist að störfum stjórnvalda er fyrst og fremst ætlað að vera liður í því að varpa sem skýrustu ljósi á aðdrag- anda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Í því skyni var nefndinni m.a. falið að leggja mat á 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. Athugun nefndarinnar á því hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða hjá þeim sem sinntu störfum eða embættum innan stjórnsýslunnar hefur tekið mið af því meginverkefni nefndarinnar að draga fram atriði sem telja má að hafi öðru fremur haft þýðingu um aðdrag- anda og orsakir að falli bankanna. Í því samhengi verður að huga heildstætt að því hvernig stjórnvöld stóðu að framkvæmd laga um fjármálastarfsemi og eft- irliti 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. Íslensk stjórnvöld, sem áttu þar fyrst og fremst hlut að máli, voru annars vegar forsætisráðuneytið, fjármálaráðuneytið og viðskiptaráðuneytið og hins vegar Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið. Þýðing hvers og eins af þessum stjórnvöldum fyrir málefni þau sem hér um ræðir endurspeglast einnig í því að þessi fimm stjórnvöld stóðu að stofnun samráðshóps um fjár- málástöðugleika og viðbúnað snemma árs 2006 sem starfaði alveg fram að falli bankanna.

21.5.2 Hugtökin mistök og vanræksla

Hugtökin mistök og vanræksla eru ekki skýrt afmörkuð í lögum nr. 142/2008. Það hefur því grundvallarþýðingu við endanlegar ályktanir nefndarinnar, hvað varðar mögulega ábyrgð einstakra manna, að afmarka nánar inntak hugtak- anna mistök og vanræksla. Í því sambandi hefur rannsóknarnefndin lagt eft- irfarandi sjónarmið til grundvallar í störfum sínum:

Í fyrsta lagi hefur rannsóknarnefndin haft það að leiðarljósi, eins og tekið er fram í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi er varð að lögum nr. 142/2008, að nefndinni er aðeins ætlað að segja álit sitt á því hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi landsins og eftirlit með henni og þá hvaða tilteknu ein- staklingar kunni að bera ábyrgð umfram aðra á slíkum mistökum eða hafa sýnt af sér vanrækslu. Nefndinni er því hvorki ætlað að fara með dómsvald né ákvörðunarvald um beitingu stjórnsýsluviðurlaga heldur er henni aðeins ætlað að skila skýrslu til Alþingis þar sem tekið er á þeim atriðum sem rann- sóknin beinist að.

Í öðru lagi er ljóst af almennum málskilningi að hugtökin mistök og vanræksla eru rýmri en svo að aðeins sé átt við að athafnir eða athafnaleysi einstaklinga hafi brotið í bága við lög og þá að því marki að það kunni að

varða hlutaðeigandi lagalegum viðurlögum af einhverju tagi, hvort sem er bótaskyldu, refsingum eða eftir atvikum viðurlögum í starfi, s.s. áminningu eða uppsögn ef um opinberan starfsmann er að ræða. Í samræmi við þetta segir í athugasemdum að baki 1. gr. laga nr. 142/2008 að með mistökum og vanrækslu sé ekki aðeins vísað til þess þegar tilteknar athafnir fullnægi ekki lagakröfum eða þegar vanrækt sé að fylgja lagaboði. Fleira geti fallið þar undir, svo sem að fyrirbyggjandi upplýsingar hafi ekki verið metnar með réttum hætti og ákvarðanir teknar á ófullnægjandi forsendum. Þá geti það talist vanræksla að láta hjá líða að bregðast við upplýsingum um yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt. Lögð er áhersla á að þessi hugtök eru sett fram í sérstakri löggjöf sem Alþingi hefur samþykkt í tilefni af þeirri rannsókn sem rannsóknarnefnd Alþingis var falið að sinna. Alþingi hefur þannig með sérstökum lögbundnum mælikvörðum markað ramma um mat nefndarinnar á háttsemi einstaklinga á grundvelli 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. Ekki má gera ráð fyrir að þeir mælikvarðar séu að öllu leyti hliðstæðir við mælikvarða samkvæmt öðrum lagareglum sem kunna að eiga við um þátt einstaklinga í atvikum sem urðu í aðdraganda falls íslensku bankanna.

Í þriðja lagi skal ítrekað að rannsóknarnefndinni er falið að segja til um hverjir beri að hennar mati ábyrgð á mögulegum mistökum og hverjir kunni að hafa sýnt af sér vanrækslu í starfi við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi og eftirlit með henni. Með þessu færast sjónarhorn rannsóknarinnar þannig að einstaklingum og þætti þeirra í töku einstakra ákvarðana, eins og segir í áður nefndum athugasemdum að baki 1. gr. laga nr. 142/2008. Spurt sé hver hafi tekið tilteknar ákvarðanir eða hver hafi átt að bregðast við upplýsingum sem lágu fyrir. Þessum spurningum þurfi bæði að svara út frá því hvað gerðist í raun svo og út frá reglum um valdbærni. Þegar nefndinni er þarna ætlað að leggja mat á hvort einstökum starfsmönnum ríkisins hafi orðið á mistök eða þeir sýnt af sér vanrækslu í starfi verður að hafa í huga að þar er ekki að öllu leyti um sams konar viðmið að ræða og koma fram í 21. gr., 26. gr. og 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þó að um vissa skörun sé að ræða. Tilefni kann að vera til þess að nefndin telji starfsmann hafa sýnt af sér mistök eða vanrækslu þó að ekki sé um brot í starfi að ræða sem gefi tilefni til áfalls sakar samkvæmt ákvæðum laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð eða stjórnssýsluviðurlaga samkvæmt ákvæðum laga nr. 70/1996. Á sama hátt geta starfsmenn gerst brotlegir við starfsskyldur sínar samkvæmt þeim lögum þótt þeir hafi ekki sýnt af sér mistök eða vanrækslu í starfi er gefi nefndinni tilefni til athugasemda. Hér eins og endranær reynir á hvort þeim reglum, sem krefjast má að hver góður og samviskusamur embættismaður fylgi, og þá einnig ráðherrar, sé fylgt í embættisfærslu þeirra enda þótt framkvæmd sé ekki beinlínis lögboðin eða framkvæmdaleysi lögbannað.¹³⁰

Samkvæmt 4. mgr. 14. gr. laga nr. 142/2008 fer um ábyrgð ráðherra eftir lögum um ráðherraábyrgð. Undirstrikað skal að mat rannsóknarnefndar Alþingis á störfum ráðherra á grundvelli 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 er ekki sambærilegt við mat samkvæmt ákvæðum laga um ráðherraábyrgð. Það kemur í hlut Alþingis að taka nánari afstöðu til þess hvort tilefni sé til þess að hrinda af stað hinni sérstöku málmeðferð sem íslensk stjórnskipun mælir

130. Sbr. Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipunarréttur*, 2. útg. Reykjavík 1976, bls. 166 og einnig Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, 2. útg. Reykjavík 1999, bls. 174.

fyrir um til að leysa úr álítaefnum varðandi lagalega ábyrgð ráðherra. Hvað sem því líður er ljóst að við mat á því hvort einstakir ráðherrar hafi í aðdraganda falls íslensku bankanna gert mistök eða sýnt af sér vanrækslu verður eðli málsins samkvæmt að hafa að nokkru marki hliðsjón af háttarnisreglum laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, sbr. 10. gr. þeirra laga, sbr. umfjöllun í kafla 16.1.2.6.

Af framangreindum skýringarsjónarmiðum hefur rannsóknarnefndin dregið ályktun um hlutverk sitt að þessu leyti með hliðsjón af framsetningu mælikvarðans í 1. gr. laga nr. 142/2008, um mistök og vanrækslu einstakra manna og ábyrgð þeirra. Hún er sú að Alþingi hafi falið rannsóknarnefndinni að taka eftir atvikum afstöðu til þess, í samræmi við þær staðreyndir sem gagnaöflun hennar leiddi í ljós, hvort á hafi skort að einstaklingar, sem höfðu að lögum skilgreindu hlutverki að gegna við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi og eftirlit með henni, gerðu nægjanlegar ráðstafanir til að bregðast við aðsteðjandi hættu á fjármálaáfalli. Það liggur í hlutarins eðli að ályktanir nefndarinnar að þessu leyti hljóta að byggja á greiningu á þeirri atburðarás sem rannsóknin hefur leitt í ljós, innbyrðis samhengi atvika, og mati á fyrirliggjandi upplýsingum sem sýnt þykir að hafi verið tiltækar á hverjum tíma um stöðu og horfur á íslenskum fjármálamarkaði og í íslensku efnahagslífi almennt.

Við mat á því hvaða atriði, athafnir eða athafnaleysi, í störfum einstakra manna kunni að falla undir „mistök eða vanrækslu“ í framangreindum skilningi hefur nefndin þannig sérstaklega horft til þess hvað telja megí að hafi öðru fremur haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar. Í þessu sambandi telur nefndin ástæðu til að undirstrika að það getur að hennar mati ekki verið skilyrði fyrir ályktun um að maður hafi sýnt af sér vanrækslu, t.d. við opinbert eftirlit með fjármálastarfseminni eða við stefnumörkun á því sviði, að sýnt þyki að aðgerðir þær eða ráðstafanir sem nefndin telur að honum hafi borið að hafa frumkvæði að hefðu einar og sér getað stuðlað að því að koma að öllu leyti í veg fyrir fall bankanna og tjón sem af því leiddi fyrir íslensku þjóðina. Hvorki rannsóknarnefndin né aðrir aðilar geta fullyrt um að beint orsakasamhengi sé á milli vanrækslu um slík atriði og þess fjármálaáfalls sem hér varð haustið 2008 né slegið því föstu hver innbyrðis þýðing hinna samverkandi þátt sem leiddu til þess hafi verið. Á hinn bóginn er nefndinni, eins og að framan greinir, að lögum beinlínis falið að taka afstöðu til þess hvort einstakir menn verða taldir ábyrgir fyrir mistökum eða vanrækslu þar sem fyrirliggjandi upplýsingar hafi ekki verið metnar með réttum hætti, ákvarðanir teknar á ófullnægjandi forsendum eða þar sem látið hafi verið hjá líða að bregðast við upplýsingum um yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt. Nefndin verður, hvað sem framangreindum óvissuþáttum líður, að taka afstöðu til þess hvernig stjórnvöld höguðu viðbúnaði sínum í ljósi fyrirliggjandi upplýsinga og aðstæðna á hverjum tíma. Ályktanir nefndarinnar um slík atriði eru í megindráttum reistar á greiningu á þeirri samantekt um röð atburða og lýsingu á skjalgum gögnum, sem fram kemur í þessari skýrslu, og almennri afstöðu nefndarmanna til þess hvort einstakir menn hafi sýnt mistök og vanrækslu í framangreindri merkingu með athöfnum sínum og eftir atvikum athafnaleysi. Mat nefndarinnar í þeim efnum er hennar eigin og getur eðli máls samkvæmt ekki verið óumdeilt.

21.5.3 Nánari afmörkun að virtum athugasemdum samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008

Rannsóknarnefndin sendi alls tólf einstaklingum bréf og gerði þeim grein fyrir tilteknum atriðum, athöfnum eða athafnaleysi, sem hún hefði á því stigi til athugunar að fjalla um í skýrslu sinni á þeim grundvelli hvort um hefði verið að ræða mistök eða vanrækslu af þeirra hálfu í þeirri merkingu sem þau hugtök væru notuð í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. Listi yfir þessa einstaklinga kemur fram í kafla 23.0. Í bréfunum var litið til þess sem fram hafði komið við gagnaöflun og skýrslugjöf fyrir nefndinni og var til úrvinnslu vegna umfjöllunar í einstökum köflum skýrslunnar hér að framan. Sú umfjöllun hafði það að markmiði að draga saman eins heildstæða lýsingu og nefndin taldi unnt á grundvelli fyrirliggjandi gagna og upplýsinga um aðdraganda og orsakir að falli bankanna. Þar komu til umfjöllunar fjölmörg atriði úr starfi stjórnvalda sem vörðudu aðkomu þessara einstaklinga að þeim málum. Fyrir nefndinni lá að taka afstöðu til þess hvort þar hefði í einhverjum tilvikum verið um að ræða mistök eða vanrækslu sem félli undir áður nefnt ákvæði og viðkomandi bæri ábyrgð á.

Í samræmi við 13. gr. laga nr. 142/2008 var þessum einstaklingum gefinn kostur á að koma að skriflegum athugasemdum sínum áður en nefndin tæki endanlega afstöðu til þess hvort umræddar athafnir eða athafnaleysi yrði felld undir mistök eða vanrækslu samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna og þá jafnframt hvort viðkomandi hefði borið ábyrgð í samræmi við það ákvæði. Nefndin taldi líka rétt, þótt rétt hefði verið við viðkomandi um mörg af þessum atriðum í skýrslutökum fyrir rannsóknarnefndinni, að fá fram skriflega afstöðu þeirra til umræddra atriða vegna þeirra starfa sem þeir höfðu með höndum í aðdraganda að falli bankanna í október 2008. Á sama hátt taldi nefndin rétt að gefa þessum einstaklingum kost á að lýsa viðhorfum sínum til þess á hvaða grundvelli gæti reynt á ábyrgð þeirra með tilliti til þess hvort um mistök eða vanrækslu hefði verið að ræða í merkingu 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 og hverjar hefðu verið starfsskyldur þeirra. Þetta gerði nefndin líka í ljósi þess að ákvæði íslenskra laga um starfs- og embættisskyldur ráðherra og æðstu emættismanna eru fáorð um inntakið í þeim skyldum. Einnig voru taldar geta skipt máli þær venjur sem fylgt hefur verið um lengri tíma, t.d. um upplýsingagjöf og samskipti ráðherra og ráðuneytisstjóra innan Stjórnarráðs Íslands. Áður en tekin yrði endanlega afstaða til ábyrgðar á hugsanlegum mistökum eða vanrækslu skipti einnig máli að fyrir lægi skýrt hver væri afstaða þessara einstaklinga til þess hvaða upplýsingar ráðherrar hefðu fengið í þessum tilvikum frá ráðuneytisstjórum.

Í svörum sem nefndinni bárust frá þessum tólf einstaklingum lýsa þeir sjónarmiðum sínum um aðkomu sína og ábyrgð vegna þeirra atriða sem nefndin gerði þeim grein fyrir í bréfum sínum til þeirra. Í svarbréfunum lýstu allir þessir einstaklingar því viðhorfi sínu að þeir hefðu ekki sýnt af sér mistök eða vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 í þeim tilvikum sem nefndin hefði til athugunar og lýst var í bréfum hennar til þeirra. Einnig var ítrekað í svarbréfunum vísað til þess að það hefði verið á ábyrgð annarra stofnana og ráðherra eða embættismanna að fara með viðkomandi verkefni og sinna eftirliti af hálfu ríkisins með því málefni sem til umræðu var hverju sinni. Þá var í hluta svaranna að finna aðra afstöðu til málsatvika og til þess á hvaða lagagrundvelli leysa skyldi úr málum heldur en áður hafði komið fram

af hálfu sömu einstaklinga við rannsókn nefndarinnar. Í ljósi framangreinds hefur nefndin ákveðið að birta í heild sinni bæði bréf sín til þessara 12 einstaklinga og svör þeirra og er það gert í 11. viðauka rafrænu útgáfu skýrslunnar.

Í ákveðnum tilvikum gáfu svörin eða gögn sem þeim fylgdu rannsóknarnefndinni tilefni til þess að auka við eða breyta þeirri lýsingu málsatvika sem nefndin hafði tekið saman á grundvelli áður fyrirbyggjandi gagna. Að fengnum svarbréfunum fór nefndin jafnframt yfir og tók endanlega afstöðu til þess hvernig fjallað yrði í skýrslu hennar um þau atriði sem hún hafði kynnt þessum einstaklingum í bréfum sínum. Að virtum þeim skýringum og upplýsingum sem komu fram í svörunum og öðrum fyrirbyggjandi gögnum hjá rannsóknarnefndinni var það niðurstaða nefndarinnar að um hluta þessara atriða yrði látið við það sitja að fjalla um þau með almennum hætti í skýrslunni og þá eftir atvikum með því að setja fram ábendingar og aðfinnslur vegna þess hvernig stjórnvöld, og eftir atvikum einstakir starfsmenn, hefðu staðið að málum. Í hinni endanlegu afstöðu nefndarinnar felst þá einnig að ekki sé tilefni til að ganga svo langt að telja að þar hafi verið um að ræða mistök eða vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. Úr slíkum atriðum hefur verið leyst af hálfu nefndarinnar við efnislega umfjöllun og í einstökum ályktunum fyrir í skýrslunni. Í efnislegri umfjöllun hér á eftir verður þannig eingöngu fjallað um þau atriði sem rannsóknarnefndin hefur endanlega talið að fella beri undir mistök eða vanrækslu í merkingu 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 og lýst mati nefndarinnar á hverjir beri þar ábyrgð. Þó er vakin athygli á því að í inngangi umfjöllunar um ráðherra tekur nefndin afstöðu til sérstakra sjónarmiða varðandi þáverandi utanríkisráðherra og hvernig líta verði á þátttöku hennar í starfi annarra ráðherra og stjórnvalda að mál-efnum sem falla undir athugun nefndarinnar samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. Í köflum skýrslunnar hér að framan hefur verið lýst atvikum í aðdraganda að falli bankanna. Í þeim bréfum sem nefndin sendi samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008, og vísað var til hér að ofan, var í hverju tilviki dregin saman lýsing á þeim atvikum sem nefndin taldi að skiptu máli um þau atriði sem viðkomandi var gefinn kostur á að senda nefndinni athugasemdir um. Við þá umfjöllun sem hér fer á eftir verður nefndin að láta við það sitja að draga saman meginatriði sem varpa ljósi á umfjöllunarefnið hverju sinni en vísa annars að mestu um nánari lýsingu á atvikum til þess sem fram kemur í köflum skýrslunnar hér að framan. Auk þess er bent á þær samantektir sem koma fram í einstökum bréfum eins og þau eru birt í 11. viðauka rafrænu útgáfu skýrslunnar. Á sama stað eru þau svarbréf sem nefndinni bárust einnig birt í heild. Vísar nefndin til þeirra umfram það sem gert er grein fyrir í umfjölluninni hér á eftir.

Rannsóknarnefndin bendir á að enda þótt tiltekin atriði séu dregin saman hér á grundvelli sérstakrar þýðingar sinnar eða í dæmaskyni fyrir fleiri skyld atriði horfir nefndin sömuleiðis náið til samantektar sinnar að öðru leyti í skýrslunni. Áréttað er að fyllri mynd af atburðarásinni, þýðingu atvika og samhengi þeirra fæst einungis með því að kynna sér einstök efnisatriði þar sem fjallað er um þau með nánari hætti en hér er tóm til. Einnig er bent á að í kafla 19.0 er ítarlegt ágrip í tímaröð yfir atburðarásina frá 1. janúar 2007 til 25. september 2008. Þar er gerð almenn grein fyrir helstu upplýsingum sem rannsóknarnefndin hefur dregið saman um þá atburðarás og einnig í undirköflum sérstaklega fjallað samandregið um flest þau efnisatriði sem hér koma til nánari athugunar m.t.t. ákvæða 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

Þar á meðal er ítarlega vitnað til skýrslna þeirra fyrir rannsóknarnefnd sem helst áttu hlut að máli af hálfu stjórnvalda og einkaaðila í þessari atburðarás. Hér frammar í kafla 21 er síðan samandregin umfjöllun um störf stjórnvalda í aðdragandanum að falli íslensku bankanna og einnig nánari ályktanir nefndarinnar um afmarkaða þætti.

21.5.4 Ráðherrar

21.5.4.1 Staða ráðherra að lögum og aðgengi að upplýsingum í framkvæmd

Athugun rannsóknarnefndarinnar bendir til að í innra starfi þeirrar ríkisstjórnar sem fór með völd í aðdraganda falls bankanna hafi upplýsingaflæði og samskipti um efnahagsmál, þar á meðal um málefni íslensku bankanna á mikilvægum tímabilum, takmarkast að verulegu leyti í framkvæmd við þróngan hóp ráðherra. Annars vegar voru þar Geir H. Haarde, forsætisráðherra og Árni M. Mathiesen fjármálaráðherra og hins vegar Ingibjörg Sólrún Gísladóttir utanríkisráðherra og oddviti Samfylkingarinnar. Bent er 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 og Árni, eða áttu yfirleitt hlut að máli vegna pólitískrar stöðu sinnar innan ríkisstjórnar en ekki á grundvelli lagalegrar stöðu sinnar sem ráðherra, líkt og Ingibjörg Sólrún.

Samkvæmt verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins á þessum tíma fór utanríkisráðuneytið ekki sjálfstætt með framkvæmd laga og reglna um fjármála-starfsemi á Íslandi eða eftirlit með henni. Starfsskyldur utanríkisráðherra kunna þó í einhverjum tilvikum að hafa haft þýðingu m.t.t. þess samráðs og upplýsingaflæðis um efnahagsmál í víðu samhengi sem var innan þessa hóps og samráðs sem hann átti við aðrar ríkisstofnanir. Það gat t.d. komið í hlut ráðuneytisins og utanríkisþjónustunnar að sinna samskiptum við erlenda aðila, bæði stjórnvöld og einkaaðila, vegna fjármála-starfsemi á vegum íslenskra fyrirtækja erlendis og áhrifa þeirrar starfsemi á íslenska hagsmunum erlendis og í samskiptum við aðrar þjóðir. Til hliðsjónar er bent á að annars staðar í skýrslunni er fundið að aðgerðum stjórnvalda á málefnasviði utanríkisþjónustunnar í aðdraganda falls bankanna, sjá t.d. kafla 20.4.2. Þá er ljóst að Ingibjörg Sólrún Gísladóttir tók fyrir sitt leyti sem utanríkisráðherra þátt í ímyndaraðgerðum sem íslensk yfirvöld leituðust við að sinna í þágu bankakerfisins, sbr. t.d. sendiherrastefnu sem utanríkisráðuneytið stóð fyrir 22. febrúar og ávarp utanríkisráðherra sem þar var flutt. Nánar er fjallað um þau efni í kafla 19.3. Fyrir í kafla 21 hefur komið fram gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á áherslu stjórnvalda á slík atriði á þeim tímamarki.

Rannsóknarnefndin telur hins vegar ljóst að þáttur Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur í þeim málefnum sem hér um ræðir, sbr. einkum kafla 21.5.4.2 hér á eftir, hafi fyrst og fremst byggst á þeim pólitísku forsendum að hún var oddviti annars stjórnarflokksins, Samfylkingarinnar, 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. Að því leyti sem störf einstaklinga í þessum hópi koma hér til nánari athugunar með tilliti til álitaefna um mistök eða vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 eru þannig að mati rannsóknarnefndar ekki forsendur til að fjalla frekar um störf Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur í embætti utanríkisráðherra.

Ljóst er að upplýsingaflæði og samskipti um efnahagsmál og málefni bankanna innan ríkisstjórnarinnar, þar á meðal hvað varðaði þátt í samráði við önnur stjórnvöld, einkenndust að vissu marki af því að viðskiptaráðherra, sem fór með málefni fjármálamarkaðar, og því málefni íslensku bankanna, átti þar ekki alltaf hlut að máli. Þetta átti m.a. við um fundi með embættismönnum, þ. á m. bankastjórn Seðlabanka Íslands, þar sem þýðingarmikil málefni bankanna voru m.a. til umræðu, sbr. kafla 21.5.4.2 hér á eftir. Ekki var heldur haft beint samráð við viðskiptaráðherra þegar stjórnvöld leystu úr beiðni Glitnis banka hf. til Seðlabanka Íslands um fyrirgreiðslu helgina 27.–28. september 2008. Rannsóknarnefnd lýsir afstöðu sinni til þessarar aðstöðu, sem uppi var í starfi ríkisstjórnarinnar á öðrum stöðum í skýrslunni, sjá annars vegar kafla 21.4.2 og hins vegar kafla 21.3.4 og 20.2.7, en telur ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um hana í samhengi þessa kafla, þ.e. með hliðsjón af ákvæðum 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. Þetta leiðir hins vegar í sumum tilvikum til þess að önnur sjónarmið kunna að eiga við um aðgang viðskiptaráðherra að upplýsingum í aðdraganda falls bankanna en í tilviki forsætis- og fjármálaráðherra, a.m.k. á tilteknum tímabilum, og þar með um mat á möguleikum viðskiptaráðherra til viðbragða í slíkum tilvikum.

