

Tillaga til þingsályktunar

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

Flm.: Skúli Helgason, Björn Valur Gíslason, Magnús Orri Schram, Ólína Þorvarðardóttir,
Lilja Rafney Magnúsdóttir, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, Guðmundur Steingrímsson,
Álfheiður Ingadóttir, Lúðvík Geirsson, Guðfríður Lilja Grétarsdóttir,
Jónína Rós Guðmundsdóttir, Sigmundur Ernir Rúnarsson, Þór Saari,
Magnús M. Norðdahl, Birgitta Jónsdóttir, Valgerður Bjarnadóttir,
Margrét Tryggvadóttir, Mörður Árnason.

Alþingi ályktar, í samræmi við lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, að skipa þriggja manna rannsóknarnefnd er rannsaki einkavæðingu og sölu hlutabréfa í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. og tengd málefni á árunum 1998–2003.

Nefndin taki m.a. til umfjöllunar þá stefnu og viðmið sem lágu til grundvallar einkavæðingu bankanna og að hve miklu leyti þeim var fylgt í ákvarðanatöku og framkvæmd einkavæðingarinnar. Nefndin upplýsi nánar um undirbúning og framkvæmd á sölu eignarhluta ríkisins í umræddum bönkum, m.a. í því skyni að skýra ábyrgð ráðherra og annarra sem komu að sölnunni.

Nefndin fjalli um gerð og innihald samninga við kaupendur bankanna, mat á eignum bankanna og að hve miklu leyti það samræmdist söluverði þeirra, efndir samninga og undanþágur frá ákvæðum þeirra, þ.m.t. afslætti frá kaupverði. Þá verði fjallað um eftirlit og ábyrgð með framfylgd samninganna.

Nefndin beri einkavæðingu íslensku bankanna saman við sölu opinberra fjármálafyrirtækja í nágrennalöndum og leggi fram tillögur til úrbóta varðandi sölu á eignarhlutum ríkisins í framtíðinni.

Nefndin leggi mat á þær afleiðingar sem framkvæmd einkavæðingar bankanna hafði fyrir íslenskt samfélag.

Nefndin geri eftir atvikum ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur leikur á um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og geri jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu sinni til Alþingis.

Rannsóknarnefndin skili forseta Alþingis skýrslu um rannsóknina eigi síðar en 15. mars 2013 ásamt þeim samantektum og úttektum sem nefndin ákveður að láta vinna í þágu rannsóknarinnar.

Greinargerð.

Tillaga þessi var áður lögð fram á 140. löggjafarþingi (493. mál).

Tillagan er að hluta byggð á þingsályktunartillögu sem Þórunn Sveinbjarnardóttir og þrettán aðrir þingmenn Samfylkingarinnar fluttu á 139. löggjafarþingi. Þar var lagt til að Alþingi ályktaði um að efnt skyldi til sjálfstæðrar og óháðrar rannsóknar á einkavæðingu

Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (1. bindi, 6. kafla) er kafli helgaður einkavæðingu og eignarhaldi stóru bankanna þriggja: Landsbanka Íslands hf., Glitnis banka hf. og Kaupþings banka hf. Þar er sérstaklega tekið fram að ekki sé um að ræða heildarúttekt á einkavæðingu bankanna og tengdum málefnum heldur ákvað nefndin „... að beina athugun sinni að ákveðnum atriðum sem snerta undirbúning og töku ákvarðana um sölu á eignarhlutum í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf., einkum á síðari hluta árs 2002.“ Í bréfi Jóhönnu Sigurðardóttur forsætisráðherra til þingmannanefndar Alþingis dagsettu 7. júní 2010, sem fékk það hlutverk að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sagði:

„Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og vinnuhóps um siðferði er sett fram beitt gagnrýni á einkavæðingu bankanna. Helstu gagnrýnisefni sem fram koma í skýrslu rannsóknarnefndarinnar á einkavæðingu bankanna eru eftirfarandi:

