



RÍKISENDURSKOÐUN

Skúlagötu 57, 105 Reykjavík IS-Iceland.

Alþingi, fjárlaganefnd

erindi nr.

komudagur

10.7.2009

	Dagsetning	Tilvísun
Fjárlaganefnd Alþingis b.t. Guðbjarts Hannessonar formanns Austurstræti 8-10 150 Reykjavík	10. júlí 2009	F-79 JLB/bb

*Alþingi
Erindi nr. F 137/616
komudagur 10.7.2009*

Málefni: Umsögn um Icesave-samningana

Inngangur

Fjárlaganefnd Alþingis hefur með bréfi, dags. 3. júlí 2009, óskað eftir umsögn Ríkisendurskoðunar um Icesave samningana, þ.e. samninga Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ses. („Tryggingarsjóðurinn“) og ríkissjóðs Íslands við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi um lántökur og ábyrgðir þeim tengdar vegna uppgjörs á skuldbindingum vegna innstæðna á Icesave reikningum Landsbankans.

Tilfni beiðinnar er að fyrir Alþingi liggur frumvarp til laga um að fjármálaráðherra sé, fyrir hönd ríkissjóðs, heimilt að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum, dags. 5. júní 2009, og sem ætluð eru til að standa straum af lágmarksgreiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi. Er í því sambandi vísað til 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999. Í frumvarpinu kemur fram að ábyrgðin taki til höfuðstóls lánanna eins og hvor um sig mun standa að sjö árum liðnum frá undirritun samninganna, þ.e. 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni, en afmarkast að öðru leyti af ákvæðum samninganna, þ.m.t. um endurskoðun þeirra.

Lánasamningar

Þeir samningar, sem hér er vísað til, kveða í sem skemmstu máli á um að stjórnvöld í Bretlandi lána Tryggingarsjóðnum allt að 2.350.000.000 GBP sem á núverandi gengi¹ nema um 489,7 ma.kr. Hollensk stjórnvöld lána sjóðnum 1.329.242.850 EUR, sem á núverandi gengi nema um 240,1 ma.kr. Samtals nemur fjárhæð beggja lánanna um 729,8 ma.kr. Bæði lánin endurgreiðast á 15 árum. Fyrstu 7 árin þarf ekki að greiða afborganir umfram það sem Tryggingarsjóðurinn fær greitt úr þrotabúi Landsbanka Íslands. Sjóðurinn fær með samningunum framselda kröfu hollensku og bresku tryggingarsjóðanna í þrotabú Landsbankans. Á síðari 8 árum lánasamninganna greiðist höfuðstóll þeirra, sem áföllnum vöxtum hefur verið bætt við, með 32 jöfnum afborgunum.

Til tryggingar þeim afborgunum og vöxtum á þessum átta árum er ríkisábyrgð sem veita á skv. fyrirbyggjandi frumvarpi. Lánasamningarnir kveða á um 5,55% fasta ársvexti. Tryggingarsjóðnum er heimilt að greiða hraðar inn á lánið án þess að því fylgi kostnaður og lækka þá síðari afborganir lánsins hlutfallslega en lánstíminn stýttist ekki. Sjóðurinn getur því

¹ Skráð gengi Seðlabanka Íslands 7. júlí 2009: GBP 208,39; EUR 180,62.

greitt inn á lánið eða greitt það upp bjóðist honum hagstæðari lánakjör annars staðar á lánstímanum.

Nánar er fjallað um aðdraganda og efni lánasamninganna í athugasemdum við lagafrumvarpið. Samningarnir sjálfir hafa verið birtir sem og fjöldi gagna s.s. bréfa, minnisblaða og álitsgerða, bæði íslenskra og erlendra stjórnvalda, sem ætlað er að varpa frekara ljósi á feril málsins frá því fyrir fall Landsbankans og þar til samningarnir voru gerðir. Hluti gagna er varða málið hefur ekki verið gerður opinber en þingmönnum veittur trúnaðaraðgangur að gögnunum.

Áhættuþættir samninganna

Í bréfi fjárlaganefndar er sérstaklega óskað eftir því að lagt sé mat á áhættuþætti samninganna. Með áhættuþáttum er hér væntanlega vísað til atriða, sem gætu leitt til annarrar og verri niðurstöðu um kostnað ríkissjóðs vegna ábyrgðar á lántöku Tryggingarsjóðsins heildur en séð er fyrir og reiknað er með við afgreiðslu málsins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er einkum fimm atriði sem skipta máli við mat á áhættu vegna samninganna þótt áhættuþættirnir séu vissulega fleiri.

1. Verðmæti eignasafns Landsbankans.
2. Stjórnskipulegt gildi neyðarlaganna svokölluðu (lög nr. 125/2008).
3. Gengisáhætta.
4. Lánshæfismat ríkisins og möguleikar á erlendra fjármögnun.
5. Geta ríkisins til að standa undir ríkisábyrgðinni.

Fjallað er nánar um þessa áhættuþætti hér á eftir.

Fjárhagsleg áhætta vegna verðmætis eigna Landsbankans hf.