Í svari Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, við bréfi rannsóknarnefndarinnar til hans samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 kom sú afstaða fram um flest efnisatriðin í bréfi nefndarinnar að túlka yrði orðalag 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 með þeim hætti að athugun rannsóknarnefndar Alþingis á grundvelli þess gæti ekki tekið til starfa fjármálaráðherra. Í þessu sambandi bendir rannsóknarnefndin á að samkvæmt þágildandi ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands, sbr. áður reglugerð nr. 3/2004, fór fjármálaráðuneytið m.a. með fjármál og eignir ríkisins að því leyti sem þau voru ekki fengin öðrum aðilum og mat á þróun og horfum í efnahagsmálum. Að auki vekur nefndin athygli á því að fjármálaráðuneytið var eitt þriggja ráðuneyta, ásamt forsætis- og viðskiptaráðuneytinu, sem stóð að samkomulagi um stofnun samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað og átti frá upphafi aðild að starfi hans til jafns við hin ráðuneytin. Verður að ganga út frá því að sú aðild hafi einkum komið til vegna þýðingar framangreindra hlutverka ráðuneytisins fyrir viðfangsefni sem hópnum var falið að vinna að. Sjónarmið sem koma fram í umræddu bréfi Árna benda til hins sama en þar segir m.a.: „Aðild fjármálaráðuneytisins [að samráðshópi stjórnvalda] byggðist m.a. á því að ráðuneytið fer með ríkisfjármálin og afleiðingar atburða innan fjármálakerfisins og viðbrögð við þeim hefðu áhrif á þau.“ Með nánari vísan til umfjöllunar í köflum 21.5.1 og 21.5.2 hér að framan um ramma athugunar og matsgrundvöll nefndarinnar að þessu leyti telur nefndin vafalaust að þau verkefni fjármálaráðuneytisins sem hér skipta máli falli innan þess ramma sem ákvæði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 setja athugun nefndarinnar. Sjónarmið um mismunandi mikilvægi hlutverka ráðuneytanna þriggja að þessu leyti fá að mati nefndarinnar ekki breytt þeirri niðurstöðu en geta eftir atvikum haft þýðingu við mat á ábyrgð fjármálaráðherra í einstökum tilvikum.

Við mat rannsóknarnefndar á því annars vegar hvaða upplýsingar eða aðstæður ráðherrum hafi verið eða hafi mátt vera kunnugt um og hins vegar hvaða frumkvæðis eða viðbragða hafi mátt ætlast til af þeim í því ljósi lítur nefndin í fyrsta lagi til stöðu þeirra í stjórnkerfi ríkisins og þess hvaða mál-efnasvið þeir fóru með að gildandi lögum á þessum tíma. Á grundvelli þeirrar stöðu telur rannsóknarnefnd 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. Rannsóknarnefndin tekur þá nánar fram að hún telur að ganga verði út frá því að á ráðherra og viðkomandi ráðuneyti hvíli sú skylda að stjórnلögum að hafa almennt eftirlit með því hver sé í stórum dráttum framvinda í þeim málefnum sem heyra undir ráðuneytið. Slíkt er forsenda þess að þessir aðilar geti tekið afstöðu til þess hvort tilefni sé 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 ríkisstjórnar sem mikilvægs stjórnarmálefnis, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands og ákvæði 17. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Um þetta er að öðru leyti almennt vísað til umfjöllunar í köflum 16.1.2.3–16.1.2.5 um þau ráðuneyti sem hér hafa þýðingu, þ.e. forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyti. Í kafla 16.1.2.6 kemur síðan fram almennt yfirlit um yfirstjórnar- og eftirlitsheimildir ráðherra og frumkvæðisskyldu sem hvílt getur á þeim við vissar aðstæður. Almennt er vísað til framangreindrar umfjöllunar og áréttað að nefndin byggir almennt á þessum réttarreglum og sjónarmiðum við mat sitt og ályktanir í þessum kafla án þess að vísað sé sérstaklega til þeirra í hvert og eitt sinn.

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 rannsóknarnefndar bendir til að ráðherrum hafi verið tiltæk í aðdraganda falls bankanna.

Í þriðja lagi lítur nefndin til upplýsinga sem fram komu á vettvangi samráðshóps stjórnvalda þar sem ráðuneytisstjórar forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneytisins áttu sæti sem sérstakir fulltrúar viðkomandi ráðherra. Vegna þessa skipulags á starfi hópsins telur rannsóknarnefnd rétt að rekja sérstaklega það sem fyrir liggur hjá nefndinni um miðlun upplýsinga til ráðherra um það sem fram fór í starfi hópsins hverju sinni og afstöðu nefndarinnar til atriða þar að lúandi.

Í 10. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands segir að ráðuneytisstjórar stýri ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra en af 14. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að ráðherra ber ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Þetta er byggt á þeirri forsendu að ráðherrar fari með yfirstjórn þeirra stjórnarmálefna sem undir þá heyra. Það er því ráðherra sem ber endanlega ábyrgð á starfi síns ráðuneytis og þar með eftir atvikum að beitt sé þeim yfirstjórnar- og eftirlitsheimildum sem ráðuneytið hefur. Ljóst er að í íslenskrí stjórnskipan og stjórnsýsluframkvæmd hefur ekki verið lagt til grundvallar að starfsskyldur ráðuneytisstjóra sem embættismanna gagnvart ráðherra gangi að jafnaði lengra en að veita hlutaðeigandi ráðherra á hverjum tíma faglega ráðgjöf og aðstoð um bryn stjórnarmálefni sem til umfjöllunar eru í ráðuneyti. Þá beri ráðuneytisstjóra að sjá til þess að ráðherra sé á hverjum tíma upplýstur um þau samskipti og upplýsingar sem ráðuneytisstjóranum eru veittar í störfum sínum sem fulltrúa ráðuneytisins þannig að ráðherra sé fært að taka ákvarðanir í pólitísku stefnumótunarhlutverki sínu.

Í þeim upplýsingum og gögnum sem lýst hefur verið hér að framan í skýrslunni kemur fram að ráðuneytisstjórar áðurnefndra þriggja ráðuneyta komu með margvíslegum hætti sem fulltrúar ráðuneyta sinna að verkefnum og atvikum sem þýðingu höfðu í aðdraganda að falli bankanna haustið 2008. Við skýrslutökur af hlutaðeigandi ráðuneytisstjórum og ráðherrum hafði

rannsóknarnefndin sérstaklega leitað eftir svörum um hvernig staðið hefði verið að upplýsingamiðlun frá ráðuneytisstjórunum til ráðherra um framvindu á hverjum tíma í starfi samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Ennfremur hvernig kallað hefði verið eftir afstöðu ráðherra til þeirra tillagna sem komið höfðu fram á vettvangi samráðshópsins um gerð viðbúnaðaráætlunar vegna hugsanlegs fjármálaáfalls og annarra tillagna þar. Í kafla 19.4.2 er lýst þeim svörum sem fram komu við skýrslutökurnar um miðlun upplýsinga af fundum samráðshópsins til ráðherra. Þessi svör voru ekki að öllu leyti skýr um það hversu miklar upplýsingar ráðherrarnir hefðu fengið þótt þeir könnuðust við að þessir fundir hefðu verið ræddir í samtölum þeirra og ráðuneytisstjóranna. Við skýrslutökur hafði einnig komið fram að ráðherrum höfðu almennt ekki verið kynnt þau gögn og tillögur sem lagðar höfðu verið fram á fundum samráðshópsins svo sem um gerð viðbúnaðaráætlunar.

Rannsóknarnefndin taldi því rétt, í þeim bréfum sem hún sendi samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 til fyrrverandi ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og setts ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins á tímabilinu frá miðjum desember 2007 til loka júlí 2008 og fyrrverandi forsætisráðherra, fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra, að gefa þessum einstaklingum kost á að skýra frekar hvernig staðið hefði verið að miðlun upplýsinga frá ráðuneytisstjórunum vegna starfs þeirra í samráðshópnum til ráðherra. Í þeim svörum sem birt eru í 11. viðauka með rafrænni útgáfu skýrslunnar kemur fram að þáverandi ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins og settur ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins á tímabilinu frá miðjum desember 2007 til loka júlí 2008 ítreka að þeir hafi veitt ráðherrum fullnægjandi upplýsingar um það sem var á hverjum tíma til umræðu í samráðshópi stjórnvalda.

Ekki verður annað ráðið af svörum þeirra sem gegndu á þessum tíma embættum ráðherra þessara ráðuneyta en að þeir telji sig hafa fengið nægjanlegar upplýsingar í formi munnlegra frásagna ráðuneytisstjóranna til að gera sér ljóst að hvaða verkefnum samráðshópurinn var að vinna á hverjum tíma. Af því leiðir að mati rannsóknarnefndarinnar að þar með hefðu þeir mátt gera sér grein fyrir hvort tilefni var til þess að þeir sem ráðherrar hefðu vegna þeirra málefna sem undir þá heyrðu frumkvæði að frekari upplýsingaöflun eða aðkomu að þeim verkefnum sem samráðshópurinn var að vinna að, þ.m.t. gagnvart öðrum ráðherrum og stofnunum sem áttu fulltrúa í samráðshópnum. Í samræmi við grundvallarreglur íslenskrar stjórnskipunar um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra telur rannsóknarnefndin að líta verði svo á að það verði fyrst og fremst talið á ábyrgð ráðherra að eiga frumkvæði að því að óska eftir frekari gögnum, upplýsingum eða ráðgjöf hjá ráðuneytisstjóra, eða eftir atvikum öðrum embættismönnum ráðuneyta eða utankomandi sérfræðinga, telji hann á skorta að honum sé fært að taka upplýstar ákvarðanir um stefnumarkandi mál í þeim störfum sem hann ber stjórnarfarslega ábyrgð á. Af því sem hér hefur verið rakið leiðir einnig að að rannsóknarnefnd Alþingis telur ekki grundvöll til að taka störf umræddra ráðuneytisstjóra, hvað varðar upplýsingamiðlun til ráðherra um starf samráðshópsins, til nánari athugunar með hliðsjón af ákvæðum 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

Af efnistökmum í framhaldinu er rétt að gefa þá mynd að umfjöllun í köflum 21.5.4.2–21.5.4.5 ber að meginstefnu að virða í samhengi. Kafla 21.5.4.6

lýtur að málefnum sem í eðli sínu hafa nokkra sérstöðu og stendur því að vissu leyti sjálfstætt miðað við fyrri kaflana. Í kafla 21.5.4.7 setur rannsóknarnefndin síðan fram mat sitt og ályktanir á grundvelli umfjöllunar í köflunum á undan. Áréttað er að mat nefndarinnar er byggt á umfjöllun í köflum 21.5.4.2–21.5.4.6 í heild sinni eftir því sem hún á við um hvern og einn ráðherra en er ekki sundurgreint eftir einangruðum atvikum og málefnum sem fjallað er um í þessum köflum. Endanlegt mat nefndarinnar er þannig heildstætt en ekki tilviksbundið.

21.5.4.2 Almenn um viðbrögð og frumkvæði ráðherra í tilefni af alvarlegum upplýsingum um stöðu bankanna og horfur í íslensku efnahagslífi

Á fyrstu mánuðum ársins og fram á vor 2008 komu fram hjá íslenskum stjórnvöldum afar alvarlegar upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum íslensku bankanna og þar með í íslensku efnahagslífi. Hinn 7. febrúar 2008 átti bankastjórn Seðlabanka Íslands fund með Geir H. Haarde, forsætisráðherra, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, utanríkisráðherra, og Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra. Fundinn sátu einnig ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins og framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabankans. Tilefni fundarins voru upplýsingar sem formaður bankastjórnarinnar, Davíð Oddsson, taldi brýnt að koma á framfæri við ráðherrana. Hann og starfsmaður Seðlabankans voru nýkomnir til landsins eftir fundi dagana áður með fulltrúum banka og matsfyrirtækja í London. Á fundinum með ráðherrunum las Davíð upp handskrifaða minnispunkta sem hann hafði tekið saman um fundina og sjónarmið hinna erlendu aðila um stöðu og horfur í starfsemi íslensku bankanna. Í máli hans var lýst miklum áhyggjum af íslensku bönkunum og alvarlegri stöðu þeirra. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var ótvírætt tilefni til þess að taka þessar upplýsingar sérstaklega alvarlega með hliðsjón af framtíðarhorfum í íslensku efnahagslífi. Minnispunktar Davíðs voru fáeinum dögum síðar hreinskrifaðir á form minnisblaðs í Seðlabankanum. Í kafla 19.3.5 er nánari umfjöllun um fundinn og er þar einnig birt minnisblaðið og drög að fundargerð sem starfsmaður Seðlabankans tók saman. Gögnum og skýrslutökum rannsóknarnefndar Alþingis ber í meginatriðum saman hvað varðar inntak þeirra upplýsinga sem kynntar voru á fundinum 7. febrúar 2008 og umræður um þær á fundinum og gefa þannig ekki tilefni til annars en að ætla að umfjöllun í fyrrnefndum kafla skýrslunnar gefi í aðalatriðum greinargóða mynd af hvoru tveggja.

Upplýst er að á fundinum lagði Seðlabankinn ekki fram formlegar tillögur um hvernig bregðast ætti við þeim vanda sem formaður bankastjórnarinnar lýsti. Í drögum að fundargerð kemur hins vegar fram að á fundinum hafi verið rætt um hugsanleg viðbrögð í tilefni af hinum framkomnu upplýsingum. Fyrir utan þær umræður sem urðu á framangreindum fundi um ástandið og möguleg viðbrögð varð ekki séð af athugun rannsóknarnefndar Alþingis að mál þetta hefði verið tekið frekar til umfjöllunar með formlegum hætti eða til afgreiðslu á fundum ráðherra eða ríkisstjórnar. Þá varð ekki séð að viðeigandi stofnanir í stjórnkerfinu, t.d. Seðlabankinn sjálfur, hefðu verið látnar vinna nánar úr eða meta þær upplýsingar sem þarna komu fram um alvarlega stöðu íslensku bankanna og afar aðkallandi vandamál í rekstri þeirra.

Í tilviki Geirs H. Haarde, forsætisráðherra, verður enn fremur að draga fram fimm nánar tilgreind atvik frá tímabilinu 1. apríl til 15. maí 2008 þar sem fram komu upplýsingar sem vörðuðu að meginstefnu skyld efni og fundurinn 7. febrúar 2008. Þau voru: (1) Fundur hans og utanríkisráðherra með

bankastjórn Seðlabankans 1. apríl 2008 þar sem m.a. kom til umræðu 193 milljóna punda útstreymi af Icesave-reikningum Landsbankans í Bretlandi dagana þar á undan og að vænta mætti þess að Landsbankinn gæti þolað slíkt útstreymi í sex daga. (2) Skýrsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem kom út 14. apríl 2008. Hún var flokkuð sem algert trúnaðarmál. Samandregnar niðurstöður hennar fólu í sér ítarlegar tillögur til íslenskra stjórnvalda um aðgerðir til að takast á við alvarlegar aðstæður í efnahagslífi þjóðarinnar. (3) Símtal formanns bankastjórnar Seðlabankans við Geir 23. apríl 2008 þar sem fram kom m.a. að Seðlabanki Bretlands hefði hafnað því að veita Seðlabanka Íslands „fyrirgreiðslu“, þ.e. hafnað að gera gjaldeyrisskiptasamning við bankann, og sett fram gagnrýni á starfsemi íslensku bankanna. Bankastjórinn mun í sama símtali einnig hafa komið á framfæri upplýsingum um neikvæð viðhorf seðlabankastjóra í Evrópu gagnvart Íslandi. (4) Símtal formanns bankastjórnar Seðlabankans við Geir 25. apríl 2008 þar sem upplýst var um samtal þess fyrrnefnda 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 Fjármálaeftirlitinu. (5) Atvik í kringum gerð gjaldeyrisskiptasamnings Seðlabanka Íslands við dönsku, norsku og sænsku seðlabankana í maí 2008 og sérstök skrifleg yfirlýsing ríkisstjórnarinnar frá 15. maí 2008 sem gefin var að kröfu þessara seðlabanka og var af þeirra hálfu forsenda fyrir samningnum. Yfirlýsingin kvað m.a. á um nánar tilgreindar aðgerðir ríkisstjórnarinnar og Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, þar á meðal að þrýst yrði á íslensku bankana að draga saman stærð efnahagsreikninga sinna með hliðsjón af tillögum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Tilefni kröfu erlendu seðlabankastjóranna um hina skriflegu yfirlýsingu var það mat þeirra 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. Sjá nánari umfjöllun um þessi atriði í kafla 19.0 og um yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 15. maí 2008 í kafla 4.0.

Í tilviki Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, er þess getið að hann átti fundi ásamt utanríkisráðherra með bankastjórn Seðlabanka Íslands 16. apríl 2008 og ásamt forsætis- og utanríkisráðherra með bankastjórn Seðlabankans 7. og 15. maí s.á. Samkvæmt gögnum rannsóknarnefndar var á fundunum 16. apríl og 7. maí 2008 rætt um lántökur af hálfu Seðlabankans fyrir hönd ríkisins til eflingar gjaldeyrisforðanum, þ. á m. um áherslur og skilyrði sem fram hefðu komið gagnvart íslenskum yfirvöldum í því sambandi, sbr. til hliðsjónar skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 14. apríl 2008 og yfirlýsingu íslensku ríkisstjórnarinnar 15. maí 2008. Tilefni fundarins 15. maí 2008 var síðan einkum að ganga frá síðastnefndri yfirlýsingu þar sem ríkisstjórnin lýsti yfir að hún myndi beita sér fyrir tilteknum aðgerðum til að mæta umræddum skilyrðum.

Bent er á að viðskiptaráðherra sat ekki þá fundi með bankastjórn Seðlabankans sem getið hefur verið um hér að framan. Hins vegar er fram komið fyrir rannsóknarnefndinni að utanríkisráðherra upplýsti hann um fund sinn og annarra ráðherra með bankastjórninni 7. febrúar 2008 og efni hans í megindráttum á þingflokksfundi Samfylkingarinnar 11. febrúar 2008.

Athugun rannsóknarnefndarinnar benti ekki til þess að forsætis- og fjármálaráðherra hefðu talið annars vegar upplýsingar sem fram komu á fundi þeirra með bankastjórn Seðlabankans 7. febrúar 2008 eða hins vegar þá tilteknu frekari fundi eða samtöl hvors fyrir sig með bankastjórn Seðlabankans

sem lýst var hér að framan gefa tilefni til þess að grípa til sérstakra ráðstafana í málefnum bankanna samkvæmt því sem hvorum um sig var unnt í ljósi stöðu sinnar. Ekki varð heldur séð að ráðherrarnir hefðu leitast við að hafa forgöngu um að aðrar stofnanir ríkisins gripu til aðgerða. Þá varð ekki séð að þau atvik sem urðu og þetta snertu eftir fundinn 7. febrúar 2008 hefðu verið rædd í ríkisstjórn eða að Seðlabanka Íslands hefði verið falið að greina nánar vandann og bregðast við honum eða koma með tillögur að viðbrögðum. Í tilviki forsætisráðherra þarf hér einnig að horfa til skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 14. apríl 2008 og atvika í kringum yfirlýsingu stjórnvalda gagnvart dönsku, norsku og sænsku seðlabönkunum frá 15. maí 2008 en um hvort tveggja var getið hér að framan.

Með vísan til þess sem að framan greinir hefur nefndin sérstaklega horft til þeirrar þýðingar sem ætla verður að fundur forsætis-, fjármála- og utanríkisráðherra með bankastjórn Seðlabanka Íslands 7. febrúar 2008 hafi haft. Nefndin hefur þar einkum í huga (1) að Seðlabankinn, sbr. hlutverk hans á sviði íslenskra efnahagsmála, sá ástæðu til að óska með stuttum fyrirvara eftir formlegum fundi með þessum ráðherrum til að koma upplýsingunum á framfæri strax eftir að þær höfðu borist honum og (2) hve upplýsingarnar voru að inntaki alvarlegar um ástand og horfur hjá íslensku bönkunum og um leið í íslenskum efnahagsmálum. Sjálfstæða þýðingu hefur að ekki verður séð að ráðherrar hafi á neinu fyrra tímamarki við sambærilegar aðstæður fengið samandregnar jafnalvarlegar upplýsingar og þarna var um að ræða. Í þessu sambandi verður þó að minna á að líkt og fram kemur í kafla 19.3 hefur nefndin ekki upplýsingar um hvað fór fram á tveimur fyrri fundum forsætisráðherra með bankastjórn Seðlabankans sem áttu sér stað 26. september og 20. desember 2007.

Rannsóknarnefndin telur ljóst að hvað sem leið framsetningu eða formi á þeim upplýsingum sem formaður bankastjórnar Seðlabankans kynnti forsætisráðherra og tveimur öðrum ráðherrum á áðurnefndum fundi 7. febrúar 2008 hafi þar verið um að ræða upplýsingar um mjög alvarlega stöðu íslenska bankakerfisins sem gat haft veruleg áhrif á hvernig íslensku efnahagslífi í heild reiddi af. Líkt og sjá má af kafla 21.5.4.5 hér á eftir er það mat rannsóknarnefndar Alþingis 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 sinni 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 bar þeim því skylda til þess, ef með þurfti framar tilliti til eiginhagsmuna þeirra einkafyrirtækja sem um var að ræða, að grípa til sérstakra aðgerða til að stuðla að því að þessir almannahagsmunir væru tryggðir eins og framast var kostur. Þegar hér var komið sögu var verkefni stjórnvalda ekki síst að lágmarka tjón sem gæti hlotist af yfirvofandi fjármálaáfalli.

Af skýrslutökum rannsóknarnefndar og athugasemdum samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 má ráða að í kjölfar fundarins hafi sú staða verið uppi að ráðherrar hafi búist við skriflegri greinargerð og eftir atvikum tillögum frá Seðlabankanum en bankastjórn Seðlabankans hafi á hinn bóginn talið sig hafa gert nægilega grein fyrir málinu án þess að koma þyrfti til frekari formlegrar upplýsingagjafar með skriflegum hætti. Þó kveðst formaður bankastjórnar Seðlabankans hafa haft samband við forsætisráðherra nokkru síðar og innt

hann eftir því hvað hann ætlaði að gera. Forsætisráðherra hefði svarað því til að hann hefði rætt við „bankastjórana“ og svör þeirra gengið í aðra átt en upplýsingar Seðlabankans. Rannsóknarnefndin bendir á að hafi einhver vafi verið um það hvaðan frumkvæði að næstu aðgerðum í málinu ætti að koma áttu viðkomandi ráðherrar ávallt 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 komu fram á fundinum. Sérstaklega á það við um forsætisráðherra sem fór með málefni Seðlabankans.

Í athugasemdum samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008, sem nefndinni bárust um þetta atriði, var m.a. bent á að bankastjórn Seðlabanka Íslands sé að lögum ætlað að hafa eftirlit með stöðugleika og öryggi fjármálakerfisins. Rannsóknarnefndin tekur af því tilefni fram að einmitt með hliðsjón af þessu hlutverki bankans mátti einnig vera ljóst, í ljósi þeirra sérstöku aðstæðna varðandi fundinn sem hér voru raktar, að bankastjórnin taldi þessa stöðu mála alvarlegri en svo að rétt væri að vitneskja um hana væri eingöngu innan Seðlabankans. Lögbundið hlutverk Seðlabankans á sviði efnahagsmála og eftirlits með fjármálamarkaði leysir ráðherra, sem sjálfir hafa skyldum að gegna á þeim sviðum, ekki undan skyldu til að hafa sjálfir frumkvæði að viðbrögðum, og þá eftir atvikum í samvinnu við Seðlabankann, ef þeim berast áskynja um upplýsingar af því tagi sem hér um ræðir. Sömu sjónarmið eiga við um þá síðari fundi einstakra ráðherra með Seðlabankanum sem hér var getið um.