- Stjórnvöld létu pólitísk markmið um að ljúka einkavæðingu bankanna hafa forgang gagnvart þeim faglegu markmiðum sem áður höfðu verið sett fram og gengið hafði verið út frá.
- Þrátt fyrir að lagt hafi verið upp úr því við sölu Landsbankans að erlent fé kæmi þannig í ríkissjóð fór svo í reynd að 70% kaupverðs voru greidd með lánum frá Kaupþingi.
- Eftir að Samson lýsir áhuga á kaupum á banka hér á landi er öllum verklagsreglum vikið til hliðar til þess að svo megi verða. a) ákveðið er að selja báða bankana um svipað leyti þvert ofan í það sem áður hafði verið lagt upp með, b) matslíkani er stillt af þannig að Samson komi vel út, c) Samson fékk viðkvæmar upplýsingar úr Landsbankanum áður en gengið var til samninga, d) horfið var frá stefnumörkun um dreift eignarhald.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu sætti sig við að S-hópurinn virti ekki afdráttarlausan tímafrest til að veita ásættanlegar upplýsingar um hver hin erlenda fjármálastofnun væri sem ætti aðild að hópnum.“

Heildstæð rannsókn á einkavæðingu þriggja banka.

Sú tillaga sem hér er lögð fram felur í sér að Alþingi skipi rannsóknarnefnd sem rannsaki einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. til samræmis við lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011.

Það er skoðun flutningsmanna að eðlilegt sé að rannsókn á einkavæðingu bankanna beinist m.a. að því að veita heildstætt yfirlit um þá stefnumörkun, ákvarðanatöku og framkvæmd sem réð för við sölu hlutabréfa í bönkunum þremur svo draga megi lærdóm af ferlinu við mótun stefnu um hvernig best verði staðið að sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum í framtíðinni. Flutningsmenn telja nauðsynlegt að sjálfstæð og óháð rannsókn fari fram á sölu ríkisbankanna árið 2002, sem og á sölu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins árið 1998, og telja æskilegt að rannsóknarnefndin leiti m.a. svara við þeim rannsóknarspurningum sem taldar eru upp í lok greinargerðarinnar. Flutningsmenn áréttu þó að rannsóknarnefndin hefur fullar heimildir samkvæmt lögum nr. 68/2011 til að rannsaka önnur atriði sem málið varða og upp kunna að koma við rannsókn þess.

Viðfangsefni rannsóknarnefndar.

Flutningsmenn leggja til að rannsóknarnefndin fjalli um aðdraganda, stefnumótun og framkvæmd einkavæðingar bankanna og leggi fram í því efni nákvæma málsatvikaýsingu. Nefndin taki m.a. til umfjöllunar þá stefnu og viðmið sem lágu til grundvallar einkavæðingu bankanna og að hve miklu leyti þeim var fylgt í ákvarðanatöku og framkvæmd einkavæð-

ingarinnar. Nefndin upplýsi nánar um undirbúning og framkvæmd á sölu eignarhluta ríkisins í umræddum bönkum, m.a. í því ljósi að upplýsa um ábyrgð ráðherra og annarra sem komu að sölu. Sérstaklega verði fjallað um aðkomu og ábyrgð hvers ráðherra fyrir sig að einkavæðingarferlinu, sömuleiðis ráðherranefndar um einkavæðingu og framkvæmdanefndar um einkavæðingu.

Nefndin fjalli um gerð og innihald samninga við kaupendur bankanna, mat á eignum bankanna og að hve miklu leyti það samræmst því verði sem kaupendur greiddu fyrir eignarhluti í bankanum, efndir samninga og undanþágur frá ákvæðum þeirra, þ.m.t. afslætti frá kaupverði. Þá verði fjallað um eftirlit með framfylgd samninganna og hverjir báru ábyrgð á því.

Nefndin beri einkavæðingu íslensku bankanna saman við sölu opinberra fjármálafyrirtækja í nágrannalöndunum og leggi fram tillögur til úrbóta varðandi sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum í framtíðinni.