Ríkisendurskoðun hefur farið yfir útreikninga á endurgreiðslu og kostnaði ríkisins vegna ábyrgðarinnar miðað við mismunandi endurgreiðsluhlutfall og þá forsendu að dreifingu endurgreiðslu falli jafnt á árin 2009-2015. Ríkisendurskoðun gaf sér þá forsendu að allar eignir Tryggingarsjóðs yrðu notaðar strax til þess að greiða niður lcesave. Rétt er að taka fram að Ríkisendurskoðun hafði litlar forsendur til þess að byggja á um það hvernig sjóðstreymi frá eignum Landsbankans muni verða á næstu árum en það hefur afgerandi áhrif á hversu hár vaxtakostnaður ríkissjóðs verður. Ber að hafa fyrirvara vegna þessa. Útreikningurinn gefur eftirfarandi niðurstöðu:

Innborgað af eignum LÍ	25%	50%	75%	100%
Í milljörðum kr.				
Höfuðstóll greiddur af ríkinu 2016-2024	514	339	164	0
Vextir greiddir af ríkinu 2016-2024	522	428	332	245
Samtals greiðsla ríkisins 2016-2024	1.036	767	496	245
Árlegur kostn. ríkisins 2009-2024	64,7	47,9	31,0	15,3
Heildarkostn. á íbúa (þúsundir kr.)	3.244	2.407	1.553	767

Skilanefnd Landsbankans hefur uppfært og birt mat frá því í febrúar á þessu ári á eignum bankans til aprílloka.² Samkvæmt því er gert ráð fyrir að um 1.100 ma.kr. fáiist fyrir eignir upp í kröfur á hendur bankanum.³ Innlánskröfur eru alls um 1.330 ma.kr., að langstærstum hluta vegna Icesave-innlánsreikninga í Bretlandi og Hollandi. Miðað við að innlán séu forgangskröfur reiknar skilanefndin með að 83% fáiist upp í forgangskröfur m.v. stöðuna 30. apríl 2009.

Í tilkynningu skilanefndarinnar kemur fram að forsendur fyrir eignamatinu séu þær að engar eignir bankans séu seldar á hrakvirði og að útlán, en útlánsöfn eru langstærsti hluti eigna bankans, séu innheimt samkvæmt skilmálum þeirra („hold to maturity“) eins og greiðslugeta skuldara/greiðenda og settar tryggingar duga til. Skilanefndin tekur sérstaklega fram að endanlegt virði á eignum bankans sé mikilli óvissu háð, m.a. vegna óþekktrar þróunar efnahagslegra þátta bæði innanlands og utan. Einnig vekur skilanefndin athygli á að öllum tölum beri að taka með varúð vegna mikilla breytinga á gengi gjaldmiðla. Þá kemur fram að matið sé í sífældri endurskoðun og muni taka breytingum.

Tekið skal fram að Ríkisendurskoðun hefur engar forsendur til að leggja mat á hver líkleg niðurstaða verði. Stofnunin hefur ekki undir höndum upplýsingar um þær eignir Landsbankans sem talið er að gætu gengið til greiðslu lánanna eða gögn þar sem lagt er mat á þessar eignir og hvernig andvirði þeirra fáiist greitt, hvorki frá skilanefnd bankans né öðrum aðilum. Margt er óljóst varðandi þessi mál, t.d. hvort kröfur og aðrar eignir bankans verða seldar eða það sem líklegra er að kröfurnar verði einfaldlega innheimtar af bankanum. Líkleg endurgreiðsla lánanna ræðst m.a. af greiðslugetu lántakenda og undirliggjandi tryggingum. Í því sambandi skiptir m.a. máli hvernig bankinn getur áfram staðið á bak við sína viðskiptavinum, fjármagnað starfsemi þeirra, skuldbreytt lánnum o.s.frv.

Að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að óháð mat verði gert á eignum Landsbankans og hvernig líklegt sé að það fáiist greitt, hvort sem það verður gert áður en ríkisábyrgðin er samþykkt eða síðar.⁴ Þá telur stofnunin að stíf sjónarmið um bankaleynd eigi ekki að fullu við þegar aðstæður eru jafn afbrigðilegar og raunin er í þessu máli. Einkum sýnist óeðlilegt í ljósi þeirra óvenjulegu og geysilega miklu hagsmuna sem í húfi eru fyrir ríkissjóði í þessu máli að fullkomin leynd skuli talin gilda a.m.k. gagnvart fjárlaganefnd og eftirlitsstofnunum löggjafarvaldsins. Auðvitað er sjálfsagt að krefjast fullkomins trúnaðar nefndarmanna og starfsmanna varðandi upplýsingar um eignasafn bankans. Telja verður t.d. mikilvægt og sanngjarn í þessu sambandi að nefndin fái nánari upplýsingar um í hverju eignir bankans felast, sundurgreindar eftir tegund þeirra og eðli, eftir atvikum mati á tapsáhættu eða innheimtumöguleikum, án þess þó að slíkar upplýsingar væru persónugreinanlegar.

Lagalega áhætta vegna gjaldþrotaskipta á Landsbankanum hf.

Eins og vikið er að hér að ofan tengist hin svokallaða lagaleg áhætta að mati Ríkisendurskoðunar fyrst og fremst stjórnskipulegu gildi neyðarlaganna svokölluð (nr. 125/2008) frá í haust. Í því efni er einkum horft til þeirra efasemda, sem uppi eru um hvort það standist gagnvart 72. gr. stjórnarskrár (eignarréttarákvæðið) og jafnvel 65. gr. hennar (jafnréttisákvæðið) að breyta við þær aðstæður sem raunin var forgangsrétti kröfuhafa á hendur á Landsbankanum hf., þ.e.a.s. þegar ljóst var að bankarnir færu í þrot. Í þessu

² Sjá nánar tilkynningu dags. 22. júní 2009 á <http://www.lbi.is/newsandevents/?NewsID=53>

³ Þar af er reiknað með að greiðsla NBI hf. fyrir eignir sem fluttar voru yfir til nýja bankans í október 2008 nemi 284 ma.kr. en talsverð óvissa er ennþá um þá fjárhæð.

