

Skýrsla

**forsætisráðherra um ábendingar sem varða stjórnábylgjuna í
rannsóknarskýrslum Alþingis um orsakir falls íslensku bankanna
2008, orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna og
Íbúðalánasjóð og viðbrögð við þeim.**

Efnisyfirlit

I Inngangur	1
Skýrslubeiðni	1
Afmörkun og framsetning ábendinga	2
Ábyrgðaraðilar	4
Uppbygging skýrslunnar	5
II Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008	6
Inngangur	6
i. Tilurð og tilgangur skýrslunnar	6
ii. Megindrættir í efni og ábendingum er varða stjórnsluna í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008.....	7
iii. Umbætur í íslensku stjórnkerfi í kjölfar fjármálakreppunnar.....	13
iv. Horft fram á við.....	27
1. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008	29
1. Verkefni og skipan nefndarinnar	29
2. Ágrip um meginniðurstöður skýrslunnar.....	29
3. Sérstaða og mikilvægi banka og fjármálafyrirtækja í samfélagi	29
4. Efnahagslegt umhverfi og innlend peningamálastjórnun	31
5. Stefna stjórnvalda um stærð og starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja..	46
6. Einkavæðing og eignarhald bankanna.....	46
2. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008	52
7. Fjármögnun bankanna	52
8. Útlán íslensku bankanna.....	60
3. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008	73
9. Eigið fé íslenska fjármálakerfisins	73
10. Launa- og hvatakerfi bankanna	74
11. Innri og ytri endurskoðun	84
4. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008	94
12. Verðbréfamarkaðir	94
13. Gjaldeyrismarkaður	104
14. Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir	106
5. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008	116

15. Löggjöf um fjármálamarkaðinn og áhrif aðildar Íslands að EES	116
16. Eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði.....	120
17. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánnum almennt	137
6. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008	146
18. Innlán fjármálastofnana í útibúum erlendis	146
19. Aðgerðir og viðbrögð íslenskra stjórnvalda á árunum 2007–2008 vegna hættu á fjármálaáfalli.....	154
7. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008	161
20. Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu	161
21. Orsakir falls íslensku bankanna – ábyrgð, mistök og vanræksla.....	175
8. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008	211
1. Siðferði fjármáلالífsins og starfshættir banka.....	211
2. Stjórnsýsla, stjórnsiðir, stjórnsmál	233
3. Samfélagið.....	263
III Íbúðalánasjóður o.fl.....	285
Inngangur	285
1. bindi skýrslu um Íbúðalánasjóð o.fl.....	287
1. Inngangur	287
2. Ágrip um helstu niðurstöður.....	287
3. Meginlínur í þróun íslenska húsnæðislánakerfisins.....	294
4. Húsnæðismál og hagkerfið	295
5. Þróun löggjafar	295
6. Stjórnarhættir og stjórnsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs.....	295
7. Rannsóknir á íbúðaþörf	302
8. Samningur Íbúðalánasjóðs við Fjárvaka um innheimtu og viðskiptahugbúnað.....	305
2. bindi skýrslu um Íbúðalánasjóð o.fl.....	307
9. Breytingar á Íbúðalánasjóði árið 2004 og afleiðingar þeirra	307
10. Úttektir eftirlitsaðila og fleiri aðila.....	315
3. bindi skýrslu um Íbúðalánasjóð o.fl.....	320
11. Áhættustýring Íbúðalánasjóðs	320
12. Stýring og eftirlit með útlánaáhættu	326

13. Lán til leigufélaga, byggingaverktaka og annarra fyrirtækja og félagasamtaka	330
14. Tap Íbúðalánasjóðs.....	331
15. Stjórnmalavensli húsnæðiskerfisins	331
16. Eftirlit með Íbúðalánasjóði og stjórnslan í kringum hann.....	331
17. Vandí Íbúðalánasjóðs og húsnæðisstefna til framtíðar	335
18. Vinna stjórnvalda 1999–2012 varðandi stefnumótun í húsnæðismálum og hlutverk Íbúðalánasjóðs.....	337
IV Rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparísjóðanna.....	338
Inngangur	338
1. bindi skýrslu um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparísjóðanna	339
1. Nefndin og verkefnið.....	339
2. Helstu niðurstöður rannsóknarnefndarinnar	339
3. Sparísjóðir – hlutverk og staða á fjármálamarkaði.....	339
4. Lagaumhverfi sparísjóðanna	339
5. Samstarf sparísjóðanna innan Sambands íslenskra sparísjóða 1996–2008	340
6. Eftirlit með starfsemi sparísjóða.....	341
7. Endurskoðun ársreikninga sparísjóða.....	348
8. Reikningsskil sparísjóðanna og skattlagning.....	353
9. Útlán sparísjóðanna	354
10. Fjárfestingar sparísjóðanna.....	355
3. bindi skýrslu um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparísjóðanna	356
11. Fjármögnun sparísjóðanna.....	356
12. Eignarhald sparísjóða, stofnfé og ávöxtun þess.....	357
13. Fjárhagsleg endurskipulagning sparísjóðanna.....	359
14. Ábyrgð, mistök eða vanræksla í starfsemi sparísjóðanna.....	364
15. Tilkynningar rannsóknarnefndar	365
16. Framtíð sparísjóðanna	365
4.–6. bindi skýrslu um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparísjóðanna	368
V Skrá yfir rammagreinar.....	369

Skýrsla

forsætisráðherra um ábendingar sem varða stjórnýsluna í rannsóknarskýrslum Alþingis um orsakir falls íslensku bankanna 2008, orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna og Íbúðalánasjóð og viðbrögð við þeim.

I Inngangur

Skýrslubeiðni

Skýrsla þessi, um ábendingar sem varða stjórnýsluna í rannsóknarskýrslum Alþingis um orsakir falls íslensku bankanna 2008, orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna og Íbúðalánasjóð og viðbrögð við þeim, er lögð fyrir Alþingi á grundvelli 1. mgr. 53. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

Tildrög skýrslunnar má rekja til beiðni, sbr. þskj. 122 á 148. löggjafarþingi, frá Birni Levi Gunnarssyni, Hönnu Katrínu Friðriksson, Halldóru Mogensen, Helga Hrafni Gunnarssyni, Ingu Sæland, Jóni Steindóri Valdimarssyni, Kolbeini Óttarssyni Proppé, Oddnýju G. Harðardóttur, Smára McCarthy og Þórhildi Sunnu Ævarsdóttur þar sem þess var óskað að forsætisráðherra flytti Alþingi skýrslu um ábendingar sem vörðuðu stjórnýsluna í rannsóknarskýrslum Alþingis um orsakir falls íslensku bankanna 2008, orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna og Íbúðalánasjóð og viðbrögð við þeim. Beiðninni var upphaflega beint til fjármála- og efnahagsráðherra, sbr. þskj. 20 á 147. löggjafarþingi og þskj. 20 á 148. löggjafarþingi, en eftir umræður um atkvæðagreiðslu um beiðnina voru gerðar nokkrar breytingar á henni, hún prentuð upp og beint til forsætisráðherra, sbr. tilvitnað þingskjal að framan.

Framangreind skýrslubeiðni er svohljóðandi:

„Með vísan til 54. gr. stjórnarskrárinnar og 54. gr. laga um þingsköp Alþingis er þess óskað að forsætisráðherra flytji Alþingi skýrslu um ábendingar sem varða stjórnýsluna og viðbrögð við þeim sem fram koma í rannsóknarskýrslu Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008, í skýrslu rannsóknarnefndar um aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna og í rannsóknarskýrslu um Íbúðalánasjóð.

Í skýrslunni verði samantekt á ábendingum þeim til stjórnýslunnar sem settar eru fram í skýrslunum og fjallað verði m.a. um:

1. hversu margar ábendingar koma fram sem beint er til stjórnýslunnar,
2. hverjar þær ábendingar eru,
3. hvernig brugðist hefur verið við þeim og
4. hvaða ábendingum hefur ekki enn verið brugðist við.

Í þeim tilvikum sem brugðist hefur verið við ábendingum er óskað eftir að upplýst verði:

1. hvernig tryggt hafi verið að þeim hafi verið og verði fylgt eftir,
2. hver hafi verið tilnefndur ábyrgðaraðili og

3. hvernig ráðherra hyggist fylgja eftir ábendingum þar sem ekki hefur verið tilnefndur ábyrgðaraðili.

Óskað er eftir tæmandi lista yfir þær ábendingar sem ráðherra hyggst ekki bregðast við ásamt ástæðum þess og mati ráðherra á þeim árangri sem eftirfylgni hefur haft í för með sér og hvernig sá árangur er mældur.

Óskað er eftir að forsætisráðherra safni saman upplýsingum frá öllum öðrum ráðherrum um ábendingar, sem falla inn á verksvið ráðuneyta þeirra, úr rannsóknarskýrslum sem hér er fjallað um. Forsætisráðherra skal samræma verklag við meðhöndlun og framsetningu upplýsinga.

Að lokum er farið fram á að ráðherra geri grein fyrir þeim breytingum sem hafa orðið á starfsemi banka, sparisjóða og Íbúðalánasjóðs í kjölfar ábendinga úr rannsóknarskýrslum Alþingis.“

Við vinnslu skýrslunnar hefur verið tekið mið af þeim áherslum sem fram koma í skýrslubeiðninni.

Umfang skýrslugerðar

Frá upphafi, sbr. m.a. umræður á Alþingi um skýrslubeiðnina á 148. löggjafarþingi, hefur legið fyrir að verkefnið væri verulega umfangsmikið, svo umfangsmikið að það myndi taka marga mánuði og jafnvel ár að ljúka því. Í samræmi við það tilkynnti forsætisráðherra forseta Alþingis með bréfi, dags. 8. júní 2018, að fyrirsjáanlegt væri að ekki næðist að ljúka við skýrsluna innan þess frests sem lög um þingsköp Alþingis áætla, sbr. 2. mgr. 54. gr. þeirra, enda væri verkefnið verulega umfangsmikið og krefðist aðkomu margra ráðuneyta og stofnana. Þótt þingskapalög mæltu svo fyrir að þingmál féllu niður sem ekki hefðu hlotið lokaafgreiðslu við þinglok hygðist forsætisráðherra engu að síður leggja skýrsluna fram sem skýrslu forsætisráðherra til Alþingis á grundvelli 53. gr. laga um þingsköp Alþingis. Með bréfi, dags. 8. febrúar 2019, upplýsti forsætisráðherra forseta Alþingis á ný um stöðu skýrslunnar og að hún væri enn í vinnslu.

Afmörkun og framsetning ábendinga

Í skýrslubeiðninni er óskað eftir því að dregnar verði fram allar ábendingar er varða stjórnsýsluna í þeim þremur rannsóknarskýrslum Alþingis sem beiðnin tekur til og að greint verði frá því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við þeim. Í greinargerð með skýrslubeiðninni kemur fram að rannsóknarnefndir Alþingis hafi skilað ítarlegu starfi og að þær þrjár rannsóknir sem hafi farið fram hafi skilað rúmlega 5.000 blaðsíðum í 20 bindum. Þar sé að finna fjölmargar ábendingar um betri stjórnarhætti, öflugri stjórnsýslu og skýrari verkferla. Til þess að þessi mikilvæga greiningarvinna nýtist sé nauðsynlegt að hafa yfirsýn yfir þessar ábendingar og tryggja að farið verði eftir þeim svo sömu mistökin verði ekki gerð á ný. Þá kemur fram að vegna þess hversu yfirgripsmiklar skýrslurnar séu sé mjög erfitt að nálgast heildarsamantekt þeirra ábendinga sem þar séu settar fram og hvernig brugðist hafi verið við þeim.¹

Ljóst var í upphafi að verkefnið yrði stórt og mikil áskorun *annars vegar* að greina og afmarka ábendingar í rannsóknarskýrslunum þremur og *hins vegar* að draga þær fram á sem

¹ Þingskjal 122 – 78. mál á 148. löggjafarþingi 2017–2018.

óhlutdrægastan hátt, í sem mestu samræmi við efni þeirra og án þess að slíta þær úr samhengi. Það er vegna þess að í rannsóknarskýrslunum eru ábendingar að jafnaði settar fram í tengslum við umfjöllun um tiltekna atburði og atvik sem nefndirnar fjalla um. Þannig er almennt ekki að finna afmarkaðar ábendingar sem slíkar heldur eru í lok hvers kafla dregnar saman ályktanir rannsóknarnefndarinnar um þau atriði sem um ræðir hverju sinni. Sem dæmi má taka að nálgun rannsóknarnefndar Alþingis í skýrslu um fall bankanna hefur verið að rekja einstaka atburði í aðdraganda hrunsins án þess að tiltaka sérstaklega hvaða ábendingar hún ætli stjórnsýslunni. Oft eru þá tilteknir atburðir notaðir sem dæmi um stærri kerfislægan vanda án þess að sérstaklega séu dregnar heildstæðari ályktanir af því eða settar fram ákveðnar ábendingar.

Framsetning ábendinga í skýrslu þessari hefur þróast og tekið breytingum á vinnslutíma skýrslunnar. Þegar hafist var handa við að draga fram „ábendingar“ rannsóknarnefndanna var nálgunin í fyrstu að reyna að draga fram einfaldar spurningar sem hlutaðeigandi stjórnvöld gætu svarað og þannig greint frá því hvort og þá hvernig hefði verið brugðist við ábendingum rannsóknarnefndanna. Þegar á leið þótti hins vegar framsetning einfaldra spurninga/ábendinga með þessum hætti oft og tíðum of gildishlaðin miðað við raunverulega umfjöllun rannsóknarnefndanna og auk þess í mörgum tilvikum ekki í nægjanlega góðu samhengi við þá umfjöllun.

Var þá tekin ákvörðun um að tilgreina nánar þá umfjöllun sem liggur að baki einstökum ábendingum. Þannig er í hverju tilviki reynt að lýsa á hlutlausan hátt þeim atvikum og aðstæðum sem rannsóknarnefndin tekur til skoðunar og spyrja í lok þeirrar lýsingar hvort brugðist hafi verið við ábendingum sem í þeirri umfjöllun fólst. Með þessu er reynt að varðveita þá hugsun sem býr að baki ábendingum rannsóknarnefndanna og forðast að ábendingin sé slitin úr því samhengi. Með þessu skapast jafnframt aukið svigrúm til að svara ábendingunum með breiðari og skýrari hætti. Svörin miðast þá við það sem almennt megi skilja að viðkomandi ábending lúti að og hvað megi álíta að sé kjarninn í ábendingunni hverju sinni.

Eftirfarandi er dæmi um þróun á framsetningu ábendinga í skýrslunni til nánari útskýringar:

Upphafleg framsetning:

Hefur verið tryggt að málefni bankanna séu rædd ítarlega í ríkisstjórn ef fullt tilefni er til?

Breytt framsetning:

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að þrátt fyrir að stjórnarskráin geri ráð fyrir að ræða skuli á ríkisstjórnarfundum „mikilvæg stjórnarmálefni“ hafi þróunin orðið sú með samsteypustjórnnum síðustu áratugi að óformlegir fundir og samráð formanna ríkisstjórnarflokkanna, oddvita ríkisstjórnarinnar á hverjum tíma, hafi fengið aukið vægi við stefnumörkun og eiginlega ákvarðanatöku í starfi ríkisstjórnarinnar. Oddvitar ríkisstjórnarinnar komi líka í ýmsum tilvikum sameiginlega fram gagnvart fulltrúum stjórnvalda, einkaaðilum og hagsmunaaðilum. Á slíkum fundum kunnir oddvitunum, og þá eftir atvikum einstökum fagraðherrum hafi þeir verið kallaðir til, að vera veittar upplýsingar eða þeim kynnt málefni sem geti haft þýðingu um viðbrögð og aðgerðir stjórnvalda í kjölfarið. Athugun rannsóknarnefndar Alþingis bendi ekki til

Þess að upplýsingar um efni funda og samráðs milli oddvita stjórnarflokkanna 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 hafi verið grunnur að. Að því marki sem slíkt samráð og fundir milli oddvita ríkisstjórnar komi í reynd í stað þess að fjallað sé um mál á fundum ríkisstjórnar bendir rannsóknarnefndin á að rétt kunni þá að vera að huga að því að setja reglur um skráningu þess sem fram fari við slíkt samráð. Hið sama eigi við um fundi þar sem oddvitar ríkisstjórnarinnar komi sameiginlega fram gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða utanaðkomandi og þeim sem fulltrúum ríkisstjórnar veittar upplýsingar eða kynnt málefni sem þurfi að koma til úrlausnar innan stjórnsýslunnar.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?

Með framangreindum hætti hefur verið farið í gegnum allar rúmlega 5.000 blaðsíðurnar sem skýrslur rannsóknarnefndanna þriggja telja og ábendingar afmarkaðar og dregnar fram. Í þeirri vinnu hefur verið notast við víða skilgreiningu á því hvað teljist ábending. Í vafatilvikum hefur þannig fremur verið gengið út frá því að um ábendingu væri að ræða en ekki. Þrátt fyrir þetta er ljóst að ekki er unnt að útiloka að einhver tiltekin umfjöllun sem með rökum mætti skilgreina sem ábendingu hafi farið forgörðum við gerð þessarar skýrslu. Komi slíkt í ljós er fyrir fram beðist velvirðingar á því. Er skýrslan sett fram með fyrirvara um framangreint.

Við afmörkun á þeim ábendingum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis „sem varða stjórnsýsluna“ var litið til þess að hlutverk ráðherra er *tvíþætt* í íslenskri stjórnskipan. Stjórnsýslan er lögbundin og ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði. *Annars vegar* ber ráðherrum því að hrinda í framkvæmd þeim verkefnum sem löggjafinn hefur falið stjórnsýslunni og fylgja gildandi lögum á því sviði. *Hins vegar* fara ráðherrar einnig með eftirlit með framkvæmd gildandi laga. Í því skyni bera þeir skyldu til þess að hafa frumkvæði að stefnumótun á sínu málefnasviði og hafa að auki úrræði til þess að grípa til aðgerða verði þeir þess áskynja að lagaumgjörð sé ábótavant, s.s. með því að leggja fram tillögur á Alþingi um lagabreytingar.

Ábendingar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er varða stjórnsýsluna lúta bæði að lagaumgjörðinni sem slíkri og að því að stjórnvöld hafi ekki leyst nægilega vel af hendi lögbundin verkefni. Með öðrum orðum má segja að ábendingarnar lúti bæði að lagasetningu og lagaframkvæmd. Í því sambandi og með hliðsjón af ofangreindri umfjöllun um tvíþætt hlutverk ráðherra í íslenskri stjórnskipan þarf að hafa í huga að ekki eru skýr skil á milli hlutverks ráðherra sem æðsta handhafa framkvæmdarvalds og hlutverks hans sem handhafa löggjafarvalds. Í ljósi þessa hafa í skýrslu þessari einnig verið dregnar fram ábendingar er lúta að lagaumgjörðinni sem slíkri með vísan til hlutverks ráðherra til pólitískrar stefnumótunar og eftirlits með framkvæmd gildandi laga.

Ábyrgðaraðilar

Ábendingar sem varða stjórnsýsluna í skýrslum rannsóknarnefnda Alþingis lúta að mörgum stjórnvöldum, bæði ráðherrum og ráðuneytum þeirra sem og öðrum stjórnvöldum. Þegar ábendingar höfðu verið afmarkaðar og dregnar fram í skýrslunum þremur var myndaður tengiliðahópur með fulltrúum þeirra stjórnvalda sem ábendingar lutu helst að og þeir tilnefndir sem ábyrgðaraðilar fyrir ritun svara við einstökum ábendingum. Strax í upphafi var ljóst eins

og áður segir að verkefnið væri verulega umfangsmikið og krefðist aðkomu margra sérfræðinga. Var því sérstaklega óskað eftir því að fulltrúar stjórnvalda í skýrslugerðinni hefðu umboð og stöðu til að kalla eftir vinnuframlagi annarra starfsmanna innan sinna ráðuneyta og stofnana og liggur fyrir að fjölmargir starfsmenn stjórnsýslunnar lögðu hönd á plóg við ritun skýrslunnar.

Forsætisráðuneytið hefur unnið skýrsluna í nánú samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið, félagsmálaráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið, Seðlabanka Íslands (einnig Fjármálaeftirlitið fyrir sameiningu þess og Seðlabankans) og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Fulltrúar framangreindra stjórnvalda áttu í góðu samstarfi með það að markmiði að samræma nálgun og verklag við ritun skýrslunnar. Þá hafa tiltekin svör við ábendingum í skýrslunni jafnframt verið unnin í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytið, utanríkisráðuneytið, dómsmálaráðuneytið, embætti forseta Íslands og Siðfræðistofnun Háskóla Íslands. Leitað var aðstoðar utanaðkomandi sérfræðings við afmörkun ábendinga á fyrstu stigum vinnunnar en að öðru leyti hefur skýrslan verið unnin af sérfræðingum innan ráðuneyta og stofnana.

Þó að forsætisráðuneytið hafi ritstýrt og haldið utan um vinnu við skýrsluna og m.a. afmarkað og dregið fram ábendingarnar úr skýrslum rannsóknarnefnda Alþingis liggur ábyrgð á endanlegum svörum við ábendingum eins og þau birtast í skýrslu þessari hjá framangreindum stjórnvöldum, allt í samræmi við núverandi verkaskiptingu milli stjórnvalda samkvæmt lögum og forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Að því marki sem ábendingar lúta að málefnasviði fleiri en eins ráðuneytis eða annarra stjórnvalda hefur forsætisráðuneytið leitast við að samræma svör og framsetningu upplýsinga. Ábyrgðaraðilar svara við ábendingum eru tilgreindir í neðanmálgreinum við hverja ábendingu.

Í umræðum á Alþingi um skýrslubeiðnina kom m.a. fram það sjónarmið að réttara kynni að vera að þingið færi sjálft með ritstjórn við skýrslugerð þessa fremur en að fela hana framkvæmdarvaldinu. Er ljóst að færa hefði mátt góð rök fyrir þeirri niðurstöðu. Niðurstaða Alþingis var þó önnur en sú sem lýst er að framan. Enda þótt í hvívetna hafi verið reynt að gæta hlutleysis í svörum við fyrirspurnum er sjálfsagt og eðlilegt að lesendur hafi ávallt í huga að svörin eru rituð og sett fram af hlutaðeigandi stjórnvöldum í samræmi við beiðni Alþingis.

Uppbygging skýrslunnar

Viðfangsefni skýrslu þessarar eru þrjár skýrslur rannsóknarnefnda Alþingis sem hver um sig fjallar um afmörkuð atriði í aðdraganda efnahagshrunsins 2008. Umfjölluninni er skipt í þrennt þar sem hver skýrsla rannsóknarnefnda Alþingis er tekin fyrir. Í upphafi hvers hluta er inngangur þar sem leitast er við að draga saman helstu atriði og eru ábendingar síðan teknar fyrir í þeirri röð sem þær koma fyrir í skýrslum rannsóknarnefndanna. Ábendingarnar eru því ekki sérstaklega flokkaðar eftir ábyrgðarráðuneytum og stofnunum en eins og áður segir er ábyrgðarráðuneyti eða stofnun tilgreind í neðanmálgreinum.

Eins og að framan er rakið er leitast við að draga fram með eins lýsandi hætti og unnt er umfjöllun rannsóknarnefndanna sem eru rót ábendinganna. Við hverja ábendingu er vísað til blaðsíðutals í skýrslum rannsóknarnefndanna til að lesendur geti fundið þá umfjöllun sem liggur ábendingunum til grundvallar.

II Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Inngangur

i. Tilurð og tilgangur skýrslunnar

Hinn 12. desember 2008 voru samþykkt á Alþingi lög um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða sem fengu númerið 142/2008 við birtingu í Stjórnartíðindum. Frumvarpið var lagt fram af forseta Alþingis og formönnum allra stjórnsmálaflokka á Alþingi. Greiddu 49 þingmenn atkvæði með frumvarpinu en 14 þingmenn voru fjarstaddir. Enginn þingmaður greiddi atkvæði gegn frumvarpinu og var ákvörðun um að fela rannsóknarnefnd á vegum Alþingis að rannsaka aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna þannig tekin í breiðri pólitískri sátt.

Í samræmi við ákvæði laga nr. 142/2008 skipaði forsætisnefnd Alþingis þriggja manna nefnd óháðra sérfræðinga til að rannsaka og leggja mat á nánar tilgreind atriði samkvæmt lögnum. Í nefndina voru skipuð dr. Páll Hreinsson hæstaréttardómari, Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis, og dr. Sigríður Benediktsdóttir, hagfræðingur og kennari við hagfræðideild Yale-háskóla í Bandaríkjunum. Forsætisnefnd skipaði einnig sérstakan vinnuhóp til að leggja mat á hvort skýringar á falli íslensku bankanna og tengdum efnahagsáfallum mætti að einhverju leyti finna í starfsháttum og siðferði. Í starfshópinn voru skipuð dr. Vilhjálmur Árnason, prófessor í heimspeki við Háskóla Íslands, Salvör Nordal, forstöðumaður Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands, og Kristín Ástgeirsdóttir, framkvæmdastýra Jafnréttisráðs.

Rannsóknarnefnd Alþingis var falið að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Þá skyldi hún 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 hverjir kynnu að bera ábyrgð á því. Í því skyni skyldi nefndin grípa til nánar tilgreindra úrræða sem talin eru upp í sjö staflíðum í 1. gr. laganna. Nefndin skyldi m.a. koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnarsýslu sem ætti að miða að því að gera íslenskt fjármálakerfi færara um að bregðast við þróun og breytingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum.

Í samræmi við afmörkun á verkefnum rannsóknarnefndar Alþingis lýtur athugun nefndarinnar sem slík ekki að stjórnarsýslunni allri heldur fyrst og fremst að afmörkuðum hluta hennar, þ.e. að fjármálakerfinu og stjórnarsýslu tengdri því. Umfjöllun rannsóknarnefndarinnar lýtur auk þess einkum að tilteknum liðnum atburðum eða atvikum í aðdraganda efnahagshrunsins haustið 2008. Að því sögðu má þó að öllum líkindum draga víðtækari ályktanir af niðurstöðum og ábendingum nefndarinnar út frá þessu afmarkaða sniðmengi af stjórnarsýslunni. Þau tilvik sem gagnrýnd eru í skýrslu nefndarinnar leiða í ljós stærri kerfis-lægan vanda sem hefur að mörgu leyti átt við um stjórnarsýsluna í heild. Hefur það því verið eitt af verkefnum við skýrslugerð þessa að draga fram með heildstæðum hætti þær ábendingar sem felast í umfjöllun nefndarinnar.

Við vinnslu skýrslu þessarar hefur verið stuðst að miklu leyti við skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um rannsóknarskýrslu Alþingis. Þingmannanefndinni var komið á fót með breytingu á lögum nr. 142/2008 þar sem fram kom að Alþingi kysi níu þingmenn til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Skyldi þingmannanefndin móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar. Skýrslu þingmannanefndarinnar var útbýtt á þingi 11. september 2010, sbr. þskj. 1501 – 705. mál. Að þeirri vinnu lokinni samþykkti Alþingi þingsályktun um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010,

nr. 20/138, þar sem ákveðið var að fela forsætisnefnd, viðkomandi nefndum Alþingis, stjórnlaganefnd, sbr. lög um stjórnlagabætur, nr. 90/2010, og forsætisráðherra fyrir hönd ríkisstjórnarinnar að ráðast í endurskoðun á nánar tilgreindri löggjöf. Auk þess skyldi fara fram sjálfstæð og óháð rannsókn annars vegar á starfsemi lífeyrissjóða á Íslandi og hins vegar á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi. Þá skyldi fara fram stjórnsýsluúttekt á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Á grundvelli hennar yrðu metnir kostir og gallar þess að sameina starfsemi stofnananna í þeim tilgangi að tryggja heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu, fjármáalegan stöðugleika og ábyrgð á samræmingu viðbragða. Nefnd á vegum Alþingis skyldi hafa eftirlit með að úrbótum á löggjöf, sem þingmannanefndin lagði til í skýrslu sinni, yrði hrint í framkvæmd.

ii. Megindrættir í efni og ábendingum er varða stjórnsýsluna í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Eins og að framan greinir fór nokkur vinna, við gerð skýrslu þessarar, í að afmarka og draga fram með heildstæðum hætti ábendingar sem felast í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis til að unnt væri að meta skipulega hvort brugðist hafi verið við þeim. Þrátt fyrir að umfjöllun nefndarinnar hafi fyrst og fremst lotið að tilteknum liðnum atvikum og atburðum má auðsjáanlega greina ákveðnar meginlínur í ályktunum hennar.

Þótt tilefni skýrslunnar séu þeir atburðir sem áttu sér stað í íslensku fjármálakerfi haustið 2008 og ábendingar í henni lúti samkvæmt því að aðdraganda og orsökum þessara tilteknu atvika má engu að síður greina þar tiltekin meginstef sem kunna að hafa almennari skírskotun. Í því sambandi þarf að hafa í huga að í skýrslunni felst öðrum þræði úttekt á skipulagi og starfsemi stjórnsýslunnar eins og hún var á þeim tíma er þeir atburðir gerðust sem fjallað er um. Á hinn bóginn er ljóst að þeir lærdómar sem draga má af slíkri úttekt eru ekki bundnir við þá atburði og atvik heldur geta þeir einnig nýst í víðara samhengi. Þannig má færa fyrir því rök að skýrslan og viðbrögð við henni geti ekki aðeins nýst til að fyrirbyggja að sambærilegir atburðir endurtaki sig og til að stuðla að umbótum í stjórnsýslu á sviði efnahagsmála og fjármálamarkaða heldur einnig til að koma í veg fyrir áföll á öðrum sviðum og bættri stjórnsýslu almennt, óháð málefnasviði.

Með ofangreint í huga hefur verið leitast við að flokka ábendingar í rannsóknarskýrslunni sem lúta að stjórnsýslunni í nokkra flokka eftir eðli þeirra í inngangi þessum. Flokkunin tekur mið af stjórnskipulegri verkaskiptingu handhafa ríkisvalds þar sem löggjafanum er falið á grundvelli pólitískrar stefnumótunar stjórnmalamanna að móta og binda í lög almennar leikreglur samfélagsins sem stjórnvöldum er svo falið að fylgja eftir og framkvæma. Þannig falla ábendingar sem lúta almennt að pólitískri stefnumótun og lagaumgjörð í *fyrsta flokkinn*. Þótt þar sé um að ræða ábendingar sem samkvæmt eðli sínu falla undir verksvið Alþingis er fjallað um þær í þessari skýrslu í ljósi þess hlutverks sem ráðherrar gegna við slíka stefnumótun og frumkvæðisskyldu þeirra til að grípa til aðgerða verði þeir þess áskynja að lagaumgjörð sé ábótavant.²

Ábendingar sem lúta að uppbyggingu stjórnkerfisins, verkaskiptingu innan þess og samskiptum milli stjórnvalda falla í *annan flokkinn*. Þar er um að ræða ábendingar sem bæði varða lögbundið skipulag stjórnsýslunnar og ákvarðanir um skipulag hennar sem teknar eru á

² Sjá nánar umfjöllun um afmörkun ábendinga, m.a. með hliðsjón af tvíþættu hlutverki ráðherra, í almennum inngangskafli skýrslu þessarar.

vettvangi framkvæmdarvaldsins. Ábendingar sem lúta að stefnumótun stjórnvalda og áætlanagerð falla í *þriðja flokkinn*. Þar er um að ræða ákvarðanir sem stjórnsýslunni er falið að taka um eigin starfsemi innan þess ramma sem leiðir af uppbyggingu hennar og skipulagi. Ábendingar sem lúta að innviðum stjórnvalda falla í *fjórða flokkinn*. Hér er um að ræða ákvarðanatöku á mörgum stigum, bæði af hálfu Alþingis við meðferð fjárveitingavalds og af hálfu ráðherra og forstöðumanna einstakra stofnana við áætlanagerð, úthlutun fjármuna, ákvarðanir í mannauðs- og innkaupamálum o.fl. Loks falla í *fimmta og síðasta flokkinn* ábendingar sem varða beitingu úrræða og stjórnþækja stjórnsýslunnar við meðferð einstakra mála.

Framangreind flokkun er gerð til hægðarauka og m.a. í því skyni að draga fram á hvaða stigi stjórnkerfisins best sé að bregðast við þeim. Hafa þarf í huga að milli þessara flokka eru ekki alltaf skörp skil og einsýnt að fjölmargar ábendingar lúta að atriðum sem fallið geta undir fleiri en einn flokk.

Flokkarnir í fimm liðum:

1. Pólitísk stefnumótun og lagasetning

Ýmsar ábendingar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis lúta m.a. að ákvörðunum sem teknar voru í ríkisstjórninni og á vettvangi Alþingis um lagasetningu og lagaumgjörð fjármálakerfisins, eða skorti þar á. Í þessum flokki ábendinga má t.a.m. nefna endurskoðun á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að frá vori 2007 og fram yfir áramót hafi verið unnið að athugun á því hvort rétt væri að breyta lögum. Sú vinna hafi verið liður í því að ráðherra og ráðuneyti hans rækti eftirlitsskyldu sína með stjórnarmálefningu. Hins vegar hafi framlagningu frumvarps um breytingar á lögum verið frestað vegna óróleika og erfiðleika á fjármálamörkuðum á þeim tíma. Rannsóknarnefndin bendir á að fullt tilefni hafi verið til að huga að leiðum til að styrkja lagaumgjörð Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, s.s. með því að gera breytingar á greiðslufyrirkomulagi innlánsstofnana til sjóðsins.³

Þá má í skýrslu rannsóknarnefndarinnar finna ábendingar um að eftirlitsstjórnvöld og aðra eftirlitsaðila hafi skort úrræði til að takast á við vanda fjármálakerfisins. Hér má nefna ábendingar rannsóknarnefndarinnar um að eftirlitsstjórnvöld hafi skort úrræði til að fylgjast með stöðutöku og viðskiptum fjármálafyrirtækja sem og einstakra fjárfesta.⁴ Nefndin bendir auk þess á að skort hafi á skýrari lagagrundvöll um innri endurskoðun fjármálafyrirtækja sem kveði á um lagalega bindandi reglur sem séu skýrar, stöðugar og fyrirsjáanlegar um lágmarksinntak hennar sem sé hægt að fylgja eftir með lagalegum úrræðum.⁵

Rannsóknarnefndin bendir auk þess á að lagasetning hafi oft og tíðum ekki verið nægilega vönduð. Má í dæmaskyni nefna löggjöf sem lá til grundvallar sölu ríkisbankanna þar sem rannsóknarnefndin tekur fram að ekki aðeins hafi þar skort á stefnumörkun af hálfu löggjafans heldur jafnframt allar efnisreglur um hvernig standa ætti að sölunni. Einnig má nefna innleiðingu tiltekinna Evróputilskipana í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum. Þar hafi t.a.m. skort á mat á því hvort gera ætti strangari kröfur til fjármálafyrirtækja með hliðsjón af íslenskum aðstæðum við innleiðingu tilskipananna. Pólitísk stefnumótun stjórnvalda hafi öðru fremur lotið að því að skapa einsleitni og gagnkvæm starfsskilyrði hér á landi fyrir fjármálafyrirtæki og draga sem mest úr ákvæðum sem tækju mið af séríslenskum aðstæðum.

³ Sjá m.a. spurningar nr. 132, 133, 134 og 135.

⁴ Sjá m.a. spurningu nr. 76.

⁵ Sjá m.a. spurningu nr. 58.

Þessar og fleiri ábendingar gefa til kynna að orsakir bankahrunsins haustið 2008 megi að hluta til rekja *annars vegar* til ákvarðana sem teknar voru á vettvangi löggjafarvaldsins um almennar leikreglur fjármálakerfisins og *hins vegar* skorts á slíkum ákvörðunum þar sem þess hafi verið þörf.

2. Skipulag stjórnsýslunnar og samstarf stjórnvalda

Sumar ábendingar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis lúta að skipulagi stjórnsýslunnar í heild og einstakra stjórnvalda og samskiptum þeirra á milli. Segja má að í þessum flokki ábendinga taki við þar sem lagasetningu sleppir, þ.e. hvernig stjórnkerfið, sem ætlað er að framfylgja þeirri stefnu sem mörkuð hefur verið á vettvangi löggjafans, er skipulagt og starfar saman sem kerfisbundin heild.

Til þess að hægt sé að framfylgja stefnu löggjafans er grundvallaratriði að ljóst sé hvar sú ábyrgð liggur. Skýr skipting verkefna og ábyrgðar er ekki bara forsenda þess að fyrir liggi hver á að framkvæma verkið heldur einnig svo hægt sé að láta þá einstaklinga sem starfa innan stjórnkerfisins sæta ábyrgð vegna mistaka eða vanrækslu í starfi ef illa fer. Af skýrslu rannsóknarnefndarinnar má sjá að töluvert skorti á skýrari verkaskiptingu og þar með vissu um hvar ábyrgðin lægi í einstökum tilvikum.⁶ Þessu atriði má skipta í tvennt: *Annars vegar* lárétta verkaskiptingu, þ.e. ábyrgð milli hliðsettra stjórnvalda, hvort sem um ræðir verkaskiptingu milli tveggja eða fleiri ráðuneyta eða verkaskiptingu milli tveggja eða fleiri lægra settra eða sjálfstæðra stjórnvalda. *Hins vegar* lóðrétta verkaskiptingu, þ.e. verkaskiptingu milli ráðuneyta og lægra settra stjórnvalda eða sjálfstæðra stjórnvalda á málefnasviðum ráðuneytanna.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að skort hafi á heildaryfirsýn og samræmingu eftirlitsaðgerða á fjármálamarkaði í aðdraganda bankahrunsins. Samspil milli þjóðhagslegs og rekstrarlegs stöðugleikaeftirlits hafi verið ófullnægjandi og skortur hafi verið á samræmdum aðgerðum. Ástæða þessa hafi verið sú að enginn einn aðili hafi borið ábyrgð á heildaryfirsýn, samræmingu viðbragða við kerfisáhættu og frumkvæði um aðgerðir þar um.⁷ Í þessu sambandi má enn fremur nefna samráðshóp stjórnvalda sem var m.a. komið á fót til þess að koma á og viðhalda fjármálastöðugleika. Rannsóknarnefnd Alþingis gerir margvíslegar athugasemdir við umgjörð og störf hópsins, m.a. að skort hafi á skýra verkaskiptingu innan hans og hver hafi átt að bera ábyrgð á framkvæmd verkefna. Skortur á skýrri verkaskiptingu og ábyrgð hafi m.a. haft þær afleiðingar að ekki hafi tekist að ljúka fyrstu drögum að tillögu að viðbúnaðaráætlun vegna mögulegs fjármálahruns. Þegar ljóst hafi verið að aðgerðir ríkisstjórnarinnar í málum Glitnis hafi ekki borið árangur hafi tekið við ákveðið stjórnleysi þar sem Seðlabankinn og ríkisstjórnin hafi ekki gengið í takt og yfirstjórn skorti.⁸

Skortur á skýrri verkaskiptingu hefur margvíslegar afleiðingar í för með sér eins og dæmin í rannsóknarskýrslunni sýna. Ein birtingarmynd þess er margvísleg tilvik í aðdraganda efnahagshrunsins þar sem á skorti að stjórnvöld *tækju af skarið í verkefnum* og brygðust við að eigin frumkvæði, s.s. dæmið um samráðshóp stjórnvalda sem rakið er hér að framan sýnir, þar sem óljóst var hvaða aðili innan stjórnkerfisins átti að bera ábyrgð á framkvæmd verkefna. Enn fleiri dæmi sýna tilvik þar sem stjórnvöld bentu hvert á annað án þess að nokkur tæki af skarið og axlaði ábyrgð á málinu. Slík aðstaða hafi m.a. verið uppi varðandi vilja stjórnvalda til að flytja Icesave-reikninga Landsbankans í erlendum útibúum í dótturfélag. Ekki hafi verið

⁶ Sjá m.a. spurningu nr. 166.

⁷ Sjá m.a. spurningar nr. 123 og 166.

⁸ Sjá m.a. spurningar nr. 147 og 162.

tekið af skarið um það hvaða aðili innan íslenska stjórnkerfisins hafi átt að hafa forgöngu um að þrýsta á um lausn málsins. Við skýrslutökur fyrir nefndinni hafi ítrekað komið fram í svörum ráðherra og stjórnenda ráðuneytanna, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans að þeir hafi ekki talið það í verkahring sinnar stofnunar að þrýsta á um þetta eða hafa forgöngu í málinu en hafi þess í stað vísað á aðrar stofnanir.⁹

Í þessum flokki má einnig nefna ýmsar ábendingar í rannsóknarskýrslunni sem benda til *skorts á samhæfingu og samræmingu verkefna*. Ekki er nóg að skipta verkefnum með stjórnvöldum heldur þarf jafnframt að tryggja að þau geti unnið saman, s.s. þegar málefni skarast. Til að stjórnsýslan geti verið skilvirk þarf að tryggja grundvöll fyrir samráð í slíkum tilvikum. Hér má nefna fjölda ábendinga rannsóknarnefndarinnar sem lúta að almennu viðbúnaðarstarfi stjórnvalda gagnvart yfirvofandi fjármálahruni 2007 og 2008. Viðbúnaðarstarfið kallaði á aðkomu margra stjórnvalda og í því skyni var komið á fót samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Hópnum var hins vegar ekki komið á fót með lögum og skorti lagaheimildir til að kalla eftir eða miðla trúnaðarupplýsingum sem hann ljóslega þurfti til að byggja ákvarðanir og ráðgjöf sína á. Hópin hafi því skort heildaryfirsýn til þess að byggja ráðgjöf sína á þótt slíkar upplýsingar hafi að einhverju marki verið til staðar hjá einstökum stofnunum sem hafi átt aðild að hópnum, en almenn lagaumgjörð studdi heldur ekki miðlun upplýsinga innan slíks hóps eða stuðlaði að öðru leyti að samstarfi þvert á stofnanir.¹⁰

Í þeim tilvikum sem stjórnvöld þó unnu saman benda ábendingar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis til þess að *skort hafi á formfestu*, upplýsingamiðlun hafi verið ábótavant og að víða hafi verið pottur brotinn að því er varðar skráningu upplýsinga. Hér undir falla t.a.m. ábendingar rannsóknarnefndarinnar um fyrirkomulag samráðs oddvita stjórnarflokka við stefnumörkun og eiginlega ákvarðanatöku í starfi ríkisstjórnarinnar. Rannsóknarnefndin tekur fram að þróunin hafi orðið sú að óformlegir fundir og samráð oddvita ríkisstjórnarinnar hafi fengið aukið vægi og að málefni sem rædd hafi verið þeirra á milli hafi ekki í öllum tilvikum verið borin upp í ríkisstjórn eða við aðra ráðherra. Þessir óformlegu fundir hafi almennt ekki verið skráðir formlega eða með kerfisbundnum hætti, né heldur afstaða fundarmanna og eftir atvikum stefnumörkun eða einstakar ákvarðanir sem lagður hafi verið grunnur að.¹¹ Ekki aðeins er að finna í skýrslu rannsóknarnefndarinnar gagnrýni á að upplýsingum hafi ekki verið miðlað ráðherra á milli heldur jafnframt misbrest á miðlun upplýsinga frá embættismönnum og öðrum opinberum starfsmönnum til ráðherra.¹² Aðrar ábendingar lúta að skorti á samræmdu verklagi um skráningu munnlegra upplýsinga og annarra óformlegra samskipta í innra starfi stjórnsýslunnar, einkum að því er varðar stefnumótun og önnur mál sem ekki teljast til eiginlegra „stjórnsýslumála“.¹³ Þá var ákvörðun um að fara að tillögu Seðlabankans um kaup á 75% hlut í Glitni banka hf. ekki færð til bókar eða skráð áður en hún var kynnt fulltrúum bankans, þrátt fyrir að um hafi verið að ræða ákvörðun um ráðstöfun nálægt fjórðungi af gjaldeyrisforða Seðlabankans. Það eina sem rannsóknarnefnd Alþingis fann ritað um þá ákvörðun var fréttatilkynning forsætisráðuneytisins sem gefin var út daginn eftir. Skipulag

⁹ Sjá m.a. spurningu nr. 140.

¹⁰ Sjá m.a. spurningar nr. 186, 146–148 og 200.

¹¹ Sjá m.a. spurningar nr. 169 og 149.

¹² Sjá m.a. spurningu nr. 222.

¹³ Sjá m.a. spurningu nr. 193.

stjórnsýslunnar og samstarf stjórnvalda lýtur ekki eingöngu að skýrri verkaskiptingu eða samskiptum þeirra á milli heldur jafnframt að *eftirliti innan stjórnsýslunnar*. Í því skyni má nefna að rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að nokkuð hafi skort á eftirlit ráðuneyta með undirstofnunum og sjálfstæðum stjórnvöldum á málefnasviði ráðuneytisins. Nefndin tekur fram að þágildandi lög um Stjórnarráð Íslands hafi ekki kveðið nægilega skýrt á um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra, sérstaklega að því er varðar sjálfstæð stjórnvöld.¹⁴ Hér má einnig nefna ábendingu rannsóknarnefndarinnar um að það hafi verið óheppilegt fyrirkomulag að formaður Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta hafi komið úr röðum starfsmanna viðskiptaráðuneytisins sem hafi farið með málefni sjóðsins. Fyrirkomulagið hafi haft í för með sér að gagnvart þeim sem báru fram fyrirspurnir hafi getað virst sem tengsl sjálfseignarstofnunarinnar og ráðuneytisins væru meiri eða önnur en lög kváðu í reynd á um og þannig hafi t.a.m. getað leikið vafi á um hvert eftirlitshlutverk ráðuneytisins væri.¹⁵

Ekki verður komist hjá því að túlka niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis svo að verulegir breistir hafi verið í heildargangverki stjórnkerfisins.

3. Fagleg stefnumótun stjórnsýslunnar

Af mörgum ábendingum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar verður dregin sú ályktun að skort hafi á *faglega stefnumótun* innan stjórnsýslunnar. Er hér gerður greinarmunur á hinni pólitísku stefnumótun, sem rakin er í lið 1 hér að framan, og faglegri stefnumótun sem tekur við af hinni pólitísku. Þegar hin pólitíska stefnumótun liggur fyrir þarf hin faglega stjórnsýsla að útfæra nánar þau verkefni sem henni hafa verið falin innan þess ramma sem henni er settur, þ.e. að því marki sem ekki hefur verið tekin afstaða til verkefna og útfærslu þeirra í löggjöf.

Ábendingar í rannsóknarskýrslunni veita vísbendingu um að stjórnsýslan hafi almennt verið illa búin undir fall bankanna 2008. Þannig hafi t.a.m. hvorki verið gerðar úttektir á vegum Stjórnarráðsins 2007 og fram að falli bankanna 2008 né lagt mat á hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna hér á landi og erlendis.¹⁶ Þá gerir rannsóknarnefndin athugasemdir við að ekki hafi tekist að klára sameiginlega viðbúnaðaráætlun stjórnvalda vegna yfirvofandi fjármálahruns sem sárlega hafi þurft á að halda þegar bankarnir hafi ríðað til falls haustið 2008.¹⁷

Fleiri ábendingar rannsóknarnefndarinnar falla undir þennan flokk, s.s. gagnrýni nefndarinnar á samskipti Fjármálaeftirlitsins og regluvarða fjármálafyrirtækjanna. Regluverðir innan fyrirtækja eru hluti af opinberu eftirliti með eftirlitsskyldum aðilum. Til þess að slíkt eftirlitsskerfi, sem löggjafinn hefur lagt grunn að, gangi upp er ljóst að stjórnvöld þurfa að hanna verkferla og móta faglega stefnu til að tryggja að það nái þeim markmiðum sem að er stefnt. Dæmi um framangreint eru ábendingar um að regluverðir hafi ekki haft nægilega sterkt bakland hjá Fjármálaeftirlitinu og hvorki fengið þar nægan stuðning né skilning til að geta sinnt starfi sínu innan bankanna.¹⁸

Eins og að framan greinir getur fagleg stefnumótun lotið bæði að tilteknum verkefnum en jafnframt almennt að uppbyggingu tiltekinnar stofnunar. Dæmi um slíkt eru ábendingar í

¹⁴ Sjá m.a. spurningu nr. 194.

¹⁵ Sjá m.a. spurningu nr. 128.

¹⁶ Sjá m.a. spurningu nr. 150.

¹⁷ Sjá m.a. spurningar nr. 145, 147, 148 og 199.

¹⁸ Sjá m.a. spurningar nr. 81, 184 og 221.

skýrslu rannsóknarnefndarinnar um faglega stefnumótun innan Fjármálaeftirlitsins. Rannsóknarnefndin tekur fram að röng forgangsörðun hafi verið hluti af vanda Fjármálaeftirlitsins. Þótt unnið hafi verið að endurbótum og uppbyggingu á upplýsingakerfum stofnunarinnar um langa hríð hafi átt að leggja mun meiri áherslu á að koma upp þróuðum upplýsingakerfum. Þá hafi auk þess þurft sérfræðinga til úrvinnslu upplýsinga úr kerfunum enda komi þau annars ekki að fullum notum.¹⁹ Fleiri ábendingar lúta að skipulagi Fjármálaeftirlitsins, m.a. ábendingar um að vettvangsathugunum hafi ekki verið sinnt með reglubundnum hætti og ekki unnið eftir skráðum verkferlum við ákvörðun um tíðni vettvangsheimsókna.²⁰ Nefndin bendir á nauðsyn þess að unnið sé skipulega að uppbyggingu Fjármálaeftirlitsins til að gera það betur í stakk búið til að sinna lögbundnum skyldum sínum.²¹

4. Innviðir og mannauður stjórnsýslunnar

Sumar ábendingar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis lúta að því að innviðir stjórnvalda hafi verið veikir; stofnanir hafi skort fjármagn og þannig ekki verið í stakk búar til að sinna lögbundnu hlutverki sínu, ekki hafi verið lögð næg rækt við mannauð svo dæmi séu tekin. Þannig hafi tilteknar stofnanir stjórnsýslunnar glímt við mikla starfsmannaveltu, skort á sérþekkingu, fjárþörf sem m.a. hafi birst í skorti á nauðsynlegum tæknibúnaði o.fl. Hér má sérstaklega nefna margvíslegar ábendingar í skýrslu rannsóknarnefndarinnar um aðbúnað og aðra innviði Fjármálaeftirlitsins. Ýmislegt bendir til þess að eftirlitið hafi verið undirfjármagnað og undirmannað í aðdraganda falls bankanna 2008 og starfsmannavelta mikil. Þá hafi upplýsingakerfi stofnunarinnar verið í ólestri sem er sérstaklega bagalegt með hliðsjón af verkefnum stofnunarinnar sem fæst einkum við söfnun og greiningu upplýsinga. Slíkt hlýtur óhjákvæmilega að draga úr getu starfsfólksins til þess að sinna hlutverki sínu.²² Rannsóknarnefndin bendir jafnframt á að ein ástæða þess að íslenska stjórnkerfið hafi verið svo illa í stakk búið til að takast á við fjármálahrunið 2008 hafi verið hversu fáliðuð ráðuneytin hafi verið þar sem mesta álagið var. Í því sambandi tekur nefndin þó fram að þar sé átt við fjölda (eða fámenni) þess starfsfólks sem hafi haft þá menntun og þjálfun sem gat nýst til að takast á við flókin og krefjandi verkefni.²³

Ýmsar ábendingar í skýrslunni varða óbeint innviði stjórnkerfisins en vísa til þeirra sem orsakar tiltekinna atburða eða viðvarandi vanda. Sem dæmi má nefna ábendingu nefndarinnar um skort á skráningu gagna og upplýsinga. Kemur fram í umfjöllun nefndarinnar að þegar leitað hafi verið skýringa á þessu vinnulagi hafi ýmist verið vísað í tímaþröng, manneklu eða að varasamt sé að skrá viðkvæmar upplýsingar.²⁴ Þá telur rannsóknarnefndin þrönga laga-
hyggju í eftirliti Fjármálaeftirlitsins ef til vill mega rekja til þess að ekki hafi starfað hjá því starfsfólki með nauðsynlega reynslu og þjálfun í að takast á við túlkun og beitingu laga. Er í því samhengi bent á að starfstími margra lögfræðinga hjá Fjármálaeftirlitinu hafi verið skammur og að margir þeirra hafi komið þangað beint úr námi.²⁵

Þau atriði sem þessar og fleiri ábendingar lúta að sýna að ekki er nægilegt að pólitísk stefnumörkun og stofnanaleg umgjörð sé fullnægjandi ef stofnanir hafa ekki yfir að ráða þeirri

¹⁹ Sjá m.a. spurningar nr. 120 og 181.

²⁰ Sjá m.a. spurningar nr. 108 og 109.

²¹ Sjá m.a. spurningar nr. 185.

²² Sjá m.a. spurningu nr. 219.

²³ Sjá spurningu nr. 189.

²⁴ Sjá spurningu nr. 222.

²⁵ Sjá spurningu nr. 221.

þekkingu, þeim tækjabúnaði, því fjármagni o.s.frv. sem þau þurfa á að halda til að geta leyst verkefni sín vel af hendi. Þessi atriði, sem nefna má innviði stjórnáráðs, lúta ekki einvörðungu að óþreifanlegum atriðum eins og fjárveitingum til stjórnvalda, launakjörum starfsfólks og innkaupum á tækjum og tólum, heldur einnig að óþreifanlegum atriðum á borð við stofnanamenningu, gildi stofnana og starfsfólks og sjálfsmynd þeirra, svo dæmi séu tekin. Í stuttu máli má segja að hér undir geti fallið öll þau atriði sem haft geta áhrif á starfsskilyrði starfsfólks stofnana.

5. Ákvarðanatæki og beiting stjórnáráðs

Eins og vikið er að hér að framan lýtur umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis fyrst og fremst að tilteknum liðnum atvikum og atburðum sem rakin eru í skýrslu nefndarinnar. Af þeirri umfjöllun er ljóst að of oft sáust þess dæmi að einstök mál voru ekki afgreidd með fullnægjandi hætti innan stjórnáráðs; ýmist vegna þess að á skorti að mál væru tekin formlega til meðferðar eða þau að öðru leyti ekki lögð í viðhlítandi farveg og jafnframt að ákvörðunum var ekki fylgt eftir til enda. Eins og rakið er hér að framan lúta sumar ábendingar rannsóknarnefndarinnar að því að eftirlitsaðila hafi skort lagaleg úrræði til að bregðast við í einhverjum tilvikum. Hins vegar var það einnig svo að í þeim tilvikum þar sem lagaumgjörð var þó fullnægjandi skorti almennt á festu og eftirfylgni í starfsemi eftirlitsaðila og að þær heimildir sem til staðar voru væru nýttar eins og hægt hefði verið. Dæmi um slíkt er m.a. ábending rannsóknarnefndarinnar um að Seðlabankinn hafi skort fullnægjandi upplýsingar um stöðu Glitnis banka hf. þegar tekin var ákvörðun um að veita bankanum þrautavarálan í september 2008. Seðlabankinn hafi ekki kallað eftir þeim upplýsingum, hvorki frá Glitni sjálfum né Fjármálaeftirlitinu. Hafi Seðlabankinn þannig ekki nýtt sér þau lagaúrræði sem bankanum hafi verið búin til þess að upplýsa málið á viðhlítandi hátt.

Rannsóknarnefndin gerir margvíslegar athugasemdir við skort á festu og ákveðni eftirlitsstofnana við úrlausn og eftirfylgni einstakra mála. Þess hafi verið dæmi að ekki hafi verið sendar skriflegar athugasemdir til fjármálafyrirtækja þegar stofnanirnar urðu varar við að tilteknir gerningar brytu í bága við lög og málunum þannig ekki komið í lögformlegan farveg. Þar með hafi verið erfiðara að beita lögbundnum heimildum, s.s. þvingunarúrræðum þar sem það hafi átt við eða tilmælum um úrbætur. Þar sem þessa hafi þó verið gætt reyndist málsmeðferð oft svo hæg að þegar úrræðum var beitt var það svo seint að tilmælin áttu ekki lengur við.²⁶

Af framangreindu leiðir að jafnvel þótt gæði lagasetningar séu fullnægjandi, innviðir tryggðir, ígrunduð stefnumótun hafi farið fram, stjórnáráðs starfi samkvæmt skýru skipulagi og samskipti milli stjórnvalda séu góð reynir að lokum á það hvort þeim stjórnáráðjum sem til staðar eru sé beitt, með réttum hætti, þegar það er nauðsynlegt.

iii. Umbætur í íslensku stjórnkerfi í kjölfar fjármálakreppunnar

Viðbrögð stjórnvalda við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 hafa verið afar fjölbætt eins og ítarlega er rakið í svörum við ábendingum í skýrslu þessari. Hér á eftir verða raktar helstu umbætur í íslensku stjórnkerfi sem farið hafa fram frá fjármálakreppunni 2008. Umfjöllun er skipt í þrjá þætti með hliðsjón af efnistökkum skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku

²⁶ Sjá m.a. spurningar nr. 19, 115, 117 og 180.

bankanna 2008, þ.e. umbætur sem lúta að fjármálakerfi, hagstjórn og opinberri stjórnsýslu almennt.

1. Fjármálakerfið

Eins og endurspeglast í ábendingum rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna áttu veikleikar í fjármálakerfi Íslands stóran þátt í fjármálakreppunni sem náði hástigi á árinu 2008. Bankakerfið hefur hins vegar gjörbreyst frá því sem það var í aðdraganda fjármálakreppunnar. Umfang þess miðað við landsframleiðslu er ekki nema 13% af því sem þá var. Í stað þess að alþjóðleg umsvif settu mikinn svip á starfseminu er fjármálakerfið nú að mestu heimamiðað og verulega hefur því dregið úr endurfjármögnunaráhættu í erlendri mynt og annarri gjald-eyrisáhættu. Þá er viðnámsþróttur kerfisins mun meiri eins og birtist í hlutfallslega meira eigin og lausu fé. Á sama tíma hefur vöktun áhættu í einstökum fjármálafyrirtækjum og í fjármálakerfinu í heild batnað verulega og heimildir til stjórnvalda til aðgerða til að halda áhættu í skefjum hafa verið auknar.

Umskiptin í fjármálakerfinu eru að hluta til bein afleiðing af falli bankanna og því að erlend fjármögnun ofvaxtar og óhóflegrar áhættutöku hefur ekki verið í boði. Bættur lagarammi og annað regluverk, öflugra starf við að varðveita fjármálastöðugleika og bætt fjármálaeftirlit á þó líka stóran hlut að máli og kemur að óbreyttu í veg fyrir að stærð og áhættusækni fjármálakerfisins nái sama stigi og fyrir fjármálakreppuna jafnvel þótt erlend fjármögnun yrði á ný í því boði sem þá var. Að hluta til hafa þessar umbætur verið gerðar í tilefni af ábendingum rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna en breytingar á fjölþjóðlegu regluverki og viðbrögð við séríslenskri áhættu hafa einnig leikið stórt hlutverk. Í næstu undirköflum er nánari grein gerð fyrir þessum umbótum.

A. Lagarammi

Endurreisn íslenska fjármálakerfisins í kjölfar hruns þess 2008 hefur farið fram samhliða viðamikilli endurskoðun Evrópusambandsins á reglum á fjármálamarkaði sem hafa í gegnum EES-samninginn orðið hluti af regluverki hér á landi. Þetta hefur haft í för með sér umtalsverðar breytingar á lögum sem lúta að fjármálakerfinu. Markmið þessara breytinga hefur verið að styrkja fjármálamarkaðinn, auka viðnámsþrótt fjármálafyrirtækja við áföllum og skapa trausta lagaumgjörð um varðveislu fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlit. Meðal áherslna í nýrri löggjöf er að treysta rekstur fyrirtækja á fjármálamarkaði og draga úr hættu á að almenningur þurfi að standa straum af kostnaði við erfiðleika í rekstri þeirra, bætt samkeppnisumhverfi, neytendavernd og gagnsæi. Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu lagabreytingum sem lúta að fjármálamarkaði og starfsemi fjármálafyrirtækja en fjallað er um löggjöf varðandi fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlit í sérstökum undirköflum.

Gerðar hafa verið miklar umbætur á lögum um fjármálafyrirtæki, m.a. með auknum kröfum um magn og gæði eigin fjár, og því ættu fjármálafyrirtæki að vera betur í stakk búin að takast á við rekstrarerfiðleika. Með nýjum reglum um aukið laust fé er jafnframt stuðlað að því að fjármálafyrirtæki geti mætt greiðsluskuldbindingum sínum. Þá hafa verið settar reglur um könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlits Seðlabankans, eiginfjárauka og vogunarhlutfall. Jafnframt hafa verið settar reglur er lúta að stjórnarháttum. Helstu áherslur hafa verið að skýra nánar hlutverk, ábyrgð og skyldur stjórnar og heildarendurskoðun á reglum um áhættu-stýringu, stöðuga fjármögnun og innra eftirlit fjármálafyrirtækja.

Nýrri löggjöf um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja miðar að því að takmarka tjón af vandkvæðum fjármálafyrirtækja. Með henni er ætlað að draga úr líkum á áföllum eða erfiðleikum fjármálafyrirtækja og vernda þannig fjármálalegan og efnahagslegan stöðugleika.

Það er jafnframt markmið að komi til slíkra erfiðleika verði neikvæðar afleiðingar sem minnstar, m.a. með því að tryggja áframhaldandi kerfislægt mikilvæga starfsemi og vernda innstæðueigendur en um leið takmarka hættu á að kallað verði eftir framlögum úr ríkissjóði.

Neytendavernd er ein af undirstöðum trausts á fjármálakerfinu. Með nýrri löggjöf um váttryggingastarfsemi er markmiðið að efla neytendavernd og tryggja fjármálastöðugleika. Gerðar eru auknar kröfur um gjaldþol váttryggingafélaga, stjórnarhætti þeirra, áhættustýringu og upplýsingagjöf til þess að draga úr líkum á greiðsluerfiðleikum eða gjaldþroti váttryggingafélaga. Þá eru gerðar meiri kröfur til eftirlitsaðila til að stuðla að stöðugleika. Ný löggjöf um rekstraraðila sérhæfðra sjóða á rætur að rekja til viðbragða við erfiðleikum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum 2008–2009 en vandamál tengd slíkum sjóðum voru talin hafa aukið áhættu innan evrópska fjármálakerfisins. Löggjöfinni er ætlað að taka á helstu vandkvæðum á þessum markaði, s.s. skorti á heildarsýn yfir lausafjánhættu og áhættu tengdri vogun sérhæfðra sjóða. Auknar og samræmdar kröfur eru nú gerðar um starfsleyfi, skipulag og eftirlit með rekstraraðilum sérhæfðra sjóða.

Gerðar hafa verið umbætur á löggjöf á verðbréfamarkaði, m.a. í formi nýrra laga um skortsölu og um afleiðuviðskipti sem hafa m.a. það markmið að draga úr óstöðugleika og kerfisáhættu sem getur fylgt skortsölu, auk þess að auka gagnsæi með afleiðuviðskipti og draga úr áhættu sem þeim tengist. Jafnframt er unnið að nýjum heildarlögum um markaði fyrir fjármálagerninga sem ætlað er að gangi í gildi hér á landi árið 2021. Þau fela m.a. í sér endurskoðaðar reglur um fjárfestavernd og margvíslegar breytingar til að bregðast við þróun í viðskiptum með fjármálagerninga og tækninýjungum á markaði.

Loks má nefna umbætur er varða eignarhald á fjármálafyrirtækjum og er regluverkið gjörbreytt frá hrúinu 2008. Fjárfestir sem hyggst fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki verður að standast hæfismat sem byggir á ítarlegri greiningu og gagnaöflun. Skyldur eigenda virkra eignarhluta til að veita nauðsynlegar upplýsingar hafa verið auknar og hefur Fjármálaeftirlit Seðlabankans viðvarandi eftirlit með hæfi þeirra. Takmarka má eignarhald ef fjárfestir er talinn óhæfur til að fara með virkan eignarhlut, þrátt fyrir að hafa áður verið metinn hæfur. Jafnframt hefur verið heimilt frá árinu 2014 að stöðva fjárfestingu erlendra aðila í kerfislægt mikilvægum bönkum þegar slík fjárfesting felur í sér kerfisáhættu. Beita má heimildinni þrátt fyrir að erlendir fjárfestir hafi verið metinn hæfur til að fara með virkan eignarhlut ef fjárfesting telst fela í sér kerfisáhættu.

B. Fjármálastöðugleiki

Í framhaldi af fjármálakreppunni hefur í áföngum verið unnið að því að efla viðbúnað til að varðveita fjármálastöðugleika. Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands gerðu með sér nýjan samstarfssamning 2011 sem fól í sér að samstarf stofnananna um greiningu á áhættu í fjármálakerfinu í heild var verulega eft. Með lögum á árinu 2014 var samstarfið aukið enn frekar og komið á formlegri umgjörð samráðs um málefni fjármálastöðugleika með aðkomu ráðherra sem fólst í stofnun fjármálastöðugleikaráðs og kerfisáhættunefndar sem starfaði fyrir það. Þetta fyrirkomulag byggði að hluta á hugmyndum í sérfræðingaskýrslu sem efnahags- og viðskiptaráðuneytið hafði látið gera á árunum 2011 til 2012 og á fyrri skýrslum erlendra sérfræðinga, sérstaklega skýrslu Andrew Large fyrir Seðlabankann á árinu 2012. Fjármálastöðugleikaráð var vettvangur samráðs, upplýsingaskipta og stefnumótunar vegna fjármálastöðugleika. Ráðið gat beint tilmælum til Seðlabankans, Fjármálaeftirlitsins og annarra aðila varðandi aðgerðir til að stuðla að fjármálastöðugleika og beitingu svokallaðra þjóðhagsvarúðartækja. Þeir aðilar sem tilmælin beindust til þurftu annaðhvort að verða við þeim eða útskýra af hverju þeir höfðu ekki gert það. Lögbundin hlutverk og sjálfstæði Seðlabankans og

Fjármálaeftirlitsins breyttist hins vegar ekki. Það var einnig hlutverk fjármálaráðs að samhæfa viðbúnað opinberra aðila þegar fjármálastöðugleika var ógnað. Fjármála- og efnahagsráðherra var formaður ráðsins en auk þess áttu seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins sæti í því. Kerfisáhættunefnd hafði það hlutverk að leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika og undirbúa tillögur fyrir fjármálastöðugleikaráð. Seðlabankastjóri var formaður nefndarinnar en auk þess áttu sæti í henni forstjóri Fjármálaeftirlitsins, aðstoðarbankastjóri Seðlabankans, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins og utan- aðkomandi sérfræðingur. Fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins sat fundi nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt.

Með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins í ársbyrjun 2020 má segja að smiðshöggvið hafi verið rekið varðandi sameiningu yfirsýnar og tækja til að stuðla að fjármálastöðugleika á einn stað. Um leið voru skapaðar mun betri forsendur fyrir samþættingu eindar- og þjóðhagsvarúðar annars vegar og, eftir því sem við á, peningastefnu og fjármálastöðugleikastefnu hins vegar. Ný nefnd innan Seðlabankans, *fjármálastöðugleikanefnd*, hefur yfirsýn varðandi fjármálastöðugleika og tekur endanlegar ákvarðanir um beitingu allra þjóðhagsvarúðartækja. Fundur seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra tekur þó ákvarðanir varðandi notkun sérstakrar bindingar á fjármagnsinnstreymi en hún þarf einnig samþykki fjármála- og efnahagsráðherra. Þar er um að ræða tæki sem getur bæði haft áhrif á fjármálastöðugleika og á virkni peningastefnunnar. Samhliða þessum breytingum var kerfisáhættunefnd lögð niður og fjármálastöðugleikaráð fékk nýtt hlutverk sem vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á milli fjármála- og efnahagsráðherra og seðlabankastjóra. Seðlabankastjóri er formaður fjármálastöðugleikanefndar en jafnframt sitja í henni allir þrír varaseðlabankastjórar og þrír utanaðkomandi sérfræðingar. Fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins situr fundi nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt.

C. Fjármálaeftirlit

Á síðustu 10 árum hafa verið gerðar gagngerar breytingar á skipulagi og starfsháttum Fjármálaeftirlitsins í því skyni að auka festu og eftirfylgni í meðferð mála hjá stofnuninni. Þær breytingar má m.a. rekja til þeirra ábendinga sem fram komu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um orsakir falls íslensku bankanna. Eftirlitsaðferðir Fjármálaeftirlitsins hafa verið byggðar upp en við þá vinnu var, auk ábendinga úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, gagnrýni úr öðrum áttum höfð til hliðsjónar. Má þar nefna skýrslu Kaarlo Jännäri frá mars 2009, tillögur Gavin Bingham, Jóns Sigurðssonar og Kaarlo Jännäri til stjórnvalda í október 2012, skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um endurskoðun laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi o.fl. frá júní 2018 og Turner-skýrsluna frá mars 2009.

Starfsemi Fjármálaeftirlitsins hefur tekið miklum breytingum og fjárfest hefur verið í mannauði og upplýsingakerfum. Viðhorf til fjármálaeftirlits breyttust til hins betra í kjölfar falls bankanna 2008 og þjóðhagslegt mikilvægi þess varð óumdeilt. Fjárheimildir Fjármálaeftirlitsins jukust þannig úr 617,2 millj. kr. fyrir 2007 í 2.393,7 millj. kr. fyrir 2019 og greiddum stöðugildum fjölgaði úr 44,7 í 115,9.

Fjármálaeftirlitið mótaði sér fyrst stefnu árið 2010 þar sem m.a. voru kynnt gildi stofnunarinnar sem voru áræðni, fagmennska og festa. Stefnan hefur verið endurskoðuð reglulega og birt opinberlega. Í stefnu Fjármálaeftirlitsins frá 2016 segir að markmið fjármálaeftirlits á Íslandi sé að stuðla að fjármálastöðugleika og að fjármálamarkaðurinn sé skilvirkur og njóti trausts til að gegna þjóðhagslegu hlutverki sínu, að viðhalda löghlýðni, heilbrigði, öryggi og skilvirkni í rekstri fyrirtækja á fjármálamarkaði og gæta hagsmuna viðskiptavina fyrirtækja á fjármálamarkaði og almennings. Þeim markmiðum verði náð með áherslu á tvo meginþætti,

áhættumiðað eftirlit og löghlýðni og heilbrigða viðskiptahætti. Áhættumiðað eftirlit skiptir eftirlitsskyldum aðilum í áhrifavægisflokka í samræmi við möguleg áhrif rekstrarstöðvunar þeirra á fjármálastöðugleika og hagsmuni viðskiptavina og forgangsraðar verkefnum því til samræmis. Enn fremur hafa valdheimildir eftirlitsins verið auknar, viðurlagaheimildum hefur fjölgað og hámarksfjárhæðir stjórnvaldssekta verið hækkaðar verulega. Í ársbyrjun 2020 var Fjármálaeftirlitið svo sameinað Seðlabanka Íslands, m.a. með það að markmiði að stuðla að fjármálastöðugleika. Í almennum athugasemdum með lagafrumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands, var rakið að með sameiningu yrði best náð fram þeim kostum sem fylgja nánd fjármálaeftirlits, fjármálastöðugleika og peningastefnu, þ.e. að auka skilvirkni og skýrleika ábyrgðar og bæta stjórnsýslu við ákvarðanatöku, nýtingu upplýsinga og möguleika á auknum gæðum greiningar og yfirsýnar.

Breytingar á fjármálaeftirliti hafa hvort tveggja tekið tillit til sameiginlegra reglna á Evrópska efnahagssvæðinu og verklags sem lýtur að áhættumiðaðu eftirliti. Þannig hefur Evrópusambandið komið á fót þremur nýjum eftirlitsstofnunum á evrópskum fjármálamarkaði, þær eru EBA (bankamarkaður), ESMA (verðbréfamarkaður) og EIOPA (lífeyrisjóða- og váttryggingamarkaður). Tilgangur þeirra er að tryggja nánara samstarf fjármálaeftirlita aðildarríkja og styðja við einsleita beitingu og túlkun reglna í Evrópu. Daglegt eftirlit með mörkuðum og fjármálafyrirtækjum er eftir sem áður í höndum eftirlitsaðila einstakra ríkja. Jafnframt var komið á fót Evrópska kerfisáhætturáðinu (e. European Systemic Risk Board, ESRB) sem metur og vaktar kerfisáhættu og greinir ógnir sem kunna að steðja að fjármálastöðugleika innan ESB.

2. Hagstjórn

Talsverðar umbætur hafa verið gerðar á stjórn efnahagsmála frá fjármálahrúni í því skyni að tryggja betur að markmið um verðstöðugleika og almennan efnahagslegan stöðugleika náist. Í þeim tilgangi hefur verið leitast við að tryggja þeim stofnunum sem falin eru efnahagsleg markmið tæki til að ná þeim. Á sama tíma hefur gagnsæi hagstjórnar verið aukið og stuðlað að betra samráði á milli stefnusviða. Tilgangurinn er að auka almennan þjóðfélagslegan skilning á hagstjórninni og forða óþarfa stefnuárekstrum án þess að skerða sjálfstæði þeirra stofnana til athafna sem bera ábyrgð á einstökum efnahagslegum markmiðum. Hér á eftir verður fjallað í einstökum undirköflum um þrjár meginstöðir hagstjórnar, þ.e. peningastefnu, opinber fjármál og vinnurmarkað, og um samráð og samhæfingu þeirra á milli.

A. Peningastefna

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna er þó nokkuð fjallað um peningastefnuna í aðdraganda fjármálakreppunnar, bæði frá hagstjórnarsjónarmiði en einnig varðandi framkvæmd hennar í viðskiptum við bankana. Í þessari skýrslu er fjallað um ýmsar ábendingar sem lúta að þessum atriðum. Mikilvægt er hins vegar að halda því til haga að mjög miklar breytingar hafa orðið á peningastefnunni á þeim tíma sem liðinn er frá falli bankanna. Þær lúta að skipulagi ákvarðana í peningamálum, framkvæmd peningastefnunnar í viðskiptum við fjármálastofnanir og samspili peningastefnunnar við önnur stefnusvið hagstjórnar og fjármálastöðugleika.

Helstu breytingarnar eru:

Snemma árs 2009 voru gerðar breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands sem m.a. fólu í sér að í stað þriggja manna bankastjórnar myndi fimm manna peningastefnunefnd taka ákvarðanir varðandi beitingu peningalegra stjórntækja, þ.m.t. vaxta bankans og viðskipta á galdeyrismarkaði sem hefðu það markmið að hafa áhrif á gengi krónunnar. Seðlabankastjóri

er formaður nefndarinnar en aðrir í nefndinni voru, fram til sameiningar Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins í upphafi árs 2020, aðstoðarseðlabankastjóri, sérfræðingur á sviði peningamála sem seðlabankastjóri tilnefndi og bankaráð staðfesti (var allan tímann aðalhafgræðingur) og tveir utanaðkomandi sérfræðingar skipaðir af ráðherra. Eftir sameininguna tóku varaseðlabankastjórar peningastefnu og fjármálastöðugleika sæti í nefndinni í stað aðstoðarseðlabankastjóra og aðalhafgræðings. Við lagabreytingarnar 2009 varð áskilnaður um aukið gagnsæi, þ.m.t. birtingu fundargerða peningastefnunnefndar og tvær skýrslur til Alþingis á ári um framkvæmd peningastefnunnar sem ræða skyldi í þingnefnd. Það hefur á undanförunum árum verið gert með opnum fundum efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis með fulltrúum peningastefnunnefndar. Með þessum breytingum urðu ákvarðanir um beitingu stjórnþækja peningastefnunnar markvissari og betur tengdar undirliggjandi efnahagsgreiningu og spá. Gagnsæi jókst sem skapaði forsendur fyrir betri umræðu um peningamál og aukinn skilning á mótun og framkvæmd stefnunnar.

Í aðdraganda fjármálakreppunnar tóku bankarnir veðlán í Seðlabankanum í miklum mæli og vextir á þeim lánum voru meginvextir miðlunar peningastefnu bankans (oft kallaðir stýrivextir). Skuldabréf gefin út af öðrum bönkum voru veðhafar eignir í þessum viðskiptum. Þetta fyrirkomulag sætti gagnrýni eftir fjármálakreppuna, m.a. í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna. Á þessu fyrirkomulagi hafa orðið grundvallarbreytingar á árunum eftir fjármálakreppuna. Nýju bankarnir höfðu ekki þörf fyrir lánaþyrngingunni frá Seðlabankanum þar sem lausafjárstaða þeirra var rúm og þeir áttu miklar innstæður í bankanum. Innstæðuvextir í Seðlabankanum urðu því meginvextir. Lista um veðhafar eignir í viðskiptum við Seðlabankanum var breytt og skuldabréf banka af ofangreindu tagi féllu út af honum. Þá hefur listi yfir þá aðila sem geta verið í viðskiptum við Seðlabankann verið skorinn niður. Þessar breytingar hafa bætt miðlun peningastefnunnar og dregið úr líkum á að Seðlabankinn verði fyrir fjártjóni vegna viðskipta sinna við fjármálastofnanir.

Á árinu 2010 gaf Seðlabankinn út ritið *Peningastefnan eftir höft* sem innihélt skýrslu bankans til efnahags- og viðskiptaráðherra þar sem reifaðar eru hugmyndir um breytingar á ramma peningastefnunnar. Þær fólust m.a. í því að beita með virkari hætti fleiri tækjum en vöxtum, þ.m.t. viðskiptum á gjaldeyrismarkaði, og styðja hana betur með beitingu þjóðhagsvarúðartækja og ríkisfjármálastefnu sem virkaði meira til sveiflujöfnunar en alla jafna hafði verið raunin hér á landi. Þeirri stefnu sem þarna var mörkuð var síðan að verulegu leyti hrint í framkvæmd á árunum þar á eftir, ýmist með lagabreytingum, ákvörðunum peningastefnunnefndar eða á öðrum vettvangi. Lög um opinber fjármál sem fjallað er um í næsta undirkafla styrktu ramma ríkisfjármálastefnunnar og bættu samspil hennar við peningastefnuna. Á árinu 2016 bættist enn í tækjasafnið þegar fjárstreymistæki var innleitt í formi sérstakrar bindiskyldu á fjármagnsinnstreymi á skuldabréfamarkað og í hávaxtainnstæður. Sameining Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins í ársbyrjun 2020 skapaði síðan möguleika á mun betra samspili peningastefnu, fjármálastöðugleikastefnu og fjármálaeftirlits því að eftir sameininguna eru þessi stefnusvið öll innan vébanda sömu stofnunar. Allar þessar breytingar gera það að verkum að nú er umhverfi, ramma og framkvæmd peningastefnunnar töluvert önnur og betri en var fyrir fjármálakreppuna.

B. Opinber fjármálastefna

Umgjörð stefnumótunar í opinberum fjármálum hefur tekið margvíslegum breytingum frá fjármálakreppunni 2008. Með nýjum lögum um opinber fjármál frá árinu 2015 er lagt upp með að búa opinberum fjármálum heildstæða umgjörð með víðfeðmara gildissviði en eldri fjárreiðulög sem ná til opinberra aðila í heild sinni, þ.e. til þeirra aðila sem fara með ríkis- og

sveitarstjórnarvald og fyrirtækja sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Með framangreindu er leitast við að tryggja heildarsýn yfir opinber fjármál og skapa forsendur til að beita þeim úrræðum sem best eiga við hverju sinni til að samhæfa fjármálastefnu opinberra aðila og bæta opinbera hagstjórn. Heildaryfirsýn fáiast yfir þá þætti sem stjórnvöld hafa áhrif á með beinum ákvörðunum eða með eigandastefnu sinni og þar með gefist færi á að hafa áhrif á virkni þeirra í hagkerfinu.

Með setningu laganna var tekin upp gjörbreytt umgjörð fyrir áætlanagerð og stefnumörkun stjórnvalda og áhersla þannig lögð á langtímahugsun, stöðugleika og aga við framkvæmd fjárlaga. Lögð er aukin áhersla á hagstjórnarlegt hlutverk opinberra fjármála og sýn til lengri tíma, t.d. með gerð fjármálaáætlunar til fimm ára sem undirbyggir fjárlög hvers árs. Í lög-gjöfinni er gert ráð fyrir að sérhver ríkisstjórn móti sér stefnu til fimm ára sem henni ber að vinna eftir á starfstíma sínum og fjármálaáætlanir byggja á. Stefnan er á hagrænum grunni og er sett fram með tölulegum markmiðum sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Markmiðið er að stuðla samhliða að styrkri og ábyrgri stjórn í fjármálum hins opinbera og framförum í beitingu opinberra fjármála í þágu hagstjórnar í samspili við peningamálastefnu Seðlabankans.

C. Vinnumarkaður

Stöðugleiki á vinnumarkaði auðveldar peningastefnu og opinberri fjármálastefnu að ná markmiðum um verðstöðugleika og almennan efnahagslegan stöðugleika. Þjóðhagsráð aðila vinnumarkaðarins, stjórnvalda og Seðlabankans var sett á laggirnar 2016 og hlutverk þess var endurskoðað og útvíkkað 2019. Markmið ráðsins er að styrkja samhæfingu hagstjórnar og ákvarðana á vinnumarkaði með hliðsjón af efnahagslegum og félagslegum stöðugleika og áhrifum á loftslagsmál. Þjóðhagsráð skal fjalla um stöðu í efnahags- og félagsmálum og ræða samhengi opinberra fjármála, peningastefnu og kjaramála í tengslum við helstu viðfangsefni hagstjórnar hverju sinni. Ráðið skal beina umfjöllun sinni sérstaklega að þáttum þar sem samhæfingu er helst ábótavant. Í Þjóðhagsráði skal m.a. fara yfir stöðu aðgerða í yfirlýsingum stjórnvalda í tengslum við gerð kjarasamninga. Þjóðhagsráð tekur hins vegar ekki ákvarðanir í efnahags- eða kjaramála og stofnun þess breytir ekki lögbundnum hlutverkum þeirra aðila sem að ráðinu standa. Í Þjóðhagsráði sitja formenn þeirra stjórnvaldaflokka sem aðild eiga að ríkisstjórn hverju sinni en þó ætíð forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra, ásamt forystufólki Alþýðusambands Íslands, Bandalags háskólanna, BSRB, Kennarasambands Íslands, Samtaka atvinnulífsins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Seðlabankans.

Frá því í lok árs 2017 átti ríkisstjórnin reglulega samráðsfundi með aðilum vinnumarkaðarins um ýmis viðfangsefni sem snúa að samskiptum vinnumarkaðarins og stjórnvalda. Á fundunum voru m.a. til umræðu málefni kjararáðs, bætt launatölfræði og hagnýting hennar, áherslur stjórnvalda í félagslegum umbótum og félagslegur stöðugleiki, húsnæðismál, staða og stefnumörkun um sjóði vinnumarkaðarins, stefna í menntamálum, efnahagsmál og hagstjórn, útvíkkun Þjóðhagsráðs, samspil bóta, skatta og ráðstöfunartekna og endurskoðun tekjuskattkerfisins. Afrakstur þessa samráðs leiddi m.a. til umbóta í atvinnuleysistryggingum og Ábyrgðasjóði launa. Kjararáð var lagt niður og ákvörðun um laun kjörinna fulltrúa og ædstu embættismanna breytt. Skipaður var starfshópur um endurskoðun á reglum vegna endurgreiðslu námslána og var tillögum hans um að dregið yrði úr endurgreiðslum og ábyrgðarmannakerfi námslána afnumið hrundið í framkvæmd. Farið var í tilraunaverkefni um styttingu vinnuvikunnar í samvinnu við BSRB með það að markmiði að kanna hvort stytting vinnuvikunnar úr 40 stundum í 36 á vinnustöðum hjá ríkinu leiddi til gagnkvæms ávinnings starfsmanna og vinnustaða. Stofnuð var nefnd um umbætur á úrvinnslu og nýtingu á launatölfræðiupplýsingum sem lagði til ýmsar úrbætur sem ráðist var í. Má þar nefna verkefni við

að skoða möguleika á heildarsöfnun launatölfræðiupplýsinga beint frá launagreiðendum og samkomulag um hlutverk og umgjörð Kjaratölfræðinefndar sem undirritað var í maí 2019. Kjaratölfræðinefnd um gerð og hagnýtingu tölfræðigagna um laun og efnahag til undirbúnings og eftirfylgni með kjarasamningum var stofnuð á grunni tillagna nefndar um umbætur á úrvinnslu og nýtingu á launatölfræðiupplýsingum með fulltrúum heildarsamtaka vinnumarkaðarins, ríkis og sveitarfélaga, auk fulltrúa forsætisráðuneytis, félagsmálaráðuneytis og Hagstofu Íslands. Kjaratölfræðinefnd er m.a. ætlað að stuðla að því að aðilar hafi sameiginlegan skilning á eðli, eiginleikum og þróun þeirra hagtalna sem mestu varðar við gerð kjarasamninga. Fyrsta skýrsla nefndarinnar kom út í september 2020 þar sem fjallað var um samningalotuna sem hófst vorið 2019, umfang kjarasamningagerðarinnar og þróun launa og efnahagsmála en gert er ráð fyrir að nefndin gefi framvegis út tvær skýrslur á ári.

Yfirlýsing ríkisstjórnar sem gefin var út til að liðka fyrir gerð lífskjarasamninga á almennum vinnumarkaði þann 3. apríl 2019 var einnig afrakstur þessa víðtæka samráðs stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins. Stuðningur stjórnvalda við lífskjarasamningana samanstendur af 45 aðgerðum sem styðja við markmið um stöðugleika í efnahagsmálum og bætt kjör launafólks, m.a. á sviði skattamála, fæðingarorlofs, húsnæðismála, lífeyrismála, aðgerða gegn félagslegum undirboðum, hagstjórnar, vinnumarkaðar og verðlags og einföldunar á regluverki og eftirliti, auk aðgerða til afnáms verðtryggingar. Ríkisstjórnin gaf jafnframt út yfirlýsingu í tengslum við gerð kjarasamninga aðildarfélaga BSRB 9. mars 2020 en í henni er kveðið á um heildarendurskoðun á stuðningi við barnafjölskyldur og skipun starfshóps um endurmat á störfum kvenna.

Í yfirlýsingu um aðgerðir til stuðnings lífskjarasamningunum, dags. 3. apríl 2019, var fjallað um að stjórnvöld og heildarsamtök á vinnumarkaði ynnu að gerð grænbókar um framtíðarumhverfi kjarasamninga og vinnumarkaðsmála. Forsætisráðherra skipaði í því skyni nefnd um gerð grænbókarinnar sem skal skila skýrslu til forsætisráðherra fyrir lok apríl 2021 svo unnt verði að taka hana til umfjöllunar fyrir þinglok. Nefndin skal fjalla með greinargóðum hætti um uppbyggingu og skipulag á íslenskum vinnumarkaði, vinnulag við undirbúning og gerð kjarasamninga, laga- og reglugerðarumhverfi og stofnanaumgjörð vinnumarkaðarins. Varpa skal ljósi á reynsluna af nógildandi fyrirkomulagi, meta kosti þess og galla og leggja fram tillögur sem nýst geta sem grundvöllur að frekari umræðu og stefnumörkun. Þá skal löggjöf og regluverk á sviði vinnumarkaðar sérstaklega skoðað í samhengi við breytingar á vinnumarkaði, m.a. m.t.t. hark-hagkerfisins og óhefðbundinna ráðningaforma í samræmi við tillögur verkefnastjórnar um aðgerðir vegna fjórðu iðnbyltingarinnar. Til að tryggja samráð við aðila vinnumarkaðarins er jafnframt starfræktur sérstakur samráðshópur forystufólks heildarsamtaka á vinnumarkaði ásamt fulltrúum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og ríkissáttasemjara. Grænbókarnefndin skal hafa virkt og reglulegt samráð við hópinn um efnistöð og framvindu verkefnisins og halda a.m.k. mánaðarlega framvindufundi með honum.

Til samræmis við yfirlýsingu ríkisstjórnar í tengslum við kjarasamninga aðildarfélaga BSRB, dags. 13. mars 2020, skipaði forsætisráðherra starfshóp með fulltrúum forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, félagsmálaráðuneytis, samtaka launafólks og samtaka atvinnurekenda, sem falið er að leggja fram tillögur að aðgerðum til að útrýma launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði. Þær aðgerðir skulu hafa að leiðarljósi að leiðrétta kerfisbundið vanmat á störfum þar sem konur eru í meiri hluta. Starfshópurinn skal skila tillögum fyrir lok ágúst 2021.

D. Samráð og samhæfing varðandi hagstjórn

Efnahagsmál voru flutt til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins 2011. Þar með voru málefni Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins í sama ráðuneyti. Efnahagsmál og málefni fjármálamarkaðarins voru síðan færð undir fjármála- og efnahagsráðuneytið 2013. Við myndun nýrrar ríkisstjórnar á árinu 2014 voru málefni Seðlabanka Íslands aftur færð til forsætisráðuneytisins.

Ráðherranefndum var komið á með nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands 2011. Tilgangur þeirra er að skapa vettvang fyrir ráðherra sem bera ábyrgð á skyldum málefnum til að samhæfa stefnu sína og aðgerðir í málum eða málaflokkum. Á þessu kjörtímabili er starfandi ráðherranefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálamarkaðar skipuð forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra. Seðlabankastjóri kemur reglulega á fundi nefndarinnar til að gera grein fyrir stöðu efnahagsmála.

Með lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, var í fyrsta sinn kveðið á um heimild forsætisráðherra, með samþykki ríkisstjórnarinnar, til að skipa ráðherranefnd til að fjalla um einstök mál eða málaflokka. Með breytingu á lögunum 2015, sbr. lög nr. 82/2015, var enn fremur tryggt að ávallt séu starfandi ráðherranefnd um ríkisfjármál og ráðherranefnd um efnahagsmál, sbr. 4. mgr. 9. gr. laga nr. 115/2011. Meðal þeirra verkefna sem ráðherranefnd um efnahagsmál hefur er að samræma stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum og hafa eftirlit með framkvæmd efnahagsstefnunnar á einstökum sviðum. Þá fjallar nefndin jafnframt um framtíðarskipulag peningamála og samræmingu í fjármálum hins opinbera til skemmri og lengri tíma. Nefndin er auk þess stefnumótandi og í forystu varðandi samskipti við aðila vinnumarkaðarins, uppbyggingu fjármálakerfisins og stöðu Íslands á alþjóðavettvangi m.t.t. efnahagsmála. Loks er nefndinni jafnframt ætlað að vera vettvangur samráðs og samræmingar við endurskipulagningu fjármálakerfisins á Íslandi. Forsætisráðherra og sá ráðherra sem fer með málefni hagstjórnar og fjármálastöðugleika eiga fast sæti í ráðherranefndinni.

Í athugasemdum með 3. gr. frumvarps þess er varð að lögum um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 82/2015, sem lögfesti fyrrnefndar ráðherranefndir um ríkisfjármál annars vegar og efnahagsmál hins vegar, kemur fram að breytingin hafi m.a. verið gerð í samræmi við meginniðurstöður skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis þar sem áhersla hafi verið lögð á mikilvægi samstarfs og upplýsingastreymis þvert á ráðuneyti, ekki síst á sviði efnahagsmála, og þörfina fyrir því að slíku samráði væri búin formleg umgjörð með skráningu gagna og fundargerða. Ráðherranefndir gegna veigamiklu hlutverki við að samhæfa stefnu og aðgerðir í málum þar sem málefnasvið og ábyrgð ráðherra skarast, tryggja vandaðan undirbúning mála fyrir ríkisstjórninni og upplýsingagjöf á milli ráðherra og ráðuneyta.

Þjóðhagsráð var sett á laggirnar 2016 og hlutverk þess var endurskoðað 2019. Markmið ráðsins er að styrkja samhæfingu hagstjórnar og ákvarðana á vinnumarkaði með hliðsjón af efnahagslegum og félagslegum stöðugleika og áhrifum á loftslagsmál. Í Þjóðhagsráði sitja formenn stjórnmalaflokka sem sitja í ríkisstjórn hverju sinni, þó ætíð forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra, ásamt seðlabankastjóra og forsvarsmönnum heildarsamtaka á vinnumarkaði og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

3. *Opinber stjórnýsla almenn*

Síðastliðinn áratug hafa verið gerðar umtalsverðar breytingar á umgjörð og starfsskilyrðum stjórnýslunnar, m.a. til að bregðast við þeim ábendingum sem fram komu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010. Rannsóknarskýrslan varpaði ljósi á alvarlega veikleika í íslensku stjórnkerfi, ekki síst að því er varðar skort á samhæfingu og samvinnu þeirra

stjórnvalda sem starfa að skyldum verkefnum, getu stjórnsýslunnar til viðbragða og stefnumótunar svo fátt eitt sé nefnt. Í desember 2009 skipaði þáverandi forsætisráðherra nefnd sem falið var það verkefni að gera tillögur um endurskoðun laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, og eftir atvikum annarra lagareglna um starfsemi Stjórnarráðsins og stjórnsýslu enda benti rannsóknarnefnd Alþingis á að brýnt væri að ráðast í endurskoðun á eldri lögum um Stjórnarráð Íslands. Tillögur nefndarinnar áttu jafnframt að taka mið af því að auka sveigjanleika innan ráðuneyta og stofnana og tryggja að þekking og mannauður yrði nýttur til fulls. Þá átti nefndin að skoða hvernig auka mætti gagnsæi í vinnubrögðum innan Stjórnarráðsins og stofnana ríkisins og efla upplýsingastreymi til almennings. Skýrsla nefndarinnar, *Samhent stjórnsýsla*, kom út í desember 2010 og var frumvarp til nýrra laga um Stjórnarráð Íslands byggt að miklu leyti á tillögum í skýrslunni.

A. Almenn starfsskilyrði

Ný lög um Stjórnarráð Íslands kváðu á um breytingar sem miðuðu fyrst og fremst að því að bæta störf og starfshætti ráðherra, ríkisstjórnar og stjórnsýslu Stjórnarráðsins almennt. Eitt helsta markmið laganna var að efla samhæfingu starfa á milli ráðherra og er m.a. kveðið á um skyldu ráðherra til að leitast við að samhæfa stefnu sína og aðgerðir þegar málefni og málefnasvið skarast. Í lögnum er kveðið á um skyldu forsætisráðherra til að hafa frumkvæði að samhæfingu starfa ef á þarf að halda og er í þessu samhengi sérstaklega kveðið á um starfsemi ráðherranefnda sem þjóna mikilvægu hlutverki við samhæfingu starfa milli ráðherra. Þá er í lögnum kveðið á um stjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra með lægra settum stjórnvöldum og sjálfstæðum stjórnvöldum sem heyra stjórnarfarslega undir hann og jafnframt með eignum ríkisins. Fyrir setningu laganna byggðust þessar skyldur einkum á ólögfestum meginreglum þótt kveðið væri á um eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir ráðuneyti heyra í eldri stjórnarráðslögum. Rannsóknarnefnd Alþingis benti á að nauðsynlegt væri að endurskoða umrætt ákvæði til að taka af allan vafa um efnissvið þess. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands kemur fram að með lögfestingu þessara réttarreglna megi gera ráð fyrir að vægi þeirra og gildi verði skýrara í störfum ráðuneyta og lögfesting þeirra tryggi fremur en ella að stjórnvöld axli þær skyldur sem í reglunum felist.

Með lögnum var skipulags- og verkaskiptingarvald forsætisráðherra áréttað í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Var fallið frá þeirri löggjafarframkvæmd að telja upp ráðuneyti með tæmandi hætti í lögnum og þess í stað skyldi endanlegt ákvörðunarvald um það hvaða ráðuneyti skyldu starfrækt hvíla hjá framkvæmdarvaldinu, þ.e. forsætisráðherra á hverjum tíma með atbeina forseta Íslands. Samhliða var með sérstökum lagabandormi afnumin sú löggjafarframkvæmd að tilgreina heiti ráðherraembætta og ráðuneyta í einstökum lögum. Framangreindar breytingar höfðu það að leiðarljósi að verkaskiptingarvaldið, þ.e. valdið til að skipta verkum með ráðherrum og ráðuneytum, yrði í reynd hjá forsætisráðherra, með atbeina forseta Íslands, svo sem stjórnarskráin gerir ráð fyrir. Meginmarkmiðið með þessu var að tryggja að eiginleg völd og ábyrgð færu saman er kæmi að verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins sem og að stuðla að sveigjanleika í skipulagi Stjórnarráðsins, sbr. ábendingar rannsóknarnefndar Alþingis um að skort hefði á sveigjanleika og skýra ábyrgðar- og verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins.

Með nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands var nánar skilgreint hvaða mál skyldi leggja fyrir ríkisstjórn í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Þótti rétt að lögfesta slíka afmörkun til leiðbeiningar fyrir ráðherra og til að tryggja meiri festu í störfum ríkisstjórnarinnar. Þá er kveðið á um að minnisblöð skuli fylgja hverju máli sem ráðherrar bera upp í ríkisstjórn þar

sem meginatriði máls eru rakin og helstu sjónarmið sem að baki liggja. Jafnframt er skýrar kveðið á um efni fundargerða ríkisstjórnarinnar. Þessum breytingum var m.a. ætlað að koma til móts við ábendingar rannsóknarnefndarinnar um að mikilvæg stjórnarmálefni yrðu rædd í ríkisstjórn og að fundargerðir hennar bæru með sér efni umræðna og hvernig þeim væri ráðið til lykta.

V. kafli laganna fjallar um innra skipulag ráðuneyta og starfsmannahald og er þar kveðið skýrar á um heimild og skyldu ráðherra til að skipuleggja ráðuneyti sitt og lögbundið skipulag einfaldað. Í frumvarpi því er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands segir að þær reglur sem fram komi í V. kafla frumvarpsins séu m.a. settar fram til að stuðla að betri nýtingu mannaúts, m.a. með auknum heimildum til að flytja starfsmenn milli ráðuneyta innan Stjórnarráðsins. Þá voru heimildir ráðherra til að ráða aðstoðarmenn rýmkaðar, m.a. til að tryggja eðlilega aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og pólitísku stefnumótunaraðila hins vegar. Í því sambandi var leitast við að styrkja sjálfstæði ráðuneytisstjóra og annarra starfsmanna gagnvart þeim ráðherra sem gegnir embætti hverju sinni. Til að styrkja sjálfstæði starfsmanna og faglega ásýnd ráðuneytis var kveðið á um að æðstu stjórnendur, þ.e. ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar, væru skipaðir að fengnu mati hæfnisnefndar. Meginmarkmið þessara breytinga var að styrkja embættismannakerfið annars vegar og pólitíska aðstoðarmannakerfið hins vegar og tryggja fullt gagnsæi að þessu leyti.

Til að styrkja sjálfstæði starfsmanna enn frekar gagnvart þeim ráðherra sem gegnir embætti hverju sinni, þ. á m. ráðuneytisstjóra, er í lögum kveðið á um að starfsmenn skuli í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra þær upplýsingar og faglegu ráðgjöf, bæði um staðreyndir og önnur atriði, sem honum er almennt þörf á til að geta sinnt hlutverki sínu lögum samkvæmt. Einnig er gert ráð fyrir því að ráðherra beri að eigin frumkvæði að leita faglegs álits starfsmanna til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt.

B. Samstarf og samráð á milli starfsfólks ráðuneyta

Frá birtingu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis hefur verið unnið markvisst að því að auka samvinnu og samstarf þvert á ráðuneyti, ekki einungis á ráðherrastigi eins og rakið er að framan, heldur einnig á vettvangi embættismanna ráðuneytanna. Má í því skyni nefna fundi ráðuneytisstjóra Stjórnarráðsins sem eru haldnir með reglubundnari hætti en áður. Skal þar m.a. kynna áform um lagasetningu og frummat á áhrifum hennar í tæka tíð áður en byrjað er að semja lagafrumvarp. Fjölmargir aðrir reglubundnir samráðshópar hafa verið efldir sem lúta m.a. að samráði um löggjafarmálefni, fjármál, rekstur og mannaútsmál, upplýsinga- og vefmál og skjala- og málaskrármálefni.

C. Undirbúningur og gæði lagasetningar

Allnokkrar ábendingar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis lúta m.a. að því að ekki hafi verið vandað til lagasetningar á þeim málefnasviðum sem skýrslan fjallar um og að mat á áhrifum hafi ekki verið fullnægjandi. Mikið starf hefur verið unnið til að bregðast við þessu og til að bæta undirbúning lagasetningar og gæði hennar og um leið þá stefnumótun sem löggjöf byggir á. Í þessu skyni hefur m.a. verið sett á fót í forsætisráðuneytinu sérstök skrifstofa löggjafarmála sem fer með gæðaeftirlit við undirbúning stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna allra ráðuneyta áður en málin eru lögð fram í ríkisstjórn. Stofnun skrifstofunnar var stórt skref í þá átt að efla gæði lagasetningar hér á landi.

Ríkisstjórnin samþykkti 10. mars 2017 reglur um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna. Skulu stjórnarfrumvörp undirbúin og frá þeim gengið í samræmi við samþykktina. Þá hafa verið innleiddir frekari ferlar um undirbúning og frágang

stjórnarfrumvarpa sem og um gagnaskil, sem skiptist í 21 fasa. Fasarnir endurspeгла feril stjórnarfrumvarpa, allt frá valkostagreiðningu og áformum um lagasetningu til endurstaðfestingar laga í ríkisráði. Fasarnir miða að samræmdu vinnulagi í öllum ráðuneytum og eru yfirfarnir og uppfærðir eftir þörfum á milli löggjafarþinga.

Breytt fyrirkomulag við mat á áhrifum af lagafrumvarpi var tekið upp með lögum um opinber fjármál 2015. Er nú lögð frekari áhersla en áður á mat hvers ráðherra á heildaráhrifum stjórnarfrumvarpa og að fyrir liggi almennt mat þeirra á t.d. fjárhagslegum áhrifum. Er þessi breyting í samræmi við aukna ábyrgð hvers ráðherra á stefnumótun á málefnasviðum sem undir hann falla og eftirfylgni hennar. Þá er gert ráð fyrir að sá ráðherra sem hyggst leggja fram stjórnarfrumvarp kynni fjármála- og efnahagsráðherra mat sitt. Telji fjármála- og efnahagsráðherra ástæðu til veitir hann umsögn um matið og eftir atvikum efnahagslega þýðingu þess.

Opnað var fyrir vefsíðuna „Samráðsgátt – opið samráð stjórnvalda við almenning“ í byrjun febrúar 2018. Þar leggja stjórnvöld fram til samráðs stefnuskiöl, skjöl um áform um lagagerð og smíði reglugerða, drög að stjórnarfrumvörpum sem og EES-gerðir á mótunarstigi. Með samráðsgáttinni er kröfum um opið samráð við gerð lagafrumvarpa mætt og gagnsæi þannig aukið. Almennings- og hagskilum gefst með þessum hætti kostur á að senda inn athugasemdir á vinnslustigi frumvarpsgerðar í ráðuneytum og þannig hugsanlega hafa áhrif á efni þeirra með gagnsæjum hætti áður en þau eru lögð fram á Alþingi sem stjórnarfrumvörp. Þá hefur þingmálaskrá ríkisstjórnar sem lögð er fram við upphaf hvers löggjafarþings verið gerð ítarlegri en áður var, bæði um efni og áætlaða tímasetningu framlagningar þeirra frumvarpa sem til stendur að leggja fram af hálfu ríkisstjórnar. Þetta hefur jafnframt aukið gagnsæi og fyrirsjáanleika í löggjafarstarfinu og áformum ríkisstjórnar á hverjum tíma.

D. Stefnumótun

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er víða vikið að því að stefnumótun og áætlanagerð hafi verið ábótavant í aðdraganda fjármálahrunsins. Með hliðsjón af þeim ábendingum hefur mjög verið hugað að eflingu, umgjörð og framkvæmd stefnumótunarvinnu hjá stjórnvöldum. Setning laga um opinber fjármál 2015 markaði þarna ákveðin þáttaskil en í lögunum er kveðið á um skyldu ráðherra til að móta stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem ráðherrar, hver og einn, bera ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára í senn. Jafnframt gera lögin ráð fyrir því að stefnumótun fyrir einstök málefnasvið séu kynnt í greinargerð með fjármálaáætlun sem einnig er sett fram til fimm ára í senn.

Stefnuráði Stjórnarráðsins var auk þess komið á fót í febrúar 2015 undir forystu forsætisráðuneytisins. Stefnuráðið er samhæfing- og samráðsvettvangur innan stjórnsýslunnar til að efla og bæta getu hennar til stefnumótunar og í því sitja sérfræðingar úr öllum ráðuneytum í stefnumótun og áætlanagerð. Hlutverk ráðsins er að móta viðmið fyrir stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins, að efla og samhæfa vinnubrögð ráðuneyta með ráðgjöf og tilmælum og tillögum að fræðslu, leiðbeina varðandi samspil stefna og áætlana við fjármagn, lagafrumvörp og þingsályktanir og vera ráðgefandi varðandi þær stefnumótandi afurðir sem þróaðar eru til að styðja við framkvæmd laga um opinber fjármál. Þá á stefnuráð að stuðla að upplýstri umræðu um tækifæri og ógnanir framtíðarinnar og vera virkur umræðuvettvangur um framtíðarfræði. Stefnuráðið hefur framkvæmt endurteknar kannanir á stöðu stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins sem er ætlað að veita innsýn í það hvort og hvernig þekking og geta starfsfólks Stjórnarráðsins hefur þróast á umliðnum árum og benda niðurstöður könnunarinnar til þess að stefnumótun og áætlanagerð innan ráðuneyta hafi þróast í rétta átt, sbr. skýrslur stefnuráðs Stjórnarráðsins um niðurstöður kannana.

Þá hefur á vegum forsætisráðuneytisins verið lögð síaukin áhersla á skipulagða eftirfylgni með framfylgd stefnumála ríkisstjórnar á hverjum tíma þvert á ráðuneyti. Hefur í þessu skyni m.a. verið sett á fót sérstök skrifstofa stefnumála í ráðuneytinu sem hefur það verkefni meðal annarra að skila til ríkisstjórnar með reglubundnum hætti sérstökum framfyllniskýrslum þar sem kjarnamarkmið eru m.a. annars skilgreind.

Þverpólítískur og þverfaglegur samráðsvettvangur um aukna hagsæld á Íslandi hefur verið starfræktur allt frá árinu 2013 og hefur honum verið ætlað að stuðla að heildstæðri og málefnalegri umræðu um leiðir til að tryggja hagsæld Íslendinga til lengri tíma litið. Formenn allra stjórnmalaflokka sem eiga sæti á Alþingi taka þátt í samráðsvettvangnum ásamt helstu hagsmunasamtökum launþega og atvinnurekenda, fulltrúum háskólasamfélagsins, sveitarfélaga og stjórnendum fyrirtækja úr ýmsum atvinnugreinum. Tilurð samráðsvettvangsins má rekja til óformlegra viðræðna á meðal stjórnmalaleiðtoga um hvernig best mætti koma slíkum umræðuvettvangi á fót, m.a. á grundvelli skýrslu sem alþjóðlega ráðgjafarfyrirtækið McKinsey & Company gaf út haustið 2012 um möguleika Íslands til eflingar langtímahagvaxtar undir nafninu Charting a Growth Path for Iceland.

E. Fræðsla og þjálfun

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram það mat nefndarinnar að nokkuð virðist hafa skort á að hæfni og þekking meðal starfsmanna til að takast á við flókin úrlausnarefni og bregðast við óvæntum aðstæðum í aðdraganda fjármálahrunsins hafi verið fullnægjandi. Þessar ábendingar urðu m.a. hvati að stofnun Stjórnarráðsskólans, endurmenntunarverkefni Stjórnarráðsins, árið 2010. Frá upphafi var gengið út frá því að grunnmarkmið skólans yrði að auka hæfni starfsmanna Stjórnarráðsins með starfstengdri fræðslu, að kjarninn í námsframboði lyti að grunnfræðslu um hlutverk og verkefni framkvæmdarvaldsins, stjórnsýslurétt, upplýsingarétt og siðareglur en einnig annað sem varðaði Stjórnarráðið sem heild, auk þess sem markmið skólans væri jafnframt að vera vettvangur fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins til að kynnast innbyrðis og efla þannig samráð þvert á ráðuneyti. Á vettvangi hans er m.a. efnt til námskeiða fyrir nýtt starfsfólk Stjórnarráðsins, auk þess sem boðið er upp á námskeið af ýmsu tagi. Forsætisráðuneytið sá um rekstur skólans fyrstu árin en hann hefur nú flust yfir til Umbru – þjónustumiðstöðvar Stjórnarráðsins. Nýliðanámskeiðin eru tvisvar á ári og fara þannig fram að starfsmenn sem bæst hafa í hópinn frá síðasta námskeiði sitja einn vinnudag og fá kynningar um eðli starfa fyrir Stjórnarráðið. Þar fer m.a. fram fræðsla um stjórnsýslulög, siðareglur og upplýsingarétt almennings. Auk þessa hafa verið haldin sérstök fræðslunámskeið fyrir ráðherra og aðstoðarmenn þeirra í samstarfi við umboðsmann Alþingis. Jafnt og þétt hefur verið unnið að eflingu starfsemi skólans. Auk þessa hefur forsætisráðuneytið verið í samstarfi við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands um framboð endurmenntunar-námskeiða fyrir opinberra starfsmenn.

F. Aukið gagnsæi og skráning upplýsinga

Ný upplýsingalög tóku gildi 2012. Með þeim var m.a. leitast við að koma til móts við athugasemdir rannsóknarnefndar Alþingis, s.s. er lutu að samvinnu stjórnvalda og gagnsæi í störfum hins opinbera. Í því sambandi kemur fram í frumvarpi því er varð að lögnum að í fyrsta lagi hafi almennt verið leitast við að tryggja gegnsæi í íslenskri stjórnsýslu og gegnsæi við meðferð opinberra hagsmuna. Í öðru lagi að tryggja að upplýsingalög takmarki ekki möguleika stjórnvalda til nauðsynlegs og formbundins samstarfs, t.a.m. um mikilvæga stefnumótun eða gerð viðbúnaðaráætlana. Í þriðja lagi voru gerðar breytingar á að því er varðar skyldu til skráningar á munnlegum upplýsingum og skráningarskyldan útvíkkuð. Með breytingunum

varð því ekki einungis skylt að skrá upplýsingar um málsatvik í málum þar sem stjórnvöld taka ákvörðun um rétt eða skyldu manna heldur jafnframt helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana. Þá var jafnframt lögfest skylda stjórnvalda til að gæta þess að öðru leyti í málum sem ekki teljast stjórnsýslumál að halda til haga mikilvægum upplýsingum, s.s. fundargerðum og meiri háttar stefnumótandi ákvörðunum, tillögum eða öðrum athöfnum þar sem reynir á umtalsverða hagsmuni.

Þá hafa ný lög um opinber skjalasöfn verið sett sem eru þýðingarmikil í þessu sambandi, m.a. vegna aukinnar eftirlitsskyldu Þjóðskjalasafns Íslands sem þar er kveðið á um. Auk þessa kveða lög um Stjórnarráð Íslands nú á um skyldu ráðuneyta sérstaklega til að skrá formleg samskipti og fundi, sem og óformleg samskipti ef þau teljast mikilvæg, milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess. Forsætisráðherra hefur sett reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands þar sem formleg og óformleg samskipti eru skýrð nánar.

G. EES-mál

Forsætisráðherra skipaði árið 2014 stýrihóp Stjórnarráðsins um framkvæmd EES-samningsins. Var honum falið að greina veilir í framkvæmd samningsins og koma með tillögum til úrbóta. Þá var staðan sú að Ísland var í neðsta sæti EES-ríkja varðandi tímanlega innleiðingu á EES-gerðum og fjölmörg samningsbrotamál fyrir EFTA-dómstólnum þar sem Ísland hafði í raun engar varnir. Í skýrslu stýrihópsins sem kom út í desember 2015²⁷ var lagt til að þunginn í vinnu stjórnvalda yrði almennt færður frammar í ferlið. Þannig ætti að leggja meiri áherslu á greiningu mála og hagsmunagæslu á meðan nýjar gerðir væru enn í undirbúningi innan Evrópusambandsins. Stjórnvöld yrðu þá betur undirbúin þegar kæmi að upptöku í EES-samninginn og innleiðingu í íslenskan rétt. Jafnframt þyrfti að bæta yfirsýn yfir ferli mála fyrir alla hlutaðeigandi og efla stjórnsýsluna á þessu sviði.

Meðal þeirra tillagna sem hrundið hefur verið í framkvæmd er að ríkisstjórnin samþykki reglulega lista yfir forgangsmál vegna hagsmunagæslu gagnvart ESB. Hugsunin er sú að ógerningur sé að fylgjast jafn vel með öllu löggjafarstarfi ESB sem snertir Ísland og því þurfi að forgangsráða. Fyrsti listinn af þessu tagi var samþykktur árið 2016 og sá nýjasti nú í nóvember 2020.²⁸ Samráð er haft við hagsmunaaðila og utanríkismálanefnd Alþingis áður en listinn er gefinn út.

Þá hafa þau ráðuneyti þar sem þörfin er mest hverju sinni fengið styrk til að efla innleiðing-arvinnu. Frá árinu 2016 hafa þetta samtals verið 40 millj. kr. á ári. Þetta hefur m.a. stuðlað að því að innleiðingarhalli tilskipana fór úr 2% í 0,6% í árslok 2019.

Árið 2016 var opnaður svokallaður EES-gagnagrunnur þar sem er yfirlit yfir allar EES-gerðir og er staða mála uppfærð daglega með beintengingu við tölvukerfi EFTA-skrifstofunnar. Þetta er jafnframt hópinnukerfi sem hefur straumlínulagað samstarf ráðuneyta á þessu sviði. Árið 2018 var hluti gagnagrunnsins gerður aðgengilegur hverjum sem er.²⁹

Til þess að efla hagsmunagæslu var ákveðið frá og með samþykkt fjárlaga fyrir árið 2019 að öll ráðuneyti ættu þess kost að vera með fulltrúa í sendiskrifstofu Íslands í Brussel. Helsta

²⁷ Sjá: <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/skyrslur/skyrsla-styrihops-um-framkvaemd-ees.pdf>.

²⁸ Sjá nánar: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/evropusamvinna/ees-upplýsingaveitan/hagsmunagaesla-og-baett-framkvaemd/>.

²⁹ Sjá nánar: <https://gagnagrunnur.ees.is/>.

verkefni fulltrúanna er að fylgja eftir skilgreindum forgangsmálum á lista ríkisstjórnar. Jafnframt hefur upplýsingagjöf til Alþingis um mál sem eru í undirbúningi á vettvangi ESB verið eflað.³⁰

iv. Horft fram á við

Umbótastarfi í opinberri stjórnslu lýkur aldrei. Þeir fjölmörgu lærdómar sem draga má af aðgerðum stjórnvalda, og ekki síður aðgerðaleyfi, í aðdraganda að falli íslensku bankanna árið 2008 og dregnir eru fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis hafa reynst stjórnvöldum dýrmætt veganesti í uppbyggingu íslenskrar stjórnslu á árunum eftir hrún. Á það bæði við um stjórnslu á sviði efnahagsmála og fjármálamarkaða sem og á öðrum sviðum opinberrar stjórnslu. Þessir lærdómar varða alla meginþætti í starfsemi og hlutverki framkvæmdarvaldsins eins og það er skilgreint í stjórnarskrá og almennum lögum. Lærdómarnir varða mikilvægi faglegrar og pólitískrar stefnumótunar og gæði lagasetningar, að vandað sé til skipulags stjórnslunnar og verkaskiptingar á milli stjórnvalda, að stjórnvöld vinni saman og samhæfi aðgerðir þegar málefni og verkefni skarast, að stjórnslan hafi yfir að ráða vel menntuðum og hæfum starfsmönnum, að lagaleg umgjörð efnahags- og atvinnulífs sé traust og að til staðar séu öflugar eftirlitsstofnanir með skýrar eftirlitsskyldur og -heimildir. Jafnframt eru þeir þættir sem vikið er að í síðfræðihluta rannsóknarskýrslunnar um fall bankanna, og lúta m.a. að þeim áhrifum sem óhóflegur uppgangur fjármagnsaflanna og neysluhyggja hafði á íslenskt samfélag á árunum fyrir hrún, og þeir lærdómar sem af þeim má draga vísbending um mikilvægi þess að ávallt sé unnið að því að ná fram æskilegum jöfnuði í íslensku samfélagi og að ávallt sé hlúð að velferðarkerfinu í víðri merkingu. Þessir lærdómar eru tímalausir, óháðir þeim aðstæðum og atburðum sem urðu á árunum fyrir fjármálahrunið. Þeir hafa gildi í venjulegu árferði og að sama skapi í krísuástandi, hvort sem um er að ræða minni háttar krísu eða meiri háttar, efnahagsáfall eða hrún, náttúruhamfarir eða farsótt eins og þá sem geisar þegar þessi orð eru rituð.

Markmiðið er að íslensk stjórnslu sé árvökul í öllum aðstæðum, reiðubúin til að gæta hagsmuna Íslands og almennings í hvívetna þegar á reynir. Til að þetta megi takast þarf grunnurinn að vera traustur; lagagrundvöllurinn, skipulagið, verkaskiptingin, mannauðurinn, heilindin, stjórn tækin og samráðsgrundvöllurinn. Allt þarf þetta að vera til staðar á hverjum tíma ef vel á til að takast í flóknum aðstæðum.

Eins og ítarlega er rakið í skýrslu þessari og svörum við einstökum ábendingum rannsóknarnefnda Alþingis hefur gríðarlega margt verið gert á árunum eftir fjármálahrunið og allt fram á þennan dag til að efla og bæta íslenska stjórnslu. Þeirri vegferð er þó hvergi nærri lokið og mikilvægt að við séum meðvituð um að þeirri vegferð lýkur í raun aldrei. Stöðugt þarf að gæta að því að grunnurinn sé traustur og að stjórnvöld starfi innan ramma laganna. Þar gegnir Alþingi og eftirlitsstofnanir á vegum þess, umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðandi, afar mikilvægu hlutverki.

Stjórnvöld eru fyrst og síðast þekkingarvinnustaðir. Þar ríður mest á að til staðar sé starfsfólk sem býr yfir þeirri hæfni og þekkingu sem nauðsynleg er til að takast á við þau flóknu og margbreytilegu úrlausnarefni sem upp geta komið. Skipan hæfnisnefnda til að leggja mat á hæfni umsækjenda um æðstu embætti íslenskrar stjórnslu sem og auknar kröfur um menntun og reynslu við ráðningu annarra starfsmanna innan stjórnslunnar hafa reynst vel. Í

³⁰ Sjá: <https://www.stjornarradid.is/sendiskrifstofur/sendirad-islands-i-brussel/evropusamstarf/>.

Því sambandi má m.a. nefna að háskólamenntuðum starfsmönnum ráðuneyta fjölgaði umtalsvert á árunum eftir hrun. Enda þótt menntun, hæfni og hæfileikar starfsmanna stjórnsýslunnar séu mikilvægir skipta heilindi þeirra mestu. Mikilvægi heiðarlegrar stjórnsýslu þar sem virðing er borin fyrir lögunum og jafnræði borgaranna og öðrum grunngildum lýðræðissamfélagsins verður seint ofmetið. Á slík gildi ber að leggja megináherslu í mannauðsmálum stjórnvalda til framtíðar.

Sviðsmynda- og valkostagreining skiptir æ meira máli í störfum stjórnvalda. Þar getur frumkvæði starfsmanna stjórnsýslunnar, byggð á þekkingu þeirra og reynslu, skipt sköpum um það hvort og þá hvernig brugðist er við aðstæðum og verkefnum sem upp koma. Ákvæði 20. gr. nýrra laga um Stjórnarráð Íslands um ráðgjafarskyldu starfsfólks ráðuneyta gagnvart ráðherra og sömuleiðis um skyldu ráðherra til að leita sér ráðgjafar hjá ráðuneyti sínu áður en mál eru leidd til lykta er þýðingarmikið og til þess fallið að styrkja grundvöll faglegrar ráðgjafar og stefnumótunar í ráðuneytum á grunni hinnar pólitísku stefnumótunar sem liggur ríkisstjórnarsamstarfi til grundvallar á hverjum tíma

Íslensk stjórnsýsla, rétt eins og samfélagið allt, stendur nú frammi fyrir sérstökum áskorunum og tækifærum vegna tæknibreytinga. Fjórða iðnbyltingin knýr dyra og þess sjást merki í stefnumótunarvinnu stjórnvalda á öllum sviðum. Sérstök framtíðarnefnd hefur verið skipuð og hefur það hlutverk að fjalla um áskoranir og tækifæri vegna tæknibreytinga sem og áhrif þeirra. Afar mikilvægt er að íslensk stjórnsýsla verði þar í fremstu röð við nýtingu tæknilausna í stjórnsýslu og að því er unnið.

1. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Í 1. bindi skýrslunnar er fjallað um sérstöðu og mikilvægi banka og fjármálafyrirtækja í samfélagi, efnahagslegt umhverfi og innlenda peningastjórnun, stefnu stjórnvalda um stærð og starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja og einkavæðingu og eignarhald bankanna. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnsýsluna verið dregnar saman með hliðsjón af umfjöllun og afmörkun ábendinga í skýrslu þingmannanefndar Alþingis og rakin viðbrögð við þeim.

1. Verkefni og skipan nefndarinnar

Engar ábendingar er varða stjórnsýsluna.

2. Ágrip um meginniðurstöður skýrslunnar

Engar ábendingar er varða stjórnsýsluna.

3. Sérstaða og mikilvægi banka og fjármálafyrirtækja í samfélagi

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 3. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

1.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nefndin telji sérstöðu banka og fjármálafyrirtækja og samfélagslega stöðu þeirra og ábyrgð ekki aðeins kalla á að atvinnustarfseminni sé sett lagaleg umgjörð. Eðli starfseminnar og áhættan sem í henni sé fólgin, bæði fyrir hagsmuni einstaklinga og samfélagsins í heild, kalli einnig á virkt starf eftirlitsaðila. Rannsóknarnefndin tiltekur að mikilvægt sé að yfirvöld móti ákveðna stefnu um íslenskan fjármáلامarkað, reglur sem um hann eigi að gilda, sérreglur sem gilda þurfi vegna aðstæðna hér á landi og hversu umfangsmikil starfsemin megi vera m.t.t. stærðar og getu þjóðarbúsins til þess að takast á við áfall á mörkuðum. Þá tiltekur rannsóknarnefndin mikilvægi þess að slíkri stefnu sé fylgt eftir.³¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³²

Já, að hluta.

Öll innlend lagaumgjörð á fjármáلامarkaði hefur verið tekin til gagngerrar endurskoðunar frá fjármálahruninu 2008 til þess að draga úr líkum á því að þýðingarmestu áhættur í hruninu geti byggst upp að nýju. Breytingar á innlendri lagaumgjörð eru að mestu að erlendri fyrirmynd, þ.e. byggjast á breytingum sem orðið hafa á löggjöf á Evrópska efnahagssvæðinu

³¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 54, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 17–18.

³² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

frá hruninu sem aftur byggja á breytingum sem gerðar voru á Basel-staðlinum 2010. Basel-staðallinn var samþykktur af Basel-nefndinni um bankaeftirlit.

Meðal þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á lagaumgjörðinni eru hertar kröfur um magn og gæði eigin fjár og lausafjár banka, endurskoðað regluverk um stórar áhættuskuldbindingar, skorður á möguleikum til fjármögnunar og á tímamismun eigna og skulda í erlendum myntum og aðrar breytingar sem með beinum eða óbeinum hætti draga úr áhættu í efnahagsreikningum og takmarka möguleika á vexti banka. Þá hafa verið samþykkt ný lög um skilameðferð lánastofnana, og eftir atvikum verðbréfafyrirtækja, er tilgreina til hvaða aðgerða skuli gripið þegar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki lenda í rekstrarerfiðleikum. Höfuðmarkmið allra þessara breytinga er að tryggja trausta og örugga bankastarfsemi og draga úr líkum á því að kostnaður við fjármálaáfall lendi á ríkissjóði.

Ekki hefur verið mörkuð nein sérstök stefna um starfsemi og umfang banka og annarra fjármálafyrirtækja með hliðsjón af stærð og getu þjóðarbúsins ef til áfalla kemur. Skýrist það m.a. af því að það er töluverðum vandkvæðum bundið að setja í reglur nákvæmlega skilgreinda hámarksstærð einstakra fjármálafyrirtækja og fjármálakerfisins í heild. Fyrirnefndar nýjar reglur fela hins vegar í sér óbeinar takmarkanir á vexti og stærð fjármálafyrirtækja. Þá skiptir einnig máli að breytt regluverk felur í sér að hluthafar og skuldabréfaeigendur taka í meira mæli en áður á sig tap af áföllum banka. Eftirlit með fjármálakerfinu hefur breyst töluvert og líklegt er að gripið verði fyrr til aðgerða ef ógn þykir stafa að kerfinu. Nú er fylgst ítarlega og tímanlega með áhættu í fjármálakerfinu af Seðlabankanum og fjármálastöðugleikanefnd hans, bæði þeirri sem tengist stærð og öðrum þáttum. Í því sambandi er ekki eingöngu horft til áhættu sem stafar af hverjum banka fyrir sig heldur einnig af kerfinu öllu.

Í skýrslu þingmannanefndar sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að nefndin telji að marka þurfi opinbera stefnu um fjármálamarkaðinn og að í henni komi fram skýr framtíðarsýn um hvers konar fjármálamarkaðir eigi að vera hér á landi. Í þeirri stefnu-mörkun verði sérstaklega tekin afstaða til eftirfarandi atriða:

1. Að starfsemi og umfang fjármálamarkaðar samrýmist stærð og getu þjóðarbúsins.
2. Fyrirkomulags innstæðutrygginga.
3. Vægis sparnaðar í þjóðarbúskapnum.
4. Aðskilnaðar fjárfestingarbanka og viðskiptabanka.
5. Hlutverks Alþingis í innleiðingarferli ESB-tilskipana og hvort og hvernig mæta eigi íslenskum séraðstæðum.
6. Hlutverks ríkisins í rekstri fjármálafyrirtækja.
7. Eftirlits með fjármálafyrirtækjum.
8. Viðlaga- og viðbúnaðaráætlana.
9. Heimilda fjármálafyrirtækja til eignarhalds á fyrirtækjum í ótengdri starfsemi.
10. Eignarhalds á fjármálafyrirtækjum.

Sérstakur starfshópur um „Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið“ var skipaður í byrjun árs 2018 og skilaði hann niðurstöðum sínum 10. desember sama ár. Í hvítbókinni eru lagðar fram ýmsar tillögur að úrbótum á fjármálamarkaði sem taka þó ekki til allra þeirra 10 atriða sem talin eru upp í skýrslu þingmannanefndarinnar.

Í hvítbókinni voru dregin fram helstu áhersluatriði sem starfshópurinn taldi nauðsynlegt að hafa í huga við mótnun framtíðarsýnar fjármálamarkaðar og niðurstöður hvítbókarinnar lúta einkum að þeim. Meðal þeirra er aðskilnaður fjárfestingarbanka og viðskiptabanka og byggja tillögur og niðurstöður hópsins þar í meginatriðum á niðurstöðum annarra skýrslna sem unnar

hafa verið síðustu ár. Frumvarp til laga um varnarlínu um fjárfestingarbankastarfsemi var lagt fram á Alþingi í október 2020. Þá er fjallað um hlutverk ríkisins í rekstri fjármálafyrirtækja, eftirlit með fjármálafyrirtækjum og eignarhald á fjármálafyrirtækjum. Áherslur hvítbókarinnar náðu í litlum eða engum mæli til atriða 1, 2, 3, 5, 8 og 9.

Vikið var að starfsemi og umfangi fjármálamarkaðar (atriði 1) hér að framan. Um fyrirkomulag innstæðutrygginga (atriði 2) er fjallað í spurningum nr. 126–135. Um hlutverk Alþingis í innleiðingarferli ESB-tilskipana og hvort og hvernig mæta eigi íslenskum séráðstæðum (atriði 5) er fjallað í spurningu nr. 97. Um viðlaga- og viðbúnaðaráætlanir (atriði 8) er fjallað í spurningum nr. 140–143.

Heimildum fjármálafyrirtækja til eignarhalds á fyrirtækjum í ótengdri starfsemi (atriði 9) var breytt með lögum nr. 75/2010. Breytingin sem er í lögnum kom inn með breytingartillögum meiri hluta viðskiptanefndar.

4. Efnahagslegt umhverfi og innlend peningamálastjórnun

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnáætlun úr 4. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

2.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis fjallar nefndin um stöðuna um mitt ár 2007 þegar erlend innlán bankanna voru sjöfalt stærri en gjaldeyrisforðinn og skammtímaskuldir þjódarbúsins námu tífaldrí stærð gjaldeyrisforðans. Rannsóknarnefndin telur að þarna hafi verið komið síðasta raunhæfa tækifærið til að sporna við þessari þróun án þess að illa færi. Þá kemur fram að þegar farið var í aðgerðir í mars og apríl 2008 verði ekki séð að fyrir hafi legið skýr, skrifleg og rökstudd áætlun um aukningu gjaldeyrisforða, þ.m.t. hvernig verja hafi átt þeim fjármunum sem auka átti við forðann og hver tengsl aðgerðanna væru við aðra mikilvæga þætti.³³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁴

Já, að því marki sem við á.

Eitt af meginmarkmiðum efnahagsáætlunar sem mótuð var í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 var að koma á efnahagslegum stöðugleika. Fjármagnshöftum var tímabundið komið á í því skyni að skapa svigrúm til endurreisnar fjármálakerfisins og endurskipulagningar efnahags íslenskra heimila og fyrirtækja. Með höftunum fylgdi aukinn stöðugleiki í gengi krónunnar en til að auka tiltrú á íslensku krónunni var jafnframt nauðsynlegt að byggja upp nægjanlegan gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands. Uppbygging forðans í kjölfarið miðaði að því að búa í haginn fyrir losun fjármagnshaftanna en hlutverk forðans er að stuðla að efnahagslegum og fjármálalegum stöðugleika og draga úr líkum á greiðslujafnaðarvanda fyrir þjódarbúið. Þá er litið til þess að hann sé öryggissjóður sem geti nýst til að milda möguleg áföll. Í því samhengi

³³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 181, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 22.

³⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

er rétt að hafa í huga að nægjanleg eða æskileg stærð gjaldeyrisforða ræðst hverju sinni m.a. af umfangi utanríkisviðskipta, stærð og samsetningu efnahagsreiknings þjóðarbúsins og markmiðum peningastefnunnar. Þessir þættir breytast í tímans rás með hætti sem stundum er illfyrirsjáanlegur og því er yfirleitt einungis hægt að setja viðmið um æskilega stærð forða en torvelt að gera nákvæmar áætlanir um þróun stærðar gjaldeyrisforða. Að sama skapi er torvelt að gera áætlanir um hvernig honum skuli nákvæmlega varið að öðru leyti en í samræmi við hlutverk hans og stefnu bankans um að draga úr sveiflum í gengi krónunnar eftir því sem hann telur tilefni til. Það er einmitt hlutverk gjaldeyrisforðans, að hægt sé að nýta hann við óvenju-
legar og óvæntar aðstæður.

Þróun gjaldeyrisforðans frá árinu 2015 er gott dæmi um breytilega stærð og sveigjanlega notkun gjaldeyrisforðans. Hraður vöxtur ferðabjónustu og fjárfesting erlendra aðila í innlendum verðbréfum 2015–2017 olli innflæði erlends gjaldeyris og gengishækkun krónunnar. Seðlabankinn brást við með gjaldeyriskaupum og stækkun gjaldeyrisforða en við það minnkaði verulega sá hluti forðans sem ekki er tilkominn með erlendri lántöku. Þessar aðstæður auðvelduðu bankanum að búa í haginn fyrir losun fjármagnshafta, en miðað var við að stærð forðans þyrfti að nema u.þ.b. 1,5-földu forðaviðmiði Alþjóðgjaldeyrissjóðsins (AGS) áður en óhætt yrði að taka stór skref að losun fjármagnshafta sem gátu valdið fjármagns-
útstreymi (gjaldeyrísútboð vegna aflandskróna 2016 og losun hafta á innlenda aðila). Um mitt ár 2020 nam stærð forðans u.þ.b. 1,75-földu forðaviðmiði AGS (33% af landsframleiðslu). Sú stærð var þá talin fullnægjandi og Seðlabankinn gat nýtt gjaldeyrisforðann til að draga úr neikvæðum áhrifum kórónuveirufaraldursins á gengi krónunnar.

3.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nefndin telji að efnahagsstjórnun ríkisfjármála hafi átt þátt í að skapa ofpenslu, eignaverðsbólu og lánsfjárefstirspurn í aðdraganda falls bankanna. Stefnan í ríkisfjármálum hafi verið ósveigjanleg og ýmsum þensluhvetjandi aðgerðum hafi verið hrint í framkvæmd þótt efnahagsaðstæður hafi ekki gefið tilefni til þeirra.³⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁶

Já.

Umgjörð stefnumótunar í opinberum fjármálum hefur tekið miklum breytingum og má þar einkum nefna ný lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem tóku gildi 1. janúar 2016. Með lögnum er lögð aukin áhersla á hagstjórnarlegt hlutverk opinberra fjármála og sýn til lengri tíma, t.d. með gerð fjármálaáætlunar til fimm ára sem undirbyggir fjárlög hvers árs. Stefnumörkun í opinberum fjármálum byggir samkvæmt lögnum á eftirtöldum grunngildum: 1) sjálfbærni; 2) varfærni; 3) stöðugleika; 4) festu; 5) gagnsæi. Löggjöfin var mótuð í samræmi við ráðleggingar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og AGS. Sérstök áhersla er á langtímahugsun, stöðugleika og aga við framkvæmd fjárlaga. Í löggjöfinni er gert ráð fyrir að sérhver ríkisstjórn móti sér stefnu til fimm ára sem henni ber að vinna eftir á starfstíma sínum

³⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 206, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 23.

³⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

og fjármálaáætlanir byggja á. Stefnan er á hagrænum grunni og er sett fram með tölulegum markmiðum sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

Í löggjöfni eru þrjár fjármálaeðglur auk grunnildanna hér að framan: 1) Heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skal ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu. 2) Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, skulu vera lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. 3) Ef skuldahlutfall skv. 2. lið er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5%.

Fjármálaráð sem starfrækt er á grundvelli laganna leggur mat á það hvort fjármálastefna og -áætlun fylgi þeim grunnildum og fjármálaeðglum sem lögin kveða á um og er álit ráðsins birt á opinberum vettvangi. Þetta veitir stjórnvöldum virkt aðhald.

Stefnumótun í ríkisfjármálum er á ábyrgðarsviði fjármála- og efnahagsráðuneytisins, í samstarfi við hvert ráðuneyti hvað varðar þeirra málaflokka og málefnasvið.

Lög um opinber fjármál

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hófst handa við skipulegan undirbúning að nýrri löggjöf um fjármál hins opinbera 2011 í samstarfi við önnur ráðuneyti Stjórnarráðsins og við Alþingi, sveitarfélög og fleiri aðila. Eitt helsta markmið löggjafarinnar var að ráða bót á brotalömunum í fjármálastjórn og hagstjórn hins opinbera, sem þóttu hafa verið fyrir hendi um langt árabíl, ekki síst í aðdragandanum að falli bankakerfisins haustið 2008. Við undirbúninginn veitti AGS mikilvæga ráðgjöf um úrbætur byggða á víðtækri reynslu af því sem best hefur gefist í öðrum löndum, auk þess sem höfð var hliðsjón af ábendingum OECD og af ríkisfjármálasáttmála Evrópusambandsins. Afrakstur þessarar vinnu var ný lög um opinber fjármál, sem tóku gildi 1. janúar 2016.

Með setningu laganna var tekin upp gjörbreytt umgjörð fyrir áætlanagerð og stefnumörkun stjórnvalda sem og nýtt fyrirkomulag á fjárfstjórnarvaldi Alþingis og aðhaldi þingsins með framkvæmdarvaldinu við stjórn opinberra fjármála. Eitt helsta markmið laganna er að stuðla samhliða að styrki og ábyrgri stjórn í fjármálum hins opinbera og framförum í beitingu opinberra fjármála í þágu hagstjórnar í samspili við peningamálastefnu Seðlabankans. Þá er lögunum ætlað að stuðla að heildstæðri stefnumörkun í fjármálum hins opinbera, bæði til skemmri og lengri tíma litið, vandaðri undirbúningi að öflun og meðferð opinbers fjár, skilvirkari fjármálastjórn opinberra aðila, skýrari ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra á stefnumótun fyrir málefnasvið og málaflokka ráðuneyta og bættum reikningskilum.

Regluverk laganna hvílir á eftirfarandi undirstöðum:

- * Viðfeðmara gildissviði en var í fyrri löggjöf þar sem stefnumörkun stjórnvalda tekur til hins *opinbera í heild*, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Kveðið er á um reglubundið samráð ríkis og sveitarfélaga og samhæfingu á fjármálum þeirra í þágu settra markmiða í hagstjórn.
- * Skipulegri stefnumörkun og áætlanagerð stjórnvalda til meðallangs tíma, eða til fimm ára. Hún er sett fram annars vegar í upphafi hvers kjörtímabils í mynd þingsályktunartillögu um *fjármálastefnu* ríkisstjórnar, þar sem tiltekin eru meginmarkmið í afkomu- og skuldaþróun hins opinbera sem gilda út tímabilið. Hins vegar er stefnumörkunin sett fram

í þingsályktunartillögu um **fjármálaáætlun** til jafn margra ára með nánari útfærslu á tekjuöflun og uppbyggingu á þjónustukerfum og innviðum, sem þingið fjallar um á hverju vori og framlengir þá um eitt ár í senn. Framsetning stefnu og áætlana sem og upplýsingagjöf um framvindu þeirra skal byggjast á **alþjóðlegum hagskýrslu- og reikningskilastöðlum**.

- * Skýrum og fyrir fram ákveðnum **fjármálaeðlum** af tvennum toga. Í fyrsta lagi eru í lögunum **tölulegir mælikvarðar** um afkomu og skuldastöðu. Mælikvarðarnir setja skorður við frávikum fjármálastefnu hins opinbera frá stöðu sem getur talist æskileg í þeim skilningi að hún einkennist í senn af rekstrarjafnvægi og takmarkaðri áhættu af langtímaskuldum. Í öðru lagi eru í lögunum tilgreind **fimm grunngildi**: sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Þau kveða á um meginreglur eða viðmið sem fylgja ber við mótun og framkvæmd fjármálastefnu og fjármálaáætlana.
- * Sjálfstæðu **fjármálaráði** skipað óvilhøllum sérfræðingum. Ráðið hefur það hlutverk með höndum að meta og gefa álit á því hvort fjármálastefna og fjármálaáætlanir uppfylla framangreindar fjármálaeðlur. Ráðið leggur álit sitt fyrir Alþingi áður en slíkar áætlanir eru afgreiddar.

4.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis bendir nefndin á að skortur á samspili á milli ríkisfjármála, efnahagsstefnu og peningastefnu hafi aukið á ójafnvægi efnahagslífsins. Þá kemur fram í skýrslunni að nefndin telji nauðsynlegt að auka samvinnu ríkisfjármála og Seðlabankans við hagstjórnaraðgerðir þannig að annarri stefnunni sé ekki beitt gegn hinni.³⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁸

Já.

Unnið hefur verið markvisst að því að auka samspil fjármálastefnu og peningastefnu, m.a. með nýrri löggjöf um opinber fjármál. Í því skyni skiptir miklu sú langtímasýn sem lögð er fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlunum. Auk þess er lögð sú ábyrgð á ríkisstjórnina að stefnan í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

Seðlabankinn er sjálfstæður í störfum sínum og því er ekki um samráð að ræða um ákvarðanir í peningamálum en stjórnvöld eru meðvituð um hið mikilvæga samspil ólíkra þátta hagstjórnarinnar.

Með lögum um opinber fjármál er samráð ríkis og sveitarfélaga styrkt og stuðlað að heildarsýn á hið opinbera og áhrifum þess á þróun efnahagsmála. Það er liður í því að efla hagstjórn og stuðla að því að fjármálastefna vinni ekki gegn peningastefnu.

Þá tryggir fjármálaráð opinberum aðilum aðhald með því að leggja mat á það hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum laganna, þ.m.t. varðandi stöðugleika.

³⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 206–207, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 23.

³⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Gjörbreytt umgjörð um stjórn efnahagsmála

Umbætur hafa verið gerðar á stjórn efnahagsmála frá fjármálahruninu. Markmið þeirra er að auka aga og festu við stjórn efnahagsmála og færa löggjöf á því sviði til samræmis við viðurkennd alþjóðleg viðmið og þróun á sviðinu. Stjórnvöld hafa fengið marga sérfræðinga til að leggja mat á peningastefnu, þjóðhagsvarúð og fjármálaeftirlit, einkum stjórnþæki, samspil þeirra og stjórnskipulag og veita ráðgjöf í því samandi.

Helstu breytingar á umgjörð um stjórn efnahagsmála eru þessar:

1. Efnahagsmál voru flutt til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins 2011. Þar með voru málefni Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins í sama ráðuneyti. Efnahagsmál og málefni fjármálamarkaðarins voru síðan færð undir fjármála- og efnahagsráðuneytið 2013.
2. Fyrirkomulagi þjóðhagsvarúðar var breytt með stofnun fjármálastöðugleikaráðs og kerfisáhættunefndar 2014. Með því var brugðist við þeim skorti á tengslum heildar- og eindareftirlits á fjármálamarkaði sem leiddi til þess að enginn einn aðili hafði heildaryfirsýn yfir stöðu fjármálakerfisins.
3. Með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins í byrjun árs 2020 breyttust hlutverk og skipan fjármálastöðugleikaráðs enda urðu eindar- og þjóðhagsvarúð þá innan sömu stofnunar. Kerfisáhættunefnd var þá lögð niður og verkefni hennar fluttust til Seðlabankans og sú greiningarvinna sem hafði farið fram á vegum nefndarinnar mun eiga sér stað hjá Seðlabankanum og fjármálastöðugleikanefnd hans.
4. Breytingar á fjármálaeftirliti hafa hvort tveggja tekið tillit til sameiginlegra reglna á Evrópska efnahagssvæðinu og verklags sem lýtur að áhættumiðuðu eftirliti.
5. Með lögum um opinber fjármál frá 2015 er lögð heildstæð umgjörð um opinber fjármál. Með lögnum er lagður grunnur að því að fjármálastefna hins opinbera og peningastefna Seðlabankans stuðli saman að því að halda verðlagi stöðugu. Þannig er komið í veg fyrir skaðlegt ósamræmi í hagstjórn með tilheyrandi verðbólgu og óstöðugleika gengis.
6. Kerfisbreytingar hafa verið gerðar á stjórnskipulagi Seðlabankans, fyrst 2009 með stofnun peningastefnunefndar og breytingum á lögum um yfirstjórn bankans. Ný heildarlög um Seðlabanka Íslands tóku gildi 2020. Forsætisráðherra skipar seðlabankastjóra og þrjá varaseðlabankastjóra. Ákvarðanir um beitingu valdheimilda bankans eru teknar af peningastefnunefnd, fjármálastöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd. Fundur seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra tekur þó ákvarðanir um setningu reglna um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris á grundvelli laga um gjaldeyrismál. Reglurnar skulu settar að fengnu samþykki fjármála- og efnahagsráðherra.
7. Kveðið var á um heimild til að starfrækja ráðherranefndir í nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands 2011. Tilgangur þeirra er að skapa vettvang fyrir ráðherra sem bera ábyrgð á skyldum málefnum til að samhæfa stefnu sína og aðgerðir í málum eða málaflokki. Ráðherranefnd um efnahagsmál hefur þó starfað frá árinu 2009 og á yfirstandandi kjörtímabili hefur verið starfandi ráðherranefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálamarkaðar. Seðlabankastjóri kemur reglulega á fundi nefndarinnar til að gera grein fyrir stöðu efnahagsmála.
8. Þjóðhagsráð var sett á laggirnar 2016 og hlutverk þess var endurskoðað 2019. Markmið ráðsins er að styrkja samhæfingu hagstjórnar og ákvarðana á vinnumarkaði með hliðsjón af efnahagslegum og félagslegum stöðugleika og áhrifum á loftslagsmál. Í Þjóðhagsráði sitja formenn stjórnmalaflokka sem sitja í ríkisstjórn hverju sinni, þó ætíð forsætisráðherra

og fjármála- og efnahagsráðherra, ásamt seðlabankastjóra og forsvarsmönnum heildarsamtaka á vinnumarkaði og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

5.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis bendir nefndin á að fela megi sjálfstæðri ríkisstofnun það hlutverk að spá fyrir um efnahagshorfur og meta ástand í efnahagsmálum og líklega þróun að gefnum forsendum um mismunandi efnahagsstefnu. Það geti skapað hlutlausan grundvöll fyrir samhæfingu efnahagsstefunnar.³⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁰

Já.

Tvær sjálfstæðar ríkisstofnanir gefa nú út spár fyrir efnahagslífið: Seðlabanki Íslands og spádeild Hagstofu Íslands.

Fjármálastefna, fjármálaáætlun og fjárlög byggja á þjóðhagsspá Hagstofu en einnig er horft til spáa annarra aðila eftir atvikum enda segir í lögum um opinber fjármál að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum, sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Jafnframt skuli hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Gera skuli grein fyrir þeim forsendum sem stefnumörkunin byggist á.

Ekki hefur gengið með öllu hnökralaust að skipta takmörkuðum fjölda sérfræðinga í efnahagsstjórn og hagspárgerð milli fjármála- og efnahagsráðuneytisins annars vegar og Hagstofunnar hins vegar. Til þess að reyna að vega upp á móti þessum vanköntum hefur verið gerður samstarfssamningur milli ráðuneytisins og Hagstofunnar um upplýsingaskipti.

6.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis tekur nefndin fram að sjálfstæði Seðlabankans sé mikilvægt fyrir árangursríka hagstjórn og að nauðsynlegt sé að ráðherrar og ríkisstjórnin öll taki tillit til stefnu Seðlabankans og ráðlegginga hans.⁴¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴²

Já.

Mælt hefur verið fyrir um sjálfstæði Seðlabankans í lögum um Seðlabanka Íslands um langa hríð. Með breytingum sem gerðar voru með lögum nr. 5/2009 á lögum um Seðlabanka Íslands var sjálfstæði hans frá hinu pólitíska valdi tryggt enn frekar með breytingum á

³⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 206–207, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 23.

⁴⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁴¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 207, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 23.

⁴² Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

stjórnskipulagi bankans, þ.e. með breyttum reglum um skipun í embætti seðlabankastjóra og í embætti aðstoðarseðlabankastjóra, sbr. nánar umfjöllun í svari við spurningu nr. 10, sem og með stofnun peningastefnunefndar Seðlabankans sem tekur sjálfstæðar ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum. Stjórnækki bankans teljast í þessu sambandi vera vaxtaákvarðanir til að framfylgja peningastefnu bankans, viðskipti við lánastofnanir önnur en lánveitingar til þrautavara, ákvörðun bindiskyldu, viðskipti á gjaldeyrismarkaði og viðskipti með verðbréf sem ætlað er að stuðla að því að markmiðum bankans um stöðugt verðlag verði náð, sbr. 10. gr. laga nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands.

Með nýjum lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, voru síðan stigin enn frekari skref til að styrkja sjálfstæði hans. Þar sem Seðlabankinn er sjálfstæð ríkisstofnun fer ráðherra ekki með almennar yfirstjórnunarheimildir gagnvart bankanum, heldur hefur aðeins þær heimildir sem honum eru faldar í lögum. Má m.a. nefna að ráðherra skipar seðlabankastjóra og vara-seðlabankastjóra og utanaðkomandi nefndarmenn í nefndum bankans eru skipaðir af ráðherra. Einnig hefur ráðherra heimild til að setja nánari ákvæði í reglugerð. Þá hefur ráðherra heimild til að krefja Seðlabankann um hverjar þær upplýsingar og skýringar sem þörf er á til að sinna eftirliti og öðrum lögmæltum skyldum ráðherra, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Með lögum nr. 92/2019 var fellt út úr lögnum ákvæði um að bankaráð færi með yfirstjórn bankans ásamt ráðherra.

Þótt mikilvægt sé að búa svo um hnútana að ákvarðanir Seðlabankans í peningamálum séu sjálfstæðar getur gott samspil ákvarðana hans og peningastefnunefndar bankans við aðrar ákvarðanir stjórnvalda í efnahagsmálum bætt árangur við stjórn efnahags- og peningamála í landinu og aukið fjármálastöðugleika. Í 9. gr. laga um Seðlabanka Íslands er sérstaklega tekið fram að ákvarðanir peningastefnunefndar skuli grundvallast á markmiði um stöðugt verðlag og byggjast á vönduðu mati á ástandi og horfum í efnahagsmálum. Þá segir í 12. gr. laganna að ákvarðanir fjármálastöðugleikanefndar skuli grundvallast á lögum og byggjast á vönduðu mati á ástandi og horfum í fjármálakerfinu. Meðal þess sem getur stuðlað að bættum árangri peningastefnu er þjóðhagsvarúðarstefna og ríkisfjármálastefna sem leggst á sömu sveif.

Á síðustu árum hefur töluverð framþróun orðið í mótun stefnu og lagasetningu á sviði þjóðhagsvarúðar, bæði hérlendis og alþjóðlega. Hér á landi hafa verið sérstök lög um fjármálastöðugleikaráð, sbr. lög nr. 66/2014, sem hafa það markmið að efla og varðveita fjármálastöðugleika í almannapágu, sporna við uppsöfnun kerfisáhættu og stuðla að samhæfðum viðbrögðum við sérstakar aðstæður. Fjármálastöðugleikaráð er formlegur samráðsvettvangur stjórnvalda um fjármálastöðugleika en þar eiga sæti fjármála- og efnahagsráðherra og seðlabankastjóri. Fyrir sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins átti forstjóri Fjármálaeftirlitsins einnig sæti í ráðinu. Með skipan stefnunefnda á sviði fjármálastöðugleika og eftirlits, eins og samþykkt var með nýjum heildarlögum um Seðlabankann, nr. 92/2019, sem eru sjálfstæðar en þó með ákveðna skörun varðandi skipan, er staðinn vörður um sjálfstæði peningastefnunnar en um leið skapaður grunnur fyrir æskilegt samspil ólíkra markmiða varðandi efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika.

Með lögum nr. 82/2015 var gerð breyting á lögum um Stjórnarráð Íslands þess efnis að ávallt skuli vera starfandi ráðherranefndir um ríkisfjármál og um efnahagsmál. Sá háttur hefur verið hafður á í ráðherranefnd um efnahagsmál að seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins (þegar Fjármálaeftirlitið var sjálfstæð stofnun) koma reglulega til fundar við nefndina til að gera grein fyrir mati sínu á stöðu efnahagsmála og fjármálakerfisins.

Þjóðhagsráð var stofnað með samkomulagi forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samtaka atvinnulífsins og Seðlabanka Íslands

þann 8. júní 2016 í kjölfar yfirlýsingar ríkisstjórnar Íslands frá 29. maí 2015 og rammasamkomulags aðila á vinnumarkaði frá 27. október 2015.

Samkomulag um hlutverk og umgjörð Þjóðhagsráðs var síðan endurskoðað í kjölfar lífskjarasamninganna vorið 2019. Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar vegna undirritunar þeirra 3. apríl 2019 kom fram sá vilji að heildarsamtök á vinnumarkaði yrðu einnig aðilar að Þjóðhagsráði. Einnig að ráðið fengi útvíkkað hlutverk með það að markmiði að styrkja samhæfingu hagstjórnar og ákvarðana á vinnumarkaði með hliðsjón af efnahagslegum og félagslegum stöðugleika.

Markmið Þjóðhagsráðs er þannig að styrkja samhæfingu hagstjórnar og ákvarðana á vinnumarkaði með hliðsjón af efnahagslegum og félagslegum stöðugleika sem og áhrifum á loftslagsmál. Þjóðhagsráð skal fjalla um stöðu í efnahags- og félagsmálum og ræða samhengi opinberra fjármála, peningastefnu og kjaramála í tengslum við helstu viðfangsefni hagstjórnar hverju sinni. Ráðið skal beina umfjöllun sinni sérstaklega að þáttum þar sem samhæfingu er helst ábótavant. Í Þjóðhagsráði skal m.a. fara yfir stöðu aðgerða í yfirlýsingum stjórnvalda í tengslum við gerð kjarasamninga. Þjóðhagsráð tekur hins vegar ekki ákvarðanir í efnahags- eða kjaramálum og stofnun þess breytir ekki lögbundnum hlutverkum þeirra aðila sem að ráðinu standa. Í Þjóðhagsráði sitja formenn þeirra stjórnmalaflokka sem aðild eiga að ríkisstjórn hverju sinni en þó ætíð forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra, ásamt forystufólki Alþýðusambands Íslands, Bandalags háskólamanna, BSRB, Kennarasambands Íslands, Samtaka atvinnulífsins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Seðlabankans.

Framangreindum breytingum er öllum ætlað að tryggja virkt samráð, samspil og viðbúnað þeirra stjórnvalda, og aðila á vinnumarkaði, sem mest vægi hafa þegar kemur að stjórn efnahags- og peningamála í landinu.

7.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nefndin telji óæskilegt að í starf seðlabankastjóra veljist fyrrverandi stjórnmalmennt, hvað sem líði hæfni manna. Það sé til þess falli að rýra trúverðugleika Seðlabankans.⁴³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁴

Já.

Með lögum nr. 5/2009 voru gerðar breytingar á lögum nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, er fólu m.a. í sér breyttar reglur um skipan yfirstjórnar bankans. Í fyrsta lagi var kveðið á um menntunar- og hæfniskröfur sem seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjóri skyldu uppfylla, en slíkar kröfur var ekki að finna í eldri lögum. Í breytingunni fólst í fyrsta lagi að seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjóri skyldu hafa lokið meistaraþrófi í hagfræði og búa yfir víðtækri reynslu og þekkingu í peningamálum. Í öðru lagi var fellt niður ákvæði laganna um undanþágu frá hinni almennu reglu laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um að auglýsa beri lausar stöður. Í þriðja lagi var með breytingalögum kveðið á um skyldu ráðherra til að skipa þriggja manna hæfnisnefnd til að leggja mat á hæfni umsækjenda

⁴³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 207, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 23.

⁴⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

og skyldi einn nefndarmaður skipaður samkvæmt tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins, einn samkvæmt tilnefningu bankaráðs Seðlabanka Íslands og einn án tilnefningar. Með breytingunum var tryggt eins og unnt er að á hverjum tíma veldust í stöður seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra hæfir einstaklingar með viðeigandi menntun. Í nýjum lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, voru sambærilegar reglur settar um skipun seðlabankastjóra, þ.e. um menntunar- og hæfniskröfur, auglýsingaskyldu sem og um skyldu til að skipa sérstakar nefndir til að leggja mat á hæfni umsækjenda um embættin. Hafa seðlabankastjórar, aðstoðarseðlabankastjórar og varaseðlabankastjórar allt frá 2009 hlotið skipun að undangengnu ítarlegu hæfnismatsferli samkvæmt framangreindu.

Breytingarnar koma hins vegar ekki í veg fyrir að fyrrverandi stjórnvaldamenn geti sótt um auglýstar stöður seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra og hlotið þær eftir atvikum, teljist þeir hæfastir umsækjenda. Ekki hefur að mati stjórnvalda komið til álita að leggja til að fyrrverandi stjórnvaldamenn verði, með lögum, undanskildir heimild til að sækja um þessar stöður enda verður ekki séð að það stæðist jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar að undanskilja tiltekinn hóp einstaklinga á slíkum grundvelli.

8.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það sé mat nefndarinnar að peningastefna Seðlabankans hafi ekki verið nógu aðhaldssöm í aðdraganda bankahrunsins. Komið hafi fram að bankastjórn Seðlabankans hafi oft kosið minna aðhald en aðalhafnir hans hafi lagt til og að fundargerðir bankastjórnar hafi ekki varpað ljósi á það hvort og þá á hvaða gögnum eða upplýsingum bankastjórnin byggði ákvarðanir um aðra stefnumörkun en aðalhafnir bankans hafi lagt til.⁴⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁶

Já.

Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á framkvæmd peningastefnu Seðlabankans sem miða að því tryggja að ákvarðanir séu teknar með faglegum hætti. Með lögum nr. 5/2009 voru gerðar þær breytingar á þágildandi lögum, nr. 36/2001, að ákvarðanir um beitingu stjórnþækja Seðlabankans í peningamálum eru nú teknar af fimm manna peningastefnunefnd bankans sem m.a. inniheldur tvo utanaðkomandi sérfræðinga (sbr. 9. gr. núgildandi laga, nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands). Einnig voru gerðar auknar faglegar kröfur til skipunar og skipunarferlis seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra, sbr. nú varaseðlabankastjóra. Þá hefur gagnsæi um ákvarðanir í peningamálum einnig verið aukið. Vextir eru ákvarðaðir á fundum peningastefnunefndar, sem eftir lagabreytinguna eru a.m.k. sex sinnum á ári og vaxtaákvörðunardagar liggja fyrir í byrjun hvers árs. Á þeim fundum metur peningastefnunefnd þörfina á peningalegu aðhaldi hverju sinni. Samhliða fjórum vaxtaákvörðunum gefur Seðlabankinn út rit sitt *Peningamál* þar sem fjallað er um þróun og horfur í efnahagsmálum og helstu óvissuþættir metnir. Auk þess fjalla sérfræðingar bankans á fundunum um þróun á fjármálamörkuðum, markaðsaðgerðir Seðlabankans, efnahagsþróun og efnahagshorfur ásamt öðru efni sem kann að hafa þýðingu hverju sinni. Mun meiri tíma er

⁴⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 207, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 23.