Nefndinni bárust einnig athugasemdir um það að Seðlabankinn væri sú stofnun sem helst hefði komið til greina að staðreyndi upplýsingar sem fram komu á fundi ráðherra og bankastjórnar Seðlabankans 7. febrúar 2008. Talið var að það skyti skökku við ef ætlast væri til þess að stjórnvald væri þannig látið staðreyna upplýsingar sem stöfuðu frá því sjálfu. Rannsóknarnefndin ítrekar í þessu sambandi að ráðherrar, sbr. þá einkum forsætisráðherra, áttu þess kost að beina til Seðlabankans ósk um skriflega greinargerð auk tillagna að viðbrögðum á grundvelli þeirra upplýsinga sem veittar voru munnlega á fundinum. Að því marki sem unnt var innan stjórnkerfisins hefðu hinar munnlegu upplýsingar þar með í reynd verið staðreyndar, þ.e. formlega endurmetnar og athugaðar við frekari sjálfstæða vinnslu þeirra innan Seðlabankans. Skiptir þar ekki máli hvort þær stöfuðu frá bankanum sjálfum eða öðrum aðila.

Í athugasemdum samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 frá Geir H. Haarde, þáverandi forsætisráðherra, var bent á og rakin nánar mál sem unnið var að hjá ráðuneytum og stofnunum ríkisins á fyrri hluta árs 2008. Í þessu sambandi voru nefndar þær aðgerðir sem opinberir aðilar hefðu staðið fyrir á þessum tíma til að styrkja stöðu bankanna og þjóðarbúsins. Meðal annars var getið um undirbúning Seðlabankans og fjármálaráðuneytisins að erlendra lántöku ríkisins og gjaldeyrisskiptasamningum. Fram kom að forsætisráðherra hefði átt fundi með hátt settum fulltrúum ESB og reynt að ryðja brautina fyrir óskir Íslands til að fá aðild að samkomulagi ESB-ríkja um samstarf yfir landamæri til að tryggja efnahagslegan stöðugleika. Einnig var getið um starf stjórnvalda gagnvart erlendum aðilum til að koma á framfæri upplýsingum um íslenska fjármálakerfið þar sem talið hefði verið að „víða gætti misskilnings varðandi íslenskt efnahagslíf og fjármálakerfi“. Í athugasemdum þáverandi forsætisráðherra kom einnig fram að samráðshópur stjórnvalda hefði unnið að viðbúnaðaráætlun. Þá kom fram að „lagt hefði verið hart að“ bönkunum að draga

úr stærð sinni með sölu eigna erlendis og að komið hefðu til tals í samskiptum forsætisráðuneytisins og Seðlabankans möguleikar sem kynnu að vera á því að einhver þeirra flytti höfuðstöðvar sínar úr landi.

Varðandi þessar aðgerðir tekur rannsóknarnefnd Alþingis fram um erlenda lántöku ríkisins og öflun gjaldeyrisskiptasamninga 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. Í öllu falli gátu slíkar aðgerðir einar og sér aldrei dugað til að vinda ofan af þeim vanda sem fólst í stærð bankakerfisins. Aðild að ESB-samkomulaginu um fjármálastöðugleika var markmið sem íslensk stjórnvöld höfðu unnið að um nokkurn tíma. Meðferð þess seinkaði hjá ESB og var enn í gangi þegar íslensku bankarnir féllu. Rannsóknarnefndin bendir á að hugsanleg aðild að slíku alþjóðlegu samstarfi verður í eðli sínu ekki talin þannig aðgerð að búast hefði mátt við því að hún kæmi að gagni við að fást við þann bráða vanda í íslensku hagkerfi sem við blasti. Enn síður á það við um almannatengslaadgerðir gagnvart erlendum aðilum sem íslensk stjórnvöld stóðu að í þágu íslenska bankakerfisins. Í ályktunum nefndarinnar um störf samráðshóps stjórnvalda í kafla 19.0 hér að framan kom fram að stjórnvöld hefðu á engum tímapunkti formlega falið samráðshópnum það verkefni að vinna viðbúnaðaráætlun. Að því marki sem hópurinn tók það upp að eigin frumkvæði, sem reyndist umdeilt hjá fulltrúum í hópnum þegar nánar var að gáð, verður ekki annað ráðið af gögnum og upplýsingum rannsóknarnefndarinnar en að sú vinna hafi verið ómarkviss. Í öllu falli liggur fyrir að engin heildstæð viðbúnaðaráætlun tók á sig mynd í starfi hópsins og lá engin slík áætlun fyrir við fall bankanna, sbr. nánar í kafla 21.5.4.3 hér á eftir.

Í athugasemdum þáverandi forsætisráðherra kemur loks fram að lagt hafi verið hart að bönkunum að grípa sjálfir til aðgerða sem dregið gætu úr stærð bankakerfisins. Af því tilefni tekur rannsóknarnefndin fram að samkvæmt gögnum og upplýsingum nefndarinnar var öll slík viðleitni af hálfu ráðherra óformleg. Engin gögn eða nánari upplýsingar liggja fyrir um það hvort og þá hvernig hún var nánar skipulögð og samhæfð hjá þeim ráðherrum sem um ræðir. Telur nefndin þess vegna ekkert fram komið sem bent getur til þess að „hart“ hafi verið gengið fram gagnvart bönkunum að þessu leyti. Í þessu sambandi er einnig bent á að samkvæmt drögum að fundargerð fyrir fundinn 7. febrúar 2008, sem áður var vísað til, ræddu viðstaddir ráðherrar og bankastjórn Seðlabankans um ýmis viðbrögð í tilefni af hinum fram komnu upplýsingum, þ. á m. hvort til greina kæmu skipulagsbreytingar á bankakerfinu. Sem fyrr segir verður ekki ráðið af athugun rannsóknarnefndar að viðstaddir ráðherrar hafi eftir þennan fund eða aðra sem áður greindi frá haft frumkvæði að undirbúningi sérstakra inngripa eða annarra beinna ráðstafana af hálfu ríkisvaldsins til lausnar á þessum sérstaka vanda. Tilefnið til þess fór síst minnkandi með tímanum. Óformleg samtöl ein og sér dugðu þar augljóslega ekki til. Til frekari aðgerða þurfti að grípa. Nánar er vísað til umfjöllunar um atriði varðandi frumkvæði ráðherra til aðgerða til að draga úr stærð bankakerfisins í kafla 21.5.4.4 hér í framhaldinu.

Varðandi fundinn 7. febrúar 2008 bárust nefndinni sömuleiðis athugasemdir samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008, í fyrsta lagi um að opinberar yfirlýsingar bankastjórnar Seðlabankans hefðu ekki í öllum tilvikum verið í efnislegu samræmi við þann boðskap sem bankinn flutti öðrum stofnunum ríkisins á einkafundum. Hefur þar t.d. verið vitnað til skýrslu bankans um

fjármálastöðugleika frá 8. maí 2008 og bent efnislega á að þar hafi bankinn dregið upp aðra mynd af stöðu bankanna en samkvæmt hinum neikvæðu upplýsingum um hana sem bankinn gerði ráðherrum grein fyrir, m.a. á fundinum 7. febrúar 2008. Þá var í öðru lagi vísað til þess að nánar tilgreindar aðgerðir Seðlabankans, sem almennt séð gengu í þá átt að rýmka skilyrði fyrir fyrirgreiðslu hans við bankana eða létta böndum af starfsemi þeirra, hafi ekki bent til þess að bankinn hefði þær áhyggjur af stöðu þeirra sem upplýsingagjöf hans á einkafundum með ráðherrum benti til. Ámóta sjónarmið komu fram varðandi samskipti ráðherra við forstjóra Fjármálaeftirlitsins, þ.e. að upplýsingar frá honum til ráðherra eða opinberar yfirlýsingar hans sem ráðherrum var kunnugt um hefðu ekki bent til þess að Fjármálaeftirlitið hefði sérstakar áhyggjur af stöðu bankanna.

Í þessu sambandi bendir rannsóknarnefndin í fyrsta lagi á að stöðu sinnar vegna fengu ráðherrar með sjálfstæðum hætti hinar alvarlegu upplýsingar frá Seðlabankanum á þeim fundum sem fjallað var um hér að framan. Þeir höfðu því ítrekað fengið nánari vitneskju um þann vanda sem uppi var heldur en leiddi af opinberri og almennri upplýsingagjöf bankans í skýrslum sem bankinn birti eða við önnur tækifæri. Það hvernig Seðlabankinn hagaði opinberri upplýsingagjöf og tilkynningum sínum gat ekki gefið ráðherrum réttmætt til efni til að draga í efa upplýsingar sem þeir fengu beint frá bankanum. Í öðru lagi bendir nefndin á að hún hefur í skýrslu þessari einnig athugað og gagnrýnt störf og einstakar aðgerðir annarra stofnana en ráðherra í aðdraganda bankahrunsins, þ. á m. Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Að teknu tilliti til þeirra upplýsinga, sem fyrir liggur að ráðherrum hafi verið kunnugt um, sbr. umfjöllun hér að framan, geta hugsanlegar óheppilegar aðgerðir annarra stjórnvalda í aðdraganda falls íslensku bankanna ekki leyst ráðherra undan eigin ábyrgð að þessu leyti. Hvað sem öðru líður verður síðan ekki litið fram hjá því að ef ráðherrar töldu upplýsingar sem þeir fengu frá Seðlabankanum vera í ósamæmi við yfirlýsingar eða aðgerðir bankans að öðru leyti bar þeim einfaldlega að kalla eftir skýringum á því. Sérstaklega á það við um forsætisráðherra vegna stöðu hans gagnvart Seðlabankanum. Ekkert liggur fyrir um að það hafi verið gert.

21.5.4.3 Nánar um viðbrögð og frumkvæði ráðherra með hliðsjón af starfi samráðshóps stjórnvalda

Samráðshópi forsætisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins, viðskiptaráðuneytisins, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands var komið á fót með samkomulagi sömu aðila, dags. 21. febrúar 2006. Hlutverk hans var í samkomulaginu tilgreint sem „vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta“. Sagt var að hópurinn væri „ráðgefandi og [tæki] ekki ákvarðanir um aðgerðir“. Í samkomulaginu var hópnnum ekki falið að semja tillögu að sameiginlegri viðbúnaðaráætlun stjórnvalda. Skilningur margra sem skýrslu gáfu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, þar á meðal einstaklinga sem áttu sæti í hópnnum, var hins vegar sá að þetta atriði hefði verið í verkahring hópsins. Þannig virðist hafa verið til staðar ósamræmi milli þess hvernig umboð hópsins var afmarkað í samkomulaginu og þess hvernig þeir sem hlut áttu að máli upplifðu það í framkvæmd. Þetta var m.a. til þess fallið að gera störf hópsins ómarkviss og skyldur hans og ábyrgð óskýrar.

Umfjöllun um viðbúnaðaráætlun á vettvangi samráðshóps stjórnvalda virðist sérstaklega hafa komið til að frumkvæði fulltrúa Seðlabankans í hópn-

um. Ekki verður séð að viðbúnaðaráætlun hafi notið sérstakrar athygli í starfi hópsins fyrr en á fundi hans 18. mars 2008. Þó að á fundunum þar á eftir hafi eitthvað verið fjallað um hana leiddi það ekki til neinna sérstakra áætlana eða aðgerða og svo fór að frá lokum apríl til loka maí var ekkert fjallað um það efni. Fundir hópsins sumarið 2008 benda síðan til tiltekinnar innri togstreitu í starfi hópsins sem setti mark á starf hans. Frá Seðlabankanum og Fjármálaeftirlitinu komu fram óskir um pólitíska stefnumörkun, m.a. á fundi hópsins 7. júlí þar sem þau málefni voru rædd að frumkvæði fulltrúa Seðlabankans. Fulltrúar forsætis- og fjármálaráðuneytis drógu úr slíkum hugmyndum og töldu ekki tímabærar. Aðaláhersla samráðshópsins varð á að klára frumvarpsdrög sem hægt yrði að grípa til ef til fjármálaáfalls kæmi. Aðrir þættir viðlagaáætlunar fengu ekki athygli í starfi hópsins. Svo fór að engin slík áætlun lá fyrir af hendi hópsins þegar bankarnir féllu. Starf hópsins náði heldur ekki að leiða til neinna heildstæðra frumvarpsdraga á þá lund sem áður var lýst. Rannsóknarnefndin fær ekki annað séð en að verkstjórn í hópnum hafi ekki verið nægilega öguð og skipulögð. Í kafla 19.4.4 koma fram nánari ályktanir rannsóknarnefndarinnar um það sem hún telur að kalla verði óvönduð vinnubrögð í þessu þýðingarmikla starfi á vegum þeirra stjórnvalda sem einkum mæddi á í tengslum við fjármálamarkað og efnahagsmál.

Í kafla 19.3 er m.a. fjallað um fundi samráðshópsins á tímabilinu 1. janúar 2007 til 25. september 2008, sbr. einkum síðari hluta þess tímabils. Þar má fá mynd af þeim upplýsingum og gögnum sem komu fram innan hópsins en segja má að líkt og þróunin var almennt á þessum tíma hafi þær upplýsingar og gögn sífellt orðið alvarlegri um stöðu og horfur í íslensku efnahagslífi.

Líkt og nánar er rakið í kafla 21.5.4.1 verður ekki annað ráðið af fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum rannsóknarnefndarinnar en að þeim ráðherrum sem áttu fulltrúa í samráðshópnum hafi verið miðlað upplýsingum um framvindu starfs hópsins og almennt séð nægum upplýsingum til að gera sér grein fyrir að hvaða verkefnum hópurinn var að vinna hverju sinni. Samkvæmt því verður ekki gengið út frá öðru en að það hafi verið á endanlega ábyrgð ráðherra að sýna frumkvæði til þess annars vegar að bregðast við upplýsingum sem fram komu á vettvangi hópsins eða óska ella skýrari upplýsinga frá fulltrúum sínum í hópnum og hins vegar að móta starf hópsins gegnum fulltrúa sína og bregðast þá eftir atvikum við vanköntum sem upp komu í því starfi.

Um störf samráðshóps stjórnvalda verður að hafa í huga, óháð stöðu hópsins og hlutverki að lögum, að stjórnvöld sem að honum stóðu stofnuðu til hans með sérstöku samkomulagi og lögðu í þann farveg tiltekin verkefni á sviði fjármálastöðugleika og viðbúnaðar. Með þeirri ráðstöfun verður hins vegar í fyrsta lagi ekki litið svo á að þessi stjórnvöld hafi framselt hópnum neinar skyldur eða völd í lagalegum skilningi. Eftir sem áður hvíldu þær lögum samkvæmt á stjórnvöldunum sjálfum, þar með talið forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneytinu. Sú ráðstöfun þeirra ráðuneyta að leggja fyrir sitt leyti þessi verkefni í hinn ólögbundna farveg samráðshópsins fól í öðru lagi í sér að ráðherrum sem stýrðu ráðuneytunum bar um leið sérstök skylda til þess að tryggja að þessi tilhögun kæmi ekki niður á því að markvisst væri unnið að þessum verkefnum.

Hér var aðstaðan sú að hinar sérstöku eftirlitsstofnanir, Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið, komu með upplýsingar og tillögur um nauðsynlegar aðgerðir og gerð viðbúnaðaráætlunar inn í samráðshópinn. Til þess að þeim

málum yrði komið í nauðsynlegan farveg þurfti stefnumótun og ákvarðanatöku um leiðir af hálfu hlutaðeigandi ráðherra. Hið sama má einnig segja um þær tillögur sem lagðar voru fram innan samráðshópsins og unnar voru af viðskiptaráðuneytinu um hvort ríkið ætti og gæti lýst yfir ábyrgð á innstæðum í innlánsstofnunum að ákveðinni fjárhæð. Afgreiðsla á því máli hafði einnig þýðingu um hvernig færi um skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Engin gögn eða upplýsingar hafa komið fram fyrir rannsóknarnefndinni um að ráðherrar sem áttu fulltrúa í samráðshópnum hafi á vettvangi ríkisstjórnar eða í samskiptum innbyrðis tekið til umfjöllunar hver væri staðan í starfi samráðshópsins 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. Þó er rétt að taka fram að í tilviki viðskiptaráðherra er rannsóknarnefnd Alþingis meðvituð um það frumkvæði sem hann leitaðist við að sýna á vettvangi ríkisstjórnar 12. ágúst 2008, sbr. t.d. umfjöllun í kafla 19.3. Fram að þeim tíma verður hins vegar ekki ráðið að hann hafi, frekar en aðrir ráðherrar sem aðild áttu að samráðshópnum, brugðist við með úrræðum sem þeim voru hverjum og einum tiltæk þrátt fyrir þær upplýsingar sem fram voru komnar innan ráðuneyta þeirra, þ.m.t. af vettvangi samráðshópsins, um alvarlega stöðu í rekstri fjármálafyrirtækjanna og hættu á fjármálaáfalli. Einnig varð ekki séð að ráðherrar sem áttu fulltrúa í samráðshópnum hefðu haft innbyrðis samráð um hvort tilefni væri til að vinnu samráðshópsins yrði stýrt á markvissari hátt, bæði innan samráðshópsins og af hálfu ráðherra sem áttu aðild að hópnum gegnum fulltrúa sína þar og hvort rétt væri eftir atvikum að breyta þeim verkefnum sem samráðshópurinn hafði. Rannsóknarnefndin telur einnig að hér verði að horfa sérstaklega til þess að samkvæmt samkomulaginu frá 21. febrúar 2006 heyrði það undir forsætisráðherra að skipa formann samráðshópsins og stýrði sá einstaklingur starfi hans.

21.5.4.4 Skortur á heildstæðri greiningu á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna starfsemi bankanna

Samkvæmt svörum forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis og viðskiptaráðuneytis við fyrirspurnum rannsóknarnefndar Alþingis gerðu þessi ráðuneyti á árunum 2007 og 2008 og fram að falli bankanna engar úttektir eða mátu með öðrum formlegum hætti hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku bankanna hér á landi og erlendis, eða einstakra þátta í starfsemi þeirra. Í því sambandi má telja að hafa hefði þurft í huga annars vegar umfang þeirrar starfsemi í hlutfalli við stærð íslensks efnahagslífs og hins vegar hugsanlegar eða þegar orðnar breytingar á rekstrarumhverfi og starfsháttum bankanna, svo sem stofnun innlánsreikninga í erlendum útibúum og söfnun innlána gegnum þá.

Eigi að síður gáfu íslenskir ráðherrar opinberar yfirlýsingar um að ríkið myndi „standa við bakið á“ bönkunum eða ámóta yfirlýsingar með sambærilegu orðalagi. Ekki verður séð að slíkar 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. Þá verður heldur ekki séð að einstakir ráðherrar, og þá einkum forsætis-, viðskipta- eða fjármálaráðherra, hafi beitt sér fyrir því að lagt yrði faglegt mat á það hvort og eftir atvikum hver væri geta ríkissjóðs til að styðja fjárhagslega við bakið á íslensku bönkunum, einum eða fleiri, áður en tekin var afstaða til þess hvaða yfirlýsingar væri

skynsamlegt og réttmætt að gefa opinberlega í þeim efnum. Með sama hætti verður ekki séð að af hálfu ríkisstjórnarinnar, einkum framangreindra þriggja ráðherra, hafi verið lagt mat á þá fjárhagslegu áhættu og áhrif sem kynnu að fylgja auknum veðlánaviðskiptum Seðlabankans við íslensku fjármálafyrirtækin og auknum skuldbindingum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta fyrir fjármál ríkisins og hagstjórn almennt í landinu. Fjallað er nánar um þetta í köflum 19.5.2–19.5.4. Í kafla 19.5.3 er vikið að framangreindum yfirlýsingum ráðherra um stuðning við bankana. Ljóst er af umfjöllun í þeim kafla að slíkar yfirlýsingar komu fram af hálfu ráðherranna í þeim mæli í fjölmiðlum eða við opinber tækifæri að þær má telja hafa verið alkunnar. Dæmi um einstakar yfirlýsingar ráðherra er að finna í umfjöllun í kafla 19.3. Í athugun rannsóknarnefndar er fram komið að framangreindar yfirlýsingar ráðherra voru gefnar í því skyni að efla traust á íslensku fjármálakerfi og því settar fram á pólitískum forsendum. Þær voru orðaðar með opnum hætti og mun ekki hafa verið gert ráð fyrir að á þær gæti reynt með þeim hætti að allir stóru bankarnir þrír féllu heldur aðeins einn eða að hámarki tveir þeirra. Óljóst er þó hvort og þá að hvaða marki stjórnvöld lögðu á annað borð niður fyrir sér nánari forsendur slíkra yfirlýsinga.

Samkvæmt því sem fyrir liggur um miðlun upplýsinga til forsætisráðherra, fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra frá fulltrúum þeirra í samráðshópi stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað, sjá síðasta kafla, telur rannsóknarnefnd Alþingis að ganga verði út frá því að sömu ráðherrum hafi verið ljós eða mátt vera ljós þörfin á því að þeir hefðu frumkvæði að því að unnin yrði greining á fjárhagslegri áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku bankanna hér á landi og erlendis, eða einstakra þátta í starfsemi þeirra. Vísað er til kafla 19.3 um yfirlit yfir einstaka fundi samráðshópsins á tímabilinu 1. janúar 2007 til 25. september 2008 en til kafla 19.4 um nánari umfjöllun rannsóknarnefndar um störf hópsins. Meðal annars er bent á að á fundi samráðshóps stjórnvalda 21. apríl 2008 var lagt fram skjalið „Sviðsmynd fjármálaáfalls – Álitafni, mögulegar aðgerðir og skilyrði“ sem unnið var í samvinnu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Í því komu m.a. fram sjónarmið sem gáfu tilefni til að ætla að leggja þyrfti mat á kostnað sem kynni að falla til vegna hugsanlegs fjármálaáfalls og viðbúnaðarstarfs stjórnvalda og hvaða möguleikar væru á að mæta honum. Í tilviki forsætis- og fjármálaráðherra verður að þessu leyti einnig að horfa til þeirra funda sem þeir áttu frá febrúar og fram á vor 2008 með bankastjórn Seðlabanka Íslands, sbr. umfjöllun í síðasta kafla, og annarra atvika sem þar eru rakin frá sama tíma þar sem þeir áttu hlut að máli og upplýsinga varðandi alvarlega stöðu bankanna komu fram í ýmsu samhengi.

Í athugasemdum samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008, sem rannsóknarnefnd bærust af þessu tilefni, var meðal annars vísað til þess að erfitt hefði verið að átta sig á heildarmynd áhættu sem ríkið gat staðið frammi fyrir vegna sveiflna á eignasafni bankanna. Í því sambandi tekur rannsóknarnefnd fram að óvissa var óhjákvæmilega fyrir hendi um ýmis atriði varðandi stöðu og eignir bankanna og hvernig framvindan yrði í málefnum þeirra. Slíkt stóð hins vegar ekki í vegi fyrir því að áhættugreining væri gerð. Hana hefði hæglega mátt setja fram með sundurgreindum hætti með tilliti til þeirrar óvissu sem ekki varð komist hjá varðandi t.d. hagræna þætti og hugsanlegar ólíkar atburðarásir. Alvanalegt er á sviði fjármála og hagfræði að staðið sé þannig að slíkri greiningu. Þá er bent á að óvissan var hvergi nærri alger og ekki öll fjár-

hagsleg og lagaleg atriði varðandi bankana svo óljós að slík greining yrði ekki talin þjóna tilgangi. Eftir því sem tímanum vatt fram, staða bankanna varð alvarlegri og helstu álitæfni þar að lútandi afmörkuðust nánar varð brýnna að ráðast í slíka greiningu. Hvað sem öðru líður má telja ljóst að stjórnvöld hefðu á hverju stigi verið betur sett með áhættugreiningu sem háð var óvissum forsendum að einhverju marki heldur en alls enga áhættugreiningu.