⁴ Tekið skal fram að það mat sem Deloitte og Oliver Wyman hafa unnið er eingöngu á eignum sem nýi Landsbankinn tók yfir.

sambandi er einkum átt við fyrirmæli 6. gr. laganna, sem fela í sér að kröfum vegna innstæðna í fjármálafyrirtækjum var veittur forgangsréttur á sama hátt og launakröfum og skyldum kröfum. Þessi breyting hefur í för með sér að almennir kröfuhafar, sem áður voru samhliða innstæðueigendum í forgangsröð, verða skör lægra í röðinni. Vísað hefur verið til þess að jafnvel þótt lögin verði talin brjóta í bága við stjórnarskrárvarinn eignarrétt eða jafnræðisreglu, sem almennt eiga við, þá kunni neyðarréttarsjónarmið engu að síður að réttlæta þá breytingu á forgangsröð sem hér um ræðir við þær aðstæður sem upp komu við bankahrunið.

Hér er að sjálfsögðu um mjög viðkvæmt og fiókið lögfræðilegt úrlausnarefni að ræða, sem Ríkisendurskoðun hefur hvorki stöðu né tök á að fjalla um á nokkurn hátt. Hér er fyrst og síðast um að ræða úrlausnarefni, sem dómstólar eru einir bærir um að skera úr. Með hliðsjón af atvikum öllum í bankahruninu verður í sjálfu sér að telja líklegra en hitt að á þessa spurningu verði látið reyna fyrir dómstólum. Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki fram hjá því litið að umtalsverð áhætta fyrir rikissjóð tengist efasemdum um stjórnskipulegt gildi neyðarlaganna. Því er nauðsynlegt við umfjöllun um málið í heild sinni að hafa hana í huga.

Lánasamningarnir hafa ekki að geyma sérstaka varnagla ef til þess kemur að slík staða komi upp að forgangsréttur innstæðna verði ekki viðurkenndur. Jafnvei mætti halda því fram að samningurinn geri beinlínis ráð fyrir að kröfuhafar sæti sanngjarnri meðferð og því jafnvel haldið fram að slík dómsniðurstaða yrði talin staðfesting á því. Grein 6.9 í báðum samningunum hljóðar svo í íslenskri þýðingu:

6.9 Meðferð á kröfuhöfum Landsbankans

Íslenska ríkið mun ekki grípa til neinna aðgerða sem gætu ieitt til þess að kröfuhafar (eða einhver hópur þeirra) Landsbankans (þ.m.t., til að taka af allan vafa, kröfuhafar (eða einhver hópur þeirra) Landsbankans í London) hljóti meðferð sem andstæð er almennt viðurkenndum, alþjóðlegum eða evrópskum meginreglum um meðferð kröfuhafa í alþjóðlegri slitameðferð.

Komi upp slík staða og muni hún leiða til breytinga á aðstæðum hvað varðar getu ríkisins til að ábyrgjast samningana mun væntanlega reyna á ákvæði 16. gr. samninganna (sjá síðar).

Gengisáhætta af lántöku Tryggingarsjóðsins

Fjárhæðir lánasamninganna eru í erlendum gjaldmiðlum; breskum pundum og evrum. Ríkisendurskoðun hefur ekki upplýsingar um að hve miklu leyti eignasafn Landsbankans er bundið þessum gjaldmiðlum. Þá hlýtur nokkur áhætta að vera fólgin í þróun á gengi íslensku krónunnar á lánstímanum. Allt þetta getur valdið gengistapi sem bætist við vaxtakostnað. Þess ber engu að síður að geta að gengi krónunnar er í sögulegu lágmarki og frekar er búist við styrkingu hennar þegar fram í sækir. Slíkt myndi lækka greiðslur skv. samningunum í krónum. Staða efnahagsmála og miklar vaxta- og afborgunargreiðslur af erlendum lánum eru þó líklegar til að viðhalda veiku gengi krónunnar um sinn.

Velta má því upp hvort samningarnir feli einnig í sér vaxtaáhættu. Eins og áður segir kveða samningar á um 5,55% fasta ársvexti. Vaxtaviðmiðið sem þar liggur að baki mun hafa verið svokallaðir CIRR (Commercial Interest Reference Rate) vextir, sem er ákveðið vaxtaviðmið, sem notað er á vegum OECD⁵, að viðbættu 1,25% álagi. Að mati fjármálaráðuneytisins er

⁵ CIRR vextir eru lágmarksvexti sem ákveðnir eru á grundvelli samkomulags á milli aðildarríkja OECD og sem ríkin mega ekki fara niður fyrir í lánum sem veitt eru vegna útflutningsaðstoðar.

bæði álagið og viðmiðunarvextirnir með því lægsta sem gerist á föstum langtíma vöxtum í Evrópu.