⁴⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

varið í kynningar á greiningum og spám um efnahagsmál og umræðu nefndarmanna en áður en vaxtaákvörðanir voru færðar til peningastefnufndar. Peningastefnufnd tekur ákvörðun um vexti og beitingu annarra stjórnþækja peningastefnunnar með atkvæðagreiðslu að undangenginni umræðu um peningastefnuna, óvissu og önnur álitamál. Til að auka gagnsæi peningastefnuákvörðana sinna birtir nefndin fundargerðir sínar tveimur vikum eftir að vaxtaákvörðun er tilkynnt en þar kemur fram mat nefndarinnar á stöðu og horfum í efnahags- og peningamálum og rökstuðningur nefndarmanna fyrir atkvæðum sínum. Frá því að peningastefnufnd hóf störf 2009 og fram til 2019 var greint frá því einu sinni á ári, þ.e. í *Ársskýrslu* Seðlabankans, hvernig einstakir nefndarmenn höfðu greitt atkvæði undangengið ár. Þá voru gerðar breytingar á starfsreglum peningastefnufndar þannig að frá og með fyrsta fundi nefndarinnar 2019 er tilgreint í fundargerð hvers fundar hvernig atkvæði einstakra nefndarmanna féllu. Einnig skilar nefndin skýrslu um störf sín og fundar með þingnefndum tvisvar á ári.

Varðandi mat á árangri viðbragðanna eða mældum árangri má benda á sérrit Seðlabankans frá september 2017, „Peningastefna byggð á verðbólguþröngun: Reynslan á Íslandi frá árinu 2001 og breytingar í kjölfar fjármálakreppunnar“. Í ritinu er lagt mat á virkni peningastefnunnar eftir þær breytingar sem gerðar voru á framkvæmd hennar eftir fjármálakreppuna. Þar kemur m.a. fram að gagnsæi peningastefnunnar hafi verið aukið verulega með birtingu fundargerða peningastefnufndar og reglubundnum fundum hennar með þingnefndum. Þar kemur einnig fram að verðbólguvæntingar hafi lækkað, sveiflur í þeim minnkað og að áhrif óvæntrar verðbólgu á langtímaverðbólguvæntingar hafi verið minni á undanföllum árum en áður var. Enn fremur að sveiflur í verðbólgu séu ekki eins langlífir og áður, sem sé til marks um aukinn trúverðugleika verðbólguþröngunar og kalli því á minni viðbrögð peningastefnunnar víki verðbólga frá markmiði. Í samantektarhluta skýrslunnar segir loks: „Þróun vaxta undanfarinna ára virðist hins vegar í betra samræmi við það sem hefðbundnar peningastefnureglur gefa til kynna og virkni peningastefnunnar virðist því hafa batnað: svo virðist sem unnt sé að ná meiri stöðugleika í peninga- og efnahagsmálum en áður og að núverandi samsetning sveiflna í verðbólgu og hagvexti sé mun nær því sem fræðilega getur best verið miðað við þá efnahagsskelli sem þjóðarbúið verður fyrir.“⁴⁷

9.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis bendir nefndin á að Seðlabankinn hafi afgreitt lán gegn veði í sívaxandi mæli án þess að meta lausafjárþörf kerfisins. Til að ná betri tókum á aðhaldsstigi peningastefnunnar hafi Seðlabankinn þurft að meta lausafjárþörfina og hugsanlega vera með takmarkanir á lánum gegn veði.⁴⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁹

Já, að því marki sem við á.

⁴⁷ https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Serrit/Serrit_nr_%2011.pdf

⁴⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 207, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 23.

⁴⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

Eftirspurn lánastofnana eftir fyrirgreiðslu frá Seðlabankanum hefur frá fjármálahruninu verið takmörkuð, en lánastofnanir sótt þeim mun meira í bundin innlán í Seðlabankanum, svo sambærilegar aðstæður og 2008 hafa ekki komið upp síðan þá.

Seðlabankinn hefur hins vegar ávallt getað takmarkað viðskipti við lánastofnanir eins og hann telur tilefni til. Takmarkanir á útlánum verða að byggja á mati á lausafjárþörf bankakerfisins, sem við sumar aðstæður getur verið erfiðleikum bundið (sjá svar við spurningu nr. 11). Þegar alþjóðlega fjármálakreppan reið yfir brugðust sumir seðlabankar (t.d. ECB, European Central Bank, Seðlabanki Evrópu) við lausafjárþurrð banka með því að veita útlán án takmarkana (e. full allotment) og gegn mun slakari kröfum um gæði veða en áður hafði þekkt.

Seðlabanki Íslands getur sett fjárhæðarmörk á veðlán eða bundin innlán og í því sambandi er horft til lausafjárþarfar bankakerfisins á hverjum tíma. Peningastefnunefnd tilkynnti t.d. í maí 2014 að fjárhæðarmörk yrðu tilgreind á veðlán eða bundin innlán sem byðust hverju sinni. Seðlabankinn fylgist vel með stöðu lausafjár á hverjum tíma og þarf það mat að taka mið af umgjörð kerfisins hverju sinni, s.s. stöðu lánveitenda og þeim reglum og takmörkunum sem um þá gilda.

Reglur bankans um viðskipti við fjármálafyrirtæki, nr. 1200/2019, setja jafnframt ramma um þau viðskipti sem Seðlabankinn getur átt við mótaðila bankans og eru þær reglulega uppfærðar. Reglurnar kveða m.a. á um hvers konar verðbréf Seðlabankinn metur hæf í viðskiptum hverju sinni. Undanfarin ár hafa fyrst og fremst ríkisbréf og bréf með ríkisábyrgð ásamt bundnum innlánum í Seðlabankanum verið gjaldgeng veð. Í maí 2019 voru sértryggð skuldabréf einnig gerð hæf til tryggingar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Þá var í apríl og september 2020 heimilað til bráðabirgða, sem tímabundin úrræði í kjölfar COVID-19 faraldursins, að leggja fram til tryggingar annars vegar peningamarkaðslán ríkissjóðs og hins vegar veðbréf með veð í skuldabréfum (fasteignalán og viðbótar- og stuðningslán). Seðlabankinn mun því ávallt beita þessum reglum og takmörkunum eins og við á hverju sinni og miðað við þær upplýsingar sem hann hefur um lausafjárstöðu kerfisins.

10.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nefndin telji að áhersla Seðlabankans á að halda genginu sterku og loforð um að hækka vexti til að mæta þörf á slíku til að sporna við veikingu krónunnar hafi verið óæskileg. Slíkur „söluréttur“ á krónum virðist hafa stuðlað að sterkara gengi, meira innstreymi skammtímafjármagns og aukinni útlánaþenslu og að endingu magnað niðursveifluna þegar hún varð.⁵⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵¹

Já, að því marki sem við á.

Misvísandi er að vísa til þess að Seðlabankinn hafi gefið loforð um vaxtahækkun til að sporna gegn veikingu krónunnar. Samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands skal bankinn stuðla að stöðugu verðlagi og hér á landi var tekið upp formlegt verðbólgu markmið 27. mars 2001. Þróun gengis krónunnar er mikilvæg fyrir þróun verðbólgu og því er eðlilegt að bankinn

⁵⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 207, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 23–24.

⁵¹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

horfi til gengisþróunar við ákvörðun vaxta. Hins vegar er það matsatriði og álitamál í hve ríkum mæli seðlabankar eiga að bregðast við gengisþróun. Það veltur m.a. á því hvort gengi er talið nærri eða fjarri jafnvægi og hvort gengisbreytingar eru taldar vara aðeins til skamms tíma eða ekki.

Fjármagnshöftin drógu úr sveiflum á gengi krónunnar á árunum eftir fjármálakreppuna og veittu svigrúm til þess að hafa vexti bankans lægri en ef þeirra hefði ekki notið við. Mikil óvissa er um umfang þessara áhrifa en um þetta var m.a. fjallað í *Peningamálum* 2013/2, rammagrein I-1. Á árunum eftir fjármálahrúnið hafa inngríp á gjaldeyrismarkaði einkum miðað að því að byggja upp gjaldeyrisforða þegar skilyrði hafa verið til þess og draga úr óhóflegum skammtímasveiflum án þess að stefnt væri að tilteknu gengi. Undanfarin ár hefur gjaldeyrisforðinn verið nægilega stór og eftir að losun fjármagnshafta lauk með árangursríkum hætti hefur forðinn jafnvel verið yfir þeim viðmiðum sem horft er til við stefnumótun. Seðlabankinn hefur því haft svigrúm til að selja gjaldeyri til að bregðast við óæskilegum gengissveiflum í kjölfar COVID-19 faraldursins. Einnig kemur til álita að beita inngrípum með hliðsjón af verðbólguþröngun bankans eða með hliðsjón af markmiði bankans um fjármálastöðugleika, þ.e. koma í veg fyrir óæskilega stór frávík frá jafnvægisraungengi.

Þegar innlend efnahagsframvinda krefst aðhaldssamari peningastefnu en í gildi er á helstu efnahagssvæðum heims getur vaxtamunur við útlönd aukist og orðið hvati mikils innstreymis erlends fjármagns á innlendan skuldabréfamarkað, svokallaðra vaxtamunarviðskipta. Þegar þessar aðstæður skapast kemur til álita að beita svokölluðum fjárstreymistækjum til að koma í veg fyrir ofris krónunnar. Í júní 2016 var brugðist við áhyggjum af innstreymi erlends fjármagns til landsins sem leitt gætu til ofriss krónunnar með innleiðingu svokallaðs fjárstreymistækis, sbr. reglur Seðlabanka Íslands nr. 490/2016, um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris, en reglurnar voru settar á grundvelli bráðabirgðaákvæðis III við lög nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Með bráðabirgðaákvæðinu var Seðlabankanum veitt heimild, að fengnu samþykki ráðherra, til að setja reglur sem kveða á um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris í tengslum við nánar afmörkuð tilvik. Tilgangur laga-setningarinnar var að veita Seðlabankanum nýtt stjórnáttæki til að tempra fjármagnsinnstreymi til landsins og hafa áhrif á samsetningu þess. Tækinu er ætlað að draga úr áhættu sem getur fylgt óhóflegu fjármagnsinnstreymi, styðja með því við innlenda hagstjórn og stuðla að þjóðhagslegum og fjármálalegum stöðugleika. Reglur nr. 223/2019, um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris, sem tóku gildi 6. mars 2019, felldu úr gildi eldri reglur sama efnis. Með reglunum var bindingarhlutfall lækkað úr 20% í 0% þar sem líkur á umtalsverðu innflæði höfðu minnkað mikið og fjármagnsstraumar til og frá landinu í betra jafnvægi en þegar bindiskyldunni var upphaflega komið á fót. Samkvæmt nýjum lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, taka seðlabankastjóri og varaseðlabankastjórar nú ákvarðanir um setningu reglna um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris.

Mat á árangri sérstakrar bindiskyldu á innflæði fjármagns er að finna í rammagrein 2 í *Peningamálum* 2017/4. Þar segir: „Upptaka sérstöku bindiskyldunnar skilaði í meginatriðum tilætluðum árangri.“ Einnig er eftirfarandi tekið fram: „Eftir að bindiskyldan var sett á virðist miðlunarferli peningastefnunnar um vaxtafarveginn hafa færst í eðlilegra horf og skiluðu vaxtabreytingar Seðlabankans sér á innlendan ríkisskuldabréfamarkað á ný gagnstætt því sem gerðist t.d. á árinu 2015.“

Samandregið gerir nægilega stór gjaldeyrisforði og möguleiki á notkun fjárstreymistækis Seðlabankanum nú auðveldara um vik að bregðast við óæskilegri gengisþróun ef hann telur tilefni til, sbr. ofangreint.

11.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þegar krónan hafi styrkst frá 2003 fram til og með 2005 og Seðlabankinn hafi þannig getað metið krónuna sterkari en hafi samræmst jafnvægi í þjóðarbúskapnum hafi bankinn átt að auka kaup sín á gjaldeyri verulega. Það hefði sent þau skilaboð að krónan væri of sterk ásamt því að safna gjaldeyrisforða. Eins hefði Seðlabankinn þá getað selt gjaldeyri þegar hann taldi krónuna of veika og notað eigin gjaldeyrissjóð sem nokkurs konar jöfnunarsjóð til að dempa sveiflur á raungengi án þess að fylgja markmiðum um nafngengi.⁵²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵³

Já.

Við er til svars við spurningum nr. 10 og 12. Einn af þeim lærdómum sem Seðlabankinn hefur dregið af fjármálakreppunni (og birst hafa í ýmsum skýrslum bankans)⁵⁴ er að virkari afskipti af gjaldeyrismarkaðnum geti gagnast markmiðum um verðstöðugleika og fjármála-stöðugleika, enda geta gengisbreytingar verið drifnar áfram af sjálfvirkum væntingum sem hvíla á óraunsæju mati á framvindu efnahagsmála. Seðlabankinn hefur því á undanförunum árum beitt inngrípum á gjaldeyrismarkaði til að draga úr sveiflum í gengi krónunnar og leggjast gegn fjármagnsstraumum sem gætu mögulega grafið undan efnahagslegum stöðugleika. Eins og fram kemur í svari við spurningu nr. 10 var innleiðing fjárstreymis-tækisins ætluð til að draga úr áhættu, einkum varðandi stöðugleika gengisins, sem fylgt gæti óhóflegu innflæði óstöðugs skammtímafjármagns til landsins. Gjalddeyrisforði bankans hefur verið aukinn verulega frá því að fjármálakreppan reið yfir. Í árslok 2007 nam forðinn tæpum 12% af landsframleiðslu en um mitt ár 2020 nam hann 33% af landsframleiðslu. Á sama tíma hafa erlendar skuldbindingar fjármálakerfisins minnkað verulega og samsetning þeirra breyst en skammtímaskuldir eru mun lægri nú en fyrir fjármálaáfallið 2008.

Mat á árangri sérstakrar bindiskyldu á innflæði fjármagns er að finna í rammagrein 2 í *Peningamálum* 2017/4. Sjá spurningu nr. 10.

12.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nefndin telji að Seðlabankanum hafi borið að bregðast við uppsveiflunni og innstreymi erlends fjármagns á annan hátt en með hækkun á stýrivöxtum, t.d. með því að herða lausafjárkröfur til að draga úr arðsemi erlendar lántöku og/eða auka bindiskyldu vegna erlendar fjármögnunar bankanna.⁵⁵

⁵² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 207, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 24.

⁵³ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

⁵⁴ <https://www.seðlabanki.is/utgefid-efni/rit-og-skyrslur/rit/2017/09/20/Serrit-nr.-11-Peningastefna-byggd-a-verdbolgumarkmiði/>
<https://www.seðlabanki.is/utgefid-efni/rit-og-skyrslur/rit/2010/12/20/Serrit-4-Peningastefnan-efir-hoft/>

⁵⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 208, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 24.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁶

Já.

Vísað er til svara við spurningum 10 og 11. Fyrirgreindar reglur sem Seðlabankinn setti um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjalddeyrir, nr. 490/2016, voru m.a. hugsaðar sem mótvægi gegn áhrifum innstreymis á miðlun peningastefnunnar. Miðlun peningastefnunnar virðist hafa batnað þegar reglunum var fyrst beitt 2016, sjá t.d. rammagrein 2 í *Peningamálum* 2017/4.

Kröfur um lausafjárhlutfall í erlendum gjaldmiðlum, sbr. reglur nr. 266/2017, kröfur um fjármögnunarhlutfall í erlendum gjaldmiðlum, sbr. reglur nr. 1032/2014, og kröfur um gjalddeyrissjöfnuð lánastofnana, sbr. reglur nr. 784/2018, hafa einnig dregið úr möguleikum og ávinningi bankanna af að nýta erlenda fjármögnun fyrir innlenda starfsemi. Beiting þessara aðferða telst til þjóðhagsvarúðaraðgerða. Þá er mun meiri yfirsýn yfir innstreymi erlends fjármagns nú og sérstaklega tegundir þess, sem veitir möguleika á sértækari viðbrögðum með beitingu þjóðhagsvarúðartækja til að sporna gegn óæskilegum áhrifum óhóflegs innstreymis.

Próun umgjáðar þjóðhagsvarúðar á Íslandi, fyrst með lögum nr. 66/2014, um fjármála-stöðugleikaráð, og núna nýlega með gildistöku nýrra laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, ætti einnig að geta stuðlað að því að minna reyni á vaxtataeki peningastefnunnar en reyndin var fyrir fjármálahrunið.

13.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar sem mynduð hafi verið vorið 2007 hafi verið sagt að markmið hennar væri að stuðla að frekari vexti bankanna. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að á þeim tíma hafi stjórnvöldum ekki getað dulist að bankarnir voru orðnir svo stórir að í hugsanlegum stuðningi við hvern þriggja stóru bankanna hefði falist svo stór óbein skuldbinding að hún hefði verið ríkinu um megn. Engu að síður, og þrátt fyrir ábendingar um að Seðlabankinn væri ekki fær um að sinna hlutverki sínu sem lánveitandi til þrautavara, hafi það verið markmið ríkisstjórnarinnar að tryggja að bankarnir sæju sér áfram hag í því að hafa höfuðstöðvar á Íslandi.⁵⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁸

Já.

Á síðustu árum hefur forsætisráðuneytið, í samstarfi við önnur ráðuneyti, og í samræmi við efni mála hverju sinni, boðið fram aðstoð við upplýsingaöflun og ráðgjöf við mótun og útfærslu stefnumála í stjórnarmyndunarviðræðum. Er framangreind aðstoð boðin þeim forystumanni sem fengið hefur stjórnarmyndunarumboð frá forseta Íslands hverju sinni. Forsætisráðuneytið samhæfir upplýsingagjöf og ráðgjöf sem veitt er en hvert ráðuneyti fyrir sig ber ábyrgð á þeim upplýsingum sem þaðan stafa. Markmiðið með aðstoðinni er að gera stjórnarmálaflokkum sem koma að stjórnarmyndunarviðræðum betur kleift að móta og útfæra

⁵⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

⁵⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 208, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 24.

⁵⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

stefnumál sín í væntanlegum stjórnarsáttmála á grundvelli réttra upplýsinga og faglegrar ráðgjafar, m.a. um lagaleg atriði og um stöðu ríkisfjármála svo dæmi séu tekin. Á hinn bóginn er stjórnmalaflokkum er koma að stjórnarmyndunarviðræðum ekki skylt að lögum að bera fyrirhuguð stefnumál og útfærslu þeirra undir stjórnvöld áður en stjórnarsáttmáli er undirritaður.

14.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að fyrr hefði átt að fara af stað við að auka gjaldeyrisforðann, stuðla að flutningi eins eða fleiri banka með höfuðstöðvar sínar úr landi eða að koma því til leiðar að bankarnir drægju úr erlendri starfsemi sinni þegar komið var fram á 2007 og 2008 til að draga úr áhættu þjóðarbúsins af starfsemi bankanna.⁵⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁰

Já.

Eins og áður hefur komið fram hefur inngrípastefna bankans á gjaldeyrismarkaði orðið mun virkari á undanförunum árum og öflugur gjaldeyrisforði verið byggður upp sem dregur úr áhættu sem tengist greiðslujafnaðarójafnvægi í framtíðinni. Umgjörð varðandi mat og viðbrögð við kerfisáhættu er sem fyrr segir einnig gjörbreytt frá því sem áður var. Sjá svör við spurningum nr. 2, 10, 11 og 12.

15.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nefndin telji að athuga eigi hvort rétt sé að veita Seðlabankanum heimild til að setja reglur um hámark veðhlutfalla og/eða stýra veðhlutföllum m.t.t. eignaverðs og tekna þannig að hámarkshlutfallið sé lækkað í uppsveiflum og hækkað í niðursveiflu svo auka megi virkni peningastefnunnar til þess að slá á þenslu í þjóðfélaginu.⁶¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶²

Já.

Með 25. og 26. gr. laga nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, er Seðlabanka Íslands veitt heimild, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, til að ákveða hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána. Þær reglur hafa verið settar, sbr. reglur nr. 666/2017, um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána til neytenda. Þar er kveðið á um að hámark veðsetningarhlutfalls þegar fasteignalán er veitt skuli vera 85% af *markaðsverði fasteignar*, nema þegar um er að ræða fjármögnun kaupa á fyrstu fasteign, en þá skal hámarkið vera 90%, sbr.

⁵⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 208, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 24.

⁶⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

⁶¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 208, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 24.

⁶² Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

3. gr. reglnanna. Þá segir í 2. mgr. 1. gr. að markmið reglnanna sé að varðveita fjármálastöðugleika og treysta viðnámsþrótt lánveitenda og lántaka gagnvart ójafnvægi á húsnæðismarkaði.

Heimild til setningar reglna um hámark veðhlutfalls *m.t.t. tekna* er í 27. gr. laganna, en slíkar reglur hafa ekki verið settar þegar þetta er skrifað. Vinna hefur þó staðið yfir hjá Seðlabankanum við að greina fasteignaveðlán *m.t.t.* þess hvort þörf sé á að setja reglur um þetta atriði.

Beiting reglna um hámark veðhlutfalls af markaðsvirði eða tekjum skal, eins og að framan segir, vera að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar Seðlabankans. Fjármálastöðugleikanefnd bankans hefur því aðkomu að mati á þörf og framsetningu reglnanna sem tryggir nauðsynleg sjónarmið varðandi áhrif á hagkerfið og samspil við peningastefnu.

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

Engar ábendingar er varða stjórnsýsluna.

6. *Einkavæðing og eignarhald bankanna*

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 6. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

16.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að lagagrundvöllur sölu ríkisbankanna hafi hvorki kveðið á um stefnumörkun af hálfu Alþingis né neinar efnisreglur um hvernig standa ætti að sölnunni. Það hafi alfarið verið lagt í hendur stjórnvalda undir forystu ríkisstjórnarinnar að ákveða nánari framkvæmd og forsendur fyrir sölu bankanna. Rannsóknarnefndin bendir á að miklir hagsmunir hafi verið bundnir því hvaða megin sjónarmið yrðu ráðandi við einkavæðinguna og að ríkar ástæður hafi verið fyrir því að lögbinda fyrir fram forsendur og framkvæmd sölu bankanna.⁶³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁴

Já.

Vísað er til laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012, þar sem skilgreint er það ferli sem fara þarf í til að ríkið geti selt hluti í fjármálafyrirtæki og þær forsendur tíundaðar sem horfa skuli til, s.s. varðandi áhrif sölu á gjaldeyrisforða og virka samkeppni.

Einnig er í lögum um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009, fjallað um hvernig skipulag eignarhalds ríkisbankanna eigi að vera og helstu verkefni, þ.m.t. að undirbúa, vinna og gera tillögur til ráðherra um hvort og hvenær eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum verði boðnir til sölu.

⁶³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 300, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 30.

⁶⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Sjá jafnframt svar við spurningu nr. 17.

17.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nefndin telji að allt of skammur tími hafi verið ætlaður í einkavæðingarferlið og að pólitísk markmið hafi verið í forgangi umfram þau faglegu markmið sem sett höfðu verið í upphafi söluferlisins. Markaðsaðstæður hafi á þessum tíma verið erfiðar til sölu á tveimur kerfislegt mikilvægum stofnunum á sama tíma.⁶⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁶

Já.

Í almenntri eigandastefnu ríkisins fyrir hlutafélög og sameignarfélög frá 2012 er fjallað um skipulag og markmið eignarhalds ríkisins á félögum í þess eigu, stjórnarhætti og meginreglur við starfsemi þeirra. Einnig er þar fjallað um grundvöll fyrir eignarhaldi ríkisins.

Þá er í lögum um sölumæðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012, skilgreint það ferli sem fara þarf í til að ríkið geti selt hluti í fjármálafyrirtæki. Hvað fjármálafyrirtækin varðar er einnig vísað í fyrrgreind lög um Bankasýslu ríkisins og eignaumsýsluverkefni þess.

Bankasýsla ríkisins hefur umsjón með því að framfylgja eigandastefnu ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki, sem síðast var uppfærð í febrúar 2020. Þar eru m.a. sett fram markmið um sölu og skilyrði sem ríkja þurfi til að eignarhlutur ríkisins í þeim verði seldur.

Loks er vert að nefna lög um opinber fjármál, sérstaklega 45. og 46. gr., þar sem fjallað er um þær meginreglur sem gilda eiga um kaup, sölu og leigu eigna ríkisins og þær heimildir sem sækja þarf til Alþingis áður en sala á þeim getur farið fram.

18.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að á lokastigum söluferlis bankanna hafi orðið stefnubreyting þar sem horfið hafi verið frá kröfu um faglega reynslu og þekkingu við val á kaupendum bankanna, m.a. með vísan til þess að þau atriði kæmu til skoðunar hjá Fjármálaeftirlitinu í kjölfarið í tengslum við lögbundna mæðferð þess á væntanlegum umsóknum kaupenda um heimild til að fara með virka eignarhluti í fjármálafyrirtækjunum. Nefndin bendir á að við val á kaupendum að eignarhlutum ríkisins í þessum bönkum hafi hlotið að koma til umfjöllunar önnur atriði en síðar yrðu viðfangsefni Fjármálaeftirlitsins og að reglur um eftirlit þess hafi ekki getað aflétt þörfinni á því að ríkið ákvæði hvernig það vildi standa að sölnunni. Í skýrslunni kemur fram að nefndin leggi áherslu á að stjórnvöldum beri að taka sjálfstæða ákvörðun um hæfi kaupenda til að fara með virka eignarhluta við einkavæðingu en ekki leggja þá ábyrgð á eftirlitsaðila.⁶⁷

⁶⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 302, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 30.

⁶⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁶⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 304, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 30.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁸

Já.

Samkvæmt þeim Evrópureglum sem innleiddar hafa verið hér á landi um mat á hæfi kaupenda til þess að fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki, og finna má í 42. gr. laga nr. 161/2002, eru það eftirlitsaðilar á markaði sem fara með matið. Fjármálaeftirliti Seðlabankans ber því samkvæmt lögum að meta hæfi til að fara með virkan eignarhlut.

Þá hefur, frá 2014, verið heimilt að stöðva fjárfestingu erlendra aðila í banka⁶⁹ ef hún ógnar öryggi landsins eða gengur gegn allsherjarreglu, almannaoöryggi eða almannaeilbrigði eða ef fjárfest er í kerfislægt mikilvægu fyrirtæki. Skilyrði er að fjárfestingin feli í sér kerfisáhættu. Á þeim grundvelli væri heimilt að stöðva fjárfestingu erlends aðila í banka þrátt fyrir að fjárfestir hafi verið metinn hæfur af Fjármálaeftirlitinu til að fara með virkan eignarhlut. Á grundvelli þessarar lagabreytingar væri fjármálastöðugleikaráði, fjármálastöðugleikanefnd eða öðrum þar til bærum aðilum unnt að gera ráðherra viðvart um fjárfestingar sem kunna að vera varhugaverðar í almennum skilningi laganna eða geta haft kerfisáhættu í för með sér. Að auki geta ákvæði samkeppnislaga takmarkað svigrúm fjárfesta til að eignast hluti í bönkum við vissar aðstæður sem ekki samrýmast þeim lögum.

Rannsóknarnefndin bendir á að við val á kaupendum að eignarhlutum ríkisins geti komið til umfjöllunar önnur atriði en yrðu síðar viðfangsefni Fjármálaeftirlitsins við mat á hæfi kaupenda. Hvað þetta varðar má finna í eigandastefnu ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki frá 2017 markmið um heilbriggt eignarhald fjármálafyrirtækja til lengri tíma, s.s. um samkeppni, og fjölbreytt og dreift eignarhald.

19.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru rakin samskipti Fjármálaeftirlitsins við Samson eignarhaldsfélag ehf. í tengslum við umsókn eignarhaldsfélagsins um heimild til að fara með virkan hlut í fjármálafyrirtæki. Hafi Fjármálaeftirlitið við upphaflega umsókn félagsins sett tiltekin skilyrði fyrir samþykki umsóknar um hæfi þess til að fara með virkan hlut í fjármálafyrirtæki en þeim hafi síðan ekki verið fylgt eftir í síðari samskiptum og ákvörðunum. Í skýrslunni kemur fram það mat nefndarinnar að framangreind atburðarás og lyktir þessara tilteknu samskipta Fjármálaeftirlitsins og Samsonar hafi að mörgu leyti verið einkennandi fyrir þann skort á festu og eftirfylgni með fjármálamarkaðnum sem rannsóknarnefndin gagnrýnir í skýrslunni.⁷⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷¹

⁶⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁶⁹ 12. gr. laga nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

⁷⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 1, bls. 306, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 30.

⁷¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Á síðustu 10 árum hafa verið gerðar gagngerar breytingar á skipulagi og starfsháttum Fjármálaeftirlitsins, m.a. vegna þeirra ábendinga sem fram koma í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, til að auka festu og eftirfylgni í meðferð mála hjá stofnuninni.

Fjármálaeftirlitið hefur byggt upp eftirlitsaðferðir sínar og við þá vinnu hefur hliðsjón verið höfð af gagnrýni sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008, en einnig gagnrýni úr öðrum áttum, s.s. skýrslu Kaarlo Jännäri frá mars 2009⁷², tillögum Gavin Bingham, Jóns Sigurðssonar og Kaarlo Jännäri til stjórnvalda í október 2012⁷³, skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um endurskoðun laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi o.fl.⁷⁴ og einnig Turner-skýrslunni⁷⁵. Fjármálaeftirlitið hefur enn fremur unnið markvisst að því að styrkja gæðakerfi og innri ferla stofnunarinnar. Gerðar hafa verið umfangsmiklar endurbætur á verkferlum og vinnulýsingum. Einnig hefur mikil vinna verið lögð í gerð eftirlitshandbókar fyrir starfsfólk þar sem ítarlega er fjallað um einstaka áhættuþætti í starfsemi fyrirtækja á fjármálamarkaði og mat á þeim.

Fjármálaeftirlitið mótaði sér fyrst stefnu árið 2010, en þar voru m.a. kynnt gildi stofnunarinnar sem voru áræðni, fagmennska og festa. Stefnan hefur verið endurskoðuð reglulega og birt opinberlega. Í stefnu Fjármálaeftirlitsins frá 2016 (útg. 6. okt. 2014, uppfært 22. apr. 2016) segir að markmið fjármálaeftirlits á Íslandi sé að stuðla að fjármálastöðugleika og að fjármálamarkaðurinn sé skilvirkur og njóti trausts til að gegna þjóðhagslegu hlutverki sínu, að viðhalda löghlýðni, heilbrigði, öryggi og skilvirkni í rekstri fyrirtækja á fjármálamarkaði og gæta hagsmuna viðskiptavina fyrirtækja á fjármálamarkaði og almennings. Þar er jafnframt kveðið á um að ofangreindum markmiðum verði náð með áherslu á tvo meginþætti, *áhættumiðað eftirlit og löghlýðni og heilbrigða viðskiptahætti*. Með fyrrnefnda atriðinu, áhættumiðudu eftirliti, er átt við að eftirlitsverkefnum innan stofnunarinnar er forgangsraðað með hliðsjón af svonefndu áhrifavægi, þ.e. mati á afleiðingum af hugsanlegri rekstrarstöðvun eftirlitsskylds aðila á fjármálastöðugleika og hagsmuni viðskiptavina. Sjá svar við spurningu nr. 29 varðandi frekari umfjöllun um þennan þátt. Með löghlýðni og heilbrigðum viðskiptaháttum er m.a. átt við að Fjármálaeftirlitið taki þátt í að móta þau lög og reglur sem gilda um fjármálamarkaðinn. Enn fremur að það meti með skipulögðum og málefnalegum hætti hvort starfsemi eftirlitsskyldra aðila samræmist lögum og reglum, þ.m.t. hvort viðskiptahættir séu heilbrigðir og eðlilegir, og beiti stjórnvaldsviðurlögum af festu og á markvissan hátt.

Fjármálaeftirlitið hefur sett sér *eftirlitsstefnu*. Þar kemur m.a. fram að stofnunin leggi áherslu á að beita viðurkenndum og faglegum aðferðum við að sannreyna að fjármálastarfsemi uppfylli þær lagalega kröfur sem henni eru settar og gagnsæja og skilvirka málsmeðferð (útg. 11. apr. 2016). Þá hefur Fjármálaeftirlitið sett sér *stefnu um beitingu þvingunarúrræða og viðurlaga* (útg. 1. okt. 2015). Þar segir m.a. að það sé stefna Fjármálaeftirlitsins að bregðast við brotum á lögum og reglum og brotum gegn ákvörðunum stofnunarinnar af festu og á

⁷² *Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: Past, present and future*. Skýrsla birt í mars 2009.

⁷³ *Heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi. Tillögur þriggja manna hópsins til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra*. Frá október 2012.

⁷⁴ Skýrsla birt í júní 2018.

⁷⁵ Skýrsla sem Lord Adair Turner vann að beiðni fjármálaráðherra Bretlands: *The Turner Review. A regulatory response to the global banking crisis*. Gefin út í mars 2009.

markvissan hátt með beitingu þvingunarúrræða, viðurlaga og eftir atvikum með því að endurmeta hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna eftirlitsskyldra aðila, sbr. umfjöllun hér í framhaldinu. Báðar þessar stefnur gilda enn.

Heimildir Fjármálaeftirlitsins til beitingar viðurlaga hafa einnig verið auknar, en t.a.m. eru heimildir stofnunarinnar til álagningar stjórnvaldssekta komnar í langflest lög, þar sem stofnuninni hefur verið falið eftirlit með framkvæmd laganna. Reynolds síðustu ára sýnir að Fjármálaeftirlitið er óhrætt við að beita þeim heimildum þegar svo ber undir, eins og sjá má af gagnsæistilkynningum sem Fjármálaeftirlitið hefur birt á heimasíðu sinni um beitingu stjórnvaldssekta og gerð satta. Auk þessa hefur stofnunin breytt hæfismötum á framkvæmdastjórum og stjórnarmönnum fjármálafyrirtækja, sem framkvæmd eru skv. 52. gr. og 52. gr. a laga nr. 161/2002. Slík mót fara fram þegar einstaklingar eru valdir til slíkra starfa en jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hverjum tíma tekið hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna til sérstakrar skoðunar. Komist Fjármálaeftirlitið að þeirri niðurstöðu að einstaklingur sé ekki hæfur til að sinna starfi framkvæmdastjóra eða sitja í stjórn fjármálafyrirtækis getur stofnunin, að undangenginni viðeigandi málsmeðferð, tekið ákvörðun um að viðkomandi sé óheimilt að gegna starfinu eða sitja í stjórninni og láti af störfum, ýmist tímabundið eða til frambúðar. Sé kröfum Fjármálaeftirlitsins ekki sinnt innan hæfilegra tímamarka getur stofnunin einhliða vikið viðkomandi frá störfum, sbr. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Komist hafa upp tilvik þar sem Fjármálaeftirlitið hefur vikið einstaklingi úr stjórn fjármálafyrirtækis á grundvelli framangreindrar heimildar, en öllu algengara er að einstaklingar segi sig úr stjórn að eigin frumkvæði eftir að þekking þeirra hefur verið metin ófullnægjandi. Nánar er fjallað um kröfur um hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja í svari við spurningu nr. 206.

Innra skipulagi stofnunarinnar hefur einnig verið breytt alfarið frá falli bankanna. Árið 2009 voru gerðar breytingar á skipulagi helstu eftirlitssviða stofnunarinnar í þeim tilgangi að stjórnun hennar yrði skilvirkari og slagkraftur ykist í framkvæmd eftirlits. Eftir þær breytingar urðu eftirlitssviðin fjögur talsins, *lánamarkaðssvið*, *verðbréfamarkaðssvið*, *lífeyris- og verðbréfasjóðamarkaðssvið* og *vátryggingamarkaðssvið*. Þá var *svið yfirlögfræðings* stofnað, en tilgangur þess var m.a. að styrkja málsmeðferð stofnunarinnar í alvarlegustu málunum, en einkum þeim sem lögð voru fyrir stjórn stofnunarinnar til ákvörðunar. Auk þess átti svið yfirlögfræðings að stuðla að samræmi í beitingu þvingunarúrræða og viðurlaga hjá stofnuninni. Auk þessa var sérstakt *upplýsingatæknisvið* stofnað og eflt í samræmi við athugasemdir í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Árið 2012 voru gerðar miklar breytingar á innra skipulagi stofnunarinnar. Tekið var í notkun verkefnaað skipulag í stað skiptingar eftir mörkuðum. Eftirlitssviðin urðu þrjú, *vettvangsathuganir*, *eftirlit* og *greiningar*. Við þetta voru miklar breytingar gerðar á störfum og verksviði flestra sem störfuðu við hefðbundið eftirlit. Á sama tíma var svið yfirlögfræðings styrkt og starfsmönnum fjölgað þar. Þá voru gerðar breytingar á innra skipulagi stofnunarinnar árið 2018 sem fólust í því að kjarnastarfseminni var komið fyrir á fjórum sviðum sem voru nefnd *Bankar*, *Lífeyrir og vátryggingar*, *Markaðir og viðskiptahættir* og *Lagalegt eftirlit og vettvangsathuganir*. Þessar breytingar höfðu m.a. það markmið að skýra ábyrgðarlínur innan stofnunarinnar.

Mikill árangur náðist innan stofnunarinnar í að draga úr starfsmannaveltu, enda lagði stofnunin áherslu á að halda í hæft starfsfólk með samkeppnishæfum launum, markvissari starfsþróun og fræðslu. Stöðugleiki í starfsmannamálum einkenndi síðustu starfsár stofnunarinnar fyrir sameiningu við Seðlabanka Íslands, en sem dæmi má nefna var starfsmannavelta einungis 5,8% síðasta starfsárið.

Samhliða þeim endurbótum sem taldar eru að framan, sem eru til þess fallnar að tryggja festu og eftirfylgni, hefur Fjármálaeftirlitið unnið að því að auka gagnsæi í eftirlitsstörfum sínum. Það hefur m.a. falist í beitingu Fjármálaeftirlitsins á heimildarákvæði 9. gr. a í lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 20/2009, sem kveður á um að Fjármálaeftirlitinu sé almennt heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum og athugunum sem byggjast á lögnum.⁷⁶ Þá er þar enn fremur kveðið á um að Fjármálaeftirlitið skuli birta opinberlega þá stefnu sem eftirlitið fylgir við framkvæmd slíkrar birtingar. Slík gagnsæisstefna var sett í fyrsta sinn 28. október 2009, en núgildandi stefna er frá 16. apríl 2014. Í stefnunni kemur fram að Fjármálaeftirlitið birti að eigin frumkvæði niðurstöður í málum og athugunum er varða eftirlitsskylda aðila og að jafnaði séu birtar ákvarðanir um álagningu stjórnvaldssekta, sáttir, niðurstöður um hæfi virkra eigenda, niðurstöður vettvangsathugana og annarra mála sem varða fjármálamarkaðinn. Birting niðurstaðna og athugana eru á vefsíðu Seðlabankans, www.seðlabanki.is. Óhætt er að segja að sú breytta framkvæmd Fjármálaeftirlitsins, að birta að jafnaði niðurstöður mála með þessum hætti, hafi töluverð varnaðaráhrif.

Til viðbótar má nefna margvíslegar breytingar á regluverki fjármálamarkaðarins frá falli bankanna, en Fjármálaeftirlitið hefur að jafnaði átt fulltrúa við undirbúning slíkrar löggjafar. Meðal þeirra breytinga sem gerðar hafa verið er að eftirlitsheimildir stofnunarinnar samkvæmt lögum hafa verið styrktar, s.s. með lagabreytingu árið 2010, og viðurlagaheimildir stofnunarinnar hafa verið auknar, t.a.m. með því að festa í lög hærri hámarksfjárhæðir sekta og heimild stofnunarinnar til að ákvarða fjárhæð stjórnvaldssekta lögaðila sem hlutfall af veltu aðilans, sbr. lög nr. 58/2015.

Að síðustu skal getið sameiningar Fjármálaeftirlitsins við Seðlabankann um síðustu áramót, en með gildistöku laga nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands færðust öll verkefni sem Fjármálaeftirlitinu voru falin með lögum og stjórnvaldsfyrirmælum til fjármálaeftirlitsnefndar og varð Fjármálaeftirlitið hluti af Seðlabankanum, sbr. 4. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 15. gr. laganna. Þá skyldu allar ákvarðanir bankans í peningamálum teknar af peningastefnunefnd, sbr. 1. mgr. 9. gr., og ákvarðanir um beitingu stjórnþækja Seðlabankans varðandi fjármálastöðugleika teknar af fjármálastöðugleikanefnd, sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna. Eins og rakið er í almennum athugasemdum með lagafrumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 92/2019 var talið að með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins yrði best náð fram þeim kostum sem fylgja nánd fjármálaeftirlits, fjármálastöðugleika og peningastefnu, þ.e. að auka skilvirkni og skýrleika ábyrgðar og bæta stjórnsýslu við ákvarðanatöku, nýtingu upplýsinga og möguleika á auknum gæðum greiningar og yfirsýnar.⁷⁷ Þá var hinn 8. janúar sl. kynnt nýtt skipurit sameinaðs Seðlabanka, en þar kom fram að kjarnasvið bankans yrðu sjö, *Hagfræði og peningastefna*, *Markaðsviðskipti*, *Fjármálastöðugleiki*, *Bankar*, *Lífeyrir og váttryggingar*, *Markaðir og viðskiptahættir* og *Lagalegt eftirlit og vettvangsathuganir*. Þá voru stoðsvið sameinuð í fjögur stoðsvið. Skipulagsbreytingunum var ætla að ná fram markmiðum sameiningar stofnanna tveggja sem vísað er til að framan.

⁷⁶ Sjá í þessu sambandi einnig 4. másl. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands, um heimild *fjármálaeftirlitsnefndar* til að birta opinberlega ákvarðanir sínar.

⁷⁷ Bls. 32–33 í athugasemdunum (pdf-eintak).

2. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Í 2. bindi skýrslunnar er fjallað um fjármögnun og útlán íslensku bankanna. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnýsluna verið dregnar saman með hliðsjón af umfjöllun og afmörkun ábendinga í skýrslu þingmannanefndar Alþingis og rakin viðbrögð við þeim.

7. Fjármögnun bankanna

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnýsluna úr 7. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

20.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þegar fjármagnsmarkaðir hafi lokast tímabundið snemma 2006 hafi gefist tækifæri til að endurmeta þá stöðu sem upp var komin og þar með þá áhættu sem þegar hafði skapast í íslenska fjármálakerfinu. Telur nefndin að rétt hafi verið að koma böndum á vöxt bankanna í framhaldinu og huga meira að gæðum eigna í staðinn. Í þessu sambandi hafi þeir aðilar sem komu að rekstri bankanna og eftirliti með þeim þurft að gæta sérstaklega að þeim takmörkunum sem eðli málsins samkvæmt hafi leitt af erlendum skuldbindingum og vaxandi starfsemi bankanna erlendis m.t.t. íslensku krónunnar sem gjaldmiðils og möguleika Seðlabanka Íslands til að rækja hlutverk sitt sem lánveitandi til þrautavara.⁷⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁹

Já.

Miklar breytingar hafa orðið í umgjörð og framkvæmd eftirlits, sbr. svör við spurningum nr. 19 og 35. Þá hefur verið komið á umgjörð þjóðhagsvarúðar en meðal verkefna sem fjármálastöðugleikanefnd eru falin með lögum er að leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika, auk þess að skilgreina þær aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika. Einnig getur nefndin beint ábendingum til viðeigandi stjórnvalda þegar tilefni er til og þau verkfæri sem fjármálastöðugleikanefnd hefur duga ekki til að bregðast við. Sjá einnig svar við spurningu nr. 137.

Kröfur um lausafjárhlutfall í erlendum gjaldmiðlum, sbr. reglur nr. 266/2017, kröfur um fjármögnunarhlutfall í erlendum gjaldmiðlum, sbr. reglur nr. 1032/2014, og kröfur um gjaldeyrisjöfnuð lánastofnana, sbr. reglur nr. 784/2018, miða að því að koma í veg fyrir að jafn mikil áhætta myndist vegna erlendrar fjármögnunar bankanna og gerðist fyrir fjármálakreppuna. Þá er kveðið á um heimild Seðlabanka Íslands til að setja lánastofnunum reglur um útlán tengd erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu, sbr. 4. gr. a laga nr. 87/1992, um gjaldeyrisáttæki. Þetta varúðartæki má nýta til að koma í veg fyrir

⁷⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 33, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 33.

⁷⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

óhóflegar lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila, sem gæti m.a. aukið verulega fjármagnsinnflæði til landsins.

Með reglum um fjármögnunarhlutfall í erlendum gjaldmiðlum eru gerðar kröfur um tímalengd og samsetningu fjármögnunar í erlendum gjaldmiðlum. Kröfur um fjármögnunarhlutfall voru settar þar sem Seðlabankinn hefur takmarkaða getu til að vera lánveitandi til þrautavara í erlendum gjaldeyri, en á vef Seðlabankans segir m.a.: „Tímaumbreyting milli eigna og skulda er mikilvægt framlag banka til efnahagslífsins en hún er um leið áhættusöm. Með lausafjármiðlun til bankakerfisins og sem lánveitandi til þrautavara geta seðlabankar dregið úr kerfisáhættu sem fylgir tímaumbreytingu. Geta seðlabanka til þess að veita þrautavaralán í erlendum gjaldmiðlum er hins vegar takmörkuð. Því er óæskilegt að innlendir bankar taki áhættu sem byggir á þeirri forsendu að Seðlabankinn geti lánað þeim gjaldeyri ef í harðbakkann slær. Í aðdraganda fjármálaáfallsins 2008 jókst tímamisvægi eigna og skulda stóru viðskiptabankanna umtalsvert. Bankarnir reiddu sig í auknum mæli á erlenda skammtímafjármögnun eins og skammtímaveðlán og söfnun erlendra innlána sem leiddi til vaxandi endurfjármögnunaráhættu í erlendum gjaldmiðlum. Reglur um stöðuga fjármögnun ættu að torvelda óæskilega þróun á borð við þá sem átti sér stað í aðdraganda bankahrunsins. Í ljósi reynslunnar telur Seðlabankinn mikilvægt að draga úr áhættu sem kann að myndast vegna óhóflegs tímamisræmis milli eigna og skulda viðskiptabanka með því að takmarka tímamisræmi í erlendum gjaldmiðlum sérstaklega. Fjármögnunarhlutfall sem Seðlabankinn hefur innleitt í erlendum gjaldmiðlum byggir á grunni reglna Basel-nefndarinnar um stöðuga fjármögnun (Net Stable Funding Ratio, skammstafað NSFR).“

Frá 2008 hafa stærstu bankarnir ekki haft nein erlend útibú og erlendar skuldbindingar bankanna eru að mestu til að fjármagna lán í erlendum gjaldmiðlum til fyrirtækja með erlendar tekjur.

21.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að markaður fyrir skuldatryggingar hafi allt frá ársbyrjun 2006 gefið skýr merki um að íslensku bankarnir hafi verið álitnir áhættumeiri en bankar í sama lánshæfisflokki. Hafi þessi munur aukist þegar líða tók á 2007 og um vorið 2008 hafi mátt vera ljóst að á þessum markaði voru taldar verulegar líkur á greiðslufalli bankanna innan skamms tíma. Ekki hafi hins vegar verið nægjanlega gætt af hálfu þeirra sem fram komu fyrir hönd íslenska ríkisins að ganga úr skugga um réttmæti þess mats markaðarins. Áhættan af skuldatryggingum hafi í flestum tilvikum legið að öllu leyti hjá bönkunum sjálfum vegna lánafyrirgreiðslna. Það telur rannsóknarnefndin vera til marks um að gefið hafi verið viðvörðunarkerki sem kosið hafi verið að líta fram hjá.⁸⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁸¹

⁸⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 33–34, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 33–34.

⁸¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Skuldatryggingar bankanna eru eitthvað sem fylgst var grannt með á árunum fyrir fjármálaáfallið, ásamt fjölda annarra hagvísu, en benda má á að í tilvikum íslensku bankanna var markaðurinn með þessar tryggingar mjög grunnur og verðmyndun ekki góð.

Traust stofnanaumgjörð með vöktun fjármálastöðugleika og beitingu þjóðhagsvarúðar var hins vegar sett upp með stofnun kerfisáhættunefndar og fjármálastöðugleikaráðs, sbr. lög nr. 66/2014, til að efla greiningar og samhæfingu milli stjórnvalda. Bætt var við ákvæði 1. mgr. 4. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, sbr. 1. gr. laga nr. 92/2013, um að Seðlabanki Íslands skyldi stuðla að fjármálastöðugleika. Þá bættist ný málsgrein við lög nr. 87/1998, með lögum nr. 47/2013, sem kveður m.a. á um að Fjármálaeftirlitið skuli við eftirlitsstörf sín, einkum í neyðartilfellum, taka tillit til mögulegra áhrifa ákvarðana og athafna eftirlitsins á fjármálastöðugleika hér á landi.

Með lögum nr. 66/2014, um fjármálastöðugleikaráð, var stofnað sérstakt ráð sem í sátu fjármálaráðherra, seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Hlutverk þess var að efla og varðveita fjármálastöðugleika, auka viðnámsþrótt fjármálakerfisins og sporna við uppsöfnun kerfisáhættu. Undir fjármálastöðugleikaráði starfaði kerfisáhættunefnd, en samkvæmt lögnum var hlutverk hennar m.a. að leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika. Skyldi nefndin nýta til þess greiningarvinnu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, svo og greiningarvinnu annarra innlendra og erlendra aðila, eftir því sem tilefni var til. Í nefndinni sátu m.a. seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Þá skyldi kerfisáhættunefnd gera tillögur til fjármálastöðugleikaráðs í samræmi við lög og starfsreglur kerfisáhættunefndar.

Breytingar voru gerðar á þessu fyrirkomulagi með lögum nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands, þar sem kveðið er á um í 1. mgr. 12. gr. laga að ákvarðanir um beitingu stjórnþækja Seðlabanka Íslands varðandi fjármálastöðugleika, sbr. 13. gr. laganna, skuli vera teknar af fjármálastöðugleikanefnd. Þá segir þar enn fremur að ákvarðanir nefndarinnar skuli grundvallast á lögum og byggjast á vönduðu mati á ástandi og horfum í fjármálakerfinu. Í 2. mgr. 12. gr. laganna er svo kveðið á um að í nefndinni sitji seðlabankastjóri, varaseðlabankastjórar og þrjú sérfræðingar í málefnum fjármálamarkaðar eða hagfræði. Þá eru í 13. gr. laganna tilgreind verkefni fjármálastöðugleikanefndar, en þau eru m.a. að leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika.

Samhliða ofangreindum breytingum var kerfisáhættunefnd lögð af með lögum nr. 91/2019. Þá starfar fjármálastöðugleikaráð skv. lögum nr. 66/2014, en markmið laganna er að tryggja reglulegt samráð og upplýsingaskipti milli ráðherra og Seðlabanka Íslands í því skyni að efla og varðveita fjármálastöðugleika í almannabágu, sporna við uppsöfnun kerfisáhættu og stuðla að samhæfðum viðbrögðum við sérstakar aðstæður, sbr. 1. gr. laganna.

22.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það vekur athygli að Fjármálaeftirlitið hafi veitt íslensku bönkunum rýmri möguleika á víkjandi langtímalánum en tíðkast hafi t.d. annars staðar á Norðurlöndunum.⁸²

⁸² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 34, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 34.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁸³

Já.

Á þessu hefur verið tekið en með öðrum hætti en felst í spurningunni.

Reglum um samsetningu eigin fjár banka, þ.m.t. með víkjandi lánnum, var breytt með lögum nr. 96/2016, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum (eigið fé, könnunar- og matsferli, vogunarhlutfall, valdheimildir o.fl.). Með þessum breytingalögum voru innleidd ýmis ákvæði tilskipunar 2013/36/ESB og reglugerðar (ESB) nr. 575/2013 (í daglegu tali er tilskipunin nefnd CRD IV og reglugerðin CRR). Tilskipunin og reglugerðin eru byggðar á svonefndum Basel III staðli sem saminn var af Basel-nefndinni um bankaeftirlit sem seðlabankar 10 stærstu iðnríkanna komu á laggir 1974 (Basel Committee on Banking Supervision). Með staðlinum, sem leggur grunn að varfærnisreglum um starfsemi banka í öllum þróaðri ríkjum, var brugðist við veikleikum í starfsemi banka sem komu í ljós í kjölfar alþjóðlega fjármálahrunsins, þar á meðal að eigið fé þeirra var hvorki nægjanlegt til að bregðast við alvarlegum áföllum né af nægjanlegum gæðum (e. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems). Nánar er fjallað um Basel-staðlana og innleiðingu á CRD IV og CRR í svari við spurningu nr. 29.

Ákvæði tilskipunarinnar CRD IV og reglugerðarinnar CRR voru að mestu innleidd í íslenskan rétt í tveimur áföngum með lögum um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, þ.e. fyrsti áfangi með lögum nr. 57/2015 og annar áfangi með fyrrnefndum lögum nr. 96/2016. Með síðarnefndu lagabreytingunni voru m.a. innleiddar hér á landi mun ítarlegri kröfur um eigið fé fjármálafyrirtækja en áður giltu, bæði hversu mikið það þarf að vera að lágmarki og hvernig það má vera samsett, sbr. X. kafla laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Þessar kröfur eru samræmdar á Evrópska efnahagssvæðinu (og víðar). Núverandi möguleikar íslenskra banka til að fjármagna sig með víkjandi langtímalánnum eru því í samræmi við alþjóðlegar reglur.

Með lögum nr. 70/2020, um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, sem innleiddu tilskipun 2014/59/ESB, eða BRRD-tilskipunina, verður bönkum einnig gert að fullnægja lágmarkskröfu um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar (e. Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL). Markmið lágmarkskröfunnar er að banki búi yfir nægum skuldbindingum sem hægt er að gefa eftir til þess að mæta tapi og tryggja nægjanlegt eigið fé til grundvallar áframhaldandi rekstri hans við skilameðferð.

23.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis bendir nefndin á að líkur á hagsmunarárekstrum aukist þegar forstjórar fjárfestingarfélaganna stundi fjárfestingar á eigin vegum og í gegnum félög sín á sama tíma og þeir gegni störfum fyrir fjárfestingarfélagið sem þeir hafi að lögum sérstakar trúnaðarskyldur við. Segir nefndin tilefni til að huga að því að settar verði skorður á heimildir æðstu stjórnenda slíkra félaga til að stunda fjárfestingar í eigin nafni.⁸⁴

⁸³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁸⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 35, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 34.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁸⁵

Nei.

Ekki hafa verið settar sérstakar reglur til að koma til móts við tilvik eins og vísað er til í umfjöllun þingmannanefndarinnar. Aftur á móti eru til almenn ákvæði í lögum til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra hjá tilteknum tegundum félaga, s.s. í lögum nr. 2/1995, um hlutafélög, og lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

Almennt ákvæði um hagsmunaárekstra er að finna í IX. kafla laga nr. 2/1995, um hlutafélög. Þar segir t.a.m. í 1. mgr. 76. gr. laganna að félagsstjórn, framkvæmdastjóri og aðrir þeir, sem hafa heimild til að koma fram fyrir hönd félagsins, megi ekki gera neinar þær ráðstafanir sem eru fallnar til þess að afla ákveðnum hluthöfum eða öðrum ótilhlýðilegra hagsmuna á kostnað annarra hluthafa eða félagsins. Samsvarandi ákvæði koma fyrir í lögum um önnur félagaform, s.s. 1. mgr. 51. gr. laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög.

Þá segir í 56. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, að framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis sé óheimilt að sitja í stjórn atvinnufyrirtækis og taka þátt í atvinnurekstri að öðru leyti, en þó er stjórn fyrirtækis heimilt, að vissum skilyrðum uppfylltum, að veita framkvæmdastjóra heimild til slíks. Þá er tekið fram í greininni að eignarhlutur í fyrirtæki teljist þátttaka í atvinnurekstri, nema um sé að ræða óverulegan hluta sem ekki veitir beint áhrif á stjórn þess. Rétt er að taka fram að ákvæði laga nr. 161/2002 taka ekki til fjárfestingarfélags nema það hafi starfsleyfi sem fjármálafyrirtæki.

24.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eftir að lausafjárréttur hófst haustið 2007 hafi veðlán aukist verulega hjá öllum þremur bönkunum, úr um tveimur milljörðum evra, mestmegnis frá Seðlabanka Íslands, yfir í níu milljarða evra við fall bankanna, þar sem tæplega helmingur veðlána var frá Seðlabanka Evrópu. Í skýrslunni kemur fram að stórauðni hlutfalli veðlána við fjármögnun bankanna hafi fylgt ýmsar hættur umfram langtímafjármögnun með skuldabréfaútgáfu. Við þessar aðstæður hafi innlend yfirvöld átt að fylgjast með stöðugleika í fjármálakerfi landsins og gæta að þeirri áhættu sem þarna var að magnast. Rannsóknarnefndin tekur fram að hún fái ekki séð að Seðlabankinn hafi skipulega greint áhættuna sem hafi falist í þessu en bankinn hafi bæði verið í eftirlitshlutverki og veitt bönkunum hluta veðlánanna.⁸⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁸⁷

Já.

Seðlabankinn lítur til tímalengdar fjármögnunar og veðsetningar lausra eigna við mat á lausafjár- og fjármögnunaráhættu bankanna. Reglur um lausafjárhlutfall lánastofnana gilda nú einnig um samstæðu lánastofnana en ekki einungis lánastofnunar sem er móðurfélag eins og áður. Seðlabankinn hefði því í dag upplýsingar ef um stórauðin veðlán frá Seðlabanka Evrópu væri að ræða eins og tilfellið var 2007 og 2008. Í núgildandi reglum eru einnig kröfur um mun

⁸⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁸⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 74, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 34.

⁸⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

ítarlegri upplýsingagjöf bankanna varðandi lausafjár- og fjármögnunarhlutföll en áður. Þá verður að líta til þess að eitt meginmarkmið sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins var bætt nýting og aðgengi að upplýsingum, til að sinna þeim verkefnum sem sameiginlegri stofnun eru falin, sem nýtist við greiningu áhættu.

25.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í nóvember 2007 hafi Seðlabanka Íslands verið orðið ljóst að bankarnir voru farnir að stunda það í ríkum mæli að gefa út óvarin skuldabréf sem síðan hafi verið seld öðrum fjármálafyrirtækjum sem aftur notuðu skuldabréfin sem veð til þess að afla sér lána frá Seðlabankanum. Með slíkum viðskiptum hafi fjármálafyrirtækin farið í kringum þá reglu Seðlabankans að lán væru ekki veitt gegn veði í eigin skuldabréfum fjármálafyrirtækis. Þrátt fyrir þessa vitneskju hafi Seðlabankinn ekki spornað við slíkum veðsetningum og ekki reynt að afla sér traustari veða. Kemur fram í skýrslunni að nefndin telji illskiljanlegt að þess skyldi ekki hafa verið freistað að taka önnur veð í ljósi þess viðhorfs sem uppi hafi verið um stöðu bankanna innan og af hálfu bankastjórnar Seðlabankans allt frá því á fyrri hluta 2008.⁸⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁸⁹

Já.

Reglur Seðlabankans um viðskipti við fjármálafyrirtæki, nr. 1200/2019, setja þröngan ramma um þau viðskipti sem bankinn getur átt við mótaðila bankans. Reglurnar kveða m.a. á um hvers konar verðbréf Seðlabankinn metur hæf í viðskiptum og eru reglurnar töluvert þrengri en þær sem voru í gildi 2008. Undanfarin ár hafa fyrst og fremst ríkisbréf og bréf með ríkisábyrgð ásamt bundnum innlánunum í Seðlabankanum verið gjaldgeng veð. Í maí 2019 voru sértryggð skuldabréf einnig gerð hæf til tryggingar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Þá var í apríl og september 2020 heimilað til bráðabirgða, sem tímabundin úrræði í kjölfar COVID-19 faraldursins, að leggja fram til tryggingar annars vegar peningamarkaðslán ríkissjóðs og hins vegar veðbréf með veð í skuldabréfum (fasteignalán og viðbótar- og stuðningslán). Skuldabréf gefin út af fjármálafyrirtækjum eru misjafnlega trygg. Mikill munur er á sértryggðum, eignatryggðum og svo ótryggðum verðbréfum. Áhættumat ákveðinna flokka bréfa þarf að skoða hverju sinni.

Samkvæmt núgildandi reglum er ekki mögulegt að setja eigin óvarin skuldabréf sem veð í viðskiptum við Seðlabankann, sbr. 3. mgr. 11. gr. reglnanna. Sú breyting tók gildi með eldri reglum um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands, nr. 553/2009, í júní 2009.

26.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis bendir rannsóknarnefndin á þá áhættu sem hafi falist í skammtímafjármögnun þegar ríkið setti fram tilboð sitt um kaup á 75% hlut í Glitni, sér í lagi í ljósi þess að veðlán frá fjármálastofnunum að upphæð um 500 milljónir evra hafi verið á gjalddaga í október 2008 hjá Glitni og séu þá ekki talin með

⁸⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 75–76, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 34.

⁸⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

veólán frá Seðlabanka Evrópu. Ekki hafi verið að sjá að stjórnvöldum hafi verið sú áhætta ljós þegar tekin hafi verið afstaða til tillögu Seðlabankans um þessa lausn á málefnum Glitnis í september 2008.⁹⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁹¹

Já.

Miðað við gildandi lagaramma opinberra fjármála getur ríkissjóður ekki keypt eignarhlut í fjármálafyrirtæki nema að undangengnu ítarlegu ferli og heimild Alþingis. Meginreglan er sett fram í 1. mgr. 46. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Ef um stóran hlut í fjármálafyrirtæki er að ræða fengi málið í öllum tilfellum ítarlega umfjöllun í ráðuneyti, ráðherranefnd og ríkisstjórn áður en tekið yrði það skref að sækja heimild til Alþingis.

Einnig er kveðið á um sérreglur í lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfa-fyrirtækja, nr. 70/2020. Í XIII. kafla þeirra laga er fjallað um beitingu svonefndra fjármálastöðgunarúrræða en með þeim er átt við eiginfjárframlög úr ríkissjóði til fyrirtækis eða eininga sem falla undir gildissvið laganna, eða yfirtöku ríkisins á fyrirtæki eða einingu. Ráðherra tekur ákvörðun um beitingu fjármálastöðgunarúrræða og skal þeim einungis beitt við sérstakar og óvenjulegar aðstæður á fjármálamarkaði þannig að tryggja megi fjármálastöðugleika. Beiting fjármálastöðgunarúrræða er háð þremur ströngum skilyrðum sem þurfa öll að vera uppfyllt, sbr. 1. mgr. 79. gr. laganna.

27.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru gerðar ýmsar athugasemdir við bókhald og gerð árshlutauppgjöra bankanna þriggja. Í skýrslunni eru m.a. tekin dæmi um að þegar tap heildarskiptasamninga (e. TRS) Landsbanka Íslands hafi aukist verulega í upphafi árs 2008 hafi heimild til að færa fjármögnunarhluta samningsins á markaðsvirði (e. fair value) samkvæmt IFRS-stöðlum verið nýtt til tekjufærslu sem hafi haft áhrif á afkomu bankans. Gerir rannsóknarnefndin athugasemd við að viðmiðunarvextir við útreikning hagnaðarins virðist hafa verið fundnir miðað við „ásættanlegt“ tap fremur en markaðsaðstæður. Í hálfársuppgjöri 2008 hafi tekjur Landsbankans af því að færa fjármögnunarhlíð heildarskiptasamninganna numið um 5,5 ma.kr. eða sem numið hafi 20% af hagnaði bankans. Telur nefndin að í ljósi þess að þetta hafi verið verulegur hluti hagnaðar bankans hafi verið rétt að geta þess í skýringum með árshlutareikningunum að ákveðnar skuldir væru færðar á markaðsvirði og hvernig þær væru metnar, jafnvel þó að um árshlutareikning hafi verið að ræða.⁹²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁹³

⁹⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 78, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 34.

⁹¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁹² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 78, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 34.

⁹³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Íslensku viðskiptabankarnir og fleiri fjármálafyrirtæki gera ársreikninga sína samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (e. international financial reporting standards, IFRS). Öll fjármálafyrirtæki sem metin hafa verið kerfislægt mikilvæg tilheyra þessum hópi. Fjármálafyrirtækjum sem gera upp skv. alþjóðlegum reikningsskilastöðlum ber að tilgreina í skýringum með ársreikningum skuldir á gangvirði til samanburðar við bókfært virði þeirra. Í rekstrarreikningi árs hlutareiknings þarf að gera grein fyrir tekjum eða gjöldum af fjáreignum og fjárskuldum og veita upplýsingar í skýringum um fjáreignir og fjárskuldir sem tilheyra gangvirðisflokkum. Fjármálaeftirlitið safnar upplýsingum um fjárskuldir fjármálafyrirtækja í reglubundnum gagnaskilum.

28.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það hafi verið nauðsynlegt fyrir Seðlabanka Íslands að hafa eftirlit með lausafjárstöðu í erlendum gjaldmiðlum hjá fjármálafyrirtækjunum. Sérstaklega hafi þetta verið knýjandi eftir að gjaldmiðlaskiptamarkaðurinn lokaðist í mars 2008. Þessi vinna hafi verið hafin en ekki náð það langt að viðunandi hafi verið. Þá veki það athygli nefndarinnar að allir bankarnir hafi verið með mjög góða lausafjárstöðu í lok ágúst 2008 og útlitið virst bjart næstu tvo mánuðina. Tekur rannsóknarnefndin fram að lausafjárskýrslurnar hafi ekki gefið þá viðvörðun sem aðstæður á þessum tíma hafi gefið tilefni til. Megi það m.a. rekja til þess að stórir liðir í skýrslunum hafi orðið að engu þegar harðnaði á dalnum.⁹⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁹⁵

Já.

Sjá t.d. svör við spurningum nr. 24, 31 og 104.

Breytingar voru gerðar á lausafjárreglunum 2013 og nýjar lausafjárreglur voru byggðar á Basel-stöðlum sem birtir voru það ár. Auk heildarhlutfalls var sett sérstakt lágmark lausafjárhlutfalls í erlendum gjaldmiðlum (samtala allra erlendra gjaldmiðla). Í reglum um lausafjárhlutfall lánastofnana, nú nr. 266/2017, er gerð krafa um lágmark 100% lausafjárhlutfalls í öllum gjaldmiðlum samtals. Þá er bæði gerð krafa um lágmark 100% lausafjárhlutfalls fyrir alla erlenda gjaldmiðla samtals og svo krafa um lágmark lausafjárhlutfalls fyrir íslenskar krónur. Einnig skal hafa eftirlit með lausafjárhlutfalli í þeim gjaldmiðlum þar sem lánastofnun hefur 5% eða meira af heildarskuldum í þeim gjaldmiðli.

Auk lágmarks lausafjárhlutfalls í erlendum gjaldmiðlum voru lausafjárreglurnar hertar verulega í samræmi við reynslu af fjármálaáfallinu og alþjóðlega staðla um lausafjárreglur sem settir voru 2013.⁹⁶

⁹⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 79, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 34.

⁹⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

⁹⁶ Sjá nánar á heimasíðu Seðlabankans: <https://www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki/laust-fe-og-stodug-fjarmognun/>.

8. Útlán íslensku bankanna

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnýsluna úr 8. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

29.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að síðustu árin fyrir hrun hafi útlán stóru bankanna þriggja vaxið langt fram úr hagkerfinu og þeim stofnunum sem hafi átt að hafa eftirlit með bönkunum og gæta hagsmuna innlánseigenda. Þá hafi efnahagur og útlán bankanna vaxið fram úr innviðum þeirra sjálfra.⁹⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁹⁸

Já.

Töluverðar breytingar hafa verið gerðar á lagakröfum og eftirliti Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans með eigin fé og lausu fé fjármálafyrirtækja og verður tæpt á helstu atriðum hér á eftir.

Breytingar á regluverki

Basel-nefndin um bankaeftirlit bjó 2009 og 2010 til svokallaðan Basel III staðal (sjá einnig svör við spurningum nr. 1 og 22). Annars vegar er um að ræða eftirlit með lausu fé og afmörkun á magni og gæðum fjármagns sem fjármálafyrirtæki ættu að hafa til að mæta lausafjáráhættu og hins vegar eiginfjárgrunn og afmörkun á magni og gæðum fjármagns sem fjármálafyrirtæki ættu að hafa til að mæta öðrum áhættuþáttum í starfsemi sinni. Með Basel III staðlinum er leitast við að endurskilgreina hvers konar gerninga fjármálafyrirtæki geta talið til eigin fjár í því skyni að gæði eigin fjár fjármálafyrirtækja verði meiri. Með ákvæðum um eiginfjárataka (e. capital buffers) er leitast við að tryggja að fjármálafyrirtæki haldi eftir nægu eigin fé til að mæta áföllum sem ekki er víst að aðferðir þeirra til að stýra áhættu taki til. Slíka eiginfjárataka á að sama skapi að nýta til að vinna gegn óhóflegri aukningu útlána hjá fjármálafyrirtækjum. Að lokum er svokallað vogunarhlutfall (e. leverage ratio) innleitt með Basel III staðlinum. Slíku lágmarki er ætlað að vinna gegn yfirsuldsetningu fjármálafyrirtækja. Í kjölfarið á þessum breytingum sem lagðar voru fram með Basel III staðlinum var farið í umfangsmikla endurskoðun á regluverki ESB á sviði fjármálamarkaðar sem leiddi m.a. af sér annars vegar tilskipun Evrópusambandsins (CRD IV) og hins vegar reglugerð (CRR), en ákvæði þeirra voru að mestu innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 57/2015 og nr. 96/2016, sem breyttu lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Þá hefur alþjóðlega reikningsskilaráðið í kjölfar efnahagshrunsins gefið út nýja reikningsskilastaðla sem sumir hafa mikil áhrif á fjármálafyrirtæki.

⁹⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 93, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 37.

⁹⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Áhættumiðað eftirlit

Fjármálaeftirlit Seðlabankans framkvæmir áhættumat fyrir helstu áhættuþætti í starfsemi fjármálafyrirtækja árlega og er matið uppfært m.t.t. yfirferðar á lykiláhættumælikvörðum að jafnaði ársfjórðungslega, en oftast ef þörf krefur. Áhættumatinu er ætlað að meta undirliggjandi áhættu að teknu tilliti til þeirra aðgerða sem hlutaðeigandi fyrirtæki hefur gripið til og ætlað er að draga úr áhættunni. Í tengslum við mat á einstökum áhættuþáttum eru gefnar áhættumats-einkunnir annars vegar fyrir einstaka áhættuþætti og hins vegar vegna heildaráhættumats. Áhættumatið er svo nýtt í eftirliti, m.a. við forgangsröðun verkefna og við mat á því hvort nauðsynlegt sé að milda áhættu með einhverjum hætti, t.d. kröfu um hærri eiginfjárgrunn eða aðrar úrbætur.

Sá þáttur sem vegur hvað þyngst í einkunnagjöf í áhættumati á útlánaáhættu og yfirferð á viðskiptalíkani er útlánavöxtur. Ef raunverulegur útlánavöxtur fjármálafyrirtækis er óeðlilega mikill kemur hann fram í hærri einkunnagjöf fyrir útlánaáhættu og er sú áhætta því skoðuð sérstaklega. Einnig er fylgst vel með áætlunum bankanna um vöxt og reglulega lagt mat á hvort þær áætlanir standist.

Mat á eiginfjárbörf vegna einstakra áhættuþátta

Fjármálaeftirliti Seðlabankans ber að leggja mat á áhættuþætti sem tengjast eiginfjárbörf fjármálafyrirtækja skv. IX. kafla um meðhöndlun áhættuþátta í starfsemi fjármálafyrirtækja í lögum nr. 161/2002, um slík fyrirtæki, sbr. einnig X. kafla um laust fé og eigið fé. Ákvæðum þessara kafla hefur verið breytt í grundvallaratriðum á liðnum árum, einkum með lögum nr. 57/2015 og nr. 96/2016. Í þeim er m.a. fjallað um eftirlit með meðhöndlun áhættuþátta og könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins. Við mat Fjármálaeftirlitsins liggja einkum til grundvallar upplýsingar sem fram koma í reglubundnum gagnaskilum fjármálafyrirtækja, einkum svokölluðum ICAAP- og ILAAP-skýrslum (e. internal capital adequacy assessment process og internal liquidity adequacy assessment process), ársreikningum og skýrslum innri endurskoðunar. Þá aflar Fjármálaeftirlitið upplýsinga á fundum með fulltrúum fjármálafyrirtækja, með sértækum athugunum og öðrum samskiptum á meðan á ferlinu stendur.

Mat Fjármálaeftirlitsins leiðir til niðurstöðu um það að hve miklu leyti þær ráðstafanir sem hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki hefur gripið til séu nægjanlegar, hvort stýring á áhættuþættinum sé traust og hvort eiginfjárgrunnur sé fullnægjandi með hliðsjón af þeim áhættuþáttum sem felast í starfseminni. Niðurstaðan getur leitt til þess að Fjármálaeftirlitið noti heimildir til að mæla fyrir um eftirfarandi eftirlitsaðgerðir skv. 4. mgr. 86. gr. g laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002:

- a. hærri eiginfjárgrunn en sem nemur 8% af áhættugrunni,
- b. endurbætur á innri ferlum,
- c. að sett verði fram sérstök áætlun um það hvernig fyrirtækið muni uppfylla kröfur laga þessara auk reglugerða og reglna sem settar eru með stoð í þeim,
- d. niðurfærslu á eignum við útreikning á eiginfjárgrunni,
- e. hömlur á eða takmörkun á starfsemi fjármálafyrirtækis eða, eftir því sem við á, með sölu eigna eða viðskiptaæininga sem skapa aukna áhættu,
- f. að dregið sé úr áhættu sem starfsemi, viðskiptaafurðir eða kerfi fjármálafyrirtækis felur í sér,
- g. takmörkun á kaupauka við hlutfall af hreinum hagnaði þar sem útgreiðsla þeirra leiðir til ófullnægjandi eiginfjárgrunns,
- h. að hreinn hagnaður verði notaður til að styrkja eiginfjárgrunninn,

- i. að arð- og vaxtagreiðslur til hluthafa, stofnfjáreigenda og fjárfesta skuli takmarkaðar eða bannaðar,
- j. sérstakar kröfur um að viðhalda lausu fé, þ.m.t. vegna misræmis í líftíma eigna og skuldbindinga fjármálafyrirtækis,
- k. aukin gagnaskil, og
- l. sértæka upplýsingagjöf til markaðar.

Fyrir sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins hafði eftirlitið þróað og gefið út *Almenn viðmið og aðferðafræði vegna könnunar- og matsferlis hjá fjármálafyrirtækjum*, fyrst árið 2016 og svo á hverju ári eftir það. Seðlabanki Íslands gaf svo út *Almenn viðmið og aðferðafræði vegna könnunar- og matsferlis hjá fjármálafyrirtækjum*, 5. útg. frá febrúar 2020, sbr. 116. gr. a í lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Tilgangur viðmiðanna er að skilgreina og kynna aðferðafræði og framkvæmd könnunar- og matsferlis Fjármálaeftirlitsins. Aðferðafræðin er í samræmi við viðmiðunarreglur Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar (e. European Banking Authority, EBA) um könnunar- og matsferli sem tóku að fullu gildi innan Evrópusambandsins í ársbyrjun 2016 og í framhaldi í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins. Viðmiðunarreglur EBA fela í sér ítarlegri lýsingu á aðferðafræði við könnunar- og matsferli sem Fjármálaeftirlit Seðlabankans starfar samkvæmt.

Í fyrrgreindum viðmiðum er m.a. fjallað um til hvaða atriða er einkum litið þegar áhættuþættir eru metnir. Ítarlega er fjallað um útlánaáhættu í viðauka 1 við viðmiðin. Þar er m.a. fjallað sérstaklega um útlánavöxt og kveðið á um hækkun á eiginfjárgrunni vegna óhóflegs útlánavaxtar til viðskiptavina.

Eiginfjáráaukar

Samkvæmt 1. mgr. 86. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, skulu fjármálafyrirtæki viðhalda, til viðbótar við lágmarkseiginfjárgrunn, eiginfjáráukum í samræmi við 86. gr. b–e sömu laga.

Samkvæmt 1. mgr. 86. gr. b setur Seðlabanki Íslands, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, reglur um eiginfjáráuka vegna kerfisáhættu, sbr. reglur nr. 323/2020. Meginhlutverk eiginfjáráukans, sem oftast er nefndur kerfisáhættuauki, er að koma í veg fyrir eða takmarka áhrif af langtíma-, ósveiflutengdri kerfisáhættu sem fjármálakerfið getur staðið frammi fyrir og getur haft alvarlegar, neikvæðar afleiðingar á fjármálakerfið og raunhagkerfið. Gildi eiginfjáráukans er ákvarðað á minnst tveggja ára fresti. Við virkjun eiginfjáráukans á Íslandi hefur verið horft til smæðar hagkerfisins, fábreytni og samþjöppunar í atvinnulífi og viðkvæmni hagkerfisins gagnvart innri og ytri áföllum.

Samkvæmt 86. gr. c setur Seðlabanki Íslands, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, reglur um eiginfjáráuka vegna kerfislægs mikilvægis, sbr. reglur nr. 324/2020. Tilgangur eiginfjáráukans er að styrkja eiginfjárstöðu kerfislægt mikilvægra fjármálafyrirtækja og minnka þannig hættuna á því að erfiðleikar hjá þeim smitist yfir á önnur fjármálafyrirtæki og/eða út í raunhagkerfið. Kerfislægt mikilvæg fjármálafyrirtæki búa við þéttara opinbert öryggisnet en ella, auk þess sem óbeinar ábyrgðir á skuldbindingum þeirra eru viðtækari. Þetta getur skapað freistnivanda, sem veldur óhóflegri áhættutöku, en er talið hagkvæmast fyrir hagkerfið í heild. Virkjun eiginfjáráukans byggir á aðferðafræði EBA við mat á kerfislægu mikilvægi fjármálafyrirtækja, en þar er horft til vísa sem lýsa m.a. stærð, mikilvægi, flækjustigi og tengslum fjármálafyrirtækja. Gildi aukans er endurskoðað árlega.

Samkvæmt 1. mgr. 86. gr. d setur Seðlabanki Íslands, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, reglur um sveiflujöfnunarauka, sbr. reglur nr. 227/2020, og skal gildi hans

endurskoðað ársfjórðungslega. Meginmarkmið sveiflujöfnunaraukans er að stuðla að því að fjármálafyrirtæki hafi nægan viðnámsþrótt til að mæta tapi á tímum óstöðugleika í fjármálakerfinu í kjölfar óhóflegrar skuldsetningar og uppsöfnunar sveiflutengdrar kerfisáhættu. Við ákvörðun um sveiflujöfnunarauka hefur m.a. verið horft til fjögurra kjarna- vísa: skuldavaxtar sem hlutfalls af vergri landsframleiðslu, raunvaxtar útlána til heimila og fyrirtækja, raunhækkunar íbúða- og atvinnuhúsnæðisverðs og fráviks skuldahlutfalls frá langtímaleitni. Einnig hefur verið litið til fjölda annarra vísa til þess að fá heildstætt mat.

Samkvæmt 1. mgr. 86. gr. e skulu fjármálafyrirtæki viðhalda eiginfjáruka sem nefnist verndunarauki. Gildi verndunaraukans er lög bundið og er það 2,5% af eiginfjárgrunni. Megin- tilgangur verndaraukans er að styrkja eiginfjárstöðu fjármálafyrirtækja og skapa svigrúm fyrir þau til að mæta útlánatapi í niðursveiflu án þess að gengið sé á lágmarkseiginfjárgrunn fjár- málafyrirtækisins.

Takmörk á veitingu fasteignalána til neytenda

Ef ójafnvægi er á fasteignamarkaði getur Seðlabanki Íslands sett reglur um hámark veðsetningarhlutfalls (e. loan-to-value, LTV) eða takmarkanir á lánsfjárhæð eða greiðslubyrði í hlutfalli við tekjur neytenda (e. debt service-to-income, DSTI), til að draga úr líkum á áföllum og milda áhrif af hugsanlegu áfalli. Raunar hafa þegar verið settar reglur um hámark veðsetningarhlutfalls, sbr. reglur nr. 666/2017. Þá hefur þörf fyrir reglur um takmörkun á lánsfjárhæð eða greiðslubyrði í hlutfalli við tekjur neytenda verið skoðuð reglulega en ekki hefur verið talið tilefni til reglusetningar. Markmið með beitingu slíkra þjóðhagsvarúðartækja geta verið tvíþætt: Annars vegar að draga úr óhóflegum útlánavexti og draga þannig úr áhættu í uppsveiflu, en lægri útlánavöxtur getur haft óbein áhrif á fasteignaverð til lækkunar. Hins vegar að varðveita eða treysta viðnámsþrótt heimila gagnvart verðlækkun á fasteignamarkaði í framtíðinni og draga um leið úr væntum útlánatöpum lánveitenda.

Ársreikningar og virðisrýrnun

Stóru viðskiptabankarnir á Íslandi gera allir ársreikninga sína skv. alþjóðlegum reikningsskilastöðlum og markast eftirlit Fjármálaeftirlits Seðlabankans með ársreikningum og eftirlitsheimildir af því. Nýr reikningsskilastaðall, IFRS 9 Fjármálagerningar (e. IFRS 9 Financial Instruments), tók gildi 1. janúar 2018. Staðallinn var lengi í þróun og í kjölfar efnahagshrunsins 2008 var ákveðið að hraða vinnu við hann. Staðallinn tekur til skráningar og mats á fjármálagerningum, virðisrýrnunar og áhættuvarnareikningsskila. IFRS 9 leysir af hólmi reikningsskilastaðallinn IAS 39 en áhrif IFRS 9 eru hvað mest á reikningsskil banka. Eldri staðall var gagnrýndur í kjölfar efnahagshrunsins, einkum vegna þess að staðallinn gerði aðeins kröfu um færslu virðisrýrnunar ef hlutlægar vísbendingar um tapsáhættu væru fyrir hendi, þ.e. vegna núverandi eða liðinna atburða. Helstu breytingar sem fylgja IFRS 9 er að virðisrýrnunarlíkan staðalsins gerir kröfur um að virðisrýrnun byggji á væntu útlánatapi (e. expected credit loss), en færa þarf virðisrýrnunarframlög vegna vænts útlánataps allra fjár- eigna sem tilheyra virðisrýrnunarlíkaninu miðað við mat á aðstæðum á hverjum tíma (e. point in time).

Á sama tíma og staðallinn var innleiddur tóku gildi nýjar viðmiðunarreglur EBA sem bera heitið „Guidelines on credit institutions credit risk management practices and accounting for expected credit losses“. Er þetta í fyrsta sinn sem EBA gefur út viðmiðunarreglur sem tekur á reikningsskilum með viðlíka hætti.

Framlag í virðisrýrnunarreikninga vegna útlánaáhættu er meðal mikilvægustu liða í árs- reikningum banka enda er virðisrýrnunarframlögum ætlað að mæta væntum útlánatöpum sem

hætta er á að raungerist. Bankarnir hérlendis hafa þurft að leggja út í mikinn kostnað og vinnu til að uppfylla kröfur IFRS 9 staðalsins. Fjármálaeftirlitið byggði markvisst upp þekkingu meðal starfsmanna á staðlinum með aðkomu utanaðkomandi ráðgjafa og hafði markvisst eftirlit með innleiðingu hans hérlendis allt frá árinu 2016. Eftir sameiningu við Seðlabankann viðhefur Fjármálaeftirlitið áframhaldandi eftirlit með beitingu staðalsins og fylgni bankanna við framangreindar viðmiðunarreglur EBA.

Fjármálaeftirlitið hefur, eins og áður greinir, heimild skv. d-lið 4. mgr. 86. gr. g laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, til að mæla fyrir um niðurfærslu á eignum við útreikning á eiginfjárgrunni, fari fjármálafyrirtæki ekki að tilmælum eftirlitsins um niðurfærslu eigna í ársreikningum sínum. Lagaákvæðinu var breytt verulega með lögum nr. 96/2016.

30.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að utanumhald og eftirlit með útlánnum hafi ekki fylgt eftir útlánavextinum sem var með þeim hætti að hann hefði ekki átt að fara fram hjá eftirlitsaðilum.⁹⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁰⁰

Já.

Í svari við spurningu nr. 29 er greint frá könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins. Þar er m.a. bent á að Fjármálaeftirlitið gefi út *Almenn viðmið og aðferðafræði vegna könnunar- og matsferlis hjá fjármálafyrirtækjum*. Þar segir á bls. 7–8 í viðmiðunum að við mat á útlána- og mótaðilaáhættu fjármálafyrirtækis leggi Fjármálaeftirlitið einkum áherslu á undirliggjandi áhættu og áhættustýringu. Meðal þess sem er til skoðunar er:

- samsetning útlánasafnsins,
- vanskil og meðferð þeirra,
- niðurfærslur og aðferðafræði við hana,
- áhættumildun og áhættustýring.

Útlánaáhætta er einn stærsti áhættuþátturinn í starfsemi viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana. Því er ítarlega fjallað um hana í könnunar- og matsferlinu, þ. á m. allt verklag við veitingu lána og lánaumsýslu eftir að lán hefur verið veitt.

Jafnframt skal nefnt að ríkari kröfur eru gerðar til skýrsluskila bankanna en áður, m.a. á sviði útlána, sbr. svar við spurningu 32 (FINREP-, COREP- og LPA-skýrsla).

31.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að íslenska fjármálakerfið hafi verið illa í stakk búið til að standast erfiðleika sem fólust í lausafjárskorti sem hafi náð hápunkti haustið 2008. Lausafjárkrísan hafi haft óbein áhrif þar sem greiðslugeta viðskiptavina bankanna hafi minnkað þegar eignaverð lækkaði almennt og rekstrar-skilyrði versnuðu. Bein áhrif lausafjárkrísunnar reyndust þung fyrir endurfjármögnun bankanna. Nefndin bendir á að lánasöfn bankanna hafi verið of háð eignaverði og að

⁹⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 93, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 37–38.

¹⁰⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

sjóðstreymi margra stórra viðskiptavina hafi verið veikt þar sem viðskiptavinirnir hafi að miklu leyti verið eignarhaldsfélög í fjárfestingarstarfsemi í stað félaga í rekstri. Lausafjárkrísan hafi flýtt fyrir og magnað þá erfiðleika sem biðu bankanna.¹⁰¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁰²

Já.

Breytingar hafa orðið á regluverki, varúðarkröfum og eftirliti með fjármálafyrirtækjum, sjá t.d. svar við spurningu nr. 29.

Með breytingum á lausafjárreglum 2013 og síðar með gildistöku reglna um lausafjárhlutfall lánastofnana, nr. 266/2017, sem eru að mestu leyti samhljóða reglum ESB, voru lausafjárkröfur lánastofnana auknar til muna. Meðal breytinga var aukin greining á áhættu vegna innlána og auknar lausafjárkröfur vegna áhættusamari innlána og breytingar á því hvaða eignir teljist til lausafjáreigna. Þannig eru gerðar kröfur um mikið magn af hágæða-lausafjáreignum.¹⁰³

Einnig hefur verið litið til sjónarmiða um að takmarka smitáhættu á milli fjármálafyrirtækja í reglusetningu, m.a. með því að takmarka varðveislu lausafjáreigna sem innlán hjá öðrum fjármálafyrirtækjum. Einnig teljast skuldabréf, útgefin af öðrum fjármálafyrirtækjum, ekki til lausafjáreigna, að undanskildum sértryggðum skuldabréfum, sbr. 4. mgr. 7. gr. reglna um lausafjárhlutfall lánastofnana. Þá er í gildi sérstakt lágmarkslausafjárhlutfall fyrir alla erlenda gjaldmiðla samtals.

32.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að birtingu á vanskilatölum hafi verið ábótavant og þær ekki í samræmi við alþjóðlegar venjur. Hér á landi hafi verið látið nægja að birta afborganir í vanskilum í stað lána í vanskilum eða skuldbindingar þeirra viðskiptavina sem komnir hefðu verið í vanskil. Það væri til bóta að birta bæði samtölu lána í vanskilum og heildarskuldbindingar lánþega sem væru í vanskilum.¹⁰⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁰⁵

Já.

Í svörum við spurningum nr. 22 og 29 er greint frá innleiðingu hér á landi á ESB-tilskipuninni CRD IV og ESB-reglugerðinni CRR með lögum nr. 57/2015 og nr. 96/2016, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Með fyrri lögnum voru m.a. lögfest nágildandi ákvæði í 117. gr. b í lögum um fjármálafyrirtæki um innleiðingu tæknilegra framkvæmdarstaðla og tæknilegra eftirlitsstaðla í íslenskan rétt. Í 2. mgr. þessarar greinar er m.a. kveðið á um setningu reglna um gagnaskil sem byggjast á tæknilegum framkvæmdarstöðlum

¹⁰¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 106, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 38.

¹⁰² Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

¹⁰³ Sjá nánar á heimasíðu Seðlabankans: <http://www.seðlabanki.is/fjarmalastodugleiki/laust-fe-og-stodug-fjarmognun/>

¹⁰⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 106, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 38.

¹⁰⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

EBA. Fljótlega eftir lögfestingu ákvæðisins var fjármálafyrirtækjum gert skylt að skila til Fjármálaeftirlitsins skýrslum um rekstur og efnahag sem EBA hefur þróað. Þar vega þingst svokölluð FINREP-skýrsla (e. financial reporting) og COREP-skýrsla (e. common reporting). Þessar skýrslur eru staðlaðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Í þeim er m.a. gert ráð fyrir upplýsingum um vanskil. Þess má geta að frá og með öðrum ársfjórðungi 2018 koma fram upplýsingar um stóru viðskiptabankana þrjá á Íslandi í ársfjórðungslegu yfirliti EBA um fjölmarga áhættuvísa í starfsemi evrópskra banka, þ. á m. vanskilahlutföll. Skýrslurnar sýna vanskil og vanefndir út frá útlánaaðferð (e. facility based approach) þar sem miðað er við að útlánið sé allt komið í vanskil sé einhver afborgun þess komin í vanskil og hins vegar út frá afborgunaraðferð (e. installment approach) þar sem einungis er miðað við þær afborganir sem eru í vanskilum.

Til viðbótar við fyrrgreind ársfjórðungsleg gagnaskil sem byggð eru á stöðlum EBA gerir Fjármálaeftirlitið kröfu um að lánastofnanir skili mánaðarlega svokallaðri LPA-skýrslu (e. loan portfolio analysis). Skýrslan sýnir vanefndahlutföll út frá lánþegaaðferðinni (e. cross default approach), þar sem miðað er við að öll útlán viðkomandi við fjármálafyrirtækið séu í vanskilum ef eitt þeirra er komið í vanskil. Skýrslan flokkar lánþega eftir stærð og atvinnugreinum.

Fjármálaeftirlitið fær einnig upplýsingar um 30 og 90 daga vanskil miðað við afborgunaraðferð mánaðarlega í gegnum skuldbindingaskrána niður á lánþega. Þetta á við þá lánþega sem eru með yfir 300 m. kr. áhættuskuldbindingu gagnvart fjármálafyrirtækinu. Nánar er fjallað um skuldbindingaskrána í svári við spurningu nr. 37.

33.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Kaupþing hafi farið út fyrir það sem eðlilegt geti talist í veðtöku í eigin bréfum. Hafi bankinn verið kominn með veð langt umfram 10% hámarkið sem sett hafi verið fram í lögum nr. 2/1995, um hlutafélög. Þá kemur fram í skýrslunni að nefndin telji það hafa verið óheppilegt hversu hátt hlutfall hlutabréfa bankanna og eigenda þeirra hafi verið veðsett.¹⁰⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁰⁷

Já.

Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laga nr. 161/2002 má samanlagður eignarhlutur fjármálafyrirtækis og dótturfélaga þess nema allt að 10% af nafnverði innborgaðs hlutafjár eða stofnfjár fyrirtækisins. Aftur á móti er kveðið á um í 1. mgr. 29. gr. a laganna að fjármálafyrirtæki og dótturfélögum sé *óheimilt* að veita lán sem tryggð eru með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af því. Þessi viðbót var lögfest með lögum nr. 96/2016. Sama gildir að meginsteftnu um aðra samninga sé undirliggjandi áhætta á eigin bréf fjármálafyrirtækis. Því getur sú staða ekki komið upp, sem m.a. er vísað til í spurningunni, að fjármálafyrirtæki veiti lán til viðskiptavinar með veði í eigin hlutabréfum eða stofnfjárbréfum.

Að því er varðar eignarhluti fjármálafyrirtækja í eigin bréfum fylgist Fjármálaeftirlitið með því að eignarhlutir fari ekki umfram lögbundin mörk. Samkvæmt f-lið 1. mgr. 85. gr. laga nr.

¹⁰⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 106–107, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 38.

¹⁰⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

161/2002 skal fjármálafyrirtæki draga frá almennu eigin fé þáttar 1 bókfært virði eiginfjárgrunnsgerninga almenns eigin fjár, þ.m.t. hlutabréfa eða stofnfjárbréfa, sem fjármálafyrirtæki á beint, óbeint eða gegnum tilbúinn eignarhlut og eru gefnir út af fyrirtækinu sjálfu. Fjármálafyrirtækjum ber að veita upplýsingar um stöðu í eigin eiginfjárgrunnsgerningum ársfjórðungslega í gegnum reglubundin gagnaskil til Fjármálaeftirlitsins.

34.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru raktar reglur um stórar áhættur sem voru innleiddar hér á landi í samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins þar um. Tekin hafi verið ákvörðun að hafa reglur um stórar áhættur ekki strangari en tilskipanir Evrópusambandsins gerðu ráð fyrir, þrátt fyrir að slíkt væri heimilt. Hugtökin „yfirráð“ og „fjárhagsleg tengsl“ hafi verið mjög óljós og illa skilgreind í tilskipun Evrópusambandsins og hafi Fjármálaeftirlitið kosið að útfæra þau ekki nánar í sínum reglum. Hafi þetta haft í för með sér að fjármálafyrirtæki á Íslandi hafi í framkvæmd túlkað þessi hugtök of þröngt með þeim afleiðingum að mikil samþjöppun hafi myndast í áhættu þeirra.¹⁰⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁰⁹

Já.

Regluverk vegna takmarkana á stórum áhættuskuldbindingum hefur tekið stakkaskiptum frá því regluverki sem gildi fyrir hrun bankanna 2008 og vísað er til í skýrslu þingmannanefndarinnar. Helstu reglur um takmarkanir á stórum áhættuskuldbindingum koma fram í 30. gr. laga nr. 161/2002, sbr. lög nr. 57/2015, nr. 96/2016 og nr. 54/2018. Þá er nánari ákvæði að finna í reglugerð nr. 233/2017, um varfærniskröfur vegna starfsemi fjármálafyrirtækja, sbr. aðallega IV. kafla reglugerðarinnar, og leiðbeinandi tilmælum nr. 1/2014, um mat á tengslum aðila vegna reglna um stórar áhættuskuldbindingar.

Að því er varðar hugtökin þrjú sérstaklega hefur verið skerpt á skilgreiningu þeirra, sbr. 22.–24. og 29. tölul. 1. mgr. 1. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. lög nr. 96/2016.

35.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í reglum sumra fjármálafyrirtækja hafi verið gert ráð fyrir að heimilt væri að veita undanþágur frá reglum um stórar áhættur en það hafi ekki verið í samræmi við reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007. Þá hafi fjármálafyrirtæki nýtt sér svigrúm til þröngrar túlkunar á reglunum þegar aðilar sem fóru með virka eignarhluti í bönkunum eða aðilar sem voru þeim tengdir á einhvern hátt hafi átt hlut að máli.¹¹⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹¹¹

¹⁰⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 132–133, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 38.

¹⁰⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹¹⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 133, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 38.

¹¹¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Undanþágur frá lögum og reglum eru ekki veittar nema sérstök heimild sé fyrir því. Fjármálaeftirlit Seðlabankans fylgist með að farið sé eftir þeim lögum og reglum sem gilda um eftirlitsskylda aðila. Ef í ljós kemur að fjármálafyrirtæki hafi t.d. sett sér innri reglur sem ekki samræmast þeim reglum sem við eiga, eins og vísað er til í umfjöllun og ábendingu þingmannanefndarinnar, er slíkt mál tekið til meðferðar hjá eftirlitinu. Fjármálaeftirlitið myndi þá gera kröfu um að innri reglur hins eftirlitsskylda aðila yrðu færðar til samræmis við gildandi lög og reglur, en einnig myndi Fjármálaeftirlitið, eftir atvikum, beita þvingunarúrræðum gagnvart viðkomandi fjármálafyrirtæki vegna framangreinds.

36.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að framkvæmd eftirlits með stórum áhættum hafi verið á ýmsan hátt ófullnægjandi af hálfu Fjármálaeftirlitsins. Stofnunin hafi ekki beitt valdheimildum sínum þótt niðurstaða um að einstök fjármálafyrirtæki hafi gerst brotleg við reglurnar og eftir atvikum túlkað þær of þröngt hafi legið fyrir. Fjármálaeftirlitið hafi þannig aldrei beitt dagsektum, stjórnvaldssektum eða vísað máli til efnahagsbrotadeildar lögreglu fram að falli bankanna í október 2008, þrátt fyrir að um tiltölulega augljós og alvarleg brot hafi verið að ræða á reglum um stórar áhættur miðað við túlkun stofnunarinnar á reglunum. Fjármálaeftirlitið hafi þó ekki skort valdheimildir heldur eingöngu skort ákvarðanatöku um að beita þeim.¹¹²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹¹³

Já.

Í svari við spurningum nr. 22 og 29 er greint frá innleiðingu hér á landi á ESB-tilskipuninni CRD IV og ESB-reglugerðinni CRR með lögum nr. 57/2015 og nr. 96/2016, um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Með fyrri lögunum voru m.a. gerðar töluverðar breytingar á þágildandi ákvæðum um stórar áhættuskuldbindingar. Einnig er kveðið á um þessi atriði í 64.–69. gr. reglugerðar nr. 233/2017, um varfærniskröfur vegna starfsemi fjármálafyrirtækja.

Fjármálafyrirtæki skila ársfjórðungslega upplýsingum um stórar áhættuskuldbindingar til Fjármálaeftirlitsins. Grannt er farið yfir þessar skýrslur. Fjármálaeftirlitið hefur nauðsynlegar valdheimildir til að bregðast við ef fjármálafyrirtæki bregst ekki við ábendingum og kemur stórum áhættuskuldbindingum undir lögmaelt mörk. Fyrst eftir bankahrunið og stofnun nýju viðskiptabankanna þriggja voru tveir þeirra með fimm stórar áhættuskuldbindingar umfram hámarksviðmið (25% af hæfu fjármagni). Ástæðan var sú að eiginfjárgrunnur bankanna var mun minni eftir endurreisn en hann var áður. Bankarnir fengu því frest til að grípa til viðeigandi ráðstafana. Frá 2010 hefur enginn bankanna farið yfir mörkin og Fjármálaeftirlitið því ekki þurft að beita valdheimildum sínum.

37.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að reglur um stórar áhættur hafi eingöngu horft til áhættu gagnvart einstökum fjármálafyrirtækjum en ekki heildstætt

¹¹² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 133, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 38.

¹¹³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

gagnvart fjármálakerfi Íslands. Þannig gæti áhætta eins eða fleiri innbyrðis tengdra aðila verið í hámarki hjá tveimur eða fleiri fjármálafyrirtækjum samtímis, með tilheyrandi áhættu á keðjuverkun ef fjárhagsleg vandræði kæmu upp. Hafi framkvæmd eftirlits með stórum áhættum ekki tekið mið af þessu.¹¹⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹¹⁵

Já.

Meðal þeirra aðgerða sem lagðar voru til í skýrslu Kaarlo Jännäri um regluverk og eftirlit með íslenskum bönkum 2009 var að komið yrði á fót miðlægum skuldagrunni til þess að takmarka útlánaáhættu og til þess að fá betri sýn á stórar skuldbindingar í kerfinu öllu.

Árið 2010 var 17 gr. a og 17. gr. b bætt við lög um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Þau ákvæði kveða á um að fjármálafyrirtæki skuli skila til Fjármálaeftirlitsins sérstakri skýrslu (skuldbindingaskrá) um aðila sem eru með lánaþingreiðslu yfir 300 millj. kr. (sjá einkum 10. gr. laga nr. 75/2010). Skuldbinding reiknast bæði með hliðsjón af einstökum aðilum og að teknu tilliti til tengdra aðila í skilningi reglna um stórar áhættuskuldbindingar. Tilgangur skuldbindingaskrár er fyrst og fremst að greina kerfisáhættu sem getur stafað af kerfislægt mikilvægum lánveitendum og aðilum þeim tengdum.

Fjármálaeftirlitið móttækur skuldbindingaskrána mánaðarlega og fylgist með þróun stærstu lánþega. Upplýsingar um stærstu lánþega í fjármálakerfinu eru ársfjórðungslega kynntar fyrir fjármálastöðugleikanefnd, áður kerfisáhættunefnd. Frekari upplýsingar um stofnanaumgjörð við vöktun á fjármálastöðugleika og beitingu þjóðhagsvarúðar er að finna í svári við spurningu nr. 21.

38.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að áhætta vegna samþjöppunar hjá íslensku bönkunum hafi verið orðin hættulega mikil þó nokkru fyrir fall þeirra. Hafi þetta bæði átt við um lánveitingar til ákveðinna hópa innan hvers banka og að sömu hópar hafi myndað stórar áhættur í fleiri en einum banka. Af þeim sökum hafi kerfislæg áhætta vegna útlána verið orðin veruleg. Skýrasta dæmið um þetta hafi verið Baugur Group og fyrirtæki honum tengd. Í stóru bönkunum þremur og Straumi-Burðarási hafi Baugshópurinn verið orðinn of stór áhætta. Sé það ámælisvert að áhættustýring bankanna hafi ekki brugðist við þessari þróun. Þá kemur fram að eigendur allra stóru bankanna hafi fengið óeðlilega mikinn aðgang að lánsfé hjá bönkunum að því er virðist í krafti eignarhalds síns.¹¹⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹¹⁷

¹¹⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 133, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 38.

¹¹⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹¹⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 171–172, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 38.

¹¹⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Í svari við spurningu nr. 29 er m.a. fjallað um könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins og mat á eiginfjárförf og önnur hugsanleg viðbrögð vegna einstakra áhættuþátta. Meðal þessara áhættuþátta er samþjöppunaráhætta, sbr. 78. gr. c laga um fjármálafyrirtæki, sbr. lög nr. 57/2015 og nr. 96/2016. Auk upplýsinga um þennan áhættuþátt í svokallaðri ICAAP-skýrslu, sem fjármálafyrirtæki undirbýr sem lið í könnunar- og matsferlinu, er fylgst með honum með sérstökum gagnafyrirspurnum frá Fjármálaeftirlitinu. Einnig koma fram ítarlegar upplýsingar um öll lán fjármálafyrirtækis að fjárhæð að lágmarki 300 millj. kr. auk sambærilegra upplýsinga um aðila í nánnum tengslum, venslaða aðila og hópa tengdra viðskiptamanna, sbr. 17. gr. a og 17. gr. b laga um fjármálafyrirtæki, sbr. lög nr. 75/2010 og nr. 96/2016. Í svari við spurningu nr. 29 kemur einnig fram hvernig Fjármálaeftirlitið getur brugðist við í því skyni að milda áhrif einstakra áhættuþátta.

Í 29. gr. a í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, er kveðið á um lánveitingar, þ. á m. til venslaðra aðila. Til slíkra aðila teljast m.a. þeir sem eiga virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki eða aðilar sem tengjast honum. Þessi grein kom upphaflega í lögin 2010 með 20. gr. laga nr. 75/2010 og hefur verið breytt tvisvar síðan. Fjármálaeftirlitið hefur á grundvelli heimildar í umræddri lagagrein gefið út reglur nr. 247/2017, um fyrirgreiðslur fjármálafyrirtækis til venslaðra aðila. Í lagaákvæðinu er skilyrt að fyrirgreiðslan verði einungis veitt gegn traustum tryggingum. Jafnframt er lögfest fjárhæðarhámark.

Fjármálafyrirtæki skila einu sinni á ári skýrslu til Fjármálaeftirlitsins um fyrirgreiðslu við venslaða aðila. Grannt er farið yfir þessar skýrslur. Fjármálaeftirlitið hefur nauðsynlegar valdheimildir til að grípa til aðgerða ef fjármálafyrirtæki bregst ekki við ábendingum og kemur fyrirgreiðslu við venslaða aðila í lögmaelt horf.

39.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram 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 heldur hafi einnig skort verulega á að kerfisáhætta fjármálakerfisins í heild væri rétt metin.¹¹⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹¹⁹

Já.

Yfirsýn yfir áhættu á fjármálamarkaði hefur gjörbreyst frá því sem var í aðdraganda falls bankanna 2008.

Ítarlega er fjallað um þær breytingar sem hafa orðið á eftirliti á fjármálamarkaði í svari við spurningu 19. Þar er m.a. fjallað um breytingar á skipulagi Fjármálaeftirlitsins, nýja nálgun eftirlits – svokallað áhættumiðað eftirlit og auknar heimildir til að beita viðurlögum vegna brota á lögum um fjármálafyrirtæki.

Fjármálastöðugleikaráð, sem er sérstakur samráðsvettvangur stjórnvalda um fjármála-stöðugleika, var sett á laggirnar með lögum um ráðið nr. 66/2014 til þess að bregðast við

¹¹⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 172, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 39.

¹¹⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

einum þeirra meginveikleika sem í ljós komu í kjölfar fjármálakreppunnar, þ.e. skorti á tengslum heildar- og eindareftirlits á fjármálamarkaði. Hlutverk ráðsins breyttist nokkuð með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins þar sem bankinn tryggir nú þessa heildaryfirsýn. Helstu verkefni fjármálastöðugleikaráðs með þeirri breytingu sem gerð var á lögum um ráðið með lögum nr. 91/2019, samhliða sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, eru að móta opinbera stefnu um fjármálastöðugleika, að vakta efnahagslegt ójafnvægi, áhættu í fjármálakerfinu, óæskilega hvata og aðrar aðstæður sem eru líklegar til að ógna fjármálastöðugleika og að meta árangur af þjóðhagsvarúðartækjum.

Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið voru sameinuð í byrjun árs 2020 með lögum nr. 92/2019. Meginmarkmið sameiningarinnar var að efla traust og tryggja skilvirkni við framkvæmd þjóðhagsvarúðar og fjármálaeftirlits. Sett var á laggirnar ný nefnd innan bankans, fjármálastöðugleikanefnd, sem tekur ákvarðanir um beitingu stjórnækja Seðlabankans varðandi fjármálastöðugleika. Meðal verkefna sem nefndinni eru falin með lögum er að leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika, auk þess að skilgreina þær aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika. Einnig getur nefndin beint ábendingum til viðeigandi stjórnvalda þegar tilefni er til og þau verkfæri sem fjármálastöðugleikanefnd hefur duga ekki til að bregðast við.

40.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru rakin dæmi um lánveitingar þar sem lykileigendur og áhrifamenn í íslensku bönkunum fengu fjármögnun erlendis en samhliða hafi íslensku bankarnir veitt vikjandi fjármögnun, ýmist beint eða óbeint, á þann hátt að þegar erlendu bankarnir hafi neitað að framlengja lánin haustið 2007 og á árinu 2008 hafi íslensku bankarnir endurfjármagnað þau. Með því hafi íslensku bankarnir lánað mjög mikla fjármuni á sama tíma og verulegur lausafjárskortur hafi hrjád þá. Tekur rannsóknarnefndin fram að lánveitingar erlendu bankanna til íslensku fjárfestanna hafi aukið áhættu íslensku bankanna þar sem þeir virðist oft í reynd hafa verið lánveitendur til þrautavara fyrir þessa fjárfesta. Með umræddum lánveitingum hafi bankarnir að hluta til verið að reyna að takmarka tjón sitt og bregðast við þeirri stöðu sem skapast hafði með því að eiga svo mikið undir afkomu eigenda sinna. Með lánveitingunum hafi verið staðinn vörður um hag skuldsettra eigenda bankans og þær aukið áhættu bankanna sjálfra og hækkað kostnaðinn sem á endanum varð við fall bankanna.¹²⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹²¹

Já.

Settar hafa verið reglur um lán til venslaðra aðila, sbr. svar við spurningu nr. 38.

¹²⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 178–179, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 39.

¹²¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

41.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að rannsóknarnefndin hafi tekið 46 samstæður til sérstakrar skoðunar í tengslum við lánveitingar og fyrirgreiðslu bankanna til nokkurra stærstu viðskiptavina þeirra. Hafi nefndin komist að því að stærstu skuldarar allra stóru viðskiptabankanna hafi jafnframt verið í hópi stærstu eigenda þeirra. Lán hafi oft verið veitt án efnislegrar skoðunar og jafnvel án trygginga, m.a. til aðila sem tengdust eigendum fjármálafyrirtækjanna. Fyrirgreiðslur 2007 og fram að falli bankanna haustið 2008 hafi einkum snúist um að endurfjármagna fyrri lánveitingar þar sem viðskiptavinir gátu ekki staðið við áður gerða samninga, auk þess sem veitt hafi verið ný lán til að mæta veðköllum vegna framvirkra samninga og vanskila, bæði hjá innlendum og erlendum fjármálafyrirtækjum. Fyrirtækin hafi aukið verulega útlán sín vegna hlutabréfaeignar viðskiptavina fjármálafyrirtækjanna og lán til hlutabréfakaupa hafi verið algeng og í mörgum tilvikum veitt í erlendum gjaldmiðlum, sem hafi gert það að verkum að mikil gengisáhætta hafi verið tengd þeim. Sjaldan hafi verið gengið að veðum eða eignir seldar þrátt fyrir að veðköll hafi aukist síðustu misserin fyrir hrun, enda eigendur bankanna oft þeir sem stóðu á bak við stærstu hlutabréfastöðurnar. Þá hafi verið dæmi þess að stóru viðskiptabankarnir hafi veitt víkjandi lán til stærstu viðskiptavina sinna og tekið samhliða hluta af upphæðinni að veði í formi innstæðu í bönkunum. Með þessu hafi fjármálafyrirtækin haft áhrif á reikningsskil þessara fyrirtækja þar sem víkjandi lán bættu eigið fé og innstæðan bætti veltufjárstöðu þeirra um áramót.¹²²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹²³

Já.

Vísað er til umfjöllunar um fyrirgreiðslu við venslaða aðila í svari við spurningu nr. 38.

Auk lánveitinga til venslaðra aðila er fjallað almennt um lánveitingar í 29. gr. a í lögum um fjármálafyrirtæki og reglum nr. 247/2017. Einnig má nefna að í könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins (sjá svar við spurningu nr. 29) felst m.a. að fara almennt yfir stjórnarhætti í fjármálafyrirtækjum og stjórnarhætti og verkferla tengda einstökum áhættuþáttum í starfsemi þeirra, t.d. útlán.

¹²² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 2, bls. 298–299, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 39–40.

¹²³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

3. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Í 3. bindi skýrslunnar er fjallað um eigið fé íslenska fjármálakerfisins, launa- og hvatakerfi bankanna og innri og ytri endurskoðun. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnáráðgjafar verið dregnar saman með hliðsjón af umfjöllun og afmörkun ábendinga í skýrslu þingmannanefndar Alþingis og rakin viðbrögð við þeim.

9. Eigið fé íslenska fjármálakerfisins

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnáráðgjafar úr 9. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

42.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að fjármögnun bankanna á hlutabréfum hvers annars hafi verið það umfangsmikil að með henni hafi skapast mikil kerfislæg áhætta sem hafi veikt getu íslenska fjármálakerfisins til að standa af sér þá lausafjárkreppu sem skall á um mitt 2007. Þessi kerfislæga áhætta hafi magnast enn frekar vegna fjármögnunar bankanna á hlutabréfum í Exista og FL Group sem ljóst hafi verið að myndu falla verulega í verði ef þeir bankar féllu sem félögin áttu kjölfestuhluti í. Nefndin segir það álit sitt að þrátt fyrir þá framkvæmd sem verið hafi í reikningsskilum fjármálafyrirtækja hér á landi leiði veigamikil rök til þeirrar niðurstöðu að draga hefði átt lán, sem einvörðungu hafi verið 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 hafi að formi til verið skráðir í eigu þriðja aðila en „fyrir reikning“ viðkomandi fjármálafyrirtækis. Nefndin tekur fram að sú þrönga túlkun sem fjármálafyrirtækin hafi beitt í þessu sambandi hafi leitt til þess að eigið fé þeirra hafi verið skráð hærra en ef áður nefndri túlkun nefndarinnar hefði verið fylgt. Of hátt skráð eigið fé banka auki getu hans til vaxtar og því megi leiða að því líkur að ef fylgt hefði verið þeirri túlkun sem rannsóknarnefndin setur fram hefði vöxtur bankanna ekki orðið jafn hraður og raun varð. Þá kemur fram að nefndin telji, í ljósi ofangreinds, ástæðu til þess að setja fram þá ábendingu að hugað verði að því að setja skýrari reglur um hvaða eigin hlutabréf í fjármálafyrirtæki eigi að koma til frádráttar við útreikning á eigin fé þeirra.¹²⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹²⁵

Já.

Samkvæmt f-lið 1. mgr. 85. gr. laga nr. 161/2002 skal nú draga frá eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis bókfært virði eiginfjárgrunnsgerninga almenns eigin fjár, þ.m.t. hlutabréfa eða stofnfjárbréfa, sem fjármálafyrirtæki á beint, óbeint eða gegnum tilbúinn eignarhlut og eru gefnir út af fyrirtækinu sjálfu. Lokað er fyrir möguleika til að komast fram hjá þessum

¹²⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 23 og 153, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 42 og 56.

¹²⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

takmörkunum með krosseignarhaldi eða tilbúnum eignarhlutum með ákvæðum g- og h-liða sömu málsgreinar. Þessar breytingar eru tilkomnar með lögum nr. 96/2016, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

10. Launa- og hvatakerfi bankanna

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnábyrgðina úr 10. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

43.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að með láni til Lárusar Weldings, bankastjóra Glitnis, sem veitt hafi verið til að fresta 300 millj. kr. eingreiðslu hans samkvæmt samningi, hafi stjórn bankans haft bein áhrif á uppgjör bankans á fyrsta ársfjórðungi 2008. Þar hafi gjaldaliði, sem hafi verið alls um 5,1% af hagnaði bankans á fyrsta ársfjórðungi, verið frestað til eins árs, með tilheyrandi ofmati á hagnaði og þar með eigin fé. Þá kemur fram að það veki athygli nefndarinnar að hvorki hafi verið getið í ársskýrslu Glitnis 2007 um hluta skuldbindinga sem félagið hafði tekist á hendur með ráðningarsamningi við Lárus, alls 550 millj. kr., né skuldbindingar félagsins vegna bónusgreiðslna til Bjarna Ármannssonar, alls 270 millj. kr. Einungis hafi verið getið þeirrar 300 millj. kr. eingreiðslu sem Lárus fékk við undirritun ráðningarsamningsins og þeirrar 100 millj. kr. greiðslu sem innt hafði verið af hendi til Bjarna Ármannssonar.¹²⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹²⁷

Já.

Í 87. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. 10. gr. laga nr. 47/2013, er kveðið á um skyldu stjórnar og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis til að semja ársreikning fyrir hvert ársreikningsár. Þá er kveðið á um í 3. mgr. lagagreinarinnar, sem bætt var við með lögum nr. 75/2010, að tiltekna upplýsingar skuli koma fram í ársreikningi, en þ. á m. eru launagreiðslur og hvers konar greiðslur eða hlunnindi félagsins til *hvers og eins* stjórnarmanns og framkvæmdastjóra (a-liður) og *heildargreiðslur og hlunnindi* lykilstarfsmanna auk upplýsinga um fjölda þeirra (b-liður). Þá segir í 3. mgr. 89. gr. laganna að sé um *ágóðahlut* að ræða til stjórnar eða framkvæmdastjóra skuli hann sérgreindur.

Í 3. mgr. 57. gr. a laganna, sbr. 43. gr. laga nr. 75/2010 og 24. gr. laga nr. 57/2015, sbr. einnig 15. gr. reglna nr. 388/2016, segir að *áunnin réttindi* starfsmanna samkvæmt kaupaukerfi skuli færð til gjalda á hverju ári eftir því sem reikningsskilareglur heimila og sérstaklega skal gerð grein fyrir þeim í skýringum með ársreikningi.

¹²⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 47–48, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 43–44.

¹²⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Þá er kveðið á um í 3. mgr. 57. gr. b laga nr. 161/2002, sbr. 43. gr. laga nr. 75/2010, að sérstaklega skuli gera grein fyrir *starfslokasamningum* við framkvæmdastjóra eða lykilstarfsmenn fjármálafyrirtækis í skýringum með ársreikningi. Þá eru enn fremur settar ákveðnar takmarkanir á heimild fjármálafyrirtækja til að gera slíka samninga í 57. gr. b laganna.

44.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að frá 2003 til 2008 hafi Glitnir lánað starfsfólki alls um 15 milljarða kr. vegna hlutfjárkaupa í bankanum með það að markmiði að halda lykilstarfsfólki bankans. Til að byrja með hafi bankinn lánað starfsfólki umtalsverðar fjárhæðir í þeirra eigin nafni. Um leið hafi bankinn veitt sumu starfsfólki sölurétt á bréfunum sem láninu var ráðstafað til kaupa á. Síðar hafi bankinn veitt frekari lán í sama tilgangi til eignarhaldsfélaga í 100% eigu starfsfólks. Lánin hafi í mörgum tilvikum verið veitt á afar hagstæðum kjörum, þ.e. án skuldaraálags ofan á millibankavexti, eða jafnvel á vöxtum sem hafi verið lægri en millibankavextir. Slík lánskjör tíðkist að jafnaði ekki í lánastarfsemi banka, nema þá ef til vill til ríkja. Stjórnendur Glitnis samþykktu sjálfir lán til samstarfsfólks án þess að kjör þeirra virðist hafa verið kynnt fyrir stjórn bankans eða öðrum hluthöfum með formlegum hætti. Bankinn tók síðan hlutabréf í sjálfum sér að veði fyrir greiðslu lánanna og eru slík veð eðlilega haldlítill þegar syrtir í álinn. Bankinn gangi trauðla að eigin bréfum við þær aðstæður þegar kalla þurfi inn veð eða þegar bankinn sjálfur sé undir ágjöf vegna lækkunar hlutabréfaverðs á markaði eða hann sé að komast í þrot. Auk þeirra 15 ma.kr. sem Glitnir hafi veitt sem lán til hlutfjárkaupa í því skyni að halda í lykilstarfsfólk hafi hann lánað 14 framkvæmdastjórum og lykilstarfsfólki bankans alls um 8,1 ma.kr. í maí 2008. Rannsóknarnefndin vekur athygli á því að á aðalfundi Glitnis í febrúar 2008 hafi Þorsteinn Már Baldvinsson, nýkjörinn stjórnarformaður, látið þau orð falla að kaupréttarsamningar yrðu ekki gerðir við starfsfólk Glitnis eins og staðan væri.¹²⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹²⁹

Já.

Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2010 og frekari breytingar síðar, er fjármálafyrirtæki eða dótturfélagi þess *óheimilt* að veita lán sem tryggð eru með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af því. Sama gildi um aðra samninga sé undirliggjandi áhætta á eigin bréf, en þó er Fjármálaeftirlitinu heimilt að gefa út reglur sem undanskilja tiltekna samninga því banni, enda auki þeir ekki á útlánaáhættu fjármálafyrirtækis.

Þá segir í 2. mgr. greinarinnar að fjármálafyrirtæki sé óheimilt að veita stjórnarmanni, framkvæmdastjóra, lykilstarfsmanni eða þeim sem á virkan eignarhlut í því, og nánnum fjölskyldumeðlimum þeirra eða aðila í nánnum tengslum við framangreinda aðila, lán eða aðra fyrirgreiðslu nema gegn traustum tryggingum. Með *fyrirgreiðslu* er átt við lánveitingu, verðbréfaeign, eignarhluti, veittar ábyrgðir fjármálafyrirtækis, afleiðusamninga og aðrar skuldbindingar gagnvart fjármálafyrirtæki eða lánveitingu til þriðja aðila með tryggingu í fjármálagerningum útgefnum af einum eða fleiri aðilum sem eiga virkan eignarhlut í því eða

¹²⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 48–49, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 44.

¹²⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

nánnum fjölskyldumeðlimum þeirra eða aðila í nánnum tengslum við þá. Samtala láns og annarrar fyrirgreiðslu sem heimilt er að veita hverjum og einum aðila og nánnum fjölskyldumeðlimum hans og aðila í nánnum tengslum við þá skv. 1. málsl. má hæst vera 200 millj. kr. að teknu tilliti til takmarkana skv. 30. gr. laganna, þar sem kveðið er á um takmarkanir á stórum áhættuskuldbindingum. Þá segir þar enn fremur að viðskipti fjármálafyrirtækis við eigendur virkra eignarhluta, stjórnarmanna og nána fjölskyldumeðlimi þeirra, eða aðila í nánnum tengslum við þá, skuli lúta sömu reglum og viðskipti við almenna viðskiptamenn í sambærilegum viðskiptum. Um viðskipti framkvæmdastjóra og lykilstarfsmanna við fjármála-fyrirtækið fer skv. 2. mgr. 57. gr. laganna.

Í 3. mgr. greinarinnar segir svo m.a. að Seðlabankinn setji reglur um hvað teljist til traustrar tryggingar og um hámarksfjárhæðir lána eða annarra fyrirgreiðslna án trygginga. Sjá um það reglur nr. 247/2017, um fyrirgreiðslur fjármálafyrirtækis til venslaðra aðila.

Þá segir í 1. mgr. 57. gr. laganna að fjármálafyrirtæki skuli setja reglur um viðskipti sín við framkvæmdastjóra og lykilstarfsfólk og senda Fjármálaeftirlitinu afrit af slíkum reglum innan 14 daga frá því að þær eru staðfestar af stjórn. Samningur fjármálafyrirtækis um lán, ábyrgðir, kauprétt eða sambærileg viðskipti við framkvæmdastjóra er háður samþykki stjórnar fyrirtækisins. Þá er þar tiltekið að ákvörðun um slíkt skuli bókuð og hún tilkynnt Fjármálaeftirlitinu. Í 2. mgr. 57. gr. laganna segir svo að um viðskipti fjármálafyrirtækis og starfsfólks þess fari samkvæmt reglum sem stjórn fjármálafyrirtækis setur og birtir opinberlega. Skulu þau viðskipti lúta sömu reglum og viðskipti við *almenna viðskiptamenn í sambærilegum viðskiptum*.

Til viðbótar við ofangreint myndu lán til framkvæmdastjóra og lykilstarfsfólks, væru þau hluti af starfskjörum þess, falla undir upplýsingar sem skylt væri að greina frá í ársreikningi, sbr. umfjöllun í svari við spurningu nr. 49.

45.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að veltubónusar hafi verið áberandi í Landsbankanum, s.s. í formi greiðslu til handa þjónustufulltrúa ef viðskiptavinur opnaði nýjan reikning eða færði sparnað sinn frá bankareikningi yfir í peningamarkaðssjóð. Við slíkar aðstæður sé hætt við því að áhersla starfsfólks verði frekar á að afla nýrra viðskipta en að viðhalda þeim gömlu. Veltubónusar hjá sjóðstjórum, líkt og tíðkast hafi í Landsbankanum, leiði almennt til mikillar markaðssóknar sjóða sem hafi þau áhrif að þeir stækki án þess að slíkt sé nokkur mælikvarði á hæfni starfsmannsins til að skapa virði fyrir viðskiptavininn.¹³⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹³¹

Já.

Í 1. mgr. 57. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 43. gr. laga nr. 75/2010 og 24. gr. laga nr. 57/2015, er kveðið á um takmarkanir á kaupukum (bónusum) til starfsfólks fjármálafyrirtækja. Þar segir að að teknu tilliti til heildarafkomu fjármálafyrirtækis yfir lengri tíma, undirliggjandi áhættu og fjármagnskostnaðar sé fjármálafyrirtæki heimilt að ákvarða starfsfólki kaupauka á

¹³⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 70, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 46.

¹³¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

grundvelli kaupakakerfis. Þá segir þar enn fremur að samtala veitts kaupauka til starfsmanns, að meðtöldum þeim hluta greiðslu sem fresta skal skv. sérstökum reglum Fjármálaeftirlitsins þar um, sbr. síðar, megi á ársgrundvelli ekki nema hærri fjárhæð en 25% af árslanum viðkomandi án kaupauka.

Þá er í 4. mgr. lagagreinarinnar veitt heimild til Fjármálaeftirlitsins til að setja nánari reglur um kaupakakerfi. Í þeim reglum, þ.e. reglum nr. 388/2016, um kaupakakerfi samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, segir m.a. í 4. gr. að kaupakakerfi skuli miða að því að valda ekki hagsmunaárekstrum (2. tölul.), samræmist sjónarmiðum um vernd viðskiptavina fyrirtækisins, kröfuhafa, hluthafa og stofnfjáreigenda (4. tölul.) og samræmist að öðru leyti eðlilegum og heilbrigðum viðskiptaháttum (6. tölul.).

46.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að fjármögnun á kaupréttarsamningum hafi upphaflega verið á hendi Landsbankans sjálfs en síðar hafi stjórnendur bankans lagt fram sjálfskuldarábyrgð Landsbankans (eða fjárhagslega tengdra aðila, sbr. lánsfjármögnun Straums). Því hafi ekki verið um að ræða varnir á framtíðarskuldbindingum bankans þar sem áhættan hvíldi á bankanum sjálfum allan tímann.¹³²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹³³

Já.

Eins og greint er frá í svari við spurningu nr. 44 að framan er fjármálafyrirtæki eða dótturfélagi þess *óheimilt* að veita lán sem tryggð eru með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af því, sbr. 1. mgr. 29. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2010 og frekari breytingar síðar. Sama gildi um aðra samninga sé undirliggjandi áhætta á eigin bréf, en þó er Seðlabankanum heimilt að gefa út reglur sem undanskilja tiltekna samninga því banni, enda auki þeir ekki á útlánaáhættu fjármálafyrirtækis.

Þá segir í 3. mgr. 8. gr. reglna nr. 388/2016 að þegar fyrirtæki veiti kaupauka í formi eignarhluta í fyrirtækinu og hyggst fresta afhendingu hans eða þegar fyrirtæki veiti kauprétt og eignast í tengslum við slík viðskipti tímabundið eigin eignarhluti skal þess gætt að samantlagt hlutfall eignarhluta samræmist 29. gr. laga nr. 161/2002. Fyrirtæki er skylt að bókfæra slíka eignarhluti í efnahagsreikningi fyrirtækisins og er óheimilt að varðveita slíka eignarhluti í öðru félagi.

47.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að kaup á hlutabréfunum inn í aflandsfélög, eftir að fjármögnun félaganna var tryggð, hafi skapað kaupþrýsting á bréf í Landsbankanum sem stjórnendur stýrðu og hafi stuðlað að hækkun hlutabréfa í bankanum á markaði eða varnað lækkun verðs.¹³⁴

¹³² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 71, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 46.

¹³³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹³⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 71, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 46.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹³⁵

Já.

Samkvæmt 1. mgr. 55. gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög, má *hlutafélag* ekki gegn endurgjaldi eignast eigin hluti með kaupum eða fá þá að veði ef nafnverð samanlagðra hluta, sem félagið og dótturfélög þess eiga í félaginu, er meira en eða mun verða meira en 10% af hlutafénu. Með skal telja hluti sem *þriðji aðili* hefur eignast í eigin nafni en fyrir reikning félagsins. Þá segir í 2. mgr. 55. gr. laganna að félag geti aðeins eignast hluti samkvæmt heimild hluthafafundar til handa félagsstjórn og að heimildin verði aðeins veitt tímabundið. Þá er sérstaklega tiltekið í 1. mgr. 62. gr. laganna að hlutafélag megi ekki skrá sig fyrir eigin hlutum. Rétt er þó að geta þess að framangreindar takmarkanir hafa verið í lögum nr. 2/1995 frá gildistöku þeirra árið 1995.

Sömu hlutafallsmörk vegna fjármálafyrirtækja voru tiltekin í 1. mgr. 29. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Með lögum nr. 75/2010 var ákvæðinu breytt þannig að enginn vafi léki á um að hlutfallsmörkin tækju til samanlagðs eignarhlutar fjármálafyrirtækis og *dótturfélaga þess*. Þá var 2. mgr. greinarinnar breytt og þar tiltekið að framvirkir samningar og aðrir afleiðusamningar sem fjármálafyrirtæki hafi gert um eigin hlutabréf féllu undir 10% hlutfallsmörkin. Í ákvæðinu kemur fram að Fjármálaeftirlitinu skuli tilkynnt án tafar ef viðkomandi fer yfir mörkin. Fjármálaeftirlitið getur veitt allt að þriggja mánaða frest til að koma eignarhlutum niður í lögmælt mark.

48.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að leiða megi líkur að því að sú ráðstöfun Landsbankans að verða ekki við innlausn kaupréttarsamninga starfsfólks sem voru á innlausn 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 hafi Landsbankinn komið í veg fyrir að starfsmenn hafi fengið að kaupa hlutabréfin á um-sömdu verði en slíkt hafi fyrirsjáanlega myndað söluþrýsting á verð hlutabréfa í bankanum ef starfsmenn hefðu innleyst hagnað sinn vegna þeirra.¹³⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹³⁷

Já.

Eins og segir í svari við spurningu nr. 44 er fjármálafyrirtæki eða dótturfélagi þess nú *óheimilt* að veita lán sem tryggð eru með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af því, sbr. 1. mgr. 29. gr. a laga nr. 161/2002.

49.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Landsbankinn hafi komið hlutabréfum sem ætluð voru til að mæta skuldbindingum vegna kaupréttarsamninga starfsmanna fyrir í um átta aflandsfélögum og að það virðist hafa verið gert í því skyni

¹³⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹³⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 71, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 46.

¹³⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

að komast hjá flöggunarskyldu. Ekki verði annað séð en að öll félögin hafi í reynd lotið sömu stjórn. Þannig hafi t.d. umboðum verið safnað frá stjórnnum allra félaganna, sem voru í höndum lögmannna á aflandssvæðum, til að starfsmaður Landsbankans gæti farið með atkvæðisrétt félaganna á aðalfundi bankans vorið 2007. Upplýsingar um þessi stjórnunarlegu yfirráð Landsbankans á félögunum hafi ekki komið fram gagnvart fjárfestum, smærri hluthöfum og eftirlitsaðilum. Bendi þetta ásamt öðru til þess að reglum um flöggunarskyldu hafi ekki verið fylgt.¹³⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹³⁹

Já.

Á síðustu árum hafa ýmis ákvæði verið sett til að takmarka og einnig fylgjast betur með notkun kaupaukakerfa í fjármálafyrirtækjum.

Almennar reglur um kaupaukakerfi fjármálafyrirtækja koma fram í 57. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. 43. gr. laga nr. 75/2010 og 24. gr. laga nr. 57/2015. Þá er frekari reglur að finna í reglum nr. 388/2016, um kaupaukakerfi samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Þar er beinlínis tekið fram í 3. mgr. 8. gr. að þegar fjármálafyrirtæki veiti kaupauka í formi eignarhluta í fyrirtækinu og hyggst fresta afhendingu hans eða þegar fyrirtæki veiti kauprétt og eignast í tengslum við slík viðskipti tímabundið eigin eignarhluti skuli þess gætt að samanlagt hlutfall eignarhluta samræmist 29. gr. laga nr. 161/2002, þ.e. 10% af nafnverði innborgaðs hlutfjár eða stofnfjár fyrirtækisins. Þá er í framangreindri málsgrein sérstaklega tekið fram að fyrirtæki sé *skyld* að bókfæra slíka eignarhluti í efnahagsreikningi fyrirtækisins og að *óheimilt* sé að varðveita slíka eignarhluti í öðru félagi.

Í 2. mgr. 5. gr. reglnanna segir t.a.m. að kaupaukakerfi fjármálafyrirtækis skuli samþykkt með formlegum hætti, þ.e. af stjórn þess, og jafnframt að *Fjármálaeftirlitinu skuli tilkynnt án tafar um samþykkt kerfisins*. Með þeirri tilkynningu skuli fylgja úttekt og greining á kerfinu skv. 13. gr. reglnanna, en þar er kveðið á um reglulegt eftirlit áhættustýringar, regluvarðar og innri endurskoðunar fjármálafyrirtækis á kaupaukakerfi.

Þá er rétt að taka fram að skylda aðila til að tilkynna um breytingu á verulegum hlut atkvæðisréttar (flöggun) og skylda aðila til að gera öðrum hluthöfum yfirtökutilboð tekur bæði til eignarhlutar sem aðili á beint og *einnig í gegnum dótturfélag*, sbr. 78. og 100. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti.

50.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það sé eðlilegt og æskilegt að upplýsingar um hvatakerfi og laun forstjóra skráðra hlutafélaga séu gagnsæjar, enda séu þessi atriði stór þáttur í stjórnarháttum fyrirtækisins og hafi spágildi um frammi-stöðu þess sem og rekstrarhæfi. Þó sé heppilegra að tengja slíka kröfu lagaumhverfinu með skýrum hætti. Ella sé hægt að stýra því sem almenningi er látið í té sem leiði til þess að rangar ályktanir verði dregnar um rekstrarmöguleika fyrirtækisins.¹⁴⁰

¹³⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 71–72, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 46–47.

¹³⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹⁴⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 72, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 47.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁴¹

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 43.

51.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að kaupaukakerfi Kaupþings hafi einkennst af vilja stjórnarinnar og stærstu hluthafa til að hvetja starfsmenn og stjórnendur til mikillar áhættutöku.¹⁴²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁴³

Já.

Í 57. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 43. gr. laga nr. 75/2010 og 24. gr. laga nr. 57/2015, er kveðið á um helstu reglur sem gildi um kaupaukakerfi fjármálafyrirtækja. Þar segir í 1. mgr. að fjármálafyrirtæki sé heimilt að ákvarða starfsfólki kaupauka á grundvelli kaupaukakerfis, að teknu tilliti til nokkurra þátta, t.a.m. *undirliggjandi áhættu*. Þá segir þar að samtala veitts kaupauka til starfsmanns megi á ársgrundvelli ekki nema hærri fjárhæð en *25% af árslaunum* viðkomandi starfsmanns án kaupauka.

Frekari reglur um kaupaukakerfi koma fram í reglum nr. 388/2016, en þar segir m.a. í 4. gr. að kaupaukakerfi skuli miða að því að *hvetja ekki til óhóflegrar áhættutöku* og vera í samræmi við áhættustefnu og -vilja fjármálafyrirtækis. Þá er enn fremur kveðið á um það í reglunum að fresta skuli útgreiðslu a.m.k. 40% af ákvörðuðum kaupauka í *a.m.k. þrjú ár*, sbr. 1. mgr. 7. gr. Þó er gerð undantekning frá framangreindri reglu í 2. mgr. 7. gr. reglnanna þar sem segir að ef ákvarðaður kaupauki starfsmanns nemi ekki hærri fjárhæð en 10% af árslaunum starfsmanns án kaupauka sé heimilt, þrátt fyrir 1. mgr., að greiða hann út án frestunar.

Til viðbótar við ofangreint segir í 3. mgr. 78. gr. laga nr. 161/2002, sbr. 27. gr. laga nr. 57/2015, að áhættunefnd fjármálafyrirtækis skuli m.a. kanna hvort hvatar, sem falist geta í starfskjarastefnu fjármálafyrirtækis, þ. á m. kaupaukum, samræmist áhættustefnu fyrirtækisins. Nánar er fjallað um áhættunefnd í 78. gr. laganna, þ.m.t. skipun hennar og hlutverk.

52.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að endurskoðendur hafi látið þá samninga óátalda sem stjórnendur gerðu við Kaupþing eftir að upphaflegar athugasemdir endurskoðendanna komu fram um að söluréttur á hlutabréfum í bankanum skyldu dregnir frá eigin fé bankans. Samningarnir um lán til kaupa á hlutabréfum með veðum í bréfunum sjálfum og ekki nema 10% sjálfskuldarábyrgð starfsmanna feli í meginatriðum í sér það sama og að veita sölurétt fyrir 90% af bréfunum.¹⁴⁴

¹⁴¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹⁴² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 95–96, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 48.

¹⁴³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹⁴⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 96, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 48.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁴⁵

Já.

Fjármálafyrirtæki eða dótturfélagi þess er *óheimilt* að veita lán sem tryggð eru með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af því, sbr. 1. mgr. 29. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. svar við spurningu nr. 44.

Samkvæmt 3. mgr. 57. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 43. gr. laga nr. 75/2010 og 24. gr. laga nr. 57/2015, skulu áunnin réttindi starfsfólks samkvæmt kaupaukakerfi færð til gjalda á hverju ári eftir því sem reikningsskilareglur heimila og sérstaklega skal gerð grein fyrir þeim í skýringum í ársreikningi. Þá segir í 3. mgr. 8. gr. reglna nr. 388/2016 að þegar fjármálafyrirtæki veiti kaupauka í formi eignarhluta í fyrirtækinu og hyggst fresta afhendingu hans eða þegar fjármálafyrirtæki veiti kauprétt og eignast í tengslum við slík viðskipti tímabundið eigin eignarhluti skuli bókfæra slíka eignarhluti í efnahagsreikningi fyrirtækisins. Eðli málsins samkvæmt ræðst afkoma og bókfært virði afleiðusamninga af virði undirliggjandi eignar og hafa tekjufærslur, gjaldfærslur, eign- eða skuldfærslur áhrif á eigið fé fjármálafyrirtækja eftir því hvernig virði samninganna þróast.

Fjármálafyrirtæki þurfa að uppfylla tilskildar lágmarkskröfur um eiginfjárlutföll og þarf eiginfjárgrunnur þeirra að vera fullnægjandi með hliðsjón af þeirri áhættu sem felst í starfsemi. Í 85. gr. laga nr. 161/2002, sbr. 50. gr. laga nr. 96/2016, eru tilgreindir liðir sem draga á frá almennu eigin fé þáttar 1. Skv. f-lið 1. mgr. 85. gr. laganna skal draga frá eiginfjárgrunni bókfært virði eiginfjárgrunnsgerninga almenns eigin fjár, þ.m.t. hlutabréfa eða stofnfjárbréfa, sem fjármálafyrirtæki á beint, óbeint eða gegnum tilbúinn eignarhlut og eru gefnir út af fyrirtækinu sjálfu.

53.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að starfsmannalán Kaupþings hafi verið af þeirri stærðargráðu að ljóst var að lántakendurnir gætu vart staðið í skilum ef hlutabréf Kaupþings lækkuðu verulega í verði, hvað þá ef Kaupþing yrði gjaldþrota og hlutabréfin þar með verðlaus.¹⁴⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁴⁷

Já.

Þær skyldur sem almennt hvíla á fjármálafyrirtækjum sem lánveitendum gagnvart neytendum hvíla einnig á fjármálafyrirtækjum gagnvart starfsfólki sínu. Við lánveitingar til neytenda þurfa fjármálafyrirtæki, eftir atvikum, að fullnægja þeim skuldbindingum sem koma fram í lögum nr. 33/2013, um neytendalán, s.s. um gerð lánshæfis- eða greiðslumats fyrir lántöku skv. 10. gr. og 10. gr. a laganna. Í 3. mgr. 10. gr. laganna segir m.a. að lánveitandi skuli aðeins veita lán ef hann telur líklegt að neytandi geti staðið í skilum með lánið að teknu tilliti til niðurstöðu lánshæfis- og greiðslumats. Nánari ákvæði um framkvæmd lánshæfis- og greiðslumats koma fram í reglugerð nr. 920/2013, um lánshæfis- og greiðslumat. Þá geta

¹⁴⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹⁴⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 96, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 48.

¹⁴⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

ákvæði laga nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, eftir atvikum, einnig komið hér til álita, en í VI. kafla þeirra laga er kveðið á um skyldu lánveitanda og framkvæmd mats á lánshæfi og greiðslugetu neytenda áður en samningur um fasteignalán er gerður. Um framkvæmd lánshæfis- og greiðslumats samkvæmt þeim lögum er kveðið á í reglugerð nr. 270/2017, um fasteignalán til neytenda.

Þá kemur m.a. fram í 78. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 27. gr. laga nr. 57/2015 og 30. gr. laga nr. 96/2016, að fjármálafyrirtæki skuli byggja lánveitingar sínar á traustum og vel skilgreindum viðmiðum og tryggja að ferlar vegna samþykktar, breytinga, endurnýjunar og endurfjármögnunar lánveitinga, eða hvers kyns skilmálabreytinga þeirra, séu til staðar, auk þess að beita eigin aðferðafræði sem gerir því kleift að meta útlánaáhættu af áhættuskuldbindingum einstakra lántakenda, verðbréfum, verðbréfuðum stöðum og útlánasafni í heild.

Jafnframt er hér vísað til 2. mgr. 57. gr. laga nr. 161/2002 þar sem segir að stjórn fjármálafyrirtækis skuli setja og birta opinberlega reglur um viðskipti fjármálafyrirtækis og starfsmanna þess og að viðskipti fjármálafyrirtækis við starfsmenn þess lúti sömu reglum og viðskipti við *almenna viðskiptamenn í sambærilegum viðskiptum*.

Að lokum er áréttuð títtnefnd regla 1. mgr. 29. gr. a laga nr. 161/2002 um að fjármálafyrirtæki sé óheimilt að veita lán með veði í eigin hlutabréfum eða stofnfjárbréfum. Því gætu lán til starfsfólks fjármálafyrirtækis einungis komið til álita vegna kaupa á öðru en eigin bréfum fjármálafyrirtækis.

54.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru rakin viðbrögð Kaupþings við lækkun bréfa sem lágu sem veð fyrir lánnum starfsfólks vegna hlutabréfakaupa. Þar kemur fram að bankinn hafi ákveðið í fyrsta lagi að leysa ekki til sín bréf starfsfólks þegar veðköllum vegna lækkandi tryggingaþekju lánanna var ekki sinnt. Í öðru lagi hafi bankinn ekki sinnt beiðnum þess starfsfólks sem sóttist eftir því að selja bréf sín í því skyni að mæta veðköllum á lánnum sínum. Í þriðja lagi hafi stjórnin ákveðið að leysa starfsfólk undan sjálfskuldarábyrgð vegna lánanna. Þessi viðbrögð hafi hlotið, eðli máls samkvæmt, að geta haft áhrif á hlutabréfaverð bankans.¹⁴⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁴⁹

Já.

Eins og segir í svari við spurningu nr. 44 er fjármálafyrirtæki eða dótturfélagi þess óheimilt að veita lán sem tryggt eru með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af því, sbr. 1. mgr. 29. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2010 og frekari breytingar síðar. Sú aðstaða, sem spurningin varðar, getur því ekki komið upp að óbreyttum lögum.

55.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að árlegur rekstrarkostnaður útibús Kaupþings í London vegna stjórnarformanns bankans hafi ekki verið undir eftir-

¹⁴⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 96, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 49.

¹⁴⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

liti innri eða ytri endurskoðenda bankans. Þar sem allar launagreiðslur og leiga Kaupþings á húsnæði stjórnarformannsins hafi farið í gegnum útibúið hafi rannsóknarnefnd Alþingis ekki haft undir höndum gögn sem gerðu nefndinni kleift að kanna launagreiðslur til hans með sama hætti og launagreiðslur til annarra forsvarsmanna bankans. Það er mat nefndarinnar að það hefði átt að vera sérstakt áhersluatriði stjórnar bankans og ytri endurskoðenda að fylgjast með útgjöldum sem tengdust stjórnarformanni þar sem hann hafi jafnframt verið í fullu starfi hjá bankanum.¹⁵⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁵¹

Já.

Stjórnir fjármálafyrirtækja gegna mikilvægu eftirlitshlutverki, m.a. með daglegum rekstri, og eiga að sjá til þess að starfað sé í samræmi við gildandi lög og reglur. Það er einnig á ábyrgð stjórnar að fyrirkomulag, gæði og virkni innra eftirlits sé viðeigandi. Innri endurskoðun setur árlega fram áætlun um úttektir á virkni og gæði innra eftirlits og framkvæmir úttektir á grundvelli hennar. Ytri endurskoðendur gegna einnig mikilvægu eftirlitshlutverki fyrir fjárfesta, hluthafa, stofnfjáreigendur og aðra hagsmunaaðila sem treysta á að fjárhagsupplýsingar gefi rétta mynd af fjárhagsstöðu fyrirtækja. Þá markast endurskoðunaraðgerðir af skilvirkni innra eftirlits. Stjórnir, ytri og innri endurskoðendur fjármálafyrirtækja hafa ríkan aðgang að gögnum og upplýsingum sem tengjast rekstri þeirra, þ.m.t. gögnum sem tengjast útgjöldum æðstu stjórnenda.

Fjármálaeftirlitið hefur síðustu ár viðhaft virkt eftirlit með stjórnarháttum fjármálafyrirtækja og með það að markmiði að fjármálafyrirtæki uppfylli kröfur laga og reglna um innri stjórnarhætti. Mikil áhersla hefur verið á eftirlitshlutverk stjórnar og regluleg samskipti við eftirlitseiningar og innri og ytri endurskoðendur. Leiðbeinandi tilmæli um innri stjórnarhætti fjármálafyrirtækja nr. 1/2016 tóku gildi 2016. Þau hafa nú verið felld úr gildi og hefur Fjármálaeftirlitið innleitt viðmiðunarreglur EBA um innri stjórnarhætti fjármálafyrirtækja (EBA/GL/2017/11) en viðmiðunarreglunum er m.a. ætlað að samræma og styrkja fyrirkomulag og verklag sem tengist innri stjórnarháttum fjármálafyrirtækja. Í viðmiðunarreglunum er krafa um starfskjaranefnd sem er undirnefnd stjórnar en hún hefur það hlutverk að setja stefnu um starfskjör og hlunnindi stjórnar, bankastjóra og starfsmanna fjármálafyrirtækis.

Árið 2015 gaf Fjármálaeftirlitið út leiðbeinandi tilmæli nr. 4/2015 um samskipti þess og ytri endurskoðenda eftirlitsskyldra aðila sem jafnframt eru einingar tengdar almannahagsmunum. Haldnir eru reglulegir fundir með endurskoðendum tiltekinna fjármálafyrirtækja bæði fyrir og eftir endurskoðun. Meðal dagskrárliða eru stjórnarhættir, sviksemisáætta, vinnustaðamenning og stjórnendasiðferði. Samskiptaviðmiðununum er ætlað að stuðla að betra eftirliti með því að veita leiðsögn um gagnkvæma upplýsingamiðlun og samskipti milli Fjármálaeftirlitsins og ytri endurskoðenda.

¹⁵⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 97–98, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 49–50.

¹⁵¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

56.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að við sameiningu Búnaðarbanka Íslands og Kaupþings hafi stjórnendur látið hjá líða að leysa upp aflandsfélög sem Búnaðarbankinn hafði sett upp á Tortóla, Otris S.A. og Ferradis Holding S.A., en þau hafi haft þann eina tilgang að halda utan um hlutabréf í Búnaðarbanka Íslands til varnar kaupréttarsamningum starfsmanna hans. Eignir félaganna hafi ekki verið á bókum Kaupþings sem hafi haldið stjórnunarlegum yfirlitum yfir félögunum.¹⁵²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁵³

Já.

Fjallað er um kaupréttarsamninga í svari við spurningu nr. 52.

11. Innri og ytri endurskoðun

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 11. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

57.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að innri endurskoðun sé eitt helsta innra stjórnækið sem stjórn fjármálafyrirtækis hafi yfir að ráða til að fá óháð mat á því hvort innra eftirlit sé virkt og hvort lögum og reglum, sem og stefnu fyrirtækisins, sé fylgt í daglegum störfum þess. Við rannsókn nefndarinnar hafi hins vegar komið fram að eftirfylgni við athugasemdir innri endurskoðenda hafi almennt gengið hægt fyrir sig, ef hún hafi þá gengið eftir yfir höfuð. Verði því ekki séð að störf innri endurskoðenda hafi haft nægilegan slagkraft. Því sé ástæða til að draga í efa að innri eftirlitskerfi bankanna hafi í öllum tilvikum haldið í við hinn gífurlega hraða vöxt bankanna.¹⁵⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁵⁵

Já.

Fjallað er almennt um innri endurskoðunardeildir fjármálafyrirtækja í 16. gr. laga nr. 161/2002, sbr. breytingar sem gerðar hafa verið á henni, einkum með 8. gr. laga nr. 95/2010. Þar segir í 3. mgr. að innri endurskoðun skuli reglulega gera *stjórn og endurskoðunarnefnd fjármálafyrirtækis* grein fyrir starfsemi sinni og að skylt sé að taka þær athugasemdir, sem forstöðumaður innri endurskoðunar metur mikilvægar, fyrir á stjórnarfundum og færa til bókar. Þá segir í 4. mgr. 16. gr. laganna að eigi sjaldnar en árlega skuli innri endurskoðun gera *Fjármálaeftirlitinu* grein fyrir niðurstöðum kannana sinna, en auk þess skuli innri

¹⁵² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 76–77 og 98, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 50.

¹⁵³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹⁵⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 117, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 52.

¹⁵⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

endurskoðun tilkynna Fjármálaeftirlitinu sérstaklega og án tafar um þær athugasemdir sem gerðar hafa verið og sendar stjórn. Samkvæmt þessu hefur innri endurskoðun fjármálafyrirtækis vettvang til að koma ábendingum sínum á framfæri við stjórn fyrirtækis eða Fjármálaeftirlitið. Rétt er að nefna að leiðbeinandi tilmæli nr. 3/2008, um störf endurskoðunardeildar fjármálafyrirtækja, eru enn í gildi enda stenst efni þeirra tímans tönn.

Sjá einnig svar við spurningum nr. 58 og 59 um sama efni.

Í svari við spurningu nr. 29 er greint frá könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins. Í því ferli er m.a. kannað með hvaða hætti stjórnendur fjármálafyrirtækis hafa brugðist við athugasemdum innri endurskoðanda. Dæmi eru um að Fjármálaeftirlitið hafi krafist þess að hraðar verði brugðist við slíkum athugasemdum.

Loks skal nefnt að samkvæmt grunneftirlitslíkani Fjármálaeftirlitsins með fjármálafyrirtækjum, sbr. svar við spurningu nr. 29, skal Fjármálaeftirlitið ræða reglulega við innri endurskoðanda fjármálafyrirtækja nema þeirra sem hafa lægst áhrifavægi. Þetta er gert árlega í tilviki stóru viðskiptabankanna þriggja.

Í svari við spurningu nr. 55 kemur m.a. fram að Fjármálaeftirlitið hafi innleitt viðmiðunarreglur EBA um innri stjórnarhætti fjármálafyrirtækja (EBA/GL/2017/11). Í þeim er m.a. fjallað um innri endurskoðun, áhættustýringu og regluvörslu sem gegna lykilhlutverki í innra eftirliti í fjármálafyrirtækjum. Þær eru tvær af þremur varnarlínunum í innra eftirliti (e. three lines of defence) sem Alþjóðasamtök innri endurskoðenda (Institute of Internal Auditors) hafa skilgreint. Starfsfólk í viðskiptaeiningum, þar sem ákvarðanir sem leiða til áhættu eru teknar, mynda fyrstu varnarlínu, áhættustýring og regluvarsla hafa yfirsýn og stýra áhættu og mynda aðra varnarlínu og loks er það innri endurskoðun í þriðju varnarlínu sem tekur út virkni fyrstu tveggja varnarlínanna.

58.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að brýn þörf sé á að leggja skýrari lagagrundvöll að innra eftirliti fjármálafyrirtækja og telur nefndin í því sambandi ekki viðhlítandi að byggja á leiðbeiningum Fjármálaeftirlitsins sem mæli t.d. fyrir um að innri endurskoðandi „þurfi“ að hafa aðgang að nauðsynlegum gögnum og að „rík áhersla sé lögð á“ að endurskoðun ljúki með skýrslu. Að mati rannsóknarnefndarinnar þurfi að setja lagalega bindandi reglur sem séu skýrar, stöðugar og fyrirsjáanlegar um lágmarksinntak innri endurskoðunar í fjármálafyrirtækjum sem hægt sé að fylgja eftir með lagalegum úrræðum. Slíkar reglur ættu því að koma fram í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem hefðu viðhlítandi lagastöð.¹⁵⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁵⁷

Já.

Fjallað er um innri endurskoðunardeildir fjármálafyrirtækja í 16. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, en þeirri grein laganna var verulega breytt með 8. gr. laga nr. 75/2010.

¹⁵⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 117, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 52.

¹⁵⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Þar segir í 1. mgr. að í fjármálafyrirtæki skuli starfa endurskoðunardeild sem annist innri endurskoðun. Þessi deild skuli starfa óháð öðrum deildum í skipulagi fjármálafyrirtækis og vera hluti af skipulagi þess og þáttur í eftirlitskerfi þess. Starfsfólk innri endurskoðunardeildar skuli sameiginlega búa yfir nægjanlegri þekkingu og reynslu til þess að takast á við verkefni deildarinnar og skal starfsmannafjöldinn endurspeglar stærð fjármálafyrirtækis og starfsemi þess. Í 2. mgr. greinarinnar koma svo fram hæfniskröfur forstöðumanns innri endurskoðunar.

Þá er tiltekið í 3. mgr. greinarinnar að innri endurskoðun skuli reglulega gera stjórn og endurskoðunarnefnd grein fyrir starfsemi sinni og að skylt sé að taka þær athugasemdir, sem forstöðumaður innri endurskoðunar metur mikilvægar, fyrir á stjórnarfundum og færa til bókar. Þá segir í 4. mgr. greinarinnar að eigi sjaldnar en árlega skuli innri endurskoðun gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir niðurstöðum kannana sinna, en auk þess skuli innri endurskoðun tilkynna Fjármálaeftirlitinu sérstaklega og án tafar um þær athugasemdir sem gerðar hafa verið og sendar stjórn.

Í svari við spurningu nr. 29 er greint frá könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins. Veigamikill hluti af ferlinu er að fara yfir innra eftirlit í viðkomandi fjármálafyrirtæki. Dæmi eru um að Fjármálaeftirlitið hafi krafist þess að innra eftirlit verði styrkt.

59.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur að mikilvægt sé að innri endurskoðendur fái tækifæri til að eiga reglulega fundi með Fjármálaeftirlitinu í samræmi við þau sjónarmið sem 14. gr. leiðbeinandi reglna Basel-nefndarinnar frá 2001 um innri endurskoðun sé byggð á. Með því gefist færi á að samhæfa betur innra og ytra eftirlit og auka slagkraft þess eftirlits sem haft sé með fjármálastofnunum.¹⁵⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁵⁹

Já.

Eins og vikið er að í svari við spurningu nr. 58 að framan segir í 4. mgr. 16. gr. laga nr. 161/2002 að eigi sjaldnar en árlega skuli innri endurskoðun gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir niðurstöðum kannana sinna, en auk þess skuli innri endurskoðun tilkynna Fjármálaeftirlitinu sérstaklega og án tafar um þær athugasemdir sem gerðar hafa verið og sendar stjórn.

Einnig er vísað til lokamálsgreinar í svari við spurningu nr. 57.

60.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að CAMELS-mat allra bankanna vorið 2008 hafi gefið til kynna að lausafjánhætta og fjármögnunaráhætta væru helstu veikleikar þeirra. Almennt hafi einnig komið fram að áhætta af hlutabréfum, beint í eigu bankanna eða óbeint með veðum fyrir útlánunum, hafi verið mikil. Varðandi Glitni og Landsbankann hafi sérstaklega verið nefnt að of mikil áhætta hafi verið tengd eigendum þeirra. Mat rannsóknarnefndarinnar sé að CAMELS-matið hafi í þessu tilviki réttilega leitt í ljós tvo mikilvæga áhættuþætti í rekstri bankanna. Of mikil útlán hafi verið veitt vensluðum aðilum og markaðsáhætta hafi verið allt of mikil, hvort sem það hafi verið

¹⁵⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 117, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 52.

¹⁵⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

beint eða í gegnum útlán bankanna. Þá telur nefndin að bregðast hefði þurft við með því að draga verulega úr þessari áhættu.¹⁶⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁶¹

Já.

Við þessu hefur verið brugðist, þó með eilítið öðrum hætti en kemur fram í ábendingunni.