Rannsóknarnefndin telur að ætlast hafi mátt til þess að þeir ráðherrar sem tjáðu sig út á við um stuðning ríkisstjórnar við bankana, óháð nánara orðalagi slíkra yfirlýsinga og markmiðum með þeim, gerðu það á traustum grundvelli sem að lágmarki byggði á rökstuddu mati á getu ríkisvaldsins til að styðja bankana og nánari forsendum sem slíkur stuðningur væri þá háður. Að mati rannsóknarnefndar skiptir hér ekki máli hver skilningur markaðsaðila almennt var eða hefði getað verið á slíkum yfirlýsingum enda lúta athugasemdir nefndarinnar hér ekki að slíkum viðbrögðum, sem ekkert verður fullyrt um, heldur að faglegum vinnubrögðum sem ætlast má til að stjórnvöld viðhafi almennt séð og sér í lagi við þær alvarlegu og tvísýnu aðstæður sem hér um ræddi.

Óháð varfærnislega orðuðum opinberum yfirlýsingum stjórnvalda út á við um að ríkið myndi standa með bönkunum og pólitískum markmiðum með þeim hefur það einkum þýðingu hér að brýn nauðsyn var á því að í innra starfi stjórnvalda væri fyrir hendi heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hugsanlegra áfalla í starfsemi íslensku bankanna. Það átti bæði við hvað varðaði vænt heildaráhrif slíkra áfalla í víðu efnahagslegu samhengi sem og tjón sem hlotist gæti af afmörkuðum þáttum í starfsemi þeirra, svo sem um skuldbindingar þeirra gagnvart Seðlabanka Íslands og ýmis atriði varðandi töku þeirra á innlánnum gegnum erlend útibú sín. Heildstæð gögn af þessu tagi verður að ætla að hefðu getað gegnt því hlutverki að gera stjórnvöldum mun betur kleift að leggja mat á þá stefnu og áherslur sem æskilegt teldist að fylgja í undirbúningi vegna hugsanlegs fjármálaáfalls. Ekki síst skiptir þar máli að slík gögn og upplýsingar hefðu getað stuðlað að því annars vegar að stjórnvöld gerðu sér sjálf gleggri grein fyrir nauðsyn þess að ríkisvaldið gripi í tíma til beinna aðgerða til að vinda ofan af vandanum m.t.t. þess tjóns sem fyrirséð var að áfall í starfi bankanna gæti haft á hagsmuni íslenska ríkisins. Hins vegar hefðu stjórnvöld með slík gögn og upplýsingar í höndunum verið í mun traustari stöðu til að rökstyðja frumkvæði að beinum aðgerðum til að draga úr stærð bankakerfisins eða annars setja þrýsting á bankana til að gera það sjálfir, og þá samkvæmt skýrum nánari skilyrðum, þ. á m. um tímafresti og annað, að viðlöggðu beinu inn gripi ríkisvaldsins ef eigin áætlanir eða aðgerðir bankanna brygðust.

21.5.4.5 Frumkvæði ráðherra að aðgerðum til að draga úr stærð bankakerfisins

Í kafla 21.5.4.2 hér á undan var lýst upplýsingum sem urðu ráðherrum, og þá einkum forsætisráðherra og fjármálaráðherra, tiltækar m.a. á fundum með bankastjórn Seðlabanka Íslands á fyrstu mánuðum ársins 2008. Þær upplýsingar gáfu að mati rannsóknarnefndarinnar viðkomandi ráðherrum tilefni til að líta svo á að hin hlutfallslega ofurstærð íslenska bankakerfisins í íslensku hagkerfi, og tilheyrandi áhætta fyrir íslenskt efnahagslíf í heild sinni ef bankarnir lentu í vanda, væri sérstaklega brýn hætta við þær aðstæður sem uppi voru á þessum tíma. Á vormánuðum 2008 mögnuðust mjög ábendingar, m.a. frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, matsfyrirtækjum og erlendum seðlabönkum,

um að íslensku bankarnir væru orðnir allt of stórir miðað við íslenska hagkerfið og getu íslenska ríkisins til að koma þeim til bjargar. Seðlabankar Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar gengu svo langt að binda gjaldeyrisskiptasamning við Seðlabankann skilyrðum um raunhæfar aðgerðir til að minnka bankakerfið. Íslensk stjórnvöld gengust undir þau í sérstakri yfirlýsingu, dags. 15. maí 2008, sem fyrr segir. Ekki var gert uppskátt um þessa yfirlýsingu út á við heldur einungis skiptasamninginn sjálfan. Þó kom fram í yfirlýsingu vegna skiptasamningsins sem birtist á heimasíðu forsætisráðuneytisins daginn eftir sú óbeina skírskotun til efnis yfirlýsingarinnar að liður í megin stefnu ríkisstjórnarinnar væri „að stuðla að [...] skipulagsbreytingum á íslenska hagkerfinu með það fyrir augum að treysta efnahagslegan stöðugleika“.

Hvorki er að sjá að komið hafi fram hjá forsætisráðuneytinu sérstakar aðgerðir né nánar mótaðar áætlanir til að ná fram því stefnumáli sem þarna var lýst yfir. Fram kom í skýrslum forsvarsmanna bankanna fyrir rannsóknarnefndinni að hvorki Seðlabanki Íslands, Fjármálaeftirlitið né ráðherrar hefðu lagt fyrir þá formlegar tillögur um að draga úr stærð bankanna. Á hinn bóginn kveðast þeir ýmist ekki muna eða útiloka ekki að stjórnvöld hafi með almennum hætti lagt að þeim að draga úr útlánunum og færa niður efnahagsreikning bankanna. Af sjálfstæðri athugun rannsóknarnefndar verður ekki ráðið að ráðherrar yfir þeim málefnasviðum sem helst gátu haft þýðingu m.t.t. málefna fjármálamarkaðarins og/eða íslensks efnahagslífs og ríkisfjármála, þ.e. forsætis-, viðskipta- og fjármálaráðherra, hafi í atburðarásinni fram að falli íslensku bankanna 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. Sjá nánar um þetta og atriði sem rakin eru hér á eftir í kafla 19.6.

Í skýrslum stjórnenda bankanna var bent á atriði sem á vissan hátt endurspeglar nauðsynina á því, a.m.k. á síðari stigum atburðarásarinnar, að ríkisvaldið beitti sér með virkum hætti í þessum eignum. Þannig kom fram að stjórnendum bankanna hefði í raun verið ófært að eigin frumkvæði að grípa til róttækra aðgerða í þessu sambandi við ríkjandi markaðsaðstæður þar sem þeir hefðu sótt umboð sitt til eigenda bankans og fulltrúa þeirra í stjórn sem ekki mátti búast við að sættu sig við aðgerðir sem hefðu e.t.v. haft neikvæð áhrif á eigið fé fyrirtækjanna. Hefði ríkisvaldið á hinn bóginn sett þeim ákveðnar reglur eða fyrirmæli í þessu sambandi, t.d. um sölu eigna, hefðu stjórnendur á hinn bóginn ekki haft neinn annan valkost, og þar með ekki eigendur fyrirtækjanna. Jafnframt var því lýst að stjórnendur bankanna hefðu af samkeppnisástæðum átt erfitt um vik gagnvart stjórn og eigendum þeirra að leggja til að draga úr eða stöðva vöxt að eigin frumkvæði og þá með tilliti til óvissu að því leyti að hinum bönkunum var þá í sjálfvald sett hvort þeir fylgdu slíku fordæmi eða ekki og reyndu þá e.t.v. jafnvel að nýta sér það sem samkeppnislegt forskot.

Að því marki sem vilji kann hugsanlega að hafa verið til þess innan bankanna að bregðast við hinum sívaxandi vanda með því að draga úr stærð þeirra með róttækum hætti, þ.e. eftir atvikum með einhverjum afleiðingum fyrir eignir þeirra og afkomu, benda þessi sjónarmið til þess að stjórnendur bankanna hafi talið hugmyndir um frumkvæði bankanna sjálfra að því leyti dæmdar til að stranda á eigendum þeirra. Telja verður að sú aðstaða hafi mátt vera almennt ljós á þessum tíma, óháð því hvort og þá hversu mikið æðstu stjórnvöld ríkisins vissu beint um umfang skuldbindinga eigenda bankanna

við þá. Í því sambandi má t.d. benda á úttekt erlends sérfræðings sem hingað kom á vegum Seðlabankans seint í febrúar 2008, Andrews Gracie, þar sem þær upplýsingar komu m.a. fram að inngrip stjórnvalda til að þvinga banka-ana til aðgerða væri nauðsynlegt þar sem bankar hefðu við þessar aðstæður almennt hvata til að halda að sér höndum og taka áhættu í trausti þess að markaðir opnuðust aftur. Þessar og aðrar upplýsingar frá Gracie voru kynntar bæði samráðshópi stjórnvalda og forsætisráðherra með beinum hætti. Hér verður að benda á að viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra sögðu í skýrslutökum fyrir rannsóknarnefnd að þeim hefði verið ókunnugt um úttekt Gracie eða komu hans til landsins. Í kjölfarið á komu Gracie hingað til lands unnu Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið greiningu á grundvelli upplýsinga og ábendinga hans, svonefnda „Sviðsmynd fjármálaáfalls“, sem lögð var fram og rædd á fundum samráðshóps stjórnvalda, m.a. 21. apríl 2008. Í drögum að fundargerð hópsins um þann fund kemur m.a. fram að æskilegt sé að skilja að innlendan og erlendan rekstur bankanna hið fyrsta og „losa um“ erlenda hlutann. Sjá nánari umfjöllun um þetta í köflum 19.3.5 og 19.3.7. Í tilviki forsætisráðherra verður einnig að benda hér aftur á þá fundi með bankastjórn Seðlabankans sem gerð var grein fyrir í kafla 21.4.4.2 hér að framan. Þar fyrir utan telur rannsóknarnefnd ljóst að það hafi verið á almannavitorði á þessum tíma, og m.a. verið til opinberrar umræðu, að hlutfallsleg stærð íslenska bankakerfisins miðað við helstu þjóðhagslegu stærðir væri, þegar þarna var komið sögu, eitt helsta vandamálið sem horfði við í íslenskri hagstjórn og ein helsta hættan fyrir þjóðina við þær tvísýnu aðstæður sem uppi voru.

Að minnsta kosti frá upphafi árs 2008 höfðu forsvarsmenn bankanna mjög þrýst á það við íslensk stjórnvöld að þau tækju lán til að efla gjaldeyr- isvaraforða Seðlabankans. Sú aðgerð var almennt séð einkum til þess fallin að styrkja stöðu Seðlabankans sem lánveitanda til þrautavara gagnvart bönk- unum. Telja verður að stjórnvöld hefðu t.a.m. haft þann kost í samskiptum við banka-ana að binda slíka hugsanlega ráðstöfun þeim skilyrðum að bank-arnir gripu fyrir sitt leyti til aðgerða til að minnka stærð sína og þá óháð því hvort þeir þyrftu að bera einhvern kostnað eða tjón af því í ljósi óhagstæðra aðstæðna. Í ljósi þess hve alvarlegar aðstæðurnar voru orðnar var óraunhæft á því tímamarki að gera ráð fyrir því að aðgerðir til að takast á við vandann yrðu með öllu sársaukalausar. Rétt er að geta þess að Alþingi samþykkti 29. maí 2008 lög nr. 60/2008 þar sem ríkissjóði var veitt heimild til að taka allt að 500 milljarða evra að láni til eflingar gjaldeyrisvaraforðanum á árinu 2008. Athugun rannsóknarnefndar Alþingis bendir ekki til þess að sú fyrirhugaða lántaka ríkissjóðs hafi verið sett í samhengi við sjálfstæðar aðgerðir bankanna fyrir sitt leyti.

Rétt er að undirstrika að hér er ekki horft fram hjá því að bankarnir báru vitaskuld sjálfir mesta ábyrgð á því í hvílík óefni var komið m.t.t. hlutfalls- legrar stærðar þeirra í íslensku efnahagslífi og veikrar stöðu þeirra að öðru leyti. Jafnframt er ljóst að þegar leið á veturinn 2007–2008 var tíminn orð- inn afar knappur til aðgerða af framangreindu tagi. Ítrekað er að líklega hafi þá bæði stjórnvöldum og bönkunum verið runninn sá kostur úr greipum að ráðast í þær svo að lítið bæri á eða án þess að þeim fylgdi mikill kostnaður eða tjón fyrir annan eða báða aðila. Áréttað er að á þessum síðari stigum atburðarásarinnar verður að telja að óraunhæft hafi verið að ganga út frá að hægt væri að forðast tjón heldur hlaut markmiðið að verða að lágmarka hugs- anlegan skaða.

Hafa verður í huga að upplýsingar um óhóflega stærð íslenska bankakerfisins og vísbendingar um hættur sem af því gátu leitt höfðu legið fyrir um langt skeið þar á undan. Starfsmenn Seðlabankans lýstu því m.a. í skýrslutökum hjá rannsóknarnefnd að snemma árs 2006 hefðu fulltrúar bankans verið „rasskelltir“ á fundum með fagaðilum í London fyrir áhættusækni og hlutfallslega stærð íslenska bankakerfisins. Minnt er á að í „minni-krísunni“ snemma árs 2006 hafði munað mjóu að bankarnir kæmust í þrot. Jafnframt kom fram hjá starfsmönnum Seðlabankans að strax á þessum tíma hefði verið orðið of seint að beita tækjum Seðlabankans til að knýja bankana til að minnka. Sjá um þetta nánar í kafla 19.6.2.

Samkvæmt stjórnarsáttmála þáverandi ríkisstjórnar, en hún var mynduð í lok maí 2007, var það m.a. stefna hennar að fjármálastarfsemi gæti áfram vaxið hér á landi og sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði. Þessari stefnu ríkisstjórnarinnar var ekki breytt opinberlega fyrir fall bankanna í október 2008. Við skýrslutökur rannsóknarnefndar kom m.a. fram að þarna hefði verið gert ráð fyrir ábyrgum vexti og ábyrgu framferði en jafnframt að vitund hefði verið um það innan ríkisstjórnarinnar að svigrúm til vaxtar bankanna á Íslandi væri takmarkað og að ef þeir ætluðu að vaxa, eins og önnur fyrirtæki, þá yrði það fyrst og fremst í útlöndum. Rannsóknarnefndin bendir á að þegar ríkisstjórnin var mynduð var einungis rúmt ár liðið frá því að bankarnir höfðu nánast komist í þrot. Ljóst mátti vera, ef ekki samkvæmt upplýsingum sem stjórnvöld höfðu eða máttu hafa, þá a.m.k. samkvæmt eindregnum ábendingum erlendra fagaðila til eftirlitsstofnana ríkisins með fjármálastarfsemi, að ástæðna fyrir sérstökum vandræðum íslensku bankanna þegar að kreppti á fjármálamarkaði væri að verulegu leyti að leita í áhættusækni og óheftum erlendum vexti þeirra.

Fyrir utan það að draga úr stærð bankakerfisins með því að bankarnir minnkuðu efnahagsreikning sinn kom sá kostur til umræðu á þessum tíma, m.a. á vettvangi stjórnvalda, að bregðast við vandanum með því að reyna að koma því til leiðar að einhver eða einhverjir þeirra flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi. Líkt og áframhaldandi stuðningur við vöxt og útrás bankanna var það hins vegar yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar sem tók við vorið 2007 að bankarnir hefðu áfram höfuðstöðvar hér á landi. Víkið var að þessu í kafla 5.0. Í skýrslutökum fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að hvorki ríkisstjórn né einstakir ráðherrar hefðu beitt sér fyrir því að bankarnir flyttu starfsemi sína úr landi og jafnvel að þeir hefðu verið eindregið á móti því, sbr. nánari umfjöllun í kafla 19.6.1.

Samkvæmt athugun rannsóknarnefndar var það m.a. afstaða viðskiptaráðherra að til greina kæmi að leysa vandamál, sem leiddu af hlutfallslegri stærð íslenska bankakerfisins miðað við efnahagslíf þjóðarinnar, með þeirri aðild að myntsvæði Evrópusambandsins sem leiða myndi af inngöngu í sambandið. Var þeim sjónarmiðum m.a. lýst með því að þannig væri hægt að „stækka myntkerfið frekar en að minnka bankakerfið“. Sjá nánar í köflum 19.3.2 og 19.3.5. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur enga afstöðu til gildis slíkra sjónarmiða út af fyrir sig. Nægir hér að benda á að hvað sem sjálfstæðu gildi þeirra líður orkar mjög tvímælis að á þessum tíma hafi verið raunhæft að gera ráð fyrir því að aðild Íslands að myntsamstarfi Evrópusambandsins gæti komið til með öðrum hætti en með formlegri inngöngu í Evrópusambandið. Slíkt inngönguferli var og er mun tímafrekara ferli en svo að aðild að Evrópusambandinu, og þar með myntsamstarfi þess, yrði á þessum tíma talin geta leyst þann brýna

og aðsteðjandi vanda sem við var að etja í íslensku bankakerfi og þar með efnahagslífi þjóðarinnar. Af þessum sökum voru sjónarmið af þessu tagi ekki raunhæfur valkostur í stað úrræða sem beinst hefðu að því að ríkið reyndi með þrýstingi eða beinum aðgerðum að stuðla að því að dregið yrði úr stærð bankakerfisins, t.a.m. með því að starfsemi eins eða fleiri banka yrði flutt úr landi. Samkvæmt skýrslutökum rannsóknarnefndar komu fram hugmyndir um það að Kaupþing flytti höfuðstöðvar sínar til útlanda, m.a. í samtölum formanns bankastjórnar Seðlabankans og forsætisráðherra og á vettvangi samráðshóps stjórnvalda. Ekki verður séð að þeim hugmyndum hafi á neinn hátt verið fylgt eftir. Varðandi hugmyndir bankanna sjálfra að þessu leyti og þar með hugsanlegan samstarfsvilja þeirra, og þá einkum Kaupþings, má benda á að innan Kaupþings var unnið með sjálfstæðum hætti og án aðkomu ríkisvaldsins að áætlun um slíkan flutning höfuðstöðva bankans frá og með vorinu 2008. Ekki náðist að hrinda henni í framkvæmd fyrir fall bankans.

Telja verður að íslensk stjórnvöld hafi einkumm átt tveggja kosta völ til að takast með virkum hætti á við þá sívaxandi hættu sem uppi var, og þá annað hvort með þrýstingi á bankana eða beinum aðgerðum gagnvart þeim. Annars vegar að koma því til leiðar að bankarnir minnkuðu efnahagsreikning sinn með sölu eigna. Hins vegar að einhver eða einhverjir þeirra flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi. Hvorugur þessara kosta var út af fyrir sig góður og því síður auðveldur í framkvæmd. Þá er hins vegar ekki hægt að virða einangrað. Horfa verður til þess hve alvarleg hin aðsteðjandi hættu var, hvernig hún óx jafnt og þétt og hvernig fullt tilefni var til að telja þá niðurstöðu miklu verri að tiltölu að grípa ekki til neinna sérstakra úrræða til að berjast við vandann. Minnt er á að á síðari stigum atburðarásarinnar í aðdraganda falls bankanna hlutu raunhæf markmið frekar að snúast um það að takmarka tjón heldur en að koma í veg að nokkurt tjón yrði. Hér er því ekki verið að gera eftir á lítið úr viðfangsefnum sem blöstu við ráðherrum á þessum tíma. Ekki er heldur dregið úr gildi einstakra ráðstafana sem ráðherrar og önnur stjórnvöld gripu til í aðdraganda falls bankanna, svo sem að beita sér óformlega gegn því að kaup Kaupþings á hollenska bankanum NIBC gengju eftir en það hefði vafalítið aukið mjög á vandann sem fyrir var. Þó að þau kaup gengju ekki eftir hafði það hins vegar ekki áhrif á hinn ærna vanda sem þegar lá fyrir. Eftir sem áður urðu stjórnvöld, þar á meðal ráðherrar yfir þeim málaflokkum sem hér reyndi á, að fást við hann. Athugun rannsóknarnefndar leiðir ekki í ljós sérstök viðbrögð eða frumkvæði af þeirra hálfu að framangreindu leyti. Við mat á því telur rannsóknarnefnd enn fremur að ekki verði komist hjá að líta til þeirra þátta í opinberri stefnu ríkisstjórnarinnar í málefnum bankanna sem að framan var gerð grein fyrir sem og þess að ekki verður séð að á neinu stigi atburðarásarinnar hafi ríkisstjórnin vikið frá þeim með formlegum hætti eða skýlaust í framkvæmd.

Í tilefni af athugasemdum samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 sem rannsóknarnefndinni bárust um þetta atriði áréttar nefndin að út af fyrir sig er það rétt að fregnir eða orðrómur um yfirvofandi beitingu á opinberu valdi í málefnum fjármálafyrirtækja geti haft skaðleg áhrif á stöðu þeirra og markaðsaðstæður almennt. Hins vegar ítrekar nefndin í því sambandi að á síðari stigum atburðarásarinnar var hið raunhæfa álitaefni sem blasti við íslenskum stjórnvöldum ekki það hvort tækist að forðast tjón heldur að leitast við að lágmarka það. Þar fyrir utan verða gerðar kröfur um það, a.m.k. að tilteknu marki, að ráðherrar séu, eftir atvikum í þröngum hópi, færir um að undirbúa

og eftir atvikum hrinda í framkvæmd slíkum aðgerðum á þann hátt að tryggður sé trúnaður þeirra sem í hlut eiga. Einnig má benda á að telja má líklegt að undirbúningur eða formlega mótaðar áætlanir stjórnvalda um aðgerðir að þessu tagi hefðu getað haft það sjálfstæða gildi, óháð því hvort þeim yrði síðan hrint í framkvæmd, að þrýsta á bankana sjálfa, og þá einkum eigendur þeirra, að grípa til sjálfstæðra aðgerða enda þótt þeir þyrftu um leið að setta sig við að því fylgdi einhver kostnaður eða tjón fyrir þá. Hér er með öðrum orðum bent á að hvað sem því leið hvort stjórnvöldum hefði verið rétt að ganga alla leið í þessum efnum verður einnig að horfa til þess að á þeirra vettvangi virðast þessir valkostir jafnvel ekki hafa verið formlega kannaðir eða mótaðir nánar.

21.5.4.6 Eftirfylgni og frumkvæði til að stuðla að flutningi Icesave reikninga Landsbankans yfir í dótturfélag bankans

Innstæður á Icesave reikningum Landsbankans í Bretlandi urðu hæstar um áramótin 2007–2008 og námu þá 4,9 milljörðum sterlingspunda, sbr. nánar í köflum 7.0 og 18.2. Ljóst er að í viðræðum við bankastjórn Seðlabankans í byrjun febrúar 2008 höfðu bankastjórar Landsbankans sjálfir fært fram þá tillögu að Icesave innlánsreikningarnir yrðu færðir úr útibúi yfir í dótturfélag bankans í London. Rétt er að nefna að Landsbankinn aflaði sér á sama tíma lögfræðilíts um það hvaða leiðir væru færar í þessum efnum. Niðurstaða þess var m.a. að slíkt tæki að öllum líkindum 6 mánuði. Telja verður ljóst að forsvarsmönnum Landsbankans hafi eftir það verið ljóst hvaða meg- inleiðir voru færar í þessum efnum og hve langan tíma ferlið tæki. Formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands hitti aðalbankastjóra Seðlabanka Bretlands, Mervyn King, á fundi 3. mars sama ár. Þar var m.a. rætt um söfnun Landsbankans á innlánum í Bretlandi og áhyggjur sem voru innan breska seðlabankans af þeim sökum. Þremur dögum síðar fundaði formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands með forsætisráðherra og upplýsti um áhyggjur breska seðlabankans. Forsætisráðherra fundaði þrisvar með öðrum bankastjóra Landsbankans í kjölfarið þar sem m.a. var rætt um Icesave-reikningana og fjármögnun Landsbankans.