Almennt séð felst áhættan við fasta vexti í því að ef vaxtastig fer lækkandi er farið á mis við möguleika á lægri vöxtum. Á móti kemur að dregið er úr áhættu af því að vextir eigi eftir að hækka á líftíma lánsins og að meiri vissa er um kostnað við lánið. Að sjálfsögðu er ekki vitað með neinni vissu um hvernig vextir eiga eftir að þróast á alþjóðlegum lánamörkuðum næstu misseri og ár, en margir búast þó við að vextir eigi eftir að hækka nokkuð eftir því sem efnahagslíf heimsins nær sér á strik. Einnig ýtir það undir hækkun vaxta að lánsfjáreftirspurn ríkissjóða margra landa er mikil vegna þeirra björgunaraðgerða sem ráðist var í til hjálpar fjármálakerfum landanna.

Þá liggur það fyrir að Tryggingarsjóðnum er heimilt að greiða upp lánin sem hann tekur án þess að því fylgi kostnaður. Sjóðurinn ætti því að geta endurfjármagnað lánin ef fjármögnun á öðrum og betri kjörum býst síðar.⁶ Að því leyti má segja að samningurinn feli í reynd í sér möguleika á að nýta sér breytilega vexti en með föstu vaxtahámarki. Sérstök vaxtaáhætta er því ekki til staðar.

Áhrif á lánshæfismat ríkisins og möguleika þess til erlendar fjármögnunar

Ákveðin áhætta er fólgin í þeim áhrifum sem ríkisábyrgðir hafa á lánshæfismat íslenska ríkisins. Lægra lánshæfismati fylgir hærri kostnaður við lántökur og minna aðgengi að lánsfé.⁷ Nefna má að hvert 1% í hærri vaxtakostnaði ríkisins og annarra íslenskra aðila þýðir um 20 ma.kr. á ári miðað við að erlendar skuldir þjóðarbúsins séu um 150% af VLF.

Ljóst er að ríkið þarf að hafa möguleika á að endurfjármagna erlend lán á komandi árum, m.a. til að geta átt þess kost að verja lengri tíma en til ársins 2024 til þess að ljúka við að greiða ábyrgðir vegna lcesave-samninga að fullu.

Ljóst er að lánshæfismat ríkisins hefur lækkað mjög í kjölfar bankahrunsins og þeirra efnahagslegu þrenginga sem hagkerfið glímir núna við. Ákveðin hættu er á áframhaldandi lækkun matsins enda hafa matsfyrirtækin⁸ lýst því yfir að horfur í þessum eignum fyrir íslenska ríkið séu neikvæðar. Almennt má segja að eftir því sem skuldbindingar hækka því meiri séu líkur á að lánshæfismat sé lækkað.

Á móti þessu kemur, og ber að undirstrika, að lánshæfismat ríkja ræðst ekki síður af möguleikum þeirra til að vinna sig út úr efnahagslegum samdrætti og rétta úr kútnum. Það samkomulag og ríkisábyrgð sem hér er til umræðu er ein forsendan að baki þeirri efnahagsáætlun sem stjórnvöld vinna að í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Í henni er m.a. gert ráð fyrir lánveitingum frá öðrum Norðurlöndum og fleiri ríkjum. Óvissa um framgang áætlunarinnar myndi án efa stuðla að lækkun á lánshæfismati ríkisins. Má í því sambandi nefna að áætlað er að á næstu 3 til 4 árum muni íslenska ríkið, sveitarfélög, opinber fyrirtæki og einkaaðilar þurfa að endurfjármagna erlend lán fyrir um þúsund milljarða króna sem ekki verður séð hvernig hægt er að gera lokist fyrir erlendar lánveitingar til landsins.

⁶ Reyndar þarf ekki að greiða upp lánin heldur mætti nýta sér vaxtaskiptasamninga í sama skyni.

⁷ Mörgum lánveitendum er beinlínis óheimilt að lán fé nema til aðila með hátt lánshæfismat.

⁸ Matsfyrirtækin eru Fitch Ratings, Moody's og Standard & Poor's.

Á þessari stundu liggur ekki fyrir hvort og þá hvernig matsfyrirtækin muni bregðast við afgreiðslu Icesave-málsins (á hvorn veginn sem hún fer) en þau bíða eftir að fyrstu endurskoðun á efnahagsáætlun Íslenskra stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins ljúki.

Áhrif sem tengd eru getu ríkisins til að standa undir ríkisábyrgðinni

Geta ríkisins til þess að standa undir kostnaði við ríkisábyrgðina ræðst að sjálfsögðu af efnahagsaðstæðum sem aftur hafa áhrif á getu ríkisins til að afla tekna og möguleika þess á að stofna til útgjalda. Hvernig sem á málin er litið er ljóst að kostnaður ríkisins vegna ríkisábyrgðar á samningunum er mikill. Miðað við t.d. 75% endurheimtur á lánum Landsbankans og jafna dreifingu innborgana næstu 7 ár, nemur þessi kostnaður í heild 496 ma.kr. (sjá hér að framan). Heildarkostnaður ríkisins þegar upp er staðið, miðað við þessa forsendu, svarar til þess að hver og einn landsmaður greiði samtals 1.553 þúsund kr. vegna ábyrgðarinnar.

Veruleg óvissa er um þróun íslensks efnahagslífs næstu misserin, sem aftur hlýtur að endurspeglast í áætlunum um ríkisfjármál. Ljóst er að ríkissjóður mun þurfa að mæta væntanlegum kostnaði vegna ríkisábyrgðar með ráðstöfunum á tekna- og/eða útgjaldahlíð fjárlaga. Fram hefur komið að stjórnvöld eru að vinna að áætlun um aðgerðir í ríkisfjármálum nokkur ár fram í tímann og er þess að vænta að þar verði fjallað um þessi mál auk annarra. Það skal áréttað hér að Ríkisendurskoðun hefur lengi hvatt til þess að stjórnvöld leggi fram áætlanir um ríkisfjármálin til 3-4 ára.