CAMELS er áhættumatskerfi sem var þróað af bandarískum eftirlitsaðilum og er mikið notað þar í landi. Það var aldrei notað hér á landi. Í svari við spurningu nr. 29 er greint frá hliðstæðu kerfi sem eftirlitsaðilar á Evrópska efnahagssvæðinu nota (könnunar- og matsferli, SREP). Í SREP-ferlinu er farið ítarlega yfir alla helstu áhættuþætti í starfsemi fjármála-fyrirtækja, þ.e. viðskiptalíkan, stjórnarhætti og innra eftirlit, útlána-, mótaðila- og samþjöppunaráhættu, markaðs- og fastvaxtaáhættu, rekstraráhættu og lausafjár- og fjármögnunar-áhættu. Í ferlinu er m.a. lagt mat á stýringu þessara áhættuþátta og aðgerðir til að milda áhættuna.

61.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að skráning og utanumhald um veð bankanna fyrir útlánunum þeirra hafi hvergi nærri verið í viðunandi horfi hjá bönkunum á uppgangstímum þeirra. Þar sem lítil áhersla hafi verið lögð á þennan mikilvæga þátt í starfseminni megi leiða líkur að því að áhættan sem hafi myndast vegna veða, fyrst og fremst samþjöppunaráhætta, hafi orðið mun meiri en bankarnir gerðu sér grein. Í slíkum tilvikum geti myndast hvati til að halda verði á veðum uppi ef of stór hluti lánaþókarinnar (og afleiðubókarinnar) sé beinlínis háður viðkomandi markaðseign.¹⁶²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁶³

Já.

Í 1. mgr. 17. gr. a laga nr. 161/2002, sem lögfest var með 10. gr. laga nr. 75/2010, er sú skylda lögð á fjármálafyrirtæki að halda sérstaka skrá um alla þá sem njóta lánaþókarinnar þess, en hér um ræðir m.a. beinar lánveitingar til viðkomandi og hvers konar aðra fyrirgreiðslu sem jafna má til lánaþókarinnar, enda nemi brúttóskuld viðkomandi við fjármálafyrirtæki að lágmarki 300 millj. kr.

Þá hafa verið sett ítarleg ákvæði um meðhöndlun áhættuþátta í starfsemi fjármálafyrirtækis í 78. og 78. gr. a–i í lögum nr. 161/2002, sbr. einkum 27. gr. laga nr. 57/2015. Þar segir m.a. í 1. mgr. 78. gr. a að fjármálafyrirtæki skuli byggja lánveitingar sínar á traustum og vel skilgreindum viðmiðum og tryggja að ferlar vegna samþykktar, breytinga, endurnýjunar og endurfjármögnunar lánveitinga, eða hvers kyns skilmálabreytinga, séu til staðar. Þá segir í 3. mgr. sama lagaákvæðis að fjármálafyrirtæki skuli nota skilvirk kerfi og aðferðir við stýringu útlánasafns og hafa eftirlit með áhættuskuldbindingum fjármálafyrirtækis, þ.m.t. greiningu á

¹⁶⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 127, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 53.

¹⁶¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹⁶² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 127, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 53.

¹⁶³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

vanefndum, virðisbreytingum og varúðarfærslum. Þá er kveðið á um samþjöppunaráhættu í 78. gr. c laganna.

Þá er rétt að geta þess að í 17. gr. laganna hefur með 2. gr. laga nr. 170/2006, 9. gr. laga nr. 75/2010 og 5. gr. laga nr. 57/2015 verið sett ítarlegt ákvæði um áhættustýringu innan fjármálafyrirtækja, s.s. um sjálfstæði deildar sem hefur áhættustýringu með höndum, meginhlutverk, heimildir og skyldur.

Loks skal vísað til svars við spurningu nr. 29 þar sem greint er frá könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins. Þar kemur m.a. fram að ítarlega sé fjallað um útlánaáhættu í könnunar- og matsferlinu, þ. á m. allt verklag við veitingu lána og lánaumsýslu eftir að lán hefur verið veitt. Sé ástæða til getur Fjármálaeftirlitið krafist úrbóta innan tilgreinds frests eða gripið til annarra aðgerða skv. 86. gr. g í lögum nr. 161/2002.

62.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að áhættustýring bankanna hefði átt að meta betur áhættuna vegna veðtöku í markaðsverðbréfum á þeim tíma sem veðin voru samþykkt. Því til viðbótar hafi oft eingöngu verið litið til veða í stað þess að kanna hvort lántakandi gæti greitt af láninu með greiðsluflæði. Slík könnun hafi átt að ýta undir virkara eftirlit með áhættunni af verðbreytingum veðanna enda hafi þessi lán jafngilt því að bankinn ætti í raun sjálfur viðkomandi eignir. Með hliðsjón af þessu telji nefndin að áhættustýring bankanna hafi átt að meta þessa áhættu á grundvelli markaðs-áhættu en ekki einvörðungu sem útlánaáhættu.¹⁶⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁶⁵

Já.

Vísað er til svars við spurningu nr. 29 þar sem greint er frá könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins. Eins og áður segir er farið ítarlega yfir alla helstu áhættuþætti í starfsemi fjármálafyrirtækja í ferlinu, þ.e. viðskiptalíkan, stjórnarhætti og innra eftirlit, útlána-, mót- aðila- og samþjöppunaráhættu, markaðs- og fastvaxtaáhættu, rekstraráhættu og lausafjár- og fjármögnunaráhættu. Farið er yfir þær aðferðir sem fyrirtækin beita til að meta eiginfjárförf vegna þessara áhættuþátta þar sem við á, stýringu þessara áhættuþátta og aðrar aðgerðir til að milda áhættuna.

63.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að áhættustýring allra þriggja bankanna hafi átt að fara með lán með veðum í eigin bréfum eins og óvarin lán. Ljóst hafi verið að bankinn myndi ekki þvinga fram sölu á eigin bréfum við greiðslufall lána, sem tryggð hafi verið með slíkum veðum. Sérstaklega í ljósi þess hversu stór hluti eigin bréfa hafi verið að veði hjá bankanum. Þetta hafi einnig orðið raunin. Í stað þess að

¹⁶⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 127, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 53.

¹⁶⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

dregið hafi verið úr þessari áhættu hafi þróunin verið gagnstæð, þ.e. áhætta bankanna að þessu leyti hafi aukist eftir að líða hafi tekið á lausafjáarkreppuna.¹⁶⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁶⁷

Já.

Eins og vikið er að í svari við spurningu nr. 33 að ofan er fjármálafyrirtæki óheimilt að lána með veði í eigin bréfum. Því er vandséð að sú staða geti aftur komið upp sem vísað er til í ábendingunni.

64.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ekki virðist hafa verið tekið að fullu tillit til þeirrar gjaldeyrisáhættu sem myndast hafi í lánabókum (og afleiðubókum) bankanna varðandi lán í erlendri mynt. Bankarnir hafi tekið hærra hlutfall veða en umfram það hafi ekki verið litið nægjanlega til þess í hvaða mynt tekjuflæði viðkomandi lántaka var. Þá hafi verið lánað í miklum mæli í erlendri mynt fyrir innlendum markaðs-verðbréfum, sem augljóslega hafi verið með íslenskt tekjuflæði og verðáhættu í krónum. Vegna samfylgni innlands verðbréfamarkaðar og krónunnar hafi þetta reynst sérstaklega áhættusöm útlán. Ekki verði séð að áhættan af þessum lánnum hafi verið rétt metin. Það hafði aftur þær afleiðingar að þau voru ekki rétt verðlögð sem loks hafi leitt til þess að einstaklingar og fyrirtæki hafi tekið þessi lán í of miklum mæli. Tap íslenska hagkerfisins af þessu hafi verið gífurlegt.¹⁶⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁶⁹

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 83.

65.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að við fall bankanna hafi óhjákvæmilega orðið mikið verðfall á eignum þeirra. Það sé hins vegar niðurstaða nefndarinnar að gæði útlánasafns bankanna hafi verið byrjuð að rýrna a.m.k. 12 mánuðum fyrir fall þeirra og hafi gert það allt fram að falli, þótt ekki sæi þess stað í reikningsskilum bankanna. Þær rannsóknir sem nefndin hafi gert á fjárhag fjármálafyrirtækjanna hafi eindregið bent til þess að útlán og skuldbindingar þeim tengdar hafi verið ofmetin í reikningsskilum fjármálafyrirtækjanna í lok árs 2007 og við hálfársuppgjör 2008. Með hliðsjón af þeim erfiðleikum í rekstri og fjármögnun margra viðskiptamanna bankanna sem þá voru þegar komnir fram megi leiða líkur að því að þar kunni að hafa skeikað hundruðum milljarða króna. Athugun rannsóknarnefndarinnar sýni að nánast engar sértækar niðurfærslur hafi verið gerðar, jafnvel ekki gagnvart

¹⁶⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 127, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 53–54.

¹⁶⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹⁶⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 128, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 54.

¹⁶⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

stærstu skuldurum fyrirtækjanna, þ.m.t. helstu eigendum fjármálafyrirtækjanna, þrátt fyrir að framkvæmdar hafi verið margháttaðar „björgunaraðgerðir“ bæði 2007 og 2008.¹⁷⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁷¹

Já.

Vísað er til svars við spurningu nr. 29 þar sem greint er frá könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins. Þar kemur m.a. fram að ítarlega sé fjallað um útlánaáættu í könnunar- og matsferlinu, þ. á m. allt verklag við veitingu lána og lánaumsýslu eftir að lán hefur verið veitt. Ýmis dæmi eru um að Fjármálaeftirlitið hafi krafist þess að verðmæti einstakra útlána skuli fært niður vegna stöðu lántaka.

66.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í byrjun árs 2005 hafi fjármálafyrirtækin innleitt alþjóðlega reikningsskilastaðla. Ein af meginbreytingunum hafi verið að grundvöllur útreiknings á framlagi í niðurfærslusjóð tapaðra útlána skyldi byggjast á stöðu útlána á reikningsskiladegi og á fenginni reynslu af innheimtu þeirra í stað væntinga um framtíðartap útlánanna. Þetta hafi verið sérstaklega óheppilegt fyrir íslensku bankana sem hafi stækkað ört á þessum tíma. Bönkum í örum vexti fylgi fjöldi nýrra viðskiptavina og í tilvikum þeirra sé því ekki fyrir hendi „fengin reynsla“. Því megi ætla að framlög í niðurfærslusjóði hafi verið of lág, jafnvel þó að þau hafi verið í samræmi við reikningsskilastaðla. Tekur nefndin sem dæmi að spænski seðlabankinn hafi brugðist við þessum galla í ársreikningastaðlinum með því að gera þarlendur bönkum að færa í niðurfærslusjóð viðbótarframlag sem tók mið af vexti fjármálastofnunarinnar. Hafi sambærilegar aðgerðir eflaust verið við hæfi hér á landi.¹⁷²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁷³

Já.

Reikningsskilum bankanna er nú háttáð með öðrum hætti en fyrir hrun. Stóru viðskiptabankarnir gera allir ársreikninga sína skv. alþjóðlegum reikningsskilastöðlum. Nýr reikningsskilastaðall, IFRS 9 Fjármálagerningar, tók gildi 1. janúar 2018. Helsta gagnrýni á eldri staðal (IAS 39) var að hann gerði aðeins kröfu um færslu virðisrýrnunar ef hlutlægar vísbendingar um tapsáhættu væru fyrir hendi, þ.e. vegna núverandi eða liðinna atburða. Þessu er breytt í nýjum staðli en meðal þeirra breytinga sem hann hefur í för með sér er að færa verður virðisrýrnun krafna og lána á grundvelli mögulegs lánataps, jafnvel þótt verulegar líkur séu á að lánið muni endurheimtast að fullu. Þetta er breyting frá því sem áður var þar sem tap á lánum var yfirleitt ekki fært í bækur fyrr en ljóst var að tap yrði af þeim. Fjármálaeftirlitið

¹⁷⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 151, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 54–55.

¹⁷¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹⁷² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 151, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 55.

¹⁷³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

hefur markvisst byggt upp þekkingu meðal starfsmanna á staðlinum með aðkomu utanaðkomandi ráðgjafa og hefur haft markvisst eftirlit með innleiðingu hans hérlandis allt frá 2016. Fjármálaeftirlitið viðhefur áframhaldandi eftirlit með beitingu staðalsins og fylgni bankanna við viðmiðunarreglur EBA.¹⁷⁴ Þá hefur Fjármálaeftirlitið heimild skv. c-lið 1. mgr. 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 til að mæla fyrir um niðurfærslu á eignum við útreikning á eiginfjárgrunni, fari fjármálafyrirtæki ekki að tilmælum eftirlitsins um niðurfærslu eigna í ársreikningum sínum. Þessari heimild var bætt við með lögum nr. 96/2016, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

67.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nefndin telji að þrátt fyrir þá framkvæmd sem hafi verið á reikningsskilum fjármálafyrirtækja hér á landi leiði veigamikil rök til þeirrar niðurstöðu að draga hefði átt lán, sem einvörðungu voru tryggð með veði í eigin hlutabréfum, frá eigin fé fjármálafyrirtækis á grundvelli 5. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.¹⁷⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁷⁶

Já.

Samkvæmt 29. gr. a. laga nr. 161/2002 er fjármálafyrirtæki eða dótturfélögum þess óheimilt að veita lán sem eru tryggð með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af því. Sama gildir um aðra samninga sé undirliggjandi áhætta á eigin bréf. Þessari grein var bætt við lögin með lögum nr. 96/2016.

68.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að sterk rök séu fyrir því að ef þriðji aðili er skráður eigandi að hlutabréfum í fjármálafyrirtæki skuli meðhöndla slíka hluti sem eigin hluti í skilningi 5. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, ef þriðji maður er eigandi „fyrir reikning félagsins“, þ.e. fjármálafyrirtækisins. Við mat á því hvenær telja megi að þriðji maður sé eigandi „fyrir reikning félagsins“ verði eðli máls samkvæmt fyrst og fremst að horfa til þess hver beri áhættuna af viðkomandi hlutum. Sé það félagið sjálf verði að líta svo á að þriðji maður sé eingöngu skráður fyrir þeim „fyrir reikning félagsins“ og því beri að meðhöndla þá sem eigin hluti.¹⁷⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁷⁸

¹⁷⁴ *Guidelines on credit institutions credit risk management practices and accounting for expected credit losses.*

¹⁷⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 151–152, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 55.

¹⁷⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

¹⁷⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 151–152, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 55.

¹⁷⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Eins og vikið er að í svari við spurningu nr. 33 er fjármálafyrirtæki óheimilt að lána með veði í eigin bréfum. Því er vandséð að sú staða geti aftur komið upp sem spurningin varðar.

69.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að fjármögnun bankanna á hlutabréfum hvers annars hafi verið það umfangsmikil að með því hafi skapast mikil kerfislæg áhætta sem hafi veikt getu íslenska fjármálakerfisins til að standa af sér þá lausafjárkreppu sem hafi skolið á um mitt 2007.¹⁷⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁸⁰

Já.

Samkvæmt g-lið 1. mgr. 85. gr. laga nr. 161/2002, sbr. 50. gr. laga nr. 96/2016, skal fjármálafyrirtæki draga frá almennu eigin fé þáttar 1 bókfært virði eiginfjárgrunnsgerninga almenns eigin fjár, sem fjármálafyrirtækið á beint, óbeint eða gegnum tilbúinn eignarhlut í öðrum aðilum á fjármálamarkaði, ef til staðar er krosseignarhald milli þeirra og fjármálafyrirtækisins sjálfs sem Fjármálaeftirlitið telur að hafi verið komið á til að magna upp eiginfjárgrunn fjármálafyrirtækisins, sbr. einnig h-lið 1. mgr. 85. gr. laganna.

Fjármálaeftirlitið leggur mat á áhættuþætti fjármálafyrirtækja í svokölluðu könnunar- og matsferli sem leiða af sér viðbótareiginfjárkröfu undir stoð II. Það hefur sett og birt viðmið vegna fjölmargra áhættuþátta, þ.m.t. vegna lána til félaga sem ekki hafa reglulegt sjóðstreymi, og bætist eftir atvikum við viðbótareiginfjárfrafa á slík félög þar sem varúðarfrádragi er beitt þegar undirliggjandi veð eru hlutabréf.

Vísað er til svars við spurningu nr. 29 varðandi almenna umfjöllun um könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins.

70.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að endurskoðendur hafi ekki sinnt skyldum sínum nægilega vel við endurskoðun reikningsskila fjármálafyrirtækjanna 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 fyringreiðslu fjármálafyrirtækja til kaupa á hlutabréfum í sjálfum sér. Rannsóknarnefndin áréttar að miðað við aðstæður á þessum tíma hafi verið tilefni til þess að gefa þessum atriðum sérstakan gaum.¹⁸¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁸²

¹⁷⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 152, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 55–56.

¹⁸⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

¹⁸¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 3, bls. 153, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 56.

¹⁸² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Vísað er til umfjöllunar um könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins í svari við spurningu nr. 29 og umfjöllun um útlán í svari við spurningu nr. 30. Þess má geta að samkvæmt grunneftirlitslíkani Fjármálaeftirlitsins með fjármálafyrirtækjum skal Fjármálaeftirlitið ræða reglulega við ytri endurskoðendur fjármálafyrirtækja. Þetta er gert árlega í tilviki stóru viðskiptabankanna þriggja.

4. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Í 4. bindi skýrslunnar er fjallað um verðbréfamarkaði, gjaldeyrismarkaði og verðbréfa- og fjárfestingarsjóði. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnsýsluna verið dregnar saman með hliðsjón af umfjöllun og afmörkun ábendinga í skýrslu þingmannanefndar Alþingis og rakin viðbrögð við þeim.

12. Verðbréfamarkaðir

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 12. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

71.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að bankarnir hafi allir reynt að kalla fram óeðlilega eftirspurn eftir hlutabréfum í sjálfum sér og notað til þess það svigrúm sem hægt hafi verið að skapa með viðskiptum deilda eigin viðskipta. Markmið þeirra hafi verið að hægja á verðlækkun og vinna þannig tíma til að greiða úr öðrum málum. Allir bankarnir þrír hafi þannig verið umsvifamiklir kaupendur eigin hlutabréfa.¹⁸³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁸⁴

Já.

Í fyrra lagi er vísað til þess að samkvæmt 115. og 116. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti, er fjármálafyrirtækjum með heimild til verðbréfavíðskipta óheimilt að stunda víðskipti með eigin hluti á skipulegum verðbréfamarkaði í því skyni að greiða fyrir markaðsverð þeirra nema samkvæmt þröngum skilyrðum, s.s. vegna endurkaupaáætlunar. Í síðara lagi er vísað til þess að skv. 1. mgr. 29. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, er fjármálafyrirtækjum bannað að lána víðskiptavinum sínum þar sem eigin hlutabréf eða stofnbref fjármálafyrirtækis eru sett að veði, sbr. svar við spurningu nr. 44. Þá hefur eftirlit með verðbréfamarkaðnum verið eflt með tilkomu betri TRS-gagna og kaupum á nýju verðbréfaeftirlitskerfi, sbr. umfjöllun um það í svari við spurningu nr. 76.

Sjá einnig svör við spurningum nr. 47, 67 og 75.

72.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að margar af þeim lánveitingum til hlutabréfakaupa í bönkunum sjálfum sem hafi átt sér stað á seinni hluta 2007 og allt 2008 hafi verið til þess fallnar að auka svigrúm veltubóka bankanna til frekari

¹⁸³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 62–63, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 60.

¹⁸⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

hlutabréfakaupa og að ekki hafi í öllum tilfellum verið gætt að því að koma í veg fyrir að bankinn bæri alla áhættuna af verðbreytingum bréfanna.¹⁸⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁸⁶

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 67.

73.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að fræðimenn hafi fært fyrir því rök að seðlabankar eigi að hafa eftirlit með veðsetningu í hagkerfinu. Þeir eigi að grípa inn í til þess að koma í veg fyrir að hún verði of há á uppgangstímum og stuðla að aukningu þegar samdráttur sé í hagkerfinu. Þannig megi hugsanlega draga úr ofvexti hagkerfisins og stuðla að auknum fjármálastöðugleika. Rannsóknarnefndin telur að Seðlabanki Íslands eigi, á grundvelli þeirrar lögmæltu skyldu sinnar, að viðhalda fjármálastöðugleika, safna upplýsingum um veðsetningu og jafnvel grípa inn í ef mikil aukning verði á veðsetningu samhliða verðhækkunum á verðbréfum og almennri þenslu í hagkerfinu.¹⁸⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁸⁸

Já.

Seðlabankinn fylgist grannt með veðsetningu bæði á eignamörkuðum og í útlánnum til að standa við lögbundið markmið sitt um að viðhalda fjármálastöðugleika. Telji Seðlabankinn að veðsetning sé óhófleg getur hann, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, beitt þjóðhagsvarúðartækjum til að draga úr eða takmarka veðsetninguna. Þannig getur bankinn aukið eiginfjárbindingu fjármálafyrirtækja með setningu eiginfjárauka, sbr. 86. gr. b – 86. gr. d laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Sjá nánar svar við spurningu nr. 29. Bankinn getur einnig að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar takmarkað veðsetningu íbúðalána, sbr. lög nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda. Sjá nánar svar við spurningu nr. 15.

74.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að margt bendi til þess að innan bankanna hafi aðgreining miðlunar og deilda eigin viðskipta í reynd ekki verið jafn mikil og ætla hefði mátt. Tekur nefndin fram að það sé mikilvægt fyrir eðlileg verðbréfa- viðskipti að þessi aðgreining sé í raun fyrir hendi.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 63 og 65, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 60.

¹⁸⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

¹⁸⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 63, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 61.

¹⁸⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

¹⁸⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 56, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 61.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁹⁰

Já.

Við fall bankanna voru í gildi almenn ákvæði um þetta efni. Sjá um það m.a. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti, þar sem var (og er) kveðið á um að fjármálafyrirtæki skuli gera allar tiltækar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að hagsmunaárekstrar skaði hagsmuni viðskiptavina þess. Í reglugerð nr. 995/2007, um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja, var (og er) í II. kafla kveðið á um skipulagskröfur sem gerðar eru til fjármálafyrirtækja sem hafa heimild til verðbréfavíðskipta. Í 5. gr. reglugerðarinnar segir að yfirstjórn fjármálafyrirtækis beri ábyrgð á því að skyldur þess samkvæmt lögum og reglum séu uppfylltar. Þá segir í 20. gr. að fjármálafyrirtæki skuli setja sér skriflega stefnu um hagsmunaárekstra sem tekur mið af stærð og skipulagi fjármálafyrirtækis og eðli og umfangi rekstrarins. Stefnan skal innihalda greiningu hagsmunaárekstra og ráðstafanir til að draga úr hættu á að þeir skaði hagsmuni viðskiptavina fjármálafyrirtækis.

Eftir fall bankanna voru sett öllu sértækari ákvæði um þetta efni í leiðbeinandi tilmælum nr. 4/2014, um aðskilnað starfssviða. Tilmælin voru sett á grundvelli 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og eru til leiðbeiningar fyrir fjármálafyrirtæki með heimild til verðbréfavíðskipta og rekstrarfélög verðbréfasjóða um þær lágmarkskröfur sem lög og reglur kveða á um varðandi aðskilnað starfssviða (*Kinamúra*) innan fjármálafyrirtækja. Í inngangsorðum tilmælanna segir að við setningu tilmælanna sé m.a. tekið tillit til þeirrar reynslu sem nú sé komin á 8. gr. laga nr. 108/2007 og ákvæði 4. þáttar II. kafla reglugerðar nr. 995/2007. Þar segir enn fremur að þrátt fyrir að útfærsla á stefnum og reglum um hagsmunaárekstra sé í höndum fjármálafyrirtækja sjálfra sé það mat Fjármálaeftirlitsins að hætta sé á hagsmunaárekstrum á milli ákveðinna starfssviða sem kalli á aðskilnað þeirra eins og komi fram í tilmælunum.

Í lið 2.4 í leiðbeinandi tilmælunum segir að fjármálafyrirtæki skuli aðgreina víðskipti fyrir eigin reikning (*eigin víðskipti*), miðlun, eignastýringu, greiningardeild (sem gefur út opinberlega skýrslur um fjármálagerninga) og önnur svið eftir því sem starfsemi þess gefur tilefni til. Þá skuli vera skýr aðskilnaður milli verðbréfaþjónustu og annarrar starfsemi fjármálafyrirtækis. Tekið er fram í tilmælunum að kröfur um aðskilnað leiði af eðli og áherslum viðkomandi fjármálafyrirtækis og því gæti verið þörf á frekari aðskilnaði en mælt er til í tilmælunum, sbr. lið 2.6.

Í tilmælunum er fjallað um að með aðskilnaði starfssviða sé átt við áþreifanlegan aðskilnað í húsnæði (aðgangstakmörkunum), en jafnframt að svið eða deildir séu aðskilin í stjórnun, afkomu, upplýsingakerfum og með reglum um samskipti milli sviða, sbr. lið 2.2. Þar segir enn fremur að fjármálafyrirtæki skuli setja sér stefnu eða reglur sem fela bæði í sér áþreifanlegan aðskilnað, t.a.m. aðgangstakmarkanir í húsnæði, aðskilnað í tölvukerfum og aðgangstakmörkun gagna, og hegðunartengdan aðskilnað, s.s. merkja viðkvæm skjöl „trúnaðargögn“ og læsa tölvum þegar farið er frá þeim.

Þá segir í lið 2.5 að sami stjórnandi skuli ekki fara með daglega stjórn starfssviða þar sem þörf er á nauðsynlegum aðskilnaði, en að ákveðnir stjórnendur geti þó haft yfirsýn yfir starfsemi og upplýsingar aðskilinna sviða/deilda.

¹⁹⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

75.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að yfirgnæfandi líkur séu á því að tiltekin viðskipti bankanna með eigin hlutabréf hafi verið framkvæmd í þeim tilgangi að gefa misvísandi upplýsingar um eftirspurn eftir hlutabréfum og hafa þannig áhrif á verð þeirra. Umfang viðskiptanna hafi verið svo mikið að ekki hafi verið mögulegt að halda kaupnum til streitu nema einhver sala kæmi á móti eða með því að flagga uppsöfnuðum eignarhlut opinberlega. Í mörgum tilvikum hafi bankarnir veitt völdum viðskiptavinum lán á hagstæðum kjörum og jafnvel án trygginga til þess að liðka fyrir slíkum sölum. Rannsóknarnefndin telur verulega óheppilegt að banki eða fjármálastofnun sé viðskiptavaki með eigin hlutabréf og þá ekki síst þegar hann er einnig lánveitandi í tengdum viðskiptum.¹⁹¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁹²

Já.

Samkvæmt 115. og 116. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti, er fjármála-fyrirtækjum með heimild til verðbréfavíðskipta óheimilt að stunda víðskipti með eigin hluti á skipulegum verðbréfamarkaði í því skyni að greiða fyrir markaðsverð þeirra nema samkvæmt þröngum skilyrðum, s.s. vegna endurkaupaáætlunar. Sú staða, sem var uppi fyrir fall víðskiptabankanna og vísað er til í spurningunni, getur því ekki komið upp.

Þessu til viðbótar má geta að með nýjum Evrópureglum um markaði fyrir fjármálagerninga (MiFID2), sem vænta má að teknar verða upp í íslenskan rétt,¹⁹³ munu reglur um víðskiptavakt breytast nokkuð. Skilgreining á því hvað felst í víðskiptavakt mun breytast og mjög skýrt verður kveðið á um það hvað skuli felast í samningi um víðskiptavakt. Skipulegum verðbréfamörkuðum, á borð við Kauphöll Íslands, verður gert að hafa eftirlit með og sjá til þess að víðskiptavaki uppfylli skyldur slíkra samninga og láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar um efni samnings og allar frekari upplýsingar sem það telur nauðsynlegar til að geta sinnt hlutverki sínu.

76.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eftirlitsstofnanir þurfi að hafa betri úrræði til að fylgjast með stöðutöku og víðskiptum fjármálafyrirtækja sem og einstakra fjárfesta svo hægt sé að koma í veg fyrir að víðskiptahættir í líkingu við þá sem tíðkuðust hjá deildum eigin víðskipta bankanna verði viðhafðir í framtíðinni.¹⁹⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁹⁵

¹⁹¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 65, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 61.

¹⁹² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

¹⁹³ Sjá þingmálaskrá ríkisstjórnar fyrir 151. löggjafarþing 2020–2021 um frumvarp til laga um markaði fyrir fjármálagerninga.

¹⁹⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 65, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 61.

¹⁹⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Yfirsýn Fjármálaeftirlitsins yfir lánveitingar og verðbréfavíðskipti hefur batnað til muna frá falli bankanna 2008. Það hefur verið sérstakt áhersluatriði undanfarin ár hjá Fjármálaeftirlitinu að nota viðskiptagögn (TRS-gögn) í eftirliti með verðbréfamarkaði. Forsenda þess eftirlits er lagabreyting sem gerð var 2014, en þá var bætt við almenna tilkynningarskyldu fjármálafyrirtækja með fjármálagerninga, sem teknir hafa verið til viðskipta á skipulögðum verðbréfamarkaði, þannig að í tilkynningu skuli koma fram *einkvæmt auðkenni (kennitala)*, sbr. 3. mgr. 30. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti, sbr. 3. gr. laga nr. 28/2014. Til að styðja við þetta eftirlit var fjárfest bæði í kerfum og mannauði. Þessu til viðbótar lauk Fjármálaeftirlitið útboði um kaup á sjálfvirku verðbréfaeftirlitskerfi 2018 og hóf innleiðingu á því. Kerfið mun nota viðskiptagögn frá Kauphöll, s.s. tilboðabækur, TRS-gögn, innherjalista o.fl. Auk þessa vísast til þess sem kemur fram í umfjöllun um skuldbindingaskrá í svári við spurningu nr. 37.

77.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að rannsóknir hafi gefið til kynna að markaðsmisnotkun sé meira vandamál á smærri mörkuðum með hlutabréf (e. *emerging stock markets*) en á stærri og eldri hlutabréfamörkuðum, s.s. í Bandaríkjunum. Það kunnir að vera mikilvægt að hafa strangara eftirlit með hugsanlegri markaðsmisnotkun á smærri hlutabréfamörkuðum, s.s. á Íslandi, sem svo mætti draga hlutfallslega úr þegar markaðurinn þroskast og markaðsaðilum fjölgi.¹⁹⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁹⁷

Já.

Íslenskur hlutabréfamarkaður er að einhverju leyti óþroskaður í alþjóðlegum samanburði og þá sérstaklega þegar kemur að dreifingu eignarhalds, einsleitni fjárfesta, markaðsfrankvæmd, dýpt tilboðabóka og seljanleika. Vegna þess hefur Fjármálaeftirlitið m.a. brugðist við með því að taka í notkun eftirlitskerfi sem er ætlað að greina hegðun þátttakenda á verðbréfamarkaði með sjálfvirkum hætti. Kerfið vinnur úr daglegum gögnum sem fjármálafyrirtæki skila eftirlitinu um öll viðskipti sem þau framkvæma með fjármálagerninga sem hafa verið teknir til viðskipta á viðskiptavettvangi og gerningum tengdum þeim. Aukin áhersla hefur verið sett í eftirlit með gæðum og skilum umræddra gagna (sem umrætt eftirlitskerfi vinnur úr) og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins nýta eftirlitskerfið daglega í þeim tilgangi að koma auga á möguleg brot sem kunna að eiga sér stað við framkvæmd viðskipta á markaði. Áætlað er að með innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 600/2014 (MiFIR) fái Fjármálaeftirlitið auknar heimildir í lögum til að beita sér gagnvart gagnaskilaðilum sem ekki sinna umræddum gagnaskilum nægilega vel.

¹⁹⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 66, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 61.

¹⁹⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

78.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eftir að TRS-kerfinu hafi verið komið á laggirnar hjá Fjármálaeftirlitinu hafi það haft aðgang að gagnagrunni sem hafi haft að geyma upplýsingar um öll verðbréfavíðskipti, aðgreind eftir viðskiptaaðilum í hverjum banka fyrir sig. Gagnagrunnurinn hafi þó ekki verið notaður þar sem Fjármálaeftirlitið hafi ekki komið sér upp nauðsynlegum búnaði til að lesa og greina gögnin og hafi því brugðist í þessu efni. Hefði Fjármálaeftirlitið greint þær upplýsingar sem það hafði aðgang að hefði það kallað á rannsókn á verðbréfamörkuðum sem kynni að hafa breytt rás atburða að einhverju leyti.¹⁹⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?¹⁹⁹

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 76.

79.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Kauphöllin hafi upplýst Fjármálaeftirlitið í janúar 2009 um að víðskipti veltubókar bankanna væri mögulega í ósamræmi við góða víðskiptahætti. Hafi Kauphöllin m.a. bent á að deild eigin víðskipta bankanna hafi allt að því einokað kauplið tilboðabókar eigin félags. Tekur rannsóknarnefndin fram að það veki athygli að ábendingin hafi ekki komið fram fyrr þar sem hún hafi átt við tímabilið fyrir október 2008. Telur rannsóknarnefndin nauðsynlegt að Fjármálaeftirlitið og Kauphöllin hafi með sér skýrari verkaskiptingu til þess að slík víðskipti fái ekki að viðgangast mánuðum saman óafskipt.²⁰⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁰¹

Já.

Fjármálaeftirlitið og Kauphöll Íslands hf. (Nasdaq Iceland) hafa gert yfirlýsingu um samstarf um framkvæmd eftirlitsverkefna og upplýsingamiðlun dags. 15. apríl 2016, sem var endurskoðun á eldri yfirlýsingu aðila frá 22. janúar 2009. Samkvæmt lið 1.1 í hinni nýju yfirlýsingu er henni m.a. ætlað að tryggja skilvirkni í rannsókn og meðferð eftirlitsmála og að ábyrgð hvors aðila og verkaskipting sé skýr. Í 3. kafla yfirlýsingarinnar eru tilgreind þau verkefni sem Fjármálaeftirlitið felur Kauphöll Íslands hf., sbr. heimild til þessa skv. 1. mgr. 138. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti. Þá kemur fram í 4. kafla yfirlýsingarinnar hvernig verkaskipting skuli vera með Fjármálaeftirlitinu og Kauphöll Íslands hf. við vinnslu tiltekinna verkefna.

Í sambandi við framangreint er rétt að geta þess að tækifæri Fjármálaeftirlitsins til eftirlits með verðbréfamarkaðnum hefur stórukað á síðustu árum með tilkomu betri TRS-gagna og

¹⁹⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 66, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 61.

¹⁹⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²⁰⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 66, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 62.

²⁰¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

fjárfestingu í kerfum og mannauði til slíkra eftirlitsstarfa, sbr. umfjöllun í svörum við spurningu nr. 76.

80.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að regluverðir bankanna hafi í ríkari mæli þurft að koma að mati á því hvort innherjaupplýsingar væru til staðar og hvort tilkynningarskylda hafi myndast. Almenn t hafi þessar starfseiningar bankanna verið undirmannaðar, starfsfólk þeirra fengið takmarkaðar upplýsingar til að byggja mat sitt á og haft lítið sem ekkert ákvörðunarvald.²⁰²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁰³

Já.

Frá falli bankanna 2008 hafa verið sett nokkuð ítarleg ákvæði um stöðu og verksvið regluvarða fjármálafyrirtækja í lög, reglur og tilmæli, en þessi ákvæði hafa það markmið að tryggja sjálfstæði og óháði regluvarða þannig að þeir geti sinnt þeim verkefnum sem falla undir þeirra starfssvið. Það ber að hafa í huga að 2007 hafði þegar verið sett reglugerð nr. 995/2007, um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja, þar sem fjallað er almennt um stöðu og verksvið regluvörslu fjármálafyrirtækja. Aftur á móti var fyrirtækjamenning bankanna með þeim hætti að takmörkuð áhersla og þekking var á mikilvægi innra eftirlits og ekki síst var stuðningi stjórnar og stjórnenda við yfirmenn eftirlitseininga, þ.m.t. regluvörslu, verulega ábótavant.

Fjármálaeftirlitið tók upp viðmiðunarreglur EBA um innri stjórnarhætti fjármálafyrirtækja²⁰⁴, sem stuðst er við í framkvæmd eftirlits með stjórnarháttum og þ.m.t. áhættu- og fyrirtækjamenningu, regluvörðum og starfssviði regluvörslu. Þar er m.a. kveðið á um að regluvörður skuli vera sjálfstæður frá viðskiptaeyningum og einingum sem hann hefur eftirlit með og að hann hafi viðeigandi valdheimildir, stöðu og aðföng. Þá skal regluvörður hafa beinan aðgang að stjórn og kynna niðurstöður sínar á vettvangi stjórnar.

Fyrirtækja- og áhættumenning, sem og sjálfstæði regluvarðar, er metið í könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins, sbr. almenna umfjöllun um þann þátt í svári við spurningu nr. 29. Í könnunar- og matsferlinu er reglulega lagt mat á hlutverk, ábyrgð og starfsemi regluvörslu og árlega eru tekin viðtöl við regluverði bankanna þar sem farið er yfir þá þætti sem eru efst á baugi hverju sinni.

Fjármálaeftirlitið hefur á síðustu árum, m.a. í könnunar- og matsferlinu, sett fram ábendingar, athugasemdir og úrbótakröfur sem hafa m.a. miðað að því að tryggja sjálfstæði regluvarðar, aðgengi að upplýsingum og viðeigandi mannafla, og er það óbreytt eftir sameiningu eftirlitsins við Seðlabankann.

Fjallað er almennt um stöðu og verksvið regluvörslu (regluvarðar) *fjármálafyrirtækja* í 6. gr. reglugerðar nr. 995/2007, um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja, en reglugerðin var sett á grundvelli heimildar í 26. gr. laga nr. 108/2007. Í 3. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar segir að fjármálafyrirtæki skuli koma á og viðhalda *skilvirkri regluvörslu* sem er óháð öðrum þáttum í starfsemi fyrirtækisins og gegnir tilgreindu hlutverki, m.a. að fylgjast með og

²⁰² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 66–67, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 62.

²⁰³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²⁰⁴ EBA/GL/2017/11 on internal governance.

meta reglulega hæfi og skilvirkni ráðstafana skv. 1. mgr. 6. gr. og aðgerða sem gripið er til í þeim tilgangi að bæta úr misbrestum fyrirtækisins við að uppfylla skyldur sínar. Auk þessa segir í a)-lið 4. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar að fjármálafyrirtæki skuli tryggja að þeir aðilar sem fari með regluvörslu hafi nauðsynlegt vald, úrræði og sérfræðipekkingu og aðgang að öllum gögnum sem skipta máli.

Ítarlega er fjallað um þetta efni í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 5/2011, um stöðu og verksvið regluvörslu fjármálafyrirtækja. Rétt er að geta þess að þegar umrædd tilmæli voru sett á sínum tíma hélt Fjármálaeftirlitið sérstakan kynningarfund með framkvæmdastjórum fjármálafyrirtækja, auk þess að kynna tilmælin fyrir regluvörðum fjármálafyrirtækjanna.

Í tilmælum nr. 5/2011 er kveðið á um sjálfstæði regluvörslu innan fjármálafyrirtækis, þ.m.t. fjárhagslegt sjálfstæði, sbr. 10.–12. tölul. tilmælanna. Í tilmælunum er einnig fjallað um ráðningu og brotthvarf regluvarðar, sbr. 13.–16. tölul., en þar kemur m.a. fram að Fjármálaeftirlitinu skuli tilkynnt skriflega og án tafar um ráðningu regluvarðar og staðgengils hans, sbr. 14. tölul., og enn fremur að tilkynna skuli Fjármálaeftirlitinu á sama hátt um brotthvarf regluvarðar og gefin skýring á því af hverju hann hættir störfum, sbr. 15. tölul.

Sérstaklega er kveðið á um í 22. tölul. tilmælanna að þeir aðilar sem fari með regluvörslu innan fjármálafyrirtækis hafi aðgang að öllum þeim upplýsingum sem regluvörður telur þurfa til að geta sinnt starfinu á tilhlýðilegan hátt og sé það regluvarðar að leggja mat á hvaða upplýsingar það eru hverju sinni. Þar segir enn fremur að regluvarsla skuli hafa aðgang að öllum gögnum vegna verðbréfavíðskipta og að regluvarsla skuli hafa aðgang að fundum þeirra nefnda innan fjármálafyrirtækis sem regluvörður telur þurfa vegna starfa regluvörslu og/eða fundargerðum þeirra, sbr. 24. og 26. tölul. tilmælanna. Í 27. tölul. tilmælanna segir að framkvæmdastjóri fjármálafyrirtækis og/eða yfirmaður starfseiningar skuli hafa frumkvæði að því að láta regluvörslu sérstaklega og tímanlega vita búi þeir yfir upplýsingum sem telja verður nauðsynlegt fyrir regluvörslu að fá vitneskju um.

Í 28. tölul. tilmælanna er mælt fyrir um að fjármálafyrirtæki skuli tryggja að regluvarsla hafi nauðsynlegt vald og úrræði til að geta innt störf sín af hendi. Þá segir í 33. tölul. að regluvörður skuli gera framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis strax viðvart ef upp koma að mati regluvarðar alvarleg brot gegn lögum og reglum eða telji hann hugsanlegt að brot verði framin vegna tiltekins máls. Þá segir í 34. tölul. að regluvörður skuli gera Fjármálaeftirlitinu viðvart ef krafa hans um úrbætur og/eða athugasemd hans vegna alvarlegs brots ber ekki tilætlaðan árangur og regluvörður telur að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til séu ekki fullnægjandi. Þá skal regluvörður gera Fjármálaeftirlitinu viðvart ef um gróft og/eða ítrekað brot er að ræða. Enn fremur er mælt fyrir um í 36. tölul. tilmælanna að regluvörður láti stjórn og framkvæmdastjóra árlega í té skýrslu um málefni regluvörslu, þar sem sérstaklega er tilgreint hvort viðeigandi ráðstafanir hafi verið gerðar ef annmarkar hafi verið á starfseminni. Að lokum er fjallað um einstaka þætti í verksviði regluvörslu fjármálafyrirtækis í 3. kafla tilmælanna.

Í tengslum við framangreint er rétt að taka fram að nú er unnið að innleiðingu MiFID2-regluverksins²⁰⁵ í íslenskan rétt, sem áætlað er að gerist hér á landi um næstu áramót. MiFID2-regluverkið, sem hefur það markmið að styrkja fjárfestavernd og auka gagnsæi í viðskiptum

²⁰⁵ Sjá hér aðallega tilskipun Evrópusambandsins nr. 2014/65/ESB (MiFID2) og reglugerð nr. 600/2014/ESB (MiFIR).

með fjármálagerninga, felur í sér ýmis ákvæði um stöðu og verkefni regluvörslueininga fjármálafyrirtækja. Við innleiðingu þess munu þær reglur og tilmæli sem kveðið er á um að ofan verða felldar úr gildi og nýjar koma í þeirra stað.

Þessu til viðbótar er almennt kveðið á um stöðu regluvarða *útgefenda fjármálagerninga*, þ.e. félags sem hefur fengið fjármálagerninga sína tekna til viðskipta á skipulögðum verðbréfamarkaði eða eru í viðskiptum á markaðstorgi fjármálagerninga, í 130. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti. Þar er kveðið á um að stjórn slíks félags skuli ráða regluvörð eða staðfesta formlega ráðningu hans. Þar segir enn fremur að regluvörður beri ábyrgð á eftirliti með því að fylgt sé reglum um meðferð innherjaupplýsinga útgefnum af Seðlabanka Íslands, áður Fjármálaeftirlitinu, skv. 132. gr. laganna. Sjá um þetta reglur nr. 1050/2012, um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti innherja, en þar er að finna ýmis ákvæði um stöðu og verksvið regluvarða, þ.m.t. hvert hlutverk hans eigi m.a. að vera, sbr. 6. gr., en einnig er þar kveðið á um að regluvörður skuli hafa ótakmarkaðan aðgang að þeim upplýsingum og gögnum sem nauðsynleg eru til að hann geti sinnt starfi sínu, sbr. 1. mgr. 5. gr., og að regluverði skuli greint tímanlega frá upplýsingum sem hann kann að þurfa starfs síns vegna, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglnanna. Þá er í 8. gr. kveðið á um upplýsingaskyldu regluvarðar gagnvart stjórn í 8. gr. og að lokum er tiltekið í 9. gr. að regluverði beri að tilkynna Fjármálaeftirlitinu um hugsanleg brot gegn ákvæðum reglnanna. Sjá um þetta einnig leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 2/2012 um framkvæmd fyrrgreindra reglna.

81.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að regluverðir þurfi að hafa sterkt bakland hjá Fjármálaeftirlitinu. Sé farið inn á verksvið þeirra eða á einhvern hátt komið í veg fyrir að þeir geti sinnt skyldum sínum sé nauðsynlegt að þeir geti haft samband við Fjármálaeftirlitið, eða vísað í fyrri samskipti við stofnunina, sér til stuðnings. Þetta myndi gera yfirmönnum regluvarða ljósari grein fyrir mikilvægi starfa þeirra og að það geti haft í för með sér alvarlegar afleiðingar ef ráðleggingar regluvarða eru ekki virtar.²⁰⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁰⁷

Já.

Fjármálaeftirlit Seðlabankans leggur mikla áherslu á góð samskipti og stuðning við yfirmenn eftirlitseininga viðskiptabankanna, þ.e. regluvörslu, áhættustýringu og innri endurskoðun, og hefur það verklag haldist eftir sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Sem hluti af árlegu könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins með viðskiptabönkunum, sbr. nánari umfjöllun í svari við spurningu nr. 29, eru tekin viðtöl við regluverði viðskiptabankanna þar sem farið er yfir þá þætti sem eru efst á baugi hverju sinni. Eins og greint er frá í umfjöllun við spurningum nr. 80 og 88 setti Fjármálaeftirlitið á síðustu árum fram ábendingar, athugasemdir og úrbótakröfur gagnvart viðskiptabönkunum í því ferli, sem hafa m.a. miðað að því að tryggja sjálfstæði regluvarðar, óheft aðgengi að upplýsingum, aðkomu að ákvörðunum þegar það á við og viðeigandi mannafla í regluvörslu. Ef upp koma aðstæður þar sem

²⁰⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 66–67, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 62.

²⁰⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Fjármálaeftirlitið telur að sjálfstæði regluvörslu sé ógnað eða ábendingar hans virtar að vettugi er tafarlaust brugðist við.

Til viðbótar við reglubundið eftirlit og árlegt könnunar- og matsferli eru framkvæmdar sértækar athuganir. Fjármálaeftirlitið gerði 2016 athugun á stöðu regluvörslu hjá völdum fjármálafyrirtækjum. Tilgangur athugunarinnar var að kanna hvort staða regluvörslu væri í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 995/2007, um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja, sbr. 2. kafla leiðbeinandi tilmæla nr. 5/2011, um stöðu og verksvið regluvörslu fjármálafyrirtækja. Í þeim tilvikum þar sem Fjármálaeftirlitið taldi að kröfum reglugerðarinnar væri ekki fullnægt gerði stofnunin athugasemdir og krafðist úrbóta af aðilum.

Þá geta regluverðir leitað til Fjármálaeftirlitsins með fyrirspurnir um einstök álitamál. Eftirlitið hefur enn fremur styrkt regluverði í störfum sínum með óbeinum hætti, t.a.m. með útgáfu leiðbeininga um túlkun laga eða afstöðu til einstakra álitamála sem varða á einn eða annan hátt starfssvið regluvarða fjármálafyrirtækja og með því að halda kynningarfundir fyrir eftirlitsskylda aðila, s.s. um viðmiðunarreglur EBA um stjórnarhætti fjármálafyrirtækja (í október 2018) eða um valin atriði úr MiFID II og MiFIR-regluverkinu (í febrúar 2019), svo tekin séu tvö nýleg dæmi.

Þá býður Fjármálaeftirlitið fráfarandi regluvörðum viðskiptabankanna, eins og fráfarandi yfirmönnum annarra eftirlitseininga, að koma í viðtal þar sem hægt er að koma atriðum á framfæri við eftirlitið sem máli kunna að skipta.

82.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að sé velgengni félags á einhvern beinan hátt og að verulegu leyti byggð á verði eigin hlutabréfa myndist gagnhæði (e. interdependence) milli afkomu þess og hlutabréfaverðsins sem geti stuðlað að óeðlilegum verðsveiflum og dregið úr skilvirkni verðmyndunarinnar. Afkoma og fjárhagsstaða bankanna hafi á margan hátt verið háð verði eigin hlutabréfa þeirra og aðstæður því myndast þar sem fallandi hlutabréfaverð hafi getað haft afdrifarík áhrif á afkomu bankanna. Þessar aðstæður hafi skapað óæskilegan hvata til þess að hafa með einhverjum hætti áhrif á verð hlutabréfanna þar sem mikið hafi legið við bæði frá sjónarhóli sjálfra bankanna og starfsmanna þeirra. Nefndin tekur fram að mikilvægt sé að tryggd verði að slík aðstaða komi ekki upp aftur og í því sambandi hafi eftirlitsaðilar mikilvægu hlutverki að gegna.²⁰⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁰⁹

Já.

Sjá svör við spurningum nr. 33 og 71.

²⁰⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 67, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 62.

²⁰⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

13. Gjaldeyrismarkaður

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnábyrgðina úr 13. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

83.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að lánveitingar til einstaklinga í erlendum myntum hafi aukist verulega frá 2006 og fram að falli bankanna í október 2008. Með slíkum lánveitingum hafi bankarnir verið að flytja myntáhættu, sem hafi skapast vegna fjármögnunar bankanna erlendis, frá þeim sjálfum yfir á einstaklingana. Hafi þessir einstaklingar ekki verið með tekjur í erlendri mynt hafi verið hætta á að gengisáhættan hafi í raun enn verið til staðar hjá bönkunum en þá sem útlánaáhætta.²¹⁰ Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²¹¹

Já.

Ef viðskiptavinur (einstaklingur eða fyrirtæki) tekur lán í eða tengt erlendum gjaldmiðlum (hér eftir nefnd útlán í erlendum gjaldmiðlum) telst hann ekki varinn fyrir gjaldmiðlaáhættu ef hann hefur ekki tekjur og/eða á eignir í þeim gjaldmiðlum sem lánið er veitt í.

Eftir bankahrunið hertu bankarnir útlánareglur sínar sem m.a. leiddi til þess að útlán í erlendum gjaldmiðlum voru ekki veitt nema viðkomandi lántakandi hefði tekjur og/eða eignir í sambærilegum gjaldmiðlum. Seðlabanki Íslands fær mánaðarlega ítarlegar upplýsingar um lánveitingar til heimila og fyrirtækja. Gögn Seðlabankans sýna að nánast var hætt að veita heimilum lán í erlendum gjaldmiðlum eftir bankahrunið og hefur sú staða haldist óbreytt síðan. Helst eru það erlendir námsmenn sem hafa fengið lán í erlendum gjaldmiðlum vegna framfærslu erlendis. Í lok ágúst 2020 námu útlán heimila í erlendum gjaldmiðlum 3,6 ma.kr. eða um 0,2% af heildarskuldum heimila. Af þessari fjárhæð voru 59 millj. kr. vegna íbúðalána.

Með dómum Hæstaréttar Íslands 16. júní 2010 í málum nr. 92/2010 og 153/2010 var komist að þeirri niðurstöðu að óheimilt væri að tengja fjárskuldbindingar í íslenskum krónum við gengi erlendra gjaldmiðla þar sem slík gengistrygging væri í andstöðu við lög. Veiting útlána í erlendum gjaldmiðlum var eftir sem áður lögleg. Eftirlitsstofnun EFTA gaf í kjölfarið út álit þar sem sagði að bann við gengistryggingu fjárskuldbindinga í íslenskum krónum samrýmdist ekki 40. gr. EES-samningsins um frjálst fjármagnsflæði. Til að bregðast við áliti Eftirlitsstofnunar EFTA var gengistrygging gerð lögleg með samþykkt laga nr. 36/2017, en löggin fólu jafnframt í sér breytingar á lögum um neytendalán og lögum um Seðlabanka Íslands með það að markmiði að takmarka lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum til heimila sem ekki eru varin fyrir gjaldmiðlaáhættu og tryggja að hægt væri að koma böndum á slíkar lánveitingar ef þær myndu aukast það mikið að fjármálastöðugleika yrði ógnað.

Breytingar sem gerðar voru á lögum um neytendalán fólu í sér að:

- i) alltaf þarf að framkvæma greiðslumat ef lán er veitt í erlendum gjaldmiðli, jafnvel þó svo að lánsfjárhæð sé undir þeim mörkum sem greiðslumat miðast við,

²¹⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 133, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 64.

²¹¹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

- ii) ekki er hægt að veita lán í erlendum gjaldmiðlum ef niðurstöður greiðslumats eru neikvæðar, en slíkt er mögulegt fyrir lán í íslenskum krónum enda sýni frekari upplýsingar frá neytanda að líklegt sé að hann geti staðið í skilum með lánið,
- iii) aðeins skal veita lán í erlendum gjaldmiðlum ef neytandi hefur nægjanlegur tekjur í þeim gjaldmiðli sem lánið er veitt í eða getur staðist greiðslumat þar sem gert er ráð fyrir verulegum gengisbreytingum og verulegum hækkunum á vöxtum eða hefur staðist greiðslumat og leggur fram fjárhagslegar tryggingar sem draga verulega úr gjaldeyrisáhættu hans vegna lánsins á lánstímanum,
- iv) neytandi hafi ávallt rétt á að breyta eftirstöðvum láns í erlendum gjaldmiðlum í lán sem er í íslenskum krónum.

Rétt er að benda á að í lögum um fasteignalán má finna sömu kröfur hvað varðar lán í erlendum gjaldmiðlum og í tölulíðum iii) og iv) hér að ofan.

Breytingar sem gerðar voru á lögum um Seðlabanka Íslands fólu í sér að honum er heimilt að fengnu álitni fjármálastöðugleikaráðs að setja lánastofnunum reglur um útlán í erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Með heimildinni getur Seðlabankinn takmarkað eða stoppað lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Seðlabankinn hefur ekki sett slíkar reglur enn sem komið er. Miðað við fyrirbyggjandi gögn er framkvæmd bankanna þannig að ekki hefur verið metin þörf á því en heimildin til reglusetningar er til staðar og hægt að grípa til hennar um leið og þurfa þykir. Með lögum nr. 91/2019, um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, var heimild þessi flutt í lög um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, og veitt Seðlabankanum að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar.

84.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að rannsóknarnefndin hafi aflað álits erlends sérfræðings á því hvort lífeyrissjóðir ættu almennt að verja erlendar eigur sínar. Hafi hann sagt að almennt væri ekki hægt að mæla með skammtímavörnum á langtímaeigur. Þegar lítið væri til þess að íslensku lífeyrissjóðirnir hafi enn verið að auka við eignir sínar, bæði innlendar og erlendar, væri mikilvægt að horfa til þess hvort erlendu fjárfestingarnar væru „ódýrar“ í krónum talið. Ef virði krónunnar myndi aukast yrði erlend fjárfesting ódýr í krónum og þá ætti að auka við hana en öfugt ef virði krónunnar minnkaði. Því ætti að auka erlendar fjárfestingar þegar krónan væri sterk. Rannsóknarnefndin tekur fram að hvað sem líði skoðunum á því hvort lífeyrissjóðir eigi að verja erlendar eignir sínar eða ekki telji nefndin það umhugsunarvert að þeir þrír lífeyrissjóðir sem kannaðir hafi verið hafi aukið varnir þegar krónan hafi tekið að veikjast sem bendi til þess að sjóðirnir, sem eigi að vera með langtímafjárfestingar-markmið, hafi verið að vonast eftir skjótfengnum ágóða á gjaldeyrismarkaði.²¹²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²¹³

²¹² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 134, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 64.

²¹³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Já.

Fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða í lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, voru teknar til gagn Gerrar endurskoðunar og breytt með lögum nr. 113/2016.

Ein af meginbreytingum þeirra laga var fráhrarf frá því skilyrði að fé lífeyrissjóðs skyldi ávaxtað með hliðsjón af þeim kjörum sem best væru boðin á hverjum tíma m.t.t. ávöxtunar og áhættu. Þetta ákvæði þótti endurspegla áhættustýringarsjónarmið sem byggjast á verðbreytingum á markaði á tiltölulega stuttu tímabili. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 113/2016 er vikið að því að langtímaeiginleikar eigna skipti lífeyrissjóðina miklu meira máli en skammtímasveiflur í verði og því þyrfti mat sjóðanna á þeirri áhættu sem þeir taka hverju sinni að endurspegla það. Við mat á áhættu eða óvissu, sem jafnan fylgir varðveislunni og ávöxtun fjármuna yfir langan tíma, nægði ekki eingöngu að líta til skammtíma-breytileika á verði þeirra eigna sem fjárfest er í heldur yrði einnig að horfa til þátta eins og framtíðarhorfa hagkerfisins og lýðfræðilegra breytinga. Breytingar sem gerðar voru á 36. gr. laganna, sem fjallar um fjárfestingarstefnu lífeyrissjóðs, endurspegla áherslur á þessi langtíma-markmið.

14. Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnýsluna úr 14. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

85.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það sé ekki tilviljun að peningamarkaðssjóðir hafi fjárfest í verðbréfum og innlánnum móðurfélaga sinna eða félögum sem tengdust eigendum bankanna á sama tíma og erfitt hafi verið um aðra fjármögnun. Þá hafi sjóðirnir verið of stórir fyrir íslenskan verðbréfamarkað og hlutfall ríkistryggðra verðbréfa í eignasafni verið of lágt miðað við rekstur sjóða af slíku tagi.²¹⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²¹⁵

Nei.

Um peningamarkaðssjóði er fjallað sérstaklega í 37. gr. laga nr. 128/2011, um verðbréfasjóði.²¹⁶ Þar segir að fjárfestingarheimildir slíkra sjóða takmarkist af 35. gr. laganna og að þeim sé eingöngu heimilt að fjárfesta í peningamarkaðsgerningum eins og þeir eru skilgreindir í lögnum, afleiðum tengdum slíkum gerningum og innlánnum. Ekki hafa verið sett stærðarmörk á slíka sjóði og ekki kveðið á um lágmark „ríkistryggðra verðbréfa“ í lögnum.

²¹⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 224–226, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 68–69.

²¹⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²¹⁶ Í upphafi er rétt að geta þess að með lögum nr. 45/2020 var lagaumhverfi sjóða á Íslandi breytt með þeim hætti að lög nr. 128/2011 taka nú einungis til *verðbréfasjóða*, en lög nr. 45/2020 taka til *allra annarra sjóða*, þ.m.t. fjárfestingarsjóða og fagfjárfestasjóða.

Í sambandi við framangreint má nefna að 14. júní 2017 var samþykkt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2017/1131, um peningamarkaðssjóði.²¹⁷ Þegar þetta er skrifað hefur sameiginlega EES-nefndin samþykkt að taka reglugerðina upp í EES-samninginn, en samþykktin hefur ekki öðlast gildi. Í 2. kafla þeirrar reglugerðar koma fram hvaða fjármálagerningum peningamarkaðssjóðum er heimilt að fjárfesta í og er þar ekki gerð krafa um tiltekið hlutfall ríkistryggðra verðbréfa í eignasafni. Aftur á móti kveður reglugerðin á um að þeir peningamarkaðssjóðir sem markaðssetji sig sem svokallaða *public debt constant net asset value money market fund* verði að fjárfesta að lágmarki ákveðið hlutfall eigna sinna í ríkistryggðum fjármálagerningum. Ákvæði reglugerðarinnar verða væntanlega hluti af íslensku lagaumhverfi á næstu árum.

86.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það hafi einkennt síðustu mánuðina fyrir fall bankanna að rekstrarfélögin hafi fjárfest að nýju í verðbréfum tiltekinna útgefenda þegar komið hafi að gjalddaga eldri verðbréfa. Skuldir útgefenda hafi þannig verið endurfjármagnaðar þegar kom að gjalddaga. Samhliða framlengingu skuldanna hafi verið leitast við að gæta hagsmuna þeirra sem hefðu fjárfest í sjóðunum með því að afla tryggingarréttinda hjá útgefendum. Þegar hér hafi verið komið sögu hafi starfsemi peningamarkaðssjóðanna fremur svipað til hefðbundinnar útlánastarfsemi bankanna. Sú starfsemi hafi aftur á móti ekki samræmst hlutverki peningamarkaðssjóða.²¹⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²¹⁹

Já.

Í 22. gr. reglugerðar nr. 471/2014, um skipulagskröfur rekstrarfélaga verðbréfasjóða, eru gerðar kröfur um að rekstrarfélag skuli tryggja áreiðanleika við val á og viðvarandi eftirlit með fjárfestingum með hagsmunum verðbréfasjóðs og heilleika markaðarins að leiðarljósi. Þá er gerð krafa um að rekstrarfélag setji, við framkvæmd áhættustýringarstefnu sinnar og eftir því sem við á m.t.t. eðlis fyrirhugaðrar fjárfestingar, fram spár og framkvæmi greiningu á áhrifum fjárfestingar á samsetningu, seljanleika og áhættu á móti ávinningi eignasafns verðbréfasjóðs áður en fjárfestingin er framkvæmd. Greiningin skal framkvæmd á grundvelli áreiðanlegra og uppfærðra upplýsinga, bæði megindlegra og eigindlegra.

Þá hvílir sú regla á rekstrarfélagi verðbréfasjóðs að mat á eignum verðbréfasjóðs eða sjóðsdeildar skuli á hverjum tíma endurspeglar raunverulegt virði þeirra að teknu tilliti til markaðsaðstæðna, sbr. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 1166/2013, um fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða, innlausn, markaðssetningu erlendra sjóða og upplýsingagjöf. Hafi rekstrarfélag upplýsingar um greiðsluferðleika skuldara verðbréfa skal vera tekið tillit til slíks í mati á verðmæti verðbréfa sjóðsins sem útgefin eru af viðkomandi skuldara.

²¹⁷ Regulation (EU) 2017/1131 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on money market funds.

²¹⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 224–226, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 68–69.

²¹⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Í 23. gr. laga nr. 45/2020, um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, er rekstraraðila gert skylt að lágmarki að koma á og fylgja fullnægjandi skriflegu verkferli um framkvæmd áreiðanleikakannana við fjárfestingar hvers sérhæfðs sjóðs. Þá eru í 26. og 27. gr. sömu laga gerðar kröfur til þess hvernig verðmat skuli framkvæmt, sem nánar er útfært í framseldri reglugerð nr. 231/2013, sem veitt var gildi hérlandis með reglugerð nr. 555/2020, um gildistöku reglugerða Evrópusambandsins um rekstraraðila sérhæfðra sjóða.

Þá má enn fremur geta þess að í 3. kafla áðurnefndrar reglugerðar (ESB) 2017/1131, um peningamarkaðssjóði, er fjallað um hvaða kröfur eru gerðar til rekstrarfélaga peningamarkaðssjóða við mat á greiðsluhæfi skuldara.

87.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það sé verulega ámælisvert að sjóðir hafi keypt í heild alla útgáfu tiltekinna verðbréfa. Eigi einn sjóður heila útgáfu skuldabréfa megi gera ráð fyrir að ekki sé til staðar virk verðmyndun á markaði með viðkomandi verðbréf og geti það haft áhrif á verðmæti safnsins. Þar sem eignir sjóðanna væru skráðar á markaðsvirði eða síðasta söluvirði væri eingöngu hægt að uppfæra verð eignanna með því að eiga viðskipti með þær.²²⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²²¹

Nei.

Eins og lagaumhverfið er þegar þetta er skrifað hefur í raun ekki verið brugðist við þessari ábendingu.

Samkvæmt 2. og 4. tölul. 40. gr. laga nr. 128/2011 er verðbréfasjóðum ekki heimilt að eignast meira en 10% af skuldaskjölum einstakra útgefenda verðbréfa og ekki meira en 10% af peningamarkaðsgerningum einstakra útgefenda. Sama regla gildir fyrir fjárfestingarsjóði skv. 94. gr. laga nr. 45/2020. Auk þessa gildi áður sú takmörkun varðandi framangreinda sjóði að þeir gátu ekki fjárfest umfram 25% af hverri útgáfu skuldaskjala einstaks útgefenda, sbr. 2. tölul. 40. gr. og 1. mgr. 59. gr. laga nr. 128/2011. Sú takmörkun var aftur á móti felld brott með lögum nr. 45/2020, sbr. g- og m-liði 1. tölul. 120. gr. laganna þar sem ákvæðið væri ekki að finna í UCITS-tilskipuninni²²² og þar sem ákvæðið væri talið hamla þátttöku í t.d. útboðum á ríkisvæxlum sem leiði svo til verri fjármögnunarkjara fyrir ríkissjóð, eins og segir í athugasemdum við 120. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 45/2020.

88.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það sé verulega ámælisvert að sjóðir eigi í viðskiptum með skuldabréf sín á milli í miklum mæli, sérstaklega ef kaupnum er snúið við innan skamms tíma og einnig ef sami sjóðstjóri á í hlut. Þarna geti verulegir hagsmunir verið í húfi, sérstaklega ef viðskiptin séu með lítinn hluta af

²²⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 224–226, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 68–69.

²²¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²²² Tilskipun (ESB) 2009/65.

stórri eign sjóðsins. Geti slík viðskipti haft veruleg áhrif til hækkunar á virðismati sjóðsins, án þess að ljóst sé að um raunverulegt markaðsvirði sé að ræða.²²³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²²⁴

Já.

Samkvæmt 21. gr. reglugerðar nr. 471/2014 skal rekstrarfélag koma á og beita viðeigandi stefnum og verklagi til að koma í veg fyrir aðgerðir eða aðgerðaleyfi starfsmanna og stjórnenda, sem framin eru af ásetningi eða gáleysi, sem líklegt er að hefðu áhrif á stöðugleika og trúverðugleika markaðarins, auk þess sem gerð er krafa um að rekstrarfélag skuli starfa með þeim hætti að komið sé í veg fyrir óþarfa kostnað, s.s. umsýslukostnað, fyrir verðbréfasjóð og eigendur hlutdeildarskírteina hans.

Þá segir í 19. gr. laga nr. 128/2011, um verðbréfasjóði, að rekstrarfélag skuli starfrækja verðbréfasjóð í samræmi við góða viðskiptahætti og venjur með trúverðugleika markaðarins og hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi.

Jafnframt segir í 22. gr. laga nr. 45/2020, um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, að rekstraraðili skuli grípa til allra eðlilegra ráðstafana til að greina, koma í veg fyrir, stýra og vakta hagsmunarárekstra, þ. á m. milli sérhæfðra sjóða í rekstri hans og aðskilja verkefni og ábyrgð í starfsemi sinni sem telja má ósamrýmanleg eða geta mögulega valdið kerfisbundnum hagsmunarárekstrum. Loks eru ítarleg ákvæði um hagsmunarárekstra í 2. þætti III. kafla áðurnefndrar framseldrar reglugerðar (ESB), nr. 231/2013, sem hefur verið veitt gildi hérlendis með reglugerð nr. 555/2020.

89.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að lausafjárstýring sjóða eigi ekki að fara fram með viðskiptum á milli sjóða, heldur sé eðlilegra að sjóðir séu með samning við aðra fjármálastofnun til að taka við skammtímasveiflum í lausu fé. Þar sem slík þjónusta hafi í för með sér kostnað mætti ætla að það yrði hvati til að koma í veg fyrir að fjárfestar í sjóðunum stunduðu skammtímatímatilfærslur. Slíku væri hægt að ná fram t.d. með takmörkunum á því hvenær innlausn megi fara fram, láta innlausn taka nokkra daga eða láta eigendur hlutdeildarskírteina greiða fast gjald fyrir innlausn.²²⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²²⁶

Já.

Í 4. og 5. mgr. 40. gr. reglugerðar nr. 471/2014 eru gerðar kröfur til lausafjárstýringar sem rekstrarfélög beita og skal lausafjárnið vera í samræmi við innlausnarstefnu hvers og eins sjóðs auk þess sem rekstrarfélögum er skylt að framkvæma álagspróf sem gera þeim kleift að meta lausafjárahættu sjóða við óvenjulegar aðstæður. Það leiðir af framangreindu, sbr. einnig

²²³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 224–226, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 68–69.

²²⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²²⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 224–226, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 68–69.

²²⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

2. mgr. 41. gr. laga nr. 128/2011, að einungis í undantekningartilvikum eigi sjóðir að nýta sér heimild til að taka lán og þá til skamms tíma og í þeim tilgangi að standa straum af innlausnum.

Í 25. gr. laga nr. 45/2020 er rekstraraðilum sérhæfðra sjóða skylt að hafa fullnægjandi eftirlitskerfi með lausafjárstýringu sjóða í rekstri sínum, hafa verkferla til að vakta lausafjáráhættu og tryggja að lausafjársmíð fjárfestinga sjóðsins uppfylli undirliggjandi skuldbindingar hans. Þá skal reglulega framkvæma álagspróf við venjuleg og óvenjuleg lausafjárskilyrði til að meta lausafjáráhættu sjóðsins. Þá er í 4. þætti III. kafla áðurnefndrar framseldrar reglugerðar (ESB) nr. 231/2013, sem hefur verið veitt gildi hérlendis með reglugerð nr. 555/2020, gerðar ítarlegri kröfur til lausafjárstýringar sérhæfðra sjóða, þar á meðal varðandi vöktun og stýringu lausafjáráhættu, takmarkanir og álagspróf í tengslum við lausafjárstýringu auk kröfu um samræmingu fjárfestingaráætlunar, lausafjárlysingar og innlausnarstefnu.

Þá má geta þess að í fyrrnefndri reglugerð (ESB) 2017/1131, um peningamarkaðssjóði, má einnig finna ýmsar kröfur sem tengjast lausafjárstýringu sjóða.

90.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að fyrirkomulag áhættustýringar rekstrarfélaganna hafi ekki fullnægt þeim faglegu kröfum sem gera verði til þess konar starfsemi fjármálafyrirtækja. Auk þess hafi skort á að uppfylltar væru kröfur laga nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Þá verði að telja að miðað við heildareignir rekstrarfélaganna þriggja 2007 hafi umfang rekstrar þeirra verið slíkt að æskilegt hafi verið að þau kæmu á og viðhéldu óháðum starfseiningum sem sinntu áhættustýringu, sbr. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 995/2007.²²⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²²⁸

Já.

Í reglugerð nr. 471/2014, um skipulagskröfur rekstrarfélaga verðbréfasjóða, er m.a. fjallað um áhættustýringu rekstrarfélaga. Þar segir að rekstrarfélag skuli koma á og viðhalda varanlegri áhættustýringu, sbr. 1. mgr. 11. gr. Enn fremur segir í reglugerðinni að starfseining áhættustýringar skuli vera sjálfstæð og óháð öðrum rekstrareiningum, en að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að veita undanþágu frá þessari skyldu, sbr. 2. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar. Við það mat skuli taka mið af eðli og umfangi starfsemi rekstrarfélags og verðbréfasjóða sem það stýrir. Rekstrarfélag skal sýna fram á að gerðar hafi verið viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra þannig að starfsemi áhættustýringar sé sjálfstæð og óháð og standist kröfur sem til hennar eru gerðar. Þá er tilgreint í 3. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar hvaða verkefni áhættustýringin skuli sjá um og auk þessa er fjallað ítarlega um áhættustýringu rekstrarfélaga í VI. kafla reglugerðarinnar (37.–45. gr.).

Í 23. gr. laga nr. 45/2020 er sérstaklega tekið fram að rekstraraðili skuli aðskilja starfsemi og ábyrgð áhættustýringar frá rekstrareiningum, þ.m.t. frá eignastýringu sjóða, á fullnægjandi hátt. Jafnframt er kveðið á um að óheimilt er að útvísta áhættustýringu til vörsluaðila og þá er að finna ítarlegri ákvæði sem snúa að því að tryggja sjálfstæði áhættustýringar í 42. og 43. gr.

²²⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 226, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 69.

²²⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

áðurnefndrar framseldrar reglugerðar (ESB) nr. 231/2013, sem hefur verið veitt gildi hérlandis með reglugerð nr. 555/2020.

91.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að af þeim mælikvörðum sem rekstrarfélögin hafi notað til áhættumats sé ljóst að hjá engu þeirra hafi verið um að ræða skipulagt mat á heildaráhættu sjóðanna. Hafi matið eingöngu náð til einstakra skuldara en ekki heildarsamsetningar eigna í sjóðunum eða samfylgni ávöxtunar og eignanna. Ekkert mat virðist hafa verið á gjaldþrotalíkum eða líkum á smitáhrifum gjaldþrota. Miðað við eignasamsetningu sjóðanna telji nefndin að áhættumat sem hefði tekið tillit til heildarsamsetningarinnar hafi gefið réttari mynd af þeirri áhættu sem var til staðar innan sjóðanna.²²⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²³⁰

Já.

Í 22. gr. reglugerðar nr. 471/2014 eru gerðar kröfur um að rekstrarfélag skuli tryggja áreiðanleika við val á og viðvarandi eftirlit með fjárfestingum með hagsmuni verðbréfasjóða og heilleika markaðarins að leiðarljósi. Þá skal rekstrarfélag búa yfir fullnægjandi þekkingu og skilningi á þeim eignum sem verðbréfasjóður hefur fjárfest í. Þá skal rekstrarfélag við framkvæmd áhættustýringarstefnu sinnar setja fram spár og framkvæma greiningu um áhrif fjárfestingar á samsetningu, seljanleika og áhættu á móti ávinningi eignasafns verðbréfasjóðs áður en fjárfestingin er framkvæmd.

Í 2. þætti VI. kafla reglugerðar 471/2014 eru jafnframt ítarlegar reglur um áhættustýringarferli, mótaðilaáhættu og samþjöppun útgefenda.

Þá er í 23. gr. laga nr. 45/2020 að finna ítarlegar kröfur til áhættustýringar rekstraraðila sérhæfðra sjóða er snýr að sjóðum í rekstri þeirra. Rekstraraðilar skulu t.a.m. tryggja að unnt sé með viðvarandi hætti að greina, mæla, stýra og vakta áhættu vegna hvernar fjárfestingar sérhæfðs sjóðs og áhrif hennar á eignasafn sjóðsins. Þá er fjallað ítarlega um kröfur sem gerðar eru til áhættustýringar rekstraraðila sérhæfðra sjóða í 3. þætti III. kafla áðurnefndrar framseldrar reglugerðar (ESB) nr. 231/2013, sem hefur verið veitt gildi hérlandis með reglugerð nr. 555/2020.

92.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nefndin telji sjálfstæði rekstrarfélaganna gagnvart móðurfélögunum, bönkunum, hafa verið verulega ábótavant. Starfsfólk rekstrarfélaganna hafi haft mikil samskipti við móðurfélagið og starfsfólk þess, auk þess sem húsnæði hafi verið sameiginlegt. Þá hafi launakerfi, launagreiðslur og bónusar verið tengdir móðurfélaginu að ýmsu leyti. Launafyrirkomulagið hafi m.a. verið til þess fallið að starfsfólk rekstrarfélaganna tæki fremur mið af hagsmunum móðurfélagsins en hagsmunum eigenda hlutdeildarskírteina. Nefndin telur að kynning á rekstrarfélögunum hafi verið villandi en látið hafi verið í veðri vaka að félögin

²²⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 226, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 69.

²³⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

væru hluti af viðkomandi móðurfélagi, bankanum, nánast eins og sérstök deild innan hans.²³¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²³²

Já.

Kveðið er á um það í 2. mgr. 15. gr. laga nr. 128/2011 að rekstrarfélög skuli vera óháð móðurfélagi og vörslufyrirtæki í störfum sínum og ætíð hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi. Þá segir í 1. mgr. sömu lagagreinar að meiri hluti stjórnarmanna rekstrarfélags skuli vera óháður móðurfélagi og vörslufyrirtæki rekstrarfélags og í 3. mgr. að stjórnarmaður í rekstrarfélagi megi ekki vera í stjórn eða lykilstarfsmaður móðurfélags eða vörslufyrirtækis.

Þá hafa verið settar almennar reglur í VII. kafla laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sem hafa það markmið að styrkja framkvæmdastjóra og stjórnarmenn fjármálafyrirtækja í störfum sínum og vert er að geta í þessu sambandi. Þar segir t.a.m. í 4. mgr. 52. gr., sbr. 18. gr. laga nr. 57/2015, að samsetning stjórnar fjármálafyrirtækis skuli vera með þeim hætti að stjórnin búi sameiginlega yfir fullnægjandi þekkingu, hæfni og reynslu til að skilja þá starfsemi sem viðkomandi fjármálafyrirtæki stundar, þ.m.t. helstu áhættuþætti. Þá segir í 6. mgr. sömu lagagreinar að fjármálafyrirtæki skuli verja fullnægjandi fjármunum og mannafla til þess að kynna starfsemi fjármálafyrirtækisins fyrir stjórnarmanni og tryggja að hann hljóti viðeigandi þjálfun til stjórnarsetunnar. Auk þessa segir í 1. mgr. 52. gr. a laganna, sbr. 19. gr. laga nr. 57/2015, að stjórnarmaður skuli verja fullnægjandi tíma í störf sín í þágu fjármálafyrirtækis. Rétt er að geta þess að framkvæmdastjórar og stjórnarmenn rekstrarfélaga verðbréfasjóða skulu, eins og stjórnendur annarra fjármálafyrirtækja, á hverjum tíma uppfylla mat á hæfi, en við ráðningu framkvæmdastjóra eða kosningu stjórnarmanna metur Fjármálaeftirlitið hæfi viðkomandi aðila til að gegna stöðunni. Eftirlitið getur á hverjum tíma tekið hæfi þeirra til sérstakrar skoðunar, sbr. 8. mgr. 52. gr. laga nr. 161/2002, sbr. 18. gr. laga nr. 57/2015.

Enn fremur segir í reglugerð nr. 471/2014 að rekstrarfélag skuli greina, meta og gera allar tiltækar ráðstafanir til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra sem geti skaðað hagsmuni viðskiptavina þess, sbr. ákvæði III. kafla reglugerðarinnar. Þá er í 28. gr. ákvæði um verndun hagsmuna verðbréfasjóðs í tengslum við umbun. Þar er kveðið á um að rekstrarfélag skuli starfa af heiðarleika, sanngirni og fagmennsku með hagsmuni verðbréfasjóðs að leiðarljósi. Þá er skilgreint í greininni við hvaða aðstæður rekstrarfélag verði ekki talið starfa í samræmi við framangreint.

Jafnframt kemur sú almenna vísiregla fram í 19. gr. laganna að rekstrarfélag skuli starfrækja verðbréfasjóð í samræmi við góða viðskiptahætti og venjur með trúverðugleika markaðarins og hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi.

Í 14. gr. laga nr. 45/2020 er vísað til þess að ákvæði laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki gildi um hæfi stjórnenda rekstraraðila sérhæfðra sjóða. Þá er að finna ítarlegra ákvæði um hagsmunaárekstra í 19. og 22. gr. laganna og áðurnefndri reglugerð (ESB) nr. 231/2013, sem hefur verið veitt gildi hérlendis með reglugerð nr. 555/2020. Að lokum er að finna í 29. gr.

²³¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 227, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 69.

²³² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

laga nr. 45/2020 bann við útvistun tiltekinna verkefna til vörsluaðila sjóða í rekstri rekstrar-
aðila, sem oft eru móðurfélög rekstraraðilanna.

93.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að kynningarstarfsemi sjóðanna hafi ekki verið í samræmi við þær kröfur sem gerðar hafi verið í 51. gr. laga nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Í 1. másl. 1. mgr. greinarinnar hafi m.a. verið sagt að í auglýsingum og annarri kynningarstarfsemi verðbréfasjóða skyldi þess gætt að fram kæmu réttar og nákvæmar upplýsingar um starfsemi þessara aðila.²³³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²³⁴

Já.

Kveðið er á um skyldu rekstrarfélags til að gefa út útboðslýsingu og lykilupplýsingar fyrir verðbréfasjóð í 51. gr. laga nr. 128/2011. Í útboðslýsingu skulu koma fram nauðsynlegar upplýsingar til að fjárfestum sé kleift að meta kosti fjárfestinga í viðkomandi verðbréfasjóði. Í lykilupplýsingum skal draga fram meginatriði útboðslýsingar. Nánar er fjallað um útboðslýsingar í 52. gr. laganna og VI. kafla reglugerðar nr. 1166/2013, um fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða, innlausn, markaðssetningu erlendra sjóða og upplýsingagjöf.

Þá er skýrlega tekið fram í 1. mgr. 55. gr. laganna að í auglýsingum og *annarri kynningarstarfsemi* verðbréfasjóða skuli þess gætt að fram komi réttar og nákvæmar upplýsingar um starfsemi sjóðsins. Þá segir í 2. mgr. 55. gr. að í auglýsingum og annarri kynningarstarfsemi skuli m.a. koma fram að sjóður sé verðbréfasjóður, upplýsingar um áhættu verðbréfasjóðs og tilvísun í útboðslýsingu og lykilupplýsingar, sbr. að framan, og hvar megi nálgast þessi gögn.

Auk þessa er tiltekið í 3. mgr. 55. gr. laganna að á heimasíðu rekstrarfélags skuli koma fram sömu upplýsingar og kveðið er á um í 2. mgr., auk þess sem birta skuli upplýsingar um 10 stærstu útgefendur í eignasafni sjóðsins ásamt upplýsingum um hlutfall fjárfestingar í hverjum aðila. Þá skulu upplýsingar uppfærðar a.m.k. á sex vikna fresti. Þá skuli gögn skv. 53. gr. vera aðgengileg á heimasíðu, þ.e. lykilupplýsingar og útboðslýsing verðbréfasjóðs, auk ársreiknings og hálfársuppgjörs.

Þá er skýrt kveðið á um í 56. gr. laganna að verðbréfasjóði beri að greina fjárfestum frá þeirri áhættu sem felst í fjárfestingu í verðbréfasjóði áður en viðskipti eiga sér stað.

Ofangreindar reglur eiga einnig við um fjárfestingarsjóði, sbr. 86. gr. laga nr. 45/2020.

94.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eftirlit Fjármálaeftirlitsins með verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum hafi verið ófullnægjandi og í engu samræmi við umfang sjóðanna eða fjárhagslega hagsmuni almennings. Þá hafi

²³³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 227, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 69.

²³⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

rekstrarfélögin starfað í nánú sambyli við móðurfélögin og það eitt hafi átt að vekja grunsemdir Fjármálaeftirlitinu um óhæði rekstrarfélaganna og starfshætti almennt.²³⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²³⁶

Já.

Bæði hefur starfsfólki Fjármálaeftirlitsins verið fjölgað og skipulagi og aðferðum stofnunarinnar verið breytt, sbr. um það svar við spurningum nr. 19 og 118–119.

95.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eftirlit með peningamarkaðssjóðum hafi fyrst og fremst falist í því að ganga úr skugga um að skýrslur væru í réttu horfi og þeim skilað á réttum tíma. Þær fáu athugasemdir sem gerðar hafi verið við starfsemi sjóðanna hafi einkum snúið að formsatriðum og því að formlegar kröfur laga hefðu ekki verið uppfylltar (e. box ticking). Fjármálaeftirlitið hafi ekki staðreynt sjálft innihald skýrslna með sjálfstæðri rannsókn. Það hafi t.d. ekki skoðað gæði fjárfestinga verðbréfa- og fjárfestingarsjóða enda hafi það ekki talið sig geta haft afskipti af því hvernig sjóðirnir fjárfestu svo lengi sem þeir væru innan marka fjárfestingarheimilda laganna og fjárfestingarstefnu sjóðanna sjálfra. Þau mörk hafi hins vegar verið svo rúm að þau hafi haft lítil áhrif til takmörkunar í þessu efni. Að mati rannsóknarnefndarinnar hafi í þessu birst afstaða sem telja megi að Fjármálaeftirlitið hafi í of ríkum mæli lagt til grundvallar í eftirliti sínu. Lögmætisregla stjórnisýsluréttarins hafi ekki staðið því í vegi að Fjármálaeftirlitið beitti heimildum sínum til að hafa afskipti af fjárfestingum sjóðanna. Lögin hafi beinlínis gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið gæti byggt tilmæli og kröfur á matskenndum heimildum eins og um hvað teldist til góðra viðskiptahátta.²³⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²³⁸

Já.

Óhætt er að segja að nú beiti Fjármálaeftirlitið valdheimildum sínum af meiri festu en árin fyrir fall bankanna, sbr. svör við spurningum nr. 19 og 35.

Í þessu sambandi er rétt að geta þess að í 43. gr. laga nr. 128/2011 er beinlínis kveðið á um að fari fjárfesting verðbréfasjóðs fram úr leyfilegum mörkum samkvæmt lögnum skuli Fjármálaeftirlitinu án tafar tilkynnt um það og skulu þegar gerðar ráðstafanir til úrbóta og lögmæltu hámarki í síðasta lagi náð innan þriggja mánaða. Sama regla gildir um fjárfestingarsjóði, sbr. 96. gr. laga nr. 45/2020. Í fyrri lögum, nr. 30/2003 um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði, voru tímamörkin sex mánuðir, sbr. 42. og 54. gr. laganna.

²³⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 227–228, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 69–70.

²³⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²³⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 228, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 70.

²³⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að upplýsingakerfi Fjármálaeftirlitsins hafi verið óviðunandi sem hafi gert eftirlit erfiðara en tilefni hafi verið til. Þannig hafi öll yfirferð skýrslna verið handvirk sem hafi gert eftirlit með fjárfestingu sjóðanna mjög óskilvirkt.²³⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁴⁰

Já.

Fjármálaeftirlitið lagði aukna áherslu á uppbyggingu upplýsingatækni frá falli bankanna og var sérstakt upplýsingatæknisvið stofnað árið 2010. Helstu verkefni sviðsins vegna verðbréfa- og fjárfestingarsjóða hafa snúið að þróun lausna til að bæta skráningu, úrvinnslu og greiningu upplýsinga, t.d. með þróun vöruhúss gagna og innleiðingu viðskiptagreindarlausna (þ.e. Targit og Power BI).

Fjármálaeftirlitið hóf að óska eftir upplýsingum 2011 frá rekstrarfélögum verðbréfasjóða um allar fjárfestingar í hverjum sjóði, en áður hafði stofnunin gert kröfu um upplýsingar um stærstu fjárfestingar hvers sjóðs. Þar að auki hóf Fjármálaeftirlitið að safna þessum upplýsingum frá rekstrarfélögunum á xml-formi í stað Excel-skjala, sem gerði alla rafræna úrvinnslu upplýsinganna auðveldari og jók möguleika stofnunarinnar á greiningarvinnu. Auk alls þessa voru tekin í notkun sjálfvirk gagnapróf sem gerðu rekstrarfélögum verðbréfasjóða viðvart strax ef ósamræmi eða villur fundust í gagnaskilum. Með þessu móti voru gæði gagna sem var skilað til stofnunarinnar með þessum hætti aukin verulega.

Þá útbjó Fjármálaeftirlitið greiningar- og viðvörðunarkerfi sem flaggaði sjálfvirk ef fjárfesting sjóðs fór út fyrir fjárfestingarheimildir laga. Auk þessa var utanumhald grunnagna um sjóði bætt, fyrst með skráningu í Kjarna-grunnagnakerfi og síðar með innleiðingu stýringu grunnagna í Master Data Services.

Rétt er að leggja áherslu á að ofangreind umfjöllun greinir aðeins frá helstu atriðum sem Fjármálaeftirlitið hefur unnið að og varðar eftirlit með verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum, en eftirlitið hefur einnig innleitt ný kerfi og breytingar á öðrum sviðum.

Um áramótin 2019/2020 sameinaðist Fjármálaeftirlitið Seðlabanka Íslands. Í apríl 2020 var settur saman þverfaglegur vinnuhópur um söfnun, úrvinnslu, greiningu og birtingu gagna sem átti að meta þau gögn sem sameinuð stofnun safnaði og hvernig hægt væri að tryggja að yfirstjórn og framkvæmdastjórnar bankans hafi aðgang að bestu mögulegu gögnum, greiningum og yfirsýn yfir íslenskan fjármálamarkað á hverjum tíma. Á skömmum tíma voru mótuð mælaborð með yfirsýn yfir helstu þætti sem skipta máli varðandi starfsemi bankans. Þar á meðal er mælaborð um verðbréfasjóði sem auðveldar yfirsýn og greiningu á stöðu sjóðanna. Fyrirhugað er að slíkur greiningahópur starfi áfram í Seðlabankanum og að utanumhald og vinna með gögn verði áfram gerð öflugri og skilvirkari.

²³⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 4, bls. 228, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 70.

²⁴⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

5. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Í 5. bindi skýrslunnar er fjallað um löggjöf um fjármálamarkaðinn og áhrif aðildar Íslands að EES, eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði og Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánnum almennt. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnáráðgjöf verið dregnar saman með hliðsjón af umfjöllun og afmörkun ábendinga í skýrslu þingmannanefndar Alþingis og rakin viðbrögð við þeim.

15. Löggjöf um fjármálamarkaðinn og áhrif aðildar Íslands að EES

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnáráðgjöf úr 15. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

97.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum hafi starfsheimildir íslenskra lánastofnana, og þar með fjármálafyrirtækja, verið rýmkaðar verulega. Hafi þetta verið gert samhliða því að tilskipanir Evrópusambandsins um fjármálamarkaðinn hafi verið innleiddar í íslenskan rétt en þær tilskipanir hafi m.a. falið í sér lágmarkssamræmingu á tilteknum atriðum sem hafi snert stofnun og rekstur lánastofnana. Tilskipanirnar hafi hins vegar ekki bannað aðildarríkjunum að viðhalda eða setja sér strangari reglur en þar hafi verið kveðið á um gagnvart lánastofnunum í viðkomandi heimaríki að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þó hafi almennt ekki verið valin sú leið að nota það svigrúm sem hafi leitt af gerðunum til að setja strangari reglur um starfsheimildir fjármálafyrirtækja. Þar hafi fyrst og fremst ráðið för sjónarmið um samkeppnisstöðu íslensku fjármálafyrirtækjanna á Evrópska efnahagssvæðinu. Pólitísk stefnumótun stjórnvalda hafi m.a. lotið að því að skapa einsleitni og gagnkvæm starfsskilyrði hér á landi fyrir fjármálafyrirtæki og draga sem mest úr séríslenskum ákvæðum. Rannsóknarnefndin tekur fram að af þeirri stefnu hafi leitt að áherslan hafi ekki verið á hvort tilefni væri til að taka mið af þeim aðstæðum á Íslandi sem væru sérstakar og á annan veg en í þeim nágrannalöndum sem fyrirmyndirnar að löggjöfinni hafi verið sóttar til.²⁴¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁴²

Já.

Frá fjármálahrúningu hefur löggjöf á fjármálamarkaði í Evrópu færst frá því að vera að meginstefnu til í tilskipunum til þess að vera að miklu leyti í reglugerðum. Reglugerðir fela að öllu jöfnu í sér minna svigrúm við innleiðingu en tilskipanir og að meginstefnu til er skylt að taka reglugerðir upp eins og þær eru, sbr. 7. gr. EES-samningsins. Reglugerðirnar geta þó

²⁴¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 39, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 72.

²⁴² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

innihaldið ákveðið svigrúm til innleiðingar og að því marki sem svigrúm er til staðar er horft meira til íslenskra aðstæðna og nágrannalanda en áður.²⁴³

Við innleiðingu nýrra Evrópureglna er nú gjarnan viðhaft ítarlegt samráð við hagsmunaaðila og önnur stjórnvöld, gjarnan með nefndum eða starfshópum sem skipaðar eru starfsmönnum frá þeim sem hlut eiga að máli. Má í þessu skyni nefna starfsmenn Seðlabanka Íslands (og áður Fjármálaeftirlitsins) og starfsmenn fjármálafyrirtækja sem gjarnan eru tilnefndir af Samtökum fjármálafyrirtækja. Þá hefur vinna við frumvarpasmíð tekið töluverðum breytingum frá því tímabili sem til skoðunar var hjá rannsóknarnefndinni og nú t.a.m. gerð grein fyrir röksemdum fyrir þeirri leið innleiðingar sem valin er í athugasemdum við lagafrumvörp sem innleiða EES-gerðir þar sem kvaðir eru lagðar á einkaaðila.

Gjörbreytt laga- og eftirlitsumgjörð um fjármálamarkaðinn

Endurreisn íslenska fjármálakerfisins í kjölfar hruns þess 2008 hefur farið fram samhliða viðamikilli endurskoðun Evrópusambandsins á reglum á fjármálamarkaði. Þessum breytingum er ætlað að styrkja fjármálamarkaðinn og auka viðnámsþrótt fjármálafyrirtækja við áföllum. Meðal áherslna í nýrri löggjöf er að treysta rekstur fyrirtækja á fjármálamarkaði og draga úr hættu á að almenningur þurfi að standa straum af kostnaði við erfiðleika í rekstri þeirra, bætt samkeppnisumhverfi, neytendavernd og gagnsæi.

Í fyrsta lagi hafa verið gerðar miklar **umbætur á lögum um fjármálafyrirtæki**, m.a. með auknum kröfum um magn og gæði eigin fjár, og því ættu fjármálafyrirtæki að vera betur í stakk búin að takast á við rekstrarerfiðleika. Með nýjum reglum um aukið laust fé er jafnframt stuðlað að því að fjármálafyrirtæki geti mætt greiðsluskuldbindingum sínum. Þá hafa verið settar reglur um könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlits Seðlabankans, eiginfjáruka og vogunarhlutfall. Jafnframt hafa verið settar reglur er lúta að stjórnarháttum. Helstu áherslur hafa verið að skýra nánar hlutverk, ábyrgð og skyldur stjórnar og heildarendurskoðun á reglum um áhættustýringu, stöðuga fjármögnun og innra eftirlit fjármálafyrirtækja.

Í öðru lagi má nefna **umbætur til að takmarka tjón af vandkvæðum fjármálafyrirtækja**. Nýrri löggjöf um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja er ætlað að draga úr líkum á áföllum eða erfiðleikum fjármálafyrirtækja og vernda þannig fjármálalegan og efnahagslegan stöðugleika. Það er jafnframt markmið að komi til slíkra erfiðleika verði neikvæðar afleiðingar sem minnstar, m.a. með því að tryggja áframhaldandi kerfislægt mikilvæga starfsemi og vernda innstæðueigendur en um leið takmarka hættu á að kallað verði eftir framlögum úr ríkissjóði.

Í þriðja lagi hafa verið gerðar **umbætur á neytendavernd**, sem er ein af undirstöðum trausts á fjármálakerfinu. Með nýrri löggjöf um váttryggingastarfsemi er markmiðið að efla neytendavernd og tryggja fjármálastöðugleika. Gerðar eru auknar kröfur um gjaldþol váttryggingafélaga, stjórnarhætti þeirra, áhættustýringu og upplýsingagjöf til þess að draga úr líkum á

²⁴³ Gott dæmi um slíkt ákvæði er ákvæði CRR um hámarksfjárhæð stórrar áhættuskuldbindingar. Ísland velur hér t.d. lægri fjárhæð, sbr. 30. gr. laga um fjármálafyrirtæki (10 milljarðar ISK) en heimilt er á grundvelli 1. mgr. 395. gr. CRR (150 mill EUR (18,6 ma.kr.)).

greiðsluerfiðleikum eða gjaldþroti váttryggingafélaga. Þá eru gerðar meiri kröfur til eftirlitsaðila til að stuðla að stöðugleika. Ný löggjöf um rekstraraðila sérhæfðra sjóða á rætur að rekja til viðbragða við erfiðleikum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum 2008–2009 en vandamál tengd slíkum sjóðum voru talin hafa aukið áhættu innan evrópska fjármálakerfisins. Löggjöfinni er ætlað að taka á helstu vandkvæðum á þessum markaði, s.s. skorti á heildarsýn yfir lausafjánhættu og áhættu tengdri vogun sérhæfðra sjóða. Auknar og samræmdar kröfur eru nú gerðar um starfsleyfi, skipulag og eftirlit með rekstraraðilum sérhæfðra sjóða.

Í fjórða lagi hafa verið innleiddar **umbætur á löggjöf á verðbréfamarkaði**, m.a. í formi nýrra laga um skortsölu og um afleiðuviðskipti sem hafa m.a. það markmið að draga úr óstöðugleika og kerfisáhættu sem getur fylgt skortsölu, auk þess að auka gagnsæi með afleiðuviðskipti og draga úr áhættu sem þeim tengist. Jafnframt er unnið að nýjum heildarlögum um markaði fyrir fjármálagerninga sem ætlað er að gangi í gildi hér á landi árið 2021. Þau fela í sér endurskoðaðar reglur um fjárfestavernd og margvíslegar breytingar til að bregðast við þróun í viðskiptum með fjármálagerninga og tækninýjungum á markaði.

Í fimmta lagi hafa verið gerðar **umbætur á eftirliti með fjármálamarkaðnum**. Starfsemi Fjármálaeftirlitsins hefur tekið miklum breytingum og fjárfest hefur verið í mannauði og upplýsingakerfum. Tekið var upp áhættumiðað eftirlit sem skiptir eftirlitsskyldum aðilum í áhrifavægisflokka í samræmi við möguleg áhrif rekstrarstöðvunar þeirra á fjármálastöðugleika og hagsmuni viðskiptavina og forgangsraðar verkefnum því til samræmis. Enn fremur hafa valdheimildir eftirlitsins verið auknar, viðurлагаheimildum hefur fjölgað og hámarksfjárhæðir stjórnvaldssekta hækkaðar verulega. Í ársbyrjun 2020 var Fjármálaeftirlitið svo sameinað Seðlabanka Íslands, m.a. með það að markmiði að stuðla að fjármálastöðugleika. Þá hefur Evrópusambandið komið á fót þremur nýjum eftirlitsstofnunum á evrópskum fjármálamarkaði, þær eru EBA (bankamarkaður), ESMA (verðbréfamarkaður) og EIOPA (lífeyrisjóða- og váttryggingamarkaður). Tilgangur þeirra er að tryggja nánara samstarf fjármálaeftirlita aðildarríkja og styðja við einsleita beitingu og túlkun reglna í Evrópu. Daglegt eftirlit með mörkuðum og fjármálafyrirtækjum er eftir sem áður í höndum eftirlitsaðila einstakra ríkja. Jafnframt var komið á fót Evrópska kerfisáhætturáðinu (e. European Systemic Risk Board, ESRB) sem metur og vaktar kerfisáhættu og greinir ógnir sem kunna að steðja að fjármálastöðugleika innan ESB.

Loks má nefna **umbætur er varða eignarhald á fjármálafyrirtækjum** og er regluverkið gjörbreytt frá hrúinu 2008. Fjárfestir sem hyggst fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki verður að standast hæfismat sem byggir á ítarlegri greiningu og gagnaöflun. Skyldur eigenda virkra eignarhluta til að veita nauðsynlegar upplýsingar hafa verið auknar og hefur Fjármálaeftirlit Seðlabankans viðvarandi eftirlit með hæfi þeirra. Takmarka má eignarhald ef fjárfestir er talinn óhæfur til að fara með virkan eignarhlut, þrátt fyrir að hafa áður verið metinn hæfur. Jafnframt hefur verið heimilt frá árinu 2014 að stöðva fjárfestingu erlendra aðila í kerfislegt mikilvægum bönkum þegar slík fjárfesting felur í sér kerfisáhættu. Beita má heimildinni þrátt fyrir að erlendir fjárfestir hafi verið metinn hæfur til að fara með virkan eignarhlut ef fjárfesting telst fela í sér kerfisáhættu.

98.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að tiltekna auknar starfshættur fjármálafyrirtækjanna vegna breytinga á lögum í kjölfar aðildar Íslands

að EES-samningnum hafi aukið áhættu í rekstri bankanna verulega. Veki það sérstaka athygli að frelsi lánastofnana til að stunda áhættusamari fjárfestingar hafi verið aukið umtalsvert á þessu tímabili og þá m.a. með því að heimila fjárfestingarbankastarfsemi samhliða hefðbundinni starfsemi viðskiptabanka án þess að svigrúm til aukinnar áhættutöku hafi um leið fylgt fullnægjandi aðhald og kröfur um aukið eigið fé. Meðal annars af þessum sökum hafi fjármálafyrirtækin verið illa í stakk búin til að mæta þeim erfiðleikum sem upp komu á alþjóðlegum fjármálamörkuðum 2008.²⁴⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁴⁵

Já.

Við mat á eiginfjárkröfu í stoð II (sjá 80. gr. og 86. gr. g laga nr. 161/2002) eru gerðar sérstakar kröfur vegna fjárfestingarbankastarfsemi fjármálafyrirtækja sem tekur mið af umsvifum starfseminnar og þeim eignum sem fjárfest er í. Þessar heimildir eru í dag nýttar og fjármálafyrirtækjum ber að binda eigið fé í samræmi við áhættu af fjárfestingarbankastarfsemi og mat á eiginfjárbindingunni fer fram fyrir tilstilli könnunar- og matsferlis Fjármálaeftirlitsins. Ákvæðunum var breytt í þessa veru með lögum nr. 96/2016, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki.

Þá hefur fjármála- og efnahagsráðherra lagt fram frumvarp á Alþingi um varnarlinu um fjárfestingarbankastarfsemi.

99.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að við lánveitingar fjármálafyrirtækjanna hafi verulega skort á að gætt hafi verið vandvirkni, s.s. vegna skjalagerðar og trygginga. Nefnir nefndin þar sérstaklega auknar lánveitingar til eignarhaldsfélaga sem hafi ekki sama rekstrargrunn og önnur félög, skort á nægilega sterkum veðum til tryggingar lánnum og aukinn fjölda eingreiðslulána sem leiði til þess að greiðslugeta lántaka komi ekki í ljós fyrr en við lok lánstíma þegar of seint geti verið að grípa til ráðstafana til að tryggja endurgreiðslu.²⁴⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁴⁷

Já.

Vísað er til svars við spurningu nr. 29 þar sem greint er frá könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlits Seðlabankans. Þar kemur m.a. fram að ítarlega sé fjallað um útlánaáhættu í könnunar- og matsferlinu, þ. á m. allt verklag við veitingu lána og lánaumsýslu eftir að lán hefur verið veitt.

²⁴⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 38, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 72–73.

²⁴⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

²⁴⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 39–40, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 73.

²⁴⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

100.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að bankarnir hafi oft ekki nýtt þá möguleika sem þeir hafi haft til að tryggja stöðu sína ef til vanskila kæmi á lánum til eignarhaldsfélaga. Þá kemur fram að nefndin hafi einkum í huga þau lögfræðilegu atriði sem huga hefði þurft að við þessar lánveitingar og hafi getað haft áhrif á áhættu lána- stofnunar vegna þeirra.²⁴⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁴⁹

Já.

Við er til svars við spurningu nr. 29 þar sem greint er frá könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlits Seðlabankans. Þar kemur m.a. fram að ítarlega sé fjallað um útlánaáhættu í könnunar- og matsferlinu, þ. á m. allt verklag við veitingu lána og lánaumsýslu eftir að lán hefur verið veitt, sbr. enn fremur svar við spurningu nr. 99. Einnig er kannað hvernig staðið er að töku trygginga.

16. Eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnýsluna úr 16. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

101.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi aukið við fjölda og fjölbreytileika álagsprófa í aðdraganda falls bankanna í október 2008. Hafi það álagspróf sem lengst hafi verið í notkun hjá stofnuninni, fjölpætt álagspróf, verið ófullkomið en prófið var notað í opinberri upplýsingagjöf um stöðu stærstu bankanna. Tekur nefndin undir gagnrýni Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á fjölpætta álagsprófið, að bæði hafi verið ástæða til að gera ráð fyrir þyngri áföllum, t.d. meiri lækkun á verði hlutabréfa, og tveimur bylgjum áfalla. Þá hafi við mat á áhrifum lækkunar hlutabréfa- verðs eingöngu verið horft til eigin bréfa fjármálafyrirtækjanna, en ekki verið tekið tillit til þess hversu viðkvæm þau hafi verið fyrir gengi hlutabréfa vegna lána með veði í hlutabréfum og framvirkra samninga um hlutabréf.²⁵⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁵¹

Já.

Álagspróf sem Fjármálaeftirlitið lagði á bankana fyrir fall bankanna 2008 snerist um virðisbreytingar á fjórum fyrir fram ákveðnum eignarflokkum: hlutabréfum (bæði innlendum

²⁴⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 39–40, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 73.

²⁴⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²⁵⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 82, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 75.

²⁵¹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

og erlendum), skuldabréfum, veikingu í gengi íslensku krónunnar og lækkun á vaxtafrystum/virðisrýrdum útlánnum og fullnustueignum. Slíkar virðisbreytingar á einstaka eignaflokkum eru í raun ekki álagspróf, heldur næmnigreining. Hagnaður bankanna, t.a.m. af stöðutöku í erlendum gjaldmiðlum (stöðutaka gegn krónunni), gat í þessari greiningu vegið upp á móti tapi af lækkun hluta- og skuldabréfa.

Lög og reglur um starfsemi bankanna hafa verið stórhertar eftir fall fjármálakerfisins, bæði alþjóðlega sem og hér á landi. Þannig þurfa bankarnir m.a. að uppfylla lausafjárkröfur í erlendum gjaldmiðlum, eiginfjárkröfur hafa verið stórhertar, m.a. með eiginfjárukum, reglur um fjármögnunarhlutfall í erlendum gjaldmiðlum (e. NSFR) hafa verið settar og reglur Seðlabankans um gjaldeyrisjöfnuð hafa verið hertar. Undanþágur frá þeim reglum heyra nú sögunni til. Möguleikar til stöðutöku í einstaka eignaflokkum eru þannig mun minni en áður.

Þessu til viðbótar hafa efnahagsreikningar íslenskra banka breyst verulega eftir fjármálahrunið. Þeir samanstanda nú að mestu leyti á eignahliðinni af útlánnum til viðskiptavina annars vegar og hins vegar eignum til að uppfylla kröfur eftirlitsaðila, t.a.m. um laust fé. Fjárfestingarbankastarfsemi á borð við stöðutöku í hluta- og skuldabréfum heyrir nær sögunni til. Þannig er næmni efnahagsreikninga bankanna fyrir breytingum allt önnur en áður. Markaðsáhætta af verðbreytingum á verðbréfamörkuðum hefur dregist verulega saman. Stærsta áhættan í rekstri bankanna í dag er útlánaáhætta. Útlán til viðskiptavina eru um 74% af efnahagsreikningi stóru viðskiptabankanna þriggja. Þar af eru útlán til einstaklinga um 45% af útlánasafninu, útlán til fasteignafélaga um 13%, til fiskveiða og vinnslu um 12% og ferðaþjónustu um 9%. Mestar líkur á að útlánaáhættan raungerist er við almennan efnahagssamdrátt eða áföll í einstaka atvinnugreinum.

Seðlabankinn leggur álagspróf á bankana árlega sem ætlað er að meta viðnámsþrótt þeirra í hugsanlegu efnahagsáfalli. Framkvæmd álagsprófsins er með þeim hætti að bankarnir skila inn áætlaðri þróun á rekstrar- og efnahagsreikningum sínum miðað við forsendur sem Seðlabankinn gefur í sviðsmyndum um þróun þjóðhagsstærða (e. bottom-up stress test). Seðlabankinn beitir einnig sínu eigin álagsprófslíkani (e. top-down stress test) til að herma þróun rekstrar- og efnahagsreikninga bankanna.

Seðlabankinn útbýr annars vegar grunnsviðsmynd sem byggð er á nýjustu þjóðhagsspá bankans og hins vegar áfallssviðsmynd með þróun þjóðhagsstærða byggða á tilbúnu efnahagsáfalli. Sviðsmyndirnar spanna þriggja ára tímabil og eiga þannig í tíma að fanga áfallið og möguleg hliðaráhrif þess. Þær ná til fjölda efnahagsstærða, t.d. landsframleiðslu, atvinnuleysis, útflutnings, fjárfestingar, eignaverða og gengis krónunnar en einnig sértækari breyta fyrir rekstur viðskiptabankanna eins og vaxtaálags á innlendri og erlendri grundu. Þar sem um er að ræða kerfislægt álagspróf (e. macroprudential stress test) tekur álagssviðsmyndin mið af mati á stöðu fjármálasveiflunnar hverju sinni, þannig að í miklum uppgangi og við hátt eignaverð verður efnahagsáfallið sem áfallssviðsmyndin endurspeglar harðara en ella. Stjórnendainngrip önnur en að hætta við greiðslu arðs eru ekki heimil í áfallssviðsmyndinni. Til þeirra teljast aðgerðir á borð við uppsagnir, aukið eigið fé eða aðrar slíkar ákvarðanir sem geta haft áhrif á viðskiptahegðun. Einnig er ekki heimilt að gera ráð fyrir neinum tekjum né endurheimtum af eignum bankanna sem eru í alvarlegum vanskilum eða lenda í alvarlegum vanskilum í áfallssviðsmyndinni.

Á árunum 2014–2019 voru sviðsmyndirnar heilt yfir gerðar þyngri samhliða hækkun fjármálasveiflunnar en hætt var við að framkvæma álagspróf byggt á sviðsmyndinni sem hafði verið útbúin fyrir árið 2020. Helgaðist það einkum af tvennu: Annars vegar því álagi sem var á bönkunum við að bregðast við aðstæðum vegna COVID-19 farsóttarinnar og hins vegar því að sviðsmynd álagsprófsins fyrir árið 2020, sem hönnuð var á haustmánuðum 2019, var úrelt.

Þess í stað hefur Seðlabankinn framkvæmt sínar eigin greiningar sem sumar hverjar hafa verið birtar opinberlega.²⁵² Árlegt álagspróf Seðlabankans verður aftur framkvæmt með aðkomu viðskiptabankanna á næsta ári og er ferlið vegna þess hafið innan Seðlabankans.

102.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að álagspróf hafi verið gert á vaxtafryst/virðisrýrð útlán en slíkt geti haft áhrif á ákvarðanir bankanna um að vaxtafrysta eða virðisrýra útlán. Þeir geti forðast að gera slíkt og frekar ákveðið að endurlána til að koma í veg fyrir að lán lendi í þessum flokki. Almennt sé ekki ráðlegt að hafa álagspróf þess eðlis að þau geti haft áhrif á viðskiptahegðun.²⁵³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁵⁴

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 101.

103.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það hefði verið til bóta að gera einhvers konar athuganir á næmni í tengslum við álagspróf til að meta hvaða þættir væru áhættumestir fyrir fjármálastofnanir.²⁵⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁵⁶

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 101.

104.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í þeirri stöðu sem komin hafi verið upp á alþjóðlegum fjármálamörkuðum hafi lausafjárefirlit þurft að vera mun ítarlegra. Hefði það þá falið í sér söfnun viðeigandi gagna og framkvæmd álagsprófa á grundvelli þeirra.²⁵⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁵⁸

Já.

Heimildir Seðlabankans til upplýsingaöflunar voru styrktar með annars vegar lögum nr. 92/2013 og hins vegar lögum nr. 105/2016, sem breyttu þágildandi lögum um Seðlabanka

²⁵² Seðlabanki Íslands 2020: *Fjármálastöðugleiki*, bls. 33–37.

²⁵³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 82, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 75.

²⁵⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

²⁵⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 82, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 75.

²⁵⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

²⁵⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 82–83, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 75.

²⁵⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

Íslands, svo bankinn gæti með tilhlýðilegum hætti ræktað það hlutverk sitt að efla og varðveita fjármálastöðugleika, með því að vaka yfir lausafjárstöðu fjármálakerfisins og gjaldeyrisjöfnuði. Sams konar ákvæði er nú að finna í 32. gr. laga nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands. Það gerir Seðlabankanum betur kleift að kalla eftir undirliggjandi gögnum og ítarlegri upplýsingum en reglubundin skýrsluskil samkvæmt lausafjárreglum gera ráð fyrir. Áhættumat vegna lausafjárahættu felur auk þess í sér mun ítarlegri reglubundin upplýsingaskil en áður til að meta mögulega lausafjárahættu. Auk þess ná lausafjárreglur Seðlabankans nú til samstæðu lánastofnunar en ekki aðeins móðurfélags. Seðlabankinn kallar reglubundið eftir ítarlegri upplýsingum og tíðari skýrsluskilum eftir því sem við á við framkvæmd álagsprófa sem Seðlabankinn gerir. Þá verður að líta til þess að eitt meginmarkmið sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins var bætt nýting og aðgengi að upplýsingum, til að sinna þeim verkefnum sem sameiginlegri stofnun eru falin, sem vafalaust nýtist við greiningu áhættu.

105.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að miðað við þá stöðu sem upp hafi verið komin á gjaldeyrismarkaði fyrir krónur hefði þurft að leggja allt kapp á að framkvæma lausafjareftirlit í mismunandi gjaldmiðlum, eða a.m.k. í íslenskum krónum annars vegar og erlendum gjaldmiðlum hins vegar.²⁵⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁶⁰

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 28 þar sem fram kemur að í reglum um lausafjánhlotfall lánastofnana, nr. 266/2017, er gerð krafa um lágmark 100% lausafjánhlotfalls í öllum gjaldmiðlum samtals. Þá er bæði gerð krafa um lágmark 100% lausafjánhlotfalls fyrir alla erlenda gjaldmiðla samtals og svo krafa um lágmark lausafjánhlotfalls fyrir íslenskar krónur. Einnig skal hafa eftirlit með lausafjánhlotfalli í þeim gjaldmiðlum þar sem lánastofnun hefur 5% eða meira af heildarskuldum í þeim gjaldmiðli.

106.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ekki virðist hafa verið tekið nægjanlegt tillit til þeirrar áhættu sem leitt hafi af innlánnum í útibúum íslensku bankanna erlendis, og þá ef áhlaup yrði gert á þá reikninga. Þetta hafi verið enn brýnna þar sem skýrt merki hafi verið um þá áhættu sem hefði t.d. í tilviki Landsbankans komið upp í Bretlandi á vormánuðum ársins 2008.²⁶¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁶²

²⁵⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 82–83, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 75.

²⁶⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

²⁶¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 82–83, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 75.

²⁶² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Já.

Reglur Seðlabankans um lausafjárhlutfall lánastofnana hafa tekið nokkrum breytingum, nú síðast 2019. Lausafjárreglurnar eru byggðar á Basel III og skal hlutfall lausafjareigna á móti útfæði vera 100% skv. staðlinum. Í reglum Seðlabankans er sérstök krafa um lágmark lausafjárhlutfalls fyrir erlenda gjaldmiðla. Samkvæmt lausafjárreglum eru auknar kröfur um laust fé ef innlán eru talin áhættusamari, m.a. ef viðskiptasamband felst aðeins í innlánsreikningi á netinu.

Einn af lykilþáttum í umbótum í Basel III regluverkinu vegna alþjóðlegu fjármálakreppunnar voru reglur um fjármögnunarhlutfall (e. net stable funding ratio, NSFR). Seðlabankinn setti reglur um fjármögnunarhlutfall viðskiptabanka í erlendum gjaldmiðlum árið 2014, sem byggja á Basel III reglunum. Þeim er ætlað að takmarka að hve miklu leyti viðskiptabankar geta reitt sig á óstöðuga skammtímafjármögnun til að fjármagna langtímaeignir.

Pá getur Fjármálaeftirlitið, ef það telur áhættu af innlánaöfnun, takmarkað hana, bannað hana eða látið færa hana í sérstakt félag, auk þess sem því er einnig heimilt að grípa til annarra aðgerða til úrbóta.²⁶³

107.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að kveða eigi með skýrari hætti á um skyldur Fjármálaeftirlitsins til eftirlits í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og/eða í lögum um fjármálafyrirtæki, m.a. þannig að 124. gr. tilskipunar 2006/48/EB verði innleidd samkvæmt efni sínu.²⁶⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁶⁵

Já.

Hvað varðar athugasemd um 124. gr. tilskipunar 2006/48/EB, þá mælir hún fyrir um könnun og mat eftirlitsaðila á áhættu í starfsemi lánastofnunar. Þau atriði sem 124. gr. tilskipunar 2006/48/EB mælir fyrir um koma nú fram í 97. gr., 5. mgr. 98. gr. og 1. mgr. 110. gr. tilskipunar 2013/36/ESB. Þessi ákvæði tilskipunar 2013/36/ESB voru innleidd í lög um fjármálafyrirtæki með lögum nr. 96/2016 og koma nú fram í 80.–82. gr. laganna og kveðið er á um valdheimildir á grundvelli könnunar og matsferlis í 86. gr. g sömu laga. Aðaltilgangur könnunar- og matsferlis er að tryggja að nægilegt eigið fé sé til staðar hjá fjármálafyrirtækjum svo að þau geti mætt áhættu í starfsemi sinni. Eftirlitsferlið er tvíþætt. Fjármálafyrirtæki framkvæmir innra mat á eiginfjárþörf í samræmi við áhættustefnu o.fl. Í kjölfar skila fjármálafyrirtækis á innra mati sínu fer af stað könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins þar sem lagt er mat á innra matsferli fjármálafyrirtækis. Þar skipar stóran sess álagspróf sem styður greiningu á því hvort fjármálafyrirtæki hafi nægjanlegt eigið fé til þess að styðja við og mæta öllum mikilvægum áhættuþáttum sem kunna að felast í starfsemi þess. Þá er einnig lagt mat á stjórnarhætti og innri ferla fjármálafyrirtækis. Hvað varðar almenna athugasemd um að kveða með skýrari hætti á um skyldur Fjármálaeftirlitsins til eftirlits í lögum um opinbert eftirlit hafa

²⁶³ Sbr. 10. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sem bætt var við lögum með lögum nr. 75/2010, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki.

²⁶⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 89, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 76.

²⁶⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

eftirlitsheimildir og -skyldur Fjármálaeftirlitsins breyst til muna með innleiðingu nýs, endurskoðaðs bankaregluverks Evrópusambandsins frá árinu 2013 hér á landi. Í svari við spurningu nr. 19 eru helstu breytingar á starfsemi Fjármálaeftirlitsins síðustu ár rakin.

108.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ekki liggi fyrir áreiðanlegar upplýsingar um fjölda vettvangsathugana sem lokið hafi verið frá 2002 til og með 2008. Því sé ekki unnt að leggja mat á hvort fjöldi heimsókna í stóru bankana hafi verið fullnægjandi. Þá virðist vettvangsheimsóknum í minni fjármálafyrirtæki sem heyri undir lánasvið ekki hafa verið sinnt með reglubundnum hætti. Veki það athygli nefndarinnar að ekki hafi verið unnið eftir skráðum verkferlum við ákvörðun um tíðni vettvangsheimsókna.²⁶⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁶⁷

Já.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, skal Fjármálaeftirlitið athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir. Fjármálaeftirlitið gerir verkáætlun árlega þar sem settar eru fram allar vettvangsathuganir niður á eftirlitsskylda aðila sem fyrirhugaðar eru á komandi starfsári, sbr. m.a. 82. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, eins og henni var breytt með 40. gr. laga nr. 96/2016. Ákvarðanir um vettvangsathuganir byggja á áhrifavægisflokkun og niðurstöðu áhættumats, auk þess sem tillit er tekið til áherslna eftirlitsins á hverjum tíma.

Skjalakerfi Fjármálaeftirlitsins var á sínum tíma stillt upp með það í huga að hægt væri að flokka saman annars vegar verkefni stofnunarinnar og hins vegar málaflokka og hefur því fyrirkomulagi verið haldið eftir sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Vettvangsathuganir eru sértegund verkefna sem hægt er að flokka bæði eftir ákveðnum málaflokki eða þvert á alla málaflokka, þá hefur verklagi við stofnun mála verið breytt og það samræmt hjá eftirlitinu. Að framangreindu sögðu ætti það ekki að vera erfiðleikum háð að kalla fram fjölda vettvangsathugana hjá eftirlitsskyldum aðilum. Auk þess birtir Fjármálaeftirlitið að jafnaði gagnsæistilkynningar um niðurstöður vettvangsathugana, sbr. 9. gr. a laga nr. 87/1998, sbr. 1. gr. laga nr. 20/2009, og gagnsæisstefnu Fjármálaeftirlitsins, og hefur undanfarin ár einnig gefið upplýsingar í ársskýrslu sinni um þær vettvangsathuganir sem gagnsæistilkynningar hafa verið birtar um.

109.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að vandaðar vettvangsathuganir ættu að vera hluti af reglubundinni starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Að mati nefndarinnar sé það skýrt dæmi um að Fjármálaeftirlitið hafi verið það undirmannað að ekki hafi

²⁶⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 89, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 76.

²⁶⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

verið hægt að sinna slíkum athugunum nema sem átaksverkefnum og þá þannig að kall-
að væri til starfsfólk af flestum sviðum þess. Framkvæmd þessara athugana hafi þannig
haft neikvæð áhrif á aðra starfsemi Fjármálaeftirlitsins.²⁶⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁶⁹

Já.

Sérstakur vinnuhópur um vettvangsathuganir (e. on-site) var stofnaður 2009 innan Fjár-
málaeftirlitsins. Í byrjun árs 2012 voru gerðar skipulagsbreytingar hjá stofnuninni og var þá
stofnuð sérstök deild sem sinnti vettvangsathugunum hjá eftirlitsskyldum aðilum. Í fyrstu voru
sex starfsmenn í deildinni en frá 2013 hafa að jafnaði 10–11 starfsmenn eingöngu sinnt vett-
vangsathugunum. Deildin vinnur þvert á markaði og sinnir vettvangsathugunum á öllum
mörkuðum sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með.

Vettvangsathuganir hafa verið framkvæmdar eftir verkferli sem settur var upp við stofnun
deildarinnar. Verkferillinn náði yfir vettvangsathugunina frá upphafi og þar til eftirlitsskyldur
aðili hafði orðið við úrbótakröfum stofnunarinnar. Deild vettvangsathugana bar ábyrgð á gerð
úrbótakrafna auk eftirfylgni og til að tryggja að málinu yrði að fullu lokið gagnvart eftirlits-
skyldum aðila.

Reglulega hefur verið farið yfir verklag vettvangsathugana til að tryggja að verklagið sé í
samræmi við bestu framkvæmd sem hugsast getur. Í lok árs 2018 voru gerðar stærri breytingar
á verklaginu og voru þær breytingar kynntar eftirlitsskyldum aðilum. Í þeim breytingum sem
kynntar voru er ábyrgð á úrbótakröfum eftirlitsins í höndum þeirra starfsmanna eftirlitsins sem
óskuðu eftir athugun og hafa þeir einnig ábyrgð á eftirfylgni með þeim, en þessu fyrirkomulagi
hefur verið haldið eftir sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Í kjölfar fram-
angreindra breytinga gaf Fjármálaeftirlitið út leiðarvísi vettvangsathugana þar sem verklagi við
framkvæmd vettvangsathugana var lýst og geta starfsmenn eftirlitsskyldra aðila sem og aðrir
kynnt sér verklagið.²⁷⁰ Slíkt tryggir gagnsæi í störfum eftirlitsins.

Niðurstöður vettvangsathugana eru að jafnaði birtar í formi gagnsæistilkynninga á heima-
síðu Fjármálaeftirlitsins, sbr. umfjöllun um birtingu gagnsæistilkynninga í svari við spurningu
nr. 19.

110.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að uppfæra þurfi efni
gæðahandbókar og að þar þurfi að vera umfjöllun um hvernig fylgja skuli eftir niður-
stöðum Fjármálaeftirlitsins þegar kröfur séu gerðar um úrbætur.²⁷¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁷²

²⁶⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir
atburðir*. Bindi 5, bls. 89, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar,
138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 76–77.

²⁶⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²⁷⁰ Sjá hér kynningu: <https://www.fme.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettir/kynning-a-nyju-verklagi-fjarmalaeftirlitsins-vid-framkvaemd-vettvangsathugana> og leiðarvísi: <https://www.fme.is/media/utgefid-efni/Leidarvisir-um-vettvangsathuganir.pdf>

²⁷¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir
atburðir*. Bindi 5, bls. 90, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar,
138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 77.

²⁷² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Líkt og kemur fram í svari við spurningu nr. 109 var verklagið 2012–2017 á þann hátt að starfsfólk sem framkvæmdi vettvangsathuganir bar ábyrgð á því að setja fram kröfur um úrbætur og eftirfylgni. Fjármálaeftirlitið hefur að jafnaði óskað eftir að innri endurskoðandi taki út úrbótakröfur að loknum þeim fresti sem eftirlitsskyldur aðili hefur til að bæta úr. Þegar eftirlitið hafði fengið afhenta úttekt innri endurskoðanda var athuguninni lokið innan eftirlitsins af hálfu vettvangsathugana. Ef það var metið svo að eftirlitsskyldur aðili hafði ekki uppfyllt allar kröfur eftirlitsins ritaði teymið minnisblað um þau atriði sem voru útistandandi og sendi tengiliði eftirlitsskylda aðilans innan eftirlitsins sem fylgdi úrbótakröfum eftir.

Í þeim breytingum á verklagi sem kynntar voru í desember 2018 er ábyrgð á úrbótakröfum eftirlitsins í höndum þess starfsfólks eftirlitsins sem óskaði eftir athugun og ber það einnig ábyrgð á eftirfylgni. Í tengslum við breytingarnar voru útbúnir tveir verkferlar, annar vegna framkvæmdar vettvangsathugana og hinn vegna vinnu við gerð úrbótakrafna og eftirfylgd með þeim. Til að tryggja eftirfylgni eru úrbótakröfur sendar eftirlitsskyldum aðilum innan sex vikna frá því að niðurstöður vettvangsathugana liggja fyrir.

Innan Fjármálaeftirlitsins er eftirlitakerfi, Vaki, sem verður nýtt í breyttu verklagi til að halda utan um athugasemdir sem gerðar eru við starfsemi eftirlitsskylds aðila, úrbótakröfur sem gerðar eru og tímamörk þeirra.

111.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að mikilvægt sé að Fjármálaeftirlitið ljúki þeim málum sem stofnað sé til innan hóflegra tímamarka, enda dragi það úr áhrifamætti niðurstöðunnar varði hún atburði eða stöðu sem uppi hafi verið fyrir meira en sex mánuðum. Í þeim mikla vexti sem einkennt hafi íslensku bankana á tímabilinu sem til skoðunar hafi verið hafi dráttur á niðurstöðu verið enn bagalegri en ella. Oft hafi verið um gjörbreytt fyrirtæki að ræða þegar Fjármálaeftirlitið hafi sett fram niðurstöður sínar um málefni, eins og t.d. hvernig tengja bæri saman stórar áhættuskuldbindingar eða athugasemdir um tiltekna þætti í eiginfjárútreikningum.²⁷³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁷⁴

Já.

Innan Fjármálaeftirlitsins er unnið eftir ítarlegri verkáætlun sem útbúin er árlega. Áhersla er lögð á endurskoðun hennar, m.a. með það að markmiði að ljúka málum innan hóflegra tímamarka. Mikil vinna hefur á undanförunum árum farið í að skjalfesta verklag stofnunarinnar og til þess var ráðinn sérstakur gæðastjóri.

Sífelld er unnið að því að auka gæði og hraða við framkvæmd vettvangsathugana, sbr. umfjöllun um breytt verklag í spurningu nr. 109.

²⁷³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 90, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. lögjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 77.

²⁷⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

112.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í kjölfar vettvangsathugana hafi verið brýn nauðsyn fyrir Fjármálaeftirlitið að fara yfir úrtak af lánsamningum með það fyrir augum að endurmeta áhættuflokkun bankanna á viðskiptavinum sínum og mat þeirra á framlögðum tryggingum.²⁷⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁷⁶

Já.

Á undanförunum árum hefur Fjármálaeftirlitið framkvæmt með reglubundnum hætti vettvangsathuganir hjá stóru viðskiptabönkunum þar sem markmið þeirra hafa m.a. verið að leggja mat á ofangreint. Sjá má frekari umfjöllun um slíkar vettvangsathuganir í svari við spurningu nr. 116.

113.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að formleg umgjörð útlána hafi verið ófullnægjandi í mörgum tilvikum á þann hátt að ekki hafi verið hægt að flokka áhættu vegna upplýsingaskorts, slík flokkun hafi almennt ekki farið fram eða ekki hafi verið til nægar upplýsingar um tryggingar. Þetta telur nefndin mikinn áfellsdóm yfir stöðu á útlánasafni bankanna.²⁷⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁷⁸

Já.

Vísað er til svara við spurningu nr. 29 þar sem greint er frá könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlits Seðlabankans. Þar kemur m.a. fram að ítarlega sé fjallað um útlánaáhættu í könnunar- og matsferlinu, þ. á m. allt verklag við veitingu lána, töku trygginga og lánaumsýslu eftir að lán hefur verið veitt.

114.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að útlánaathugun Fjármálaeftirlitsins haustið 2007 staðfesti að útlánaeftirliti í bönkunum fjórum hafi verið verulega ábótavant og að gæði útlána hafi verið vafasöm.²⁷⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁸⁰

²⁷⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 113, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 77.

²⁷⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²⁷⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 113, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 77.

²⁷⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²⁷⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 113, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 78.

²⁸⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Vísað er til svars við spurningu nr. 116.

115.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að grípa hefði þurft til frekari úrræða en gert hafi verið gagnvart stærstu bönkunum á grundvelli þeirra upplýsinga sem Fjármálaeftirlitið aflaði í útlánaathugunum sínum. Að því marki sem fyrirleggjandi upplýsingar hafi verið til vitnis um meint brot á lögum hefði Fjármálaeftirlitið átt að hafa frumkvæði að frekari rannsókn þeirra mála og leggja þau í viðeigandi farveg eftir eðli málanna, jafnvel með tilkynningum til lögreglu. Þá hafi verið fullt tilefni til þess að Fjármálaeftirlitið boðaði til fundar í stjórnnum allra bankanna til að fara yfir niðurstöðurnar. Þá kemur fram í skýrslunni að nefndin fái ekki séð að umfjöllun stjórnar Fjármálaeftirlitsins hafi verið í samræmi við þær niðurstöður um starfshætti einstakra banka sem fram hafi komið í skýrslum stofnunarinnar. Þarna hafi verið um að ræða athugasemdir við starfshætti sem rannsóknarnefnd Alþingis telji að heyrt hafi undir stjórn Fjármálaeftirlitsins að fjalla um m.t.t. stöðu útlánaeftirlits og útlánagæða í bönkunum. Loks hafi verið sérstök ástæða til að kynna efni skýrslanna með formlegum hætti fyrir Seðlabanka Íslands á grundvelli 2. mgr. 15. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þar sem fram komi að Fjármálaeftirlitið skuli veita Seðlabankanum allar upplýsingar sem stofnunin býr yfir og nýtast í starfsemi bankans.²⁸¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁸²

Já.

Í svarinu er lagt til grundvallar að ábendingin lúti annars vegar að því hvort Fjármálaeftirlitið sýni almennt meiri eftirfylgni í eftirlitsaðgerðum sínum og hins vegar hvort Fjármálaeftirlitið sé virkara í að upplýsa Seðlabanka Íslands skv. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 87/1998.

Varðandi það hvort Fjármálaeftirlitið sýni almennt meiri eftirfylgni í eftirlitsaðgerðum sínum er vísað til svars við spurningu nr. 19 þar sem fjallað er um þær breytingar sem Fjármálaeftirlitið hefur gert á starfsháttum sínum og skipulagi til að auka slagkraft í eftirlitsstörfum sínum. Þá er einnig vísað til fyrrgreinds svars og einnig svars við spurningu nr. 206 þar sem fjallað er um mat Fjármálaeftirlitsins á hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmönnum eftirlitsskyldra aðila, bæði í upphafi starfstíma þeirra og einnig síðar, ef aðstæður krefjast þess.

Varðandi flæði upplýsinga frá Fjármálaeftirlitinu til Seðlabanka Íslands ber fyrst af öllu að líta til þess að Fjármálaeftirlitið hefur nú verið sameinað Seðlabankanum, en meðal markmiða sameiningarinnar var að tryggja gott upplýsingaflæði innan sameinaðrar stofnunar og samlegð í nýtingu gagna sem leiði til aukinnar skilvirkni og fleiri tækifæra við greiningu. Sá vandi sem ábendingin lýtur að hvað þetta varðar er því úr sögunni.

²⁸¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 114–115, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 78.

²⁸² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Fram að sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins hafði verið lögð mikil áhersla á upplýsingaskipti milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans. Samstarfssamningur milli stofnananna sem gerður var 2006 var endurnýjaður í janúar 2011 og kvað hann á um markvissara samstarf en sá fyrri. Meðal helstu nýmæla í samningnum voru þau að forstjóri Fjármálaeftirlitsins og seðlabankastjóri héldu fund a.m.k. tvisvar á ári, ásamt helstu sérfræðingum beggja stofnana, þar sem lagt var mat á kerfislæga áhættu í íslenska fjármálakerfinu. Fyrir þessa fundi tók hvor stofnun saman yfirlit yfir stöðu áhættuþátta sem hún hefur eftirlit með. Í þeim tilvikum sem ábyrgð skarast er sameiginlegum áhættumatshópum falið verkefnið. Meðal annarra nýmæla var innleiðing endurbættrar framkvæmdar við öflun og gagnkvæma miðlun upplýsinga stofnananna. Þá var stefnt að sameiginlegum gagnagrunni Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans með aðgangsstýringu.

Þá var fjármálastöðugleikaráði og kerfisáhættunefnd komið á laggirnar með lögum nr. 66/2014, um fjármálastöðugleikaráð, en kerfisáhættunefnd varð vettvangur upplýsingaskipta milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Þá fóru upplýsingaskipti einnig fram í fjármálastöðugleikaráði, en þar sátu fjármála- og efnahagsráðherra, seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Fyrrgreindur samstarfssamningur milli stofnananna tveggja var endurnýjaður í desember 2014, en markmið samningsins var að formbinda samvinnu og upplýsingaskipti stofnananna og samhæfa viðbrögð við kerfisáhættu á vettvangi fjármálastöðugleikaráðs. Í samningnum sagði að til að ná því markmiði sé nauðsynlegt að samvinna stofnananna, m.a. á vettvangi kerfisáhættunefndar og fjármálastöðugleikaráðs, miði að því að greina og meta kerfisáhættu. Til að leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu og kerfisáhættu settu stofnanirnar á laggirnar fimm sameiginlega áhættumatshópa sem störfuðu árið um kring. Þá var lögð áhersla á að upplýsingaskipti milli stofnananna væru tímanleg og reglubundin og miðlað á skilvirkan og öruggan hátt.

116.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það hafi verið skynsamleg ráðstöfun hjá stjórnendum Fjármálaeftirlitsins að setja vettvangsathuganir í forgang sumarið 2007 en að þá hafi verið hafin útlánaathugun í sex stærstu fjármála fyrirtækjum landsins. Í meginatriðum hafi efni rannsóknarinnar verið vel afmarkað og afar þýðingarmikið og því hyggilega valið. Sá galli hafi þó verið á rannsókninni að Fjármálaeftirlitið hafi ekki farið yfir úrtak af lánsamningum með það fyrir augum að endurmeta áhættuflokkun bankanna á viðskiptavinum og mat þeirra á framlögðum tryggingum heldur hafi verið treyst á að mat bankanna sjálfra væri rétt.²⁸³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁸⁴

Já.

Fjármálaeftirlitið hefur á undanförunum árum framkvæmt reglulegar virðismatsathuganir hjá stórum lánþegum stóru viðskiptabankanna. Í virðismatsathugunum eru gjarnan valin úrtök fimm til tíu félaga ásamt tengdum aðilum sem tilheyra hópi 50 stærstu viðskiptahópa hvers viðskiptabanka.

²⁸³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 120, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 79.

²⁸⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Virðismat útlána getur byggst á margbreytilegri aðferðafræði sem lýsa má sem keðju atburða eða ferli. Fyrsta skrefið er skoðun og flokkun útlána. Slík flokkun byggist annaðhvort á skýrt afmörkuðum breytum eins og t.d. fjölda daga lána í vanskilum eða áhættumati þar sem horft er til framtíðar og grundvallast á líkum á vanefndum miðað við sögulegar upplýsingar. Tryggingastaða bankans vegna mismunandi útlána gegna veigamiklu hlutverki þegar kemur að virðismatsskoðunum enda gefa þær til kynna vænt/mögulegt útlánatap vegna vanefnda mótaðila. Í virðismatsskoðunum er því ávallt lagt mat á skráð virði undirliggjandi trygginga, þ.e. að teknu tilliti til fjárhæða á fremri veðréttum, verðmatsaðferðir bankanna við mat á skráðum tryggingum og tíðni uppfærslu á skráðu virði þeirra.

Komi í ljós í slíkri athugun að virði útlána bankans sé lægra en bókfært virði hefur Fjármálaeftirlitið m.a. heimild til að mæla fyrir um niðurfærslu eigna við útreikning á eiginfjárgrunni, sbr. d-lið 4. mgr. 86. gr. g laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sem lögfest var með 51. gr. laga nr. 96/2016.

117.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að skort hafi á festu og ákveðni við úrlausn og eftirfylgni mála í eftirlitsstörfum Fjármálaeftirlitsins. Kemur þar m.a. fram að í þeim skýrslum sem gerðar hafi verið eftir vettvangsheimsóknir hafi skort á að Fjármálaeftirlitið tæki á rökstuddan hátt af skarið í niðurstöðum sínum og beitti fullum fetum lögbundnum úrræðum sínum. Í þeim tilvikum aftur á móti þegar tekið var af skarið og talið að ákveðnir gerningar færu í bága við lög voru þess dæmi að látið hafi verið nægja að senda skriflegar athugasemdir til fjármálafyrirtækisins án þess að málinu væri jafnframt komið í lögformlegan farveg. Rannsóknarnefndin tekur fram að þótt oft standi því ekkert í vegi að gefa fjármálafyrirtækjum fyrst kost á að leiðrétta minni háttar mistök með óformlegum hætti verði engu að síður 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 sé tilmælum um úrbætur ekki fylgt. Framangreint bendi til þess að Fjármálaeftirlitið hafi oft og tíðum ekki sett mál í lögformlegan farveg þrátt fyrir að hafa komið auga á brot á lögum og reglum og þar með ekki lagt viðhlítandi grundvöll að því að beita mætti viðurlögum og öðrum úrræðum sem stofnuninni voru tiltæk. Vegna þess hafi skort slagkraft í störf eftirlitsins.²⁸⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁸⁶

Já.

Fjármálaeftirlitið hefur endurskoðað og breytt starfsháttum sínum frá hruni viðskiptabankanna til að auka slagkraft í eftirliti stofnunarinnar, sjá í svari við spurningu nr. 19.

118.

²⁸⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 120–121 og 174, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 79–80 og 83.

²⁸⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að mikið hafi skort á að Fjármálaeftirlitið hafi verið í stakk búíð til þess að sinna eftirliti með fjármálafyrirtækjunum á viðhlítandi hátt síðustu árin fyrir fall bankanna. Þar hafi mestu valdið að ráðstöfunarfé Fjármálaeftirlitsins hafi verið ónógt.²⁸⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁸⁸

Já.

Í kjölfar falls bankanna 2008 breyttist viðhorf til fjármálaeftirlits til hins betra og þjóðhagslegt mikilvægi þess varð óumdeilt. Aukinn skilningur Alþingis og stjórnvalda auðveldaði Fjármálaeftirlitinu að stilla upp nauðsynlegu rekstrarfé til samræmis við hlutverk og ábyrgð þess.

Þannig jukust fjárheimildir Fjármálaeftirlitsins úr 617,2 millj. kr. fyrir 2007 í 2.393,7 millj. kr. fyrir 2019 og greiddum stöðugildum fjölgaði á sama tíma úr 44,7 í 115,9. Mikilvægt er að Seðlabankanum verði ávallt tryggt nauðsynlegt fjármagn til þess að hann geti sinnt eftirlitshlutverki sínu í samræmi við kröfur sem leiða má af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og aðrar kröfur sem m.a. koma fram í alþjóðlegum viðmiðum um bestu framkvæmd fjármálaeftirlits, t.a.m. Basel-kjarnareglum um árangursríkt bankaeftirlit (Basel Core Principles for Effective Banking Supervision).

Sjálfstæði fjármálaeftirlits, þ.m.t. fjárhagslegt sjálfstæði, er í Basel-kjarnareglunum talið ein af grundvallarforsendum þess að stofnanir sem sinna fjármálaeftirliti geti gegnt hlutverki sínu. Í ljósi þessa skal bent á að lögum nr. 99/1999 hefur í tvígang verið breytt á þann veg að telja verður Seðlabankann í meira mæli en áður var háðan fjárstjórnarvaldi Alþingis og ráðherra, sem er til þess fallið að veikja sjálfstæði hans. Annars vegar voru það breytingalög nr. 47/2018 sem fólu í sér að eftirlitsgjaldinu var breytt í almennar ríkistekjur en áður hafði gjaldið verið markaður tekjustofn sem innheimt var af Fjármálaeftirlitinu og rann beint og óskert til reksturs þess. Hins vegar voru það breytingalög nr. 92/2019 sem m.a. leiddu til þess að heimild Fjármálaeftirlitsins til að halda varasjóð var felld brott samhliða sameiningu stofnunarinnar og Seðlabanka Íslands.

119.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ýmislegt bendi til þess að Fjármálaeftirlitið hafi verið undirfjármagnað og undirmannað á árunum fyrir hrun. Bendir nefndin á að ef lítið sé til rekstrarkostnaðar Fjármálaeftirlitsins og tekna fram til 2006 sé ljóst að vöxtur þess hafi ekki verið nægjanlegur samanborið við vöxt íslenska fjármálakerfisins, flókin eignatengsl á fjármálamarkaði, aukin umsvif eftirlitsskyldra aðila erlendis svo og aukin verkefni sem lögð voru á eftirlitið. Ábyrgð á því að stofnunin hafi ekki fengið meiri fjármuni en raun beri vitni liggja að mati rannsóknarnefndar Alþingis aðallega hjá stjórnendum Fjármálaeftirlitsins þar sem þeir hafi ekki óskað eftir

²⁸⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 172, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 82.

²⁸⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

nægum fjárveitingum. Þar með hafi ekki reynt á hvort löggjafinn hafi verið reiðubúinn að breyta fjárhæð eftirlitsgjalda þannig að stofnunin fengi nægar ráðstöfunartekjur.²⁸⁹ Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁹⁰

Já.

Í svarinu er lagt til grundvallar að ábendingin lúti að því hvort stjórnendur Fjármálaeftirlitsins meti hverjar fjárveitingar stofnunarinnar skuli vera m.t.t. lögbundinna verkefna á hverjum tíma og aðstæðna á fjármálamörkuðum.

Arlega hefur verið sett saman skýrsla um áætlaðan rekstrarkostnað Fjármálaeftirlitsins fyrir komandi ár og rökstuðning fyrir henni. Hluti af þeirri vinnu hefur verið að greina lögbundin verkefni stofnunarinnar á hverjum tíma og meta mannaflaþörf með hliðsjón af því. Þetta fyrirkomulag hefur haldist eftir sameiningu Fjármálaeftirlitsins við Seðlabanka Íslands. Í skýrslunni er jafnframt lagt mat á þróun í starfsemi Fjármálaeftirlitsins undangengin þrjú ár m.t.t. þess tíma sem ætla má að hafi farið í eftirlit með hverjum flokki eftirlitsskyldra aðila skv. 5. gr. laga nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Skýrslan er svo send fjármálaráðherra, að lokinni umfjöllun í fjármálaeftirlitsnefnd Seðlabanka Íslands og að fengnu álit samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laganna eins og þeim var breytt með lögum nr. 91/2019.

Líta verður svo á að brugðist hafi verið við, bæði m.t.t. fjármagns og mannafla og innviða, með þeim hætti að Fjármálaeftirlit Seðlabankans er í dag vel í stakk búið til að sinna lögbundnu hlutverki sínu.

Rétt er að geta þess að í kjölfar falls bankanna varð íslenska fjármálakerfið mun minna og eftirlitið því viðráðanlegra. Aftur á móti tókst Fjármálaeftirlitið á við stór verkefni frá þeim tíma, s.s. við stofnun nýrra viðskiptabanka, verðmat eigna þeirra, margvísleg verkefni sem tengjast fjármálafyrirtækjum í slitameðferð og rannsókn mögulegra lögbrota í aðdraganda falls bankanna. Þá fór fram mikil vinna við uppbyggingu innviða innan Fjármálaeftirlitsins, sbr. um það umfjöllun í svari við spurningu nr. 19. Auk alls þessa hefur á umliðnum árum mikil vinna farið í endurskoðun og setningu nýrra laga og reglna á fjármálamarkaði, m.a. innleiðingu mikils fjölda Evrópugerða í íslenskan rétt, með tilheyrandi auknum kröfum á eftirlitsskylda aðila og fjármálaeftirlit.

120.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að röng forgangsröðun hafi verið hluti af vanda Fjármálaeftirlitsins. Rannsóknarnefndin bendir á í því skyni að þrátt fyrir að unnið hafi verið að endurbótum og uppbyggingu á upplýsingakerfum stofnunarinnar frá árinu 2006 hafi átt að leggja miklu meiri áherslu á að koma upp þróuðum upplýsingakerfum þar. Viðvarandi fjárhagslegt eftirlit, sem sinnt hafi verið með gagnaöflun frá eftirlitsskyldum aðilum, gagnaúrvinnsla og mat sérfræðinga á innkomnum gögnum

²⁸⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 172–173, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 82.

²⁹⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

hafi ekki komið að fullum notum nema stofnunin hafi haft bæði yfir að ráða þróuðum upplýsingakerfum og sérfræðingum til úrvinnslu upplýsinganna.²⁹¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁹²

Já.

Í svarinu er lagt til grundvallar að ábendingin lúti að því hvort og hvernig Fjármálaeftirlitið forgangsraði verkefnum sínum á hverjum tíma og hvort Fjármálaeftirlitið hafi byggt upp upplýsingakerfi.

Fyrir nokkrum árum var innleitt svokallað áhættumiðað eftirlit hjá Fjármálaeftirlitinu en samkvæmt því er eftirlitsskyldum aðilum skipt upp í áhrifavægisflokka. Framkvæmt er skilvirkt og reglulegt mat á áhættuþáttum í starfsemi eftirlitsskyldra aðila og verkefnum forgangsraðað með hliðsjón af áhrifavægi og áhættumati. Fjallað er um áhættumiðað eftirlit og könnunar- og matsferli eftirlitsins í svari við spurningu nr. 29.

Til viðbótar við breytingu á aðferðafræði Fjármálaeftirlitsins við eftirlit hefur verið þróað sérhæft áhættumatskerfi á undanförmum árum. Var litið til systurstofnana erlendis þegar kerfið var þróað. Í þessu kerfi er að finna ýmsar stofnupplýsingar um viðkomandi eftirlitsskyldan aðila, yfirlit um samskipti, flokkun eftir áhrifavægi, niðurstöður úr reglulegu áhættumati, útreikning á áhættuvísunum á grundvelli reglulegra skýrsluskila (áhættuvísarnir byggjast á samræmdri skilgreiningu frá Evrópsku bankaeftirlitsstofnuninni, EBA), viðvörðunarmörk fyrir áhættuvísana, yfirlit um eftirlitsaðgerðir sem hafa verið ákveðnar, tengingu við önnur kerfi Fjármálaeftirlitsins, s.s. skjalakerfi, o.s.frv. Þetta kerfi er í stöðugri þróun. Þá er fjallað um yfirferð á upplýsingum úr skýrsluskilum eftirlitsskyldra aðila og eftirlit að öðru leyti í svari við ýmsum spurningum, t.a.m. svari við spurningu nr. 96.

121.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þar sem mikið hafi 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 fjármálafyrirtækja úr gagnagrunnum sínum hafi stofnunin í raun ekki haft þá nauðsynlegu yfirsýn yfir starfsemi fjármálafyrirtækjanna sem brýn þörf hafi verið á. Þau vandamál sem stofnunin hafi átt við í krefjandi úrvinnslu upplýsinga úr kerfum sínum hafi án efa komið niður á getu hennar að rækja starfsskyldur sínar við eftirlit og taumhaldi á fjármálafyrirtækjunum sem féllu haustið 2008.²⁹³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁹⁴

Já.

Sjá í þessu sambandi svar við spurningu nr. 29 þar sem lýst er könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins, en ekki síður svör við spurningu nr. 37 um skuldbindingaskrá

²⁹¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 175, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 83.

²⁹² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

²⁹³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 175, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 83-84.

²⁹⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Fjármálaeftirlitsins, spurningu nr. 76 um tilkomu betri TRS-gagna og fjárfestingu í kerfum og mannauði til eftirlits með svokölluðu TRS-kerfi og spurningu nr. 96 þar sem lýst er þróun upplýsingatækni á sviði verðbréfasjóða. Þá er rétt að geta þess hér að skömmu eftir sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins var settur saman þverfaglegur vinnuhópur um söfnun, úrvinnslu, greiningu og birtingu gagna. Vinnuhópurinn átti að einbeita sér að þeim gögnum sem sameinuð stofnun safnaði og hvernig hægt væri að tryggja að yfirstjórn og framkvæmdastjórnar bankans hefðu aðgang að bestu mögulegu gögnum, greiningum og yfirsýn yfir íslenskan fjármálamarkað á hverjum tíma. Á skömmum tíma voru mótuð mælaborð með yfirsýn yfir helstu þætti sem taldir voru skipta máli varðandi starfsemi bankans. Áfram verður unnið að því í Seðlabankanum að ut anumhald og vinna með upplýsingar í þessum tilgangi verði öflugri og skilvirkari.

122.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi notast við gölluð álagspróf og að opinber upplýsingagjöf þess um stöðu bankanna hafi litast mjög af því að niðurstöður álagsprófa hafi gefið til kynna að bankarnir stæðu traustum fótum. Gölluð álagspróf hafi veitt bæði markaðnum og Fjármálaeftirlitinu falskt öryggi.²⁹⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁹⁶

Já.

Sífelld framþróun er á aðferðafræði sem beitt er í álagsprófum bæði hjá Fjármálaeftirlitinu og öðrum stofnunum sem framkvæma slík próf. Eftir því sem þekking á göllum álagsprófa hefur aukist hefur markvisst verið reynt að draga úr þeim. Það dregur úr því falska öryggi sem álagspróf kunna að veita innan Fjármálaeftirlitsins.

Umgjörð og markmið álagsprófa hafa einnig þróast töluvert. Markmið þeirra álagsprófa sem Fjármálaeftirlitið framkvæmir og þeirra álagsprófa sem eftirlitið lætur bankana framkvæma er fyrst og fremst að kynnast þeim áhættuþáttum sem bankarnir standa frammi fyrir hverju sinni. Álagsprófin eiga því að þróast í takt við breytingar á rekstrarumhverfi bankanna. Þá hefur Fjármálaeftirlitið þá stefnu að birta ekki opinberlega niðurstöður álagsprófa sinna, sem dregur úr líkum á því að falskt öryggi myndist á markaði. Til viðbótar má nefna að Fjármálaeftirlitið hefur horfið frá þeirri framkvæmd að skilgreina viðmið þar sem fjármála-fyrirtæki annaðhvort standast eða standast ekki álagspróf.

123.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að skort hafi á heildaryfirsýn og samræmingu eftirlitsaðgerða á fjármálamarkaði í aðdraganda bankahrunsins. Samspil milli þjóðhagslegs og rekstrarlegs stöðugleikaeftirlits hafi verið ófullnægjandi og skortur hafi verið á samræmdum aðgerðum. Ástæðan hafi verið sú að enginn einn aðili hafi borið

²⁹⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 175, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 84.

²⁹⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

ábyrgð á heildaryfirsýn, samræmingu viðbragða við kerfisáhættu og frumkvæði um aðgerðir.²⁹⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?²⁹⁸

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 39.

124.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að skortur hafi verið á upplýsingaflæði milli þeirra stofnana sem sinntu bankaeftirliti, þ.e. Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands.²⁹⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁰⁰

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 39.

125.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er vísað til opinberrar umræðu eftir bankahrunið þar sem mælt hafi verið með sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Bendir nefndin á að komi til slíkrar sameiningar þurfi að taka afstöðu til þess hvort eftirlit með tryggingafélögum, lífeyrissjóðum, verðbréfa-fyrirtækjum, verðbréfasjóðum og verðbréfamarkaði eigi allt að fylgja með inn í Seðlabankann eða hvort aftur ætti að skipta eftirlitinu eftir geirum og þá hvernig. Eftirlit með tryggingafélögum, verðbréfamarkaði og lífeyrissjóðum eigi ekki mikið sameiginlegt með starfsemi seðlabanka. Því sé ekki rökrétt að sameina allt undir stjórn Seðlabankans.³⁰¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁰²

Já.

Öll starfsemi Fjármálaeftirlitsins hefur nú verið sameinuð Seðlabanka Íslands. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands, eru rakin sjónarmið með og á móti því að starfrækja í seðlabanka varúðareftirlit á bankamarkaði og viðskiptaháttaeftirlit með öðrum aðilum, s.s. tryggingafélögum og verðbréfafyrirtækjum. Í greinargerð frumvarpsins segir m.a.: „Með vísan í framkomnar skýrslur og ábendingar var sú ákvörðun tekin að leggja

²⁹⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 188, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 85.

²⁹⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

²⁹⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 188, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 85.

³⁰⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

³⁰¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 189, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 85.

³⁰² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

til sameiningu bæði varúðareftirlits og viðskiptaháttaeftirlits við Seðlabankann. [...] Tillaga að sameiningu bæði varúðareftirlits og viðskiptaháttaeftirlits við Seðlabankann er meðal annars byggð á því að vægi þess að nýta samlegðaráhrif varúðareftirlits og viðskiptaháttaeftirlits er meira þegar minni lönd eiga í hlut og hefur það komið fram hjá öðrum löndum sem sameinað hafa varúðareftirlit við seðlabanka undanfarin ár. Þar skiptir einnig máli að breytingar á lagaumgjörð á fjármálamarkaði undanfarin ár og fyrirséðar breytingar á næstu árum eru að hluta ætlaðar til að mæta áhrifum af tækninýjungum og breytingum í áhættu fjármálafyrirtækja. Samlegðaráhrif, m.a. varðandi þekkingu starfsfólks á sérhæfðum málefnum og flóknu starfsumhverfi, munu þar með að öllum líkindum aukast fremur en hitt. Í viðbrögðum Fjármálaeftirlitsins við tillögum starfshóps um endurskoðun á peningastefnu var lögð áhersla á að horft yrði til þess fjölþætta umbótastarfs sem Fjármálaeftirlitið hefur unnið að á liðnum árum og hugað að því hvernig tryggja mætti að það hefði ekki verið unnið fyrir gýg. Taldi Fjármálaeftirlitið mikilvægt að áfram yrði um heildstætt fjármálaeftirlit að ræða, hvernig sem tengslum þess við Seðlabankann yrði háttað. Í litlu landi eru samlegðaráhrif með varúðareftirliti og viðskiptaháttaeftirliti einnig mikilvæg og hafa minni lönd í fleiri tilvikum farið þá leið að sameina heildstætt fjármálaeftirlit við seðlabanka.“

17. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánnum almennt

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnarsýsluna úr 17. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

126.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ákvæði laga um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta hafi verið skýr um lágmarksgreiðsluskyldu sjóðsins til hvers innstæðueiganda. Það hafi því verið verkefni þeirra sem fóru með stjórn sjóðsins og eftirlit með starfsemi hans að gæta að því hvernig hann hafi verið í stakk búinn til að mæta þeim skyldum ef á þær reyndi. Að sama skapi hafi það komið í hlut þeirra sem fóru með eftirlit með fjármálastöðugleika í landinu að gæta að því hver hafi verið geta og þýðing tryggingarsjóðsins í því efni. Það verkefni hafi líka verið náteingt viðbúnaðarstarfi stjórnvalda vegna hugsanlegra áfalla í fjármálakerfi landsins.³⁰³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁰⁴

Já.

Óbreytt er að stjórn sjóðsins fylgist með fjárhagsstöðu hans og henni ber, lögum samkvæmt, að upplýsa ráðherra um afstöðu sína til lágmarkseignar sjóðsins. Fulltrúar sjóðsins áttu aðild að þeirri vinnu sem fram fór af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins við undirbúning innleiðingar á tilskipun um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja (BRRD). Nýlega tóku gildi lög nr. 70/2020, um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, og

³⁰³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 298, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 89.

³⁰⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

með þeim breyttist hlutverk sjóðsins og markmið laganna um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999. Þá hefur sjóðurinn verið upplýstur um vinnuna við greiningu á tilskipun um innstæðutryggingakerfi (DGS III) og um þær breytingar sem eru í farvatninu varðandi hlutverk sjóðsins hverju sinni.

Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur eftirlit með því að starfsemi sjóðsins sé í samræmi við lög um sjóðinn, reglugerð og samþykktir fyrir sjóðinn. Um eftirlitið fer að öðru leyti eftir lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Fjármálastöðugleikanefnd Seðlabankans fylgist með þróun innlána hér á landi og metur viðbúnað við áföllum þeim tengdum.