Í athugasemdum samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 sem rannsóknarnefndinni bárust frá þáverandi viðskiptaráðherra kom fram að í febrúar 2008 hefði hann skipað nýjan stjórnarformann Fjármálaeftirlitsins og haft fyrir augum að bregðast við óróa á fjármálamörkuðum með því að fá reynslumikinn einstakling í það starf. 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.

Varðandi það í hvaða mæli áhyggjur stjórnvalda af innlánastarfsemi Landsbankans í Bretlandi komu fram og voru ræddar innan íslensks stjórnkerfis í aðdraganda falls bankanna má einnig ótvírætt sjá af gögnum og upplýsingum rannsóknarnefndar að þessi málefni voru ítrekað rædd á vettvangi samráðshóps stjórnvalda. Má þar t.d. vísa til fundar hópsins 25. mars 2008 og næstu funda á eftir, þ. á m. fundar hópsins 1. apríl sama ár. Þann dag átti formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands fund með forsætisráðherra og utanríkisráðherra, sem áður var getið um, þar sem m.a. komu til umræðu atriði tengd

Icesave og miklu útstreymi innlána þaðan sem verulega reyndi á þanþol Landsbankans. Rétt er að geta þess að fram kom í athugasemdum samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008, sem rannsóknarnefnd bárust frá þáverandi viðskiptaráðherra, að hann hefði fyrir sitt leyti fengið upplýsingar um þessi mál efni frá fulltrúa ráðuneytisins í samráðshópnum og ekki talið þær gefa tilefni til að grípa inn í þá vinnu eða áætlun um flutning á innlánnum sem verið hafi í gangi í samráði við breska fjármálaeftirlitið (FSA).

Ekki hafa komið fram við athugun rannsóknarnefndar nein skjöl, gögn eða ótvíræðar upplýsingar í skýrslutökum sem gætu orðið til þess að varpa ljósi á það hvort og að hvaða marki íslensk stjórnvöld lögðu á þessum tíma að Landsbankanum að fara þessa leið. Þá liggur ekki fyrir að ráðherrarnir þrír sem áttu fulltrúa í samráðshópnum hafi sjálfir kallað eftir eða óskað eftir því að Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið kölluðu eftir tímasettum áformum Landsbankans um að færa Icesave reikningana yfir í dótturfélag eða upplýsingum um hvort eitthvað stæði því í vegi að farið yrði að þeim vilja breska fjármálaeftirlitsins að reikningarnir yrðu fluttir til dótturfélags. Formlegar upplýsingar þar um hlutu að skipta máli við mat á því hvort tilefni væri til inngripa af hálfu ríkisstjórnar Íslands til að greiða fyrir því að af flutningnum gæti orðið. Í þessu ferli verður ekki séð að ríkisstjórnin og íslensk eftirlitsstjórnvöld hafi samhæft viðbrögð með sérstökum aðgerðum eða áætlunum um að greiða fyrir flutningi Icesave reikninganna. Þá var heldur ekki tekið af skarið um það hvaða aðili eða aðilar innan íslenska stjórnkerfisins ættu að hafa forgöngu um að þrýsta á lausn málsins eða tilteknum starfsmanni eða starfsmönnum falið að vinna sérstaklega að málinu. Raunar er það svo að við skýrslutökur fyrir nefndinni kom ítrekað fram í svörum ráðherra og stjórnenda ráðuneytanna, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans að þeir teldu að það hefði ekki verið í verkahring sinnar stofnunar heldur annarra að þrýsta á um þetta eða hafa forgöngu í málinu.

Hinn 2. júlí 2008 setti breska fjármálaeftirlitið aukinn þunga á áherslu sína á að þessi innlán Landsbankans í Bretlandi yrðu flutt frá þarlandu útibúi bankans í dótturfélag hans. Í bréfi FSA til Landsbankans 15. ágúst 2008 komu m.a. fram viðvaranir um það að til þess gæti komið að FSA beitti valdheimildum sínum gagnvart innlánastarfsemi útibúsins í Bretlandi. Upplýst er að formaður bankastjórnar Seðlabankans kynnti forsætisráðherra það bréf strax 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. Sú aðkoma 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. Í húfi voru verulegir hagsmunir tengdir því að varðveita fjármálastöðugleika á Íslandi og þar með almannahagsmunir. Rétt er líka að taka fram að á fundum samráðshóps stjórnvalda bæði 20. ágúst og 4. september 2008 kom fram það viðhorf að Landsbankamenn áttuðu sig ekki fullkomlega á stöðu málsins.

Hér verður að hafa í huga að af gögnum rannsóknarnefndar má ráða að hvatir Landsbankans á bak við það að hann hreyfði þessu máli fyrst við FSA hafi einkum verið þær að forða því að neikvæð fjölmiðlaumræða um stöðu

íslensku bankanna og Icesave reikninga bankans drægi úr innlánnum á reikningunum. Hið sama verður ráðið af því að þegar neikvæð umræða í Bretlandi að þessu leyti hljóðnaði tímabundið á vormánuðum 2008 varð breyting á áherslu bankans á því að þetta mál næði fram að ganga. Hann tilkynnti þá FSA m.a. bréflaga að áætlun um flutning innlánanna væri komin á miðlungs- eða langtímaáætlun bankans og að huga þyrfti vel að flutningnum áður en nokkrar ákvarðanir væru teknar. Ekki verður séð að Landsbankinn hafi tilkynnt íslenskum stjórnvöldum um þessa breyttu forgangs röðun þrátt fyrir ítarleg samskipti um málið fram að því og voru t.a.m. bankastjórar Seðlabankans í villu um það fram í júlí 2008 að verið væri að vinna að framgangi málsins.

Bent er á að hagsmunir Landsbankans og hagsmunir íslenska ríkisins af því að flutningarnir gengju eftir voru þannig ólíkir í eðli sínu. Bankinn gætti fyrst og fremst sinna einkahagsmuna en íslenska ríkinu bar að gæta almannahagsmuna. Íslensk yfirvöld gátu því ekki látið þetta brýna hagsmunamál ríkisins alfarið í hendur Landsbankans og treyst því að hann fylgdi málinu eftir. Hvað sem leið viðhorfum bankastjóra Landsbankans til þess hvort og hvenær bæri að flytja Icesave reikninga frá útibúinu í London yfir í dótturfélag bankans og heimildum þeirra að lögum til að ákveða fyrirkomulag á rekstri bankans var það mat bæði breskra og íslenskra stjórnvalda að mikilvægt væri út frá almannahagsmunum og hagsmunum innstæðueigenda að umræddur flutningur í dótturfélag ætti sér stað. Þetta mat stjórnvalda hafði komið fram þegar á fyrri hluta árs 2008. Nauðsynlegt var því að fylgja því eftir af festu. Nánar er um þetta fjallað í kafla 18.2.5.

Fyrr um sumarið 2008 hafði Landsbankinn hafið starfsemi Icesave reikninga í útibúi bankans í Hollandi með tilheyrandi auknum áhrifum á skuldbindingar íslenska tryggingarsjóðsins. Samskipti Landsbankans og FSA um sumarið 2008 í kjölfar harðandi krafna FSA lyktuðu með þrátefli þar sem Landsbankinn taldi sig ekki njóta sanngjarnar meðferðar. Hinn 5. ágúst 2008 leitaði Landsbankinn til Seðlabankans um aðstoð við að flytja Icesave reikningana úr útibúi yfir í dótturfélag bankans. Síðar í sama mánuði sneru stjórnendur Landsbankans sér til viðskiptaráðherra og áttu fund með honum um málið. Í framhaldi af því óskaði hann eftir fundi með fjármálaráðherra Bretlands. Sá fundur fór fram í London 2. september 2008. Benda verður á að fundurinn fór þannig fram eftir ósk stjórnenda Landsbankans um að viðskiptaráðherra beitti sér í málinu. Formaður stjórnar Fjármálaeftirlitsins hafði sérstaklega orð fyrir íslensku sendinefndinni á fundinum, m.a. til að fylgja eftir því hagsmunamáli Landsbankans að fá frest til flutnings á eignum yfir í dótturfélagið þótt innlánin yrðu flutt fyrr.

Af frásögnum af fundi viðskiptaráðherra og sendinefndar íslenskra stjórnvalda með fjármálaráðherra Bretlands í London 2. september 2008 verður ekki annað séð en 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. Breski ráðherrann lýsti í því efni ráðagerðum um hvernig breski stjórnvöld myndu ábyrgjast innstæður að fullu og spurði Íslendingana einfaldlega að því hvert ætti að senda reikninginn. Þótt vissulega hafi á fundinum verið rætt um óskir Landsbankans um að fá hæfilegan umþóttunartíma til flutnings Icesave reikninganna í dótturfélag og fram hafi komið að breski ráðherrann hafi sýnt því skilning að ekki mætti ganga of hart fram í málinu þá mátti fulltrúum íslenskra stjórnvalda 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 eigendum innstæðna. Þessi staða málsins og mat breska fjármálaráðuneytisins á alvöru þess átti að vera íslenskum stjórnvöldum enn ljósari eftir að starfsmaður ráðuneytisins hafði sett sig í samband við sendiherra Íslands í London 5. september 2008 og kynnt honum að breski ráðherrann hefði orðið fyrir vonbrigðum með fundinn 2. september 2008 þar sem honum fannst að íslensk stjórnvöld hefðu ekki skilið alvöru málsins.

Hér verður að undirstrika að íslenska sendinefndin sem fundaði með fjármálaráðherra Bretlands 2. september 2008 var í reynd að óska eftir því að bresk yfirvöld féllust á að um tíma yrðu ekki nægar eignir í dótturfélagi Landsbankans, Heritable Bank, til að mæta skuldbindingum vegna þeirra innlána sem flutt yrðu úr útibúinu. Miðað við það sem rætt hafði verið um í samskiptum Landsbankans og FSA var þarna væntanlega um að ræða allt að helming þeirra eigna sem FSA hafði gert kröfu um að yrðu færðar til dótturfélagsins eða um 2,5 milljarðar punda. Íslendingar voru þannig að óska eftir að það yrði á áhættu Breta að mæta skakkaföllum sem af þessu leiddi.

Þrátt fyrir fundinn í London 2. september 2008 og ábendingar sem bárust frá Bretlandi í kjölfar hans um viðhorf breska fjármálaráðherrans verður ekki séð að viðskiptaráðherra eða forsætisráðherra hafi á næstu vikum þar á eftir kannað hvaða leiðir kynnu að vera færar til að greiða fyrir flutningi Icesave reikninganna yfir í dótturfélag né fylgt þeim eftir gagnvart Landsbankanum eða breskum stjórnvöldum.

21.5.4.7 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um mistök eða vanrækslu ráðherra í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 í aðdraganda falls íslensku bankanna

Áður en vikið er að ályktunum nefndarinnar um störf einstakra ráðherra ítrekar rannsóknarnefndin að við mat sitt í hverju og einu tilviki gengur nefndin út frá þeim sjónarmiðum sem rakin voru í köflum 21.5.2–21.5.3 hér að framan um hugtökin mistök og vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. Einnig á hér við í öllum tilvikum umfjöllun í kafla 21.5.4.1 um atvik og sjónarmið sem nefndin horfir til við mat sitt, einkum varðandi málefnasvið ráðherra og yfirstjórnar-, eftirlits- og frumkvæðisskyldur sem á þeim hvíla eða geta hvílt og nánari umfjöllun um sömu efni í upphafi kafla 16.0.

Geir H. Haarde tók við embætti forsætisráðherra í júní 2006. Í aðdraganda falls íslensku bankanna fór hann stöðu sinnar vegna m.a. með mál sem vörðuðu hagstjórn almennt. Af því leiddi að meginábyrgðin á því að tryggja efnahagslegan stöðugleika, að því leyti sem sú ábyrgð var falin ráðherrum, hvíldi á honum sem forsætisráðherra. Forsætisráðherra fer jafnframt með tiltekna skyldur vegna fyrirsvars og almennrar verkstjórnar í störfum ríkisstjórnarinnar. Undir forsætisráðherra heyrðu einnig á þessum tíma málefni Seðlabanka Íslands, samkvæmt þágildandi ákvæðum laga um bankann. Af því leiddi m.a. að samráð og upplýsingagjöf Seðlabankans gagnvart ríkisstjórninni um efnahagsmál, og þar með málefni bankanna, fór að meginstefnu fram fyrir milligöngu forsætisráðherra. Þá var forsætisráðherra á grundvelli þessara tengsla embættisins við Seðlabankann sá ráðherra sem hafði helst færi á því að kalla eftir sérstökum upplýsingum og tillögum frá Seðlabankanum um einstök

málefni. Einnig er á það að líta að fulltrúi forsætisráðherra, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, stýrði starfi samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Hann bar því framfar öðrum fulltrúum í hópnum ábyrgð á að starf hópsins yrði skilvirkt og næði tilætluðum markmiðum og áföngum sem unnið var að hverju sinni. Jafnframt bar fulltrúi forsætisráðherra í samráðshópnum umfram aðra ábyrgð á áherslum og forgangsörðun í starfi hans og því hvort og þá hvernig hópurinn nýtti þá sérþekkingu sem til staðar var innan hans og þau úrræði sem hann hafði eftir atvikum aðgang að. Líta verður svo á að forsætisráðherra hafi gegnum fulltrúa sinn að meginstefnu haft upplýsingar um framvindu og áherslur í störfum samráðshóps stjórnvalda hverju sinni. Þar sem fulltrúi hans stýrði starfi samráðshópsins verður því að telja það hafa verið á ábyrgð forsætisráðherra umfram önnur stjórnvöld sem aðild áttu að hópnum að hafa ef með þurfti frumkvæði að viðbrögðum til að gera störf hópsins markvissari og/eða hafa áhrif á áherslur sem þar var unnið eftir.

Að virtu því sem rakið var í kafla 21.5.4.2 er það niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að hinar alvarlegu upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum íslensku bankanna og um leið í íslensku efnahagslífi, sem urðu Geir H. Haarde forsætisráðherra 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 þeim með sérstökum aðgerðum, sbr. kafla 21.5.4.5 og nánar hér á eftir. Að minnsta kosti verður talið að forsætisráðherra hafi við þessar aðstæður borið að kalla eftir frekari gögnum og upplýsingum og eftir atvikum tillögum um hvort nauðsyn væri á sérstökum aðgerðum frá þeim stofnunum og stjórnvöldum sem staða hans sem forsætisráðherra gerði honum kleift að leita til í þeim efnun, sbr. einkum Seðlabanka Íslands.

Að virtu því sem rakið var í kafla 21.5.4.3 tekur rannsóknarnefnd Alþingis fram að í aðdraganda falls íslensku bankanna fór samráðshópur stjórnvalda með mikilvæg verkefni á sviði fjármálastöðugleika og viðbúnaðar vegna hættu á fjármálaáfalli sem vörðuðu brýna almannahagsmunum. Eftir því sem aðstæður í starfsumhverfi íslensku bankanna og í íslensku efnahagslífi versnuðu fór mikilvægi starfs hópsins síst minnkandi. Eins og fram er komið er það mat rannsóknarnefndarinnar að verulegir annmarkar hafi verið á starfi samráðshópsins. Forsætisráðherra bar umfram aðra ábyrgð á því að gæta þess að störf og áherslur hópsins væru markvissar og skiluðu tilætluðum árangri og að beita sér fyrir úrbótum þar á ef þeirra var þörf.

Að virtu því sem rakið var í kafla 21.5.4.4 er það mat rannsóknarnefndar Alþingis að telja verði að í aðdraganda falls íslensku bankanna hafi forsætisráðherra fyrir sitt leyti borið að hafa frumkvæði að því, annað hvort 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 stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli. Enn fremur verður almennt að telja að ráðherrum hafi borið að byggja yfirlýsingar sem þeir kusu að gefa opinberlega um stuðning ríkisins við bankana, óháð orðalagi þeirra eða tilgangi í sjálfum sér, á traustum grundvelli.

Að virtu því sem rakið var í kafla 21.5.4.5 er það mat rannsóknarnefndar Alþingis að í aðdraganda falls íslensku bankanna hafi í síðasta lagi á tímabilinu 7. febrúar til 15. maí 2008 verið komnar fram nægjanlegar upplýsingar til þess að forsætisráðherra hefði mátt gera sér grein fyrir því að ríkir almannahagsmunir knúðu á um að hann hefði þá þegar frumkvæði að virkum aðgerð-

um af hálfu ríkisvaldsins, eftir atvikum með sérstakri lagasetningu, til að draga úr stærð íslenska bankakerfisins. Í kjölfar þeirrar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar gagnvart dönsku, norsku og sænsku seðlabönkunum sem gefin var 15. maí 2008 um raunhæfar aðgerðir til að minnka bankakerfið var enn frekara tilefni til þess að forsætisráðherra hefði frumkvæði að slíkum aðgerðum. Að minnsta kosti verður talið að forsætisráðherra hafi við þessar aðstæður borið að beita sér fyrir því að ríkisstjórnin mótaði nánar og undirbyggi eftir atvikum slíkar aðgerðir og þá einkum með tilliti til þess að þar með hefðu stjórnvöld verið betur sett til að beita bankana raunhæfum þrýstingi til að grípa sjálfir til slíkra aðgerða.

Að virtu því sem rakið var í kafla 21.5.4.6 er það loks mat rannsóknarnefndar Alþingis 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-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 síns til þess að stuðla að framgangi sama máls með virkri aðkomu ríkisvaldsins.

Eins og nánar var rakið í köflum 21.5.4.2–21.5.4.6 hér að framan bendir athugun rannsóknarnefndar Alþingis ekki til þess að forsætisráðherra hafi í aðdraganda falls íslensku bankanna gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til samkvæmt öllu framangreindu. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að með því athafnaleysi sínu hafi Geir H. Haarde forsætisráðherra 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.

Árni M. Mathiesen tók við embætti fjármálaráðherra í september 2005. Í aðdraganda falls íslensku bankanna fór hann stöðu sinnar vegna m.a. með mál sem vörðuðu fjármál ríkisins að því leyti sem þau voru ekki fengin öðrum aðilum og mat á þróun og horfum í efnahagsmálum. Einnig átti fjármálaráðuneytið aðild að samráðshópi stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Líta verður svo á að fjármálaráðherra hafi í gegnum fulltrúa fjármálaráðuneytisins í samráðshópnum í meginatriðum haft upplýsingar um framvindu og áherslur í störfum hans hverju sinni.

Að virtu því sem rakið var í kafla 21.5.4.2 er það mat rannsóknarnefndar Alþingis að hinar alvarlegu upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum bankanna og um leið í íslensku efnahagslífi sem urðu Árna M. Mathiesen fjármálaráðherra tiltækar fyrstu mánuði ársins 2008 hafi gefið honum fullt tilefni til að hafa frumkvæði að því samkvæmt stöðu sinni og hlutverki sem fjármálaráðherra að ljá því atbeina sinn að ríkisvaldið brygðist við þeim með sérstökum aðgerðum. Að þessu leyti vísar rannsóknarnefndin til kafla 21.5.4.5 og að breyttu breytanda samandregins mats rannsóknarnefndarinnar um efni þess kafla í ályktun um forsætisráðherra hér að framan. Eru þá einkum annars vegar hafðar í huga þær stjórnskipulegu heimildir sem fjármálaráðherra naut sjálfur sem ráðherra, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 og ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar, og hins vegar möguleikar hans til að leitast við að stuðla að því að aðrir ráðherrar á málefnasviðum sem hér skiptu máli hefðust að á grundvelli sömu heimilda.

Að virtu því sem rakið var í kafla 21.5.4.4 er það einnig mat rannsóknarnefndar Alþingis að telja verði að í aðdraganda falls íslensku bankanna hafi fjármálaráðherra fyrir sitt leyti borið að hafa frumkvæði að því, annað hvort 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 stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaafalli. Enn fremur verður að telja að ráðherrum hafi borið að byggja yfirlýsingar sem þeir kusu að gefa opinberlega um stuðning ríkisins við bankana, óháð orðalagi þeirra eða tilgangi í sjálfum sér, á traustum grundvelli.

Eins og nánar var rakið í köflum 21.5.4.2–21.5.4.5 hér að framan bendir athugun rannsóknarnefndar Alþingis ekki til þess að fjármálaráðherra hafi í aðdraganda falls íslensku bankanna gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til samkvæmt öllu framangreindu. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að með því athafnaleysi sínu hafi Árni M. Mathiesen fjármálaráðherra 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.

Björgvin G. Sigurðsson tók við embætti viðskiptaráðherra í maí 2007. Í aðdraganda falls íslensku bankanna fór hann stöðu sinnar vegna m.a. með mál sem vörðuðu fjármálamarkað og þar með málefni íslensku bankanna. Einnig átti viðskiptaráðuneytið aðild að samráðshópi stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Líta verður svo á að viðskiptaráðherra hafi í gegnum fulltrúa viðskiptaráðuneytisins í samráðshópnum í meginatriðum haft upplýsingar um framvindu og áherslur í störfum hans hverju sinni. Viðskiptaráðherra fór stöðu sinni samkvæmt með málefni íslensku bankanna. Honum bar því í störfum sínum sem viðskiptaráðherra, þrátt fyrir sjálfstæðar ríkisstofnanir sem störfuðu á þessu málefnasviði, að hafa almennt eftirlit með því hver væri í stórum dráttum framvinda mála á þessu málefnasviði 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 ríkisstjórnar sem mikilvægt stjórnarmálefni, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands og ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar.

Að þessu virtu og hins vegar (1) því sem kom fram í kafla 21.5.4.2, sbr. upplýsingar sem viðskiptaráðherra fékk frá utanríkisráðherra á þingflokksfundi Samfylkingarinnar 11. febrúar 2008, og kafla 21.5.4.6, sbr. það sem fyrir liggur um grundvöll skipunar viðskiptaráðherra á nýjum stjórnarformanni Fjármálaeftirlitsins og samtöl þeirra í milli, og (2) því sem rakið var í kafla 21.5.4.3 um störf samráðshóps stjórnvalda og upplýsingar sem þar komu fram er það mat rannsóknarnefndar Alþingis að hinar alvarlegu upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum bankanna og um leið í íslensku efnahagslífi sem urðu viðskiptaráðherra tiltækar fyrstu mánuði ársins 2008 hafi gefið honum fullt tilefni til að hafa frumkvæði að því samkvæmt stöðu sinni og hlutverki sem viðskiptaráðherra að ljá því atbeina sinn að ríkisvaldið brygðist við þeim með sérstökum aðgerðum. Að þessu leyti vísar nefndin til kafla 21.5.4.5 og að breyttu breytanda samandregins mats rannsóknarnefndarinnar um efni þess kafla í ályktun um forsætisráðherra hér að framan. Tekið er fram að í tilviki viðskiptaráðherra er rannsóknarnefnd Alþingis meðvituð um það frumkvæði sem hann leitaðist við að sýna á vettvangi ríkisstjórnar 12. ágúst 2008, sbr. t.d. umfjöllun í kafla 19.3, og á því mat nefndarinnar hér einkum við um atburðarás í aðdraganda falls íslensku bankanna fram að því tímamarki.