Ljóst er að málefni Tryggingarsjóðsins og almennt fyrirkomulag innlánstrygginga hljóta að koma til skoðunar í náninni framtíð í ljósi reynslunnar. Þess er þó vart að vænta að fjármálakerfið eins og það er núna í stakk búið geti staðið undir mikið hærra framlag í Tryggingarsjóðinn. Þegar frá líður og bönkum vex fiskur um hrygg kunna þó að skapast forsendur fyrir því að láta fjármálakerfið taka þátt í kostnaði vegna ríkisábyrgðarinnar.

Í báðum lánasamningunum er að finna ákvæði, sem taka til þess sem kallaðar eru breyttar aðstæður (e. *change in circumstances*), en grein 16. hljóðar þannig:

16 BREYTTAR AÐSTÆÐUR

16.1 Þegar breytingar verða á aðstæðum

Þessi grein (16. gr.) á við sýni nýjasta IV. greinar úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á stöðu Íslands að skulðaboli þess hafi hrakað til muna miðað við slíkt mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember 2008.

16.2 Fundur til að fjalla um breyttar aðstæður

Lánveitandi fellst á að, ef aðstæður samkvæmt þessari grein (16. gr.) koma upp og Íslenska ríkið óskar eftir því, verði efnt til fundar og staðan rædd og íhugað hvort, og þá hvernig, breyta skuli samningi þessum til að hann endurspeglí þá breytingu á aðstæðum sem um er að ræða.

Við þær aðstæður að skulðaboli ríkisins hraki það mikið að þetta ákvæði eigi við mun vafalaust verða efnt til viðræðna við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi um breytingar á ákvæðum lánasamninganna. Að sjálfsögðu er engin leið að meta líkurnar á að þær aðstæður skapist að efnt verði til slíkra viðræðna um endurskoðun samninga eða hverju þær myndu skila, enda ræðst það m.a. af pólitískri stöðu Íslands, stöðu mála hvað varðar samskipti landanna, aðstæðum innan stjórnkerfa þeirra og sjálfsagt ýmsu fleiru.

Ríkisendurskoðun telur það ekki á sínu verksviði að fjalla um eða leggja mat á annars konar áhættu en að framan greinir og sem kann að fylgja samþykkt eða höfnun lántöku og ríkisábyrgðar. Ljóst er að afgreiðslu þessa máls kann að fylgja ýmis konar stjórnmálaleg áhætta, áhætta vegna áhrifa á samskipti við önnur ríki o.s.frv.

Reikningshaldsleg atriði varðandi ríkisábyrgðina

Rifja má upp að Ríkisendurskoðun hefur um árabíl litið svo á að ríkissjóður bæri í sjálfu sér ekki lögformlega ábyrgð á skuldbindingum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ses. Þessari afstöðu sinni hefur stofnunin t.d. lýst í skýrslu sinni um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2006 og hvatt til þess að ríkisreikningsnefnd taki til skoðunar að fella Tryggingarsjóðinn úr D-hluta ríkisreiknings. Um mat Ríkisendurskoðunar á lögformlegri stöðu Tryggingarsjóðsins verður að öðru leyti látið nægja að vísa til sjónarmiða þeirra, sem gerð er grein fyrir í bréfi stofnunarinnar til fjárlaganefndar dags. 31. október sl. um málefni sjóðsins, sem fylgir hjálagt með bréfi þessu.

Þrátt fyrir það sem að ofan greinir telur Ríkisendurskoðun að forsendur fyrir ofangreindri afstöðu kunni e.t.v. að breytast, einkum ef frumvarp það sem hér er til umfjöllunar nær fram að ganga. Staða Tryggingarsjóðsins hefur gjörbreyst í kjölfar bankahrunsins og á enn eftir að breytast vegna áformaðrar ábyrgðar ríkisins á skuldbindingum hans skv. frumvarpinu. Í því sambandi vaknar spurning um hvort ekki beri, a.m.k. fyrst um sinn, að færa sjóðinn upp í A-hluta ríkisreiknings, sbr. 1. tölulið 3. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997. Skv. nefndum tölulið skal í A-hluta m.a. gera grein fyrir fjárreiðum þeirra sem ekki eru ríkisaðilar ef ríkissjóður kostar að öllu eða að verulegu leyti starfsemi þeirra með framlögum eða ber rekstrarlega ábyrgð á starfseminni samkvæmt lögum eða samningi. Ríkisendurskoðun mun taka þetta álitamál upp við ríkisreikningsnefnd og fjármálaráðuneytið.

Önnur spurning, sem vaknar verði ríkisábyrgðin samþykkt, er hvort beri að gjald- og skuldfæra einhvern hluta ábyrgðarinnar þegar á þessu ári og næstu ár, jafnvel þótt engin greiðsla úr ríkissjóði hafi átt sér stað. Um væri að ræða þann hluta ábyrgðarinnar, sem telja má öruggt að falli á ríkið á endanum, s.s. áfallna vexti af lánum sjóðsins. Það liggur fyrir að jafnvel þótt greiðlega gangi að selja eigur Landsbankans og greiða niður kröfu Tryggingarsjóðsins þá munu vextir af lánum til sjóðsins að líkindum aldrei fást greiddir af protabúinu.

