Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna

2

Rannsóknarnefnd Alþingis 2014

Kaflar 6–10

Útgefandi:
Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt þingsályktun nr. 42/139 frá 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna.

Ritstjórn:
Hrannar Már S. Hafberg
Tinna Finnbogadóttir
Bjarni Frímann Karlsson

Hönnun og umbrot:
Stefán Einarsson

Ljósmynd á kápu:
Torfi Agnarsson

Prentun og bókband:
Prentsmiðjan Oddi

Reykjavík 2014

Merking tákna í töflum:

– Núll, þ.e. ekkert

... Upplýsingar vantar eða tala ekki til

· Tala á ekki við

Ef töflureitur er auður er þar um að ræða gildi sem óljóst er hvert er út frá fyrirliggjandi upplýsingum.

ISBN 978-9935-9203-2-4

EFNISYFIRLIT

6. Eftirlit með starfsemi sparisjóða 7

6.1 Inngangur 7
6.2 Hlutverk og staða sparisjóða 7
6.3 Innra eftirlit í fjármálafyrirtækjum 9
6.3.1 Skilgreining á innra eftirliti 9
6.3.2 Innra regluverk 12
6.3.2.1 Stofnsamningar og samþykktir 12
6.3.2.2 Starfsreglur stjórnar 12
6.3.2.3 Útlánareglur 13
6.3.2.4 Reglur um áhættuviðmið 14
6.3.2.5 Starfsreglur fyrir regluvörð 15
6.3.2.6 Reglur um hæfi lykilstarfsmanna 15
6.3.2.7 Reglur um peningaþvætti 15
6.3.3 Umhverfi innra eftirlits 16
6.3.3.1 Stjórnskipulag 16
6.3.3.1.1 Lánanefnd 17
6.3.3.1.2 Áhættunefnd 17
6.3.3.1.3 Aðrar nefndir 17
6.3.3.2 Stjórnarhættir 17
6.3.4 Áhættustýring sparisjóða 18
6.3.4.1 Áhættustýring í verðbréfafyrirtækjum samkvæmt lögum um verðbréfaviðskipti 20
6.3.5 Eftirlitsaðgerðir og aðgreining starfa 20
6.3.6 Upplýsingar og samskipti 21
6.3.7 Vöktun innra eftirlits 22
6.3.7.1 Innri endurskoðun 22
6.3.7.1.1 Lög og reglur um innri endurskoðun 22
6.3.7.1.2 Leiðbeinandi tilmæli um störf innri endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja 25
6.3.7.2 Regluvarsla 28
6.4 Opinbert eftirlit með sparisjóðum 29
6.4.1 Sögulegur bakgrunnur eftirlits með fjármálastarfsemi 30
6.4.2 Fjármálaeftirlitið 32
6.4.2.1 Eftirlitsheimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins 33
6.4.2.1.1 Krafa um afhendingu upplýsinga og gagna 33
6.4.2.1.2 Athugasemdir og kröfur um úrbætur 33
6.4.2.1.3 Dagsektir og févíti 34
6.4.2.1.4 Stjórnvaldssektir og sáttir 35
6.4.2.1.5 Framkvæmdastjóra eða stjórnarmanni vikið frá 35
6.4.2.1.6 Skipun sérfræðings 35
6.4.2.1.7 Svipting starfsleyfis 36
6.4.2.1.8 Tilkynning til lögreglu um brot á lögum á fjármálamarkaði 36
6.4.2.2 Starfsumhverfi Fjármálaeftirlitsins eftir fall íslensku bankanna 2008 37
6.4.2.2.1 Helstu breytingar á lagaumgjörð á fjármálamarkaði frá hausti 2008 37
6.4.2.2.2 Breytingar á skipulagi og starfsemi Fjármálaeftirlitsins frá hausti 2008 39
6.4.2.2.3 Breytingar á starfsemi Fjármálaeftirlitsins frá því að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 kom út 41
6.4.2.3 Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með sparisjóðum 43
6.4.2.3.1 Reglubundin skýrsluskil 44
6.4.2.3.2 Álagspróf 58
6.4.2.3.3 Vettvangsathuganir 62
6.4.2.3.4 Önnur eftirlitsverkefni 67
6.4.2.3.5 Lán sparisjóða til kaupa á eigin stofnfjárbréfum gegn handveði í bréfunum sjálfum 72
6.4.2.3.6 Viðbúnaðarhópur Fjármálaeftirlitsins 73
6.4.2.4 Stjórn Fjármálaeftirlitsins 75
6.4.2.4.1 Almennt 75
6.4.2.4.2 Störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins á árunum 2005 til 2010 76
6.4.2.4.3 Viðhorf stjórnarformanna Fjármálaeftirlitsins 77
6.4.2.4.4 Viðhorf forstjóra og helstu stjórnenda Fjármálaeftirlitsins 78

6.4.3 Seðlabanki Íslands ... 81
6.4.3.1 Hlutverk Seðlabanka Íslands ... 81
6.4.3.2 Eftirlitshlutverk Seðlabanka Íslands með fjármálafyrirtækjum/sparisjóðum ... 82
6.4.3.2.1 Eftirlit með lausafjárstöðu ... 82
6.4.3.2.2 Eftirlit með gjaldeyrisjöfnuði ... 85
6.4.3.2.3 Eftirlit með greiðslu- og uppgjörskerfum ... 89
6.4.3.2.4 Bindiskylda fjármálafyrirtækja ... 89
6.4.3.2.5 Álagspróf og viðlagaæfingar ... 90
6.4.3.2.6 Viðskipti Seðlabanka Íslands ... 90
6.4.3.2.7 Fjárhagslegar tryggingarráðstafanir í viðskiptum fjármálafyrirtækja við Seðlabankann ... 91
6.4.4 Samkeppniseftirlitið ... 93
6.4.4.1 Íhlutun Samkeppniseftirlitsins vegna samruna einstakra sparisjóða ... 94
6.4.4.2 Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á ætluðum brotum Sambands íslenskra sparisjóða (SÍSP) á samkeppnislögum ... 97
6.5 Samantekt og ályktanir rannsóknarnefndar ... 98
6.5.1 Ályktanir um innra eftirlit ... 98
6.5.2 Ályktanir um Fjármálaeftirlitið ... 102
6.5.3 Ályktanir um Seðlabanka Íslands ... 104

7. Endurskoðun ársreikninga sparisjóða ... 107

7.1 Fyrirmæli laga um endurskoðun ... 107
7.1.1 Endurskoðun í fjármálafyrirtækjum ... 107
7.1.2 Endurskoðendur ... 112
7.1.2.1 Óhæði endurskoðanda ... 115
7.1.2.2 Siðareglur endurskoðenda ... 117
7.1.3 Lög um ársreikninga ... 119
7.1.3.1 Endurskoðunarnefndir ... 120
7.2 Reglur Fjármálaeftirlitsins um endurskoðun ... 122
7.2.1 Góð endurskoðunarvenja ... 122
7.2.2 Markmið með endurskoðun ársreiknings ... 123
7.2.3 Hlutverk og staða endurskoðanda ... 123
7.2.4 Framkvæmd og umfang endurskoðunar ... 124
7.2.5 Mikilvægi og áhætta ... 125
7.2.6 Áritun ársreiknings og endurskoðunarskýrsla til stjórnar ... 125
7.3 Ábyrgð endurskoðenda og upplýsingaskylda ... 127
7.4 Endurskoðun hjá sparisjóðum árin 2005–2010 ... 131
7.4.1 Almennt um endurskoðun á útlánum sparisjóðanna ... 131
7.4.2 Vinna endurskoðenda fyrir sparisjóðina ... 133
7.4.2.1 Fyrir hvaða þjónustu var greitt? ... 136
7.4.3 Byr sparisjóður ... 138
7.4.3.1 Ársreikningurinn 2007 ... 138
7.4.3.2 Ársreikningurinn 2008 ... 139
7.4.4 Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis ... 142
7.4.4.1 Ársreikningurinn 2007 ... 142
7.4.5 Sparisjóðurinn í Keflavík ... 143
7.4.5.1 Endurskoðun á verðbréfum ... 144
7.4.5.2 Endurskoðun á útlánum ... 145
7.4.5.3 Atburðir eftir lok reikningsskiladags ... 146
7.4.6 Sparisjóður Mýrasýslu ... 146
7.4.7 Endurskoðun hjá öðrum sparisjóðum ... 148
7.4.7.1 Endurskoðun á verðbréfum 2005–2010 ... 149
7.4.7.2 Endurskoðun á útlánum 2005–2010 ... 150
7.4.7.2.1 Endurskoðun á útlánum Sparisjóðs Vestmannaeyja ... 150
7.4.7.2.2 Endurskoðun á útlánum Sparisjóðs Bolungarvíkur ... 151
7.5 Samantekt og ályktanir rannsóknarnefndar um endurskoðun hjá sparisjóðunum ... 152

8. Reikningsskil sparisjóðanna og skattlagning 155

8.1 Inngangur 155
8.2 Lagareglur um reikningsskil sparisjóða 155
8.3 Upptaka alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IFRS) 159
8.4 Almennar athugasemdir um ársreikninga sparisjóðanna 161
8.4.1 Um ábyrgð á ársreikningum 161
8.4.2 Fylgni ársreikninga við regluverkið 162
8.4.2.1 Mat á útlánasafni 163
8.4.2.1.1 Útlán í samstarfi við Íbúðalánasjóð 2004 og 2005 167
8.4.2.2 Mat á virði óskráðra verðbréfa 170
8.5 Meðhöndlun ársreikninga í skýrslunni 171
8.5.1 Almenn atriði 171
8.5.2 Afkoma af kjarnarekstri 173
8.5.3 Kennitölur 174
8.5.3.1 Kennitölur tengdar rekstri 174
8.5.3.2 Kennitölur tengdar efnahag 176
8.5.4 Um heildartöflurnar 177
8.6 Fjárhagsyfirlit sparisjóða samanlagt 178
8.6.1 Rekstrarreikningar 182
8.6.1.1 Hreinar rekstrartekjur 185
8.6.1.2 Rekstrargjöld 188
8.6.1.2.1 Launakostnaður 189
8.6.1.3 Önnur rekstrargjöld 192
8.6.1.4 Framlag í afskriftareikning útlána o.fl. 193
8.6.1.5 Kjarnarekstur 193
8.6.1.6 Samantekt um reksturinn 194
8.6.2 Efnahagsreikningar 195
8.6.2.1 Útlán 197
8.6.2.2 Fjáreignir 198
8.6.2.3 Fjármögnun 199
8.6.2.3.1 Eigið fé 201
8.6.2.4 Samantekt 204
8.7 Skattlagning sparisjóða 205
8.8 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um reikningsskil sparisjóðanna 209

9. Útlán sparisjóðanna 211

9.1 Útlán og afskriftir útlána sparisjóðanna 212
9.2 Aðferðafræði rannsóknarnefndar 218
9.3 Regluverk og ákvarðanataka 222
9.4 Útlánastefna 225
9.4.1 Lán til fasteignakaupa 226
9.4.2 Lán til hlutabréfakaupa 229
9.4.3 Lán til kaupa á stofnfjárbréfum 232
9.4.4 Markaðssvæði sparisjóðanna 235
9.4.5 Sérstakar athuganir 242
9.5 Tryggingar útlána 244
9.6 Icebank hluthafalán 246
9.6.1 Tilboð í hluti í Icebank hf. 247
9.6.2 Viðskipti stjórnenda Icebank hf. 249
9.6.3 Viðskipti annarra aðila 252
9.6.4 Viðskipti sparisjóða 258
9.6.5 Verðtrygging Byrs sparisjóðs og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis á hlutabréfum í Exista hf. 258
9.6.6 Samningur um kaup- og sölurétt í Icebank hf. 259
9.6.7 Viðskipti með 0,96% hlutafjár í Icebank hf. 259
9.7 Ályktanir rannsóknarnefndar 260

10. Fjárfestingar sparisjóðanna 265
10.1 Fjárfestingarheimildir sparisjóðanna..... 265
10.2 Upphaf verðbréfaviðskipta sparisjóðanna..... 276
10.3 Fjáreignir og fjárfestingar..... 279
10.3.1 Skipulag og reglur 279
10.3.2 Eignir og afkoma..... 282
10.4 Áhrif fjárfestinga á eiginfjárgrunn..... 291
10.5 Exista hf. og Kista – fjárfestingarfélag ehf. 300
10.5.1 Exista hf..... 300
10.5.2 Kista – fjárfestingarfélag ehf..... 312
10.6 Ályktun rannsóknarnefndar 323

6. EFTIRLIT MEÐ STARFSEMI SPARISJÓÐA

6.1 Inngangur

Með þingsályktun Alþingis um rannsókn á adraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna frá 10. júní 2011 var rannsóknarnefnd Alþingis falið að gera grein fyrir og leggja mat á hvernig eftirliti með sparisjóðunum var háttað ásamt því að gera grein fyrir atriðum sem varða framkvæmd laga og reglna þar að lútandi. Þá var nefndinni falið að gera grein fyrir því hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir.

Í þessum kafla er dregin upp mynd af eftirliti með starfsemi sparisjóða og skiptist hann í umfjöllun um innra eftirlit sparisjóða og opinbert eftirlit með starfsemi þeirra. Í kaflanum um innra eftirlit er fjallað um eftirlit stjórnar og starfsmanna þeirra sparisjóða sem fjallað er um í skýrslunni. Nánar er gerð grein fyrir innra eftirliti hvers sparisjóðs um sig í umfjöllun um einstaka sparisjóði. Þá er hér dregin upp mynd af opinberu eftirliti með starfsemi og starfsumhverfi sparisjóðanna og einkum fjallað um starfsemi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands í því samhengi.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði er að finna ítarlega úttekt á starfsemi og skipulagi opinberra eftirlitsstofnana. Tilgangur umfjöllunarinnar hér er ekki að endurtaka hana. Sjónum er frekar beint að eftirliti með sparisjóðunum sérstaklega og starfsemi þeirra. Þá verður einnig að hafa í huga að umfjöllunin miðast við skipulag eftirlitsstofnana sem er aðeins að takmörkuðu leyti notast við enn í dag hjá þeim eftirlitsstofnunum sem til umfjöllunar eru, einkum Fjármálaeftirlitinu. Eftir fremsta megni verður þó gerð grein fyrir þeim laga- og skipulagsbreytingum sem gerðar hafa verið frá falli viðskiptabankanna haustið 2008.

6.2 Hlutverk og staða sparisjóða

Sparisjóðir til staðar í íslensku samfélagi frá því um miðja 19. öld

Fjármálamarkaðir gegna mikilvægu hlutverki í hagkerfi hverrar þjóðar. Hagur samfélagsins er beintengdur því að fjármálamarkaðir séu áreiðanlegir og rekstur banka og annarra fjármálafyrirtækja traustur. Lendi fjármálafyrirtæki í rekstrarerfiðleikum eða greiðsluþroti getur það haft veruleg kerfislæg áhrif með miklum afleiðingum, jafnvel falli fjármálakerfisins í heild. Sparisjóðir hafa verið til staðar í íslensku samfélagi frá því um miðja 19. öld. Starfsemi þeirra taldist lengi vel hafa markast af félagslegum sjónarmiðum fremur en þeim almennu viðskiptasjónarmiðum sem yfirleitt ráða för í starfsemi fjármálafyrirtækja. Í fámennum byggðarkjörnum á landsbyggðinni hafa sparisjóðir að vissu leyti verið hryggjarstykki samfélagsins og þjónað því hlutverki að efla atvinnulíf og almenna samfélagsþróun í heimabyggðinni.[1]

Lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002

Um starfsemi sparisjóða gilda lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Sparisjóðir starfa, líkt og önnur fjármálafyrirtæki, á grundvelli starfsleyfis sem Fjármálaeftirlitið veitir. Sparisjóði er óheimilt að hefja starfsemi án þess að hafa slíkt starfsleyfi, sbr. 2. gr. laga nr. 161/2002. Starfsleyfi sparisjóða svipar mjög til starfsleyfis hefðbundinna viðskiptabanka og veitir viðkomandi sparisjóði heimild til eftirfarandi starfsemi:

1. Móttaka endurgreiðanlegra fjármuna frá almenningi í formi innlána eða skuldaviðurkenningar.
2. Veiting útlána sem fjármögnuð eru með endurgreiðanlegum fjármunum frá almenningi.

1. Nánar er fjallað um sögu sparisjóða í 3. kafla skýrslunnar og viðauka A. Þá er vikið að samfélagslegu hlutverki sparisjóðanna í 16. kafla.

3. Eignaleiga þegar fyrirtæki hefur slíka starfsemi að meginstarfsemi sinni.
4. Útgáfa og umsýsla greiðslukorta.
5. Útgáfa og umsýsla rafeyris.
6. Viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfaviðskipti.[2]

Í framkvæmd hefur verið litið á sparisjóði sem sérstaka tegund sjálfseignarstofnana

Mismunandi var hvort sparisjóðir höfðu leyfi til þess að starfa samkvæmt öllum ofantöldum heimildum og fór það eftir umfangi og starfsemi hvers sparisjóðs. Með lögum nr. 77/2012, sem fólu í sér breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, voru starfsheimildir sparisjóða þrengdar að því leyti að í dag takmarkast þær við hefðbundna viðskiptabankastarfsemi og því er ekki gert ráð fyrir að sparisjóðir stundi fjárfestingabankastarfsemi.[3]

Rekstur sparisjóðs getur verið með tvennum hætti. Annars vegar í formi sjálfseignarstofnunar og hins vegar sem hlutafélag. Tilgreina þarf rekstrarform í nafni sparisjóðsins (ses. eða hf.)

Í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki var ekki að finna neina almenna skilgreiningu á hugtakinu sparisjóður við setningu. Í framkvæmd hafði þó verið litið á sparisjóði sem sérstaka tegund sjálfseignarstofnana og talað var um þá sem sjálfseignarstofnanir „í eðli sínu“.[4] Það fyrirkomulag hefur ekki verið óumdeilt og bent hefur verið á að lögbundið stjórnarfyrirkomulag sparisjóða eigi ekki margt sameiginlegt með sjálfseignarstofnunum.[5] Með 4. gr. laga nr. 76/2009, sem breytti 61. gr. laga nr. 161/2002, var fært í lög að sparisjóður væri sjálfseignarstofnun sem starfaði sem fjármálafyrirtæki samkvæmt lögunum. Sérstaklega var tekið fram að beita skyldi ákvæðum hlutafélagalaga nr. 2/1995 um sparisjóði að því leyti sem ekki væri kveðið á um annað í lögum nr. 161/2002. Ákvæði laga um sjálfseignarstofnanir í atvinnurekstri ættu ekki við um sparisjóði. Með lögum nr. 77/2012 voru gerðar enn frekari kröfur til rekstrarforms sparisjóða. Þá var sparisjóðum jafnframt heimilað að starfa ýmist sem sjálfseignarstofnun eða hlutafélag að rekstrarformi, sbr. gildandi 62. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Gerð er krafa um að sparisjóðir tilgreini rekstrarform sitt í heiti sínu, þannig að nota skuli skammstöfunina „ses.“ fyrir sjálfseignarstofnun en ákvæði hlutafélagalaga gildi um tilgreiningu á rekstarformi hlutafélags, sbr. 62. gr. laga nr. 161/2002.

Um slit fjármálafyrirtækja gilda sérreglur, aðrar en almennar reglur gjaldþrotaréttar

Sparisjóðir og önnur fjármálafyrirtæki njóta þeirrar sérstöðu að bú þeirra verða ekki tekin til skipta eftir almennum reglum gjaldþrotaréttar, heldur gilda um slit þeirra sérreglur í XII. kafla laga nr. 161/2002. Fjármálafyrirtæki verða aðeins tekin til slita eftir kröfu Fjármálaeftirlitsins, eða eftir atvikum stjórnar fyrirtækisins, að uppfylltum skilyrðum 2. mgr. 101. gr. laganna. Þegar héraðsdómari hefur kveðið upp úrskurð um slit fjármálafyrirtækis skipar hann því slitastjórn sem í sitja að hámarki fimm menn. Slitastjórnin tekur við réttindum og skyldum stjórnar fyrirtækisins eða fundar stofnfjáreigenda, sbr. 4. mgr. 101. gr. laganna. Störf slitastjórnar felast meðal annars í meðferð krafna og ráðstöfun hagsmuna fyrirtækis líkt og við gjaldþrot almennra fyrirtækja. Eftir að slitastjórn hefur greitt allar viðurkenndar kröfur og eftir atvikum tekið frá fé, standi ágreiningur um einhverjar kröfur, getur slitameðferð lokið á tvo vegu, sbr. 1. mgr. 103. gr. laga nr. 161/2002 ásamt síðari breytingum. Þegar um er að ræða sparisjóð getur slitastjórnin annars vegar látið sparisjóðinn aftur í hendur stofnfjáreigenda og sparisjóðurinn hafið starfsemi á ný undir nýrri stjórn, uppfylli hann skilyrði þess að hefja starfsemi á ný. Þessi leið er bundin því að Fjármálaeftirlitið og þeir sem fara með tvo þriðju hluta atkvæða stofnfjáreigenda samþykki að sparisjóðurinn hefji starfsemi á ný, sbr. 1. tölulið ákvæðisins. Hins vegar getur slitastjórn ákveðið að greiða stofnfjáreigendum út eignarhlut þeirra af eftirstöðvum eigna samkvæmt ákvæði 2. töluliðar. Standi eignir eftir í búi sparisjóðs, eftir að slitastjórn hefur greitt stofnfjáreigendum út þeirra hlut, skal þeim ráðstafað samkvæmt samþykktum sparisjóðsins en óheimilt er að ráðstafa þeim til stofnfjáreigenda. Segja má að í þessu endurspeglist munurinn á hlutafé í hlutafélagi og stofnfé í sparisjóði þar sem stofnfjáreigendur geta aðeins gert tilkall til stofnfjárhlutar síns á meðan eignum hlutafélags er ráðstafað samkvæmt frumvarpi til úthlutunar eftir ákvæðum laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl.