127.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að lögum samkvæmt hafi viðskiptabankar, sparisjóðir, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og önnur tiltekin fjármála-fyrirtæki átt aðild að Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta og átt rétt til setu á aðalfundi hans. Að því er varði innstæðudeild sjóðsins hafi bönkum og sparisjóðum, sem tóku við innlánnum, borið að greiða til sjóðsins og eignir deildarinnar skyldu nema að lágmarki 1% af meðaltali tryggðra innstæðna. Það hafi því mátt vera ljóst samkvæmt þágildandi lögum að kæmi til þess að greiða þyrfti úr sjóðnum vegna greiðsluferfiðleika einstakra innlánsstofnana, og hvað þá ef eignir deildarinnar færu allar í slíkar greiðslur, kæmi það í hlut þeirra innlánsstofnana sem áfram yrðu starfræktar að endurfjármagna innstæðudeild sjóðsins upp að umræddu 1% lágmarki með auknum greiðslum. Í ljósi þessa og m.t.t. almenns hlutverks innstæðutryggingakerfa í þágu trausts á innlánsstofnunum veki það athygli hversu lítið fulltrúar innlánsstofnananna hafi í reynd komið að starfsemi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Af fundargerðum stjórnar sjóðsins 2007 og fram til 1. október 2008 verði ekki ráðið að stjórnin í heild, og þar með fulltrúar innlánsstofnana, hafi skoðað nægilega vel hvernig sjóðurinn hafi verið í stakk búinn til að mæta þeim skuldbindingum sem leiddu af auknum innlánnum bankanna erlendis og þar með hvort staða hans hafi verið trúverðug gagnvart innstæðueigendum ef erfiðleika tæki að gæta í rekstri innlánsstofnana.³⁰⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁰⁶

Já, að vissu leyti.

Skipan stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta er óbreytt, hún skal skipuð sex mönnum til tveggja ára í senn. Viðskiptabankar tilnefna tvo, sparisjóðir einn, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf sameiginlega einn og ráðherra tvo. Ráðherra tilnefnir jafnframt fulltrúa innstæðueigenda og fjárfesta sem áheyrnaraðila með málfrelsi og tillögurétt í stjórn sjóðsins og skal hann uppfylla sömu kröfur og stjórnarmenn.

Allt frá gildistöku laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, hefur stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta borið skylda til þess að gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins á tveggja ára fresti, eða oftar ef

³⁰⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 298–299, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 89.

³⁰⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

ástæða þykir til. Um sömu skyldu stjórnar er kveðið á í samþykktum sjóðsins, sbr. 4. tölul. 12. gr. samþykktta sjóðsins, sem eru frá 2015.

128.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að sú venjubundna skipan að formaður Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta kæmi úr röðum starfsmanna viðskiptaráðuneytisins hafi verið óheppileg. Þetta hafi falið í sér að formaður stjórnar sjóðsins hafi bæði komið að málefnum sjóðsins sem formaður og sem starfsmaður í því ráðuneyti sem stjórnarmálefnið heyrði undir. Rannsóknarnefndin vísar einkum til þess sjálfstæðis sem sjóðnum hafi verið ætlað að hafa samkvæmt lögum og aðkomu fjármálafyrirtækja, þ.e. þeirra sem greiddu í sjóðinn, að stjórn hans en hvort tveggja hafi átt að stuðla að því að stjórnin brygðist við ef sýnt þætti að sjóðurinn gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar. Fyrirkomulagið hafi haft í för með sér að gagnvart þeim sem báru fram fyrirspurnir, t.d. erlendum stjórnvöldum, hafi getað virst sem tengsl sjálfs-eignarstofnunarinnar og ráðuneytisins væru meiri en íslensk lög kváðu í reynd á um. Rannsóknarnefndin undirstrikar sérstaklega mikilvægi þess að jafnan sé gætt að því að skýr og glögg skil séu milli stjórnvalda þannig að ekki leiki vafi á um eftirlitshlutverk ráðuneytis eða stöðu og ábyrgð ráðherra, t.d. varðandi það að bregðast við breytingum og aðsteðjandi vanda á því málasviði sem honum er falið og á því að veita Alþingi upplýsingar.³⁰⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁰⁸

Já.

Frá byrjun 2010 hefur formaður stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta hverju sinni ekki verið starfsmaður viðskiptaráðuneytisins. Frá þessu er þó ein undantekning sem skýrist af því að málefni sjóðsins fluttust frá viðskiptaráðuneytinu til fjármálaráðuneytisins við ríkisstjórnarskipti vorið 2013. Formaður stjórnarinnar var við það tímamark starfsmaður í fjármálaráðuneytinu og hélt hann stöðunni fram í október 2015. Málefni Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta heyra nú undir fjármála- og efnahagsráðherra og frá hausti 2015 hefur formaður stjórnar ekki verið starfsmaður þess ráðuneytis.

129.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta skyldi stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á tveggja ára fresti, eða oftast ef ástæða þætti til, gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins skv. ákvæðum laganna um innstæðudeild og verðbréfadeild. Við athugun nefndarinnar hafi engin gögn komið fram um að stjórn sjóðsins hafi frá 2007 til 1. október 2008 formlega gert viðskiptaráðherra grein fyrir afstöðu sinni til þessara atriða. Í lagaákvæðinu hafi beinlínis verið kveðið á um sjálfstæða skyldu stjórnarinnar í þessu efni og stjórninni ætlað að vera á varðbergi því að skyldan hafi náð til þess að meta hvort ástæða hafi verið til að upplýsa ráðherra

³⁰⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 300, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 89.

³⁰⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

oftar um afstöðu stjórnar til lágmarkseigna sjóðsins en samkvæmt hinum lögbundna lágmarksfresti. Vitneskja sem þegar hafi verið fyrir hendi um þessi efni innan viðskiptaráðuneytisins hafi heldur ekki getað leyst stjórn sjóðsins undan því að sinna þeirri formlegu upplýsingagjöf til ráðherra sem mælt hafi verið fyrir um í lögum. Þá hafi það verið vandaðri stjórnýsla af hálfu viðskiptaráðuneytisins, með vísan til starfs- og eftirlitsskyldna viðskiptaráðherra með stjórnarmálefningu og í ljósi þess hversu hröð þróun hafi verið í söfnun innlánanna, að fylgjast á þessum tíma betur með þeirri gjörbreytingu sem hafi átt sér stað á innlánnum íslensku bankanna og þar með á skuldbindingum sjóðsins.³⁰⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³¹⁰

Já.

Óbreytt er að stjórn sjóðsins fylgist með fjárhagsstöðu hans og hefur upplýst ráðherra um afstöðu sína til lágmarkseignar sjóðsins, líkt og henni ber lögum samkvæmt.

Vegna þeirra breytinga sem orðið hafa á yfirsýn yfir fjármálastöðugleika (sjá t.d. svar við spurningu nr. 39) hefur stjórnýsla er varðar innstæður og innstæðutryggingar breyst til hins betra. Ráðherra er t.a.m. reglulega upplýstur um fjármálastöðugleika í fjármálastöðugleikaráði. Þá hefur jafnframt orðið nokkur breyting á skuldbindingum sjóðsins með tilkomu nýrra laga um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, nr. 70/2020. Þar er t.d. að finna skorður við því hversu mikla fjármuni er hægt að krefja sjóðinn um við skilameðferð lánastofnunar eða verðbréfafyrirtækis. Um afstöðu stjórnar til lágmarkseignar sjóðsins er fjallað í svari við spurningu nr. 127.

130.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að liður í störfum Seðlabanka Íslands sé að safna upplýsingum um innlán í íslenskum bönkum. Frá september 2003 hafi bankinn safnað upplýsingum um stöðu innlána erlendra aðila. Strax 2006 hafi hlutfall innlána í útibúum íslensku bankanna erlendis aukist í heildarinnlánnum þeirra. Hlutfallið hafi enn aukist 2007. Í skýrslunni kemur fram að það veki athygli nefndarinnar að þrátt fyrir þessa þróun hafi það ekki verið fyrr en í mars 2008 sem Seðlabankinn hafi byrjað að greina á milli innstæðna erlendra aðila annars vegar í erlendum útibúum íslensku bankanna og í innlendum starfsstöðvum þeirra hins vegar. Þessi aðgreining hafi verið tekin upp í upplýsingaöflun Seðlabankans eftir að bankinn breytti reglum um bindiskyldu í mars 2008.³¹¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³¹²

³⁰⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 302, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 90.

³¹⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

³¹¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 303, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 90.

³¹² Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

Já.

Tilfni til að fylgjast með skiptingu innlána í erlenda og innlenda viðskiptavini er til að auðvelda mat á því hversu kvikur innlánastabbinn er og þar með hversu mikil áhætta er tengd honum. Eitt merki um áhættusamari innlán getur verið ef innlánið er frá erlendum aðila utan Íslands. Í innlánaskýrslum, sem skilað er mánaðarlega til Seðlabankans á grundvelli reglna um lausafjárhlutfall lánastofnana, nr. 266/2017, hefur frá 2013 verið greint sérstaklega á milli innlendra og erlendra aðila en ekki eftir starfsstöðvum banka. Í lausafjárreglum er þó kveðið á um fleiri atriði sem skilgreina áhættusamari innlán þar sem aukið laust fé þarf á móti. Meðal þessara áhættuatriða er að innlán séu einungis á netreikningi, að innlánseigandi eigi meira en 500.000 evrur (eða jafnvirði þess í öðrum gjaldmiðli) eða að innlánseigandi sé búsettur utan EES. Seðlabankinn getur samkvæmt lausafjárreglunum bankans einnig skilgreint önnur innlán sem áhættusöm innlán vegna stöðu innlánsstofnunar og þar með krafist þess að lánastofnun hafi auknar lausar eignir til reiðu á móti þessum innlánnum, sbr. 25. gr. reglna um lausafjárhlutfall lánastofnana, nr. 266/2017. Íslensku bankarnir hafa ekki haft erlend útibú frá 2008 og því ekki tilfni til sérstakrar aðgreiningar.

Sjá einnig svar við spurningu nr. 141.

131.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að stjórnvöld sem hafi gagnert átt að fylgjast með þróun innlána í bankakerfinu og hafi séð um söfnun tölulegra upplýsinga um fjármálakerfið, og þá einnig sjálfseignarstofnunin Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, hafi ekki brugðist nægjanlega snemma við og lagað upplýsingaöflun sína að þeirri breytingu sem orðið hafi á innlánaöfnun íslensku bankanna frá og með 2006. Ef betur hefði verið staðið að þessum málum hefði viðskiptaráðuneytið ekki sjálft þurft að afla upplýsinga beint frá bönkum og sparisjóðum og önnur stjórnvöld hefðu jafnframt getað lagt slíkar upplýsingar til grundvallar við umfjöllun sína, þ.m.t. um nauðsynlegar viðbúnaðaraðgerðir.³¹³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³¹⁴

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 39.

132.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að frá vori 2007 og fram yfir áramót hafi verið unnið að athugun á því hvort rétt væri að breyta lögum um innstæðutryggingar og m.a. var sett á fót sérstök endurskoðunarnefnd í þeim efnum. Sú vinna hafi eðli málsins samkvæmt hlotið að vera liður í því að undirbúa ákvörðun viðskiptaráðherra um hvort hann teldi tilfni til að beita heimild sinni til að hafa frumkvæði að því að leggja fyrir Alþingi frumvarp til breytinga á lögum sem féllu undir málefna við ráðuneytis hans. Slíkt hafi verið liður í því að ráðherra og ráðuneyti hans rækti eftirlitsskyldu sína. Að sögn viðskiptaráðherra hafi framlagningu slíks frumvarps

³¹³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 303, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 90–91.

³¹⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

hins vegar verið frestað vegna þess óróleika og þeirra erfiðleika sem upp hafi verið komnir á fjármálamörkuðum á þeim tíma. Rannsóknarnefndin tekur fram að þær breytingar sem orðið hefðu á starfsemi íslensku bankanna eftir að lög nr. 98/1999 hafi verið sett hafi hins vegar gefið fullt tilefni til að hugað yrði að leiðum til að styrkja Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta, s.s. með því að gera breytingar á greiðslufyrirkomulagi innlánsstofnana til sjóðsins.³¹⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³¹⁶

Já.

Núverandi löggjöf nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, ásamt síðari breytingum, byggir að grunni til á tilskipun 94/19/EB (DGS I). DGS I tilskipunin felur í sér lágmarkssamræmingu löggjafar innan EES. Breytingar voru gerðar á DGS I 2010 með tilskipun 2009/14/EB (DGS II). Sú tilskipun hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn og ekki innleidd í íslenskan rétt. Með lögum nr. 55/2011 voru þó afmarkaðar breytingar gerðar til bráðabirgða á lögum nr. 98/1999 og tók hluti breytinganna mið af efni tilskipunar 2009/14/EB. Sá hluti hefur svo verið lögfestur með varanlegum hætti í lögum nr. 98/1999.

Þann 16. apríl 2014 samþykkti ESB nýja tilskipun, 2014/49/ESB, um starfsemi innstæðutryggingakerfa (DGS III). Sú tilskipun hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn og ekki innleidd í íslenskan rétt. DGS III tilskipunin tekur á þeim breytingum sem fólust í DGS II og er tilskipunin frá 1994 endurútgefin. Meðal nýmæla DGS III er að kveðið er á um *lágmarks-eignastöðu* innstæðutryggingakerfis, 0,8% af *nýjum grunni* tryggra innstæðna, en grunnurinn samanstendur af 100.000 evra tryggingavernd innstæðna einstakra aðila hjá hverri lánastofnun fyrir sig (nýtt lágmark og hámark tryggingaverndar). Með gildistöku laga nr. 70/2020, um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, voru gerðar afmarkaðar breytingar á lögum nr. 98/1999. Á meðal breytinga var lögfesting á hinni nýju tryggingavernd innstæðna sem er nú jafnvirði 100.000 evra í íslenskum krónum. Hlutfall eigna Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta af tryggðum innstæðum miðað við nýjan grunn tryggðra innstæðna er verulega fyrir ofan lágmarksviðmiðið 0,8%.

Töluvert samspil er á milli ákvæða DGS III og tilskipunar 2014/59/ESB, um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja (BRRD). BRRD var tekin upp í EES-samninginn í febrúar 2018 og innleidd í meginatriðum með lögum nr. 54/2018 og nr. 70/2020. Síðarnefndu lögin kveða á um aðkomu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta að skilameðferð lánastofnunar eða verðbréfafyrirtækis, sbr. 82. gr. laganna. Lögin útvíkka hlutverk sjóðsins og kveða á um notkun fjármuna sjóðsins við skilameðferð og tilgreinir hvaða skuldbindingar kunna að falla á sjóðinn ef fyrirtæki á fallanda fæti verður tekið til skilameðferðar. Saman mynda DGS III og BRRD það evrópska regluverk sem gildir innan ESB um innstæðutryggingar.

Unnið hefur verið að greiningu á DGS III síðustu ár. Skipuð var nefnd 2017 til innleiðingar á DGS III í íslenskan rétt, en hefur hún ekki verið að störfum frá 2018 á meðan vinnu við upptöku DGS III í EES-samninginn er ólokið.

³¹⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 304–305, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 91.

³¹⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Gjaldtaka í Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta hefur breyst þó nokkuð. Gjaldstofninn lækkaði nokkuð með gildistöku laga nr. 70/2020, þegar hámark var sett á tryggingavernd hvers innstæðueiganda. Þá voru gjaldhlutföll lækkuð töluvert með lögum nr. 59/2019, auk þess sem þau urðu breytileg: eitt hlutfall fyrir innstæður að 10 ma.kr. og annað hlutfall fyrir innstæður umfram það. Breytingin kom m.a. til vegna rúmrar eignastöðu sjóðsins og fyrirséðrar gjaldtöku í skilasjóð, en kveðið er á um stofnun þess sjóðs í lögum nr. 70/2020, um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. Fyrirkomulag gjaldtöku í skilasjóð liggur ekki fyrir en fyrstu tvö árin (2020 og 2021) mun uppbygging sjóðsins verða með þeim hætti að eignum verður ráðstafað úr innstæðudeild Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta til skilasjóðsins. Skilasjóður verður starfræktur sem sérstök deild í Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta og skal fjármunum hans haldið aðgreindum frá öðrum deildum sjóðsins. Stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta skal sjá um flutning fjármuna milli deilda og hlutast til um ávöxtun fjármunanna.

133.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að á síðari árum hafi verið farin sú leið í Bandaríkjunum og nokkrum Evrópuríkjum að láta greiðslur einstakra innlánsstofnana ráðast af mati á áhættu í starfsemi þeirra. Í samantekt viðskiptaráðuneytisins frá því í byrjun árs 2008, þar sem gerð hafi verið grein fyrir tillögum þeirrar nefndar sem unnið hefði að endurskoðun laga um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta, hafi m.a. verið fjallað um slíkt áhættuðgjald. Að mati rannsóknarnefndarinnar hefði verið ástæða til að gera slíka breytingu á reglum um greiðslur til sjóðsins.³¹⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³¹⁸

Já.

Með lögum nr. 55/2011, um breyting á lögum nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, sem tóku gildi vorið 2011, var tekið upp sérstakt áhættuvegið iðgjald.

134.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að við athugun rannsóknarnefndarinnar á málefnum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta hafi kom fram að mismunandi sjónarmið hefðu verið uppi innan stjórnkerfisins um hverjar hefðu verið hugsanlegar lagalegar skyldur og ábyrgð íslenska ríkisins vegna skuldbindinga sjóðsins og þar með hvaða skyldur hafi leitt af tilskipun 94/19/EB að þessu leyti. Hafi það vakið sérstaka athygli rannsóknarnefndarinnar að þrátt fyrir þetta hafi það ekki verið fyrr en eftir að fyrirspurnir hafi borist frá erlendum stjórnvöldum um mánaðamótin júlí/ágúst

³¹⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 305, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 91.

³¹⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

2008 sem álitæfni um hugsanlegar skyldur íslenska ríkisins að þessu leyti hafi komið til umfjöllunar hjá stjórnvöldum.³¹⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³²⁰

Já.

Sjá umfjöllun um yfirsýn yfir fjármálastöðugleika í svari við spurningu nr. 39. Þá liggur fyrir, sbr. niðurstöðu EFTA-dómstólsins í máli nr. E-16/11 (Icesave), að skyldur íslenska ríkisins m.t.t. skuldbindinga innstæðutryggingakerfis á grundvelli tilskipunar 94/19/EB (DGS I) geta verið ýmsum takmörkunum háðar.

Í þessu samhengi má nefna að unnið hefur verið að greiningu á DGS II og DGS III síðustu ár. Fyrir upptöku Evrópugerða í EES-samninginn fer fram mat stjórnvalda á mögulegum áhrifum af upptöku og innleiðingu Evrópugerða, þ. á m. hvað varðar skyldur íslenska ríkisins. Þá kemur utanríkismálanefnd Alþingis að mati á gerðum í tengslum við upptöku gerða í EES-samninginn, í samræmi við reglur Alþingis um þinglega meðferð EES-mála. Þá er einnig rétt að taka fram að tilskipun 2014/59/ESB sem kveður á um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja (BRRD) var tekin upp í EES-samninginn í febrúar 2018 og var innleidd hér á landi með lögum nr. 70/2020, sbr. svör við spurningum nr. 132 og 135.

135.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þær miklu breytingar sem orðið höfðu á fjármögnun íslensku bankanna með söfnun innlána á netreikningum fyrir einstaklinga erlendis frá 2006 hefðu átt að gefa þeim aðilum sem borið hafi ábyrgð á fyrirkomulagi og framkvæmd mála að því er varðaði innstæðutryggingar hér á landi tilefni til að hefjast handa um breytingar á reglum um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta til að styrkja fjárhagsstöðu hans. Þessi þróun hafi einnig kallað á að stjórn sjóðsins og stjórnvöld hefðu átt að gæta betur að því hvernig hann væri í stakk búinn til þess að mæta skuldbindingum sem á hann kynnu að falla. Ljóst hafi verið að eignir sjóðsins hefðu ekki nægt til að mæta skuldbindingum sem á hann hefðu fallið ef stærri fjármálafyrirtæki lentu í greiðsluþroti, a.m.k. ekki til skamms tíma. Þetta hafi átt við óháð því hvort gerðar hefðu verið breytingar á lögum, t.d. í byrjun árs 2008.³²¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³²²

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 39. Lagaumgjörð og eftirlit með fjármálafyrirtækjum hefur gjörbreyst frá hrúni fjármálakerfisins 2008. Þannig hafa kröfur um magn og gæði eigin fjár þeirra tekið gagngerum breytingum sem og meira og minna öll önnur viðmið um það hvernig starfsemi þeirra skyldi háttað. Fjármálaeftirlitið tók upp áhættumiðað eftirlit og hvers kyns

³¹⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 306–307, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 91.

³²⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

³²¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 5, bls. 310, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 92–93.

³²² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

áhættur í fjármálakerfinu eru til sífelldrar skoðunar hjá Seðlabankanum, fjármálastöðugleikanefnd og fjármálastöðugleikaráði. Um eiginlegar viðbúnaðaráætlanir er ekki að ræða en starfsemi fyrirtækjanna er engu að síður stöðugt undir eftirliti og stjórnvöld hafa ýmis úrræði til að grípa inn í starfsemi fjármálafyrirtækja til að koma í veg fyrir að þau lendi í greiðsluþroti.

Í þessu samhengi má jafnframt geta þess að tilteknum fjármálafyrirtækjum ber nú að gera endurbótaáætlanir, staðfestar af Fjármálaeftirliti Seðlabankans, sem kortleggja verklag og viðbrögð þeirra í tilvikum rekstrarerfiðleika, sbr. lög nr. 54/2018, um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002 (endurbótaáætlun, tímanleg inngrip, eftirlit á samstæðugrunni, eftirlitsheimildir o.fl.). Með lögnum var innleiddur fyrsti áfangi tilskipunar 2014/59/ESB sem kveður á um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja (BRRD). Öðrum áfanga innleiðingar BRRD lauk með gildistöku laga nr. 70/2020, um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. Markmið þeirra laga er m.a. að vernda tryggðar innstæður. Gert er ráð fyrir framsali þeirra til traustar einingar, t.d. brúarstofnunar, ef til skilameðferðar kemur. Einnig er heimilt að framselja aðrar innstæður en tryggðar innstæður, t.d. ef slíkt er nauðsynlegt vegna smitáhrifa. Löggin útvíkka hlutverk Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og eru áhrif þeirra á sjóðinn rakin í svörum hér frammar, einkum svari við spurningu nr. 132. Einnig er bent á svar við spurningu nr. 138.

6. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Í 6. bindi skýrslunnar er fjallað um innlán fjármálastofnana í útibúum erlendis og aðgerðir og viðbrögð íslenskra stjórnvalda 2007–2008 vegna hættu á fjármálahrúni. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnsýsluna verið dregnar saman með hliðsjón af umfjöllun og afmörkun ábendinga í skýrslu þingmannanefndar Alþingis og rakin viðbrögð við þeim.

18. Innlán fjármálastofnana í útibúum erlendis

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 18. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

136.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að með tilkomu Icesave-reikninganna og þeim mikla árangri sem Landsbankinn náði strax á fyrri hluta 2007 með söfnun innlána hafi orðið veruleg breyting á fjármögnun bankans og íslenska bankakerfisins. Til viðbótar hafi síðan komið þau heildsöluinnlán sem Landsbankinn og hinir stóru bankarnir tveir hafi þegar verið byrjaðir að safna erlendis. Um hafi verið að ræða grundvallarbreytingu á fjármögnun íslenska bankakerfisins sem jafnframt hafi haft í för með sér nýjar áhættur gagnvart íslensku fjármálakerfi. Ekki verði þó séð að nokkurt mat eða úttekt hafa farið fram af hálfu íslenskra eftirlitsaðila á því hversu stöðugir og öruggir Icesave-reikningarnir hafi verið sem fjármögnunarleið og hvaða áhætta hafi kunnað að fylgja þeim fyrir efnahag og fjármálakerfi Íslands.³²³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³²⁴

Já.

Í innlánaskýrslum sem bankarnir skila mánaðarlega til Seðlabankans eru innlán erlendra aðila sérstaklega tilgreind vegna áhættumats sem Seðlabankinn framkvæmir um stöðugleika innlána. Lausafjárreglur tiltaka einnig fleiri þætti sem skilgreina áhættusöm innlán og á móti þeim innlánnum þurfa bankar að hafa meira laust fé, sjá svar við spurningu nr. 130. Í reglum um stöðuga erlenda fjármögnun (e. NSFR), nr. 1032/2014, teljast innlán erlendra aðila ekki til stöðugar fjármögnunar og í áhættumatsvísunum sem fjármálastöðugleikanefnd Seðlabankans lítur til teljast innlán erlendra aðila ekki til skilgreindrar kjarna fjármögnunar. Það þýðir að bankarnir geta ekki reitt sig á innlán erlendra aðila til að fjármagna lengri tíma eignir í erlendum gjaldmiðlum, þ.m.t. útlán. Reglur Seðlabankans nr. 784/2018, um gjaldeyrisjöfnuð, takmarka að hvaða marki unnt sé að fjármagna eignir í innlendum gjaldmiðlum með innlánnum í erlendum gjaldmiðlum. Með því að skilgreina aðila út frá búsetu næst einnig til innlána

³²³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 41, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 96.

³²⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

erlendra aðila í íslenskum krónum sem gætu verið óstöðugri í innlendum bönkum en önnur innlán í íslenskum krónum þar sem innlánseigandinn er ekki búsettur á landinu.

Rétt er að ítreka það sem nefnt er í svari við spurningu nr. 141, að íslensku bankarnir hafa ekki haft erlend útibú frá 2008 og safna því ekki innlánnum erlendis nú um stundir.

137.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ekki verði séð að mikill vöxtur á Icesave-reikningum Landsbankans 2007, með tilheyrandi áhættuþáttum gagnvart íslenska fjármálakerfinu, hafi á því ári orðið íslenskum stjórnvöldum, þ.m.t. Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu, tilefni til að bregðast við.³²⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³²⁶

Já.

Heimildir Fjármálaeftirlits Seðlabankans til inngripa hafa verið auknar. Meðal annars má benda á 86. gr. g laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, þar sem segir m.a. að Fjármálaeftirlitið skuli krefjast þess að fjármálafyrirtæki grípi til nauðsynlegra ráðstafana til úrbóta ef fyrirtækið uppfyllir ekki, eða ef Fjármálaeftirlitið telji líklegt að það muni ekki uppfylla innan næstu 12 mánaða, ákvæði laga um fjármálafyrirtæki auk reglugerða og reglna sem settar eru með stoð í lögnum. Meðal heimilda eftirlitsins eru tilteknar í liðum e og f í 86. gr. g:

„e. hömlur á eða takmörkun á starfsemi fjármálafyrirtækis eða, eftir því sem við á, með sölu eigna eða viðskiptaeyninga sem skapa aukna áhættu,

f. að dregið sé úr áhættu sem starfsemi, viðskiptaafurðir eða kerfi fjármálafyrirtækis felur í sér“.

Auk þess var árið 2010, við breytingu laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, bætt inn ákvæði í 10. gr. a sem tekur til svipaðrar áhættu:

„*Takmörkun á starfsemi fjármálafyrirtækis.*

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að takmarka starfsemi einstakra starfsstöðva fjármálafyrirtækja telji það sérstaka ástæðu til. Því er enn fremur heimilt að setja einstaka starfsstöðvum fjármálafyrirtækis sérstök skilyrði fyrir áframhaldandi starfsemi. Þá er Fjármálaeftirlitinu heimilt að takmarka tímabundið starfsemi fjármálafyrirtækis sem því er heimilt að stunda, í heild eða hluta, hvort sem hún er starfsleyfisskyld eða ekki, telji [stofnunin] sérstaka ástæðu til.“

Sjá einnig svör við spurningum nr. 136, 143 og 152.

138.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þrátt fyrir framkomnar áhyggjur af stöðu Icesave-reikninga Landsbankans, og að um þær hafi verið rætt á vettvangi a.m.k. þriggja ráðherra, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, hafi ekki komið fram við rannsókn nefndarinnar nein skjöl, gögn eða ótvíræðar staðfestingar í skýrslutökum um að íslensk stjórnvöld hafi á þessum tíma lagt formlega að Landsbankanum

³²⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 42, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 96.

³²⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

að flytja Icesave-reikningana yfir í dótturfélag eða kallað eftir tímaáætlun um slíkt frá bankanum hafi stjórnvöld litið svo á að hann væri að undirbúa flutninginn. Hvað sem hafi liðið lagalegum heimildum Landsbankans til að reka útibú bankans í London hafi verið ljóst að framvinda mála um flutning Icesave-reikninganna yfir í dótturfélag hefði getað 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 hafi því að lágmarki verið eðlilegt og í samræmi við vandaða stjórnslu að þau stjórnvöld sem borið hafi ábyrgð á þessum málum hefðu kallað eftir staðfestum áætlunum um tímasetningu flutnings reikninganna yfir í dótturfélag. Hefði slíkt verið liður í því að geta haldið uppi eftirliti og eftirfylgni með því að áform bankans gengju eftir og formlegar upplýsingar þar um hafi hlotið að skipta máli við mat á því hvort tilefni hafi verið til inngripa eða ráðstafana af hálfu ríkisstjórnar Íslands eða Seðlabankans til að greiða fyrir því að af flutningnum hafi getað orðið.³²⁷

Þá bendir rannsóknarnefndin jafnframt á í þessu samhengi að Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið hafi tekið saman möguleg úrræði stjórnvalda gegn óróleika á fjármálamörkuðum þar sem m.a. hafi komið fram að stjórnvöld hvettu fjármálafyrirtæki til þess að bóka erlend innlán í erlendum dótturfélögum í stað útibúa. Þrátt fyrir þessa umræðu á vettvangi stjórnvalda hafi ekki komið fram við athugun rannsóknarnefndar Alþingis nein gögn eða upplýsingar um að stjórnvöld hafi formlega komið framangreindu á framfæri við bankana á þessum tíma né leitað eftir upplýsingum um hver staðan hafi verið varðandi hugsanlegan flutning Icesave-reikninganna yfir í dótturfélag.³²⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³²⁹

Já.

Með gildistöku laga nr. 54/2018, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og heildarlögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, nr. 70/2020, hefur verið lögfest umgjörð um viðbrögð og aðgerðir til að takast á við rekstrarerfiðleika tiltekinnna fjármálafyrirtækja. Lögin innleiddu meginefni tilskipunar 2014/59/ESB (BRRD) í íslenskan rétt en tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn þann 9. febrúar 2018.

Lögin hafa þau meginmarkmið að *annars vegar* koma í veg fyrir rekstrarerfiðleika fjármálafyrirtækja og *hins vegar* að lágmarka neikvæðar afleiðingar rekstrarerfiðleika og fjármálaáfalla ef slíkt raungerist. Í því skyni að ná þessum markmiðum geta stjórnvöld gripið til úrræða og heimilda á tímanlegan og skilvirkan hátt þegar fer að bera á rekstrarerfiðleikum hjá fjármálafyrirtækjum. Með því er ætlunin m.a. að tryggja að kerfislægt mikilvæg starfsemi truflist ekki og að dregið verði úr áhrifum falls fjármálafyrirtækis á hagkerfið og fjármála-kerfið. Lögunum er m.a. ætlað að tryggja að þegar eitt fjármálafyrirtæki eða kerfið allt lendir í erfiðleikum verði aðgangur að innstæðum og greiðsluþjónustu óheftur, mögulegt verði að

³²⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 43–44, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 97.

³²⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 45–46, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 98.

³²⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

selja hluta starfseminnar, sé það talið æskilegt, og tapi verði dreift á sanngjarnan og fyrirsjáanlegan hátt. Með þessum hætti verði dregið úr líkum á truflunum á fjármálamarkaði og úr þeim kostnaði sem lent getur á rikissjóði.

Á grundvelli laga nr. 54/2018 er lánastofnunum og eftir atvikum ákveðnum verðbréfa-fyrirtækjum gert skylt að gera endurbótaáætlun. Slík áætlun lýsir þeim aðgerðum og verklagi sem viðkomandi fyrirtæki hyggst grípa til á tímanlegan hátt þegar upp koma rekstrarerfiðleikar. Áætlunin skal jafnframt innihalda sviðsmyndir sem gera ráð fyrir rekstrarerfiðleikum hjá viðkomandi fyrirtæki ásamt utanaðkomandi áföllum sem geta haft áhrif á rekstur eða starfsemi þess. Þá skal gerð greining á því hvenær og undir hvaða kringumstæðum lánastofnanir geta óskað eftir lausafjárþingreiðslu frá Seðlabankanum. Endurbótaáætlun skal samþykkt af stjórn fyrirtækis og er hún háð mati Fjármálaeftirlitsins. Á grundvelli laganna er Fjármálaeftirlitinu einnig falin heimild til tímanlegra inngrípa í rekstur tiltekins fjármála-fyrirtækis í rekstrarerfiðleikum.

Aðrar breytingar sem hafa verið gerðar og koma til móts við þær ábendingar sem hér um ræðir eru takmarkanir á innlánasöfnun erlendis, nýjar reglur Seðlabankans um lausafjárhlutfall lánastofnana og nýjar reglur um fjármögnunarhlutfall sem fjallað er um í svari við spurningu nr. 106.

Þá má jafnframt benda á það að fjármálakerfið sem heild er nú mun betur vaktað en það var fyrir bankahrunið haustið 2008, svo sem fjallað var um í svari við spurningu nr. 39.

139.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að fyrirbyggjandi upplýsingar hafi gefið skýrt til kynna að alvarlegt ástand í málefnum Landsbankans hafi getað verið yfirvofandi með tilheyrandi áhrifum á stöðu íslenskra fjármálafyrirtækja og þar með íslenska hagsmuni í Bretlandi. Utanríkisráðherra hafi á fundi með bankastjórn Seðlabankans fengið upplýsingar um stöðuna. Engu að síður verði ekki séð af þeim gögnum og upplýsingum sem nefndin hafi fengið afhent að neinar sérstakar ráðstafanir hafi verið gerðar af hálfu utanríkisþjónustunnar af þessu tilefni til að undirbúa viðbrögð eða virkja tengsl við erlend stjórnvöld ef yrði um að ræða áframhaldandi áhlaup á Icesave-reikninga Landsbankans í Bretlandi, sem dæmi, en upplýst hafi verið að bankinn hafi getað þolað sambærilegt útlæði og orðið hefði í aðeins sex daga. Sendiráð Íslands í London hafi fyrst verið virkjað til að gæta hagsmuna Íslands vegna stöðu og falls íslensku bankanna eftir yfirlýsingu forsætisráðherra Bretlands í fjölmiðlum um aðgerðir gagnvart Landsbankanum og íslenskum fyrirtækjum 8. október 2008.³³⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³³¹

Já.

Höfuðmarkmið íslenskrar utanríkisþjónustu er að gæta hagsmuna Íslands. Stöðugt er unnið að því að efla samskipti og samstarf við erlend stjórnvöld og atvinnulíf í þeim tilgangi. Með nýjum lögum um Íslandsstofu frá 2018 og þjónustusamningi milli stjórnvalda og Íslandsstofu hafa samskiptin við atvinnulífið verið eflað til muna. Þá hefur utanríkisþjónustan undanfarið

³³⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 44–45, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 98.

³³¹ Ábyrgð á framkvæmd: Utanríkisráðuneytið.

lagt áherslu á að efla aðlögunarhæfni, sveigjanleika og hreyfanleika, einmitt til að geta brugðist skjótt við óvæntri þróun sem varðar mikilvæga þjóðarhagsmuni, sbr. skýrslu um utanríkisþjónustu til framtíðar frá 2017.

Skapist aðstæður sem kalla á sérstakar ráðstafanir og hagsmunagæslu gagnvart erlendum stjórnvöldum annast utanríkisþjónustan þau samskipti í nánú samstarfi við önnur ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki, eftir því sem við á. Fulltrúar utanríkisþjónustunnar koma m.a. að starfi samráðshóps Stjórnarráðsins vegna viðbragðsáætlunar vegna kerfislægt mikilvægra fyrirtækja svo að virkja megi tengsl utanríkisþjónustunnar eins fljótt og verða má, gerist þess þörf.

Utanríkisþjónustan hefur brugðist við ábendingum með því að leita ríkara samráðs við ráðuneyti, fyrirtæki og stofnanir innan lands til að tryggja tímanleg viðbrögð. Ábyrgðaraðilar eru mismunandi, en vel skilgreindir, eftir málaflokkum og þeim ríkjum sem um ræðir. Hvað varðar fjármálafyrirtæki sérstaklega heyrir málaflokkurinn undir viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og í slíkum tilvikum yrði haft samstarf við laga- og stjórnsýsluskrifstofu sem og skrifstofu yfirstjórnar.

140.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þrátt fyrir það mat bæði breskra og íslenskra stjórnvalda að mikilvægt væri út frá almannahagsmunum og hagsmunum innstæðueigenda að Icesave-reikningarnir yrðu fluttir yfir í dótturfélag hafi ekki verið skipaður sérstakur starfshópur til þess að þrýsta á um og greiða fyrir flutningi reikninganna. Þá hafi heldur ekki komið frumkvæði um hvaða aðili innan íslenska stjórnkerfisins hafi átt að hafa forgöngu um að þrýsta á um lausn málsins eða tilteknum starfsmanni eða starfsmönnum falið að vinna sérstaklega að málinu. Við skýrslutökur fyrir nefndinni hafi ítrekað komið fram í svörum ráðherra og stjórnenda ráðuneytanna, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands að þeir hafi talið að það hefði ekki verið í þeirra verkahring að þrýsta á eða hafa forgöngu um flutning reikninganna heldur vísuðu þess í stað á aðrar stofnanir.³³²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³³³

Já.

Yfirsýn yfir áhættu á fjármálamarkaði og samstarf í vöktun hennar og viðbrögðum við henni hefur breyst töluvert. Þær tvær stofnanir sem fóru með nær allt eftirlit á fjármálamarkaði hafa nú verið sameinaðar í eina og samráð við önnur stjórnvöld verið tilgreint sérstaklega í lögum. Þá eru möguleikar til innlánasöfnunar erlendis minni nú en þeir voru í aðdraganda fjármálaáfallsins. Um þetta er ítarlega fjallað í svörum við spurningum nr. 39, 106, 138 og 157.

141.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er vísað til ummæla bankastjóra Seðlabanka Íslands um að það hafi fyrst verið eftir mitt ár 2008 sem bankastjórnin hafi gert sér grein fyrir að þeir peningar sem hafi komið inn á Icesave-reikningana hafi í einhverjum mæli

³³² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 47, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 99.

³³³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

verið fluttir til Íslands. Rannsóknarnefndin bendir hins vegar á að á fundi sem tveir seðlabankastjóranna hafi átt með bankastjóra Seðlabanka Bretlands í mars 2008 hafi fulltrúar breska seðlabankans lýst því að þeir hafi talið að innlán sem safnað hafi verið í Bretlandi hafi meira og minna verið notuð til þess að fjármagna hraðan vöxt útlána á Íslandi. Í minnisblaði Seðlabanka Íslands um fundinn hafi þetta verið nefnt í framhaldi af því að seðlabankastjórarnir hafi talið Bretana ekki hafa haft nægar upplýsingar til þess að meta stöðu íslensku bankanna rétt. Í skýrslunni kemur fram að bankastjórn Seðlabankans hefði á þessum tíma átt að afla gleggri upplýsinga um hvernig Landsbankinn hafi nýtt þá fjármuni sem um ræddi í fjárstýringu sinni og þá sérstaklega hvort þeir hafi í einhverjum mæli verið fluttir til Íslands eða notaðir í tengslum við fjármögnun höfuðstöðva bankans á Íslandi. Það hafi þannig ekki verið séð að Seðlabankinn hafi brugðist við þeirri ábendingu sem fram hafi komið á fyrrnefndum fundi með Seðlabanka Bretlands í mars 2008 og það þrátt fyrir að hún hafi verið sett fram í tengslum við áhyggjur forsvarsmanna Seðlabanka Bretlands af stöðu íslensku bankanna og umræddum innlánnum.³³⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³³⁵

Já.

Segja má að auknar heimildir og breytingar á evrópsku regluverki hvað varðar fjármálamarkaðinn hafi hér áhrif. Breytingarnar hafa m.a. tekið til samskipta yfir landamæri. Þar er gert ráð fyrir miklum samskiptum eftirlitsaðila með fjármálafyrirtækjum yfir landamæri. Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur í þessu skyni stóreflt erlent samstarf og þátttöku í evrópsku starfi eftirlitsaðila. Seðlabankinn á einnig aðkomu að Evrópska kerfisáhætturáðinu (e. European Systemic Risk Board, ESRB) og Evrópsku bankaeftirlitsstofnuninni (e. European Banking Authority, EBA). Með lögum nr. 24/2017, um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, var lögfest eftirlitskerfi með það að markmiði að vernda hagsmuni almennings og fjármálamarkaðarins og stuðla að stöðugleika og heilbrigði fjármálakerfisins á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. Lögin breyttu einnig þágildandi lögum nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, þar sem bankanum var veitt heimild til að veita evrópskum eftirlitsstjórnvöldum upplýsingar á sviði fjármálastarfsemi, ef það væri liður í samstarfi ríkjanna um eftirlit með starfsemi aðila á fjármálamarkaði og slík upplýsingagjöf væri gagnleg til að unnt sé að framfylgja lögmæltu eftirliti, sbr. nú 7. mgr. 41. gr. laga nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands.

Rétt er að hafa í huga að íslensku bankarnir hafa ekki haft erlenda starfsemi í útibúum eða dótturfélögum frá 2008 og að hér á landi starfa ekki stórir erlendir viðskiptabankar.

142.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að íslensk stjórnvöld hafi verið í litlum beinum samskiptum við bresk stjórnvöld í ágúst 2008 þegar staðan hafi verið orðin grafalvarleg. Fulltrúar Seðlabanka Bretlands hafi hins vegar haft samband við

³³⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 48–49, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 99.

³³⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

Seðlabanka Íslands og mikill þungi verið í skilaboðum þeirra til bankans vegna ástandsins. Sami þungi hafi verið í samskiptum breska fjármálaeftirlitsins (e. Financial Services Authority, FSA) við Landsbankann í bréfi 15. ágúst 2008 sem kynnt hafi verið forsætisráðherra daginn eftir. Hafi það á annað borð verið stefna íslenskra stjórnvalda og vilji að Icesave-reikningarnir yrðu sem allra fyrst fluttir frá útibúi Landsbankans í London yfir í dótturfélag þar hafi forsætisráðherra og stjórnendum Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins mátt verið það ljóst þegar umrætt bréf barst að þörf hafi verið á beinni aðkomu íslenskra stjórnvalda að málinu.³³⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³³⁷

Já.

Erlend samvinna eftirlitsstjórnvalda á fjármálamarkaði hefur aukist töluvert frá bankahruninu haustið 2008. Í nýju evrópsku bankaregluverki (CRD IV) er að finna fjölda breytinga varðandi eftirlitslutverk með starfsemi yfir landamæri, upplýsingaskipti, samráð, samstæðueftirlit o.fl. Þá hafa verið stofnaðar sérstakar evrópskar eftirlitsstofnanir á sviði bankamarkaðar, verðbréfamarkaðar og tryggingamarkaðar sem sjá um samhæfingu og úrlausn ágreiningsmála varðandi eftirlit á EES-svæðinu o.fl. Lög um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, nr. 24/2017, voru samþykkt hér á landi 2017. Vorið 2018 voru gerðar breytingar á lagaákvæðum um samstæðueftirlit, m.a. varðandi samskipti eftirlitsaðila vegna starfsemi fjármálafyrirtækis yfir landamæri á EES-svæðinu. Tilskipun 2014/59/ESB (BRRD-tilskipuninni), sem hefur nú í meginatriðum verið innleidd hér á landi, er einnig ætlað að samhæfa viðbrögð á EES-svæðinu þegar fjármálafyrirtæki með starfsemi yfir landamæri lendir í rekstrarerfiðleikum. Á grundvelli ákvæða í þeirri tilskipun, sem lögfest eru í lögum nr. 70/2020, er m.a. gerður sá áskilnaður að stofnað sé skilaráð þegar samstæða starfar yfir landamæri. Aðilar að skilaráði eru skilastjórnvöld, eftirlitsstjórnvöld, viðeigandi ráðuneyti, aðili sem ber ábyrgð á innstæðutryggingakerfi og Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (EBA). Í skilaráði skulu aðilar skiptast á upplýsingum og skapa vettvang fyrir samstarf og ákvarðanatöku um rekstrarerfiðleika á samstæðugrunni. Flutningur innlána af því tagi sem hér er um að ræða úr útibúi í dótturfélag getur aðeins orðið með samþykki eftirlitsyfirvalda í heimaríki dótturfyrirtækisins. Þá á Seðlabankinn aðild að Evrópska kerfisáhætturáðinu (ESRB) sem stofnað var eftir fjármálakreppuna. Ráðið er hýst í Seðlabanka Evrópu og á þeim vettvangi geta mál sem þessi komið til umræðu.

143.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að íslensk stjórnvöld hafi skort frumkvæði þegar kom að nægilegum afskiptum af þeirri alvarlegu stöðu sem komin hafi verið upp í samskiptum Landsbankans og breska fjármálaeftirlitsins (FSA), sérstaklega þegar liðið hafi á sumarið 2008. Í skýrslunni er sérstaklega bent á hversu lítið íslenska Fjármálaeftirlitið hafi lengst af komið að málinu og að í þeim bréfum sem það hafi sent FSA undir lok ágúst og fram í september hafi það sérstaklega fylgt fram sjónarmiðum Landsbankans. Ekki hafi komið fram við athugun rannsóknarnefndar Alþingis nein

³³⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 51, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 100.

³³⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

gögn sem hafi sýnt að Fjármálaeftirlitið hafi sett fram formleg sjónarmið eða tillögu um mögulegar lausnir til að flutningur Icesave-reikninganna yfir í dótturfélag hafi getað gengið fyrir sig með skjóttum hætti, hvorki gagnvart Landsbankanum, FSA né öðrum íslenskum stjórnvöldum, t.d. ríkisstjórn eða Seðlabanka.³³⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³³⁹

Já.

Yfirsýn yfir áhættu á fjármálamarkaði og samstarf í vöktun hennar og viðbrögðum við henni hafa breyst töluvert. Þær tvær stofnanir sem fóru með nær allt eftirlit á fjármálamarkaði hafa nú verið sameinaðar í eina og sérstökum samráðsveitvangi stjórnvalda verið komið á með lögum um fjármálastöðugleikaráð. Þá eru möguleikar til innlánasöfnunar erlendis minni nú en þeir voru í aðdraganda fjármálaáfallsins. Um þetta er ítarlega fjallað í svörum við spurningum nr. 39, 106 og 138.

144.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er vísað til skýrslu fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins fyrir rannsóknarnefndinni þar sem hann hafi aðspurður sagt að Fjármálaeftirlitið hafi ekki tekið afstöðu til lausafjárstýringar Landsbankans í evrum í aðdraganda opunar Icesave í Hollandi. Hafi hann m.a. vísað til þess að lausafjáreftilit hafi verið á verksviði Seðlabanka Íslands og að almennt hafi eftirlitsaðilar á þessum tíma ekki gert rannsóknir á þeim grundvelli við afgreiðslu á tilkynningum um stofnun útibús í öðru ríki. Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi byrjað að þróa lausafjáreftilit á samstæðugrunni fyrir bankana þrjá á seinni hluta 2007. Við skýrslutöku fyrir nefndinni hafi fyrrverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins getið þess að það hafi af sjálfsdáðum tekið upp lausafjáreftilit með Landsbankanum. Þá hafi komið fram í máli hans að af viðræðum við forsvarsmenn Landsbankans hafi verið ljóst að bankinn hafi ætlað að afla evra á gjaldeyrisskiptamarkaði til að greiða úttektir af innlánsreikningum í útibúi Landsbankans í Amsterdam. Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur hins vegar fram að gjaldeyrisskiptamarkaður með íslenskar krónur hafi verið á köflum nær óvirkur frá 19. mars 2008. Ekki hafi verið 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 hafi verið kerfislægt mikilvægur banki.³⁴⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁴¹

Já.

Lausafjárreglur hafa verið bættar og lausafjáreftilit eftl. Meðal annars hafa verið sett sérstök lágmark um lausafjárhlutföll í erlendum gjaldmiðlum og auk þess hafa heimildir

³³⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 51–52, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 100.

³³⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

³⁴⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 62–63, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 103.

³⁴¹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

Seðlabankans til að krefjast upplýsinga frá bönkunum verið styrktar. Þá hefur Fjármálaeftirlit Seðlabankans aukið eftirlit með lausafjárstýringu samhliða upptöku nýrra evrópskra reglna og viðmiða þar að lútandi. Þess utan hafa heimildir Fjármálaeftirlits Seðlabankans til inngripa verið auknar, sjá svar við spurningu nr. 152.

Sjá einnig svör við spurningum nr. 143, 149, 150 og 156.

19. Aðgerðir og viðbrögð íslenskra stjórnvalda á árunum 2007–2008 vegna hættu á fjármála-áfalli

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 19. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

145.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að samráðshópi stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað hafi verið komið á fót með samkomulagi þeirra aðila sem hann hafi skipað 21. febrúar 2006. Þar hafi hlutverk samráðshópsins verið tilgreint sem „vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta“ og hann sagður „ráðgefandi og [tæki] ekki ákvarðanir um aðgerðir“. Í samkomulagi um samráðshópinn hafi ekki verið tekið fram að hlutverk hans hafi verið að semja tillögu að sameiginlegri viðbúnaðaráætlun stjórnvalda enda þótt það hafi verið skilningur margra fulltrúa hans, aðspurðra í skýrslum fyrir rannsóknarnefnd Alþingis. Í skýrslunni kemur fram að það sé afar gagnrýnisvert að hlutverk samráðshópsins varðandi gerð tillögu um viðbúnaðaráætlun skuli ekki hafa verið skýrt og ótvírætt í fyrirnefndu samkomulagi.³⁴²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁴³

Já.

Um yfirsýn yfir fjármálastöðugleika var fjallað í svari við spurningu nr. 39 og um skilaáætlanir í spurningum nr. 138 og 157. Í lögum nr. 70/2020, um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, er fjallað með nákvæmum og ítarlegum hætti um hlutverk, verka-skiptingu, samráð og samstarf milli skilavalds, Fjármálaeftirlits Seðlabankans, ráðherra og annarra aðila sem hafa hlutverki að gegna við undirbúning og framkvæmd á skilameðferð fjármálafyrirtækis.

146.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að samráðshóp stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað hafi skort upplýsingar til þess að byggja ráðgjöf sína á þrátt fyrir að slíkar upplýsingar hafi a.m.k. að einhverju leyti verið til staðar hjá einstökum stofnunum sem ekki hafi átt aðild að hópnum. Samráðshópnum hafi ekki verið komið á fót með lögum og ekki mælt fyrir um miðlun nauðsynlegra trúnaðargagna

³⁴² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 243, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 106.

³⁴³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

til hans í lögum. Af þessum sökum hafi samráðshópurinn því ekki haft aðgang að nauðsynlegum upplýsingum sem ákvarðanir um samhæfingu og viðbrögð við fjármálaáfallum hafi óhjákvæmilega þurft að geta byggst á. Þannig hafi samráðshópurinn ekki haft glögga yfirsýn yfir stórar áhættuskuldbindingar, krosseignatengsl og yfirleitt veikleika íslensks fjármálakerfis. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis hafi verið um að ræða alvarlegan ágalla á starfsskilyrðum samráðshópsins sem hafi hlotið að koma niður á gæðum vinnu hans.³⁴⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁴⁵

Já.

Um yfirsýn yfir fjármálastöðugleika var fjallað í svari við spurningu nr. 39 og um skilameðferð, þ.m.t. skilaáætlanir, ásamt hlutverki og verkefnum mismunandi stjórnvalda við neyðaraðgerðir í spurningum nr. 138, 143 og 157. Í lögum nr. 70/2020 er að finna ítarlegar heimildir til upplýsingaöflunar að viðlögðum stjórnvaldssektum ef upplýsingar eru ekki veittar, sbr. 7., 12. og 94. gr. laganna. Þá er mælt fyrir um þagnarskyldu og heimild til að miðla upplýsingum sem lúta þagnarskyldu til tilgreindra aðila, sbr. 8. gr. laganna. Einnig er því við að bæta að í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 66/2014 kemur fram að Seðlabanki Íslands skuli afhenda fjármálastöðugleikaráði gögn sem hann býr yfir og ráðið telur nauðsynlegt vegna hlutverks síns.

147.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að fyrirmynd að samráðshópi stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað hafi verið sótt til Bretlands. Breski samráðshópurinn hafi hins vegar einungis samanstáðið af fulltrúum þriggja stofnana en ekki fimm eins og hinn íslenski. Þessi munur hafi hlotið að kalla á 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 fjármálahruni og takast á við greiðsluþrot bankanna ef til þess kæmi. Af skýrslu þeirra sem sæti hafi átt í hópnum hafi hins vegar verið ljóst að því hafi ekki verið að heilsa. Er haft eftir fulltrúa í nefndinni að skort hafi á skýra verkaskiptingu og ábyrgð á framkvæmd verkefna, aðgerðir hafi vantað og ráðherrar verið í mikilli fjarlægð. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að í ljósi þeirra ummæla verði vart komist að annarri niðurstöðu en að um óvönduð vinnubrögð hafi verið að ræða í ljósi þess hversu þýðingarmikil verkefni samráðshópsins hafi verið, enda hafi samráðshópurinn verið langt frá því að ljúka fyrstu drögum að tillögu að viðbúnaðaráætlun þegar fjármálahrunið hafi dunið yfir.³⁴⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁴⁷

³⁴⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 243, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 106–107.

³⁴⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

³⁴⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 245, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 107.

³⁴⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Já.

Um yfirsýn yfir fjármálastöðugleika má lesa í svari við spurningu nr. 39. Þá er fjallað um verkaskiptingu og ábyrgð stjórnvalda við undirbúning, fyrirbyggjandi aðgerðir og neyðar- aðgerðir vegna rekstrarerfiðleika tiltekkinna fjármálafyrirtækja og við fjármálaáföll í lögum nr. 54/2018 og 70/2020.

148.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að miðlun upplýsinga til ráðherra frá samráðshópi stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað hafi ekki verið í föstum skorðum. Þá hafi hlutaðeigandi ráðherrar hvorki haldið reglulega fundi til þess að fara yfir verkefni og afrakstur af vinnu samráðshópsins né sinnt þeirri yfirstjórn verkefnisins að því leyti sem það heyrði undir þá þrátt fyrir að um afar mikilvægt verkefni hafi verið að ræða fyrir íslenskt samfélag. Tillögur og skjöl um nauðsyn viðbúnaðar sem lögð hafi verið fram í samráðshópnum af hálfu einstakra stofnana hafi ekki fengið formlega afgreiðslu, t.d. hjá ráðherrum sem hafi átt fulltrúa í hópnum. Verði því ekki annað séð en að mjög hafi skort á að vinnu samráðshópsins hafi verið stýrt á markvissan hátt bæði innan samráðshópsins og af hálfu ráðherra. Í því samhengi bendir rannsóknarnefnd Alþingis sérstaklega á að þegar á hólminn hafi verið komið og bankarnir riðað til falls hafi ekki verið fyrir hendi sameiginleg viðbúnaðaráætlun stjórnvalda sem sárlega hafi þurft á að halda.³⁴⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁴⁹

Já.

Fjallað er um yfirsýn yfir fjármálastöðugleika í svari við spurningu nr. 39. Fjármála- og efnahagsráðherra er formaður fjármálastöðugleikaráðs. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laga nr. 66/2014, um fjármálastöðugleikaráð, skal ráðið árlega, og oftast ef þörf er á, gera Alþingi grein fyrir meginþáttum í störfum sínum. Hingað til hefur sá háttur verið hafður á að ráðherra gefur út skýrslu um störf ráðsins árlega og dreifir til þingmanna. Þá er formanni fjármálastöðugleikaráðs skylt að halda ríkisstjórninni upplýstri um störf ráðsins og viðbúnað stjórnvalda og viðbragðsáætlanir við sérstakar aðstæður, sbr. 3. mgr. 10. gr. sömu laga. Formenn stjórnmalaflokka á Alþingi, sem ekki eru jafnframt ráðherrar, skulu upplýstir með sama hætti. Um endurbótaáætlanir fjármálafyrirtækja er fjallað í svari við spurningum nr. 138 og 157.

149.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að lítið hafi verið rætt í ríkisstjórninni um stöðu bankanna og lausafjárkreppuna sem hafi hafist undir lok sumars 2007 og ágerst eftir því sem á leið. Hvorki verði 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 (fjármála- ráðherra) hafi upplýst ríkisstjórnina með sérstakri skýrslu um vanda bankanna eða

³⁴⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 245, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 107.

³⁴⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

hugsanleg áhrif hans á efnahag og fjármál ríkisins í aðdraganda hrunsins. Frá því að þrengja tók að bönkunum og fram að hruni hafi þó birst neikvæð umfjöllun um bankana í innlendum og erlendum fjölmiðlum og íslenska krónan hafi veikst verulega, auk þess sem skuldtryggingarálag bankanna hafi farið hækkandi. Fullt tilefni hafi því verið til að ræða málefni bankanna ítarlega í ríkisstjórninni.³⁵⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁵¹

Já.

Með tilkomu fjármálastöðugleikaráðs hefur samstarf og samhæfing fjármála- og efnahagsráðuneytis og Seðlabanka (og áður Fjármálaeftirlits) á þessu sviði verið styrkt. Með ráðinu er komið á fót formlegum vettvangi til að skipuleggja og samræma upplýsingagjöf um möguleg fjármálaáföll. Áður hafði tilflutningur á málefnum fjármálastöðugleika og efnahagsmála til fjármála- og efnahagsráðuneytis bætt yfirsýn og möguleika á upplýsingagjöf. Tilurð ráðherra- nefnda bætir svo upplýsingagjöf milli ráðuneyta. Sjá jafnframt svör við spurningum nr. 148 og 160.

150.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að hvorki hafi verið gerðar úttektir á vegum forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis og viðskiptaráðuneytis 2007 og fram að falli bankanna 2008 né mat lagt á hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna hér á landi og erlendis. Þetta hafi hvorki verið gert varðandi einstaka þætti í starfsemi þeirra, annars vegar m.t.t. umfangs starfseminnar í hlutfalli við stærð íslensks efnahagslífs og hins vegar breytinga á rekstrarumhverfi fjármálafyrirtækjanna, né í ljósi breytinga sem þegar hafi orðið, s.s. með stofnun innlánsreikninga erlendis. Í skýrslunni kemur fram að rannsóknarnefnd Alþingis átelji að þetta hafi farist fyrir.³⁵²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁵³

Já.

Stöðug vöktun á fjármálakerfinu er nú til staðar og er fjármála- og efnahagsráðherra reglulega upplýstur um gang mála, sjá fyrri umfjöllun um fjármálastöðugleikaráð, m.a. í svari við spurningu nr. 39. Þá er að finna í lögum um fjármálastöðugleikaráð skyldu fjármála- og efnahagsráðherra til að upplýsa ríkisstjórnina og formenn stjórnmalaflokka á Alþingi, sem ekki eru jafnframt ráðherrar, um störf fjármálastöðugleikaráðs, viðbúnað stjórnvalda og viðbragðsáætlanir við sérstakar aðstæður, sjá svar við spurningu 148. Þá hefur tilflutningur á málefnum fjármálastöðugleika og efnahagsmála til fjármála- og efnahagsráðuneytis bætt yfirsýn og möguleika á upplýsingagjöf. Tilurð ráðherra- nefnda bætir svo upplýsingagjöf milli ráðuneyta.

³⁵⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 253, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 108–109.

³⁵¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

³⁵² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 253, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 109.

³⁵³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

151.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að yfirlýsingar ráðherra um að staðið yrði við bakið á bönkunum hafi ekki verið byggðar á útreikningum sem sýnt hafi að ríkið hafi haft bolmagn til þess. Í skýrslum fyrir rannsóknarnefnd Alþingis hafi komið fram að þessar yfirlýsingar hafi fyrst og fremst verið settar fram „til að rýra ekki traust kerfisins og til að orsaka ekki hrun með því að viðurkenna að þrautavarahlutverkinu yrði ekki sinnt ef á það reyndi“. Í skýrslunni kemur fram að rannsóknarnefnd Alþingis átelji að ekki hafi verið lagt faglegt mat á það hvort og eftir atvikum hversu bær ríkissjóður hafi verið til að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja landsins, eins eða fleiri.³⁵⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁵⁵

Já.

Líkur á slíkum yfirlýsingum eru mun minni nú vegna algerrar endurskoðunar á regluverki á fjármálamarkaði, og vísast hér í fyrri svör um yfirsýn yfir fjármálastöðugleika, s.s. svar við spurningu nr. 39, og þá breytingu sem orðin er á viðbúnaði við greiðsluþrot kerfislægt mikilvægra fjármálafyrirtækja með innleiðingu BRRD-tilskipunarinnar hér á landi, sjá umfjöllun um tilskipunina í svári við spurningu nr. 138.

152.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að meðal hlutverka Seðlabanka Íslands hafi samkvæmt þágildandi lögum verið að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi. Eftir að Seðlabankinn hafi fengið rökstuddan grun um að sérstök kerfisáhætta hafi tekið að myndast vegna náinna tengsla á milli lántakenda hafi verið komið fram sérstakt tilefni fyrir Seðlabankann til að kalla eftir nauðsynlegum upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu til þess að leggja mat á áhættuna. Í lögum hafi verið kveðið á um gagnkvæma upplýsingagjöf á milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Þannig hafi sérstaklega verið mælt fyrir um að Fjármálaeftirlitið veitti Seðlabankanum allar upplýsingar sem það hafi búið yfir og getað nýst í starfsemi bankans. Ekki hafi því skort á heimild í lögum fyrir Fjármálaeftirlitið til að afhenda Seðlabankanum upplýsingar sem bankanum hafi verið þörf á til þess að rækja lögbundið hlutverk sitt við að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi. Ekki hafi komið fram neinar viðhlítandi skýringar á því af hverju Seðlabankinn hafi látið hjá líða að kalla eftir þeim upplýsingum og sé afar gagnrýnisvert að slíkt hafi ekki verið gert.³⁵⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁵⁷

³⁵⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 253–254, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 109.

³⁵⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

³⁵⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 6, bls. 268–269, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 112.

³⁵⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

Já.

Varðandi flæði upplýsinga frá Fjármálaeftirlitinu til Seðlabanka Íslands ber fyrst af öllu að líta til þess að Fjármálaeftirlitið hefur nú verið sameinað Seðlabankanum, en meðal markmiða sameiningarinnar var að tryggja gott upplýsingaflæði innan sameinaðrar stofnunar og samlegð í nýtingu gagna sem leiði til aukinnar skilvirkni og fleiri tækifæra við greiningu. Sá vandi sem ábendingin lýtur að hvað þetta varðar er því úr sögunni. Sjá einnig svar við spurningu nr. 115.

Með breytingalögum nr. 92/2013, sem breyttu þágildandi lögum um Seðlabanka Íslands, og tóku gildi 16. júlí 2013, var skert á heimildum til upplýsingaöflunar, sbr. 32. gr. núgildandi laga, nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands, og álagningar dagsekta, sbr. 44. gr. núgildandi laga. Heimildir til öflunar upplýsinga varðandi greiðslujöfnuð, til að stuðla að verðlags- og fjármálastöðugleika í samræmi við hlutverk bankans, voru styrktar enn frekar með lögum nr. 105/2016, um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, sem tóku gildi 17. október 2016. Einnig var í endurnýjuðum samstarfssamningi milli Seðlabanka og Fjármálaeftirlits kveðið mun nánar á um upplýsingaskipti milli stofnananna.

Seðlabankinn hefur á liðnum árum stóraukið þær upplýsingar sem bankinn aflar sér milliliðalaust frá fjármála fyrirtækjum í þeim tilgangi að greina mögulega uppsöfnun kerfisáhættu. Má þar nefna sem dæmi ítarlegri skýrslur um lausafjárstöðu, skýrslur um stöðuga fjármögnun, ítarlegri skýrslur um gjaldeyrisjöfnuð, ítarlegra niðurbrot á efnahagsreikningum en áður, upplýsingar um lán til fyrirtækja í ferðaþjónustu, upplýsingar um útlán tryggð með veði í atvinnuhúsnæði, upplýsingar um útlánavexti á öllum útlánnum viðskiptabankanna o.fl.

Fyrir áður nefnda sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins hafði verið settur skýrari rammi um samráð og mat á kerfisáhættu þar sem Seðlabanki og Fjármálaeftirlit deildu upplýsingum til að leggja sem best mat á veikleika og áhættu í fjármálakerfinu. Með lögum nr. 66/2014, um fjármálastöðugleikaráð, var komið á sameiginlegum vettvangi Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins til að varðveita fjármálastöðugleika, auka á viðnámsþrótt fjármála fyrirtækja og sporna við uppsöfnun kerfisáhættu. Kerfisáhættunefnd, þar sem m.a. áttu sæti bæði seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins, fundaði ársfjórðungslega. Á fundum nefndarinnar kynntu starfsmenn stofnana m.a. mat á stöðunni í hagkerfinu hérlendis og erlendis og lausafjár-, markaðs- og útlánaáhættu í fjármálakerfinu. Á grundvelli þeirra upplýsinga lagði nefndin mat á uppsöfnun áhættu í kerfinu í heild. Kerfisáhættunefnd skilaði í framhaldinu greinargerð til fjármálastöðugleikaráðs sem fundaði í kjölfar funda nefndarinnar. Í ráðinu áttu sæti fjármála- og efnahagsráðherra (formaður), seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Fjármálastöðugleikaráð gat svo í framhaldinu beint því til Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins að beita viðeigandi þjóðhagsvarúðartækjum, s.s. eiginfjáráukum, lausafjárkröfum eða takmörkunum á einstaka lánþega, teldi ráðið að óhófleg uppsöfnun kerfisáhættu ætti sér stað.

Þannig hafði formlega verið búinn til vettvangur þar sem eftirlitsstofnanir og fjármála- og efnahagsráðuneytið hittust reglulega, deildu upplýsingum og lögðu mat á áhættu í fjármálakerfinu. Við sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins var eindar- og þjóðhagsvarúð sameinuð innan sömu stofnunar. Komið var á fót stefnunefnd fjármálastöðugleika innan bankans sem tekur nú ákvarðanir um beitingu þjóðhagsvarúðartækja, þ.m.t. þeirra tækja sem fjármálastöðugleikaráð hafði heimildir til að beina tilmælum eða álitum um til aðildarstofnana sinna. Samhliða þessu var kerfisáhættunefnd lögð niður og tók fjármálastöðugleikanefnd við verkefnum hennar. Þá var hlutverki fjármálastöðugleikaráðs breytt sem áfram er ætlað að tryggja reglulegt samráð og upplýsingaskipti Seðlabankans og ráðherra í því skyni að efla og varðveita fjármálastöðugleika og stuðla að samhæfðum viðbrögðum við

sérstakar aðstæður. Með skipan fjármálastöðugleikanefndar, þar sem allir bankastjórar Seðla-
bankans sitja auk þriggja ytri meðlima og ráðuneytisstjóra fjármála- og efnahagsráðuneytisins,
er ætlað að viðhalda þeim skoðanaskiptum og ólíku sjónarmiðum sem hafa komið fram á
fundum kerfisáhættunefndar við undirbúning ákvarðana.

7. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Í 7. bindi skýrslunnar er fjallað um atburðarásina frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu og orsakir falls íslensku bankanna – ábyrgð, mistök og vanrækslu. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnáráðgjafur verið dregnar saman með hliðsjón af umfjöllun og afmörkun ábendinga í skýrslu þingmannanefndar Alþingis og rakin viðbrögð við þeim.

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

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnáráðgjafur úr 20. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

153.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru rakin samskipti forsvarsmanna Glitnis banka hf. og Seðlabanka Íslands í september 2008. Verður ráðið af framburði forsvarsmanna Glitnis að þeir hafi óskað eftir veðláni samkvæmt 1. mgr. 7. gr. þágildandi laga um Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn hafi aftur á móti litið svo á að lána fyrirgreiðslan sem um hafi verið beðið hafi í eðli sínu verið ósk um lán til þrautavara skv. 2. mgr. 7. gr. sömu laga. Ekki hafi hins vegar komið fram „formleg beiðni“ um þrautavaralán af hálfu Glitnis.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er áréttað að í þágildandi lögum um Seðlabankann hafi ekki verið að finna nein formskilyrði varðandi beiðni um lán til þrautavara. Seðlabankinn sé sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sem beri í störfum sínum að fara eftir þeim almennu lögum og reglum sem gildi um starfsemi ríkisstofnana og meðferð stjórnáráðgjafur, auk þeirra sérstöku laga sem sett hafi verið um starfsemi hans. Nefndin vísar m.a. til stjórnáráðgjafur og óskráðra grundvallarreglna stjórnáráðgjafur, auk þess sem stofnuninni beri í störfum sínum að fylgja vönduðum stjórnáráðgjafur.

Þrátt fyrir að erindi Glitnis hafi sýnilega ekki verið nægilega vel undirbúið þegar það var lagt fyrir stjórnendur Seðlabankans hafi það ekki breytt því að það hafi verið á ábyrgð Seðlabankans að afgreiða framkomna beiðni Glitnis í samræmi við stjórnáráðgjafur. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að hún telji, m.t.t. þess hversu afdrifaríkt málefni hafi verið um að ræða og með hliðsjón af vönduðum stjórnáráðgjafur, að Seðlabankinn hafi í þessu tilviki átt að ganga eftir því að Glitnir legði fram formlegt erindi þar sem fram hefði komið rökstuðningur og því lýst hvernig Glitnir hafi talið að umbeðin fyrirgreiðsla hafi átt að gagnast bankanum í fyrirsjáanlegum erfiðleikum. Þá hafi Seðlabankann skort fullnægjandi upplýsingar um stöðu Glitnis banka hf. og ekki hafi verið kallað eftir þeim, hvorki frá Glitni sjálfum né Fjármálaeftirlitinu. Hafi Seðlabankinn ekki nýtt sér þau lagaúrræði sem bankanum hafi verið búin til þess að upplýsa málið á viðhlítandi hátt.

Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að gera þurfi greinarmun á þeirri málsmeðferð sem lúti að töku ákvörðunar um hvort Seðlabankinn veiti lánastofnunum lán eða aðra fyrirgreiðslu til þrautavara og svo málsmeðferð vegna frágangs lánsskjala og samninga sem hugsanlega kunni að vera gerðir í tilefni af slíkri fyrirgreiðslu. Á Seðlabankanum hvíli skylda til að leggja viðhlítandi grundvöll að ákvörðunum sínum með

**forsvaranlegri rannsókn og málsmeðferð og byggja ákvörðun sína á lögum og málefna-
legum sjónarmiðum.³⁵⁸**

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁵⁹

Já.

Sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins er m.a. ætlað að vinna að því að auka skilvirkni og bæta stjórnýslu við eftirlit með fjármálastarfsemi. Í því felst jafnframt að stjórnýslumál verði sett í skýrari farveg og að tryggja örugga upplýsingaöflun, og þar með fylgni við rannsóknarskyldu, leiðbeiningarskyldu og aðrar málsmeðferðarreglur stjórnýslu-
réttarins við töku stjórnvaldsákvæðana. Þess má einnig geta að nýlega var haldin sameiginleg fjármálakreppuæfing Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna sem Fjármálaeftirlitið, Seðla-
bankinn og fjármála- og efnahagsráðuneytið tóku öll þátt í fyrir hönd Íslands. Æfingin átti fyrst og fremst að æfa samskipti stofnana við skilyrði fjármálakreppu. Í þeirri æfingu var m.a. tekið á lánveitingu til þrautavara og samskiptum sem fara fram á milli stofnana við þær aðstæður. Hér vísast einnig til svars við spurningu nr. 158 varðandi sams konar „svarta bók“ og þann leiðarvísi sem þar er að finna.

154.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að stjórnvöld hafi staðið frammi fyrir því að veruleg hætta hafi verið á að vandi eins eða einhvers hluta einkafyrirtækja á fjármálamarkaði hafi getað haft afgerandi áhrif á rekstur annarra fyrirtækja í starfsgreininni með tilheyrandi afleiðingum fyrir fjármálastöðugleika og efnahagslíf landsins. Rannsóknarnefnd Alþingis telji að við þessar aðstæður hafi stjórnvöldum verið rétt, bæði m.t.t. hagsmuna starfsgreinarinnar og opinberra hagsmuna, að hafa frumkvæði að beinum viðræðum við stjórnendur, a.m.k. stærstu fyrirtækjanna á fjármálamarkaði, og viðræðum þeirra í milli um hvaða möguleikar hafi verið á aðkomu fyrirtækjanna sjálfra að lausn þess vanda sem upp hafi verið kominn og stjórnvöld staðið frammi fyrir.³⁶⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁶¹

Já, að vissu leyti.

Eftirlitsaðilar eiga í mun reglulegri samskiptum við eftirlitsskylda aðila nú en var í aðdraganda fjármálahrunsins 2008 og eftirlit á fjármálamarkaði hefur tekið stakkaskiptum, sjá t.d. svar við spurningu nr. 29. Þá hefur heildaryfirsýn yfir áhættu á fjármálamarkaði aukist til muna og reglulegt eftirlit er með henni, sjá svar við spurningu nr. 39. Ný lagaumgjörð um endurreisn og skilameðferð felur jafnframt í sér gerð endurbótaáætlana þar sem fjármála-
fyrirtæki gera áætlun um til hvaða aðgerða grípa skuli, lendi fyrirtækið í rekstrarerfiðleikum, sjá t.d. svar við spurningum nr. 138 og 157.

³⁵⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 53–54, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 118.

³⁵⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

³⁶⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 59, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 120.

³⁶¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eftir að ljóst hafi verið að Seðlabankinn hygðist gera tillögu til ríkisstjórnarinnar um aðra lausn á vanda Glitnis en þá að Seðlabankinn veitti honum lán til þrautavara hafi þeir ráðherrar sem fóru með þau málefna svið er ákvörðunin hafi varðað verulega þurft að koma að umfjöllun um málið að íslenskum stjórn lögum. Atvik kunni að vera með þeim hætti í einstökum málum að forsætisráðherra sé á grundvelli verkstjórnarvalds síns til fyrirsvars fyrir ríkisstjórninni í samskiptum við einstök stjórnvöld eða eftir atvikum einkaaðila við upphaf máls og meðan því vindi fram. Ljóst sé að forsætisráðherra hafi þar ákveðið svigrúm til að ákveða verklag á vettvangi ríkisstjórnarinnar og Stjórnarráðsins í heild. Hvað sem því líði sé ljóst að þegar komi að hinni eiginlegu ákvörðun verði sá ráðherra, sem ábyrgð beri á henni að stjórn lögum, að taka hana. Varði ákvörðun þannig verulega málefna svið annars ráðherra verði í samræmi við grunnreglu 14. gr. stjórnarskrárinnar um einstaklingsbundna ábyrgð ráðherra að tryggja aðkomu hans að málinu þannig að honum gefist kostur á að koma viðhorfum sínum og ráðuneytis síns að. Ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar sé m.a. ætlað að gegna þessu hlutverki en þar sé mælt svo fyrir að ráðherrafundi skuli halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Af lögum um ráðherraábyrgð leiði að sá ráðherra beri ábyrgð sem riti undir stjórnar erindi, hvort sem það sé gert með eða án atbeina forseta, auk þess ráðherra sem hafi ráðið til ákvörðunarinnar. Þá beri ráðherrar ábyrgð á embættisathöfnum á ráðherrafundi skv. 17. gr. stjórnarskrárinnar sem með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt hafi stuðlað að þeirri athöfn.

Af hálfu forsætisráðherra hafi ekki verið farin sú leið að boða til ríkisstjórnarfundar og ræða þá stöðu sem upp hafi verið komin í málefnum Glitnis áður en forsvarsmönnum bankans hafi verið gerð grein fyrir tilboði íslenska ríkisins um að kaupa 75% hlut í bankanum. Einstökum ráðherrum hafi því ekki gefist tækifæri til að kynna sér málið eða hafa uppi sjónarmið um leiðir til lausnar á því á ríkisstjórnar fundi. Þá verði ekki séð að viðskiptaráðherra hafi fengið þá vitneskju um málið, áður en þeir ráðherrar sem viðstaddir hafi verið í Seðlabankanum hafi ákveðið hvaða leið yrði farin gagnvart Glitni, að honum hefði verið unnt að nýta sér þann rétt sem ráðherra er tryggður í 17. gr. stjórnarskrárinnar til að óska eftir ríkisstjórnar fundi vegna málsins. Þegar framangreint sé virt og þá sérstaklega sú staðreynd að fjármála fyrirtæki hafi að stjórn lögum heyrt undir málefna svið viðskiptaráðherra, telji nefndin að forsætisráðherra hafi sem stjórnanda ríkisstjórnar fundar og vegna stjórn skipulegs hlutverks síns borið að ganga eftir því að viðskiptaráðherra yrði upplýstur um þá tillögu sem banka stjórn Seðlabankans hafi gert til ríkisstjórnarinnar um úrlausn í málefnum Glitnis áður en henni yrði ráðið til lykta af hálfu ríkisstjórnarinnar eða annarra ráðherra.³⁶²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁶³

³⁶² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 62, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 121.

³⁶³ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

Já.

Við endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, sbr. lög nr. 115/2011, var sérstaklega hugað að því að skerpa á ákvæðum laganna er lúta að samhæfingu starfa á milli ráðherra, bæði á vettvangi ríkisstjórnarinnar og með setningu lagaákvæða um starfrækslu formlegra ráðherranefnda, sbr. III. kafla laganna. Í 8. gr. laganna er kveðið á um skyldur forsætisráðherra til að gæta þess að verkaskipting á milli ráðherra, sbr. forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna á milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og forsetaúrskurð um skiptingu starfa ráðherra, sé eins skýr og kostur er og í samhengi við það kveðið á um skyldur ráðherra til að leitast við að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðuneyta þegar málefni og málefnasvið skarast. Þá er í ákvæðinu sérstaklega kveðið á um skyldur forsætisráðherra sem forystumanns ríkisstjórnarinnar til að beita sér fyrir því að stefna og aðgerðir ráðherra á einstökum sviðum séu samhæfar ef á þarf að halda. Framangreint ákvæði 8. gr. laganna um hlutverk forsætisráðherra ber að skoða í samhengi við þær meginbreytingar sem gerðar voru með nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands og lutu að skipulags- og verkaskiptingarvaldi forsætisráðherra innan Stjórnarráðsins.

156.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að sérstaka athygli veki að sú ákvörðun ráðherra að fara að tillögu Seðlabanka Íslands um að kaupa 75% hlut í Glitni hafi ekki verið færð til bókar eða skráð áður en hún var kynnt fulltrúum Glitnis. Það eina sem um hana hafi verið að finna ritað hafi verið fréttatilkynning forsætisráðuneytisins sem gefin var út daginn eftir. Þó hafi fjárhæð sú er ákvörðunin hafi lotið að numið nálægt fjórðungi af gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands eins og hann hafi verið 30. september 2008. Þetta hafi haft þær afleiðingar að þegar að því hafi komið að kynna ákvörðunina fyrir forsvarsmönnum Glitnis, að kvöldi 28. september 2008, hafi engin skrifleg gögn verið til taks til þess að afhenda og útskýra inntak tilboðsins. Það hafi verið ótæk vinnubrögð að gera forsvarsmönnum Glitnis einvörðungu grein fyrir tilboði ríkisstjórnarinnar munnlega í ljósi þeirra hagsmuna sem í húfi hafi verið. Þá hafi komið á daginn að misskilningur hafi orðið um efni tilboðsins hjá forsvarsmönnum Glitnis þar sem talið hafi verið að Seðlabankinn en ekki ríkissjóður hafi verið tilboðsgjafi í 75% hlut bankans.³⁶⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁶⁵

Já.

Með nýjum lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, var áréttað það ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar að ráðherrum sé skylt að bera undir ríkisstjórnina nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni. Eru þar talin upp í dæmaskyni mál sem teljast til mikilvægra stjórnarmálefna. Enda þótt það sé oft og tíðum matskennt hvort mál teljist mikilvæg stjórnarmálefni er ljóst að umrædd ákvörðun um kaup á 75% hlut í Glitni myndi í dag ótvírætt flokkast sem mikilvægt stjórnarmálefni sem skylt væri að bera upp í ríkisstjórninni áður en því yrði ráðið til lykta. Með lögum nr. 115/2012, um breytingu á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð

³⁶⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 63, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 121.

³⁶⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

Íslands, var síðan jafnframt lögfest að öllum málum sem ráðherrar bera upp í ríkisstjórninni skyldi fylgja sérstakt minnisblað viðkomandi ráðherra til ríkisstjórnarinnar þar sem meginatriði máls eru rakin og helstu sjónarmið sem að baki liggja, sbr. nú 3. mgr. 6. gr. laganna. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 115/2012 kemur fram að markmiðið með kröfunni um skriflega framlagningu mála hafi verið að tryggja gagnsæi og rekjanleika ákvarðana og að faglega yrði staðið að undirbúningi mála áður en þau kæmu til kynningar og umfjöllunar í ríkisstjórninni. Kemur fram að markmiðið hafi verið að tryggja enn frekar gagnsæi ákvarðana ríkisstjórnar þannig að ávallt mætti greina hvaða forsendur lægju til grundvallar við umfjöllun og afgreiðslu mála í ríkisstjórn. Með framangreindum lagareglum er tryggt tiltekin skráning upplýsinga um mikilvæg stjórnarmálefni með skráningu sérstakra minnisblaða í málaskrá viðkomandi ráðuneytis og málaskrá ríkisstjórnarinnar sem og með skráningu í fundargerðir ríkisstjórnarinnar.

Í 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er nú að finna sérstakt ákvæði um skyldu ráðuneyta til að skrá upplýsingar um formleg samskipti og fundi, sem og óformleg samskipti ef þau teljast mikilvæg, milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess. Ákvæðið kom nýtt í stjórnarráðslögin árið 2011 en var breytt í núverandi horf með lögum nr. 82/2015 og hefur forsætisráðherra sett nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins, sbr. reglur nr. 320/2016, um skráningu samskipta í Stjórnarráðinu. Umrætt lagaákvæði og reglur settar á grundvelli þess leggja auknar skyldur á ráðherra og ráðuneyti, umfram önnur stjórnvöld, til að bóka og skrá samskipti óháð því hvort þau eru formleg, t.d. innkomin skrifleg erindi eða útsend skrifleg erindi og svör, eða óformleg eins og t.d. munnleg samskipti enda hafi þau þýðingu fyrir mál sem ráðuneytið er með til meðferðar. Er regluverkið hugsað til að knýja á um skipulagða skráningu mála í ráðuneytum Stjórnarráðsins, m.a. í tilviki eins og því sem vitnað er til í ábendingu rannsóknarnefndar Alþingis hér að framan.

157.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ekki verði séð af þeim upplýsingum sem rannsóknarnefndin hafi aflað að í reynd hafi verið fjallað um hvað ætla hafi mátt um trúverðuleika þeirra aðgerða sem Seðlabanki Íslands hafi lagt til í málefnum Glitnis. Hvorki virðist hafa verið fjallað um það innan bankans né hafi seðlabankastjórnar gert stjórnvöldum grein fyrir því að allt hafi byggt á að þessi aðgerð væri trúverðug gagnvart erlendum fjárfestum og matsfyrirtækjum. Þetta hafi verið ámælisvert þar sem stjórnendum Seðlabankans hafi mátt vera ljóst, sem sérfróðum aðilum á þessu sviði, að veruleg hætta hafi verið á að inngríp ríkisins í Glitni, með þeim hætti sem lagt hafi verið til, kynni að verða talin ótrúverðug aðgerð. Í því skyni tekur rannsóknarnefnd Alþingis m.a. fram að ljóst hafi verið að mikil hætta hafi verið á að erlendir fjárfestar og matsfyrirtæki myndu álíta að ríkið hafi ekki verið sá bakhjarl sem Glitnir hafi þurft á að halda, heldur fremur að Glitnir hafi verið of stór biti fyrir ríkið, enda hafi bankinn verið með skuldir sem numið hafi tvöfaldri þjóðarframleiðslu Íslands. Þetta hafi átt að vera stjórnendum Seðlabankans ljóst og hafi þeir átt að ræða þá stöðu sem upp hafi getað komið ef kaup ríkissjóðs á 75% hlut í bankanum yrðu til þess að láns hæfismat yrði lækkað og skuldir gjaldfelldar í framhaldinu. Ekki hafi komið fram að líkur á hugsanlegri gjaldfellingu hafi verið metnar á rökstuddan hátt af Seðlabankanum.

Rannsóknarnefnd Alþingis bendir í því sambandi á að endurhverf lán Glitnis sem hafi verið á gjalddaga strax í október 2008 hafi numið um 500 milljónum evra og að

heildsöluinnlán Glitnis í London hafi numið samsvarandi fjárhæð. Báðar þessar fjármögnunarleiðir hafi verið mjög næmar fyrir breytingum á högum banka, hvað þá lánshæfismatsbreytingum. Þannig hafi verið ljóst að mikil hætta hafi fylgt inngrípi rikisins í Glitni sem ekki virðist hafa verið könnuð að neinu marki. Bankastjórn Seðlabankans hafi ekki gætt þess að nægjanlega hafi verið hugað að þessu atriði. Þá hafi hvorki farið fram greining né mat á líklegu tapi sem myndast hafi getað hjá Landsbanka Íslands hf. og Kaupþingi banka hf., beint vegna lækkunar á hlutabréfaverði Glitnis og samhliða líklegu gjaldþroti Stoda, og ekki síður vegna mögulegs verðfalls á hlutabréfaverði þeirra. Á markaði hafi ávallt verið mjög sterk fylgni milli hlutabréfaverðs bankanna. Því telji rannsóknarnefnd Alþingis að ljóst hafi mátt vera að fjárfestar kynnu að telja verðið sem ríkið hafi boðist til að greiða fyrir hlut Glitnis gefa upplýsingar um raunverulegt virði Glitnis og að mikil hætta hafi verið á því að þetta mat yrði yfirfært á hina bankana. Þessi augljósu smitáhrif hafi gert aðgerðina enn ótrúverðugri gagnvart erlendum fjárfestum og matsfyrirtækjum og því hafi verið veruleg hætta á að þessi aðgerð, sem miðað hafi að því að auka traust fjárfesta, hefði þvert á móti rýrt traust fjárfesta á íslenska fjármálakerfinu.³⁶⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁶⁷

Já.

Eftirlit með fjármálakerfinu í heild og yfirsýn yfir áhættu hefur gjörbreyst, sjá t.d. svör við spurningum nr. 29 og 39. Þótt aldrei sé með öllu hægt að koma í veg fyrir áföll hafa þessar breytingar stuðlað að því að ákvarðanir séu betur undirbúnar, t.d. með viðeigandi gögnum og sviðsmyndagreiningum. Í breytingunum felst jafnframt mun meira samráð milli stjórnvalda sem leiðir til þess að fleiri sjónarmið eru rædd og samhæfing viðbragða aukin.

Grundvallarmarkmið tilskipunar 2014/59/ESB (BRRD), sem innleidd hefur verið með lögum nr. 54/2018 og 70/2020, er að viðhalda fjármálastöðugleika. Til að ná því markmiði er tilteknum fjármálafyrirtækjum gert að búa sig undir rekstrarerfiðleika með því að útbúa endurbótaáætlanir. Slíkar áætlanir greina frá þeim aðgerðum og verklagi sem lánastofnanir eða verðbréfafyrirtæki hyggjast grípa til komi til rekstrarerfiðleika sem geta haft veruleg áhrif á fjárhagsstöðu fyrirtækjanna. Þá er skilavaldi Seðlabankans ætlað að útbúa skilaáætlanir fyrir sömu fjármálafyrirtæki. Í skilaáætlunum skal m.a. fjalla um hvernig beri að aðskilja nauðsynlega starfsemi og kjarnastarfsemi frá annarri starfsemi fyrirtækis og hvernig tryggja megi aðgang að greiðslu- og verðbréfauppgjörskerfum. Forsenda þess að skilaáætlun sé samþykkt er að búið sé að ráða bót á öllum hindrunum þannig að hægt sé að taka fyrirtæki til skila- eða slitameðferðar án þess að það hafi verulega neikvæð áhrif á fjármálakerfi og fjármálastöðugleika og að áframhaldandi nauðsynleg starfsemi fyrirtækis sé tryggð. Endurbóta- og skilaáætlanir eiga að byggja á mismunandi sviðsmyndum um rekstrarerfiðleika fyrirtækisins sjálfs, sem og um rekstrarerfiðleika vegna utanaðkomandi atburða. Áætlanagerð á grundvelli reglna í lögum nr. 54/2018 og 70/2020 ásamt öðrum aðgerðum og úrræðum sem þar er að finna er ætlað að takmarka neikvæð smitáhrif, varðveita traust á fjármálamarkaði eins og hægt

³⁶⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 64, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 122.

³⁶⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

er og varna mögulegum kerfislægum áhrifum af rekstrarerfiðleikum fjármálafyrirtækis. Ráðherra skal reglulega upplýstur um ákvarðanir samkvæmt lögnum og getur ávallt krafist Seðlabankann um upplýsingar sem hann telur nauðsynlegar. Þá er óheimilt að taka ákveðnar ákvarðanir samkvæmt lögnum nema að undangengnu samþykki ráðherra.

158.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að af hálfu bankastjórnar Seðlabanka Íslands hafi frá upphafi verið lögð áhersla á að ljúka afgreiðslu á erindi Glitnis banka hf. um lánaþingreiðslu með hraði. Erindi Glitnis hafi komið fram fimmtudaginn 25. september 2008 og að sá vandi sem lýst hafi verið hafi lotið að greiðslu sem bankinn hafi þurft að inna af hendi um miðjan október 2008. Miðað við þessar upplýsingar hafi sá tími sem Seðlabankinn hafi haft til að fjalla um málið ekki þurft að koma í veg fyrir að þeir aðilar innan bankans sem samkvæmt eigin samþykktum hafi átt að koma að málinu hefðu verið kallaðir til. Hið sama eigi við um samráðshóp stjórnvalda. Þá kemur fram í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að tímabáttur málsins hafi ekki heldur átt að hindra að nánar væri rætt við forráðamenn Glitnis um hvaða kostir hafi getað verið fyrir hendi í þeirri stöðu sem upp hafi verið komin í málefnum bankans. Hvað sem líði því mati bankastjórnarinnar að rétt hafi verið að hraða afgreiðslu málsins eins og kostur væri verði ekki séð að sá tími sem Seðlabankinn hafi þó gefið sér til afgreiðslu þess hafi verið of naumur til að hægt hafi verið að kalla framangreinda aðila að málinu.³⁶⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁶⁹

Nei.

Ekki hefur verið brugðist sérstaklega við ábendingunni, þar sem ekkert í viðkomandi samþykktum kallaði á efnislega leiðréttingu þeirra eða endurútgáfu. Ábending þessi byggir á því að Seðlabanki Íslands hafi ekki brugðist við lausafjávanda eins af stóru bönkunum (Glitnis) samkvæmt því skipulagi sem komi fram í svonefndri „svörtu bók“ um verklagsreglur. Er þar um að ræða samantekt bankastjórasamþykktu og annars efnis sem við á ef upp kemur lausafjávandi lánastofnunar. Við fordæmalausar aðstæður eins og þær sem áttu sér stað 2008, bæði hérlendis og erlendis, verður að líta til þess að innri samþykktir um verklag varðandi viðbrögð við vá eru ekki bindandi með sama hætti og lög og veita þess vegna svigrúm til annarra athafna sé það metið svo að bregðast þurfi við með öðrum hætti. Formið má aldrei ganga efninu framar þegar brugðist er við fjármálastöðugleikavá enda séu viðbrögðin innan laga og réttar. Raunar segir í viðkomandi starfsreglum að þeim sé ætlað að vera stuðningstæki við mótun tillagna um aðgerðir sem eðli máls samkvæmt þurfi að vera mótaðar undir miklu álagi og í tímaskorti. Þeim er þannig ætlað að vera eins og áttaviti sem segir hvert skuli stefnt en getur ekki komið í stað nákvæmrar leiðarlýsingar hverju sinni. Í ýmsum löndum mun raunar hafa verið vikið frá verklagi varðandi viðbrögð þegar brugðist var við bráðavanda fjármála-fyrirtækja haustið 2008.

³⁶⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 65, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 122.

³⁶⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

Í 3. mgr. 3. gr. nágildandi laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2029, er skýrt kveðið á um að það sé fundur seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra sem tekur ákvarðanir um þrautavarálán. Eftir sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins og í tengslum við nýsamþykkt lög um skilavald innan bankans þarf að fara heildstætt yfir verklag í kringum þessar ákvarðanir.

159.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að hvorki Seðlabanki Íslands né forsætisráðuneytið hafi haft sérstaka viðbúnaðaráætlun um leynd fundarhalda og annarra aðgerða í tilefni af lausafjórðunda fjármálastofnana. Það hafi verið mistök að gæta ekki betur að leynd vegna fundarhalda um stöðu Glitnis. Fjölmíðlar hafi fljótt fengið veður af viðbúnaði stjórnvalda og hlotið að gera sér grein fyrir því að hann hafi litið að Glitni eftir að forsvarsmenn hans sáu ganga inn í hús Seðlabankans sunnudagskvöldið 28. september 2008. Það hafi óhjákvæmilega leitt til þess að bregðast hafi þurft við fyrir opnun markaða mánudaginn 29. september 2008. Gjaldþagi lánaskuldbindingar Glitnis hafi hins vegar ekki verið fyrr en 15. október 2008. Gagnrýnisvert sé að ekki hafi verið betur gætt að því að halda leynd um fundarhöld og aðgerðir sem þagnarskylda hafi ríkt um hjá starfsmönnum Seðlabankans og Stjórnarráðs Íslands. Óháð reglum um upplýsingagjöf bæði af hálfu stjórnvalda og fjármála-fyrirtækja sé nauðsynlegt að fyrir liggja áætlun af hálfu stjórnvalda um hvernig standa eigi að fundarhöldum þegar ráðið sé til lykta erindi af því tagi sem stjórnendur Glitnis hafi borið upp við bankastjórn Seðlabankans.³⁷⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁷¹

Já.

Gerðar hafa verið tilteknar ráðstafanir í lögum til að tryggja upplýsingaleynd í störfum stjórnvalda, m.a. þegar fjallað er um mikilvæga efnahagslega hagsmuni ríkisins. Í þeim eignum má í fyrsta lagi nefna ákvæði nýrra laga um Stjórnarráð Íslands sem lúta að stofnun og starfrækslu ráðherranefnda, þ. á m. ráðherranefndar um efnahagsmál og ráðherranefndar um ríkisfjármál, en gögn slíkra nefnda eru undanþegin upplýsingarétti almennings með sama hætti og gögn ríkisstjórnarinnar. Með nýjum upplýsingalögum, nr. 140/2012, voru síðan innleiddar tilteknar nýjar takmörkunarheimildir sem hafa þýðingu í þessu samhengi. Er þar fyrst að nefna útvíkkun á vinnuskjalahugtakinu þannig að það nái einnig yfir vinnugögn sem send eru á milli stjórnvalda í tengslum við umfjöllun mála, m.a. í nefndum og starfshópum, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna. Þá má nefna almenna heimild til að takmarka aðgang almennings að gögnum um efnahagslega hagsmuni ríkisins þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, sbr. 3. tölul. 10. gr. laganna. Hvað varðar verklag við leynd fundarhalda um viðkvæm málefni er til þess að líta að tíðni ríkisstjórnarfundar og ráðherranefndafundar hefur aukist nokkuð frá fyrri tíð og eru gögn sem tekin eru saman fyrir slíka fundi undanþegin upplýsingarétti almennings. Ekki hefur frá þeim tíma sem þau atvik gerðust sem fjallað er um í ábendingu rannsóknarnefndarinnar verið talið tilefni til að grípa til sérstakra ráðstafana til að leyna því beinlínis að fundur sé

³⁷⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 65, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 122.

³⁷¹ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

haldinn eða hafi verið haldinn. Þess í stað er gert ráð fyrir að unnt sé að halda leynd um einstök dagskrárefni slíkra funda. Það þýðir þó ekki að þær aðstæður geti ekki komið upp að nauðsynlegt sé talið að leynd ríki um það að fundur eigi sér stað eða hafi átt sér stað og verður þá gripið til ráðstafana til að tryggja það að því marki sem mögulegt er.

160.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að samkvæmt gögnum og upplýsingum sem rannsóknarnefnd Alþingis hafi haft undir höndum sé ljóst að afskipti Seðlabanka Íslands af málefnum Glitnis banka hf. hafi vitnast út fyrir þann þrönga hóp sem hafi átt að vita af málinu. Eitt af þeim atriðum sem fjallað hafi verið um í viðbúnaðarstarfi stjórnvalda til undirbúnings áföllum í fjármálakerfinu hafi verið mikilvægi þess að vanda til kynningar á aðkomu stjórnvalda og úrræðum sem þau kynnu að grípa til vegna slíkra áfalla. Fram hafi komið að slíkar kynningar gætu skipt sköpum um viðbrögð almennings, markaða og erlendra stjórnvalda og þar með árangur af ákvörðunum stjórnvalda. Það veki athygli rannsóknarnefndar Alþingis að á þeim tíma þegar ríkisstjórnin hafi ráðið Glitnismálinu til lykta með atbeina Seðlabankans virðist ekki hafa verið fyrir hendi nein áætlun eða skipulag um hvernig standa hafi átt að kynningu á ákvörðun stjórnvalda. Fyrir liggir að blaðamannafundur hafi verið haldinn í Seðlabankanum snemma morguns 29. september 2008 þar sem viðstaddir hafi verið bankastjórar Seðlabankans og bankastjóri Glitnis. Um hádegisbil hafi forsætisráðherra haldið blaðamannafund í Stjórnarráðinu og bankastjóri Glitnis símafund með erlendum viðskiptaaðilum bankans. Að öðru leyti hafi ekki sést merki um 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 hafi verið með starfsemi. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að í þessum efnum hafi íslensk stjórnvöld mátt standa betur að verki.³⁷²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁷³

Já, að vissu leyti.

Ekki hefur verið bundið í lög eða reglur að standa skuli að upplýsingagjöf til almennings við ákveðnar aðstæður. Hins vegar er það nú orðinregla fremur en undantekning að haldnir séu blaðamannafundir á vegum stjórnvalda og efni undirbúið fyrir heimasíður þeirra, t.d. dálkar með „spurt og svarað“, þegar gripið hefur verið til aðgerða er varða almannahagsmuni. Má í þessu skyni nefna gjaldeyrishöftin og aðgerðir til afnáms þeirra og sóttvarnaaðgerðir til að stemma stígu við heimsfaraldri kórónuveiru og efnahagsaðgerðir þeim tengdum.

Grundvöllur skýrrar upplýsingamiðlunar stjórnvalda er samræming þeirra á milli. Með tilkomu fjármálastöðugleikaráðs hefur samstarf og samhæfing fjármála- og efnahagsráðuneytis og Seðlabanka (og áður Fjármálaeftirlits) á þessu sviði verið styrkt. Með ráðinu er komið á fót formlegum vettvangi til að skipuleggja og samræma upplýsingagjöf um möguleg fjármálaáfall. Áður hafði tilflutningur á málefnum fjármálastöðugleika og efnahagsmála til

³⁷² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 65, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 122–123.

³⁷³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

fjármála- og efnahagsráðuneytis bætt yfirsýn og möguleika á upplýsingagjöf. Tilurð ráðherra- nefnda bætir svo upplýsingagjöf milli ráðuneyta. Þessu til viðbótar hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið tekið við samskiptum við lánshæfismatsfyrirtæki af Seðlabanka Íslands. Með því er tryggt að ráðuneytið sem fer með ríkisfjármál, efnahagsmál og fjármálastöðugleika beri einnig ábyrgð á samskiptum við lánshæfismatsfyrirtæki. Formleg umgjörð innan ráðuneytisins á samskiptum við lánshæfismatsfyrirtæki þar sem aðkoma fagskrifstofa er tryggð ætti einnig að styrkja áreiðanlega upplýsingagjöf til lánshæfismatsfyrirtækja.

161.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að stærstur hluti laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármála- markaði o.fl., sem í daglegu tali eru nefnd „neyðarlögin“, sem hafi verið afar flókin og yfirgripsmikil, hafi verið saminn 4.–6. október 2008 í miklu tímahraki og án aðstoðar sérfræðinga á sviði gjaldþrotaréttar sem mikið hafi þó hlotið að reyna á við útfærslu frumvarpsins. Í greinargerð vinnuhóps um viðbúnað stjórnvalda við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfi frá 17. febrúar 2006 hafi þó verið fjallað um nauðsyn þess að hugað yrði að því hvaða áhrif EES-samningurinn og þær réttarreglur sem af honum hafi leitt hefðu á möguleika íslenskra stjórnvalda til að útfæra leiðir og lagareglur til að bregðast við áföllum í rekstri bankanna. Af þeim gögnum sem rannsóknarnefndin hafi fengið afhent um viðbúnaðarstarf stjórnvalda og undirbúning að setningu framangreindra laga verði ekki séð að hugað hafi verið sérstaklega að eða tekin saman gögn um þýðingu EES- reglna og þeirra hugsanlegu takmarkana sem af þeim hafi leitt fyrir val á leiðum við lagasetningu á því sviði.³⁷⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁷⁵

Já.

Allt frá 2010 hefur markvisst verið unnið að því að bæta vinnubrögð við undirbúning stjórnarfrumvarpa, m.a. með stofnun sérstakrar skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu sem hefur frá þeim tíma haft það meginverkefni að lesa yfir stjórnarfrumvörp með hliðsjón af lagalegum atriðum, s.s. samræmi við stjórnarskrá og alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Lengst af voru reglur um undirbúning stjórnarfrumvarpa hluti af reglum um starfshætti ríkisstjórnarinnar en í mars 2017 staðfesti ríkisstjórnin sérstaka samþykkt um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 9. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, nr. 195/2017, með stoð í 5. mgr. 7. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Í samþykktinni er að finna reglur um áform um lagasetningu og frummat á áhrifum, þingmálaskrá og stjórnarfrumvörp og stjórnartillögur. Í III. kafla hennar, um stjórnarfrumvörp og stjórnartillögur, er m.a. að finna ákvæði um undirbúning og frágang stjórnarskjala, íslenska lagahefð, tilefni og nauðsyn lagasetningar, samráð um frumvarpsdrög, mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa, frumvörp er varða EES-samninginn, afgreiðslu ríkisstjórnarinnar og loks um umsögn skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneyti.

³⁷⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 139–140, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 124–125.

³⁷⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

Samkvæmt nýjum viðmiðum sem endurspeglast í samþykktinni eiga ráðuneyti nú að taka saman áform um lagasetningu áður en hafist er handa við að semja lagafrumvarp, sbr. 1. gr., og áður en það er tilkynnt á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar, sbr. 4. gr. samþykktarinnar og 47. gr. þingskapa. Slíku skjali skal fylgja frummat á áhrifum þeirrar leiðar sem lögð er til. Ráðherra sem leggur fram slík áform skal að meginstefnu til kynna þau fyrir öðrum ráðherrum og eru þau lögð fram á fundum ráðuneytisstjóra, sem meta hvort áformin eigi erindi til sérstakrar ráðherranefndar eða ríkisstjórnarinnar. Á þessu stigi fær fjármála- og efnahagsráðherra síðan tiltekinn frest til að tilkynna hvort þörf sé á ítarlegu mati á áhrifum sem kynna þarf hlutaðeigandi ráðuneytum áður en byrjað er að semja lagafrumvarp eða hvort hann telji áform ekki rúmast innan útgjaldaramma, sbr. 2. gr. Að loknu slíku innra samráði er meginreglan sú að kynna skal almenningi áform um gerð lagafrumvarps og frummat á áhrifum, sbr. 3. gr., þ.e. ytra samráð.

Opnað var fyrir vefsíðuna „Samráðsgátt – opið samráð stjórnvalda við almenning“ í byrjun febrúar 2018. Þar leggja stjórnvöld fram til samráðs stefnuskjöl, skjöl um áform um lagagerð og smíði reglugerða, drög að stjórnarfrumvörpum sem og EES-gerðir á mótunarstigi. Með samráðsgáttinni er kröfum um opið samráð við gerð lagafrumvarpa mætt og þannig er gagnsæi og þátttaka almennings aukin. Almennings og hagaðilum gefst kostur á að senda inn athugasemdir og ef þær komast að á fyrri stigum má vinna úr þeim áður en mál eru lögð fram á Alþingi. Vonir standa til að það bæti gæði lagasetningar með aðkomu fleiri aðila. Samkvæmt 9. gr. samþykktarinnar þarf ráðherra nú að rökstyðja í ríkisstjórninni ef takmarkað eða ekkert samráð hefur verið haft við almenning og hagsmunaaðila. Í dag er það í raun meginreglan að viðtækt samráð við lagagerð á sér fyrst stað eftir að lagafrumvarp er lagt fram á Alþingi, en taka ber fram að ekkert í samþykktinni útilokar að þingið viðhafi samráð áfram þótt nú sé að meginstefnu til gert ráð fyrir formlegu samráði á vinnslustigi lagafrumvarpa.

Í 1. mgr. 6. gr. samþykktarinnar segir að stjórnarfrumvörp og stjórnartillögur skuli sett fram á eins skýru og einföldu máli og kostur er. Frumvörp skulu falla vel að gildandi lögum og vera í samræmi við íslenska lagahefð. Þá skuli hafa í huga að þingmálið er íslenska. Í 2. mgr. er síðan kveðið á um að í greinargerð skuli gefið yfirlit yfir meginefni frumvarpsins og að skýrt skuli koma fram hvaða breytingar séu lagðar til á gildandi lögum, bæði ný efnisatriði og þau sem felld eru brott. Þá skuli ákvæði einstakra greina útskýrð eftir því sem þörf krefur.

Með nýjum lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, var hert á reglum um mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa, bæði á ríkissjóð og sveitarfélög, sem og aðra þætti eins og jafnrétti og umhverfi. Samkvæmt lögunum er ábyrgðin á matinu færð frá fjármála- og efnahagsráðuneyti til fagraðuneyta. Í 10. gr. samþykktarinnar er nú að finna ákvæði um mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa og í 11. gr. um áhrif á fjárhag sveitarfélaga, þar sem vísað er til lagaskyldu um samráð í 5. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Öll stjórnarfrumvörp eru nú lesin yfir af skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu, eins og áður segir, áður en þau eru lögð fram í ríkisstjórn, sbr. 4. mgr. 14. gr. samþykktarinnar. Þar segir að við umfjöllun um stjórnarfrumvarp í ríkisstjórn skuli liggja fyrir umsögn skrifstofunnar um það hvort frumvarpið hafi verið unnið í samræmi við samþykktina og leiðbeiningar í handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Með frumvörpum sem send eru til skrifstofunnar skulu fylgja útfyllt eyðublöð um áform um lagasetningu, mat á áhrifum lagasetningar og samantekt um stjórnarfrumvarp.

Skrifstofa löggjafarmála í forsætisráðuneytinu var sett á laggirnar 2010 og eitt af stærstu verkefnum hennar er að lesa yfir stjórnarfrumvörp og stjórnartillögur allra ráðuneyta áður en þau eru lögð fram í ríkisstjórn. Stofnun skrifstofunnar var stórt skref í þá átt að efla gæði

lagasetningar hér á landi. Í Danmörku var slíkri lagaskrifstofu komið á fót innan dómsmálaráðuneytisins 1968 eftir áratugalanga umræðu þar í landi um hvernig auka mætti gæði lagasetningar. Tilgangur með stofnun þeirrar skrifstofu var m.a. sá að veita öðrum ráðuneytum ráðgjöf um lagaleg málefni. Þá hefur því verið haldið fram að lagaskrifstofan í danska dómsmálaráðuneytinu, nú Lovkvalitetskontoret innan Lovkontoret, hafi ekki einungis verið ráðgefandi fyrir ríkisstjórnina, eins og upphaflega var markmiðið, heldur ekki síður þingið. Þingflokkar hafi oft stuðst við og vísað til mats skrifstofunnar.

162.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eftir að ljóst hafi verið að aðgerðir ríkisstjórnarinnar í málum Glitnis banka hf. báru ekki árangur hafi tekið við ákveðið stjórnleysi í viðbúnaðarmálum þar sem Seðlabanki Íslands og ríkisstjórnin hafi ekki gengið í takt og yfirstjórn skort. Forsætisráðherra hafi loks tekið ákvörðun með skipun sérfræðingahóps 4. október 2008 og lagt málið í ákveðinn farveg. Samráðshópur stjórnvalda hafi fengist við viðlagaundirbúning frá 21. febrúar 2006 til 3. október 2008, sá hópur sem Seðlabankinn hafi kvatt til hafi unnið að viðlagaundirbúningi frá 30. september til 3. október 2008 og sérfræðingahópur forsætisráðherra hafi unnið að viðlagaundirbúningi frá 4. október 2008. Hafi þar verið um að ræða þriðja hópinn á skömmum tíma sem hafi verið falið að vinna að viðlagaundirbúningi en hann hafi þó ekki fengið aðgang að öllum afrakstri úr vinnu hinna hópanna tveggja og hafi það því verið 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 hafi verið ótæk, afar gagnrýnisverð og á engan hátt í samræmi við það hvernig þjóðir með þróaða fjármálamarkaði og stjórnáslu hagi almennt starfsháttum sínum. Að framansögðu athuguðu telji rannsóknarnefnd Alþingis að mikið hafi skort á að unnið hafi verið að viðbúnaðarmálum ríkisins á skipulegan og vandaðan hátt. Rannsóknarnefndin telji hins vegar ekki hægt að fullyrða um það hvort betri vinnubrögð hefðu í reynd getað forðað íslensku bönkunum frá falli 2008. Á hinn bóginn hafi vandaður undirbúningur verið til þess fallinn að draga mun meira úr því tjóni sem fall bankanna hafi orsakað og íslensk stjórnvöld í stakk búin til að móta sér fyrir stefnu um mörg af þeim álitaefnum sem taka hafi þurft af skarið um og því haft betri forsendur til að svara fyrirspurnum breskra og hollenskra stjórnvalda.³⁷⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁷⁷

Já.

Vinna stjórnvalda eftir hrun íslensku bankanna hefur að miklu leyti beinst að því með hvaða hætti megi koma í veg fyrir þá starfshætti í aðdraganda falls bankanna sem lýst er í rannsóknarskýrslunni. Þannig hefur viðbúnaður stjórnvalda, formfesta í öllum ferlum og eftirlit og lagaumgjörð um fjármálastarfsemi gjörbreyst, sbr.:

³⁷⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 141, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 124.

³⁷⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

1. Samstarf Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins jókst mikið eftir hrunið, eins og skilgreint er í samstarfssamningi stofnananna, sbr. svar við spurningu nr. 115. Upplýsingaflæði jókst einnig mjög í gegnum það samstarf sem fram fór í fjármálastöðugleikaráði og kerfisáhættunefnd, sbr. svar við spurningu nr. 39.
2. Um þá nýskipan sem fólst í fjármálastöðugleikaráði og kerfisáhættunefnd 2014 og með stofnun fjármálastöðugleikanefndar Seðlabankans með lögum nr. 92/2019 er fjallað í svörum við spurningum nr. 21 og 39.
3. Um meiri skipulagningu, formfestu og utanumhald í ríkisstjórninni og með stofnun og yfirsýn ráðherranefnda er m.a. fjallað í svörum við spurningum nr. 167, 169, 200 og rammagrein um ráðherranefndir á bls.179.
4. Um mannskap, sérhæfingu og sérþekkingu í ráðuneytum er fjallað í svari við spurningu nr. 189.

163.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi tekið yfir vald hluthafafundar Landsbanka Íslands hf. 7. október 2008 og vikið stjórn félagsins til hliðar en skipað í hennar stað sérstaka skilanevnd. Ástæða þessarar ákvörðunar hafi m.a. verið það mat stofnunarinnar að knýjandi fjárhags- og rekstrarerfiðleikar hafi hrjád Landsbankann. Ekki verði annað ráðið en að greiðsluþrot bankans hafi á þessum tíma blasað við og því hafi verið rétt hjá Fjármálaeftirlitinu að skipa bankanum sérstaka skilanevnd. Lausafjárskortur í erlendri mynt hafi leitt af sér greiðsluþrot bankans. Hvort vandi hans hafi verið eiginfjár Vandandi eður ei hafi ekki skipt máli þegar hér hafi verið komið sögu, enda hafi Seðlabanki Íslands ekki verið í stakk búinn til að veita Landsbankanum fyrirgreiðslu, jafnvel þótt viðunandi veð hefði verið talin fyrir hendi. Ekki sé þó að sjá að Seðlabankinn hafi á nokkru stigi málsins lagt mat á það hvort Landsbankinn hafi átt við lausafjár- eða eiginfjár vandræði að etja. Skortur á slíku mati af hálfu Seðlabankans sé aðfinnsluverður, ekki síst þar sem Landsbankinn hafi verið kerfislægt mikilvægur og fall hans því orðið óhjákvæmilega kostnaðarsamt fyrir hagkerfið í heild sinni.³⁷⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁷⁹

Já.

Skilgreining á kerfislægt mikilvægum fjármálafyrirtækjum er staðfest af fjármálastöðugleikanefnd, sjá umfjöllun um nefndina í svari við spurningu nr. 39 þar sem jafnframt er fjallað um þá yfirsýn sem eftirlitsaðilar hafa yfir áhættu á fjármálamarkaði. Í svari við spurningum nr. 138 og 157 er fjallað um endurbótaáætlanir og skilaáætlanir sem skipta máli í þessu samhengi.

164.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að 8. október 2008 hafi bresk stjórnvöld yfirtekið Heritable Bank og útibú Landsbankans í London, auk þess að

³⁷⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 157, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 125.

³⁷⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

kyrrsetja eignir Landsbankans og eignir sem tengst hafi bankanum en verið í eigu, vörslu eða undir yfirlýsingum íslenskra stjórnvalda á grundvelli laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi frá 2001 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001), svokallaðra hryðjuverkalaga. Ljóst sé að með aðgerðum sínum hafi bresk stjórnvöld beitt harkalegri úrræðum en falist hefðu í hefðbundinni kyrrsetningu eigna Landsbankans eða öðrum venjulegum tryggingarráðstöfunum sem algengt hafi verið að gripið væri til í tilefni af greiðslustöðvun fjármálafyrirtækis. Vart sé hægt að draga aðra ályktun af skýringum breskra ráðamanna en þá að með aðgerðinni hafi ætlunin verið að „refsa“ íslenskum stjórnvöldum en bresk stjórnvöld hafi talið gjörðir íslenskra stjórnvalda í ósamræmi við yfirlýsingar þeirra um að þau myndu standa við skuldbindingar sínar. Þá hafi bresk stjórnvöld einnig virst 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 hafi jafnrétti innstæðueigenda ekki verið virt.

Rannsóknarnefnd Alþingis telji gagnrýnisvert að íslensk stjórnvöld hafi ekki sinnt því að útskýra með skýrari hætti fyrir breskum stjórnvöldum hver afstaða íslenskra stjórnvalda hafi verið gagnvart skuldbindingum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta þótt eftir því hafi verið leitað. Hafi það verið tengt því hversu lengi íslensk stjórnvöld hafi verið að gera upp við sig hvaða stefnu þau hafi átt að taka. Þá hafi íslensk stjórnvöld einnig vanrækt að útskýra bæði forsendur og hina pólitísku stefnu sem tekin hafi verið með neyðarlögunum fyrir breskum og hollenskum stjórnvöldum. Rannsóknarnefnd Alþingis telji að íslenskum stjórnvöldum hafi að lágmarki borið að fela utanríkisþjónustunni að útskýra meginsjónarmið sín fyrir þeim eftir lokun markaða 6. október 2008 þegar frumvarpið hafi verið lagt fyrir Alþingi, úr því að ráðherrar hafi ákveðið að ræða ekki milliliðalaust við ráðamenn þeirra ríkja þar sem íslensku bankarnir hafi verið umsvifamestir. Sérstaklega hafi þetta verið brýnt gagnvart breskum og hollenskum ráðamönnum. Það hafi verið til þess fallið að hleypa aukinni hörku í samskipti þjóðanna að íslensk stjórnvöld hafi látið þetta undir höfuð leggjast.³⁸⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁸¹

Já, að vissu leyti.

Samevrópskt eftirlit á fjármálamarkaði hefur tekið stakkaskiptum frá fjármálahruninu, sjá t.d. svar við spurningu nr. 142. Upplýsingar um íslenskan fjármálamarkað og eftirlit með honum eru því mun aðgengilegri öðrum evrópskum eftirlitsstjórnvöldum. Þótt enn sé nokkuð í land hefur mikil vinna verið lögð í að taka upp hér á landi þær samevrópsku reglur sem gilda á fjármálamarkaði og því minni líkur á að útskýra þurfi fyrir erlendum stjórnvöldum hvaða reglur gilda hér á landi og hverjar skuldbindingarnar eru.

165.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að bæði Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, og Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, hafi haft samband við Geir H. Haarde, forsætisráðherra Íslands, og sakað starfsmenn Kaupthing

³⁸⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 159, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 126.

³⁸¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Singer & Friedlander og Kaupþings um ólögsmæta fjármagnsflutninga frá Bretlandi til Íslands án þess þó að útskýra nánar í hverju hin meinta ólögsmæta háttsemi hafi verið fölgin. Undrun sæti að Fjármálaeftirlitið skuli ekki á þessu tímamarki hafa sent starfsfólk sitt inn í höfuðstöðvar Kaupþings til þess að ganga úr skugga um hvort ólögsmætir fjármagnsflutningar hafi átt sér stað, en í ljósi eðlis ásakananna og m.t.t. þess hverjir hafi borið þær fram hafi verið brýnt tilefni til þess. Íslensk stjórnvöld hafi ekki í svörum sínum til breskra yfirvalda getað vísað til þess að þau hafi kannað þetta af eigin raun með athugun á færslum og bókhaldi Kaupþings á Íslandi heldur hafi þau aðeins vísað til munnlegra svara forsvarsmanna Kaupþings. Af hálfu íslenskra stjórnvalda hafi því ekki verið gripið til eðlilegra ráðstafana til þess að upplýsa málið.³⁸²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁸³

Já.

Heimild Fjármálaeftirlits Seðlabankans til að bregðast við ábendingum, eins og þeirri sem vísað er til í spurningunni, er sannarlega til staðar, en skv. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998 er eftirlitsskyldum aðilum skylt að veita Fjármálaeftirlitinu aðgang að öllu bókhaldi sínu, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum í vörslu þeirra er varða starfsemi sem Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegan. Þá segir þar enn fremur að vegna starfsemi sinnar geti Fjármálaeftirlitið gert vettvangskannanir eða óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem það telur þörf á.

Þá setti Fjármálaeftirlitið sér *eftirlitsstefnu*, þar sem m.a. kemur fram að stofnunin leggi áherslu á að beita viðurkenndum og faglegum aðferðum við að sannreyna að fjármálastarfsemi uppfylli þær lagalegu kröfur sem til hennar eru gerðar, að beita valdheimildum af festu og á markvissan hátt og gagnsæja og skilvirka málsmeðferð (útg. 1. okt. 2015), sbr. svar við spurningu nr. 19.

21. Orsakir falls íslensku bankanna – ábyrgð, mistök og vanræksla

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 21. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og viðbrögð við þeim.

166.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að á meðal þeirra krafna sem gerðar séu til stjórnkerfis lýðræðisríkja sé 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 sé ekki bara forsenda þess að hægt sé að láta þá einstaklinga sem starfi innan stjórnkerfisins sæta ábyrgð vegna mistaka eða vanrækslu í starfi heldur standi gild rök fyrir því að hitt hafi ríkari almenna þýðingu að þannig liggi með skýrum hætti fyrir hvar sérstakra

³⁸² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 175, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 127.

³⁸³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

útbóta sé þörf ef illa fari. Það hafi vakið athygli rannsóknarnefndar Alþingis hversu algengt það hafi verið hjá þeim stjórnendum stofnana stjórnkerfisins sem gefið hafi skýrslur fyrir nefndinni að svara því til að það hafi ekki fallið innan starfssviðs viðkomandi eða stofnunar hans að fjalla um eða bera ábyrgð á viðkomandi verkefni. Það hafi verið hlutverk annarra stofnana eða embættismanna. Af þessum svörum verði ráðið að hjá þeim stofnunum sem sinnt hafi störfum innan þeirra stofnana íslenska stjórnkerfisins sem hafi átt að hafa eftirlit með starfsemi á fjármáلامarkaði og áhrifum þeirrar starfsemi á stöðugleika í efnahagslífi landsins hafi verkaskipting og ábyrgð gagnvart ákveðnum þáttum í ýmsum tilvikum ekki verið ljós. Brýnt sé að hugað verði sérstaklega að því að afmarka betur og kveða skýrar á um skyldur einstakra stofnana og embættismanna að þessu leyti.³⁸⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁸⁵

Já.

Breytt verkaskipting og skýrari ábyrgð kemur einkum fram með þrennum hætti. Í fyrsta lagi með því að fækka þeim ráðuneytum og stofnunum sem koma að fjármálastöðugleika og þannig efla og stækka þau ráðuneyti og stofnanir sem að þeim málum koma. Í viðbragðshópi í aðdraganda falls bankanna sátu forsætisráðuneytið, fjármálaráðuneytið, viðskiptaráðuneytið, Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið. Nú hefur viðskiptaráðuneytið verið sameinað fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjármálaeftirlitið sameinað Seðlabankanum. Í fjármálastöðugleikaráði sitja nú eingöngu fjármála- og efnahagsráðherra og seðlabankastjóri. Í öðru lagi með lagaumhverfi þar sem umfangsmeiri ákvæði eru í lögum um starfsemi, háttsemi, skipulag og ábyrgð. Í þriðja lagi með eflingu samstarfs, upplýsingaflæðis og viðbúnaði á milli aðila.

167.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að lítið hafi verið rætt um stöðu bankanna og lausafjárkreppuna sem hafi hafist undir lok sumars 2007 og ágerst fram að hrúni. Hvorki verði séð af fundargerðum ríkisstjórnarinnar né frásögnum þeirra sem gefið hafi skýrslur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að þeir ráðherrar ríkisstjórnarinnar sem farið hafi með efnahagsmál, bankamál eða fjármál ríkisins hafi gefið ríkisstjórninni sérstaka skýrslu um vanda bankanna eða hugsanleg áhrif hans á efnahag og fjármál ríkisins frá því að þrengja hafi tekið að bönkunum og fram í október 2008. Rannsóknarnefnd Alþingis hafi fengið þær upplýsingar að málefni bankanna hafi verið viðkvæmt trúnaðarmál og hefðu upplýsingar um þau borist út af fundum ríkisstjórnarinnar, eða jafnvel frést að þau hafi verið þar rædd sérstaklega, hefði það getað valdið tjóni. Málefni bankanna hafi því ekki verið tiltekin á formlegri dagskrá ríkisstjórnarfunda en verið reifuð undir liðnum „önnur mál“ eða utan dagskrár þegar við hafi átt eða einhver ráðherra óskað þess. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram í því skyni að það heyri til skyldna ráðherra sjálfra, og þá einkum forsætisráðherra, að búa svo um hnútana í

³⁸⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 259, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 137.

³⁸⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

skipulagi og starfi ríkisstjórnarinnar að hægt sé að ræða í trúnaði um viðkvæm mál sem varði almannahagsmuni.³⁸⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁸⁷

Já.

Með lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, var áréttað það ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar, að ráðherrum sé skylt að bera undir ríkisstjórnina nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni. Þar eru talin upp í dæmaskyni mál sem teljast til mikilvægra stjórnarmálefna. Í ljósi þess að það er háð mati hlutaðeigandi ráðherra hverju sinni hvaða mál teljast mikilvæg stjórnarmálefni var talið rétt að lögfesta frekari afmörkun á inntaki 17. gr. stjórnarskrárinnar í stjórnarráðslögin til leiðbeiningar fyrir ráðherra og til að tryggja meiri festu í störfum ríkisstjórnarinnar. Þá er gert ráð fyrir að hver ríkisstjórn setji sér sérstakar starfsreglur þar sem hún getur enn frekar útlistað hvaða mál skuli bera upp í ríkisstjórn, sbr. 2. gr. núgildandi reglna um starfshætti ríkisstjórnar, nr. 791/2018.

Með lögum nr. 115/2012, um breytingu á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, var lögfest að öllum málum sem ráðherrar bera upp í ríkisstjórninni skuli fylgja sérstakt minnisblað ráðherra til ríkisstjórnarinnar þar sem meginatriði máls eru rakin og helstu sjónarmið sem að baki liggja, sbr. nú 3. mgr. 6. gr. laganna. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 115/2012 kemur fram að markmiðið með kröfunni um skriflega framlagningu mála hafi verið að tryggja gagnsæi og rekjanleika ákvarðana og að faglega yrði staðið að undirbúningi mála áður en þau komi til kynningar og umfjöllunar í ríkisstjórn. Samhliða var gerð krafa um að ef afgreiðsla máls byggði á öðrum sjónarmiðum en þeim sem lýst væri í minnisblaði ráðherra eða öðrum framlögðum gögnum skyldi greina frá því í fundargerð. Kemur fram að markmiðið hafi verið að tryggja enn frekar gagnsæi ákvarðana ríkisstjórnar þannig að ávallt mætti greina hvaða forsendur lægju til grundvallar við umfjöllun og afgreiðslu mála í ríkisstjórn.

Til þess að mæta bæði kröfum um gagnsæi en jafnframt kröfum um svigrúm fyrir ríkisstjórnina til að ræða viðkvæm trúnaðarmál var lögfest sú meginregla að dagskrá ríkisstjórnarfunda skyldi gerð opinber að fundi loknum. Dagskrá er þannig send sem tilkynning til fjölmiðla og birt á vefsvæði Stjórnarráðs Íslands en þó jafnframt með þeirri heimild að undanskilja dagskrármál birtingu ef þau varða málefni sem eru undanþegin upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum, þegar umfjöllun ríkisstjórnarinnar er ólokið, endanleg ákvörðun í máli liggur ekki fyrir eða þegar aðrar málefnalegar ástæður réttlæta að vikið sé frá meginreglunni um birtingu að mati ríkisstjórnarinnar.

168.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þegar rætt hafi verið um málefni bankanna á ríkisstjórnarfundum í aðdraganda falls þeirra haustið 2008 hafi þau almennt ekki verið tekin á formlega dagskrá heldur reifuð undir liðnum „önnur mál“ eða utan dagskrár. Samkvæmt gamalgróinni venju hafi slíkar umræður ekki verið færðar til bókar. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að hafa þurfi í huga að það geti

³⁸⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 259–260, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 137–138.

³⁸⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

skipt máli hvað sé skráð um mál í fundargerð og gögn ríkisstjórnarinnar ef síðar reyni 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.³⁸⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁸⁹

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 167.

169.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að þrátt fyrir að stjórnarskráin geri ráð fyrir að ræða skuli á ríkisstjórnarfundum „mikilvæg stjórnarmálefni“ hafi þróunin orðið sú með samsteypustjórnnum síðustu áratugi að óformlegir fundir og samráð formanna ríkisstjórnarflokkanna, oddvita ríkisstjórnarinnar á hverjum tíma, hafi fengið aukið vægi við stefnumörkun og eiginlega ákvarðanatöku í starfi ríkisstjórnarinnar. Oddvitar ríkisstjórnarinnar komi líka í ýmsum tilvikum sameiginlega fram gagnvart fulltrúum stjórnvalda, einkaaðilum og hagsmunaaðilum. Á slíkum fundum kunni oddvitunum, og þá eftir atvikum einstökum fagráðherrum hafi þeir verið kallaðir til, að vera veittar upplýsingar eða þeim kynnt málefni sem geti haft þýðingu um viðbrögð og aðgerðir stjórnvalda í kjölfarið. Athugun rannsóknarnefndar Alþingis bendi ekki til þess að upplýsingar um efni funda og samráðs milli oddvita stjórnarflokkanna á því tímabili sem um ræði hafi verið skráðar með kerfisbundnum hætti, né heldur afstaða fundarmanna og eftir atvikum stefnumörkun eða einstakar ákvarðanir sem lagður hafi verið grunnur að. Að því marki sem slíkt samráð og fundir milli oddvita ríkisstjórnar komi í reynd í stað þess að fjallað sé um mál á fundum ríkisstjórnar bendi rannsóknarnefndin á að rétt kunni þá að vera að huga að því að setja reglur um skráningu þess sem fram fari við slíkt samráð. Hið sama eigi við um fundi þar sem oddvitar ríkisstjórnarinnar komi sameiginlega fram gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða utanaðkomandi og þeim sem fulltrúum ríkisstjórnarinnar veittar upplýsingar eða kynnt málefni sem þurfi að koma til úrlausnar innan stjórnáráðs.³⁹⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁹¹

Já.

Samkvæmt 17. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, er skylt að halda ríkisstjórnarfundum um nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni. Framangreint felur í sér að jafnvel þótt mikilvægt stjórnarmálefni hafi komið til umræðu á óformlegum fundum ráðherra leysir það ekki viðkomandi ráðherra undan skyldu sinni til að bera hið mikilvæga stjórnarmálefni upp á ríkisstjórnarfundum sem formlega er boðað til í samræmi við lög um Stjórnarráð Íslands og reglur um starfshætti ríkisstjórnarinnar sem settar eru á grundvelli

³⁸⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 260, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 137–138.

³⁸⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

³⁹⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 260–261, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 138.

³⁹¹ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

laganna. Sama gildir þótt mikilvægt stjórnarmálefni hafi verið rætt á fundi ráðherranefndar, þá er sérstaklega áréttað í 3. mgr. 9. gr. að enda þótt ráðherra hafi tekið mál upp í ráðherranefnd leysi það hann ekki undan skyldu til að bera mál upp í ríkisstjórn, sbr. 6. gr. Með þessu á að vera tryggt að öll þau málefni sem talin eru upp í 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands komi til umræðu á ríkisstjórnarfundi þar sem gögn mála eru skráð og fundargerð rituð. Þá er nú einnig tiltekið í 3. mgr. 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands að öllum málum sem ráðherrar bera upp í ríkisstjórn skuli fylgja sérstakt minnisblað ráðherra til ríkisstjórnarinnar þar sem meginatriði máls eru rakin og helstu sjónarmið sem að baki liggja. Ef óskað er eftir samþykki ríkisstjórnarinnar skal setja þar fram skýrt orðaða tillögu. Einungis er heimilt að víkja frá þessu þegar sérstaklega stendur á og þá með samþykki forsætisráðherra.

Við setningu nýrra laga um Stjórnarráð Íslands kom inn nýtt ákvæði um skyldu ráðuneyta Stjórnarráðsins til að skrá formleg samskipti og fundi milli ráðuneyta og við aðila utan þess, sbr. 11. gr. laganna. Var ákvæðið viðbót við þær almennu skráningarskyldur sem hvíla á stjórnvöldum samkvæmt upplýsingalögum og lögum um opinber skjalasöfn og öðrum lögum eftir atvikum. Með lögum nr. 82/2015, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, var gerð breyting á orðalagi 11. gr. í þeim tilgangi að útvíkka skráningarskylduna þannig að hún næði einnig til óformlegra samskipta ef þau teljast mikilvæg. Hefur forsætisráðherra í samræmi við 2. mgr. 11. gr. laganna sett nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins, sbr. nú reglur nr. 320/2016, um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands. Umrætt lagaákvæði og reglur settar á grundvelli þess leggur auknar skyldur á ráðherra og ráðuneyti, umfram önnur stjórnvöld, til að bóka og skrá samskipti óháð því hvort þau eru formleg, t.d. innkomin skrifleg erindi eða útsend skrifleg erindi og svör, eða óformleg eins og t.d. munnleg samskipti enda hafi þau þýðingu fyrir mál sem ráðuneytið er með til meðferðar.

Ráðherranefndir

Með nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands var í fyrsta sinn kveðið á um heimildir forsætisráðherra, með samþykki ríkisstjórnarinnar, til að skipa formlegar ráðherranefndir til að fjalla um einstök mál eða málaflokka. Setning lagaákvæða um þetta fól í sér bein viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna. Tilgangur ráðherranefnda er að skapa formlegan vettvang fyrir ráðherra sem bera ábyrgð á skyldum málefnum til að samhæfa stefnu sína og aðgerðir í tilteknum málum eða málaflokki. Ráðherranefndir eru m.a. vettvangur til þess að undirbúa mál fyrir umfjöllun í ríkisstjórninni og tryggja að þau hljóti nauðsynlega þverfaglega umfjöllun á undirbúningsstigi. Sú aðferð að skipa formlegar ráðherranefndir í þessum tilgangi hafði lítið verið notuð hér á landi fram að efnahagshruninu en þess í stað hafði samráð ráðherra oft og tíðum átt sér stað með óformlegum hætti þar sem oft skorti á skráningu gagna og ritun fundargerða. Mikil og góð reynsla er nú komin á störf formlegra ráðherranefnda og óhætt að segja að þær séu orðnar afar mikilvægur hlekkur í samráðskerfi Stjórnarráðsins á ráðherrastigi, til hliðar við ríkisstjórnarstarfið. Ráðherranefndir gegna einnig mikilvægu hlutverki við miðlun upplýsinga á milli ráðherra og ráðuneyta og þær eru einnig mikilvæg stoð fyrir forsætisráðherra á hverjum tíma til að öðlast nauðsynlega yfirsýn þannig að hann fái betur sinnt samhæfingar- og verkstjórnarhlutverki sínu.

Auk ráðherranefndar um ríkisfjármál og ráðherranefndar um efnahagsmál sem lögskýlt er að starfrækja eru jafnan starfandi nokkrar ráðherranefndir til viðbótar. Mikilvægust þeirra

nefnda er án efa ráðherranefnd um samræmingu mála er varða fleiri en eitt ráðuneyti. Hefur sú nefnd nú starfað samfleytt frá 2015 og hefur mikilvægi hennar aukist jafnt og þétt. Til umfjöllunar í nefndinni koma málefni af margvíslegum toga og á forsætisráðherra einn fast sæti í nefndinni en aðrir ráðherrar taka þar sæti í samræmi við efni mála sem til umfjöllunar eru hverju sinni. Hefur reynst mjög farsælt að vinna og samhæfa störf ráðherra og ráðuneyta í þessari ráðherranefnd. Sem dæmi um nýleg mál sem hafa verið unnin með þessum hætti má nefna málefni er varða erfiðleika í flugrekstri, t.a.m. mál WOW Air, en fjórir ráðherrar skipuðu ráðherranefnd um samræmingu mála um það mál og haldnir voru 15 fundir í nefndinni um það mál eitt og sér frá júní 2018 til apríl 2019. Fjárhagserfiðleikar Ícelandair í tengslum við COVID-19 leiddu einnig til margra funda í nefndinni frá apríl til september 2020. Þá tóku sex ráðherrar sæti í nefndinni í tengslum við átaksverkefni um uppbyggingu innviða vegna óveðursins sem gekk yfir landið í desember 2019 og hélt nefndin fjóra fundi um málið frá desember 2019 til febrúar 2020.

170.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að sá háttur hafi almennt verið hafður á að hafa fundargerðir ríkisstjórnarinnar knappar og yfirborðskenndar. Hvort sem þetta hafi verið venja um langan tíma eður ei verði að álykta að þetta sé óheppilegt fyrirkomulag. Mikilvægt sé að mál sem komi til umræðu og ráðið sé til lykta í innra starfi ríkisstjórnarinnar komi fram með skýrum hætti í formlegum fundargerðum hennar, enda sé þar um að ræða einhverjar mikilvægustu ákvarðanir sem teknar séu fyrir hönd þjóðarinnar.³⁹²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁹³

Já.

Með nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er tóku gildi 28. september 2011, var í fyrsta skipti í lögum um Stjórnarráð Íslands kveðið á um efni fundargerða ríkisstjórnarinnar, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna, en þar kemur fram að í fundargerðir hennar skuli færðar niðurstöður, skýrt frá frásögnum og tilkynningum ráðherra auk þess sem greint skal frá umræðuefni, ef ekki er á því formleg niðurstaða, og bókuð afstaða samkvæmt sérstakri ósk ráðherra. Með lögum nr. 115/2012 voru síðan gerðar frekari breytingar á lögnum er varða framlagningu mála í ríkisstjórninni og efni fundargerða. Var þar lögfest sú meginregla að öllum málum sem ráðherrar bera upp skuli fylgja sérstakt minnisblað ráðherra til ríkisstjórnarinnar þar sem meginatriði máls eru rakin og helstu sjónarmið sem að baki liggja og tekið fram að ef óskað er eftir samþykki ríkisstjórnarinnar skuli setja þar fram skýrt orðaða tillögu. Þegar sérstaklega stendur á er þó heimilt með samþykki forsætisráðherra að víkja frá framangreindri skyldu til að leggja mál fram skriflega, sbr. nú 3. mgr. 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Í samhengi við framangreinda breytingu var nýjum málslið bætt við 2. mgr. 7. gr. laganna þess

³⁹² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 261–262, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 138.

³⁹³ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

efnis að ef afgreiðsla máls byggist á öðrum sjónarmiðum en þeim sem lýst er í minnisblaði ráðherra, sbr. 3. mgr. 6. gr., eða í öðrum framlögðum gögnum skuli gera grein fyrir þeim í fundargerð. Fundargerðir ríkisstjórnarinnar endurspeglar að öðru leyti stöðu hennar samkvæmt íslenski stjórnskipan en hún er fyrst og fremst pólitískur samráðs- og samhæfingarvettvangur ráðherra í ríkisstjórninni. Ríkisstjórnin er þannig ekki fjölskipað stjórnvald þar sem atkvæðagreiðsla ræður úrslitum um lyktir mála. Fundargerðir endurspeglar því ekki afstöðu einstakra ráðherra til málefna sem borin eru upp nema einstakir ráðherrar óski sérstaklega eftir því að afstaða þeirra sé bókuð, sbr. framangreint ákvæði 2. mgr. 7. gr. laganna. Þá tryggir hin lögfesta meginregla um skriflega framlagningu mála í ríkisstjórninni að sjónarmið og forsendur málefna sem borin eru upp í ríkisstjórninni liggi að jafnaði fyrir í framlögðum gögnum máls og því alla jafna ekki þörf á því að reifa þau jafnframt í fundargerð.

171.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að forsætisráðherra hafi átt allmarga fundi 2008 með formanni bankastjórnar Seðlabankans og bankastjórum stóru bankanna. Bankastjórn Seðlabankans hafi einnig á tímabilinu frá febrúar til maí 2008 átt a.m.k. fimm fundi með forsætisráðherra, fjármálaráðherra og utanríkisráðherra. Félagsmálaráðherra hafi sótt einn þessara funda, þegar rætt hafi verið um málefni Íbúðalánasjóðs. Af skýrslu þáverandi viðskiptaráðherra fyrir rannsóknarnefnd Alþingis verði ráðið að hann hafi ekki verið boðaður á neinn þessara funda. Þar hafi þó m.a. verið rætt um vanda bankanna og lausafjárkreppuna sem eru málefni sem hafi heyrt undir ráðuneyti hans. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að atvik kunni að vera með þeim hætti í einstökum málum að forsætisráðherra sé á grundvelli verkstjórnarvalds síns til fyrirsvars fyrir ríkisstjórnina í samskiptum við einstök stjórnvöld við upphaf máls og meðan því vindi fram. Framangreindir fundir með bankastjórn Seðlabankans á margra mánaða tímabili meðan rekstur bankanna og lausafjárstaða þeirra hafi þróast til hins verra hafi varðað efni sem hafi heyrt undir málefnasvið ráðuneytis viðskiptaráðherra. Það sé mat rannsóknarnefndar Alþingis að forsætisráðherra hafi borið sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar að upplýsa viðskiptaráðherra um framangreinda fundi þannig að hann hefði getað rækt starfsskyldur sínar.³⁹⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁹⁵

Já.

Eins og fram kemur í svari við spurningu nr. 155 var lögð sérstök áhersla á það við síðustu heildarendurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, sbr. lög nr. 115/2011, að efla samhæfingu starfa milli ráðherra, bæði á vettvangi ríkisstjórnarinnar og með setningu lagaákvæða um starfrækslu formlegra ráðherranefnda, sbr. III. kafla laganna. Forsætisráðherra gegnir veigamiklu hlutverki í að samhæfa störf ráðherra sem eiginlegur fyrirsvarsmaður og verkstjóri ríkisstjórnarinnar. Um þetta samhæfingarhlutverk er nú fjallað í 8. gr. laganna. Í ákvæðinu er í fyrsta lagi kveðið á um að forsætisráðherra skuli gæta þess að verkaskipting á milli ráðherra sé eins skýr og kostur er og er ákvæðið sett fram í samhengi við 4. gr. laganna þar sem kveðið

³⁹⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 262, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 138.

³⁹⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

er á um verkaskiptingarvald forsætisráðherra, með atbeina forseta Íslands. Í öðru lagi er í ákvæðinu kveðið á um skyldur ráðherra almennt til að leitast við að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðuneyta þegar málefni og málefnasvið skarast. Í þriðja lagi er svo kveðið á um skyldur forsætisráðherra til að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðherra á einstökum sviðum ef á þarf að halda. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 115/2011 kemur fram að ákvæðið hafi verið sett til að mæta þeirri gagnrýni sem fram kom í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um að brýnt hafi verið að efla samhæfingu í störfum ráðherra og var ákvæðið m.a. sett fram til að undirstrika skyldu ráðherra í þessum efnunum.

Með lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, var í fyrsta sinn kveðið á um heimild forsætisráðherra, með samþykki ríkisstjórnarinnar, til að skipa ráðherranefnd til að fjalla um einstök mál eða málaflökka. Með breytingu á lögnum árið 2015, sbr. lög nr. 82/2015, var enn fremur tryggt að ávallt séu starfandi annars vegar ráðherranefnd um ríkisfjármál og hins vegar ráðherranefnd um efnahagsmál, sbr. 4. mgr. 9. gr. laga nr. 115/2011. Meðal þeirra verkefna sem ráðherranefnd um efnahagsmál hefur er að samræma stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum og hafa eftirlit með framkvæmd efnahagsstefnunnar á einstökum sviðum. Þá fjallar nefndin jafnframt um framtíðarskipulag peningamála og samræmingu í fjármálum hins opinbera til skemmri og lengri tíma. Nefndin er auk þess stefnumótandi og í forystu varðandi samskipti við aðila vinnumarkaðarins, uppbyggingu fjármálakerfisins og stöðu Íslands á alþjóðavettvangi m.t.t. efnahagsmála. Loks er nefndinni jafnframt ætlað að vera vettvangur samráðs og samræmingar við endurskipulagningu fjármálakerfisins á Íslandi. Forsætisráðherra og sá ráðherra sem fer með málefni hagstjórnar og fjármálastöðugleika eiga fast sæti í ráðherranefndinni.

Í athugasemdum með 3. gr. frumvarps þess er varð að lögum um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 82/2015, sem lögfesti fyrrnefndar ráðherranefndir um ríkisfjármál annars vegar og efnahagsmál hins vegar, kemur fram að breytingin hafi m.a. verið gerð í samræmi við meginniðurstöður skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis þar sem áhersla hafi verið lögð á mikilvægi samstarfs og upplýsingastreymis þvert á ráðuneyti, ekki síst á sviði efnahagsmála, og þörfina fyrir því að slíku samráði væri búin formleg umgjörð með skráningu gagna og fundargerða. Ráðherranefndir gegna veigamiklu hlutverki við að samhæfa stefnu og aðgerðir í málum þar sem málefnasvið og ábyrgð ráðherra skarast, tryggja vandaðan undirbúning mála fyrir ríkisstjórn og upplýsingagjöf á milli ráðherra og ráðuneyta.

172.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að aðgerðir ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum hafi verið ómarkvissar þegar blikur voru á lofti í ársbyrjun 2008. Ráðherrar hafi einblínt frekar á ímyndarvanda fjármálafyrirtækja í stað þess að takast á við þann augljósa vanda að íslenska fjármálakerfið hafi verið allt of stórt miðað við íslenska hagkerfið. Þegar ráðherrar hygðust bæta ímynd landsins með þátttöku í opinberri umræðu, einkum erlendis, hafi það verið gert án þess að lagt hafi verið mat á fjárhagslegan styrk ríkisins til þess að koma bönkunum til aðstoðar og án þess að fyrir hafi legið upplýsingar um kostnað við hugsanlegt fjármálahrún. Í þessu sambandi nefnir rannsóknarnefnd Alþingis að fyrrverandi viðskiptaráðherra hafi viðurkennt við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni 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 efnunum. Á sama tíma hafi Seðlabanki Íslands lagt áherslu á að gera gjaldeyrisskiptasamninga og að auka gjaldeyrisforðann til þess að auka trúverðugleika bankans til þess að takast á við fjármálahrún. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að

ekki sé gert lítið úr ímyndarmálum og aðgerðum til að auka trúverðugleika en hins vegar veki það athygli að stjórnvöld hafi ekki samhliða gripið til annarra aðgerða. Þannig verði ekki séð að gerð hafi verið vonduð úttekt á því hvort þörf hafi verið á því að einn eða fleiri af stóru bönkunum flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi.³⁹⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁹⁷

Já.

Sjá t.d. svar við spurningu nr. 1 og umfjöllun um yfirsýn yfir fjármálastöðugleika í svari við spurningu nr. 39 auk umfjallana um endurbótaáætlanir og skilaáætlanir í svörum við spurningum nr. 138 og 157.

173.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að 14. nóvember 2007 hafi bankastjórn Seðlabanka Íslands ákveðið að kalla saman starfshóp um viðbrögð við lausafjáranda þar sem líkur væru á langvarandi óvissuástandi í fjármögnun og stöðu bankanna. Ljóst væri af þeim gögnum sem rannsóknarnefndin hafi fengið í hendur að bankastjórn Seðlabankans hafi haft verulegar áhyggjur af því ástandi sem hafi verið að skapast og komið þeim áhyggjum á framfæri ýmist beint við forsætisráðherra eða á vettvangi samráðshóps stjórnvalda. Þrátt fyrir þessar áhyggjur verði ekki séð að bankastjórn Seðlabankans hafi komið á framfæri við ríkisstjórnina formlegum tillögum að nauðsynlegum aðgerðum og hafi bankinn ekki talið sig hafa nauðsynleg úrræði í lögum til að bregðast sjálfur við þeim vanda sem hann hafi álitnið að sífellt hafi verið að aukast. Hafi þannig ekki farið saman annars vegar hvert mat bankans hafi verið á hinni alvarlegu stöðu og hins vegar rökrétt viðbrögð og tillögur byggðar á því mati. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir jafnframt á í þessu samhengi að á fundum bankastjórnar Seðlabankans með forsætisráðherra og öðrum ráðherrum 2008 hafi verið dregin upp mjög dökk mynd af framtíð íslensku bankanna. Vísar rannsóknarnefndin m.a. til fundar framangreindra aðila 1. apríl 2008 þar sem fram hafi komið að 193 milljónir punda hafi 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 hafi verið á ferðinni veki 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 hafi átt við. Hafi þetta vafalítið gert ráðherrum erfiðara fyrir að meta rétt viðbrögð.³⁹⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?³⁹⁹

Já, að því marki sem við á.

³⁹⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 263, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 138.

³⁹⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

³⁹⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 264–265, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 139.

³⁹⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

Aukin samvinna Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og loks sameining þessara stofnana styrkir getu Seðlabankans og eftirlits hans til að bregðast við aðstæðum eins og þeim sem lýst er í spurningunni. Samvinna þessara stofnana og ráðherra var samþætt enn frekar en áður með tilkomu fjármálastöðugleikaráðs, sbr. lög nr. 66/2014, um fjármálastöðugleikaráð. Var þar komið á sameiginlegum vettvangi Seðlabankans, Fjármálaeftirlitsins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins til að varðveita fjármálastöðugleika, auka á viðnámsþrótt fjármálafyrirtækja og sporna við uppsöfnun kerfisáhættu. Í ráðinu áttu sæti fjármála- og efnahagsráðherra (formaður), seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Fjármálastöðugleikaráð gat svo í framhaldinu beint því til Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins að beita viðeigandi þjóðhagsvarúðartækjum, s.s. eiginfjáráukum, lausafjárkröfum eða takmörkunum á einstaka lánþega, telji ráðið að óhófleg uppsöfnun kerfisáhættu ætti sér stað.

Sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, með gildistöku laga nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands, er ætlað að auka skilvirkni og skýrleika ábyrgðar og bæta stjórnýslu við ákvarðanatöku, nýtingu upplýsinga og möguleika á auknum gæðum greiningar og yfirsýnar. Eftir sameininguna mun Seðlabankinn njóta góðs af upplýsingaöflun frá bæði erlendum seðlabönkum og fjármálaeftirlitum. Sjá hér einnig svar við spurningu nr. 19.

Upplýsingamiðlun frá Seðlabankanum og eftirliti hans til ráðherra er í dag mun greiðari og formlegri en fyrir fjármálakreppuna. Sköpuð hefur verið öflug umgjörð um starfsemi bankans og burðir hans til að fylgjast með og grípa inn í óæskilega þróun, þ.m.t. með fyrirbyggjandi aðgerðum, hafa verið eflidir til muna. Þá má nefna að ráðuneytisstjóri eða annar tilnefndur fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins situr í fjármálastöðugleikanefnd bankans (með málfrelsi og tillögurétt en án atkvæðisréttar), sbr. 2. mgr. 12. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019. Meðal verkefna sem fjármálastöðugleikanefnd eru falin með lögum er að leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika, auk þess að skilgreina þær aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika. Einnig getur nefndin beint ábendingum til viðeigandi stjórnvalda þegar tilefni er til og þau verkfæri sem fjármálastöðugleikanefnd hefur duga ekki til að bregðast við.

Að lokum vísast einnig til svars við spurningu nr. 158, varðandi sams konar „svarta bók“ og þann leiðarvísi sem þar er að finna, en þær samþykktir standa að miklu leyti fyrir sínu enn þann dag í dag þó svo að reikna megi með því að í ljósi sameiningar Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins muni þurfa að fara yfir viðkomandi starfsreglur með það í huga hvort breytt skipulag kalli á uppfærslu þeirra.

174.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Seðlabanki Íslands hafi haft rökstuddan grun um að sérstök kerfisáhætta hafi verið að myndast vegna náninna tengsla á milli lántakenda sem hafi verið með há lán hjá mörgum fjármálastofnunum hér á landi. Í skýrslunni eru gerðar athugasemdir við að Seðlabankinn hafi látið hjá líða að kalla eftir nauðsynlegum upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu svo leggja hafi mátt mat á áhættuna enda hafi verið sérstakt tilefni til. Bæði hafi verið mælt fyrir um gagnkvæma upplýsingagjöf á milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins í þágildandi lögum um Seðlabankann og lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þá hafi í síðarnefndu lögnum sérstaklega verið mælt fyrir um að Fjármálaeftirlitið skyldi veita Seðlabankanum allar þær upplýsingar sem það byggir yfir og nýttust í starfsemi bankans. Þær upplýsingar sem þannig sé miðlað á milli stofnananna séu áfram háðar þagnarskyldu. Verði 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 hafi haft yfir að ráða og bankanum hafi verið þörf á til þess að rækja lögbundið hlutverk sitt við að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, hafi verið um þær beðið. Þar sem ekki hafi komið fram neinar viðhlítandi skýringar á því hvers vegna Seðlabankinn hafi látið hjá líða að kalla eftir þessum upplýsingum verði að telja það afar gagnrýnisvert.⁴⁰⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁰¹

Já.

Hér má vísa til svara við spurningum nr. 115 og 152 en með sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins í upphafi árs 2020 er tryggt að upplýsingar um allt sem lýtur að starfsemi einstakra stofnana, þ.m.t. eignarhald, séu jafnan tiltækar fyrir yfirstjórn bankans. Þá má einnig minna á að í kjölfar fjármálahrunsins var stóraukin áhersla lögð á fjármálastöðugleika, t.d. með stofnun fjármálastöðugleikaráðs og kerfisáhættunefndar undir henni, og síðar með stofnun fjármálastöðugleikanefndar Seðlabankans, sem kom í stað kerfisáhættunefndar og leysti ráðið að hluta til af hólmi. Fyrir sameiningu var tekið á þessum vanda með því að skerpa ákvæði um upplýsingaskipti í samstarfssamningi Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og tíðari samráðsfundum. Seðlabankinn mun eftir sameiningu njóta góðs af greiðari upplýsingaöflun frá erlendum seðlabönkum og fjármálaeftirlitum. Sjá einnig svar við spurningu nr. 152.

175.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ekki hafi verið brugðist nægilega við af hálfu bankastjórnar Seðlabanka Íslands í að afla upplýsinga og gera ráðstafanir vegna þeirra áhrifa sem söfnun bankanna á innlánunum í útibúum erlendis hafi haft m.t.t. áhættuþátta gagnvart íslenska fjármálakerfinu og þar með fjármálastöðugleika Íslands ef til áfalla kæmi í rekstri íslensku bankanna. Bankastjórn Seðlabankans hafi ekki með formlegum hætti sett fram tillögur gagnvart bönkunum eða boðað aðgerðir af sinni hálfu til að takmarka þau neikvæðu áhrif sem innlána söfnun erlendis hafi getað haft m.t.t. fjármálastöðugleika hér á landi ef til meiri háttar áfalla kæmi í rekstri bankanna og á greiðsluskuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta reyndi. Þvert á móti hafi Seðlabankinn ákveðið að afnema bindiskyldu af erlendum innlánsreikningum í mars 2008.⁴⁰²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁰³

Já.

Hér vísast almennt til þess sem segir í svari við spurningu nr. 1 sem og þess sem segir í svari við spurningu nr. 31 varðandi auknar lausafjárkröfur vegna áhættusamra innlána og svari

⁴⁰⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 264, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 139.

⁴⁰¹ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

⁴⁰² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 265, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 139–140.

⁴⁰³ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

við spurningu nr. 20, varðandi reglur nr. 1032/2014, um fjármögnunarhlutfall í erlendum gjaldmiðlum. Reglurnar takmarka tímamisræmi milli eigna og skulda viðskiptabanka í erlendum gjaldmiðlum og þar með möguleika bankanna á að reiða sig um of á erlenda skammtímafjármögnun, t.d. með aukinni söfnun erlendra innlána með tilheyrandi endurfjármögnunaráhættu í erlendum gjaldmiðlum. Þá má vísa til heimilda Fjármálaeftirlits Seðlabankans til inngripa og til þess að takmarka áhættusama starfsemi.

176.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að þegar atburðarásin árið fyrir fall bankanna er skoðuð sé ljóst að ákveðin tortryggni og samstarfserfiðleikar hafi sett mark sitt á samskipti formanns stjórnar Seðlabanka Íslands, Davíðs Oddssonar, og flestra ráðherra annars stjórnarflokksins. Þá sé ljóst að fyrra samstarf milli formanns bankastjórnar og Geirs H. Haarde forsætisráðherra á hinum pólitíska vettvangi og áralöng vinátta þeirra hafi haft áhrif á samstarf og skilning fólks á þeim upplýsingum sem farið hafi á milli þessara forystumanna annars vegar og ríkisstjórnarinnar og Seðlabankans hins vegar. Fyrri stjórnmalapátttaka formanns bankastjórnar Seðlabankans hafi haft bein áhrif á það hvernig ráðherrar hafi brugðist við upplýsingum sem formaðurinn hafi flutt fulltrúum ríkisstjórnarinnar um alvarlega stöðu íslensku bankanna. Þegar gætt sé að mikilvægi þess að tryggja sjálfstæði Seðlabankans og áhrifamátt stefnumörkunar bankans um peningamálastjórn og aðra þætti efnahagsmála sem bankinn fari með verði það ekki talin æskileg skipan mála að í starf seðlabankastjóra veljist fyrrverandi stjórnmalamenn líkt og tíðkast hafi um árabil í Seðlabankanum. Það sé 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 kosningalofröða. Þá sé hætt við að tillögur slíks seðlabankastjóra verði, með réttu eða röngu, settar í ákveðið pólitískt samhengi sem þurfi ekki á neinn hátt að endurspeglar forsendur slíkra tillagna sem settar séu fram á grundvelli lögbundins hlutverks Seðlabankans. Síðast en ekki síst sé slík aðstaða til þess fallin að rýra trúverðugleika Seðlabankans.⁴⁰⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁰⁵

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 7.

177.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi ekki verið nægilega vel í stakk búíð til þess að sinna eftirliti með fjármálafyrirtækjum á viðhlítandi hátt þegar þau hafi fallið haustið 2008. Sé lítið til rekstrarkostnaðar stofnunarinnar og tekna hennar til 2006 sé ljóst að vöxtur Fjármálaeftirlitsins hafi ekki fylgt hröðum vexti íslenska fjármálakerfisins, flóknari eignatengslum á fjármálamarkaði og auknum umsvifum eftirlitsskyldra aðila erlendis. Vöxturinn hafi heldur ekki samræmst

⁴⁰⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 265–267, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 140.