Fyrirliggjandi lagafrumvarp gerir ráð fyrir að lög um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997, að undanskilinni 5. gr. þeirra laga, gildi ekki um þá ábyrgð sem frumvarpið tekur til. Sú grein kveður m.a. á um að Ríkisábyrgðasjóður skuli halda afskriftareikning vegna veittra ábyrgða og skal hann á hverjum tíma gefa raunhæfa mynd af áætluðum afskriftum allra ábyrgða sjóðsins. Jafnharðan og ákvarðanir eru teknar um ábyrgðir leggur sjóðurinn við afskriftareikning fjárhæð sem nemur áætlaðri afskriftaþörf og skal ekki sjaldnar en árlega endurmeta áhættu og afskriftaþörf sjóðsins og á grundvelli þess endurákvæða framlag á afskriftareikning. Hér þarf því að skoða nánar með hvaða hætti áætlaður kostnaður vegna ríkisábyrgða fellur á ríkissjóð. Að mörgu leyti virðist þetta ekki óáþekkt því sem gildir um lífeyrisskuldbindingar hjá LSR, þ.e. ríkið gjaldfærir á hverju ári og færir sem skuld þann hluta lífeyrisskulda sem sjóðurinn nær ekki að dekkja með iðgjöldum og ávöxtun sinni.

Þá skal vakin athygli á því að ríkisábyrgðarsjóði ber að fylgjast með rekstri þeirra aðila sem ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir. Er ábyrgðarþegum skylt að láta sjóðnum í té ársreikninga og hverjar þær skýrslur og gögn sem nauðsynleg teljast til þess að hann geti rækt þetta hlutverk.

Einstök efnisatriði samninganna

Fjárlaganefnd óskaði einnig eftir að Ríkisendurskoðun kannaði samningana rækilega og fjallaði um þá þætti þeirra sem talin er ástæða til að vekja athygli fjárlaganefndar á.

Vegna þess skamma tíma sem Ríkisendurskoðun gafst til að yfirfara og greina samningana telur hún útilokað að fjalla nánar um einstök atriði þeirra. Stofnunin gengur út frá því að stjórnvöld hafi nú þegar látið lögmenn, endurskoðendur, hagfræðinga og aðra sérfræðinga kanna rækilega öll efnisatriði samninganna.

Ríkisendurskoðun vill þó ekki láta hjá líða að svara tveimur spurningum sem beint var til hennar á fundi sem starfsmenn hennar áttu með fjárlaganefnd að morgni 8. júlí sl. Þar var m.a. spurt um afstöðu Ríkisendurskoðunar til þess álitaefnis hvort líta megi svo á að Tryggingarsjóður innstæðutrygginga muni eiga forgang að því sem innheimtist af eignum Landsbankans ef ekki væri sérstaklega mælt fyrir um annað, sbr. 7. gr. samningsins. Af þessu tilefni þykir rétt að vekja athygli á ákvæðum 107. gr. gjaldþrotaskiptalaga nr. 21/1991, sem og ákvæðum 104. gr. sömu laga. Að mati stofnunarinnar verður að telja líklegt að sömu sjónarmið yrðu lögð til grundvallar svári við þessari spurningu, þ.e.a.s. að greiðslan muni skiptast hlutfallslega milli ábyrgðaraðilanna.⁹ Til fróðleiks fylgir þessu bréfi yfirlit sem sýnir hvernig talið er að kröfur vegna innstæðutrygginga vegna Icesave reikninga Landsbankans skiptist milli Íslands, Bretlands og Hollands.

Þá var spurt hvort frumvarp það, sem hér um ræðir, stæðist að mati Ríkisendurskoðunar ákvæði 40. og 41. gr. stjórnarskrár. Formlega séð er það ekki ríkið sem er að taka lán, einungis að gangast í ábyrgð fyrir því. Þá felur þessi lagasetning heldur ekki í sér greiðsluskuldbindingu af hálfu ríkissjóðs á þessu ári. Að mati Ríkisendurskoðunar verður í fljótu bragði ekki komið auga á þau sjónarmið sem girða að formi til fyrir lagasetningu af þessu tagi.

Eivindur Þrasnar

Ásís Þóttir Þjórnar

⁹ Sjá og til fróðleiks umfjöllun Páls Sigurðsson, prófessors í riti sínu Kröfuréttur, Reykjavík 1992, bls. 89 og áfram.

Fylgiskjal 1
Kröfur vegna Icesave innstæðutrygginga á Ísland, í Bretlandi og í Hollandi

Icesave Holland	EUR	ISK
Innstæðutryggingar Íslands (ábyrgð upp að 20.887 EUR)	1.329.242.850	240.087.843.567
Innstæðutryggingar Hollands (ábyrgð 20.887 - 100.000 EUR)	55.536.138	10.030.937.246
Ótryggt - Retail (469 aðilar)	40.000.000	7.224.800.000
Ótryggt - Wholesale (30 aðilar)	249.506.683	45.065.897.083
Samtals	1.674.285.671	302.409.477.896

Icesave Bretland	GBP	ISK
Innstæðutryggingar Íslands (ábyrgð upp að 16.873 GBP)	2.350.000.000	489.716.500.000
Innstæðutryggingar Bretlands (ábyrgð 16.873 - 50.000 GBP) *)	1.632.435.572	340.183.248.849
Ótryggt - Wholesale (yfir 100 aðilar)	544.553.275	113.479.456.977
Samtals	4.526.988.847	943.379.205.826