Að virtu því sem rakið var í kafla 21.5.4.4 er það mat rannsóknarnefndar Alþingis að telja verði að í aðdraganda falls íslensku bankanna hafi viðskiptaráðherra fyrir sitt leyti borið að hafa frumkvæði að því, annað hvort

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 stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli. Þrátt fyrir að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta væri sjálfseignarstofnun féll sjóðurinn og innstæðutryggingar undir málefnasvið viðskiptaráðherra. Meðal þess sem þurfti að taka afstöðu til við fjárhagslega greiningu á áhættu vegna fjármálaáfalls var hvernig tryggingarsjóðurinn 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. Enn fremur verður að telja að ráðherrum hafi borið að byggja yfirlýsingar sem þeir kusu að gefa opinberlega um stuðning ríkisins við bankana, óháð orðalagi þeirra eða tilgangi í sjálfum sér, á traustum grundvelli.

Að virtu því sem rakið var í kafla 21.5.4.6 er það loks mat rannsóknarnefndar Alþingis 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 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 síns til þess að stuðla að framgangi sama máls með virkri aðkomu ríkisvaldsins. Þrátt fyrir þann fund sem viðskiptaráðherra hélt með fjármálaráðherra Bretlands 2. september 2008 var engu að síður nauðsyn á því að viðskiptaráðherra gætti þess að fylgja málinu frekar eftir í framhaldi af þeim fundi. Slíkrar frekari viðleitni hans sér ekki stað í gögnum rannsóknarnefndarinnar.

Eins og nánar var rakið í köflum 21.5.4.3–21.5.4.6 hér að framan bendir athugun rannsóknarnefndar Alþingis ekki til þess að viðskiptaráðherra hafi í aðdraganda falls íslensku bankanna gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til samkvæmt öllu framangreindu. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að með því athafnaleysi sínu hafi Björgvin G. Sigurðsson viðskiptaráðherra 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.

21.5.5 Forstjóri Fjármálaeftirlitsins

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi annast forstjóri Fjármálaeftirlitsins daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar og ræður starfsmenn til hennar.

Eins og nánar er að vikið í köflum 8.6.5.5 og 16.5.9 hefur rannsóknarnefnd Alþingis 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. Samkvæmt skýrum fyrirmælum 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi skal Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests. Ef eftirlitsskyldur aðili bregst ekki rétt við innan hins uppgefna tímafrests hefur Fjármálaeftirlitið á grundvelli laganna m.a. þvingunarúrræði til að bregðast við því.

Athygli vekur að í störfum Fjármálaeftirlitsins hefur á köflum komið upp ágreiningur á milli stofnunarinnar og eftirlitsskyldra aðila um túlkun reglna um stórar áhættur. Dæmi eru um að í slíkum málum hafi verið látið við það sitja að senda skriflegar athugasemdir til fjármálafyrirtækisins sem í hlut á, að fengnum andmælum hlutaðeigandi aðila, 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. Rannsóknarnefnd telur þó að ganga verði almennt út frá því að samkvæmt þeim lögum er Fjármálaeftirlitið starfar eftir beri því að setja málið samhliða eða fljótlega á eftir í lögformlegan farveg til að tryggja að hægt sé að fylgja því eftir með þvingunarúrræðum og eftir atvikum viðurlögum sinni fjármálafyrirtækið ekki tilmælum um úrbætur. Þess eru dæmi að mál sem snerta ætluð brot á reglum um stórar áhættur hafi lengi verið í þeim farvegi að Fjármálaeftirlitið hefur leitast við að færa þau til betri vegar með óformlegum hætti. Í slíkum tilvikum hafa mál ýmist verið látin liggja óhreyfð eða bréfaskipti hafa staðið yfir við viðkomandi fjármálafyrirtæki. Viðbrögð fjármálafyrirtækja við slíkri nálgun Fjármálaeftirlitsins við eftirlit þess með fjármálastarfsemi hafa í ýmsum tilvikum hvorki verið skjót né snurðulaus, eftir því sem ráða má af gögnum og upplýsingum sem rannsóknarnefnd hefur undir höndum. Bæði eru dæmi um að verulega hafi dregist að ráða bót á því sem úrskæiðis hefur farið og/ eða að fyrirtæki hafi sýnt mótþróa í því sambandi. Fjármálafyrirtæki hafa þá jafnvel lýst ólíkum skilningi á skyldum sínum en þeim sem Fjármálaeftirlitið hefur byggt óformlegar athugasemdir sínar á, án þess að stofnunin hafi í þeim tilvikum talið tilefni til að breyta um nálgun og beita þá fullum fetum þeim lögbundnu þvingunarúrræðum til fylgni við lög og reglur um fjármálastarfsemi sem hún hefur heimild til. Þetta hefur haft í för með sér að eftirlits-skyldir aðilar hafa í sumum tilvikum komist upp með það í framkvæmd að stórar áhættuskuldbindingar hafa verið færðar í bækur þeirra í andstöðu við lög að mati Fjármálaeftirlitsins, ýmist til lengri eða skemmri tíma.

Samkvæmt framansögðu er það mat rannsóknarnefndar Alþingis að líta verði svo á að annmarkar hafi verið á málsmeðferð, úrlausn og eftirfylgni margra mála hjá Fjármálaeftirlitinu en sum þessara mála eru rakin í kafla 8.6.5.5. Skorti þannig á að markvissu og skýru skipulagi væri komið á málsmeðferð stofnunarinnar og þess gætt að hún væri í samræmi við skýlaus ákvæði 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998. 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 hans talið 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, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Með því verklagi sem viðhaft var í starfsemi Fjármálaeftirlitsins gagnvart fjármálafyrirtækjunum og lýst er hér að framan, skorti nauðsynlegan slagkraft í störf stofnunarinnar við að halda fjármálafyrirtækjunum að lögum á markvissan og fyrirsjáanlegan hátt eftir því sem fjárveitingar hennar hrukku til.

Sem dæmi um það hvernig þessi vandi kristallaðist í framkvæmd má nefna mál sem vikið er að í kafla 8.6.5.5.1 þar sem deilt var um hvort telja hefði átt skuldbindingar Actavis með áhættuskuldbindingum Björgólfs Thors Björgólfssonar. Málið kom upp við vettvangsathugun hjá Landsbanka Íslands hf. á árinu 2005. Fjármálaeftirlitið skilaði síðan lokaniðurstöðu í mars 2007 og fór þá ekki að skýrum förmælum 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 með því að krefjast þess að úr yrði bætt innan hæfilegs frests, heldur óskaði eftir því að Landsbankinn gerði stofnuninni grein fyrir stöðu mála eigi síðar en 20. apríl 2007. Bankinn svaraði hins vegar ekki fyrr en 30. apríl 2007. Þá var bankinn

enn við sama heygarðshornið og taldi að halda bæri áhættuskuldbindingum Björgólfs Thors Björgólfssonar og Actavis aðskildum í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar. Þar sem Fjármálaeftirlitið hafði ekki beitt fyrrnefndri 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 og sett Landsbankanum afdráttarlausan frest til að bæta úr að viðlögðum þvingunarúrræðum og/eða viðurlögum voru ekki til staðar skilyrði til að beita slíkum úrræðum. Þegar málinu lauk loks haustið 2007 hafði stór áhættuskuldbinding annars aðaleiganda Landsbankans að mati Fjármálaeftirlitsins verið langt umfram lögbundið hámark í rúm tvö ár í bókum bankans. Þrátt fyrir ákvæði laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki reyndust afleiðingar þessa lögbrots engar fyrir Landsbankann.

Annað dæmi af þessum toga er rakið í kafla 14.5.3.3. Þar kemur fram að á árinu 2005 hafi stjórnarformaður og framkvæmdastjóri Landsvaka ákveðið að kaupa skuldabréf útgefið af Björgólfi Guðmundssyni. Á fyrri hluta árs 2008 eða rúmum tveimur árum eftir kaup bréfsins gerði Fjármálaeftirlitið athugasemdir við þessa fjárfestingu. Landsvaka var sent áminningarbréf um eignina undirritað af Jónasi Fr. Jónssyni og Söru Sigurðardóttur. Í bréfinu var Landsvaka ekki settur ákveðinn frestur til þess að selja bréfið sem sjóðnum hafði verið óheimilt að kaupa. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis lýsir þetta mál í raun sama kerfislæga vandamálinu og vikið var að hér að framan varðandi meðferð Fjármálaeftirlitsins á máli Landsbankans. Þannig var þess ekki gætt að koma málinu í lögformlegan farveg eftir að starfsmenn stofnunarinnar höfðu komist að niðurstöðu um að reglur hefðu verið brotnar. Sem fyrr var ekki fylgt skýrum fyrirmælum 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, um það að Fjármálaeftirlitið skuli krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests. Þar sem tilgreindur frestur var ekki gefinn varð málinu heldur ekki fylgt eftir á þessum grundvelli með sérstökum þvingunarúrræðum þegar Landsvaki lét hjá líða að selja bréfið. Skorti þannig allan slagkraft í ákvörðun og eftirfylgni Fjármálaeftirlitsins.

21.5.6 Bankastjórn Seðlabanka Íslands

21.5.6.1 Inngangur

Bankastjórn Seðlabanka Íslands var á árinu 2008 skipuð þremur bankastjórum. Samkvæmt 23. gr. þágildandi laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands bar bankastjórnin ábyrgð á rekstri bankans og fór með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki voru falin öðrum með lögnum. Bankastjórnin var því, eins og það hefur verið nefnt í stjórnarsýslurétti, fjölskipað stjórnvald eða stjórnarsýslunefnd, þar sem bankastjórnir fóru allir saman með þau störf sem bankastjórninni voru falin. Í 24. gr. sömu laga var tekið fram að fundur bankastjórnarinnar væri ályktunarhæfur ef meiri hluti bankastjórnar sæti hann. Afl atkvæða réð úrslitum við afgreiðslu mála. Féllu atkvæði jöfn réð atkvæði formanns bankastjórnar. Í 3. mgr. 24. gr. sagði að ákvarðanir bankastjórnar skyldu skráðar og áritaðar af bankastjórn. Tekið var fram í upphafi lagagreinarinnar að formaður bankastjórnar væri talsmaður bankans og kæmi fram fyrir hönd bankastjórnar. Í ljósi þessara ákvæða verður hér á eftir fjallað í einu lagi um bankastjórn Seðlabanka Íslands, sem skipuð var þeim Davíð Oddssyni formanni, Eiríki Guðnasyni og Ingimundi Friðrikssyni, og það hvort henni hafi orðið á mistök eða hún sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. gr. laga nr. 142/2008.

*21.5.6.2 Viðbrögð bankastjórnar Seðlabanka Íslands í tilefni af erindi
Landsbanka Íslands hf. í ágúst 2008 um aðstoð við flutning Icesave
innlánsreikninga úr útibúi yfir í dótturfélag*

Eins og nánar er rakið í kafla 18.2.5 er upplýst að 5. ágúst 2008 setti Landsbanki Íslands fram beiðni til Seðlabanka Íslands um ákveðna fyrirgreiðslu svo honum væri kleift að flytja Icesave innlánsreikninga úr útibúi sínu í London yfir í dótturfélag þar. Þegar hér var komið sögu var orðið ljóst að Landsbankanum myndi reynast afar erfitt að flytja Icesave reikningana úr útibúinu yfir til dótturfélagsins Heritable Bank. Þá höfðu efnahagshorfur versnað mjög á Íslandi og bankastjórar Landsbankans óttuðust að breska fjármálaeftirlitið (FSA) myndi ekki setta sig við þær eignir sem ætlunin var að flytja frá móðurfélaginu yfir til Heritable Bank til að standa á móti innlánunum. Innlánin námu á þessum tíma tæpum 5 milljörðum punda og hefði því þurft að flytja um 20% af eignum móðurfélagsins yfir til Heritable Bank svo hægt væri að mæta innlánskuldbindingum Icesave reikninganna. Í ljósi skilmála í fjármögnunarsamningum bankans var talin hætta á að ekki yrði hægt að flytja svo stóran hluta eigna bankans nema með samþykki lánardrottna hans. Landsbankinn taldi því að flutningur eigna yrði að fara fram í tveimur skrefum. Við það gat FSA ekki unað þannig að stofnunin féllst ekki á að veita undanþágu frá reglum um stórar áhættuskuldbindingar í viðskiptum Heritable Bank og Landsbankans. Kom þessi afstaða FSA fram í bréfi stofnunarinnar til Landsbankans 5. ágúst 2008. Jafnt forsvarsmönnum Landsbankans sem íslenskum stjórnvöldum mátti vera ljóst að í kjölfar þessa bréfs leið senn að úrslitastundu um hvort flutningur Icesave reikninga útibúsins í London yfir í dótturfélag tækist en það gat eins og hér var komið skipt sköpum um rekstur Landsbankans til framtíðar og þá um leið stöðugleika íslenska fjármálakerfisins. Haft var eftir Sigurjóni Þ. Árnasyni, bankastjóra Landsbankans, á fundi með bankastjórum Seðlabankans að sú staða sem komin væri upp væri sú erfiðasta sem bankinn hefði „upplifað“. Fyrirgreiðslan sem Landsbankinn óskaði eftir frá Seðlabanka Íslands var að Seðlabankinn tæki við innstæðum frá Heritable Bank að fjárhæð 2,5 milljarðar punda (tæplega 390 milljarðar kr.) og lánaði síðan sömu fjárhæð jafnskjótt til Landsbankans gegn tilteknum veðum.

Hér verður tekið til nánari athugunar hvernig Seðlabanki Íslands brást við þeirri alvarlegu stöðu sem þarna var komin upp í málefnum Landsbankans, og kom til kasta hans með erindi bankans frá 5. ágúst 2008, sem og þeim upplýsingum sem veittar voru af því tilefni. Rannsóknarnefnd Alþingis telur í sjálfu sér ekki ástæðu til athugasemda við þá afstöðu Seðlabankans að fylgja ekki eftir þeirri hugmynd að fyrirgreiðslu sem Landsbankinn setti fram, enda hefði hún verið mjög áhættusöm fyrir Seðlabanka Íslands. Auk þess voru á henni vandkvæði sem væntanlega hefðu haft áhrif á afstöðu FSA ef leitað hefði verið eftir samþykki stofnunarinnar. Þá skal minnt á að hugmynd Landsbankans gekk út á að Seðlabankinn veitti umbeðna fyrirgreiðslu án þess að um hana yrði tilkynnt opinberlega. Það verður að telja verulega hæpið að slíkt hefði samrýmst þeim lagareglum sem gilda um starfsemi Seðlabankans og upplýsingaskyldu vegna starfsemi fjármálafyrirtækja og félaga sem skráð eru á verðbréfamarkaði. Á hinn bóginn var beiðni Landsbankans og þær upplýsingar sem seðlabankastjórar og framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans segjast hafa fengið frá bankastjóra Landsbankans um, að minnsta kosti meint, viðhorf eftirlitsaðila í Bretlandi til gæða útlánasafns Landsbankans þess eðlis að það var brýnt að íslensk stjórnvöld gripu þegar til

viðeigandi ráðstafana. Minnt skal á að þarna hafði Landsbankinn óskað eftir fyrirgreiðslu Seðlabankans sem nam tvöföldu markaðsvirði Landsbankans eins og það var þá skráð í kauphöll og nær þriðjungu af landsframleiðslu.

Með tilliti til hlutverks Seðlabankans við að varðveita fjármálastöðugleika, og þá eftir atvikum sem lánveitanda íslensku bankanna til þrautavara, verður tekið til úrlausnar hvort telja beri háttsemi bankastjórnarinnar í málinu til vanrækslu í þeim skilningi sem vikið var að í kafla 21.5.2 hér að framan. Er þá nánar tiltekið átt við þau viðbrögð bankastjórnarinnar að hafa annars vegar ekki gengið úr skugga um hvort rétt væri borið um viðhorf breska fjármálaeftirlitisins og hins vegar að hafa ekki í ljósi þessara upplýsinga gert gangskör að því að kanna gæði útlána Landsbankans og þar með hvort fyrir hendi væri í reynd eiginfjárvandi hjá bankanum.

Í athugasemdum samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 frá fyrrverandi stjórn Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndar Alþingis kemur m.a. fram að af hálfu hennar hafi verið litið svo á að ekki væri heil brú í hugmynd Landsbankans. Hana hefði ekki þurft til að vekja þeim ugg því hann hefði verið löngu kominn fram. Þá var minnt á að það hefði verið hlutverk Fjármálaeftirlitsins að hafa eftirlit með útlánagæðum fjármálafyrirtækjanna en ekki Seðlabankans. Loks hefði það ekki breytt miklu þótt Seðlabankinn hefði sjálfur reynt að kanna hvort í reynd væri um eiginfjárvanda að ræða hjá Landsbankanum.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var brýnt með tilliti til hlutverks Seðlabankans við að varðveita fjármálastöðugleika, og þá eftir atvikum sem lánveitanda íslensku bankanna til þrautavara, að gengið yrði úr skugga um hvort rétt væri borið um viðhorf breska fjármálaeftirlitsins. Þá hefðu þær upplýsingar sem að framan er vísað til einar og sér átt að vera tilefni til þess að Seðlabankinn kannaði sjálfur eða óskaði sérstaklega eftir því við Fjármálaeftirlitið að gæði útlána Landsbankans yrðu könnuð og þar með hvort fyrir hendi væri í reynd eiginfjárvandi hjá bankanum. Hafa verður í huga að gengið er út frá því í lögum að sérstök fyrirgreiðsla Seðlabankans til þrautavara geti aðeins komið til gegn fullnægjandi tryggingum viðkomandi banka. Hér við bætist að Seðlabankinn sjálfur hafði þegar á þessum tíma veitt Landsbankanum umtalsverða lausafjárfyrirgreiðslu beint og óbeint í formi veðlánaviðskipta. Almennur lausafjárvandi íslenska bankakerfisins blasti einnig við.

Af fyrirbyggjandi gögnum verður ekki séð að Seðlabankinn hafi af framangreindu tilefni gert sérstakar ráðstafanir til að kanna eða láta kanna gæði útlána Landsbankans eða hvað væri hæft í hinni meintu afstöðu FSA til útlánanna. Vakin er athygli á því að beiðni Landsbankans um umrædda fyrirgreiðslu var sett fram 5. ágúst 2008 en drög að minnisblaði starfsmanna Seðlabankans um hana eru dagsett 26. ágúst 2008. Í millitíðinni, eða 15. ágúst 2008, kom fram bréf frá FSA til Landsbankans sem olli miklum áhyggjum. Ekki er að sjá að nein afstaða sé til þess tekin í fyrrnefndu minnisblaði. Ekki er heldur að sjá að Seðlabankinn hafi fylgt málinu eftir þrátt fyrir þá alvarlegu aðstöðu sem Landsbankinn var þá kominn í, ekki síst í ljósi hótana FSA um að beita formlegum valdheimildum sínum gagnvart útibúi Landsbankans í London. Í drögum að minnisblaði Seðlabanka Íslands kemur fram sú afstaða starfsmannanna að rétt sé að láta reyna á þolmörk og sveigjanleika FSA gagnvart yfirfærslu á lánasafninu og möguleika á því að eigendur Landsbankans leggi honum til aukið fé. Ekki liggja að öðru leyti fyrir gögn um að á þess-

um tíma, þ.e. fram eftir ágústmánuði 2008, hafi fulltrúar Seðlabankans haft beint samband við bresk stjórnvöld vegna þeirrar stöðu sem komin var upp í málefnum Landsbankans. Fulltrúar Seðlabanka Bretlands höfðu hins vegar samband við Seðlabanka Íslands. Haft er eftir Ingimundi Friðrikssyni, einum bankastjóra Seðlabanka Íslands, í gögnum rannsóknarnefndarinnar að mikill þungi hafi verið í því samtali af hálfu Breta og jafnvel rætt um þann möguleika að Landsbankinn gæti selt Icesave, sbr. lýsingu á fundi samráðshóps stjórnvalda 11. ágúst 2008 í kafla 18.2.3.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að í ljósi þeirra upplýsinga sem samkvæmt framangreindu voru komnar fram innan Seðlabanka Íslands í ágúst 2008 um alvarlega stöðu Landsbanka Íslands hf. og um afstöðu breska fjármálaeftirlitsins í málefnum bankans hafi verið nauðsynlegt að gerðar yrðu viðhlítandi ráðstafanir af hálfu bankastjórnar Seðlabankans til að ganga úr skugga um hver væri í reynd staða Landsbankans á þeim tíma með tilliti til áhrifa hennar á fjármálastöðugleika í landinu.

Það er niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að meta verði framangreint athafnaleysi Davíðs Oddssonar, Eiríks Guðnasonar og Ingimundar Friðrikssonar svo að þeir hafi þar 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.

21.5.6.3 Afgreiðsla bankastjórnar Seðlabanka Íslands á erindi Glitnis banka hf. í september 2008

Eins og nánar er rakið í kafla 20.2.3 lýsti Þorsteinn Már Baldvinsson, stjórnarformaður Glitnis banka hf., því að hann hefði farið á fund formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands 25. september 2008 til að kynna honum að hann hefði áhyggjur af því að bankinn gæti ekki staðið í skilum með lán sem var á gjalddaga 15. október sama ár. Af skýrslum fyrirvarsmanna Glitnis verður ráðið að þeir töldu sig vera að óska eftir veðláni skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands sem ekki féll þó innan þágildandi reglna sem Seðlabankinn hafði sjálfur sett sér með stoð í því ákvæði. Fyrirvarsmönnum Glitnis og Seðlabankans ber ekki að öllu leyti saman um hver hafi verið upphæð hins umbeðna láns og þá hvort beðið var um 500 eða 600 milljónir evra. Þess má geta að síðari upphæðin svaraði til nær 25% af gjaldeyrisforða Seðlabankans eins og hann var 30. september 2008. Á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 getur Seðlabankinn, þegar sérstaklega stendur á og hann telur þess þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins, veitt lánastofnunum í lausafjárvanda ábyrgðir eða önnur lán en um ræðir í 1. mgr. 7. gr. á sérstökum kjörum og gegn öðrum tryggingum en um getur í 1. mgr. eða öðrum skilyrðum sem bankinn setur. Lán Seðlabanka til lánastofnunar á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 eru almennt kölluð lán til þrautavara. Eins og nánar er rakið í kafla 20.2.7 verður ráðið af skýrslu Davíðs Oddssonar, formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að Seðlabankinn hafi litið svo á að lánaþyrngreiðslan sem um var beðið hafi í eðli sínu verið ósk um lán til þrautavara.

Í bréfum Davíðs Oddssonar og Ingimundar Friðrikssonar til rannsóknarnefndar Alþingis frá 24. febrúar 2010 leggja þeir áherslu á að engin „formleg beiðni um þrautavaralán“ hafi komið fram af hálfu Glitnis. Í sama bréfi segir Davíð hins vegar að á fundi hans með Þorsteini Má Baldvinsyni 25. september 2008 hafi bæði komið fram að Þorsteinn teldi að „greiðslufall yrði líkleg-

ast hjá bankanum innan örfárra vikna“ og að hann hafi óskað eftir „drjúg[um] hluta gjaldeyrisforða þjóðarinnar“ að láni af því tilefni. Rannsóknarnefnd Alþingis áréttar að í lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands eru ekki sett fram nein formaskilyrði varðandi beiðni um lán til þrautavara og það sem hér skipti máli var innan hvaða valdheimilda að lögum gat komið til greina að Seðlabankinn veitti Glitni fyrirgreiðslu miðað við þær aðstæður sem stjórnarformaður Glitnis hafði lýst.

Með beiðni Glitnis um fyrirgreiðslu og með tilliti til fyrirsjáanlegra erfiðleika bankans við að standa í skilum með greiðslur var komið fram hjá Seðlabanka Íslands erindi sem bankastjórninni bar að taka afstöðu til. Ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 um þrautavarálán og skylda fyrirgreiðslu Seðlabankans fela ekki í sér að lánastofnun eigi rétt til slíkrar fyrirgreiðslu að uppfylltum tilteknum skilyrðum heldur er þetta matskennd heimild sem Seðlabankinn tekur afstöðu til hvort beita eigi. Ákvörðun Seðlabankans um hvort og hvernig hann leysir úr erindi lánastofnunar um slíka fyrirgreiðslu til þrautavara kann augljóslega að hafa bein áhrif á það hvort hlutaðeigandi lánastofnun getur framvegis rækt þær skyldur sem á henni hvíla samkvæmt því starfsleyfi sem hún hefur fengið frá stjórnvöldum og að sama skapi á rétt hennar til að nýta sér leyfið. Jafnframt kann ákvörðun Seðlabankans við þessar aðstæður að hafa afdrifarík áhrif á verðmæti eignarhluta í viðkomandi lánastofnun og hagsmuni starfsgreinarinnar eða bankakerfisins í heild.