⁴⁰⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

auknum og flóknari verkefnum sem stofnuninni hafi á undangengnum árum verið fengin með lögum og sem hafi auk þess krafist mikillar sérþekkingar á rekstri banka, hagfræði, reikningsskilum og löggjöf á fjármáلامarkaði. Ljóst sé að allt of seint hafi verið hafist handa við að auka fjárveitingar til Fjármálaeftirlitsins svo það hafi getað fylgt fjármálafyrirtækjunum og rækt lögbundin eftirlitsverkefni sín. Á hinn bóginn sé til þess að líta að Fjármálaeftirlitið njóti þeirrar sérstöðu miðað við aðrar ríkisstofnanir að fjárheimildir hennar séu ekki ákvarðaðar á fjárlögum hvers árs heldur sé kostnaður af starfsemi stofnunarinnar borinn að öllu leyti uppi af eftirlitsskyldum aðilum á grundvelli lögbodinna gjalda. Það hafi því verið á ábyrgð stjórnar og forstjóra Fjármálaeftirlitsins að óska eftir auknum fjárveitingum og láta á það reyna hvort löggjafinn hafi verið reiðubúinn að breyta fjárhæð gjalda þannig að stofnuninni yrði tryggt nægilegt fé.⁴⁰⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁰⁷

Já.

Í svarinu er lagt til grundvallar að ábendingin lúti að því hvort stjórnendur Fjármálaeftirlitsins meti hverjar fjárveitingar stofnunarinnar skuli vera m.t.t. lögbundinna verkefna á hverjum tíma og aðstæðna á fjármálamörkuðum.

Í 1. gr. laga nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, segir að eftirlitsskyldir aðilar og aðrir gjaldskyldir aðilar skv. 5. gr. laganna skuli standa straum af kostnaði við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi í samræmi við ákvæði laganna. Þá kemur fram í sömu grein að eftirlitsgjald samkvæmt lögunum sé innheimt af Seðlabanka Íslands og renni í ríkissjóð. Samkvæmt greininni skal ráðherra ákvarða, á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum, fjárveitingu til reksturs Fjármálaeftirlitsins sem nemur að lágmarki áætlun fjárlaga um tekjur af eftirlitsgjaldi og greiðslur fyrir sértækar aðgerðir samkvæmt lögunum.

Eins og greint er frá í svari við spurningu nr. 119 er árlega sett saman skýrsla um áætlaðan rekstrarkostnað Fjármálaeftirlits Seðlabankans fyrir næsta ár ásamt rökstuðningi. Hluti af þeirri vinnu er að greina lögbundin verkefni eftirlitsins á hverjum tíma og meta mannaflapörf með hliðsjón af því. Við þá vinnu er mikilvægt að tryggja að breytingar á stofnanaumgjörð á fjármáلامarkaði, sbr. sameiningu Fjármálaeftirlitsins við Seðlabanka Íslands, og endurskoðun á lögum nr. 99/1999, leiði ekki til þess að fjármögnun verkefna verði í ósamræmi við lögbundnar skyldur Fjármálaeftirlits Seðlabankans og leiði til veikingar á eftirlitsstarfsemi. Í skýrslunni er jafnframt lagt mat á þróun í starfsemi Fjármálaeftirlitsins undangengin þrjú ár m.t.t. þess tíma sem ætla má að hafi farið í eftirlit með hverjum flokki eftirlitsskyldra aðila skv. 5. gr. laga nr. 99/1999. Skýrslan er svo send fjármála- og efnahagsráðherra að lokinni umfjöllun í fjármálaeftirlitsnefnd Seðlabanka Íslands og að fengnu álitni samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laganna. Þá segir í 3. mgr. 2. gr. laganna að ef niðurstaða skýrslunnar gefur tilefni til að breyta hundradshluta eftirlitsgjalds, sbr. 5. gr. laganna, skuli ráðherra leggja frumvarp þar að lútandi fyrir Alþingi. Sjá í þessu tilliti svör við spurningum nr. 118 og 119 þar sem m.a. er fjallað um fjárheimildir Fjármálaeftirlitsins og hvernig þær hafa vaxið frá falli bankanna.

⁴⁰⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 267–268, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 140–141.

⁴⁰⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

178.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi haft of lítið fé til ráðstöfunar í aðdraganda falls íslensku bankanna haustið 2008 og að afleiðing þess hafi verið að fjölgun starfsfólks hafi ekki haldið í við mikinn vöxt fjármálakerfisins og aukin verkefni sem hafi verið því samfara. Starfsmannavelta hjá stofnuninni hafi verið töluverð, þó einkum innan tveggja sviða, lánasviðs og verðbréfasviðs. Þá hafi starfsreynsla starfsfólks verið lítil og starfsaldur farið ört lækkandi. Allt hafi þetta takmarkað mjög getu Fjármálaeftirlitsins til þess að hafa virkt eftirlit og taumhald með fjármálastofnunum.⁴⁰⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁰⁹

Já.

Mikilvægt er að Seðlabanki Íslands hafi á að skipa öflugum og metnaðarfullu starfsfólki með viðeigandi menntun og þekkingu til að bankinn geti rækt hlutverk sitt við fjármálaeftirlit. Seðlabankinn hefur það að markmiði að halda í hæft starfsfólk með samkeppnishæfum launum, markvissri starfsþróun og fræðslu. Mikil áhersla hefur verið á þessu mál og hefur margt áunnist í þessum efnum, en t.a.m. var starfsmannavelta Fjármálaeftirlitsins 5,8% árið 2019. Sjá jafnframt svar við spurningu nr. 177 í þessu sambandi.

179.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ekki verði allur vandi Fjármálaeftirlitsins í aðdraganda falls bankanna haustið 2008 rakinn til ónógra fjárveitinga til stofnunarinnar samhliða örum vexti fjármálakerfisins. Til dæmis hafi stjórn Fjármálaeftirlitsins tekist á við grundvallarspurningar, s.s. um stærð bankakerfisins og nauðsynleg viðbrögð stofnunarinnar við allt of örum vexti þess. Stjórn Fjármálaeftirlitsins hafi því ekki rækt skyldur sínar við stjórn stofnunarinnar að því er varðaði eitt af helstu hættumerkjum í þróun íslenskra fjármálafyrirtækja.⁴¹⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴¹¹

Já.

Mannaflapörf Fjármálaeftirlits Seðlabankans er reglulega metin m.t.t. lögbundinna verkefna eftirlitsins og aðstæðna á mörkuðum á hverjum tíma. Afrakstur þeirrar vinnu er skýrsla um áætlaðan rekstrarkostnað Fjármálaeftirlitsins fyrir næsta ár sem skilað er til fjármála- og efnahagsráðherra, sbr. um það frekari umfjöllun í svari við spurningum nr. 119 og 177.

Sjá svör við spurningum nr. 118 og 119 í skýrslunni þar sem fjallað er um vöxt í fjárheimildum og greiddum stöðugildum Fjármálaeftirlitsins frá falli bankanna.

⁴⁰⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 268, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 141.

⁴⁰⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴¹⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 268, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 141.

⁴¹¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Þá er enn fremur bent á svör við spurningum nr. 1 og 21 í skýrslunni, en í fyrra svarinu er fjallað um hvort mótuð hafi verið stefna um starfsemi og umfang banka og annarra fjármála-fyrirtækja með hliðsjón af stærð og getu þjóðarbúsins ef til áfalla kæmi, en í síðara svarinu er fjallað um skipun, hlutverk og starfsemi fjármálastöðugleikanefndar Seðlabanka Íslands.

180.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að starfsmenn Fjármálaeftirlitsins hafi ekki sýnt nægilega festu og ákveðni í eftirlitsstörfum sínum við úrlausn og eftirfylgni mála. Þó hafi þess verið dæmi, í þeim tilvikum þegar í reynd hafi verið tekið af skarið og talið að ákveðnir gerningar hafi farið í bága við lög, að ekki hafi verið sendar skriflegar athugasemdir til fjármálafyrirtækisins og málinu þannig ekki verið komið í lögformlegan farveg. Almennt verði að ganga út frá því að samkvæmt þeim lögum sem Fjármálaeftirlitið starfi eftir beri að setja mál 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. Þar sem þessa hafi oft ekki verið gætt í framkvæmd hafi fjármálafyrirtækin ýmist viðhaft móttþróa eða verulegan drátt á úrbótum án þess að Fjármálaeftirlitið hafi í þeim tilvikum talið tilefni til að breyta nálgun sinni og beita fullum fetum þeim lögbundnu þvingunarúrræðum til fylgni við lög og reglur sem eftirlitið hafi haft á að skipa. Hafi þetta verið ótækir stjórnarsýsluhættir sem hafi gengið í bága við lögboðna málsmeðferð enda beri Fjármálaeftirlitinu að krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests komi í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgi ekki lögum og öðrum reglum sem gildi um starfsemi hans. Fari aðili ekki að fyrirmælum stofnunarinnar geti hún í framhaldinu beitt þvingunarúrræðum og stjórnarsýsluviðurlögum. Þar sem málum hafi ekki alltaf verið komið í lögformlegan farveg hafi ekki verið lagður grundvöllur að því að hægt hafi verið að beita slíkum úrræðum. Því hafi skort slagkraft í störfum Fjármálaeftirlitsins.⁴¹²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴¹³

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 21, þar sem fjallað er almennt um þær breytingar sem gerðar hafa verið á skipulagi og starfsaðferðum innan Fjármálaeftirlitsins á síðustu árum, og einnig svar við spurningu nr. 118 í skýrslunni, þar sem fjallað er um breytingar sem gerðar hafa verið á verklagi vettvangsathugana m.t.t. þess að fylgja eftir úrbótakröfum sem Fjármálaeftirlitið gerir. Sjá einnig svar við spurningu nr. 37 í skýrslunni.

181.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að hluti af vanda Fjármálaeftirlitsins hafi verið forgangsröðun. Þótt unnið hafi verið að endurbótum og uppbyggingu á upplýsingakerfum frá 2006 hafi átt að leggja miklu meiri áherslu á að koma upp þróuðum upplýsingakerfum. Viðvarandi fjárhagslegt eftirlit, sem sinnt sé

⁴¹² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 268, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 141.

⁴¹³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

með gagnaöflun frá eftirlitsskyldum aðilum, gagnaúrvinnslu og mati sérfræðinga á innkomnum gögnum, komi ekki að fullum notum nema stofnunin hafi bæði yfir að ráða þróuðum upplýsingakerfum og sérfræðingum til úrvinnslu upplýsinganna. Þar sem skortur var á tæknilegri þekkingu og búnaði til þess að vinna vönduð og yfirgripsmikil yfirlit yfir stöðu og þróun einstakra fjármálafyrirtækja úr gagnagrunnum sínum hafi stofnunin í raun ekki haft þá nauðsynlegu yfirsýn sem brýn þörf hafi verið á. Þau vandamál sem Fjármálaeftirlitið hafi átt við að etja varðandi úrvinnslu upplýsinga úr kerfum sínum hafi 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 2008.⁴¹⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴¹⁵

Já.

Sjá svör við spurningum nr. 82 og 104.

182.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að á síðustu árunum fyrir fall bankanna hafi þess gætt að eignarhaldsfélögum hafi verið veitt lán gegn veðum í hlutabréfum. Þess hafi einnig gætt í vaxandi mæli að bankarnir hafi tekið veð í hlutabréfum í viðkomandi banka vegna lána sem þeir hafi veitt gagnert til kaupa á þessum hlutabréfum. Þessi þróun og sú áhætta sem henni hafi fylgt virðist að miklu leyti hafa farið fram hjá stjórnendum Fjármálaeftirlitsins. Haustið 2007 hafi Fjármálaeftirlitið tekið að afla upplýsinga um lán með veði í verðbréfum hjá 10 stærstu fjármálafyrirtækjunum og m.a. fylgst með tryggingaþekju og stærstu veðköllum. Þrátt fyrir þetta verði ekki séð að innan stofnunarinnar hafi sérstaklega verið aflað upplýsinga um hverjar hafi verið skuldbindingar og áhrif þessara lána og veð í hlutabréfum fjármálafyrirtækja milli þeirra. Þá verði ekki annað ráðið en að skort hafi á fullnægjandi upplýsingar hjá Fjármálaeftirlitinu um umfang lána fjármálafyrirtækjanna til kaupa á hlutabréfum í þeim og tilheyrandi veðsetningar eftir að þær hafi aukist til muna.⁴¹⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴¹⁷

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 36 og einnig umfjöllun um könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlits Seðlabankans í svörum við spurningum nr. 32 og 33 og skýrsluskil til Fjármálaeftirlitsins í svari við spurningu nr. 35.

183.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að hún hafi ekki fengið nein gögn eða upplýsingar um að Fjármálaeftirlitið hafi formlega haft afskipti af málefnum

⁴¹⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 269–270, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 141.

⁴¹⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴¹⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 270, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 142.

⁴¹⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta gagnvart stjórn hans, stjórnvöldum eða bönkunum. Telji nefndin m.a. að stofnunin hafi átt að taka saman skriflega skýrslu á grundvelli 15. gr. laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, til að greina þá þróun sem hafi átt sér stað í innlánsstarfsemi fjármálastofnana og leggja á hana mat, sérstaklega m.t.t. þeirra áhrifa sem innlánasöfnun bankanna í útibúum erlendis hafi haft á skuldbindingar sjóðsins og möguleika hans til að standa við lögbundnar greiðsluskuldbindingar sínar.⁴¹⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴¹⁹

Já.

Sjá svör við spurningum nr. 39, 106, 138 og 157.

184.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að mikilvægt sé að Fjármálaeftirlitið taki upp það verklag að eiga reglulega fundi með innri endurskoðendum fjármálafyrirtækjanna, í samræmi við sjónarmið 14. gr. leiðbeinandi reglna um innri endurskoðun sem Basel-nefndin hafi gefið út 2001. Á sama hátt sé það jafn mikilvægt að slíkir fundir séu haldnir með ytri endurskoðendum og regluvörðum fjármálafyrirtækjanna enda gefist með því færi á að samhæfa betur innra og ytra eftirlit með fjármálafyrirtækjunum og auka þannig slagkraft þess eftirlits sem haft sé með þeim.⁴²⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴²¹

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 63 varðandi innri endurskoðendur fjármálafyrirtækja, umfjöllun um þetta atriði í svari við spurningu nr. 59 varðandi ytri endurskoðendur og svör við spurningum nr. 86 og 87 varðandi regluverði fjármálafyrirtækja.

185.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram 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 sé að úttekt fari síðan fram á stofnuninni eftir þrjú ár eða svo, til að meta hvort nægilegur árangur hafi náðst við uppbyggingu hennar.⁴²²

⁴¹⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 271–272, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 142.

⁴¹⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴²⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 272–273, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 143.

⁴²¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴²² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 273, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 143.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴²³

Já.

Sjá umfjöllun um þær breytingar sem orðið hafa á öllu skipulagi og starfsaðferðum Fjármálaeftirlits Seðlabankans í svari við spurningu nr. 21.

186.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað hafi verið komið á fót með skriflegu samkomulagi 21. febrúar 2006. Samkvæmt samkomulaginu hafi tilgangur þess verið að formbinda samráð aðila á þessu sviði með því að leitast við að skerpa hlutverkaskiptingu, hindra tvíverknað og auka gagnsæi. Í samkomulaginu hafi m.a. verið tekið fram að samráðshópurinn hafi átt að vera vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta, vera ráðgefandi og ekki taka ákvarðanir um aðgerðir. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að augljóst hafi verið að samráðshópurinn hafi skort heildaryfirsýn til þess að byggja ráðgjöf sína á þótt upplýsingar hafi að einhverju marki verið til staðar hjá einstökum stofnunum sem ekki hafi átt aðild að hópnum. Samráðshópnum hafi ekki verið komið á fót með lögum og ekki hafi heldur verið mælt fyrir um miðlun nauðsynlegra trúnaðargagna til hans í lögum. Af þessum sökum hafi samráðshópurinn ekki haft aðgang að öllum nauðsynlegum upplýsingum og því hafi hann ekki haft glögga yfirsýn yfir stórar áhættuskuldbindingar, krosseignatengsl eða aðra veika hlekki í íslensku fjármálakerfi. Hér hafi verið um að ræða alvarlegan ágalla á starfsskilyrðum samráðshópsins sem hafi hlotið að koma niður á gæðum hans. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að taka verði til gagn Gerrar endurskoðunar þann grundvöll sem stjórnvöldum sé skapaður til að vinna að samhæfðri viðbúnaðaráætlun og þar verði að taka skýrt af skarið um það hver fari með völd og ábyrgð til að stýra þeirri vinnu.⁴²⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴²⁵

Já.

Samhæfður viðbúnaðar stjórnvalda hefur verið tekinn til gagn Gerrar endurskoðunar. Árið 2014 voru sett sérstök lög um fjármálastöðugleikaráð, sbr. lög nr. 66/2014, og breytingar voru svo gerðar á því fyrirkomulagi með sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins og stofnun fjármálastöðugleikanefndar, sbr. lög nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands. Sjá um þetta m.a. í svari við spurningum nr. 21 og 55. Með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins breyttist hlutverk og skipan fjármálastöðugleikaráðs. Fjármálastöðugleikanefnd tekur ákvarðanir um beitingu þjóðhagsvarúðartækja, þ.m.t. þeirra tækja sem fjármálastöðugleikaráð hafði heimildir til að beina tilmælum eða álitum um til aðildarstofnana sinna. Fjármálastöðugleikaráði verður þó áfram ætlað að tryggja reglulegt samráð og upplýsingaskipti

⁴²³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴²⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 273–276, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 143–145.

⁴²⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

Seðlabanka og ráðherra í því skyni að efla og varðveita fjármálastöðugleika og stuðla að samhæfðum viðbrögðum við sérstakar aðstæður. Mikilvægi slíks samráðs er þríþætt. Í fyrsta lagi er það vegna þess að þjóðhagsvarúðartækin eru nýtilkomin og í stöðugri þróun. Í öðru lagi getur beiting þeirra falið í sér úthlutun takmarkaðra gæða sem er almennt á ábyrgðarsviði lýðræðislega kjörinna fulltrúa að taka afstöðu til og í þriðja lagi þar sem ætla má, af fenginni reynslu hérlendis sem erlendis, að alvarleg áföll á fjármáلامarkaði gætu kallað á beina eða óbeina aðkomu ríkissjóðs. Skipan fjármálastöðugleikanefndar, þar sem í sitja allir bankastjórar Seðlabankans, auk þriggja ytri meðlima og ráðuneytisstjóra fjármála- og efnahagsráðuneytisins, er ætlað að viðhalda þeim skoðanaskiptum og ólíku sjónarmiðum sem hafa komið fram á fundum kerfisáættunefndar við undirbúning ákvarðana.

Einnig má geta þess að með lögum nr. 82/2015 var gerð breyting á lögum um Stjórnarráð Íslands þess efnis að ávallt skuli vera starfandi ráðherranefndir um ríkisfjármál og um efnahagsmál. Framangreindum breytingum er öllum ætlað að tryggja virkt samráð, samspil og viðbúnað þeirra stjórnvalda sem mest vægi hafa þegar kemur að stjórn efnahags- og peningamála í landinu.

187.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að verulegar breytingar hafi orðið á verkefnum og starfsháttum ráðuneyta á sviði fjármáلامarkaðar og eftirlits með honum síðustu áratugi fyrir fall bankanna. Tilkoma EES-samningsins hafi haft í för með sér mjög aukin verkefni ráðuneytanna við undirbúning og innleiðingu gerða Evrópusambandsins í íslenskan rétt. Þá hafi ýmis verkefni sem ráðuneytin hafi sjálf haft með höndum verið í auknum mæli færð til undirstofnana. Það hafi síðan leitt til þess að ráðuneytin hafi fengið aukið vægi sem eftirlitsaðilar með undirstofnunum sínum og ákvörðunum þeirra. Á sviði fjármáلامarkaðar hafi hins vegar verið farin sú leið að fela sjálfstæðum ríkisstofnunum þau meginhlutverk og heimildir, þ. á m. á sviði eftirlits, sem ríkisvaldið fari með. Það haggi 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 starfi á, og bregðast við þegar tilefni sé til, eftir atvikum með framlagningu lagafrumvarpa.⁴²⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴²⁷

Já.

Eins og fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndar þótti eldra ákvæði í lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, um eftirlit ráðuneyta með starfrækslu stofnana og eignum þeirra, óljóst. Með nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, voru lögfestar í IV. kafla laganna (12.–15. gr.) áður ólögfestar meginreglur um almennar stjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra með lægra settum stjórnvöldum (þ.e. þeim er heyra undir yfirstjórn hans) og sjálfstæðum stjórnvöldum (þ.e. þeim sem heyra stjórnarfarislega undir hann) og jafnframt með eignum ríkisins, en þessar skyldur höfðu áður að mestu byggst á ólögfestum meginreglum. Megintilgangurinn með lögfestingu þessara reglna var að gera vægi þeirra meira í störfum ráðuneyta

⁴²⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 279. sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 145.

⁴²⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

og tryggja betur en áður að stjórnvöld axli þær skyldur sem í þeim felast, sbr. almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 115/2011.

Ráðherrar fara með og bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, hver á sínu málefnasviði, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Litið hefur verið svo á að af framangreindri stöðu ráðherra í stjórnsýslukerfinu og stigskiptingu stjórnsýslukerfisins leiði að ráðherra hafi tilteknar yfirstjórnunarheimildir gagnvart ráðuneyti sínu og þeim stjórnvöldum sem undir ráðuneyti hans heyra. Um yfirstjórn ráðherra með lægra settum stjórnvöldum og almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra með þeim er nú getið í 12. gr. og 1. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Þrátt fyrir meginreglu 14. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið litið svo á að löggjafanum sé heimilt, á grundvelli stjórnskipunarvenju, að ákveða með skýrum lagafyrirmælum að tiltekin starfsemi, s.s. stofnun eða stjórnsýslunefnd, skuli vera sjálfstæð. Í því felst að tiltekin starfsemi stjórnvalda hefur, a.m.k. að hluta, verið færð undan almennum yfirstjórnunarheimildum ráðherra. Sé slíku sjálfstæðu stjórnvaldi komið á fót leiðir það bæði til takmörkunar á ráðherraábyrgð sem hvílir á viðkomandi ráðherra svo og þinglegri ábyrgð að því er snertir meðferð þeirra heimilda sem um ræðir. Takmarkanir á ábyrgð ráðherra ná þó einungis til þeirrar tilteknar starfsemi stjórnvalds sem skýrt er undanskilin samkvæmt lögum og hefur verið litið svo á að ráðherra geti áfram borið almenna ábyrgð á framkvæmd tiltekinna laga og brugðist við kerfislægum annmörkum í framkvæmd stjórnsýslu eða yfirvofandi hættu á því málefnasviði sem undir hann heyrir, jafnvel þó að sjálfstæðu stjórnvaldi hafi með lögum verið falið að sinna afmörkuðu lögbundnu hlutverki á viðkomandi sviði. Í samræmi við framangreint er nú kveðið á um það í 2. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, að ráðherra hafi *almenn* eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Eftirlit ráðherra í þessu sambandi tekur hins vegar ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum. Þá má að auki nefna að oft er kveðið á um sérstakar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum í sérlægum um viðkomandi stjórnvald.

Með nýjum lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, voru verkefni Fjármálaeftirlitsins færð yfir á ábyrgðarsvið bankans. Seðlabankinn er sjálfstætt stjórnvald, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna, en í svari við spurningu nr. 6 er því lýst hvernig sjálfstæði bankans var eftt enn frekar bæði 2009 og við setningu nýju laganna. Lög um Seðlabanka Íslands eru gott dæmi þess að löggjafinn hefur tekið ákvörðun um að færa tilteknar valdheimildir, s.s. framkvæmd reglubundins eftirlits, til sjálfstæðs stjórnvalds. Ráðherra fer eftir sem áður með eftirlit með almennri starfrækslu bankans, eins og áður segir, og getur kallað eftir upplýsingum frá bankanum ef tilefni skapast, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, gefið út óbindandi álit, sbr. 3. mgr. 12. gr. sömu laga, eða lagt til breytingar á lögum um bankann ef þörf er talin á. Þá má ráða af nýjum lögum um Seðlabanka Íslands að löggjafinn hefur jafnframt falið ráðherra veigamikil hlutverk í starfsemi bankans með sérstökum yfirstjórnunarheimildum, m.a. með setningu stjórnvaldsfyrirmæla og tilteknum stjórnunarúrræðum.

188.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þær umbætur í íslensku stjórnkerfi sem ráðist hafi verið í með stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, og upplýsingalögum, nr. 50/1996, hafi aðallega lotið að meðferð stjórnvalda á málum þar sem taka eigi ákvörðun um rétt eða skyldu manna svo og um aðgengi borgaranna að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Ekki hafi hins vegar verið gerðar sérstakar umbætur á reglum um Stjórnarráð Íslands sem mæli fyrir um yfirstjórn stjórnsýslunnar ef frá séu taldar reglur

um verkefni ráðuneyta svo og reglur um frávik frá skyldu til auglýsingar starfa við flutning starfsmanna. Um önnur atriði hafi lög um Stjórnarráð Íslands lítið breyst frá 1969 og því brýnt að ráðist verði í endurskoðun á lögnum.⁴²⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴²⁹

Já.

Hafist var handa við endurskoðun eldri laga frá 1969 um Stjórnarráð Íslands eftir efnahagshrunið 2009 og lauk þeirri endurskoðun með setningu nýrra laga 28. september 2011. Með nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands voru gerðar margvíslegar breytingar á lagaumgjörð æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins og voru breytingarnar margar hverjar bein viðbrögð við umfjöllun og ábendingum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Við útkomu skýrslunnar skipaði forsætisráðherra sérstakan starfshóp sem ætlað var að taka skýrslu rannsóknarnefndarinnar til ítarlegrar umfjöllunar. Starfshópurinn skilaði af sér skýrslu í maí 2010. Þær breytingar sem voru lagðar fram með frumvarpinu, sem varð að fyrrnefndum lögum, voru í meginatriðum grundvallaðar á þeim tillögum sem settar voru fram í þeirri skýrslu sem og skýrslu þingmannanefndar sem falið var að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndarinnar, sbr. einnig skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, „Samhent stjórnsýsla“, sem aftur byggði að hluta til á tillögum úr framangreindum skýrslum. Um nýju stjórnarráðslögin og helstu breytingar sem þar voru gerðar er fjallað í sérstakri rammagrein.

Lög um Stjórnarráð Íslands

Ný lög um Stjórnarráð Íslands tóku gildi 28. september 2011. Setning laganna fól í sér bein viðbrögð við efnahagshruninu og þeim áfellingdómi yfir stjórnsýslunni sem birtist í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna í aðdraganda hrunsins. Á meðal athugasemda rannsóknarnefndarinnar var að verkaskipting milli ráðherra og ráðuneyta væri óljós í framkvæmd og að samhæfing og samráð væri ófullnægjandi sem og skráning upplýsinga.

Helstu breytingar sem fólust í nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands:

Í fyrsta lagi var skipulags- og verkaskiptingarvaldið, þ.e. valdið til að skipta Stjórnarráðinu upp í ráðuneyti og skipta verkum með ráðuneytum og ráðherrum, fært á ný, í samræmi við 15. gr. stjórnarskrárinnar, til framkvæmdarvaldsins, þ.e. til forsætisráðherra með atbeina forseta Íslands. Með eldri lögum um Stjórnarráð Íslands frá 1969 var verkaskiptingarvaldið í reynd hjá löggjafarvaldinu. Breytingin var þýðingarmikil til að undirstrika stjórnskipulega ábyrgð og skyldu forsætisráðherra á hverjum tíma til að gæta þess að innra skipulag Stjórnarráðsins og skipting stjórnarmálefna á milli ráðuneyta og ráðherra sé eins skýr og kostur er á hverjum tíma en í þeim efnunum er nauðsynlegt og mikilvægt eins og ávallt að vald og ábyrgð fari saman.

⁴²⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 279, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 145.

⁴²⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

Í öðru lagi voru með lögnum gerðar ýmsar breytingar sem höfðu það að markmiði að efla samhæfingu á milli ráðherra. Í lögnum er nú skýrlega kveðið á um skyldu ráðherra til að samhæfa stefnu sína og aðgerðir þegar málefni og málefnasvið skarast og auk þess er kveðið sérstaklega á um skyldu forsætisráðherra til að hafa frumkvæði að samhæfingu starfa ef þarf. Þá er nánar kveðið á um ríkisstjórnarfundir, sem eru samráðs- og samhæfingarvettvangur ráðherra, og áréttuð stjórnarskrárbundin skylda ráðherra til að bera mál upp í ríkisstjórninni. Auk framangreinds er kveðið á um starfsemi formlegra ráðherranefnda sem starfa sem eins konar undirnefndir ríkisstjórnar og þjóna mikilvægu samhæfingarhlutverki við úrlausn flókinna verkefna þar sem málefni og málefnasvið skarast.

Í þriðja lagi voru með lögnum skráðar niður í fyrsta skipti meginreglur um stjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra með lægra settum stjórnvöldum og sjálfstæðum stjórnvöldum og með eignum ríkisins, þ. á m. eignum ríkisins í einkaréttarlegum lögaðilum. Stjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra höfðu fram að gildistöku laganna verið óskráðar meginreglur leiddar af ákvæðum stjórnarskrárinnar. Tilgangurinn með lögfestingu þessara réttarreglna var að auka vægi þeirra og vitund um efni þeirra hjá ráðherrum og starfsmönnum ráðuneyta þannig að betur sé tryggt að þessi stjórnvöld axli þær skyldur sem í reglunum felast.

Í fjórða lagi var með lögnum mælt í fyrsta skipti fyrir um almenna ráðgjafar- og upplýsingaskyldu starfsmanna ráðuneyta gagnvart ráðherra, þ.e. að starfsmenn ráðuneyta skuli í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun. Að sama skapi var mælt fyrir um skyldu ráðherra til að leita álitis ráðuneytis síns til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt.

Í fimmta lagi var með lögnum kveðið nánar á um skyldu ráðuneyta Stjórnarráðsins til að skrá formleg og óformleg samskipti og fundir milli ráðuneyta og við aðila utan þess.

Í sjötta lagi voru með nýjum lögum gerðar ýmsar breytingar sem lúta að starfsmannahaldi og mannauðsmálum ráðuneyta. Ráðherrum var m.a. gert skylt við skipun ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í ráðuneytum að skipa hæfnisnefndir sem hafi það hlutverk að meta hæfni umsækjenda og tryggja þannig faglegan grundvöll þeirra ákvarðana. Þá voru gerðar breytingar til að auka sveigjanleika í starfsmannahaldi og í því skyni að efla pólitíska stefnumótun í ráðuneytum voru auknar frá því sem verið hafði heimildir ráðherra til að ráða pólitíska aðstoðarmenn sem starfa í ráðuneytum eins lengi og viðkomandi ráðherra ákveður en þó aldrei lengur en ráðherra sjálfur.

189.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að íslenska stjórnkerfið hafi verið illa í stakk búíð til að takast á við þau fjármálaáföll sem dunið hafi yfir 2008. Einn af veikleikum þess hafi verið hversu fáliðuð þau ráðuneyti hafi verið þar sem mesta álagið var. Nánast allt sem gert hafi verið af hálfu Stjórnarráðsins hafi verið unnið af afar fámennum hópi. Í þessu sambandi sé þó rétt að hafa í huga að bolmagn Stjórnarráðsins ráðist ekki af heildarfjölda starfsfólks þess heldur af fjölda þeirra sem séu með menntun og þjálfun sem nýtist til að takast á við flókin og krefjandi verkefni. Augljóst sé að fjölga

purfi í þeim hópi. Það verði vart gert á annan hátt en að sköpuð séu þau starfsskilyrði í Stjórnarráðinu að þangað fáið hæft fólk til starfa.⁴³⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴³¹

Já.

Stjórnvöld hafa unnið að því að skapa þau starfsskilyrði í Stjórnarráði Íslands að þangað fáið fólk til starfa sem er með menntun og þjálfun sem nýtist í starfi þar sem krefjandi og flókin verkefni geta komið upp. Í því skyni má nefna að störf í ráðuneytum hafa með tímanum orðið sérhæfðari með aukinni alþjóðavæðingu og umfangsmeira regluverki. Vegna þessa er nú almennt krafist meiri sérhæfingar þegar ráðuneyti auglýsa eftir starfsfólki og m.a. óskað eftir meistaraáráðu í flestum tilfellum. Þá eru æðstu stjórnendur innan Stjórnarráðsins, þ.e. ráðuneytisstjóri og skrifstofustjórar, nú að meginstefnu almennt skipaðir að fengnu mati hæfnisnefndar. Tilgangurinn með breytingunni var einkum að styrkja sjálfstæði starfsmanna og efla faglegt starf ráðuneyta.

Hærra hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna vinnur nú hjá Stjórnarráðinu en áður. Má í því sambandi vísa til þróunar stéttarfélagssaðildar starfsfólks sem sýnir að 2006 voru 53% starfsfólks í Félagi háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins (FHSS) en 47% í Félagi starfsmanna stjórnarráðsins (FSS). Árið 2020 er 80% starfsfólks í FHSS en 20% í FSS. Af fjölda umsókna um hvert laust starf innan Stjórnarráðsins má jafnframt ráða að þau séu nú mun eftirsóttari en var á árunum fyrir hrun.

Framþróun hefur einnig orðið í mannauðsmálum innan Stjórnarráðsins á undanförunum tíu árum og starfa nú mannauðsstjórar í nánast öllum ráðuneytum. Samstarf ráðuneyta í mannauðsmálum er virkt þar sem m.a. hefur verið þróað samræmt verklag og sameiginleg mannauðsstefna. Öll ráðuneyti hafa hlotið jafnlaunavottun og Stjórnarráðið hefur eina sameiginlega jafnlaunastefnu. Ráðuneytin láta framkvæma samræmda vinnustaðagreiningar tvisvar á ári þar sem spurt er um stjórnun, líðan, endurmenntun og fleira.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram það mat nefndarinnar að nokkuð virðist hafa skort á að hæfni og þekking meðal starfsmanna til að takast á við flókin úrlausnarefni og bregðast við óvæntum aðstæðum í aðdraganda fjármálahrunsins hafi verið fullnægjandi. Þessar ábendingar urðu m.a. hvati að stofnun Stjórnarráðsskólans, endurmenntunarverkefni Stjórnarráðsins, árið 2010. Frá upphafi var gengið út frá því að grunnmarkmið skólans yri að auka hæfni starfsmanna Stjórnarráðsins með starfstengdri fræðslu, að kjarninn í námsframboði lyti að grunnfræðslu um hlutverk og verkefni framkvæmdarvaldsins, stjórnsýslurétt, upplýsingarétt og siðareglur en einnig annað sem varðaði Stjórnarráðið sem heild, auk þess sem markmið skólans væri jafnframt að vera vettvangur fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins til að kynnast innbyrðis og efla þannig samráð þvert á ráðuneyti. Á vettvangi hans er m.a. efnt til námskeiða fyrir nýtt starfsfólk Stjórnarráðsins, auk þess sem boðið er upp á námskeið af ýmsu tagi. Forsætisráðuneytið sá um rekstur skólans fyrstu árin en hann hefur nú flust yfir til Umbru – þjónustumiðstöðvar Stjórnarráðsins. Nýliðanámskeiðin eru tvisvar á ári og fara þannig fram að starfsmenn sem bæst hafa í hópinn frá síðasta námskeiði sitja einn vinnudag og fá kynningar um eðli starfa fyrir

⁴³⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 280, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 146.

⁴³¹ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

Stjórnarráðið. Þar fer m.a. fram fræðsla um stjórnsýslulög, siðareglur og upplýsingarétt almennings. Auk þessa hafa verið haldin sérstök fræðslunámskeið fyrir ráðherra og aðstoðarmenn þeirra í samstarfi við umboðsmann Alþingis. Jafnt og þétt hefur verið unnið að eflingu starfsemi skólans. Auk þessa hefur forsætisráðuneytið verið í samstarfi við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands um framboð endurmenntunarnámskeiða fyrir opinberra starfsmenn.

190.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að gengið sé út frá því að embættismenn ráðuneyta séu sérfræðingar á sínu sviði hvað varðar menntun og reynslu á málefnasviði ráðuneytisins. Þeim sé ætlað að bera uppi skilvirka og málefnalega stjórnsýslu í þágu almennings. Samkvæmt þágildandi lögum um Stjórnarráð Íslands hafi ráðherra hins vegar verið heimilt að kveðja sér til aðstoðar, meðan hann gegni embætti, einstakling utan ráðuneytis, sem starfi þar sem skrifstofustjóri, enda hverfi hann jafnskjótt úr starfi sem ráðherra. Þessi skrifstofustjóri sé í daglegu máli nefndur (pólítískur) aðstoðarmaður ráðherra. Annað starfsfólk ráðuneytis eigi að ráða eftir meginreglum stjórnsýsluréttar og velja hæfasta umsækjandann á grundvelli hæfniskrafna og annarra málefnalega sjónarmiða. Leiði þá m.a. af 2. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga að ekki megi líta til stjórnmalaskoðana umsækjenda. Engu að síður hafi verið bent á í fræðilegri umfjöllun að það starfsfólk sem sé ráðið á slíkum grundvelli hverfi ekki úr starfi um leið og sá pólítíski ráðherra sem hafi ráðið það sem geti valdið næsta ráðherra vanda. Einnig geti slíkar stöðuveitingar haft þær afleiðingar að sérfræðipækking á málefnasviði ráðuneytisins veikist ef margar stöður séu skipaðar starfsfólki sem ráðið hafi verið á veikum faglegum forsendum og þá jafnvel fyrst og fremst á pólítískum grundvelli. Slík aðstaða geti haft afdrifaríkar afleiðingar við aðstæður eins og hér á landi þar sem ráðuneyti séu jafnan fremur fámenn m.t.t. þeirra verkefna sem þau hafi með höndum.⁴³²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴³³

Já.

Við setningu laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, var ráðist í ýmsar lagabreytingar með það að leiðarljósi að stuðla enn frekar að aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og pólítískts stefnumótunaraðila hins vegar. Má þar helst nefna þá breytingu að æðstu stjórnendur innan Stjórnarráðsins, þ.e. ráðuneytisstjóri og skrifstofustjórar, eru nú að meginsteftu skipaðir að fengnu mati hæfnisnefndar, sbr. 18. og 19. gr. laganna og reglur um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda um embætti við Stjórnarráð Íslands, nr. 393/2012. Tilgangurinn með breytingunni var einkum að styrkja sjálfstæði starfsmanna og faglega ásýnd ráðuneyta. Þrátt fyrir að niðurstaða hæfnisnefndar sé einungis ráðgefandi verður að áætla að veigamiklar hlutlægar og málefnalegar ástæður verði að vera fyrir hendi ætli ráðherra að horfa fram hjá álitni nefndarinnar. Þá voru að auki settar fram skýrari reglur um hlutverk og stöðu aðstoðarmanna ráðherra. Samkvæmt lögnum er

⁴³² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 280, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 146.

⁴³³ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

ráðherrum nú heimilt að ráða sér að hámarki tvo aðstoðarmenn en að auki getur ríkisstjórnin ákveðið að ráða þrjá til viðbótar ef þörf krefur. Aðstoðarmenn heyra beint undir ráðherra og eru ráðnir eins lengi og ráðherra ákveður en þó aldrei lengur en ráðherrann sjálfur. Þá er skýrt kveðið á um það að aðstoðarmanni sé óheimilt að rita undir stjórnvaldserindi fyrir hönd ráðherra, sbr. lokamálslið 2. mgr. 22. gr. laga. Í leiðbeinandi erindisbréfi fyrir aðstoðarmenn ráðherra sem forsætisráðuneytið hefur gefið út í samræmi við 2. mgr. 18. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er nánar skilgreint í 4. gr. hvað felst í hugtakinu stjórnvaldserindi en samkvæmt ákvæðinu er með stjórnvaldserindi m.a. átt við almenn stjórnvaldsfyrirmæli, stjórnvaldsákvarðanir og önnur erindi þar sem komið er fram fyrir hönd ráðherra og ráðuneytis gagnvart almenningi eða öðrum stjórnvöldum í krafti opinbers valds. Tilvísuð ákvæði voru sett með það að leiðarljósi að styrkja embættismannakerfið annars vegar og pólitíska aðstoðarmannakerfið hins vegar og um leið stuðla að faglegri aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra.

Þá er jafnframt til þess að líta að ráðning í opinbert starf er stjórnvaldsákvörðun og um ráðningarferlið gilda stjórnsýslulög, ólögfestar reglur stjórnsýsluréttar og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Að því er varðar þær óskráðu meginreglur stjórnsýsluréttar sem gilda í þessu sambandi má þar helst nefna regluna um að ráða beri hæfasta umsækjandann hverju sinni miðað við þau málefnalegu sjónarmið sem lögð eru til grundvallar og réttmætisregluna sem kveður á um að allar stjórnvaldsathafnir skuli byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Reglunum er ætlað að auka líkur á því að stjórnvald taki efnislega rétta ákvörðun og að ákvörðun um stöðuveitingu byggji ekki á ómálefnalegum sjónarmiðum, s.s. pólitískum sjónarmiðum.

Loks er sú skylda lögð á ráðherra í 5. gr. siðareglna ráðherra, nr. 1250/2017, sbr. 2. mgr. 24. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, að hann leggi sig fram við að tryggja að faglega sé staðið að skipun embættismanna og annars starfsfólks.

191.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að við umbætur á Stjórnarráði Íslands verði að horfast í augu við það að ráðherrar hafi margir hverjir talið að þörf hafi verið á að fjölga pólitískum aðstoðarmönnum í ráðuneytum til að annast pólitíska stefnumótun og aðra vinnu af þeim toga. Verði því að taka af skarið um hvort breyta eigi lögum þannig að heimilt verði að ráða fleiri starfsmenn á hina pólitísku skrifstofu ráðherra.⁴³⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴³⁵

Já.

Með nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands, sbr. 22. laganna, voru heimildir ráðherra til að ráða aðstoðarmenn, án auglýsingar, auknar frá því sem áður var en að auki getur ríkisstjórnin ákveðið að ráða þrjá til viðbótar ef þörf krefur. Aðstoðarmenn heyra beint undir ráðherra og eru ráðnir eins lengi og ráðherra ákveður en þó aldrei lengur en ráðherrann sjálfur. Sérstaklega er tekið fram í ákvæðinu að meginhlutverk aðstoðarmanna ráðherra skuli vera að vinna að

⁴³⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 280–281, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 146.

⁴³⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

stefnumótun á málefnasviði viðkomandi ráðuneytis undir yfirstjórn ráðherra og í samvinnu við ráðuneytisstjóra. Þá er skýrt kveðið á um það að aðstoðarmanni sé óheimilt að rita undir stjórnvaldserindi fyrir hönd ráðherra. Í leiðbeinandi erindisbréfi fyrir aðstoðarmenn ráðherra sem forsætisráðuneytið hefur gefið út í samræmi við 2. mgr. 18. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er nánar skilgreint í 4. gr. hvað felst í hugtakinu stjórnvaldserindi en samkvæmt ákvæðinu er með stjórnvaldserindi m.a. átt við almenn stjórnvaldsfyrirmæli, stjórnvaldsákvæðanir og önnur erindi þar sem komið er fram fyrir hönd ráðherra og ráðuneytis gagnvart almenningi eða öðrum stjórnvöldum í krafti opinbers valds. Tilvísuð ákvæði voru sett með það að leiðarljósi að styrkja embættismannakerfið annars vegar og pólitíska aðstoðarmannakerfið hins vegar og um leið stuðla að faglegri aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra.

192.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um þær sérstöku starfsskyldur sem hvíla á starfsfólki ráðuneyta á grundvelli óskráðra reglna. Þannig beri t.d. embættismönnum ráðuneyta að veita ráðherra upplýsingar og ráð að eigin frumkvæði um málefni sem hafi mikla þýðingu fyrir embættisfærslu ráðherra og einnig að halda ekki mikilvægum upplýsingum leyndum fyrir ráðherra. Til álita hljóti að koma að ákvæði um hinar sérstöku starfsskyldur embættismanna Stjórnarráðs Íslands verði lögfest þannig að tekið sé af skarið um inntak þeirra.⁴³⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴³⁷

Já.

Í 2. mgr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er nú að finna ákvæði þar sem fjallað er um skyldur starfsfólks ráðuneyta til að sinna upplýsinga- og ráðgjafarhlutverki sínu við ráðherra en ákvæðið fól í sér nýmæli við setningu stjórnarráðs laganna 2011. Í ákvæðinu er kveðið nánar á um að starfsfólk ráðuneyta skuli í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að ráðherra geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun. Skylda starfsfólks í þessu sambandi er ekki einungis bundin við þau tilvik þegar ráðherra beinlínis óskar eftir tilteknum upplýsingum heldur er litið svo á að ákveðin frumkvæðisskylda hvíli á starfsmanninum sjálfum í þessum efnum.

Í því felst enn fremur að starfsfólk ráðuneyta hafa þar með einnig með óbeinum hætti rétt á að veita ráðherra þær upplýsingar og ráð sem honum eru nauðsynleg til að tryggja að stjórnsýsla hans og ráðuneytis sé lögum samkvæmt. Skyldur starfsfólks samkvæmt ákvæðinu velta almennt á mikilvægi þess málefnis sem um ræðir hverju sinni og stöðu og þekkingu þess á því. Ábyrgð starfsfólks getur því verið mismunandi rík eftir því hvaða þekkingu megi búast við að það hafi í því starfi sem það var ráðið til og stöðu þess í skipulagi viðkomandi ráðuneytis. Því hærra sem viðkomandi starfsmaður situr í stjórnkerfinu, því meiri ábyrgð ber hann að þessu leyti, sjá nánar athugasemdir með ákvæðinu í frumvarpi því er varð að lögum nr. 115/2011. Þá er að sama skapi kveðið á um það í 1. mgr. ákvæðisins að ráðherra skuli leita faglegs álits ráðuneytis til þess að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum

⁴³⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 281, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 146.

⁴³⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

samkvæmt. Inntak skyldu ráðherra til að leita ráðgjafar hjá starfsfólki ráðuneytis ræðst af skipulagi og skipuriti ráðuneytis en skv. 17. gr. laganna ber ráðherra að skipuleggja aðalskrifstofu ráðuneytis með því að skipta henni upp í fagskrifstofur og skal hverri skrifstofu stýrt af skrifstofustjóra undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra. Það ræðst með öðrum orðum af skipulaginu og skipuritinu hvert ráðherra ber að snúa sér. Þannig eiga þessi ákvæði laganna að tryggja að öll mál fái skoðun og greiningu á viðkomandi fagskrifstofu áður en þau eru leidd til lykta af ráðherra. Með ákvæðinu er leitast við að tryggja að öll stjórnýsla ráðherra og ráðuneytis hans sé fagleg og í samræmi við ólögfesta réttmætisreglu stjórnýsluréttar.

193.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að við rannsókn á gögnum Stjórnarráðs Íslands 2007 og 2008 hafi komið í ljós að ekki hafi verið samræmt verklag um skráningu munnlegra upplýsinga um samskipti við önnur stjórnvöld eða einkaaðila. Sama hafi gilt um samskipti við stjórnvöld annarra ríkja, t.d. símtöl. Hvað varði skráningu munnlegra upplýsinga innan stjórnýslunnar hafi sérstaklega verið mælt fyrir um skyldu til skráningar upplýsinga sem fram komi munnlega við nánar tilgreindar aðstæður í þágildandi upplýsingalögum, nr. 50/1996. Sú regla hafi þó aðeins tekið til meðferðar mála þar sem til greina komi að taka ákvörðun um rétt eða skyldu manna samkvæmt stjórnýslulögum, nr. 37/1993. Mismunandi starfsvenjum hafi verið fylgt innan íslenskra ráðuneyta og stofnana um skráningu minnisblaða og fundargerða. Hið sama eigi við um munnleg samskipti milli fulltrúa stofnana og við aðila utan þeirra þegar sleppi þeim tilvikum sem falli undir framangreinda reglu upplýsingalaga. Hér á landi hafi ekki mótast almennar reglur um skráningu upplýsinga sem lúti að innra starfi stjórnvalda, samskiptum og meðferð mála, a.m.k. ekki með sama hætti og tíðkast hafi t.d. innan dönsku stjórnýslunnar. Í norrænum rétti sé almennt gengið út frá því að til fyllingar hliðstæðum ákvæðum og ákvæði þágildandi upplýsingalaga gildi óskráð meginregla um rýmri skyldu stjórnvalda til skráningar upplýsinga sem ekki takmarkist við mál þar sem teknar séu ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þar sem hagsmuna ríkisins verði ekki gætt á viðhlítandi hátt án skipulegrar skráningar upplýsinga og upplýsingastjórnunar hjá Stjórnarráðinu sé brýnt að samdar verði samræmdar reglur um skráningu slíkra upplýsinga.⁴³⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴³⁹

Já.

Við setningu nýrra laga um Stjórnarráð Íslands kom inn nýtt ákvæði um skyldu ráðuneyta Stjórnarráðsins til að skrá formleg samskipti og fundi milli ráðuneyta og við aðila utan þess, sbr. 11. gr. laganna. Var ákvæðið viðbót við þær almennu skráningarskyldur sem hvíla á stjórnvöldum samkvæmt upplýsingalögum og lögum um opinber skjalasöfn og öðrum lögum eftir atvikum. Með lögum nr. 82/2015, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, var gerð breyting á orðalagi 11. gr. í þeim tilgangi að útvíkka skráningarskylduna þannig að hún næði einnig til óformlegra samskipta ef þau teljast mikilvæg. Hefur forsætisráðherra í samræmi við

⁴³⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 281–282, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 146.

⁴³⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

2. mgr. 11. gr. laganna sett nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins, sbr. nú reglur nr. 320/2016, um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands. Umrætt lagaákvæði og reglur settar á grundvelli þess leggur auknar skyldur á ráðherra og ráðuneyti, umfram önnur stjórnvöld, til að bóka og skrá samskipti óháð því hvort þau eru formleg, t.d. innkomin skrifleg erindi eða útsend skrifleg erindi og svör, eða óformleg eins og t.d. munnleg samskipti enda hafi þau þýðingu fyrir mál sem ráðuneytið er með til meðferðar.

194.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að mælt hafi verið svo fyrir í 9. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, að ráðuneyti hefðu eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir það heyrðu og eignum á vegum þeirra. Nokkur óvissa virðist hafa ríkt í framkvæmd um það hvort ákvæðið hafi einvörðungu tekið til stjórnvalda sem hafi verið lægra sett gagnvart hlutaðeigandi ráðherra eða til allra stjórnvalda, þ.m.t. sjálfstæðra stjórnvalda. Nauðsynlegt sé að endurskoða ákvæðið og taka af allan vafa um efnissvið þess. Verði ákvæðinu 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 verði að gera glöggan greinarmun annars vegar á eftirliti með fjárreiðum og eignum sjálfstæðra stjórnvalda og virkum úrræðum fyrir ráðherra verði misbrestur þar á og hins vegar eftirliti með lögmæti slíkra stjórnvalda. Það sé beinlínis markmið margra laga að koma í veg fyrir að ráðherra geti breytt úrskurðum sjálfstæðra stofnana og stjórnarsýslunefnda. Aftur á móti hafi ráðherrum verið gert að hafa ákveðin afskipti af fjárreiðum og skilum á ársreikningum sjálfstæðra stofnana og stjórnarsýslunefnda samkvæmt þágildandi lögum um fjárreiður ríkisins.⁴⁴⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁴¹

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 187.

195.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum hafi starfsheimildir íslenskra lánastofnana og þar með fjármála-fyrirtækja verið rýmkaðar verulega. Þetta hafi verið gert samhliða því að tilskipanir Evrópusambandsins um fjármálamarkaðinn hafi verið innleiddar í íslenskan rétt en þær fólu almennt í sér lágmarkssamræmingu á tilteknum atriðum sem snert hafi stofnun og rekstur lánastofnana ásamt meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu. Tilskipanirnar hafi hins vegar ekki bannað aðildarríkjunum að viðhalda eða setja sér strangari reglur en þar hafi verið kveðið á um gagnvart lánastofnunum í viðkomandi heimaríkjum enda væru þá uppfyllt ákveðin meginsjónarmið sem reglur Evrópusambandsins og EES-samningsins gerðu kröfu um. Ljóst sé af skýringum sem fram hafi komið á Alþingi þegar framangreindar breytingar hafi verið gerðar á lögum að þar hafi fyrst og fremst ráðið sjónarmið um að bæta samkeppnisstöðu íslensku fjármálafyrirtækjanna á EES-svæðinu

⁴⁴⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 282, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 146.

⁴⁴¹ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

og skapa þannig einsleitni og gagnkvæm starfsskilyrði fyrir fjármálafyrirtæki. Þegar lagareglur um fjármálamarkaðinn og starfsheimildir fyrirtækja á þeim markaði hafi verið til umræðu á Alþingis 2007 hafi aftur verið sett fram sjónarmið um að draga hafi þurft sem mest úr séríslenskum ákvæðum. Þetta hafi verið hluti af hinni pólitísku stefnumörkun stjórnvalda um það hvaða lagaumhverfi þau vildu búa innlendum lána- stofnunum innan þess ramma sem reglur Evrópusambandsins og EES-samningsins hafi sett. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að mikilvægt sé að tekin verði pólitísk af- staða til þess hvernig ætlunin sé að þróa reglur um fjármálamarkaðinn í nánustu framtíð. Þótt skylt sé að innleiða lágmarksreglur tilskipana Evrópusambandsins vegna skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum hafi Alþingi umtalsvert svigrúm til þess að mæta séríslenskum aðstæðum við setningu laga. Það sé 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 sé hætt við að reglur um fjármála- markaðinn verði mun brotakenndari og óskýrari um áherslur en vera þurfi.⁴⁴²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁴³

Já.

Frá fjármálahrúnu hefur löggjöf á fjármálamarkaði í Evrópu færst frá því að vera að meginstefnu til í tilskipunum til þess að vera að miklu leyti í reglugerðum. Reglugerðir fela að öllu jöfnu í sér minna svigrúm við innleiðingu, meira og minna er skylt að taka þær upp eins og þær eru, sbr. 7. gr. EES-samningsins. Reglugerðirnar innihalda þó ákveðið svigrúm sem veita ríkjum svigrúm til innleiðingar.⁴⁴⁴

Stefna íslenskra stjórnvalda um innleiðingu Evrópulöggjafar á fjármálamarkaði hefur einnig breyst eftir fjármálahrunið 2008. Í stað þess að taka einungis upp lágmarkskröfur Evrópusambandsins er nú lítið til íslenskra aðstæðna og einnig til þess hvernig nágrannaríki haga innleiðingu sömu reglna.

196.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er sérstaklega vikið að fundi forsætisráðherra og tveggja annarra ráðherra með bankastjórn Seðlabanka Íslands 7. febrúar 2008 og viðbrögðum stjórnvalda í kjölfarið. Á þeim fundi hafi formaður bankastjórnar Seðla- bankans greint ráðherrunum frá miklum áhyggjum sínum af íslensku bönkunum og alvarlegri stöðu þeirra. Á fundinum hafi Seðlabankinn hins vegar ekki lagt fram formlegar tillögur um hvernig bregðast hafi átt við þeim vanda sem formaður bankastjórnarinnar hafi lýst. Samkvæmt fundargerð hafi þó verið rætt um hugsanleg viðbrögð í tilefni af hinum framkomnu upplýsingum en málið ekki verið tekið frekar til umfjöllunar með formlegum hætti eða til afgreiðslu á fundum ráðherra eða ríkis- stjórnarinnar. Þá fái rannsóknarnefnd Alþingis ekki séð að viðeigandi stofnanir í stjórn- kerfinu hafi verið láttnar vinna nánar úr eða meta þær upplýsingar sem þar hafi komið

⁴⁴² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 282–283, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 147.

⁴⁴³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁴⁴⁴ Gott dæmi um slíkt ákvæði er ákvæði CRR um hámarksfjárhæð stórrar áhættuskuldbindingar. Ísland t.d. velur lægri fjárhæð hér sbr. 30. gr. laga um fjármálafyrirtæki (10 milljarðar ISK) en heimilt er á grundvelli 1. mgr. 395. gr. CRR (150 mill EUR (18,6 milljarðar).

fram um alvarlega stöðu íslensku bankanna. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þær upplýsingar sem kynntar hafi verið á fundinum 7. febrúar 2008 um alvarlega stöðu íslenska bankakerfisins hafi getað haft veruleg áhrif á hvernig íslensku efnahagslífi í heild kynni að hafa reitt af. Með tilliti til þeirra almannahagsmuna sem ráðherrum hafi verið falið að gæta verði að líta svo á að sérstaklega brýn hætta hafi blasað við ráðherrum á þessum tíma. Samkvæmt stöðu og hlutverki ráðherra hafi þeim borið skylda til að grípa til sérstakra aðgerða til að stuðla að því að þessir almannahagsmunir væru tryggðir eins og framast væri kostur, það hafi átt að ganga framar hagsmunum einkafyrirtækjanna sem undir voru. Á þessum tímamarki hafi verkefni stjórnvalda ekki síst verið að lágmarka tjón sem hlotist gæti af yfirvofandi fjármálahruni.⁴⁴⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁴⁶

Já.

Á ráðherrum og ráðuneytum þeirra hvílir rík skylda til bregðast við þegar upp koma aðstæður eða atvik er varða almannahagsmuni. Því brýnni og veigameiri sem almannahagsmunirnir eru, þeim mun ríkari er skyldan. Skylda ráðherra og ráðuneyta í þessum efnunum leiðir af stöðu þeirra sem æðstu stjórnvalda framkvæmdarvaldsins hvert á sínu málefna sviði. Skyldur og heimildir ráðherra og ráðuneyta, sem og annarra stjórnvalda til viðbragðs og athafna, eru síðan nánar útfærðar og skilgreindar í lögum á viðkomandi sviðum. Hér þarf jafnframt ávallt að hafa í huga hið tvíþætta hlutverk ráðherra í íslenskri stjórnskipan. Stjórnsýslan er lögbundin og ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði og ber þannig að hrinda þeim verkefnum í framkvæmd sem löggjafinn hefur falið stjórnsýslunni. Ráðherrar fara síðan jafnframt með eftirlit með framkvæmd gildandi laga. Í því skyni ber þeim skylda til þess að hafa frumkvæði að stefnumótun á sínu málefna sviði og hafa að auki frumkvæðisskyldur til að bregðast við verði þeir þess áskynja að lagaumgjörð sé ábótavant, s.s. með því að leggja fram tillögur á Alþingi um lagabreytingar. Þá þarf einnig ávallt að hafa í huga samráðsskyldu ráðherra við ríkisstjórn, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar, þegar um mikilvæg stjórnarmálefni er að ræða, sbr. m.a. svar við ábendingu nr. 156. Í lokamálsl. 2. tölul. 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er nú sérstaklega tekið fram að til mikilvægra stjórnarmálefna teljist m.a. upplýsingar um fundi sem ráðherrar eiga um mikilvæg málefni með aðilum úr stjórnkerfinu eða utan þess eða þegar þeim sem fulltrúum ríkisstjórnarinnar eru veittar mikilvægar upplýsingar eða kynnt mikilsverð málefni sem ástæða er til að ætla að eigi erindi við ríkisstjórnina í heild sinni. Af ákvæðinu leiðir að í dag yrði án nokkurs vafa litið svo á að ráðherra hefði lagalega skyldu til að miðla áfram til ríkisstjórnar upplýsingum af því tagi sem fjallað er um í ábendingunni og eiga þar samræður og samráð við aðra ráðherra um viðeigandi viðbrögð.

Til að tryggja betur almannahagsmuni er kemur að bankakerfinu hefur verið gripið til ýmissa ráðstafana, m.a. til að koma í veg fyrir að bankakerfið verði hlutfallslega of stórt á ný, m.a.:

⁴⁴⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 297, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 155.

⁴⁴⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

1. Á grunni laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., var stærð bankakerfisins minnkuð með stofnun minni banka á grunni þeirra eldri.
2. Aukin áhersla og fé hefur verið sett í fjármálaeftirlit. Þannig jukust fjárveitingar til Fjármálaeftirlitsins um tæplega þrefalt að raungildi frá 2006 til 2019.
3. Reglur um starfsemi fjármálafyrirtækja og eftirlit með starfsemi þeirra hafa margfaldast að umfangi frá hrúni, einkum vegna gerða sem teknar hafa verið inn í EES-samninginn.
4. Sérstakar auknar kröfur hafa verið gerðar um eigið fé banka frá hrúni.
5. Aukin áhersla hefur verið sett á fjármálastöðugleika með lagabreytingum frá 2014 og 2019, sbr. svar við spurningu nr. 21.

197.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að af skýrslutökum og athugasemdum sem henni hafi borist megi ráða að í kjölfar fundar forsætisráðherra og tveggja annarra ráðherra með bankastjórn Seðlabanka Íslands 7. febrúar 2008 hafi sú staða verið uppi að ráðherrar hafi búist við skriflegri greinargerð og eftir atvikum tillögum frá Seðlabankanum. Bankastjórn Seðlabankans hafi á hinn bóginn talið sig hafa gert nægilega grein fyrir málinu án þess að koma hafi þurft til frekari formlegrar upplýsingagjafar. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að hafi einhver vafi leikið á því hvaða frumkvæði að næstu aðgerðum hafi átt að koma hafi viðkomandi ráðherrar ávallt átt þann kost að óska eftir skriflegri greinargerð og eftir atvikum tillögum um aðgerðir frá Seðlabankanum vegna þeirra upplýsinga sem fram hafi komið á fundinum. Lögbundið hlutverk Seðlabankans á sviði efnahagsmála og eftirlits með fjármálamarkaði leysi ráðherra, sem sjálfir hafi skyldum að gegna á þeim sviðum, ekki undan skyldu til að hafa sjálfir frumkvæði að viðbrögðum, og þá eftir atvikum í samvinnu við Seðlabankann, berist þeim upplýsingar af því tagi sem hér um ræði.⁴⁴⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁴⁸

Já.

Frumkvæðisskylda ráðherra hefur ekki breyst. Stjórnvöld hafa gripið til ráðstafana vegna þessara athugasemda rannsóknarnefndarinnar.

Í fyrsta lagi hafa samskipti stjórnvalda og Seðlabankans orðið markvissari í gegnum fjármálastöðugleikaráð. Fjármálastöðugleikaráð er formlegur samráðsvettvangur stjórnvalda um fjármálastöðugleika. Þar áttu sæti fjármála- og efnahagsráðherra, seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins og var ráðinu komið á með sérstökum lögum 2014. Fjármálastöðugleikaráð er áfram starfandi eftir sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins í byrjun árs 2020 en verksvið þess hefur breyst. Núna eiga seðlabankastjóri og fjármála- og efnahagsráðherra sæti í ráðinu.

⁴⁴⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 297–298, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 154–155.

⁴⁴⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

Einnig má geta þess að með lögum nr. 82/2015 var gerð breyting á lögum um Stjórnarráð Íslands þess efnis að ávallt skuli vera starfandi ráðherranefndir um ríkisfjármál og um efnahagsmál. Framangreindum breytingum er öllum ætlað að tryggja virkt samráð, samspil og viðbúnað þeirra stjórnvalda sem mest vægi hafa þegar kemur að stjórn efnahags- og peningamála í landinu. Með tilkomu ráðherranefnda hafa samskipti seðlabankastjóra og ráðherra orðið tíðari og formlegri. Seðlabankastjóri kemur með reglubundnum hætti á fund ráðherranefndar um efnahagsmál og kynnir þar minnisblöð og greiningar sem Seðlabankinn hefur tekið saman.

Þá hafa formleg samskipti seðlabankastjóra við forsvarsfólk ríkisstjórnarinnar, sveitarfélaga og heildarsamtaka á vinnumarkaði aukist með tilkomu Þjóðhagsráðs, sbr. svar við spurningu nr. 6.

198.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að rannsóknarnefndinni hafi borist athugasemdir vegna athugunar sinnar á viðbrögðum vegna fundar forsætisráðherra og tveggja annarra ráðherra með bankastjórn Seðlabanka Íslands 7. febrúar 2008. Athugasemdirnar snúast um að opinberar yfirlýsingar bankastjórnar Seðlabanka Íslands hafi ekki í öllum tilvikum verið í efnislegu samræmi við þann boðskap sem bankinn hafi flutt öðrum stofnunum ríkisins á einkafundum. Hafi 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 hafi gert ráðherrum grein fyrir, m.a. á hinum fyrrnefnda fundi. Þá hafi aðrar aðgerðir bankans heldur ekki bent til þess að bankinn hefði þær áhyggjur sem upplýsingagjöf hans á einkafundum með ráðherrunum hafi bent til. Í þessu sambandi bendir rannsóknarnefndin á að stöðu sinnar vegna hafi ráðherrar með sjálfstæðum hætti fengið upplýsingar frá Seðlabankanum á fundum og að þeir hafi ítrekað fengið nánari vitneskju um vandann en leiddi af opinberri og almennri upplýsingagjöf bankans í skýrslum og við önnur tækifæri. Opinber upplýsingagjöf Seðlabankans hafi ekki getað gefið ráðherrum réttmætt tilefni til að efast um upplýsingar sem þeir hafi fengið beint frá bankanum. Þá bendir nefndin á að hugsanlegar óheppilegar aðgerðir annarra stjórnvalda í aðdraganda falls íslensku bankanna hafi ekki getað leyst ráðherra undan eigin ábyrgð, auk þess sem ráðherrum hafi borið að kalla eftir skýringum hafi þeir talið Seðlabankann gefa þeim upplýsingar sem væru í ósamræmi við yfirlýsingar hans eða aðgerðir. Þetta eigi sérstaklega við um forsætisráðherra vegna stöðu hans gagnvart Seðlabankanum en ekkert liggi fyrir um að það hafi verið gert.⁴⁴⁹

Hefur verið brugðist við framangreinda ábendingu?⁴⁵⁰

Já.

Um frumkvæðisskyldu ráðherra er m.a. fjallað í svari við ábendingu nr. 196. Viðbrögð við ábendingum rannsóknarnefndar Alþingis í þessa veru hafa verið að kveða skýrar á um skyldur

⁴⁴⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 299–300, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 155.

⁴⁵⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

ráðherra til samráðs og samhæfingar, m.a. í ríkisstjórn og ráðherranefndum, sbr. ný lög um Stjórnarráð Íslands, í lögum um fjármálastöðugleikaráð, svo dæmi séu nefnd, og tryggja formfestu slíks samráðs með skráningu upplýsinga og gagna og ritun fundargerða. Sjá einnig nánar m.a. svör við spurningum nr. 21, 171 og 200 og rammagrein um ráðherranefndir á bls. 179.

Í þessu samhengi ber einnig að hafa í huga skyldu ráðherra, sbr. ákvæði 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, til að leita faglegs álits ráðuneytis til þess að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt og jafnframt skyldu starfsfólks ráðuneyta í samræmi við stöðu sína og hlutverk, að veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að ráðherra geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun. Ötvírætt má telja að skylda ráðherra til samráðs við ráðuneyti, samkvæmt skipuriti, vakni þegar ráðherra berast mikilvægar upplýsingar af því tagi sem raktar eru í þeirri ábendingu rannsóknarnefndar sem hér er til umfjöllunar.

199.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað hafi verið komið á fót með samkomulagi sömu aðila 21. febrúar 2006. Í samkomulaginu hafi hlutverk hans verið tilgreint sem „vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta“ og sagt að hann væri „ráðgefandi og [tæki] ekki ákvarðanir um aðgerðir“. Í samkomulaginu hafi hópnunum ekki verið falið að semja tillögu að sameiginlegri viðbúnaðaráætlun stjórnvalda. Skilningur margra sem hafi gefið skýrslu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis hafi hins vegar verið sá að þetta atriði hafi verið í verkahring hópsins. Þannig virðist hafa verið til staðar ósamræmi milli þess hvernig umboð hópsins hafi verið afmarkað í samkomulaginu og þess hvernig þeir sem hafi átt hlut að máli hafi upplifað það í framkvæmd. Þetta hafi m.a. verið til þess fallið að gera störf hópsins ómarkviss og skyldur hans og ábyrgð óskýrar.⁴⁵¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁵²

Já.

Við þessari athugasemd hafa stjórnvöld brugðist með því að setja skýrari ramma um málefni fjármálastöðugleika eins og nánar er greint frá í svörum við spurningum nr. 21, 39, 152, 173, 174 og 186.

200.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ekki verði annað ráðið af fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum en að til þeirra ráðherra sem átt hafi fulltrúa í samráðshópi forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað hafi verið miðlað upplýsingum um framvindu starfs hópsins og almennt séð nægum upplýsingum til að geta gert sér grein fyrir að hvaða verkefnum hópurinn hafi unnið hverju sinni. Samkvæmt því verði ekki gengið út frá öðru en að það hafi verið á endanlega ábyrgð

⁴⁵¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 300–301, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 155.

⁴⁵² Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

ráðherra að sýna frumkvæði til þess annars vegar að bregðast við upplýsingum sem fram hafi komið 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 hafi komið í því starfi. Um störf samráðshópsins verði að hafa í huga, óháð stöðu hópsins og hlutverki að lögum, að stjórnvöld sem að honum stóðu hafi stofnað til hans með sérstöku samkomulagi og lagt í þann farveg tiltekin verkefni á sviði fjármálastöðugleika og viðbúnaðar. Með þeirri ráðstöfun verði ekki litið svo á að þessi stjórnvöld hafi framselt hópnum neinar skyldur eða völd í lagalegum skilningi og þær hvílt lögum samkvæmt á stjórnvöldunum sjálfum. Sú ráðstöfun þeirra ráðuneyta að leggja fyrir sitt leyti þessi verkefni í hinn ólögbundna farveg samráðshópsins hafi falið í sér að ráðherrum hafi borið um leið sérstök skylda til þess að tryggja að þessi tilhögun kæmi ekki niður á því að markvisst yrði unnið að þessum verkefnum. Engin gögn eða upplýsingar hafi komið fram fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um að ráðherrar sem átt hafi fulltrúa í samráðshópnum hafi á vettvangi ríkisstjórnarinnar eða í samskiptum innbyrðis tekið til umfjöllunar hver hafi verið staðan í starfi samráðshópsins eða fylgt því eftir að ráðist yrði í þær aðgerðir sem pólitíska stefnumörkun hafi þurft til og óskir og ábendingar komu fram um á fundum hópsins.⁴⁵³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁵⁴

Já.

Með lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, var í fyrsta sinn kveðið á um heimild forsætisráðherra, með samþykki ríkisstjórnarinnar, til að skipa formlegar ráðherranefndir til að fjalla um einstök mál eða málaflokka með skýrum reglum um skráningu gagna og fundargerða. Með breytingu á lögnum 2015, sbr. lög nr. 82/2015, var enn fremur tryggt að ávallt séu starfandi ráðherranefnd um ríkisfjármál og ráðherranefnd um efnahagsmál, sbr. 4. mgr. 9. gr. laganna. Meðal þeirra verkefna sem ráðherranefnd um efnahagsmál hefur er að samræma stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum og hafa eftirlit með framkvæmd efnahagsstefnunnar á einstökum sviðum. Þá fjallar nefndin jafnframt um framtíðarskipulag peningamála og samræmingu í fjármálum hins opinbera til skemmri og lengri tíma. Nefndin er auk þess stefnumótandi og í forystu varðandi samskipti við aðila vinnumarkaðarins, uppbyggingu fjármálakerfisins og stöðu Íslands á alþjóðavettvangi m.t.t. efnahagsmála. Loks er nefndinni jafnframt ætlað að vera vettvangur samráðs og samræmingar við endurskipulagningu fjármálakerfisins á Íslandi. Forsætisráðherra og sá ráðherra sem fer með málefni hagstjórnar og fjármálastöðugleika eiga fast sæti í ráðherranefndinni.

Í athugasemdum með 3. gr. frumvarps þess er varð að lögum um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 82/2015, sem lögfesti fyrrnefndar ráðherranefndir um ríkisfjármál annars vegar og efnahagsmál hins vegar, kemur fram að breytingin hafi m.a. verið gerð í samræmi við meginniðurstöður skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis þar sem áhersla hafi verið lögð á mikilvægi samstarfs og upplýsingastreymis þvert á ráðuneyti, ekki síst á sviði efnahagsmála, og þörfina fyrir því að slíku samráði væri búin formleg umgjörð með skráningu gagna og fundargerða. Ráðherranefndir gegna veigamiklu hlutverki við að samhæfa stefnu og

⁴⁵³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 302, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 156.

⁴⁵⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

aðgerðir í málum þar sem málefnasvið og ábyrgð ráðherra skarast, tryggja vandaðan undirbúning mála fyrir ríkisstjórninni og upplýsingagjöf á milli ráðherra og ráðuneyta.

Um starfshætti ráðherranefnda gilda reglur nr. 166/2013.

201.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að 2007 og fram að falli bankanna hafi ekki verið gerð úttekt eða metin með öðrum formlegum hætti hugsanleg fjárhagsleg áhætta íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku bankanna hér á landi og erlendis. Eigi að síður hafi íslenskir ráðherrar gefið opinberar yfirlýsingar um að ríkið myndi standa við bakið á bönkunum. Ekki verði séð að slíkar yfirlýsingar hafi verið byggðar á útreikningum sem hafi getað stutt við mat á því hvort ríkið hafi haft bolmagn til slíks stuðnings og þá í hvaða mæli. Rannsóknarnefndin telji að ætlast hafi mátt til þess að þeir ráðherrar sem hafi tjáð sig út á við um stuðning ríkisstjórnarinnar 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. Slíkt hafi frekar verið í samræmi við fagleg vinnubrögð sem ætlast megi til að stjórnvöld viðhafi almennt séð og sér í lagi við þær alvarlegu og tvísýnu aðstæður sem hér hafi verið uppi.⁴⁵⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁵⁶

Já.

Stjórnvöld hafa brugðist við þessari athugasemd rannsóknarnefndarinnar með því að styrkja verulega reglur um þjóðhagsvarúð og eindarvarúð. Skýrari rammi um fjármálakerfið, fjármálaeftirlit og fjármálastöðugleika á að leiða til þess að slíkar yfirlýsingar verði ekki gefnar út nema að undangenginni heildstæðri greiningu á fjárhagslegri áhættu ríkisins. Sjá einnig svar við spurningum nr. 6, 29, 39, 138 og 157.

202.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ráðherrar, einkum forsætisráðherra og fjármálaráðherra, hafi búið yfir upplýsingum sem hafi átt að gera þeim ljóst að brýn hætta hafi stafað af þeirri hlutfallslegu ofurstærð íslenska bankakerfisins í íslensku hagkerfi. Af sjálfstæðri athugun rannsóknarnefndar Alþingis verði ekki ráðið að ráðherrar yfir þeim málefnasviðum sem helst hafi getað haft þýðingu m.t.t. málefna fjármálamarkaðarins og íslensks efnahagslífs og ríkisfjármála, þ.e. forsætisráðherra, viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra, hafi í atburðarásinni fram að falli íslensku bankanna leitast við að hafa forgöngu um eða fengið ríkisstjórnina til að beita sér fyrir því að stjórnvöld hefðu í frammí samstilltar aðgerðir til að leggja formlega að bönkunum að draga úr stærð sinni.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 302–304, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 156.

⁴⁵⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁴⁵⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 304–309, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 158.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁵⁸

Já.

Sjá svör við spurningum nr. 162, 188 og 197.

⁴⁵⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

8. bindi skýrslu um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Áttunda bindi skýrslunnar samanstendur af tveimur viðaukum við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Viðauki 1 var unninn af vinnuhópi um siðferði og starfshætti í samræmi við 3. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, þar sem fram kemur að fara skuli fram rannsókn þar sem lagt verði mat á hvort skýringar á falli íslensku bankanna og tengdum efnahagsáföllum megi að einhverju leyti finna í starfsháttum og siðferði. Í 2. gr. laganna kemur fram að forsætisnefnd skipi þriggja manna vinnuhóp einstaklinga með háskólamenntun í heimspeki, sagnfræði, félagsfræði, stjórn málafræði, fjölmiðlafræði eða öðrum hliðstæðum greinum sem fjalli um þann þátt rannsóknarinnar sem getið er í 3. mgr. 1. gr. Í nefndina voru skipuð þau Vilhjálmur Árnason, prófessor í heimspeki við Háskóla Íslands, sem var formaður vinnuhópsins, Salvör Nordal, heimspekingur og forstöðumaður Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands, og Kristín Ástgeirsdóttir, sagnfræðingur og framkvæmdastjóri Jafnréttisstofu. Í samræmi við framangreint er viðfangsefni 1. viðauka einkum siðferði fjármáلالífsins og starfshættir banka, stjórn sýsla, stjórn siðir, stjórn mál og samfélagið.

Í viðauka 2 er að finna skýrslu eftir dr. Huldu Þórisdóttur sem unnin var fyrir vinnuhóp um siðferði og starfshætti. Skýrslan fjallar um aðdraganda og orsakir efnahagshrunsins á Íslandi frá sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði og er skipt upp í samfélag og stjórnvöld annars vegar og bankana og önnur útrásarfyrirtæki hins vegar. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórn sýsluna verið dregnar saman með hliðsjón af umfangi og afmörkun ábendinga í skýrslu þingmannanefndar Alþingis og rakin viðbrögð við þeim.

1. Siðferði fjármáلالífsins og starfshættir banka

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórn sýsluna úr 1. kafla skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti.

203.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að einkavæðing ríkisbankanna hafi markað tímamót í íslensku samfélagi og haft viðtæk áhrif. Samfélagshlutverk þessara banka hafi verið ótvírætt, enda hafi verið um að ræða kerfislægt mikilvæga banka. Þá hafi bankarnir haft ríkar skyldur við viðskiptavinum, jafnt einstaklinga og atvinnulíf, sem hafi treyst þeim fyrir fjármunum sínum. Í ljósi þessara ríku almannahagsmuna hafi skipt miklu að vandað yrði til verka við einkavæðinguna eins og stjórnvöld hafi heitið við upphaf hennar. Af ýmsum ummælum megi ráða að þau hafi verið meðvituð um þær hættur sem tengst hafi stórum eignarhlutum og/eða samþjöppun eignarhalds á bönkunum. Þrátt fyrir þessi áform hafi ferlið verið ógagnsætt þegar á hólminn hafi verið komið sem hafi valdið tortryggni þar sem stöðugt hafi verið ýjað að pólitískum helmingaskiptum. Frásagnir þeirra sem hafi komið að einkavæðingu bankanna sýni hvernig ítrekað hafi verið farið á svig við vandaða starfshætti. Skýrum verklagsreglum sé ætlað að tryggja vönduð vinnubrögð, gagnsætt ferli og aga hjá þeim sem taki þátt í ferlinu. Þær geri þó lítið gagn nema eftir þeim sé farið. Þrátt fyrir yfirlýstan vilja í upphafi til að vanda til verka við einkavæðinguna hafi þær reglur sem Alþingi hafi sett um einkavæðinguna verið opnar og gefið stjórnvöldum möguleika á að haga málum eftir eigin höfði. Afleiðingarnar hafi verið þær að ferlið hafi ekki verið

gagnsætt sem hafi gefið tilefni til tortryggni og grunsemda um að mikilvægum upplýsingum hafi verið leynt eða að pólitísk sjónarmið hafi ráðið ferðinni. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að mikilvægt sé að verklagsreglur séu skýrar og áhersla sé á vönduð vinnubrögð og gagnsæi. Þetta sé ekki síst brýnt þegar um er að ræða samfélagslega mikilvæg fyrirtæki eins og bankana. Að öðrum kosti sé hætt við að tortryggni ríki um ferlið og komið sé í veg fyrir að sátt ríki um ákvörðunina.⁴⁵⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁶⁰

Já.

Helst er að nefna þrjár meginbreytingar sem stuðla að bættu verklagi við sölu á eignum ríkisins, þ.m.t. eignarhlutum ríkisins í hluta- og sameignarfélögum:

1. Gefin hefur verið út almenn eigandastefna fyrir hluta- og sameignarfélög í eigu ríkisins (2012) og eigandastefna fyrir fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins sem Bankasýsla ríkisins fer með eignarhald á (2009, endurskoðuð 2017 og 2020). Fyrir utan að skilgreina betur stjórnskipulag og ábyrgðarskiptingu í rekstri þessara félaga er einnig fjallað um viðmið og markmið varðandi mögulega sölu á eignarhlutum í fyrirtækjum.
2. Varðandi sölu á fjármálafyrirtækjum í eigu ríkisins hafa verið sett tvenn lög:
 - a. Lög nr. 155/2012, um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, þar sem ítarlega er fjallað um hvernig haga skuli sölu á hlutum ríkisins í þeim fjármálafyrirtækjum sem ríkið endurreisti eftir hrun.
 - b. Lög nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins, þar sem m.a. er farið yfir hlutverk stofnunarinnar varðandi umsýslu og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.
3. Í lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, voru sett ákvæði um sölumeðferð eigna ríkisins, þ.m.t. hluti í félögum (sjá sérstaklega 45. og 46. gr.).

204.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að þeim sem hafi fengið að kaupa stærstu eignarhluta í íslensku ríkisbönkunum hafi verið treyst fyrir miklu. Um hafi verið að ræða sölu á fyrirtækjum sem notið hafi mikils trausts í íslensku samfélagi, leikið stórt hlutverk í uppbyggingu atvinnulífsins, gegnt mikilvægu samfélagslegu hlutverki og notið stuðnings ríkisvaldsins í gegnum Seðlabankann sem hafi átt að vera lánveitandi til þrautavara. Í stað þess að fá til liðs við stjórnir fyrirtækjanna aðila með fagþekkingu hafi lítill kjarni verið um hituna í þeim flestum og fyrir bragðið virðist hafa skort á nauðsynlega gagnrýna hugsun innan stjórnna bankanna. Ekki sé heldur hægt að sjá að raunverulegt mat hafi átt sér stað af hálfu eftirlitsaðila á þeim sem sátu í stjórnnum fyrirtækjanna. Í fámennu landi eins og Íslandi sé einnig mikilvægt að hafa í huga að stjórnun rísi ætíð grunnt þar sem stjórnunarteymin séu fámenn, baklandið veikt og ekki margir sem hafi nægilega þekkingu og reynslu til að veita stjórnendum aðhald. Ekki síst af þeim sökum verði að huga sérstaklega að fjölbreyttri reynslu þeirra sem koma að stjórnun fyrirtækjanna og sækja þá út fyrir þröngva viðskiptahópa. Lærdómar fjármálakreppa annars staðar í heiminum sýni ótvírætt að miklu skipti hverjir komist til áhrifa

⁴⁵⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 21 og 31, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 169–170.

⁴⁶⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

innan fjármálafyrirtækja. Af því leiði að mat á eigendum stórra eignarhluta skipti höfuðmáli. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að vönduð umræða þurfi að eiga sér stað um eignarhald á fyrirtækjum eins og bönkum, hve dreift eignarhaldið eigi að vera og hverjir séu hæfir til að eiga fjármálafyrirtæki, sérstaklega hvað varðar þau fjármálafyrirtæki sem skilgreind eru sem kerfislægt mikilvæg og almannahagsmunir séu því ríkir.⁴⁶¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁶²

Já.

Í „Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið“ sem unnin var af starfshópi skipuðum af fjármála- og efnahagsráðherra og kom út í lok árs 2018 var fjallað um eignarhald í fjármálakerfinu, sjá 4. kafla, bls. 216. Þar er fjallað um dreift eignarhald fjármálafyrirtækja og heimildir ríkisins til þess að setja reglur um það. Í tengslum við þá umfjöllun kallaði starfshópurinn að baki hvítbókinni eftir álit Arnaldar Hjartarsonar, aðjúnkts við lagadeild Háskóla Íslands. Í rammagrein á bls. 232 segir um þetta:

„Í álitssgerð Arnaldar Hjartarsonar fyrir starfshópin kemst hann að þeirri niðurstöðu að allt bendi til þess að íslenska ríkinu sé ekki heimilt að setja reglur sem tryggja dreift eignarhald með því að tilgreina hámarkshlutfall á eign hvers og eins fjárfestis. Í norskum rétti má þó finna reglur sem ætlað er að tryggja dreift eignarhald í kauphöllum og verðbréfamíðstöðvum og jafnframt er ákvæði í norskum lögum um fjármálafyrirtæki sem ætlað er að stuðla að dreifðu eignarhaldi banka og eignarhaldsfélaga á fjármálasviði. Reglur norska ríkisins hafa verið umdeildar. Sem dæmi má nefna að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) höfðaði sammingsbrotamál gegn norska ríkinu (mál E-9/11) vegna reglna um eignarhald kauphalla. Varð niðurstaðan sú að hinar norsku reglur væru í andstöðu við skuldbindingar norska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Sú niðurstaða byggðist á því að þrátt fyrir að reglurnar þjónuðu lögmætu markmiði og væru hæfar til að ná því markmiði þá væri ekki sýnt að meðalhófs væri gætt því að það virtist unnt að ná markmiði reglnanna með vægara móti.

Í ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins í máli E-8/16179 reyndi á reglur sem ætlað var að stuðla að dreifðu eignarhaldi banka. Þar var staðfestur sá skilningur að reglur um skilyrði fyrir öflun virkra eignarhluta fælu í sér hámarkssamræmingu. Allt bendir þetta til þess að norska ríkinu verði líklega ekki talið stætt á því að viðhalda umræddum reglum í löggjöf sinni kjósi það á annað borð að virða þjóðréttarlegar skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum.“⁴⁶³

Reglur um eignarhald fjármálafyrirtækja hafa þó breyst töluvert frá hruni fjármálakerfisins 2008 og er þar að finna ýmsar takmarkanir á því hverjir geti eignast banka. Fyrst ber að nefna að fjárfestir sem hyggst fara með virkan eignarhlut í banka verður að standast hæfismat. Hæfismatið byggir á ítarlegri greiningu á fjölmörgum þáttum og krefst mikillar gagnaöflunar.

⁴⁶¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 31 og 40, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 170.

⁴⁶² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁴⁶³ Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið, 2018, bls. 232.

Í stuttu máli skulu öll eftirfarandi atriði vera fullnægjandi og er heimilt að setja skilyrði við hæfismat til að tryggja að svo sé:

- Orðspor þess sem hyggst eignast eða auka hlut sinn í banka.
- Orðspor og reynsla þess sem hyggst veita viðkomandi fyrirtæki forstöðu.
- Fjárhagslegt heilbrigði viðkomandi skal tryggt m.a. m.t.t. starfsemi viðkomandi fjármálafyrirtækis.
- Eignarhaldið má ekki torvela eftirlit.
- Eignarhaldið má ekki leiða til peningabættis eða fjármögnunar hryðjuverka.⁴⁶⁴

Þá hafa skyldur eigenda virkra eignarhluta er varða nauðsynlega upplýsingagjöf til Fjármálaeftirlits Seðlabankans verið auknar. Eins hefur Fjármálaeftirlitið viðvarandi eftirlit með hæfi þeirra og getur jafnframt sett takmarkanir á eignarhald aðila verði viðkomandi talinn óhæfur til að fara með virkan eignarhlut og það þrátt fyrir að hann hafi áður verið metinn hæfur til að fara með virkan eignarhlut.

Jafnframt hefur verið heimilt frá 2014 að stöðva fjárfestingu erlendra aðila í banka⁴⁶⁵ ef hún ógnar öryggi landsins eða gengur gegn allsherjarreglu, almannaöryggi eða almannaheilbrigði eða ef fjárfest er í kerfislægt mikilvægu fyrirtæki. Skilyrði er að fjárfestingin feli í sér kerfisáhættu. Á þeim grundvelli væri heimilt að stöðva fjárfestingu erlends aðila í banka þrátt fyrir að fjárfestir hafi verið metinn hæfur af Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands til að fara með virkan eignarhlut. Með þessari lagabreytingu, sem gerð var samhliða gildistöku laga um fjármálastöðugleikaráð, væri fjármálastöðugleikaráði, fjármálastöðugleikanefnd eða öðrum þar til bærum aðilum unnt að gera ráðherra viðvart um fjárfestingar sem kunna að vera varhugaverðar í almennum skilningi laganna eða geta haft kerfisáhættu í för með sér.

Að auki geta ákvæði samkeppnislaga takmarkað svigrúm fjárfesta til að eignast hluti í bönkum við vissar aðstæður sem ekki samrýmast þeim lögum.

205.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að þrátt fyrir fyrirmæli Fjármálaeftirlitsins í upphafi einkavæðingar hafi stærstu eigendur haft yfirburðastöðu í fyrirtækjunum og nánast ótakmarkað aðgengi að lánsfé, oft án traustra veða. Sú sérhyggja sem hafi birst í íslenskum fjármálafyrirtækjum hafi verið allt að því taumlaus og beinst að því að hámarka hag fárra á sem skemmstum tíma. Við hafi bæst „samansúrrað“ eignarhald sem hafi gert yfirsýn og eftirlit erfitt, aukið verulega áhættuna í fjármálakerfinu og auðveldað eigendum að hafa áhrif á verðmyndun hlutabréfa. Óhætt sé að segja að gengið hafi verið eins langt og kostur hafi verið til að nýta fjármálafyrirtækin í þágu stærstu eigenda. Eigendur hafi notið samvinnu við stjórnendur sem hafi verið reiðubúnir að ganga erinda stóru eigendanna á kostnað annarra. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að þegar eigendur fjármálafyrirtækja séu verulega stórir sé hætta á að þeim sé hyglað innan fyrirtækjanna á

⁴⁶⁴ 2. mgr. 42. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

⁴⁶⁵ 12. gr. laga nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

kostnað minni eigenda. Ganga þurfi stíft eftir því að stærstu eigendur njóti ekki sérstöðu í formi taumlausra lánveitinga.⁴⁶⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁶⁷

Já.

Sjá um þetta svar við spurningu nr. 38 um lán til stórra eigenda bankanna, sbr. einnig svör við spurningum nr. 34–39 um stórar áhættuskuldbindingar.

206.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að á árunum fyrir birtingu rannsóknarskýrslu Alþingis hafi verið aukin umræða um hlutverk stjórnna í fyrirtækjum, ekki síst í fjármálafyrirtækjum, en þar geti stjórn leikið lykilhlutverk í eftirliti með stjórnendum. Stjórnarmenn séu fulltrúar eigenda og gegni mikilvægri eftirlitsskyldu og því skipti sköpum að innan hennar sé fólk sem geti lesið hættumerki sé þeim til að dreifa. Því hafi verið haldið fram að bankakreppur eigi sér oftast en ekki rætur í vanþekkingu eða vanrækslu stjórnna og stjórnenda fyrirtækjanna. Af þeim sökum hafi verið lagt til í öðrum löndum að bjóða upp á þjálfun og menntun til að efla þekkingu stjórnarmanna. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að efla þurfi umræðu um ábyrgð stjórnarmanna í fyrirtækjum, ekki síst fjármálafyrirtækjum, og tryggja að þar sitji aðilar sem hafi nauðsynlega sérþekkingu á viðfangsefnum fyrirtækisins og sterka dómgreind.⁴⁶⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁶⁹

Já.

Gerðar hafa verið breytingar á lögum til að tryggja enn frekar að bæði framkvæmdastjóri og stjórnarmenn í fjármálafyrirtækjum hafi viðeigandi þekkingu, hæfni og reynslu og ekki síður ráðrúm til að sinna hlutverki, ábyrgð og skyldum sínum gagnvart fjármálafyrirtæki.

Um hæfisskilyrði stjórnarmanna fjármálafyrirtækja er fjallað í 52. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. 18. gr. laga nr. 57/2015. Helstu efnisatriði 52. gr. eru eftirfarandi:

- Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skulu vera lögráða og hafa gott orðspor og mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota. Þeir mega ekki í tengslum við atvinnurekstur hafa hlotið dóm á síðustu tíu árum fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða ýmsum tilgreindum sérlögum á sviði viðskipta.
- Stjórnarmenn og framkvæmdastjórnar skulu vera fjárhagslega sjálfstæðir og hafa yfir að ráða reynslu og þekkingu eða hafa lokið námi sem nýtist í starfi. Stjórnarmenn og framkvæmdastjórnar skulu jafnframt hafa þekkingu á þeirri starfsemi sem viðkomandi

⁴⁶⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 40–41, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 170.

⁴⁶⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴⁶⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 34 og 41, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 170.

⁴⁶⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

fjármálafyrirtæki stundar, þ.m.t. helstu áhættuþáttum sem félagið stendur frammi fyrir.

- Stjórnarmenn og framkvæmdastjórar skulu verja fullnægjandi tíma í störf sín í þágu fjármálafyrirtækis. Þá eru settar ýmsar hömlur á önnur störf stjórnarmanna í 52. gr. a í lögum nr. 161/2002. Enn fremur er lögð sú skylda á fjármálafyrirtæki að það verji fullnægjandi fjármunum og mannafla til þess að kynna starfsemi fjármálafyrirtækisins fyrir stjórnarmanni og tryggja að hann hljóti viðeigandi þjálfun til stjórnarsetunnar.
- Þá er gerð krafa um að samsetning stjórnar fjármálafyrirtækis skuli vera með þeim hætti að stjórnin búi sameiginlega yfir fullnægjandi þekkingu, hæfni og reynslu til að skilja þá starfsemi sem viðkomandi fjármálafyrirtæki stundar, þ.m.t. helstu áhættuþætti sem félagið stendur frammi fyrir.

Framkvæmdastjóri og stjórnarmenn skulu á hverjum tíma uppfylla kröfur um mat á hæfi. Við ráðningu framkvæmdastjóra eða kosningu stjórnarmanna metur Fjármálaeftirlit Seðlabankans hæfi viðkomandi aðila, en eftirlitinu er þó heimilt að taka hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna til sérstakrar skoðunar á hverjum tíma. Samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 150/2017, um framkvæmd hæfismats framkvæmdastjóra og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja, þurfa framkvæmdastjórar fjármálafyrirtækja að standast munnlegt hæfismat Fjármálaeftirlitsins. Þá metur Fjármálaeftirlitið hvort stjórnarmenn fjármálafyrirtækja skuli einnig standast munnlegt hæfismat og er við það mat m.a. horft til tegundar, stærðar og umfangs reksturs fjármálafyrirtækisins og þess hvort vafi sé um að viðkomandi uppfylli skilyrði laga nr. 161/2002 um nægilega þekkingu og reynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt.

Til viðbótar framangreindu má nefna að kröfur 52. gr. laga nr. 161/2002 eru nánar útfærðar í viðmiðunarreglum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar (e. European Banking Authority, EBA) um mat á hæfi stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og lykilstarfsmanna (EBA/GL/2017/12).⁴⁷⁰ Viðmiðunarreglurnar tóku gildi 30. júní 2018 og styðst Fjármálaeftirlitið við þær við eftirlitsframkvæmd sína. Samkvæmt viðmiðunarreglunum skal m.a. leggja mat á hvort framkvæmdastjóri og stjórnarmenn séu sjálfstæðir í hugsun og séu færir um að starfa með heiðarleika og heilindi að leiðarljósi. Þá skal leggja mat á hæfni þeirra til að meta, gagnrýna og hafa eftirlit með ákvarðanatöku í daglegri starfsemi fjármálafyrirtækis, og hvort aðilar séu í stakk búnir til að bregðast við og krefjast úrbóta þegar þess er þörf.

207.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að fjármálastofnanir gegni grunnhlutverki í viðskiptalífínu og að innan þeirra séu miklar upplýsingar og þekking á einstaklingum og fyrirtækjum. Lærdómar fyrri bankakreppa séu m.a. að fólk með vafasama fjármálafortíð sækist þar til áhrifa; að aldrei megi slaka á reglum um mat á tryggingum og útlánaáhættu; að engir viðskiptavinir megi njóta forgangs; að innherja-viðskipti séu sérstaklega hættuleg afkomu banka og að þar sem þau séu til staðar fylgi oftast önnur brot á starfsreglum. Þá blasi við að eigendur sem sjálfir séu virkir í atvinnulífínu geti hagnast í margvíslegum skilningi á tengslum sínum við bankana sé

⁴⁷⁰ Sjá hér: <https://www.fme.is/log-og-tilmaeli/ees-vidmidunarreglur/esma/nr/3077>.

ekki vel á spilum haldið. Þegar nýir eigendur hafi komið að Búnaðarbanka og Landsbanka hafi Fjármálaeftirlitið óskað eftir því að starfsreglum varðandi bankaráðin yrði breytt til að taka á þessum atriðum og koma í veg fyrir mögulegar ívilnanir eða misnotkun. Allir bankarnir hafi auk þess verið með ítarlegar starfsreglur og skilgreiningar á ábyrgð stjórnarmanna þar sem kveðið hafi verið á um góða starfshætti í þessum efnum. Með reglunum hafi verið reynt að tempra ítök eigenda í bankaráðunum og koma í veg fyrir að þeir nytu óeðlilegra fyrirgreiðslna innan bankanna umfram aðra. Þrátt fyrir þetta hafi stærstu eigendur bankanna ekki hlýtt fyrir mælum eftirlitsins sem ætlaði að koma í veg fyrir sérstaka fyrirgreiðslu þeirra hjá bönkunum. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að efla þurfi eftirlit með stjórnnum fyrirtækja og m.a. fylgja því eftir að reglur um góða starfshætti séu hafðar í heiðri í störfum stjórna.⁴⁷¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁷²

Já.

Eftirlit með störfum stjórna fjármálafyrirtækja hefur verið eft. Auk þessa er nú kveðið skýrar á um hverjar skyldur stjórna og stjórnarmanna séu í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. um það m.a. 54. gr. og 54. gr. a laganna.

Í þessu sambandi er rétt að nefna 7. mgr. 54. gr. laga nr. 161/2002, sbr. 20. gr. laga nr. 57/2015, en þar er kveðið á um að fjármálafyrirtæki skuli fylgja viðurkenndum leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja. Þá segir í 8. mgr. 54. gr., sbr. 26. gr. laga nr. 96/2016, að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að setja reglur um stjórnarhætti fjármálafyrirtækja. Í samræmi við þetta hefur Fjármálaeftirlitið tekið upp viðmiðunarreglur Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar um innri stjórnarhætti fjármálafyrirtækja (EBA/GL/2017/11) í eftirlitsframkvæmd sinni.⁴⁷³ Það sama á við um viðmiðunarreglur EBA um mat á hæfi stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og lykilstarfsmanna, sbr. svar við spurningu nr. 206, þar sem kveðið er á um hlutverk, ábyrgð og skyldur stjórnar og stjórnarmanna og settar fram kröfur um gott orðspor stjórnarmanna, heilindi og sjálfstæði í hugsun. Framangreindar viðmiðunarreglur tóku gildi 30. júní 2018, bæði hér á landi og í ESB, og bauð Fjármálaeftirlitið til kynningar þar sem farið var yfir helstu viðfangsefni og breytingar í nýrri útgáfu reglnanna. Í lokin er þess getið að í könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins með fjármálafyrirtækjum, sbr. um það m.a. umfjöllun í svari við spurningu nr. 29, er framkvæmt ítarlegt áhættumat á stjórnarháttum og innra eftirliti kerfislegt mikilvægra fyrirtækja með hliðsjón af framangreindum viðmiðunarreglum og gerðar kröfur um úrbætur þegar við á.

208.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti er sérstaklega fjallað um bankastjóra stærstu bankanna og ábyrgð þeirra. Nýrri öld hafi fylgt ný kynslóð stjórnenda og þó að þeir hafi verið um margt ólíkir hafi þeir allir verið karlar, flestir af yngri kynslóðinni, með nýja sýn á íslenskt atvinnulíf og hlutverk fjármálastofnana. Í skýrslunni eru sérstaklega nefndir þrír bankastjórar stærstu bankanna á árunum fyrir hrun, þ.e.

⁴⁷¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 41, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 170.

⁴⁷² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴⁷³ Sjá hér: <https://www.fme.is/log-og-tilmaeli/ees-vidmidunarreglur/esma/nr/3077>.

Hreiðar Már Sigurðsson, Sigurjón Þ. Árnason og Bjarni Ármannsson. Þeir hafi allir verið á svipuðum aldri og lokið grunnnámi frá Háskóla Íslands. Sigurjón og Bjarni hafi farið í MBA-nám en Hreiðar Már hafi hafið störf hjá Kaupþingi strax að loknu námi. Enginn þeirra hafi því haft að baki langt framhaldsnám né starfsreynslu erlendis. Síðan var það Lárus S. Welding sem tók við Glitni aðeins réttum tveimur mánuðum áður en hin alþjóðlega fjármálakreppa gerði vart við sig um mitt sumar 2007. Lárus hafi verið yngstur í hópnum og lokið prófi í viðskiptafræði frá Háskóla Íslands árið 2000. Það hafi án efa verið afdrifaríkt fyrir Glitni að forstjóraskipti hafi verið á þessum tímapunkti og ekki síst að valinn hafi verið maður í starf bankastjóra sem ekki hafi haft reynslu af því að leiða alþjóðlegt fjármálafyrirtæki. Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að hinir ungu stjórnendur í bönkum og öðrum íslenskum fyrirtækjum hafi vakið athygli erlendis og verið stór þáttur í því að íslenska útrásin hafi haft „ungæðislegt“ yfirbragð. Sérlega hafi vantað viðtækari reynslu og þekkingu á alþjóðlegri fjármálastarfsemi hjá þeim sem stjórnað hafi bönkunum, hvort sem þeir hafi verið í lykilstörfum eða bankaráðum, en starfshættir þeirra og viðmið hafi haft áhrif á starfshætti fyrirtækjanna á öllum sviðum. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að tryggja þurfi að þeir sem stjórni fyrirtækjum á borð við banka hafi til að bera nauðsynlega þekkingu og reynslu og séu meðvitaðir um siðferðilega ábyrgð sína, ekki aðeins gagnvart eigendum heldur samfélaginu öllu.⁴⁷⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁷⁵

Já.

Vísað er til svars við spurningu nr. 206 að ofan varðandi nauðsynlega þekkingu, hæfni og reynslu framkvæmdastjóra og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja, en þættir eins og háttsemi, heiðarleiki og viðhorf eru hluti af mati Fjármálaeftirlitsins á hæfi þeirra einstaklinga sem veljast í framangreindar stöður. Umræða um siðferðilega og samfélagsábyrgð fjármálafyrirtækja gagnvart samfélaginu er hluti af hæfismatinu. Þá má geta þess að gerð var breyting á 1. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. 1. gr. laga nr. 75/2010, sem styður þetta sjónarmið, en þá var nýrri málsgrein bætt við 1. gr. laganna sem hljóðar svo: „Tilgangur laga þessara er að tryggja að fjármálafyrirtæki séu rekin á heilbrigðan og eðlilegan hátt með hagsmuni viðskiptavina, hluthafa, stofnfjáreigenda og alls þjóðarbúsins að leiðarljósi.“

⁴⁷⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 41–42 og 47, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 170.

⁴⁷⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Aðgerðir í þágu jafnréttis

Heimspekingurinn John Stuart Mill færir í bók sinni „Kúgun kvenna“ frá 1869 rök fyrir því að þátttaka kvenna í störfum samfélagsins og aukið frelsi þeirra komi þjóðfélaginu til góða. Hann telur brýnt að koma á fyrirkomulagi þar sem fullkomið jafnrétti ríki milli kynja „þannig að hvorugt hafi nokkur forréttindi eða völd og hvorugt verði með lögum útilokað frá nokkru því sem hitt hefur“.⁴⁷⁶

Skortur á konum í stjórnunarstöðum og að endurreisn samfélagsins krefðist kynjajafnréttis varð áberandi umræðuefni eftir hrunið 2008. Ýmsir fræðimenn hafa bent á að konur virðast líklegri til að verða valdar í áhrifastöður þegar erfiðleikar steðja að.⁴⁷⁷

Konum fjölgaði hægt og bítandi í ýmsum valdastöðum eftir hrun og á sama tíma og traust til þingsins mældist í sögulegu lágmarki varð kona fyrsti forsætisráðherra landsins, 2009. Konum fjölgaði á Alþingi úr 32% í 43% í kosningunum 2009 og konur voru helmingur ráðherra í ríkisstjórn Íslands 2010. Hlutfall kvenna á Alþingi hefur þannig smám saman farið hækkandi frá hruni, þótt það sé sveiflukennt. Sem dæmi var það 38,1% 2017 en 47,6% 2016. Hlutfall kvenna í framkvæmdastjórnastöðum sveitarfélaga 2017 var 21,6%, en hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum 2018 fór upp í 47,2% og hefur aldrei verið hærra.

Fáar konur sátu í bankaráðum íslensku bankanna fyrir hrun og var það þó ekki eingöngu bundið við fjármálastofnanir heldur hefur kynjahalli fylgt íslensku viðskiptalífi alla tíð. Sem dæmi sat engin kona í fyrstu bankaráðum Landsbanka og Kaupþings-Búnaðarbanka eftir einkavæðingu og það sama gildi um bankaráð hins sameinaða Landsbanka-FBA.

Ísland varð eitt af fyrstu löndunum til að lögleiða kynjakvóta í stjórnir fyrirtækja 2010 og 2013 tóku kvótarnir gildi. Kynjakvótar varða fyrirtæki sem eru með 50 starfsmenn eða fleiri og kveða á um lágmark 40% kvenna og karla. Kynjakvótar hafa reynst árangursrík leið til að fjölga konum í stjórnnum fyrirtækja en virðast þó ekki stuðla að auknu kynjajafnrétti í framkvæmdastjórnnum fyrirtækja eins og vonir voru bundnar við.

Konur voru 34,7% stjórnarmanna í fyrirtækjum með 50 launþega eða fleiri 2019 sem er hækkun um 1,1% frá fyrra ári. Til samanburðar var hlutfall þeirra í stjórnnum stórra fyrirtækja 12,7% 2007 og 9,5% 1999. Hlutfall kvenna í stjórnnum fyrirtækja með færri en 50 launþega er 26,1% og hækkaði um 0,2% frá fyrra ári.

Hlutfall kvenna í stöðu framkvæmdastjóra hækkar lítillega á milli ára og er nú 23% sem fylgir eftir hægfara aukningu allt frá 1999. Hlutfall kvenna í stöðu stjórnarformanna var 24,3% í lok árs 2019.

Forsætisráðuneytið er í samstarfi við Félag kvenna í atvinnulífinu um verkefnið Jafnvægisvogina. Jafnvægisvogin er hreyfiaflsverkefni með það að markmiði að árið 2027 verði hlutfall kynja í framkvæmdastjórnnum fyrirtækja á Íslandi a.m.k. 40/60 og þannig verði íslenskt viðskiptalíf alþjóðleg fyrirmynd jafnréttis.⁴⁷⁸

Kynjuð fjárlagagerð er tæki sem notað hefur verið frá árinu 2009, fyrst sem tilrauna-verkefni en síðar sem almenn aðferð við fjárlagagerð, til þess að stuðla að auknu jafnrétti og

⁴⁷⁶ John Stuart Mill: *Kúgun kvenna*. Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 2003, bls. 69.

⁴⁷⁷ Laufey Axelsdóttir, 2018, „Kynjakvótar og hrunið“.

⁴⁷⁸ Sjá nánar um jafnvægisvogina á vefsvæði Félags kvenna í atvinnulífinu: <https://fka.is/verkefni/jafnvægisvogin/>.

betri nýtingu fjármuna. Með kynjaðri fjárlagagerð er hugað að áhrifum á kynin áður en ákvarðanir eru teknar og er forsenda slíkrar greiningar kyngreind tölfræðigögn og gögn um stöðu fólks. Innleiðing kynjaðrar fjárlagagerðar snýst um að breyta hugarfari þeirra sem starfa við gerð fjárlaga og breyta nálgun á áætlanagerð.⁴⁷⁹

209.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að í kringum aldamótin hafi komið í ljós margvíslegar breytingar varðandi launakjör lykilstjórnenda íslenskra banka. Há laun og kaupréttir þeirra og hlutabréfaeign vöktu athygli enda hafi stjórnendum í gömlu ríkisbönkunum verið bannað að eiga hlutabréf í fyrirtækjum og bankastjórar hins gamla Íslandsbanka hafi fylgt fordæmi þeirra. Rökstuðningur fyrir þessum háum launum í bankakerfinu hafi einkum verið samanburður við önnur lönd og sú mikla ábyrgð sem fælist í stjórnun þessara stóru fyrirtækja en laun í fjármálakerfinu hafi farið verulega hækkandi á árunum fyrir hrun. Þegar launadreifing hafi verið skoðuð í bönkunum hafi komið skýrt í ljós að fáir karlar hafi fengið mikið í sinn hlut. Þá vekur ekki siður athygli að þessi hópur hafi tekið meira og meira til sín frá aldamótum og fram að falli bankanna haustið 2008. Þessi þróun hafi verið svipuð í öllum bönkunum; eftir því sem liðið hafi á tímabilið hafi æstu stjórnendur og lykilstjórnendur tekið hlutfallslega meira til sín. Margvísleg hvatakerfi hafi verið við lýði í bönkunum og launin skipst í grunnlaun, bónusgreiðslur, innleysta kauprétti og lífeyrisgreiðslur auk starfslokasamninga og greiðslur fyrir að taka við starfi eins og tíðkast hafi um tíma. Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að helstu rök fyrir hvatakerfi séu mikilvægi þess að tengja saman hagsmuni atvinnurekenda eða eigenda og hagsmuni starfsmanna. Slíkt fyrirkomulag sé þekkt í mörgum framleiðslufyrirtækjum eins og sjávarútvegi. Minna svigrúm sé þó til að árangurstengja laun í fjármálafyrirtækjum en víða annars staðar og sérstakar hættur fylgi árangurstengingu sem sé háð óvissu sem starfsmennirnir sjálfir geti haft áhrif á eins og dæmi séu um í fjármálafyrirtækjum. Þegar lítið sé til forstjóra bankanna komi í ljós að árangurstenging launa þeirra hafi aukist eftir því sem nær hafi dregið lokum. Hættan af því geti verið talsverð þegar um sé að ræða mjög skuldsett fyrirtæki því að hvatning um meiri arðsemi geti þýtt enn meiri skuldsetningu. Þá hafi hlutfall bónusgreiðslna í launum hjá bankastjórnunum aukist og hlutfall grunnlauna samhliða lækkað jafnt og þétt í sumum tilvikum. Þetta sé til þess fallið að auka áhættusækni stjórnenda. Með því að eiga hlut í fyrirtæki sýni starfsmenn og stjórnendur trú og hollustu sína á fyrirtækinu í verki. Hagsmunirnir séu samofnir og því megi leiða líkur að því að starfsmenn leggi sig enn betur fram við störfin. Þetta geti freistað stjórnenda til þess að reyna að hafa áhrif á bókhald bankans eða þá þætti sem beint hafi áhrif á laun þeirra, enda hafi komið í ljós að stjórnendur hafi fallið í slíka freistni. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að setja þurfi almennar

⁴⁷⁹ Frekari upplýsingar um kynjaða fjárlagagerð má finna á vefsvæði Stjórnarráðsins: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/kynjud-fjarlagagerd/>.

reglur um hvatalaun til lykilstjórnenda fyrirtækja á markaði, þar sem umfram allt sé byggt á langtímahagsmunum fyrirtækisins og þar með hagsmunum samfélagsins?⁴⁸⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁸¹

Já.

Sjá um þetta upplýsingar sem fram koma í svari við spurningu nr. 51.

210.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að reglur um bankaráð skilgreini hvernig fara eigi með lánveitingar til stærstu eigenda og margvísleg lög og reglur eigi að tryggja að lán til þeirra séu ekki afgreidd fram hjá lánanefndum eða milli funda. Þá geri löggjöfin ráð fyrir að fólk víki af stjórnarfundum þegar fjallað sé um lán til þeirra. Niðurstaða vinnuhóps um siðferði og starfshætti hafi leitt í ljós dæmi um að önnur viðmið hafi gilt um lán til hlutabréfakaupa á æðri stigum og hafi varðað stærri viðskiptavini og eigendur. Þá hafi komið fram að tengsl eigenda og stjórnenda hafi verið margvísleg og eigendur hafi því ekki verið í nauðsynlegri fjarlægð frá starfsemi eins og kveðið hafi verið á um í skilyrðum Fjármálaeftirlitsins við upphaf einkavæðingar. Fjármálafyrirtæki gegni mikilvægu hlutverki í samfélaginu og hafi skyldur við eigendur sína, viðskiptavini og samfélagið allt. Af framangreindri umræðu sé ljóst að stjórnendur íslensku bankanna hafi þjónað eigendum sínum vel en þá fyrst og fremst stærstu eigendum bankanna og fengið það í staðinn ríkulega launað. Skyldur og ábyrgð gagnvart hópi stjórnenda hafi yfirgnæft skyldur gagnvart öðrum hagsmunaaðilum. Í þessu efni hafi stjórnendur misskilið ábyrgð sína og skyldur hrapallega þar sem þjónusta við lítinn hóp eigenda hafi verið á kostnað minni eigenda, almennings og lífeyrissjóða sem hafi tapað öllum sínum eignum í bönkunum í hruginu án þess að hafa notið þeirrar fyrirgreiðslu sem hinir stóru hafi fengið. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að aukið eftirlit þurfi að vera með samskiptum eigenda og stjórnenda fjármálafyrirtækja í því skyni að tryggja sjálfstæði stjórnendanna, einkum gagnvart stórum eigendum.⁴⁸²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁸³

Já.

Í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, er nú að finna fjölmörg ákvæði um eignarhluti og meðferð þeirra í VI. kafla og um stjórn, stjórnarhætti og starfsmenn í VII. kafla. Ákvæði þessara kafla hafa tekið gagngerum breytingum í kjölfar fjármálakreppunnar, t.a.m. með lögum nr. 75/2010 og nr. 57/2015. Þær skyldur sem koma fram í ákvæðum framangreindra kafla eru útfærðar nánar í viðmiðunarreglum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar um innri stjórnarhætti fjármálafyrirtækja (EBA/GL/2017/11), sbr. umfjöllun í svari við spurningu nr.

⁴⁸⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 42–44 og 47, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 171.

⁴⁸¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴⁸² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 48, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 171.

⁴⁸³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

206 að ofan. Þar eru settar fram ítarlegar kröfur um hagsmunaárekstra, en samkvæmt þeim skal fjármálafyrirtæki setja sér stefnu um hagsmunaárekstra, annars vegar fyrir starfsemi fyrirtækis en hins vegar fyrir starfsmenn og stjórnarmenn fyrirtækis. Í viðmiðunarreglunum er gerð krafa um skrásetningu á viðvarandi og mögulegum hagsmunaárekstrum í starfsemi fjármálafyrirtækis og hjá starfsmönnum og meðlimum stjórnar ásamt skjalfestingu á viðbrögðum fyrir hvert tilvik. Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með innleiðingu og fylgni við stefnurnar og gerir kröfur um úrbætur þegar við á. Við mat Fjármálaeftirlitsins er gerð krafa um að framkvæmdastjóri og stjórnarmenn geri grein fyrir hagsmunatengslum sem kunna að hafa áhrif á hæfi viðkomandi í einstökum málum. Í viðmiðunarreglunum er jafnframt gerð krafa um að stjórnarmenn séu sjálfstæðir í hugsun en í því felst m.a. að láta persónuleg eða viðskiptaleg tengsl við hluthafa og/eða aðra ekki hafa áhrif á ákvarðanir sínar. Auk þess er kveðið á um að takmörk eigi að vera á því hversu margir stjórnarmenn þurfi að vera óháðir hluthöfum. Þá segir í 7. mgr. 54. gr. laga nr. 161/2002 að fjármálafyrirtæki eigi að birta árlega yfirlýsingu um stjórnarhætti sína, bæði í ársreikningi og á vefsíðu fjármálafyrirtækis.

Í reglulegu könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins, sbr. 80. gr. laga nr. 161/2002, er framkvæmt ítarleg mat á stjórnarháttum fjármálafyrirtækja og gerðar kröfur um úrbætur þegar við á.

Þá er ástæða til að benda á ákvæði 2. mgr. 42. gr. laga nr. 161/2002, en í greininni er fjallað um mat á hæfi aðila sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki (þ.e. eignast meira en 10%, 20%, 33% eða 50%). Samkvæmt ákvæðinu leggur Fjármálaeftirlitið mat á hvort viðkomandi aðili sé hæfur til að eiga eignarhlutinn m.t.t. heilbrigðs og trausts reksturs fjármálafyrirtækis. Matið skal m.a. grundvallast á orðspori viðkomandi. Þar geta komið til skoðunar atriði eins og þekkt dæmi eru um, að viðkomandi hafi haft óeðlileg samskipti við stjórnendur. Samkvæmt 49. gr. laganna getur Fjármálaeftirlitið hvenær sem er endurtekið matið.

Í þessu sambandi má einnig nefna þær breytingar á lögum og reglum sem gerðar hafa verið á viðskiptum hluthafa við fjármálafyrirtæki í þeirra eigu, sbr. t.a.m. 29. gr. a laga nr. 161/2002. Nánari grein er gerð fyrir þessum reglum í svari við spurningu nr. 38.

211.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að hin alþjóðlega fjármálakreppa og bankahrunið hér á landi hafi vakið upp áleitnar spurningar um skyldur þeirra fagstétta sem hafi átt að gegna eftirlitshlutverki gagnvart eigendum og stjórnnum bankanna og möguleika þeirra til að gegna því hlutverki sem þeim hafi verið ætlað. Regluverðir gegni mikilvægu hlutverki í því að gæta þess að farið sé að gildandi lögum og að góðra starfshátta sé gætt. Takist vel til geti þeir gegnt lykilhlutverki við að byggja upp og viðhalda góðri viðskiptamenningu innan fjármálafyrirtækja. Það sé því mikilvægur prófsteinn á starfshætti íslensku bankanna í aðdraganda hrunsins hvernig búið hafi verið að regluvörslu á þeirra vegum. Í skýrslutökum hjá rannsóknarnefndinni hafi mátt greina sams konar sjónarmið í máli regluvarða bankanna. Fram hafi komið að þrátt fyrir tilvist regluhandbóka, þar sem góðir starfshættir hafi verið tífundaðir, hafi almennt verið lítill áhugi í verki innan fjármálafyrirtækja á starfi regluvarða þótt mismunandi áherslur hafi verið innan banka. Ótrúlegur tími flestra hafi farið í eftirlit með innherjaviðskiptum og allt utanumhald innherjalista hafi verið tafsamt. Allir regluverðirnir hafi kvartað undan skorti á upplýsingum og litlu aðgengi að helstu ákvörðunum stjórnenda bankanna. Þeir hafi hvorki fengið að sitja fundi helstu nefnda bankanna né fengið reglulegar upplýsingar um ákvarðanatöku þar. Þá hafi þeir allir

talað um lítinn stuðning og skort á skilningi á innra starfi bankanna hjá Fjármálaeftirlitinu. Af lýsingu regluvarða, innri endurskoðenda og annarra sem komið hafi að innra eftirliti bankanna sé ljóst að þeir sem hafi átt að tryggja góða starfshætti innan bankanna hafi hvorki notið mikils stuðnings meðal stjórnenda né annars starfsfólks. Svo virðist sem innan bankanna hafi verið lítið á þá sem „gleðispilla“ en ekki aðila sem unnu að því að tryggja heilbrigða viðskiptahætti með hagsmuni bankanna og viðskiptamanna þeirra að leiðarljósi. Þrátt fyrir að bankarnir hafi látið útbúa ítarlegar regluhandbækur virðist ekki hafa verið mikill vilji til að fylgja þeim í reynd. Þetta sýni furðulega veifar innri stoðir í jafn stórum fyrirtækjum og raun beri vitni sem að auki hafi starfað á alþjóðlegum vettvangi. Hér hafi þáttur Fjármálaeftirlitsins skipt miklu máli en veikt eftirlit og jafnvel undanþágur frá mikilvægum atriðum í innra eftirliti veki upp áleitnar spurningar um afstöðu þess til starfseminnar. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að styrkja þurfi umgjörð faglegra eftirlitsaðila til að tryggja betur sjálfstæði þeirra og fagmennsku í starfi. Jafnframt þurfi að styrkja starf eftirlitsaðila innan bankanna og efla faglega umræðu meðal þeirra.⁴⁸⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁸⁵

Já.

Sjá t.d. svör við spurningum nr. 57–59 varðandi breytingar sem gerðar hafi verið á laga-umhverfi innra eftirlits og innri endurskoðenda fjármálafyrirtækja, svar við spurningu nr. 55 varðandi stjórnir fjármálafyrirtækja og ytri endurskoðendur og svör við spurningum nr. 80–81 varðandi starfsumhverfi regluvarða fjármálafyrirtækja.

212.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að regluvörðum sé í framkvæmd ætlað að hafa eftirlit með gjöfum og boðsferðum starfsfólks. Í skýrslutökum hjá rannsóknarnefndinni hafi komið fram að allir regluverðir bankanna hafi viljað setja skýrari reglur um þau efni innan bankanna en slíkir tilburðir hafi hins vegar fengið vægast sagt lítinn hljómgrunn. Í því sambandi hafi verið nefnt að 13 manns hafi starfað í ferða- og skemmtanadeild Glitnis en einungis einn við regluvörslu. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að setja þurfi siðareglur um meðferð gjafa og annarra samskipta milli starfsmanna og viðskiptamanna fjármálafyrirtækja.⁴⁸⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁸⁷

Já.

Í viðmiðunarreglum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar um innri stjórnarhætti fjármálafyrirtækja (EBA/GL/2017/11), sem tóku gildi 30. júní 2018, er kveðið á um að fjármálafyrirtæki skuli setja sér siðareglur og tilgreina aðila sem hefur eftirlit með og upplýsir

⁴⁸⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 48–54 og 57–58, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 171–172.

⁴⁸⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴⁸⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 5 og 58, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 172.

⁴⁸⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

stjórn og stjórnendur um fylgni við þær. Fylgni við framangreindar viðmiðunarreglur er hluti af mati á stjórnarháttum í reglulegu könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins, sbr. 80. gr. laga nr. 161/2002, sbr. 40. gr. laga nr. 96/2016. Sérstök áhersla hefur verið á mat á fyrirtækja- og áhættumenningu undir stjórnarháttum í könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins síðustu ár. Þá er m.a. farið ítarlega yfir stefnur stjórnar og innri reglur, innleiðingu þeirra og hvernig eftirliti með fylgni er háttað innan fjármálafyrirtækis. Þá er sérstaklega horft til þess hvort stjórn og stjórnendur bregðist við á viðeigandi hátt þegar mál koma upp sem varða brot á fylgni við lög, reglur og/eða yfirlýst gildi og viðmið viðkomandi fjármálafyrirtækis. Þarna er ekki eingöngu átt við reglur er lúta að siðferði og háttsemi heldur einnig yfirlýsingar um gildi og viðmið sem koma fram í hinum ýmsu innri og ytri skjölum, kynningarefni og auglýsingum fjármálafyrirtækis, t.d. um samfélagslega ábyrgð, vörur og þjónustu, hagsmunaárekstra, starfskjör og starfsreglur stjórnar. Í könnunar- og matsferli hafa verið gerðar athugasemdir og úrbótakröfur þessu lútandi og lögð áhersla á hlutverk og ábyrgð stjórnar og stjórnenda sem fyrirmýnda og talsmanna þeirra gilda og viðmiða sem koma fram í siðareglum sem og öðrum stefnuskjölum og kynningarefni fyrirtækisins (e. tone from the top).

213.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að hefðbundin bankastarfsemi felist í því að taka við innlánnum frá sparifjáreigendum sem geyma vilji fjármuni til lengri eða skemmri tíma og lána áfram til arðbærra verkefna. Bankinn sé fjárvörsluaðili þeirra sem trúir honum fyrir sparifé sínu og þurfi að vera gætinn í útlánnum þannig að hann verði ekki fyrir of miklu tapi vegna þeirra. Lögð hafi verið áhersla á þá ímynd að bankinn beri umfram allt hag viðskiptavinarins fyrir brjósti og í því skyni hafi í árána rás þróast íhaldssamar reglur í þessum samskiptum. Hins vegar hafi íslensku bankarnir breyst á skömmum tíma úr hefðbundnum innlánsstofnunum í fjárfestingarbanka að stórum hluta, sem hafi það hlutverk að þjónusta viðskiptalíf og stóra fjárfesta. Tekjur fjárfestingarbanka séu í formi þóknana fyrir slíka þjónustu og innan þeirra hafi því þróast aðrar venjur og hefðir en í hefðbundnum bönkum, s.s. við gerð launasamninga þar sem meira sé lagt upp úr bónusum starfsfólks. Að auki hafi stjórnarhættir orðið ágengari og áhættusæknin aukist. Hlutverk íslenskra banka hafi þannig breyst í grundvallaratriðum. Áður hafi verið litið á þá sem forsendu verðmæta-sköpunar í atvinnulífinu en þeir hafi í staðinn orðið markmið hennar og þar með hafi allt farið að snúast um peningana sjálfa og fjárfestingarbankahlutinn orðið ráðandi. Miklir fjármunir hafi verið í vörslu sjóða hjá rekstrarfélögum bankanna þriggja á síðustu árum fyrir hrun, en um tvenns konar sjóði hafi verið að ræða: fjárfestingarsjóði og verðbréfasjóði. Fjárfestingarsjóðum hafi fjölgað mun meira en verðbréfasjóðum en þar ráði áhættusækni för því að stjórnendur fjárfestingarsjóða hafi heimild til að fjárfesta meira í óskráðum verðbréfum og ekki sé gerð krafa um jafn mikla áhættudreifingu og í verðbréfasjóðum. Bankarnir hafi beint fjárfestingum viðskiptavina sinna markvisst í fjárfestingarsjóði og áhætta sparifjáreigenda hafi aukist að sama skapi. Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að hefðbundnir viðskiptavinir íslensku bankanna, einstaklingar og fyrirtæki, hafi ekki farið varhluta af þeim breytingum sem hafi orðið á bankakerfinu. Fólk virðist hafa verið blekktt í viðskiptum og þar sem bankarnir hafi verið nánast samtaka í framkomu sinni hafi verið enn erfiðara fyrir almenning að átta sig á starfsháttunum. Eigendur bankanna hafi verið „allt í öllu“ í íslensku viðskiptalífi og tekið hvert fyrirtækið af öðru traustataki. Sjónarmið skammtímahagnaðar hafi ráðið ferðinni en ekki ábyrgð gagnvart samfélaginu. Allar leiðir til

hagnaðar hafi verið nýttar til fulls og eftirlitið staðið að mestu leyti aðgerðarlaust hjá. Einnig sé ljóst að starfsemi bankanna hafi orðið áhættusamari eftir því sem dregið hafi nær hruninu og áhættan færst sífellt nær almenningi. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að starfræksla verðbréfa- og fjárfestingarsjóða þurfi að vera með þeim hætti að hún tryggji umfram allt hagsmuni almennings, m.a. með öflugu eftirliti og gagnsæi í starfrækslu sjóðanna.⁴⁸⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁸⁹

Já.

Sjá umfjöllun um verðbréfa- og fjárfestingarsjóði í svörum við spurningum nr. 85–96, en þar er tæpt á þeim breytingum sem gerðar hafa verið á annars vegar lagaumhverfi sjóðanna á síðustu árum, t.a.m. með setningu laga nr. 128/2011, um verðbréfasjóði, með síðari breytingum, og laga nr. 45/2020, um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, og hins vegar starfsaðferðum Fjármálaeftirlitsins.

214.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að í aðdraganda hrunsins hafi almennt tíðkast innan bankanna að starfsfólk þeirra hafi átt kost á bónusgreiðslu fyrir hverja selda „vöru“, t.d. greiðslukort og sparnaðarreikninga. Markaðssetning hafi verið grimm og mikil ásókn starfsfólks í að selja almenningi nýjar „vörur“ og ýmsa þjónustu. Almennt geri fólk sér grein fyrir því að sölufólk fái gjarnan þóknun fyrir hvern þann hlut sem það selur. Hagsmunir sölufólks séu að selja sem mest en hvort það séu hagsmunir kaupenda að kaupa sé háð efnun og aðstæðum. Margir hafi aftur á móti litið á þjónustufulltrúa í banka sem velgjörðarmann sinn sem þeir hafi getað treyst. Vandinn við þessa aðferð sé að hún skilgreini þjónustufulltrúann sem solumann fremur en velgjörðarmann sem hugi að hagsmunum viðskiptavinar. Hér skipti þó meginmáli hvernig bónuskerfið sé byggt upp. Með því að fá greitt fyrir hverja vöru fyrir sig sé skammtímahagsmunum bankans þjónað og ekki endilega tekið tillit til hagsmuna viðskiptavinarins. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að setja þurfi bónusgreiðslum til starfsfólks fjármála fyrirtækja viðmið sem miðist við langtíma-hagsmuni viðskiptavinar og banka og ganga á eftir því að farið sé eftir vönduðum starfsreglum í samskiptum við almenna viðskiptamenn.⁴⁹⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁹¹

Já.

Sjá svör við spurningum nr. 49 og 51 þar sem fjallað er um þær takmarkanir sem leiddar hafa verið í lög um kaupauka sem fjármála fyrirtæki geta ákvarðað starfsmönnum sínum, sbr.

⁴⁸⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 59–61 og 67, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 172–173.

⁴⁸⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴⁹⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 67, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 172–173.

⁴⁹¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

einnig reglur Fjármálaeftirlitsins, nr. 388/2016, um kaupaukakerfi samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Í þessum reglum eru settar ýmsar takmarkanir á greiðslu kaupauka, t.d. er sett 25% hámarksgræiðsla og óheimilt er að greiða eftirlitseiningum og stjórn fjármálafyrirtækis kaupauka.

Í 4. gr. fyrrgreindra reglna Fjármálaeftirlitsins er kveðið á um markmið kaupaukakerfis. Þar segir að kaupaukakerfi skuli m.a. miða að því að samræmast sjónarmiðum um vernd viðskiptavina. Ákvæði af þessu tagi nær til þeirra tilvika sem nefnd eru í spurningunni. Í 5. gr. reglnanna segir að kaupaukakerfi skuli samþykkt af stjórn fyrirtækisins að fengnu álitni starfskjaranefndar og áhættunefndar, sé slíkum nefndum til að dreifa. Fyrirtæki skal tilkynna Fjármálaeftirlitinu án tafar um samþykkt kaupaukakerfis. Slíkri tilkynningu skal fylgja úttekt og greining á kerfinu af hálfu innri eftirlitseininga fyrirtækisins, þ.e. áhættustýringar, regluvörslu og innri endurskoðunar.

Það er hluti af reglulegu eftirliti Fjármálaeftirlitsins með fjármálafyrirtækjum að fylgjast með því að farið sé að fyrrgreindum reglum um kaupaukakerfi og hefur Fjármálaeftirlitið t.a.m. lagt fjársektir á fjármálafyrirtæki vegna brota á reglunum.

Auk framangreinds er rétt að geta þess að í lögum er í auknum mæli farið að kveða á um það að starfskjör starfsmanna megi ekki vera reiknuð út frá sjónarmiðum eins og t.d. fjölda samþykkrá lánsútsóknna, sbr. um það 6. gr. laga nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda.

215.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að eftir hrun hafi aukist umræða um stöðu íslensku lífeyrissjóðanna og hlutverk þeirra í íslensku samfélagi. Hafi sjóðirnir m.a. legið undir ámæli fyrir að hafa þegið boðsferðir og gjafir frá fjármálafyrirtækjum og stórfyrirtækjum í viðskiptalífínu. Látið hafi verið að því liggja að óeðlileg tengsl hafi verið milli sumra forsvarsmanna sjóðanna við lykilmenn í íslensku viðskiptalífi sem aftur hafi haft áhrif á fjárfestingarstefnu þeirra. Forsvarsmönnum lífeyrissjóðanna sé trúað fyrir miklum verðmætum, en í stjórnnum sjóðanna sitji fulltrúar verkalýðssamtaka og atvinnurekenda. Þeir gæti lífeyris almennings og gera verði til þeirra sambærilegar kröfur og annarra sem gæti almannahagsmuna. Því sé mikilvægt að traust ríki milli stjórnenda og almennings. Lífeyrissjóðirnir séu langtímafjárfestar og því mjög eftirsóknarverðir fyrir fyrirtæki landsins. Þá sækist fjármálafyrirtækin eftir viðskiptum við þá enda geti þóknarir numið háum fjárhæðum þar sem um mikla fjármuni sé að ræða. Af þessum sökum verði starfshættir lífeyrissjóðanna að vera hafnir yfir allan vafa þar sem verklagsreglur verði að vera skýrar og gagnsæjar til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra eða að einum sé hyglað umfram annan. Allir stóru lífeyrissjóðirnir hafi verið með virka eignastýringu og gert sínar eigin greiningar. Þó sé ljóst að erfitt hafi verið að koma sér upp nægilegri sérþekkingu til greiningar innan húss og ekki hafi verið mikið um sjálfstæða greiningu frá öðrum sjóðum. Í skýrslutökum fyrir rannsóknarnefnd Alþingis hafi komið fram að lífeyrissjóðirnir hafi í raun ekki haft í við hinar stóru fjármálastofnanir og að þeir hefðu þurft að reisa sér miklu betri varnarmúra. Byggja hefði þurft upp fagþekkingu og skóðanaskipti innan hópsins, til þess að standast mótvægi sem fjármálastofnið hafi verið, með sérfræðinga í röðum. Í íslensku viðskiptalífi og stjórnkerfi hafi starfshættir oftast en ekki verið byggðir á matskenndum reglum eða óskýrum hefðum og eigi það við um lífeyrissjóðina eins og aðra. Í litlu samfélagi þar sem tengsl séu náiin séu skýrar reglur enn mikilvægari og geti verið árangursríkt tæki til að efla þá varnarmúra sem séu nauðsynlegir í starfsemi lífeyrissjóðanna. Mikil umsvif lífeyrissjóðanna vekur upp spurningar um hvort og þá hvernig

þeir beiti sér í íslensku viðskiptalífi. Að mörgu leyti megi segja að lífeyrissjóðirnir hafi verið vanbúnir að bregðast við þeim gífurlegu breytingum sem urðu á íslensku viðskiptalífi síðustu 10 árin fyrir hrun. Þrátt fyrir fjárhagslegan styrk sinn virðist þeir hafa verið hart leiknir í því ástandi sem hafi skapast. Ein manneskja í níu manna stjórn Kaupþings hafi mátt sín lítils og eins og dæmin hafi sannað hafi fulltrúar lífeyrissjóðanna lent á milli í átökum valdablokka. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að standa verði vörð um sjálfstæði lífeyrissjóðanna svo þeir geti sem best sinnt því meginhlutverki sínu að ávaxta lífeyri landsmanna. Dæmi séu um að stjórnarmenn lífeyrissjóðanna hafi átt í vök að verjast gagnvart þrýstingi fyrirtækja, einkum þar sem margir félagar þeirra hafi verið við störf. Huga þurfi að því hvernig hægt sé að verja stjórnarmenn gegn slíkum þrýstingi.⁴⁹²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁹³

Já.

Ýmis skref hafa verið tekin til að bregðast við framangreindri ábendingu. Á síðustu árum hafa verið gerðar breytingar á regluverki um lífeyrissjóði til að tryggja sjálfstæði þeirra. Hér má t.a.m. nefna að 31. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. 2. gr. laga nr. 122/2011, hefur verið breytt á þann veg að gerðar eru ríkari kröfur til hæfis stjórnarmanna og framkvæmdastjóra lífeyrissjóða en áður voru gerðar. Þá voru gerðar gagngerar breytingar á framkvæmd Fjármálaeftirlitsins á mati á hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra lífeyrissjóða (og annarra eftirlitsskyldra aðila) 2010 og enn á ný var framkvæmdinni breytt 2013 þegar reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 180/2013, um framkvæmd hæfismats framkvæmdastjóra og stjórnarmanna lífeyrissjóða, voru settar, en þá var hafin vinna eftir nýju verklagi þar sem m.a. var tekið á mögulegum hagsmunaárekstrum, fjárhagslegu sjálfstæði og mati á þekkingu stjórnarmanna og framkvæmdastjóra.

Þá setti Fjármálaeftirlitið reglur nr. 577/2012, um endurskoðunardeildir og sjálfstætt starfandi eftirlitsaðila lífeyrissjóða. Mikilvægur þáttur í þeim reglum er stjórnendaeftirlit sem nær til helstu verkefna stjórnar eins og mótunar fjárfestingarstefnu, samþykktarferlis fjárfestinga ásamt virkni áhættustýringar.

Til skoðunar er hvort skýra eigi umgjörð um kjör og störf stjórnarmanna í lögum nr. 129/1997. Annars vegar þannig að kveðið verði á um að stjórnir lífeyrissjóða séu sjálfstæðar í störfum sínum og að þeim sé einungis heimilt að starfa með hagsmuni sjóðfélaga að leiðarljósi í samræmi við ákvæði 2. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 20. gr. laganna. Hins vegar að kveðið verði á um það í lögunum að breytingar á stjórn lífeyrissjóðs skuli fara fram á ársfundi lífeyrissjóðs og að allir stjórnarmenn skuli kosnir á sama fundi.

216.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að lífeyrissjóðum hafi fækkað mikið á síðustu áratugum, sem sé ekki óeðlilegt og að íslensku lífeyrissjóðirnir hafi haft nokkuð svipaða fjárfestingarstefnu og að því leyti hagað sér sem einn fjárfestir. Í lok árs 2007 hafi um fjórðungur eigna þeirra verið í erlendum fjárfestingum en

⁴⁹² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 70 og 77, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 174.

⁴⁹³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

íslenskar eignir verið m.a. í skuldabréfum og hlutabréfum. Af þeim sökum geti sjóðirnir haft mikil áhrif á fjármálamarkaðinn hérlandis. Ljóst sé að eignir lífeyrissjóðanna hafi rýrnað talsvert frá bankahrúningu og fram að birtingu skýrslunnar. Hlutfé í fjármála-fyrirtækjum og mörgum öðrum fyrirtækjum hafi nánast gufað upp. Verðmæti skuldabréfa í mörgum íslenskum fyrirtækjum, þ. á m. fjármálafyrirtækjum, hafi verið lítið sem ekkert á því tímamarki sem skýrslan hafi verið birt. Eftir standi aðrar inn-lendar og erlendar eignir sjóðanna en þær síðastnefndu hafi hækkað verulega með falli krónunnar. Vandinn hafi aftur á móti verið sá að erlendu eignirnar hafi að nokkru leyti verið varðar með gjaldeyrisskiptasamningum við bankana sem myndað hafi tap þegar krónan hafi fallið. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að vönduð umræða þurfi að fara fram um fjárfestingarstefnu lífeyrissjóðanna í framtíðinni þar sem m.a. verði rætt um að hve miklu leyti þeir fjárfesti erlendis og hér á landi og hvernig þeir þjóni almannahagsmunum sem best.⁴⁹⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁴⁹⁵

Já.

Ýmis skref hafa verið tekin til að bregðast við framangreindri ábendingu. Hagsmunaaðilar og aðrir stefnumarkandi aðilar hafa beitt sér með ýmsum hætti til að stuðla að aukinni umræðu um lífeyrismarkaðinn með útgáfu skýrslna og ráðstefnuhaldi. Má í því samhengi nefna eftirfarandi rit: *Áhættudreifing eða einangrun?* (2014),⁴⁹⁶ skýrslu starfshóps um erlendar fjárfestingar lífeyrissjóða (2017)⁴⁹⁷ og skýrslu starfshóps um hlutverk lífeyrissjóða í uppbyggingu atvinnulífs (2018).⁴⁹⁸ Hér má einnig nefna skýrslu nefndar þar sem gerð var úttekt á fjárfestingarstefnu, ákvarðanatöku og lagalegu umhverfi lífeyrissjóðanna í aðdraganda bankahrúningsins 2008 (2012).⁴⁹⁹

Þá var í framhaldi af breytingum á 36. gr. a-e laga nr. 129/1997, sbr. 4.–6. gr. laga nr. 113/2016, sem fjalla m.a. um fjárfestingarstefnu og fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða, mótað nýtt verklag um áhættustýringu með reglugerð nr. 590/2017, um eftirlitskerfi með áhættu lífeyrissjóða. Í reglugerðinni eru settar fram kröfur um skipulag áhættustýringar og framkvæmd eftirlitsaðgerða ásamt eigin áhættumati stjórnar sjóðsins. Þá var með reglugerð

⁴⁹⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 77, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 174.

⁴⁹⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁴⁹⁶ *Áhættudreifing eða einangrun?* Höfundar: Dr. Ásgeir Jónsson og dr. Hersir Sigurgeirsson. Landssamtök lífeyrissjóða. Reykjavík, 2014. Sjá hér: https://www.lifeyrismal.is/static/files/old/LL-skyrsla_FINAL_24112014.pdf.

⁴⁹⁷ *Skýrsla starfshóps um erlendar fjárfestingar lífeyrissjóða*. Starfshópurinn var skipaður af fjármála- og efnahagsráðherra. Skýrsla starfshóps var gefin út í apríl 2017. Sjá hér: <https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/frettatengt2016/Skyrsla-starfshops-um-erlendar-fjarfestingar-lifeyrissjoda.pdf>.

⁴⁹⁸ *Skýrsla starfshóps um hlutverk lífeyrissjóða í uppbyggingu atvinnulífs*. Forsætisráðherra skipaði starfshóp sem gaf út skýrslu í janúar 2018. Sjá hér: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=cee149c2-0019-11e8-9423-005056bc4d74>.

⁴⁹⁹ Finna má skýrsluna hér: <https://www.lifeyrismal.is/is/frettir/uttekt-a-fjarfestingarstefnu-akvardanatoku-og-lagalegu-umhverfi-lifeyrissjodanna-i-addraganda-bankahrunsins-2008>.

nr. 916/2009, um fjárfestingarstefnu og úttekt á ávöxtun lífeyrissjóða og vörsluaðila séreignasparnaðar, m.a. kveðið nánar á um form og efni stefnunnar, markmið og viðmið um ávöxtun og áhættu.

Auk þessa hafa lífeyrissjóðir almennt bætt upplýsingagjöf um fjárfestingarstefnu sína, s.s. með birtingu hennar á heimasíðum sínum. Einnig eru dæmi um umfjöllun um fjárfestingarstefnu lífeyrissjóða í ársskýrslum þeirra.

Þess ber þó að geta að umræðan um fjárfestingar lífeyrissjóðanna innan lands og utan hefur ekki verið tæmd, enda eru lífeyrissjóðirnir enn mjög stórir aðilar á íslenskum fjármálamarkaði. Í kjölfar lífsskjarasamninganna jukust lífeyrisiðgjöld launamanna í 15,5% og hefur innflæði í lífeyrissjóðina því aukist töluvert. Á komandi árum er mikilvægt að ítarleg umræða um lífeyris- og almannatryggingakerfið eigi sér stað og að farið verði í stefnumótun fyrir næstu áratugi.

217.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að þrátt fyrir þá miklu fjármuni sem lífeyrissjóðirnir hafi haft undir höndum komi á óvart að fæstir sjóðanna hafi haft skriflegar siðareglur, t.d. um meðferð gjafa eða risnu. Reglurnar hafi verið óformlegar og eins og framkvæmdastjóri Glitnis hafi orðað það „[hafi] engar skriflegar reglur [verið] en það [hafi verið] lagt í mat framkvæmdastjóra að skoða það bara á hverjum tíma, hvort að það [hafi verið] við hæfi eða ekki“. Hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins hafi starfsmenn átt að bera vafaatriði undir framkvæmdastjóra en almenna reglan hafi verið sú að starfsmenn hafi átt að gæta þess í störfum sínum að þiggja ekki neinar gjafir, boð um ferðir eða skemmtan sem ekki hafi verið talin þess eðlis að geta haft áhrif á störf þeirra fyrir sjóðinn. Jafnframt að menn hafi átt að forðast hvers konar hagsmunaárekstra, milli eigin hagsmuna og hagsmuna sjóðsins. Vinnuhópur um siðferði og starfshætti tekur fram að hér er lýst mjög opnum reglum þar sem mikið svigrúm hafi verið til mats á því hvort rétt hafi verið að þiggja gjafir. Reglurnar um boðsferðir hafi einnig verið óformlegar. Fram komi að boðsferðum sem ekki hafi tengst vinnu hafi verið hafnað en sumar boðsferðanna hafi verið mikilvægar fyrir vinnu starfsmanna. Svo hafi verið um boðsferðir til að kynna fyrirtæki og fjárfestingar erlendis og ýmsa fjárfestingarkosti. Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að í yfirliti nefndarinnar yfir stöðu og starfshætti lífeyrissjóðanna kristallist mörg vandamál sem hafi einkennt íslenskt viðskiptalíf á síðustu árum fyrir hrún. Sérlega hafi skort skýrar reglur hjá lífeyrissjóðunum um starfshætti, ekki síst um boðsferðir og gjafir. Slíkar reglur séu til þess fallnar að auðvelda fólki að standast freistingar og þrýsting utan frá og auka trúverðugleika gagnvart almenningi. Ljóst sé af skýrslutökum að forsvarsmenn lífeyrissjóðanna hafi áttað sig á þessari staðreynd, enda hafi margir lífeyrissjóðir unnið að gerð siðareglna þegar skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis hafi verið birt. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að setja þurfi siðareglur um starfsemi lífeyrissjóðanna þar sem tekið sé á samskiptum starfsmanna við fyrirtæki.⁵⁰⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁰¹

⁵⁰⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 70–72 og 76–77, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 173–174.

⁵⁰¹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Lífeyrissjóðirnir sjálfir hafa tekið skref til að bregðast við þessari ábendingu, en regluverkið gerir ekki kröfu um að lífeyrissjóðirnir setji sér siðareglur, þótt æskilegt væri, eins og bent er á í skýrslunni, að regluverkið gerði kröfu um setningu siðareglna og lágmarksinnihald slíkra reglna.

Flestir lífeyrissjóðir hafa birt opinberlega hluthafastefnur þar sem greint er frá stefnum og stjórnarháttum í þeim fyrirtækjum sem fjárfest er í. Einnig hafa sumir sjóðir mótað og sett sér starfskjarastefnur og siðareglur sem birtar hafa verið á heimasíðum þeirra, en það á einkum við um þá stærri.

Einnig er vert að nefna að þeim sjóðum fjölgar sem hafa yfirlýsta stefnu um ábyrgar fjárfestingar byggða á markmiðum Sameinuðu þjóðanna með samþættingu umhverfis- og félagslegra þátta ásamt góðum stjórnarháttum við fjárfestingaákvæðanir.⁵⁰²

Í þessu samhengi er bent á að nauðsynlegt er að lagaumgjörð lífeyrissjóða leggi skýrari línur vegna sjóða sem útvista öllum sínum rekstri til annars aðila, en upp hafa komið hagsmunaárekstrar milli lífeyrissjóðanna og rekstraraðila þeirra.

218.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að bankarnir hafi verið „allt í öllu“ í íslensku samfélagi. Þeir hafi breitt úr sér og umturnað ekki aðeins íslensku viðskiptalífi heldur samfélaginu öllu. Peningar og fjármagn hafi ekki lengur verið aflið til að framkvæma heldur orðið markmið í sjálfu sér. Miklum fjármunum hafi verið útteilt undir formerkjum „samfélagslegrar ábyrgðar“. Vafalaust hafi fjármunirnir komið sér vel en þeir hafi einnig örugglega átt sinn þátt í að efla traust almennings á bönkunum, enda mörg dæmi um það hvernig styrkveitingar hafi verið tengdar beint markaðssetningu þeirra. Í því ljósi sé umhugsunarvert hvort ekki eigi að setja slíkum styrkveitingum og gjöfum mörk. Í umræðu um samfélagslega ábyrgð fyrirtækja sé mikilvægast að huga að beinni ábyrgð viðskiptalífsins og að stjórnendur þeirra geri sér grein fyrir því siðferðilega samspili sem fyrirtæki eigi við samfélagið. Mikilvægast sé að fyrirtæki geti ekki skotið sér undan ábyrgð á eigin starfsemi og þeirri áhættu sem henni fylgi, í stað þess að gera kröfu um að þau skipti sér af málefnum sem snúi ekki beint að þeirra rekstri. Þeir miklu fjármunir sem flætt hafi um samfélagið hafi einnig átt sinn þátt í því að fólk hafi gleymt því hve lítið íslenskt samfélag er og ofur viðkvæmt fyrir breytingum. Þetta hafi ekki síst átt eftir að koma í ljós í alþjóðlegu samhengi. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að þrátt fyrir að ekki sé dregið úr mikilvægi þátttöku fyrirtækja í samfélagslegum verkefnum sé mikilvægt að almenningur sé meðvitaður um muninn á samfélagslegri ábyrgð fyrirtækja og fjárútlátum sem einkum sé ætlað að styrkja ímynd fyrirtækjanna. Þá þurfi alvarlega að íhuga að setja fyrirtækjum

⁵⁰² Sjá almennt um heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna á vef Stjórnarráðsins og á vef heimsmarkmiðanna sjálfra. Um samvinnu um markmiðin er hægt að lesa hér: <https://www.heimsmarkmidin.is/forsida/hagnytt-efni/merki/?itemid=21676c20-3f2a-11e9-9436-005056bc530c>

viðmið um það hve mikla fjármuni þau geti veitt í formi styrkja og gjafa til viðskiptavina og ótengdra aðila. Mikilvægt sé að gagnsæi ríki um slíka styrki.⁵⁰³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁰⁴

Já, að því marki sem við á.

Umræða um samfélagsábyrgð fyrirtækja er ekki ný af nálinni en hefur fengið aukið vægi á árunum eftir hrun. Í því sambandi má nefna að sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um samfélagslega ábyrgð (United Nations Global Compact) var samþykktur um aldamótin með það að leiðarljósi að efla samfélagslega ábyrgð og sjálfbærni fyrirtækja. Fyrir fall bankanna hafði einungis eitt íslenskt fyrirtæki skuldbundið sig til þátttöku en í dag taka 27 íslensk fyrirtæki þátt og skila árlega stöðuskýrslu (samfélagskýrslu) sem er aðgengileg á vef sáttmálans.⁵⁰⁵ Í dag hafa mörg íslensk fyrirtæki sett sér stefnu um samfélagsábyrgð sem felst almennt m.a. í gagnsæjum stjórnunarháttum og að gagnsæi ríki um það hvernig styrkjum er varið til samfélagslegra verkefna.⁵⁰⁶ Stjórnvöld hafa ekki sett almenn viðmið um hve mikla fjármuni fyrirtæki geta veitt í formi styrkja og gjafa til viðskiptavina og ótengdra aðila og eru engin áform uppi um slíkt.⁵⁰⁷ Frekar en að setja reglur og mörk um fjármagn sem fyrirtæki mega setja í góð samfélagsleg verkefni hafa verið stigin skref í þá átt að stuðla að bættri upplýsingamiðlun og gerðar ríkari kröfur til fyrirtækja um gagnsæi við veitingu slíkra fjármuna, m.a. í því skyni að auka neytendavernd.

Með breytingu 2016 á lögum um ársreikninga, nr. 3/2006, var innleidd tilskipun 2014/95/ESB er varðar birtingu tiltekinna stórra fyrirtækja og samstæðna á ófjárhagslegum upplýsingum og upplýsingum um fjölbreytileika. Var þá tilteknum félögum gert skylt að láta fylgja í yfirliti með skýrslu stjórnar upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að leggja mat á þróun, umfang, stöðu og áhrif félagsins í tengslum við umhverfis-, félags- og starfsmannamál. Í yfirlitinu skal m.a. koma fram lýsing á stefnu félagsins í tengslum við þau mál ásamt lýsingu á því hvaða áreiðanleikakönnunarferli félagið framfylgir. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 73/2016, sem breyttu lögum um ársreikninga, kemur fram að tilvitnað áreiðanleikakönnunarferli skuli miða við aðferðir sem þróaðar hafi verið innan lands, innan ESB eða alþjóðlega. Hafi ýmsar aðferðir þróast við samfélagskýrslugerð sem hafi hlotið alþjóðlega viðurkenningu og megi þar nefna Global Reporting Initiative (GRI), ISO 26000 eða Global Compact stöðuskýrslur, sem notaðar eru af fjölda fyrirtækja víða um heim, eins og vikið er að hér að framan. Markmið tilskipunarinnar er m.a. að auka gagnsæi í birtingu stærri félaga á ófjárhagslegum upplýsingum er lúta að samfélagi, umhverfi, starfsfólki og mannréttindum og uppfylla með því m.a. þörf neytenda fyrir greiðan aðgang að upplýsingum um áhrif félaga á samfélagið.

⁵⁰³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 85, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 175.

⁵⁰⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

⁵⁰⁵ Sjá: <https://www.unglobalcompact.org/>.

⁵⁰⁶ Í ÍST ISO 26000 staðlinum um samfélagsábyrgð, sem veitir leiðbeiningar um meginreglur samfélagsábyrgðar, er m.a. lögð áhersla á gagnsæi í framkvæmd samfélagslegra verkefna. Hægt er að lesa um staðalinn og kaupa hann á vef Staðlaráðs Íslands: <https://www.stadlar.is/verslun/p-47714-frst-iso-260002010.aspx>.

⁵⁰⁷ Sjá þó breytingar á lögum nr. 162/2006, um fjármál stjórnmalasamtaka, er varða styrki til stjórnmalasamtaka í svari við spurningu nr. 227.

Ríkisstjórnin kynnti í nóvember 2019 aðgerðir í sjö liðum til að auka traust á íslensku atvinnulífi, m.a. um að gera ríkari kröfur um gagnsæi í rekstri stærri kerfislægt mikilvægra fyrirtækja. Í samræmi við þær fyrirætlanir voru gerðar frekari breytingar á lögum um ársreikninga, sbr. lög nr. 102/2020, sem jafnframt var ætlað að koma til móts við tilmæli frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum sem hefur hvatt íslensk stjórnvöld til að auka gagnsæi í rekstri stærri fyrirtækja.⁵⁰⁸ Með lögnum voru m.a. gerðar þær breytingar að ársreikningar og samstæðureikningar allra félaga sem skila ársreikningi sínum til ársreikningaskrár séu aðgengilegir almenningi að kostnaðarlausu á opinberu vefsvæði.⁵⁰⁹ Er með þessu stuðlað að auknu aðgengi almennings að upplýsingum sem félögum er skylt að útlista í ársreikningi og kemur fram í frumvarpi því er varð að lögnum að eðlilegt þyki að almenningur hafi greiðan aðgang að slíkum upplýsingum. Greiðari aðgangur að ársreikningum sé til þess fallinn að auka aðhald með rekstri félaga, stuðla að upplýstri umræðu og efla þannig traust almennings.

Þá hefur verið unnið að því að styrkja gagnrýna hugsun og miðlalæsi almennings, bæði með sérstökum aðgerðum, námskrá og löggjöf. Um það vísast til svara við spurningu nr. 237 og rammagrein um stórauðna áhersla á gagnrýna hugsun og akademískt frelsi í námskrá og löggjöf á bls. 259.

Ábyrgð atvinnulífsins á sjálfu sér⁵¹⁰

Í 8. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis var fjallað um siðferði og starfshætti í tengslum við fall bankanna. Uppistaðan í þeim ábendingum sem þar komu fram sneri að starfsháttum fjármálafyrirtækja, vinnubrögðum í stjórnámálum og stjórnáslu, hlutverki opinberra eftirlitsstofnana sem og aðhaldshlutverki fjölmiðla. Þar var sjónum einnig beint sérstaklega að samfélagslegri ábyrgð í viðskiptalífínu. Færð eru rök fyrir því að þó svo að mikið fjármagn hafi verið veitt til ýmissa samfélagslegra verkefna hafi skort á að stjórnendur fyrirtækja tækju alvarlega ábyrgð sína á starfsemi þeirra. Ríkjandi viðhorf til samfélagsábyrgðar í aðdraganda bankahrunsins hafi fremur snúist um ímynd en efni.

Á síðustu árum hefur mikið dregið úr veitingu samfélagslegra styrkja eins og lýst er í rannsóknarskýrslu Alþingis og menningin í viðskiptalífínu hefur breyst töluvert að þessu leyti í takt við alþjóðlega þróun. Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq og Samtök atvinnulífsins m.a. hafa gefið út leiðbeiningar um góða stjórnarhætti sem ætlað er að tryggja ábyrgð og valddreifingu í rekstri fyrirtækja (leidbeiningar.is).

Festa – miðstöð um samfélagsábyrgð var stofnuð af fulltrúum sex fyrirtækja 2011 með það að markmiði að stuðla að samfélagslega ábyrgum fyrirtækjarekstri hér á landi. Samtökin hafa vaxið mikið og þátttökufyrirtækin eru nú komin yfir 130. Siðferðisviðmið Viðskiptaráðs voru sett um svipað leyti en þau nýtast fjármálafyrirtækjum sem grunnur að frekari stefnumótun á sviðinu. Þá hafa Samtök fjármálafyrirtækja að eigin frumkvæði gert samfélagsábyrgð að

⁵⁰⁸ Sjá yfirlýsingu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hér: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Yfirl%20AGS%20n%20b3v%202019.pdf>.

⁵⁰⁹ Ákvæðið tekur gildi 1. janúar 2021.

⁵¹⁰ Rammagrein unnin af Siðfræðistofnun Háskóla Íslands.

forgangsverkefni og vinna að samantekt á því hvernig aðildarfyrirtæki samtakanna nálgast málaflokkinn.