Munur á sparisjóðum og hlutafélögum einkum tengdur stofnfé

2. Sjá 2. tölul. 1. mgr. 4. gr., sbr. 3. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.
3. Athugasemdir með 1. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 77/2012. Nánar er fjallað um lagaumhverfi sparisjóðanna í 4. kafla.
4. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3331.
5. Jóhannes Karl Sveinsson, „Félagsform íslensku sparisjóðanna“, *Tímarit Lögréttu*, 2. tbl. (2005), bls. 37.

6.3 Innra eftirlit í fjármálafyrirtækjum

Ríkar kröfur eru gerðar til innra eftirlits fjármálafyrirtækja. Skoðun á innra eftirliti þeirra tekur til þess hvernig fyrirkomulagi þess er háttað og kannað er hvort einhverja veikleika sé að finna í eftirlitskerfum þeirra. Við yfirferð rannsóknarnefndarinnar á innra eftirliti sparisjóðanna var stuðst við skýrslur innri og ytri endurskoðenda, einkum frá árunum 2005–2011 og skýrslur sem starfsmenn sparisjóðanna gáfu fyrir nefndinni.

6.3.1 Skilgreining á innra eftirliti

Hugtakið innra eftirlit hefur ekki verið skilgreint í íslenskri löggjöf en í 17. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki er gerð krafa um að fjármálafyrirtæki skuli á hverjum tíma ráða yfir tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við alla starfsemi sína.

Fjármálafyrirtæki skal á hverjum tíma hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við alla starfsemi sína.

Ákvæði 1. mgr. 17. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Í kjölfar áfalla á bandarískum fjármagnsmörkuðum um og eftir árið 1980 vöknuðu upp spurningar um eftirlit og eftirlitsaðila, meðal annars um það hvort innra eftirlit fyrirtækja hefði brugðist. Meðal helstu hagsmunaaðila ríkti ekki sameiginlegur skilningur á innra eftirliti og ekki var einhugur um hvaða kröfur ætti að gera til þess. Í framhaldinu sameinuðust ýmsir hagsmunaaðilar úr viðskiptalífinu í Bandaríkjunum um skilgreiningu á innra eftirliti. Þessir aðilar mynduðu samstarfsnefnd, svonefnda COSO-nefnd,[6] sem skilaði skýrslu árið 1992 um innra eftirlit. Skýrslan byggðist á umfangsmiklum könnunum meðal stjórnenda fyrirtækja og fræðimanna um hvaða kröfur bæri að gera til innra eftirlits og hvernig hægt væri að setja upp innra eftirlitskerfi til að draga úr hættu á áföllum á fjármagnsmörkuðum. Skýrslan hefur haft mikil áhrif á umfjöllun um innra eftirlit og uppbyggingu þess um heim allan. Nefndin hefur síðan haldið áfram útgáfu ýmissa leiðbeininga um innra eftirlit og áhættustýringu. Staðlar og reglur ýmissa fagstétta taka gjarnan mið af skilgreiningu COSO-nefndarinnar, svo sem staðlar um innri og ytri endurskoðun. Þá taka reglur Basel-nefndarinnar[7] um bankaeftirlit og leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins um innra eftirlit einnig mið af þessari skilgreiningu.[8]

Skýrsla COSO-nefndarinnar

Hugtakið innra eftirlit er skilgreint í skýrslu COSO-nefndarinnar sem ferli sem er mótað af stjórn fyrirtækis, innri stjórnendum þess og starfsmönnum. Tilgangur þess er að veita hæfilega vissu um að fyrirtækið nái eftirtöldum markmiðum:

1. að ná árangri og skilvirkni í starfseminni;
2. að búa yfir og hafa aðgang að áreiðanlegum upplýsingum, þ.m.t. fjárhagsupplýsingum;
3. að uppfylla ákvæði laga og reglna.

Tilgangur innra eftirlits samkvæmt COSO-nefndinni er að:

- ná árangri og skilvirkni,
- hafa áreiðanlegar upplýsingar,
- uppfylla ákvæði laga og reglna.

Innra eftirlit er samofið starfsemi félags og er ætlað að auðvelda stjórn og stjórnendum að hafa umsjón með rekstri félagsins. Það setur ákveðinn ramma um hvernig unnið sé að markmiðum þess og skilgreinir ábyrgð. Því er mikilvægt að það sé formlegt og skjalfest til þess að auðvelda stjórn að meta virkni þess á hverjum tíma, og að virknin sé prófuð reglulega.[9]

Samkvæmt skýrslu COSO-nefndarinnar skiptist innra eftirlit í fimm meginþætti sem tengjast innbyrðis:

6. COSO-nefndin (Committee of Sponsoring Organizations) var stofnuð árið 1985 en að henni standa fimm samtök sérfræðinga og stjórnenda í viðskiptum: American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executives International, The Association of Accountants and Financial Professionals in Business og The Institute of Internal Auditors. Tilgangur nefndarinnar er að móta viðmið til leiðbeiningar um áhættustýringu og innra eftirlit, stuðla að bættum stjórnarháttum og vinna gegn svikastarfsemi. Sjá nánar heimasíðu nefndarinnar, www.coso.org.
7. Basel-nefndin um bankaeftirlit (The Basel Committee on Banking Supervision) var sett á laggirnar árið 1975 af seðlabönkum stærstu iðnríkja heims. Í dag samanstendur nefndin af fulltrúum bankaeftirlits og seðlabanka frá 27 ríkjum. Basel-nefndin vinnur að gerð staðla og reglna um bankastarfsemi auk þess að skapa vettvang til samstarfs um bankaeftirlit. Markmið nefndarinnar er að styrkja löggjöf og eftirlit með bankastarfsemi á alþjóðlega vísu og treysta stöðugleika alþjóðlegs bankakerfis. Sjá nánar www.bis.org/bcbs/about.htm.
8. Í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2002 um innra eftirlit og áhættustýringu er ekki vísað til COSO-hugtakarammans en kröfur til innra eftirlits virðast taka mið af honum. Í nýjum leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2013 um áhættustýringu (eftirlitskerfi) samtryggingardeilda lífeyrissjóða og nr. 2/2013 um áhættustýringu (eftirlitskerfi) vörsluaðila séreignarsparnaðar er sérstök umfjöllun um innra eftirlit sem byggist á skilgreiningu COSO-nefndarinnar á innra eftirliti.
9. Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq OMX Iceland hf. og Samtök atvinnulífsins, *Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja 2009*, bls. 18.

Innra eftirlit skiptist í fimm þætti:

- Umhverfi innra eftirlits.
- Áhættumat.
- Eftirlitsaðgerðir.
- Upplýsingar og samskipti.
- Vöktun innra eftirlits.

1. *Umhverfi innra eftirlits.* Í því felast m.a. siðferðisleg gildi og viðhorf stjórnenda til þess að innra eftirlit sé mikilvægur þáttur í því að tryggja skilvirkni og meta hættu á tjóni sem orsakast af sviksemi eða mistökum.
2. *Áhættumat.* Með því er metin áhætta sem getur komið í veg fyrir að markmið um árangur og skilvirkni, áreiðanlegar fjárhagsupplýsingar og fylgni við lög og reglur náist.
3. *Eftirlitsaðgerðir.* Þar undir falla allar þær aðgerðir sem felldar eru inn í daglega starfsemi til þess að mæta áhættu, svo sem aðgreining starfa, viðeigandi verklagsreglur og verkferlar.
4. *Upplýsingar og samskipti.* Þessi þáttur nær til upplýsingakerfa og hvers konar samskipta sem styðja við innra eftirlit.
5. *Stjórnendaeftirlit/vöktun innra eftirlits.* Í því felst eftirlit og eftirfylgni stjórnenda með því að innra eftirlit sé fullnægjandi á hverjum tíma. Stjórn getur falið endurskoðunarnefnd þetta hlutverk eða innri endurskoðunardeild sem annast eftirlit með fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits.

Umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis um innra eftirlit tekur mið af þessum fimm meginþáttum innra eftirlits.

Lög og reglur um innra eftirlit

Það er almennt talið á ábyrgð stjórnenda fjármálafyrirtækja að skipuleggja starfsemi sína þannig að fyrir hendi sé virk áhættustýring, innra eftirlit og eftirfylgni við lög og reglur. Lög, stjórnvaldsfyrirmæli og leiðbeinandi tilmæli stofnana mynda ytra regluverk innra eftirlits.

Þegar fjármálafyrirtæki skipuleggja starfsemi sína verða þau að taka mið af ákvæði 17. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki svo fyrir hendi sé innra eftirlit. Þar sagði, við setningu laganna, að fjármálafyrirtæki skyldu á hverjum tíma hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við alla starfsemi sína og gæti Fjármálaeftirlitið sett reglur um eftirlitskerfi vegna áhættuþátta í starfsemi þeirra. Með lögum nr. 130/2004 var ákvæðinu ætlað að taka jafnframt til fjármálasamsteypna. Við innleiðingu Basel II-reglnanna var aukið við ákvæðið með lögum nr. 170/2006 en þá var gerð sú krafa að hjá fjármálafyrirtækjum skyldu vera til staðar fullnægjandi og skjalfestir innri ferlar til að meta nauðsynlega stærð, samsetningu og innri dreifingu eiginfjárgrunns með hliðsjón af þeim áhættum sem starfsemin felur í sér. Ferlarnir skulu endurmetnir reglulega til að tryggja að þeir séu fullnægjandi með hliðsjón af eðli, umfangi og margbreytileika starfseminnar. Með lögum nr. 75/2010 var svo nýrri málsgrein aukið við þar sem kveðið er á um skyldu fjármálafyrirtækja til að framkvæma reglulega álagspróf sem skulu vera á dagskrá stjórnar þegar niðurstöður þeirra liggja fyrir. Í 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki er svo að finna skilgreiningu eigin fjár eða eiginfjárgrunns fjármálafyrirtækja ásamt reglum um samsetningu hans. Þá er víða í lögunum að finna ákvæði sem ýmist heimila eða gera ráð fyrir því að nánari reglur séu settar af stjórnvöldum um innra eftirlit.

Með setningu laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti voru fjármálafyrirtækjum sem heimild hafa til verðbréfaviðskipta settar sérstakar reglur um skipulag þeirra. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laganna skal skipulagi þeirra vera þannig háttað að tryggð sé samfelld og regluleg starfsemi og þjónusta við viðskiptavini. Í því skyni skulu fjármálafyrirtæki meðal annars nota viðeigandi kerfi og verkferla og hafa yfir að ráða nauðsynlegri þekkingu. Samkvæmt 2. og 3. mgr. skulu þau hafa örugga verkferla fyrir stjórnun, reikningsskil, innra eftirlit og áhættumat fyrirtækisins, og setja reglur og verkferla sem tryggja að farið sé að lögum og reglum sem um starfsemina gilda. Til fyllingar þessum ákvæðum laganna er kveðið á um að ráðherra setji reglugerð um nánari framkvæmd þeirra, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 26. gr. laganna, þar sem fram kemur að í reglugerðinni skuli meðal annars koma fram ákvæði um skipulag fjármálafyrirtækja samkvæmt 6. gr., þ.m.t. regluvörslu, áhættustjórnun, innri endurskoðun, ábyrgð yfirstjórnar, meðferð á kvörtunum og eigin viðskipti. Sú reglugerð er nr. 995/2007 um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja. Í 4. gr. hennar eru taldar upp í sjö stafliðum almennar skipulagskröfur sem fjármálafyrirtæki er gert að uppfylla, meðal annars um skriflega verkferla um ákvarðanatöku, skipulag um boðleiðir innan fyrirtækisins, skiptingu verkefna og ábyrgðar, starfrækslu viðunandi innra eftirlitskerfis, viðhaldi fullnægjandi skráningarkerfis um

viðskipti og innra skipulag, auk þess sem þeim er gert að ráða hæft starfsfólk með færni, þekkingu og sérfræðikunnáttu sem til þarf og tryggja að því sé kunnugt um viðeigandi reglur og verkferla. Þá skulu fjármálafyrirtæki hafa eftirlit með og meta reglulega hæfi og skilvirkni kerfa sinna, innri eftirlitskerfa og þess fyrirkomulags sem komið er á í samræmi við skipulagskröfur reglnanna. Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar hvílir sú skylda á yfirstjórn fjármálafyrirtækis að koma þessu skipulagi á laggirnar og viðhalda því. Þær ráðstafanir sem fjármálafyrirtæki gerir til að uppfylla þessar skyldur skulu þó taka mið af eðli og umfangi starfseminnar.

Í lögum nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun fyrirtækja er í 23. gr. mælt fyrir um að tilkynningarskyldum aðilum beri að setja sér skriflegar innri reglur og hafa innra eftirlit sem miðar að því að koma í veg fyrir að starfsemi þeirra sé notuð til peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka. Þar skuli meðal annars fjallað um áreiðanleikakönnun viðskiptamanna, tilkynningaskyldu, varðveislu gagna og viðskipti sem krefjast sérstakrar varúðar. Þá skulu tilkynningaskyldir aðilar sjá til þess að starfsmenn hljóti sérstaka þjálfun í aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að gefa út og birta opinberlega almenn leiðbeinandi tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila, enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Ýmis tilmæli er varða innra eftirlit fjármálafyrirtækja hafa verið gefin út á grundvelli þessarar heimildar. Leiðbeinandi tilmæli hafa ekki lagastoð í hefðbundnum skilningi og eru því ekki skuldbindandi á sama hátt og ákvæði stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru með sérstakri heimild í lögum. Hugsunin að baki tilmælunum er sú að þau geti orðið grundvöllur krafna Fjármálaeftirlitsins um úrbætur með tilvísun til heilbrigðra og eðlilegra viðskiptahátta.* Það er meðal annars hlutverk Fjármálaeftirlitsins að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998. Leiðbeinandi tilmæli geta því haft þýðingu við túlkun og beitingu ákvæðisins þegar Fjármálaeftirlitið metur hvort viðskiptahættir teljast heilbrigðir og eðlilegir.

Helstu leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins:

1. Leiðbeinandi tilmæli nr. 3/2001 til viðskiptabanka sparisjóða og annarra lánastofnana um frádrátt á eigin fé samkvæmt 55. gr. laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, vegna eignarhluta í veltubók í öðrum þeim félögum sem stunda starfsemi þá sem talin er upp í 44. gr. sömu laga.
2. Leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2002 um innra eftirlit og áhættustýringu hjá fjármálafyrirtækjum.
3. Leiðbeinandi tilmæli nr. 5/2003 um aðskilnað reksturs og vörslu og óhæði rekstrarfélaga verðbréfasjóða skv. 15. gr. laga nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði.
4. Leiðbeinandi tilmæli nr. 2/2006 um afleiðunotkun verðbréfasjóða.
5. Leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2007 um viðmiðunarreglur til að efla samræmi í aðferðum í eftirliti með fjármálafyrirtækjum.
6. Leiðbeinandi tilmæli nr. 2/2007 um viðmiðunarreglur vegna álagsprófa og samþjöppunar- og vaxtaáhættu hjá fjármálafyrirtækjum.
7. Leiðbeinandi tilmæli nr. 3/2008 um störf endurskoðunardeildar fjármálafyrirtækja.
8. Leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2010 um efni reglna skv. 2. mgr. 54. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, endurskoðun á leiðbeinandi tilmælum nr. 4/2006.
9. Leiðbeinandi tilmæli nr. 2/2010 um bestu framkvæmd við lausafjárstýringu fjármálafyrirtækja og Leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2008 um bestu framkvæmd við lausafjárstýringu fjármála.
10. Leiðbeinandi tilmæli nr. 3/2010 um hæfi lykilstarfsmanna.
11. Leiðbeinandi tilmæli nr. 3/2011 um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
12. Leiðbeinandi tilmæli nr. 2/2011 um undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar hjá fjármálafyrirtækjum, áður nr. 4/2003.
13. Leiðbeinandi tilmæli nr. 5/2011 um stöðu og verksvið regluvörslu fjármálafyrirtækja.

14. Leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2012 um upplýsingakerfi eftirlitsskyldra aðila, áður nr. 1/2005 um rekstur upplýsingakerfa eftirlitsskyldra aðila.
15. Leiðbeinandi tilmæli nr. 2/2012 um framkvæmd reglna nr. 1050/2012 um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti innherja.

* *Alþingistíðindi,* 1999–2000, A-deild, bls. 18.

6.3.2 Innra regluverk

Víða í löggjöfinni er gerð sú krafa að fjármálafyrirtæki eða stjórn þeirra setji sér innri reglur um ýmsa þætti starfseminnar. Mikilvægi innra regluverks fjármálafyrirtækja endurspeglast meðal annars í 5. gr. laga um fjármálafyrirtæki þar sem áskilnaður er gerður um ýmsar skjalfestar innri reglur félags sem sækir um starfsleyfi sem fjármálafyrirtæki, þar á meðal eftirlits- og starfsreglur. Ríkar kröfur eru gerðar til eftirlitskerfa í fjármálafyrirtækjum og því nauðsynlegt að settar séu skýrar innri reglur um starfsemina til að tryggja að farið sé eftir gildandi lögum og ytra regluverki og tryggja gæði þeirrar þjónustu sem veitt er, og til að samræma vinnubrögð og skýra ábyrgð og heimildir.

6.3.2.1 Stofnsamningar og samþykktir

Sparisjóðir hafa í gegnum tíðina getað starfað sem sérstök tegund sjálfseignarstofnunar eða sem hlutafélög. Um sjálfseignarstofnun sem er sparisjóður gilda ákvæði laga um hlutafélög að því leyti sem ekki eru sérstakar reglur í lögum um fjármálafyrirtæki. Í hlutafélagalögum er að finna helstu ákvæði um stofnsamning og samþykktir félaga. Í stofnsamningi skulu m.a. koma fram helstu upplýsingar um félag, svo sem hverjir séu stofnendur, hlutafé og hvaða fjárhæð sé greidd fyrir hlut. Í samþykktum er á hinn bóginn frekar að finna reglur sem félagið markar sér, einkum ólögákveðin atriði, og varða gerð og rekstur félagsins.

Við setningu laga um fjármálafyrirtæki var ákvæðum um sparisjóði skipað í VIII. kafla þeirra. Í upphaflegri gerð 61. gr. laganna, þar sem fjallað var um stofnun sparisjóðs, kom fram að í samþykktum sparisjóðs skyldi meðal annars koma fram heiti sparisjóðs og heimili, heildarupphæð stofnfjár og skipting þess í stofnfjárhluti, reglur um eigendaskipti að stofnfjárhlutum, aukningu stofnfjár, kosningu sparisjóðsstjórnar og störf hennar, breytingar á samþykktum og slit á sparisjóði og ráðstöfun eigin fjár í því sambandi. Um breytingu sparisjóðs í hlutafélag var svo fjallað í 73. gr. laganna. Með lögum nr. 76/2009 var heimild til breytingar sparisjóðs í hlutafélag afnumin og var ákvæði 61. gr. laga um fjármálafyrirtæki jafnframt breytt þannig að skýrt var kveðið á um að sparisjóðir væru sjálfseignarstofnanir sem störfuðu sem fjármálafyrirtæki og væri þeim skylt að nota heitið „sparisjóður“ í firmanafni sínu. Þá skyldu þeir skilgreina í samþykktum sínum samfélagslegt hlutverk sitt. Með lögum nr. 77/2012 var kveðið á um efni samþykkta sparisjóðs[10] með ítarlegri hætti og samkvæmt gildandi 67. gr. laga um fjármálafyrirtæki skal í samþykktum sjálfseignarstofnunar sem er sparisjóður koma fram, auk áðurnefndra atriða: samfélagslegt hlutverk hans og starfssvæði; ákvæði um kosningu stjórnar, störf hennar og kjörtímabil; ákvæði um hvernig boðað skuli til funda stofnfjáreigenda og hvaða mál skuli taka fyrir á aðalfundi; reikningsár sparisjóðsins, hvort og hvernig stofnfjáreigendur skuli sæta innlausn á hlutum sínum og hvort þeir njóti forgangsréttar til áskriftar við aukningu stofnfjár. Þá er ekki heimilt að veita stofnfjáreigendum sérréttindi í samþykktum sparisjóðs.

6.3.2.2 Starfsreglur stjórnar

Samkvæmt 1. mgr. 54. gr. laga um fjármálafyrirtæki skal í samþykktum fjármálafyrirtækja kveða á um verkaskiptingu stjórnar og framkvæmdastjóra sem skal taka mið af ákvæðum hlutafélagalaga. Í 2. mgr. segir síðan að stjórn fjármálafyrirtækis skuli setja sér starfsreglur þar sem nánar skuli kveðið á um framkvæmd starfa stjórnarinnar.[11] Í reglunum skal sérstaklega fjallað um heimildir stjórnar til að taka ákvarðanir um einstök viðskipti, fram-

10. Með lögunum var sparisjóðum á nýjan leik heimilað að starfa sem hlutafélög. Á reglan því aðeins við um þá sparisjóði sem eru sjálfseignarstofnanir.
11. Sambærilega reglu hefur lengi verið að finna í lögum um hlutafélög, sbr. gildandi 5. mgr. 70. gr. laganna nr. 2/1995.

kvæmd reglna um sérstakt hæfi stjórnarmanna, meðferð stjórnar á upplýsingum um einstaka viðskiptamenn, setu stjórnarmanna í stjórnum dótturfyrirtækja og hlutdeildarfélaga og framkvæmd reglna um meðferð viðskiptaerinda stjórnarmanna. Fjármálaeftirlitið hefur gefið út leiðbeinandi tilmæli um efni reglna samkvæmt ákvæðinu, hin fyrstu nr. 1/2003, en þeim hefur tvívegis verið breytt, með leiðbeinandi tilmælum nr. 4/2006 og gildandi leiðbeinandi tilmælum nr. 1/2010. Hver sparisjóður setti sínar eigin starfsreglur, en jafnan voru reglurnar áþekkar. Almennt var tilgangur þeirra að tryggja vandaða og óháða málsmeðferð. Í því sambandi áttu stjórnarmenn og sparisjóðsstjóri að gæta hagsmuna viðskiptavina sinna og tryggja að viðskiptin væru lögum samkvæmt. Í framhaldi af því fjölluðu reglurnar gjarnan um stjórn sparisjóðsins og sparisjóðsstjóra þar sem meðal annars var að finna ákvæði um kjör stjórnar, boðun til stjórnarfunda og lögmæti þeirra, auk reglubundinna verkefna stjórnarfunda. Meðal annars mátti finna í reglunum ákvæði um að vissar skýrslur skyldi taka fyrir á fundum stjórnar með reglulegu millibili.