Þegar litið er til þeirra atriða sem tilgreind eru í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 og haft í huga hversu afdrifarík og fjárhagslega mikilvæg ákvörðun um afgreiðslu slíks erindis gat orðið samkvæmt framangreindu verður að líta svo á að ákvörðun Seðlabanka Íslands á grundvelli umrædds lagaákvæðis feli í sér meðferð opinbers valds sem lúti reglum um stjórnvaldsákvæðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Rannsóknarnefnd Alþingis telur á hinn bóginn ástæðu til að áréttar að þótt ekki væri byggt á stjórnsýslulögum við úrlausn málsins, myndu hinar almennu óskráðu meginreglur stjórnsýsluréttarins gilda um það. Hin óskráða rannsóknarregla og hin óskráða regla um skyldu til að tilkynna um lyktir máls, leiða til sömu niðurstöðu í máli þessu og ákvæði stjórnsýslulaga.

Þá er rétt að minna á að gera þarf greinarmun á þeirri málsmeðferð sem lýtur að töku ákvörðunar um hvort Seðlabanki Íslands veiti lánastofnun lán eða aðra fyrirgreiðslu til þrautavara og svo málsmeðferð vegna frágangs láns-skjala og samninga sem hugsanlega kunna að verða gerðir í tilefni af slíkri fyrirgreiðslu, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 23. mars 2000, mál nr. 407/1999.

Af hálfu Glitnis hafði ekki verið lögð fyrir nein skrifleg greinargerð eða lýsing á tilefni þess erindis sem bankinn bar fram við Seðlabanka Íslands eða því hvernig Glitnir teldi að umbeðin fyrirgreiðsla kæmi til með að gagnast við að bæta úr lausafjárþörf bankans. Á Seðlabankanum hvíldi sú skylda að leggja forsvaranlegan, málefnalegan og lögmætan grundvöll að afgreiðslu á beiðni Glitnis. Í því fólst m.a. að tryggja að málið væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðun væri tekin í því.

Samkvæmt því sem lagt hefur verið fyrir rannsóknarnefndina voru takmarkaðar upplýsingar til staðar í Seðlabanka Íslands þegar bankinn fjallaði um erindi Glitnis, t.d. um rekstur bankans, fjármögnun hans, útlánasafn og tengsl (smithættu) lána og veðsetninga milli íslensku bankanna og annarra aðila, sem gátu haft verulega þýðingu um framtíðarstöðu íslenska fjár-

málakerfisins. Þegar þessa er gætt telur rannsóknarnefndin ljóst að töluvert hafi skort á yfirsýn yfir stöðu Glitnis. Í því sambandi ber að leggja áherslu á að mál höfðu þróast hratt til verri vegar síðustu vikur þar á undan varðandi mat á eignum bankanna. Ástæða gat verið til að ætla að stjórnvöld hefðu ekki áreiðanlegar upplýsingar. Enda þótt Seðlabankinn hafi haft mjög stuttan tíma til að rannsaka og 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 Seðlabanki Íslands hafði haft á þessum tíma.

Tveimur dögum eftir að málinu var ráðið til lykta af hálfu ríkisstjórnarinnar að tillögu Seðlabanka Íslands barst bankanum yfirlit úr lánabók Glitnis yfir 30 stærstu skuldarana. Kveðst Davíð Oddsson þá hafa orðið fyrir „sjokki“ þegar komið hafi í ljós að eigendur bankans skulduðu 170 milljarða og upplýsti að hjá Seðlabankanum hefðu menn ekki haft þær upplýsingar.¹³¹ Í minnisblaði Stefáns Svavarssonar, aðalendurskoðanda bankans, til bankastjórnar Seðlabanka Íslands frá 5. október 2008 kom m.a. fram að afskriftarþörf Glitnis næmi um 74 milljörðum króna og væri meiri hluti þeirrar fjárhæðar vegna falls á bréfum í Glitni sem voru til tryggingar útlánum. Stappaði því nærri að innspýting á fé frá ríkissjóði til bankans svaraði til fyrrnefndra þarfa á afskriftum. Þegar litið er til framangreindra orða formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands og nefnds minnisblaðs aðalendurskoðanda bankans verður ekki annað séð en að stofnunina hafi skort nægar upplýsingar, m.a. um stórar áhættuskuldbindingar, útlánagæði og tryggingar Glitnis, til að meta stöðu Glitnis rétt á þessum tímapunkti. 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.¹³² 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 hér að framan er rakið var ágreiningslaust að erindi Glitnis átti undir 7. gr. laganna og verkefni bankans var unnið samkvæmt markmiði 4. gr. laganna 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 Seðlabanka Íslands ekki fyllilega áttað sig á stöðu Glitnis. Þá var heldur ekki 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. Þar sem ekki var staðið að rannsókn á stöðu Glitnis með forsvaranlegum 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.

131. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 26.

132. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 26. Sjá einnig skýrslu Sturlu Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. júlí 2009, bls. 77–78.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis verður því að telja það til vanrækslu af hálfu bankastjórnar Seðlabankans, 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 stofnunarinnar væri aflað milliliðalaust nánari upplýsinga um stöðu Glitnis og lánabók hans svo og upplýsinga um önnur þau atriði sem haft gátu þýðingu fyrir mat á því hvort forsvaranlegt væri að veita Glitni banka hf. þrautavarlán. Hefði sá undirbúningur jafnframt nýst þegar lagt var mat á það hvort ráðlegt væri að mæla með því við ríkisstjórnina að gera kauptilboð í 75% hlut í Glitni banka hf.

Bankastjórn Seðlabankans komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri forsvaranlegt að lána Glitni umbeðna fjármuni. Sú ákvörðun var annars vegar byggð á því að þeir fjármunir myndu ekki duga til að bjarga bankanum og hins vegar á því að framboðin veð væru ekki nægjanlega trygg að mati Seðlabankans. Að fenginni þeirri niðurstöðu bar bankastjórn Seðlabankans að afgreiða erindi Glitnis með skriflegri ákvörðun, áritaðri af bankastjórninni í samræmi við 3. mgr. 24. gr. laga nr. 36/2001. Seðlabankanum bar síðan að tilkynna Glitni um þær lyktir málsins. Sú skylda til tilkynningar ákvörðunar bankans átti við hvort sem litið er til 1. mgr. 20. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 eða hinnar óskráðu meginreglu um tilkynningu ákvarðana. Það var svo allt annað mál hvort bankastjórnin teldi rétt við þá afgreiðslu að láta það koma fram gagnvart Glitni að hún hygðist gera tillögu til ríkisstjórnarinnar um að leitað yrði annarra leiða til að greiða úr vanda Glitnis. Við það tækifæri hefði bankastjórn Seðlabankans jafnframt getað gefið stjórnendum Glitnis stuttan frest til að tjá sig um viðhorf sín til þeirrar úrlausnar eða um það hvað þeir hygðust gera til að bregðast við synjun Seðlabankans. Regla 1. mgr. 20. gr. stjórnssýslulaga svo og sú óskráða meginregla sem hún er byggð á um að aðila máls skuli tilkynnt um ákvörðun stjórnvalds er m.a. reist á því að þar með gefist aðilanum kostur á að leita bæði frekari skýringa og endurupptöku málsins, og þá með tilvísun til nýrra gagna og upplýsinga. Það sem er ekki síður mikilvægt er að aðili, sem hefur fengið t.d. synjun stjórnvalds um að það beiti lagaheimild sinni til að veita ákveðna fyrirgreiðslu, geti meðan ráðrúm er til leitað annarra leiða til að leysa úr fyrirsjáanlegum vanda. Hér verður að hafa í huga að eins og mál þetta var lagt fyrir af hálfu Glitnis gagnvart Seðlabankanum lutu áhyggjur Glitnismanna að því að þeir kynnu að eiga í erfiðleikum með að standa skil á greiðslum á láni sem félli í gjalddaga 15. október 2008 en upplýsingar um þennan stóra gjalddaga láns hjá Glitni höfðu lengi legið fyrir á alþjóðlegum fjármálamarkaði og hjá innlendum aðilum.

Ekki er fyllilega ljóst hvenær sú niðurstaða bankastjórnar Seðlabankans að veita Glitni hvorki veðlán né fyrirgreiðslu til þrautavara á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 lá fyrir. Af svörum þeirra sem komu að málinu innan Seðlabankans og úr hópi ráðherra, verður ráðið að strax síðdegis föstudaginn 26. september 2008 hafi sú afstaða mótast hjá bankastjórninni að ekki væri rétt að veita Glitni umbeðið lán, sbr. t.d. upplýsingar sem fram komu í skýrslutöku rannsóknarnefndarinnar af Eiríki Guðnasyni, bankastjóra. Það var hins vegar ekki fyrr en um kl. 22:00 sunnudagskvöldið 28. september sem fyrirsvarsmenn Glitnis voru boðaðir á fund í Seðlabankanum. Þar var þeim gert ljóst að af lánveitingu yrði ekki og auk þess gerð grein fyrir tilboði ríkisins um kaup á 75% eignarhlut í bankanum. Stóðu fyrirsvarsmenn Glitnis nánast frammi fyrir orðnum hlut. Leysa þurfti vanda bankans fyrir opnun markaða morguninn eftir, m.a. þar sem fjölmiðlum var orðið ljóst, eftir að

fyrirsvarsmenn Glitnis sáust ganga í hús Seðlabankans á sunnudagskvöldið, að sú vinna sem unnin var í Seðlabankanum þá um helgina var að öllum líkindum vegna Glitnis. Stjórnendur Glitnis fengu þannig nánast ekkert ráðrúm til að huga að því hvort þeir kysu og gætu farið aðrar leiðir til að mæta aðsteðjandi vanda í rekstri fyrirtækisins.

Að framansögðu athuguðu er það mat rannsóknarnefndar Alþingis að bankastjórn Seðlabanka Íslands hafi sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 með því að hafa ekki farið að reglum stjórnarsýslulaga varðandi tilkynningu á þeirri niðurstöðu sinni að verða ekki við erindi Glitnis banka hf. Skylda til að tilkynna ákvörðunina hvíldi á bankastjórninni hvort sem litið er til 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga eða óskráðrar meginreglu stjórnarsýsluréttarins um birtingu ákvarðana.

22. kafli

Tilkynningar á grundvelli 14. gr. laga nr. 142/2008

22.1 Inngangur

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laga nr. 142/2008 tilkynnir rannsóknarnefnd Alþingis ríkissaksóknara ef grunur vaknar við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað og tekur hann ákvörðun um hvort rannsaka beri málið í samræmi við lög um meðferð sakamála. Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 142/2008 segir að það sé ekki hlutverk nefndarinnar að rannsaka hugsanlega refsiverða háttsemi. Hins vegar kunni að koma fram upplýsingar við rannsóknina sem geti vakið grunsemdir um að brot hafi verið framið. Í slíkum tilvikum sé lögð tilkynningarskylda á nefndina enda teljist brotið að mati hennar alvarlegt. Jafnframt segir að þessi fyrirvari sé settur til að auðvelda nefndinni að ná markmiðum laganna á tilsettum tíma. Grunsemdir um refsiverða háttsemi geti vaknað við skoðun á gögnum frá fjármálafyrirtækjunum og einnig við rannsókn á stjórnvöldum. Tilkynningu af þessu tagi skuli beint til ríkissaksóknara sem síðan ákveði í hvaða farveg málið skuli lagt.¹

Meginatriði rannsókna nefndarinnar lúta að aðdraganda að falli bankanna haustið 2008 og orsökum þess. Við þá rannsókn og lýsingu á atburðum komu í ljós ýmsir samningar og ákvarðanir sem teknar höfðu verið hjá bönkunum þar sem grunur gat leikið á að settum reglum, sem viðurlög liggja við ef brotnar eru, hefði ekki verið fylgt. Þar sem rannsóknarnefnd Alþingis hefur ekki á hendi sakamálarannsókn hefur hún ekki fylgt slíkum málum eftir með slíkri rannsókn. Tilgangur ákvæða fyrrnefndrar 1. mgr. 14. gr. laga nr. 142/2008 er að rannsóknarnefndin veki athygli á slíkri háttsemi. Að öðru leyti verður það að vera hlutverk ríkissaksóknara að fara yfir umfjöllun nefndarinnar í skýrslunni og meta hvar ástæða er til að fylgja málum eftir með rannsókn í samræmi við lög um meðferð sakamála.

Skömmu eftir að rannsóknarnefnd Alþingis hóf störf á árinu 2009 fékk hún aðgang að endurskoðunarskýrslum sem teknar höfðu verið saman að tilhlutan Fjármálaeftirlitsins um þá banka sem féllu í október 2008 og lutu að starfsemi þeirra síðustu misserin fyrir fall þeirra. Í þeim voru tíunduð ýmis tilvik sem að mati nefndarinnar gátu verið tilefni til opinberrar rannsóknar. Nefndin reyndi að stuðla að því fyrir sitt leyti að þessi mál bærust sem fyrst til sérstaks saksóknara en rannsókn á þeim hafði þá verið hafin hjá Fjármálaeftirlitinu. Af hálfu rannsóknarnefndar er litið svo á að þau mál sem koma fram í fyrrnefndum endurskoðunarskýrslum séu nú þegar til rannsóknar í eðlilegum farvegi og tekur nefndin þau því ekki upp í tilkynningu sína.

1. Alþt. 2008–2009, A-deild, bls. 1083.

Í samræmi við áðurnefnda lagaskyldu hefur rannsóknarnefnd Alþingis séð ástæðu til að vekja athygli ríkissaksóknara á þeim atriðum sem talin eru upp hér á eftir.

22.2 Stjórnir og framkvæmdastjórar þeirra fjármálafyrirtækja sem rannsókn nefndarinnar tók til

Samkvæmt 50. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki gilda ákvæði laga um hlutafélög um stjórn fjármálafyrirtækis sé ekki á annan veg mælt fyrir í lögum. Samkvæmt 1. og 3. mgr. 68. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995 fer félagsstjórn með málefni félagsins og skal annast um að skipulag félags og starfsemi sé jafnan í réttu og góðu horfi. Félagsstjórn og framkvæmdastjóri fara með stjórn félagsins. Félagsstjórn skal annast um að nægilegt eftirlit sé haft með bókhaldi og meðferð fjármuna félagsins. Framkvæmdastjóri skal sjá um að bókhald félagsins sé fært í samræmi við lög og venjur og meðferð eigna félagsins sé með tryggilegum hætti. Framkvæmdastjóri annast daglegan rekstur félagsins og skal í þeim efnum fara eftir þeirri stefnu og fyrirmælum sem félagsstjórn hefur gefið. Hinn daglegi rekstur tekur ekki til ráðstafana sem eru óvenjulegar eða mikils háttar. Slíkar ráðstafanir getur framkvæmdastjóri aðeins gert samkvæmt sérstakri heimild frá félagsstjórn, nema ekki sé unnt að biðja ákvarðana félagsstjórnar án verulegs óhagræðis fyrir starfsemi félagsins. Í slíkum tilvikum skal félagsstjórn tafarlaust tilkynnt um ráðstöfunina, sbr. 2. mgr. 68. gr. sömu laga. Brot á þessum starfsskyldum geta varðað stjórnendur og framkvæmdastjóra bæði bótaskyldu og refsíábyrgð, sbr. XV. og XVIII. kafla laga nr. 2/1995 um hlutafélög.

Í samþykktum fjármálafyrirtækis skal kveðið á um verkaskiptingu stjórnar og framkvæmdastjóra sem skal taka mið af ákvæðum hlutafélagalaga. Stjórn skal setja sér starfsreglur þar sem nánar skal kveðið á um framkvæmd starfa hennar. Í reglum þessum skal fjallað sérstaklega um heimildir stjórnar til að taka ákvarðanir um einstök viðskipti, framkvæmd reglna um sérstakt hæfi stjórnarmanna, meðferð stjórnar á upplýsingum um einstaka viðskiptamenn, setu stjórnarmanna í stjórnnum dótturfyrirtækja og hlutdeildarféлага, og framkvæmd reglna um meðferð viðskiptaerinda stjórnarmanna. Reglur þessar skal senda til Fjármálaeftirlitsins, sbr. 54. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Stjórn fjármálafyrirtækis skal ekki taka þátt í ákvörðunum um einstök viðskipti nema umfang þeirra sé verulegt miðað við stærð fyrirtækisins. Einstakir stjórnarmenn skulu ekki hafa afskipti af ákvörðunum um einstök viðskipti, sbr. 1. mgr. 55. gr. laga nr. 161/2002. Þá skulu stjórnarmenn ekki taka þátt í meðferð máls ef það varðar þá sjálfa eða aðra þá aðila sem nánar eru taldir upp í 2. mgr. 55. gr. laganna. Framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis er óheimilt að sitja í stjórn atvinnufyrirtækis og taka þátt í atvinnurekstri að öðru leyti. Stjórn fyrirtækis getur veitt heimild til slíks á grundvelli reglna sem hún setur og Fjármálaeftirlitið staðfestir. Eignarhlutur í fyrirtæki telst þátttaka í atvinnurekstri, nema um sé að ræða óverulegan hlut sem ekki veitir bein áhrif á stjórnun þess, sbr. 56. gr. sömu laga. Samningur fjármálafyrirtækis um lán, ábyrgðir, kauprétt eða sambærileg viðskipti við framkvæmdastjóra er háður samþykki stjórnar fyrirtækisins. Ákvörðun um slíkt skal bókuð. Ákvæði þessarar greinar gilda einnig um maka framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis, sbr. 57. gr. sömu laga.

Stjórn og framkvæmdastjóri fjármálafyrirtækis skulu semja ársreikning fyrir hvert reikningsár. Ársreikningur skal undirritaður af stjórn og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis. Hafi stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri fjármálafyrirtækis mótbárur fram að færa gegn ársreikningi skal hann gera grein fyrir því í áritun sinni. Þá skal stjórn semja skýrslu sem ásamt ársreikningi mynda eina heild, sbr. 87. gr. sömu laga. Í skýrslu stjórnar skal koma fram yfirlit yfir starfsemi hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis á árinu, svo og upplýsingar um atriði sem mikilvæg eru við mat á fjárhagslegri stöðu hlutaðeigandi fyrirtækis og afkomu þess á reikningsárinu er ekki koma fram í ársreikningnum, sbr. 1. mgr. 89. gr. sömu laga. Brot á ákvæðum 2. mgr. 54. gr., 2. mgr. 55. gr., 56., 57., 87. og 89. gr. varða stjórnvaldssektum, sbr. 110. gr. laga nr. 161/2002. Brot á fimm síðast nefndu ákvæðunum varða hins vegar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef þau eru meiri háttar, sbr. 112. gr. b. sömu laga.

Í XII. kafla laga nr. 3/2006 um ársreikninga er m.a. mælt fyrir um refsingar stjórnarmanna og framkvæmdastjóra, en fjármálafyrirtæki falla undir þau lög, sbr. 1. gr. þeirra. Hver sem af ásetningi eða stórfelldu gáleysi brýtur gegn ákvæðum laganna á þann hátt sem lýst er í 122.–125. gr. skal sæta fésektum, en brot gegn 121. gr. og önnur meiri háttar brot gegn 122. og 123. gr. varða fangelsi allt að sex árum skv. 2. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga eða fésektum ef málsbætur eru miklar, sbr. 120. gr. laga nr. 3/2006. Þannig varðar það fangelsi allt að sex árum ef stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri rangfærir ársreikning, samstæðureikning eða einstaka hluta þeirra, byggir ekki samningu þeirra á niðurstöðu bókhalds eða lætur rangar eða villandi skýringar fylgja, enda varði brotið ekki við 158. gr. almennra hegningarlaga, sbr. 2. mgr. 121. gr. laganna.

Eins og vikið er að í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 142/2008 sinnir rannsóknarnefnd ekki rannsóknum sakamála. Af hálfu nefndarinnar hefur því ekki verið rannsakað hvort refsiskilyrði framangreindra ákvæða eru uppfyllt. Við rannsókn nefndarinnar hefur hins vegar komið í ljós að reglum um starfsemi bankanna hefur ekki verið fylgt í öllum tilvikum og því telur nefndin tilefni til þess að rannsakað verði hvort stjórn og framkvæmdastjórn þeirra fjármálafyrirtækja, sem féllu haustið 2008 og í upphafi árs 2009, hafi brotið starfsskyldur sínar við stjórnun og eftirlit þannig að refsingu varði. Í þessu sambandi skal bent á að í skýrslunni eru rakin dæmi um annmarka á reikningsskilum fjármálafyrirtækjanna í köflum 7, 10 og 11. Þá eru rakin tilvik í köflum 22.3–22.7 hér á eftir sem varða háttsemi sem höfð var uppi í starfsemi fjármálafyrirtækjanna og þörf er á að rannsaka nánar.

22.3 Fjármögnun bankanna

Í kafla 7 er farið yfir fjármögnun bankanna. Í kafla 7.3.6.4 er fjallað um skuldatryggingakaup Icebank hf. af viðskiptavinum sínum. Þar er vikið að dæmi um að Icebank hf. hafi keypt skuldatryggingu fyrir skuldabréf að fjárhæð 8.000 milljónir króna af fyrirtæki sem var með eigið fé er nam 105 milljónum króna í árslok 2007. Líkurnar á því að fyrirtækið gæti bætt Icebank 8.000 milljónir króna voru því nánast engar. Icebank hf. gat hins vegar notað slíka samninga í bækur sínar með þeim hætti að ekki var lengur litið á umrætt skuldabréf sem markaðsáhættu Icebank hf. en það hafði aftur

áhrif á útreikning á eiginfjárlutfalli bankans. Rannsóknarnefnd telur tilefni til rannsóknar á því hvort málamyndagerningar hafi verið notaðir til þess að tryggja að Icebank hf. uppfyllti lágmarkskröfur laga um eiginfjárlutfall.

Einnig telur rannsóknarnefndin ástæðu til að benda á háttsemi Kaupþings sem milliliðar og lánveitanda við sölu á skuldatryggingum á sjálfan sig í september. Útgefandi láns hæfistengda skuldabréfsins var erlendur banki (þ.e. kaupandi skuldatryggingar), en kaupendur skuldabréfsins og þar með seljendur skuldatryggingarinnar voru stórir viðskiptavinir Kaupþings. Eins og fram kemur í kafla 7.3.6.3. gátu viðskiptavinir Kaupþings aðeins grætt á viðkomandi viðskiptum á meðan áhættan lá alfarið hjá bankanum. Rannsóknarnefnd telur tilefni til að þessi viðskipti verði rannsökuð nánar í ljósi þess hvort vera kunni að um auðgunarbrot sé að ræða.

22.4 Útlán íslensku bankanna

Í kafla 8 er leitast við að gefa mynd af útlánum stóru bankanna þriggja, Glitnis banka hf., Landsbanka Íslands hf. og Kaupþings banka hf., fyrir fall þeirra. Í kafla 8.12 eru birtar niðurstöður úr sjálfstæðri úttekt sem unnin var á vegum rannsóknarnefndarinnar, undir stjórn löggiltra endurskoðenda sem störfuðu hjá nefndinni, um þróun lánveitinga og fyrirgreiðslu til nokkurra af stærstu viðskiptavinum fjármálafyrirtækjanna á tímabilinu frá 1. janúar 2007 til október 2008.