Ljóst er að ýmis skref hafa verið stigin í rétta átt. Ýmis fyrirtæki eru aðilar að UN Global Compact og öðrum alþjóðlegum verkefnum sem miða að því að efla sjálfbærni og samfélagsábyrgð fyrirtækja á heimsvísu. Innan fyrirtækja í fjármálageiranum [og vafalaust víðar] hafa orðið til sérstakar deildir um sjálfbærni og samfélagsábyrgð sem mannaðar eru fagfólki á sviðinu og sem dæmi má nefna að allir stóru viðskiptabankarnir gefa út skýrslur um samfélagsábyrgð sína og segja frá árangri sínum í þeim efnum á sérstökum stað á vefsíðum sínum. Almenn vitundarvakning í samfélaginu hefur líka skapað vissan markaðsprýsting og aukna orðsporsáhættu.

Töluvert virðist hafa áunnist í málaflokknum á undanförunum árum og margt bendir til þess að meiri festa búi að baki markmiðum fyrirtækja um samfélagsábyrgð. Ljóst er að menningin og viðhorfin til samfélagslegrar ábyrgðar og sjálfbærni hefur tekið breytingum. Það vekur þó athygli að hvergi er unnið markvisst að því að meta árangur íslenskra fyrirtækja á þessu sviði og upplýsingar um stöðu mála liggja ekki fyrir. Því má velta upp þeirri spurningu hvort æskilegt væri að stofna vettvang, t.d. með aðkomu fjálsra félagasamtaka og vísindasamfélagsins, sem gæti með reglubundnum hætti unnið að slíku mati og kynnt niðurstöður sínar.

Þá er rétt að benda á að helstu niðurstöður siðferðishóps rannsóknarnefndar Alþingis voru þær að veikir lýðræðislegir innviðir hafi verið rót vandans sem leiddi til hruns fjármála-kerfisins. Þótt frumkvæði viðskiptalífsins að samfélagslegri ábyrgð sé jákvætt má ekki gleyma að gæta að innviðunum og þeim opinberu eftirlitsaðilum sem eru til staðar. Þátttaka fyrirtækja í verkefnum á ýmsum vettvangi er góðra gjalda verð en hið opinbera þarf líka að gæta þess að hafa nægilega sterka innviði og stofnanir, bæði til að stuðla að ábyrgri fyrirtækjamenningu og til að geta brugðist við þegar upp koma mál sem þarfnast nánari skoðunar. Velta má því upp hvort ástæða sé fyrir stjórnvöld til að beita sér með skýrari hætti á þessum vettvangi.

2. Stjórnsýsla, stjórnsiðir, stjórnmal

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 2. kafla skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti.

219.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands hafi brugðist meginhlutverkum sínum í aðdraganda bankahrunsins, Að eftirliti með einstökum fjármálastofnunum hafi verið verulega áfátt og að ekki hafi tekist að tryggja fjármálastöðugleika í íslensku efnahagskerfi. Eftirlitsstofnanir hafi hvorki sýnt nægilegt sjálfstæði gagnvart stóru íslensku viðskiptabönkunum þremur í aðdraganda bankahrunsins né nýtt sér valdheimildir sínar sem skyldi. Sjálfstæði eftirlitsstofnana sé mikilvægt gagnvart hugsanlegum afskiptum bæði stjórnmalamanna og fjármálastofnana. Skilyrðum sjálfstæðis megi lýsa út frá persónulegum þáttum, s.s. hugrekki til þess að sinna ströngu eftirliti, og færni til að greina stöðu bankanna. Þeim megi líka lýsa út frá stofnanabundnum þáttum og starfsskilyrðum, s.s. valdheimildum, mannafla og fjárhag. Eigi eftirlitsstofnun að geta sinnt hlutverki sínu þurfi hvort tveggja

að vera til staðar. Fjármálaeftirlitið hafi aftur á móti verið allt of fámenn stofnun, starfsfólki hafi ekki fjölgað samhliða aukinni ábyrgð og nýjum verkefnum auk þess sem starfsmannavelta hafi verið mikil. Þá hafi upplýsingakerfi Fjármálaeftirlitsins verið í ólestri. Í stofnun sem vinni að mestu við söfnun og greiningu upplýsinga geri þetta það óhjákvæmilega að verkum að starfsfólk hafi ekki fullnægjandi yfirlit yfir viðfangsefni sitt og dragi úr getu þeirra til þess að sinna hlutverki sínu af festu. Eitt af því sem gert hafi Fjármálaeftirlitinu erfitt fyrir og hafi reynt mjög á starfsfólk þess hafi verið hve oft þeim hafi verið mætt af mikilli hörku innan bankanna. Stjórnendur bankanna hafi t.a.m. oft og tíðum sent hópa af lögfræðingum og yfirmenn á fundi með Fjármálaeftirlitinu og valdaójafnvægið hafi því verið mikið. Þetta veki upp spurningar um hvort Fjármálaeftirlitið hafi ekki getað staðið að heimsóknnum sínum með þeim hætti að setja skilyrði um fjölda fulltrúa bankanna á hverjum fundi enda eigi eftirlitsaðilinn að stjórna á vettvangi, ekki fjármálastofnunin sem lúti eftirlitinu. Hér hafi reynt hugrekki, festu og útsjónarsemi stjórnenda Fjármálaeftirlitsins andspænis fjandsamlegu viðmóti bankanna. Þá hafi íslensk stjórnvöld ekki nýtt sér þann kost sem þau hafi átt á því að styrkja lagaheimildir eftirlitsstofnana umfram það sem kveðið hafi verið á um í Evrópulöggjöfnni. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að styrkja þurfi faglega innviði, upplýsingakerfi og lagaheimildir Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans sem geri þeim betur kleift að rækja skyldur sínar og gæta almannahagsmuna.⁵¹¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵¹²

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 220.

220.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að í samræmi við hugmyndir stjórnvalda hafi bönkunum verið leyft að vaxa langt úr hófi fram sem leitt hafi til þess að við þá hafi ekki verið ráðið. Fjármálaeftirlitið hafi á móti verið allt of fáliðuð stofnun og starfsfólki hafi ekki fjölgað samhliða aukinni ábyrgð og nýjum verkefnum. Það segi sig nánast sjálfst að svona fámenn þjóð hafi ekki ráðið við að stórfjölgja sérhæfðu starfslíði hjá Seðlabankanum, viðkomandi ráðuneytum eða Fjármálaeftirliti. Fjármálakerfið hafi dregið til sín sérhæft, metnaðarfullt og vel menntað fólk á mörgum sviðum sem hafi þá að sama skapi horfið úr menntakerfinu, stjórnkerfinu og öðrum geirum viðskiptalífsins. Íslensk þjóð hafi einfaldlega verið of fámenn til að bera svo hraðan vöxt á afmörkuðu sviði án þess að það kæmi verulega niður á öðrum sviðum samfélagsins. Þetta sé ein af margvíslegum afleiðingum af ofvexti bankakerfisins sem hafi orðið hérlendis. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að fjármálastofnunum skuli aldrei aftur vera leyft að vaxa umfram getu eftirlitsstofnana til

⁵¹¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 118–123 og 131, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 177.

⁵¹² Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

Þess að sinna skyldum sínum með raunhæfum hætti. Stærð fjármálastofnana þurfi að taka mið af smæð þjóðarinnar.⁵¹³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵¹⁴

Já.

Vísa má til svara við fyrri spurningum þar sem lýst er umtalsverðri fjölgun sérfræðinga beggja stofnana, skýrari ramma um skipun í stöður yfirstjórnar Seðlabanka Íslands, sem ætti að tryggja betur sjálfstæði bankans, og fjölda þjóðhagsvarúðartækja sem Seðlabankinn getur nú beitt til að stemma stigu við ofvexti fjármálafyrirtækja, sbr. t.d. svör við spurningum nr. 178, 7 og 73. Þá hefur Seðlabankinn og áður Fjármálaeftirlitið lagt umtalsverða vinnu í að greina og draga lærdóma af fjármálahruninu og móta vinnustaðamenningu sem er mun gagnrýnni á háttsemi fjármálafyrirtækja en áður var.

221.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að þröngrar lagahyggju hafi gætt hjá eftirlitsstofnunum með fjármálakerfinu í aðdraganda falls bankanna sem fyrir vikið hafi misst heildarsýn. Þegar erlend stjórnvöld hafi t.a.m. greint frá brýnum áhyggjum sínum af innlánsreikningum Icesave þar í löndum hafi Fjármálaeftirlitið dregið í efa heimildir þar til bærri stjórnvalda til þess að setja innlánsstarfsemi Landsbankans hömlur með vísan til þess að staða Landsbankans hafi verið heilbrigð, hann staðist margvísleg álagspróf Fjármálaeftirlitsins og engin lagarök hafi verið fyrir takmörkun á útlánunum. Athyglisvert hafi verið að skoða röksemdir Fjármálaeftirlitsins um lágmarkslagaramma EES fremur en að skoða málið í ljósi lagaákvæðisins um heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti sem og markmiðsins að stuðla að traustari fjármálastarfsemi. Þröngrar lagahyggju hafi jafnframt gætt í máli fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins í skýrslu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis þar sem hann hafi skýrt afstöðu stofnunarinnar gagnvart Hollendingum. Hann hafi litið svo á að Hollendingar hafi haft „kerfislegar áhyggjur“ og viljað vara við „makró ökonómískum þáttum“. Fjármálaeftirlitið hafi aftur á móti viljað halda sig við lagabókstafinn, enda hafi hann takmarkað valdheimildir þess. Vinnuhópur um siðferði og starfshætti bendir á að Hollendingar hafi haft áhyggjur af því hvort innviðir íslenska fjármálakerfisins hefðu þolað áhlaup á Icesave-reikningana í Hollandi en Fjármálaeftirlitið hafi einskorðað sig við spurninguna um hvort Landsbankinn hafi verið að brjóta lög. Til að forðast þrönga lagahyggju sé nauðsynlegt að starfsfólk hafi starfsreynslu og þjálfun í að takast á við túlkun og beitingu laga. Af gögnum megi sjá að starfstími margra lögfræðinga hjá Fjármálaeftirlitinu hafi verið skammur í aðdraganda hrunsins og þeir oft komið til starfa þar í beinu framhaldi af námi. Þegar við þetta hafi bæst hörð hagsmunagæsla af hálfu bankanna og almenn afstaða íslenskra dómstóla um þær kröfur sem gerðar séu til lagaheimilda til að skerða atvinnufrelsi sé hætta á að fólk hengi sig á lagabókstafinn og að tilgangur laganna verði aukaatriði. Sömu sögu megi segja um viðhorf Fjármálaeftirlitsins til regluvarða í viðskiptabönkunum þar sem gætt hafi ákveðinnar lagahyggju

⁵¹³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 122–123 og 132, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 177.

⁵¹⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

eða þröngrar formhyggju. Lögð hafi verið megináhersla á að formsatriðum hafi verið fullnægt en heildarmyndin gleymst. Of algengt var að lögð væri áhersla á smáatriði og sem dæmi kannað hvort tiltekið atriði hafi verið rétt skjalað en ekki hvort framkvæmdin væri almennt rétt. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að koma verði í veg fyrir aukna lagahyggju meðal þeirra fagstétta sem starfi í eftirlitsstofnunum með bættri menntun og starfsþjálfun.⁵¹⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵¹⁶

Já.

Í svarinu er lagt til grundvallar að ábendingin lúti að því hvort Fjármálaeftirlitið tryggi að starfsfólk stofnunarinnar hafi til að bera starfsreynslu og þjálfun til að takast á við túlkun og beitingu laga til að forðast þrönga lagahyggju.

Seðlabanki Íslands, og þ.m.t. Fjármálaeftirlit Seðlabankans, hefur lagt áherslu á og náð árangri í að laða til sín hæft starfsfólk með samkeppnishæfum launum, skýrri starfsframabraut og símenntunaráætlun. Fyrir sameiningu við Seðlabankann hafði Fjármálaeftirlitið breytt skipulagi sínu og starfsháttum og þ. á m. stofnað sérstakt *svið lagalegs eftirlits og vettvangsathugana*, sem enn starfar í Seðlabankanum eftir sameininguna, og *svið yfirlögfræðings*, sem m.a. skoðaði stjórnvaldsákvæðanir út frá því sem nefnt hefur verið á ensku „four eyes principle“, en það hlutverk er nú á skrifstofu bankastjóra. Hér vísast annars til svars við spurningu nr. 19 um aðrar breytingar sem hafa verið gerðar á skipulagi og starfsháttum Fjármálaeftirlitsins frá falli viðskiptabankanna og sem hafa haldist eftir sameiningu eftirlitsins við Seðlabankann.

Varðandi ábendingar um þrönga lagahyggju almennt er rétt að minna á að lög og reglur og ítarleg viðmið um túlkun og framkvæmd laga hefur tekið stakkaskiptum frá árunum fyrir fall viðskiptabankanna. Heimildir Fjármálaeftirlitsins til íhlutunar í starfsemi eftirlitsskyldra aðila eru mun meiri en áður, margar þeirra byggðar á sérfræðimati eftirlitsins. Með öðrum orðum bjóða slíkar matskenndar heimildir ekki þröngri lagahyggju heim. Þetta allt gerir vissulega kröfur til vandaðra vinnubragða, góðrar þekkingar og að ákvarðanir séu teknar á grundvelli greininga á réttum upplýsingum um starfsemi eftirlitsskyldu aðilanna. Fjármálaeftirlitið leggur metnað í að rækja þetta hlutverk af fagmennsku.

Að lokum er vísað til svara við spurningum nr. 80–81 um þær breytingar sem orðið hafa á störfum regluvarða og samskiptum Fjármálaeftirlitsins við regluverði fjármála fyrirtækja eftir fall viðskiptabankanna.

222.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að í aðdraganda hrunsins hafi ráðherrar oft og tíðum verið illa upplýstir um gang mála og þeir heldur ekki borið sig eftir upplýsingum. Fyrir vikið hafi ráðherrar ekki sinnt upplýsingaskyldu sinni gagnvart þinginu. Áberandi hafi verið að ráðherrar hafi reynt að skjóta sér undan ábyrgð með því að bera það fyrir sig að þeir hafi ekki verið upplýstir eða að málin hafi ekki verið á þeirra könnu. Það sé hins vegar skylda ráðherra að afla upplýsinga hjá

⁵¹⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 123–125 og 131–132, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 177.

⁵¹⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

embættismönnum og þeir geti því ekki skýlt sér á bak við vanþekkingu. Sjálfstæði og ofríki embættismanna gagnvart stjórnmalámönnum hafi einnig verið algengt stef í aðdraganda hrunsins sem hafi verið til marks um veikleika í íslenskri stjórnsýslu og óvandaða stjórnsiði. Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að fagmennska í stjórnsýslunni krefjist þess að embættismenn hafi ákveðið sjálfstæði gagnvart stjórnmalámönnum í þeim skilningi að þeir líti einkum á störf sín sem þjónustu við almannaheill og lýðræðisleg markmið, en ekki sem þjónkun við hið pólitíska vald hverju sinni. Sú tilhögun geti þá myndað faglegt viðnám við hugsanlegri misbeitingu pólitísku valds. Vinnuhópur um siðferði og starfshætti rekur í því skyni vinnu samráðshóps forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað sem komið var á fót 21. febrúar 2006. Hann sýni að sumir íslenskir embættismenn hafi haft sérkennilegt sjálfstæði gagnvart stjórnmalámönnum sem hafi einkennst af ráðriki þeirra sjálfra en ekki sjálfstæði sem hafi helgast af lýðræðislegum skyldum gagnvart almenningi. Önnur birtingarmynd þessa sérkennilega sjálfstæðis embættismanna gagnvart kjörnum fulltrúum hafi verið sú að sumir ráðuneytisstjórar virðast hafa metið það fullfrjállega hvaða mál þeir hafi upplýst ráðherrana um. Eðli málsins samkvæmt búi embættismenn oft yfir meiri upplýsingum um stöðu mála en ráðherrar og ef ráðuneytisstjórar ákveði að deila þeim ekki með yfirboðurum sínum taki þeir sér völd umfram það sem þeim sé ætlað og þá jafnframt mikla ábyrgð á framvindu atburða. Skráningu gagna hafi einnig verið ábótavant vegna þess að þeirra hafi ekki verið aflað nægilega vel og þá hafi gögnum verið illa haldið til haga sem mun hafa verið vandamál í íslenskri stjórnsýslu almennt. Þá hafi gætt tortryggni embættismanna gagnvart þagmælsku ráðherra yfir trúnaðarupplýsingum. Þessi skortur á skráningu og skjalafærslu dragi úr gagnsæi í stjórnkerfinu og hamli þar með lýðræðislegum stjórnarháttum. Þegar leitað hafi verið skýringa á þessu vinnulagi hafi ýmist verið vísað í tímaþröng, manneklu eða að varasamt sé að skrá viðkvæmar upplýsingar. Nokkuð beri á því að ekki hafi verið gerður greinarmunur á því að upplýsingar væru skráðar annars vegar og þær gerðar opinberar hins vegar sem ef til vill hafi skýrst að einhverju leyti af vantrú manna á að trúnaðar yrði gætt innan stjórnkerfisins. Það veiti stjórnvöldum mikilvægt aðhald að skrá upplýsingar um baksvið ákvarðana sinna þótt þær verði ekki gerðar opinberar nema nauðsyn krefji síðar. Nútímaupplýsingatækni gefi líka kost á að gögn séu skráð og geymd með þeim hætti að aðgangur að þeim sé takmarkaður. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að efla þurfi fagmennsku og stórbæta vinnubrögð innan stjórnsýslunnar með vandaðri gagnafærslu og skýrari boðleiðum milli embættismanna og stjórnmalámanna.⁵¹⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵¹⁸

Já.

Með lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, sem leystu eldri lög, nr. 73/1969 um sama efni, af hólmi voru lagðar til ýmsar breytingar sem höfðu það að markmiði að skýra og

⁵¹⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 140–141 og 151–152, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 179.

⁵¹⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

bæta vinnubrögð og starfshætti innan Stjórnarráðsins. Með lögum var m.a. leitast við að skilgreina og formfesta betur hlutverk ráðherra, t.d. með því að kveða skýrar á um hvernig samskiptum hans við embættismenn og annað starfsfólk ráðuneytis skyldi hátað. Í 20. gr. laga nr. 115/2011 er þannig áréttuð skylda ráðherra til að leita faglegs álits ráðuneytis til þess að tryggj sé að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Í ákvæðinu er jafnframt mælt fyrir um almenna ráðgjafar- og upplýsingaskyldu starfsfólks ráðuneyta, sbr. nánar m.a. svar við spurningu nr. 196.

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi er varð að lögum segir að því sé ætlað að tryggja það að öll stjórnvöld ráðherra og ráðuneytis væri í samræmi við ólögfasta réttmætisreglu stjórnvölduráttar, þ.e. að ákvarðanir og athafnir væru byggðar á málefnalegum sjónarmiðum eða lögmætum sjónarmiðum sem tækju mið af þeim opinberu hagsmunum sem um ræðir hverju sinni. Ákvæðið byggist á því að á starfsmönnum ráðuneyta hvíli ákveðin hollustuskylda gagnvart ráðherra sem fer með stjórn ráðuneytisins á hverjum tíma en á sama tíma er lögð á það áhersla að ráðgjöf starfsmanna ráðuneyta til ráðherra á að vera fagleg en ekki pólitísk.

Þá má nefna að með lögum nr. 115/2012 var sú skylda ráðherra til að bera upp mál skriflega í ríkisstjórninni færð í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 115/2011. Í frumvarpi til laga nr. 115/2012 kemur fram að markmiðið með kröfunni um skriflega framlagningu mála sé að tryggja gagnsæi og rekjanleika ákvarðana og að faglega sé staðið að undirbúningi mála áður en þau kæmu til kynningar og umfjöllunar í ríkisstjórninni. Það að mál séu lögð fram skriflega hafi þó í reynd verið meginreglan í störfum ríkisstjórnarinnar um árábil. Um lögbundna skyldu hafi hins vegar ekki verið að ræða og ekki óalgennt að ráðherrar kynntu mál munnlega. Með þeirri breytingu væri stefnt að því að festa meginregluna um skriflega framlagningu mála betur í sessi þannig að ekki yrði vikið frá henni nema í undantekningartilvikum, þegar sérstök rök eða aðstæður styðja að mál sé kynnt munnlega, s.s. þegar mál koma upp með mjög skömmum fyrirvara. Þá er í ákvæðinu kveðið á um að í þeim tilvikum þar sem ráðherra hyggst bera upp tillögu til samþykktar í ríkisstjórninni skuli slík tillaga sett fram skriflega í minnisblaði með skýrum hætti.

Þá hefur á liðnum árum verið unnið að því með ýmsum hætti að bæta vinnubrögð þegar kemur að skráningu mála, gagna og upplýsinga innan stjórnvölduráttar, ýmist með því að skerpa á ákvæðum laga, setningu verklagsreglna og fræðslu. Skylduna til að skrá mál á kerfisbundinn hátt í málaskrá og varðveita málgögn er að finna í 2. mgr. 23. gr. laga nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn, en hún var upphaflega lögfest með upplýsingalögum nr. 50/1996. Þá er að finna ákvæði um almenna skráningarskyldu stjórnvalda í upplýsingalögum og stjórnarráðslögum sem tekið hafa nokkrum breytingum á liðnum árum.

Í 27. gr. upplýsingalaga er mælt fyrir um skyldu stjórnvalda til að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála. Með lögum nr. 82/2015 voru gerðar breytingar á 2. mgr. ákvæðisins í því skyni að skerpa á skyldu stjórnvalda til að halda til haga mikilvægum upplýsingum, en þar segir að stjórnvöld skuli að öðru leyti gæta þess að mikilvægum upplýsingum sé haldið til haga, m.a. um samskipti við almenning og önnur stjórnvöld, s.s. með skráningu fundargerða eða minnisblaða. Hið sama á við um aðra aðila að því leyti sem löggin taka til starfa þeirra.

Þá voru með framangreindum lögum nr. 82/2015 jafnframt gerðar breytingar á 1. mgr. 11. gr. laga nr. 115/2011 á þá leið að skráningarskyldan samkvæmt ákvæðinu næði ekki bara til formlegra samskipta heldur einnig til óformlegra samskipta ef þau teldust mikilvæg, milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess. Breytingunni var ætlað að tryggja skráningu samskipta óháð formi enda geta mikilvæg samskipti við vissar aðstæður átt sér stað

með óformlegum hætti. Þannig var með ákvæðinu leitast við að styrkja skjala- og upplýsingaskráningu í ráðuneytum til eflingar faglegri stjórnslu innan Stjórnarráðsins.

Loks skal tekið fram að til fyllingar ákvæðum laga um skráningarskyldu stjórnvalda er í Stjórnarráðinu unnið eftir innri verklagsreglum og leiðbeiningum um skráningu upplýsinga í málaskrá, sbr. miðlæga starfsmannahandbók Stjórnarráðsins og verklagsreglur sem einstök ráðuneyti hafa sett sér.

223.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að skilvirkni, hagkvæmni og heiðarleiki í stjórnslunni varði hagsmuni almennings og í lýðræðisríki sé það meginatriði að opinber stjórnslu sé almannþjónusta. Það feli í sér að höfuðviðfangsefnið sé að skapa borgurunum skilyrði til þess að lifa farsælu lífi. Það skilyrði varði bæði réttarríkið, sem eigi að tryggja borgurunum jafnræði og sanngirni, og velferðarríkið sem sé ætlað að tryggja öryggi og afkomu borgaranna. Stuðla megi að þessum markmiðum með ýmsum hætti, s.s. með löggjöf, siðareglum og pólitískri stefnumótun. Bæði stjórnslulög og upplýsingalög feli í sér mikilvæg ákvæði um hvernig tryggja megi borgurunum réttláta málsmeðferð og gagnsæi í vinnubrögðum sem sé nauðsynlegt til þess að veita stjórnvöldum lýðræðislegt aðhald. Pólitísk stefnumótun sé annað atriði, en jafnframt því sem opinberum embættismönnum beri að starfa eftir stjórnarskránni og gildandi lögum sé þeim ætlað að vinna að pólitískum og félagslegum markmiðum sem stjórnámálemenn setji í forgang hverju sinni. Þessi nálægð stjórnslunnar við hið pólitíska vald geti skapað hagsmunaárekstra og spillingu sem m.a. hafi orðið mörgum þjóðum hvati til þess að setja siðareglur innan opinberrar stjórnslu. Freisting til spillingar sé sterk á þessu sviði þar sem embættismenn séu í aðstöðu til þess að veita aðgang að eftirsóttum gæðum, auk þess sem þeir höndli með almannafé. Smæð íslensks samfélags skapi forsendur fyrir fyrirgreiðslupólitík sem byggist á kunningskap og ættartengslum sem ali á mismunun. Bent hafi verið á að almennt agaleysi eða skortur á grundvallarreglum hafi einkennt slæg vinnubrögð í íslenskrí stjórnslu. Í siðareglum í opinberri stjórnslu sé megináherslan yfirleitt lögð á þá frumskyldu opinberra starfsmanna að starfa almenningi til heilla og að haga störfum sínum þannig að þau njóti trausts almennings. Siðareglum sé ætlað að skerpa siðferðilega fagvitund starfsmanna, skýra megin skyldur þeirra gagnvart almenningi og að auka sjálfstæði þeirra gagnvart stjórnámálamönnum. Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur hins vegar fram að sjálfstæði og ofríki embættismanna gagnvart stjórnámálamönnum hafi verið gegnumgangandi stef í aðdraganda hrunsins sem sé til marks um veikleika í íslenskrí stjórnslu og óvandaða stjórnsiði. Fagmennska í stjórnslunni krefjist þess að embættismenn hafi ákveðið sjálfstæði gagnvart stjórnámálamönnum í þeim skilningi að þeir líti einkum á störf sín sem þjónustu við almannaheill og lýðræðisleg markmið, en ekki sem þjónkun við hið pólitíska vald hverju sinni. Sú tilhögun geti þá myndað faglegt viðnám við hugsanlegri misbeitingu pólitískis valds. Ýmislegt hafi þó bent til þess að sumir íslenskir embættismenn hafi haft sérkennilegt sjálfstæði gagnvart stjórnámálamönnum sem hafi einkennst af ráðríki þeirra sjálfra en ekki sjálfstæði sem hafi helgast af lýðræðislegum skyldum gagnvart almenningi. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að stjórnámálemenn og embættismenn þurfi að setja sér siðareglur sem dragi fram og skerpi þá ábyrgð og þær skyldur sem

felist í störfum þeirra. Þá þurfi að efla þá hugsun meðal stjórnámálanna að starf þeirra sé öðru fremur þjónusta við almannaheill.⁵¹⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵²⁰

Já.

Settur var á fót starfshópur til að undirbúa siðareglur fyrir ráðherra og stjórnáslu ríkisins í mars 2009. Í kjölfarið voru gerðar breytingar í samræmi við tillögur starfshópsins á þágildandi lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum um að forsætisráðherra staðfesti siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins sem skyldu birtar almenningi á aðgengilegan hátt. Þá skyldi ráðherra skipa samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnásluna sem hefði m.a. það hlutverk að stuðla að því að siðferðileg viðmið yrðu í hávegum höfð í opinberum störfum.

Með lögum nr. 86/2010, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011 var í fyrsta sinn leitast við að skapa lagalega umgjörð og fótfestu fyrir siðareglur í stjórnáslu ríkisins. Með lögunum voru m.a. leidd í lög ákvæði um siðareglur ráðherra og starfsfólks Stjórnarráðsins. Þar var forsætisráðherra falið að staðfesta siðareglur fyrir ráðherra ríkisstjórnar sinnar í kjölfar samráðs á ráðherrafundi. Núgildandi ákvæði um siðareglur innan Stjórnarráðsins eru í VI. kafla laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Í 2. mgr. 24. gr. laganna er kveðið á um að ríkisstjórn samþykki siðareglur fyrir ráðherra sem forsætisráðherra undirritar fyrir hönd ríkisstjórnarinnar og birtir. Í 2. másl. 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að við undirbúning siðareglna skuli leita eftir tillögum frá Siðfræðistofnun Háskóla Íslands. Núgildandi siðareglur ráðherra voru samþykktar í ríkisstjórn Íslands í desember 2017 og undirritaðar af forsætisráðherra. Siðareglunum er ætlað að veita leiðsögn um það hvers konar framgangna hæfir ráðherra en jafnframt er þeim ætlað að veita almenningi færi á að bera hegðun ráðherra saman við skráðar og útgefnar reglur. Hver og einn ráðherra gætir að því fyrir sitt leyti að farið sé eftir reglunum. Enn fremur getur hver sem er komið ábendingum á framfæri við umboðsmann Alþingis um hugsanleg siðareglubrot ráðherra en hann gætir þess m.a. að stjórnáslan fari fram í samræmi við siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Telji einhver að brot á siðareglum hafi jafnframt falið í sér að hann sjálfur hafi verið beittur rangsleitni er unnt að bera fram kvörtun við umboðsmann, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Með framangreindum lögum nr. 86/2010 var jafnframt gerð sú breyting á 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að umboðsmanni Alþingis var falið að hafa eftirlit með því að stjórnáslan færi fram í samræmi við siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands, þ. á m. siðareglur ráðherra. Þá hafa verið settar siðareglur alþingismanna, sbr. ályktanir Alþingis 23/145 og 18/148. Þar kemur fram í 5. gr. að alþingismenn skuli sem þjóðkjörnir fulltrúar rækja störf sín af ábyrgð, heilindum og heiðarleika, taka ákvarðanir í almannapágu og ekki nýta opinbera stöðu sína til persónulegs ávinnings fyrir sig eða aðra. Í 1. gr. gildandi siðareglna ráðherra nr. B-1250/2017 sem gefnar voru út 16. desember 2017 segir að ráðherra hafi í huga að skyldur hans eru fyrst og fremst við almenning. Samkvæmt 4. gr. skal hann forðast allt athæfi sem líklegt er til að vekja grunsemdir um að hann notfæri sér stöðu sína í eiginhagsmunaskyni.

⁵¹⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 131–132, 140 og 151–152, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 178–179.

⁵²⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. laga nr. 115/2011 veitir forsætisráðuneytið stjórnvöldum ráð um túlkun siðareglna þegar eftir því er leitað, stendur fyrir fræðslu um þær innan Stjórnarráðsins og fylgist með að þær nái tilgangi sínum. Einstaka ráðherra getur þannig í vafatilvikum leitað ráðgjafar hjá forsætisráðuneytinu. Þá eru siðareglurnar meðal viðfangsefna á nýliðanámskeiði Stjórnarráðsskólans auk þess sem ráðist hefur verið í þýðingu á fræðsluefni og raunhæfum verkefnum frá Danmörku (sjö höfuðskyldur embættismanna - CODEX VII). Ráðgert er að bjóða upp á námskeið fyrir stærri hóp starfsmanna á árinu 2021.

Það ber að taka fram að ábendingin lýtur að stórum hluta að sjónarmiðum sem ekki er hægt að bregðast við með því einu að setja siðareglur. Eins og fram kemur í skýrslu starfshóps um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu frá september 2018 er mikilvægt að ákvæði siðareglna séu stöðugt til endurskoðunar og tryggja að þær séu nýttar til fulls í gagnrýnum umræðum starfsfólks hins opinbera. Í undirbúningi er vinna við endurskoðun á umgjörð siðareglanna í samstarfi við Siðfræðistofnun í samræmi við ábendingar starfshópsins.

Siðareglur fyrir ráðherra og stjórnsýsluna

Aukin umræða um siðferðileg málefni og gildi siðareglna í opinberri stjórnsýslu, bæði innan lands og á alþjóðavettvangi á liðnum árum, hefur leitt til mikillar þróunar í þeim efnum og er nú víða gert ráð fyrir setningu siðareglna í lögum um stjórnsýsluna og starfsemi stjórnvalda. Fram að því höfðu siðareglur einkum verið bundnar við tilteknar starfsstéttir, t.d. lögmenn og endurskoðendur.

Tilgangur siðareglna fyrir stjórnsýsluna er einkum tvíþættur. Annars vegar sá að efla traust á stjórnsýslunni og hins vegar að skerpa á siðferðilegum viðmiðum sem við eiga hverju sinni og auðvelda þannig mat á réttri og rangri breytni í tengslum við starfsskyldur og veita leiðsögn í málum sem kunna að koma upp. Siðareglur veita jafnframt almenningi færi á að máta framgöngu og háttsemi ráðherra og ríkisstarfsfólks við skráðar og útgefnar reglur. Þá er þeim ætlað að vekja þá sem reglurnar ná til til vitundar um grunnildin sem búa að baki þeim ábyrgðarstörfum sem þeir sinna. Því hefur það jafnframt verið talið grundvallaratriði að virkt samráð sé viðhaft við þá sem reglurnar ná til við undirbúning þeirra og jafnframt að umræðu um þær sé haldið lifandi eftir setningu þeirra.

Ákvæði um siðareglur fyrir ráðherra og starfsfólk Stjórnarráðsins voru í fyrsta sinn leidd í lög 2010. Með þeirri lagasetningu var forsætisráðherra falið að setja siðareglur fyrir ráðherra í ríkisstjórn sinni og fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins, auk þess sem fjármála- og efnahagsráðherra var falið að staðfesta almennar siðareglur starfsmanna ríkisins. Í nágildandi lögum um Stjórnarráð Íslands er gert ráð fyrir að ríkisstjórnin sjálf setji sér siðareglur sem forsætisráðherra undirritar og birtir. Með því að fela ráðherra að staðfesta siðareglur fyrir ráðherra og starfsfólk er gert ráð fyrir að haft sé samráð við hlutaðeigandi áður en reglurnar hljóta staðfestingu ráðherra.

Fyrstu siðareglur ráðherra voru staðfestar 22. mars 2011 en gert er ráð fyrir að hver ný ríkisstjórn samþykki siðareglur fyrir sig, sbr. nú siðareglur nr. 1250/2017. Siðareglurnar hafa að geyma ákvæði um hvaða háttsemi og framganga hæfir störfum ráðherra og sem dæmi er þar veitt leiðsögn um hvernig hann forðast hagsmunatengsl og hagsmunaárekstra.

Forsætisráðherra hefur einnig staðfest sérstakar siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins, sbr. siðareglur nr. 410/2012. Siðareglurnar gilda jafnframt um aðstoðarmenn ráðherra sem starfa einnig samkvæmt sérstöku leiðbeinandi erindisbréfi. Þá setti fjármála- og efnahagsráðherra almennar siðareglur starfsmanna ríkisins árið 2013. Margar stofnanir hafa einnig sett sérstakar siðareglur og sumar hafa haft slíkar reglur lengi.

Almennt er gert ráð fyrir því að hver og einn ráðherra og ríkisstarfsmaður gæti að því fyrir sitt leyti að farið sé eftir reglunum. Þannig er ekki gert ráð fyrir að brot ráðherra eða ríkisstarfsmanns á siðareglum hafi í för með sér bein viðurlög. Engu að síður er gert ráð fyrir að forsætisráðuneytið veiti ráðgjöf í vafatilvikum þegar eftir því er leitað. Þá er umboðsmanni Alþingis falið ákveðið eftirlitshlutverk með siðareglum. Telji einhver að brot á siðareglum hafi jafnframt falið í sér að hann sjálfur hafi verið beittur rangsleitni er unnt að bera fram kvörtun til umboðsmanns Alþingis.

224.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að ein ástæðan fyrir ofríki embættismanna gagnvart stjórnámálamönnum sé vafalítið rótgrónar pólitískar ráðningar í stjórnsýslunni. Pólitískar stöðuveitingar hafi tíðkast mjög lengi og séu almennt taldar vera „hluti af stjórnlist flokkanna sem ætlað [sé] að hafa áhrif á starfsemi opinbera geirans“. Þetta eigi einkum við um stöður sem hafi „mikið strategískt vægi“, s.s. störf ráðuneytisstjóra sem hafi mikil áhrif innan stjórnkerfisins. Þessi stjórnlist geti hins vegar orðið sjálfskæð þegar pólitískar stöðuveitingar þróast innan kerfis sem tryggi embættismönnum starfsöryggi. Þá lifi embættismennirnir pólitíska fulltrúa og geti lent í andstöðu við nýjan ráðherra. Jafnvel þótt nýir yfirmenn eigi að teljast pólitískir samherjar telji embættismennirnir sig ekki hafa sömu skyldum að gegna við þá og hina sem hafi ráðið þá til starfa í upphafi. Skýrt dæmi um afleiðingar pólitískra stöðuveitinga í aðdraganda hrunsins og þeirrar atburðarásar sem skýrsla vinnuhóps um siðferði og starfshætti taki til sé formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands og tengsl hans við embættismenn og stjórnámálamenn. Pólitísk fortíð Davíðs Oddssonar hafi grafið undan trausti og ruglað samskiptin og form þeirra gagnvart ráðherrum og öðrum embættismönnum. Davíð, sem hafi verið oddviti stærsta stjórnámálaflokksins og fyrirferðarmesti stjórnámálaður landsins um langt skeið, hafi átt tryggt bakland í embættismannakerfinu sem kunni að hafa truflað boðleiðir í þeirri atburðarás sem lýst er í skýrslunni. Pólitískar ráðningar inn í faglegar stofnanir kunni auk þess að grafa undan fræðilegum vinnubrögðum og hugsunarhætti auk þess að draga úr trúverðugleika embættismanna. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að takmarka þurfi pólitískar ráðningar innan stjórnsýslunnar við aðstoðarmenn ráðherra eins og kveðið sé á um í lögum.⁵²¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵²²

⁵²¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 141–143, 152, 158 og 242, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 179.

⁵²² Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

Já.

Með lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 voru leidd í lög ýmis nýmæli sem höfðu það að markmiði að tryggja betur en áður faglegan og málefnalegan grundvöll embættisveitinga innan Stjórnarráðsins og þar með draga úr hættu á að pólitísk sjónarmið kæmu við sögu við ákvarðanatökuna. Með lögnum voru einnig settar skýrari reglur um hlutverk og stöðu aðstoðarmanna ráðherra og svigrúm ráðherra til að ráða sér pólitískt aðstoðarfólk aukið. Meginmarkmið þessara tillagna var að styrkja embættismannakerfið annars vegar og pólitíska aðstoðarmannakerfið hins vegar og þar með tryggja betur aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og pólitísku stefnumótunaraðila hins vegar.

Í því skyni að ná framangreindu markmiði um faglegri embættisveitingar og þar með leitast við að styrkja faglegra yfirstjórn ráðuneytis þannig að sjálfstæði ráðuneytisstjóra og annars starfsfólks sé betur tryggt gagnvart ráðherra er í 18. gr. laga nr. 115/2011 kveðið á um að ráðherra skipi ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra að fengnu mati hæfnisnefndar, sbr. 19. gr. laganna. Í 1. mgr. 19. gr. segir að við skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í ráðuneytum skv. 18. gr., sbr. þó 21. gr., skuli ráðherra skipa þriggja manna nefnd til að meta hæfni umsækjenda um embættið. Í 2. mgr. segir að niðurstaða hæfnisnefndar sé ráðgefandi við skipun í embætti. Þá setur forsætisráðherra reglur um hæfnisnefndir þar sem m.a. er fjallað um skipun nefndar, hæfi nefndarmanna svo og verkefni og málsmeðferð. Í athugasemdum við 19. gr. kemur fram að hæfnisnefndum sé ætlað að meta umsækjendur út frá hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum og er mat hæfnisnefndar ráðgefandi fyrir ráðherra við skipun í embætti.

Þrátt fyrir að um sé að ræða ráðgefandi hæfnisnefndir verður að ætla í samræmi við almennar reglur stjórnsluréttarins að veigamiklar hlutlægar og málefnalegar ástæður verði að liggja fyrir ætli ráðherra að horfa fram hjá áliti hæfnisnefndar. Með þessu fyrirkomulagi er betur tryggt samræmi við veitingu æðstu embætta í Stjórnarráðinu og jafnframt stuðlað að því að hæfustu umsækjendurnir hverju sinni verði fyrir valinu á grundvelli faglegra og málefna-legra sjónarmiða.

Framangreindar reglur breyta þó ekki hinni stjórnskrárbundnu heimild til að flytja embættismenn úr einu embætti í annað, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, og er sú heimild nánar útfærð í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Á hinn bóginn stuðla auknar kröfur almennt um hæfnismat og faglegt skipunarferli að því að embættismenn séu í upphafi, þ.e. þegar þeir fá fyrst skipun sem embættismenn, skipaðir á grundvelli auglýsingar og faglegs hæfnismats. Þannig hefur prófun á hæfni þeirra í langflestum tilvikum þegar átt sér stað ef til þess kemur að þeir séu fluttir í annað embætti á grundvelli framangreindrar heimildar. Í þessu samhengi ber einnig að hafa í huga að flutningsheimildin býr til mikilvægan sveigjanleika innan embættismannakerfisins.

Í 22. gr. laga nr. 115/2011 er fjallað um aðstoðarmenn ráðherra og þá heimild ráðherra að ráða til starfa í ráðuneyti sínu aðstoðarmann eða aðstoðarmenn. Samkvæmt ákvæðinu skulu aðstoðarmenn sem eru ráðnir til starfa í Stjórnarráðinu á hverjum tíma ekki vera fleiri en nemur tveimur fyrir hvern ráðherra en heimilt er samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar að ráða þrjá til viðbótar ef þörf krefur. Með ákvæðinu var þannig hin pólitíska skrifstofa ráðherra í ráðuneytinu styrkt til muna en fyrir gildistöku laganna hafði hver ráðherra heimild til að ráða einn aðstoðarmann. Þá var með ákvæðinu jafnframt ætlunin að tryggja eðlilega skiptingu á fjölda aðstoðarmanna, m.a. með hliðsjón af stærð ráðuneyta og fjölda málaflokka sem undir þau

heyra og auka svigrúm til að bregðast við auknu álagi í einstökum ráðuneytum með því að nýta þessa heimild.

225.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að margvíslegir brestir í stjórnarsýslunni hafi orðið til þess að vinna samráðshóps forsætisráðuneytis, fjármála-ráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármála-stöðugleika og viðbúnað sem komið var á fót 21. febrúar 2006 hafi skilað sáralitlum árangri. Ástæður þessa hafi sumpart verið þær að ráðherrar hafi verið illa upplýstir um gang mála og þeir hafi heldur ekki borið sig eftir upplýsingum. Fyrir vikið hafi ráðherrar ekki heldur sinnt upplýsingaskyldu sinni gagnvart Alþingi. Áberandi sé að ráðherrar hafi reynt að skjóta sér undan ábyrgð með því að segja að þeir hafi ekki verið upplýstir eða að málin hafi ekki verið á þeirra könnu. Í skýrslunni segir að það sé skylda ráðherra að afla upplýsinga hjá embættismönnum og að þeir geti ekki skýlt sér á bak við vanþekkingu. Þeir beri höfuðábyrgð í krafti stöðu sinnar eða hlutverks á að gæta öðru fremur almannahagsmuna sem leiðtogar landsstjórnarinnar. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að skerpa þurfi ákvæði um ráðherraábyrgð, s.s. með því að skýra upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart Alþingi og ríkisstjórninni.⁵²³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵²⁴

Já.

Með lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, og lögum nr. 84/2011 voru gerðar tilteknar breytingar á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, í því skyni að skerpa á upplýsingaskyldu ráðherra og formfesta að einhverju leyti.

Með 20. gr. laga nr. 115/2011 er nú kveðið á um skyldu ráðherra til að leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Þar er jafnframt tiltekið að starfsmenn ráðuneyta skuli í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 115/2011 kom fram að ákvæðinu væri ætlað að tryggja það að öll stjórnarsýsla ráðherra og ráðuneytis sé í samræmi við ólögfesta réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar, þ.e. að ákvarðanir og athafnir séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum eða lögmætum sjónarmiðum sem taka mið af þeim opinberu hagsmunum sem um ræðir hverju sinni. Segja má að ákvæðið feli í sér áréttingu á þeirri skyldu ráðherra að halda sér upplýstum um þá málaflokka og eftir atvikum starfsemi þeirra undirstofnana sem undir hann heyra og hann ber stjórnarfarfarslega ábyrgð á. Slík upplýsingaöflun ráðherra, hvort sem hún er að frumkvæði hans sjálfs eða starfsmanna hans, er enda forsenda þess að hann geti sinnt upplýsinga-skyldu sinni gagnvart Alþingi og ekki síst eftirliti og eftir atvikum beitt þeim yfirstjórnunarrheimildum sem honum eru tiltæk og leiða af stjórnskipulegri stöðu hans og nánar er lýst í ákvæðum laga nr. 115/2011.

⁵²³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 152, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 179.

⁵²⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

Með lögum nr. 84/2011 voru gerðar tiltekna breytingar á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, sem höfðu það að markmiði að styrkja upplýsingarétt þingsins gagnvart stjórnvöldum. Með lögunum var gerð sú breyting að í 1. mgr. 50. gr. þingskapalaga var í fyrsta skipti lögfest skylda ráðherra til upplýsingagjafar gagnvart Alþingi. Þar segir að við umfjöllun um þingmál, við sérstakar umræður, í svörum við fyrirspurnum þingmanna og í skýrslum, hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni þingmanna, svo og við athugun mála að frumkvæði fastanefnda þingsins, skuli ráðherra leggja fram þær upplýsingar sem hann hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu. Þannig nær upplýsingaskylda ráðherra til allra tegunda þingmála og á við hvort sem ráðherra á sjálfur frumkvæði að máli eða einstaka þingmenn. Í 2. mgr. 50. gr. er sérstaklega tekið fram að heimilt sé að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem annars er óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu. Skal þá grípa til viðeigandi ráðstafana til að tryggja að upplýsingarnar berist ekki óviðkomandi.

Loks ber að nefna að nú stendur yfir endurskoðun laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, og laga um landsdóm, nr. 3/1963, þar sem m.a. mun taka til skýrleika refsíákvæða um embættisbrot ráðherra.

226.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að eitt af markmiðum einkavæðingar sé að færa völd frá stjórnmalamönnum til einkaaðila. Með einkavæðingu banka, sjóða og margra fyrirtækja hafi ríkisvaldið dregið sig út úr margvíslegri starfsemi og völd stjórnmalamanna hafi minnkað að sama skapi. Á sama tíma og ríkisvaldið hafi veikt hafi viðskiptalífið sóst æ meir eftir afskiptum af stefnumótun og lagasetningu sem um það hafi verið sett. Eins og víða hafi gerst hafi fyrirtæki beitt hagsmunasamtökum til að hafa afskipti af reglu- og lagasetningu. Þegar þannig sé komið verði mörkin milli viðskiptalífsins og stjórnmalá verulega óskýr. Hagsmunaaðilar taki ákvarðanir í stað stjórnvalda sem aftur komi í veg fyrir lýðræðislega umræðu um efnið. Hérlandis hafi tvö hagsmunasamtök viðskiptalífsins, Viðskiptaráð og Samtök fjármálafyrirtækja, reynt eftir mætti að hafa áhrif á lagasetningu og þá umgjörð sem fjármálafyrirtækjum var búin. Vinnuhópur um siðferði og starfshætti tekur fram að það hafi vakið athygli hve lítið íslensk stjórnvöld hafi leitað eftir faglegru úttekt á stöðu fjármálakerfisins og að hver hafi vísað á annan um hvaða stjórnvald hafi átt að hafa frumkvæði að slíku. Frá 1974 til 2002 hafi verið starfandi Þjóðhagsstofnun sem hafi heyrt undir forsætisráðherra og átt að fylgjast með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinna að hagrannsóknnum og vera ríkisstjórninni og Alþingi til ráðuneytis í efnahagsmálum. Þáverandi forsætisráðherra hafi beitt sér fyrir því 2002 að stofnunin yrði lögð niður og hafi sú ákvörðun alla tíð síðan verið mjög umdeild. Þegar forsætisráðherra hafi verið gagnrýndur fyrir að leggja niður stofnunina hafi hann svarað því til að ætlunin hafi verið að nýta áfram starfskrafta stofnunarinnar en sameina verkefni Hagstofu og Þjóðhagsstofnunar annars vegar og svo Þjóðhagsstofnunar og Seðlabankans hins vegar. Forsætisráðherra hafi lagt áherslu á að tímarnir hefðu breyst og Þjóðhagsstofnun sæi ekki lengur ein um spár, það gerðu bankarnir, fjármálafyrirtæki, Alþýðusambandið og atvinnurekendur. Athyglisvert sé að þáverandi forsætisráðherra skuli hafa nefnt í þessu sambandi að bankarnir og fjármálafyrirtækin, ásamt hagsmunaaðilum á vinnumarkaði, myndu taka yfir verkefni Þjóðhagsstofnunar. Eðli sínu samkvæmt geti greiningardeildir bankanna ekki sinnt hlutlægu mati á efnahagslífinu og íslenskt samfélag hafi liðið fyrir það að hafa enga sjálfstæða stofnun til að leggja mat á stöðu efnahagsmála í aðdraganda

bankahrunsins. Stjórnámálamenn hafi því reitt sig á trúverðugleika greiningaraðila, skýrslna sérfræðinga og á fagmennsku höfunda þeirra. Þær skýrslur hafi hins vegar verið fjármagnaðar af Viðskiptaráði en skrifaðar af háskólaþólki á sviði hagfræði. Ætla megi að gagnlegt hefði verið að hafa sjálfstæða stofnun á borð við Þjóðhagsstofnun til þess að þjóna stjórnámálamönnum á þessum tímum fremur en að þeir hafi þurft að reiða sig á skýrslur sem unnar hafi verið á vegum Viðskiptaráðs sem hafi engar beinar skyldur við almenning. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að styrkja þurfi faglegt bakland stjórnkerfisins til að auðvelda stjórnámálamönnum að sækja sér hlutlæga ráðgjöf og fá áreiðanlegar upplýsingar. Þar með sé jafnframt dregið úr líkum á ógrunduðum ákvörðunum stjórnvalda.⁵²⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵²⁶

Já.

Eins og rakið er í svari við spurningu nr. 5 gefa nú tvær sjálfstæðar ríkisstofnanir út spár fyrir efnahagslífið, annars vegar Seðlabanki Íslands og hins vegar spádeild Hagstofu Íslands.

Fjármálastefna, fjármálaáætlun og fjárlög byggja á þjóðhagsspá Hagstofu en einnig er horft til spáa annarra aðila eftir atvikum enda segir í lögum um opinber fjármál að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum, sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Jafnframt skuli hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Gera skuli grein fyrir þeim forsendum sem stefnumörkunin byggist á.

Ekki hefur gengið með öllu hnökralaust að skipta takmörkuðum fjölda sérfræðinga í efnahagsstjórn milli fjármála- og efnahagsráðuneytisins annars vegar og Hagstofunnar hins vegar. Til þess að vega upp á móti þessum vanköntum hefur verið gerður samstarfssamningur milli ráðuneytisins og Hagstofunnar sem tryggir upplýsingaskipti og samstarf um gerð sviðsmynda þar sem áhrif mögulegra frávika eða aðgerða eru metin.

Ný lög um varnir gegn hagsmunaaðrekstrum í Stjórnarráði Íslands

Unnið hefur verið markvisst að því að efla nauðsynlegt traust almennings á stjórnámálum og stjórnsýslunni á undanförunum árum. Á meðal þess sem horft hefur verið til er hvort nauðsynlegt sé að setja skýrar og samræmdar reglur um hagsmunaskráningu ráðherra og ædstu embættismanna í Stjórnarráðinu.⁵²⁷

⁵²⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 152–153, 156–164 og 170, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 179–180.

⁵²⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

⁵²⁷ Starfshópurinn var skipaður árið 2018 og var honum falið að fjalla um hvaða þættir hafi áhrif á traust almennings á stjórnámálum og stjórnsýslu og hvernig hægt væri að vinna markvisst að því að auka það, m.a. með breytingum á lögum og reglum. Í skýrslu sem starfshópurinn skilaði voru gerðar tillögur til stjórnvalda í níu liðum auk undirliða, m.a. varðandi hagsmunaaðrekstra og hagsmunaskráningu.

Löggjöf með virku eftirlitskerfi til varnar hagsmunaárekstrum er til þess fallin að skapa traust og tryggja að æðstu handhafar framkvæmdarvalds vinni störf sín af heilindum í þágu almennings. Grundvöllur slíks eftirlits er gagnsæi þar sem tryggt er að upplýsingar um efnahag og fjárhagslegar skuldbindingar kjörinna fulltrúa og æðstu stjórnenda liggi ljós fyrir sem og þau tengsl sem máli skipta við einstök fyrirtæki og stofnanir. Vandamál koma iðulega upp þegar slíkum hagsmunum og tengslum er haldið leyndum eða látið hjá líða að upplýsa um þau.

Með nýjum lögum um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands sem samþykkt voru á Alþingi í júní 2020 voru í fyrsta skipti lögfestar skýrar reglur um skráningu hagsmuna og hagsmunaárekstra æðstu stjórnenda sem starfa innan Stjórnarráðsins. Við samningu frumvarpsins var m.a. byggt á ábendingum starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnmalum og stjórnsýslu⁵²⁸ auk þess sem ákvæði laganna taka mið af tilmælum og niðurstöðum GRECO.⁵²⁹ Lögin hafa að geyma reglur sem taka til ráðherra, ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og sendiherra (þ.e. æðstu stjórnenda í Stjórnarráðinu) auk þess sem þau taka til aðstoðarmanna ráðherra.

Með lögnum er æðstu stjórnendum og aðstoðarmönnum ráðherra gert að tilkynna um eignir, skuldir, sjálfskuldarábyrgðir og aðrar ábyrgðir sínar hérlendis og erlendis auk sömu upplýsinga um maka sína og ólögráða börn á framfæri sínu. Það sama á við um gjafir sem þeir fá í tengslum við starf sitt. Í lögnum er þó gert ráð fyrir að ekki sé skylt að tilkynna um tiltekna skuldir og ábyrgðir sem eru þess eðlis að ólíklegt sé að þær valdi hagsmunaárekstrum, s.s. um skuldir og ábyrgðir vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Þá þarf ekki að tilkynna um gjafir að verðmæti undir 50.000 kr. á ársgrundvelli. Í lögnum er forsætisráðuneytinu falið að halda skrá yfir upplýsingar og birta almenningi upplýsingar um hagsmuni, gjafir og önnur friðindi sem ráðherrar, aðstoðarmenn ráðherra og ráðuneytisstjórar tilkynna um.

Í lögnum eru einnig settar fram skýrari reglur um heimildir æðstu stjórnenda til að taka að sér aukastörf samhliða störfum í Stjórnarráðinu. Þannig er nú kveðið skýrt á um að almennt sé æðstu stjórnendum óheimilt að sinna aukastörfum. Þó geti ráðherra veitt undanþágu ef aukastarf telst samrýmast störfum viðkomandi. Þá er gert ráð fyrir að haldin sé opinber skrá yfir veittar undanþágur.

Í lögnum er einnig kveðið á um skyldu þeirra sem tala máli einkaaðila gagnvart stjórnvöldum og leitast við að hafa áhrif á störf þeirra í atvinnuskyni, svokallaðra hagsmunavarða, til að tilkynna um sig og hlutverk sitt til forsætisráðuneytisins þar sem haldin er skrá yfir hagsmunaverði.

Lögin innihalda jafnframt reglur um takmarkanir á starfsvali æðstu stjórnenda að opinberum störfum loknum og þar með er leitast við að draga úr hættu á að einkaaðilar ráði til sín þessa aðila vegna tengslanets þeirra og aðgangs að upplýsingum sem þeir höfðu aðgang að í starfi fyrir hið opinbera. Í lögnum er því lagt bann við því að þeir gerist hagsmunaverðir í sex mánuði eftir að störfum þeirra lýkur fyrir Stjórnarráðið.

Eftirliti, ákvarðanatöku og ráðgjöf með reglunum er komið fyrir hjá forsætisráðuneytinu. Í lögnum er kveðið á um að forsætisráðherra geti með reglugerð mælt fyrir um að öðrum starfsmönnum Stjórnarráðsins, þ.e. öðrum en þeim sem hinar nýju reglur taka til með beinum hætti, verði gert skylt að tilkynna innan síns ráðuneytis um tiltekna hagsmuni, gjafir, aukastörf,

⁵²⁸ Sjá hér: https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sky%cc%81rsla_starfsho%cc%81ps_um_traust.pdf.

⁵²⁹ Samtök ríkja innan Evrópuráðsins gegn spillingu (e. Group of States against Corruption, GRECO).

fríðindi o.fl. Gert er ráð fyrir að hvert ráðuneyti varðveiti skrá yfir upplýsingar um starfsfólk sitt.

227.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að eitt augljósasta tæki viðskiptalífsins til að hafa áhrif á stjórnámamenn sé bein framlög, bæði til stjórnmaflokka og einstakra stjórnámamanna. Vinnuhópurinn hafi kallað eftir gögnum úr stærstu bönkunum þremur til að meta fjárframlög til stjórnmaflokka og stjórnámamanna frá 2004 til 2008. Gögnin sýni að fjölmargir stjórnámamenn og samtök þeirra hafi þegið styrki frá bönkunum og sé enginn stjórnmaflokkur fyllilega undanskilinn. Það sé alvarlegt mál í lýðræðisríki þegar almannþjónar myndi fjárhagsleg tengsl með þessum hætti við fjármálfyrirtæki og hafi ekki hvetjandi áhrif á stjórnámamenn til að skilja sig skýrar frá þeim, veita þeim aðhald og kynna sér stöðu þeirra betur með almannahag að leiðarljósi. Átta háskólakennarar sendu áskorun til formanna stjórnmaflokka 1993 um að þeir beittu sér fyrir því að setja skýrari reglur eða lög um fjárframlög til flokka til samræmis við lög og reglur í öðrum löndum. Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar á 118. löggjafarþingi 1994, 46. mál, segir um þetta: „Í flestum nálægum löndum gilda skýrar reglur eða lög um fjárreiður stjórnmaflokka. Slíkum lögum og reglum er ætlað að vernda almenning gegn afleiðingum óeðlilegra fjárhags- og hagsmunatengsla á milli fjársterkra fyrirtækja, hagsmunasamtaka og stjórnmaflokka. Þar hefur löggjafarvaldinu þótt rétt að reisa skorður við tilraunum fyrirtækja og hagsmunasamtaka til að kaupa sér áhrif á vettvangi stjórnámanna.“ Vel hafi verið tekið í málið en starfshópur á vegum þingsins hafi komist að því að ekki hafi verið ástæða til aðgerða í málinu. Þannig hafi staðan verið þar til lög hafi tekið gildi í byrjun árs 2007 sem hafi gert flokkunum skylt að upplýsa um styrki fyrirtækja til stjórnmaflokka. Hins vegar hafi tillögur um að bókhald flokka yrði gert opinbert lengst af verið kveðnar niður, m.a. vegna eindreginnar andstöðu tiltekinna stjórnámallasamtaka gegn því. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að setja verði skýrar reglur um styrki til stjórnámamanna og um gagnsæi í bókhaldi stjórnmaflokka.⁵³⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵³¹

Já.

Töluverðar breytingar hafa verið gerðar á lögum nr. 162/2006, um fjármál stjórnámallasamtaka, á liðnum áratug með það að markmiði að auka gagnsæi í bókhaldi stjórnámallasamtaka og efla traust almennings á starfsemi þeirra og stjórnámálum almennt. Þá hafa viðbrögð og aðgerðir stjórnvalda í þeim efnum snúið að því að koma til móts við tilmæli

⁵³⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 164–170, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 180.

⁵³¹ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið og dómsmálaráðuneytið.

GRECO til íslenskra stjórnvalda sem fram komu í skýrslu nefndarinnar frá 4. apríl 2008 um gagnsæi fjárframlaga til stjórnmalasamtaka hér á landi.

Fyrsta breytingin í þessa átt var gerð með lögum nr. 99/2009 sem fól í sér að við löginn bættist nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem Ríkisendurskoðun var veitt heimild til að taka við og birta upplýsingar um framlög til stjórnmalasamtaka og frambjóðenda þeirra aftur í tímann. Nánar tiltekið var um að ræða framlög sem metin voru að fjárhæð 200.000 kr. eða meira frá 2002 til 2006. Úrvinnsla og birting upplýsinga um framlög til einstakra stjórnmalaflokka byggðist samkvæmt ákvæðinu á því að viðkomandi stjórnmalasamtök óskuðu sjálf eftir slíkri úttekt. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að það væri flutt af forystumönnum allra stjórnmalasamtaka sem fulltrúa áttu á Alþingi. Frumvarpið byggðist á sameiginlegri viljayfirlýsingu viðkomandi stjórnmalasamtaka, auk Frjálslynda flokksins, sem undirrituð var 14. júlí 2009 á vettvangi nefndar sem forsætisráðherra skipaði 15. maí 2009 til að endurskoða lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda, upplýsingaskyldu þeirra sem og til að taka afstöðu til mögulegrar úttektar á framlögum til flokkanna á árunum áður en löginn tóku gildi. Markmið þess var að efla traust sem nauðsynlegt er að ríki um starfsemi stjórnmalasamtaka í landinu.

Með lögum nr. 119/2010 voru gerðar frekari breytingar á lögum nr. 162/2006. Á meðal helstu breytinga sem í þeim fólust var að reglur laganna um framlög til frambjóðenda frá einstaklingum og lögaðilum og um upplýsingaskyldu þeirra næðu einnig til frambjóðenda í forsetakjöri og kveðið á um hámarkskostnað frambjóðenda af kosningabaráttu. Þá var svokallað nafnleyndargólf lækkað þannig að gert var skylt að birta nöfn einstaklinga sem veittu styrki til stjórnmalabaráttu að fjárhæð 200.000 kr., í stað 300.000 kr. áður. Til þess að auka jafnræði var með lögunum kveðið á um styrki úr ríkissjóði til nýrra stjórnmalasamtaka. Þá voru ýmsar aðrar breytingar gerðar í því skyni að stuðla að auknu gagnsæi, t.a.m. settar reglur um hvaða upplýsingar úr reikningum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda skyldu gerðar opinberar, mælt var fyrir um heimild Ríkisendurskoðunar til að kalla eftir gögnum frá frambjóðendum til að staðreyna að farið væri að lögum og kveðið á um það skilyrði fyrir úthlutun framlaga úr ríkissjóði að upplýsingaskyldu við ríkisendurskoðanda hefði verið fullnægt.

Með lögum nr. 139/2018 voru á ný gerðar breytingar á lögum nr. 162/2006 og miðuðu breytingarnar að því að tryggja betur starfsskilyrði og sjálfstæði stjórnmalasamtaka sem og að auka gagnsæi í stjórnmalum. Á meðal helstu breytinga voru þær að bann var lagt við svokölluðum nafnlausum áróðri þannig að stjórnmalasamtökum, kjörnum fulltrúum þeirra og frambjóðendum, sem og frambjóðendum í persónukjöri, er bannað að fjármagna, birta eða taka þátt í birtingu efnis eða auglýsinga í tengslum við stjórnmalabaráttu nema fram komi við birtingu að efnið sé birt að tilstuðlan eða með þátttöku þeirra. Einnig var kveðið á um það nýmæli að stjórnmalasamtök sem fulltrúa eiga á Alþingi skuli eiga rétt á 12 millj. kr. grunnrekstrarframlagi óháð stærð þeirra og skilyrði fyrir greiðslu kosningastyrks voru rýmkuð. Þá var kveðið á um hækkun hámarksfjárhæða styrkja frá einstaklingum eða lögaðilum og nafnleyndarþaks í því skyni að mæta almennum launa- og verðlagsbreytingum. Loks var gagnsæi í fjármálum stjórnmalasamtaka aukið með því að kveða á um birtingu ársreikninga þeirra í heild sinni í stað útdráttar úr þeim eins og áður var.

228.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að þrátt fyrir að ekki hafi legið fyrir nákvæmar upplýsingar um stöðu bankanna innan íslenska stjórnkerfisins

hafi stjórnámálamenn lýst því yfir opinberlega að þeir hafi staðið vel við fjölmörg tækifæri. Vísað er til orða yfirmanns greiningardeildar hjá Danske Bank sem hafi álitíð að aðalvandinn á Íslandi hafi verið sá að stjórnámálamenn, embættismenn og eftirlitsaðilar hafi allir verið saman í liði. Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti eru rakin mörg dæmi sem renna stöðum undir þessa gagnrýni. Þessi dæmi sýni vel hve sterk samstaðan milli stjórnámálamanna og aðila í fjármálalífinu hafi verið. Allir hafi átt að leggjast saman á árar og svo sé að sjá að gagnkvæmt traust hafi ríkt á milli þessara aðila. Traust sé vissulega mikilvægt en það verði að byggjast á trúverðugleika, ekki síst í samskiptum stjórnvalda við fjársterka aðila sem þeim beri að hafa eftirlit með. Í raun megi segja að ákveðin tortryggni almannaþjóna gagnvart einkaaðilum sé forsenda þess að réttnefnt traust geti skapast, ekki síst þar sem veik fyrirtækjamenning og slök fagmennska sé ríkjandi eins og raunin hafi verið hérlandis. Það sé ekki hlutverk stjórnvalda að taka sér stöðu með fjármálafyrirtækjunum til að telja umheiminum trú um að þau standi vel nema stjórnvöld hafi fyrir því haldbærar upplýsingar og traust rök. Það sé brot á grunnreglu gagnrýnnar hugsunar að láta sannfærast á ófullnægjandi forsendum og stjórnámálamenn hafi ekki aflað sér upplýsinga til að leggja raunhæft mat á stöðuna. Helstu ráðamenn hafi þannig sýnt bankamönnum ógagnrýna samstöðu og gengið erinda þeirra víða um lönd. Margir þeirra hafi líka brugðist illa við erlendra gagnrýni á bankana og því fallið í þá gryfju að rekja hana til öfundar og óvildar eða telja vanda bankanna einkum vera ímyndarvanda. Framganga margra stjórnámálamanna beri vott um skort á fagmennsku og gagnrýnni hugsun. Fjölmargir stjórnámálamenn og stjórnálmálasamtök hafi þegið styrki frá bönkunum sem hafi ekki haft hvetjandi áhrif á stjórnámálamenn til að skilja sig skýrar frá þeim, veita þeim aðhald og kynna sér stöðu þeirra betur með almannahag að leiðarljósi. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að leita þurfi leiða til þess að draga skýrari mörk á milli fjármálalífs og stjórnamála. Ekki sé líðandi að gæslumenn almannahagsmuna gangi erinda einkafyrirtækja með þeim hætti sem gert hafi verið í aðdraganda bankahrunsins.⁵³²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵³³

Já.

Fyrst ber að nefna að ýmislegt hefur verið gert á liðnum árum í því skyni að draga úr hættu á hagsmunaaðrekstrum, auka gagnsæi og þar með leitast við að efla traust almennings á stjórnvöldum. Í því sambandi má nefna setningu siðareglna fyrir ráðherra og starfsfólk Stjórnarráðsins, sbr. 1. og 2. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011. Í siðareglum ráðherra nr. 1250/2017 er t.d. að finna ákvæði um hagsmuni og hagsmunatengsl ráðherra þar sem ráðherrum er gert að upplýsa um fjárhagsleg hagsmunatengsl eða önnur slík tengsl sem valdið geta hagsmunaaðrekstrum. Reglurnar gera einnig ráð fyrir að forsætisráðherra geti í samráði við ríkisstjórnina ákveðið að kalla með skipulögðum hætti eftir frekari upplýsingum um hagsmunatengsl ráðherra sem birtar yrðu almenningi.

Með lögum nr. 64/2020, um varnir gegn hagsmunaaðrekstrum í Stjórnarráðinu, sem samþykkt voru á Alþingi í júní 2020 var hins vegar í fyrsta sinn komið á fót virku eftirlitskerfi

⁵³² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 158–164, 168 og 170, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 180.

⁵³³ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

til varnar hagsmunaárekstrum í Stjórnarráðinu. Með lögnum er leitast við að bæta traust almennings til stjórn mála og stjórnsýslu og stuðla að því að handhafar framkvæmdarvalds vinni störf sín í þágu almennings af heilindum. Lögin taka til æðstu stjórnenda í Stjórnarráðinu, þ.e. ráðherra, aðstoðarmanna ráðherra, ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og sendiherra, og fjalla um hagsmunaskráningu og gjafir, samskipti við hagsmunaverði, aukastörf, starfsval að loknum opinberum störfum og eftirlit með því að farið verði eftir hinum nýju lagaákvæðum. Með lögnum er æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og aðstoðarmönnum ráðherra gert að tilkynna opinberlega um tiltekna hagsmuni og gjafir.

Forsætisráðuneytið heldur skrá yfir upplýsingarnar og birtir almenningi upplýsingar um hagsmuni, gjafir og önnur friðindi sem ráðherrar, aðstoðarmenn ráðherra og ráðuneytisstjórar tilkynna um. Einnig eru í frumvarpinu settar fram skýrari reglur um aukastörf en nú gilda, þ.e. hvaða aukastörf og verkefni samrýmast störfum framangreindra aðila og hver ekki og um opinbera skrá yfir þau. Frumvarpið inniheldur jafnframt reglur um takmarkanir á starfsvali handhafa framkvæmdarvalds að opinberum störfum loknum, þ.e. bann við því að þeir gerist hagsmunaverðir í tiltekinn tíma eftir að þeir hafa látið af störfum í Stjórnarráðinu.

Þá hafa lögin að geyma mikilvægar reglur sem snúa að því að þeim aðilum sem hafa atvinnu af því að tala máli hagsmunaaðila gagnvart stjórnvöldum og leitast við að hafa áhrif á störf þeirra er með 3. mgr. 4. gr. laganna gert skylt að tilkynna um sig og hlutverk sitt.

Eftirliti, ákvarðanatöku og ráðgjöf með reglunum er komið fyrir hjá forsætisráðuneytinu. Í lögnum er kveðið á um að forsætisráðherra geti með reglugerð mælt fyrir um að öðru starfsfólki Stjórnarráðsins, þ.e. öðrum en þeim sem hinar nýju reglur taka til með beinum hætti, verði gert skylt að tilkynna innan síns ráðuneytis um tiltekna hagsmuni, gjafir, aukastörf, friðindi o.fl. Gert er ráð fyrir að hlutaðeigandi ráðuneyti varðveiti skrá yfir upplýsingarnar.

Siðareglur ráðherra, sbr. nú siðareglur nr. 1250/2017, taka jafnframt á atriðum sem skipta máli í því samhengi aðstæðna sem lýst er í ábendingu rannsóknarnefndarinnar, s.s. ákvæði 2. gr. um hagsmunatengsl og hagsmunaárekstra og 4. gr. þar sem fjallað er um háttsemi og framgöngu ráðherra.

229.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að stjórnskipulegt hlutverk forseta Íslands sé skilgreint í stjórnarskránni en reglugerðir um störf hans og valdmörk, samskipti við landsmenn og aðrar þjóðir séu ekki til. Þeir fimm einstaklingar sem hafi gegnt embættinu frá 1944 og fram að falli bankanna 2008 hafi því mótað starfið hver með sínum hætti og hefðir skapast í tímans rás. Sem þjóðhöfðingi komi forseti Íslands fram fyrir hönd allrar þjóðarinnar. Hefð sé fyrir því að forseti taki að sér að vera verndari margvíslegra verkefna eða atburða sem séu afmörkuð í tíma. Ólafur Ragnar Grímsson hafi séð tækifæri fyrir forsetaembættið í að beita sér í þágu aukinna viðskipta. Hann hafi átt frumkvæði að því að opna íslenskum fyrirtækjum leið til ýmissa landa, t.d. til Indlands og Katar. Forsetinn hafi iðulega tekið með sér stórar viðskiptanefndir, allt að eitt hundrað manns, í opinberum heimsóknnum sínum á erlendri grundu. Eftir aldamótin 2000 hafi hann iðulega tekið þátt í fundum og haldið fyrirlestra þar sem hann hafi smátt og smátt þróað kenningu sína um hlutverk og tækifæri smárikja og sérstöðu íslenskra fyrirtækja byggða á séríslenskum eiginleikum ættuðum frá víkingum. Hann hafi margsinnis þegið boð íslenskra fyrirtækja í útrás um að vera viðstaddur opnun nýrra útibúa eða höfuðstöðva þeirra erlendis, flutt erindi á viðskiptaþingum sem skipulögð hafi verið af bönkunum og skrifað fjölda bréfa í þágu íslenskra fyrirtækja og einstaklinga til erlendra viðskiptamanna eða forystumanna annarra þjóða. Þótt

forsetinn greiði almennt fyrir íslensku viðskiptalífi samrýmist það illa hlutverki þjóðhöfðingja að hann gangi beinlínis erinda tiltekinna fyrirtækja eða einstakra fjárfesta. Eftir hruns íslensks efnahagslífs hljóti að vakna spurningar um hlut forsetaembættisins í útrásarsögunni, ekki síst í ljósi örlaga sumra þeirra fyrirtækja sem fremst hafi verið í flokki og þess sem fram hafi komið um starfsemi þeirra. Vinnuhópur um siðferði og starfshætti veltir upp ýmsum spurningum um hlutverk forsetaembættisins í ljósi framangreinds. Vinnuhópurinn spyr m.a. hvort embætti forseta Íslands hafi verið misnotað í þágu útrásarinnar til að gera einstaka forkólfa og fyrirtæki trúverðug gagnvart erlendum fjárfestum, hvort það hlutverk sem forsetinn hafi tekið sér hafi verið eðlilegt þar sem í hlut hafi átt þjóðhöfðingi sem hafi átt að vera sameiningartákn þjóðarinnar. Þá spyr vinnuhópurinn hver hafi verið þáttur forsetans við að halda á lofti gagnrýnislausri lofgjörð um yfirburði íslenskra athafnamanna, hverjum forsetinn og embætti hans hafi þjónað og hvert hlutverk hans eigi að vera. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að skýra þurfi hlutverk forseta Íslands mun betur í stjórnarskránni.⁵³⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵³⁵

Já.

Stjórnarskráin hefur ekki verið endurskoðuð m.t.t. hlutverks forseta. Hins vegar er unnið að slíkri endurskoðun í samstarfi formanna allra flokka sem sæti eiga á Alþingi. Einn afrakstur samstarfsins er frumvarp til stjórnarskipunarlaganna sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 30. júní 2020 (mál nr. 124/2020) sem felur í sér tillögur til breytinga á II. kafla stjórnarskrárinnar um forseta Íslands, ríkisstjórnina, verkefni framkvæmdarvalds o.fl. Meðal þeirra breytinga sem lagðar eru til er að mælt verði fyrir um skyldu forseta til að leita eftir álit forseta Alþingis og formanna þingflokka áður en tekin verði ákvörðun um þingrof að tillögu forsætisráðherra, formleg heimild forseta til að fella niður saksókn verði afnumin, kjörtímabil forseta lengt í sex ár og áskilið að sami maður geti ekki gegnt embættinu samfelld lengur en tvö kjörtímabil.

230.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að forseti Íslands hafi verulega látið til sín taka erlendis í þágu viðskiptalífsins. Hann hafi verið í hópi þeirra ráðamanna sem haldið hafi í viking útrásinni til varnar. Hann hafi myndað tengsl við „risandi stjórnur“ í íslensku viðskiptalífi og gengið erinda þeirra, m.a. gagnvart erlendum þjóðhöfðingjum. Í því sambandi hafi forsetinn m.a. ritað bréf til Aleksanders krónprins og Katarínu krónprinsessu í Belgrad í Serbíu til að mæla með Björgólfi Thor, forseta Kasakstan í þágu Creditinfo, Al Gore, fyrrverandi varaforseta Bandaríkjanna, og Hu Jinto, forseta Kína, þar sem hann kom Glitni á framfæri. Ljóst megi vera að forsetinn hafi gengið mjög langt í þjónustu við einstök fyrirtæki og einstaklinga sem hafi stýrt þeim. Forsetaembættið hafi óspart verið nýtt í þágu einstakra aðila til að koma á tengslum víða um lönd. Þegar lýðræðislega kjörinn forseti lands tali á opinberum vettvangi sem fulltrúi þjóðar sinnar sé jafnan hlustað og því skipti máli hvað hann segi

⁵³⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 170–171 og 178, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 181.

⁵³⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

og við hverja hann tali. Þar liggi ábyrgð forsetans. Forsetinn hafi beitt sér af krafti við að draga upp fegraða, dramsama og þjóðerniskennda mynd af yfirburðum Íslendinga sem byggst hafi á fornum arfi. Það sé athyglisvert að nokkrir þeirra eiginleika sem forsetinn hafi talið útrásarmönnum til tekna séu einmitt þeir þættir sem hafi orðið þeim og þjóðinni að falli. Í ljósi sögunnar hefði þurft mun meiri aga og reglufestu við ákvarðanatöku, hófsemi, reglur um skráningu fundargerða sem og óæskileg tengsl milli einstaklinga. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að setja þurfi reglur um hlutverk og verkefni forseta Íslands og samskipti hans við önnur ríki.⁵³⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵³⁷

Um afstöðu fyrrverandi forseta er vísað til bréfs skrifstofu forseta Íslands 6. júní 2010 til þingmannanefndar sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.⁵³⁸

Forseti telur ekki að framgangi hans í embætti hafi verið með þeim hætti að setja þurfi sérstakar reglur um samskipti hans við önnur ríki. Athugasemdir af því tagi, sem fram komu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis í tíð fyrrverandi forseta, hafa ekki verið settar fram í tíð núverandi forseta, eftir því sem best er vitað. Í embættisstörfum sínum hefur forseti haft hliðsjón af þeim athugasemdum sem fram komu í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Í þeim tillögum um breytingar á stjórnarskrá, sem fram hafa komið frá hruni íslenska bankakerfisins, er ekki að finna ákvæði um reglur um samskipti forseta við önnur ríki, eða ábendingar um að slíkar reglur þurfi að setja. Aftur á móti telur forseti að huga megi að því að setja lög um embætti forseta Íslands, til samræmis við aðrar ríkisstofnanir.

Við skipulagningu opinberra heimsókna til erlendra ríkja vinnur embætti forseta Íslands með Íslandsstofu, eftir atvikum viðskiptaráði fyrir viðkomandi ríki, utanríkisráðuneyti og sendiráðum. Slík samvinna lýtur að samskiptum við fyrirtæki, stofnanir og einstaklinga sem taka þátt í viðburðum á borð við viðskiptastefnur eða heimsóknir á vettvang fyrirtækja og stofnana.

Í skýrslu um siðferði og starfshætti í tengslum við fall íslensku bankanna var minnst á landkynningu, þjóðrækni og möguleg víti til að varast í þeim efnum. Í ræðu og riti hefur forseti fjallað um þau málefni, ekki síst í opinberum heimsóknum, sem sjá má á heimasíðu embættis forseta Íslands, forseti.is.

231.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að sumir íslenskir athafnamenn hafi ef til vill haft óeðlilega greiðan aðgang að forsetanum og opinberum bústað hans, Bessastöðum, í aðdraganda falls bankanna í þeim tilgangi að tryggja ákveðin viðskipti. Forsetinn hafi haldið ýmis boð og málþing gagnert til að ganga erinda tiltekinna einstaklinga og viðskipta, auk þess sem dæmi hafi verið um það að Bessastaðir hafi verið boðnir fram til að undirrita viðskiptasamninga. Þegar lítið sé á þá atburði sem leitt hafi til hruns í íslensku efnahagslífi veki þáttur forseta Íslands sérstaka athygli. Þótt stjórnkerfið í heild hafi borið með margvíslegum hætti ábyrgð á því sem gerst hafi verði

⁵³⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 171–174 og 178, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 181.

⁵³⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Embætti forseta Íslands.

⁵³⁸ Bréfið er birt á vef Alþingis hér: <https://www.althingi.is/pdf/138/oe-138-108.pdf>.

ekki hjá því komist að skoða embætti forseta Íslands sérstaklega, svo hart hafi forsetinn gengið fram í þjónustu sinni við útrásina og þá einstaklinga sem þar hafi verið fremstir í flokki. Forsetinn hafi ekki komið að stjórnvaldsákvörðunum en hann beri ásamt fleirum siðferðilega ábyrgð á því leikriti sem leikið hafi verið í kringum foringja útrásarinnar og fyrirtæki þeirra. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að æskilegt sé að forsetaembættið setji sér siðareglur þar sem m.a. séu ákvæði um það með hvaða hætti eðlilegt sé að forseti Íslands veiti viðskiptalífínu stuðning.⁵³⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁴⁰

Um afstöðu fyrrverandi forseta er vísað til bréfs skrifstofu forseta Íslands 6. júní 2010 til þingmannanefndar sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.⁵⁴¹

Athugasemdir af því tagi, sem fram komu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis í tíð fyrrverandi forseta, hafa ekki verið settar fram í tíð núverandi forseta, eftir því sem best er vitað. Forseti hefur haft hliðsjón af siðareglum ráðherra eins og þær hafa verið hverju sinni í embættistíð hans. Þá hefur forseti fylgt venjuhelguðum reglum embættis forseta Íslands um gjafir sem honum eru færðar, að þær tilheyri embættinu nema þær séu hóflegar að verðmæti og þess eðlis að unnt sé að eta þær, drekka eða klæðast.

Forseti hefur ekki sett sjálfum sér formlegar siðareglur en hefur aldrei lýst sig andsnúinn því að búa við slíkar reglur. Komi til umræðna um setningu formlegra siðareglna fyrir forseta þarf að íhuga hverjir ættu að hafa eftirlit með því að slíkum reglum yrði fylgt og hver viðurlög ættu að vera, yrði komist að þeirri niðurstöðu að forseti hafi brotið siðareglur um framgöngu í embætti. Í þeim tillögum um breytingar á stjórnarskrá, sem fram hafa komið frá hruni íslenska bankakerfisins, er ekki að finna ákvæði um að forseti skuli setja sér eða búa við siðareglur. Í 9. grein stjórnarskrár segir að forseti lýðveldisins megi ekki „hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaafvinnufyrirtækja“. Athugunarefni er hvort setja skuli í stjórnarskrá ítarlegri ákvæði af því tagi um framgöngu forseta í embætti, hömlur og æskilega háttsemi.

Í atbeina sínum í þágu íslensks viðskiptalífs og samfélags á erlendri grundu hefur forseti lagt áherslu á stuðning við öflugt alþjóðlegt samstarf á sviði vísinda, fræða og rannsókna, mannréttinda og lýðheilsu, menntunar og menningar, eins og fram hefur komið í dagskrá opinberra heimsókna hans erlendis.

232.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að hið sama gildi um stjórn málin og stjórnsýsluna, að þótt hið ytra aðhald sé nauðsynlegt sé það ekki nægjanlegt. Frá siðferðilegu sjónarmiði sé ekki síður mikilvægt að efla hið innra eftirlit stjórn málamanna með sjálfum sér og leitast við að rækta þann hugsunarhátt að markmið starfsins snúist ekki einungis um baráttu um völd og áhrif heldur sé öðru fremur þjónusta í almannabágu. Gera verði strangar siðferðiskröfur til stjórn málamanna og eðlilegt að þeir ígrundi það sjálfir reglulega hverjar séu helstu skyldur þeirra

⁵³⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 175–178, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 181.

⁵⁴⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Embætti forseta Íslands.

⁵⁴¹ Bréfið er birt á vef Alþingis hér: <https://www.althingi.is/pdf/138/oe-138-108.pdf>.

og ábyrgð. Með því að setja sér siðareglur lýsi þeir því yfir við almenning á hvaða siðferðilegu mælikvarða þeim finnst sanngjarnt að verk þeirra séu metin. Til að það beri árangur sé nauðsynlegt að þeir fari sjálfir í gegnum það ferli að yfirvega skyldur sínar og lýsa þeim fyrir umbjóðendum sínum. Það sé hluti af siðferðilegu sjálfræði að lúta þeim siðareglum sem menn fallist á af skynsemi sinni og samsami sig þannig inntaki þeirra. Þetta samrýmist því ekki að stjórnámálamönnum séu settar siðareglur af einhverjum öðrum. Hins vegar sé mikilvægt að siðareglum sé fylgt eftir þannig að þær verði virkar og að viðurlög séu við brotum á þeim. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að leita þurfi leiða til að styrkja siðferðisvitund stjórnámálanna og auka virðingu þeirra fyrir góðum stjórnsiðum. Í því skyni þurfi þingmenn m.a. að setja sér siðareglur og skýra þar með fyrir sjálfum sér og almenningi hvernig þeir skilji megin-skyldur sínar og ábyrgð.⁵⁴²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁴³

Já.

Þingsályktun nr. 23/145, um siðareglur fyrir alþingismenn, var samþykkt 16. mars 2016. Aðdragandinn var sá að Alþingi samþykkti í júní 2011 ýmsar breytingar á þingsköpum Alþingis er fólu m.a. í sér að forsætisnefnd skyldi undirbúa og leggja fram þingsályktunartillögu um siðareglur fyrir alþingismenn. Horft var til siðareglna Evrópuráðsþingsins og skýrslu Evrópuráðsþingsins frá 31. júlí 2012: „Code of conduct of the members of the Parliamentary Assembly: good practice or a core duty?“ Þá hafði GRECO sett fram tilmæli um að slíkar reglur yrðu settar í skýrslu um Ísland sem samþykkt var 22. mars 2013.

Með lögum nr. 86/2010, um breytingu á eldri lögum um Stjórnarráð Íslands, var í fyrsta sinn leitast við að skapa lagalega umgjörð og fótfestu fyrir siðareglur í stjórnslu ríkisins. Með lögunum voru m.a. leidd í lög ákvæði um siðareglur ráðherra og starfsmanna Stjórnarráðsins. Þar var forsætisráðherra falið að staðfesta siðareglur fyrir ráðherra ríkisstjórnar sinnar í kjölfar samráðs á ráðherrafundi. Núgildandi ákvæði um siðareglur innan Stjórnarráðsins eru í VI. kafla laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

233.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að íslensk stjórnámálamenning sé óþroskuð og einkennist af miklu valdi ráðherra og oddvita stjórnarflokkanna. Þingið ræki illa umræðuhlutverk sitt vegna ofuráherslu á kappræðu þar sem þekking og rökræður víki fyrir hernaðarlist og valdaklækjum. Þingið sé auk þess illa í stakk búð til þess að rækja eftirlitshlutverk sitt, m.a. vegna ofríkis meiri hlutans og framkvæmdarvaldsins, sem og skorts á faglegu baklandi fyrir þingið. Ein ástæða þess að þingið ræki ekki vel eftirlitshlutverk sitt sé að stjórnarmeirihlutinn á hverjum tíma styðji ríkisstjórnina og því sé það í raun stjórnarandstaðan ein sem veiti framkvæmdarvaldinu aðhald. Færð hafi verið rök fyrir því að á Íslandi ríki mun óheftara meirihlutaræði en í flestum þeirra smárikja í Evrópu sem hafi traustar lýðræðishefðir. Af þessum ástæðum hafi því verið haldið fram að raunhæfasta leiðin til

⁵⁴² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 181–184, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 183.

⁵⁴³ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

að efla þingið sé að styrkja stjórnarandstöðuna enda sé hugmyndin um sjálfstæði löggjafans gagnvart framkvæmdarvaldinu eins konar goðsögn. Meginforsendur þess að aðhaldshlutverkið verði öflugra sé að hernaðarlist kappræðunnar víki fyrir upplýstum skoðanaskiptum og að vettvangur rökraðna verði treystur. Það gæti verið gert með eflingu fastanefnda þingsins og aukningu á fjárveitingu til þingflokka sem geri þeim betur kleift en áður að afla sér faglegrar ráðgjafar við málatilbúnað. Fagleg styrking þingsins sjálfs, aðgengi þess að óháðum upplýsingum og trúverðug notkun þeirra í umræðum á þingi skipti enda meginmáli. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að draga þurfi úr ráðherraræði og styrkja eftirlitshlutverk Alþingis.⁵⁴⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁴⁵

Já.

Með lögum nr. 84/2011 voru gerðar margvíslegar breytingar á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, í því skyni að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis, styrkja stöðu þess gagnvart framkvæmdarvaldinu og ekki síst gera minni hlutanum á þingi betur kleift að sinna og taka þátt í eftirliti með starfsháttum framkvæmdarvaldsins. Helstu breytingar í þá veru fólu í sér að settar voru ítarlegar reglur um upplýsingaskyldu ráðherra og eftirlitsúræði þingsins skýrð í IV. kafla laganna. Þannig er nú í 50. gr. laganna áréttuð sú skylda ráðherra að veita þinginu allar þær upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á fyrirliggjandi máli. Þá er í 2. mgr. ákvæðisins tiltekið að ákvæði um þagnarskyldu standi ekki í vegi fyrir afhendingu upplýsinga. Með breytingu á 51. gr. laganna var kveðið á um að fjórðungur nefndarmanna í fastanefnd gæti krafist þess að fá aðgang að gögnum frá stjórnvöldum út af máli sem nefndin hefði til umfjöllunar. Einungis er heimilt að takmarka aðgang nefndar að gögnum ef hagsmunir hennar af því að kynna sér efni þeirra eigi að víkja fyrir mun ríkari opinberum hagsmunum eða einkahagsmunum. Þannig þurfa mjög veigamiklar ástæður að vera fyrir hendi til að heimilt verði að takmarka aðgang þingnefndar að gögnum og ber að rökstyðja slíka synjun sérstaklega.

Þá ber að nefna að með lögum nr. 84/2011 var gerð gagnger breyting á skipan fastanefnda Alþingis, þeim fækkað og látið af því fyrirkomulagi að samsvörun væri á milli málefna-skiptingar nefndanna og stjórnarmálefna einstakra ráðuneyta. Með breytingunum var stjórn-skipunar- og eftirlitsnefnd komið á fót í því skyni að styrkja eftirlitshlutverk þingsins en fyrir þann tíma hafði það hlutverk ekki verið falið sérstakri nefnd. Í 8. tölul. 13. gr. laga nr. 55/1991 er hlutverki nefndarinnar lýst en þar segir m.a. að nefndin fjalli um stjórnarskrármál, málefni forseta Íslands, Alþingis og stofnana þess, kosningamál, málefni Stjórnarráðsins í heild og önnur mál sem varða æðstu stjórn ríkisins. Enn fremur fjallar nefndin um ársskýrslu og tilkynningar umboðsmanns Alþingis, svo og um skýrslur Ríkisendurskoðunar. Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að nefndin skuli einnig hafa frumkvæði að því að kanna ákvarðanir einstakra ráðherra eða verklag þeirra sem ástæða þykir til að athuga á grundvelli þess eftirlitshlutverks sem Alþingi hefur gagnvart framkvæmdarvaldinu. Komi beiðni um slíka athugun frá a.m.k. fjórðungi nefndarmanna skal hún fara fram. Um athugun sína getur nefndin gefið þinginu skýrslu. Með ákvæðinu er þannig minni hluta nefndarinnar tryggður réttur til að taka

⁵⁴⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 181–184, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 182–183.

⁵⁴⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

upp mál innan hennar. Komi fram ósk frá minni hluta um athugun máls er skylt að verða við því, t.d. með því að kalla ráðherra, og eftir atvikum aðra sem málið varðar, fyrir nefndina, svo og kalla eftir þeim gögnum sem nauðsynleg eru til að upplýsa mál. Það er hins vegar í höndum meiri hluta nefndarinnar hverju sinni hvernig farið er með mál, t.d. hvort nefndinni þyki ástæða til þess að gefa þinginu skýrslu um athugun sína og eftir atvikum gera tillögu um ályktun þingsins um málið. Í þessu samhengi má einnig geta þess að á undanförunum árum hefur verið samkomulag á milli flokka á Alþingi um að formaður stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar skuli vera úr röðum minni hlutans á Alþingi. Er sú skipan mála gagnert hugsuð til að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu.

234.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að hugtakið samræðustjórnsmál sprettur frá þeirri hugsjón um þingið sem vettvang rökræðu sem taki öðru fremur mið af almannahagsmunum. Markmið rökræðu sé að lýsa upp málefni; því verði hún að byggjast á upplýsingum um staðreyndir mála og sá sem stundi rökræðu af heilindum leitist við að hafa það sem sannara reynist. Gildi stjórnsmálarökræðunnar sé m.a. fólgið í því að láta andstæð sjónarmið takast á og það sé hlutverk stjórnarandstöðu að láta reyna á málflutning stjórnarliða til að skerpa röksemdir. Íslensk stjórnsmál hafi ekki náð að þroskast í samræmi við þessa hugsjón lýðræðisins. Þau hafi þvert á móti oft einkennst af kappræðu og átökum þar sem markmiðið sé frekar að sigra andstæðinginn og sannfæra áheyrendur en að þjóna almannahagsmunum og hafa samræmi við bestu upplýsingar. Í kappræðum skipist þingmenn í sveitir eftir fyrir fram gefnum flokkslínum fremur en eftir málefnum. Þingið verði þá vettvangur fyrir rökræður sem séu settar á svið til að hafa áhrif á kjósendur í gegnum fjölmiðla, enda úrslitin fyrir fram ráðin af oddvitum flokkanna og helstu ráðgjöfum þeirra. Slík stjórnsmál séu nánast dæmd til þess að vera ófagleg því að niðurstöður ráðist af aflsmun fremur en góðum röksemdum sem byggist á traustum upplýsingum. Ein leið til þess að undirbúa mál vel sé að leita faglegra umsagna, en hér hafi verið ríkjandi virðingarleysi gagnvart fræðilegu álit. Það virðist vera djúpstæð vantrú á fræðilegar röksemdir og rík tillhneiging til þess að rekja þær til einhverra sérhagsmuna eða pólitískrar afstöðu sem notuð sé til að grafa undan trúverðugleika þeirra. Þetta henti vel á hinum pólitíska vettvangi þar sem menn vilji geta leikið valdataflið án þess að þurfa að skeyta um rök, vandaða stjórnásluhætti eða sanngirni. Styrkur lýðræðisins velti á því að grundvallarinnviðir lýðræðislegs samfélags séu traustir svo að almenningur geti reitt sig á að mál séu faglega unnin, ákvarðanir vel ígrundaðar og öll meðferð almannavalsins sé hófsöm og sanngjörn. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að efla þurfi góða rökræðusiði meðal þjóðarinnar og kjörinna fulltrúa hennar. Í því skyni þurfi að vinna skipulega að því í skólum landsins að búa nemendur undir þátttöku í lýðræðissamfélagi með þjálfun í málefnalegri rökræðu og skoðanaskiptum. Þá þurfi að styrkja ábyrgðarkennd nemenda gagnvart samfélaginu, efla gagnrýna hugsun og vitund þeirra sem borgara í lýðræðissamfélagi.⁵⁴⁶

⁵⁴⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 184 og 228–230, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 183 og 187–188.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁴⁷

Já.

Á árinu 2012 voru gerðar breytingar á lögum nr. 63/2006, um háskóla, m.a. í því skyni að koma til móts við ábendingar úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem lúta að fræðasamfélaginu. Í samræmi við ábendingar rannsóknarnefndarinnar var með lögunum leitast við að skerpa á því hlutverki háskóla að styrkja innviði íslensks samfélags og undirbúa nemendur til ábyrgðar þátttöku í lýðræðislegu samfélagi. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 67/2012, sem breyttu lögum nr. 63/2006, kemur fram að í því samhengi hafi verið bent á að ábyrgð fræðimanna hafi farið sívaxandi eftir því sem samfélagið hafi orðið háðara fræðilegum og tæknilegum lausnum á lífsverkefnum manna og þjóða. Þess vegna sé talið nauðsynlegt að tryggja að háskólanemar öðlist þekkingu á þeim siðferðilegu álitamálum sem tengist þeim fræðum sem þeir leggi stund á um leið og þeir læri að axla þá ábyrgð sem því fylgir að búa í lýðræðissamfélagi.

Á árinu 2008 samþykkti Alþingi ný lög um öll skólastig, þ.e. lög um leikskóla, nr. 90/2008, lög um grunnskóla, nr. 91/2008 og lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Í lögunum er lögð áhersla á að leggja grundvöll að því að börn og nemendur verði sjálfstæðir, virkir og ábyrgir þátttakendur í lýðræðisþjóðfélagi.

Árið 2011 voru gefnar út nýjar aðalnámskrár (almennur hluti) fyrir öll skólastigin og greinasvið grunnskóla sem komu út 2013.⁵⁴⁸ Í samhljóða aðfaraorðum námskrána eru meginhlutverk leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla áréttuð að stuðla að almennri menntun borgaranna og skuli skólastarfið m.a. miða að virkri þátttöku þeirra í lýðræðissamfélagi innan skóla sem utan. Starfshættir skólanna skuli mótast af umburðarlyndi, lýðræðislegu samstarfi og ábyrgð.

Við námskrárgerðina var lögð áhersla á sex grunnþætti menntunar: *læsi; sjálfbærni; heilbrigði og velferð; lýðræði og mannréttindi; jafnrétti og sköpun*. Lestur er öflugasta tæki nemenda til að afla sér þekkingar og tjáning í ræðu og riti er mikilvæg forsenda þátttöku í lýðræðislegu samfélagi. Læsi, tjáning og samskipti á íslensku auðveldar virk samskipti í félagslegu, menningarlegu og tæknilegu samhengi á Íslandi. Menntun til sjálfbærni, jafnréttis, lýðræðis- og mannréttinda miðar að því að börn og ungmenni skilji samfélagið eins og það er og hefur þróast. Grunnþættirnir eiga sér stoð í löggjöf allra skólastiga, lögum um jafnan rétt og jafna stöðu kvenna og karla, áherslum stjórnvalda um sjálfbæra þróun, barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, stefnumörkun UNECSO, Menningarstofnunar Sameinuðu þjóðanna um almenna menntun og um sjálfbæra þróun og stefnumörkun Evrópuráðsins um lýðræði og mannréttindi.

Með skilgreiningu grunnþátta menntunar er lögð áhersla á getu nemenda til að afla sér nýrrar þekkingar og öðlast aukna leikni og hæfni til að geta greint hana og miðlað. Nám þarf að taka til allra þessara þátta. Áhersla er lögð á að rækta með markvissum hætti þekkingu, leikni og viðhorf einstaklinga svo þeir verði gagnrýnir, virkir og hæfir þátttakendur í jafnréttis- og lýðræðissamfélagi. Mennta þurfi hinn almenna borgara nægilega vel til þess að hann geti veitt valdhöfum eðlilegt aðhald, hvort sem er í fjármálalífinu, stjórnámum, fjölmiðlum eða á

⁵⁴⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

⁵⁴⁸ Aðalnámskrár allra skóla eru aðgengilegar á vef mennt- og menningarmálaráðuneytis: <https://www.stjomarradid.is/verkefni/menntamal/namskrar/>.

öðrum sviðum. Skólar séu í raun einu stofnanir samfélagsins sem geti tryggt komandi kynslóðum tækifæri til að búa sig undir virka þátttöku í lýðræðissamfélagi, þjálfa gagnrýna og skapandi hugsun til að mæta ólíkum félagslegum og menningarlegum aðstæðum

Á þingmálaskrá ríkisstjórnar fyrir 151. löggjafarþing 2020–2021 er boðað að mennta- og menningarmálaráðherra leggi fram tillögu til þingsályktunar um menntastefnu til ársins 2030. Í tillögunni verður m.a. lögð áhersla á læsi með vísan til þess að lestur sé öflugasta tæki nemenda til að afla sér þekkingar og að tjáning í ræðu og riti sé forsenda þátttöku í lýðræðissamfélagi. Áhersla verður einnig lögð á vísindi og rannsóknir sem grunn öflugar þekkingarsamfélags sem leggur rækt við menntun, nýsköpun, menningu, velferð, lýðræði og mannréttindi. Með innleiðingu barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í skólastarfi hafi þátttaka barna í allri ákvarðanatöku aukist og nemendalýðræði verið virkjað á markvissan hátt. Nemendur skulu taka þátt í að móta jákvæðan skólabrag og samskiptareglur.

Stóraukin áhersla á gagnrýna hugsun og akademískt frelsi í námskrá og löggjöf

Í sáttmála ríkisstjórnarinnar er boðuð stórsókn í menntamálum. Þar segir m.a. að skapandi og gagnrýnin hugsun, læsi og þátttaka í lýðræðissamfélagi sé undirstaða íslenska skólakerfisins og að lögð verði rík áhersla á að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar allrar að leiðarljósi.

Vegna innleiðingar nýrra laga fyrir leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla voru gefnar út nýjar aðalnámskrár fyrir öll skólastigin 2011 þar sem lögð var stóraukin áhersla á gagnrýna hugsun og hlutverk skóla í að undirbúa nemendur fyrir þátttöku í lýðræðislegu samfélagi. Við námskrárgerðina var lögð áhersla á sex grunnþætti menntunar: læsi; sjálfbærni; heilbrigði og velferð; lýðræði og mannréttindi; jafnrétti og sköpun. Með skilgreiningu grunnþátta menntunar er lögð áhersla á getu nemenda til að afla sér nýrrar þekkingar, leikni og hæfni, greina hana og miðla. Námskrárfærni að taka til allra þessara þátta. Áhersla er lögð á að miklu skipti að rækta með markvissum hætti þá þekkingu, leikni og viðhorf sem styrkir getu einstaklinga í framtíðinni til að verða gagnrýnir, virkir og hæfir þátttakendur í jafnréttis- og lýðræðissamfélagi. Mennta þurfi hinn almenna borgara nægilega vel til þess að hann geti veitt valdhöfum eðlilegt aðhald, hvort sem þeir eru í fjármálalífínu, stjórnámálum, fjölmiðlum eða á öðrum sviðum. Skólar séu í raun einu stofnanir samfélagsins sem geti tryggt öllum uppvaxandi kynslóðum tækifæri til að búa sig undir þátttöku í virku lýðræði, þjálfa gagnrýna og skapandi hugsun og mæta ólíkum félagslegum og menningarlegum aðstæðum. Starfshættir við nám og kennslu geti haft mikil áhrif við mótun nemenda og ýtt undir að þeir tileinki sér gagnrýna hugsun, virðingu og umburðarlyndi, lýðræðislega virkni, jafnrétti og ábyrgð í samskiptum og umgengni við umhverfi og náttúru. Grunnþættir leggi grunn að því að rækta með markvissum hætti þá þekkingu, leikni og viðhorf sem styrkir getu einstaklinga í framtíðinni til að verða gagnrýnir, virkir og hæfir þátttakendur í jafnréttis- og lýðræðissamfélagi. Mennta þurfi hinn almenna borgara nægilega vel til að hann geti veitt valdhöfum eðlilegt aðhald, hvort sem þeir séu í fjármálalífínu, stjórnámálum, fjölmiðlum eða á öðrum sviðum. Skólar séu í raun einu stofnanir samfélagsins sem geti tryggt öllum uppvaxandi kynslóðum tækifæri til að búa sig undir þátttöku í virku lýðræði, þjálfa gagnrýna og skapandi hugsun og mæta ólíkum félagslegum og menningarlegum aðstæðum. Grunnþættir menntunar byggjast á því viðhorfi

sem kemur fram í löggjöf um skóla, að unnið sé bæði að samfélagslegum markmiðum og markmiðum er varða menntun sérhvers einstaklings. Grunnþættir eru samfélagsmiðaðir þar sem þeim er ætlað að stuðla að auknu jafnrétti og lýðræði og að vinna að því að samfélagið fái vel menntað og heilbriggt fólk, bæði til þátttöku í að breyta samfélaginu til betri vegar og til þeirra starfa sem unnin eru í samtímanum. Grunnþáttum menntunar er ætlað að undirstrika meginatriði í almennri menntun og stuðla að meiri samfellu í öllu skólastarfi. Þegar skólastarf er metið þarf að skoða hvernig grunnþættirnir setja mark sitt á kennslu, leik og nám.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis voru ábendingar til fræðasamfélagsins um hlutverk háskóla, ábyrgð starfsmanna og um almenna þátttöku í samfélagsumræðunni. Jafnframt koma fram ábendingar til fræðasamfélagsins í skýrslu þingmannanefndarinnar um að fræðasamfélagið yrði að taka alvarlega þá gagnrýni sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Þar er bent á að endurskoða þurfi ákvæði laga um háskóla og laga um opinbera háskóla, einkum m.t.t. fjárhags skólanna, stöðu og hlutverks starfsmanna þeirra í þeim tilgangi að tryggja betur frelsi háskólasamfélagsins og fræðilega hlutlægni. Að auki þurfi að hvetja háskólamenn á öllum fræðasviðum til að taka þátt í opinberri umræðu og styrkja með því tengsl fræðasamfélagsins, atvinnulífsins og hins almenna borgara. Nauðsynlegt sé að efla siðfræðilega menntun allra fagstétta á Íslandi og umræðu um gildi siðareglna. Framangreindar ábendingar voru m.a. tilefni þess að mennta- og menningarmálaráðherra ákvað að endurskoða ákvæði laga um háskóla. Viðbrögð við framangreindum ábendingum fólust í að skerpa á því hlutverki háskóla að styrkja innviði íslensks samfélags og undirbúa nemendur til þátttöku í lýðræðislegu samfélagi. Að sama skapi var sjálfstæði háskóla styrkt og ábyrgð þeirra á starfsemi sinni dregin fram með skýrari hætti. Tekið var upp nýtt ákvæði um fræðilegt sjálfstæði háskólakennara sem ætlað er að tryggja að þeir hafi sjálfstæði og frelsi til að fjalla um kennslugrein sína á þann hátt sem þeir telja skynsamlegt, án afskipta utanaðkomandi aðila. Þá var einnig kveðið á um að viðfangsefni rannsókna og kennslu á vegum háskóla skyldu vera óháð afskiptum þeirra sem eiga skólana eða veita þeim fé. Innleiddar voru breytingar á stjórnun háskóla til að efla lýðræðislegt stjórnunarfyrirkomulag þeirra óháð rekstrarformi og skerpt á ákvæðum um aðgang nemenda og kennara að stjórnunareiningum skólanna. Þá var kveðið á um setu fulltrúa starfsmanna og nemenda í stjórn eða háskólaráði og í þeim stjórnunareiningum þar sem fjallað er um kennslu og rannsóknir.

Í Stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2017–2019 frá 2017 var tekið fram að vantrausts gætti í garð vísinda og að leita þyrfti lausna til að auka trúverðugleika vísindastarfs. Í aðgerðaáætluninni sagði: „Mikilvægt er að niðurstöður vísindastarfs og nýsköpunar séu nýttar til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag og að sterkt vísindasamfélag sé hluti af framtíðarsýn íslenskra stjórnvalda. Miðlun rannsókna, tækni og nýsköpunar er því meginforsenda stuðnings við að efla þekkingarstarfsemi í háskólum og atvinnulífinu. Efla þarf fjölbreytta miðlun um vísindi og tækni (t.d. í ritum, á vefsíðum, samfélagsmiðlum og í fjölmiðlum) til að auka skilning á rannsóknum og nýsköpun og mikilvægi þeirra fyrir samfélagið, bæði meðal almennings og stefnumótandi aðila.“ Þar segir jafnframt að Vísinda- og tækniráð muni í samstarfi við háskóla, rannsóknastofnanir og ráðuneyti vinna að gerð áætlunar um hvernig megi efla skilning á rannsóknar- og nýsköpunarstarfi í samfélaginu.

Framangreindar ábendingar um fræðasamfélagið í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndarinnar urðu m.a. tilefni umræðu á vettvangi Vísinda- og tækniráðs og í vísindasamfélaginu hér á landi um að efla þyrfti vitund um siðfræði rannsókna og styrkja ramma um siðferðilegar hliðar vísindarannsókna. Til þess að skapa traust og tiltrú á rannsóknum og vísindum er nauðsynlegt að skerpa á siðferðisgrundvelli málaflokksins. Nauðsynlegt er enn fremur að Vísinda- og tækniráð taki efnið föstum tókum enda mótár ráðið

stefnu stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum. Markmið aðgerða stjórnvalda á að vera að auka trúverðugleika og vönduð vinnubrögð í vísindarannsóknnum hér á landi og stuðla að því að vísindarannsóknir fari fram í samræmi við alþjóðlega viðurkennd siðferðisviðmið á því sviði. Tryggja þarf að rannsóknir standist alþjóðlegan samanburð og séu samkeppnisfærar á alþjóðavettvangi. Vinnuhópur fulltrúa úr vísindasamfélaginu, sem falið var að móta drög að siðareglum fyrir íslenskt vísindasamfélag, skilaði af sér viðmiðum um vandaða starfshætti og siðferði í vísindum og rannsóknum árið 2011. Ljóst var að slíkar reglur þyrftu að hafa lagastoð ef ætlunin væri að þær tækju til allra vísindarannsókna, en annars staðar á Norðurlöndum hafa starfað slíkar nefndir sem hafa það hlutverk að beita sér fyrir því að upplýsa fólk og veita ráðgjöf um vandaða starfshætti í vísindum. Einnig hafa slíkar nefndir úrræði á grundvelli laga eða stjórnvaldsfyrirmæla til að leysa úr málum þegar upp koma grunsemdir um óvandaða starfshætti í rannsóknum, s.s. uppspuna, falsanir og ritstuld. Með slíkri fræðslu og úrræðum er leitast við að efla vandaða starfshætti í vísindasamfélaginu og traust almennings á vísindum og rannsóknum. Forsætisráðherra skipaði í júní 2018 starfshóp til að undirbúa lagasetningu um heilindi í vísindarannsóknnum sem skilaði drögum að frumvarpi í febrúar 2019 sem varð að lögum í júní 2019. Í lögnum er lögð sú áhersla á meginábyrgð vísindamanna, stofnana og fyrirtækja sem sinna rannsóknum að gæta að vönduðum rannsóknarháttum. Nefnd um vandaða starfshætti í vísindum er ætlað að vera til ráðgjafar og stuðla að fræðslu um þessi efni. Nefndin fjallar um mál sem til hennar er vísað eða sem hún tekur upp að eigin frumkvæði. Lögin taka til háskóla, rannsóknastofnana og fyrirtækja sem sinna rannsóknum og þeirra sem þar starfa.

235.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að íslensk stjórnmalamenning einkennist um margt af foringjaræði þar sem oddvitar flokkanna leiki lykilhlutverk en hinn almenni þingmaður sé atkvæðalítill. Mikið ráðherraræði auki líkurnar á gerræðislegum ákvörðunum sem efla vald viðkomandi stjórnmalamanns. Þetta haldist gjarnan í hendur við þrönga sýn á lýðræðið sem felist í því að stjórnmalamenn beri verk sín reglulega undir dóm kjósenda og þess á milli eigi þeir að hafa frjálsar hendur um það hvernig þeir fari með völd sín, svo lengi sem þeir haldi sig innan ramma laganna. Þetta sé afar þröng sýn á lýðræðislegt lögmati stjórnarháttanna. Það sé mikilvægur hluti af lýðræðislegum stjórnarháttum að haga ákvörðunum stjórnvalda jafnan þannig að þær standist skoðun og séu teknar í sæmilegri sátt við þá sem málið varði. Frá því sjónarmiði séð krefjist lýðræðislegir stjórnarhættir þess að mál séu faglega undirbúin, ígrunduð og vel kynnt, en ekki bara að verk stjórnmalamanna séu lögð í dóm kjósenda í lok kjörtímabils. Sá dómur kjósenda virki líka sérlega illa hérlendis þar sem flokkar gangi yfirleitt óbundnir til kosninga og erfitt að sjá fyrir hvers konar samsteypustjórn verði mynduð. Viss aðgreining framkvæmdarvalds og löggjafarvalds sé eitt af meginatriðum lýðræðislegrar stjórnskipunar. Hún birtist m.a. í því að þinginu beri að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Þingið hafi hins vegar ekki náð að rækja þetta hlutverk sitt með öflugum hætti. Ein ástæða þess sé að stjórnarmeirihlutinn á hverjum tíma styðji ríkisstjórnina og því sé það í raun stjórnarandstaðan ein sem veiti framkvæmdarvaldinu aðhald. Færð hafi verið rök fyrir því að á Íslandi ríki mun óheftara meirihlutaræði en í flestum þeirra smárikja í Evrópu sem hafi traustar

Lýðræðishefðir. Meginverkefnið sé að styrkja stjórnkerfið, leggja rækt við ríkið svo það geti betur gætt almannahagsmuna og verjast ágangi sérhagsmuna. Styrkur lýðræðisins velti á því að grundvallarinnviðir lýðræðislegs samfélags séu traustir svo að almenningur geti reitt sig á að mál séu faglega unnin, ákvarðanir vel ígrundaðar og öll meðferð almannavalds sé hófsöm og sanngjörn. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að taka þurfi stjórnarskrána til skipulegrar endurskoðunar í því skyni að treysta grundvallarinnviði lýðræðissamfélagsins og skýra betur meginskyldur, ábyrgð og hlutverk valdhafa.⁵⁴⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁵⁰

Já.

Endurskoðun stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands hefur staðið yfir óslitið frá hrúni þótt enn hafi hún ekki leitt af sér efnislegar heildarbreytingar. Þannig lagði meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar fram frumvarp til nýrrar stjórnarskrár haustið 2012 byggt á tillögum stjórnlagaráðs. Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Haustið 2016 lagði forsætisráðherra fram frumvarp sem samið var af stjórnarskrárnefnd sem allir flokkar áttu fulltrúa í. Varðaði það þjóðaratkvæðagreiðslur, náttúruauðlindir og umhverfisvernd. Frumvarpið náði ekki fram að ganga.

Formenn þeirra flokka sem nú sitja á Alþingi hafa átt fundi frá upphafi 2018 um breytingar á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands. Þar hafa ýmis ákvæði komið til skoðunar og hafa þegar verið birt í samráðsgátt stjórnvalda nokkur frumvörp sem eru afrakstur þessarar vinnu, m.a. frumvarp til breytinga á II. kafla stjórnarskrárinnar, um forseta og framkvæmdarvald, frumvarp með drögum að stjórnarskrárákvæðum um auðlindir náttúru Íslands, umhverfisvernd og þjóðaratkvæðagreiðslur

Megináherslur frumvarps um endurskoðun á II. kafla stjórnarskrárinnar hefur snúið að því að kaflinn endurspegli betur gildandi rétt. Í því felst að í sumum tilvikum hefur verið til skoðunar hvort rétt sé að breyta orðalagi gildandi ákvæða, sbr. t.d. breytingar á ákvæðum um ríkisstjórn og ríkisstjórnarfundir. Í þeim tilvikum sem stjórnarskráin er þögul um mikilvægar gildandi efnisreglur hefur verið talið nauðsynlegt að gera tillögu um ný ákvæði frá grunni, t.d. ákvæði um þingræði og nánari framkvæmd þingræðisreglunnar. Þá eru lagðar til efnisbreytingar á ákvæðum um rannsókn mála og ákæru gegn ráðherrum vegna embættisfærslu þeirra svo og breyttar reglur um kvaðningu Alþingis og frestun funda þess.

Í drögum að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga um auðlindir náttúru Íslands er að finna almennt ákvæði um nýtingu náttúruauðlinda, auk þess sem það hefur að geyma ákvæði um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð eignarrétti og inntak þjóðareignarréttarins skilgreint.

Í drögum að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga að sérstöku ákvæði um umhverfisvernd er annars vegar fjallað um íslenska náttúru og vernd hennar. Hins vegar lýtur það að gæðum og réttindum sem almenningur skal njóta. Þá er í frumvarpinu kveðið á um að allir skuli njóta heilnæms umhverfis og að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar. Loks er fjallað um

⁵⁴⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 184, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 183.

⁵⁵⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og rétt til þess að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.

Í drögum að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um þjóðaratkvæðagreiðslu segir að fimmtán af hundraði kosningarbærra manna geti krafist þess að nýstaðfest lög frá Alþingi verði borin undir þjóðina í almennri kosningu.

Er stefnt að því að ljúka heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar á tveimur kjörtímabilum. Forsætisráðherra áformar að leggja fram þessi frumvörp sem þingmaður á 151. löggjafarþingi.

3. Samfélagið

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 3. kafla skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti.

236.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að hugmyndafræði afskiptaleysis hafi rutt sér til rúms á Íslandi í lok síðustu aldar og glögg merki hennar hafi sést t.a.m. í stefnuýfirlýsingum ríkisstjórna. Þessi hugmyndafræði hafi verið ein meginástæða þess að bönkunum hafi verið leyft að vaxa svo gríðarlega sem raun beri vitni og lítið hafi verið gert til þess að huga að raunhæfum vörnum gegn því að illa færi. Meginhlutverk ríkisins sé að tryggja viðgang og styrk þeirra stofnana sem samfélagið þarfnist sem heild. Í aðdraganda hrunsins hafi ríkið brugðist þar sem ekki hafi verið hlúð að framangreindu markmiði og hugmyndafræði um það höfuðmarkmið að skapa einstaklingum svigrúm til athafna og auðsöfnunar, burtséð frá því hverju það hafi skilað fyrir samfélagið í heild. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið, að glæða þurfi skilning á hlutverki ríkisstofnana í því að skapa skilyrði fyrir öflugt atvinnulíf, réttarríki og velferðarsamfélag.⁵⁵¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁵²

Já, að því marki sem við á.

Eins og vikið hefur verið að í svörum við ýmsum ábendingum rannsóknarskýrslunnar má segja að rauði þráðurinn í þeim aðgerðum sem stjórnvöld og löggjafinn hafa gripið til á árunum eftir hrun sé að bæta vinnubrögð stjórnsýslunnar, auka formfestu og tryggja meira gagnsæi. Í því sambandi má nefna aðgerðir til að auka viðnám og styrk eftirlitsstofnana. Þá hefur áhersla verið lögð á að auka vitund ráðherra og annars opinbers starfsfólks um þau siðferðilegu viðmið sem hafa skal í fyrirrúmi við rækslu opinberra starfa með setningu siðareglna og fræðslu í þeim efnum.

237.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að hugmyndir um sérstöðu og ágæti Íslendinga hafi verið áberandi á „góðæristímanum“ og eflaust átt sinn

⁵⁵¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 188 og 195, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 183.

⁵⁵² Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

þátt í því að stór hluti þjóðarinnar hafi verið sleginn einhvers konar blindu á hættumerki og hve lítið hafi verið tekið mark á hvers konar aðvörunum og gagnrýni. Forsætisráðuneytið hafi t.a.m. látið vinna „ímyndarskýrslu“ fyrir Ísland 2007 sem hafi m.a. byggt á viðhorfum Íslendinga til sjálfra sín og helstu þjóðareinkenna. Sagnfræðingafélag Íslands hafi hins vegar gert athugasemdir við ímyndarskýrsluna og talið þær sögulegu stoðir sem hún hafi verið reist á ekki standast skoðun. Tillaga í skýrslunni um ímynd Íslands væri byggð á goðsögnum á borð við „frelsisþrá landnámsmanna og nýja gullöld í kjölfar sjálfstæðis“ sem væru á skjön við sagnfræðirannsóknir síðustu áratuga. Þá hafi stjórnmalámennt bundist samtökum við fjármálámennt um að vinna að breyttri ímynd Íslands á alþjóðavettvangi án þess að ganga úr skugga um hver raunveruleg staða fjármálastofnana á Íslandi hafi verið á þeim tíma. Gagnrýni erlendra aðila á íslenska banka hafi yfirleitt verið nefnd „neikvæð umfjöllun“ eða „óábyrgur orðrómur“, líkt og gagnrýnin hafi ekki getað verið málefnaleg og rökstudd. Ef meginmarkmiðið sé að skapa jákvæða ímynd og viðhalda henni séu þetta skiljanleg viðbrögð. Veruleikanum skyldi breyta með ímyndarvinnu, enda mögulegt að „tala“ markaðinn bæði upp og niður. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að leggja þurfi rækt við raunsæja, ábyrga og hófstilla sjálfsmynd íslensku þjóðarinnar sem byggist á þekkingu og skilningi á menningu okkar og samfélagi. Þá þurfi að þjálfa gagnrýna hugsun og efla læsi borgaranna á hvers kyns áróður og innistæðulausa ímyndarsmið.⁵⁵³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁵⁴

Já.

Miðlalæsi er lykill að því að fólk geti bætt þekkingu sína og verið gagnrýnir og virkir borgarar í lýðræðisþjóðfélagi. Markmið laga nr. 38/2011, um fjölmiðla, er m.a. að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölraði í fjölmiðlun sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Hlutverk fjölmiðlanefndar er m.a. að efla fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölraði í fjölmiðlum, standa vörð um tjáningarfrelsi og rétt almennings til upplýsinga. Hugtakið fjölmiðlalæsi vísar til færni, þekkingar og skilnings sem gerir notendum kleift að nýta sér fjölmiðla á öruggan og skilvirkan hátt. Markmið fjölmiðlalæsis eða miðlalæsis er að auka skilning á ólíkum skilaboðum í fjölmiðlum. Það á að hjálpa notendum að bera kennsl á hvernig skilaboðum er komið áleiðis í gegnum fjölmiðla, hvernig fjölmiðlar eru skoðanamyndandi, hvernig þeir skapa alþýðumeningu og hvernig þeir hafa áhrif á val fólks. Miðlalæsi á að auka gagnrýna hugsun neytenda og auðvelda þeim að draga skynsamlegar ályktanir af þeim skilaboðum í fjölmiðlum sem þeir hafa aðgang að. Þá er miðlalæsi talið nauðsynlegt til að borgarar geti nýtt tjáningarfrelsið og haft aðgang að upplýsingum.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, Directive (EU) 2018/1808, sem breytir hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni, Directive 2010/13/EU, er til umræðu í sameiginlegu EES-nefndinni⁵⁵⁵ en hún kveður m.a. á um sérstakt ákvæði um miðlalæsi. Markmiðið er að skylda

⁵⁵³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 194–195, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 184.

⁵⁵⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið og forsætisráðuneytið.

⁵⁵⁵ Sjá: <https://www.efta.int/eea-lex/32018L1808>.

aðildarríki til að styðja við og efla miðlalæsi á öllum samfélagsstigum. Þá eru lagðar auknar skyldur á herðar aðildarríkjum Evrópusambandsins og öðrum ríkjum sem eru aðilar að EES-samningnum. Skýr stefna um miðlalæsi er grundvöllur þess að hægt sé að framfylgja ákvæðum greinarinnar en íslensk stjórnvöld hafa þó ekki enn sett sér stefnu um miðla- og upplýsingalæsi.⁵⁵⁶ Áætlað er að frumvarp til breytinga á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 vegna innleiðingarinnar verði lagt fyrir Alþingi á 151. löggjafarþingi 2020–2021.

Fjölmiðlanefnd stóð fyrir árveknisátakinu „Stoppa, hugsa, athuga“ á Facebook og Instagram vorið 2020. Markmið átaksins var að beina sjónum almennings að dreifingu rangra og misvísandi upplýsinga á samfélagsmiðlum og mikilvægi þess að geta greint á milli falsfrétta og raunverulegra fréttar. Markmiðið var jafnframt að efla gagnrýna hugsun og miðlalæsi almennings og benda á mikilvægi upplýsinga í fjölmiðlum. Að baki átakinu stóðu fjölmiðlanefnd, í samstarfi við embætti landlæknis og Vísindavef Háskóla Íslands. Árveknisátakið fólst í því að fræðsluefni var birt á Facebook, Instagram og á vef fjölmiðlanefndar og stóð í fjórar vikur. Sjónum var sérstaklega beint að rangfærslum og misvísandi upplýsingum vegna kórónuveirunnar og sjúkdómsins COVID-19 á samfélagsmiðlum. Yfir 15 þúsund manns kynntu sér fræðsluefni á vef fjölmiðlanefndar í kjölfar auglýsinga á samfélagsmiðlum og um 250 manns deildu efninu áfram á Facebook. Um 14 þúsund manns til viðbótar heimsóttu vefinn eftir að hafa tekið þátt í spurningaleiknum.

Í handbók Evrópuráðsins um vernd barna og miðlalæsi er m.a. að finna leiðbeiningar um ábyrga netnotkun og umfjöllun um ýmis siðferðileg álitamál sem upp geta komið þegar upplýsingum er deilt á veraldarvefnum.⁵⁵⁷

Fjölmiðlanefnd, SAFT og Heimili og skóli gáfu út bækling í apríl 2015, með styrk frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, þar sem fjallað er m.a. um miðlalæsi.⁵⁵⁸

Þjóðaröryggisráð samþykkti 17. apríl 2020 að koma á laggirnar vinnuhópi þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu⁵⁵⁹ og COVID-19.⁵⁶⁰ Markmið vinnuhópsins er að stuðla að lýðheilsu og heilbrigðisöryggi með því að kanna umfang útbreiðslu rangra eða misvísandi upplýsinga um COVID-19 á Íslandi, koma á framfæri fræðsluefni um mikilvægi áreiðanlegra upplýsinga um COVID-19 og greiða fyrir því að fjölmiðlar og almenningur geti auðveldlega kannað áreiðanleika slíkra upplýsinga. Jafnframt er hlutverk vinnuhópsins að gera tillögur að aðgerðum til þess að auðvelda aðgengi að traustum heimildum og upplýsingum um COVID-19, m.a. með hliðsjón af sambærilegum aðgerðum í nágrannaríkjum.

Vinnuhópurinn lét gera kannanir þar sem m.a. var leitað svara við spurningum um hvernig fólk aflaði sér upplýsinga um kórónuveiruna og COVID-19, traust á upplýsingamiðlun og hvort og þá hvernig misvísandi eða rangar upplýsingar um veiruna og sjúkdóminn hefðu borist

⁵⁵⁶ Miðlalæsisstefna fjölmiðlaeftirlits Íra er dæmi um góða og skýra stefnu í miðlalæsi. Þar má m.a. finna markmiðslýsingu fyrir miðlalæsi og ramma yfir þá grunnhæfni sem nauðsynlegt er að allir tileinki sér svo efla megi miðlalæsi. Stefnuna má nálgast hér: <https://www.bai.ie/en/bai-launches-media-literacy-policy/>.

⁵⁵⁷ Handbók Evrópuráðsins um vernd barna og miðlalæsis er hægt að nálgast rafrænt hér: <https://rm.coe.int/internet-literacy-handbook/1680766c85>.

⁵⁵⁸ Bækling um börn og miðlanotkun er hægt að nálgast rafrænt hér: <http://www.heimiliogskoli.is/wp-content/uploads/2016/08/B%C3%B6rn-og-mi%C3%B0lanotkun.pdf>.

⁵⁵⁹ Hugtakið upplýsingaóreiða tekur til þess þegar röngum eða villandi upplýsingum er dreift, hvort sem er viljandi eða óviljandi.

⁵⁶⁰ Sjá frekari upplýsingar um vinnuhóp um upplýsingaóreiðu og COVID-19 á vefsvæði Stjórnarráðsins hér: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/almanaooryggi/thjodaroryggisrad/vinnuhopur-um-upplysingaoreidu-og-covid-19/>

almenningi. Niðurstöður kannananna hafa verið birtar í skýrslu vinnuhópsins sem er að finna á vefsvæði Stjórnarráðsins.⁵⁶¹ Þá gekk vinnuhópurinn til samstarfs við Vísindavef Háskóla Íslands í því skyni að greiða fyrir því að fjölmiðlar og almenningur hér á landi geti leitað staðfestingar á upplýsingum sem berast til þeirra um COVID-19. Á Vísindavef Háskóla Íslands fer fram upplýst umræða um allt það sem tengist veirum og COVID-19 og var m.a. sett á laggirnar sérstök ritnefnd fræðimanna. Ritnefndin og aðrir sérfræðingar Vísindavefsins hafa undanfarna mánuði svarað mörgum spurningum sem eru aðgengilegar á Vísindavefnum. Unnt er að nálgast svör við fyrirspurnum í sérstökum flokki á Vísindavefnum sem kallast COVID-19 – upplýst umræða, jafnframt á vefnum covid.is og eins samfélagsmiðlum undir merkjum Vísindavefsins, embættis landlæknis og almannavarnanefndar ríkislögreglustjóra. Vinnuhópurinn hafði frumkvæði að því að upplýsingar á covid.is, almannavarnir.is og vefsvæði embættis landlæknis yrðu aðgengilegar á íslensku á upplýsingasetri Facebook um kórónuveiruna og sjúkdóminn COVID-19.

Auk framangreinds er að finna ákvæði um upplýsinga- og tæknimennt og fjármálalæsi í aðalnámskrá grunn- og framhaldsskóla 2011. Náms sviðið upplýsinga- og tæknimennt felur í sér miðlamennt, skólasafnsfræði, tölvunotkun og upplýsinga- og samskiptatækni. Hugtakið upplýsinga- og miðlalæsi má skilgreina sem getuna til að greina hvaða upplýsinga er þörf, leita að þeim, leggja á þær gagnrýnið mat og auka þannig þekkingu sína og nýta með ýmsum miðlum til að ná tilteknu markmiði. Mikilvægt er að nemendur skilji að upplýsinga- og miðlalæsi er ferli sem þeir efla alla ævi, bæði í námi og starfi. Megintilgangur kennslu í upplýsinga- og tæknimennt er að efla upplýsinga- og miðlalæsi nemenda og hjálpa þeim að öðlast almenna, góða tæknifærni og tæknilæsi. Tæknifærnin felur m.a. í sér getu til að nýta ýmis tæki, tæknibúnað og fjölbreyttar úrvinnsluleiðir, tæknilæsi að nýta tækjabúnað til að afla sér þekkingar og miðla henni, upplýsingalæsi felur í sér hæfni í að afla, flokka og vinna úr upplýsingum á gagnrýninn og skapandi hátt og miðlalæsi felur í sér hæfni til að greina, ná í, meta og búa til miðlaskilaboð. Nemendur verða þannig læsir á texta, myndir og töluleg gögn, ná góðri tæknifærni, fingrasetningu og hæfni á sviði upplýsinga- og miðlalæsis. Gert er ráð fyrir að nemendur hafi öðlast víðtæka hæfni á sviði upplýsinga- og miðlalæsis við lok grunnskóla. Þjálfar þarf hvern nemanda markvisst í upplýsinga- og miðlalæsi alla skólagöngu. Ör þróun á sviði stafrænnar miðlunar, upplýsinga- og samskiptatækni og gagnvirkra samskipta eykur þörfina á að efla upplýsinga- og miðlalæsi nemenda.

Fjármálalæsi felur í sér getu til að greina valkosti í fjármálum, fjalla um peninga án vandkvæða, gera áætlanir til framtíðar og bregðast skynsamlega við breyttum forsendum ákvarðana í fjármálum, þ.m.t. í efnahagsumhverfinu. Fjármálalæsi byggist á þekkingu, viðhorfum og hegðun og snýst um að geta tekið upplýstar, meðvitaðar ákvarðanir í fjármálum til lengri og skemmri tíma (skilgreining af Vísindavefnum).

Fjallað er um fjármálalæsi í aðalnámskrám leik-, grunn- og framhaldsskóla í tengslum við grunnþáttinn sjálfbærni og í greinasviði aðalnámskrár grunnskóla. Þar er fjallað um fjármál og fjármálalæsi í tengslum við hæfniviðmið í heimilisfræði, samfélagsgreinum og stærðfræði. Í hæfniviðmiðum um vinnubrögð og beitingu stærðfræðinnar við lok 4. bekkjar grunnskóla er m.a. miðað við að nemandi geti notað stærðfræði til að finna lausnir á verkefnum sem takast þarf á við í daglegu lífi og gerir sér grein fyrir verðgildi peninga, við lok 7. bekkjar þekki nemandi helstu hugtök um fjármál og geti tekist á við verkefni úr umhverfinu eða samfélaginu,

⁵⁶¹ Skýrsla vinnuhópsins er aðgengileg á vef Stjórnarráðsins: https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Skyrsla_uppl.oreidacovid19_25.10.20.pdf/.

þar sem þarf að afla upplýsinga, vinna úr þeim og finna lausn, og við lok 10. bekkjar geti nemandi tekist á við verkefni úr umhverfinu eða samfélaginu, þar sem þarf að afla upplýsinga og meta þær, finna lausnir, m.a. í tengslum við ábyrgð á eigin fjármálum, neyslu og þróun samfélagsins. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur veitt fé til námsgagnagerðar í fjármálalæsi í gegnum Þróunarsjóð námsgagna.

Í júní 2011 skipaði þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra stýrihóp um þriggja ára tilraunaverkefni til að efla fjármálafræðslu í grunn- og framhaldsskólum. Gerður var samningur milli ráðuneytis og Samtaka fjármálafyrirtækja um vinnu og fjármögnun verkefnisins um að efla kennslu í fjármálalæsi í skólum, m.a. með því að velja tilraunaskóla sem tóku að sér þróunarverkefni sviði fjármálalæsis, og stýrihópurinn skilgreindur sem ábyrgðaraðili. Stýrihópurinn skilaði lokaskýrslu í júní 2014. Í kjölfar skýrslu stýrihóps var Stofnun um fjármálalæsi falin framkvæmd könnunar um fjármálalæsi hjá öllum grunn- og framhaldsskólum á vorönn 2016. Helstu niðurstöður könnunarinnar eru að fjármálalæsi er kennt í flestum skólum eins og aðalnámskrár gera ráð fyrir eða í 87% grunnskóla og 90% framhaldsskóla og oftast sem hluti af öðru námssviði en ekki sérstök námsgrein. Í grunnskólum er algengast að fjármálalæsi sé kennt sem hluti af stærðfræði en í framhaldsskólum er algengast að fjármálalæsi sé hluti af lífsleikni. Nemendur grunn- og framhaldsskóla fá að jafnaði 11 kennslustundir í fjármálalæsi á yfirstandandi skólaári. Stofnun um fjármálalæsi hefur, ásamt Háskólanum í Reykjavík, í þrjú skipti kannað fjármálalæsi Íslendinga, árin 2008, 2011 og 2014.

238.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að hlutverk fjölmiðla feli í senn í sér aðhaldshlutverk, upplýsingahlutverk og umræðuhlutverk. Aðhaldshlutverkið þýði að fjölmiðlar leitist við að vernda borgarana fyrir misbeitingu valds, s.s. með því að veita stjórnvöldum og fjármálalífínu aðhald. Upplýsingahlutverkið feli í sér að fjölmiðlar láti borgurunum í té áreiðanlegar upplýsingar og vandaða greiningu á samfélagsmálum. Öflugir sjálfstæðir fjölmiðlar skapi þannig forsendur fyrir upplýsta almenna umræðu sem sé grundvallaratriði í lýðræðisríki. Meginkrafan sem gera verði til fjölmiðla varði faglega framsetningu fréttar, hlutlægni þeirra og sanngirni. Aðhaldshlutverkið og upplýsingahlutverkið krefjist mikils framlags og fyrirhafnar af hálfu fjölmiðlafólksins sjálfs; fagmennsku, hugrekki og elju til að yfirstíga margvíslegar hindranir sem lagðar séu í götu þeirra sem leitist við að greina rétt frá því sem gerist í flóknu umhverfi nútímasamfélags. Í viðleitni sinni til að segja satt og rétt frá því sem gerist, vinna faglega og grafast fyrir um upplýsingar sem varði almannahag, en reynt sé að halda leyndum, vinni fjölmiðlar af hlutlægni í almannabágu. Til að tryggja eða a.m.k. auðvelda fjölmiðlum að rækja þessi hlutverk sín í lýðræðissamfélagi hafi stjórnvöld víða sett reglur um sjálfstæði ritstjórna og gagnsætt eignarhald. Í skýrslutökum fyrir rannsóknarnefnd Alþingis hafi þeim ritstjórum og fréttastjórum sem gáfu skýrslur verið efst í huga að meðal frekari skilyrða fyrir sjálfstæði fjölmiðla væru kjör og starfsaðbúnaður fréttamanna sem og fagvitund þeirra eða fagmennsku. Í skýrslutökunum hafi minna verið rætt um aðstöðuleysi, fjárskort og tímaþröng í íslenskum fjölmiðlum þótt þau atriði hafi borið á góma. Vinnuhópur um siðferði og starfshætti veltir því upp hvort vísan um erfið starfsskilyrði á íslenskum fjölmiðlum hafi verið það oft kveðin að ástæðulaust hafi þótt að endurtaka hana þegar svo margar aðrar hömlur á sjálfstæði fjölmiðla séu í deiglu. Þeim hafi þó orðið tíðrætt um hvernig efla mætti

fagmennsku og sjálfstæði blaðamanna fyrir faginu og meginreglum þess; að frumskylda blaðamanns sé að hafa það að leiðarljósi að hann sé að skrifa fyrir almenning í landinu. Í því skyni þyrfti bæði að efla faglega umræðu meðal blaðamannastéttarinnar og styrkja menntun hennar. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að leita verði leiða til að efla sjálfstæða og hlutlæga fjölmiðlun með því að styrkja bæði fagleg og fjárhagsleg skilyrði fjölmiðlunar.⁵⁶²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁶³

Já.

Í 24. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, er fjallað um ritstjórnarlegt sjálfstæði. Í 1. mgr. segir að fjölmiðlaveita skuli setja sér reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra starfsmanna sem sinna fréttum og fréttatengdu efni. Slíkar reglur skulu mótaðar í samráði við viðkomandi starfsmenn og fagfélög þeirra eða samtök. Í a-c-lið 2. mgr. 24. gr. er tiltekið hvað koma skal fram í reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðlaveitu. Í reglunum skal m.a. fjallað um starfsskilyrði viðkomandi blaða- og fréttamanna ritmiðla og hljóð- og myndmiðla, þ.m.t. stjórnenda á því sviði, við að framfylgja ritstjórnar- eða dagskrárstefnu fjölmiðlaveitunnar; starfshætti sem ætlað er að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði viðkomandi blaða- og fréttamanna, þ.m.t. stjórnenda á því sviði, gagnvart eigendum fjölmiðlaveitunnar; skilyrði áminningar og uppsagnar viðkomandi blaða- og fréttamanna, þ.m.t. stjórnenda á því sviði. Reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði skulu sendar fjölmiðlanefnd til staðfestingar og skulu þær birtar á heimasíðu viðkomandi fjölmiðlaveitu, sbr. 3. mgr. 24. gr. Reglurnar skal endurskoða árlega og tilkynna skal fjölmiðlanefnd þegar endurskoðun hefur farið fram og senda henni nýja útgáfu af reglunum til staðfestingar hafi breytingar verið gerðar, sbr. 4. mgr. 24. gr.

Samkvæmt 26. gr. laganna sem fjallar um lýðræðislegar grundvallarreglur skal fjölmiðlaveita í starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og standa vörð um tjáningarfrelsi. Hún skal virða mannréttindi og jafnrétti, og einnig friðhelgi einkalífs nema lýðræðishlutverk fjölmiðlaveitu og upplýsingaréttur almennings krefjist annars. Fjölmiðlaveita skal gæta þess að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í fréttum og fréttatengdu efni og gæta þess að mismunandi sjónarmið komi fram, jafnt karla sem kvenna. Fjölmiðlaveitu sem hefur þá yfirlýstu stefnu að beita sér fyrir tilteknum málstað er óskýlt að miðla efni sem gengur í berhögð við stefnu miðilsins.

Mennta- og menningarmálaráðherra skipaði 30. desember 2016 nefnd til að fjalla um tillögur um breytingar á lögum og/eða aðrar nauðsynlegar aðgerðir til að bæta rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla hér á landi. Nefndin skilaði tillögum sínum í janúar 2018.⁵⁶⁴ Lagði hún til að ráðist yrði í nokkrar aðgerðir sem gætu hugsanlega bætt rekstrarskilyrði einkarekinna fjölmiðla. Þær snúa m.a. að endurgreiðslu framleiðslukostnaðar á fréttum og fréttatengdu efni, styrkjakerfi fyrir textun og talsetningu, lækkun virðisaukaskatts á keyptu efni og minni eða engin umsvif Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Í kjölfarið var ákveðið að afla frekari gagna um þau atriði sem gerðar voru tillögur um og meta eftir því sem mögulegt

⁵⁶² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 196 og 211, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 185.

⁵⁶³ Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

⁵⁶⁴ Skýrsla um tillögurnar er aðgengileg hér: <https://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2020/10/Rekstrarumhverfi-fj%C3%B6lmi%C3%B0la.-Till%C3%B6gur-nefndar-um-b%C3%A6tt-rekstrarumhverfi-einkarekinna-fj%C3%B6lmi%C3%B0la.-Jan%C3%BAar-2018.pdf>.

væri kostnað, áhrif og áhættu af framkvæmd tillagnanna. Þá voru nokkrir aðrir valkostir um styrkjakerfi athugaðir með sambærilegum hætti. Fjölmiðlanefnd var falið að sjá um verkið í samvinnu við mennta- og menningarmálaráðuneyti og naut nefndin einnig aðstoðar annarra sérfræðinga. Skilaði fjölmiðlanefnd greinargerð til mennta- og menningarmálaráðherra um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla í ágúst 2018.⁵⁶⁵ Til grundvallar var lagt að hugsanlegar aðgerðir styddu við hlutverk fjölmiðla í lýðræðissamfélagi og því áhersla lögð á möguleika þeirra til að flytja fréttir, fréttatengt efni og efla heilbrigða samfélagsumræðu. Meginniðurstöður greinargerðarinnar voru m.a. að setja skyldi á laggirnar endurgreiðslukerfi fyrir framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni að norrænni fyrirmynd. Hefur frumvarp um stuðning við öflun og miðlun fréttar, fréttatengds efnis o.fl. til einkarekinna fjölmiðla verið lagt fram á Alþingi síðustu tvö löggjafarþing en ekki hlotið afgreiðslu.

Í lögum nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, kemur fram að markmið laganna sé að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samhældni í íslensku samfélagi með fjölmiðlaþjónustu í almannabágu og er Ríkisútvarpinu falin framkvæmd hennar. Ríkisútvarpið er skilgreint sem þjóðarmiðill og skal rækja fjölbreytt hlutverk sitt af fagmennsku, metnaði, heiðarleika og virðingu. Það skal leggja rækt við íslenska tungu, menningu, sögu þjóðarinnar og menningararfleifð.

239.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að fjölmiðlar leiki lykilhlutverk í lýðræðissamfélagi með því að upplýsa almenning, vera vettvangur þjóðfélags- umræðu og veita aðhald þeim öflum sem vinni gegn almannahag. Íslenskir fjölmiðlar hafi ekki náð að rækja þetta hlutverk í aðdraganda bankahrunsins. Þeir hafi ekki auðsýnt nægilegt sjálfstæði og ekki verið vakandi fyrir hættumerkjum. Flestir miðlarnir hafi verið í eigu sömu aðila og hafi átt helstu fjármálafyrirtækin. Í skýrslu fjölmiðlanefndar 2005 hafi komið fram að þess hafi sést mörg dæmi að fjölmiðlar hafi ekki fjallað um fyrirtæki eða hagsmunaaðila hafi það getað komið sér illa fyrir fjölmiðilinn sjálfan, eigendur hans eða starfsfólk. Blaða- og fréttamenn tileinki sér oft ákveðna sjálfsritskoðun á umfjöllunarefni sínu. Þrátt fyrir að erfitt sé að sanna sjálfsritskoðun megi ætla að hún sé tiltölulega sterk í smáu samfélagi þar sem fjölmiðlar séu í fárra eigu og atvinnumöguleikar fjölmiðlafólks því takmarkaðir. Ritstjórar og blaðamenn kunni þá að forðast umfjöllun um mál sem geti skaðað viðskiptahagsmuni fjölmiðilsins eða haft áhrif á þeirra eigin starfsframa. Margvíslegar upplýsingar sem fjölmiðlar telji mikilvægt að flytja lesendum sínum, áheyrendum eða áhorfendum geti verið óþægilegar fyrir öflugra aðila í samfélaginu, s.s. stjórnvöld og stórfyrirtæki, sem eigi hagsmuna að gæta. Reynslan sýni að fjölmiðlamenn búi við heilmikið áreiti frá þessum aðilum sem leitist við að hafa áhrif á fréttatenging. Gagnlegt sé að greina á milli tvenns konar afskipta í þessu tilviki. Annars vegar þrýstings sem komi ofan frá, t.d. með því að eigandi eða auglýsandi hafi bein afskipti af umfjöllun fjölmiðilsins og reyni að fá ritstjóra eða fréttastjóra til að breyta málflutningi miðilsins. Hins vegar sé um að ræða óbeinan þrýsting sem birtist ekki í boðvaldi eða hótunum heldur umbun af ýmsu tagi. Vinnuhópur um siðferði hafi

⁵⁶⁵ Greinargerðin er aðgengileg hér: <https://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2020/10/Greinarger%C3%B0-fj%C3%B6lmi%C3%B0lanefndar-til-mennta-og-menningarm%C3%A1lar%C3%A1%C3%B0herra-um-rekstrarumhverfi-einkarekinna-fj%C3%B6lmi%C3%B0la.-%C3%81g%C3%BAst-2018.pdf>.

undir höndum gögn sem sýni ýmiss konar afskipti eigenda fjölmiðla af fréttum og annarri dagskrá. Fjölmiðlamenn veigri sér hins vegar við að fara út í einstök mál vegna hættu á starfsmissi eða meiðyrðamáli. Í alþjóðlegri umræðu hafi megináhyggjuefnið sem fylgir samþjöppun á eignarhaldi á fjölmiðlamarkaði tengst áhrifum þess á forsendur lýðræðislegrar umræðu. Stórfyrirtæki sem sækist eftir fjölmiðlum séu yfirleitt knúin af arðsemiskröfum og leggi síður áherslu á almannajónustuhlutverkið. Á síðustu fimm árum fyrir hrun hafi starfað tvær nefndir á vegum stjórnvalda sem sett hafi fram tillögur um málaflokkinn. Báðar nefndir hafi lagt áherslu á sérstöðu Íslands vegna smæðar markaðarins og að reglur um eignarhald á fjölmiðlum verði að taka mið af henni. Meðal annars verði að gæta að því að reglur verði ekki svo hamlandi að þær vinni í reynd gegn þeim hagsmunum sem þeim sé ætlað að vernda með því að fyrirtækin verði svo smá að þau fái ekki þrífist. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að styrkja þurfi sjálfstæði ritstjórna og setja eignarhaldi einkaaðila á fjölmiðlum hófleg mörk. Skylt eigi að vera að upplýsa hverjir séu eigendur fjölmiðla á hverjum tíma svo almenn- ingur geti vitað hverjir eigi fjölmiðil og lagt mat á hvort þar sé fylgt fram sjónarmiðum eigenda.⁵⁶⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁶⁷

Já.

Sjá umfjöllun um sjálfstæði ritstjórna fjölmiðla, sbr. 24. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, í svari við spurningu nr. 238.

Um upplýsingar um eignarhald fjölmiðla er fjallað í 21. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, en samkvæmt henni skal birta eftirtaldar upplýsingar á vef fjölmiðlanefndar:

- a. nafn þess sem tilkynnt hefur starfsemi sína eða hlotið leyfi, kennitölu, lögheimili, netfang og vefsetur og gildistíma leyfis þegar slíkt á við,
- b. nafn ábyrgðarmanns,
- c. dagskrárstefnu hljóð- og myndmiðla og síðari tilkynningar um breytingu á henni,
- d. ritstjórnarstefnu prentmiðla og rafrænna ritmiðla og síðari tilkynningar um breytingu á henni,
- e. eignarhald á fjölmiðlaveitu,
- f. reglur fjölmiðlaveitu um ritstjórnarlegt sjálfstæði,
- g. jafnréttisáætlun fjölmiðlaveitu, eftir því sem við á, og
- h. ákvarðanir fjölmiðlanefndar í málum fjölmiðlaveitu; úr hinni birtu útgáfu úrskurðar skal þó fella brott upplýsingar um viðkvæm einkamálefni einstaklinga og mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni lögaðila sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari.

Samkvæmt 54. gr. laganna getur fjölmiðlanefnd lagt stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur ef brotið er gegn 17. gr. um skil á upplýsingum um eignarhald og yfirráð og 1. mgr. 20. gr. um breytingu á högum leyfishafa. Sektorheimildinni hefur ekki verið beitt af hálfu fjölmiðlanefndar.

⁵⁶⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 195–211, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 185–186.

⁵⁶⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

Samkvæmt 62. gr. a sinna Samkeppniseftirlitið og fjölmiðlanefnd sameiginlega eftirliti með fjölráði og fjölbreytni í fjölmiðlun. Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölráði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun almennings til tjóns. Fjölmiðlanefnd getur beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða skv. 1. mgr. Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi ber því að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar.

Þá fer Samkeppniseftirlitið með eftirlit með samruna fjölmiðlaveitna skv. 62. gr. b í lögunum. Tilkynna ber Samkeppniseftirlitinu um samruna sem a.m.k. ein fjölmiðlaveita með minnst 100 millj. kr. ársveltu á Íslandi á aðild að. Athugun Samkeppniseftirlitsins frestar samruna. Ef fjölmiðlanefnd telur verulegar líkur á að samruni, sem þegar hefur átt sér stað og uppfyllir ekki skilyrði 1. mgr. um veltu, geti dregið umtalsvert úr fjölráði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun getur nefndin engu að síður farið þess á leit við Samkeppniseftirlitið að það krefji samrunaaðila um tilkynningu um samrunann. Samkeppniseftirlitið leggur mat á hvort fyrirhugaður samruni hafi skaðleg áhrif á fjölráði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun á þeim markaði eða mörkuðum sem viðkomandi fjölmiðlaveita eða fjölmiðlaveitur starfa á, að fenginni umsögn fjölmiðlanefndar. Samkeppniseftirlitið getur ógilt samruna sem kann að hafa skaðleg áhrif á fjölráði og fjölbreytni í fjölmiðlun eða sett slíkum samruna skilyrði sem miða að því að draga úr þeim skaðlegu áhrifum.

240.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að það hafi verið einkenni íslenskra fjölmiðla að þeir hafi ekki haft sérhæfða blaðamenn. Á fjölmiðlum hafi starfað fólk sem hafi haft yfirborðsþekkingu á helstu sviðum og treyst alfarið eða að mjög miklu leyti á sérfræðinga. Blaða- og fréttamenn hafi oft reynt að afla álits sérfræðinga en í þeim tilvikum hafi álitsgjafar sjaldan verið reiðubúnir að tjá sig undir nafni vegna undirliggjandi hagsmuna þeirra og tengsla við skjólstaðinga sína. Upp úr því hafi í reynd orðið sjálfskipuð þöggun. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að efla þurfi menntun blaða- og fréttamanna og skapa þeim skilyrði til sérhæfingar í einstökum málaflokkum.⁵⁶⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁶⁹

Já.

Á þingmálaskrá ríkisstjórnar fyrir 151. löggjafarþing er frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, þar sem lagt er til að teknir verði upp að norrænni fyrirmynd styrkir til einkarekinna fjölmiðla. Frumvarpið felur í sér ýmsar aðgerðir sem ætlað að styðja við rekstur einkarekinna fjölmiðla, þ.m.t. tímarita, enda hafi þeir hlutverki að gegna í samfélaginu við að efla samfélagslega umræðu, tjáningarfrelsi og lýðræðisþátttöku almennings með miðlun fréttu, fréttatengds efnis og um samfélagsmál. Í ljósi fræðilegs sjálfstæðis háskóla sem bjóða upp á nám á þessu sviði, sbr. 2. gr. og 2. gr. a í lögum um háskóla, nr. 63/2006, hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti ekki beitt sér sérstaklega fyrir eflingu menntunar blaða- og fréttamanna.

⁵⁶⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 206 og 211, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 186.

⁵⁶⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

Í Háskólanum á Akureyri er boðið upp á fjölmiðlafræði til BA-prófs. Leitast er við að hafa námið bæði hagnýtt og fræðilegt. Nemendur fá þjálfun í að skrifa texta og læra að vinna við aðra miðla. Áhersla er einnig lögð á að setja fjölmiðla í samhengi við samfélagið. Þá er boðið upp á meistaranám í blaða- og fréttamennsku við Háskóla Íslands. Markmið námsins er að veita staðgóða menntun fyrir blaða- og fréttamenn, enda er það mikilvæg forsenda þess að þeir geti sinnt hlutverki sínu við að upplýsa, fræða og ekki síst hafa gætur á valdhöfum fyrir hönd almennings. Um er að ræða tveggja ára nám sem er bæði fræðilegt og hagnýtt. Markmiðið með náminu er að leggja traustan grunn að fagþekkingu á sviði blaða- og fréttamennsku og búa nemendur sem best undir starf í hröðum heimi nútímafjölmiðlunar. Jafnframt heldur Norræni blaðamannaháskólinn (Nordisk Journalistcenter) úti fjölbreyttu endurmenntunarnámi fyrir starfandi blaða- og fréttamenn frá öllum Norðurlöndunum. Námið þar er styrkt af Norrænu ráðherranefndinni.⁵⁷⁰

241.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að öflugir, sjálfstæðir fjölmiðlar skapi forsendur fyrir upplýsta almenna umræðu sem sé grundvallaratriði í lýðræðisríki. Meginkrafan sem gera verði til fjölmiðla varði faglega framsetningu fréttu, hlutlægni þeirra og sanngirni. Í viðleitni sinni til að segja satt og rétt frá því sem gerist, vinna faglega og grafast fyrir um upplýsingar sem varði almannahag, en reynt sé að halda leyndum, vinni fjölmiðlar af hlutlægni í almannabágu. Í skýrslunni eru rakin ýmis dæmi um erfið starfsskilyrði fjölmiðla, ekki síst vegna samþjöppunar á eignarhaldi og afskipta eigenda, auglýsenda, stórfyrirtækja og stjórn mála af fjölmiðlum. Í aðdraganda hrunsins hafi t.a.m. borið mikið á umfjöllun um fjármálafyrirtæki í ýmsum þáttum sem hafi haft á sér fréttatengt yfirbragð þar sem fjármálafyrirtæki hafi verið lofsömuð. Haft er eftir þáverandi fréttastjóra RÚV að slík umfjöllun hafi oft verið eins og auglýsinga- eða kynningarþættir. Þá hafi í fjölmiðlum verið mikið um drottningarviðtöl við höfuðpaura útrásarinnar þar sem viðmælandi situr einn fyrir svörum og fær ekki gagnrýnar spurningar. Fjölmiðlar stjórni samfélagsumræðunni með því að setja málefnið annaðhvort á dagskrá eða ekki og í aðdraganda bankahrunsins hafi þeir átt stóran hlut í því hve bæði umfangsmikil og lofsamleg umræða um fjármálafyrirtækin hafi verið. Fjölmiðlar hafi verið vanbúnir gagnvart þeim miklu breytingum sem hafi orðið á samfélaginu með örum vexti og auknu sjálfræði fjármálageirans sem hafi haft í för með sér annars konar og vinsamlegri afskipti af fjölmiðlum en fjölmiðlamenn hafi verið vanir. Mörkin milli fréttu, auglýsinga og skemmtiefnis hafi riðlast og sumir viðskiptafréttamenn vingast úr hófi fram við þá sem þeim hafi verið ætlað að fjalla um. Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að ljóst megi vera að þessar breytingar grafi undan grunnildum fréttamenskunnar og þeim faglegu viðmiðum sem tryggja eigi hlutlægni fjölmiðla. Þjónusta við almannahagsmuni víki fyrir sérhagsmunum fjármálafyrirtækja, sannleiksgildið víki fyrir skemmtanagildinu. Fyrir vikið dragi úr áhuga og skilningi almennings á alvarlegum og gagnrýnum fréttum en það sé aftur notað til að réttlæta minnkað vægi þeirra. Þessi þróun sé alvarleg ógnun við lýðræðislegt hlutverk fjölmiðla. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið

⁵⁷⁰ Í svari mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn Heiðu Kristínar Helgadóttur alþm. á 145. löggjafarþingi, mál 341, var fjallað um mögulega styrki til rannsóknarblaðamennsku.

að koma þurfi á faglegu eftirliti með fjölmiðlum sem hafi það að markmiði að tryggja að þeir ræki af ábyrgð hlutverk sitt í lýðræðisríki og verndi almannahagsmuni.⁵⁷¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁷²

Já.

Sjálfstæðri stjórnáskrifunefnd, fjölmiðlanefnd, var komið á fót með lögum nr. 38/2011, um fjölmiðla. Tók nefndin til starfa í lok árs 2011. Nefndin hefur sinnt eftirliti með fjölmiðlum og sinnt öðrum verkefnum á grundvelli laga, allt eftir því sem fjárreiður nefndarinnar hafa leyft hverju sinni. Hægt er að nálgast yfirlit yfir allar ákvarðanir nefndarinnar og álit sem hún hefur birt á vef nefndarinnar. Fjölmiðlanefnd hefur staðið fyrir ýmiss konar málþingum, hefur sett af stað árvekníatak um upplýsingaóreiðu á samfélagsmiðlum, hefur reynt að tryggja að upplýsingar um eignarhald á fjölmiðlum sé aðgengilegt almenningi og gefið ýmiss konar umsagnir bæði í samrunamálum og um lagafrumvörp. Ítarlega umfjöllun um verkefni fjölmiðlanefndar er að finna í ársskýrslum nefndarinnar sem aðgengilegar eru á vef hennar.⁵⁷³

242.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að fjölmiðlamenn hafi rekið sig á það í samskiptum sínum við háskólastofnanir að þar hafi mörkin ekki alltaf verið skýrt dregin á milli fræðastarfs og þátttöku í fjármálagjöf. Sjálfstæði fræðimanna sé, líkt og sjálfstæði fjölmiðla, afdrifaríkt fyrir vöxt og viðgang lýðræðissamfélagsins því að borgararnir þurfi að geta treyst því að fræðimenn setji frá sér efni sem lúti þekkingarfræðilegum og siðferðilegum viðmiðum fræðastarfs en sé ekki sett fram til að þjóna hagsmunaaðilum á sviði viðskipta eða stjórn mála. Þetta varði heilindi vísindastarfsins og virðingu stofnananna sem fræðimennirnir starfi við. Það hafi færst í vöxt á árunum fyrir hrun að hagsmunaaðilar í samfélaginu hafi leitað eftir áliti háskólastofnana og notið þannig þess orðspors og trausts sem viðkomandi stofnun hafi haft. Hætta á hagsmunaárekstrum í háskólasamfélaginu færist í vöxt eftir því sem rannsóknarverkefni séu styrkt meira af einkaaðilum sem hafi fjárhagslegra hagsmuna að gæta. Háskólafólk á sviði hagfræði hafi komið að gerð tveggja skýrslna um stöðu bankanna sem stjórnáskrifamenn og bankamenn hafi vísað mikið til í aðdraganda bankahrunsins. Erlendir höfundar þeirra, sem fengið hafi greidda ríflega þóknun fyrir framlag sitt, hafi líka beitt sér í kynningu á þeim erlendis. Að minnsta kosti önnur þessara skýrslna hafi haft skaðleg áhrif með því að fegra stöðu bankanna á viðkvæmum tímum. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að háskólafólk þurfi að vera á varðbergi gagnvart því að lenda ekki í hagsmunaárekstrum sem leiði þá frá hugsjónum fræðastarfsins. Í því skyni þurfi að setja reglur um kostun starfa og

⁵⁷¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 196, 198–200 og 211, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 186.