„Haft er að leiðarljósi að innri starfsreglum er ætlað að tryggja jafnræði við meðferð mála og vandaða og óháða málsmeðferð. Tilgangur þeirra er að tryggja skýrleika í málsmeðferð ásamt því að styrkja umgjörð um viðskipti stjórnarmanna og félaga þeim tengdum við fjármálafyrirtækið og aðgang stjórnarmanna að upplýsingum um viðskiptamenn. Reglur af þessu tagi eru jafnframt til þess fallnar að efla traust íslensks fjármálamarkaðar."

Úr inngangi leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2010 um efni reglna skv. 2. mgr. 54. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Inngangurinn var samhljóða í leiðbeinandi tilmælum nr. 4/2006 og nr. 1/2010, en í tilmælunum frá 2003 vantaði síðustu setninguna.

Samkvæmt reglum flestra sparisjóðanna fólst hlutverk stjórnar einkum í eftirfarandi:

1. að sinna stefnumótun, eftirliti og töku meiri háttar ákvarðana í rekstri sparisjóðsins í samræmi við lagareglur sem giltu um stjórnun hans;
2. að útbúa lánareglur sem næðu til framkvæmda á lánveitingum og ábyrgðum;
3. að setja markmið varðandi áhættur í starfseminni og tryggja að þeir starfsmenn sem málið varðaði hefðu fullan skilning á áhættumarkmiðum sparisjóðsins, áhættustefnu og þeim mörkum áhættutöku sem ákveðin höfðu verið;
4. að sjá til þess að eiginfjárgrunnur skyldi á hverjum tíma nema að lágmarki átta prósentum af áhættugrunni;
5. að ráða sparisjóðsstjóra og setja honum erindisbréf;
6. að sjá til þess að sparisjóðsstjóri og aðrir stjórnendur fylgdu útlánastefnu sparisjóðsins og framkvæmdu þær aðgerðir sem þörf væri á til að fylgja áhættustefnu og mörkum áhættutöku í rekstri hans og tryggja tilvist skilvirkra upplýsingakerfa til að fylgjast með meginþáttum áhættu, starfsemi, rekstrarafkomu og rekstrarumhverfi sparisjóðsins;
7. að tryggja gagnsæi í ákvörðunarferlum og úthlutun ábyrgðar og valds til sparisjóðsstjóra til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra;
8. að fjalla um þau mál sem stjórnin skyldi annast samkvæmt lögum, reglugerðum, fyrirmælum Fjármálaeftirlitsins og samþykktum sparisjóðsins, auk þeirra mála sem sparisjóðsstjóri legði fyrir stjórnina, og bera ábyrgð á skýrsluskilum til Fjármálaeftirlitsins.

Starfsreglur sparisjóðanna að miklu leyti áþekkar

Starfsreglur sparisjóða höfðu jafnan að geyma ákvæði um hlutverk og skyldur sparisjóðsstjóra sem endurspegluðu oft ákvæði hlutafélagalaga um starfsskyldur framkvæmdastjóra. Í starfsreglum var fjallað um almenn hæfisskilyrði stjórnarmanna og sparisjóðsstjóra og hæfisskilyrði stjórnarmanna til afgreiðslu einstakra mála. Í flestum þeirra var tekið fram að stjórnarmenn skyldu ekki taka þátt í meðferð mála sem snertu viðskipti þeirra sjálfra, fyrirtækja sem þeir ættu virkan eignarhlut í, sætu í stjórn í, væru fyrirsvarsmenn fyrir eða ættu verulegra hagsmuna að gæta í viðskiptum við sparisjóðinn. Sama gilti um þátttöku í meðferð mála sem tengdust aðilum sem töldust venslaðir þeim með öðrum hætti. Þá skyldi þess gætt að stjórnarmaður fengi ekki aðgang að gögnum sem vörðuðu afgreiðslu máls sem hann brysti hæfi til að taka þátt í. Þá var yfirleitt að finna sérstakan kafla í reglum sparisjóðanna um meðferð upplýsinga um viðskiptamenn, þagnarskyldureglur og reglur um fyrirgreiðslur til venslaðra aðila, auk þess sem að jafnaði var þar að finna reglur um stjórnarstörf og viðskiptaerindi stjórnarmanna, auk reglna um mörk fjárfestinga.

6.3.2.3 Útlánareglur

Í lögum er ekki að finna bein fyrirmæli til stjórna fjármálafyrirtækja um að setja sér lánareglur. Á hinn bóginn hefur verið litið svo á að leiða megi af ákvæðum laga nr. 161/2002 að það sé í verkahring stjórnar fjármálafyrirtækis að gefa út sérstakar útlánareglur. Þannig

segir í 1. mgr. 54. gr. laganna að kveða skuli á um verkaskiptingu stjórnar og framkvæmdastjóra í samþykktum fjármálafyrirtækis. Slík verkaskipting skal taka mið af ákvæðum hlutafélagalaga, en í 68. gr. þeirra laga segir að framkvæmdastjóri félags skuli að meginstefnu til annast daglegan rekstur á meðan stjórn þess sinni stefnumótun, eftirliti og töku meiri háttar ákvarðana. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 161/2002 sagði um 1. mgr. 54. gr. laganna að mæla þyrfti fyrir um atriði á borð við skyldu stjórnar til setningar reglna um mörk heimilda framkvæmdastjóra til að veita lán og ákveða fjárfestingar en að því leyti sem ekki væri kveðið á um slíka fjárfestingu myndi hún ráðast af meginreglum félagaréttar. Þá er kveðið á um það í 2. mgr. 54. gr. að stjórn setji sér starfsreglur þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd starfa stjórnarinnar, svo sem heimildir til að taka ákvarðanir um einstök viðskipti o.fl. Í 1. mgr. 55. gr. laganna segir svo að stjórn fjármálafyrirtækja skuli ekki taka þátt í ákvörðunum um einstök viðskipti nema umfang þeirra sé verulegt miðað við stærð fyrirtækisins og að einstakir stjórnarmenn skuli ekki hafa afskipti af ákvörðunum um einstök viðskipti. Af þessu leiðir að til þess að ákvarðanataka verði skilvirk og í samræmi við stefnu stjórnar, en jafnframt til að gæta jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum fjármálafyrirtækja, þarf stjórn fjármálafyrirtækis að afmarka verklag, Sparisjóðirnir settu heimildir og umfang viðskipta sem falla undir verksvið framkvæmdastjóra. Sparisjóðirnir settu sér allir útlánareglur um framkvæmd og stefnu við veitingu útlána til viðskiptamanna. Þær voru jafnan settar með vísan til laga um fjármálafyrirtæki, reglna um stórar áhættuskuldbindingar eða reglna um framkvæmd starfa stjórnar og sparisjóðsstjóra.

Sparisjóðirnir settu sér allir útlánareglur um framkvæmd og stefnu við veitingu útlána

6.3.2.4 Reglur um áhættuviðmið

Áhættuviðmið gefa til kynna ramma sem miða skal við í rekstri og hámarksviðmið út frá áhættugrunni. Þau gefa til að mynda til kynna hversu háu hlutfalli af eiginfjárgrunni má ráðstafa til útlána, kaupa í hlutabréfum eða skuldabréfum og gjaldeyri við margvíslegar aðstæður. Ýmsar reglur eða stefnur fjármálafyrirtækja geta sett ákveðin viðmið sem fara ber eftir um ólíka áhættuþætti í rekstri þeirra, t.d útlánaáhættu og lausafjáráhættu.

Reglur um áhættuviðmið vegna ýmiss konar áhættu, m.a. útlánaáhættu og lausafjáráhættu

Seðlabanki Íslands hefur heimild til að setja lánastofnunum reglur um lágmark lausafjár sem þeim ber ætíð að hafa yfir að ráða, sbr. 12. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Fjármálafyrirtæki bera að auki ábyrgð á að fyrir hendi sé fullnægjandi lausafjárstýring og traust umgjörð um stýringu lausafjáráhættu sem tryggir að viðhaldið sé nægilegu lausafé.[12] Í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2008 um bestu framkvæmd við lausafjárstýringu fjármálafyrirtækja kemur fram að mikilvægt sé að greina hvernig fjármögnunarþörf fjármálafyrirtækis kann að þróast við ólíkar aðstæður þar sem traust lausafjárstýring dragi úr líkum á alvarlegum áföllum. Lausafjárstýring sé þannig kerfislega mikilvæg og ekki eingöngu bundin við einstök fjármálafyrirtæki, þar sem áfall hjá einu fjármálafyrirtæki getur haft áhrif á stöðugleika fjármálakerfisins í heild.[13] Tilmælin byggjast á tilmælum Basel-nefndarinnar um lausafjárstýringu og í þeim er meðal annars fjallað um stjórnarhætti við stýringu lausafjáráhættu, mælingu, opinbera upplýsingagjöf og hlutverk eftirlitsaðila.

Fjármálafyrirtækjum ber að setja sér skýr þolmörk fyrir lausafjáráhættu sem sé viðeigandi fyrir stefnu þess og hlutverk innan fjármálakerfisins samkvæmt leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2008. Stjórnendum ber einnig að setja sér stefnu, reglur og starfsvenjur vegna stýringar lausafjáráhættu í samræmi við áhættuþol og til tryggingar því að fjármálafyrirtækið eigi ávallt nægilegt laust fé. Að auki mæla tilmælin á um að stjórnendum beri að hafa allar upplýsingar um lausafjárþróun bankans til stöðugrar endurskoðunar og gefa stjórn reglulega skýrslu um þróunina. Stjórn ber að endurmeta og samþykkja stefnu, reglur og starfsvenjur í tengslum við lausafjárstýringu að minnsta kosti einu sinni á ári og tryggja að stjórnendur stýri lausafjáráhættu á skilvirkan hátt.

Engin lagaskylda til að setja sér fjárfestingarstefnu

Fjárfestingarstefna kveður á um samsetningu eignasafns og er jafnan sett fram til viðmiðunar um hversu hátt hlutfall af eignasafni fjármálafyrirtækis megi nota til fjárfestingar í einstökum eignaflokkum. Sparisjóðum er ekki lagalega skylt að marka sér fjárfestingar-

12. Sjá leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2008 um bestu framkvæmd við lausafjárstýringu, bls. 3.
13. Sjá leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2008 um bestu framkvæmd við lausafjárstýringu, bls. 2.

stefnu.[14] Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis markaði sér þó formlega fjárfestingarstefnu þar sem sjóðurinn fjárfesti í verðbréfum fyrir eigin reikning og tók stöður bæði til lengri og skemmri tíma í gegnum dótturfélag sitt, SPRON-Verðbréf hf.[15] Stjórn sparisjóðs getur í störfum sínum þurft að taka tillit til fjárfestingarstefnu þegar sett eru markmið um áhættur í starfsemi sparisjóða. Til dæmis má benda á 4. mgr. 11. gr. starfsreglna um framkvæmd starfa stjórnar og sparisjóðsstjóra Byrs sparisjóðs frá 2007 þar sem sagði að stjórn bæri að setja markmið um áhættur í starfseminni, ákveða mörk áhættutöku og byggja upp eftirlit með áhættum í rekstri sínum. Samkvæmt reglunum áttu áhættumarkmið að taka tillit til útlánastefnu, fjárfestingarstefnu, rekstraráhættustefnu, stefnu Byrs sparisjóðs í fjárstýringu og annarra áhættuþátta sem stjórn taldi mikilvæga.[16] Með breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki, einkum með lögum nr. 77/2012 og nr. 47/2013, hefur nú verið girt fyrir að sparisjóðir geti fengið starfsheimildir eftir 7. tölul. 1. mgr. 20. gr. laga um fjármálafyrirtæki, þ.e. stundað viðskipti fyrir eigin reikning eða fyrir viðskiptavini með greiðsluskjöl á peningamarkaði, erlendan gjaldeyri, framvirka samninga og skiptirétt, gengisbundin bréf, vaxtabréf og verðbréf. Aðskilnaður er orðinn milli viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingarbankastarfsemi, eða hreinnar sparisjóðsstarfsemi og fjárfestingarstarfsemi þeirra, hjá sparisjóðunum.

Sparisjóðir hafa ekki lengur heimild til að stunda fjárfestingarbankastarfsemi

6.3.2.5 Starfsreglur fyrir regluvörð

Þeim sparisjóðum sem hafa starfsleyfi til viðskipta og þjónustu með fjármálagerninga samkvæmt lögum nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti[17] er samkvæmt sömu lögum skylt að halda uppi skipulagi sem tryggir samfellda og reglulega starfsemi og þjónustu við viðskiptavini þeirra. Í því felst meðal annars að halda úti regluvörslu.[18] Í nokkrum sparisjóðum setti stjórn sérstakar starfsreglur um starfsemi regluvarðar. Reglurnar höfðu meðal annars að geyma ákvæði um stöðu regluvarðar, heimildir, útlistanir á verkefnum, ákvæði um aðgang að upplýsingum og viðskipti.

6.3.2.6 Reglur um hæfi lykilstarfsmanna

Með lögum nr. 75/2010 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki var hugtakið lykilstarfsmaður fyrst skilgreint í lögum en það er „einstaklingur í stjórnunarstarfi, annar en framkvæmdastjóri, sem hefur umboð til að taka ákvarðanir sem geta haft áhrif á framtíðarþróun og afkomu fyrirtækisins“. Í október 2010 gaf Fjármálaeftirlitið út leiðbeinandi tilmæli nr. 3/2010 um hæfi lykilstarfsmanna þar sem lögð er skylda á fjármálafyrirtæki og aðra eftirlitsskylda aðila að setja sér reglur um efnið og birta á heimasíðu fyrirtækisins.

Leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins um hæfi lykilstarfsmanna voru ekki gefin út fyrr en 5. október 2010. Fram að því hvíldi ekki skylda á sparisjóðunum að setja sér slíkar reglur og þær komu því ekki til sérstakrar skoðunar hjá rannsóknarnefndinni.

6.3.2.7 Reglur um peningaþvætti

Hver sparisjóður setti sér reglur um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka samkvæmt 23. gr. laga nr. 64/2006. Voru reglurnar að jafnaði áþekkar og í mörgum tilvikum samhljóða. Í upphafi reglnanna var jafnan að finna almenn ákvæði um tilgang og markmið reglnanna ásamt orðskýringum. Tilgangur þeirra og markmið var að uppfylla ýtrustu kröfur sem gerðar voru til fjármálafyrirtækja á innlendum og alþjóðlegum vettvangi um varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, ásamt því að leitast við að hindra að rekstur og starfsemi sparisjóðanna væru notuð til peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka. Þá var almennt að finna ákvæði um könnun á áreiðanleika viðskiptamanna og eftir atvikum öryggisráðstafanir í samskiptum við viðskiptamenn. Einnig var yfirleitt að finna í reglunum kafla um eftirlit á meðan á samningssambandi stæði. Í reglum Byrs sparisjóðs, Sparisjóðs Vestmannaeyja og Sparisjóðs Bolungarvíkur

14. Slík lagaskylda hvílir á lífeyrissjóðum, sbr. 1. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.
15. Nánar má lesa um fjárfestingarstefnu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í 17. kafla.
16. Starfsreglur um framkvæmd starfa stjórnar og sparisjóðsstjóra Byrs frá 22. febrúar 2007, bls. 7.
17. Sjá 2. tölul. 1. mgr. 4. gr., sbr. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Ákvæðin eru óbreytt efnislega frá setningu laganna hvað þau atriði varðar sem hér um ræðir.
18. Nánar má lesa um regluvörslu hér aftar í kaflanum.

var til að mynda mælt fyrir um að skylt væri að láta athuga gaumgæfilega öll viðskipti sem grunur léki á að rekja mætti til peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka og tilkynna lögreglu um viðskipti þar sem slík tengsl væru talin vera fyrir hendi. Í framhaldi af því var upptalning á viðskiptum sem talin voru grunsamleg eða óvenjuleg. Þá var að jafnaði kafli í reglunum um innra eftirlit þar sem meðal annars var kveðið á um tilnefningu sérstaks ábyrgðarmanns vegna aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

6.3.3 Umhverfi innra eftirlits

Leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins um innra eftirlit og áhættustýringu nr. 1/2002 byggjast á grunnreglum Basel-nefndarinnar um innra eftirlit banka frá september 1998. Í tilmælunum eru settar fram lágmarkskröfur um innra eftirlit og áhættustýringu hjá fjármálafyrirtækjunum. Grunnreglur Basel-nefndarinnar endurspegla að töluverðu leyti framsetningu og umfjöllun COSO-nefndarinnar um innra eftirlit.

Samkvæmt COSO-nefndinni er umhverfi innra eftirlits fyrirtækis talið vera einn af fimm meginþáttum þess. Með því er átt við það umhverfi sem innra eftirliti er skapað, þar á meðal viðhorf stjórnar og stjórnenda, stjórnskipulag, siðferðisleg gildi, hæfi stjórnar og lykilstarfsmanna, auk annarra atriða. Í 2. tölul. leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2002 kemur fram að sérstök áhersla sé lögð á ábyrgð og skyldur stjórna og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja. Sérstakur kafli er í tilmælunum um yfirsýn stjórnenda og eftirlitsþætti þar sem meðal annars kemur fram:

Hlutverk stjórnar og sparisjóðsstjóra

1. Hlutverk stjórnar fjármálafyrirtækis er að gera sér grein fyrir þeim áhættum sem fylgja starfseminni, að setja ásættanleg mörk vegna þeirra og tryggja að framkvæmdastjóri grípi til nauðsynlegra ráðstafana til að greina, mæla, hafa eftirlit með og stjórna áhættum.
2. Framkvæmdastjóra ber að fylgjast með því að innra eftirlit fjármálafyrirtækisins sé fullnægjandi og skilvirkt.
3. Stjórn ber endanlega ábyrgð á því að fullnægjandi og skilvirkt innra eftirlitskerfi sé til staðar og ber að hafa eftirlit með því að framkvæmdastjóri fylgist með virkni innra eftirlitskerfisins.
4. Stjórn og framkvæmdastjóra ber að stuðla að góðu starfssiðferði og góðum starfsháttum innan fjármálafyrirtækisins.

Ofangreindar áherslur eru í samræmi við grunnreglur 1–3 sem gefnar voru út af Basel-nefndinni.[19] Stjórn fjármálafyrirtækis ber endanlega ábyrgð á því að ávallt sé til staðar fullnægjandi og skilvirkt innra eftirlitskerfi.

6.3.3.1 Stjórnskipulag

Stjórnskipulag sparisjóða mótast af starfsemi hvers og eins þeirra og tekur meðal annars mið af stefnu, framtíðarsýn, starfsumhverfi og þeim verkefnum sem sparisjóðnum er ætlað að sinna. Birtingarmynd stjórnskipulagsins er gjarnan birt í skipuriti en að baki því liggur iðulega mikil vinna við að greina verkefni og skipuleggja þau og koma lagi á stjórnunaraðferðir, boðleiðir o.fl. Skipulag sparisjóðs, formlegt sem óformlegt, skiptir því máli við mat á innra eftirliti og ekki síst flæði upplýsinga sem snerta það.

Fjármálafyrirtæki hafa almennt svigrúm til að ákveða sjálf skipulag starfseminnar. Algengt var að í stærri sparisjóðum störfuðu mismunandi deildir, svið eða nefndir. Misjafnt var undir hvern þessar skipulagseiningar heyrðu. Sumar heyrðu undir sparisjóðsstjóra, svo sem lánanefnd og áhættunefnd, meðan aðrar heyrðu beint undir stjórn, til dæmis endurskoðunarnefnd sem hafði meðal annars eftirlit með innri og ytri endurskoðun og áhættustýringu. Innri endurskoðun heyrði beint undir stjórn. Í minni sparisjóðunum voru skipuritin einfaldari og oft ekki til formleg skipurit. Undir sparisjóðsstjóra, sem heyrði undir stjórn, starfaði þjónustustjóri eða skrifstofustjóri og gjaldkerar. Yfirleitt var þá ekki

19. Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, 1998, bls. 2–3.

um að ræða sérstakar nefndir eða starfshópa en í einhverjum tilvikum voru stofnaðar endurskoðunarnefndir í minni sparisjóðunum á árinu 2011. Innri endurskoðun var yfirleitt útvistað í minni sparisjóðunum.

6.3.3.1.1 Lánanefnd

Sparisjóðir starfræktu lánanefndir í umboði sparisjóðsstjóra og var fjallað um hlutverk nefndanna í útlánareglum eða lánahandbókum sparisjóðanna. Markmið þeirra var að taka ákvarðanir um lánveitingar umfram útlánaheimildir annarra starfsmanna, svo sem útibússtjóra, og gátu heimildir nefndanna náð upp að heimildum sparisjóðsstjóra, eða eins og reglur stjórnar sögðu til um. Í lánanefnd sátu gjarnan sparisjóðsstjóri og útibússtjórar eða staðgenglar þeirra. Þar sem lánanefnd gegndi mikilvægu hlutverki í eftirlitskerfi hvers sparisjóðs var mikilvægt að ritaðar væru formlegar fundargerðir og ákvarðanir nefndarinnar væru þar rökstuddar. Fulltrúi áhættustýringar sat gjarnan fundi lánanefndar án atkvæðisréttar og lét til sín taka ef hann taldi að lánaákvörðun stangaðist á við útlánareglur eða væri ekki í samræmi við viðmið í áhættustýringu sparisjóðsins.