Nefndin leggi mat á þær afleiðingar sem framkvæmd einkavæðingar bankanna hafði fyrir íslenskt samfélag.

Nefndin geri eftir atvikum ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur leikur á um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og geri jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu sinni til Alþingis. Það skal þó áréttað að hugsanleg brot á lögum um ráðherraábyrgð eru fyrnd vegna þeirra mála sem hér er lagt til að verði rannsökuð, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 4/1963.

Markmið rannsóknar af þessu tagi er að varpa ljósi á rás atburða við sölu Landsbankans og Búnaðarbankans árið 2002, sem og sölu FBA árið 1998, svo að ljóst sé hvar í stjórnkerfinu, hvenær og hvers vegna veigamiklar ákvarðanir í því ferli voru teknar og hverjir báru á þeim ábyrgð. Aðeins þannig má draga réttan lærdóm af þessu umdeilda sölufarli og byggja á þeim lærdómi við setningu laga og reglna um sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum síðar meir.

Rannsóknarspurningar.

Flutningsmenn telja æskilegt að rannsóknarnefndin leiti m.a. svara við eftirtöldum spurningum varðandi einkavæðingu bankanna á árunum 1998–2003:

Einkavæðingarferlið.

- 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 sölufarlið fram? Hvaða aðferðafræði var beitt, hvernig var hún ákveðin, hvernig var háttað eftirliti með sölufarlinu og hverjum bar að hafa eftirlit með því að sölufarlið 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 sölufarlið.
- Hvers vegna var dreifð eignaraðild ekki höfð að leiðarljósi við sölu ríkisins á hlutabréfum í ríkisbönkunum árið 2002 eins og boðað hafði verið af stjórnvöldum?
- Hvers vegna var verklagsreglum framkvæmdanefndar um einkavæðingu við sölu bankanna ekki fylgt? Hvar og hvernig var sú ákvörðun tekin, af hverjum og á ábyrgð hvers?
- Hverjar voru ástæður þess að eignir og félög í eigu bankanna voru seld skömmu fyrir einkavæðingu og hver voru málsatvik í því sölufarli? Sérstaklega skal skoða tildrög og aðdraganda viðskipta með hlutabréf í VÍS og hvaða hlutverki VÍS gegndi í fjármögnun S-hópsins á Búnaðarbankanum.

- Hvernig var fjárhagslegur styrkur væntanlegra kaupenda bankanna greindur og metinn sem og hagsmunatengsl þeirra í íslensku samfélagi?
- Hvers vegna var ákveðið að selja báða ríkisbankana í einu? Hverjir tóku þá ákvörðun og hvernig var hún rökstudd?
- Hvert var hlutverk breska HSBC-bankans sem ráðgjafa framkvæmdanefndar um einkavæðingu?
- Farið verði vandlega yfir það hvort og þá hvaða afslætti ríkið veitti frá upphaflegum tilboðum í kaup á hlutabréfum ríkisins í bönkunum, hverjir tóku þá ákvörðun að veita afslátt frá upphaflegum tilboðum og á grundvelli hvaða lagaheimilda slíkur afsláttur var veittur. Einnig hvort og þá hvaða eignir bankanna, kröfur á hendur þeim eða mögulegar ábyrgðir voru taldar réttlæta afslátt frá upphaflegum tilboðum, rammisamkomulagi (Heads Of Agreements) og endanlegum kaupsamningum. M.a. verði áreiðanleikakannanir skoðaðar gefist tilefni til þess.

Ábyrgð og aðkoma ráðherra.

- Hvaða hlutverki gegndi ráðherranefnd um einkavæðingu í ferlinu? Hver var lagaleg staða hennar og ábyrgð vegna sölu hlutabréfa í bönkunum?
- Hver var ábyrgð og aðkoma hvers ráðherra fyrir sig sem kom að ákvörðunum um sölu hlutabréfa bankanna? Farið verði vandlega í að skilgreina ábyrgð og aðkomu hvers ráðherra fyrir sig.
- Rannsakað verði hvort óeðlileg tengsl, sem hefðu m.a. getað leitt til vanhæfis, voru milli kaupenda bankans og seljenda og einstakra ráðherra sem báru ábyrgð á sölu hlutabréfanna í bönkunum tveimur.