⁵⁷² Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

⁵⁷³ Sjá einnig um starfsemi nefndarinnar í skriflegu svari mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn Willum Þórs Þórssonar alþm. á 144. löggjafarþingi Alþingis, mál 491.

rannsóknarverkefna sem dragi úr líkum á að hún hafi áhrif á akademískt frelsi og fræðilega hlutlægni.⁵⁷⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁷⁵

Já.

Með lögum nr. 67/2012 voru gerðar breytingar á 2. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006, um sjálfstæði háskóla og bætt við nýrri lagagrein, 2. gr. a, sem mælir fyrir um fræðilegt sjálfstæði starfsmanna háskóla, svohljóðandi:

2. gr. a.

Háskólum er skylt að virða fræðilegt sjálfstæði starfsmanna sinna. Fræðilegt sjálfstæði starfsmanna felur í sér rétt þeirra til að fjalla um kennslugrein sína á þann hátt sem þeir telja skynsamlegt og í samræmi við fræðilegar kröfur. Fræðilegt sjálfstæði dregur ekki úr ábyrgð starfsmanna á að fara að almennum starfsreglum og siðareglum viðkomandi háskóla. Viðfangsefni rannsókna og kennslu á einstökum fræðasviðum háskóla skulu vera óháð afskiptum þeirra sem eiga skólann eða leggja honum til fé.

Háskólar skulu setja sér siðareglur, m.a. um réttindi og skyldur starfsmanna skv. 1. mgr.

243.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að huga þurfi að vaxandi almennum tengslum háskóla og fyrirtækja og áhrifum þess á háskólastarf. Hvarvetna séu gerðar auknar kröfur til háskóla um að þeir virki fleiri tekjustofna en opinber framlög og skólagjöld. Fyrir þessu séu ýmsar ástæður, s.s. að háskólarannsóknir séu á sumum sviðum, t.d. á sviði læknis- og lyfjarannsókna, orðnar svo dýrar að ríkið geti ekki lengur fjármagnað þær með þeim hætti að háskólarnir verði samkeppnisfærir. Á hinn bóginn sé innan háskólanna að finna dýrmæta þekkingu sem leitun sé að annars staðar og eftir henni sækist einkafyrirtækin, auk þess sem það sé þeim keppikefli að sveipa rannsóknir sínar akademískum ljóma og gefa þeim þannig aukinn trúverðugleika. Háskólar hafi því ekki farið varhluta af svonefndri viðskiptavæðingu samfélagsins og hafi áhyggjur manna aukist af áhrifum þess á háskólastarf, m.a. vegna þess að siðfræði vísinda og siðferði í viðskiptum fari illa saman. Rannsóknir í Bandaríkjunum hafi sýnt að háskólakennarar þiggi ekki aðeins í vaxandi mæli styrki frá fyrirtækjum til að fjármagna rannsóknir sínar, heldur séu þeir og háskólarnir einnig iðulega sjálfir hluthafar í fyrirtækjunum eða fjárhagslega tengdir þeim með öðrum hætti. Færð hafi verið rök fyrir því að þetta dragi úr heiðarleika fræðimanna, þrengi sjóndeildarhring þeirra og val á viðfangsefnum rannsókna. Hætta á hagsmunarárekstrum stórauðist vitanlega samfara þessari þróun. Það sé mikilvæg spurning hvernig tryggja megi sjálfstæði háskólanna gagnvart auknum fjárhagslegum hagsmunum þar sem hugsjónir háskólastarfsins séu í húfi. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að

⁵⁷⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 213–217 og 227, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 187.

⁵⁷⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

**stjórnvöld þurfi að tryggja starfsskilyrði háskóla svo þeir verði ekki háðir fyrirtækjum um fjármagn þar sem það geti grafið undan hlutlægni háskólamanna.⁵⁷⁶
Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁷⁷**

Já.

Meginmarkmið stjórnvalda er að íslenskir háskólar og alþjóðlega samkeppnishæfar rannsóknastofnanir skapi þekkingu, miðli henni og undirbúi nemendur til virkrar þátttöku í þekkingarsamfélagi nútímans og til verðmætasköpunar sem byggist á hugviti, nýsköpun og rannsóknum. Að því markmiði er m.a. unnið með því að auka gæði náms og námsumhverfis í íslenskum háskólum, styrkja rannsóknastarf og umgjörð þess, og auka áhrif og tengsl háskóla og rannsóknastofnana. Í vísinda- og tæknistefnu stjórnvalda 2020–2022 eru sett markmið um aukin gæði í háskólastarfi og eflingu fjármögnunar háskóla.⁵⁷⁸ Í stefnunni kemur fram að öflugir háskólar séu meginuppspretta þekkingarstarfsemi í samfélaginu, mennti og þjálfri fagfólk til fjölbreyttra starfa, séu undirstaða þekkingardrífinnar nýsköpunar og leggi rækt við menningu og lýðræðislega umræðu. Háskólar flytji enn fremur nýja þekkingu, tækni og aðferðir hingað til lands. Nærri helmingur fólks á aldrinum 25–34 ára á Íslandi hafi lokið háskólaprófi (47%) og sé það svipað og í öðrum ríkjum á Norðurlöndum en hærra en að jafnaði í ríkjum OECD. Markmið aðgerðarinnar sé að fjármögnun háskóla verði sambærileg öðrum ríkjum á Norðurlöndum 2025 og að auka gæði og skilvirkni starfsins. Sú vinna hefur leitt til þess að fjármögnun háskóla er sambærileg við meðaltal OECD-ríkjanna. Í aðgerðinni felast eftirfarandi vörður:

2020: Starfshópur vinnur að endurbótum á reiknilíkani svo það styðji betur við gæði og skilvirkni háskólastarfs. Gerð verður greining á fjármögnun norrænna háskóla í samstarfshópi háskólanna, mennta- og menningarmálaráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Unnið að stefnu um gæði og skilvirkni í háskólastarfi og mælikvarðar þróaðir, þ.m.t. um jafnvægi kynjanna í störfum háskóla, með það að leiðarljósi að umhverfi íslenskra háskóla verði sambærilegt við norræna samanburðarháskóla.

2021: Samráð um breytingar á reiknilíkani með áherslu á gæði og skilvirkni. Að samráði komi Vísinda- og tækniráð og fjölbreyttur hópur haghafa. Vinna við stefnu um gæði og skilvirkni í háskólastarfi heldur áfram og einkum horft til samsetningar nemendahóps, hlutverks háskóla við þekkingarsköpun og hlutverks þeirra í samfélaginu. Samráð haft um stefnu, mælikvarða og niðurstöðu greiningarvinnu á fjármögnun háskóla á Íslandi, þ.m.t. um aðferðir við að mæla hvað er sambærilegt við önnur Norðurlönd.

2022: Byrjað að meta fjármögnun í samanburði við önnur norræn lönd og hvernig markmiði aðgerðarinnar skuli náð. Byrjað að beita mælikvörðum fyrir skilvirkni og gæði til að meta háskólastarf. Raunhæf áætlun verði komin til framkvæmda til að markmið náist 2025.

2025: Fjármögnun háskóla er sambærileg við fjármögnun annars staðar á Norðurlöndunum og byggist á svipuðum mælikvörðum. Skýrir mælikvarðar eru fyrir hendi til að meta áhrif opinberrar fjárfestingar í gæðum og skilvirkni í háskólastarfi á íslenskt samfélag.

Ráðgert er að skýrsla um stöðu vinnunnar komi út árið 2022.

⁵⁷⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 212–213 og 227, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 186–187.

⁵⁷⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

⁵⁷⁸ Vísinda- og tæknistefna 2020–2022 er birt á vef Stjórnarráðsins: <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Visindi/V%20og%20t%20a6knistefna%202020-2022.pdf>.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að vísindastarf líti bæði þekkingarfræðilegum og siðferðilegum viðmiðum sem séu forsendur þess að fræðimenn gæti hlutlægni. Háskólar hafi notið mikils trausts í samfélaginu og ætla megi að það stafi ekki síst af því að fólk telji að háskólafolk leitist við í málflutningi sínum að hafa það sem sannara reynist og standist röklega skoðun. Þessi hugsjón vísindastarfs sé samofin hugmyndinni um háskóla sem griðland hugsunar sem sé frjáls undan afskiptum afla sem vilji ráðskast með rannsóknir fræðimanna og niðurstöður þeirra. Í viðleitni sinni til þess að hafa þessa hugsjón í hávegum sé mikilvægt að vísindasamfélagið sé á varðbergi gagnvart því hvernig fræðin kunni að vera misnotuð til að þjóna sérhagsmunum í samfélaginu. Í íslenskum háskólum séu siðareglur þar sem faglegar skyldur og ábyrgð fræðastarfsins séu dregnar fram. Á háskólafundum Háskóla Íslands í nóvember 2006 hafi verið samþykkt ályktun þar sem fram hafi komið að Félag háskólakennara og Félag prófessora skyldu hafa að því frumkvæði að setja ítarlegri siðareglur um góð vísindaleg vinnubrögð og heiðarleika, hagsmunaárekstra og önnur siðferðileg álitamál sem tengist sérstaklega akademískri kennslu og rannsóknum. Þegar skýrsla vinnuhóps um siðferði og starfshætti kom út 2010 höfðu þessar reglur ekki verið unnar en vinnuhópurinn tekur fram að ætla megi að það myndi efla siðferðisvitund vísindamanna að innleiða slíkar siðareglur og fylgja þeim eftir. Ef vel tækist til myndi það jafnframt treysta stoðir lýðræðislegrar umræðu á Íslandi sem hvíli m.a. á því að borgararnir geti treyst því betur en áður að framlag háskólamanna stjórnist öðru fremur af viðleitni þeirra til að hafa það sem sannara reynist. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að fræðasamfélagið þurfi að setja sér samræmdar siðareglur um rannsóknir og fræðimennsku og framfylgja þeim.⁵⁷⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁸⁰

Já.

Lög um vandaða starfshætti í vísindum nr. 70/2019

Sett hafa verið lög um vandaða starfshætti í vísindum, nr. 70/2019. Lögin gilda um allar rannsóknir og fræðastörf hér á landi, sbr. 2. gr. Eftirlit með framkvæmd laganna er í höndum nefndar um vandaða starfshætti í vísindum, sbr. 5. gr. Í 6. gr. laganna er kveðið á um hlutverk nefndar um vandaða starfshætti í vísindum sem er að upplýsa stjórnvöld, almenning og vísindasamfélagið um vandaða starfshætti í vísindum og um vísindasiðfræði og hafa eftirlit með því að siðferðileg viðmið séu í heiðri höfði í vísindasamfélaginu. Nefndin skal vera stjórnvöldum og öðrum sem til hennar leita til ráðgjafar og veita umsagnir og ráð um stefnumótun, þ.m.t. lagasetningu. Hún skal beita sér fyrir umræðum um málefnið innan lands og fylgjast með og taka þátt í alþjóðastarfi á sínu sviði. Nefndin skráir viðurkennd siðferðisviðmið í rannsóknum og skilgreiningar á brotum gegn þeim. Viðmiðin skulu birt á vef nefndarinnar að fenginni umsögn Vísinda- og tækniráðs og staðfestingu ráðherra. Nefndin veitir álit

⁵⁷⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 21–219 og 227, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 187.

⁵⁸⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

um hvort brotið hafi verið gegn þessum siðferðisviðmiðum. Álitsgerðum nefndarinnar skv. 7. gr. og úrlausnum skv. 8. gr. er ekki hægt að skjóta til æðra stjórnvalds.

245.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að þekkingarfræðilegar og siðferðilegar kröfur til vísindastarfs séu að verulegu leyti samofnar. Krafan um að ástunda gagnrýna hugsun, að staðhæfa ekki um málefni nema hafa fyrir orðum sínum haldbær og viðeigandi rök, sé t.a.m. í senn þekkingarfræðileg og siðferðileg krafa. Samband vísinda og siðfræði sé flókið en til einföldunar megi segja að vísindin afli þekkingar og siðfræðin velti því fyrir sér í hvaða skyni hún sé notuð. Það sé afar varasamt að skilja þarna á milli því að ef fræðimenn afli þekkingar og noti hana án tillits til þess hvaða áhrif það hafi á viðfangsefnið sé það ávísun á ábyrgðarleysi gagnvart einstaklingum, umhverfi og samfélagi. Bóklegt nám í siðfræði tryggji þó ekki endilega breytni í viðskiptalífínu. Höfuðatriðið sé að halda þeirri hugsun stöðugt vakandi, jafnt meðal kennara og nemenda, að siðferðileg dómgreind sé sjálfsagður hluti af fagmennsku í viðskiptagreinum og forsenda réttnefndrar samfélagslegrar ábyrgðar. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að efla þurfi siðfræðilega menntun fagstétta á sviði viðskipta og hagfræði.⁵⁸¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁸²

Já.

Lögum nr. 63/2006, um háskóla, var breytt með lögum nr. 67/2012, m.a. í því skyni að koma til móts við ábendingar úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eins og rakið er í frumvarpi til laganna. Segir þar að í samræmi við ábendingar rannsóknarnefndarinnar hafi verið leitast við að skerpa á hlutverki háskóla um að styrkja innviði íslensks samfélags og undirbúa nemendur til ábyrgðar þátttöku í lýðræðislegu samfélagi með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi. Fræðileg hugsun horfi í eðli sínu til langs tíma og háskólar eigi að skapa þekkingu sem nýtist komandi kynslóðum. Í frumvarpinu kemur fram að í því samhengi megi benda á að ábyrgð fræðimanna hafi farið sívaxandi eftir því sem samfélagið hafi orðið háðara fræðilegum og tæknilegum lausnum á lífsverkefnum manna og þjóða. Þess vegna sé nauðsynlegt að tryggja að háskólanemar öðlist þekkingu á þeim siðferðilegu álitamálum sem tengist fræðunum sem þeir leggi stund á um leið og þeir læri að axla þá ábyrgð sem því fylgir að búa í lýðræðissamfélagi. Í samræmi við fræðilegt sjálfstæði háskóla sem jafnframt kemur fram í lögnum, sbr. 2. mgr. 2. gr. þeirra, var í frumvarpinu áréttað að það væri hins vegar á forræði háskólanna að skipuleggja starfsemi sína og ákveða hvernig henni væri best fyrir komið til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag, nemendur og framþróun vísinda og fræða, þ.e. að öðru leyti en því sem kveðið væri á um í lögum, reglum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum.

Í ljósi fræðilegs sjálfstæðis háskóla hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti því ekki beitt sér með sérstökum aðgerðum fyrir eflingu menntunar á einu sviði umfram öðru heldur eftirlátið háskólunum það. Í samræmi við framangreint kom fram í stefnu Háskóla Íslands 2011–2016 að öll fræðasvið og deildir skyldu setja sér markmið og skilgreina leiðir til að flétta

⁵⁸¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 218–219 og 227, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 187.

⁵⁸² Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

saman siðfræði og faglegt nám, efla siðferðilega dómgreind og þjálfra gagnrýna hugsun. Í þeirri viðleitni að samþætta kennslu í siðfræði og gagnrýninni hugsun í allri kennslu innan háskólans hefur Siðfræðistofnun verið falin umsjón svonefndrar fagtengdrar siðfræði.⁵⁸³

Að lokum er vísað til svars við spurningu nr. 244 og rammagreinar um stórauðna áherslu á gagnrýna hugsun og akademískt frelsi í námskrá og löggjöf á bls. 259 þar sem er fjallað um nefnd um starfshætti í vísindum. Er nefndinni m.a. ætlað að standa fyrir fræðslu og upplýstri umræðu um vísindasiðfræði auk þess að hafa eftirlit með því að siðferðileg viðmið séu í heiðri höfð í vísindasamfélaginu.

246.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að fjölmiðlafólk hafi kvartað undan því að erfitt hafi verið að fá íslenskt háskólafólk til að tjá sig um málefni fjármálafyrirtækjanna í aðdraganda bankahrunsins. Vinnuhópur um siðferði og starfshætti bendir á að vitaskuld geti þó verið margvíslegar skiljanlegar ástæður fyrir því að háskólafólk hafi beðist undan því að taka þátt í samfélagsumræðu. Háskólafólk líti almennt svo á að frumskylda þess sé að helga sig kennslu og rannsóknum; það sé þolinmótt ræktunarstarf sem eigi ekki að hlaupa frá til þess að taka þátt í samfélagsumræðu. Þá hafi t.a.m. við Háskóla Íslands verið við lýði vinnumatskerfi sem hafi umbunað háskólafólki fyrir rannsóknir, einkum til birtingar rannsóknaniðurstaðna í sérhæfðum, alþjóðlega ritrýndum tímaritum. Framlag háskólafólks til íslenskrar þjóðfélagsumræðu, s.s. með birtingu greina í dagblöðum eða alþjóðlegum bókum og tímaritum, hafi verið lítt metið til stiga í vinnumatskerfinu. Því megi velta fyrir sér hvort þetta hvatakerfi hafi fjarlæggt háskólafólk frá samfélaginu og dregið úr borgaralegri vitund þess. Í nútímasamfélagi sé brýn þörf á að sérfræðingar láti til sín taka í þjóðfélags- umræðu til að rýna í sérhæfð málefni sem oft séu hulin öllum almenningi en geti skipt sköpum til skilnings á brýnum úrlausnarefnum og deilumálum samtímans. Brýnt sé að skoða borgaralegar skyldur eða félagslega ábyrgð háskólamanna í lýðræðissamfélagi í þessu ljósi. Í samfélagi sérhæfingar verði félagslegt umhverfi æ flóknara og stundum búi háskólafólk eitt yfir þekkingu sem sé nauðsynleg til þess að greina málefni, setja þau í skiljanlegt samhengi og afhjúpa áróðurskenndan málflutning. Þetta sé sérstaklega brýnt í fámennu samfélagi eins og á Íslandi þar sem fjölmiðlar séu faglega veikburða og hafi ekki yfir að ráða blaðamönnum með sérþekkingu á mikilvægum málaflokkum. Þetta hafi sannarlega átt við um íslenskt samfélag í aðdraganda bankahrunsins þar sem almenningur hafi oft lítið botnað í orðræðu fjármálanna, s.s. um skuldabréfavafninga, framvirka samninga, umbreytanleg skuldabréf og aðrar nýjar afurðir á fjármálamarkaði. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að hvetja þurfi háskólafólk til að sýna samfélagslega ábyrgð, s.s. með þátttöku í opinberri umræðu um málefni á fræðasviði þeirra.⁵⁸⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁸⁵

⁵⁸³ Sjá m.a. í ársskýrslu Siðfræðistofnunar fyrir 2015:

https://sidfraedi.hi.is/sites/sidfraedi.hi.is/files/jbp3/arskyrsla_2015.pdf.

⁵⁸⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 220 og 227, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 187.

⁵⁸⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Mennta- og menningarmálaráðuneytið og forsætisráðuneytið.

Já.

Í fyrri svörum hefur verið vikið að sjálfstæði háskóla og fræðilegu sjálfstæði starfsfólks háskóla sem mælt er fyrir um í 2. gr. og 2. gr. a í lögum um háskóla, nr. 63/2006. Ákvæðið var nýmæli og kom inn í lögina með lögum nr. 67/2012. Tílefni frumvarpsins var m.a. að bregðast við ábendingum úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og var þess efnis að hvetja þurfi háskólamenn á öllum fræðasviðum til að taka þátt í opinberri umræðu og styrkja með því tengsl fræðasamfélagsins, atvinnulífsins og hins almenna borgara. Í framangreindu ákvæði kemur fram að fræðilegt sjálfstæði starfsmanna feli í sér rétt þeirra til að fjalla um kennslugrein sína á þann hátt sem þeir telja skynsamlegt og í samræmi við fræðilegar kröfur og að háskólum sé skylt að virða það sjálfstæði.

Við mat á rannsóknarvirkni fræðilegra starfsmanna háskóla og mat á framgangi innan háskólakerfisins hefur m.a. verið litið til birtinga rannsókna í ritryndum fræðiritum. Við endurskoðun matskerfisins kann að koma til greina að metin verði til rannsóknarvirkni þátttaka fræðilegs starfsfólks háskóla í þjóðfélagsumræðu. Í stefnu Háskóla Íslands 2016–2021 kemur m.a. fram að í því augnamiði að stuðla að virkri þátttöku í samfélagi og atvinnulífi verði þróuð viðmið um hvernig akademískt starfsfólk geti fengið mikilvægt framlag til uppbyggingar samfélagsins metið í störfum sínum. Vísir hefur verið að slíkri þróun á alþjóðlegum vettvangi með því að meta samfélagslega framlegð rannsóknar- og fræðistarfa.

Í stefnu Háskóla Íslands 2011–2016 var samfélagsleg ábyrgð nefnd sem eitt af grunngildum háskólans. Kemur fram að skólinn hvetji starfsfólk sitt til þátttöku í opinberri umræðu og uppbyggingu íslensks samfélags í krafti sérþekkingar sinnar. Starfsfólkið skyldi gæta að hlutlægni og upplýsa um fjárhagsleg eða önnur hagsmunatengsl við umfjöllunarefni sín eftir því sem við ætti en jafnframt forðast að setja sig í aðstæður sem ógna fræðilegum heilindum þess. Til að meta árangur af stefnu um ábyrgð gagnvart samfélaginu og umheiminum voru notaðir lykilmælikvarðar, þ.m.t. fjöldi viðtala, erinda og greina starfsfólks háskólans í fjölmiðlum. Í stefnu Háskóla Íslands 2016–2021 er lögð áhersla á virka þátttöku í samfélagi og atvinnulífi. Kemur fram að lögð verði áhersla á að miðla niðurstöðum rannsókna og nýsköpunar með fjölbreyttum hætti, stuðla að almennum skilningi á vísindum og nýta sérfræðipækkingu til að takast á við áskoranir samtímans og í umræðu um brýn samfélagsmál.

Ekki er nóg að hvetja háskólaafólk til aukinnar þátttöku í opinberri umræðu heldur verður jafnframt að tryggja að lagaumgjörð sé ekki þess eðlis að öðru leyti að hún hafi letjandi áhrif. Það leiðir af 73. gr. stjórnarskrárinnar að opinbert starfsfólk hefur sama tjáningarfrelsi og annað fólk. Þá hefur verið litið svo á að opinberu starfsfólki, þ.m.t. starfsfólki opinberra háskóla, sé að vissu marki heimilt að setja fram gagnrýni á opinbera starfsemi innan síns starfssviðs. Með lögum nr. 71/2019 var nýjum kafla um tjáningarfrelsi og þagnarskyldu bætt við stjórnarsýslulög, nr. 37/1993. Kaflinn hefst á yfirlýsingu þar sem mælt er fyrir um að hver sá sem starfi á vegum ríkis eða sveitarfélaga hafi frelsi til að tjá sig opinberlega um atriði er tengist starfi hans, svo fremi sem þagnarskylda eða trúnaðar- og hollustuskyldur standi því ekki í vegi. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að það hefði mjög skaðleg áhrif á lýðræðislega umræðu ef opinbert starfsfólk væri undanskilið henni. Í ljósi þessa sem og til almennrar leiðbeiningar fyrir opinbert starfsfólk þyki rétt að áréttta meginregluna um tjáningarfrelsi í upphafi kaflans sem fjallar fyrst og fremst um þagnarskyldu.

Þá ber að nefna að á vorþingi 2020 voru samþykkt ný heildarlög nr. 40/2020, um vernd uppljóstrara. Lögina ná til starfsfólks óháð því hvort það starfar hjá hinu opinbera eða á einkamarkaði og fellur því starfsfólk opinberra og einkarekinna háskóla undir gildissvið laganna. Lögina heimila starfsfólki að greina í góðri trú frá upplýsingum eða miðla gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi sem það verður vart við í starfsemi vinnuveitenda sinna.

Lagt er sérstakt bann við því að láta hvern þann sæta óréttlátri meðferð sem miðlað hefur upplýsingum eða gögnum samkvæmt skilyrðum laganna.

247.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að þegar reynt sé að meta sameiginlega ábyrgð þjóðarinnar á bankahruninu sé horft til þess að borgarar í lýðræðisríki beri ábyrgð á réttilega kjörnum stjórnvöldum. Meginforsenda þess að borgararnir geti axlað þessa ábyrgð vel sé að þeir búi við góð skilyrði til upplýstrar skoðanamyndunar. Á því hafi verið alvarlegir misbrestir héraendis. Ætli íslenska þjóðin að draga uppbyggilega lærdóma af því sem gerst hafi með falli bankanna haustið 2008 sé mikilvægt að hún horfist í augu við afleiðingar af framferði íslenskra bankamanna og vanrækslu stjórnvalda en leggist ekki í afneitun og sjálfsréttlættingu. Horfa þurfi fram frekar en aftur þegar rætt sé um sameiginlega ábyrgð þjóðarinnar m.t.t. bankahrunsins. Með því sé átt við að ábyrgð almennings felist einkum í því að draga víðtæka lærdóma af því sem gerst hafi, kynna sér staðreyndir málsins og ræða þær málefnalega. Með því móti geti þjóðin axlað þá ábyrgð að byggja upp öflugra samfélag sem dragi úr hættu á því að viðlíka atburðir geti gerst aftur í íslensku samfélagi. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að ef takast eigi að byggja upp öflugra samfélag þurfi öll íslenska þjóðin að draga lærdóma af hruni bankanna og tengdum efnahagsáfallum. Mikilvægt sé að leita sátta í samfélaginu en það muni ekki gerast nema þeir einstaklingar sem mesta ábyrgð beri verði látnir axla hana. Ekki megi þó einblína um of á sekt einstaklinga þar sem hætt sé við því að missa bæði sjónar á flóknu samspili einstaklings-athafna við félagslega, menningarlega og efnahagslega þætti og að farið sé á mis við þá lærdóma sem draga þurfi af svo miklum atburðum.⁵⁸⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁸⁷

Já.

Skýrslur rannsóknarnefnda sem fjölluðu um aðdraganda og orsakir fjármálahrunsins 2008, Íbúðalánasjóð og erfiðleika sparisjóðanna eru meðal þeirra mörgu skýrslna sem unnar voru til þess að skrásetja það sem betur hefði mátt fara og leggja til úrbætur sem styrkja myndu stöðir fjármálagæmsins, efnahagslífsins og jafnvel samfélagsins alls. Þá hafa nokkrar bækur verið gefnar út um íslenskt fjármálakerfi, tengsl manna og hópa og lærdóma fjármálahrunsins.

Í kjölfar falls bankanna 2009 var í samstarfi grasrótarsamtaka, stjórn mála og atvinnulífs efnt til víðtæks samráð við almenning um grundvallargildi íslensks samfélags þar sem m.a. var boðað til 1500 manna þjóðfundar í Laugardalshöllinni þar sem þátttakendur voru valdir með slembiúrtaki úr þjóðskrá. Á fundinum var reynt að leiða í ljós þau gildi sem þjóðin vildi á þeim tíma hafa sem leiðarljós við þróun samfélagsins og hvernig mögulegt væri að endurnóta samfélagið, s.s. velferðar- og menntakerfið og atvinnulífið í samræmi við það.

Annar 1000 manna þjóðfundur, þar sem þátttakendur voru einnig valdir af handahófi úr þjóðskrá, var síðan haldinn 2010. Þar var markmiðið að kanna og kalla eftir megin sjónar-

⁵⁸⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 227–231 og 241, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 188.

⁵⁸⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og forsætisráðuneytið.

miðum og áherslum almennings er lutt að stjórnskipan Íslands og var fundurinn liður í undirbúningi að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Sérstakri nefnd, stjórnlaganefnd, var síðan falið að vinna úr niðurstöðum þjóðfundarins og skilaði sú nefnd af sér viðamikilli skýrslu í tveimur bindum 2011.

Sú skýrsla varð síðan grundvöllur að starfi stjórnlagaráðs sem skipað var í samræmi við ályktun Alþingis nr. 19/139, um skipun stjórnlagaráðs. Hafði stjórnlagaráð það hlutverk að skila Alþingi tillögum að breytingum á stjórnarskrá Íslands og skilaði ráðið Alþingi tillögum sínum í formi frumvarps til stjórnarskipunarlaganna 29. júlí 2011. Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla, þar sem spurt var um afstöðu almennings til tillagna stjórnlagaráðs, fór síðan fram 2012 og hafa tillögur stjórnlagaráðs og skýrsla stjórnlaganefndar síðan þá verið hafðar til hliðsjónar við áframhaldandi vinnu þings og stjórnvalda í stjórnarskrármálum. Marvisst hefur verið unnið í þessum málum á síðustu árum með það að markmiði að ná fram sem víðtækastri samfélagslegri og pólitískri sátt um breytingarnar. Var í þessu skyni m.a. efnt til almennings-samráðs um endurskoðun stjórnarskrárinnar 2019 í formi rökræðukönnunar og er nú boðað að frumvörp um tilteknar breytingar á stjórnarskrá verði lögð fram á því löggjafarþingi sem nú stendur yfir, 151. löggjafarþingi.

Af hálfu stjórnvalda hefur markvisst verið unnið að því að auka almennings-samráð við mótun og töku mikilvægra ákvarðana, s.s. við samningu lagafrumvarpa og stjórnartillagna. Mikilvægasta skrefið í þessa veru var án efa opnun samráðsgáttar stjórnvalda á vefnum island.is 2018 þar sem almennings og hogaðilum er gefinn kostur á því að veita umsagnir um drög að lagafrumvörpum og þingsályktunartillögum sem unnin eru á vettvangi stjórnvalda áður en frá þeim er gengið og þau lögð fram á Alþingi. Hið sama á við um ýmis stefnu-markandi skjöl.

Auk framangreinds má nefna að fjöldi málþinga og fundanna um lærdóm þjóðarinnar frá hrúni hefur verið haldinn og eins hafa fjölmiðlar gjarnan unnið samantektir á tímamótum er varða fjármálahrúnið. Þannig var t.a.m. haldið málþing þegar fimm ár voru liðin frá hrúni með yfirskriftinni „Hvað höfum við lært?“⁵⁸⁸ og ráðstefna í Háskóla Íslands þegar 10 ár voru liðin sem bar heitið „Afleiðingar og eftirköst efnahagshrunsins – 10 ár frá efnahagshrúni“.⁵⁸⁹

Í samantekt fjölmiðils frá því snemma árs 2018 kemur fram að 36 manns hafi samtals verið dæmdir í 96 ára fangelsi í málum tengdum fjármálahruninu. Þá voru enn nokkur mál tengd fjármálahruninu fyrir dómstólum. Meðal þeirra sem hafa hlotið dóma er fyrrverandi starfsfólk í öllum stærstu bönkunum fyrir hrún, þ.e. Kaupþingi, Landsbanka Íslands hf. og Glitni hf.⁵⁹⁰

Þá hefur lagaumgjörð á sviði stjórnsýslu, fjármálamarkaðar, peninga- og efnahagsmála, ríkisfjármála o.fl. verið endurskoðuð gaumgæfilega eins og ítarlega er rakið í svörum við fjölmörgum ábendingum rannsóknarnefndanna í skýrslu þessari. Má í því sambandi sérstaklega vísa í setningu nýrra upplýsingalaga 2012 og endurskoðun þeirra 2019.

Útlitun á viðbrögðum hér að framan er sett fram í dæmaskyni. Fjölmargt annað mætti nefna. Að sama skapi er ljóst að mat manna á því hvort viðbrögð, hvort sem það eru viðbrögð stjórnvalda, Alþingis eða annarra, hafi verið fullnægjandi eða hvort þau hafi borið tilætlaðan árangur er misjafnt. Í því sambandi ber þó ávallt að hafa í huga að umbótastarfi lýkur í raun aldrei og án efa er enn þá fjölmargt sem læra má af efnahagshruninu og fyrri lærdóma þarf einnig reglulega að rifja upp og tileinka sér að nýju við nýjar aðstæður.

⁵⁸⁸ Sjá: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2013/10/05/hvad_hofum_vid_laert_af_hruninu/.

⁵⁸⁹ Sjá: https://www.hi.is/vidburdir/afleidingar_og_eftirkost_efnahagshrunsins_10_ar_fra_efnahagshruni.

⁵⁹⁰ Sjá: <https://www.visir.is/g/2018180209183>.

248.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti kemur fram að Íslendingar hafi aukið neyslu sína umtalsvert á árunum í aðdraganda bankahrunsins. Þessi auknu efnislegu gæði stórs hluta þjóðarinnar hafi að verulegu leyti verið fjármögnuð með lánsfé. Hin mikla einkaneysla og skuldsetning heimila haldist í hendur við hugmyndafræði eftirlitsleysis sem hafi sett hugmyndina um hinn fullvalda neytanda í öndvegi og falið í sér stefnu um að draga sem mest úr opinberum afskiptum af neyslu einstaklinganna. Það sé til marks um ábyrgð almennings að margir hafi notið góðs af efnahagsástandinu sem hér hafi verið, þótt ójöfnuður hafi jafnframt vaxið á góðærisárunum. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að þjóðin þurfi að endurskoða þá neysluhyggju sem hér hafi verið ríkjandi og hafi gert það að verkum að áfallið hafi orðið mörgum fjölskyldum og einstaklingum þungbærara en ef meiri hófsemd hefði verið í lífsmáta.⁵⁹¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁹²

Já, að vissu leyti.

Neyslumynstur Íslendinga hefur breyst nokkuð frá því sem var í aðdraganda fjármálahrunsins 2008. Til að mynda sýna gögn frá Hagstofu Íslands að einkaneysla á mann hafi á síðustu árum vaxið talsvert minna en bæði atvinnutekjur og verg landsframleiðsla á mann. Þessu var ólíkt farið í uppsveiflunni fyrir 2008 þegar einkaneysla jókst meira en tekjur. Af þessum sökum hefur sparnaður eins og hann birtist í þjóðhagsreikningum, þ.e. sparnaður heimila, fyrirtækja og hins opinbera, aukist mjög undanfarin ár miðað við það sem þekktist hér á árunum á undan 2008. Gögn um skammtímaskuldir, einkum yfirdráttarskuldir og greiðslukortaskuldir, sem nýta má sem einn mælikvarða um neyslu, sýna að þær hafi minnkað mikið á föstu verðlagi frá því sem var fyrir fjármálahrunið 2008.

Þá má nýta upplýsingar um sorpmagn til þess að glöggva sig á því hversu mikils þjóðin neytir og hversu ráðandi neysluhyggja er. Frá 2007 til 2017 jókst magn úrgangs sem fór í gegnum endurvinnslustöðvar Sorpu um fjórðung. Blandaður úrgangur, þar sem húsgögn eru fyrirferðarmikil, tvöfaldaðist hins vegar næstum því frá 2010 til 2017.⁵⁹³

Af ofangreindu má sjá að neysla er líklega eitthvað meiri nú en hún var í aðdraganda fjármálahrunsins en þessi neysla byggir á auknum kaupmætti heimila og er ekki fjármögnuð með lánum eins og var algengara á árunum fyrir 2008. Þessar breytingar eru til þess fallnar að auka stöðugleika og gera þjóðlífið betur í stakk búið til þess að takast á við skakkaföll.

249.

Í skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti er fjallað um „viðskiptavæðingu menningarlífsins“ og rakin dæmi um hvernig mörkin á milli einkageirans og opinbera geirans hafi að mörgu leyti máðst út á árunum fyrir hrun. Í skýrslunni kemur fram að

⁵⁹¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 231–233 og 241, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 188.

⁵⁹² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁵⁹³ Sjá: <https://www.ruv.is/frett/a-heildina-litid-hofum-vid-laert-af-hruninu-0>.

styrkveitingar til félagasamtaka og menningarstofnana hafi verið liður í markvissri markaðssetningu bankanna sem hafi verið ætlað að bæta ímynd þeirra og skapa þeim viðskiptavild. Dæmin sýni hvernig eigendur fjármálafyrirtækis hafi fengið að koma inn í almannarýmið og öðlast völd og áhrif á opinberu sviði þar sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar hafi átt að taka ákvarðanir. Þar með hafi þeir öðlast ítök og sess sem hafi byggst á menningararfi þjóðarinnar og það viðhorf hafi skotið rótum að ræktun hans og endursköpun hafi verið undir velvilja fjármálamanna komin. Skiljanlegt sé að forsvarsmenn menningarstofnana hafi fagnað auknum fjárframlögum til starfsemi sinnar en það sé einnig ástæða til að vera á varðbergi í þessu tilliti. Leiða megi að því líkur að svokölluð kostun fjármálafyrirtækja á menningarviðburðum og aðrar styrkveitingar geti dregið úr sjálfstæði listamanna og menningarstofnana gagnvart fjármagnsöflunum. Þar með sé ekki sagt að styrktaraðilar hafi haft bein afskipti af verkefnavali eða listrænni framsetningu heldur að skiljanlegt sé að spjótum sé ekki beint gegn þeim sem fjármagni spennandi verkefni. Þannig hafi vöxtur og viðgangur bankanna verið mjög samofinn margvíslegum þáttum í íslensku þjóðlífi í aðdraganda hrunsins. Í þessu samhengi skipti máli að ekki hafi verið virt nægilega þau mörk sem þurfi á milli viðskiptalífsins og annarra sviða samfélagsins, s.s. skóla og menningarstofnana. Þá hafi þetta nána samspil viðskiptalífsins við önnur svið samfélagsins stuðlað að því andvaraleysi sem hafi einkennt íslenskt samfélag í aðdraganda hrunsins. Draga megi þann lærdóm af því sem að framan er rakið að Íslendingar verði að draga skýrari mörk á milli þeirra verkefna sem eðlilegt sé að fela opinberum aðilum annars vegar og einkaaðilum hins vegar.⁵⁹⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁹⁵

Nei.

Ekki hafa verið settar sérstakar takmarkanir á stuðning viðskiptalífsins eða fjármála-kerfisins við samfélagsleg eða menningarleg verkefni. Stóru viðskiptabankarnir þrír styðja allir verkefni á sviði umhverfismála, íþróttamála, verkefni til samfélagslegra umbóta, nýsköpunarverkefni og verkefni er varða list og hönnun. Þá hafa fjármálafyrirtæki gjarnan verið í fararbroddi fyrir fræðslu um fjármál og sparnað og í stuðningi við smærri verkefni í nærumhverfi útibúa, sjá m.a. um þetta rammagrein um ábyrgð atvinnulífsins á sjálfu sér, á bls. 232.

Í menningarstefnu stjórnvalda sem var samþykkt sem þingsályktun frá Alþingi 6. mars 2013 kemur fram að samstarf opinberra aðila og einkaaðila sé nauðsynlegt til að lista- og menningarlíf geti þrífist. Í stefnunni er lagt til að fyrirtæki og einkaaðilar verði hvött til aukinnar samfélagslegrar þátttöku með stuðningi við menningarlífið. Þá er í stefnunni lagt til að leitað verði leiða til að efla enn frekar stuðning einkaaðila við menningarstarf og að slíkur stuðningur verði gerður eftirsóknarverður. Unnið verði að gagnkvæmum skilningi og viðurkenningu á sameiginlegum hagsmunum menningarlífs og atvinnulífs.

Samkvæmt þingmálaskrá fyrir 151. löggjafarþing er ráðgert að mennta- og menningarmálaráðherra leggi fram tillögu til þingsályktunar um menningarstefnu Íslands til

⁵⁹⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki I, bls. 238 og 241, sbr. skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar, 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 — 705. mál, bls. 187–188.

⁵⁹⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og forsætisráðuneytið.

ársins 2030 sem er ætluð stjórnvöldum og Alþingi við frekari umræðu um menningarmál, til stefnumótunar á afmörkuðum sviðum og ákvarðanatöku.

Í lögum um sviðslistir, nr. 165/2019, og lögum um Sinfóníuhljómsveit Íslands, nr. 36/1982, er ekki að finna neinar takmarkanir við kostun einkaaðila á sýningum, tónleikum eða öðrum viðburðum. Söfn hér á landi skiptast í ríkisrekin höfuðsöfn og önnur söfn sem hafa hlotið viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðherra. Um höfuðsöfnin gilda sérlög, þ.e. myndlistarlög nr. 64/2012 um Listasafn Íslands, lög um Náttúruminjasafn Íslands, nr. 35/2007, og lög um Þjóðminjasafn Íslands, nr. 140/2011. Um önnur söfn gilda safnalög nr. 141/2011. Í framangreindum lögum eru engin ákvæði sem setja skorður við kostun einkaaðila á sýningum eða viðburðum tengdum starfsemi safna. Samkvæmt 7. tölul. 10. gr. safnalaga, nr. 141/2011, er viðurkenndum söfnum skylt að starfa í samræmi við siðareglur Alþjóðaráðs safna (ICOM) og ákvæði safnalaga. ICOM – Alþjóðaráð safna starfar í þágu samfélagsins og framþróunar þess með því að standa vörð um menningararf og menningarafurðir. ICOM starfar í lands- og fagdeildum sem einbeita sér að afmörkuðum sviðum safnastarfs. Íslandsdeild ICOM var stofnuð árið 1985, sem faglegur vettvangur íslenskra safnamanna og tengiliður við alþjóðasamtökin. Í 8. kafla siðareglanna eru varúðarreglur sem ætlað er að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra. Í athugasemdum með því frumvarpi sem varð að safnalögum nr. 141/2011 er lögð áhersla á að safn sé varanleg stofnun sem starfi í þágu almennings sem er ekki rekin í hagnaðarskyni, sbr. 3. gr. laganna.

Samkvæmt framansögðu er það ríkjandi viðhorf að samstarf opinberra aðila og einkaaðila sé nauðsynlegt til þess að lista- og menningarlíf geti þrífist. Í gildandi menningarstefnu er hvatt til þess að fyrirtæki og einkaaðilar taki aukinn þátt í samfélagsverkefnum eins og stuðningi við menningarlíf. Með lögfestingu kröfu um að viðurkennd söfn fylgi siðareglum Alþjóðaráðs safna er m.a. leitast við að sporna gegn hagsmunaárekstrum þegar kemur að þátttöku fyrirtækja í lista- og menningarstarfi. Huga mætti að því í nýrri menningarstefnu að skýra nánar forsendur fyrir samfélagslegri þátttöku fyrirtækja í starfi lista- og menningarstofnana. Þá mætti huga að því að styrkja innviði lista- og menningarstofnana í því skyni að auka sjálfstæði þeirra gagnvart ytri fjárhagslegum áhrifum.

III Íbúðalánasjóður o.fl.

Inngangur

Íbúðalánasjóður var lagður niður með lögum nr. 137/2019 sem tóku gildi þann 31. desember sl. Þegar hluti af starfsemi sjóðsins fór í nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og hluti í ÍL-sjóð. Er nánar fjallað um niðurlagningu sjóðsins aftast í innganginum en rétt þykir að rekja hér helstu breytingar sem orðið höfðu á hlutverki Íbúðalánasjóðs fram að því.

Hlutverk Íbúðalánasjóðs sem stofnunar tók miklum breytingum 2013–2019. Lögum var breytt á þann veg að lánaheimildir voru takmarkaðar við félagsleg útlán auk þess sem sjóðurinn fór frá því að vera fyrst og fremst lánastofnun yfir í það að vera sú stofnun sem fer með framkvæmd húsnæðismála. Var þetta breytta hlutverk lögfest 2018 og þá m.a. horft til norrænna systurstofnana Íbúðalánasjóðs, þ.e. Husbanken í Noregi og ARA í Finnlandi.

Rætur breytinga á Íbúðalánasjóði ná til 2011 og 2012. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) birti íslenskum stjórnvöldum í júlí 2011 tilmæli um nauðsynlegar ráðstafanir til að lánastarfsemi sjóðsins samræmdist samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Alþingi samþykkti í kjölfarið lög nr. 84/2012 til breytinga á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, til að bregðast við tilmælum ESA.

Meginniðurstaða Eftirlitsstofnunar EFTA var að Íbúðalánasjóður nyti ríkisaðstoðar í formi eigendaábyrgðar, vaxtaniðurgreiðslna, undanþágu frá arðsemiskröfu og greiðslu tekjuskatts. Slíkt raskaði samkeppni og væri ósamrýmanlegt EES-samningnum.

Almennum lánveitingum Íbúðalánasjóðs var að mestu hætt 2012. Umgjörð breytts Íbúðalánasjóðs var svo skerpt enn frekar með lögum nr. 52/2016, um almennar íbúðir, og lögum nr. 65/2018, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998.

Breytingar með lögum nr. 84/2012, nr. 52/2016 og nr. 65/2018 miðuðu að því að Íbúðalánasjóður:

- veitti þjónustu í almannapágu
- lánaði óhagnaðardrífnum leigufélögum
- veitti almenn húsnæðislán til þeirra sem ekki hafa aðgang að lánnum í fjármála-kerfinu
- veitti stofnframlög til að greiða fyrir því að fólk með tekjur og eignir undir tiltekn-um mörkum ætti kost á öruggu og hentugu leiguhúsnæði
- stuðlaði að því að húsnæðiskostnaður væri í samræmi við greiðslugetu leigjenda og að jafnaði ekki umfram fjórðung tekna
- legði aukna áherslu á greiningar- og samræmingarhlutverk sitt, m.a. með utanum-haldi um húsnæðisáætlanir sveitarfélaga

Þá voru samræmd hæfisskilyrði stjórnarmanna og æðstu stjórnenda Íbúðalánasjóðs því sem kveðið var á um í lögum um fjármálafyrirtæki og mælt fyrir um að stjórnarmenn sjóðsins mættu hvorki vera í stjórn annars eftirlitsskylds aðila, samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, né vera starfsfólk eða endurskoðendur annars eftirlitsskylds aðila. Hliðstæð ákvæði var að finna í lögum um fjármálafyrirtæki. Auknar kröfur voru gerðar um uppgjör sjóðsins og innra eftirlit og starfsemi sjóðsins færð undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins.

Með lögum nr. 137/2019 sem tóku gildi 31. desember 2019 var Íbúðalánasjóður lagður niður í þeirri mynd sem hann hafði áður starfað í. Sá hluti starfsemi Íbúðalánasjóðs sem laut

að framkvæmd á stefnu stjórnvalda í húsnæðismálum fór þá inn í nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Eftir var sá hluti af starfsemi Íbúðalánasjóðs sem laut að fjármálaumsýslu vegna eldra lánasafns og eigna utan lánasafns auk skulda sjóðsins. Hlaut sá hluti nafnið ÍL-sjóður og starfar hann skv. lögum nr. 151/2019, um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs, og heyrir undir fjármála- og efnahagsráðherra.

Niðurlagning Íbúðalánasjóðs byggði á tillögu starfshóps sem félagsmálaráðherra skipaði í september 2018. Hópnun var ætlað að leggja fram tillögur að leiðum til að draga úr áhættu ríkisins vegna uppsafnaðs vanda sem einkum var tilkominn vegna stórauðinna uppgreiðslna lána hjá Íbúðalánasjóði. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar tilnefndir af forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Íbúðalánasjóði og Seðlabanka Íslands, auk þess sem formaður og annar fulltrúi í starfshópnum voru skipaðir án tilnefningar. Framkvæmdastjóri fjárstýringarsviðs Íbúðalánasjóðs var starfsmaður hópsins. Hópurinn skilaði tillögu í lok mars 2019 um að Íbúðalánasjóði yrði skipt upp og að sá hluti starfsemi sjóðsins sem snýr að fjármálaumsýslu vegna eldra lánasafns sjóðsins yrði skilinn frá meginstarfsemi stofnunarinnar.

1. bindi skýrslu um Íbúðalánasjóð o.fl.

Í 1. bindi skýrslunnar er fjallað um meginlínur í þróun íslenska húsnæðiskerfisins, húsnæðismál og hagkerfið, þróun löggjafar, stjórnarhætti og stjórnsýslulega stöðu Íbúðalánasjóðs, rannsóknir á íbúðaþörf og samninga Íbúðalánasjóðs við Fjárvaka um innheimtu og viðskiptahugbúnað. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnsýsluna verið dregnar saman og rakin viðbrögð við þeim.

1. Inngangur

Engar ábendingar er varða stjórnsýsluna.

2. Ágrip um helstu niðurstöður

Í 2. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. eru dregnar saman helstu niðurstöður nefndarinnar. Við ákvörðun um framsetningu og afmörkun ábendinga í skýrslu þessari var ákveðið að rekja þær ekki sérstaklega undir þessum kafla nema í þeim tilvikum þar sem um var að ræða ábendingar sem ekki komu fyrir í öðrum köflum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar eða þegar um var að ræða ályktanir rannsóknarnefndarinnar af umfjöllun úr fleiri en einum kafla. Almennu eru ábendingarnar því reifaðar undir hverjum og einum kafla. Með þessu móti er leitast við að haga framsetningu ábendinga í skýrslu þessari í þeirri röð sem þær koma fyrir í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Í þeim tilvikum þar sem ábending er jafnframt rakin í kafla rannsóknarnefndarinnar um helstu niðurstöður er vísað til viðeigandi blaðsíðutals í neðanmálgrein.

1.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að samkvæmt 1. gr. laga nr. 44/1998 skuli Íbúðalánasjóður stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að húsnæðisstefnan sé óljós og ekki liggi fyrir þau markmið sem ætlunin sé að ná eða greining á því hvernig unnt sé að ná þeim með lánveitingum. Skilgreina þurfi húsnæðisstefnuna og síðan markmið hennar og þegar markmiðin liggi fyrir sé hægt að útfæra hvernig hún verði framkvæmd. Húsnæðisstefna sé því stefna um það hvort og hvernig stjórnvöld vilji styðja þegna sína varðandi íbúðarhúsnæði. Alls ekki sé sjálfgefið að slík aðstoð verði útfærð með lánveitingum til íbúðakaupenda.⁵⁹⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁹⁷

⁵⁹⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 9, 42 og 77–78 og bindi 3, bls. 249.

⁵⁹⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Félagsmálaráðuneytið.

Já.

Nú eru meginmarkmið málaflokksins skilgreind í fjármálaáætlun. Stjórnvöld hafa á undanförunum árum unnið markvisst að því að auka upplýsingaöflun og miðlun um húsnæðismál í því skyni að auka yfirsýn og efla stefnumótun stjórnvalda í húsnæðismálum. Skilgreind hafa verið meginmarkmið málaflokksins og skilgreindir mælikvarðar til þess að meta árangur, auk þess sem helstu verkefni í þessu skyni hafa verið skilgreind og tímasett. Þá má nefna að á haustþingi 2020 er unnið að þingsályktunartillögu félags- og barnamálaráðherra um stefnumótun á sviði húsnæðismála til næstu fjögurra ára. Enn fremur hefur verið unnið markvisst að útfærslu og eftirfylgni tillagna átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði, en hópurinn skilaði tillögum sínum í lok árs 2018.

Húsnæðisstefna

Öruggt húsnæði er mikilvæg forsenda fyrir velferð hvernar fjölskyldu. Meginmarkmið opinberrar stefnu í húsnæðismálum er að tryggja húsnæðisöryggi allra landsmanna. Í því felst m.a. að stuðla að því að á hverjum tíma sé hæfilegt framboð af hentugu húsnæði sem mætir ólíkum þörfum fólks, efnis og aðstæðum og að veita fjárhagslegan stuðning þeim sem þess þurfa með.

Upphaf skipulegrar stefnumótunar á sviði húsnæðismála á Íslandi má rekja til 1955 þegar sett voru lög um húsnæðismálastjórn. Lánveitingar af hálfu hins opinbera höfðu þó tíðkast allt frá 1900 þegar veðdeild Landsbanka Íslands var stofnuð og átti að veita lán með vægum vaxtakjörum til langs tíma. Auk þess hafði Byggingarfélag verkamanna byggt 3400 íbúðir í verkamannabústöðum frá 1929 til 1946. Segja má að megináherslan í stefnumörkun stjórnvalda allt til 1998 hafi falist í stuðningi við öflun eigin húsnæðis, annars vegar með lánveitingum til íbúða á almennum markaði og hins vegar með uppbyggingu félagslegra eignaríbúða. Stefnumótun og framkvæmd húsnæðisstuðnings stjórnvalda hefur að verulegu leyti verið í höndum Húsnæðisstofnunar ríkisins, síðar Íbúðalánasjóðs, og nú Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, en stuðningur sem felst í niðurgreiðslu vaxta af húsnæðislánum í formi vaxtabóta og ráðstöfun séreignarsparnaðar til húsnæðiskaupa og lækkunar húsnæðisskulda er í höndum fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Húsnæðismarkaðurinn á Íslandi hefur einkennst af miklum sveiflum og skorti á stöðugleika undanfarna áratugi. Breytingar á fyrirkomulagi lánveitinga til húsnæðisöflunar og húsnæðisstuðnings af hálfu ríkisins hafa verið örar og m.a. hefur verið gagnrýnt að ekki væri til staðar heildstæð, aðgengileg og opinber húsnæðisstefna. Skipaður var samráðshópur um húsnæðisstefnu 2010 sem hafði það hlutverk að móta heildstæða húsnæðisstefnu ríkisins. Hópurinn skilaði tillögum sínum 2011. Í niðurstöðunum kemur m.a. fram að samhliða því meginmarkmiði húsnæðisstefnu stjórnvalda að tryggja húsnæðisöryggi heimila á Íslandi þurfi einnig að stuðla að félagslegri samheldni og efnahagslegum stöðugleika. Mikilvæg forsenda fyrir árangri húsnæðisstefnunnar væri að ákvarðanir væru byggðar á bestu mögulegu upplýsingum hverju sinni. Húsnæðisstefnan þyrfti að vera heildstæð og ná til allra samfélagsþátta og stórbætt greining á húsnæðismarkaðnum væri forsenda fyrir því að stjórnvöld gætu náð árangri með húsnæðisstefnu sinni.

Viðvarandi ójafnvægi í húsnæðismálum á undanförunum áratugum hefur leitt til þess að stjórnvöld hafa á undanförunum misserum lagt aukna áherslu á að mynda trausta umgjörð um húsnæðismál.

Ákvæði um gerð húsnæðisstefnu voru lögfest í fyrsta sinn 2018, með breytingu á lögum um húsnæðismál. Samkvæmt lögnum er gert ráð fyrir því að ráðherra leggi fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótun á sviði húsnæðismála til fjögurra ára í senn. Stefnan skal kveða á um verkefni sem ætlað er að tryggja landsmönnum öruggt húsnæði.

Á haustþingi 2020 hefur verið unnið að undirbúningi tillögu til þingsályktunar um stefnumótun á sviði húsnæðismála í félagsmálaráðuneytinu. Megininntak stefnunnar byggir á ríkisstjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar en þar er lögð áhersla á að öruggt húsnæði sé ein af grundvallarforsendum öflugs samfélags, óháð efnahag og búsetu. Ríkisstjórnin vinnur með ýmsum aðgerðum og lagabreytingum að því að koma á umbótum í húsnæðismálum, m.a. með því að stuðla að auknu jafnvægi húsnæðismarkaðar, eflingu stuðningskerfa, samræmdri stefnumörkun í uppbyggingu félagslegs húsnæðis, auknu gagnsæi á leigumarkaði og betra aðgengi ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn.

2.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að rétt sé að taka til skoðunar hvort endurskoða eigi hlutverk Íbúðalánasjóðs. Þrátt fyrir að tilgangur laga um húsnæðismál, svo og hlutverk Íbúðalánasjóðs sem fer með framkvæmd laganna, sé skýr hafi breytingar á fjármálakerfi Íslands á undanförunum áratugum samhliða öðrum samfélagslegum breytingum vakið áleitnar spurningar um það hvort opinber stofnun á þessu sviði sé jafn nauðsynleg og áður. Meginforsenda opinberra afskipta eða rekstrar sé sú að markaðsbrestur sé til staðar á tilteknu sviði, þ.e. að um sé að ræða viðfangsefni sem frjáls markaður geti ekki sinnt. Í því sambandi skipti ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA frá 8. júlí 2011 máli þar sem íslenskum stjórnvöldum hafi verið falið að aðlaga starfsemi Íbúðalánasjóðs að ríkisaðstoðarreglum EES-samningsins og láta af starfsemi af viðskiptalegum toga og einbeita sér heldur að almannajónustu. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að almennur húsnæðislánamarkaður á Íslandi teljist vart lengur hafa slíkan markaðsbrest að það kalli á aðkomu ríkisvaldsins vegna almannahagsmuna. Þótt vissulega megi færa rök fyrir hinu félagslega hlutverki Íbúðalánasjóðs sé tímabært að skoða frá grunni tilvist stofnunarinnar á samkeppnismarkaði húsnæðislána.⁵⁹⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁵⁹⁹

Já.

Með breytingu á lögum um húsnæðismál 2012 var annars vegar brugðist við athugasemdum um umsvif Íbúðalánasjóðs á lánamarkaði með því að setja skorður við heimildum sjóðsins til útlána og hins vegar var brugðist við athugasemdum um vankanta á eftirliti með sjóðnum með því að sett voru í lög um húsnæðismál ákvæði um skýrslugjöf

⁵⁹⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 183–184 og 219 og bindi 3, bls. 250.

⁵⁹⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Félagsmálaráðuneytið.

sjóðsins og eftirlit Fjármálaeftirlitsins með starfsemi hans í samræmi við ákvæði laga um fjármála fyrirtæki, eftir því sem við gat átt. Samhliða breytingum þar sem leitast var við að skýra hlutverk sjóðsins sem veitanda þjónustu í almannabágu með því að setja skorður við heimildum sjóðsins til lánveitinga voru þannig gerðar veigamiklar breytingar á reglum um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með sjóðnum, auk þess sem gerðar voru ríkari kröfur til hæfis stjórnarmanna og lykilstjórnenda sjóðsins, m.a. þannig að þess var krafist að stjórnarmenn og lykilstjórnendur gengjust undir sérstakt hæfismat Fjármálaeftirlitsins. Ekki þótti þó unnt að færa starfsemi sjóðsins alfarið undir lög um fjármála fyrirtæki vegna félagslegs hlutverks hans. Þetta kemur fram í greinargerð með frumvarpi til breytinga á lögum um húsnæðismál sem varð að lögum nr. 84/2012. Frekari breytingar í þessa átt voru gerðar á hlutverki sjóðsins með lögum um almennar íbúðir, þar sem Íbúðalánasjóði var falið að úthluta stofnframlögum til almennra íbúða, og breytingu á lögum um húsnæðismál 2018 þar sem gerðar voru breytingar á hlutverki Íbúðalánasjóðs. Breytingarnar fólu m.a. í sér að sjóðnum var falið að annast rannsóknir á sviði húsnæðismála og koma upplýsingum um húsnæðismál á framfæri við almenning.

Í september 2018 skipaði félags- og barnamálaráðherra starfshóp sem ætlað var að leggja fram tillögur að leiðum til að draga úr áhættu ríkisins vegna stóraukinna uppgreiðslna lána hjá Íbúðalánasjóði. Hópurinn skilaði skýrslu í lok mars 2019 þar sem lagt var til að Íbúðalánasjóði yrði skipt upp og sá hluti starfsemi sjóðsins sem snýr að fjármálaumsýslu vegna eldra lána-safns sjóðsins yrði skilinn frá meginstarfsemi stofnunarinnar. Á grundvelli þessarar niðurstöðu var unnið að uppskiptingu á starfsemi sjóðsins. Um síðastliðin áramót urðu veigamiklar breytingar á starfsemi sjóðsins þegar lög um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og lög um ÍL-sjóð tóku gildi.

Með þessum breytingum hafa stjórnvöld fært þann hluta starfsemi Íbúðalánasjóðs sem starfræktur er í samræmi við hlutverk sjóðsins í kjölfar breytinga á lögum um húsnæðismál frá 2013, 2016 og 2018 og félagslegar lánveitingar í nýja stofnun sem sameinuð var Mannvirkjastofnun þannig að úr varð stofnun sem er ætlað að framfylgja húsnæðisstefnu stjórnvalda. Sá hluti starfseminnar sem snýr að útgáfu skuldabréfa sjóðsins (HFF-bréfa), eldri lánastarfsemi og fjárstýringu eigna utan lána-safns, s.s. lausafjár og annarra verðbréfa, var hins vegar fluttur í nýjan sjóð, ÍL-sjóð, sem heyrir undir fjármálaráðherra. Með þessari breytingu hefur því að fullu verið brugðist við ábendingunni.

3.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að síðan lög nr. 44/1998, um húsnæðismál, tóku gildi í byrjun árs 1999 hafi bæði innlendir húsnæðislánamarkaður og starfsemi Íbúðalánasjóðs tekið miklum breytingum. Dregið hafi úr vægi félagslegs hlutverks Íbúðalánasjóðs en aðkoma stofnunarinnar að samkeppnismarkaði húsnæðislána hafi stórukist. Starfsemi og hlutverk Íbúðalánasjóðs séu um margt líkari banka-starfsemi en rekstri félagslegrar þjónustustofnunar. Þrátt fyrir þetta hafi Íbúðalánasjóður, líkt og Húsnæðisstofnun, verið settur undir ráðuneyti félagsmála og síðar velferðarmála. Hæpið sé að ráðuneytið hafi haft þá sérfræðilegu þekkingu sem hafi þurft til að sinna nauðsynlegu eftirliti með stofnuninni og sterk rök hnígi að því að sjóðurinn eigi fremur að heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneytið. Ríkisábyrgðir heyri undir það ráðuneyti og sjóðurinn hafi einnig verið í stóru hlutverki í efnahagslífi landsins þótt það hafi minnkað á síðari árum. Eins og bent sé á víða í skýrslunni virðist skilgreiningin á Íbúðalánasjóði sem félagslegri stofnun m.a. hafa stuðlað að því að eftirlit með stofnuninni hafi ýmist verið óskilvirkt, illa skilgreint eða alls ekki til staðar. Ástæða sé

til að ætla að umræddir vankantar á eftirlitinu hefðu ekki orðið með þessum hætti ef staða Íbúðalánasjóðs í stjórnsýslunni hefði tekið mið af starfsemi fjármálafyrirtækis en ekki félagslegrar þjónustustofnunar. Því virðist full ástæða til að endurskoða stjórnsýslulega stöðu stofnunarinnar.⁶⁰⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁰¹

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 2. Búið er að skipta starfsemi Íbúðalánasjóðs upp og sjóðurinn hefur verið lagður niður í þeirri mynd sem hann var í. Framkvæmd húsnæðisstefnu stjórnvalda er nú í höndum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og sá hluti starfsemi Íbúðalánasjóðs sem sneri að útgáfu skuldabréfa sjóðsins (HFF-bréfa), eldri lánastarfsemi og fjárstýringu eigna utan lánasafns, s.s. lausafjár og annarra verðbréfa, var fluttur í nýjan sjóð ÍL-sjóð sem heyrir undir fjármálaráðherra.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun tók til starfa 1. janúar 2020. Starfsemi tveggja ríkisstofnana, Íbúðalánasjóðs og Mannvirkjastofnunar, var þá sameinuð auk þess sem sá hluti starfsemi Íbúðalánasjóðs sem fór með fjármálaumsýslu vegna eldra lánasafns Íbúðalánasjóðs var skilinn frá meginstarfsemi stofnunarinnar og færður undir nýjan sjóð, ÍL-sjóð, sem er á málefna sviði fjármála- og efnahagsráðherra.

Sameiningin byggði á tillögum tveggja starfshópa; annars vegar starfshóps sem var falið að leita leiða til að leysa uppgreiðsluvanda Íbúðalánasjóðs. Hópurinn lagði til að sjóðnum yrði skipt upp og sá hluti starfsemi hans sem sneri að fjármálaumsýslu vegna eldra lánasafns stofnunarinnar yrði skilinn frá meginstarfsemi hennar þannig að til yrði sjálfstæð eining sem gæti unnið sjálfstætt og einangrað úr uppgreiðsluvandanum. Hópurinn taldi að með uppskiptingunni væri unnt að stefna að því að til yrði öflug húsnæðisstofnun sem gegndi lykilhlutverki á húsnæðismarkaði, færi með framkvæmd og samhæfingu húsnæðismála um land allt, auk þess að vera öflugur samstarfsaðili fyrir sveitarfélögin í landinu í tengslum við áætlanagerð þeirra í húsnæðismálum. Hins vegar var starfshópur skipaður til að kanna fýsileika sameiningar Íbúðalánasjóðs og Mannvirkjastofnunar í kjölfar flutnings málefna sem varða mannvirki undir yfirstjórn félagsmálaráðuneytisins. Niðurstaða þess starfshóps var að leggja til að stofnanirnar tvær yrðu sameinaðar. Starfshópurinn taldi að með sameiningu stofnananna mætti ná fram miklum jákvæðum samlegðaráhrifum með breiðari þekkingu og yfirsýn yfir húsnæðis- og mannvirkjamál. Þá taldi hann að mögulegt væri að ná fram töluverðri hagráðingu og bættri nýtingu fjármuna með sameinaðri stofnun.

Starfsemi Íbúðalánasjóðs hafði á undanförunum árum breyst frá því að vera almennur lánasjóður í að stofnunin færi með stefnumótun, rannsóknir og greiningar á húsnæðismarkaði,

⁶⁰⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 184 og 219.

⁶⁰¹ Ábyrgð á framkvæmd: Félagsmálaráðuneytið.

auk þess sem hún hafði umsjón með opinberum húsnæðisstuðningi, s.s. veitingu stofnframlaga, greiðslu húsnæðisbóta og veitingu lána til óhagnaðardrifinna leigufélaga.

Markmiðið með sameiningunni var fyrst og fremst að efla stjórnsýslu, stefnumótun og framkvæmd húsnæðis- og mannvirkjamála hér á landi ásamt því að skerpa á stjórnsýslu byggingarframkvæmda og auka samstarf hagsmunaaðila á sviði húsnæðismála. Sameinuð stofnun var talin betur til þess fallin að hafa heildaryfirsýn yfir málaflokk húsnæðismála, auka skilvirkni, hagkvæmni og árangur í allri stjórnsýslu húsnæðis- og mannvirkjamála.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er ætlað að framfylgja þeirri stefnu stjórnvalda að almenningur hafi aðgengi að viðunandi og öruggu húsnæði á viðráðanlegu verði í samræmi við þarfir hvers og eins, óháð efnahag og búsetu, sem er vistvænt, heilsusamlegt og uppfyllir nútímakröfur þannig að fólk hafi raunverulegt val um búsetuform.

Stofnunin mun vinna að þeim markmiðum, m.a. með rannsóknum, upplýsingagjöf, lánveitingum og áætlanagerð, auk þess sem stofnuninni er ætlað að tryggja fyrirsjáanleika, skilvirkni og gæði mannvirkjagerðar með eftirfylgni með húsnæðisáætlunum sveitarfélaga, einföldun regluverks og stjórnsýslu byggingarframkvæmda og stuðla þannig að auknu húsnæðisöryggi hér á landi, m.a. með lækkun byggingarkostnaðar.

4.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í hringiðu mikilla breytinga á regluverki og virkni fjármálamarkaða hafi verið sem Íbúðalánasjóður hafi leikið lausum hala innan fjármálakerfisins þar sem um hann hafi gilt aðrar reglur. Starfsemi hans hafi vikkast út fyrir lánveitingar til húsnæðiskaupa og undir formerkjum áhættustýringar hafi hann verið rekinn sem fjárfestingarbanki, fjármagnaður með útgáfu ríkistryggðra skuldabréfa. Sjóðurinn hafi fjárfest í skuldabréfum og veðlánasöfnum og gert lánsamninga við aðrar fjármálastofnanir. Hann hafi verið stærsti verðbréfaútgefandi ríkisskuldabréfa og áfram rekinn sem ríkisstofnun undir nokkurs konar flokkspólitískri stjórn. Hann hafi áfram verið skilgreindur sem opinber stofnun með velferðarmarkmið á málavíði félagsmálaráðuneytis en ekki fjármálafyrirtæki sem hafi gert það að verkum að þessi stærsta lánastofnun á landinu hafi verið einstæðingur hvað regluverk varðaði og ekki verið undir sömu reglur settur og allar aðrar fjármálastofnanir á markaði. Til hans hafi ekki verið gerðar sömu kröfur um eigið fé, laust fé eða menntun og reynslu stjórnarmanna og til annarra fjármálastofnana. Hann hafi heldur ekki lotið sama eftirliti og þær.⁶⁰²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁰³

Já.

Unnið hefur verið að því að vinda ofan af starfsemi Íbúðalánasjóðs á undanförunum árum og afmarka hlutverk hans með skýrari hætti. Dregið hefur úr útlánum jafnt og þétt og sjóðurinn hætt starfsemi á samkeppnismarkaði. Með þessum aðgerðum dró úr þörf fyrir því að hækka

⁶⁰² Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 10, og bindi 3, bls. 240.

⁶⁰³ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

eiginfjárkröfur en jafnframt hefur ríkissjóður lagt Íbúðalánasjóði til umtalsverða fjármuni til að tryggja eiginfjárstöðu hans. Með breytingu á lögum um húsnæðismál 2012 voru kröfur til stjórnarmanna auknar og gerð sú krafa að þeir stæðust hæfnispróf Fjármálaeftirlitsins.

Með auknum uppgreiðslum lána myndaðist há lausafjárstaða sem Íbúðalánasjóður ávaxtaði með ýmsum hætti. Við þá fjárstýringu var fylgt varkárri áhættustefnu. Með uppgreiðslum og lækkanði vöxtum óx ójafnvægi milli eigna og skulda á grundvelli kaupkröfu og var orðið verulegt eða 178 ma.kr. í lok 2019. Við þessari stöðu hefur verið brugðist með skipulagsbreytingum eins og nánar er gerð grein fyrir í svari við spurningu nr. 50.

Gert er ráð fyrir því að Húsnæðissjóður (HS) sem tók til starfa um síðustu áramót haldi áfram útlánastarfsemi vegna húsnæðis af félagslegum toga og á svæðum þar sem markaðs- aðstæður valda erfiðleikum við fjármögnun fasteigna. Ný útlán HS verða fjármögnuð með því að endurlána lán sem sjóðurinn tekur hjá ríkissjóði í samræmi við lánsfjárheimildir í fjárlögum en ekki er gert ráð fyrir verðbrefaútgáfu. Þá er gert ráð fyrir að HS muni geta greitt til baka skuld sína við ríkissjóð verði uppgreiðslur á útlánum sjóðsins meiri en ný útlán. Með því er komið í veg fyrir að sjóðurinn lendi í sambærilegri stöðu og Íbúðalánasjóður, að þurfa að fjárfesta uppgreiðslum í verðbrefum og innlánum á markaði. Þá er mikilvægt að tryggja eins og kostur er að skilmálar útlána HS séu í takt við fjármögnun þeirra til að lágmarka markaðsáhættu (uppgreiðslu- og vaxtaáhættu) sem áfram er til staðar hjá ríkissjóði sem þó hefur fleiri leiðir til að vinna með hana en HS. Verið er að vinna í fyrirkomulagi nýrra lána HS.

Útlán HS eru á félagslegum grunni og þarf starfsemin að byggja á heimildum fjárlaga. Sjóðurinn er ekki eiginlegt fjármálafyrirtæki og því er ekki talin þörf á að gera sömu kröfur varðandi eigið fé og hæfnisskilyrði forstjóra og stjórnarmanna eins og gert er hjá fjármála- fyrirtækjum.

5.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að erfitt sé að túlka þær breytingar sem gerðar hafi verið á fjármögnun Íbúðalánasjóðs og útlánum 2004 öðruvísi en sem markaðssókn. Ríkisábyrgð hafi m.a. verið notuð til þess að laða að erlent áhættufé til þess að lækka vexti. Uppgreiðsluáhætta Íbúðalánasjóðs hafi verið stóraukin og hafi þar verið farið gegn ráðleggingum sérfræðinga. Greiðslubyrði útlána hafi verið lækkuð og lánsupphæðir og láns hlutföll hækkuð. Íbúðalánasjóði hafi verið gert mun erfiðara en áður að bregðast við samkeppni á markaðnum einmitt þegar búast hafi mátt við að hún myndi aukast enda hafi ýmsir bent sjóðnum á að viðskiptabankarnir hafi ætlað sér aukna hlutdeild á fasteignalánamarkaðnum.⁶⁰⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁰⁵

Já.

Nauðsynlegt er að halda því til haga að þær breytingar sem gerðar voru á fjármögnun Íbúðalánasjóðs 2004 með niðurlagningu húsnæðisfæðisins og upptöku íbúðabréfa voru gerðar í þeim tilgangi að bæta hag almennings í landinu með hagstæðari lánakjörum. Í stefnu-

⁶⁰⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 9.

⁶⁰⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Félagsmálaráðuneytið.

yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 23. maí 2003 kom fram að halda ætti áfram endurskipulagningu húsnæðismarkaðar í samræmi við markmið um Íbúðalánasjóð. Hækka skyldi lánshlutfall almennra íbúðalána á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna, að ákveðnu hámarki. Samhliða var talið nauðsynlegt að gera breytingu á skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs sem átti að bæta verðmyndun skuldabréfa sjóðsins á markaði. Greiðslubyrði lánanna lækkaði vegna lækkaðrar ávöxtunarkröfu bréfanna sem leiddi til lægri vaxta á útlánunum. Aðlögun skilmála skuldabréfanna að því sem almennt tíðkaðist á markaði var vissulega ætlað að auka áhuga fjárfesta á skuldabréfunum en eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum í júlí 2004 er meginregla verðmyndunar á markaði sú að því einfaldari sem skilmálar bréfanna eru, þeim mun lægri ávöxtunarkröfu gera fjárfestar til þeirra. Í skilmálum hinna nýju bréfa var ekki heimild til innköllunar íbúðabréfa á móti uppgreiddum lánunum og var það hluti af þeirri stefnumótun að gera íbúðabréfin aðgengilegri á markaði. Þetta skapaði hins vegar uppgreiðsluáhættu fyrir sjóðinn enda var uppgreiðsla lánanna af hálfu skuldara almennt heimil. Við setningu laganna var ekki talið fýsilegt að eyða þessari áhættu með því að skuldurum sem nýttu sér uppgreiðsluheimild yrði almennt gert að greiða að fullu þann vaxtamun sem hlytist af uppgreiðslu láns fyrir lokagjalddaga þar sem slíkt var talið of íþyngjandi fyrir íbúðakaupendur, auk þess sem slíkt ákvæði var talið vera samkeppnishamlandi þar sem það hefði veikt samkeppnisstöðu banka í útlánunum til húsnæðis-kaupa. Þó var síðar sett í reglugerð um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf ákvæði um að lántaki gæti fengið lægri vexti gegn því að afsala sér rétti til að greiða upp lánin, nema með því að greiða að fullu kostnað sjóðsins sem hlytist af slíkri uppgreiðslu.

Heimildir sjóðsins og möguleikar til að bregðast við þeim gífurlegu uppgreiðslum sem urðu í kjölfar innreiðar bankanna á húsnæðislánamarkað 2004 voru því mjög af skornum skammti þó svo að heimild hafi verið í lögum um húsnæðismál fyrir ráðherra til að setja almennt uppgreiðslugjald á öll útlán ef uppgreiðslur horfðu til vandræða fyrir sjóðinn. Stjórnvöld hafa leitað ýmissa leiða til þess að bregðast við þessum vanda. Íbúðalánasjóður dró úr útboði verðbréfa og leitaðist við að nýta uppgreiðslur til útlána. Útboð verðbréfa Íbúðalánasjóðs fóru síðast fram 2012. Þá voru gerðar breytingar á lögum um húsnæðismál, eins og nánar greinir hér að ofan, í þeim tilgangi að takmarka heimildir Íbúðalánasjóðs til lánveitinga, m.a. með hámarksfjárhæðum og takmörkunum á hámarksverði eigna sem heimilt var að lána til.

Bráðabirgðaákvæði var sett í lög um húsnæðismál 2018, þess efnis að Íbúðalánasjóði var veitt heimild til að lækka vexti við endurfjármögnun lána lögaðila. Þessu ákvæði var ætlað að draga úr uppgreiðsluáhættu sjóðsins þar sem við blasti að uppgreiðslur myndu aukast. Í sama tilgangi var Íbúðalánasjóði veitt heimild til að leyfa að önnur lán færðust fram fyrir lán sjóðsins í veðröð.

Um síðastliðin áramót voru verkefni sjóðsins sem sneru að útgáfu skuldabréfa sjóðsins (HFF-bréfa), eldri lánastarfsemi og fjárstýringu eigna utan lánasafns, s.s. lausafjár og annarra verðbréfa, flutt í nýjan sjóð ÍL-sjóð sem heyrir undir fjármálaráðherra. Með þessu er ætlunin að unnt verði að draga úr áhættu og kostnaði ríkissjóðs sem tilkominn er vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda sjóðsins.

3. Meginlínur í þróun íslenska húsnæðislánakerfisins

Engar ábendingar er varða stjórnsýsluna.

4. Húsnæðismál og hagkerfið

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnábyrgð úr 4. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

6.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þegar bankarnir hafi byrjað að veita íbúðaveðlán veturinn 2003–2004 hafi það haft mikil áhrif á Íbúðalánasjóð. Þar sem grunntilgangurinn með tilvist sjóðsins hafi verið að tryggja að almenningur gæti fengið hagstæð lán til að eignast húsnæði hafi hann ekki átt að líta lán bankanna neikvæðum augum. Lán bankanna hafi stutt grunntilganginn. Sjóðurinn hafi við þessar aðstæður átt að einbeita sér að því að lágmarka eigið tap og sinna félagslegu hlutverki en ekki að fara í samkeppni við bankana. Það hafi Íbúðalánasjóður hins vegar ekki gert heldur þvert á móti haldið áfram eins og ekkert hefði í skorist, farið í fulla samkeppni við bankana og reynt með ýmsum ráðum að halda hlut sínum á markaði.⁶⁰⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁰⁷

Já.

Hlutverk Íbúðalánasjóðs breyttist með lögum nr. 84/2012 og þar með var skýrt mörkuð sú stefna að sjóðurinn ætti ekki að keppa við banka á einkamarkaði heldur veita almenningi félagslega, mikilvæga þjónustu og þá á svæðum sem bankakerfið þjónaði ekki eða þegar markaðsbrestur yrði í framboði annarra lánveitenda (t.d. banka og lífeyrissjóða) á nauðsynlegum fasteignalánnum. Þessi breyting var síðan enn frekar fest í sessi með uppskiptingu Íbúðalánasjóðs í ÍL-sjóð annars vegar og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) hins vegar, þar sem HMS annast eingöngu útlán á félagslegum grunni. Þar að auki varð með uppskiptingunni rofin sú tenging sem var á milli úppgreiðanlegra skulda Íbúðalánasjóðs og kjara á nýjum útlánnum. Þessi tenging hafði í raun komið í veg fyrir það 2013–2019 að Íbúðalánasjóður gæti rækt það hlutverk sitt að bjóða félagsleg lán þar sem vextir nýrra lána tóku mið af skuldum sjóðsins og vaxtakjör töluvert umfram það sem almennt bauðst hjá almennum lánveitendum.

5. Þróun löggjafar

Engar ábendingar er varða stjórnábyrgð.

6. Stjórnarhættir og stjórnábyrgð staða Íbúðalánasjóðs

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnábyrgð úr 6. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

7.

⁶⁰⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 12 og 100–116.

⁶⁰⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Íbúðalánasjóður sé sjálfstæð stofnun með sérstaka stjórn. Forsendan fyrir sjálfstæði stofnunarinnar teljist hins vegar óljós enda krafan um slíkt sjálfstæði byggð á veikum grunni m.t.t. hlutverks stofnunarinnar. Húsnæðismál hafi verið fyrirferðarmikill málaflokkur í íslenskum stjórnámálum og Íbúðalánasjóður í reynd verið mjög virkt pólitískt og efnahagslegt stjórnæki sem almennt eigi ekki að eiga við um sjálfstæðar stofnanir. Markmið með sjálfstæði stjórnvalda sé einkum að viðhalda vissri fjarlægð frá boðvaldi ráðherra, m.a. þar sem um eftirlits- eða úrskurðarvald viðkomandi stofnunar sé að ræða þar sem óhæði sé grunnforsenda. Erfitt sé að færa rök fyrir því að stofnun sem m.a. sé beitt sem pólitísku stjórnæki hafi lögformlegt sjálfstæði frá boðvaldi ráðherra. Jafnvel þótt rök séu færð fyrir umræddu sjálfstæði sé ekki hægt að fallast á það sjónarmið að lagaleg og pólitísk ábyrgð ráðherra sé minni sökum þess. Þegar mat sé lagt á það hvað felist í sjálfstæði stofnunar verði m.a. að leggja mat á tilgang hennar og hlutverk í samfélaginu. Efast megi um réttmæti þess að þjónustustofnun á borð við Íbúðalánasjóð eigi að hafa lögformlegt sjálfstæði, enda eigi krafan um óhæði varla við þar.⁶⁰⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁰⁹

Já.

Íbúðalánasjóður var samkvæmt lögum um húsnæðismál skilgreindur sem sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins með eigin stjórn og heyrði stjórnarfarslega undir ráðherra.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sem tók til starfa 1. janúar 2020 er skilgreind með sama hætti í lögum um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, þ.e. sem sjálfstæð stofnun sem lýtur sérstakri stjórn og heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra. Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 137/2019 er tekið fram að verkefni stofnunarinnar séu þess eðlis að æskilegt þyki að ráðherra hafi ekki bein afskipti af stjórn hennar og því sé talið nauðsynlegt að sérstök stjórn fari með yfirstjórn stofnunarinnar og hafi eftirlit með starfsemi. Hlutverk stjórnar er samkvæmt lögum að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Stjórnin skal setja sér starfsreglur sem skulu staðfestar af ráðherra og birtar opinberlega. Hin nýja stofnun er þó eðlisólík Íbúðalánasjóði þar sem Íbúðalánasjóður fjármagnaði starfsemi sína með útgáfu íbúðabréfa en Húsnæðis- og mannvirkjastofnun fjármagnar starfsemi sína með framlögum úr ríkissjóði skv. fjárlögum hverju sinni og með framlögum úr Húsnæðissjóði sem er ætlað að taka lán úr ríkissjóði til að fjármagna útlán stofnunarinnar í samræmi við áætlaða lánsþörf byggða á húsnæðisáætlunum.

8.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er hlutverkum stjórnar Íbúðalánasjóðs skipt í þrjú meginflokkka: Rekstrarhlutverk (umsjón), eftirlit (yfirstjórn) og ráðgjafar- og umsagnarhlutverk (úrskurðir). Í skýrslunni kemur fram að eitt helsta verkefni stjórnar í rekstrarlegu tilliti sé ráðning stjórnenda. Samkvæmt lögum um húsnæðismál beri forstöðumaður ábyrgð á daglegum rekstri en það falli í hlut stjórnarinnar að vera upplýst um daglegar ákvarðanir hans og eftirlit. Það megi því segja að rekstrar- og eftirlitshlutverkið haldist í hendur enda framselji stjórnin rekstrarvaldið í hendur

⁶⁰⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 10 og 219.

⁶⁰⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Félagsmálaráðuneytið.

forstöðumanns. Stjórn Íbúðalánasjóðs hafi framselt forstöðumanni stærstan hluta rekstrarvalds síns en í staðinn sinnt eftirliti með æðstu yfirmönnum og þeim rekstrarlegu ákvörðunum sem teknar hafi verið. Við slíkt framsal valds verði eftirlitshlutverkið veigameira en ella. Enda sé eitt af meginhlutverkum stjórnna fyrirtækja og stofnana að þær eigi í umboði eigenda sinna að hafa eftirlit með stjórnendum og starfsemi viðkomandi skipulagsheildar. Þá sé þriðja meginverkefni stjórnna stofnana, sér í lagi sjálfstæðra stofnana, að veita stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir, m.a. um stefnumótun en einnig formlegar umsagnir um lagafrumvörp er tengist starfsemi viðkomandi stofnunar. Þegar litið sé á starfsemi stjórnar Íbúðalánasjóðs sé ljóst að starfshættir stjórnar hafi einkennst af illa skilgreindu hlutverki og of víðu verksviði. Störfin hafi einkennst af miklum fundarhöldum þar sem hlutverk úrskurðaraðila, umsjónarstjórnar og yfirstjórnar hafi öll runnið saman og úrskurðir í smærri málum hafi tekið stóran hluta af tíma stjórnarinnar. Deila megi um réttmæti slíkra stjórnarháttanna enda sé almennt litið svo á að stjórnir stofnana geti ekki sinnt öllum þremur hlutverkunum með fullnægjandi hætti, auk þess sem starfsemi Íbúðalánasjóðs hafi fyrst og fremst kallað á hlutverk yfirstjórnar og almenns eftirlits en ekki hin hlutverkin tvö.⁶¹⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶¹¹

Já.

Með 3. gr. laga nr. 84/2012, um breytingu á lögum um húsnæðismál, var bætt við lögum nýrri 8. gr. a og nýrri 8. gr. c, en nánar er fjallað um 8. gr. a í svari við spurningu nr. 4. Í 8. gr. c voru sett takmörk á það hvaða mál fari fyrir stjórn hverju sinni.

Lögum kveða á um að stjórn Íbúðalánasjóðs skuli ekki taka þátt í afgreiðslu einstakra erinda, þ. á m. lánveitingum og tengdum ákvörðunum nema umfang mála sé verulegt í ljósi stærðar sjóðsins eða til álita komi eitthvað annað sem málið varði.

Stjórn Íbúðalánasjóðs setti verklagsreglur þar sem mælt er fyrir um að lánsúmsóknir séu afgreiddar innan sjóðsins án afskipta stjórnar og að sérstök lánanefnd hafi ákvörðunarvald. Eina undantekningin frá þessu verklagi varðar lán til lögaðila í þeim tilvikum þar sem lánsfjárhæð var umfram skilgreind viðmiðunarmörk í áhættustýringarstefnu sjóðsins kemur til kasta stjórnar sjóðsins að fjalla um erindið, auk lánanefndar og ákveða hvort fallið skuli frá áhættuviðmiðum áður en lánveiting er heimilud.

9.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þegar stjórn Íbúðalánasjóðs hafi sett sér starfsreglur 2006 hafi verksvið hennar m.a. verið metið þannig að stjórninni bæri fyrst og fremst að taka ákvarðanir og fjalla um mál sem væru óvenjuleg eða meiri háttar. Fram kemur að þrátt fyrir þetta virðist sem stjórnin hafi haft gríðarlegt magn minni mála til afgreiðslu og líklegt sé að umfang þessara mála hafi komið niður á yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki stjórnarinnar.⁶¹²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶¹³

⁶¹⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 10, 190 og 219.

⁶¹¹ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶¹² Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 206–207.

⁶¹³ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Já.

Með lögum nr. 84/2012, til breytinga á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, var gerð breyting á hlutverki og verksviði stjórnar. Í lögunum var kveðið á um að stjórn sjóðsins fjalli því aðeins um lánveitingar eða ákvarðanir tengdar þeim að umfang mála sé verulegt miðað við stærð sjóðsins. Aðkoma stjórnarinnar að ákvörðunum sjóðsins var því verulega takmörkuð frá því sem verið hafði í gildistíð eldri laga, þegar stjórninni var skylt að fjalla um málefni einstaklinga ef þeir óskuðu þess, enda var í lögum um húsnæðismál gert ráð fyrir því að ákvarðanir stjórnar Íbúðalánasjóðs væru kærnanlegar til kærunefndar húsnæðismála.

Með lögum nr. 84/2012 varð sú breyting að stjórn sjóðsins fjallaði aðallega á fundum sínum um stefnumótun, hvernig markaðri stefnu er framfylgt og um eftirlit með starfsemi. Þannig voru settar á fót lánanefndir skipaðar sérfræðingum og lögfræðingum sjóðsins sem fjölluðu annars vegar um lánveitingar til lögaðila og hins vegar lánveitingar og veðlánaflutninga einstaklinga þar sem veðhlutfall eftir lánveitingu var yfir tilteknum mörkum. Eftir gildistöku laganna voru málefni einstakra viðskiptavina ekki lengur dagskrárefni stjórnarfundna, nema í undantekningartilvikum, heldur voru þau afgreidd í lánanefnd sjóðsins og vísað til úrskurðarnefndar velferðarmála, sem kom í stað kærunefndar húsnæðismála ef umsækjandi sætti sig ekki við niðurstöðu lánanefndar. Þau undantekningartilvik sem um ræddi voru ákvarðanir um lánveitingar til lögaðila sem fóru umfram viðmið í áhættustýringarstefnu sjóðsins, um fjárhagslega endurskipulagningu lögaðila og um afskriftir krafna sem ekki höfðu glatað veðtryggingu en skv. lögum um húsnæðismál var stjórn ein bær um að taka þessar ákvarðanir. Stjórn Íbúðalánasjóðs er ekki lengur starfandi eftir niðurlagningu sjóðsins.

10.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að færa megi sterk rök fyrir því að fulltrúar í stjórn Íbúðalánasjóðs þurfi að hafa haldgóða þekkingu á helstu sviðum málaflokksins og búa yfir reynslu sem nýtist í stjórnarstörfum enda sé eðli og starfsemi sjóðsins bæði flókin og umsvifamikil. Eigi þetta sérstaklega við um rekstrar- og eftirlitshlutverk stjórnarinnar þótt færa megi rök fyrir því að víðar í hlutverki og skyldum stjórnarinnar sé viðeigandi menntun nauðsynleg svo að stjórnarmenn geti talist hafa nauðsynlegar bjargir til að sinna hlutverki sínu. Óumdeild sé nauðsyn þess að stjórnarmenn stórra og flókinna fyrirtækja eða stofnana búi yfir lágmarksþekkingu á viðfangsefni sínu. Þótt reynsla komi þar vissulega að gagni skipti formleg menntun einnig miklu. Þegar slíka þekkingu vanti í stjórnir aukist sjálfkrafa völd og áhrif stjórnenda og sérfræðinga viðkomandi skipulagsheilda. Fram hafi komið í skýrslum ýmissa stjórnarmanna fyrir rannsóknarnefndinni að þeir hafi treyst mjög á álit og ráðgjöf stjórnenda og annarra starfsmanna Íbúðalánasjóðs. Álykta megi að takmörkuð formleg menntun og takmörkuð reynsla stjórnarmanna hafi leitt til þess að geta þeirra til að hafa eftirlit með rekstri Íbúðalánasjóðs hafi ekki verið fullnægjandi. Minni hluti þeirra einstaklinga sem skipaðir voru í stjórnina hafi verið langskólagengnir en nær allir stjórnarmenn hafi verið tengdir helstu stjórn málaflokkunum, sér í lagi stjórnarflokkunum frá 1999 til 2007. Aðeins um fimm tungur stjórnarmanna hefði uppfyllt þau lögbundnu hæfisskilyrði sem sett hafi verið af Fjármálaeftirlitinu og gilt um Íbúðalánasjóð frá vori 2013. Þessi skilyrði séu hliðstæð þeim sem gerð séu til stjórnarmanna fjármála fyrirtækja sem lúti eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Ætla megi að takmörkuð þekking stjórnarmanna á fjármálahlið rekstrarins hafi rýrt getu þeirra til sjálfstæðs eftirlits og

þeir því orðið að treysta um of á stjórnendur sjóðsins sem stjórnarmenn hafi í raun átt að hafa eftirlit með.⁶¹⁴

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶¹⁵

Já.

Brugðist var við þessari ábendingu með lögum nr. 84/2012, um húsnæðismál, á árinu 2012, eins og nánar greinir hér að ofan. Gerðar voru auknar kröfur til hæfis stjórnarmanna og forstjóra sjóðsins og settar reglur um störf stjórnar, upplýsingaskyldu til Fjármálaeftirlitsins, innri endurskoðun, eftirlitskerfi með áhættu o.fl. Ákvæðin byggðu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, en voru löguð að starfsemi og markmiði Íbúðalánasjóðs sem var afmarkaðra en hefðbundin starfsemi annarra fjármálafyrirtækja og að sumu leyti edlisólíkt.

Hlutverk Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er gjörólíkt hlutverki Íbúðalánasjóðs þar sem ekki er um að ræða neina fjármálaumsýslu hjá stofnuninni eins og var hjá Íbúðalánasjóði og eru því ekki gerðar sambærilegar kröfur til hæfis stjórnarmanna í stjórn stofnunarinnar.

11.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eitt af meginhlutverkum stjórnna fyrirtækja og stofnana sé að þær eigi í umboði eigenda sinna að hafa eftirlit með stjórnendum og starfsemi viðkomandi skipulagsheildar. Þetta eftirlit geti átt við um embættisfærslur æðstu yfirmanna en einnig hvíli sú ábyrgð á stjórninni að vera upplýst um rekstrar- og fjárhagsstöðu viðkomandi skipulagsheildar. Stjórn Íbúðalánasjóðs hafi reglulega borist upplýsingar um framangreint frá stjórnendum og ytri endurskoðendum en henni virðast hins vegar ekki hafa staðið til boða sérstök úrræði til þess að stunda eftirlit að eigin frumkvæði. Slíkt úrræði væri m.a. innri endurskoðun sem heyrði beint undir stjórn. Þegar að auki sé litið til þess að menntun stjórnarmanna hafi á heildina litið verið takmörkuð megi draga þá ályktun að bjargir hennar til að viðhafa virkt eftirlitshlutverk með rekstri stofnunarinnar hafi verið takmarkaðar. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að stjórn Íbúðalánasjóðs hafi ekki sinnt eftirlitshlutverki sínu sem skyldi þrátt fyrir ábendingar frá Fjármálaeftirlitinu um að nýta sér innri endurskoðun.⁶¹⁶

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶¹⁷

Já.

Fjármálaeftirlitinu bar að hafa eftirlit með starfsemi Íbúðalánasjóðs og sjá til þess að hún væri lögum samkvæmt. Það var í samræmi við ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eftir því sem við á. Fjármálaeftirlitið hefur tekið út starfsemina, gert athugasemdir og lagt til breytingar sem sjóðurinn hrinti í framkvæmd í kjölfarið.

Íbúðalánasjóður kom sér upp áhættustýringu með menntuðu og reyndu starfsfólki á því sviði. Fjármálaeftirlitið hefur tekið út áhættustýringarkerfið.

⁶¹⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 219–220.

⁶¹⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Félagsmálaráðuneytið.

⁶¹⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 10.

⁶¹⁷ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Bætt var í lög um húsnæðismál ákvæði um innra eftirlit Íbúðalánasjóðs og hæfiskröfur þeirra sem því sinna. Stjórn Íbúðalánasjóðs ákvað 2012 að bjóða út innri endurskoðun og í framhaldinu var samið við Ernst & Young endurskoðun ehf. fyrir tímabilið 2012–2018. Í kjölfar örútbóðs á grundvelli rammasamnings Ríkiskaupa var svo samið við Deloitte ehf. 2018 um innri endurskoðun til næstu fimm ára. Störfuðu báðir þessir aðilar beint skv. fyrirmælum stjórnar og fyrir stjórn.

Stjórn Íbúðalánasjóðs er ekki lengur starfandi eftir niðurlagningu sjóðsins.

12.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að allmörg atriði veki athygli nefndarinnar við skoðun á starfsháttum stjórnar Íbúðalánasjóðs. Dæmi um slíkt sé að misbrestur hafi verið á því að varamenn væru kallaðir inn í forföllum aðalmanna. Til að mynda hafi á 12 ára tímabili sem rannsóknarnefndin skoðaði verið haldnir 306 fundir og á 105 þessara funda hafi aðalmaður boðað forföll án þess að varamaður væri boðaður. Ein helsta röksemdin fyrir tilvist fjölskipaðs stjórnvalds, úrskurðarnefnda og áþekkra stjórnartækja sé sú að tryggja góð vinnubrögð. Einnig megi túlka það sem svo að með því að boða varamenn sé komið til móts við sjónarmið um fjölbreytileika innan viðkomandi stjórnarsýslunefndar. Þá kemur fram að þótt ólíklegt sé að fjarvera aðal- og varamanna hafi haft mikil áhrif á málsmeðferð og ákvarðanir stjórnar í tilviki Íbúðalánasjóðs teljist slík vinnubrögð ekki til góðra stjórnarháttanna og séu ekki til þess fallin að tryggja vandaða umræðu og málsmeðferð.⁶¹⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶¹⁹

Já.

Stjórn tók til endurskoðunar þetta fyrirkomulag í kjölfar ábendinga rannsóknarnefndarinnar. Stjórn setti sér starfsáætlun þar sem fundartími var ákveðinn með löngum fyrirvara til að tryggja að aðalmenn gætu upplýst formann um forföll með fyrirvara. Í þeim tilvikum sem aðalmenn forfölluðust með litlum sem engum fyrirvara, t.d. vegna veikinda, var leitast við að ná í varamenn en það bar þó ekki alltaf árangur eðli málsins samkvæmt.

Í starfsreglum stjórnar sem settar voru 2015 var þó aðeins fortakslaus skylda að boða varamann á fundi ef stjórnarmaður var forfallaður til lengri tíma. Stjórn var samkvæmt reglunum ákvörðunarbær ef meiri hluti stjórnar sækti fund enda rétt til hans boðað og þar kom einnig fram að stjórnarmenn gætu tekið þátt í stjórnarfundum með fjarfundabúnaði eða í síma. Þá kom jafnframt fram í reglunum að stjórnin skyldi leitast við að taka ekki mikilvæga ákvörðun án þess að allir stjórnarmenn hefðu haft tök á því að tjá sig um málið væri þess kostur.

Stjórn Íbúðalánasjóðs er ekki lengur starfandi eftir niðurlagningu sjóðsins.

13.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eitt verkefna stjórnna stofnana, sér í lagi sjálfstæðra stofnana, sé að veita stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir, m.a. um stefnumótun en einnig formlegar umsagnir um lagafrumvörp er tengist starfsemi viðkomandi stofnunar. Sú stefnumótunarvinna sem stjórn og stjórnendur

⁶¹⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 204–206.

⁶¹⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Íbúðalánasjóðs hafi komið að með beinum hætti hafi fyrst og fremst snúið að sjóðnum sjálfum fremur en húsnæðismálum almennt. Þrátt fyrir að lykilstarfsfólk og sérfræðingar Íbúðalánasjóðs hafi átt töluverða aðkomu að gerð lagafrumvarpa og reglugerða á sviði húsnæðismála hafi stefnumótun af hálfu stjórnar Íbúðalánasjóðs verið í lágmarki en sú vinna hafi farið fram í félags- og tryggingamálaráðuneytinu, sem fór með málefni sjóðsins, í náinni samvinnu við ædstu stjórnendur og sérfræðinga Íbúðalánasjóðs.⁶²⁰

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶²¹

Já.

Stjórn og nýr forstjóri hófu umfangsmikla stefnumótunarvinnu haustið 2015 sem leiddi m.a. að þeirri þróun sem áður er nefnd þar sem hlutverk Íbúðalánasjóðs breyttist úr því að vera fyrst og fremst lánastofnun yfir í það að fara með húsnæðisstuðning stjórnvalda. Farið var yfir lögbundin verkefni Íbúðalánasjóðs og gerðar tillögur um breytingar sem sneru m.a. að því að stórauka upplýsingagjöf til almennings, stjórnvalda og annarra hagaðila um húsnæðismál, setja á stofn hagdeild og starfrækja húsnæðisgrunn, miðlægan gagnagrunn um húsnæðismál. Stjórn tók þátt í stefnumótun sem sneri að lögfestingu á gerð húsnæðisstefnu, árlegu húsnæðisþingi og gerð húsnæðisáætlana sveitarfélaga og hagnýtingu þeirra við áætlanagerð um uppbyggingu í húsnæðismálum. Allt framangreint er dæmi um það hversu víðtækt hlutverk stjórnar varð við stefnumótun í húsnæðismálum, ólíkt því sem áður var.

Stjórn Íbúðalánasjóðs er ekki lengur starfandi eftir að sjóðurinn var lagður niður.

14.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ein af grunnforsendum góðs rekstrar fjármálafyrirtækja sé að komið sé á innra eftirliti og innri endurskoðun. Upphaf innleiðingar innri endurskoðunar Íbúðalánasjóðs megi rekja til tilmæla Fjármálaeftirlitsins seinni hluta árs 2003 en það hafi tekið meira en eitt og hálf ári að framfylgja þeim. Það að fá Ríkisendurskoðun til þess að sinna innri endurskoðun orki líka tvímælis þegar lítið sé til grunnhlutverks hennar sem eftirlitsstofnunar Alþingis. Þá verði umfang vinnunnar sem samið var um að teljast hafa verið afar takmarkað. Margra ára töf á að taka upp innra eftirlit sé vítaverð og óskiljanleg, ekki síst í ljósi margítrekaðra ábendinga endurskoðenda frá 2006 til 2011.⁶²²

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶²³

Já.

Þrátt fyrir að skoðun starfandi ríkisendurskoðanda þegar þessi skýrsla var birt væri að þessi starfsemi Ríkisendurskoðunar væri eðlilegur hluti starfsemi embættisins⁶²⁴ tók stjórn Íbúðalánasjóðs ákvörðun um að bjóða út starfsemi innri endurskoðunar sjóðsins frá 2012. Í

⁶²⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 10 og 218–219.

⁶²¹ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶²² Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 220.

⁶²³ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶²⁴ Sjá nánar kafla 11.5 á bls. 36 í álitum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 143. löggjafarþing 2013–2014, þskj. 820 — 474. mál.

framhaldinu var samið við Ernst & Young endurskoðun ehf. fyrir tímabilið 2012–2018. Í kjölfar örútbóðs á grundvelli rammasamnings Ríkiskaupa var svo samið við Deloitte ehf. 2018 um innri endurskoðun til næstu fimm ára. Störfuðu báðir þessir aðilar beint skv. fyrimælum stjórnar og fyrir stjórn. Sjá einnig svar við spurningu nr. 11.

7. Rannsóknir á íbúðaþörf

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 7. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

15.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að uppbygging íbúða hafi verið víða í ósamræmi við þarfir markaðarins á þenslutímum í upphafi aldarinnar. Stjórnvöld og hagsmunaaðila hafi skort heildarsýn yfir framvindu í skipulagsmálum. Skortur hafi verið á upplýsingum um byggingastarfsemi, um fjölda og gerð íbúða í byggingu eða sem hafi verið byggðar. Stjórnvöld hafi ekki kortlagt hvernig íbúðir hafi þurft. Með slíkri kortlagningu hefði mögulega verið hægt að koma í veg fyrir almennt offramboð af íbúðum, offramboð af stórum íbúðum á höfuðborgarsvæðinu og úþenslu byggðar á stórhöfuðborgarsvæðinu þrátt fyrir markmið um þéttingu. Samkvæmt ákvæðum laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, skuli Íbúðalánasjóður fylgjast með íbúðaþörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði. Almennt megi líta á það sem svo að Íbúðalánasjóður hafi ekki sinnt því verkefni sínu að fylgjast með íbúðaþörf í landinu fyrr en ástandið á fasteignamarkaði hafi verið orðið verulega slæmt 2008 enda þótt það hafi verið lögbundið hlutverk sjóðsins frá upphafi.⁶²⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶²⁶

Já.

Hagdeild var sett á laggir hjá Íbúðalánasjóði sem gaf mánaðarlega út skýrslu um stöðu og þróun á húsnæðismarkaði. Í lok árs 2018 gaf hagdeild út skýrslu um greiningu á íbúðaþörf og aftur í lok árs 2019. Að frumkvæði Íbúðalánasjóðs fóru sveitarfélög að vinna húsnæðisáætlanir þar sem metin er þörf fyrir íbúðir og áætlun sveitarfélagsins um að mæta þeirri þörf. Þá var gerð húsnæðisáætlana sveitarfélaga lögfest í kjölfar stefnumótunarvinnu sjóðsins. Framkvæmd laga um húsnæðismál og laga um almennar íbúðir taka nú mið af húsnæðisþörf.

Til þess að undirbyggja betur áætlanagerð sveitarfélaga var jafnframt lögfest það hlutverk Íbúðalánasjóðs að halda utan um miðlægan gagnagrunn um húsnæðismál, svokallaðan húsnæðisgrunn, sem sveitarfélög hafa aðgang að í sinni áætlanagerð.

16.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í tilteknum lánaflokkum hafi reglur kveðið á um að með umsóknum um lán skyldu berast áætlanir um íbúðaþörf eða staðfesting á íbúðaþörf í viðkomandi sveitarfélagi. Íbúðalánasjóður hafi látið nægja að

⁶²⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 10 og 222–226.

⁶²⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

slík gögn fylgdu umsóknum í stað þess að fara yfir þær með það að markmiði að gæta þess að þörf væri á byggingunum. Í mörgum tilvikum hafi verið vitað að lítið hafi verið að marka slíkar áætlanir og staðfestingar. Segja megi að með því að lána til uppbyggingar húsnæðis þar sem ekki hafi verið þörf á hafi Íbúðalánasjóður virt að vettugi þá útlánaáhættu sem slíkar lánveitingar hafi falið í sér.⁶²⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶²⁸

Já.

Þegar lögaðilar sækja um lán þurfa þeir að rökstyðja umsóknirnar og sýna fram á að þörf sé fyrir viðkomandi leiguíbúðir í viðkomandi sveitarfélagi. Verkferlum Íbúðalánasjóðs var breytt þannig að sjóðurinn lagði sjálfstætt mat á íbúðarþörf með aðkomu hagdeildar ef þess var þörf.

17.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að mikilvægur þáttur í starfi venjulegra lánasjóða sé að fylgjast með þeim markaði sem lánað sé til. Stjórnendur sjóða sem starfi á frjálsum markaði líti á það sem meginverkefni sitt að ávaxta það fé sem þeim sé treyst fyrir og gæta þess að það tapist ekki. Stjórn Íbúðalánasjóðs hafi hins vegar álitnið að þeim hafi borið að samþykkja allar lánsúmsóknir að uppfylltum ákveðnum lágmarksskilyrðum og að ekki hafi verið heimilt að synja umsóknum á grundvelli þess að ekki hafi verið þörf fyrir íbúðir. Ekki verði séð að þetta standist nánari skoðun enda hafi sjóðurinn sjálfur sett veigamikil skilyrði fyrir lánveitingu og þar hafi vegið þyngst sú krafa sem gerð hafi verið til greiðslugetu væntanlegra lántakenda. Þótt ekki hafi í reynd mátt gera upp á milli umsækjenda sem hafi uppfyllt skilyrði um lánveitingu hafi það alltaf verið í höndum sjóðsins sjálfs að gera tillögu um eða setja skilyrði lánveitinga og stýra þannig útlánaáhættu sinni. Þar sem Íbúðalánasjóði hafi enn fremur verið skylt að fylgjast með íbúðarþörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði samkvæmt lögum um húsnæðismál hafi sjóðurinn átt með réttu, við ákvörðun lánveitinga, m.a. að leggja til grundvallar íbúðarþörf við veitingu leiguíbúðalána, sem verði einnig að telja eðlilegan þátt útlánastýringar Íbúðalánasjóðs.⁶²⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶³⁰

Já.

Stjórn Íbúðalánasjóðs framkvæmdi mat á áhættuvilja og samþykkti mörk áhættumælikvarða vegna m.a. útlána- og mótaðilaáhættu, samþjöppunaráhættu, markaðsáhættu, vaxtaáhættu og rekstraráhættu. Þá samþykkti stjórn verklagsreglur um útlán sem tóku m.a. mið af áhættuviljanum. Voru umsóknir um lánveitingar lögaðila metnar m.a. út frá samþjöppun á svæði og samþjöppun hvað varðar tengda aðila. Stjórn mat það þó þannig að hún gæti ekki í öllum tilvikum synjað um lán þrátt fyrir að farið væri yfir mörkin, líkt og mörk um heildarútlán á sérhverju markaðssvæði, og taldi það stangast á við félagslegt útlánahlutverk

⁶²⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 10, 222 og 227–229.

⁶²⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶²⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 10 og 233, og bindi 3, bls. 71.

⁶³⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

sjóðsins að synja um lánveitingu á þeim grundvelli. Hins vegar var stjórnin ákveðin í því hvað varðar lánveitingar til tengdra aðila að fara ekki umfram þau mörk sem skilgreind höfðu verið í áhættuvilja stjórnar. Í lánareglum stjórnar var jafnframt gert ráð fyrir því að óheimilt væri að lána til lögaðila á svæðum þar sem ekki væri þörf til staðar fyrir leiguhúsnæði.

Hvað varðar greiðslumat lánsúmsækjenda hafa gilt slíkar reglur hjá Íbúðalánasjóði allt frá stofnun hans. Á síðastliðnum árum hefur verið gerð mikil breyting á lögum vegna lána til neytenda og regluverk þannig verið samræmt milli lánastofnana, neytendum til hagsbóta. Fyrst með gildistöku laga nr. 33/2013, um neytendalán, í nóvember 2013 sem gerðu auknar kröfur um upplýsingagjöf frá lánveitanda til lántaka og gera kröfu til þess að lánveitandi geri lánshæfis- og greiðslumat hjá væntanlegan lántaka. Sett var reglugerð um lánshæfis- og greiðslumöt, nr. 920/2013, sem gildir jafnt um lánveitingar sjóðsins og annarra lánveitanda.

Lögin um neytendalán giltu um lánveitingar sjóðsins til 1. apríl 2017 er lög nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, tóku gildi. Þar er í VI. kafla fjallað um lánshæfis- og greiðslumat sem skyldar lánveitanda til að framkvæma lánshæfis- og greiðslumat í samræmi við fyrrnefnda reglugerð. Sambærilegar kröfur eru í lögunum og lögum um neytendalán, þó með þeirri mikilvægu undantekningu að heimilt er að lána þrátt fyrir neikvætt greiðslumat ef lántaki hefur sýnt fram að líklegt sé að hann geti staðið í skilum með lánið.

Lánveitingar Íbúðalánasjóðs lutu þannig sömu almennu reglum og giltu um aðra sem veita lán til neytenda vegna fasteignakaupa og eftirliti í samræmi við það. Þannig hefur Fjármálaeftirlitið m.a. sett reglur um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána, sem í dag er 85%. Veðsetningarhlutfall Íbúðalánasjóðs fór ekki yfir 80% nema í tilfelli lána vegna sérþarfa.

Rétt er að geta þess að útlán á grundvelli laga um húsnæðismál sem og aðrar ákvarðanir sem varða réttindi úmsækjenda teljast stjórnvaldsákvæðanir og þarf því að gæta að ákvæðum stjórnslulaga við allar afgreiðslur mála.

18.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að stjórn Íbúðalánasjóðs hafi talið sér óheimilt að synja um lán þrátt fyrir að vitað væri að lítið vit væri í áætluðum framkvæmdum. Samkvæmt 4. gr. laga um húsnæðismál skuli Íbúðalánasjóður vera ráðgefandi fyrir ráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum og fara með þau verkefni sem getið er í lögunum og ráðherra felur honum með reglugerð. Hafi stjórn sjóðsins í reynd talið sig ekki geta sinnt lagalegum skyldum sínum megi gera þá kröfu til hennar, sem ráðgefandi aðila í húsnæðismálum, að ganga eftir því að fá nauðsynlegar heimildir.⁶³¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶³²

Já.

Sú breyting varð á að stjórn skilgreindi hlutverk Íbúðalánasjóðs á annan veg sem var svo lögfest með breytingu á lögum um húsnæðismál 2018 þar sem skerpt var á því meginhlutverki Íbúðalánasjóðs að vinna að stefnumótun á sviði húsnæðismála og vera ráðherra til ráðgjafar við mótun húsnæðisstefnu, vinna að upplýsingaöflun um húsnæðismarkaðinn og styðja við sveitarfélög við gerð og framkvæmd húsnæðisáætlana þeirra.

⁶³¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 233.

⁶³² Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Íbúðalánasjóður hefur, auk þess að vera í góðu samstarfi við félagsmálaráðuneytið, gert að eigin frumkvæði stuttar skýrslur sem afhentar eru ráðherra og kallast innlegg í stefnumótun, þar sem sjóðurinn benti á tækifæri til framfara. Íbúðalánasjóður tók jafnframt virkan þátt í vinnu átakshóps ríkisstjórnarinnar í húsnæðismálum sem skilaði 40 tillögum um úrbætur í húsnæðismálum. Þá var sjóðnum falið að fara með eftirfylgni tillagnanna sem stjórnvöld samþykktu sem hluta af stuðningi sínum við lífskjarasamningana. Var sú eftirfylgni unnin með fulltrúum fimm ráðuneyta sem mynduðu bakhjarla fyrir sjóðinn, forsætisráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Skyldi sjóðurinn skila ríkisstjórninni stöðuskýrslu með reglulegum hætti.

Í tengslum við árlegt húsnæðisþing vann Íbúðalánasjóður einnig að gerð ársskýrslu um stöðu og þróun í húsnæðismálum. Þar fóru fulltrúar Íbúðalánasjóðs og félagsmálaráðuneytis með skipulögðum hætti í gegnum stöðuna, m.a. með hliðsjón af mögulegri þörf á laga-breytingum.

8. Samningur Íbúðalánasjóðs við Fjárvaka um innheimtu og viðskiptahugbúnað

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 8. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

19.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ekki hafi verið staðið nægilega vel að útboðum á innheimtu og tengdri þjónustu fyrir Íbúðalánasjóð. Útboð þess efnis sem fram fór 1999 hafi verið illa ígrundað. Boðin hafi verið út saman aðskilin verkefni sem hafi krafist ólíkrar þekkingar sem hafi gert væntanlegum tilboðsgjöfum erfitt fyrir. Þarfir Íbúðalánasjóðs hafi ekki verið nægilega vel skilgreindar í útboðsgögnum en starfsfólk sjóðsins hafi haft litla sem enga aðkomu að gerð þeirra. Enda hafi það farið svo að lægstbjóðandi, fyrirtækið Fjárvaki ehf., hafi ekki getað staðið við gerða samninga og samningnum var því rift í byrjun árs 2002. Sama dag og samstarfi við Fjárvaka hafi verið hætt hafi einnig verið skrifað undir samning við Sparisjóð Hólahrepps, samstarfsaðila Fjárvaka, um að sparisjóðurinn myndi veita Íbúðalánasjóði áfram innheimtuþjónustu. Hafi það í besta falli verið óeðlilegt því að upphaflega hafi verið farið í útboðið þar sem sambærilegur samningur við Búnaðarbanka Íslands hafi verið kærður til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og niðurstaðan verið sú að samningurinn hafi verið útboðsskyldur. Jafnframt hafi forsendur útboðsins verið allt aðrar en í samningnum sem gerður hafi verið við Sparisjóð Hólahrepps og því eðlilegast að bjóða út þjónustuna að nýju.⁶³³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶³⁴

⁶³³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 11 og 234–249.

⁶³⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Já.

Íbúðalánasjóður var aðili að rammasamningi Ríkiskaupa og voru innkaup á vörum og þjónustu á grundvelli þess samnings. Í nokkrum tilvikum fór sjóðurinn í örútbod á grundvelli rammasamningsins sem skilaði góðum árangri. Þá vann sjóðurinn í samráði við Ríkiskaup að því að bjóða á ný, t.d. í raforkukaup. Ef vara eða þjónusta fæst ekki innan rammasamnings, t.d. við minni háttar innkaup eða kaup á mjög sérhæfðum hlutum, eru verð á markaðnum borin saman í aðdraganda viðskipta.

Íbúðalánasjóður sinnti sjálfur innheimtu vegna lána. Sjóðurinn vann með Ríkisendurskoðun að útbodum á ytri endurskoðun. Þá fól sjóðurinn Ríkiskaupum að sjá um útbodsfærli vegna innri endurskoðunar.

2. bindi skýrslu um Íbúðalánasjóð o.fl.

Í 2. bindi skýrslunnar er fjallað um breytingar á Íbúðalánasjóði 2004 og afleiðingar þeirra og úttektir eftirlitsaðila og fleiri aðila. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnarsýsluna verið dregnar saman og rakin viðbrögð við þeim.

9. Breytingar á Íbúðalánasjóði árið 2004 og afleiðingar þeirra

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnarsýsluna úr 9. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

20.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í lok árs 2003 hafi verið ákveðið að semja lagafrumvarp um upptöku íbúðabréfakerfisins en láta áform um 90% lán bíða að sinni. Í miðri vinnu við gerð lagafrumvarpsins hafi verið snúið af leið og ákveðið að hafa ekki uppgreiðslugjald á lánum í nýju íbúðabréfakerfi. Áður hafi verið gengið út frá því að íbúðabréfin yrðu ekki innkallanleg en að uppgreiðslugjald á lánum sjóðsins kæmi í staðinn. Í áliti nefndar um endurskipulagningu útgáfumála Íbúðalánasjóðs hafi komið skýrt fram að ef hætta ætti að hafa fjármögnunarbréf Íbúðalánasjóðs innkallanleg yrði að vera uppgreiðslugjald á útlánum sjóðsins. Ekki væri hægt að sleppa hvoru tveggja, þ.e. innkallanleika og uppgreiðslugjaldi, því að þá yrði uppgreiðsluáhætta sjóðsins mikil. Það hafi verið alvarleg mistök hjá Íbúðalánasjóði og félagsmálaráðuneyti sem hafi samið frumvarpið að taka nýja stefnu í málinu eftir að frumvarpssmiði hafi verið komin vel á veg og gera á því stigi þá grundvallarbreytingu að loka fyrir báðar þessar viðteknu leiðir til að verjast uppgreiðsluáhættu. Því hafi verið gengið þannig frá málum að ekki væri hægt að bregðast við uppgreiðslum á nýjum bréfum sjóðsins, íbúðabréfum, á fullnægjandi hátt. Við þetta hafi áhætta aukist gríðarlega og við vissar aðstæður hafi tap sjóðsins getað orðið slíkt að eigið fé hans hefði getað þurrkast út og skattgreiðendum sendur milljarðatuga reikningur. Reynt hafi verið að bregðast við aukinni áhættu með ófullnægjandi hætti og óraunsætt mat lagt á að áhættustýringarkerfi hafi getað leyst vandann.⁶³⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶³⁶

Já.

Íbúðalánasjóður hafði mjög náið og reglulegt eftirlit með stöðu sinni og áhættu hverju sinni og byggði upp víðtæka áhættu- og fjárstýringu í nánun samstarfi við félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Fjármálaeftirlitið og Seðlabankann og miðlaði upplýsingum á alla þessa staði. Stjórn gerði sér vel grein fyrir því að þær áhættustýringaraðferðir sem sjóðurinn hafði yfir að ráða gætu ekki mætt því ef uppgreiðslur ykjast verulega og ekki væri hægt að ná ásættanlegri ávöxtun á þá fjármuni sem ekki færu aftur í útlán. Í ársreikningum og árshluta-reikningum Íbúðalánasjóðs frá 2015 til 2019 er fjallað um þessa stöðu með nokkuð ítarlegum hætti í skýrslu stjórnar og forstjóra.

⁶³⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 11, og bindi 2, bls. 42.

⁶³⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Í júní 2018 sendi stjórn Íbúðalánasjóðs bréf til félagsmálaráðherra þar sem sérstaklega var ítrekað að bregðast þyrfti við þeim vanda sjóðsins sem tilkominn var vegna uppgreiðslna á eldri lánnum sjóðsins. Vaxtamunur Íbúðalánasjóðs væri orðinn neikvæður og fyrirsjáanlegt að afkoma sjóðsins yrði neikvæð sem leiddi til þess að reynt gæti á þá ríkisábyrgð sem hvíldi á skuldbindingum sjóðsins. Að frumkvæði stjórnar stofnaði félagsmálaráðherra starfshóp sem ætlað var að leggja fram tillögur að leiðum til að draga úr áhættu ríkisins vegna uppsafnaðs vanda sem einkum var tilkominn vegna stórauðinna uppgreiðslna lána hjá Íbúðalánasjóði. Starfshópurinn skilaði tillögum sínum í mars og lagði til lagalegan aðskilnað þess hluta Íbúðalánasjóðs sem færi með framkvæmd húsnæðisstefnu og þess hluta sem færi með fjárstýringu vegna eldra lánasafns. Þær tillögur voru svo lögfestar með lögum nr. 137/2019 og markaðsverðbréfin og undirliggjandi skuldabréf þeirra voru færð í ÍL-sjóð sem er sérstakt úrvinnsluverkefni stjórnvalda.

Við niðurlagningu Íbúðalánasjóðs og tilfærslu lánaheimilda vegna félagslegra lánveitinga til HMS var horfið frá því fyrirkomulagi að gefa út sjálfstæða skuldabréfaútgáfu til að fjármagna ný útlán og tengja við kjör nýrra útlána. Nýtt fyrirkomulag felur í sér að Húsnæðis-sjóður, sem fjármagnar ný útlán HMS, tekur lán hjá ríkinu og endurlánar. Uppgreiðslur skila sér annaðhvort beint eða fara í ný útlán. Ekki verður um sambærilega áhættu að ræða.

21.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ráðherra skuli setja gjald á uppgreiðslur viðskiptavina sjóðsins þegar aðrar leiðir séu ekki færar til að verja hag hans skv. reglugerð nr. 544/2004. Slíkar aðstæður hafi einmitt verið um þær mundir þegar skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis hafi verið rituð. Mikil hætta sé á að sjóðurinn tapi frekara fé vegna uppgreiðslna viðskiptavina. Íbúðalánasjóður hafi tapað verulegu fé vegna uppgreiðslna í nokkur misseri. Því megi segja að ráðherra hafi brotið reglugerðina. Þetta gjald sé hægt að setja á og koma þannig í veg fyrir að sjóðurinn verði fyrir frekara tapi af völdum uppgreiðslna.⁶³⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶³⁸

Já.

Fyrir liggur að umrætt heimildarákvæði verði ekki nýtt. Öll markaðsverðbréf og undirliggjandi skuldabréf hafa verið færð til fjármálaráðuneytisins sem hefur mun meiri möguleika til ávöxtunar á því fé sem inn kemur en Íbúðalánasjóður hafði þar sem hann getur nýtt fjármagnið til þjóðhagslega hagkvæmra framkvæmda og náð þannig nauðsynlegri ávöxtun fram með öðrum leiðum.

22.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er sérstaklega fjallað um undirbúning og meðferð frumvarps um nýtt form á fjármögnun Íbúðalánasjóðs sem samþykkt var á Alþingi í maí 2004. Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að frumvarpið hafi falið í sér mikla áhættu fyrir ríkissjóð og verið í grundvallaratriðum í andstöðu við niðurstöðu nefndar um endurskipulagningu á útgáfumálum Íbúðalánasjóðs. Nefndin

⁶³⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 254.

⁶³⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

hafi lagt til gjald á uppgreiðslur lánþega í stað þess að bréf sjóðsins yrðu innkallanleg en frumvarpið hafi hins vegar gert ráð fyrir að hvorugur varnaglinn yrði sleginn. Frumvarpið hafi því gert ráð fyrir að fjármögnunarbréf sjóðsins yrðu hvorki innkallanleg né að lántakar þyrftu að greiða uppgreiðslugjald. Alþingi hafi samþykkt lög þrátt fyrir aðvaranir Seðlabankans og þrátt fyrir að einstakir þingmenn hafi gert sér grein fyrir áhættunni sem verið var að taka. Mikið traust hafi verið lagt á það að áhættu-stýringarkerfi innan sjóðsins myndu leysa vandann. Þá hafi einnig komið fram í meðförum þingsins að ágreiningur hafi verið um hvort Íbúðalánasjóður gæti dregið út húsbref á móti uppgreiðslum á þann hátt sem hann taldi. Ábyrgðin á því að samþykkja gölluð lög sé fyrst og fremst þingsins en ráðherra beri einnig ábyrgð þegar lög séu samin í ráðuneyti hans af sérfæðingum sem þingmenn treysti á að hafi næga hæfni og sérþekkingu til verksins. Í þessu tilfelli virðist sú þekking ekki hafa verið næg og ekki hlustað á aðra sérfræðinga sem hafi staðið þar fyrir utan.⁶³⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁴⁰

Já.

Eins og nánar er rakið í svari við spurningu nr. 161 í kafla II. í skýrslu þessari hefur frá árinu 2010 verið unnið markvisst að því að bæta vinnubrögð við undirbúning stjórnarfrumvarpa, m.a. með stofnun sérstakrar skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu. Meginverkefni þeirrar skrifstofu er að lesa yfir stjórnarfrumvörp með hliðsjón af lagalegum atriðum, s.s. samræmi við stjórnarskrá og alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Lengst af voru reglur um undirbúning stjórnarfrumvarpa hluti af reglum um starfshætti ríkisstjórnarinnar en í mars 2017 staðfesti ríkisstjórnin sérstaka samþykkt um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 9. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, nr. 195/2017, með stoð í 5. mgr. 7. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Í samþykktinni er að finna reglur um áform um lagasetningu og frummat á áhrifum, þingmálaskrá og stjórnarfrumvörp og stjórnartillögur. Í III. kafla hennar, um stjórnarfrumvörp og stjórnartillögur, er að finna ákvæði um undirbúning og frágang stjórnarskjala, íslenska lagahefð, tilefni og nauðsyn lagasetningar, samráð um frumvarpsdrög, mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa, frumvörp er varða EES-samninginn, afgreiðslu ríkisstjórnar og loks um umsögn skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneyti.

Samkvæmt nýjum viðmiðum sem endurspeglast í samþykktinni eiga ráðuneyti nú að taka saman áform um lagasetningu áður en hafist er handa við að semja lagafrumvarp, sbr. 1. gr., og áður en það er tilkynnt á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar, sbr. 4. gr. samþykktarinnar og 47. gr. þingskapa. Slíku skjali skal fylgja frummat á áhrifum þeirrar leiðar sem lögð er til. Ráðherra sem leggur fram slík áform skal að meginstefnu til kynna þau fyrir öðrum ráðherrum og eru þau lögð fram á fundum ráðuneytisstjóra, sem meta hvort áformin eigi erindi til sérstakrar ráðherranefndar eða ríkisstjórnar. Á þessu stigi fær fjármála- og efnahagsráðherra síðan tiltekinn frest til að tilkynna hvort þörf sé á ítarlegu mati á áhrifum sem kynna þarf hlutaðeigandi ráðuneytum áður en byrjað er að semja lagafrumvarp eða hvort hann telji áform ekki rúmast innan útgjaldaramma, sbr. 2. gr. Að loknu slíku innra samráði er meginreglan sú

⁶³⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 2, bls. 44–53.

⁶⁴⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið.

að kynna skal almenningi áform um gerð lagafrumvarps og frummat á áhrifum, sbr. 3. gr., þ.e. ytra samráð.

Í byrjun febrúar 2018 var opnuð sérstök samráðsgátt á vefnum fyrir almenning og hagaðila, sbr. einnig svar við spurningu nr. 161. Er þar gert ráð fyrir að stjórnvöld leggi fram til samráðs stefnuskjöl, skjöl um áform um lagagerð og smíði reglugerða, drög að stjórnarfrumvörpum sem og EES-gerðir á mótunarstigi. Er samráðsgáttinni ætlað að mæta kröfum um opið samráð við gerð lagafrumvarpa og auka þannig gagnsæi og þátttöku almennings. Ef athugasemdir komast að á fyrri stigum má vinna úr þeim áður en mál eru lögð fram á Alþingi. Vonir standa til að það bæti gæði lagasetningar. Samkvæmt 9. gr. samþykktarinnar þarf ráðherra nú að rökstyðja í ríkisstjórninni ef takmarkað eða ekkert samráð hefur verið haft við almenning og hagsmunaaðila. Meginreglan er því nú að víðtækt samráð við lagagerð á sér fyrst stað eftir að lagafrumvarp er lagt fram á Alþingi, en taka ber fram að ekkert í samþykktinni útilokar að þingið viðhafi samráð áfram þótt nú sé að meginstefnu til gert ráð fyrir formlegu samráði á vinnslustigi lagafrumvarpa.

Með nýjum lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, var hert á reglum um mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa, bæði á ríkissjóð og sveitarfélög, sem og aðra þætti eins og jafnrétti og umhverfi. Samkvæmt lögunum er ábyrgðin á matinu færð frá fjármála- og efnahagsráðuneyti til fagraðuneyta. Í 10. gr. samþykktarinnar er nú að finna ákvæði um mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa og í 11. gr. um áhrif á fjárhag sveitarfélaga, þar sem vísað er til lagaskyldu um samráð í 5. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Öll stjórnarfrumvörp eru nú lesin yfir af skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneyti eins og áður segir áður en þau eru lögð fram í ríkisstjórninni, sbr. 4. mgr. 14. gr. samþykktarinnar. Þar segir að við umfjöllun um stjórnarfrumvarp í ríkisstjórninni skuli liggja fyrir umsögn skrifstofunnar um það hvort frumvarpið hafi verið unnið í samræmi við samþykktina og leiðbeiningar í handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Með frumvörpum sem send eru til skrifstofunnar skulu fylgja útfyllt eyðublað um áform um lagasetningu, mat á áhrifum lagasetningar og samantekt um stjórnarfrumvarp.

Markvisst hefur verið unnið að því að efla og auka mannauð ráðuneytanna á umliðnum árum og er miðað við að almennt megi gera ráð fyrir að sérþekking á málefnum sem falla undir málefnasvið hvers og eins ráðuneytis sé hjá starfsmönnum þeirra eða stofnana sem undir það heyra. Ef svo er ekki þá er leitað til sérfræðinga utan ráðuneytisins eftir því sem fjárhagur ráðuneytis leyfir. Í svörum ráðuneytanna við þingfyrirspurn á 149. löggjafarþingi (þskj. 436–444, 357.–365. mál) kom fram að erfitt væri að áætla nákvæmlega það vinnuframlag starfsmanna sem sneri að undirbúningi og gerð lagafrumvarpa enda væri það breytilegt. Almenn var þó talið að vinnan samsvaraði þremur til fimmtán stöðugildum á ári. Ráðuneytin vörðu í heild samtals u.þ.b. 259 millj. kr. í slíka aðkeypta þjónustu 2008–2017.

23.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að íbúðabréfakerfið hafi verið tekið upp í júlí 2004 og húsbrefakerfið lagt niður. Stórt skiptiútboð hafi farið fram í lok júní sama ár þar sem eigendum húsbrefa og húsnæðisbrefa hafi verið gefinn kostur á að skipta bréfum sínum í hin nýju íbúðabréf. Skuldabréfaskiptin hafi verið ein verstu og afdrifaríkustu mistök sem Íbúðalánasjóður hafi gert, ef ekki þau allra verstu. Sjóðurinn hafi tapað að lágmarki 21 ma.kr. (á verðlagi 2012) vegna þeirra. Þar fyrir utan hafi sjóðurinn tapað 3,5 ma.kr. (miðað við verðlag og vexti 2012) á reiknivillu sem gerð hafi verið í skiptunum. Skiptin hafi hrundið af stað afdrifaríkri atburðarás. Ein stór skuldabréfaskipti í stað fleiri minni hafi gert það að verkum að mikið hafi verið í húfi að

þau tækjust vel. Íbúðalánasjóður hafi ákveðið að hafa skiptiálagið lágt og að lengra yrði í gjalddaga á bréfunum sem skipt var í. Hvort tveggja hafi verið gert á kostnað eigin hagsmuna sjóðsins. Skiptiútbóðið hafi verið framkvæmt á forsendum sem ekki hafi staðist og vanrækt hafi verið að gaumgæfa. Um 31% húsbrefa hafi ekki verið skipt. Þau húsbref hafi átt að virka sem fullnægjandi áhættuvörn, hægt hafi verið að greiða þau upp (kalla inn, draga út) ef til uppgreiðslna kæmi og nota þannig uppgreiðslufé til að minnka skuldir Íbúðalánasjóðs. Þessi áhættuvörn hafi reynst mjög takmörkuð þegar gríðarlegar uppgreiðslur hafi hafist í ágúst 2004. Heimildir til útdráttar hafi reynst miklu minni en gert hafi verið ráð fyrir. Einungis hafi verið hægt að mæta um fjórðungi uppgreiðslna með útdrætti húsbrefa. Þrjár fjórðu uppgreiðslnanna hafi því skapað vanda hjá sjóðnum. Eitthvað annað hafi orðið að gera við það fé til að ávaxta það.⁶⁴¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁴²

Já.

Skuldabréfaskiptin sem rannsóknarnefnd Alþingis tók til athugunar á sínum tíma vörðuðu skipti á eldri útgefnum markaðsverðbréfum Íbúðalánasjóðs (húsbref og húsnæðisbref) fyrir nýja flokka íbúðabréfa þegar útgáfa þeirra bréfa hófst 2004. Þetta var einskiptisaðgerð sem átti sér stað löngu áður en rannsóknarnefndin fjallaði um hana og hefur hvorki verið endurtekin né ráðgert að endurtaka hana. Þegar hefur verið fallið frá frekari útgáfu markaðsverðbréfa til fjármögnunar útlána og því ljóst að aðgerð sem þessi verður aldrei endurtekin.

24.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þrátt fyrir miklar uppgreiðslur hjá Íbúðalánasjóði eftir að KB banki hafi byrjað að veita fasteignalán 2004 hafi sjóðurinn haldið áfram að selja íbúðabréf á markaði og þannig áfram sótt sér fé af markaði. Uppgreiðslur hafi verið meiri en útlán hjá sjóðnum í hverjum mánuði frá september 2004 til apríl 2006. Á því tímabili hafi uppgreiðslur umfram útlán verið samtals 112 ma.kr. og það hafi verið fé sem sjóðurinn hafi engin not haft fyrir. Samt sem áður hafi hann sótt sér 69 ma.kr. af markaði á sama tímabili með útgáfum íbúðabréfa þannig að fé sem hann hafi ekkert haft með að gera hafi verið samtals um 181 ma.kr. á umræddu tímabili. Engin haldbær ástæða hafi verið fyrir þessum útgáfum enda hafi þær aukið vanda sjóðsins stórlega. Með því að halda áfram útgáfu skuldabréfa þrátt fyrir að uppgreiðslur hafi hrannast upp hjá sjóðnum hafi stjórn hans ekki aukið jafnvægi á milli inn- og útgreiðslna sjóðsins, líkt og kveðið hafi verið á um að gera ætti í 3. mgr. 11. gr. laga um húsnæðismál. Þvert á móti hafi verið aukið á ójafnvægi milli inn- og útgreiðslnanna.⁶⁴³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁴⁴

⁶⁴¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 11–12.

⁶⁴² Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶⁴³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 12, og bindi 2, bls. 117–126.

⁶⁴⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Já.

Hér er þó vísað til máls sem heyrir sögunni til. Síðasta útboð íbúðabréfa Íbúðalánasjóðs á verðbréfamarkaði átti sér stað 16. janúar 2012. Síðan þá hafa engin útboð átt sér stað og lögum um húsnæðismál hefur verið breytt þannig að ekki mun koma til þess að nýju.

Heimildir til nýrra félagslegra útlána, með lántöku hjá ríkinu, munu byggjast á lánsfjárbörf út frá húsnæðisáætlunum sveitarfélaga. Munu árlegar lánaheimildir því vera takmarkaðar við það sem metið hefur verið sem þörf fyrir félagsleg lán niður á svæði og félagshópa.

25.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að með áframhaldandi útgáfu íbúðabréfa á markaði samhliða miklum uppgreiðslum hjá sjóðnum eftir að bankarnir hófu að veita fasteignalán í ágúst 2004 hafi Íbúðalánasjóður haft yfir að ráða miklum fjármunum sem hann hafi ekki haft not fyrir og þurft að ráðstafa á sem bestum kjörum. Íbúðalánasjóður hafi því ákveðið í desember 2004 að ávaxta umframfé sitt með lánsamningum við banka og sparisjóði sem voru í samkeppni við KB banka og lánað þeim samtals 95 ma.kr. frá desember 2004 til desember 2005. Sjóðurinn hafi með þessu í reynd tekið að láni fé á ríkiskjörum til þess eins að setja í ávöxtun sem borið hafi nokkra áhættu. Þessi lán hafi enn fremur aukið getu banka og sparisjóða til að veita íbúðaveðlán, sem aftur hafi leitt til meiri uppgreiðslna hjá sjóðnum og því megi segja að með þessu hafi Íbúðalánasjóður í reynd verið að fjármagna uppgreiðslur hjá sjálfum sér. Með minni lánum til banka og sparisjóða hefði fjármögnun íbúðalána þeirra væntanlega orðið erfiðari og þeir líklega dregið sig fyrir af markaði. Uppgreiðslurnar hafi valdið honum tapi og þjóðfélaginu kostnaði, auk þess að auka enn á skaðlega þenslu í hagkerfinu.⁶⁴⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁴⁶

Já.

Fallið hefur verið frá því að fjármagna ný félagsleg útlán með sjálfstæðri skuldabréfaútgáfu auk þess sem lánsfjárbörf er metin út frá húsnæðisáætlunum sveitarfélaga og þess þannig gætt að ekki séu tekin lán að óþörfu. Þá verður umframfjármunum skilað til ríkisins en ekki varið í ávöxtun á almennum markaði.

26.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að sú leið sem Íbúðalánasjóður hafi farið við að ávaxta umframfé sitt í kjölfar mikilla uppgreiðslna hjá sjóðnum 2004 með því að gera lánsamninga við banka og sparisjóði hafi verið slæm frá fleiri en einu sjónarhorni. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur þó fram að beinast hafi legið við að hætta útgáfu íbúðabréfa, endurlána uppgreiðsluféð og eftir atvikum kaupa eigin fjármögnunarbref. Réttlæting fyrir lánsamningunum hafi fyrst og fremst verið að þeir gæfu hærri ávöxtun en kaup á eigin bréfum. Miðað við mat Íbúðalánasjóðs sjálfs á rekstrarkostnaði, útlánatöpum og uppgreiðsluáhættu standist það ekki. Útlánatap hafi að auki verið

⁶⁴⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 12, og bindi 2, bls. 125–126 og 135–155.

⁶⁴⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

líklegt til að vera meira í lánssamningunum en almennum lánnum sjóðsins, sérstaklega í samningum við sparisjóði.⁶⁴⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁴⁸

Já.

Stjórn Íbúðalánasjóðs setti fjárstýringarstefnu fyrir sjóðinn sem yfirfarin var af Fjármálaeftirlitinu þar sem m.a. var fjallað um skipulag og framkvæmd fjárstýringar, lausafjárviðmið, fjárfestingarheimildir, kaup á eigin útgáfum og samfélagsábyrgð. Undir síðasta liðnum var m.a. fjallað um að horfa til þess að velja fremur þá fjárfestingarkosti sem féllu að samfélagslegu hlutverki sjóðsins við að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði og auka möguleika almennings til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum eða hafa jákvæð áhrif á samfélagið á annan hátt, þó með þeim fyrirvara að slíkt væri til þess fallið að takmarka tjón ríkissjóðs af skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Jafnframt skyldi horft til þess að fjárfesta ekki í eignum sem eru til þess fallnar að hafa skaðleg áhrif á samfélagið eða ýta undir slík áhrif. Á grundvelli þessa leitaði sjóðurinn ætíð hagstæðustu leiða til að ávaxta eignir sjóðsins utan lánasafns og vega saman ávöxtun og áhættu. Sjóðurinn hefur ekki gefið út skuldabréf síðan 2012 og fjárfestingar hans voru því eingöngu gerðar til að ávaxta uppgreiðslur lána þar til kæmi að gjalddaga skulda sem eru úppgreiðanlegar. Möguleikar sjóðsins til að kaupa upp eigin bréf voru mjög takmarkaðir þar sem flestir eigendur íbúðabréfa virtust ætla að halda bréfunum til lokagjalddaga.

Auk þess er vísað í svar við spurningu nr. 20 þar sem fram kemur að stjórn Íbúðalánasjóðs hafi óskað eftir því við félagsmálaráðherra að fundnar yrðu leiðir til þess að bregðast við þeim vanda sem sjóðurinn var í vegna aukinna uppgreiðslna, enda ljóst að hefðbundnar fjár- og áhættustýringaraðferðir myndu ekki skila nauðsynlegum árangri.

27.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að með lánnum til banka og sparisjóða hafi sjóðurinn á vissan hátt farið fram hjá eigin reglum um hámarkslán. Hann hafi þannig lánað beint til viðskiptavina sparisjóða, þó ekki meira en sem hafi numið eigin hámarksláni, en fjármagnað síðan eftir á það sem sparisjóðirnir lánuðu umfram það. Lánin hafi verið kölluð „hattalán“ þar sem Íbúðalánasjóður lánaði eins mikið og sjóðurinn mátti í hverju tilfalli en viðkomandi sparisjóður lánaði afganginn, hattinn. Þegar hattalánin hafi verið notuð sem undirliggjandi íbúðaveðlán í lánssamningum sé ljóst að Íbúðalánasjóður hafi verið kominn í þá stöðu að fjármagna einnig hattinn eftir á.⁶⁴⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁵⁰

Já.

Heimild Íbúðalánasjóðs til þess að lána öðrum lánveitendum hefur verið felld úr gildi. Horft hefur verið með heildstæðari hætti á lánveitingar, m.a. hvað varðar viðbótarlán. Þá horfir

⁶⁴⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 2, bls. 150–155.

⁶⁴⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶⁴⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 12, og bindi 2, bls. 135, 138 og 146–147.

⁶⁵⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

sjóðurinn m.a. til þess við fjárfestingar, þar sem gæti reynt á eitthvað álíka og við kaup á lánasöfnum, að veðsetningarhlutfall sé í samræmi við heimildir sjóðsins og ekki farið umfram 80% veðsetningu. Sama gildir um kaup á sértryggðum skuldabréfaútgáfum en heimildir til slíkra fjárfestinga voru jafnframt takmarkaðar í fjárstýringarstefnu stjórnar.

28.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Íbúðalánasjóður hafi mátt samkvæmt lögum eiga viðskipti með eigin verðbréf og önnur verðbréf. Um þau viðskipti hafi átt að kveða nánar á í reglugerð. Reglugerð nr. 544/2004 hafi verið sett í júní en þar hafi þó ekki frekar verið kveðið á um þessi viðskipti en sagt að slíkt skyldi nánar útfært í áhættustýringarstefnu sjóðsins. Áhættustýringarstefnuna skyldi endurskoða árlega og breytingar á henni samþykktar af stjórn Íbúðalánasjóðs að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Áhættustýringarstefnunni hafi verið breytt 10. desember 2004 af stjórn sjóðsins án umsagnar Fjármálaeftirlitsins. Þar hafi heimildir sjóðsins til að fjárfesta í skuldabréfum verið rýmkaðar. Tveimur vikum síðar hafi Íbúðalánasjóður gert fyrsta lánessamninginn við banka. Fleiri lánessamningar hafi verið gerðir næstu mánuði við banka og sparisjóði. Þessir samningar hafi ekki verið verðbréf þó að greiðsluflæðið í samningunum hafi verið af fasteignaveðbréfum. Þeir hafi því hvorki uppfyllt reglugerðina né lögin. Ný reglugerð, nr. 896/2005, sem heimilaði að sjóðurinn keypti vaxtaberandi eignir með greiðsluflæði frá fasteignaveðbréfum var sett 19. september 2005 en lánessamningarnir voru einmitt slíkar eignir. Fyrir setningu reglugerðarinnar hafi Íbúðalánasjóður hins vegar verið búinn að gera lánessamninga fyrir 87 ma.kr. en ekki gert neina slíka eftir setningu hennar. Í desember 2005 hafi hins vegar verið gerðir skuldabréfasamningar við sparisjóði fyrir 8,8 ma.kr. Nýja áhættustýringarstefnan hafi ekki verið samþykkt með réttum hætti. Nýja reglugerðin hafi ekki getað heimilað það sem gert hafi verið fyrir setningu hennar. Setning hennar hafi því skipt ákaflega litlu máli varðandi lánessamningana við banka og sparisjóði. Framangreint reglugerðar-ákvæði um vaxtaberandi eignir hafi heldur ekki veitt gilda stoð þar sem þeir hafi ekki uppfyllt lagaskilyrði um að vera verðbréf með því að þeir hafi ekki verið framseljanlegir. Samkvæmt framansögðu hafi verið sveigt hjá lögbundnum reglum, sem gilt hafi um fjárhæðir og tryggingar íbúðalána Íbúðalánasjóðs, er fjármagn hans var veitt til viðhalds útlánastarfsemi sem hafi rofið gróflega þau mörk sem sett hafi verið um útlán sjóðsins.⁶⁵¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁵²

Já.

Stjórn Íbúðalánasjóðs tók til gagngerrar endurskoðunar 2015–2017 stefnur sem settar voru á grundvelli reglugerðar nr. 544/2004, um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs. Samþykkt var ný áhættustýringarstefna sem og áhættuvilji stjórnar og ný fjárstýringarstefna og heimildarrámmi fyrir fjárstýringarsvið til að starfa innan. Gætt var að því að umræddar stefnur hlytu umfjöllun Fjármálaeftirlitsins og voru þær ekki endanlega samþykktar fyrr en fyrir lá að eftirlitið hefði ekki efnislegar athugasemdir við þær.

⁶⁵¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 2, bls. 156–160.

⁶⁵² Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

10. Úttektir eftirlitsaðila og fleiri aðila

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnábyrgðina úr 10. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

29.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs sé m.a. að gefa umsögn um mögulega ríkisábyrgð áður en hún sé veitt og fylgjast með rekstri þeirra aðila sem njóti hennar. Ríkisábyrgðasjóður hafi fylgst sérstaklega vel með stöðu Íbúðalánasjóðs frá 2004 til 2006 og bent ötullega á það sem honum hafi fundist athugasvert. Til að fylgjast með stöðunni hafi Ríkisábyrgðasjóður reglulega óskað eftir upplýsingum frá sjóðnum sem hafi verið tregur til að láta þær af hendi og svarað gjarnan seint þótt Ríkisábyrgðasjóður hafi haft lagalega heimild til að afla þeirra gagna sem hann hafi talið mikilvæg til að sinna eftirliti sínu. Þrátt fyrir eindreginn vilja Ríkisábyrgðasjóðs til að upplýsa viðeigandi aðila um áhyggjur sínar virðast umsagnir almennt hafa fengið lítið vægi. Að auki megi nefna að Ríkisábyrgðasjóður hafi haft afar veik stjórnþætti til að framfylgja hlutverki sínu og takmarkaðan pólitískan stuðning til að beita þeim stjórnþættum sem þó hafi verið tiltæk. Því hafi Íbúðalánasjóður komist upp með að taka lítið tillit til athugasemda og umsagna Ríkisábyrgðasjóðs á miklum umbrotatímum frá 2004 til 2006.⁶⁵³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁵⁴

Já.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997, og lögum um lánasýslu ríkisins, nr. 43/1990, (endurskoðun) er á þingmálaskrá 151. löggjafarþings 2020–2021. Fjármála- og efnahagsráðherra hyggst leggja frumvarpið fram í janúar 2021. Með frumvarpinu er stefnt að því að endurskoða lagaákvæði um lánaumsýslu ríkissjóðs og ríkisábyrgðir. Undir lánaumsýslu falla m.a. tekin lán ríkissjóðs, endurlán, ábyrgðir, afleiður, áhættustýring og sjóðsstýring. Meginmarkmið frumvarpsins er að samræma löggjöfina gildandi lögum um opinber fjármál og stefnu í lánamálum.

Endurskoðun laga um ríkisábyrgðir er nauðsynleg svo að Ríkisábyrgðasjóður geti sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti. Fjármála- og efnahagsráðherra ber ábyrgð á skuldum og skuldbindingum ríkissjóðs, þ. á m. ríkisábyrgðum. Samkvæmt samningi fjármála- og efnahagsráðuneytis við Seðlabankann sinnir deild innan Seðlabankans, Lánamál ríkisins, framkvæmd lánamála og utanumhaldi og eftirliti með ríkisábyrgðum. Þar undir fellur Ríkisábyrgðasjóður sem þrátt fyrir nafnið er ekki stjórnvald sem slíkt en borið hefur á þeim misskilningi.

Hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs er að annast undirbúning að veitingu ríkisábyrgða og afgreiðslu þeirra. Í samræmi við 2. gr. laga um ríkisábyrgðir skal sjóðurinn veita umsögn um frumvörp sem ráðherra leggur fram um veitingu ríkisábyrgða. Í samræmi við ákvæði laganna metur Ríkisábyrgðasjóður hvort viðeigandi tryggingar hafi verið veittar, en ríkissjóði er óheimilt að takast á hendur ríkisábyrgð nema skilyrðinu sé fullnægt að mati sjóðsins.

⁶⁵³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 13, og bindi 2, bls. 161–176.

⁶⁵⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Þá skal sjóðurinn annast innlausn krafna sem falla á ríkissjóð vegna ábyrgða sem hann hefur tekist á hendur, sem og innheimtu slíkra krafna. Sjóðurinn annast einnig ýmsa aðra starfsemi í sambandi við ríkisábyrgðir og endurlán, m.a. skal sjóðurinn fylgjast með rekstri þeirra aðila sem ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir eða veitt lán og er þeim aðilum skylt samkvæmt lögum að láta Ríkisábyrgðasjóði í té þau gögn sem nauðsynleg eru til að sinna því eftirliti. Verði þeir ekki við þeirri beiðni hefur ráðherra sem fer með hið eiginlega stjórnvalds- hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs heimild til að beita dagsektum samkvæmt gjaldskrá, en slík skrá hefur ekki verið sett.

Í skýrslunni er því lýst að Íbúðalánasjóður hafi ekki skilað Ríkisábyrgðasjóði þeim gögnum sem sá síðarnefndi óskaði eftir, þó að hann hefði lagalega heimild til að afla gagnanna. Á sama tíma skilaði Íbúðalánasjóður gögnum til þeirra ráðuneyta sem fóru með málefni hans og skuldbindinga ríkissjóðs. Ljóst er að þörf var á betri samhæfingu eftirlits með starfsemi Íbúðalánasjóðs og að eðlilegt hefði verið að beita stjórnþækjum Ríkisábyrgðasjóðs til að tryggja skil gagna.

30.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þegar uppgreiðslur lána hafi hafist hjá Íbúðalánasjóði haustið 2004 hafi safnast mikið fé hjá sjóðnum sem hann hafi síðan lánað bönkum og sparisjóðum þar sem hann hafi ekki talið sig fá nægilega góða ávöxtun hjá Seðlabanka Íslands. Alls hafi 95 ma.kr. farið þannig aftur út í hagkerfið sem hafi aukið enn á ærna þenslu. Forráðamenn Seðlabankans hafi gefið þá skýringu að ekki hafi verið heimild til að veita Íbúðalánasjóði nægilega ávöxtun þar sem hann hafi ekki heyrt undir lög um fjármálafyrirtæki. Spyrja megi hvort ekki hafi verið ástæða til að hugsa út fyrir rammann og grípa til aðgerða þrátt fyrir gildandi reglur um heimildir Seðlabankans til ávöxtunar fjár Íbúðalánasjóðs. Í 3. gr. laga um Seðlabankann segi: „Meginmarkmið Seðlabanka Íslands er að stuðla að stöðugu verðlagi.“ Ljóst sé að með því að hleypa eins miklu fé og hér hafi verið um að ræða aftur út í hagkerfið hafi Seðlabankinn farið í bága við meginhlutverk sitt. Slík gnótt fjár hafi óumdeilanlega verið þensluaukandi og verðbólguhvettjandi. Þá segir að í aðstæðum sem þessum hljóti bankinn, í samvinnu við stjórnvöld, að hafa getað gripið til undanþága eða annarra úrræða til þess að koma fénu fyrir. Íslenska stjórnkerfið sé ekki stórt og boðleiðir stuttar sem auðvelda eigi skjóta úrlausn mála sem þessara. Seðlabankinn hafi hins vegar ekkert frumkvæði haft, þrátt fyrir bæði lagafyrirmæli og tilmæli forsætisráðherra.⁶⁵⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁵⁶

Já.

Hér vísast til svars við spurningu nr. 39.

Mörg þjóðhagsvarúðartæki hafa verið tekin í notkun eftir fjármálahrúnið og er mörgum þeirra ætlað að draga úr bólu myndun á eignamörkuðum og framboði á lánsfé og þar með getu aðila til að skuldbindja sig. Ef fjármálastöðugleika telst ógnað af ójafnvægi á fasteignamarkaði getur Seðlabankinn, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, beitt hámarks- og veðsetningarhlutföll og takmörkunum á lán eða greiðslubyrði miðað við tekjur, sbr. lög nr.

⁶⁵⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 13, og bindi 2, bls. 181–182.

⁶⁵⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

118/2016, um fasteignalán til neytenda. Á grundvelli 25. gr. laganna voru settar reglur nr. 666/2017, um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána til neytenda. Þá er heimilt skv. 27. gr. laganna að kveða í reglum á um hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns eða greiðslubyrðar þess í hlutfalli við tekjur neytenda, en ekki hefur enn þótt tilefni til að setja slíkar reglur. Markmið með beitingu þessara tækja er annars vegar að hafa áhrif á eftirspurn eftir útlánum og hins vegar að treysta viðnámsþrótt lánveitenda og lántaka gagnvart mögulegum viðsnúningi á fasteignaverði.

Seðlabankinn getur nú einnig brugðist við uppsöfnun kerfisáhættu í fjármálakerfinu með beitingu eiginfjáruka, sbr. 86. gr. b-d laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Samkvæmt 1. mgr. 86. gr. b laganna setur Seðlabankinn, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, reglur um eiginfjáruka vegna kerfisáhættu, sbr. reglur nr. 323/2020. Meginhlutverk eiginfjárukans, sem oftast er nefndur kerfisáhættuauki, er að koma í veg fyrir eða takmarka áhrif af langtíma, ósveiflutengdri kerfisáhættu sem fjármálakerfið getur staðið frammi fyrir og getur haft alvarlegar, neikvæðar afleiðingar á fjármálakerfið og raunhagkerfið. Einnig setur Seðlabankinn skv. 86. gr. c laganna, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, reglur um eiginfjáruka vegna kerfislægs mikilvægis, sbr. reglur nr. 324/2020. Tilgangur eiginfjárukans er að styrkja eiginfjárstöðu kerfislægt mikilvægra fjármálafyrirtækja og minnka þannig hættuna á því að erfiðleikar hjá þeim smitist yfir á önnur fjármálafyrirtæki og/eða út í raunhagkerfið. Kerfislægt mikilvæg fjármálafyrirtæki búa við þéttara opinbert öryggisnet en ella, auk þess sem óbeinar ábyrgðir á skuldbindingum þeirra eru víðtækari. Þetta getur skapað freistnivanda sem veldur óhóflegri áhættutöku en telja má hagkvæmast fyrir hagkerfið í heild. Virkjun eiginfjárukans byggir á aðferðafræði EBA við mat á kerfislægu mikilvægi fjármálafyrirtækja, en þar er horft til vísa sem lýsa m.a. stærð, mikilvægi, flækjustigi og tengslum fjármálafyrirtækja. Þá setur Seðlabankinn skv. 1. mgr. 86. gr. d laganna, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, reglur um sveiflujöfnunarauka, sbr. reglur nr. 227/2020. Meginmarkmið sveiflujöfnunaraukans er að stuðla að því að fjármálafyrirtæki hafi nægan viðnámsþrótt til að mæta tapi á tímum óstöðugleika í fjármálakerfinu í kjölfar óhóflegrar skuldsetningar og uppsöfnunar sveiflutengdrar kerfisáhættu. Við ákvörðun um sveiflujöfnunarauka hefur m.a. verið horft til fjögurra kjarnavísa: skuldavaxtar sem hlutfalls af vergri landsframleiðslu, raunvaxtar útlána til heimila og fyrirtækja, raunhækkunar íbúða- og atvinnuhúsnæðisverðs og fráviks skuldahlutfalls frá langtímaleitni. Einnig hefur verið litið til fjölda annarra vísa til þess að fá heildstætt mat.

31.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Ríkisendurskoðun hafi skrifað tvær skýrslur um Íbúðalánasjóð frá 2005 til 2006. Fyrri skýrslan hafi verið stjórnarsýsluúttekt fyrir félagsmálanefnd Alþingis og fjallað um láns samninga sjóðsins við banka og sparisjóði. Hin síðari hafi verið rituð að beiðni félagsmálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis og í henni hafi verið lagt mat á líkur þess að reyna myndi á ríkisábyrgðina á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Ríkisendurskoðun hafi í reynd verið vanhæf til þess að gera nokkra úttekt á sjóðnum þar sem hún hafi séð um innri endurskoðun hans á framangreindu tímabili. Þar að auki séu báðar skýrslurnar því marki brenndar að vera málstað Íbúðalánasjóðs hagstæðari en efni hafi staðið til.⁶⁵⁷

⁶⁵⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 13, og bindi 2, bls. 182–188.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁵⁸

Já.