Samtals	ISK
Innstæðutryggingar Íslands	729.804.343.567
Innstæðutryggingar Hollands	10.030.937.246
Innstæðutryggingar Bretlands	340.183.248.849
Ótryggt - Retail	7.224.800.000
Ótryggt - Wholesale	158.545.354.061
Samtals	1.245.788.683.722

*) Bresk stjórnvöld lýstu yfir í okt. 2008 að þau ábyrgðust öll innlán hjá einstaklingum (retail)

Skráð gengi Seðlabanka Íslands 7. júlí 2009:	GBP	208,39
	EUR	180,62

Fjárlaganefnd Alþingis
b.t. Gunnars Svavarssonar,
Alþingi
150 Reykjavík.

31. október 2008

F-79
LÖ/bb

Við er til erindis nefndarinnar, dags. 15. október sl., þar sem bent er á að í skýrslu sinni um endurskoðun ríkisreikning fyrir árið 2006 hafi Ríkisendurskoðun áréttað þá afstöðu sína að ríkisreikningsnefnd taki til skoðunar hvort fella beri Tryggingasjóð innstæðueigenda og fjárfesta úr D-hluta ríkisreiknings. Jafnframt er í bréfi nefndarinnar bent á að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um skuldbindandi samninga ráðuneyta og styrkveitingar ríkissjóðs á árinu 2006 sé þessi ábyrgð ekki tilgreind sbr. ofangreint.

Til svars erindinu tekur Ríkisendurskoðun fram að í ríkisreikningi ber að fjalla um bókhald og reikningsskil ríkisaðila, sbr. 1. kafli fjárreiðulaga nr. 88/1997. Í 2. gr. laganna er að finna skilgreiningu á hugtakinu ríkisaðili. Samkvæmt henni telst sá vera ríkisaðili, sem fer með ríkisvald og þær stofnanir og fyrirtæki, sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins.

Í 3. gr. er fjallað um flokkun í ríkisreikningi. Þar er í 4. tölulið mælt fyrir um að til D-hluta ríkisreiknings skuli teljast fjármálastofnanir ríkisins, þar með taldir bankar og váttryggingarfyrirtæki í eigu ríkisins enda séu þær hvorki sameignar- né hlutafélag. Í athugasemdum við nefndan 4. tölulið 3. gr. í frumvarpinu að fjárreiðulögunum sagði m.a. svo:

“Hér er átt við starfsemi peningayfirvalda, viðskiptabanka ríkisins og annarra fjármálastofnana þess. Auk Seðlabanka Íslands teljast til fjármálastofnana ýmsir þeir aðilar sem taka við innlánum og stofna til skulda, veita lán á almennum markaði eða stunda váttryggingarstarfsemi. Ríkisbankarnir eru Búnaðarbanki Íslands og Landsbanki Íslands. Af öðrum fjármálastofnun ríkisins má nefna Póstgíróstofuna, Samábyrgð Íslands á fiskiskipum og Viðlagatryggingu Íslands.”

Af ofansögðu sýnist glögglega mega ráða að það sé grundvallarskilyrði við flokkun í D-hluta ríkisreiknings að um sé að ræða fjármálastofnanir í eigu ríkisins.

Rétt er að benda á að skv. 1. tölulið 3. gr. skal í A-hluta ríkisreiknings m.a. flokka verðmiðlunar- og verðjöfnunarsjóði, öryggis- og eftirlitsstofnanir og þjónustustofnanir við ríkisaðila sem starfa samkvæmt sérstökum lögum þótt

kostnaður af starfsemi þeirra sé ekki greiddur af almennu skattfé. Svofellda skýringu á þessu ákvæði er að finna í athugasemdum við frumvarp til fjárreiðulaga:

“Í undantekningartilvikum er starfsemi aðila A-hluta ekki fjármögnuð af skattfé heldur af þjónustugjöldum og er gjaldskrá þeirra ætlað að standa undir tilkostnaði að fullu. Er hér einkum átt við ríkisstofnanir sem eru starfræktar til að framfylgja ákveðinni lagasetningu eða stefnu stjórnvalda, svo sem um Tryggingaeftirlitið og Brunamálstofnun ríkisins og enn aðrar sem hafa nánast það hlutverk eitt að þjóna öðrum ríkisaðilum, t.d. Ríkiskaup, Lánasýsla ríkisins og húsameistari ríkisins. Með ríkisaðilum er einnig átt við stofnanir eða fyrirtæki sem hafa með höndum starfsemi sem lúta ákvörðunarvaldi stjórnvalda eða eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins, sbr. 2. gr. Hér falla undir m.a. verðmiðlunar- og verðjöfnunarsjóðir og öryggis- og eftirlitsstofnanir.”

Með sama hætti og að því er varðar flokkun í aðra hluta ríkisreiknings er í þessu efni gengið út frá því að um ríkisaðila sé að ræða, sbr. áður nefnd 2. gr. laganna.

Með lögum nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta var stofnaður sérstakur tryggingasjóður, Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfest ses. Í 2. gr. laganna er mælt svo fyrir að sjóðurinn sé sjálfseignarstofnun er starfi í tveimur sjálfstæðum deildum. Í almennum athugasemdum með frumvarpi að ofangreindum lögum er m.a. gerð grein fyrir því að þáverandi Tryggingasjóður viðskiptabanka hafi verið stofnaður 1985 sem ríkisstofnun. Sama ár hafi Tryggingasjóður sparisjóða verið gerður að samtryggingarsjóði í formi sjálfseignarstofnunar. Rétt er að rifja upp að á þeim tíma, sem hér um ræði, voru allir innlendir viðskiptabankar í eigu ríkisins. Í athugasemdum við 2. gr. ofangreinds frumvarps segir svo orðrétt:

“Lagt er til að sjóðurinn verði sjálfseignarstofnun eins og Tryggingasjóður sparisjóða er nú. Tryggingasjóður viðskiptabanka er hins vegar ríkisstofnun. Fram til 1998 voru Landsbanki Íslands og Búnaðarbanki Íslands ríkisbankar og nutu ríkisábyrgðar. Nú eru allir viðskiptabankar hins vegar reknir í formi hlutafélaga og njóta því ekki ríkisábyrgðar. Ekki þykir ástæða til að hinn nýi tryggingasjóður verði rekinn sem ríkisstofnun. Þykir fara best á því að sjóðurinn verði rekinn sem sjálfseignarstofnun, enda kemur þá skýrt fram að aðilar að sjóðnum eiga ekki það fé sem í honum liggur. Sjálfseignarstofnun er einnig vel þekkt rekstrarform þótt það sé reyndar ekki vel skilgreint í lögum.”

Svo sem ráða má af nafngiftinni “sjálfseignarstofnun” þá er þar ekki um félag að ræða. Um réttarstöðu þeirra er þó fjallað í félagarétti enda er við stofnun þeirra og skipulag á margan hátt fylgt svipuðum reglum og gilda um félög. Megineinkenni sjálfseignarstofnana og það sem greinir þær frá félögum er að hvorki stofnendur þeirra og né þeir, sem starfa innan þeirra, eiga hana heldur á hún sig sjálf eins og heiti þessa rekstrarforms ber með sér. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 33/1999 um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnu samkvæmt lögum þessum verður sjálfseignarstofnun til með þeim hætti að reiðufé eða önnur fjárverðmæti eru afhent óafturkallanlega með erfðaskrá, gjöf eða öðrum gerningi til ráðstöfunar í þágu sérgreinds markmiðs, enda fullnægi afhendingin að öðru leyti ákvæðum laganna.

Sjálfseignarstofnun fer ein með eignarrétt yfir fjármunum stofnunar og er sjálfstæðri stjórn falin meðferð og ráðstöfun þeirra í samræmi við lögbundin fyrirmæli eða fyrirmæli í stofnskrá eða samþykktum. Um rekstrarformið sjálfseignarstofnun gilda að öðru leyti tilvitnuð lög um sjálfseignarstofnanir er reka atvinnu og eiga þau við starfsemi sjóðsins eftir því sem við á.

Með vísan til þess, sem hér að framan hefur verið rakið, og þá einkum ótvíræðra fyrirmæli 2. gr. laga nr. 98/1999 hefur Ríkisendurskoðun talið rangt að færa sjálfseignarstofnunina Tryggingasjóð innstæðueigenda í D-hluta ríkisreiknings. Af sömu ástæðum var ekki vikið að sjóð þessum og ábyrgðum, sem á honum hvíldu í skýrslu stofnunarinnar um skuldbindandi samninga ráðuneyta og styrkveitingar ríkissjóðs á árinu 2006.

Ríkisendurskoðun tekur jafnframt fram að hún lítur svo á að með innleiðingu á ákvæðum tilskipunar 94/19/EB um innlánatryggingakerfi, sbr. lög um innstæðu-tryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999, hafi stjórnvöld uppfyllt þá skyldu að koma á fót innlánstryggingasjóði þar sem jafnræðis væri gætt um að allir innlánshafar hjá íslenskum viðskiptabönkum njóti sambærilegrar lágmarks tryggingar. Umræddur sjóður er þó hvað sem öðru líður hvorki eign ríkisins né hefur íslenska ríkið heldur samkvæmt lögnum, sem um sjóðinn gilda, borið ábyrgð vegna tapaðra innstæða. Skyldur ríkisins fólust samkvæmt tilskipuninni einungis í því að sjá til þess að umræddum sjóði yrði komið á fót í samræmi við ákvæði EES. Ekkert þykir enn hafa komið í ljós, sem bendir sérstaklega til þess að íslensk stjórnvöld hafi með einhverjum hætti vanrækt skuldbindingar sínar við að koma á viðhlýtandi tryggingasjóði né vanrækt skuldbindingar um að gæta þess að innlánsstofnanir greiði í sjóðinn með þeim hætti, sem tilskipunin og löggjöfin kveða á um.

Loks skal tekið fram að stofnuninni er ókunnugt um að annars staðar í íslenskri löggjöf sé að finna bein fyrirmæli um að ríkið beri ábyrgð á innstæðum erlendra innlánseiganda sem „hafa verið að falla á ríkissjóð“ eins og segir í bréfi nefndarinnar. Af þeim sökum hefur hún við endurskoðun ríkisreiknings ekki gert athugasemdir í þá veru að láðst hafi að geta ábyrgða að þessu tagi. Eins og kunnugt er skal A-hluti ríkisreiknings geyma slíkar upplýsingar, sbr. d. liður 2. töluliðar b. liðar 8. gr. fjárreiðulaga.