6.3.3.1.2 Áhættunefnd

Áhættunefndir eða áhættustýringarhópar sparisjóða höfðu að jafnaði það hlutverk að fjalla með reglubundnum hætti um málefni tengd áhættustýringu og aðstoða stjórnendur við mat á mismunandi tegundum áhættuskuldbindinga. Hlutverk nefndanna var gjarnan skilgreint í handbókum um áhættustýringu eða reglum um framkvæmd áhættustýringar og störfuðu þær jafnan í umboði sparisjóðsstjóra. Í áhættunefnd var forstöðumaður áhættustýringar gjarnan formaður en með honum í nefndinni voru iðulega sparisjóðsstjóri og framkvæmdastjórar. Nefndunum, ef þær voru til staðar, bar að halda formlega fundi, setja sér vinnureglur og rita fundargerðir.

6.3.3.1.3 Aðrar nefndir

Innan sparisjóðanna voru einnig starfræktar ýmsar undirnefndir sem gegndu ýmsum nöfnum, á borð við öryggisnefnd, starfskjaranefnd og launanefnd. Slíkar nefndir komu ekki til sérstakrar skoðunar hjá rannsóknarnefndinni.

6.3.3.2 Stjórnarhættir

Fyrir gildistöku laga nr. 75/2010 mælti ákvæði 19. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki fyrir um að fjármálafyrirtæki bæri að starfa „í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði“. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna var vísað til 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, um skyldu Fjármálaeftirlitsins til að fylgjast meðal annars með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Við skýringu á því hvað teldust eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir og venjur ætti að líta til fyrirmæla sem leiða af settum lögum og almennra siðareglna og viðtekinna venja í fjármálastarfsemi eða einstökum undirgreinum hennar. Með lögum nr. 75/2010 var svo þremur málsgreinum bætt við 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Samkvæmt gildandi 2. mgr. 19. gr. kemur það í hlut Fjármálaeftirlitsins að setja reglur um hvað teljist eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir fjármálafyrirtækja samkvæmt lögunum. Slíka heimild til handa Fjármálaeftirlitinu mátti lesa úr eldri lögskýringargögnum, en ástæða þótti til að kveða á um skylduna með skýrum hætti. Þá var það fært í lög að fjármálafyrirtækjum bæri að fylgja viðurkenndum leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja. Fjármálaeftirlitið setti reglur nr. 670/2013 um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti 12. júní 2013.

Viðskiptaráð Íslands hóf sumarið 2003 að vinna að leiðbeiningum um góða stjórnarhætti fyrirtækja sem höfðu það að markmiði að skýra hlutverk og störf stjórnarmanna og stjórnenda fyrirtækja á Íslandi og auðvelda þeim þannig að rækja skyldur sínar. Leiðbeiningarnar taka við þar sem löggjöf sleppir og fela í sér auknar skyldur stjórnenda fyrirtækja á ýmsum sviðum. Þeim er ekki ætlað að koma í stað opinbers regluverks heldur byggjast þær á löggjöf, viðskiptavenjum og alþjóðlegum viðmiðum sem greint hafa nokkur sameiginleg megineinkenni góðra stjórnarhátta.[20] Á seinni árum hafa leiðbeiningarnar byggst á reglu

20. Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq OMX Iceland hf. og Samtök atvinnulífsins, *Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja 2009*, bls. 42.

sem gengur undir nafninu „fylgið eða skýrið“ (e. *comply or explain*). Samkvæmt henni eiga fyrirtæki að fylgja leiðbeiningunum en skýra frá því í ársreikningi sínum ef vikið er frá þeim. Reglan veitir stjórnendum fyrirtækja svigrúm til að aðlaga leiðbeiningarnar þannig að þær henti þeirra starfsemi.[21]

Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja hafa komið út í fjórum útgáfum, sú fyrsta árið 2004 og sú fjórða 2012. Nokkrar breytingar hafa orðið milli útgáfnanna, en oft hafa það verið minni háttar formbreytingar fremur en viðamiklar efnisbreytingar.[22] Leiðbeiningar Viðskiptaráðs hafa verið þær viðurkenndu leiðbeiningar sem fjármálafyrirtæki horfa til og fylgja í samræmi við 3. mgr. 19. gr. laga nr. 161/2002.[23]

Í þriðju útgáfu leiðbeininga um stjórnarhætti fyrirtækja frá 2009 var gerð krafa um að félag héldi úti vefsíðu og birti þar stjórnarháttayfirlýsingu félagsins, starfskjarastefnu, upplýsingar um stjórnarmenn, framkvæmdastjóra, endurskoðendur og nefndarmenn auk upplýsinga um hluthafafundi, ársreikning, skýrslur stjórnar og fundargerðir hluthafafunda.[24]

Í leiðbeiningum um góða stjórnarhætti er sérstök umfjöllun um innra eftirlit og áhættustýringu. Þar kemur fram að æskilegt sé að stjórn skilgreini að minnsta kosti árlega þá áhættuþætti sem mikilvægast sé að félagið takist á við. Lögð er áhersla á að innra eftirlit og áhættustýring fái nægа umfjöllun innan stjórnar og því beri að halda sérstaka stjórnarfundi að minnsta kosti einu sinni á ári til að fara yfir málefni þeim tengd og boða til þeirra ytri og innri endurskoðendur félags ásamt framkvæmdastjóra og endurskoðunarnefnd. Þá ætti stjórn að framkvæma árlega úttekt á innra eftirliti og áhættustýringu og grípa til viðeigandi aðgerða ef þörf krefur.[25]

6.3.4 Áhættustýring sparisjóða

Leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2002 um innra eftirlit og áhættustýringu hjá fjármálafyrirtækjum

Samkvæmt 17. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki skulu fjármálafyrirtæki hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi til að fylgjast með áhættu í tengslum við alla starfsemi sína. Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laganna hefur Fjármálaeftirlitið heimild til að setja frekari reglur um framkvæmd áhættustýringar, stöðu þeirra sem framkvæma hana í skipuriti fjármálafyrirtækja og um eftirlitskerfi vegna áhættuþátta í starfseminni.[26] Fjármálaeftirlitið gaf út leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2002 um innra eftirlit og áhættustýringu hjá fjármálafyrirtækjum í janúar 2002 og eru þau enn í gildi. Í tilmælunum eru settar fram lágmarkskröfur um innra eftirlit og áhættustýringu hjá fjármálafyrirtækjum. Í inngangi tilmælanna segir:

> Reynslan sýnir að undanfari erfiðleika í starfsemi fjármálafyrirtækja hefur verið skortur á yfirsýn stjórnenda, ófullnægjandi markmiðssetning varðandi áhættutöku og veikleikar í innra eftirliti. Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegt að stuðla að styrkingu á þessum þáttum í starfsemi þessara fyrirtækja með útgáfu leiðbeinandi tilmæla.

Tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2002 eru á rúmum tveimur blaðsíðum og ekki ítarleg. Í tilmælunum er lögð áhersla á ábyrgð og skyldur stjórna og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja. Samkvæmt þriðja kafla tilmælanna er það hlutverk stjórnar fjármálafyrirtækis að gera sér grein fyrir þeim áhættum sem fylgja starfseminni og að setja ásættanleg mörk. Þá ber stjórn að tryggja að framkvæmdastjóri grípi til nauðsynlegra ráðstafana til að greina, mæla og hafa eftirlit með og stjórna áhættuþáttum. Stjórn ber jafnframt að

21. Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq OMX Iceland hf. og Samtök atvinnulífsins, *Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja 2009*, bls. 43.
22. Leiðbeiningar Viðskiptaráðs Íslands má finna á heimasíðu þess: www.vi.is/utgafa-vi/stjornarhaettir/.
23. Einnig má nefna að í c-lið 66. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga er lögð sú skylda á ársreikningsskyld félög að birta í skýrslu stjórnar yfirlýsingu um stjórnarhætti sína. Þá hefur Kauphöll Íslands frá 1. desember 2009 gert kröfu um að útgefendur fjármálagerninga kveði á um það í ársreikningi eða ársskýrslu hvort félagið fylgi leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja. Krafan er sett fram í reglum Kauphallar fyrir útgefendur fjármálagerninga, sem settar eru á grundvelli 2. mgr. 22. gr. laga nr. 110/2007 um kauphallir. Frá gildistöku laga nr. 75/2010 hefur 3. mgr. 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki lagt þær skyldur á fjármálafyrirtæki að birta árlega yfirlýsingu um stjórnarhætti fyrirtækisins í sérstökum kafla í ársreikningi eða ársskýrslu og gera grein fyrir stjórnarháttum sínum á vefsíðu sinni og birta þar um þá yfirlýsingu.
24. Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq OMX Iceland hf. og Samtök atvinnulífsins, *Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja 2009*, bls. 39.
25. Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq OMX Iceland hf. og Samtök atvinnulífsins, *Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja 2012*, bls. 18–19.
26. Lagagreininni var breytt með lögum nr. 170/2006 en áður var samsvarandi ákvæði í 2. mgr. 17. gr. laga nr. 161/2002 þar sem sagði: „Fjármálaeftirlitið getur sett reglur um eftirlitskerfi vegna áhættuþátta í starfsemi fjármálafyrirtækja og fjármálasamsteypna.“

tryggja að framkvæmdastjóri fylgist með virkni innra eftirlitskerfisins, þar á meðal virkni áhættustýringar. Endanleg ábyrgð á því að fullnægjandi og skilvirkt innra eftirlitskerfi sé ávallt til staðar hjá fjármálafyrirtækjum er hjá stjórn. Í þriðja kaflanum er einnig fjallað um hlutverk og ábyrgð framkvæmdastjóra er lýtur að áhættustýringu fjármálafyrirtækis en samkvæmt tilmælunum felst ábyrgð hans í að þróa aðferðir til að greina, mæla, fylgjast með og hafa eftirlit með áhættuþáttum fjármálafyrirtækis.

Í fjórða kafla tilmælanna er gerð krafa um að veruleg áhætta, sem kynni að hafa neikvæð áhrif á að markmiðum fjármálafyrirtækis yrði náð, sé greind og metin. Áhættumatið þarf að ná til allra áhættuþátta en í tilmælunum eru ekki frekari leiðbeiningar um framkvæmd áhættustýringar. Fjármálaeftirlitið hefur birt spurningalista á vefsíðu sinni[27] sem stofnunin notar meðal annars við eftirlitsstörf. Spurningalistinn gefur að einhverju leyti til kynna kröfur Fjármálaeftirlitsins til áhættustýringar og þeirra atriða sem koma til skoðunar við mat á áhættustýringu fjármálafyrirtækja. Þá hefur Fjármálaeftirlitið nýverið gefið út leiðbeinandi tilmæli um áhættustýringu annarra fjármálafyrirtækja en banka og sparisjóða, eins og leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2011 um áhættustýringu vátryggingafélaga, leiðbeinandi tilmæli nr. 4/2011 um áhættustýringu samtryggingadeilda lífeyrissjóða, sem voru endurútgefin í leiðbeinandi tilmælum nr. 1/2013, og leiðbeinandi tilmæli nr. 2/2013 um áhættustýringu vörsluaðila séreignarsparnaðar.

Við gerð leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins um innra eftirlit og áhættustýringu fjármálafyrirtækja voru hafðar til hliðsjónar grunnreglur Basel-nefndar um bankaeftirlit frá 1998.[28] Í tilmælum Fjármálaeftirlitsins er vísað til þess að áhættumat þurfi að ná til allra áhættuþátta sem snúa að fjármálafyrirtækinu. Samsvarandi reglu má finna í fjórðu grunnreglu Basel-nefndarinnar en þar eru nefndir í dæmaskyni áhættuþættir sem taldir eru eiga við bankastarfsemi, eins og útlánaáhætta, gengisáhætta, markaðsáhætta, vaxtaáhætta, lausafjáráhætta, rekstraráhætta, lagaáhætta og orðstírsáhætta. Í sömu reglu Basel-nefndarinnar er kveðið á um að innra eftirlitskerfið þurfi ávallt að vera í endurskoðun þannig að það nái til nýrra og breyttra áhættuþátta eða áhættuþátta sem ekki hefur áður verið stýrt.[29]

Fjármálafyrirtækjum ber að upplýsa opinberlega um áhættur, áhættustýringu og eiginfjárstöðu fyrirtækisins, sbr. 11. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002. Til að uppfylla þetta ákvæði hafa flest fjármálafyrirtæki, þar á meðal sparisjóðir, birt sérstaka umfjöllun um áhættustýringu í ársreikningum sínum frá og með árinu 2007. Stjórnir stærri sparisjóða höfðu einnig sett sér reglur um áhættuviðmið og áhættustýringu þar sem skilgreind voru markmið áhættustýringar og mörk áhættutöku ákveðin. Áhættuviðmiðin gáfu meðal annars til kynna hlutföll af eiginfjárgrunni sem mátti ráðstafa til útlána, kaupa í hlutabréfum eða skuldabréfum og gjaldeyri. Þá voru reglur um stýringu lausafjáráhættu og rekstraráhættu einnig meðal reglna um áhættuviðmið, auk annarra áhættuþátta sem stjórnir sparisjóðanna töldu mikilvæga. Í reglum um áhættuviðmið og áhættustýringu var jafnan að finna skilgreiningu á ábyrgð stjórnar, sparisjóðsstjóra og annarra starfsmanna sem komu að áhættustýringu sparisjóðanna.

Sparisjóðum er heimilt á grundvelli gildandi 65. gr. laga nr. 161/2002, sbr. 5. gr. laga nr. 77/2012, að hafa samstarf um áhættustýringu enda sé slíkt gert á almennum viðskiptalegum forsendum. Þessi heimild kom í lög með breytingarlögum nr. 76/2009.[30]

27. Spurningalistinn var birtur á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins í desember 2012. Sjá www.fme.is/media/eydublod/Spurningalisti-vegna-ahaettustyringar-fjarmalafyrirtaekja.docx.

28. Sjá nánar umfjöllun í inngangi að leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2002 um innra eftirlit og áhættustýringu fjármálafyrirtækja.

29. Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, 1998, bls. 3.

30. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði að það hefði verið á reiki hvaða raunverulegu heimildir sparisjóðir hefðu til samstarfs. Til þess að eyða þeim vafa var sett inn ákvæði um heimildir til samstarfs um tiltekin verkefni, þar á meðal heimild til samstarfs um áhættustýringu. Í frumvarpinu sagði að slíkt samstarf skyldi hlíta almennum, viðskiptalegum forsendum, þ.e. að fullt endurgjald kæmi fyrir, og að sparisjóðir bæru hver um sig, eftir sem áður, ábyrgð á að farið væri að lögum og reglum, svo og á samskiptum við eftirlitsaðila, þar með talið skýrsluskilum. Sjá nánar þskj. 97, 137. löggjafarþing 2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

6.3.4.1 Áhættustýring í verðbréfafyrirtækjum samkvæmt lögum um verðbréfaviðskipti

Í lögum nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti er að finna ákvæði um áhættustýringu, en samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laganna skal fjármálafyrirtæki sem hefur heimild til verðbréfaviðskipta hafa örugga verkferla fyrir innra eftirlit og áhættumat. Í reglugerð nr. 995/2007 um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja, sem sett var á grundvelli 26. gr. laganna, eru gerðar frekari kröfur til áhættustýringar verðbréfafyrirtækja. Samkvæmt a- og b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar ber fjármálafyrirtækjum sem lögin taka til að koma á og viðhalda viðunandi stefnu og verkferlum um áhættustýringu þar sem greind er öll áhætta sem tengist starfsemi, ferlum og kerfum fyrirtækisins og ákvarða, þar sem við á, það áhættustig sem fyrirtækið þolir og stýra áhættu innan þeirra áhættuþolmarka. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar ber fjármálafyrirtækjum að hafa eftirlit með „hæfi og skilvirkni" í stefnu og verkferlum um áhættustýringu, eftirfylgni með fyrirkomulagi, verkferlum og úrræðum til stýringar áhættu og „hæfi og skilvirkni" ráðstafana sem gerðar eru til að ráða bót á annmörkum áhættustýringar.

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar er verðbréfafyrirtækjum skylt að koma á og viðhalda óháðri starfseiningu sem hefur með höndum áhættustýringu þar sem slíkt er eðlilegt með tilliti til umfangs og eðlis starfsemi fyrirtækisins. Starfseiningunni ber að sjá um framkvæmd áhættustefnu og koma á og viðhalda verkferlum um áhættustýringu, skilgreina þolmörk og hafa eftirlit með að farið sé eftir lögum og reglum, verklagsreglum og heimildum er tengjast áhættustýringu. Starfseiningin skal jafnframt veita yfirstjórn upplýsingar og ráðgjöf um áhættustýringu og skila að minnsta kosti árlega skýrslu um málefni áhættustýringar. Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar skal sérstaklega gerð grein fyrir því í skýrslunni hvort gripið hafi verið til viðeigandi ráðstafana ef um annmarka á áhættustýringu er að ræða.

Smærri fjármálafyrirtæki þurfa ekki að reka sjálfstæða starfseiningu um áhættustýringu ef því verður ekki við komið vegna smæðar og umfangs starfseminnar. Þau verða hins vegar að geta sýnt fram á virkni áhættustýringar og að stefna og verklag uppfylli kröfur reglugerðarinnar og séu ætíð virk eins og fram kemur í 3. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar.

6.3.5 Eftirlitsaðgerðir og aðgreining starfa

Eftirlitsaðgerðir innra eftirlits:

- Gerð verklagsreglna og leiðbeininga.
- Aðgerðir í samræmi við reglur.
- Staðfesting á verklagi.

Eftirlitsaðgerðir eru þær verklagsreglur og starfshættir sem stjórn og stjórnendur setja og er ætlað að bregðast við hættu á því að fyrirtæki nái ekki markmiðum sínum. Samkvæmt 5. kafla leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins um innra eftirlit og áhættustýringu nr. 1/2002 eiga eftirlitsaðgerðir að vera óaðskiljanlegur hluti af daglegri starfsemi fyrirtækis. Þar segir einnig að virkt innra eftirlitskerfi útheimti viðeigandi eftirlitsskipulag með skilgreindum eftirlitsaðgerðum á öllum stigum starfseminnar. Eftirlitsaðgerðirnar fela í sér athuganir á því hvort áhættumörk séu virt, eftirfylgni vegna frávika frá reglum og athuganir á samþykktar- og afstemmingarkerfum. Viðeigandi aðgreining starfa skiptir einnig máli í virku innra eftirlitskerfi. Greina þarf hættu á hagsmunaárekstrum einstakra starfa og lágmarka þá hættu eftir því sem hægt er með aðgreiningu starfa eða hafa með þeim sérstakt eftirlit. Fjallað er um þessar kröfur í leiðbeinandi tilmælum fjármálaeftirlitsins nr. 1/2002 en þær eru í samræmi við grunnreglur 5 og 6 hjá Basel-nefndinni.[31]

Eftirlitsaðgerðir sparisjóða:

- Yfirferð stjórnenda.
- Eftirlitsaðgerðir.
- Aðgangstakmarkanir og talningar.
- Hlítni við heimildir.
- Samþykktarferli og heimildir.
- Staðfestingar og afstemmingar.

Eftirlitsaðgerðir sparisjóða eru skilvirkastar ef þær eru yfirfarnar af stjórnendum og öðrum starfsmönnum sem hluti daglegrar starfsemi. Ef eftirlitsaðgerðir teljast ekki til reglulegrar starfsemi er horft á þær sem minna mikilvægar og gefst þá ekki alltaf tími til að sinna þeim á viðunandi hátt. Það telst ekki viðunandi að stjórnendur setji reglur og fyrirmæli fyrir starfsemi sparisjóða og fylgi þeim ekki frekar eftir. Stjórnendur þurfa reglulega að tryggja að starfsemi sparisjóðsins sé í samræmi við verklagsreglur og fyrirmæli og að yfirferð þeirra sé með reglubundnum hætti.[32] Stjórn og stjórnendur fela oft innri endurskoðunardeildum þetta hlutverk.

31. Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, 1998, bls. 3–4.
32. Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, 1998, bls. 16.

Aðgreining starfa

Aðgreining starfa er mikilvægur hluti eftirlitskerfis fjármálastofnana og að komið sé í veg fyrir hagsmunaárekstra. Erlendis hafa eftirlitsyfirvöld yfirfarið sérstaklega hvernig veikleikar í innra eftirliti hafa valdið fjármálastofnunum tjóni. Sú vinna hefur leitt í ljós að tjón vegna veikleika í innra eftirliti má oft og tíðum rekja til veikleika í aðgreiningu starfa.[33]

Rannsóknarnefnd Alþingis kallaði eftir öllum verklagsreglum innan sparisjóðanna á árunum 2005 til 2011. Helstu verklagsreglur sem stjórn og stjórnendur sparisjóða settu um ýmsa þætti starfseminnar voru útlánareglur, undirskriftarreglur, reglur um fjárfestingar og reglur um fjárstýringu. Misjafnt var hversu margar og ítarlegar verklagsreglur voru settar í sparisjóðunum og réðst það af stærð og umfangi hvers sparisjóðs um sig. Þá var misjafnt hversu aðgengilegar verklagsreglurnar voru og hversu vel starfsmenn sparisjóðanna þekktu til þeirra.[34]

6.3.6 Upplýsingar og samskipti

Mikilvægi áreiðanlegra og aðgengilegra upplýsinga

Upplýsingar eru mikilvægar í öllum rekstri, þær verða að vera fullnægjandi og áreiðanlegar. Í þessu sambandi er ekki einungis átt við fjárhagslegar upplýsingar heldur allar upplýsingar sem hafa þýðingu við ákvarðanatöku. Upplýsingarnar verða að vera áreiðanlegar og aðgengilegar, og upplýsingakerfin traust og ná til allra mikilvægra starfsþátta fyrirtækisins. Þá verður að vera til staðar fullnægjandi viðbúnaðaráætlun til að tryggja rekstraröryggi.