Ríkisendurskoðun annast ekki lengur innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs. Hún bauð út ytri endurskoðun sjóðsins og viðurkennd endurskoðunarfyrtæki önnuðust endurskoðunina fram að niðurlagningu sjóðsins um síðustu áramót.

32.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að rannsóknarnefndin hafi skoðað 21 úttekt sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) og Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hafi gert á íslensku efnahagslífi frá 1999 til 2012 og þær athugasemdir sem þar hafi komið fram um húsnæðisstefnu stjórnvalda. Íbúðalánasjóður hafi verið að meira eða minna leyti í brennidepli í þessum úttektum stóran hluta tímabilsins. OECD hafi hvatt til einkavæðingar húsnæðislánveitinga ríkisins síðan á dögum Húsnæðisstofnunar. Frá 2003 hafi verið talin brýn þörf á úrbótum í málefnum Íbúðalánasjóðs. Í úttektum beggja aðila 2005 og 2006 hafi verið eindregið lagðar til gagngerar breytingar á Íbúðalánasjóði og sett fram raunhæf leiðarljós og hugmyndir um útfærslur. Síðan þá hafi verið margítrekað að ekki yrði búið áfram við óbreytt fyrirkomulag og hvatt til að umbótum yrði ekki frestað. Meginröksemdir fyrir breyttu hlutverki Íbúðalánasjóðs liggja í óeðlilegum og skaðlegum áhrifum þess á efnahagslífið, vaxtarmöguleika hagkerfisins og áhættu ríkissjóðs af fjármálastofnun í ríkiseigu, sem njóti ríkisábyrgðar á skuldbindingum sínum. Slík stofnun verði fyrir beinum afskiptum stjórnvalda og veiti almenna lánafyrirgreiðslu á niðurgreiddum kjörum í samkeppni við einkarekna aðila. Einkum hafi samkeppni Íbúðalánasjóðs við bankana verið óheppileg frá 2005 til 2006 þegar lágir vextir á húsnæðislánum hafi grafið undan aðgerðum Seðlabankans til að slá á þenslu. Þrátt fyrir vilja og einhverja viðleitni stjórnvalda í gegnum tíðina til að fara eftir ráðleggingum AGS og OECD hafi ekki verið gripið til neinna aðgerða sem hafi getað skilað þeim árangri sem í húfi hafi verið. Svo virðist sem ítrekuð varnaðarorð og gagnrýni AGS og OECD á stefnuna í húsnæðismálum 2003–2008 hafi ekki verið til þess fallin að afla íslenskum stjórnvöldum trausts og trúverðugleika á alþjóðavettvangi. Þessi hluti rannsóknarinnar hafi því staðfest að sú tregða sem hafi ríkt gagnvart því að taka á málum Íbúðalánasjóðs hafi verið röksemdum og ráðleggingum færustu alþjóðlegu sérfræðinga yfirsterkari.⁶⁵⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁶⁰

⁶⁵⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶⁵⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 13, og bindi 2, bls. 219–221.

⁶⁶⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og félagsmálaráðuneytið.

Já.

Íbúðalánasjóður var lagður niður með lögum nr. 137/2019 sem tóku gildi 31. desember sl. Þegar hluti af starfsemi sjóðsins fór í nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og hluti í ÍL-sjóð.

Hlutverk Íbúðalánasjóðs sem stofnunar tók miklum breytingum 2013–2019. Lögum var breytt á þann veg að lánaheimildir voru takmarkaðar við félagsleg útlán, auk þess sem sjóðurinn fór frá því að vera fyrst og fremst lánastofnun yfir í það að vera sú stofnun sem fer með framkvæmd húsnæðismála. Var þetta breytta hlutverk lögfest 2018 og þá m.a. horft til norræna systurstofnana Íbúðalánasjóðs, þ.e. Husbanken í Noregi og ARA í Finnlandi.

Rætur breytinga á Íbúðalánasjóði ná til 2011 og 2012. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) birti íslenskum stjórnvöldum í júlí 2011 tilmæli um nauðsynlegar ráðstafanir til að lánastarfsemi sjóðsins samræmdist samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Alþingi samþykkti í kjölfarið lög nr. 84/2012 til breytinga á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, til að bregðast við tilmælum ESA.

Meginniðurstaða Eftirlitsstofnunar EFTA var að Íbúðalánasjóður nyti ríkisaðstoðar í formi eigendaábyrgðar, vaxtaniðurgreiðslna, undanþágu frá arðsemiskröfu og greiðslu tekjuskatts. Slíkt raskaði samkeppni og væri ósamrýmanlegt EES-samningnum.

Almennum lánveitingum Íbúðalánasjóðs var að mestu hætt 2012. Umgjörð breytts Íbúðalánasjóðs var svo skerpt enn frekar með lögum nr. 52/2016, um almennar íbúðir, og lögum nr. 65/2018 um breytingu á lögum um húsnæðismál nr. 44/1998.

Breytingar með lögum nr. 84/2012, 52/2016 og nr. 65/2018 miðuðu að því að Íbúðalánasjóður:

- veitti þjónustu í almannapágu
- lánaði óhagnaðardrifnum leigufélögum
- þjónaði þeim sem ekki hafa aðgang að lánnum í fjármálakerfinu
- veitti stofnframlög til að greiða fyrir því að fólk með tekjur og eignir undir tilteknum mörkum ætti kost á öruggu og hentugu leiguhúsnæði
- stuðlaði að því að húsnæðiskostnaður væri í samræmi við greiðslugetu leigjenda og að jafnaði ekki umfram fjórðung tekna
- legði aukna áherslu á greiningar- og samræmingarhlutverk sitt, m.a. með utanumhaldi um húsnæðisáætlanir sveitarfélaga

3. bindi skýrslu um Íbúðalánasjóð o.fl.

Í 3. bindi skýrslunnar er fjallað um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, lán til leigufélaga, byggingaverktaka og annarra fyrirtækja og félagasamtaka, tap Íbúðalánasjóðs, stjórnmalavensl húsnæðiskerfisins, eftirlit með Íbúðalánasjóði og stjórnsýsluna í kringum hann og vanda Íbúðalánasjóðs og húsnæðisstefnu til framtíðar.

11. Áhættustýring Íbúðalánasjóðs

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 4. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

33.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eftirlitskerfi með áhættu sé safn aðferða til að meta og mæla hugsanlegt fjárhagslegt tap í framtíðinni, eins og að leggja mat á hversu mikið tap vegna uppgreiðslna geti orðið. Fyrir breytingar á fjármögnun og útlánunum Íbúðalánasjóðs 2004 hafi ekki verið formleg áhættustýring innan Íbúðalánasjóðs enda hafi verið takmörkuð þörf fyrir slíkt. Breytt fyrirkomulag í júlí 2004 hafi haft þau áhrif að vaxtaáhætta sjóðsins, einkum uppgreiðsluáhætta hafi aukist, og ljóst að Íbúðalánasjóður þyrfti að efla eftirlit sitt með vaxtaáhættu. Til að mæta þessari auknu áhættu hafi löggjafinn mælt fyrir um að Íbúðalánasjóður skyldi setja sér áhættustýringarstefnu. Íbúðalánasjóður hafi fengið sænska ráðgjafarfyrirtækið Capto Financial Consulting til að setja fram stefnuna og koma upp áhættustýringarkerfi í því skyni að efla stýringu og eftirlit með áhættu sjóðsins og draga úr henni sem kostur væri. Áhættustýringu sjóðsins hafi samt sem áður verið verulega ábótavant eftir að henni hafi verið komið á. Starfsmenn sjóðsins virðist hafa skort þekkingu til að nýta eftirlitskerfið og þær áhættustýringaraðferðir sem komið hafi verið á laggirnar fyrir sjóðinn.⁶⁶¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁶²

Já.

Komið var upp áhættustýringu innan Íbúðalánasjóðs sem heyrði beint undir stjórn. Stjórn setti áhættustefnu og áhættuvilja sem hún hafði eftirlit með á reglulegum stjórnarfundum. Þrír starfsmenn komu að áhættustýringunni, ráðnir eftir auglýsingu þar sem krafist var tilskilinnar menntunar og reynslu. Í þeim hópi var bæði fólk með menntun á þessu sviði og reynslu af áhættustýringu í bankakerfinu. Auk þessa stofnaði stjórn Íbúðalánasjóðs sérstaka áhættunefnd sem hafði ráðgjafarhlutverk í öllu er snerti áhættustýringu sjóðsins. Í henni sátu tveir úr stjórn sjóðsins og utanaðkomandi formaður með víðtæka menntun og reynslu af áhættustýringu.

34.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að fram að haustið 2005 hafi Capto Financial Consulting séð um útreikninga vegna áhættustýringar fyrir sjóðinn og

⁶⁶¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 14, og bindi 3, bls. 1–5.

⁶⁶² Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

starfsmenn séð um að túlka niðurstöður fyrirtækisins í skýrslum til eftirlitsaðila. Íbúðalánasjóður hafi oft túlkað niðurstöður Capto ranglega og ekki nýtt alla útreikninga fyrirtækisins. Samkvæmt áhættustýringarstefnunni hafi átt að meta gjaldfærni sjóðsins með því að reikna nokkra áhættumælikvarða að gefnum ákveðnum forsendum um uppgreiðslur. Skömmu eftir breytingarnar í júlí 2004 hafi bankar byrjað að bjóða hagstæð íbúðaveðlán og uppgreiðslur lána orðið miklar 2004 og 2005. Samt sem áður hafi sjóðurinn birt niðurstöður útreikninga á tilteknum áhættumælikvörðum í skýrslum til eftirlitsaðila án þess að gera ráð fyrir uppgreiðslum. Skýrslur til eftirlitsaðila séu hluti af eftirlitskerfi sjóðsins með áhættu og ef þær eru rangar eða ófullnægjandi gefi þær ekki rétta mynd af stöðunni og séu því gagnslitlar, ef ekki skaðlegar.⁶⁶³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁶⁴

Já.

Í ljósi þess að sjóðurinn var sjálfur kominn með starfsfólk í áhættustýringu, sem var vel menntað og með viðtæka reynslu af áhættustýringu, var ekki lengur leitað til utanaðkomandi ráðgjafa nema í undantekningartilvikum. Útreikningar voru framkvæmdir og nýttir eins og vera bar og voru allar breytingar á þeim gerðar í fullu samráði við þáverandi utanaðkomandi sérfræðinga sjóðsins, líkt og staðfest var á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis á fundum þeirra með fyrrverandi forstjóra Capto, Joakim Hörwing, og sérfræðingi Capto, Mikael Kärsten, í yfirferð nefndarinnar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð, eins og sjá má í álitni nefndarinnar á 143. lögjafarþingi 2013–2014, þskj. 820 — 474. mál.

35.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eftir að starfsfólk Íbúðalánasjóðs hafi sjálft tekið við útreikningum vegna áhættustýringar hafi það einfaldað stóran hluta af útreikningum Capto. Það hafi orðið til þess að reiknaðir áhættumælikvarðar hafi ekki endurspeglað raunverulega áhættu sjóðsins. Sumir útreikningar í skýrslum til eftirlitsaðila hafi verið rangir og oft endurteknir úr eldri skýrslum.⁶⁶⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁶⁶

Já.

Eftir breytingu á lögum um húsnæðismál 2012 komu eftirtaldar 19 skýrslur mánaðarlega til eftirlitsaðila frá Íbúðalánasjóði:

1. Endurskoðaður ársreikningur
2. Skýrsla endurskoðanda um endurskoðun ársreiknings
3. Skýrsla um innra eftirlit
4. Árshlutareikningar
5. FINREP-skýrsla
6. COREP – OF skýrsla (eiginfjárskýrsla)

⁶⁶³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 14, og bindi 3, bls. 1 og 15–34.

⁶⁶⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶⁶⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 14, og bindi 3, bls. 1 og 15–34.

⁶⁶⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

7. COREP – LR skýrsla (skýrsla um vogunarhlutfall)
8. Skýrsla um kostnað vegna fullnustu fasteignalána (immovable property losses)
9. Skýrsla um stórar áhættuskuldbindingar
10. Skuldbindingaskrá
11. LPA-skýrsla (e. Loan Portfolio Analysis)
12. Yfirlit yfir fastvaxtaáhættu
13. Innramatsskýrsla Íbúðalánasjóðs fyrir eiginfjárbörf (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP)
14. Úttekt óháðs aðila/innri endurskoðanda á upplýsingakerfum
15. Skýrsla um fjárhagslega stöðu
16. LCR-skýrsla til Seðlabanka Íslands
17. AMM-skýrsla til Seðlabanka Íslands
18. Skýrsla um ný útlán og uppgreiðslur
19. Skýrsla um fasteignalán til neytenda

Skýrslur sem tilgreindar eru í töluliðum 1–14 að ofan eru hliðstæðar skýrslum sem fjármálafyrirtækjum er gert að skila til Fjármálaeftirlitsins. Uppsetning skýrslna í töluliðum 5–9 er í höndum Evrópsku bankaftirlitsstofnunarinnar (EBA) og þær eru samræmdar í öllum aðildarríkjum stofnunarinnar. Að því gefnu að skýrslurnar séu rétt út fylltar ættu þær að gefa rétta mynd af fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs á hverjum tíma.

Þá hefur Fjármálaeftirlitið eftir atvikum brugðist við ábendingum sem hafa borist vegna Íbúðalánasjóðs og einnig haft frumkvæði að athugunum hjá sjóðnum.

36.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Fjármálaeftirlitið sem hafi fengið skýrslur frá Íbúðalánasjóði hafi ekki tekið eftir ágöllum í útreikningum vegna áhættustýringar – a.m.k. hafi ekki verið gerðar athugasemdir af hálfu eftirlitsins. Oft hafi ekki verið lögð vinna í að túlka hvað uppfærðar niðurstöður útreikninga hafi þýtt. Virkt eftirlitskerfi með áhættu og raunhæft mat á áhættu sé forsenda þess að réttum áhættustýringaraðferðum sé beitt.⁶⁶⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁶⁸

Já.

Í svari við spurningu nr. 35 kemur fram að Fjármálaeftirlitinu hafi, meðan Íbúðalánasjóður starfaði, borist fjölmargar skýrslur um fjárhagsstöðu og útlán sjóðsins. Á grundvelli upplýsinga þar voru reiknaðir ýmsir áhættuvísar og lykiláhættumælikvarðar sem sérfræðingar Fjármálaeftirlitsins höfðu skilgreint. Auk þess var reglulega farið yfir gæði þeirra skýrslna sem skilað var.

Fjármálaeftirlitið hafði á síðustu starfsárum Íbúðalánasjóðs sent sjóðnum ýmis erindi vegna álitaefna sem upp komu við yfirferð á skýrslum frá sjóðnum, auk þess sem ráðuneyti og ráðherrar voru upplýst um stöðu sjóðsins.

⁶⁶⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 14, og bindi 3, bls. 30.

⁶⁶⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Þegar kemur að öðrum eftirlitsskyldum aðilum á fjármálamarkaði hefur eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlitsins, ásamt lagaheimildum til viðbragða þegar þörf krefur, verið styrkt verulega eins og fram kemur í fjölmörgum svörum við spurningum í II. kafla skýrslu þessarar sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna. Þá hefur stefna, skipulag og aðferðafræði við eftirlit verið eftl. Hér skal einkum bent á svör við spurningum nr. 19 og 29 í kafla II í skýrslu þessari.

37.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að helsta hættan sem Íbúðalána-sjóði sé búin á tapi vegna ónógs lausafjár sé sú að sjóðurinn hafi ekki nægt lausafé til að greiða sammingsbundnar afborganir verðbóta, vaxta og höfuðstóls af skuldum sínum. Greiði sjóðurinn ekki af þeim á réttum tíma kallist það greiðslufall. Slíkar aðstæður geti leitt til verulegs taps fyrir sjóðinn, t.d. verði greiðslufall þegar vaxtastig sé hærra en vextir af skuldum sjóðsins og hann þurfi því að endurfjármagna skuldir sínar á lakari kjörum. Íbúðalánasjóður verði þó ekki tekinn til gjaldþrotaskipta og vegna ábyrgðar ríkissjóðs á skuldum sjóðsins sé líklegt að hann myndi leggja sjóðnum til lausafé áður en til greiðslufalls kæmi. Þá geti greiðslufall, jafnvel þótt það sé aðeins tímabundið, skaðað orðspor og lánshæfismatið og leitt til verri fjármögnunarkjara í framtíðinni. Tap vegna lausafjáráhættu komi í því tilviki ekki fram í beinu fjárhagslegu tapi sjóðsins heldur í hærri fjármögnunarkostnaði og um leið lakari kjörum framtíðarlántakenda. Ein leið til að draga úr lausafjáráhættu sé að eiga ávallt nægt laust fé. Lausafé fylgi þó yfirleitt bæði beinn kostnaður og oft annars konar áhætta. Ofgnótt lausafjár geti því þýtt að kostnaður sjóðsins vegna þess sé meiri en lausafjáráhætta hans, þar sem geyma þurfi lausaféð á tryggum stað með góðu aðgengi. Tryggasta geymsla slíks fjár sé innstæðureikningur í Seðlabankanum, ríkisvixlar og ríkisskuldabréf til skamms tíma. Slíkar eignir gefi lága ávöxtun sem leiði til kerfisbundins taps af lausafé þar sem skuldir sjóðsins beri yfirleitt hærri vexti. Aðrir áhættuþættir vegna ofgnóttar lausafjár séu m.a. að til að eiga lausafé þurfi sjóðurinn að gefa út meira af íbúðabréfum en ella sem séu verðtryggð og beri fasta vexti til langs tíma, en skammtímageymsla lausafjár sé yfirleitt óverðtryggð og með vexti til langs tíma. Ofgnótt lausafjár skapi því bæði verðtryggingarójöfnuð hjá sjóðnum og vaxtaójöfnuð milli langtíma- og skammtíma vaxta. Og ef lausafé sé geymt í öðru formi en sem innstæða hjá Seðlabankanum eða í skuldabréfum ríkissjóðs taki sjóðurinn á sig mótaðilaáhættu, þannig að áhætta skapist á að lausaféð geti glatast að hluta eða öllu leyti, t.d. vegna greiðslufalls eða gjaldþrots mótaðila í viðskiptunum. Með vísan til framangreindra raka, einkum þeirra fyrstu, hafi stefna Íbúðalánasjóðs í fyrstu áhættustýringarstefnu sinni, sem gefin var út í júlí 2004, verið að halda lausafé í lágmarki. Í stefnunni hafi hins vegar komið fram að sjóðurinn skyldi ávallt hafa nægt laust fé til að mæta sex mánaða afborgunum vaxta og höfuðstóls af skuldum sjóðsins sem næmi þriggja mánaða nettóútlánnum. Vegna eigin stefnu um lausafé hafi Íbúðalána-sjóður ávallt verið með tugi milljarða króna í lausafé. Frá 2004 til 2008 hafi starfsmenn sjóðsins fært lausafé hans í auknum mæli í áhættusamari fjárfestingar. Við hrunið haustið 2008 hafi stór hluti af lausafé Íbúðalánasjóðs verið í áhættufjárfestingum, þ. á m. lánshæfistengdum skuldabréfum og verðbréfasjóðum og mikið um opna

afleiðusamninga við íslensku viðskiptabankana. Við hrunið hafi mótaðilaáhættan því raungerst og sjóðurinn tapað miklum fjármunum vegna lausafjárstýringar.⁶⁶⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁷⁰

Já.

Fjárstýring Íbúðalánasjóðs fór að öllu leyti eftir því sem fjárstýringarstefnan sagði til um á hverjum tíma. Fjárstýringarstefnan var mjög áhættufælin og sætti stöðugri endurskoðun vegna breytinga á markaðnum. Ef gerðar voru breytingar á fjárstýringarstefnunni var hún lögð fyrir áhættustýringu sjóðsins og fór til umfjöllunar í áhættunefnd stjórnar áður. Þá var hún einnig send Fjármálaeftirlitinu til umsagnar líkt og gildi með áhættustýringarstefnuna. Sjóðurinn benti á að lausafjárstýring sjóðsins væri orðin allt of umfangsmikil vegna uppgreiðslna lána, sem varð til þess að félagsmálaráðherra skipaði starfshóp til að leita lausna við þeim vanda, sbr. svar við spurningu nr. 26.

38.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að til að koma í veg fyrir frekara tap af ófullnægjandi áhættustýringu sé mikilvægt að læra af þeim mistökum sem gerð hafi verið og finna leiðir til úrbóta. Að því gefnu að starfsemi sjóðsins verði áfram í svipaðri mynd setji nefndin fram tillögur sem séu til þess fallnar að bæta áhættustýringu sjóðsins og draga úr frekara tapi sjóðsins í framtíðinni, s.s. að heimildir Íbúðalánasjóðs til fjárfestinga verði takmarkaðar við skuldabréf með ríkisábyrgð.⁶⁷¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁷²

Já.

Líkt og áður segir brást félagsmálaráðherra við beiðni stjórnar Íbúðalánasjóðs um að leita leiða til að draga úr áhættu ríkisins vegna þess vanda sem til var kominn af stóruaknum uppgreiðslum hjá Íbúðalánasjóði enda benti stjórnin á að sjóðurinn byggji ekki yfir nauðsynlegum úrræðum til þess að bregðast við með fjár- eða áhættustýringu sinni. Starfshópur á vegum ráðherra lagði til lagalegan aðskilnað fjármálaumsýslu sjóðsins vegna eldri lánveitinga og skuldabréfaútgáfu frá rekstri húsnæðisstofnunar til þess að hægt væri að einangra vandann og vinna markvisst með hann. Lagalegur aðskilnaður var svo framkvæmdur með samþykkt laga nr. 137/2019 sem tóku gildi 31. desember 2019. Þá liggur það fyrir að sjóðurinn hefur verið lagður niður og mun því ekki starfa áfram.

39.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að, að því gefnu að starfsemi Íbúðalánasjóðs verði áfram í svipaðri mynd, setji nefndin fram tillögur sem séu til þess

⁶⁶⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 14, og bindi 3, bls. 34–37.

⁶⁷⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶⁷¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 43.

⁶⁷² Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

**fallnar að bæta áhættustýringu sjóðsins og draga úr frekara tapi hans í framtíðinni, s.s. að sjóðurinn fái sömu heimildir til viðskipta við Seðlabanka Íslands og lánastofnanir.⁶⁷³
Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁷⁴**

Nei.

Athugasemdin á ekki lengur við þar sem Íbúðalánasjóður hefur verið lagður niður og sameinaður Mannvirkjastofnun sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Eldri efnahagsreikningur Íbúðalánasjóðs var færður í ÍL-sjóð sem lýtur stjórn fjármála- og efnahagsráðherra.

Íbúðalánasjóður hafði ekki slíkar heimildir, enda var sjóðurinn ekki lánastofnun sem gat talist til mótaðila Seðlabankans í viðskiptum, sbr. þágildandi reglur, nr. 553/2009, um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabankann, nú reglur nr. 1200/2019, um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands. Sjóðurinn gat því ekki tekið þátt í markaðsviðskiptum, þ.e. fengið fyrirgreiðslu hjá Seðlabankanum, en í því sambandi verður einnig að líta til ákvæðis í lögum um Seðlabanka Íslands, sem bannar lánveitingar til ríkissjóðs, sveitarfélaga og ríkisstofnana annarra en lánastofnana í eigu ríkisins, sbr. núgildandi 1. mgr. 27. gr. laga nr. 92/2019. Sjá hér einnig svar við spurningu nr. 30. Íbúðalánasjóður átti hins vegar viðskiptareikning (innlán) í Seðlabankanum eins og aðrar ríkisstofnanir sem falla undir 6. gr. reglna nr. 540/2007, um viðskiptareikninga við Seðlabanka Íslands. Það var ákvörðun löggjafans að Íbúðalánasjóður fengi ekki stöðu lánaþyrirtækis, sem hefði gert honum kleift að vera í viðskiptum við SÍ, þ.m.t. viðskiptum með innstæðubréf, sbr. ummæli Eiríks Guðnasonar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., kafla 10, bls. 181.

40.

**Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að, að því gefnu að starfsemi Íbúðalánasjóðs verði áfram í svipaðri mynd, setji nefndin fram tillögur sem séu til þess fallnar að bæta áhættustýringu sjóðsins og draga úr frekara tapi hans í framtíðinni, s.s. að lausafjárkröfur sjóðsins verði uppfylltar með verðtryggðum ríkisskuldabréfum.⁶⁷⁵
Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁷⁶**

Nei.

Útgáfa verðtryggðra ríkisskuldabréfa hefur verið mjög takmörkuð undanfarin ár, um hríð var það meira að segja stefnubundið að gefa þau ekki út. Þessi útgáfa var því langt frá þörfum sjóðsins og nægði ekki að fjárfesta eingöngu í slíkum bréfum. Þá liggur það fyrir að sjóðurinn hefur verið lagður niður og mun því ekki starfa áfram.

41.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að, að því gefnu að starfsemi Íbúðalánasjóðs verði áfram í svipaðri mynd, setji nefndin fram tillögur sem séu til þess fallnar að bæta áhættustýringu sjóðsins og draga úr frekara tapi hans í framtíðinni, s.s.

⁶⁷³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 43.

⁶⁷⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Seðlabanki Íslands.

⁶⁷⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 43.

⁶⁷⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

að uppgreiðsluáhættu sjóðsins verði stýrt með viðskiptum með íbúðabréf og útgáfu íbúðabréfa í samræmi við virkan meðaltíma eigna.⁶⁷⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁷⁸

Nei.

Íbúðalánasjóður hefur ekki gefið út ný íbúðabréf síðan í janúar 2012 og var slík stýring því ekki möguleg. Þá liggur það fyrir að sjóðurinn hefur verið lagður niður og mun því ekki starfa áfram.

12. Stýring og eftirlit með útlánaáættu

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnarsýsluna úr 12. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

42.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að útlánaáættu sé einn stærsti áhættuþáttur Íbúðalánasjóðs og því nauðsynlegt að hann stýri henni til þess að tryggja sjálfbærni í rekstri. Það sé gert með því að beita fyrirbyggjandi aðgerðum sem minnki útlánaáættuna og setja álag á útlánsvexti til að mæta útlánatapi. Eftirlit með útlánaáættu snúist því um að leggja mat á hversu mikið fjárhagslegt tap geti orðið vegna greiðslufalls lántaka. Með lögum nr. 57/2004 og reglugerð nr. 544/2004 hafi því verið beint til sjóðsins að hann mótaði sjálfur áhættustýringarstefnu og kæmi upp áhættustýringarkerfi. Í fjár- og áhættustýringarstefnu sjóðsins hafi hins vegar verið gerð sérstaklega grein fyrir því að stefnan tæki ekki til stefnumörkunar og reglna um útlán og til lánsáættu sem fælist í útlánnum. Hvergi í áhættustýringu sjóðsins hafi því verið að finna formlegt eftirlit með útlánaáættu eða umfjöllun um útlánastýringu.⁶⁷⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁸⁰

Já.

Útlánaáættu og eftirlit með henni var skilgreint í áhættustefnu sjóðsins. Starfsfólk í áhættustýringu hafði eftirlit með stöðu vanskila á hverjum tíma og fylgdist jafnframt með þróun fasteigna- og leiguverðs með aðstoð greiningar- og áætlanasviðs sjóðsins. Kemur mat á þessum þáttum m.a. inn í svokallað IFRS-9 mat á útlánaáættu sjóðsins sem framkvæmt var a.m.k. tvisvar á ári. Þar að auki tók lánanefnd sjóðsins saman sérstakan lista með afgreiddum erindum sem áættu var talin fylgja vegna lítils svigrúms umfram lágmarksviðmið varðandi útlán sjóðsins. Allar lánveitingar þar sem lágmarksskilyrðum er fullnægt en lítið umfram það sættu þannig sérstöku eftirliti til að tryggja virka innheimtu. Þá voru vanskil vöktuð

⁶⁷⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 43.

⁶⁷⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶⁷⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 15, og bindi 3, bls. 70–73.

⁶⁸⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

mánaðarlega, tekin var upp virk milliinnheimta hjá sjóðnum, innheimtuferill endurskilgreindur með það að markmiði að ná að grípa fyrr inn í og gera lántökum frekar kleift að semja um sín mál fremur en að enda með óviðráðanleg vanskil.

43.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að útlánaáhætta Íbúðalánasjóðs hafi aukist í uppsveiflunni vegna breyttrar samsetningar útlánasafns sjóðsins. Helstu breytingarnar hafi verið aukin útlán til lögaðila og landsvæða utan höfuðborgarsvæðisins. Þar sem sjóðurinn hafi ekki haft eftirlit með útlánaáhöttu hafi hann ekki lagt mat á aukna áhöttu og haldið vaxtaálagi til að mæta útlánatapi óbreyttu. Það sé á mælisvert að sjóðurinn hafi ekki greint útlánasafn sitt og að engin vinna hafi verið lögð í að meta líklega þróun á útlánatapi vegna breyttra lánaskilyrða. Með því að þekkja þá áhöttu sem fylgdi lánasafni sínu hafi sjóðurinn getað verðlagt hana betur og beitt fyrirbyggjandi aðgerðum til að draga úr áhöttunni eða með því að leggja hærra álag á útlánsvexti til að mæta væntu útlánatapi.⁶⁸¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁸²

Já.

Stjórn Íbúðalánasjóðs samþykkti nýja áhöttustefnu 2015 ásamt því að skilgreina áhöttuvilja stjórnar. Stjórn framkvæmdi mat á áhöttuvilja og samþykkti mörk áhöttumælikvarða vegna m.a. samþjöppunaráhöttu eftir svæðum og tengdra aðila. Sjá jafnframt umfjöllun í svari við spurningum nr. 17 og 29. Stjórn fór reglulega yfir stöðu áhöttumælikvarða á fundum sínum en auk þess var ítarleg umfjöllun um stöðuna í skýrslu um fjárhagslega stöðu sem Íbúðalánasjóður gaf út ársfjórðungslega og hlaut ávallt umfjöllun í stjórn og áhöttunefnd stjórnar. Þá var fjallað ítarlega um áhöttuna við mat á virðisrýrnun í tengslum við uppgjör og milliuppgjör þar sem allt útlánasafn sjóðsins var greint.

44.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í reglugerð sem sett hafi verið eftir gildistöku laga nr. 57/2004, þ.e. reglugerð nr. 544/2004, hafi verið gerð sú skýra krafa í 6. gr. að sjóðurinn gerði skýrslu um og mæti tapsáhöttu og vaxtaáhöttu útlána og greindi stöðu afskriftareiknings, horfur um afskriftir og áhrif aukaafborgana og uppgreiðslna á fjárhag sjóðsins. Löggjafinn hafi því gert ráð fyrir því að skýrsla um tapsáhöttu bærst reglulega en engar skýringar hafi komið fram um hvers vegna Íbúðalánasjóður uppfyllti ekki þessa skyldu.⁶⁸³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁸⁴

Já.

Íbúðalánasjóður hefur um árabíl skilað til Fjármálaeftirlitsins og fleiri eftirlitsaðila skýrslu um fjárhagslega stöðu ársfjórðungslega.

⁶⁸¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 15, og bindi 3, bls. 82.

⁶⁸² Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶⁸³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 72.

⁶⁸⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

45.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að á sama tíma og bankar og sparisjóðir hafi komið inn á íbúðaveðlánamarkaðinn 2004, sem hafi leitt til uppgreiðslu lána hjá sjóðnum, hafi verið slakað á skilyrðum útlána Íbúðalánasjóðs. Til að mynda hafi minni kröfur verið gerðar í greiðslumati lántakenda á svipuðum tíma og löggjafinn hafi ákveðið að auka veðhlutfall í allt að 90% af kaupverði. Í ljós hafi komið að ekki hafi verið nægar tryggingar fyrir hendi í mörgum þessara útlána, m.a. í útlánnum til lögaðila, en þar hafi Íbúðalánasjóður aukið hlutdeild sína með því að slaka á kröfum um framlagningu bankaábyrgða án þess þó að samhliða hafi verið gerðar auknar kröfur um tryggingar. Þetta hafi leitt til aukinnar útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs sem reynt hafi á í starfi hans. Slakari lánaskilyrði hafi m.a. orðið til þess að útlánavöxtur sjóðsins hafi náð hámarki 2005 en þá hafi húsnæðisverð jafnframt verið orðið hátt í sögulegu samhengi og ekki líklegt að það myndi haldast þannig lengi. Því hafi stór hluti af lánnum sjóðsins verið veittur þegar húsnæðisverð hafi verið hátt og veðhlutfall hærra en áður, þ.e. 90%. Þegar fasteignaverð hafi tekið að lækka í byrjun árs 2008 og höfuðstóll útlána hækkað vegna aukinnar verðbólgu hafi veð í mörgum tilvikum ekki dugað fyrir láninu á sama tíma og margir lántakendur hafi ekki ráðið við þyngri greiðslubyrði.⁶⁸⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁸⁶

Já.

Lögum um húsnæðismál og reglugerðum var breytt þannig með lögum nr. 84/2012 að lánaheimildir voru takmarkaðar við félagsleg útlán og almennum lánveitingum hætt, þ. á. m. var felld niður heimild til lánveitinga til byggingarvertaka. Auk þess var gert að skilyrði fyrir lánveitingu til lögaðila að um væri að ræða sveitarfélag eða félag eða félagasamtök sem ekki voru rekin í hagnaðarskyni. Þá var til viðbótar við ákvæði um hámarkslán sett ákvæði um hámarksverð íbúða. Gerðar voru ríkari kröfur um fjárhagslega getu félaga til að standa undir rekstri félagsins og eiginfjárframlagi. Lánaheimildir voru jafnframt takmarkaðar við þörf fyrir íbúðarhúsnæði á viðkomandi svæði og húsnæðisáætlanir sveitarfélaga nýttar í því skyni að meta þá þörf ásamt þeirri sérþekkingu sem hagdeild sjóðsins hafði yfir að ráða.

46.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að samhliða auknum heimildum til veðsetningar fasteigna og slakari skilyrða Íbúðalánasjóðs fyrir lánveitingum 2004 hafi útlánsvextir sjóðsins ekki verið hækkaðir. Telja verði að sjóðnum hafi borið að skoða það sérstaklega og marka sér stefnu um það sem hluta af útlánastýringu að áskilja sér vaxtaálag til að mæta m.a. áætluðum útlánatöpum, sbr. heimild 28. gr. laga um húsnæðismál.⁶⁸⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁸⁸

⁶⁸⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 15.

⁶⁸⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶⁸⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 70–71.

⁶⁸⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Nei.

Sömu reglur giltu um ákvörðun útlánavaxta fram að því að Íbúðalánasjóður fór af útlánamarkaði og giltu þegar rannsóknarnefnd Alþingis kannaði rekstur sjóðsins. Ákvæði um útlánavextina var að finna í 21. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum, og nánari ákvæði í 11. gr. reglugerðar nr. 970/2016, um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf. Þar kom fram að stjórn Íbúðalánasjóðs ákvarði vexti ÍLS-veðbréfa með hliðsjón af fjármögnunarkostnaði í reglulegum útboðum íbúðabréfa og fjármagnskostnaði vegna uppgreiddra lána að viðbættu vaxtaálagi. Í ljósi þess að útlánvextir sjóðsins eru fastir liggur fyrir að ekki er hægt að breyta þeim á þegar veittum lánnum nema til lækkunar. Hins vegar er sjóðurinn með langtímafjármögnun á þessum útlánnum og því ljóst að kostnaður við fjármögnunina var fastur til langs tíma.

47.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að útlánsvextir Íbúðalánasjóðs séu ákveðnir á grunni fjármögnunarkostnaðar sjóðsins. Ofan á fjármögnunarkostnaðinn leggist vaxtaálag sem ákvarðist af rekstrarkostnaði Íbúðalánasjóðs, kostnaði við útlánatap og áhættustýringu (uppgreiðsluálag). Vaxtalálaginu sé ætlað að taka mið af aðstæðum hverju sinni og því sé sjóðnum unnt að breyta því þegar þess sé talin þörf. Innan Íbúðalánasjóðs sé starfrækt fjárhagsnefnd og eitt af hlutverkum hennar sé að leggja fyrir stjórn sjóðsins tillögur um álag á útlánsvexti í samræmi við útlánsvaxtareglur hans. Fjárhagsnefnd meti útlánaáhættu sjóðsins á hverjum tíma og verðleggi hana sem hluta af því álagi sem lagt sé á fjármögnunarkjör sjóðsins þegar útlánsvextir hans séu ákveðnir. Sá hluti vaxtaálagsins sem ætlað sé að mæta kostnaði vegna útlánataps hafi staðið óbreyttur í 0,2% allt frá stofnun sjóðsins og fram í febrúar 2010 en þá hafi hann hækkað í 0,35%. Ekki hafi verið tekið tillit til þeirrar auknu útlánaáhættu sem fylgt hafi hækkun lánshlutfalls í 90% í endanlegri útfærslu á hækkun hámarkslána og vaxtaálaginu hafi verið haldið óbreyttu í 0,2%. Ekki virðast hafa verið fyrir því aðrar ástæður en að það hafi þótt of flókið að vera með mismunandi vaxtaálag. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að það veki furðu að ekki skuli hafa verið málefnalegri sjónarmið að baki ákvörðun um að hafa ekki mismunandi vaxtaálag vegna útlánaáhættu eftir því hversu há veðsetning lántaka hafi verið. Enn fremur sé það illskiljanlegt að innan Íbúðalánasjóðs hafi ekki þótt ástæða til að endurskoða vaxtaálag vegna útlánaáhættu þar sem búið hafi verið að hækka lánshlutföll og hámarkslán ásamt því að bent hefði verið á í skýrslum og minnisblöðum margra aðila að breytingarnar hefðu í för með sér að endurmeta þyrfti álag á vexti fasteignaveðbréfa m.t.t. aukinnar áhættu við lánveitingar sjóðsins.⁶⁸⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁹⁰

Já.

Íbúðalánasjóður hafði stöðugt til skoðunar hvert áhættuálagið væri á lán sjóðsins miðað við vexti á markaði. Má því segja að þar sem vextir sjóðsins hafa verið óbreyttir á sama tíma og vextir hafa lækkað á markaði hafi áhættuálag hjá sjóðnum hækkað.

⁶⁸⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 92–94.

⁶⁹⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

13. Lán til leigufélaga, byggingaverktaka og annarra fyrirtækja og félagasamtaka

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 13. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

48.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að Íbúðalánasjóður hafi lánað byggingarsamvinnufélögum, sjálfseignarstofnunum, byggingaverktökum og öðrum fyrirtækjum og félagasamtökum 122 ma.kr. 1999–2012. Þetta hafi verið fimmtungur af öllum lánveitingum sjóðsins á þessu tímabili. Heimtur af mörgum lánnum í þessum flokki hafi verið slæmar, einkum lánnum til leigufélaga og byggingaverktaka. Sjóðurinn hafi tapað mestu á lánnum til leigufélaga en mikið fé hafi verið lánað til þeirra eftir að átak til fjölgunar leiguíbúða hófst 2001. Umgjörðin um leigufélagalánin hafi verið illa hugsuð frá upphafi og margt stuðlað að því að þau hafi farið illa. Allt fram undir lok 2004 hafi þau numið herra hlutfalli af byggingarkostnaði en á almennum lánnum til heimila. Ekki hafi verið settar nærri nógu strangar reglur um fjárhag leigufélaga, kröfur um eiginfjárhluftfall þeirra hafi verið litlar og lánað hafi verið gegn lægri vöxtum en annars hafi tíðkast hjá sjóðnum. Þá virðist lengi vel ekki hafa verið gengið hart eftir því að félögin stæðust þau skilyrði sem þó hafi verið sett, t.d. hafi umsóknir verið afgreiddar án þess að fyrir lægju upplýsingar um fjárhag félaganna.⁶⁹¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁹²

Já.

Í kjölfar niðurstöðu ESA sem fjallað er um í inngangi, þess efnis að lánveitingar Íbúðalánasjóðs færu gegn reglum EES-samningsins um ríkisaðstoð, voru heimildir til útlána til lögaðila takmarkaðar verulega. Sjá einnig svar við spurningu nr. 45. Sérstök lánanefnd lögaðila var sett á stofn sem fjallaði með ítarlegum hætti um umsóknir lögaðila um lán og voru kröfur um gagnaskil hertar verulega.

49.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að gera megi ráð fyrir að þeir sem reki heimili leggi meira á sig til þess að standa í skilum en eigendur fyrirtækja. Af þeirri ástæðu sé m.a. sennilega varasamara að lána fyrirtækjum á húsnæðismarkaði en heimilum. Þess vegna hafi Íbúðalánasjóður jafnan krafist ábyrgðar banka á fohheldislánnum til byggingaverktaka, sem byggi hús til þess að selja. En frá 2006 til 2008 hafi sjóðurinn hætt að fara fram á þessar ábyrgðir. Fyrrverandi framkvæmdastjóri sjóðsins hafi sagt í skýrslutöku að ótti við að sjóðurinn missti viðskipti yfir til bankanna hafi átt mikinn þátt í þessum umskiptum. Sjóðurinn hafi tapað miklu fé á lánnum til byggingaverktaka sem hafi verið veitt meðan ábyrgða hafi ekki verið krafist.⁶⁹³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁹⁴

⁶⁹¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 15, og bindi 3, bls. 101–135.

⁶⁹² Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

⁶⁹³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 16, og bindi 3, bls. 101–135.

⁶⁹⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Já.

Eftir gildistöku laga nr. 84/2012 var Íbúðalánasjóði ekki lengur heimilt að veita lögaðilum, til dæmis byggingaverktökum, lán til endurbóta, byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði til endursölu til einstaklinga. Sú breyting var gerð til að bregðast við tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA, enda voru lánveitingar til fyrirtækja sem rekin eru í hagnaðarskyni hvorki taldar samræmast ákvæðum EES-samningsins né yfirlýstum tilgangi Íbúðalánasjóðs um að veita þjónustu í almannabágu. Þörf fyrir bankaábyrgð er því ekki lengur fyrir hendi.

14. *Tap Íbúðalánasjóðs*

Engar ábendingar er varða stjórnábyrgð.

15. *Stjórnábyrgð húsnæðiskerfisins*

Engar ábendingar er varða stjórnábyrgð.

16. *Eftirlit með Íbúðalánasjóði og stjórnábyrgðin í kringum hann*

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnábyrgð úr 4. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

50.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eftirlit með starfsemi Íbúðalánasjóðs hafi verið ófullnægjandi. Almenn sé meginskýringuna fyrir ófullnægjandi eftirliti að finna í útbreiddu skeytingarleysi í umgengni við eftirlit, skilningsleysi á því hvað geri eftirlit virkt og trúverðugt og í áhrifum pólitískra ráðninga. Af þessum ástæðum hafi stofnanir stjórnábyrgðkerfisins brugðist ein af annarri. Þegar litið sé til einstakra stofnana liggja ólíkar ástæður að baki því að eftirlit með Íbúðalánasjóði hafi ekki reynst fullnægjandi 2004 þegar umfangsmestu breytingarnar á lánstarfsemi sjóðsins voru gerðar. Þegar hann hafi skyndilega komist í vandræði 23. ágúst 2004 hafi stofnanir ríkisins ekki unnið saman að því að lágmarka skaðann. Togstreita milli félagsmálaráðuneytisins og Íbúðalánasjóðs annars vegar og fjármálaráðuneytis hins vegar hafi m.a. skemmt þarna fyrir. Fleiri hlutar stjórnábyrgðkerfisins hafi komið við sögu, s.s. Seðlabankinn og jafnvel ríkisstjórnin. Starfsemi sjóðsins hafi heyrt undir félagsmálaráðuneytið en ríkisábyrgðir á skuldabréfum sjóðsins undir fjármálaráðuneytið. Hér hafi m.a. skapast hættu á freistnivanda, þ.e. þeim vanda sem af því hlýst að ekki fari saman ábyrgð á rekstri og umsýslu með skuldabréf ríkissjóðs og ábyrgðin á kostnaðinum sem af því hljótist ef illa fari. Sú stefna ríkisstjórnarinnar að leggja höfuðáherslu á eindamiðaðar (rekstrarlegar) varúðarreglur, þar sem hverri og einni stofnun innan kerfisins hafi fyrst og fremst borið að hugsa um sína eigin hagsmuni, og samhliða aflétta þjóðhagsmiðaðum varúðarreglum sem taki til heilbrigðis og stöðugleika kerfisins í heild hafi einnig haft sitt að segja. Burtséð frá því að vandræði Íbúðalánasjóðs hafi verið að nokkru afleiðing eigin sleifarlags og sjálfbirgingsháttar verði að gera þær kröfur til stofnana ríkisins að þegar ein þeirra lendi í vandræðum og

tugir milljarða króna séu í húfi reyni aðrir hlutar stjórnsýslunnar af alefli að lágmarka skaðann.⁶⁹⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁹⁶

Já.

Við heildarendurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, sbr. lög nr. 115/2011, var lögð sérstök áhersla á að efla samhæfingu starfa milli ráðherra bæði á vettvangi ríkisstjórnar og með setningu lagaákvæða um starfrækslu formlegra ráðherranefnda, sbr. III. kafla laganna. Forsætisráðherra gegnir veigamiklu hlutverki í að samhæfa störf ráðherra sem eiginlegur fyrisvarmaður og verkstjóri ríkisstjórnarinnar. Um þetta samhæfingarhlutverk er nú fjallað í 8. gr. laganna. Í ákvæðinu er í fyrsta lagi kveðið á um að forsætisráðherra skuli gæta þess að verkaskipting á milli ráðherra sé eins skýr og kostur er og er ákvæðið sett fram í samhengi við 4. gr. laganna þar sem kveðið er á um verkaskiptingarvald forsætisráðherra, með atbeina forseta Íslands. Í öðru lagi er í ákvæðinu kveðið á um skyldur ráðherra almennt til að leitast við að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðuneyta þegar málefni og málefnasvið skarast. Í þriðja lagi er svo kveðið á um skyldur forsætisráðherra til að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðherra á einstökum sviðum ef á þarf að halda. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 115/2011 kemur fram að ákvæðið hafi verið sett til að mæta þeirri gagnrýni sem fram kom í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um að brýnt hafi verið að efla samhæfingu í störfum ráðherra. Var ákvæðið m.a. sett fram til að undirstrika skyldu ráðherra í þessum efnunum.

Til viðbótar er vísað til svars við spurningu nr. 2. Með skipulagsbreytingu Íbúðalánasjóðs sem tók gildi um áramótin 2019/2020 hafa þrír aðilar tekið við starfsemi sjóðsins.

ÍL-sjóður tók við stærstum hluta efnahagsreiknings Íbúðalánasjóðs og er ætlað að sjá um úrvinnslu eigna og skulda með það að markmiði að draga úr áhættu ríkissjóðs. Með því að færa sjóðinn til fjármála- og efnahagsráðuneytisins hefur ábyrgð og áhætta vegna ríkis-ábyrgðar á skuldum sjóðsins verið færð á sömu hendi þrátt fyrir að tjónið sé löngu orðið.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) sér um ýmis verkefni á sviði húsnæðismála ásamt því að sjá um rekstur Húsnæðissjóðs (HS) sem tók við félagslega hluta lánasafns Íbúðalánasjóðs og mun sjá um framtíðarútlán ríkisins til fjármögnunar húsnæðis á félagslegum grunni. Til að fjármagna lánasafnið úr Íbúðalánasjóði gefur HS út skuldabréf sem verða eign ÍL-sjóðs. Framtíðarfjármögnunarfyrirkomulag sjóðsins vegna nýrra útlána verður hins vegar ekki með eigin útgáfu heldur endurláni frá ríkissjóði. Ríkissjóður mun því sjálfur fjármagna rekstur HS, hugsanlega með útgáfu eigin bréfa. Fjármálaráðherra ákveður hvort nýta skuli lagaheimild til ábyrgðar og endurlána sem er mikilvægt svo hægt sé að stýra því að umsvif stofnunarinnar á hverjum tíma hafi ekki ótilhlýðileg áhrif á fjármálastöðugleika og kerfis-áhættu.

Ekki er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi hlutverki að gegna við framkvæmd eftirlits með sjóðunum, fyrir utan það sem felst í því að vera með skráð skuldabréf á markaði í tilvikum ÍL-sjóðs.

⁶⁹⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 16–17, bindi 2, bls. 116, og bindi 3, bls. 189 og 240.

⁶⁹⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og forsætisráðuneytið.

51.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að við setningu laga um húsnæðismál hafi verið gerðar breytingar á húsnæðiskerfinu sem hafi leitt til þess að stefnumótandi ákvarðanir voru færðar í ríkari mæli frá Alþingi til framkvæmdarvaldsins. Þannig hafi verið horfið frá því að Alþingi tilnefndi fulltrúa í stjórn Íbúðalánasjóðs eins og verið hefði. Í kjölfar framsalsins hafi mikil stefnumótandi völd í málefnum sjóðsins safnast saman á einum stað innan Stjórnarráðsins, þ.e. í höndum félagsmálaráðherra. Í lögnum hafi það heitið að Íbúðalánasjóður væri sjálfstæð ríkisstofnun með sérstaka stjórn. Með þessari breytingu hafi sjóðurinn fengið aukið sjálfstæði gagnvart Alþingi en að sama skapi hafi hann orðið í stjórnskipulegu tilliti ósjálfstæðari gagnvart ráðherra. Þetta hafi veikt það aðhalds- og eftirlitshlutverk sem Alþingi hafi þurft að hafa með starfsemi sjóðsins þegar miklir breytingatímar fóru í hönd í umhverfi hans upp úr aldamótum. Þar sem ráðherra hafi skipað stjórnina hafi hún hneigst til að vera meira í stöðu framkvæmdastjórnar en í eftirliti.⁶⁹⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁶⁹⁸

Já.

Búið er að gera grundvallarbreytingar á starfsemi Íbúðalánasjóðs eins og nánar er lýst í svörum við spurningu nr. 2. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sem tók við hlutverki sjóðsins hvað varðar framkvæmd húsnæðismála fer nú með lögbundin verkefni, á sviði húsnæðismála, mannvirkjamála og mála er varða byggingarvörur og brunavarnir. Stofnunin fjármagnar þau verkefni sem henni eru falin með framlögum úr ríkissjóði á grundvelli fjárheimildar hverju sinni, með framlögum úr Húsnæðissjóði sem hefur það hlutverk að fjármagna lánveitingar á samfélagslegum forsendum og er ætlað að taka lán frá ríkissjóði í samræmi við áætlaða lánsþörf stofnunarinnar. Ekki er lengur um það að ræða að stofnunin starfi á fjármáلامarkaði eins og raunin var um Íbúðalánasjóð framan af. Þess má einnig geta að samkvæmt lögum um húsnæðismál fjármagnaði Íbúðalánasjóður verkefni sín með tekjum af eigin fé sjóðsins og með sölu húsnæðisbréfa.

52.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það hafi veikt eftirlitshlutverk þingsins að fulltrúar úr félagsmálanefnd þingsins hafi samkvæmt skipun ráðherra átt sæti í stjórn Íbúðalánasjóðs. Ekki fari vel á því að aðili sem hefur að hluta eftirlitshlutverk (þingmaður, nefndarmaður í félagsmálanefnd) eigi sæti í stjórn eftirlitsskylds aðila og þiggi fyrir stjórnarsetuna þóknun sem ákveðin sé af ráðherra. Það dragi úr trúverðuleika eftirlits ef aðilar sitja báðum megin borðs enda geti enginn haft eftirlit með sjálfum sér.⁶⁹⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁰⁰

⁶⁹⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 225 og 238–239.

⁶⁹⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Félagsmálaráðuneytið.

⁶⁹⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 225 og 238–239.

⁷⁰⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Félagsmálaráðuneytið.

Já.

Íbúðalánasjóður er ekki lengur starfandi sem slíkur og þetta á því ekki lengur við. Brugðist var við ábendingunni um hæfi stjórnarmanna með breytingum sem voru gerðar á lögum um húsnæðismál með lögum nr. 84/2012 og lýst er í inngangi að þessum hluta skýrslunnar.

53.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að miklar og örvar breytingar hafi orðið á íslenskum fjármálastofnunum og umhverfi þeirra um aldamótin. Ákveðnum vendipunkti hafi verið náð á fasteignalánamarkaðnum þegar Kaupþing banki hafi komið inn á þann markað í lok ágúst 2004. Eftir það virðist ekki hafa verið við neitt ráðið og uppgreiðslur hjá Íbúðalánasjóði hafi hafist af miklum krafti. Sjóðurinn hafi orðið fyrir áhlaupi sem lýsi sér í því að með uppgreiðslu lána horfi sjóðurinn fram á stórfellt vaxtatap á lánahliðinni og því hratt vaxandi hættu á því að sjóðurinn geti ekki staðið við skuldbindingar sínar á fjármögnunarhlíðinni, þ.e. við fjárfesta sem eiga fjármögnunarbréf hjá sjóðnum. Þegar þessi skriða hafi farið af stað sé engu líkara en að stjórnendur sjóðsins hafi frosið og fest viðbrögð sín í reglubindandi aðgerðum með áframhaldandi skuldabréfaútgáfu sem hafi verið óviðeigandi og óheppileg við þessar aðstæður. Þá hafi þeir hafið björgunarstarf sem tekið hafi mið af forsendum eindamiðaðra varúðarreglna sem geri ráð fyrir því að fari hver og ein stofnun að settum reglum sé kerfið sjálft „heilbriggt“. Fyrirtækjum og stofnunum í þessu nýja umhverfi fjármálamarkaða hafi fyrst og fremst borið skylda til að bjarga eigin starfsemi og hugsa um afkomu sinnar starfsemi án tillits til þess hvaða áhrif það kynni að hafa fyrir kerfið í heild. Yfirvöld hafi því lagt meiri áherslu á að hvert og eitt fyrirtæki á fjármálamarkaði stæðist ýmsar kröfur en minni áhersla hafi verið lögð á að horfa á hvort fjármálakerfið í heild væri í góðu horfi.⁷⁰¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁰²

Já.

Yfirsýn yfir áhættu á fjármálamarkaði hefur gjörbreyst frá því sem var í aðdraganda falls bankanna 2008 og var gerð grein fyrir því í svari við spurningu nr. 39 í II. kafla II skýrslu þessarar sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um orsakir og aðdraganda falls bankanna 2008.

Ítarlega er fjallað um þær breytingar sem hafa orðið á eftirliti á fjármálamarkaði í svari við spurningu nr. 19 í kafla II í skýrslu þessari. Þar er m.a. fjallað um breytingar á skipulagi Fjármálaeftirlitsins, nýja nálgun eftirlits – svokallað áhættumiðað eftirlit og auknar heimildir til að beita viðurlögum vegna brota á lögum um fjármálaþyrtingu.

Fjármálastöðugleikaráð, sem er sérstakur samráðsvettvangur stjórnvalda um fjármála- stöðugleika, var sett á laggirnar með lögum um ráðið nr. 66/2014 til þess að bregðast við einum þeirra meginveikleika sem í ljós komu í kjölfar fjármálakreppunnar, þ.e. skorti á tengslum heildar- og eindareftirlits á fjármálamarkaði. Hlutverk ráðsins breyttist nokkuð með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins þar sem bankinn tryggir nú þessa heildar- yfirsýn. Helstu verkefni fjármálastöðugleikaráðs með þeirri breytingu sem gerð var á lögum

⁷⁰¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 1, bls. 17, og bindi 3, bls. 190 og 240.

⁷⁰² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

um ráðið með lögum nr. 91/2019, samhliða sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, eru að móta opinbera stefnu um fjármálastöðugleika, að vakta efnahagslegt ójafnvægi, áhættu í fjármálakerfinu, óæskilega hvata og aðrar aðstæður sem eru líklegar til að ógna fjármálastöðugleika og að meta árangur af þjóðhagsvarúðartækjum.

Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið voru sameinuð í byrjun árs 2020 með lögum nr. 92/2019. Meginmarkmið sameiningarinnar var að efla traust og tryggja skilvirkni við framkvæmd þjóðhagsvarúðar og fjármálaeftirlits. Sett var á laggirnar ný nefnd innan bankans, fjármálastöðugleikanefnd, sem tekur ákvarðanir um beitingu stjórnækja Seðlabankans varðandi fjármálastöðugleika. Meðal verkefna sem nefndinni eru falin með lögum er að leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika, auk þess að skilgreina þær aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika. Einnig getur nefndin beint ábendingum til viðeigandi stjórnvalda þegar tilefni er til og þau verkfæri sem fjármálastöðugleikanefnd hefur duga ekki til að bregðast við.

17. Vandí Íbúðalánasjóðs og húsnæðisstefna til framtíðar

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 17. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og viðbrögð við þeim.

54.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að reynslan hér á landi, líkt og annars staðar, bendi eindregið til þess að íbúðalánamarkaði þurfi að búa sérstaka umgjörð vegna hættunnar á of mikilli skuldsetningu almennings í uppsveiflu ef aðgengi að íbúðalánnum sé ótakmarkað. Af þeim sökum sé full þörf á því að setja sérstakar þjóðhagsvarúðarreglur um íbúðalán sem vinni gegn tilhneigingu lánveitenda og lántakenda til þess að slaka á útlánareglum og auka áhættu þegar efnahagsástandið sé hagfellt. Eftirlitslaust íbúðalánakerfi hafi tilhneigingu til að magna hagsveiflur og því sé þörf á eftirliti og reglum sem gefi lánveitendum rétta hvata til að halda aftur af útlánavexti á þensluskeiðum. Sá vandí leysist ekki með því að fela ríkisstofnun ákvarðanatöku um lánveitingar. Heppilegra sé að slíkar reglur verði þannig uppbyggðar að þær gefi rétta hvatana. Hyggilegt sé að skoða þetta mál til hlítar, m.a. með hliðsjón af því hvernig slíkt sé nú að þróast í nágrennalöndunum.⁷⁰³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁰⁴

Já.

Í 25. gr. laga nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, sbr. lög nr. 91/2019, var Seðlabanka Íslands heimilt, að fengnu álití fjármálastöðugleikanefndar, að ákveða í reglum hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána. Þær reglur hafa verið settar, sbr. reglur nr. 666/2017, um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána til neytenda. Þar er kveðið á um að

⁷⁰³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2013: *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.* Bindi 3, bls. 250.

⁷⁰⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

hámark veðsetningarhlutfalls þegar fasteignalán er veitt skuli vera 85% af markaðsverði fasteignar, nema þegar um er að ræða fjármögnun kaupa á fyrstu fasteign, en þá skal hámarkið vera 90%, sbr. 3. gr. reglnanna. Þá segir í 2. mgr. 1. gr. að markmið reglnanna sé að varðveita fjármálastöðugleika og treysta viðnámsþrótt lánveitenda og lántaka gagnvart ójafnvægi á húsnæðismarkaði.

Heimild til setningar reglna um hámark veðhlutfalls *m.t.t. tekna* er í 27. gr. laganna, en slíkar reglur hafa ekki verið settar þegar þetta er skrifað. Vinna hefur þó staðið yfir hjá Seðlabankanum (og áður Fjármálaeftirlitinu) við að greina fasteignaveðlán *m.t.t.* þess hvort þörf sé á að setja reglur um þetta atriði.

Þjóðhagsvarúð og aðkoma hins opinbera að fasteignamarkaði

Hlutverk stjórnvalda á húsnæðismarkaði hefur tekið gagngerum breytingum á undanförunum árum. Þessar breytingar hafa ekki síst átt sér stað samhliða breyttri stofnanaumgjörð húsnæðismála með breytingum á lögum um húsnæðismál. Íbúðalánasjóður (ÍLS) hafði einkum það hlutverk að sinna almennum lánveitingum, lengst af í samkeppni við einkaaðila. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, sem tók við af ÍLS, hefur annað hlutverk, þ.e. að vinna að stefnumótun á sviði húsnæðismála og veita afmörkuðum hópum tiltekinn húsnæðisstuðning. Áætlanagerð og yfirsýn í húsnæðismálum hefur verið eflað, m.a. með samræmingu húsnæðisáætlana sveitarfélaga. Ráðherra húsnæðismála skal nú leggja fram þingsályktunartillögu um stefnumótun á sviði húsnæðismála innan árs frá alþingiskosningum og skal stefnan vera til fjögurra ára í senn. Með þessari breyttu umgjörð er ætlunin að aðkoma ríkisins að húsnæðismarkaði verði skýrari og markvissari. Opinber húsnæðisstuðningur hefur einnig fengið skýrara markmið, þ.e. að auka framboð hagkvæms húsnæðis, auðvelda fyrstu kaupendum að komast inn á íbúðamarkaðinn og minnka byrði húsnæðiskostnaðar lágtekjuhópa. Innbyrðis hlutdeild húsnæðiskostnaðar hefur breyst á undanförunum árum þannig að stuðningur við framboðshlið markaðarins og við afmarkaða samfélagshópa hefur aukist.

Samhliða breyttu hlutverki ríkisins á húsnæðismarkaði hafa verið lögfest úrræði fyrir stjórnvöld, svokölluð þjóðhagsvarúðartæki, til að draga úr þjóðhagslegri áhættu tengdri húsnæðismarkaðnum. Beiting þjóðhagsvarúðartækja er nú á verksviði Seðlabanka Íslands og fjármálastöðugleikanefndar bankans eftir sameiningu hans við Fjármálaeftirlitið. Kveðið er á um tvenns konar þjóðhagsvarúðartæki í lögum nr. 118/2016, um fasteignalán til neytanda. Annars vegar er hámark á veðsetningarhlutfall og hins vegar hámark á heildarfjárhæð fasteignaláns eða greiðslubyrðar þess í hlutfalli við tekjur neytanda. Núgildandi reglur takmarka veðsetningarhlutfall við 85% af markaðsverði fasteignar en 90% ef um er að ræða fyrstu fasteignakaup. Því til viðbótar hefur umgjörð fyrir lánshæfis- og greiðslumat verið skýrð með lögum.

Þjóðhagsvarúðartækjum er ætlað að takmarka áhættutöku og eignaverðshækkunir á þenslutímum og koma þannig í veg fyrir að upp byggist óhófleg áhætta á lána- og húsnæðismarkaði sem gæti ella minnkað viðnámsþrótt fjármálakerfisins við áfall. Tækin gegna mikilvægu hlutverki við að stýra væntingum kaupenda um mögulega þróun eignaverða og vaxta. Hjá lánastofnunum sporna þau gegn óhóflegri útlánaáhættu í uppsveiflu með tilsvarendi útlánatapi í niðursveiflu. Þau auka jafnframt viðnámsþrótt lántakenda við lækun

eignaverðs eða tekna og á þann hátt minnka þau líkur á útlánatapi lánveitenda. Með því að takmarka lánaeftirspurn geta reglur um útlán hægt á útlánaaukningu og þannig einnig dempað hækkun húsnæðisverðs í uppsveiflum.

18. Vinna stjórnvalda 1999–2012 varðandi stefnumótun í húsnæðismálum og hlutverk Íbúðalánasjóðs

Engar ábendingar er varða stjórnsýsluna.

IV Rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna

Inngangur

Frá falli viðskiptabankanna þriggja í október 2008 hefur sparisjóðakerfið gjörbreyst. Í lok árs 2007 voru starfandi 18 sparisjóðir á Íslandi. Þeir höfðu með sér samstarf með ýmsum hætti, einkum í gegnum Samband íslenskra sparisjóða, Icebank hf. (áður Sparisjóðabanka Íslands hf.) og Tölvumiðstöð sparisjóðanna. Í lok árs 2019 voru eingöngu starfandi fjórir sparisjóðir á Íslandi. Heildarumsvif þessara fjögurra eru mun minni en umsvif sparisjóðakerfisins á sínum tíma, eins kemur skýrlega fram í neðangreindri töflu:

	2007	2007		2019
	Allir sparisjóðir	Þar af þrír stærstu		Allir sparisjóðir
Fjöldi	18	3		4
Heildareignir	631,6 ma.kr.	503,1 ma.kr.		26,5 ma.kr.
Eigið fé	129,1 ma.kr.	106,5 ma.kr.		2,8 ma.kr.
Fjöldi starfsfólks	785	560		33
Fjöldi afgreiðslustaða	61	33		8
Fjöldi hraðbanka	79			5

Starfsemi þeirra fjögurra sparisjóða sem nú eru reknir er tiltölulega einföld, mun umfangsminni en stærstu sjóðanna 2007 og þjónustuframboð takmarkaðra en þá gerðist meðal allra sparisjóða. Starfsemin einskorðast við móttöku innlána, veitingu útlána og ábyrgða, innheimtuþjónustu og greiðslumiðlun. Sjóðirnir hafa ekki heimild til að bjóða upp á verðbréfa- eða fjárfestingarbankaþjónustu og þjónusta þeirra á sviði gjaldeyrisviðskipta lagðist af 2019. Eðli máls samkvæmt endurspeglast þessi veruleiki í einfaldari stjórnarháttum sparisjóðanna en ella, og það sama má segja um innra eftirlit sparisjóðanna (áhættustýringu, innri endurskoðun og regluvörslu), skýrsluskil sparisjóðanna til Fjármálaeftirlitsins og eftirlit af hálfu þess, sbr. svör við spurningum nr. 29 og 32 í kafla II í skýrslu þessari þar sem m.a. er fjallað um áhættumiðað eftirlit Fjármálaeftirlitsins og skýrsluskil.

Þessi mikla fækkun á sparisjóðum á undanförunum árum og einfaldleikinn í starfsemi þeirra sem starfandi eru um þessar mundir þýðir jafnframt að fjölmargar af þeim ábendingum sem fram koma í þessari skýrslu eiga ekki lengur við. Þá hefur verið fjallað um efnisatriði í ýmsum spurninganna í þessum kafla í svörum við spurningum í kafla II í skýrslu þessari sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna. Í svörum sem á eftir koma er vísað á milli eftir því sem við á.

1. bindi skýrslu um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna

Í 1. bindi skýrslunnar er fjallað um sparisjóðina og hlutverk þeirra og stöðu á fjármála-markaði, lagaumhverfi sparisjóðanna og samstarf sparisjóða innan Sambands íslenskra sparisjóða frá 1996 til 2008. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórn-sýsluna verið dregnar saman og rakin viðbrögð við þeim.

1. Nefndin og verkefnið

Engar ábendingar er varða stjórnsýsluna.

2. Helstu niðurstöður rannsóknarnefndarinnar

Í 2. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna eru dregnar saman helstu niðurstöður nefndarinnar. Við ákvörðun um framsetningu og afmörkun ábendinga í skýrslu þessari var ákveðið að rekja þær ekki sérstaklega undir þessum kafla heldur eru ábendingarnar reifaðar undir hverjum og einum kafla. Með þessu móti er leitast við að haga framsetningu ábendinga í skýrslu þessari í þeirri röð sem þær koma fyrir í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Í þeim tilvikum þar sem ábending er jafnframt rakin í kafla rannsóknarnefndarinnar um helstu niðurstöður er vísað til viðeigandi blaðsíðutals í neðanmálgrein.

3. Sparisjóðir – hlutverk og staða á fjármálamarkaði

Engar ábendingar er varða stjórnsýsluna.

4. Lagaumhverfi sparisjóðanna

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 4. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

1.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að með lögum nr. 77/2012 hafi á ný verið færðar í lög heimildir til þess að breyta stofnfjársparisjóði í hlutafélags-sparisjóð. Markmið frumvarpsins hafi verið að styrkja rekstrargrundvöll sparisjóðanna sem hafi átt undir högg að sækja og í athugasemdum með frumvarpinu hafi komið fram að margir þeirra hafi haft þörf fyrir að auka eigið fé sitt. Til að auðvelda sparisjóðum að afla sér eigin fjár hafi því verið lagt til að heimilt yrði að reka sparisjóð í formi hlutafélags og þótti mikilvægt að auðvelda sparisjóðum að sækja sér aukið eigið fé á markaði. Þörf sparisjóðanna fyrir aukið eigið fé kunni að vekja upp spurningar um þá fjárhagslegu endurskipulagningu sem margir þeirra hafi gengið í gegnum og hvort umbreyting krafna Seðlabankans á hendur mörgum þeirra í stofnfé hafi dugað til þess að sjóðirnir yrðu hæfilega styrkar og rekstrarhæfar fjármálastofnanir eða hvort staða þeirra hafi í raun verið önnur og verri en ráð hafi verið gert fyrir á sínum tíma.⁷⁰⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁰⁶

⁷⁰⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 163.

⁷⁰⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Já.

Af ábendingu rannsóknarnefndarinnar verður ráðið að það hafi verið mat nefndarinnar að skort hafi á að fullnægjandi mat á áhrifum, tilefni og nauðsyn þeirrar lagabreytingar sem vísað er til og gerð var með lögum nr. 77/2012 hafi legið til grundvallar þegar ráðist var í hana, með öðrum orðum að mati á efnahagsreikningum sparisjóðanna hafi verið ábótavant. Eins og nánar er rakið í svari við spurningu nr. 161 hefur á umliðnum árum markvisst verið unnið að því að bæta vinnubrögð við undirbúning stjórnarfrumvarpa, m.a. þegar lagt er mat á áhrif, tilefni og nauðsyn lagasetningar. Með nýjum lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, var enn hert á reglum um mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa, bæði á ríkissjóð og sveitarfélög.

5. Samstarf sparisjóðanna innan Sambands íslenskra sparisjóða 1996–2008

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 5. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

2.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er rakin sú hugmyndadeigla sem sparisjóðakerfið á Íslandi hefur gengið í gegnum á árunum í kringum aldamótin, með sérstakri áherslu á þær umræður um stöðu og stefnu sem fram hafi farið innan vébanda Sambands íslenskra sparisjóða (SÍSP). Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að vafalaust megi af þessu draga margvíslegan lærdóm sem að gagni megi koma þegar fengist sé við spurningar um hugsanlega framtíð sparisjóðarekstrar á Íslandi við núverandi aðstæður. Nefndin dregur fram nokkur atriði sem hafa einkennt umræðuna og hún telur ástæðu til að gefa sérstakan gaum. Þar má nefna skiptingu landsins í markaðssvæði, einkum í ljósi breyttra forsendna í bankaviðskiptum, s.s. með rafrænum samskiptum. Einnig samkeppni sparisjóða eða samstarfi, aðstöðumun stórra og lítilla sparisjóða, persónulegan ágreining forsvarsmanna sparisjóða, mikilvægi ímyndar sparisjóða og vöxt þeirra eða viðgang.⁷⁰⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁰⁸

Já.

Komið var til móts við margar athugasemdanna með samþykkt laga nr. 77/2012 sem breyttu VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki, sem hefur að geyma ákvæði er varða sparisjóðina. Með þeim breytingum var samfélagslegt hlutverk skilgreint í lögum ásamt áskilnaði um að samfélagslega hlutverkið væri afmarkað við tiltekið landsvæði, þ.e. starfssvæði. Breytingar á lögnum styrktu stjórnarhætti sparisjóðanna, t.d. með skýrari ákvæðum um rekstrarform, samþykktir, stjórnun og fjárhagsleg réttindi tengd stofnfé o.fl. Þá vörðuðu breytingarnar einnig heimildir sparisjóða til þess að eiga samvinnu um sameiginlega markaðsstarfsemi.

⁷⁰⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 233–234.

⁷⁰⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

2. bindi skýrslu um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna

Í 2. bindi skýrslunnar er fjallað um eftirlit með starfsemi sparisjóða, reikningsskil þeirra og skattlagningu, útlán sparisjóðanna og fjárfestingar þeirra. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnarsýsluna verið dregnar saman og rakin viðbrögð við þeim.

6. Eftirlit með starfsemi sparisjóða

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnarsýsluna úr 6. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

3.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að stjórnnum sparisjóða beri að hafa eftirlit með starfsemi þeirra og störfum sparisjóðsstjóra. Stjórnir hafi verið skipaðar stofnfjáreigendum og framan af einnig aðilum tilnefndum af viðkomandi sveitarfélagi. Hefðbundin sparisjóðastarfsemi sé í eðli sínu einföld og þar kunni þekking á nánasta umhverfi að skipta miklu. Með auknum starfsheimildum og flóknara regluverki verði þó að gera ríkari kröfur til þekkingar stjórnenda. Sumir sparisjóðanna hafi brugðið á það ráð að ráða til sín sparisjóðsstjóra með nokkra reynslu úr viðskipta- eða bankastarfsemi til þess að tryggja að starfsemi sparisjóðanna stæðist strangari kröfur. Þegar svo hátti til kunni að myndast ákveðið misvægi þar sem sparisjóðsstjórinn búi yfir meiri þekkingu en stjórnin, bæði á starfseminni og reglum sem um hana gilda, og því geti stjórninni orðið óhægt um vik að sinna eftirlitshlutverki sínu.⁷⁰⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷¹⁰

Já.

Frá falli bankanna haustið 2008 hafa verið gerðar miklar breytingar á 52. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. 18. gr. laga nr. 57/2015, en það ákvæði fjallar um hæfisskilyrði sem stjórnarmenn og framkvæmdastjórnar þurfa að uppfylla. Þannig eru nú gerðar meiri kröfur til þekkingar og reynslu en áður var. Þá framkvæmir Fjármálaeftirlit Seðlabankans hæfismat á öllum framkvæmdastjórnur og stjórnarmönnum eftirlitsskyldra aðila. Stjórnarmenn í kerfislægt mikilvægum fjármálafyrirtækjum fara í munnlegt hæfismat hjá sérstakri nefnd sem leggur mat á þekkingu þeirra. Stjórnarmenn í sparisjóðum fara ekki sjálfkrafa í munnlegt hæfismat hjá slíkri nefnd en ef vafi er á því hvort stjórnarmaður í sparisjóði uppfylli skilyrði um þekkingu er honum gert að koma í munnlegt hæfismat hjá nefndinni.

Auk framangreinds er nú gerð krafa um reynslu og þekkingu stjórnar sem heildar. Samkvæmt 4. mgr. 52. gr. laga nr. 161/2002 skal samsetning stjórnar vera með þeim hætti að hún búi sameiginlega yfir fullnægjandi þekkingu, hæfni og reynslu til að skilja þá starfsemi sem viðkomandi fjármálafyrirtæki stundar og þ.m.t. helstu áhættuþætti. Með því er leitast við

⁷⁰⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 36, og bindi 2, bls. 98–99.

⁷¹⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

að styrkja stöðu stjórnar og framkvæmdastjórnar. Afar mikilvægt er að stjórnir í fjármála-fyrirtækjum hafi sameiginlega næga þekkingu og reynslu til að ákvarða stefnu og áhættutöku þeirra og fylgjast með því að starfsemin sé innan marka sem stjórnirnar hafa sett starfseminni.

Þessu til viðbótar er vísað í svör við spurningum nr. 55, 207 og 211–212 í kafla II í skýrslu þessari um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna. Þar er m.a. bent á að hér á landi hafa verið innleiddar viðmiðunarreglur Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar um innri stjórnarhætti fjármálafyrirtækja (EBA/GL/2017/11).

4.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að stærri sparisjóðir hafi rekið eigin innri endurskoðunardeildir og að forstöðumenn endurskoðunardeildanna hafi starfað í umboði stjórnar. Í skýrslum forstöðumanna í stærri sparisjóðunum fyrir rannsóknarnefndinni hafi komið fram að oft hafi starfið og helstu áherslur í því verið lítt skilgreindar af hálfu stjórnar. Forstöðumennirnir hafi því mótað starfið á grundvelli reynslu og þekkingar sem fyrir hafi verið í viðkomandi sparisjóði og ekki síður eigin starfsreynslu og þekkingu. Sumir forstöðumannanna hafi þó haft litla reynslu af innri endurskoðun áður en þeir tóku starfið að sér.⁷¹¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷¹²

Já.

Sjá hér svör við spurningum nr. 57–59 í kafla II í skýrslu þessari sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna. Þá er vísað til almennrar umfjöllunar fremst í þessari skýrslu um þær breytingar sem orðið hafa á sparisjóðakerfinu frá falli bankanna. Eins skal bent á leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 3/2008 um störf endurskoðunardeildar fjármálafyrirtækja. Í þeim er m.a. fjallað um helstu verkefni innri endurskoðunar.

5.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að mikil starfsmannavelta hafi einkennt starf endurskoðunardeilda í þremur af fjórum stóru sparisjóðunum en í skýrslum forstöðumannanna í öllum stærri sparisjóðunum hafi komið fram það sjónarmið að fæð starfsfólks hafi staðið deildunum fyrir þrífum. Tímabilið sem rannsóknarnefndin hafi skoðað hafi stærri sparisjóðirnir stækkað töluvert en fjöldi starfsfólks í innri endurskoðun hafi lítið breyst.⁷¹³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷¹⁴

Já.

Í 1. mgr. 16. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. 8. gr. laga nr. 75/2010, segir m.a. að starfsmenn innri endurskoðunardeildar skuli sameiginlega búa yfir nægjanlegri þekkingu og reynslu til þess að takast á við verkefni deildarinnar og skal starfsmannafjöldinn

⁷¹¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 36, og bindi 2, bls. 99.

⁷¹² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁷¹³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 36, og bindi 2, bls. 99.

⁷¹⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

endurspeglar stærð fjármálafyrirtækis og starfsemi þess. Sjá nánari umfjöllun um 16. gr. laga nr. 161/2002 í svári við spurningu nr. 58 í kafla II í skýrslu þessari.

6.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nokkuð hafi skort á að innra eftirlit þeirra sparisjóða sem starfræktu eigin innri endurskoðunardeildir hafi verið skriflegt og skjalfest og fátítt hafi verið að gerðar hafi verið skriflegar áætlanir um innri endurskoðun. Á stjórnarfundum sparisjóðanna hafi þó iðulega verið bókað að innri endurskoðandi hefði komið inn á fund og kynnt niðurstöður sínar, en fátt hafi verið skjalfest um viðbrögð eða eftirfylgni. Oft hafi sömu athugasemdir innri endurskoðanda verið ítrekaðar, sem bendi til að litlar breytingar hafi orðið í kjölfar þeirra.⁷¹⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷¹⁶

Já.

Vísað er til umfjöllunar í inngangi um þær breytingar sem orðið hafa á sparisjóðakerfinu frá falli bankanna. Einnig er vísað til leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins nr. 3/2008, um störf endurskoðunardeildar fjármálafyrirtækja, og leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins nr. 2/2011, um undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar hjá fjármálafyrirtækjum.

Í svári við spurningu nr. 29 í kafla II í skýrslu þessari er m.a. fjallað um könnunar- og matsferli skv. 80. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Það er liður í þessu ferli að kanna stjórnarhætti og innra eftirlit í viðkomandi fjármálafyrirtæki, þ. á m. hvernig brugðist er við ábendingum innri endurskoðunar um hina ýmsu þætti í starfseminni. Þetta ferli er árlegt hjá kerfislægum mikilvægum fjármálafyrirtækjum. Samkvæmt aðferðafræði Fjármálaeftirlitsins um áhættumiðað eftirlit er ferlið þriðja hvert ár. Þess á milli er framkvæmt svokallað áhættumat. Í því felst m.a. að kanna viðbrögð við ábendingum innri endurskoðunar. Sé það ekki gert getur Fjármálaeftirlitið gripið til viðeigandi eftirlitsaðgerða.

7.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. er vísað til skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna þar sem bent hafi verið á að mikilvægt væri að innri endurskoðendur fjármálafyrirtækja fengju tækifæri til að eiga reglulega fundi með Fjármálaeftirlitinu, en með því gæfist færi á að samhæfa betur innra og ytra eftirlit og auka slagkraft eftirlits með fjármálafyrirtækjum. Það hafi einnig komið berlega fram í skýrslum fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina að sumt starfsfólk sem sinnt hafi innra eftirliti sparisjóðanna hafi skort þekkingu á starfinu, en hún hafi aukist með þátttöku þeirra á sameiginlegum vettvangi til skoðana- og upplýsingaskipta um störf sín.⁷¹⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷¹⁸

⁷¹⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 3, og bindi 2, bls. 99.

⁷¹⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁷¹⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 2, bls. 100.

⁷¹⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 6.

8.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að úttektir Fjármálaeftirlitsins á stóru sparisjóðunum 2007 og 2008 hafi leitt í ljós ýmsar brotalamir í starfi áhættustýringar sparisjóðanna. Helstu aðfinnsluefnin hafi verið þau að deildirnar væru ekki nógu stórar, álagspróf og aðrar athuganir væru gerðar of sjaldan og næðu ekki til nógu margra þátta í starfseminni. Því hafi starfsfólk sem sinnti áhættustýringu skort yfirsýn yfir starfsemi sparisjóðanna og þá áhættuþætti sem máli skiptu. Í svörum sparisjóðanna við skýrslum Fjármálaeftirlitsins hafi viðbrögðum þeirra verið lýst en þau fólust iðulega í frekari og tíðari athugunum og fjölgun starfsfólks. Þá segir í skýrslunni að af viðbrögðum sparisjóðanna að dæma hafi athugasemdir Fjármálaeftirlitsins verið þarfar, enda hafi þær leitt til umbóta á störfum deildanna. Líkt og eigi við um innri endurskoðun megi segja að umfang áhættustýringar hafi ekki fylgt eftir vexti sparisjóðanna. Fámennar deildir hafi ekki haft næga yfirsýn yfir áhættuþætti starfseminnar og hraður vöxtur sparisjóðanna hafi gert það að verkum að áhættur gátu breyst snögglega að eðli og umfangi, t.d. við samruna sparisjóða. Fjármálaeftirlitið hafi í öllum tilvikum gert athugasemd við yfirsýn stjórnenda stærri sparisjóðanna yfir áhættuþætti í rekstrinum.⁷¹⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷²⁰

Já.

Vísað er til umfjöllunar í inngangi um þær breytingar sem orðið hafa á sparisjóðakerfinu frá falli bankanna. Einnig er vísað til svara við spurningum nr. 29 og 30 í kafla II í skýrslu þessari þar sem m.a. er fjallað um áhættuþætti í starfsemi fjármálafyrirtækja og stýringu á þeim.

Með lögum nr. 57/2015 var m.a. gerð breyting á 17. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sem varðar eftirlitskerfi með áhættu. Þannig er í núgildandi 17. gr. laganna kveðið á um að fjármálafyrirtæki hafi tryggt eftirlitskerfi með áhættu og að áhættustýring fari fram í einingu sem er óháð öðrum starfseiningum fyrirtækjanna. Þá skal fjármálafyrirtæki tryggja að áhættustýring hafi nægjanlegt vald, fjárveitingar og heimildir, m.a. til að afla gagna og upplýsinga sem nauðsynlegar eru í starfsemi áhættustýringar. Gert er ráð fyrir að skipaður sé sérstakur yfirmaður áhættustýringar sem býr yfir sjálfstæði sem stjórnandi, ber ábyrgð á einingunni og hefur milliliðalausán aðgang að stjórn fyrirtækisins. Ef starfsemi fjármálafyrirtækis réttlætir ekki sérstakt stöðugildi yfirmanns áhættustýringar getur Fjármálaeftirlit Seðlabankans heimilað að annar starfsmaður hafi umsjón með áhættustýringu fjármálafyrirtækisins, enda sé gætt að hagsmunaaárekstrum.

Þá var með lagabreytingunum 2015 kveðið á um að fjármálafyrirtækjum beri að starfrækja áhættunefnd sem sinnir ráðgjafar- og eftirlitshlutverki fyrir stjórn fyrirtækisins. Er fjármálafyrirtækjum heimilað að sameina áhættunefnd og endurskoðunarnefnd og hafa sparisjóðirnir í einhverjum tilvikum nýtt sér þá heimild.

⁷¹⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 37, og bindi 2, bls. 101.

⁷²⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

9.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að lög um fjármálafyrirtæki geri kröfu um að í fyrirtækjunum sé til staðar eftirlitskerfi með áhættu, þótt ekki þurfi að starfrækja sérstaka deild. Framkvæmd áhættustýringar hafi verið með óformlegri hætti í smærri sparisjóðum en í þeim stærri, a.m.k. framan af tímabilinu sem rannsóknin hafi náð til. Í skýrslum innri endurskoðunar minni sparisjóðanna hafi í fæstum tilvikum verið fjallað um áhættustýringu, en það sé eitt af meginverkefnum innri endurskoðunar að leggja mat á áhættustýringu og hvernig markmiðum um áhættuþætti sé fylgt eftir.⁷²¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷²²

Já.

Í svari við spurningu nr. 29 í kafla II í skýrslu þessari er m.a. fjallað um könnunar- og matsferli skv. 80. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Það er liður í þessu ferli að kanna stjórnarhætti og innra eftirlit í viðkomandi fjármálafyrirtæki, þ. á m. eftirlit innri endurskoðunar á fyrirkomulagi og virkni áhættustýringar. Þetta ferli er árlegt hjá kerfislægt mikilvægum fjármálafyrirtækjum. Samkvæmt aðferðafræði Fjármálaeftirlitsins um áhættu- miðað eftirlit er ferlið þriðja hvert ár. Þess á milli er framkvæmt svokallað áhættumat. Í því felst m.a. að fara yfir og kanna viðbrögð við ábendingum innri endurskoðunar. Sé það ekki gert getur Fjármálaeftirlitið gripið til viðeigandi eftirlitsaðgerða.

Til viðbótar skal vísað til umfjöllunar í inngangi um þær breytingar sem orðið hafa á sparisjóðakerfinu frá falli bankanna. Þar kemur fram að starfsemi sparisjóðanna hefur skroppið mikið saman og er orðin enn einfaldari en fyrir fall bankanna. Að sama skapi verður áhættustýring enn einfaldari en ella.

10.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki sé heimilt að veita fjármálafyrirtæki frest í allt að sex mánuði til að auka eiginfjárgrunn sinn og við „sérstakar aðstæður“ sé Fjármálaeftirlitinu heimilt að framlengja frestinn í allt að sex mánuði til viðbótar. Að mati rannsóknarnefndarinnar hafi löggjafinn, með orðalagi ákvæðisins, markað Fjármálaeftirlitinu það verklag að fjármálafyrirtæki hafi ekki starfsleyfi lengur en í sex mánuði eftir að ljóst þyki að fyrirtækið sé með ónógt eigið fé. Það sé þó gert ráð fyrir sérstökum aðstæðum án þess að nánar sé gerð grein fyrir hvað í þeim felist. Það sé mat rannsóknarnefndarinnar að 2008–2011 hafi ríkt sérstakar aðstæður á íslenskum fjármálamarkaði og því hafi fjármála- fyrirtækjum réttilega verið veittur viðbótarfrestur til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögmætt horf. Það vitni þó um óskýra lagaframkvæmd að þrír sparisjóðir hafi starfað lengur en í 12 mánuði eftir að ljóst hafi verið að eiginfjárlutfall þeirra hafi verið undir lögbundnu lágmarki þrátt fyrir að lög um fjármálafyrirtæki hafi kveðið á um að afturkalla ætti starfsleyfi undir slíkum kringumstæðum. Þrátt fyrir ytri aðstæður telji

⁷²¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 2, bls. 101.

⁷²² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

rannsóknarnefnd Alþingis að skerpa megi á því hvenær Fjármálaeftirlitinu beri skylda samkvæmt ákvæðum laga til að grípa til úrræða, þó þannig að meðalhófs sé gætt.⁷²³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷²⁴

Já.

Við þessu hefur verið brugðist, sbr. svar við spurningu nr. 19 í kafla II í skýrslu þessari sem lýtur að falli bankanna þar sem m.a. er fjallað um aukna festu og eftirfylgni af hálfu Fjármálaeftirlits Seðlabankans. Auk þess hefur Fjármálaeftirlitið fengið auknar heimildir til að bregðast við á fyrri stigum. Með lögum nr. 54/2018, um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálaafyrirtæki, voru m.a. ákvæði tilskipunar 2014/59/ESB (BRRD), sem lúta að tímanlegum inngripum lögbærra yfirvalda, og tilskipunar 2013/36/ESB (CRD IV), um tilkynningar-skyldu stjórnar og framkvæmdastjóra, innleidd og tekin upp í íslenskan rétt. Samkvæmt 86. gr. laga nr. 161/2002 hvílir skylda á stjórn og framkvæmdastjóra fjármálaafyrirtækis að tilkynna Fjármálaeftirlitinu án tafar fullnægi fyrirtækið ekki þeim varfærniskröfum sem til þess eru gerðar í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Þá hefur Fjármálaeftirlitið skv. 86. gr. h sömu laga víðtækar heimildir til tímanlegra inngripa við slíkar aðstæður.

11.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að þegar illa ári og eigið fé verði lítið eða jafnvel neikvætt verði stórar áhættuskuldbindingar að sama skapi afar stórt eða neikvætt hlutfall af eigin fé. Skýrslur til Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar geti þá haft takmarkað upplýsingagildi um útlánaáhættu, þar sem þær varpi fremur ljósi á eiginfjárvandráði sem ekki séu alltaf af völdum útlána en á áhættu í útlánum og útlánaígildum. Að mati Fjármálaeftirlitsins hafi verið „tilgangslaut“ að krefjast þess að sparisjóðirnir uppfylltu lagaskilyrði um takmarkanir á stórum áhættum, það yrði að bíða þangað til þeir stæðust aftur kröfur laga um lágmarks eigið fé. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að í ljósi framangreinds komi til álita hvort löggjafinn þurfi að kveða nánar á um virkni löggjafar á fjármálamarkaði og undanþágur við óvenjulegar og sérstakar aðstæður.⁷²⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷²⁶

Nei, ekki að öllu leyti.

Enda er svigrúm til slíkra undanþága takmarkað. Ekki hefur verið kveðið nánar á um virkni löggjafar á fjármálamarkaði. Um útlánaeftirlit er fjallað í svari við spurningu nr. 30 í kafla II í skýrslu þessari um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls bankanna 2008.

Sparisjóðirnir eru lánastofnanir í skilningi EES-réttar og falla því undir samræmdar EES-reglur, þær sömu og gilda um önnur fjármálaafyrirtæki eins og viðskiptabanka. Við setningu reglna sem taka eiga til sparisjóðanna þarf því að horfa til EES-réttar. Á síðustu árum hefur verið unnið að upptöku og innleiðingu á nýju endurskoðuðu bankaregluverki ESB hér á landi.

⁷²³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 37, bindi 2, bls. 102, og bindi 3, bls. 178.

⁷²⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁷²⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 37, og bindi 2, bls. 102.

⁷²⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Það samanstendur af tilskipun 2013/36/ESB, um stofnun og starfsemi lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, og reglugerð (ESB) nr. 575/2013, um varfærniskröfur í starfsemi lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.

Almenna reglan er að ekki sé heimilt að setja ákveðnum tegundum lánastofnana vægari reglur en öðrum. Frá þessu eru nokkrar undantekninga sem skapa svigrúm og hefur það verið tekið til sérstakrar skoðunar hvort mildari reglur eigi almennt að gilda um minni tegundir lánastofnana eða fjármálafyrirtækja. Slíkar heimildir eru þó af skornum skammti.

Í 30. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, er að finna heimild fyrir Fjármálaeftirlit Seðlabankans til að veita fjármálafyrirtækjum frest til þess að koma áhættuskuldbindingum sínum í lögmætt horf ef staða þeirra er ekki í samræmi við lög. Sú heimild hefur verið til staðar frá setningu laga nr. 161/2002. Almennu eru heimildir fyrir Fjármálaeftirlitið til að veita fjármálafyrirtæki fresti sé staða þeirra þannig að þau uppfylla ekki einhverjar varfærniskröfur og fyrirséð að það sé einungis tímabundið.

12.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að álagspróf séu mikilvægt verkfæri Fjármálaeftirlitsins til að meta hvort gera eigi auknar eiginfjárkröfur til fjármálafyrirtækja. Álagspróf sem Fjármálaeftirlitið hafi lagt á sparisjóðina á öðrum ársfjórðungi 2008 hafi bent til vaxandi erfiðleika í rekstri þeirra. Þegar að því hafi komið að bregðast við niðurstöðum prófanna hafi viðskiptabankarnir þegar verið fallnir og sparisjóðirnir komnir í verulega rekstrarerfiðleika. Áföllin haustið 2008 hafi verið meiri en álagsprófin hafi gert ráð fyrir. Þær aðgerðir sem álagsprófin kölluðu eftir hafi því reynst haldlitlar og Fjármálaeftirlitið beint sjónum að öðrum atriðum en niðurstöðum álagsprófanna.⁷²⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷²⁸

Já.

Vísað er til svars við spurningu nr. 122 í kafla II sem lýtur að skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna.

13.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að vandkvæðum sé bundið að benda á einstök atriði þar sem Fjármálaeftirlitið hafi ekki sinnt lögbundnu hlutverki sínu við eftirlit með starfsemi sparisjóða. Stór hluti ráðstöfunartíma Fjármálaeftirlitsins hafi farið í yfirferð á reglulegum skýrslum frá sparisjóðum og heimsóknir á starfsstöðvar. Fjármálaeftirlitið hafi gert sérstaka rannsókn hjá hverjum og einum sparisjóði og unnið skýrslur um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá sparisjóðunum. Í þeim hafi yfirleitt verið að finna aðfinnslur um atriði í starfsemi sparisjóðanna sem endurskoðendum þeirra hafi verið falið að fylgja eftir en sú eftirfylgni hafi hins vegar ekki alltaf tekist sem skyldi. Þá hafi eftirfylgnin oft ekki verið meiri en sú að hlutast til um að stjórn sparisjóðanna væri upplýst um þau atriði sem

⁷²⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 37, og bindi 2, bls. 102.

⁷²⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

aðfinnslur beindust að, jafnvel án frekari krafna um viðbrögð eða aðgerðir af hálfu sparisjóðanna.⁷²⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷³⁰

Já.

Vísað er til svars við spurningu nr. 19 í kafla II í skýrslu þessari um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna, þar sem fjallað er almennt um þær breytingar sem gerðar hafa verið á skipulagi og starfsaðferðum innan Fjármálaeftirlitsins á síðustu árum, svars við spurningu nr. 29 þar sem m.a. er fjallað um áhættumiðað eftirlit og einnig svars við spurningum nr. 108 og 109 í kafla II, þar sem fjallað er um breytingar sem gerðar hafa verið á verklagi vettvangsathugana m.t.t. þess að fylgja eftir úrbótakröfum sem Fjármálaeftirlitið gerir.

7. Endurskoðun ársreikninga sparisjóða

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnábyrgðir úr 7. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

14.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að á þeim tíma sem rannsókn nefndarinnar hafi tekið til hafi ytri endurskoðun hjá sparisjóðunum verið að mestu leyti í höndum eins endurskoðunarfyrtækis og lengst af hafi einn og sami endurskoðandinn borið ábyrgð á endurskoðun ársreikninga flestra þeirra sparisjóða sem fyrirtækið hafi veitt slíka þjónustu. Sami endurskoðandi hafi einnig séð um endurskoðun hjá flestum þeirra félaganna og fyrirtækja sem hafi verið í sameign og undir stjórn sparisjóðanna. Þannig hafi með tímanum safnast upp reynsla og þekking á þessu verkefni. Lög leggi ekki bann við því að endurskoðandi endurskoði ársreikninga margra fyrirtækja í sömu grein og á því tímabili sem rannsóknin hafi tekið til hafi lagareglur um tímatakörk á samningssambandi endurskoðanda við viðskiptavini sína ekki verið farnar að hafa áhrif. Mikil samþjöppun og langt samningssamband kunni þó að vekja spurningar um óhæði endurskoðanda, ekki síst ef mikil fjárhagsleg og stjórnunarleg tengsl séu milli þeirra fyrirtækja sem hann endurskoðar. Óhæði hans í reynd kunni að vera til staðar en þessi staða kunni að hafa áhrif á óhæði í ásýnd. Því hvíli algjörlega á faglegri dómgreind endurskoðandans að meta hvort aðstæður séu til þess fallnar að draga úr trúverðugleika hans.⁷³¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷³²

⁷²⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 37, og bindi 2, bls. 103.

⁷³⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁷³¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 38, og bindi 2, bls. 152.

⁷³² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Já.

Í lögum um endurskoðendur, nr. 79/2008, sem tóku gildi 1. janúar 2009 segir í 19. gr.: „Í endurskoðunarverkefnum skal endurskoðandi og endurskoðunarfyrirtæki vera óháð viðskiptavini sínum, bæði í reynd og ásýnd. Endurskoðandi skal eigi framkvæma endurskoðun ef einhver þau tengsl eru á milli endurskoðandans og viðskiptavinar hans sem eru til þess fallin að vekja efa um óhæði hans hjá vel upplýstum þriðja aðila, svo sem atvinnutengsl, bein eða óbein fjárhagsleg tengsl eða viðskiptatengsl önnur en leiðir af endurskoðuninni.“ Einnig kemur þar fram að „...endurskoðandi einingar tengdrar almannahagsmunum skal á hverju ári:

1. staðfesta skriflega við endurskoðunarnefnd viðkomandi einingar að hann sé óháður hinni endurskoðuðu einingu,
2. greina endurskoðunarnefndinni frá þeirri þjónustu sem einingunni er veitt auk endurskoðunar,
3. ræða við endurskoðunarnefndina um hugsanlega ógnun við óhæði sitt og þær verndarráðstafanir sem gerðar eru til að draga úr slíkri ógnun.“

Í 20. gr. sömu laga eru sett takmörk á starfstíma endurskoðenda sem endurskoða einingar tengdar almennum hagsmunum. Þar segir: „Endurskoðandi sem ber ábyrgð á endurskoðun einingar tengdrar almannahagsmunum skal taka sér hlé frá endurskoðun þeirrar einingar í a.m.k. tvö ár samfellt eigi síðar en sjö árum eftir að honum var falið verkið. Sama gildir um endurskoðendur þeirra dótturfélaga sem hafa verulega þýðingu innan samstæðunnar.“

Sömu ákvæði er að finna í nýjum lögum um endurskoðendur og endurskoðun, nr. 94/2019, sem tóku gildi 1. janúar 2020. Í þeim lögum fjallar V. kafli um óhæði endurskoðenda þar sem fram kemur í 23. gr. að endurskoðandi og endurskoðunarfyrirtæki skuli vera óháð viðskiptavini sínum við vinnu endurskoðunarverkefna, bæði í reynd og ásýnd. Ákvæði um starfstíma endurskoðanda einingar tengdrar almannahagsmunum er að finna í 21. gr. hinna nýju laga auk ákvæða í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 537/2014 um sérstakar kröfur í tengslum við lögboðna endurskoðun á einingum tengdum almannahagsmunum sem lögfest er í 42. gr. laganna.

15.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að reikningar frá endurskoðunarfyrirtækjum til sparisjóðanna hafi borið það með sér að þau hefðu unnið margvísleg verk fyrir þá, önnur en að endurskoða. Flestir sparisjóðirnir hafi t.d. keypt innri endurskoðun af sama endurskoðunarfyrirtæki og hafi séð um ytri endurskoðunina. Það hafi verið heimilt til 2010. Sum verk, eins og þau hafi verið tilgreind á reikningum til sparisjóðanna, hafi verið þess eðlis að spurningar hafi vaknað um hvort óhæði endurskoðendanna hafi verið hafið yfir vafa. Þar hafi verið um að ræða verkþætti eins og vinnu við afstemmingar, gerð reikningsskila, gerð ársreiknings, gerð samstæðureikningsskila og gerð árshlutareiknings. Þá hafi komið fram við rannsókn nefndarinnar margar vísbendingar⁷³³ um að endurskoðendur hafi jafnframt samið ársreikninga og átt virkan þátt í reikningshaldslegu mati, s.s. á framlagi í afskriftareikning útlána og á virði óskráðra hlutabréfa í eigu sparisjóðanna.⁷³⁴

⁷³³ Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er tekið fram að þessu hafi verið eindregið mótmælt af hálfu endurskoðendanna.

⁷³⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 38, og bindi 2, bls. 153.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷³⁵

Já.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins birti grænbók með yfirskriftinni „Stefnumið í endurskoðun: Reynsla af fjármálakreppunni“ í október 2010. Með henni var ráðist í víðtækt opið samráð um lagfæringar á regluverki sambandsins á fjármálamarkaði, hlutverki og umfangi endurskoðunar og hvernig efla mætti endurskoðun og hlutverk endurskoðenda til að stuðla að auknum fjárhagslegum stöðugleika. Umrætt samráð sýndi að þörf var á endurbótum á regluverki sambandsins á þessu sviði, þ.e. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2006/43/EB, um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga, og þá sérstaklega hvað varðar lögboðna endurskoðun árlegra reikningsskila og samstæðureikningsskila eininga tengdum almannahagsmunum. Í framhaldi var samþykkt annars vegar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/56/ESB, um breytingu á tilskipun 2006/43/EB, og hins vegar reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 537/2014, um sérstakar kröfur í tengslum við lögboðna endurskoðun á einingum sem tengjast almannahagsmunum. Tilskipun 2014/56/ESB og reglugerð (ESB) nr. 537/2014 voru teknar upp í EES-samninginn 27. apríl 2018 en með þeim eru lagðar ríkari kröfur á endurskoðendur og endurskoðunarfyrtæki varðandi óhæði, gagnsæi og ríkari upplýsingagjöf. Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra lagði fram frumvarp til laga um endurskoðendur og endurskoðun sem m.a. innleiðir framangreinda reglugerð, (ESB) nr. 537/2014, og voru ný heildarlög um endurskoðendur og endurskoðun, nr. 94/2019, samþykkt á Alþingi 20. júní 2019.

Í 5. gr. reglugerðar (ESB) nr. 537/2014⁷³⁶ er að finna ákvæði sem ber yfirskriftina „Bann við að veita þjónustu sem ekki felur í sér endurskoðun“ en þar segir í 1. mgr. að endurskoðandi eða endurskoðunarfyrtæki sem annast lögboðna endurskoðun á einingum tengdum almannahagsmunum,⁷³⁷ eða sérhver annar aðili nets sem löggilti endurskoðandinn eða endurskoðunarfyrtækið tilheyrir, skuli hvorki beint né óbeint veita endurskoðuðu einingunni, móðurfélagi hennar eða undirfyrtækjum innan Evrópusambandsins þjónustu sem ekki felur í sér endurskoðun og er þar að finna upptalningu á slíkri þjónustu. Það sem óheimilt er að veita er ákveðin skattaþjónusta, bókhaldsþjónusta, þjónusta sem felur í sér þátttöku í stjórnun eða ákvarðanatöku, þjónusta sem tengist deild innri endurskoðunar, lögfræðiþjónusta o.fl.

Í 44. gr. laga um endurskoðendur og endurskoðun er endurskoðendum heimilað að veita ákveðna skattaþjónustu og verðmatsþjónustu að uppfylltum sérstökum skilyrðum.

Vert er að taka fram að ákvæði framangreindra tilskipana og reglugerðar fjalla einungis um ytri endurskoðun en taka ekki til innri endurskoðunar.

16.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að minni sparisjóðir hafi átt í miklum vanda við að uppfylla allar þær kröfur um upplýsingagjöf sem lög og reglur hafi lagt þeim á herðar. Almennt hafi skort á að upplýsingar í skýringum ársreikninga sparisjóðanna hafi fullnægt kröfum staðla IFRS og í sumum tilvikum verið verulega áfátt.

⁷³⁵ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

⁷³⁶ Í lögnum eru ákvæði reglugerðar (ESB) nr. 537/2014 lögfest, sbr. 42. gr. laga um endurskoðendur og endurskoðun, nr. 94/2019

⁷³⁷ Samkvæmt frumvarpinu munu lánastofnanir, eins og þær eru skilgreindar í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrtæki, teljast einingar tengdar almannahagsmunum. Í lögum nr. 161/2002 teljast sparisjóðir til lánastofnana.

Nægileg þekking á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum hafi ekki verið fyrir hendi innan allra þeirra sparisjóða sem tóku upp reikningsskil í samræmi við staðlana. Stjórnendur þeirra hafi því leitað utanaðkomandi aðstoðar við gerð ársreikningsins sem hafi haft í för með sér umtalsverðan kostnaðarauka.⁷³⁸

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷³⁹

Já.

Almennt gilda sömu reglur um allar lánastofnanir, þ.m.t. um upplýsingagjöf.

Þó skal bent á það að áhættumiðað eftirlit, sem Fjármálaeftirlit Seðlabankans hefur verið að innleiða síðastliðin ár, felur í sér að áhættusnið fjármálafyrirtækis ræður miklu um hversu títt og ítarlegt eftirlit Fjármálaeftirlitsins með fyrirtækinu er. Með áhættumiððu eftirliti fara sparisjóðir ekki eins títt í könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins og viðskiptabankarnir.

Þá má geta þess að Evrópusambandið samþykkti í maí 2019 nýtt regluverk á fjármála-markaði sem hefur m.a. þann tilgang að minnka byrði smærri og einfaldari fjármálafyrirtækja af skýrsluskilum og upplýsingagjöf auk þess sem gert er ráð fyrir einfaldari reglum hvað varðar markaðsáættu og lausafjáráættu hjá sömu bönkum.⁷⁴⁰ Þess má vænta að reglurnar, sem stefnt er að að taki gildi 2021 í ESB, verði innleiddar hér á landi að einhverjum árum liðnum.

Bent er á að í VIII. kafla, sbr. 88.–94. gr., laga um ársreikninga, nr. 3/2006, er fjallað um alþjóðlega reikningsskilastaðla. Samkvæmt 94. gr. laga um ársreikninga skal ársreikningaskrá hafa eftirlit með öllum félögum sem skylt er að beita alþjóðlegum reikningsskilastöðlum eða nýta sér heimild til beitingar þeirra. Lögð hefur verið meiri áhersla á að gera athugasemdir við ófullnægjandi skýringar með ársreikningum IFRS-félaga.

Í dag er staðan sú að enginn sparisjóður beitir IFRS-reikningsskilastöðlum. Þannig gilda um reikningsskil þeirra ákvæði laga um ársreikninga, nr. 3/2006, og ákvæði laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, en í XI. kafla síðarnefndu laganna er fjallað um ársreikninga, endurskoðun og samstæðureikningsskil fjármálafyrirtækja.

Um eftirlit með reikningsskilum sparisjóða, sem ekki beita IFRS, er fjallað í svari við spurningu nr. 34.

17.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru gerðar margvíslegar athugasemdir við skýrslur endurskoðenda vegna endurskoðunar ársreikninga sparisjóðanna á árunum fyrir hrun. Rakin eru margvísleg dæmi sem leiða m.a. í ljós að oft hafi skort á upplýsingar í ársreikningum sparisjóðanna um mikilsverð atriði, s.s. áhættu verðbréfaeignar, útlán og útlánaáhættu, hvernig staðið hafi verið að niðurfærslu útlána eða um stærstu sérgreindar afskriftir. Í skýrslunni kemur fram að vafi leiki á því hvort tiltekna skýrslur endurskoðenda vegna endurskoðunar ársreikninga hafi uppfyllt þær kröfur

⁷³⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 39, og bindi 2, bls. 153.

⁷³⁹ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁷⁴⁰ Sjá: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/14/banking-union-council-adopts-measures-to-reduce-risk-in-the-banking-system/>.

sem gerðar hafi verið í reglum Fjármálaeftirlitsins. Þrátt þetta hafi endurskoðendur oft ekki gert athugasemdir og almennt undirritað skýrslurnar án fyrirvara.⁷⁴¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁴²

Já.

Með lögum um endurskoðendur og endurskoðun, nr. 94/2019, eru gerðar ríkari kröfur til endurskoðunar eininga tengdra almannahagsmunum, þ.m.t. sparisjóða, en með lögnum eru m.a. innleidd ákvæði tilskipunar (ESB) nr. 2014/56, um lögboðna endurskoðun, og reglugerð (ESB) nr. 537/2014, um endurskoðun eininga tengdra almannahagsmunum. En eins og fjallað var um í svari við spurningu nr. 15 fór fram endurskoðun á regluverki ESB um lögboðna endurskoðun í kjölfar fjármálakreppunnar og eru framangreindar gerðir afurð þeirrar endurskoðunar.

18.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að takmarkaða umfjöllun hafi verið að finna í endurskoðunarskýrslum sparisjóðanna um það hvaða endurskoðunaraðgerðir voru framkvæmdar við skoðun á stöðu stærstu lántakenda sparisjóðanna. Þetta hafi gilt almennt fyrir minni sparisjóðina framan af. Hjá stærri sparisjóðunum hafi meiri upplýsingar verið gefnar.⁷⁴³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁴⁴

Já.

Vísað er almennt til umfjöllunar að framan um innleiðingu tilskipunar (ESB) nr. 2014/56, um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga, og reglugerðar (ESB) nr. 537/2014, um endurskoðun eininga tengdra almannahagsmunum, með lögum um endurskoðendur og endurskoðun, nr. 94/2019.

Í 11. gr. reglugerðar (ESB) nr. 537/2014 er að finna ákvæði um viðbótarskýrslu (endurskoðunarskýrslu) til endurskoðunarnefndar en í ákvæðinu er kveðið á um skyldu endurskoðenda eða endurskoðunarfyrtækja sem annast endurskoðun eininga tengdra almannahagsmunum til að leggja fram viðbótarskýrslu (endurskoðunarskýrslu) til endurskoðunarnefndar hinnar endurskoðuðu einingar. Í viðbótarskýrslunni skal m.a. lýsa þeirri aðferðafræði sem beitt er, þ.m.t. hvaða flokkar efnahagsreiknings hafa verið sannreyndir með beinum hætti og hvaða flokkar hafa verið sannreyndir út frá kerfis- og samræmisprófum. Einnig skal greina frá og meta verðmatsaðferðir, sem beitt er gagnvart ýmsum liðum, þ.m.t. hvers kyns áhrif sem breytingar á þessum aðferðum hafa.

⁷⁴¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 2, bls. 154.

⁷⁴² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

⁷⁴³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 38, og bindi 2, bls. 153.

⁷⁴⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

8. Reikningsskil sparisjóðanna og skattlagning

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 8. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

19.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að lán til íbúðakaupa sem veitt hafi verið í samstarfi við Íbúðalánasjóð 2004 og 2005 hafi verið bókfærð sem eign sparisjóðanna enda þótt ávinningur og áhætta af þessum lánum hafi flust yfir til sjóðsins. Fjármögnun þeirra frá Íbúðalánasjóði hafi þó verið skráð skuld á móti. Efnahagsreikningur sparisjóðanna í heild hafi verið 42 ma.kr. stærri fyrir vikið, án þess að umrædd útlán hafi skilað vaxtamun. Þessi reikningshaldslega meðferð sé umdeilanleg að mati rannsóknarnefndarinnar og geti haft í för með sér þensluhvetjandi áhrif á sparisjóðina. Þau rök að sparisjóðirnir hafi haldið lánunum á efnahagsreikningi sínum til að koma í veg fyrir hættu á að þau yrðu hvergi eignfærð, vegna óvissu þeirra um reikningshaldslega meðferð Íbúðalánasjóðs á lánunum, standist ekki skoðun.⁷⁴⁵

Hafur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁴⁶

Nei.

Þær aðstæður sem lýst er í spurningunni eru ekki lengur til staðar. Fjármálaeftirlit Seðlabankans er engu að síður meðvitað um þau sjónarmið nefndarinnar sem fram koma í skýrslunni og spurningunni.

20.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að hjá flestum þeirra sparisjóða sem ekki hafi tekið upp reikningsskil í samræmi við alþjóðlegu reikningsskilastaðlana IFRS hafi ýmislegt verið aðfinnsluvert við reikningshaldslegt mat, einkum á útlánunum, sem nefndin telji að tilefni hafi verið til að færa enn frekar niður í lok árs 2007 og 2008 en gert hafi verið.⁷⁴⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁴⁸

Já.

Gerðar hafa verið breytingar bæði á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og á lögum nr. 3/2006, um ársreikninga, eftir fjármálahrunið með það fyrir augum að bæta og gera skýrara regluverk um reikningsskil fjármálafyrirtækja og annarra félaga.

Sparisjóðir eru undir eftirliti hjá Fjármálaeftirliti Seðlabankans og almennu ársreikninga- eftirliti hjá ársreikningaskrá ríkisskattstjóra. Allir ársreikningar sparisjóðanna eru endurskoðunarskyldir enda teljast þeir til eininga tengdum almannahagsmunum (ETA).

⁷⁴⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 39, og bindi 2, bls. 209.

⁷⁴⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁷⁴⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 39, og bindi 2, bls. 210.

⁷⁴⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Enginn sparisjóður beitir í dag alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (IFRS) við reikningskil sín en ársreikningar sparisjóða eru gerðir samkvæmt lögum um ársreikninga og lögum um fjármálafyrirtæki og reglum um reikningsskil lánastofnana sem Fjármálaeftirlitið setur.

9. Útlán sparisjóðanna

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnábyrgðir úr 9. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

21.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að þegar aðstæður á fjármála-markaði hafi verið orðnar slíkar að ljóst hafi verið að endurheimt lána yrði minni en vænst var þegar lánin voru veitt hafi sparisjóðirnir átt að geta gengið að veðum til að tryggja endurheimtur sínar. Fjármálaeftirlitið hafi fylgst með veðhlutföllum sparisjóðanna í reglulegum skýrslum og í vettvangsathugunum sínum og gert fjölmargar athugasemdir. Þegar tryggingaþekja lána sé t.a.m. um 100% þegar lán er veitt þurfi lítið út af að bera til að tryggingar dugi ekki fyrir láninu. Þá hafi skort nokkuð upp á að mat á greiðslugetu lántakenda, einkum einkahlutafélaga, væri fullnægjandi og oft hafi ársreikningar og aðrar fjárhagslegar upplýsingar um lántakendur ekki legið fyrir þegar lán hafi verið veitt. Hafi lántaki haft takmarkaða greiðslugetu en fengið lán á grundvelli of lítilla upplýsinga þurfi ekki mikið til að hann hætti að standa í skilum. Sparisjóðum sem séu „hornsteinar“ í sínu héraði og haldi atvinnu- og menningarlífi gangandi í nærsamfélaginu geti verið óhægt um vik að ganga að veðum og selja eignir. Það geti leitt til atvinnuleysis á starfssvæðinu sem geti leitt til þess að endurheimtur verði enn minni en ella og vinni þar með gegn tilgangi sparisjóðanna.⁷⁴⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁵⁰

Nei.

Ekki hefur verið talin ástæða til að grípa til sértækra aðgerða varðandi þetta en almennt hafa kröfur til lánastofnana aukist mjög með innleiðingu nýs evrópsks bankaregluverks frá 2013 hér á landi, s.s. rakið hefur verið í öðrum svörum, t.d. við spurningum nr. 29 og 55 í kafla II í skýrslu þessari um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls bankanna 2008.

22.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í vissum sparisjóðum hafi ákveðnir aðilar notið fyrirgreiðslu umfram aðra sökum tengsla við stjórnendur

⁷⁴⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 2, bls. 262–263.

⁷⁵⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

sparisjóðanna. Það hafi einna helst endurspeglast í miklum lánveitingum til félaga án fullnægjandi trygginga.⁷⁵¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁵²

Já.

Við er til svara við spurningum nr. 38 og 41 í kafla II í skýrslu þessari sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna.

23.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að áhættan sem geti skapast ef sparisjóður láni gegn handveði í eigin stofnfjárbréfum sé meiri en af öðrum óskráðum bréfum því að greiðslugeta lántakenda verði háð verðmæti lánveitanda. Greiðslugeta og virði undirliggjandi tryggingar hafi því verið mjög háð gengi og afkomu sparisjóðanna. Meðal annars vegna þessa hafi lengi verið bannað með lögum að sparisjóður tæki veð í eigin stofnfjárbréfum. Þá megi einnig álykta að lánveitandi gangi síður að veðinu þegar um sé að ræða bréf í honum sjálfum. Engu að síður hafi nokkuð verið um að sparisjóðirnir hafi lánað til kaupa á stofnfjárbréfum, einkum 2006 og 2007, og hafi það gjarnan verið þáttur í aðgerðum til að auka vægi stofnfjár, m.a. í kringum stofnfjár- aukningar með stofnfjárútboði. Algengt hafi verið að sparisjóðirnir lánuðu til kaupa á stofnfjárbréfum gegn veði í bréfunum sjálfum og hafi bæði verið lánað til kaupa á eigin bréfum og til kaupa á stofnfjárbréfum í öðrum sparisjóðum. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að þegar verðmæti sparisjóðs lækki verði veðstaðan verri og erfitt reynist fyrir sparisjóðinn að ganga að hlutum í sjálfum sér, einkum þar sem slíkar aðgerðir geti leitt til enn frekari lækkunar á verðmæti sparisjóðsins.⁷⁵³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁵⁴

Já.

Með 20. gr. laga nr. 75/2010 var 29. gr. a bætt við lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, en í 1. mgr. 29. gr. a er kveðið á um bann við því að fjármálafyrirtæki (en undir það hugtak falla m.a. sparisjóðir) eða dótturfélög þess veiti lán sem tryggð eru með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af því. Á það skal bent að fyrir fall bankanna voru ákveðin takmörk sett við lánnum sparisjóða til kaupa á eigin stofnfjárbréfum í 29. gr. laga nr. 161/2002, en þau voru ekki jafn afgerandi og bannið sem kemur fram í áðurnefndri 1. mgr. 29. gr. a laganna.

10. Fjárfestingar sparisjóðanna

Engar ábendingar er varða stjórnarsýsluna.

⁷⁵¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 40.

⁷⁵² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁷⁵³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 40, og bindi 2, bls. 232–234.

⁷⁵⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

3. bindi skýrslu um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna

Í 3. bindi skýrslunnar er fjallað um fjármögnun sparisjóðanna, eignarhald þeirra, stofnfé og ávöxtun þess, fjárhagslega endurskipulagningu og ábyrgð, mistök eða vanrækslu í starfsemi sparisjóðanna. Þá er fjallað um framtíð sparisjóðanna. Hafa eftirfarandi meginniðurstöður og ábendingar er varða stjórnarsýsluna verið dregnar saman og rakin viðbrögð við þeim.

11. Fjármögnun sparisjóðanna

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnarsýsluna úr 11. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

24.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram gætt hafi ákveðins misræmis í réttarframkvæmd Fjármálaeftirlitsins og túlkun stofnunarinnar á ákvæðum laga um beitingu hlutfallslegs samstæðuuppgjörs. Fjármálaeftirlitið hafi ákveðið árið 1999, eftir athugun á fjárfestingum sparisjóða og Scandinavian Holding H.S., að almennt skyldu félög í meirihlutaeigu sparisjóðanna gerð upp með hlutfallslegum samstæðureikningsskilum við eiginfjárútreikninga og setti stofnunin fram ákveðin viðmið þar um. Samkvæmt þeim ættu eignarhaldsfélög um fjárfestingar sparisjóða í fjármálafyrirtækjum ekki að breyta áhættuútreikningum og skipti ekki máli með hvaða hætti eigendurnir sjálfir kæmu að fjármögnun félaganna. Mikilvægt væri að sama eigið fé væri ekki notað oftár en einu sinni í fjármálafyrirtækjum. Í svörum Fjármálaeftirlitsins við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar um hvort beita hefði átt sömu aðferðum við eiginfjárútreikninga Kistu – fjárfestingarfélags ehf. hafi hins vegar komið fram að meðan áhætta einstakra sparisjóða vegna Kistu hefði eingöngu verið bundin við hlutfé í félaginu hefði ekki verið nauðsynlegt að krefjast hlutfallslegra samstæðureikningsskila til að koma í veg fyrir að sama eigið fé væri notað oftár en einu sinni. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir hins vegar á að raunin hafi orðið sú að sparisjóðirnir hafi ábyrgst lán eða tekið á sig skuldbindingar Kistu. Í því ljósi hafi sá söluhagnaður sem eigendur Kistu hafi haft af því að selja félaginu hlut í Exista hf. verið lítill sem enginn, enda hafi þeir á endanum borið áhættu af félaginu upp að því marki sem þeir hafi ábyrgst skuldir þess. Því hafi áhættan ekki eingöngu verið bundin við hlutfé sparisjóðanna í félaginu.⁷⁵⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁵⁶

Já.

Þær aðstæður sem lýst er í skýrslu rannsóknarnefndarinnar og gefa tilefni til spurningarinnar hafa ekki verið til staðar eftir fall sparisjóðanna á sínum tíma. Fjármálaeftirlit Seðlabankans er samt sem áður meðvitað um þau sjónarmið nefndarinnar um beitingu hlutfallslegs samstæðuuppgjörs sem fram koma í skýrslunni og spurningunni.

⁷⁵⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 3, bls. 178.

⁷⁵⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Þá skal bent á lögfestingu g-liðar 1. mgr. 85. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki (tiltekinn frádráttur frá eiginfjárgrunni), sbr. 50. gr. laga nr. 96/2016, sem og umtalsverðar breytingar á 109. gr. og 109. gr. a-f laga nr. 161/2002 (eftirlit á samstæðugrunni), sbr. einkum 12.–13. gr. laga nr. 54/2018.

25.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að skuldsetning fjármálafyrirtækja geti haft áhrif á getu þeirra til þess að takast á við áföll á fjármálamarkaði. Endurfjármögnunarpörf aukist þegar félög fjármagni sig til skamms tíma með lántökum, eins og tíðkast hafi í stærri sparisjóðunum. Alþjóðleg lausafjáarkreppa hafi ekki verið undirrót vandans en hún hafi dregið hann fram í dagsljósið. Mikill og hraður vöxtur stærri sparisjóða hafi verið fjármagnaður með lántökum erlendis, bæði vegna mikils framboðs lánsfjár og góðra kjara, sem haldist yfirleitt í hendur. Þegar traust á fjármálamörkuðum hafi horfið með skömmum eða engum fyrirvara og lánardrottinn krafist endurgreiðslu lána eða ekki viljað endurnýja lánalínur hafi íslenskar fjármálastofnanir ekki átt til fjármuni til þess að endurgreiða lánin, eignirnar hafi verið í íslenskum krónum og til mjög langs tíma og erlendan gjaldeyri hafi verið illmögulegt að fá.⁷⁵⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁵⁸

Já.

Sjá t.d. svör við spurningum nr. 20 og 106 í kafla II í skýrslu þessari um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna. Reglur Seðlabankans um laust fé (LCR) og stöðuga fjármögnun (NSFR) og hertar gjaldeyrisjafnaðarreglur ættu að hindra myndun jafn mikillar lausafjárahættu í erlendum gjaldmiðlum og myndaðist á árunum fyrir fjármálahrunið. Að auki hefur Seðlabankinn fengið auknar heimildir til inngripa ef starfsemi telst áhættusöm.

12. Eignarhald sparisjóða, stofnfé og ávöxtun þess

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnarsýsluna úr 12. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

26.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í kringum aldamótin hafi átt sér stað breytingar á lagaumhverfi sparisjóða í átt að hlutafélagavæðingu þeirra. Lagabreytingunum hafi verið ætlað að gera stofnfjárbréf vænlegri fjárfestingarkost svo að sparisjóðirnir gætu aflað sér nýs eigin fjár án þess að hlutafélagavæðast. Það að gera stofnfjárbréfin vænlegri sem fjárfestingarkost hafi verið vel heppnað því að fá ef nokkur önnur verðbréf hafi gefið eftir það jafn háa ávöxtun en borið um leið litla áhættu. Þau hafi verið verðtryggð, notið sérstaks endurmats sem gat numið 5% árlega og þau hafi

⁷⁵⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 3, bls. 39.

⁷⁵⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Seðlabanki Íslands.

gefið góðan arð, jafnvel þótt tap væri á rekstri sparisjóðsins. Þessir eiginleikar stofnfjárbréfanna hafi reynst hagsbót fyrir stofnfjáreigendur en verið íþyngjandi fyrir sparisjóðina sjálfa. Arðgreiðsluhlutfall hafi verið látið ráðast af tvenns konar viðmiðum, annars vegar fastri hlutfallstölu og hins vegar arðsemi eigin fjár viðkomandi sparisjóðs. Fasta hlutfallstalan hafi verið lágmark, en væri arðsemin hærrí þá hafi hún verið hámarkið. Þegar yfirverðsvæntingar og arðsvonir stofnfjáreigenda hafi verið komnar í algleyming hafi verið erfitt að standa gegn kröfum þeirra um háan arð og mikill bókfærður hagnaður sparisjóðanna frá 2004 til 2007 hafi leitt til þess að arðsemi eigin fjár hafi verið mjög há.⁷⁵⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁶⁰

Já, að vissu leyti.

Þó nokkrar breytingar hafa verið gerðar á heimildum til arðsúthlutunar og endurmats stofnfjár frá því sem gildi meiri hluta þess tímabils sem rannsókn nefndarinnar náði til.

Þannig var með lögum nr. 76/2009 bætt við ákvæði í lög nr. 161/2002 sem takmarkaði hversu stóran hluta rekstrarhagnaðar (50%) mætti nýta til að hækka nafnverð stofnfjár og greiða sem arð til stofnfjáreigenda. Í þessari breytingu fólst jafnframt að ekki væri hægt að greiða arð eða hækka nafnverð ef ekki væri hagnaður af rekstri sparisjóðs. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að tilgangur þess var að setja þá meginreglu að 50% hagnaðar yrði læstur inni í sparisjóði sem varasjóður til að mæta hugsanlegu tapi í framtíðinni. Hömlur þessar kynnu að draga úr áhuga aðila á því að setja fé í sparisjóði, en þeim væri ætlað að þjóna því markmiði að byggja upp varasjóði í sparisjóðum. Þessi breyting kom að vissu leyti til móts við það sem rannsóknarnefndin benti á.

Þá var aftur gerð breyting á ákvæðum er varðar heimildir til arðsúthlutunar og endurmats stofnfjár árið 2012. Með lögum nr. 77/2012 var VIII. kafli laga um fjármálafyrirtæki, sem hefur að geyma ákvæði er varða sparisjóðina, í raun endurskrifaður. Breytingarnar náðu m.a. til rekstrarforms sparisjóða, ráðstöfunar hagnaðar, viðskipta með hluti í sparisjóðum og stjórnunar og fjárhagslegra réttinda tengdum stofnfé.

Í almennum athugasemdum frumvarpsins sem varð að lögum nr. 77/2012 kemur fram að starfshópur á vegum sparisjóðanna og Bankasýslu ríkisins teldi að það myndi greiða götu þeirra sparisjóða sem væru að leita eftir auknu eigin fé til að styrkja rekstrarhæfi sitt ef breytingar yrðu gerðar á ákvæðum VIII. kafli laganna um sparisjóði þannig að takmarkanir á arðgreiðslum yrðu felldar út, auk þess sem opnað yrði aftur fyrir þann möguleika að breyta sparisjóði í hlutafélag í stað þess að félagafarm þeirra væri bundið við sjálfseignarstofnanir.

Komið var til móts við þetta sjónarmið en þó var þess gætt að stofnfjáreigendur gætu ekki með ráðstöfunum sínum gengið á óráðstafað eigið fé sparisjóða við ákvörðun arðs. Í 2. málsli. 3. mgr. 68. gr. segir því nú: „Stofnfjáreigendum er óheimilt að ganga á óráðstafað eigið fé við ákvörðun arðs, sbr. 63. gr., eða ganga að óráðstöfuðu eigin fé sjálfseignarstofnunarinnar með öðrum hætti, svo sem með innlausn eða kaupum sjálfseignarstofnunarinnar á eigin stofnfjárhlutum á herra verði en nafnverði.“ Í skýringum við greinina kemur fram að með þessari breytingu hafi verið leitast við að koma í veg fyrir að stofnfjáreigendur, sem eru gæslumenn hins óráðstafaða eigin fjár sparisjóðsins, nýttu þá aðstöðu til eigin ávinnings.

⁷⁵⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 42, og bindi 3, bls. 104.

⁷⁶⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

27.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að hámarksarðgreiðsluhlutfall hafi verið í höndum Tryggingasjóðs sparisjóða og að stjórn hans hafi verið að mestu leyti skipuð sparisjóðsstjórum. Enginn hafi að lögum haft eftirlitsskyldu með arðgreiðslum sparisjóðanna. Þegar yfirverðsvæntingar og arðsvonir stofnfjáreigenda hafi verið komnar í algleyming hafi ugglaut verið erfitt að standa gegn kröfum þeirra um háan arð. Mikill hagnaður sparisjóðanna frá 2004 til 2007 hafi leitt til þess að arðsemi eigin fjár hafi orðið mjög mikil. Það hafi gert mögum sparisjóðum kleift að greiða stofnfjáreigendum drjúgan arð. Nokkur dæmi séu um að greiddur hafi verið út umtalsvert meiri arður en lög hafi leyft, jafnvel sem hafi numið meira en hagnaði viðkomandi rekstrarárs. Þannig hafi beinlínis verið gengið á varasjóðinn.⁷⁶¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁶²

Já.

Með lögum nr. 76/2009 var bætt við viðurlagakafla laga nr. 161/2002 heimild til handa Fjármálaeftirliti Seðlabankans til að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn ákvæðum laganna um ráðstöfun arðs. Fjármálaeftirlitið hefur að lögum eftirlit með því að arðgreiðslur séu í samræmi við þær skyldur sem hver sparisjóður ber skv. lögum um fjármála-fyrirtæki, nr. 161/2002.

13. *Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna*

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 13. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

28.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ákveðinnar fælni virðist hafa gætt hjá stjórnvöldum við að taka ákvarðanir sem tengdust stærri sparisjóðunum í upphafi árs 2009. Til að mynda hafi hvorki Seðlabankinn né fjármálaráðuneytið talið það í sínum verkahring að bregðast við beiðni Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. um að breyta veðlánnum sínum hjá Seðlabankanum í langtímalán og hafi hver bent á annan í þeim efnum. Vandinn hafi öðrum þræði legið í því að ekki hafi legið skýrt fyrir hver hafi átt að taka af skarið. Samráðsvettvangi stjórnvalda hafi verið ætlað að vera ráðgefandi en ekki falið ákvörðunarvald. Þótt slíkur vettvangur til miðlunar upplýsinga um stöðu mála og skoðanaskipta hafi verið góðra gjalda verður hafi afleiðingin orðið sú að enginn hafi tekið af skarið með aðgerðir. Hver beið eftir öðrum; eftirlitsaðilarnir, Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið, hafi bent hvor á annan. Seðlabankinn hafi vísað til þess að á meðan fjármálafyrirtækin hefðu gilt leyfi frá Fjármálaeftirlitinu hafi bankanum borið að veita þeim lausafjargreiðslu, og að Fjármálaeftirlitið hafi bent á að veita yrði sparisjóðunum aukna fresti til að bæta eiginfjárstöðu sína meðan lausafjárstaða

⁷⁶¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 42, og bindi 3, bls. 104.

⁷⁶² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

þeirra væri innan marka. Þessi afstaða hafi leitt til þess að fólk hafi alltaf þokast nær hengifluginu. Draga verði þá ályktun að ákveðinn veikleiki sé fólgin í þessu tvískipta eftirliti, að ekki sé einn eftirlitsaðili sem leggi heildstætt mat á stöðu fjármálafyrirtækjanna og áhrif innan fjármálakerfisins. Þótt eiginfjárefirlit og lausafjárefirlit geti vel verið í höndum tveggja aðila, þá sýni dæmin að slíkt fyrirkomulag geti reynt vandkvæðum bundið þegar á reyni. Önnur stofnunin beini sjónum sínum aðallega að þáttum í starfsemi fjármálafyrirtækjanna sjálfra á meðan hin horfi á stærri heild. Þar geti ólík sjónarmið og áherslur ráðið því að saman nái stofnanirnar ekki heildarsýn yfir stöðu og mikilvægi fjármálafyrirtækjanna innan fjármálakerfisins í heild.⁷⁶³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁶⁴

Já.

Fjármálastöðugleikaráði var komið á með lögum nr. 66/2014. Það er formlegur samráðsvettvangur stjórnvalda um fjármálastöðugleika. Við sérstakar aðstæður, s.s. þegar fjármálastöðugleika er ógnað eða hættu er á atburðum sem geta valdið umtalsverðum smitáhrifum eða tjóni á fjármálamarkaði fundar fjármálastöðugleikaráð sérstaklega, og leggur mat á til hvaða aðgerða eða ráðstafana skal grípa og samræmir aðkomu stjórnvalda. Að þessu leytnu til er því mun skýrara hvar samráð og samræming viðbragða fer fram. Hvað varðar heildstætt fjármálaeftirlit og fullnægjandi heimildir hafa Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið nú sameinast þannig að allt eftirlit á fjármálamarkaði er í einni stofnun. Þá hafa á síðastliðnum árum heimildir Fjármálaeftirlitsins verið eflar til muna og áhættumiðað eftirlit tekið upp sem hefur gjörbreytt opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi, sjá t.d. svör við spurningum nr. 19, 29, 127 og 145 í kafla II í skýrslu þessari sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna.

29.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í maí 2009 hafi verið komið á fót framkvæmdahópi undir forystu Sveins Haralds Öygard, þáverandi setts seðlabankastjóra, sem hafi tekið við af nefnd um endurreisn fjármálakerfisins. Framkvæmdahópurinn hafi fjallað um stöðu tiltekinna sparisjóða, m.a. Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík. Hafi staða Sparisjóðsins í Keflavík verið talin sérstaklega slæm. Í fundarpunktum hópsins megi sjá að oft hafi verið uppi efasemdir um hvort sparisjóðurinn lifði af næstu daga. Á þeim tímamarki hafi sparisjóðirnir tveir verið í viðræðum við kröfuhafa sína um fjárhagslega endurskipulagningu. Á fundi framkvæmdahópsins 5. ágúst 2009 hafi settur seðlabankastjóri bent á að stjórnvöld skorti úrræði sem féllu einhvers staðar á milli eftirlits og inngrips í rekstur fjármálafyrirtækis á grundvelli heimilda í lögum nr. 125/2008. Ekki hafi verið gripið til aðgerða vegna þessara tveggja sparisjóða fyrr en í apríl 2010.⁷⁶⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁶⁶

⁷⁶³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 43, og bindi 3, bls. 169–170.

⁷⁶⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁷⁶⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 3, bls. 114 og 170.

⁷⁶⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Já.

Innleiðing tilskipunar um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja felur í sér viðbrögð við þessum athugasemdum. Fjallað er um þá tilskipun í svörum við spurningum nr. 148 og 151 í kafla II í skýrslu þessari sem fjallar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna.

30.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að eitt af aðalmarkmiðum reglna Fjármálaeftirlitsins um eiginfjárframlög til sparisjóða, skv. 2. gr. laga nr. 125/2008, hafi verið að ná fram hagræðingu innan sparisjóðakerfisins, ekki síst með sameiningu sparisjóða. Hins vegar hafi enginn þeirra sparisjóða sem hafi sótt um eiginfjárframlag lagt fram annað en óljósar hugmyndir um mögulegar sameiningar sem þó hafi ekki verið ætlunin að vinna með frekar fyrr en að eiginfjárframlaginu fengnu. Fjárhagsleg endurskipulagning smærri sparisjóða hafi ekki leitt til sameiningar sparisjóða fyrr en Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis hafi sameinast sumarið 2013. Þessu markmiði reglnanna hafi því ekki verið náð.⁷⁶⁷

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁶⁸

Nei.

Lagaákvæðið er enn til staðar. Ríkissjóður á eignarhlut í einum sparisjóði af þeim fjórum sem enn eru starfandi, Sparisjóði Austurlands hf., sem varð til við fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Norðfjarðar. Þótt af og til hafi verið rætt um frekara samstarf sparisjóðanna og jafnvel samruna hefur fát gerst í þeim eignum síðustu ár.

31.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að í reglum um fjárframlag úr ríkissjóði til sparisjóða í desember 2008 hafi verið gerð krafa um að eiginfjárhlutfall sparisjóðanna yrði að lágmarki 12% en færi þó ekki yfir 15% að meðtöldu eiginfjárframlaginu. Þannig hafi það verið ráðherra en ekki Fjármálaeftirlitið sem hafi gert þessa auknu eiginfjárkröfu. Þegar reglurnar hafi verið settar hafi Fjármálaeftirlitið reyndar ákveðið að gerð yrði krafa um aukið eiginfjárhlutfall, en ekki tekið afstöðu til þess hversu há sú krafa yrði. Á vordögum 2009 hafi verið gerð krafa um að eiginfjárhlutfall nýju bankanna yrði 16%, en það hafi ekki verið fyrr en í desember 2009 sem Fjármálaeftirlitið hafi gert sömu kröfu til Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Í lok árs 2009 hafi Fjármálaeftirlitið tilkynnt fjármálaráðuneytinu að sama krafa yrði gerð til smærri sparisjóða og hafi þeim verið tilkynnt um þá ákvörðun bréfluga í febrúar 2010. Þessi aukna krafa Fjármálaeftirlitsins hafi komið seint fram enda hafi sparisjóðirnir þegar unnið í nokkurn tíma eftir áætlunum til að ná öðru og lægra eiginfjárhlutfalli.⁷⁶⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁷⁰

⁷⁶⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 43, og bindi 3, bls. 171.

⁷⁶⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

⁷⁶⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 3, bls. 171.

⁷⁷⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

Já, að því marki sem við á.

Með lögum nr. 96/2016 voru gerðar veigamiklar breytingar á ákvæðum um eigið fé o.fl. í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Þær miðuðu að því að auka bæði magn og gæði eigin fjár. Þessar breytingar taka m.a. til sparisjóða. Með breytingunum voru innleidd í íslenskan rétt efni tilskipunar 2013/36/ESB (CRD IV tilskipunarinnar) og reglugerðar (ESB) nr. 575/2013 (CRR-reglugerðarinnar) og með þeim svonefndur Basel III staðall. Með lögum nr. 96/2016 voru einnig lögfest ákvæði um könnunar- og matsferli og álagspróf Fjármálaeftirlitsins sem getur skv. a-lið 4. mgr. 86. gr. g leitt til kröfu um hærri eiginfjárgrunn fjármálafyrirtækis en sem nemur 8% af áhættugrunni. Loks skal nefnt að með lögum nr. 96/2016 voru einnig lögfest ákvæði um eiginfjáruka, sbr. 86. gr. a-e í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Nánar er fjallað um alla ofangreinda þætti í svari við spurningu 29.

Eftir þessar miklu lagabreytingar er krafa um eigið fé (eiginfjárgrunn) sparisjóða sem og annarra fjármálafyrirtækja þrjúþætt og fastmótað hvernig hún er ákveðin:

- a. Grunnkrafa um eiginfjárgrunn nemur 8% af áhættugrunni. Þetta lágmarkshlutfall er lög- bundið.
- b. Viðbótarkrafa um eiginfjárgrunn samkvæmt mati Fjármálaeftirlitsins á grundvelli könnunar- og matsferlis og álagsprófs.
- c. Eiginfjárukar samkvæmt reglum sem Seðlabankinn setur að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, þ.e. kerfisáhættuauki, verndunarauki og sveiflujöfnunarauki. Enginn núverandi sparisjóða telst vera kerfislega mikilvægt fjármálafyrirtæki og ber því ekki að viðhalda fjórða eiginfjárukanum sem eingöngu er fyrir slík fyrirtæki.

32.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að vinnuhópur um málefni smærri fjármálafyrirtækja hafi verið helsti vettvangur samráðs um sparisjóðina fyrstu vikurnar eftir fall bankanna, eða þar til nefnd um endurreisn fjármálakerfisins hafi verið sett á laggirnar. Ekki sé að sjá að varðveisla gagna eða þeirra upplýsinga sem miðlað hafi verið á samráðsvettvangi stjórnvalda hafi verið í nægjanlega föstum skorðum á þeim tíma sem fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna hafi staðið yfir. Hvorki hafi verið haldnar fundargerðir um fundi hópsins né haldið sérstaklega utan um þá vinnu sem unnin hafi verið á þessum vettvangi og því óljóst hvenær, og að frumkvæði hvers, hópurinn hafi verið stofnaður. Mikill fjöldi minnisblaða og samantektarpunkta liggja fyrir, en þau séu oft merkt sem drög og jafnvel ódagsett og því óhægt um vik að fá yfirsýn yfir starf hópsins.⁷⁷¹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁷²

Já.

Sjá svar við spurningu nr. 19. Í lögum um fjármálastöðugleikaráð, nr. 66/2014, er fjármála- og efnahagsráðuneytinu falið að hafa umsýslu með ráðinu og gilda sömu reglur um varðveislu gagna ráðsins og um gögn ráðuneytisins, sbr. lög um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014. Þau lög komu í stað eldri laga um Þjóðskjalasafn Íslands, nr. 66/1985, og var meðal nýmæla töluverð breyting á ákvæðum til þess að skýra ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu þeirra sem eru

⁷⁷¹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 1, bls. 43, og bindi 3, bls. 172.

⁷⁷² Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

afhendingarskyldir til Þjóðskjalasafns Íslands. Stjórnarráðið er afhendingarskyldur aðili skv. lögum nr. 77/2014. Áfram er þó unnið að úrbótum á þessu sviði með bættri upplýsingagjöf og upptöku skilvirkara skráningarkerfis.

33.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að helsti kostur samráðsvettvangs stjórnvalda sé sá að þar sé helstu stofnunum og ráðuneytum mögulegt að skiptast á upplýsingum og hlýða á sjónarmið hlutaðeigandi til að ná heildarmynd af stöðu fjármálakerfisins á hverjum tíma. Slíkan samráðsvettvangur skorti hins vegar oft heimildir til ákvarðanatöku og sé óformlegur. Því hafi þátttakendur eftir sem áður svigrúm til sjálfstæðra ákvarðana. Skipti þá miklu máli að stjórnvöld séu nægjanlega upplýst um mál, ef bregðast þurfi við ástandi sem skapast. Þá megi gagnrýna það fyrirkomulag að einu ráðuneyti eða stjórnvaldi hafi ekki verið falið utanumhald um störf samráðsvettvangs stjórnvalda sem hafi fjallað um fjármálafyrirtæki og endurreisn bankakerfisins. Ábyrgðin hafi ítrekað verið flutt milli ráðuneyta og stjórnvalda og áherslur tekið breytingum í hvert sinn. Hafi það gert starfið ómarkvissara og haft áhrif á ákvarðanatöku um framtíð sparisjóðakerfisins á sínum tíma.⁷⁷³

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁷⁴

Já.

Ráðist hefur verið í ýmsar breytingar á löggjöf í því skyni að treysta formlega umgjörð samráðs um málefni fjármálastöðugleika. Má þar fyrst nefna lög um fjármálastöðugleikaráð, nr. 66/2014. Með lögnum var settur á stofn formlegur samráðsvettvangur stjórnvalda, *fjármálastöðugleikaráð*, sem er vettvangur samráðs, upplýsingaskipta og stefnumótunar vegna fjármálastöðugleika og samhæfir viðbúnað opinberra aðila þegar fjármálastöðugleika er ógnað, sbr. 1. mgr. 4. gr laganna. Allt fram að gildistöku nýrra laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, var á grundvelli laga nr. 66/2014 starfandi sérstök kerfisáhættunefnd sem hafði það hlutverk að leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika. Með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins um áramótin 2020 var stigið stórt skref í að samþætta eindar- og þjóðhagsvarúð. Við þá breytingu var kerfisáhættunefnd lögð niður og verkefni hennar að meginstefnu færð til fjölskipaðrar nefndar Seðlabankans, *fjármálastöðugleikanefndar*, sem hefur verið falið að taka ákvarðanir um beitingu stjórnækja Seðlabanka Íslands varðandi fjármálastöðugleika, sbr. 12.–14. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, sbr. og einkum svör við spurningum nr. 21, 39, 152, 173, 174 og 186 í kafla II í skýrslu þessari. Fjármálastöðugleikaráði er þó áfram ætlað að tryggja reglulegt samráð og upplýsingaskipti Seðlabanka og ráðherra í þessu sambandi. Í fjármálastöðugleikaráði sitja fjármála- og efnahagsráðherra, sem er formaður ráðsins, og seðlabankastjóri. Ráðið er fyrst og fremst samráðsvettvangur og í fyrrnefndum athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 66/2014 er áréttað að með því hafi ekki verið ætlað að hrófla við sjálfstæði Seðlabankans eða Fjármálaeftirlitsins. Áður hefur verið vikið að þeirri áherslu sem lögð var á það við nýlega endurskoðun laga um Seðlabanka Íslands að treysta sjálfstæði bankans og vísast í því sambandi m.a. til svars við spurningu nr. 6 í kafla II.

⁷⁷³ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 3, bls. 172.

⁷⁷⁴ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og forsætisráðuneytið.

Að því er varðar formlegt samráð um málefni fjármálastöðugleika á vettvangi ríkisstjórnar er vísað til þess að með breytingu á stjórnarráðslögunum árið 2015, sbr. lög nr. 82/2015, hafi verið tryggt að ávallt sé starfandi ráðherranefnd um efnahagsmál, sbr. 4. mgr. 9. gr. laga nr. 115/2011. Nefndin gegnir m.a. því hlutverki að vera vettvangur samráðs og samræmingar um málefni fjármálakerfisins og sækir seðlabankastjóri reglulega fundi nefndarinnar. Forsætisráðherra og sá ráðherra sem fer með málefni hagstjórnar og fjármálastöðugleika eiga fast sæti í nefndinni en um hlutverk ráðherranefnda almennt vísast til rammagreinar um ráðherranefndir á bls. 179, sbr. einnig rammagrein um gjörbreytta umgjörð um stjórn efnahagsmála á bls. 35, og fyrri svara við ábendingum í skýrslu þessari þar sem fjallað er nánar um hlutverk og málefni ráðherranefndarinnar, einkum ábendingar nr. 6, 171 og 200.

Þrátt fyrir að samráði um málefni fjármálamarkaðar hafi að þessu leyti verið búin formleg umgjörð á ýmsum vettvangi er til þess að líta að ráðherranefndir eru vettvangur fyrir ráðherra sem bera ábyrgð á skyldum málefnum til að samhæfa stefnu sína og aðgerðir í tilteknum málum eða málaflokki. Nefndirnar eru því fyrst og fremst samhæfingar- og samráðsvettvangur ráðherra í ríkisstjórn. Að sama skapi er ríkisstjórn Íslands fyrst og fremst pólitískur samráðsvettvangur þeirra ráðherra sem mynda ríkisstjórn en ekki stjórnarsýslunefnd eða fjölskipað stjórnvald sem tekur formlegar stjórnvaldsákvæðanir. Slíkt fyrirkomulag myndi kalla á grundvallarbreytingar á íslensku stjórnskipan. Skýr verkaskipting á milli ráðuneyta og ráðherra þar sem ávallt er leitast við að tryggja að eðlislík stjórnarmálefni heyri undir sama ráðuneyti, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, eykur þó skilvirkni kerfisins og dregur úr líkum á því að mikilvæg ákvæðanatöku á einstökum málefna sviðum sé ósamræmd. Sameining stofnana getur einnig verið áhrifarík leið til að ná fram betri samhæfingu og skilvirkni í ákvæðanatöku og á sviði efnahagsmála ber þar hæst sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.

14. Ábyrgð, mistök eða vanræksla í starfsemi sparisjóðanna

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnarsýsluna úr 4. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

34.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að sparisjóðir séu fjármálafyrirtæki sem eigi sér langa sögu og sterkar rætur í samfélagi þar sem til þeirra hafi verið stofnað. Stjórnarmenn þeirra hafi komið úr röðum stofnfjáreigenda sem hafi sjaldnast búið að sérþekkingu eða sérstakri menntun um fjármálafyrirtæki eða fjármálamarkaði. Frá 2001 hafi verið heimilt að skipa stjórnir sem í sáttu eingöngu stofnfjáreigendur og enginn fulltrúi frá sveitarfélaginu eins og áður hafði tíðkast og var stofnfjáreigendum þá falin umsjá alls eigin fjár sparisjóðsins þó að stofnfé þeirra gæti hafa verið lítill hluti eigin fjárins. Fram til 2009 hafi ekki verið heimilt að jafna tap af rekstri sparisjóðsins með stofnfé og tapið því lent að fullu á þeim hluta eigin fjárins sem ekki tilheyrði stjórnarmönnum eða þeim hópi sem þeir hafi sótt umboð sitt til. Ákvæðanir um útlán og fjárfestingar sem hafi leitt til taps höfðu ekki bein áhrif á verðmæti stofnfjáreignar, nema að því marki sem tapið takmarkaði arðgreiðslur. Sparisjóðirnir hafi vaxið hratt vegna gengishækkana fjáreigna og aukins framboðs fjármagns sem hægt hafi verið að endurlána með vaxtamun. Algengt hafi verið að

endurfjárfesta söluhagnað af fjáreignum í nýjum fjárfestingum til þess að fresta skattgreiðslum sem hafi átt sinn þátt í að fjáreignir jukust. Áhættusækni sparisjóðs sem ekki skilaði væntri ávöxtun hafi ekki getað rýrt stofnfjáreign og því getað verið hvati fyrir stjórn til að leyfa hátt áhættustig í rekstri. Stofnfjárukningar og arðgreiðslur hafi verið gerðar að tillögu sömu stjórna og aukning stofnfjár í sparisjóðum hafi oft og tíðum að hluta til verið greidd til baka til stofnfjáreigenda nokkrum mánuðum eftir stofnfjárukninguna sem arðgreiðsla. Tillögur um arðgreiðslu hafi verið lagðar fram af stjórnnum og samþykktar af stofnfjáreigendum. Með samspili stofnfjárukninga, gengishagnaðar af fjáreignum og arðgreiðslna hafi hlutur stofnfjár aukist í eigin fé sparisjóða á kostnað varasjóðsins. Stofnfjáreigendur, sem í upphafi hafi verið taldir gæslumenn þessa varasjóðs fyrir sína heimabyggð, hafi með þessum hætti brugðist því hlutverki sínu, hvort heldur sem hafi verið meðvitað eða óafvitandi.⁷⁷⁵

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁷⁶

Já.

Almennt hafa breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki í kjölfar fjármálahrunsins 2008 stuðlað að betri stjórnarháttum innan fjármálafyrirtækja.

Hvað varðar þessa ábendingu sérstaklega er nú heimilt að lækka stofnfé til jöfnunar taps sem ekki verður jafnað á annan hátt. Heimildinni var bætt við lögin árið 2009 og breytt lítilliga 2012.

15. Tilkygningar rannsóknarnefndar

Engar ábendingar er varða stjórnsýsluna.

16. Framtíð sparisjóðanna

Hér á eftir eru raktar ábendingar er varða stjórnsýsluna úr 16. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna og viðbrögð við þeim.

35.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að það sé umhugsunarvert hvort þörf sé á almennri sparisjóðaþjónustu í dreifðari byggðum þar sem sambærilegri þjónustu yrði annars ekki sinnt með útibúi. Sparisjóðirnir hafi öðrum þræði gegnt því hlutverki í öndverðu að veita fjármálaþjónustu þar sem slík þjónusta hafi ekki verið í boði. Því megi spyrja hvort því hlutverki sparisjóðanna að veita slíka þjónustu hafi lokið með bættum samgöngum og aukinni tækni, en í dag bjóði flest fjármálafyrirtæki einstaklingum og lögaðilum alla helstu fjármálaþjónustu með netsambandi um tölvu eða síma.⁷⁷⁷

⁷⁷⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 3, bls. 179.

⁷⁷⁶ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁷⁷⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 3, bls. 184–186.

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁷⁸

Nei, ekki fyllilega.

Mikil þróun hefur átt sér stað í rafrænni fjármálaþjónustu frá því að skýrslan kom út og því eiga hugleiðingar um aðgengi að fjármálaþjónustu í dreifðari byggðum jafnvel enn betur við nú en þá. Þær breytingar sem fram undan eru, m.a. með innleiðingu greiðslutílskipunar Evrópusambandsins, PSD2, taka þó ekki á öllum þeim atriðum sem rannsóknarnefndin benti á. Má í þessu skyni sérstaklega nefna það sem rakið er í skýrslunni um mikilvægi þess fyrir lítil byggðarlög að hafa á sínu svæði fjármálastofnun þar sem fyrir hendi er skilningur á nærsamfélaginu, þörfum þess og aðstæðum. Í skýrslunni kemur fram að á sumum svæðum sé talið líklegt að ekki hefði verið ráðist í atvinnuskapandi uppbyggingu á svæðinu ef ekki hefði verið fyrir aðkomu sparisjóðsins – þar sem engin önnur fjármálastofnun á landinu hafi viljað fjármagna verkefni.

36.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að rekstur sparisjóðanna geti ekki gengið í óbreyttri mynd til frambúðar, til þess sé kostnaðurinn of hár. Þetta hafi komið fram bæði í skýrslutökum nefndarinnar af forsvarsmönnum sparisjóðanna og í skýrslu Bankasýslu ríkisins um framtíð sparisjóðanna frá nóvember 2010. Rannsóknarnefnd Alþingis tekur fram að það sé löggjafans að meta hvaða þættir skipti mestu máli við mat á framtíð sparisjóðakerfisins og hvaða kostnaðar- og ábatasjónarmið skuli höfð að leiðarljósi. Vega þurfi samfélagslegan ávinning á móti rekstrarlegri hagkvæmni. Til álíta komi m.a. hvort veita megi sparisjóðunum skattaávilnanir eða afslátt af eftirlitsgjöldum til opinberra aðila. Í því ljósi megi velja fyrir sér hvort takmarka eigi eftirlit með starfsemi sparisjóða að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, t.a.m. um stærð eða samsetningu efnahagsreiknings eða hreinlega að skertum starfsheimildum. Það sé ábyrgðarhlutverk að taka við sparifé almennings til varðveislu og ávöxtunar. Félög sem það geri þurfi mikið aðhald og eftirlit. Það sé nauðsynlegt til þess að sparifjáreigendur beri traust til þeirra. Allar breytingar á regluverki um íslensk fjármálafyrirtæki þurfi þó að taka mið af evrópski löggjöf. Vegi samfélagsleg sjónarmið þyngra en hagræn að mati löggjafans megi hugsa sér nýtt fyrirkomulag um framtíð sparisjóðakerfisins þar sem sparisjóðir geti talist almannagæði. Um þá myndu ekki gilda sömu reglur og eftirlitskvaðir og um önnur fjármálafyrirtæki. Líkt og með önnur almannagæði yrði kostnaður greiddur af hinu opinbera, a.m.k. að hluta til, sé vilji til þess.⁷⁷⁹

Hefur verið brugðist við framangreindri ábendingu?⁷⁸⁰

Já, að vissu leyti.

Í júní 2019 samþykkti Alþingi breytingu á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, þar sem iðgjald í Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta var lækkað frá og með 1. september 2019. Í frumvarpinu var lögð til lækkun úr 0,225% af tryggðum innstæðum í 0,16% af tryggðum innstæðum en með breytingatillögu meiri hluta efnahags-

⁷⁷⁸ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁷⁷⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2014: *Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna*. Bindi 3, bls. 187–188.

⁷⁸⁰ Ábyrgð á framkvæmd: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

og viðskiptanefndar Alþingis var tekið upp þrepaskipt gjald. Eftir breytinguna munu lána- stofnanir greiða 0,02% iðgjald af fyrstu 10 ma.kr. af tryggðum innstæðum og 0,016% af fjárhæð tryggðra innstæðna umfram 10 ma.kr. Þessi breyting leiðir til um 50–60% lækkunar á iðgjöldum sparisjóðanna í Tryggingarsjóðinn og segir í nefndaráliti meiri hlutans að „með þessari breytingu [vilji] meiri hlutinn styrkja samkeppnisstöðu sparisjóða“.

Sérstakir skattar á fjármálafyrirtæki taka, að meginstefnu til, mið af stærð og umsvifum fyrirtækisins. Þannig er sérstakur fjársýsluskattur einungis lagður á þau fyrirtæki sem eru með tekjuskattsstofn umfram 1 ma.kr. og sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki (bankaskattur) er lagður á þau fyrirtæki sem eru með heildarskuldir umfram 50 ma.kr. Sparisjóðirnir greiða eftir sem áður almennan fjársýsluskatt en stofn hans er allar tegundir skattskyldra launa.

Ekki hefur komið til skoðunar að lækka eftirlitsgjald sem sparisjóðirnir greiða Fjármála- eftirliti Seðlabankans en gjaldheimtan tekur mið af umsvifum hvers fjármálafyrirtækis. Þó er reglubyrðin, og þ.a.l. kostnaður við að mæta henni, að einhverju leyti minni hjá sparisjóðunum en öðrum lánastofnunum, sjá svar við spurningu nr. 5.

4.–6. bindi skýrslu um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna

Í 4.–6. bindi skýrslunnar er fjallað sérstaklega um einstaka sparisjóði. Engar ábendingar er varða stjórnsýsluna eru settar fram í þeirri umfjöllun.

V Skrá yfir rammagreinar

Lög um opinber fjármál	33
Gjörbreytt umgjörð um stjórn efnahagsmála	35
Gjörbreytt laga- og eftirlitsumgjörð um fjármálamarkaðinn	117
Ráðherranefndir	179
Lög um Stjórnarráð Íslands	195
Aðgerðir í þágu jafnréttis	219
Ábyrgð atvinnulífsins á sjálfu sér	232
Siðareglur fyrir ráðherra og stjórnsýsluna	241
Ný lög um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands	246
Stóraukin áhersla á gagnrýna hugsun og akademískt frelsi í námskrá og löggjöf	259
Húsnæðisstefna	288
Húsnæðis- og mannvirkjastofnun	291
Þjóðhagsvarúð og aðkoma hins opinbera að fasteignamarkaði	336