Fyrir koma dæmi um lánveitingar til fyrirtækja, sem erfitt er að sjá hvernig standa eigi undir greiðslum á lánunum, til kaupa á hlutabréfum á tímamarki þar sem það virðist hafa verið hagsmunamál fyrir bankann að halda uppi verði umræddra hlutabréfa. Þannig leikur grunur á að um markaðsmisnotkun kunni að hafa verið að ræða. Í þessu sambandi má nefna lán Kaupþings til Desulo Trading Ltd. til kaupa á hlutabréfum í Kaupþingi sem vikið er að í köflum 8.9 og 12. Hér má einnig nefna lán Kaupþings til Caramba í september 2008 til kaupa á hlutum í Exista sem vikið er að í kafla 8.11.

Í ljósi ákvæða 55. gr. hlutafélagalaga nr. 2/1995, sbr. 2. mgr. 153. gr., vekur rannsóknarnefnd Alþingis athygli á umfjöllun í kafla 8.5.6 þar sem ráða má að Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf. hafi á árinu 2008 verið komnir með veð í eigin bréfum langt umfram 10% hámarkið sem sett er fram í 55. gr. hlutafélagalaga. Í lok september 2008 má sem dæmi nefna að verðmæti veða Kaupþings í eigin bréfum voru 214 milljarðar sem nam tæpum 42% af öllum hlutabréfum bankans. Að mati rannsóknarnefndar er þörf á frekari rannsókn á því hvort með þessari háttsemi hafi fjármálafyrirtækin farið út fyrir þær undantekningarreglur sem um getur í 29. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Þá vekur rannsóknarnefnd athygli á rammagrein um fyrirtækið 1998 í kafla 8.7 og bendir á að af þeim gögnum sem hún hefur kynnt sér verði ekki annað séð en að sú aðferð sem þar var viðhöfð við kaup Baugs á eigin hlutabréfum hafi verið til þess fallin að rýra hagsmuni og stöðu annarra fjármálafyrirtækja en Kaupþings banka hf. sem áttu kröfur á Baug og rannsókn nefndarinnar tekur til.

Í kafla 8.9.3.1. kemur fram að fyrirtækin Glúx ehf. og Consensus ehf. hafi verið með framvirka samninga um skuldabréf útgefin af FL Group. Samningurinn við Glúx ehf. nam 2 milljörðum króna, en félagið er hvorki með eignir né skuldir í lok árs 2007 samkvæmt rekstrarframtali félagsins sem

skilað var til ríkisskattstjóra. Samkvæmt veðtöflu Glitnis voru veð sem námu 140 milljónum króna veitt sem trygging fyrir viðskiptunum. Samningur Consensus ehf. nam 8 milljörðum króna, en það félag er skráð án eigna og með 117 þúsund króna skuldir í lok árs 2007 samkvæmt rekstrarframtali. Samkvæmt veðtöflu Glitnis lagði Consensus fram 580 milljörðum króna víxil útgefinn af Icebank til tryggingar viðskiptunum. Þar með er eiginfjárframlagið lán frá Icebank. Rannsóknarnefndin hefur gögn um það að starfsmenn Icebank hafi verið sér þess meðvitaðir.² Rannsóknarnefndin telur grun leika á að þessi viðskipti hafi farið fram með það að markmiði að lána FL Group 10 milljarða króna án þess að telja það til áhættu Glitnis banka hf. Til þess að áhættan væri hins vegar sannarlega ekki Glitnis hefðu þessi félög þurft að vera nógu sterk til þess að þola greiðslufall FL Group.

Þegar unnið var úr þeim upplýsingum sem fram koma í kafla 8.12 um útlán til 46 samstæðna komu í ljós dæmi um það að við lánveitingar hefðu fjármálafyrirtækin ekki fylgt reglum sínum um áhættumat, innri verkferlum, þ.m.t. umfjöllun lánanefnda, svo og viðmiðum um tryggingar. Í mörgum tilvikum áttu þá í hlut stærstu eigendur bankanna. Þá var viðmiðum um veðköll heldur ekki alltaf fylgt þegar um stóra eigendur bankanna var að ræða. Ennfremur voru gríðarlegar fjárhæðir lánaðar eignarhaldsfélögum sem oft áttu ekki meira eigið fé en 500 þúsund krónur sem lagðar höfðu verið fram við stofnun einkahlutafélagsins. Engu að síður var oft látið nægja að taka veð í þeim hlutabréfum sem slíkum félögum hafði verið lánað til kaupa á. Var aðstaðan þá oft sú að yrði um greiðslufall að ræða og verðmæti hlutabréfanna hrökk ekki fyrir skuldinni hafði bankinn ekki möguleika til að ganga að öðrum eignum til efnda á greiðslu lánsins. Í nokkrum tilvikum voru aðstæður við lánveitingu þannig að fyrirsjáanlega voru litlar líkur á skilvísu efndum af hálfu lántaka, hvað þá að takast mætti að innheimta skuldina vegna haldlýtilla trygginga og bágrar eignastöðu lántaka. Loks eru dæmi um að við lánveitingar hafi fjármálafyrirtækin brotið reglur um stórar áhættur.

22.5 Atriði sem tengjast hvatakerfum bankanna

Í kafla 10 er fjallað um hvatakerfi bankanna og hvaða kerfi voru notuð við árangurstengingu launa. Rannsóknarnefnd Alþingis telur ástæðu til að rannsakað verði hvort samningum um kauprétti við starfsmenn og framkvæmd þeirra hafi verið hagað með þeim hætti að markaðsmisnotkun hafi átt sér stað. Eins og nánar er vikið að í kafla 10.4 má t.d. leiða að því líkur að sú ráðstöfun Landsbanka Íslands hf. að verða ekki við innlaun kaupréttarsamninga starfsmanna sem voru á innlaun 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 söluþrýsting á verð hlutabréfa í bankanum ef starfsmenn innleystu hagnað sinn vegna þeirra.

Í lok kafla 10 er gerð grein fyrir rannsókn nefndarinnar sem gerð var á lánunum til félaga í eigu stjórnenda fjármálafyrirtækja til kaupa á hlutabréfum í hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Ekki reyndist unnt að gera slíka rannsókn á SPRON þar sem skilanefnd og slitastjórn báru við tímaskorti og tæknilegum

2. Í útlánaskýrslu frá Icebank hinn 24. febrúar 2009.

vandkvæðum á því að afhenda gögnin. Þessi svör bærust nefndinni svo seint að henni reyndist ekki unnt að senda starfsmenn sína til þess að vinna að úttekt á þessum upplýsingum og staðreyna að svörin væru byggð á málefnalegum ástæðum. Af þeim sökum telur rannsóknarnefnd ástæðu til að vekja athygli á því í tilkynningu sinni til ríkissaksóknara að sambærileg rannsókn liggur ekki fyrir á lánnum til félaga í eigu stjórnenda SPRON til kaupa á hlutabréfum í SPRON.

22.6 Veltubókarviðskipti stóru bankanna þriggja með eigin bréf

Rannsóknir nefndarinnar sem birtar eru í kafla 12 gefa nefndinni tilefni til þess að tilkynna ríkissaksóknara að ástæða sé til að tekið verði til opinberrar rannsóknar hvort deildir eigin viðskipta hjá stóru bönkunum þremur hafi tryggt óeðlilegt verð á hlutabréfum í hlutaðeigandi banka eða hvort viðskiptahættir bankanna hafi á einhvern annan hátt stuðlað að því að rangar eða misvísandi upplýsingar væru gefnar um framboð, eftirspurn eða verð hlutabréfanna. Í því sambandi er rétt að taka fram að margar af þeim lánveitingum til hlutabréfakaupa í bönkunum sjálfum sem áttu sér stað síðla árs 2007 og allt árið 2008 virðast hafa verið til þess fallnar að auka svigrúm veltubóka bankanna til frekari hlutabréfakaupa og það vekur athygli að þess var ekki gætt í öllum tilfellum að koma í veg fyrir að bankinn bæri alla áhættuna af verðbreytingum bréfanna.

22.7 Gjaldeyrisviðskipti

Allir stóru bankarnir þrír tóku að verja eiginfjárlutfall sitt gagnvart gengisbreytingum íslensku krónunnar í auknum mæli síðustu tvö árin fyrir fall bankanna enda var æ stærri hluti af bæði eignum og skuldum þeirra í erlendum gjaldmiðlum. Í þeirri rannsókn sem gerð er grein fyrir í kafla 13 vakti það sérstaka athygli rannsóknarnefndarinnar að á því tæpa tveggja ára tímabili sem hér var til skoðunar var Kaupþing stór nettó kaupandi gjaldeyris á millibankamarkaði á meðan Landsbanki Íslands veitti miklu magni gjaldeyris út á markaðinn. Eins og fram kemur í kaflanum var Kaupþing ekki eingöngu að kaupa fyrir eigin reikning heldur einnig í miklum mæli fyrir hönd stærstu viðskiptavina sinna. Frá því í nóvember 2007 og fram í janúar 2008 keyptu þannig fimm innlend fyrirtæki, það er Exista, Kjalar, Baugur og tvö félög tengd Baugi, 1.392 milljónir evra í framvirkum samningum og stundarviðskiptum við íslensku bankana. Meiri hluta þess gjaldeyris keyptu þau af Kaupþingi. Þar sem þessi viðskipti voru mjög umfangsmikil miðað við fyrri viðskipti flestra þessara fyrirtækja telur rannsóknarnefnd ástæðu til að tilkynna þetta til ríkissaksóknara þar sem grunur leikur á að um markaðsmisnotkun hafi verið að ræða.

22.8 Löggiltir endurskoðendur þeirra fjármálafyrirtækja sem rannsókn nefndarinnar tók til

Samkvæmt 90. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki skal ársreikningur fjármálafyrirtækis endurskoðaður af endurskoðanda eða endurskoðunarfélagi sem kjörið skal á aðalfundi fjármálafyrirtækis til eins árs í senn. Samkvæmt 93. gr. sömu laga skal Fjármálaeftirlitið sjá til þess í samráði við

Félag löggiltra endurskoðenda og aðra hlutaðeigandi aðila að á hverjum tíma liggi fyrir skilgreining á góðri endurskoðunarvenju við endurskoðun hjá fjármálafyrirtækjum. Þá skal Fjármálaeftirlitið setja reglur um endurskoðun fjármálafyrirtækja. Að öðru leyti en fram kemur í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki gilda um endurskoðun þeirra ákvæði IX. kafla laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

Á framangreindum grundvelli hefur Fjármálaeftirlitið sett reglur nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja. Í 2. mgr. 1. gr. þeirra kemur fram að reglurnar séu skilgreining á meginatriðum í góðri endurskoðunarvenju hjá fjármálafyrirtækjum á grundvelli 93. gr. laga nr. 161/2002 sem áður var minnst á. Þá séu reglurnar einnig leiðbeinandi hvað varðar skipulagningu, framkvæmd og áritun um könnun á árshlutareikningum fjármálafyrirtækja. Samkvæmt 1. gr. reglnanna gilda þær um endurskoðun fjármálafyrirtækja, þ.e. viðskiptabanka, sparisjóða, lánaðfyrirtækja, rafeyrisfyrirtækja, verðbréfa-fyrirtækja, verðbréfamiðlana og rekstrarfélaga verðbréfasjóða. Nánari grein er gerð fyrir þessum reglum í kafla 11.2.2.

Verði endurskoðandi var við verulega ágalla á rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingar útlána, önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutaðeigandi fyrirtækis eða atriði sem leiða til þess að hann myndi synja um áritun eða gera fyrirvara svo og ef endurskoðandi hefur ástæðu til að ætla að lög, reglugerðir eða reglur, sem gilda um fyrirtækið, hafi verið brotnar, skal hann gera stjórn þess og Fjármálaeftirlitinu viðvart. Þetta á einnig við um sambærileg atriði sem endurskoðandi fær vitneskju um og varða fyrirtæki í nánnum tengslum við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki, sbr. 9. gr. reglna 532/2003. Þetta ákvæði reglnanna er nánast samhljóða 92. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 104. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga skulu endurskoðendur að lokinni endurskoðun árita ársreikning og einnig samstæðureikning ef hann er saminn og skal áritunin fylgja ársreikningnum. Í árituninni skal koma fram að ársreikningurinn eða samstæðureikningurinn hafi verið endurskoðaður. Þá skal koma fram álit endurskoðenda á því hvort ársreikningurinn eða samstæðureikningurinn sé saminn í samræmi við ákvæði laga og settar reikningsskilareglur, svo og greinargerð um niðurstöðu endurskoðunarinnar að öðru leyti. Ef endurskoðendur telja að ekki beri að samþykkja ársreikninginn skulu þeir taka það fram sérstaklega. Nánast samhljóða reglur koma fram í 1. mgr. 12. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja.

Áritun löggilts endurskoðanda á reikningsskil er almennt talin fela efnislega í sér, nema annað sé tekið fram með árituninni, að reikningsskilin hafi verið endurskoðuð af honum og í 8. gr. laga nr. 18/1997 um endurskoðendur sagði að áritunin þýddi, nema annað kæmi fram af henni, að reikningsskilin hefðu verið endurskoðuð af viðkomandi endurskoðanda „í samræmi við góða endurskoðunarvenju og að reikningsskilin [gæfu] að hans mati glögga mynd af hag og afkomu aðila í samræmi við góða reikningsskilavenju“.

Samkvæmt 123. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga geta endurskoðendur gerst sekir um refsiverð brot gegn þeim lögum með athöfnum eða athafnaleysi:

1. Ef þeir taka að sér að framkvæma endurskoðun án þess að uppfylla hæfisskilyrði laganna.
2. Ef þeir haga störfum sínum andstætt ákvæðum laga nr. 3/2006 um reikningsskil eða í ósamræmi við góða endurskoðunarvenju.
3. Ef þeir með áritun sinni gefa rangar eða villandi upplýsingar eða láta hjá líða að geta um mikilsverð atriði er snerta rekstrarafkomu eða efnahag félagsins.

Hver sem af ásetningi eða stórfelldu gáleysi brýtur gegn þessum ákvæðum skal sæta fésektum, en meiri háttar brot varða fangelsi allt að sex árum skv. 2. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga eða fésektum ef málsbætur eru miklar, sbr. 120. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

Brot gegn lögum nr. 79/2008 um endurskoðendur og reglum sem settar verða samkvæmt þeim varða sektum til ríkissjóðs, niðurfellingu réttinda eða fangelsi allt að 2 árum, nema þyngri hegning liggi við samkvæmt öðrum lögum hvort sem brotin eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Brot gegn ákvæði 92. gr. laga nr. 161/2002 um tilkynningarskyldu endurskoðenda til Fjármálaeftirlitsins varðar stjórnvaldssektum, sbr. 110. gr. nefndra laga en sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef þau eru meiri háttar, sbr. 112. gr. b. sömu laga.

Eins og vikið er að í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 142/2008 sinnir rannsóknarnefnd ekki rannsóknum sakamála. Af hálfu nefndarinnar hefur því ekki verið rannsakað hvort refsiskilyrði framangreindra ákvæða eru uppfyllt. Við rannsókn sína hefur nefndin hins vegar séð ástæðu til að gera athugasemdir við ákveðna þætti í vinnu endurskoðenda fjármálafyrirtækjanna eins og vikið er að í kafla 11.2. og köflum 7 og 10.

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. Í þessu sambandi verður að árétta að aðstæður höfðu á þessum tíma þróast með þeim hætti að tilefni var til þess að gefa þessum atriðum sérstakan gaum.

Þá virðast athuganir endurskoðenda að öðru leyti ekki hafa verið nægilega markvissar. Hér má sem dæmi nefna, eins og vikið er að í kafla 10, að rekstrarfærsla útibús Kaupþings í Lundúnum, sem virðist aðallega hafa verið starfrækt utan um stjórnarformanninn, Sigurð Einarsson, virðist hvorki hafa verið undir eftirliti innri eða ytri endurskoðenda Kaupþings banka hf.

Rannsóknarnefnd Alþingis telur tilefni til þess 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.

22.9 Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir

Eins og nánar er vikið að í kafla 14 eru fjárfestingarsjóðir og verðbréfasjóðir sjóðir sem taka við fé frá almenningi, fyrirtækjum og fagfjárfestum til sameiginlegrar fjárfestingar. Sjóðunum er ætlað að fjárfesta í fjármálagerningum og öðrum eignum á grundvelli áhættudreifingar samkvæmt fyrirfram kunn-

gerðri fjárfestingarstefnu. Fyrirkomulagið er í meginatriðum þannig að sérstakt rekstrarfélag sér um rekstur sjóðanna en félagið gefur út hlutdeildarskírteini til eigenda að sjóðunum.

Glitnir, Kaupþing og Landsbankinn áttu allir rekstrarfélög sem voru dótturfélög þeirra, þ.e. Glitnir sjóðir hf., Rekstrarfélag Kaupþings banka hf. og Landsvaki hf. Við fall bankanna voru verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir rekstrarfélaganna þriggja samtals 94. Um starfsemi þessara sjóða giltu lög nr. 30/2003 um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Við brotum á ákvæðum laganna eru lögð viðurlög í V. kafla laganna. Af hálfu nefndarinnar hefur ekki verið rannsakað hvort refsiskilyrði framangreindra ákvæða eru uppfyllt enda fellur það ekki undir verkefni nefndarinnar. Eins og nánar er að vikið í kafla 14 telur rannsóknarnefnd Alþingis á hinn bóginn tilefni til að gagnrýna ýmis atriði í starfsemi þeirra sjóða sem teknir voru til rannsókna. Því telur nefndin ástæðu til að rannsakað verði hvort stjórn og framkvæmdastjórar og lykilstarfsmenn rekstrarfélaga sjóðanna hafi brotið starfsskyldur sínar við stjórnun og eftirlit þannig að refsingu varði. Nefndin vekur í því sambandi sérstaka athygli á því hvernig reglum um að rekstrarfélög séu óháð móðurfélagi sínu var fylgt. Þá telur rannsóknarnefndin að fullt tilefni sé til að rannsaka viðskipti milli sjóða sömu rekstrarfélaga sem vikið var að í kafla 14.5. Jafnframt telur nefndin að rannsaka þurfi hvort áhættustýring sjóðanna hafi brotið í bága við ákvæði 33. gr. laga nr. 30/2003 og hvort kynning á sjóðunum hafi farið í bága við ákvæði 51. gr. sömu laga þannig að refsingu varði. Loks telur nefndin einnig sérstakt tilefni til þess að rannsaka hvort sjóðsfélagar, sem höfðu innherjaupplýsingar og tóku út úr sjóðunum skömmu fyrir lokun þeirra, hafi með því bakað sér refsíabyrgð. Við rannsókn nefndarinnar kom í ljós að töluverður fjöldi innherja tók eign sína út úr sjóðunum skömmu fyrir lokun þeirra.

23. kafli

Athugasemdabréf samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008

Rannsóknarnefnd Alþingis var komið á fót með lögum nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, til þess að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Nefndinni var einnig falið að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hefði verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og loks hverjir kynnu að bera ábyrgð á því, sbr. 1. mgr. 1. gr. fyrrnefndra laga. Samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 bar nefndinni að gera þeim, sem ætla mátti að hefðu orðið á mistök eða hefðu orðið uppvísir að vanrækslu í starfi, skriflega grein fyrir afstöðu sinni til atriða sem varða þátt þeirra í málinu og nefndin íhugaði að fjalla um í skýrslu sinni til Alþingis. Í kafla 21.5.2 er nánar vikið að skýringu á hugtökunum „mistök“ og „vanrækslu“ í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga 142/2008.

Með bréfum sem rannsóknarnefndin sendi alls 12 einstaklingum, sem nafngreindir eru hér á eftir, gerði nefndin þeim grein fyrir tilteknum atriðum, athöfnum eða athafnaleysi, sem hún hefði til athugunar að fjalla um í skýrslu nefndarinnar á þeim grundvelli hvort um hefði verið að ræða mistök eða vanrækslu af þeirra hálfu í þeirri merkingu sem felst í hugtökunum eins og þau eru notuð í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. Í samræmi við 13. gr. laga nr. 142/2008 var þessum einstaklingum gefinn kostur á að koma að skriflegum athugasemdum sínum áður en nefndin tæki endanlega afstöðu til þess hvort fella bæri umræddar athafnir eða athafnaleysi undir mistök eða vanrækslu samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna og þá jafnframt hvort viðkomandi hefði borið ábyrgð í samræmi við þá reglu. Nefndin taldi líka rétt, þótt rætt hefði verið við viðkomandi um mörg af þessum atriðum í skýrslutökum fyrir rannsóknarnefndinni, að fá fram skriflega afstöðu þeirra til umræddra atriða vegna þeirra starfa sem þeir höfðu með höndum í aðdraganda að falli bankanna í október 2008. Á sama hátt taldi nefndin rétt að gefa þessum einstaklingum kost á að lýsa viðhorfum sínum til þess hvernig gæti reynt á ábyrgð þeirra á mistökum eða vanrækslu í merkingu 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 og hverjar hefðu verið starfsskyldur þeirra.

Hér fer á eftir skrá yfir þá tólf einstaklinga sem nefndin boðsendi bréf 8. til 10. febrúar 2010 og gaf tækifæri til að koma skriflegum athugasemdum sínum við afmörkuð atriði sem nefndin hafði til athugunar hvort fella ætti undir 1. gr. laganna.

Skrá yfir þá sem fengu tækifæri til að koma að skriflegum athugasemdum skv. 13. gr. laga nr. 142/2008:

Árni M. Mathiesen, fyrrverandi fjármálaráðherra.

Áslaug Árnadóttir, fyrrverandi settur ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins, skrifstofustjóri þar og formaður stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Baldur Guðlaugsson, fyrrverandi ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins.

Björgvin G. Sigurðsson, fyrrverandi viðskiptaráðherra.

Bolli Þór Bollason, áður ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins og nú ráðuneytisstjóri félagsmálaráðuneytisins.

Davíð Oddsson, fyrrverandi bankastjóri og formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands.

Eiríkur Guðnason, fyrrverandi bankastjóri Seðlabanka Íslands.

Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra.

Ingimundur Friðriksson, fyrrverandi bankastjóri Seðlabanka Íslands.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, fyrrverandi utanríkisráðherra.

Jónas Fr. Jónsson, fyrrverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins.

Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins.

Svör bárust frá öllum á tímabilinu 24. til 26. febrúar 2010. Bréf rannsóknarnefndar til þessara einstaklinga og svör þeirra til nefndarinnar má sjá í heild í viðauka 11 sem birtur er í vefútgáfu skýrslunnar.

Í svörum sem nefndinni bárust frá fyrrnefndum 12 einstaklingum lýstu þeir allir því viðhorfi sínu að ekki hefði verið um að ræða mistök eða vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 af þeirra hálfu um þau atriði sem nefndin hefði til athugunar og lýst var í bréfum hennar til þeirra. Þá gerðu þessir einstaklingar grein fyrir afstöðu sinni til þess hverjar hefðu verið starfskyldur þeirra vegna þeirra atriða sem fyrirspurnir nefndarinnar beindust að. Einnig var ítrekað í svarbréfunum vísað til þess að það hefði verið á ábyrgð annarra stofnana og ráðherra eða embættismanna að fara með viðkomandi verkefni og sinna eftirliti af hálfu ríkisins með því málefni sem til umræðu var. Þá var í hluta svaranna að finna aðra afstöðu til málsatvika og til þess á hvaða lagagrundvelli leyst var úr málum heldur en áður hafði komið fram af hálfu sömu einstaklinga við rannsókn nefndarinnar. Í ljósi framangreinds ákvað nefndin að birta bæði bréf hennar til þessara 12 einstaklinga og svör þeirra og er það gert, eins og áður kemur fram, í 11. viðauka rafrænnar útgáfu skýrslunnar. Þessi gögn eru hluti af því sem fram kom við rannsókn nefndarinnar.

Í kafla 21 er að finna niðurstöður nefndarinnar, að virtum framangreindum athugasemdum, um það hvort fyrrnefndir einstaklingar teldust hafa borið ábyrgð á „mistökum eða vanrækslu“ við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni í skilningi 1. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.