Virk samskipti, formleg eða óformleg, eru mikilvæg í góðu innra eftirlitskerfi. Samskipti eru farvegur fyrir öflun og miðlun upplýsinga og er ætlað að tryggja að starfsmenn hafi skilning á og fylgi markmiðum og starfsaðferðum fyrirtækisins og þekki skyldur sínar og ábyrgð. Um þetta er fjallað í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2002 og grunnreglum 7–9 hjá Basel-nefndinni.[35]

Skipurit þarf að tryggja virk samskipti

Skipurit banka eða sparisjóðs þarf að tryggja virk samskipti milli stjórnenda og starfsmanna. Stjórnendur þurfa að fá upplýsingar í tíma sem tengjast áhættum og rekstri almennt. Stjórnendur verða jafnframt að upplýsa starfsmenn sína um markmið, stefnumótun og væntingar sínar, sem og um reglur og fyrirmæli sem starfsmönnum er gert að fara eftir. Innri upplýsingakerfi eru því mikilvægur þáttur í eftirliti fjármálafyrirtækja.[36] Fjármálaeftirlitið setti leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2005 um rekstur upplýsingakerfa eftirlitsskyldra aðila í júní 2005 og ný tilmæli, nr. 1/2012, komu í stað þeirra árið 2012.

Megintilgangur tilmæla um rekstur upplýsingakerfa var að tryggja áfallalausan rekstur eftirlitsskylds aðila og lágmarka rekstraráhættu hans ásamt því að stuðla að því að eftirlitsskyldir aðilar uppfylltu reglur og lagaskyldur. Ríkari kröfur eru gerðar til fjármálafyrirtækja með umsvifamikla og fjölþætta starfsemi. Í tilmælunum er vísað til leiðbeininga og staðla um rekstur upplýsingakerfa, svo sem ÍST ISO/IEC 17799 og ÍST BS 77999-2 um upplýsingaöryggi,[37] ISO 9000gæðastaðalinn og CobiT.[38] Við gerð þessara tilmæla er tekið mið af sambærilegum tilmælum á hinum Norðurlöndunum.

Rekstur upplýsingakerfa

Samkvæmt 2. gr. leiðbeinandi tilmæla um rekstur upplýsingakerfa nr. 1/2005 skulu fjármálafyrirtæki setja sér stefnu og ákveða markmið og öryggiskröfur til reksturs upplýsingakerfa. Þá skulu liggja fyrir lýsingar á ferlum fyrir rekstur og öryggi þeirra, hver beri ábyrgð á stjórnun, öflun búnaðar, þróun, rekstri, kerfisviðhaldi, öryggi upplýsinga og innleiðingu og niðurlagningu kerfa eða búnaðar. Þá þarf að liggja fyrir áhættugreining og viðmið fyrir ásættanlega áhættu tengda notkun upplýsingatækni. Verkferlar skulu vera til staðar er miða að því að tryggja vernd búnaðar, lagna, kerfa og upplýsinga sem talin eru mikilvæg rekstri fyrirtækisins, meðal annars vegna áfalla, misnotkunar og óheimils aðgangs.

33. Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, 1998, bls. 17.
34. Um innra regluverk og innra eftirlit hvers sparisjóðs um sig er fjallað í viðeigandi kafla.
35. Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, 1998, bls. 4.
36. Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, 1998, bls. 19.
37. Nú ÍST ISO/IEC 27001.
38. CobiT (e. *Control Objectives for Information and Related Technology*) er aðferðafræði sem alþjóðleg samtök um endurskoðun upplýsingakerfa (The Information System Audit and Control Association, ISACA) settu fram við stjórnun upplýsingakerfa árið 1996. Aðferðafræðin hefur verið uppfærð reglulega og er CobiT-5 nýjasta útgáfa hennar. Sjá nánar www.isaca.org/Knowledge-Center/cobit/Pages/FAQ.aspx.

Fjármálafyrirtæki skulu skjalfesta og uppfæra viðbúnaðaráætlun til að tryggja órofinn rekstur upplýsingakerfa í kjölfar áfalla og eru í 7. gr. leiðbeinandi tilmæla nr. 1/2005 gerðar kröfur um til hvaða þátta áætlunin þarf að ná.

Þá segir í 6. gr. reglna nr. 216/2007 um stórar áhættuskuldbindingar að fjármálafyrirtæki skuli hafa yfir að ráða traustu stjórnunar- og upplýsingakerfi og innra eftirlitskerfi þar sem allar stórar áhættuskuldbindingar og breytingar á þeim séu rekjanlegar þannig að unnt sé að hafa eftirlit með þeim.

6.3.7 Vöktun innra eftirlits

Vöktun innra eftirlits ætti að vera hluti af daglegum rekstri en einnig ætti að framkvæma reglulega úttektir á öllu innra eftirlitskerfinu

Stjórn og framkvæmdastjóri bera ábyrgð á því að innra eftirlit fjármálafyrirtækis sé fullnægjandi og skilvirkt og þurfa að fylgjast með virkni þess.[39] Stjórnendur þurfa því að vakta innra eftirlitskerfi fyrirtækisins og meta gæði þess með reglubundnum hætti. Athuganir á innra eftirlitskerfi þurfa að vera í höndum óháðs, vel þjálfaðs og hæfs starfsfólks og skal niðurstöðum þeirra beint bæði til stjórnar og framkvæmdastjóra. Veikleika í innra eftirliti þarf að upplýsa án tafar með skýrslu til stjórnar og framkvæmdastjóra og þarf þegar í stað að bregðast við þeim.

Sambærilegar reglur er að finna í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2002 og í grunnreglum 10–12 hjá Basel-nefndinni.[40] Þar kemur fram að vöktun lykiláhættuþátta skuli vera hluti af daglegri starfsemi fjármálastofnunarinnar ásamt reglulegum úttektum innan starfseminnar og af innri endurskoðun. Vöktun innra eftirlits ætti að vera hluti af daglegum rekstri en einnig ætti að framkvæma reglulega úttektir á öllu innra eftirlitskerfinu.[41] Umfang vöktunar ætti að taka mið af þeim áhættuþáttum sem til staðar eru og af eðli rekstrarins. Í fjármálastofnunum gegnir innri endurskoðun lykilhlutverki í vöktun innra eftirlits. Innri endurskoðendur eru ráðnir af stjórn til þess að kanna virkni innri eftirlitskerfa en í því felst meðal annars að leggja mat á og koma með tillögur til úrbóta um eftirlitskerfi, áhættustýringu og stjórnarhætti.

6.3.7.1 Innri endurskoðun

Innri endurskoðun gegnir lykilhlutverki í vöktun innra eftirlits

Innri endurskoðun er mikilvægur hluti af vöktunarhluta innri eftirlitskerfa og veitir óháð mat á hlítni við eftirlitsaðgerðir og hvort þær teljist nægjanlegar. Með skýrslugjöf beint til stjórnar eða endurskoðunarnefndar og til lykilstjórnenda fá þessir aðilar upplýsingar milliliðalaust. Mikilvægt er að innri endurskoðun sé vel mönnuð og að þar starfi hæft, óhlutdrægt og vel þjálfað fólk sem þekkir sitt hlutverk og ábyrgð. Innri endurskoðun skal vera óháð daglegum rekstri og hafa ótakmarkaðan aðgang að nauðsynlegum gögnum.[42]

6.3.7.1.1 Lög og reglur um innri endurskoðun

Innri endurskoðun er hluti af skipulagi og þáttur í eftirlitskerfi fjármálafyrirtækja

Samkvæmt 16. gr. laga nr. 161/2002 skal fjármálafyrirtæki starfrækja endurskoðunardeild sem annast innri endurskoðun. Í sömu grein er kveðið á um að stjórn fjármálafyrirtækis skuli ráða forstöðumann endurskoðunardeildarinnar sem fer með innri endurskoðun í umboði hennar. Innri endurskoðun er hluti af skipulagi fjármálafyrirtækja og þáttur í eftirlitskerfi þeirra. Fjármálafyrirtæki geta þó sótt um undanþágu frá því að starfrækja sérstaka endurskoðunardeild til Fjármálaeftirlitsins.

Með lögum nr. 75/2010 var skerpt á ákvæðinu og meðal annars gerð krafa um að við innri endurskoðunardeild starfaði ákveðinn lágmarksfjöldi starfsmanna þótt ekki væri tiltekið hver sá fjöldi ætti að vera en miða skyldi við að starfsmannafjöldinn endurspeglaði stærð fjármálafyrirtækis og starfsemi þess. Þá voru kröfur til óhæðis innri endurskoðunardeildar skýrðar nánar og skal deildin starfa óháð öðrum deildum og mega starfsmenn hennar ekki vera hluthafar í viðkomandi fjármálafyrirtæki. Jafnframt var nýmæli að setja forstöðumanni innri endurskoðunardeildar fjármálafyrirtækja sérstök hæfisskilyrði. Samkvæmt 2. mgr.

39. Sjá leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2002 um innra eftirlit og áhættustýringu hjá fjármálafyrirtækjum.
40. Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, 1998, bls. 4–5.
41. Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, 1998, bls. 20–21.
42. Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, 1998, bls. 20–21.

16. gr. laga nr. 161/2002 skal forstöðumaður innri endurskoðunar hafa lokið háskólanámi sem nýtist í starfi og búa yfir nægilegri reynslu til að sinna starfi sínu. Hann má ekki hafa verið úrskurðaður gjaldþrota eða hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað. Efnislega er þessi áskilnaður nánast sá sami og gerður er til hæfis stjórnar og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja, sbr. gildandi 1. mgr. 52. gr. laganna og er það á verksviði Fjármálaeftirlitsins að hafa eftirlit með hæfi forstöðumanns. Í 3. mgr. 16. gr. laga nr. 161/2002 er nú krafa um að innri endurskoðun skuli reglulega gera stjórn og endurskoðunarnefnd grein fyrir starfsemi sinni. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna[43] kom fram að eðlilegt væri að leggja til þetta fyrirkomulag með vísan til þeirrar ríku ábyrgðar sem stjórn fjármálafyrirtækis hefur. Þá er stjórn skylt að taka þær athugasemdir sem forstöðumaður innri endurskoðunar metur mikilvægar fyrir á stjórnarfundum og færa þær til bókar. Forstöðumaðurinn hefur rétt til setu á stjórnarfundum þegar athugasemdir hans eru á dagskrá. Í athugasemdum með frumvarpinu kom fram að markmið þessarar breytingar hafi verið að tryggja gagnsæi auk þess sem Fjármálaeftirlitinu væri gefið tækifæri til að beita þeim úrræðum sem það hefur, teldi það þörf á, enda hefði því borist athugasemd innri endurskoðunar án ástæðulauss dráttar. Með athugasemdum er einkum átt við formlegar athugasemdir sem innri endurskoðun telur tilefni til að komið verði á framfæri við stjórn en ekki minni ábendingar sem telja má almennar. Í 4. mgr. 16 gr. laga nr. 161/2002 er gerður áskilnaður um að innri endurskoðun skuli eigi sjaldnar en árlega gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir niðurstöðum kannana sinna og auk þess tilkynna Fjármálaeftirlitinu sérstaklega og án tafar þær athugasemdir sem gerðar hafi verið og sendar stjórn.

Stjórn er skylt að taka mikilvægar athugasemdir innri endurskoðunar fyrir á fundum að viðstöddum forstöðumanni innri endurskoðunar

Hinn 24. september 2008 gaf Fjármálaeftirlitið út leiðbeinandi tilmæli nr. 3/2008 um störf innri endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja en slík tilmæli eða leiðbeiningar höfðu ekki áður verið gefin út. Við gerð tilmælanna horfði Fjármálaeftirlitið til staðla sem Alþjóðasamtök innri endurskoðenda (The Institute of Internal Auditors, IIA) höfðu sett auk leiðbeinandi reglna Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit frá ágúst 2001, „Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors".[44] Líta mátti til þessara reglna til leiðbeiningar um störf innri endurskoðenda íslenskra fjármálafyrirtækja auk alþjóðlegra staðla um störf innri endurskoðenda fram að þeim tíma er Fjármálaeftirlitið gaf leiðbeinandi tilmælin út. Basel-nefndin setti nýjar reglur um innri endurskoðun í júní 2012, „The internal audit function in banks," og féllu þá reglur nefndarinnar frá því í ágúst 2001 niður. Í nýju reglunum hefur verið tekið tillit til þróunar síðustu ára innan fjármálageirans og eftirlits með bankastarfsemi, auk þess lærdóms sem draga má af alþjóðlegri fjármálakreppu.[45]

Leiðbeinandi tilmæli um störf innri endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja

Alþjóðlegt regluverk um innri endurskoðun

Alþjóðasamtök innri endurskoðenda (The Institute of Internal Auditors, IIA) hafa sett umgjörð (e. *International Profession Practices Framework,* IPPF) um störf innri endurskoðenda. Félagsmönnum aðildarfélaga samtakanna er skylt að fara eftir skilgreiningu samtakanna á innri endurskoðun, alþjóðlegum stöðlum um hana og siðareglum samtakanna.

Skilgreining á innri endurskoðun

Innri endurskoðun er starfsemi sem veitir óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að bæta rekstur fyrirtækja. Innri endurskoðun leggur mat á og bætir virkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarhátta með kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum og styður þannig viðkomandi fyrirtæki í því að ná markmiðum sínum.*

Alþjóðlegir staðlar um innri endurskoðun

Samtökin gefa út alþjóðlega staðla um innri endurskoðun sem skiptast í grunnstaðla (e. *attribute standards*) og verklagsstaðla (e. *performance standards*). Grunnstaðlarnir ná yfir þá þætti sem varða

43. Ákvæði 16. gr. laga nr. 161/2010 var breytt með 8. gr. laga nr. 75/2010, en breytingin var upphaflega í 6. gr. frumvarpsins. Sjá þskj. 614, 343. mál á 138. löggjafarþingi 2009–2010: www.althingi.is/altext/138/s/0614.html.

44. Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, ágúst 2001.

45. Basel Committee on Banking Supervision, *The internal audit function in banks*, júní 2012.

stjórnskipulag innri endurskoðunar og kröfur til þeirra sem sinna innri endurskoðun. Í þessum stöðlum er fjallað um tilgang, valdheimildir og ábyrgð, auk þess sem gerð er krafa um erindisbréf um innri endurskoðun. Einnig eru kröfur um óhæði og hlutlægni skilgreindar ásamt kröfum um faglega hæfni. Í grunnstöðlunum eru jafnframt kröfur um gæðastjórnun og gæðamat. Í verklagsstöðlunum eru á hinn bóginn kröfur um sjálfa vinnuna við innri endurskoðun og gæðaviðmið um framkvæmd hennar. Í þessum stöðlum eru reglur um það með hvaða hætti skuli staðið að stjórnun innri endurskoðunardeilda, skipulagningu verkefna, framkvæmd innri endurskoðunar og skýrslugjöf, auk annarra atriða. Þá hafa samtök innri endurskoðenda sett fram ýmiss konar leiðbeiningar og leiðbeinandi tilmæli sem samtökin mælast til að félagsmenn fari eftir.

Siðareglur IIA

Félagsmönnum Alþjóðasamtaka innri endurskoðenda, og þá jafnframt félagsmönnum í Félagi innri endurskoðenda á Íslandi, er skylt að fara eftir siðareglum samtakanna. Þessar siðareglur skiptast í grunnreglur (e. *principles*) sem eiga við fagið og framkvæmd innri endurskoðunar og hegðunarreglur (e. *rules of conduct*) sem lýsa æskilegri siðferðislegri hegðun innri endurskoðenda. Við brot á siðareglum eiga félagsmenn það á hættu að missa réttindi sín til að stunda innri endurskoðun og er jafnframt vikið úr Alþjóðasamtökunum og Félagi innri endurskoðenda á Íslandi.

* Skilgreining Alþjóðasamtaka innri endurskoðenda (IIA) í International Professional Practices Framework (IPPF), útg. 2011, bls. 2.

Í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2002 um innra eftirlit og áhættustýringu hjá fjármálafyrirtækjum er fjallað um athuganir á innra eftirliti. Þar er áskilið að fylgja þurfi stöðugt eftir heildarvirkni innra eftirlits en ekki er gerð krafa um að vöktun innra eftirlits sé framkvæmd af innri endurskoðanda eða innri endurskoðunardeild. Þó kemur fram að athuganir á innra eftirlitskerfinu þurfi að vera í höndum óháðs, vel þjálfaðs og hæfs starfsfólks og niðurstöðum athugana á innra eftirlitskerfi þurfi að beina til bæði stjórnar og framkvæmdastjóra. Veikleika í innra eftirliti þarf að upplýsa án tafar með skýrslugerð til sömu aðila, og þarf þegar í stað að bregðast við þeim.

Tafla 1. Sparisjóðir sem starfræktu innri endurskoðunardeild og þeir sem útvistuðu verkefnum innri endurskoðunar.

	Innri endurskoðandi	Útvistun innri endurskoðunar
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	Frá 2001 til 2009	
Byr sparisjóður	Frá 2006 til 2009*	
Sparisjóðurinn í Keflavík	Frá 1999 til 2010	Deloitte fyrir árið 2008
Sparisjóður Mýrasýslu	Frá 2006 til 2008	KPMG árin 2004 og 2005
Sparisjóður Vestmannaeyja	Enginn starfandi innri endurskoðandi	Deloitte frá 2004 til 2010 - PwC frá 2011
Sparisjóður Bolungarvíkur	Enginn starfandi innri endurskoðandi	Innri endurskoðun ekki útvistað
Sparisjóður Svarfdæla	Enginn starfandi innri endurskoðandi	KPMG frá 2003
Sparisjóður Norðfjarðar	Enginn starfandi innri endurskoðandi	KPMG frá 2004 til 2010 - PwC frá 2011
Afl sparisjóður	Innri endurskoðandi Sparisjóðs Mýrasýslu á árunum 2006 til 2008	KPMG frá 2004 og 2005 - Deloitte frá 2010
Sparisjóður Ólafsfjarðar	Innri endurskoðandi Sparisjóðs Mýrasýslu á árunum 2006 til 2008	KPMG frá 2004 og 2005 - Deloitte frá 2010
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	Enginn starfandi innri endurskoðandi	KPMG frá 2003 til 2009 - PwC frá 2010
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	Enginn starfandi innri endurskoðandi	KPMG frá 2004 til 2010 - PwC frá 2011
Sparisjóður Strandamanna	Stjórn Sparisjóðsins með undanþágu frá FME til ársins 2011	Ernst & Young frá 2011
Sparisjóður Höfðhverfinga	Enginn starfandi innri endurskoðandi	KPMG frá 2011
Sparisjóður Vestfirðinga	Enginn starfandi innri endurskoðandi	KPMG frá 2004 til 2007
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	Enginn starfandi innri endurskoðandi	KPMG frá 2004 til 2007
Sparisjóður Ólafsvíkur	Enginn starfandi innri endurskoðandi	KPMG frá 2005 til 2006
Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis	Enginn starfandi innri endurskoðandi	Deloitte frá 2004 til 2006

*Fyrir stofnun Byrs sparisjóðs störfuðu innri endurskoðendur í Sparisjóði Hafnarfjarðar og Sparisjóði vélstjóra.

Fjármálaeftirlitið getur veitt undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar

Fjármálaeftirlitið getur veitt undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar með hliðsjón af eðli og umfangi fjármálafyrirtækis og sett þeim fyrirtækjum skilyrði sem sækja um slíka undanþágu samkvæmt 16. gr. laga nr. 161/2002. Þegar skerpt var á ákvæðinu með lögum nr. 75/2010 sagði í athugasemdum með frumvarpi til laganna að skilyrði fyrir undanþágu gæti t.d. verið á þá lund að gerð yrði krafa um að komið yrði á laggirnar annars konar innra eftirliti, auk þess sem Fjármálaeftirlitið gæti veitt undanþágu frá einstökum

þáttum starfsemi innri endurskoðunardeilda.[46] Fjármálaeftirlitið gaf út nánari reglur um slíka undanþágu í leiðbeinandi tilmælum nr. 4/2003 varðandi undanþágu frá starfrækslu endurskoðunardeildar hjá fjármálafyrirtækjum og höfðu tilmælin að geyma viðmið um þau fyrirtæki sem gátu óskað eftir slíkri undanþágu og hvaða lágmarkskröfur um fyrirkomulag innri endurskoðunar þyrftu að liggja til grundvallar undanþágunni. Í kjölfar breytingar á 16. gr. laga nr. 161/2002 með lögum nr. 75/2010 gaf Fjármálaeftirlitið út endurskoðuð leiðbeinandi tilmæli um undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar hjá fjármálafyrirtækjum nr. 2/2011 sem leystu hin fyrri af hólmi. Við gerð þeirra tilmæla voru reglur Basel-nefndar um bankaeftirlit frá ágúst 2001, „Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors", höfð til hliðsjónar.

Ákvæði um innri endurskoðun er einnig að finna í öðrum lögum. Í 2. tölul. 1. mgr. 26 gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti er ráðherra gert að setja reglur um innri endurskoðun. Jafnframt skulu verðbréfasjóðir starfrækja innri endurskoðunardeildir samkvæmt d-lið 2. tölul. 17. gr. laga nr. 30/2003. Í sömu lögum er veitt heimild til að útvista innri endurskoðun að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins.

6.3.7.1.2 Leiðbeinandi tilmæli um störf innri endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja

Fjármálaeftirlitið gaf út leiðbeinandi tilmæli um störf innri endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja í september 2008. Við gerð tilmælanna horfði Fjármálaeftirlitið til staðla Alþjóðasamtaka innri endurskoðenda (IIA) auk leiðbeinandi reglna Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit frá ágúst 2001. Í reglum Basel-nefndarinnar eru settar fram 20 meginreglur eða grunnreglur um innri endurskoðun og samskipti við fjármálaeftirlit og ytri endurskoðendur.

Skilgreining á innri endurskoðun

Samkvæmt leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 3/2008 er hlutverk og markmið innri endurskoðunar skilgreint á eftirfarandi hátt:

> Innri endurskoðun er starfsemi sem veitir óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að bæta rekstur fyrirtækja.
>
> Innri endurskoðun leggur mat á og bætir virkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarhátta með kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum og styður þannig viðkomandi fyrirtæki í því að ná markmiðum sínum.

„Innri endurskoðun er starfsemi sem veitir óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að bæta rekstur fyrirtækja. — Innri endurskoðun leggur mat á og bætir virkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarhátta með kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum og styður þannig viðkomandi fyrirtæki í því að ná markmiðum sínum."

Skilgreining á innri endurskoðun í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 3/2008.

Skilgreining Fjármálaeftirlitsins er í samræmi við skilgreiningu Alþjóðasamtaka innri endurskoðenda sem hefur verið óbreytt frá árinu 1999. Í leiðbeinandi reglum Basel-nefndar um bankaeftirlit sem gefnar voru út í ágúst 2001 er einnig að finna samsvarandi skilgreiningu sem byggir á skilgreiningu alþjóðasamtakanna.[47]

Stjórnun endurskoðunardeildar

Samkvæmt tilmælum Fjármálaeftirlitsins ber stjórn að gera erindisbréf um störf innri endurskoðanda þar sem mælt er fyrir um tilgang, valdsvið og ábyrgð innri endurskoðunar. Jafnframt skal í bréfinu gerð grein fyrir stöðu deildarinnar í skipuriti, heimild til óhefts aðgangs að gögnum og starfsfólki og annarra atriða sem talin eru skipta máli við framkvæmd úttekta. Þessi ákvæði tilmælanna eru í samræmi við 6. grunnreglu Basel-nefndarinnar.[48]

Staða í skipuriti, óhæði og skýrslugjöf

Gæta þarf vel að óhæði innri endurskoðunar og tryggja að starfsmenn innri endurskoðunardeilda séu hlutlausir í reynd og starfi og óháðir þeim rekstrareiningum sem þeir framkvæma skoðun á. Í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins er lögð rík áhersla á sjálfstæði innri endurskoðunar. Endurskoðunardeild skal ekki bera ábyrgð á innra eftirliti eða innleiðingu þess og er starfsmönnum innri endurskoðunar ekki heimilt að gegna öðrum störfum innan fjármálafyrirtækis nema tryggt sé að þau störf skerði ekki óhæði þeirra. Þó er heimilt að veita stjórn og stjórnendum ráðgjöf um innra eftirlit til að bæta virkni þess. Til að gæta hlutleysis og óhæðis er mikilvægt að innri endurskoðun heyri

46. Sbr. það sem framar segir um frumvarp til laganna, en breytingin var lögð fram í 6. gr. frumvarpsins. Sjá þskj. 614, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).
47. Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, ágúst 2001, bls. 5.
48. Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, ágúst 2001, bls. 5.

beint undir stjórn í skipuriti og að skýrslugjöf sé beint til hennar og æðstu stjórnenda. Í tilmælunum er lögð áhersla á að skýrslugjöf vegna innri endurskoðunar sé formleg og ljúki með skýrslu þar sem gerð er grein fyrir forsendum úttekta innri endurskoðunar og greint frá niðurstöðum þeirra. Ákvæði leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins eru í samræmi við grunnreglur Basel-nefndarinnar um innri endurskoðun en í 5. og 7. grunnreglu er fjallað um óhæði og hlutleysi innri endurskoðunar.[49]

Heimildir

Í tilmælum Fjármálaeftirlitsins er að finna ákvæði um heimildir innri endurskoðanda. Hann þarf að hafa ótakmarkaðan aðgang að gögnum, starfsfólki og öðrum upplýsingum sem hann telur nauðsynlegar til að ná fram markmiðum innri endurskoðunar. Einnig þarf innri endurskoðandi að geta átt óheft samskipti við ytri endurskoðendur. Stjórnendur skulu veita innri endurskoðun án tafar upplýsingar um öll mikilvæg atvik sem varða öryggismál eða brot á ákvæðum laga og reglna og jafnframt upplýsa um þróun, nýjungar, vörur og breytingar í rekstri. Allar starfseiningar, þar með talin dótturfélög, falla undir starfssvið innri endurskoðunardeildar.

Hæfni og fagmennska

Gerð er krafa um fagmennsku og kunnáttu innri endurskoðanda og starfsmanna hans í tilmælum Fjármálaeftirlitsins. Þó eru ekki frekari leiðbeiningar um með hvaða hætti eigi að meta hæfni og fagmennsku en vísað til þess að við mat á þessum þáttum skuli tekið mið af þeim markmiðum sem ætlað er að ná með innri endurskoðun. Þessi ákvæði eru í samræmi við grunnreglur Basel-nefndarinnar um innri endurskoðun en í 8. grunnreglu, um faglega hæfni, er umfjöllun um nauðsyn þess að manna innri endurskoðunardeildir vel.[50]

Gæðaeftirlit

Innri endurskoðandi er ábyrgur fyrir að þróa og viðhalda virku gæðaeftirliti sem tekur til allra þátta starfsemi innri endurskoðunar samkvæmt leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 3/2008 og skal hann upplýsa stjórn reglulega um gæðaeftirlit innri endurskoðunardeildar. Engar frekari leiðbeiningar eru þó um það með hvaða hætti eigi að koma upp slíku gæðaeftirliti. Í alþjóðlegum stöðlum Alþjóðasamtaka um innri endurskoðun eru leiðbeiningar um gæðaeftirlit innri endurskoðunar. Í grunnstöðlunum eru gerðar kröfur til innra og ytra gæðamats og jafnframt sú krafa að forstöðumenn innri endurskoðunar-

Verkefni innri endurskoðunar, sbr. leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 3/2008

Innri endurskoðun fjármálafyrirtækis skal reglulega framkvæma kannanir á eftirfarandi þáttum í innra eftirliti fyrirtækisins:

1. Hvort fyrirtæki hafi sett sér markmið um helstu áhættuþætti, svo sem útlánaáhættu, markaðsáhættu og lausafjáráhættu og hvernig þeim markmiðum sé fylgt eftir.
2. Hvort fyrir liggi skýrar og greinargóðar skriflegar starfsreglur þar sem verksvið, ábyrgð og heimildir einstakra starfsmanna og stjórnenda komi fram og hvort farið sé eftir þessum reglum.
3. Hvort í starfsreglum og skipulagi fyrirtækisins sé það innra eftirlit sem komið verður á með góðu móti, meðal annars með aðgreiningu starfa.
4. Hvort á hverjum tíma séu til staðar eftirlitsaðgerðir og starfsreglur vegna þeirrar áhættu sem skapast vegna smæðar fyrirtækisins og skorts á nægilegum aðskilnaði starfa.
5. Hvernig staðið sé að varðveislu og meðferð fjármuna fyrirtækisins, skráningu skuldbindinga og eftirliti með bókhaldi.

49. Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, ágúst 2001, bls. 4–7.
50. Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, ágúst 2001, bls. 6–7.

6. Framkvæma úrtakskönnun á fjárvörslusamningum, þ.e. að fjárfestingar séu í samræmi við fjárfestingarstefnu samninga og að eignir séu til staðar.
7. Að framkvæma með úrtakskönnunum áreiðanleika og gæði þeirra skýrslna sem stjórnendur fyrirtækisins og opinber yfirvöld byggja á.
8. Að kanna tölvukerfi fyrirtækisins, meðal annars með tilliti til notkunareftirlits og rekstraröryggis.
9. Að framkvæma sérstakar úttektir á dreifingu útlána og vanskila, stöðu stærstu skuldara og stærstu vanskilaaðila og tryggingа vegna sömu skuldbindinga.
10. Að framkvæma sérstakar úttektir á kerfum fjármálafyrirtækisins til að leggja mat á eigið fé í tengslum við mat á áhættu.
11. Mat á fjárhagsstöðu og hagkvæmni starfseminnar.
12. Að kanna með úrtakskönnunum einstök viðskipti og virkni innri eftirlitsferla.
13. Að framkvæma úttekt á þeim kerfum sem komið hefur verið á til að tryggja fylgni við kröfur laga og reglugerða og innleiðingu starfsreglna og ferla.
14. Að framkvæma úrtakskönnun á aðgerðum fyrirtækisins til að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
15. Könnun á eftirfylgni vegna fyrri athugasemda innri endurskoðanda.
16. Aðrar kannanir sem taldar eru nauðsynlegar til að ná fram markmiðum innri endurskoðunar.

deilda upplýsi stjórnendur og stjórn um niðurstöður gæðamats. Nánari útlistun á þeim kröfum sem settar eru fram í þessum stöðlum er að finna í leiðbeiningum sem einnig eru útgefnar af alþjóðasamtökunum.[51] Þau gefa jafnframt út verklagsstaðla þar sem eðli innri endurskoðunar er lýst og sett fram gæðaviðmið sem hægt er að beita til þess að meta frammistöðu innri endurskoðunar.

Verkefni innri endurskoðunar

Í tilmælum Fjármálaeftirlitsins eru verkefni innri endurskoðunar skilgreind. Þar kemur fram að verkefni innri endurskoðunar ættu að fela í sér greiningu og mat á því hvort eftirlitsferlar eða eftirlitskerfi séu til staðar og séu viðeigandi og skilvirk. Í tilmælunum koma einnig fram þeir þættir sem innri endurskoðun ber að kanna reglulega (sjá nánar rammagrein).

Í leiðbeinandi reglum Basel-nefndarinnar er fjallað um verkefni innri endurskoðunar. Í grunnreglu 3 er umfjöllun um nauðsyn þess að innri endurskoðun sé sífellt til staðar til þess að vakta innra eftirlit fjármálastofnunarinnar og aðstoða stjórn og stjórnendur við að auka virkni þess.[52] Í grunnreglu 10 kemur fram að innri endurskoðun skuli framkvæma óháð mat á áhættustýringu fjármálastofnunarinnar og matsaðferðum til að leggja mat á eigið fé.[53] Í grunnreglu 11 kemur fram að verkefni innri endurskoðunar feli í sér gerð endurskoðunaráætlunar, yfirferð á ýmsum upplýsingum, að kynna niðurstöður fyrir stjórn og stjórnendum og koma með tillögur að úrbótum. Nálgun innri endurskoðunar skal vera áhættugrunduð og sett fram í endurskoðunaráætlun.[54]

Samskipti innri og ytri endurskoðenda

Aðgangur ytri endurskoðanda að upplýsingum og upplýsingaskylda innri endurskoðanda

Ytri endurskoðendur skulu hafa aðgang að skýrslum innri endurskoðanda og ber innri endurskoðanda að upplýsa um atriði sem talin eru skipta máli við ytri endurskoðun samkvæmt tilmælum nr. 3/2008. Ytri endurskoðandi getur byggt á vinnu innri endurskoðanda

51. The Institute of Internal Auditors (IIA), *International Profession Practices Framework*.
52. Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, ágúst 2001, bls. 3.
53. Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, ágúst 2001, bls. 8.
54. Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, ágúst 2001, bls. 9.

Starf innri endurskoðunar getur takmarkað umfang starfa ytri endurskoðunar

og því getur tilvist innri endurskoðunardeildar haft áhrif á umfang og eðli endurskoðunaraðgerða ytri endurskoðanda þó svo að engin breyting sé á ábyrgð ytri endurskoðanda. Í reglum Basel-nefndarinnar, grunnreglu 16, kemur fram að fjármálaeftirlit einstakra landa skuli hvetja til samskipta innri og ytri endurskoðenda.[55]

Samskipti innri endurskoðunar og endurskoðunarnefndar

Endurskoðunarnefndum ber meðal annars að hafa eftirlit með fyrirkomulagi og virkni innri endurskoðunar, sbr. 108 gr. b. laga nr. 3/2006 um ársreikninga. Í því felst að hafa eftirlit með vinnuferli við gerð reikningsskila og eftirlit með fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits, innri endurskoðunar, ef við á, og áhættustýringu. Samkvæmt tilmælum Fjármálaeftirlitsins skal endurskoðunarnefnd hafa aðgang að skýrslum innri endurskoðanda og skal hann upplýsa um atriði sem skipt geta máli fyrir endurskoðunarnefndina.

Staðlar og góð framkvæmd

Í tilmælum Fjármálaeftirlitsins er vísað til þess að það teljist góð framkvæmd við innri endurskoðun að fara eftir þeim stöðlum og leiðbeiningum sem viðurkennd séu innan sviðsins og nefnir Fjármálaeftirlitið sérstaklega staðla Alþjóðasamtaka innri endurskoðenda (IIA) og Alþjóðasamtaka um endurskoðun upplýsingakerfa (ISACA) auk tilmæla Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit.

6.3.7.2 Regluvarsla

Þeim sparisjóðum sem hafa starfsleyfi til viðskipta og þjónustu með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfaviðskipti[56] er skylt samkvæmt þeim lögum að halda uppi skipulagi sem tryggir samfellda og reglulega starfsemi og þjónustu við viðskiptavini sína.[57] Með því er átt við viðeigandi kerfi og verkferla fyrir helstu eftirlitsþætti, þar á meðal regluvörslu.[58] Regluvarsla skal sjá um að reglum og verkferlum samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti sé komið á og fylgt. Regluvarsla er þannig mikilvægur þáttur í innra skipulagi fjármálafyrirtækja sem eiga í verðbréfaviðskiptum. Reglur um stöðu regluvarðar og hlutverk er að finna í 130. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti, reglugerð nr. 995/2007 um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja og reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 987/2006 um meðferð innherjaupplýsinga og innherjaviðskipti, sem settar eru á grundvelli 132. gr. laga nr. 108/2007.[59] Fyrir gildistöku reglugerðar nr. 995/2007 gerði Fjármálaeftirlitið aðeins kröfu um regluvörslu innan þeirra fjármálafyrirtækja sem einnig voru útgefendur verðbréfa.

Samkvæmt 130. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti og 1. mgr. 26. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 987/2005 ber stjórn útgefanda ábyrgð á eftirliti með því að reglunum sé fylgt. Þannig er það í hennar verkahring að ráða regluvörð og staðgengil hans, ellegar að staðfesta ráðningu hans. Með þessu er reynt að tryggja sjálfstæði regluvarðar í störfum gagnvart framkvæmdastjóra og öðrum starfsmönnum.[60]

Hlutverk regluvarðar

Hlutverk regluvarðar samkvæmt 3. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 995/2007 er að hafa eftirlit með því að innri starfsreglur séu settar og að verkferlum sé komið á. Þá hefur hann ákveðið fræðslu- og ráðgjafarhlutverk gagnvart starfsmönnum fjármálafyrirtækisins svo að þeir geti uppfyllt skyldur fyrirtækisins samkvæmt lögum. Regluvörður skal samkvæmt 27. gr. reglna nr. 987/2006 leggja fyrir stjórn skýrslu um framkvæmd regluvörslu eins oft og nauðsyn þykir. Regluvörður sér um að setja saman, viðhalda og senda Fjármálaeftirlitinu skrá yfir fruminnherja og tímabundna innherja, auk þess sem hann hefur eftirlit með

55. Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, ágúst 2001, bls. 12.

56. Sjá 2. tölul. 1. mgr. 4. gr., sbr. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Ákvæðin eru óbreytt efnislega frá setningu laganna hvað þau atriði varðar sem hér um ræðir.

57. Sjá 6. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti.

58. Sjá m.a. 2. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti. Þar segir að í reglugerð sem ráðherra setur á grundvelli laganna skuli m.a. koma fram ákvæði um skipulag fjármálafyrirtækja, „þ.m.t. regluvörslu, áhættustjórnun, innri endurskoðun, ábyrgð yfirstjórnar, meðferð á kvörtunum og eigin viðskipti, skv. 6. gr.". Ráðherra setti reglugerð nr. 995/2007 um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja á grundvelli ákvæðisins.

59. Í desember 2011 gaf Fjármálaeftirlitið út leiðbeinandi tilmæli nr. 5/2011 um stöðu og verksvið regluvörslu fjármálafyrirtækja. Tilmælin hafa að geyma nákvæmar útlistanir á stöðu og verksviði regluvörslu innan fjármálafyrirtækja og voru unnin með hliðsjón af meginreglum og markmiðum sem sett hafa verið af Alþjóðasamtökum eftirlitsaðila á verðbréfamarkaði (International Organization of Securities Commissions, IOSCO; sjá www.iosco.org) og Basel-nefndinni.

60. Aðalsteinn Jónasson, *Viðskipti með fjármálagerninga*, Reykjavík 2009, bls. 714.

viðskiptum innherja samkvæmt III. kafla laga nr. 108/2007. Til að sjálfstæði regluvarðar í störfum sé tryggt ber að tryggja honum nauðsynlegt vald, úrræði og sérfræðiþekkingu, auk aðgangs að öllum nauðsynlegum gögnum, sbr. a-lið 3. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 995/2007.

Hafa verður í huga að það fer eftir umfangi og eðli starfsemi hve strangar kröfur eru gerðar til ráðstafana fjármálafyrirtækis til regluvörslu. Þetta er til að mynda tekið fram í 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 995/2007 auk þess sem í 5. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar er að finna heimild til undanþágu frá kröfum um að starfsmenn fjármálafyrirtækis sinni ekki öðrum störfum samhliða regluvörslu. Til að undanþága sé veitt verður fjármálafyrirtæki að geta sýnt fram á að slíkar kröfur séu of þungbærar miðað við umfang og eðli starfsemi fjármálafyrirtækisins og að regluvarsla sé að öðru leyti fullnægjandi.

Rannsóknarnefnd Alþingis kallaði eftir yfirliti yfir starfandi regluverði hjá sparisjóðum á árunum 2005–2011 frá Fjármálaeftirlitinu. Upplýsingarnar eru unnar upp úr tilkynningum sparisjóðanna til Fjármálaeftirlitsins.

Tafla 2. Starfandi regluverðir hjá sparisjóðum á árunum 2005–2011[61]

Sparisjóður	Nafn regluvarðar
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	Páll Árnason (ódags.)
Sparisjóðurinn í Keflavík	Tilkynnt í apríl 2005 að Ólafur K. Ólafs hafi verið skipaður regluvörður. Staðgengill: Kristín Bryndís Guðmundsdóttir. Tilkynnt í mars 2009 að Halldóra G. Jónsdóttir hafi verið ráðin regluvörður. Staðgengill: Guðmundur Hreggviðsson.
Byr sparisjóður	Tilkynnt í mars 2008 um ráðningu Ólafs K. Ólafs í stöðu regluvarðar. Staðgenglar: Eyjólfur R. Sigurðsson, Sighvatur Sigfússon og Gunnar Árnason. Tilkynnt í desember 2008 að staðgengill regluvarðar væri Helga Björg Ingvadóttir í stað fyrrnefndra staðgengla. Ólafur K. Ólafs hættir sem regluvörður í mars 2010.
Sparisjóðabanki Íslands hf.	Tilkynnt í september 2005 að Jóhann Tómas Sigurðsson hafi verið skipaður regluvörður. Vararegluverðir: Ásta Guðjónsdóttir og Hlín Brynjólfsdóttir. Í apríl 2006 er tilkynnt að Jóna Björk Guðnadóttir taki við regluvörslu.
Sparisjóður Mýrasýslu	Tilkynnt í janúar 2008 að Erla Stefánsdóttir hafi verið ráðin regluvörður. Staðgengill: Gísli Kjartansson.
Sparisjóður Bolungarvíkur	Ásgeir Sólbergsson (ódags.).
Sparisjóður Vestmannaeyja	Hafsteinn Gunnarsson (ódags.).
Sparisjóður Vestfirðinga	Guðrún Sigurbjört Eggertsdóttir frá 3. maí 2005.
Sparisjóður Hafnarfjarðar	Eyjólfur R. Sigurðsson (ódags.).
Sparisjóður Kópavogs	Ólafur K. Ólafs (ódags.).

6.4 Opinbert eftirlit með sparisjóðum

Í því skyni að koma böndum á starfsemi banka og annarra fjármálafyrirtækja og takmarka áhættusækni hefur hið opinbera sett margvíslegar reglur um starfsemi slíkra fyrirtækja. Til að tryggja að reglum þessum sé fylgt hefur jafnframt verið komið upp opinberu og óháðu eftirlitskerfi. Hlutverk opinberra eftirlitsstofnana er að fylgjast með að starfsemi banka og annarra fjármálafyrirtækja sé í samræmi við lög og heilbrigða viðskiptahætti. Segja má að framkvæmd eftirlits þessara stofnana sé tvíþætt. Annars vegar er um almennt eftirlit að ræða, þar sem starfsemi fjármálafyrirtækis er könnuð á reglulegan hátt, meðal annars með reglubundnum skýrsluskilum. Hins vegar er framkvæmt sértækt eftirlit sem fer að mestu leyti fram með athugunum og heimsóknum til fjármálafyrirtækja þar sem starfsemi þeirra er könnuð.

Markmið laga þessara er að opinbert eftirlit stuðli að velferð þjóðarinnar, öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, eðlilegum viðskiptaháttum og neytendavernd. Eftirlit á vegum hins opinbera má ekki leiða til mismununar né takmarka athafnafrelsi nema almannahagsmunir krefjist.

Ákvæði 2. gr. laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur.

Þegar settar eru reglur um sérstakt eftirlit á vegum hins opinbera ber að fara eftir ákvæðum laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur. Markmið laganna samkvæmt 2. gr. þeirra er að „opinbert eftirlit stuðli að velferð þjóðarinnar, öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, eðlilegum viðskiptaháttum og neytendavernd“. Þá má eftirlit á vegum hins opinbera ekki leiða til mismununar eða takmörkunar á athafnafrelsi nema

61. Upplýsingar veittar með tölvubréfi Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 18. júlí 2013.

almannahagsmunir krefjist. Viðkomandi stjórnvald skal meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og þjóðfélagslegan kostnað, sbr. 3. gr. laganna. Framkvæmd þeirra er nánar útfærð í reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera.

6.4.1 Sögulegur bakgrunnur eftirlits með fjármálastarfsemi

Eftirlit með bönkum og sparisjóðum falið sérstökum eftirlitsmanni með lögum nr. 48/1923

Eins og áður hefur verið nefnt var fyrsti sparisjóðurinn á Íslandi stofnaður árið 1858 en hann varð ekki langlífur. Sparisjóðunum fjölgaði þó ört, einkum snemma á 20. öldinni. Bankar höfðu jafnframt verið stofnaðir, Landsbanki Íslands tók til starfa árið 1886 og Íslandsbanki hf. árið 1904. Strax upp úr aldamótum hófst umræða um mikilvægi þess að koma á opinberu eftirliti með þessum fjármálastofnunum og árið 1923 voru samþykkt á Alþingi lög nr. 48/1923 um eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum. Eftirlitsmaður hafði það hlutverk að rannsaka raunverulegt fjárhagsástand banka og sparisjóða, koma skipulagi á bókhald þeirra, gera tillögur og skila skýrslum til ríkisstjórnarinnar. Kostnaður af eftirlitinu átti að vera greiddur af ríkissjóði en síðan endurgreiddur af bönkum og sparisjóðum í hlutfalli við veltufjármagn hverrar stofnunar. Mikillar óánægju gætti meðal bankanna um fyrirkomulag eftirlitsins og náði embætti eftirlitsmanns aldrei almennilegri fótfestu. Lögin voru því felld úr gildi árið 1935 og fjármálaráðuneytinu falið að annast eftirlit með fjármálastofnunum landsins. Eftirlitið var svo fært undir þann ráðherra sem fór með bankamál samkvæmt lögum nr. 69/1941 um sparisjóði. Þannig var engin sérstök eftirlitsstofnun með bönkum og sparisjóðum hér á landi frá 1935 allt til ársins 1961, en þá var Seðlabanka Íslands falið eftirlit með starfsemi banka, sparisjóða og annarra innlánsstofnana með lögum nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands.[62]

Bankaeftirlit Seðlabankans

„Hugleiða má hvort það sé jákvætt fyrir seðlabanka að hafa eftirlit á sínum snærum þar sem starfsemi eftirlitsstofnana getur fylgt ágreiningur. Þegar áföll verða í eftirlitsskyldum stofnunum er eftirlitsaðilanum oft kennt um hvernig fór. Þetta kann að skaða ímynd seðlabanka og draga úr starfsgetu hans að öðru leyti.“

Skýrsla nefndar um endurskoðun á opinberu eftirliti með fjármálastofnunum. Fylgiskjal I með frumvarpi til laga um opinbert eftirlit með fjármálastofnunum.

Með sérstöku bankaeftirliti Seðlabanka Íslands var í fyrsta sinn sett á fót virkt almennt eftirlit með fjármálastofnunum hér á landi. Eftirlitið fólst í því að fylgjast með því að innlánsstofnanir fylgdu lögum og reglum sem um starfsemi þeirra giltu hverju sinni. Þá var bankaeftirlitinu heimilt að færa ráðherra athugasemdir ef það taldi hag eða rekstur innlánsstofnunar óheilbrigðan. Ítarlegri ákvæði um bankaeftirlit Seðlabankans var að finna í nýjum heildarlögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/1986. Með aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu og breyttum efnahagsaðstæðum fór fjármálamarkaðurinn ört stækkandi og eftirlitsskyldum aðilum fjölgaði. Í kjölfarið fór af stað umræða um nauðsyn þess að setja á fót sjálfstæða stofnun sem færi með eftirlit með fjármálastarfsemi í heild sinni. Árið 1996 skipaði viðskiptaráðherra nefnd sem ætlað var að kanna hvernig best væri að haga skipan eftirlits með stofnunum og félögum sem starfa á fjármálamarkaði. Nefndin skilaði skýrslu í ársbyrjun 1998 og var niðurstaða meirihluta nefndarinnar að heppilegast væri að færa eftirlit með fjármálastarfsemi úr Seðlabankanum og koma á fót sérstöku

Regluverk opinbers eftirlits með fjármálafyrirtækjum

Til að opinbert eftirlit með fjármálafyrirtækjum sé virkt og þjóni tilgangi sínum er nauðsynlegt að hlutverk og starfsumgjörð eftirlitsstofnana séu lögbundin og að um starfsemi eftirlitsskyldra fjármálafyrirtækja gildi lög og reglur. Oft er um að ræða ákvæði sem fela í sér ítrekun á almennum eftirlitsheimildum og úrræðum Fjármálaeftirlitsins á grundvelli laga nr. 87/1998, en einnig sértækari heimildir sem snúa að þeirri starfsemi sem viðkomandi lög beinast að.* Um skipan og starfsemi Fjármálaeftirlitsins gilda lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Nánar er vikið að inntaki laganna í umfjöllun um Fjármálaeftirlitið í kafla 6.4.2. Um Seðlabanka Íslands gilda lög nr. 36/2001. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna er meginmarkmið Seðlabankans að stuðla að stöðugu verðlagi á Íslandi. Nánar er fjallað um eftirlitshlutverk Seðlabanka Íslands í kafla 6.4.3.2.

Með lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki voru lagaákvæði um starfsemi banka og annarra fjármálastofnana sameinuð í ein heildarlög, en fyrir höfðu gilt fern mismunandi lög um starfsemi slíkra fyrirtækja. Sameiningunni var ætlað að gera löggjöf á fjármálamarkaði einfaldari og skilvirkari. Forsenda þess að fyrirtæki geti veitt þjónustu á grundvelli laganna er að það hafi fengið

62. Skýrsla nefndar um endurskoðun á opinberu eftirliti með fjármálastofnunum, unnin á vegum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins, janúar 1998.

starfsleyfi Fjármálaeftirlitsins samkvæmt 2. gr. laganna. Í lögunum er að finna ákvæði sem fela Fjármálaeftirlitinu víðtækt eftirlit með fjármálafyrirtækjum. Þannig ber því meðal annars að hafa eftirlit með stofnun og starfsemi fjármálafyrirtækja, alþjóðlegri starfsemi þeirra, virkum eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, stórum áhættuskuldbindingum, hæfisskilyrðum stjórnenda og starfsmanna, lausu fé og eiginfjárgrunni sem og slitum og samruna þeirra.

Um viðskipti og þjónustu tengda fjármálagerningum á fjármálamarkaði gilda lög nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti. Með lögunum voru innleiddar í íslensk lög tvær rammatilskipanir Evrópuþingsins og Evrópuráðsins, annars vegar tilskipun 2004/39/EB, eða svokölluð MiFID-tilskipun, og hins vegar tilskipun 2004/109/EB um samræmingu krafna um gagnsæi í tengslum við upplýsingar um útgefendur verðbréfa sem eru skráð á skipulegan markað. Innleiðing tilskipananna fól í sér strangari kröfur til innri starfsemi fjármálafyrirtækja en var að finna í eldri lögum um verðbréfaviðskipti nr. 33/2003. Fyrir þær skipulagsbreytingar sem áttu sér stað hjá Fjármálaeftirlitinu í janúar 2012 sinnti sérstakt verðbréfasvið innan Fjármálaeftirlitsins eftirliti með verðbréfaviðskiptum, en eftir breytingarnar fer eftirlit fram á vettvangs- og verðbréfaeftirlitssviði Fjármálaeftirlitsins. Samkvæmt 1. mgr. 133. gr. laganna fer Fjármálaeftirlitið með eftirlit með framkvæmd laganna og reglna settra samkvæmt þeim. Þannig hefur stofnunin eftirlit með öllum viðskiptum fjármálafyrirtækja á verðbréfamarkaði, heldur úti skrá um hæfa fjárfesta, hefur umsjón með staðfestingu á lýsingu, heldur utan um tilkynningar útgefenda verðbréfa, hefur eftirlit með eigendum virkra eignarhluta og heldur úti sérstakri innherjaskrá. Á grundvelli laganna gefur Fjármálaeftirlitið einnig út reglur og leiðbeinandi tilmæli þar sem nánari framkvæmd laganna er útfærð.

Samhliða setningu laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti voru sett lög nr. 110/2007 um kauphallir sem leystu af hólmi lög nr. 34/1998 um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða. Hér á landi er kauphöll starfrækt af NASDAQ OMX á Íslandi, en félagið er hluti af alþjóðlega kauphallarfyrirtækinu NASDAQ OMX Group, Inc. Í 21. gr. laga nr. 110/2007 er að finna ákvæði um eftirlitsskyldu kauphalla. Samkvæmt ákvæðinu ber kauphöll að hafa eftirlit með því að markaðsaðilar starfi eftir gildandi lögum, reglum og samþykktum. Í því skyni skal kauphöll reka viðeigandi eftirlitskerfi með viðskiptum. Þá ber kauphöll að tilkynna Fjármálaeftirlitinu ef upp kemur grunur eða vitneskja um brot.

Á grundvelli 138. gr. laga nr. 108/2007 hafa Fjármálaeftirlitið og Kauphöllin tekið upp samstarf um viss eftirlitsverkefni sem Fjármálaeftirlitið fól Kauphöllinni. Henni ber að hafa eftirlit með upplýsingaskyldu útgefenda, tilkynningum á grundvelli flöggunarskyldu og tilkynningarskyldu um viðskipti innherja, innherjasvik og markaðsmisnotkun.** Kauphöllin sinnir þessu eftirliti með því að fara yfir efni tilkynninga sem birtast opinberlega, auk þess sem fylgst er með umfjöllun í fjölmiðlum um skráð félög. Viðskiptaeftirlit Kauphallarinnar fer fram í gegnum rafrænt eftirlitskerfi, SMARTS, sem greinir atburði á markaði sem gætu verið vísbending um brot á lögum eða reglum og gerir viðvart. Gefi kerfið frá sér viðvörun kannar Kauphöllin ástæður þess með hliðsjón af markaðsaðstæðum og fréttum og eftir atvikum er skýringa leitað hjá verðbréfamiðlurum eða fyrirtækjum. Vakni grunur um að ákvæði um verðbréfaviðskipti hafi verið brotin upplýsir Kauphöllin Fjármálaeftirlitið um slíkt.*** Eftirlitshlutverk Kauphallarinnar verður að skoða í ljósi einkaréttarlegrar stöðu hennar. Því er skýrt tekið fram í samstarfssamningnum að þrátt fyrir ofangreint samstarf hvíli ábyrgð á því eftirliti sem Kauphöllinni er falið eftir sem áður hjá Fjármálaeftirlitinu. Í lok árs 2011 framkvæmdi Fjármálaeftirlitið ítarlega athugun á rafrænu eftirliti Kauphallarinnar. Eftirlitið gerði í kjölfarið athugasemdir við ákveðna þætti í eftirliti Kauphallarinnar á árinu 2008. Til dæmis er nefnt að viðskipti tiltekinna fjármálafyrirtækja með eigin hlutabréf hefðu átt að vekja athygli Kauphallarinnar fyrr en raunin varð. Í tilkynningu vegna athugunarinnar kemur fram að til standi að skipa vinnuhóp um hvernig megi bæta eftirlit og hvernig verkaskiptingu milli Kauphallarinnar og Fjármálaeftirlitsins verði best háttað til frambúðar.****

* Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediktsdóttir, *Opinbert markaðseftirlit*, Reykjavík 2012, bls. 307.

** Yfirlýsing um eftirlitsverkefni sem Fjármálaeftirlitið felur Nasdaq OMX Iceland hf. á grundvelli 138. gr. laga um verðbréfaviðskipti nr. 108/2007 frá 22. janúar 2009.

*** Sjá 6. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði.

**** Niðurstaða athugunar á rafrænu eftirliti Nasdaq OMX Iceland hf. 22. desember 2011.

fjármálaeftirliti, sem hefði eftirlit með banka- og vátryggingarstarfsemi.[63] Á grundvelli skýrslunnar lagði viðskiptaráðherra fram frumvarp til laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi sem markaði upphaf nýrrar sjálfstæðrar eftirlitsstofnunar, Fjármálaeftirlitsins.

6.4.2 Fjármálaeftirlitið

Fjármálaeftirlitið stofnað á grundvelli laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi

Fjármálaeftirlitið var sett á fót með lögum nr. 87/1998. Allt til ársins 2012 var starfsemi þess skipt í fjögur verkefnasvið, auk stoðþjónustu undir stjórn forstjóra: lánamarkað, verðbréfamarkað, vátryggingarmarkað og innheimtustarfsemi, og lífeyris- og verðbréfasjóðamarkað. Eftirlitssviðin voru lögð niður í byrjun árs 2012 og þrjú ný svið stofnuð í þeirra stað: vettvangsathuganir, eftirlit og greiningar. Vettvangsathuganir skiptast í tvo hluta, rannsóknir og vettvangsathuganir. Rannsókn á ætluðum afbrotum tengdum falli bankanna er dæmi um verkefni sem falla þar undir, en rannsókn á þeim lauk hjá Fjármálaeftirlitinu í febrúar 2013.[64] Meginhlutverk eftirlitssviðs er að hafa eftirlit með aðilum á íslenskum fjármálamarkaði og gæta þess að þeir starfi í samræmi við lög og reglur sem gilda um starfsemi þeirra. Helsta viðfangsefni greiningarsviðs er að áhættumeta einstaka geira fjármálamarkaðar og markaðinn sem heild, fylgjast með þróun áhættu, gera tillögur að áherslum í eftirliti og meta þörf fyrir möguleg inngrip Fjármálaeftirlitsins.[65]

Fjármálaeftirlitið er ríkisstofnun sem heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra, en lýtur þó sérstakri stjórn, sbr. 3. gr. laga nr. 87/1998. Stofnunin er því sjálfstætt stjórnvald í skilningi stjórnsýsluréttar, en í því felst að ráðherra getur ekki gefið Fjármálaeftirlitinu fyrirmæli nema með sérstakri lagaheimild og eru ákvarðanir þess ekki kæranlegar til ráðherra, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna. Með þessari skipan er ætlunin að tryggja sjálfstæði stofnunarinnar gagnvart ráðherra. Ráðherra skipar þriggja manna stjórn Fjármálaeftirlitsins til fjögurra ára í senn og skal einn stjórnarmaður skipaður eftir tilnefningu frá Seðlabanka Íslands, sbr. 4. gr. laganna.[66] Forstjóri Fjármálaeftirlitsins er ráðinn af stjórn stofnunarinnar og annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri hennar, sbr. 5. gr laganna.

Fjármálaeftirlitið skal fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Hlutverk Fjármálaeftirlitsins er afmarkað í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998. Samkvæmt ákvæðinu skal það fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Tekið er fram í 1. mgr. 9. gr. að Fjármálaeftirlitið skuli athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þyki. Í 1. mgr. 10. gr. er síðan kveðið á um að ef í ljós kemur að eftirlitsskyldur aðili fylgi ekki lögum og öðrum reglum sem gildi um starfsemi hans skuli Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs tíma.

Eftirlitsskyldir aðilar standa straum af kostnaði Fjármálaeftirlitsins

Eftirlitsskyldir aðilar standa straum af kostnaði við rekstur Fjármálaeftirlitsins í samræmi við lög nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna rennur eftirlitsgjaldið beint til Fjármálaeftirlitsins sem sér um að innheimta það.

Í 4. og 5. gr. laganna er mælt fyrir um álagningarhlutföll og álagningarstofna eftirlitsgjaldsins. Gjaldið reiknast meðal annars sem hundraðshluti af heildareignum, rekstrartekjum eða tryggingariðgjöldum eftirlitsskyldra aðila. Ákveðnir tilgreindir aðilar greiða fast gjald. Í 1. mgr. 5. gr. er mælt fyrir um tiltekið lágmark sem eftirlitsskyldum aðilum ber að greiða ef hlutfall eftirlitsgjalds af álagningarstofni nær ekki tiltekinni fjárhæð. Álagningargrunnur eftirlitsgjaldsins eru ársreikningar eftirlitsskyldra aðila fyrir næstliðið ár þegar áætlun er undirbúin. Samkvæmt 2. gr. laganna skal Fjármálaeftirlitið fyrir 1. júlí ár hvert gefa ráðherra skýrslu um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs. Í skýrslunni skal jafnframt lagt mat á þróun starfsemi undangenginna þriggja ára með tilliti til þess tíma sem ætla má að farið hafi í eftirlit með hverjum flokki eftirlitsskyldra aðila. Skýrslunni skal auk þess fylgja álit samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila á áætluðu rekstrarumfangi næsta árs ásamt afgreiðslu

63. Skýrsla nefndar um endurskoðun á opinberu eftirliti með fjármálastofnunum, unnin á vegum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins, janúar 1998.
64. „Rannsóknum Fjármálaeftirlitsins á málum tengdum bankahruninu er lokið“, fréttavefur Fjármálaeftirlitsins 14. febrúar 2013, www.fme.is/media/frettir/Frettatilkynning14022013.pdf.
65. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2012; ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2012, bls. 10–11.
66. Nánar er fjallað um stjórn Fjármálaeftirlitsins í kafla 6.4.2.4.

stjórnar Fjármálaeftirlitsins á álitinu. Gefi niðurstaða skýrslunnar tilefni til að breyta hundraðshluta eftirlitsgjalds skal ráðherra leggja frumvarp þar að lútandi fyrir Alþingi. Með þessu fæst samræmi milli gjaldtökunnar og rekstrarkostnaðar Fjármálaeftirlitsins. Endanlegt ákvörðunarvald um rekstrartekjur Fjármálaeftirlitsins og breytingar á álagningu eftirlitsgjalds er því í höndum Alþingis. Frá gildistöku laganna hefur þeim verið breytt árlega þar sem rekstraráætlanir eftirlitsins hafa gefið tilefni til breytinga á lögbundnum álagningarhlutföllum eftirlitsgjaldsins.

6.4.2.1 Eftirlitsheimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins

Fjármálaeftirlitið hefur víðtækar heimildir og úrræði til að framfylgja lögbundnu eftirlitshlutverki sínu samkvæmt lögum nr. 87/1998. Með lögunum var Fjármálaeftirlitinu falið að sinna því eftirliti sem áður hafði verið í höndum bankaeftirlits og vátryggingareftirlits og voru því valdheimildir þess áþekkar því sem hafði tíðkast hjá þeim eftirlitsstofnunum.[67] Fjármálaeftirlitinu voru fengnar víðtækar heimildir til aðgangs að upplýsingum, auk heimildar til að koma að athugasemdum og kröfum um úrbætur í starfsemi eftirlitsskyldra aðila.[68] Sé ekki farið eftir kröfum um úrbætur hefur Fjármálaeftirlitið viss fullnustuúrræði samkvæmt 11. gr. laganna. Fjármálaeftirlitið getur lagt dagsektir á eftirlitsskylda aðila og skipað þeim sérstakan tilsjónarmann. Þá var upprunalega kveðið á um í 3. mgr. 11. gr. að Fjármálaeftirlitinu bæri að tilkynna lögreglu ef stofnunin teldi eftirlitsskyldan aðila hafa gerst brotlegan við lög með refsiverðum hætti. Síðar var Fjármálaeftirlitinu færð heimild til að leggja stjórnvaldssektir á aðila vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna og ljúka minni háttar málum með sátt.[69] Fjármálaeftirlitinu ber að vísa til lögreglu þeim málum þar sem grunur leikur á meiri háttar broti gegn lögum eða reglum sem stofnuninni ber að framfylgja, sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna.

Eftirlitsúrræði Fjármálaeftirlitsins

6.4.2.1.1 Krafa um afhendingu upplýsinga og gagna

Eftirlitsskyldum aðilum er skylt að veita Fjármálaeftirlitinu aðgang að öllu bókhaldi sínu, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum í vörslu þeirra er varða starfsemina og Fjármálaeftirlitið telur nauðsynleg, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998. Synji eftirlitsskyldur aðili Fjármálaeftirlitinu um aðgang að gögnum eða skili þeim ekki í tæka tíð getur stofnunin lagt dagsektir á hann, sbr. 1. mgr. 11. gr. laganna. Í slíkum tilvikum getur stofnunin einnig krafist upplýsinga og skjala frá einstökum stjórnendum og starfsmönnum hins eftirlitsskylda aðila á grundvelli 3. mgr. 9. gr. laganna, að viðlögðum dagsektum. Í sömu grein er jafnframt tekið fram að lagaákvæði um þagnarskyldu takmarki ekki skyldu til að veita upplýsingar og aðgang að gögnum, að því undanskildu að lögmaður verður ekki skyldaður til að veita upplýsingar sem hann öðlast við athugun á lagalegri stöðu skjólstæðings í tengslum við dómsmál, eða upplýsingar sem hann öðlast fyrir, á meðan eða eftir lok dómsmáls, ef upplýsingarnar hafa bein tengsl við málið. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. eru stjórn, forstjóri og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins bundin þagnarskyldu. Þá eru upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu samkvæmt sérlögum eða öðrum lögum háðar sambærilegri þagnarskyldu þegar þær hafa verið afhentar Fjármálaeftirlitinu.