Sala Landsbankans.

- Hvernig var hæfi væntanlegra kjölfestufjórfa metið?
- Lá hagstæðara tilboð fyrir þegar ákvörðun var tekin um að ganga að tilboði Samsonhópsins í Landsbankann? Ef svo var, hví var hagstæðara tilboði ekki tekið?
- Hvernig var svokallað matslíkan vegna sölu Landsbankans unnið fyrir framkvæmdanefnd um einkavæðingu?
- Hvað hefði mátt betur fara í þeirri umgjörð sem var sett um sölu Landsbankans?

Sala Búnaðarbankans.

- Hvernig var hæfi væntanlegra kjölfestufjórfa metið?
- Hvaða upplýsingar fékk HSBC um þá erlendu banka sem S-hópurinn nefndi sem hugsanlegan erlendan fjórfa? Umsögnin sem HSBC veitti um ónefndan erlendan banka – við hvaða banka átti hún?
- Hvaða hlutverki gegndi þýski bankinn Hauck & Aufhäuser fyrir S-hópinum við kaup á Búnaðarbankanum? Hvenær fengu yfirvöld upplýsingar um aðkomu þýska bankans H&A?
- Hvað hefði mátt betur fara í þeirri umgjörð sem var sett um sölu Búnaðarbankans?

Sala Fjárfestingarbanka atvinnulífsins.

- Hvaða reglur voru settar um eignarhald á fjármálastofnunum í tengslum við sölu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins og hvernig samræmduð svokölluð kennitölusöfnun bankanna þeim reglum?
- Hvaða reglur voru settar um sölu FBA og hvernig var þeim fylgt eftir?

- Höfðu stjórnvöld afskipti af sölu hluta í FBA eftir að FBA var komið úr ríkiseign og þá hvaða?
- Hvað hefði mátt betur fara í þeirri umgjörð sem var sett um sölu FBA?

Eftirlitsskylda, efndir samninga og veiting undanþága frá samningum.

- Hver bar ábyrgð á því að samningar vegna sölu bankanna þriggja væru efndir og hver hafði eftirlit með því? Er einhver viðurlög við brotum á samningum líkt og þeim sem rannsóknarnefnd Alþingis benti á í skýrslu sinni?
- Hvers vegna samþykkti viðskiptaráðherra undanþáguheimild frá samningum vegna viðskipta með hluti í Eglu, stærsta hluthafa í Búnaðarbanka?
- Hvers vegna féllst Fjármálaeftirlitið á útvíkkun samþykktu Samsonar (2. júní 2006) sem var þvert á ákvörðun sömu stofnunar um að samþykkja Samson sem hæfan til að fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki. Hver voru tildrög ákvörðunarinnar þann 2. júní og forsendur?
- Var gert samkomulag um víxlfjármögnun kaupenda á kaupum á hlutabréfum í ríkisbönkunum og ef svo var, samræmdist það kaupsamningum?
- Gefið verði nákvæmt yfirlit yfir það hvernig kaupverðið var greitt, þ.e. nákvæmar dagsetningar um það hvenær greiðslur áttu sér stað, hvaða fjárhæðir voru greiddar hverju sinni, í hvaða mynt kaupverðið var greitt og hvaða fjárhæð var greidd í íslenskum krónum fyrir hlutabréfin í hvorum banka fyrir sig.

Samanburður, tillögur.

1. Nefndin beri einkavæðingu umræddra banka á Íslandi saman við stefnu og framkvæmd við einkavæðingu opinberra fjármálafyrirtækja í nágrannalöndunum.
2. Lagðar verði fram tillögur og ábendingar um hvernig megi tryggja fagleg vinnubrögð, gagnsæi og jafnræði við hugsanlega sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum í framtíðinni.
3. Gera þarf ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur leikur á um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis.