

## Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um rannsókn á einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf.

Frá 1. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, segir að forseti Alþingis skipi rannsóknarnefnd ef Alþingi samþykkir ályktun þar um. Gert er að skilyrði í ákvæðinu að um sé að ræða mikilvæg mál sem almenning varða. 1. minni hluti telur að rannsókn á síðara einkavæðingarferli bankanna sé ekki síður mikilvæg, jafnvel mikilvægari en fyrri einkavæðing bankanna og sé mikilvægt mál sem almenning varðar. Sú almenna skoðun er útbreidd að því valdi sem rannsóknarnefndum Alþingis er falið skuli beitt varlega og að stjórnámálum skuli ekki blandað saman við rannsókn á mikilvægum málum sem almenning varða sem tengjast meðferð opinbers valds með einhverjum hætti. Gjarnan eru slík úrræði notuð til að rannsaka meintar misfellur eða brot sem eiga sér stað í stjórnsýslunni og eru álitin það mikilvæg að þau kalli á sérstaka rannsókn. Ekki undir neinum kringumstæðum á að nota þetta vald til að ná sér niður á pólitískum andstæðingum við ríkisstjórnarskipti. Það er ekki í anda laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir.

Því leggur 1. minni hluti til breytingartillögu um að samhliða rannsókn á einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands fari fram rannsókn og gert opinbert, á sundurliðaðan hátt, hvert matsverð hinna sömu eigna var við flutning þeirra frá hinum föllnu bönkum, Landsbanka Íslands hf., Glitni og Kaupþingi banka hf., yfir til nýju bankanna, NBI hf. (síðar Landsbankans hf.), Íslandsbanka hf. og KBI hf. (síðar Arion banka hf.), og skýrt dregið fram hverjir voru ábyrgðaraðilar þess verðmats og hvaða forsendur lágu því til grundvallar. Einnig fari fram rannsókn á sölu einstakra félaga og eignarhluta í félögum af hendi slitastjórna og skilamefnda Landsbanka Íslands hf., Glitnis og Kaupþings banka hf. og KBI hf. (nú Arion banka hf.), NBI hf. (nú Landsbankans hf.) og Íslandsbanka hf. Þannig skal upplýst hvaða verðmætamat lá til grundvallar, hvernig staðið var að vali á kaupendum, hvernig kaupin voru fjármögnuð af kaupendum og hvaða seljenda-áhættur fylgdu söluhlutunum. Nefndin beri einkavæðingu íslensku bankanna, slita- og skilameðferð saman við sölu opinberra fjármálafyrirtækja í nágrannalöndum og leggi fram tillögur til úrbóta varðandi sölu á eignarhlutum ríkisins í framtíðinni. Nefndin leggi mat á þær afleiðingar sem framkvæmd einkavæðingar bankanna, slita- og skilameðferð hafði fyrir íslenskt samfélag. Á 138. löggjafarþingi var lögð fram breytingartillaga (þskj. 1525, 705. mál), við tillögu til þingsályktunar um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010 þessa efnis (sjá fylgiskjal I). Í greinargerð með þingsályktunartillögunni sem nefndarálit þetta á við eru settar fram rannsóknarspurningar sem rannsóknarnefndinni er ætlað að svara. Eiga þessar rannsóknarspurningar vel við einkavæðingu bankanna hinna síðari, svo sem:

- Hvaða markmið, stefna og viðmið lágu til grundvallar einkavæðingu bankanna, hverjir báru ábyrgð á þeirri stefnumótun og að hve miklu leyti var stefnunni fylgt við framkvæmd einkavæðingar bankanna?

- Hvernig fór söluferlið fram? Hvaða aðferðafræði var beitt, hvernig var hún ákveðin, hvernig var háttáð eftirliti með söluferlinu og hverjum bar að hafa eftirlit með því að söluferlið væri í samræmi við markaða stefnu um einkavæðingu bankanna? Var leitað ráða hjá erlendum sérfræðingum varðandi stefnumótun og framkvæmd einkavæðingarinnar? Gerð verði nákvæm málsatvikalýsing varðandi söluferlið.

Öll rök hníga í þá átt að fyrri einkavæðing bankanna verði ekki rannsökuð nema seinni einkavæðing bankanna verði rannsökuð samhliða sérstaklega í ljósi þess að í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingarinnar frá 23. maí 2007 var stefnt að því að „tryggja að fjármálastarfsemi gæti vaxið áfram hér á landi og að fjármálafyrirtækin gætu sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði og að útrásarfyrirtæki sæju sér áfram hag í að hafa höfuðstöðvar sínar hérlendis.“ Í 5. kafla skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis á 138. löggjafarþingi (þskj. 1501, 705. mál), kemur fram að þessari stefnu yfirvalda hafi ekki verið ekki breytt opinberlega fyrir hrun bankanna í október 2008. Seinni einkavæðing bankanna var framkvæmd á nokkurrar umræðu á Alþingi og án þess að breytingar hefðu verið gerðar á starfsumhverfi banka og annarra fjármálafyrirtækja eða lögum um fjármálafyrirtæki í kjölfar hrunsins síðla árs 2009. Þess skal getið að Glitnir var einkarekinn allt fram að hruni eða þar til ríkið tók hann yfir og hann varð að ríkisbanka. Á haustdögum 2010 var tekin sú ákvörðun að umsvifalaust voru lánardrottnum Kaupþings og Glitnis afhentir nýju bankarnir, sem stofnaðir voru á grunni hinna gjaldþrota gömlu banka og heita í dag Íslandsbanki og Arion banki. Meiri hluti Landsbankans er enn í eigu ríkisins. Var þessi ákvörðun tekin án nokkurs faglegs mats, verðmats eða útboðs. Því leggur 1. minni hluti til breytingartillögu um að síðari einkavæðing bankanna verði rannsökuð samhliða þeirri fyrri.

Alþingi, 16. maí 2012.

Vigdís Hauksdóttir.

## Fylgiskjal I.

### **Breytingartillaga frá Sigmundi Davíð Gunnlaugssyni við tillögu til þingsályktunar um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010 [í skýrslu á þskj. 1501]. (Þskj. 1252, 705. mál 138. löggjafarþings.)**

Eftirfarandi breyting verði á tillögugreininni:

Við II. lið 8. mgr. bætist fjórir nýir tölulíðir, svohljóðandi:

- Rannsókn á einkavæðingu Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. sem fram fór á grundvelli laga nr. 50/1997, um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands, með síðari breytingum. Þannig verði rannsakað hvernig að undirbúningi og framkvæmd einkavæðingar Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. var staðið, lagt mat á hvort vikið hafi verið frá viðmiðum eða kröfum til kaupenda sem stöfuðu frá ráðherranefnd um einkavæðingu og framkvæmdanefnd um einkavæðingu, skoðað hverjir raunverulegir kaupendur bankanna voru og það gert opinbert, lagt mat á hvort kaupendur hafi í raun og veru uppfyllt viðmið eða kröfur sem fyrir

lágu varðandi val á mögulegum kaupendum bankanna, hvort einstökum kaupendum hafi verið veittur afsláttur frá umsömdu kaupverði, og þá hvaða forsendur lágu slíkum afslætti til grundvallar, hverjir hafi staðið að því að verðmeta þær eignir sem inni í bönkunum voru fyrir sölu þeirra, hvernig slíku mat hafi verið háttað og hvort samræmi hafi verið á milli þess mats og þeirra raunverulegu verðmæta sem afhent voru kaupendum bankanna við einkavæðingu þeirra. Samhliða framangreindu verði gert opinbert, á sundurliðaðan hátt, hvert matsverð hinna sömu eigna var við flutning þeirra frá hinum föllnu bönkum, Landsbanka Íslands hf. og Kaupþingi banka hf., yfir til nýju bankanna, KBI hf. (síðar Arion banka hf.) og NBI hf., skýrt dregið fram hverjir eru ábyrgðaraðilar þess verðmats og hvaða forsendur lágu því til grundvallar.

- Rannsókn á sölu einstakra félaga og eignarhluta í félögum af hendi slitastjórna og skilanefnda Landsbanka Íslands hf. og Kaupþings banka hf. og KBI hf. (nú Arion banka hf.) og NBI hf. Þannig skal upplýst hvaða verðmætamat lá til grundvallar, hvernig staðið var að vali á kaupendum, hvernig kaupin voru fjármögnuð af kaupendum og hvaða seljenda-áhættur fylgdu sölunni.
- Rannsókn á stofnfjárukningu sparisjóða frá gildistöku laga nr. 4/2004, um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Rannsakað verði hvernig að stofnfjárukningunni var staðið, hvernig undirbúningi hennar var háttað og hvernig framkvæmd hennar fór fram. Leitt verði í ljós hvaða mat lá til grundvallar vali á nýjum stofnfjáradilum, hvernig sú stofnfjárukning var fjármögnuð og hvaða tryggingar voru að baki þeirri fjármögnun.
- Rannsókn á styrkveitingum sparisjóða til stjórnámálanna frá árinu 2004. Gert verði opinbert hvort einstakir stjórnámálameñ fengu styrki frá sparisjóðunum, beint í eigin nafni eða óbeint í nafni hluta- eða einkahlutafélags.

## Fylgiskjal II.

### Úr skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. (Þskj. 1501, 705. mál 138. löggjafarþings.)

#### **5. kafli. Stefna stjórnvalda um stærð og starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja.**

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

Stefna stjórnvalda varðandi íslenska fjármálakerfið á þessum árum fólst í því að selja eignarhluti ríkisins í bönkum og opinberum fjárfestingarsjóðum. Almennt var stefnt að því að efla sjálfstæði eftirlitsstofnana en á sama tíma átti að gæta að því að eftirlitsstarfsemin mundi ekki íþyngja fyrirtækjum um of. Þá var tekið fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar frá 23. maí 2007 að stefnt væri að því að „tryggja að fjármálastarfsemi gæti vaxið áfram hér á landi og að fjármálafyrirtækin gætu sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði og að útrásarfyrirtæki sæju sér áfram hag í að hafa

höfuðstöðvar sínar hérlendis. “Þessari stefnu yfirvalda var ekki breytt opinberlega fyrir hrun bankanna í október 2008. Fjallað er ítarlega um þessa yfirlýsingu og er í kaflanum farið yfir hver voru viðhorf ráðherra til stefnuyfirlýsingarinnar bæði nú og á þeim tíma sem hún var sett fram. Þá er einnig vísað til orða fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins og til orða fyrrverandi bankastjóra Landsbankans, Glitnis og Kaupþings um þessa stefnuyfirlýsingu og spurt hvernig þessir aðilar hafi upplifað stefnuna sem í henni birtist. Það var mat þeirra að ekki hafi verið gefin nein opinber pólitísk skilaboð um að bankarnir ættu að minnka og að almennt hefði stemmningin verið sú að ríkið ætlaði sér að efla starfsemi fjármálafyrirtækjanna og tryggja að þau hefðu höfuðstöðvar sínar hér á landi áfram. Allir aðilarnir voru sammála um að ekki hafi verið settar fram neinar formlegar óskir um að bankarnir drægju úr starfsemi sinni eða breyttu henni.

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

#### **Niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis.**

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

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

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

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