Fjármálaeftirlitið getur gert vettvangsathuganir eða óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem það telur þörf á. Engin nánari fyrirmæli um framkvæmd slíkra athugana er að finna í lögunum eða lögskýringargögnum.[70]

6.4.2.1.2 Athugasemdir og kröfur um úrbætur

Leiði athugun Fjármálaeftirlitsins í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgi ekki lögum og reglum um fjármálastarfsemi hefur Fjármálaeftirlitið heimild til að gera athugasemdir við starfsemi þess aðila og krefja hann um úrbætur innan hæfilegs frests samkvæmt 10. gr. laga nr. 87/1998. Sömu heimild hefur Fjármálaeftirlitið telji það hag eða rekstur eftirlitsskylds aðila að öðru leyti óheilbrigðan og brjóta í bága við eðlilega viðskiptahætti. Fjármálaeftirlitið getur boðað til fundar í stjórn eða framkvæmdastjórn hins eftirlitsskylda aðila til að fjalla um athugasemdir og kröfur um úrbætur.

67. *Alþingistíðindi,* 1997–1998, A-deild, bls. 3959–3960.
68. Sjá 9. gr. og 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.
69. Sjá lög nr. 55/2007 um breytingar á lagaákvæðum ýmissa laga um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði.
70. Nánar er fjallað um vettvangsathuganir í kafla 6.4.2.3.3.

6.4.2.1.3 Dagsektir og févíti

„Niðurstaða kærunefndar í málum þessum hefur skapað óvissu um heimildir Fjármálaeftirlitsins til að fylgja eftir kröfum um upplýsingar í athugunum á myndun virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Slík óvissa skaðar það eftirlit sem Fjármálaeftirlitinu er ætlað að hafa með myndun virkra eignarhluta. Verður að teljast óviðunandi að eigendur eignarhluta geti virt að vettugi fyrirspurnir Fjármálaeftirlitsins án þess að eftirlitið hafi úrræði til að fylgja fyrirspurnunum eftir. Er því nauðsynlegt að Fjármálaeftirlitið hafi tiltæk úrræði til að afla þeirra upplýsinga sem lagt er á eigendur eignarhluta að veita lögum samkvæmt."

Athugasemdir við frumvarp er varð að lögum nr. 67/2006.

Fjármálaeftirlitið hefur heimild til að leggja dagsektir á eftirlitsskylda aðila á grundvelli 11. gr. laga nr. 87/1998. Dagsektir þjóna fyrst og fremst þeim tilgangi að efla þær rannsóknarheimildir sem Fjármálaeftirlitinu eru faldar í lögunum. Dagsektum verður beitt gagnvart eftirlitsskyldum aðilum, einstaklingum og lögaðilum sem Fjármálaeftirlitinu er falið að hafa eftirlit með og öðrum einstaklingum og lögaðilum sem veitt geta upplýsingar í þágu athugana samkvæmt ákvæðum laga. Skerpt var á heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á dagsektir með lögum nr. 67/2006. Var allur vafi tekinn af um það að Fjármálaeftirlitið gæti beitt dagsektum gagnvart einstaklingum jafnt sem fyrirtækjum, auk þess sem kveðið var skýrar á um heimildir Fjármálaeftirlitsins. Helstu ástæðu lagabreytingarinnar má rekja til lagalegrar óvissu sem skapaðist í kjölfar úrskurða kærunefndar um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi árið 2005. Kærunefndin felldi þá úr gildi ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að leggja dagsektir á tiltekna stofnfjáreigendur Sparisjóðs Hafnarfjarðar fyrir að afhenda ekki tilteknar upplýsingar. Fjármálaeftirlitið hafði sent stofnfjáreigendunum fyrirspurnir um eignarhluti þeirra í fjármálafyrirtæki á grundvelli ákvæða laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, en ekki fengið fullnægjandi svör. Kærunefndin taldi ekki verða með skýrum hætti ráðið að löggjafinn hefði ætlað að veita Fjármálaeftirlitinu heimild til að beita einstaklinga sem ættu eignarhlut í eftirlitsskyldum lögaðila dagsektum. Kærunefndin felldi því ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins úr gildi.[71]

Beiting dagsekta – í öllum tilvikum um vanhöld á reglubundnum skýrsluskilum að ræða

Í töflu 3 er að finna yfirlit yfir beitingu dagsekta á árunum 2005–2011. Í öllum tilvikum var um vanhöld á reglubundnum skýrsluskilum að ræða.

Tafla 3. Beiting dagsekta á árunum 2005–2011.[72]

Sparisjóður	Dagsetning bréfs/bréfa
Afl sparisjóður	18. maí 2011, 30. júní 2011, 21. október 2011, 15. nóvember 2011
Byr sparisjóður	1. desember 2010
nb.is-sparisjóður hf.	22. desember 2006
Sparisjóðabanki Íslands	8. október 2010
Sparisjóður Bolungarvíkur	2. janúar 2009, 19. maí 2009, 15. júní 2010, 18. október 2010, 15. nóvember 2011
Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis	10. janúar 2007
Sparisjóður Húnaþings og Stranda / Sp. í Keflavík	19. nóvember 2008
Sparisjóður Kópavogs	5. júlí 2007
Sparisjóður Mýrasýslu	19. nóvember 2008, 2. janúar 2009, 19. maí 2009, 15. júní 2010
Sparisjóður Mýrasýslu / Arion banki	7. október 2010
Sparisjóður Norðfjarðar	17. júlí 2009
Sparisjóður Ólafsfjarðar	9. desember 2008, 2. janúar 2009, 17. júlí 2009, 30. júní 2011, 25. október 2011
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf.	20. október 2011
Sparisjóður Siglufjarðar	9. desember 2008
Sparisjóður Skagafjarðar	5. júlí 2007
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	30. júní 2011
Sparisjóður Svarfdæla	17. júlí 2009
Sparisjóður Vestmannaeyja	9. desember 2008

Dagsektir þvingunarúrræði, en févíti viðurlög við broti

Þá getur Fjármálaeftirlitið lagt févíti á aðila sem brjóta gegn ákvörðunum þess. Févíti getur numið frá 10 þúsund krónum til 2 milljóna króna. Munurinn á dagsektum og févíti er annars vegar sá að dagsektir eru þvingunarúrræði á meðan févíti fela í sér ákveðin viðurlög við lögbroti og hafa varnaðaráhrif. Hins vegar birtist munurinn í því að í dagsektum felst viðvarandi greiðsluskylda en févíti fela í sér eingreiðslu.[73]

Aðeins eitt févíti, lagt á Sparisjóð Hafnarfjarðar 2005

Fjármálaeftirlitið hefur einu sinni beitt heimild sinni til að leggja févíti á sparisjóð, árið 2005. Um var að ræða ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins um að leggja févíti á Sparisjóð Hafnarfjarðar þar sem ekki hafði verið farið eftir kröfu Fjármálaeftirlitsins um að stjórn sparisjóðsins samþykkti engin frekari framsöl á stofnfjárhlutum í sparisjóðnum þar til rannsókn Fjármálaeftirlitsins á myndun virks eignarhlutar í sparisjóðnum væri lokið. Lagt var 1,5 milljóna króna févíti á sparisjóðinn.[74]

71. *Alþingistíðindi*, 2005–2006, A-deild, bls. 5089. Samhliða þessari lagabreytingu var ákvæði laganna um kærunefnd Fjármálaeftirlitsins fellt brott og þess í stað sett ákvæði sem heimilar aðilum máls fyrir Fjármálaeftirlitinu að skjóta ákvörðunum þess til dómstóla. Sjá nánari umfjöllun um samskipti Fjármálaeftirlitsins og stofnfjáreigenda Sparisjóðs Hafnarfjarðar í 18. kafla.
72. Samkvæmt fundargerðum stjórnar Fjármálaeftirlitsins.
73. Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediktsdóttir, *Opinbert markaðseftirlit*, Reykjavík 2012, bls. 282.
74. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins 9. mars 2006.

6.4.2.1.4 Stjórnvaldssektir og sáttir

Fjármálaeftirlitinu var veitt heimild með lögum nr. 55/2007 til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki og einstaklinga vegna brota á nánar tilteknum sérlögum er varða fjármálastarfsemi. Frá árinu 2003 hafði Fjármálaeftirlitið haft heimild til beitingar stjórnvaldssekta en sú heimild var bundin við brot á ákvæðum laga um verðbréfaviðskipti. Þá getur Fjármálaeftirlitið lokið málum með sátt, hafi eftirlitsskyldur aðili gerst brotlegur við ákvæði laga sem veita Fjármálaeftirlitinu heimild til að leggja á stjórnvaldssekt. Fjármálaeftirlitið hefur útfært heimildina nánar í reglum nr. 1245/2007. Er þar kveðið nánar á um heimild til sáttargerðar og framkvæmd hennar.

Á fundi stjórnar Fjármálaeftirlitsins 12. september 2008 var samþykkt að leggja 4 milljóna króna stjórnvaldssekt á Byr sparisjóð vegna ætlaðra brota á ákvæðum laga nr. 161/2002 vegna kaupa á virkum eignarhlut í SP-Fjármögnun hf. Byr sparisjóður hafði ekki leitað samþykkis Fjármálaeftirlitsins vegna kaupanna eins og áskilið er. Við ákvörðun fjárhæðar stjórnvaldssektarinnar var höfð hliðsjón af því að viðkomandi fyrirtæki ætti að þekkja reglur um virka eignarhluti og að um stóran eignarhlut væri að ræða. Þó var einnig litið til þess að sparisjóðurinn hefði viðurkennt mistök sín.[75]

Fjögurra milljóna króna sekt lögð á Byr sparisjóð 2008 vegna kaupa á virkum eignarhlut í SP-Fjármögnun hf.

6.4.2.1.5 Framkvæmdastjóra eða stjórnarmanni vikið frá

Á grundvelli 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 getur Fjármálaeftirlitið krafist þess að stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri eftirlitsskylds aðila, sem uppfyllir ekki hæfisskilyrði þeirra sérlaga sem um starfsemina gilda, láti af störfum, annaðhvort tímabundið eða til frambúðar. Ef kröfur Fjármálaeftirlitsins eru ekki uppfylltar innan hæfilegs tímaramma getur Fjármálaeftirlitið vikið viðkomandi aðila einhliða frá störfum. Slíkar aðgerðir útiloka ekki beitingu annarra heimilda Fjármálaeftirlitsins. Heimildin var færð í lög með breytingarlögum nr. 67/2006.[76]

6.4.2.1.6 Skipun sérfræðings

Heimild Fjármálaeftirlitsins til skipunar sérfræðings er að finna í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. 3. gr. laga nr. 67/2006. Slíkum sérfræðingi er falið að gera athugun á tilteknum þáttum í starfsemi eða rekstri eftirlitsskylds aðila eða hafa að öðru leyti sértækt eftirlit með honum. Sérfræðingurinn skal skipaður til tiltekins tíma, þó ekki lengur en til fjögurra vikna í senn. Sérfræðingurinn á rétt á að hafa starfsstöð hjá hinum eftirlitsskylda aðila og skal honum veittur aðgangur að öllu bókhaldi, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum og upplýsingum sem eftirlitsskyldi aðilinn hefur í sinni vörslu og óskað er eftir. Þá hefur hann rétt til að sitja fundi í stjórn eftirlitsskylds aðila sem áheyrnarfulltrúi með málfrelsi. Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu er heimild til skipunar sérfræðings tilkomin vegna mats á þörf á sérstakri úttekt eða sértæku eftirliti með starfsemi fjármálafyrirtækis. Telji Fjármálaeftirlitið nauðsynlegt að skipa sérfræðing er stjórn fjármálafyrirtækis upplýst og gefinn kostur á að koma að andmælum. Skipun sérfræðingsins telst ekki stjórnvaldsákvörðun en það er hins vegar stjórnvaldsákvörðun að leggja kostnað vegna hennar á eftirlitsskyldan aðila. Eftirlitsskyldum aðila er þá tilkynnt um þau áform að skipa þurfi sérfræðing og að kostnaður vegna þess verði mögulega innheimtur sem sértækur kostnaður. Að fengnum andmælum er ákvörðun tekin um framhaldið. Ákvörðun um að leggja kostnað í þessu sambandi á viðkomandi fyrirtæki er tekin af stjórn Fjármálaeftirlitsins. Ef ákvörðun er tekin um skipun sérfræðings er hinum eftirlitsskylda aðila tilkynnt um það og eftir atvikum óskað eftir að sérfræðingurinn fái starfsstöð hjá félaginu. Leitað er að hæfum einstaklingi til að skipa sem sérfræðing í hverju tilviki, þ.e. aðila með reynslu og þekkingu af fjármálastarfsemi eða eftirlitsskyldri starfsemi. Hugað er að mögulegu vanhæfi aðila áður en nafn eftirlitsskylds aðila er gefið upp, en eftir að nafnið liggur fyrir skal sérfræðingurinn upplýsa hvort hann hafi slík tengsl við þennan aðila að það geti valdið vanhæfi. Eftir að ákvörðun um

Skipaður sérfræðingur gerir athuganir á þáttum í starfsemi og rekstri eftirlitsskyldra aðila eða hefur að öðru leyti sértækt eftirlit með honum

Ákvörðun um að leggja kostnað af skipun sérfræðings á eftirlitsskyldan aðila telst stjórnvaldsákvörðun en ekki skipunin sjálf

75. Nánar er fjallað um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins í kafla 6.4.2.3.4.1.4.

76. Nánari umfjöllun um mat á hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra sparisjóða er að finna í kafla 6.4.2.3.4.2.

sérfræðing liggur fyrir er hann boðaður til fundar hjá Fjármálaeftirlitinu þar sem farið er yfir verklýsingu og honum afhent erindisbréf. Í framhaldi af þessu er ákveðið hvernig tilkynningarskyldu hans og skýrsluskilum til Fjármálaeftirlitsins skuli vera háttað.[77]

Fyrir fall bankanna haustið 2008 var fremur sjaldgæft að skipaðir væru sérfræðingar á grundvelli laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Frá þeim tíma og til loka ársins 2010 voru skipaðir 14 sérfræðingar vegna 13 eftirlitsskyldra aðila.

Sérfræðingar skipaðir í kjölfar falls viðskiptabankanna haustið 2008

Icebank hf.: Tómas Jónsson hrl. Skipaður 20. október 2008.

SPRON hf.: Jóhann Pétursson hrl. Skipaður 30. október 2008.

Sparisjóður Mýrasýslu: Jón Haukur Hauksson hrl. Skipaður 3. nóvember 2008.

Byr Sparisjóður: Eva Helgadóttir hrl. Skipuð 3. júní 2009.

Sparisjóðurinn í Keflavík: Soffía Björgvinsdóttir hdl. Skipuð 4. júní 2009.

Sparisjóður Svarfdæla: Árni Pálsson hrl. Skipaður 15. júlí 2009.

Sparisjóður Bolungarvíkur: Björn Jóhannesson hrl. Skipaður 22. júlí 2009.

Tómas Jónsson, Jóhann Pétursson, Eva Helgadóttir og Soffía Björgvinsdóttir tóku síðar sæti í slitastjórn þeirra fjármálafyrirtækja þar sem þau höfðu verið skipaðir sérstakir eftirlitsmenn Fjármálaeftirlitsins.

6.4.2.1.7 Svipting starfsleyfis

Heimild Fjármálaeftirlitsins til afturköllunar starfsleyfis

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 161/2002 getur Fjármálaeftirlitið afturkallað starfsleyfi fjármálafyrirtækis í heild eða að hluta í eftirfarandi tilvikum:

1. hafi fyrirtækið fengið starfsleyfi á grundvelli rangra upplýsinga eða á annan óeðlilegan hátt,
2. fullnægi fyrirtækið ekki ákvæðum laganna um stofnfé, hlutafé, eigið fé eða fjölda stofnfjáreigenda,
3. nýti fyrirtækið ekki starfsleyfið innan tólf mánaða frá því að það var veitt, afsali sér ótvírætt leyfinu eða hætti starfsemi í meira en sex mánuði samfellt,
4. fullnægi hluthafar, stjórnarmenn og stjórnendur fyrirtækis ekki hæfisskilyrðum laganna.
5. sé um að ræða náin tengsl fjármálafyrirtækis við einstaklinga eða lögaðila með þeim hætti sem um getur í 18. gr. laganna,
6. hafi ráðstafanir sem gripið hefur verið til á grundvelli ákvæða um inngrip Fjármálaeftirlitsins í eignir, réttindi og skyldur fjármálafyrirtækis skv. 100. gr. a. ekki náð árangri eða hafi verið kveðinn upp úrskurður um slit fyrirtækisins skv. XII. kafla,[78]
7. brjóti fyrirtækið að öðru leyti alvarlega eða ítrekað gegn lögum þessum, reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim.

6.4.2.1.8 Tilkynning til lögreglu um brot á lögum á fjármálamarkaði

Kveðið er á um tilkynningarskyldu Fjármálaeftirlitsins til lögreglu í 12. gr. laga nr. 87/1998. Ef eftirlitsskyldur aðili eða einstaklingur og lögaðilar hafa að mati Fjármálaeftirlitsins gerst með refsiverðum hætti brotlegir við lög eða reglur sem því er falið að framfylgja og brot eru meiri háttar ber stofnuninni að vísa þeim til lögreglu. Ákvörðun um að vísa máli til lögreglu verður ekki skotið til dómstóla samkvæmt niðurlagi greinarinnar.

77. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um verklag og forsendur við ákvörðun FME um að fela ytri aðila tiltekin verkefni og að leggja kostnað í því sambandi á ytri aðila, 13. janúar 2011.
78. Heimild samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 9. gr. kom inn með lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

6.4.2.2 Starfsumhverfi Fjármálaeftirlitsins eftir fall íslensku bankanna 2008

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði er fjallað um eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði á þeim tíma sem rannsókn þeirrar nefndar tók til. Þá voru lagaumhverfi, skipulagi og starfsumhverfi Fjármálaeftirlitsins fram að falli bankanna gerð ítarleg skil. Eftir útgáfu þeirrar skýrslu hafa verið gerðar umfangsmiklar breytingar á lögum um fjármálamarkaði og starfssviði Fjármálaeftirlitsins.

6.4.2.2.1 Helstu breytingar á lagaumgjörð á fjármálamarkaði frá hausti 2008

Lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. (neyðarlögin)

Lög nr. 125/2008 – „neyðarlög“

Með setningu laga nr. 125/2008 voru fjármálaráðherra veittar víðtækar lagaheimildir til aðgerða við sérstakar og mjög óvenjulegar aðstæður á fjármálamarkaði. Náðu heimildirnar meðal annars til þess að reiða fram fjármagn til að stofna ný fjármálafyrirtæki eða yfirtaka fjármálafyrirtæki eða þrotabú þess í heild eða að hluta. Með sérstökum og mjög óvenjulegum aðstæðum á fjármálamarkaði er átt við sérstaka fjárhags- eða rekstrarerfiðleika hjá fjármálafyrirtæki, meðal annars líkur á því að það geti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptavinum eða kröfuhöfum, forsendur afturköllunar starfsleyfis séu líklega fyrir hendi eða líkur standi til að það geti ekki uppfyllt kröfur um lágmarks eigið fé og að úrræði Fjármálaeftirlitsins séu ekki líkleg til að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði. Auk þessa ná sérstakar aðstæður meðal annars til þeirra aðstæðna að fjármálafyrirtæki hafi óskað eftir eða fengið heimild til greiðslustöðvunar eða nauðasamninga, óskað eftir gjaldþrotaskiptum eða verið úrskurðað gjaldþrota, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Ákvæði annarra laga um heimild ríkisins til að eiga virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki samkvæmt lögunum eða um yfirtökuskyldu og lýsingar gilda ekki, sbr. 3. mgr. 1. gr., auk þess sem aðrar undanþágur frá lögum eru gerðar svo ríkið geti stofnað eða tekið yfir fjármálafyrirtæki í heild eða að hluta.

Samkvæmt 2. gr. laganna er ráðherra heimilt við sömu aðstæður að leggja sparisjóði til fjárhæð sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans, en ríkissjóður fær þá stofnfjárbréf eða hlutabréf í viðkomandi sparisjóði sem endurgjald í samræmi við eiginfjárframlag sitt. Stofnfjárhlutur ríkisins nýtur sömu stöðu og aðrir stofnfjárhlutir í viðkomandi sjóði, en Fjármálaeftirlitinu er heimilt að setja sérstakar reglur um viðskipti með stofnfé í slíkum tilvikum.

Breytingar á lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki með lögum nr. 125/2008

Lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi var breytt með lögum nr. 125/2008, en við 8. gr. laganna, þar sem fjallað er um eftirlitsskyldur Fjármálaeftirlitsins, var bætt við nýrri 4. mgr., þar sem Fjármálaeftirlitinu voru veittar heimildir til að grípa til sérstakra ráðstafana í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði ef aðrir eftirlitsskyldir aðilar en fjármálafyrirtæki lentu í sérstökum fjárhags- eða rekstrarerfiðleikum og skyldu þá ákvæði 100. gr. a. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki gilda, sem einnig var nýmæli, sett með lögum nr. 125/2008.

Auknar heimildir Fjármálaeftirlitsins

Á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki voru gerðar þær breytingar að heimildir Fjármálaeftirlitsins til afturköllunar starfsleyfis fjármálafyrirtækja í heild eða að hluta voru auknar í þeim tilvikum sem ráðstafanir samkvæmt nýrri 100. gr. a. laganna skiluðu ekki árangri. Auk þessa var framsal stofnfjárhluta í sparisjóðum þar sem myndaðist virkur eignarhlutur ríkisins undanskilið samþykki stjórnar að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins, en fjármálaráðherra fer með atkvæði fyrir hönd ríkissjóðs í samræmi við stofnfjáreign eða hlutafjáreign hans í sparisjóði, sbr. 2. og 3. mgr. 70. gr. laganna, eins og ákvæðin hljóðuðu eftir breytinguna. Þau voru síðar numin úr gildi með lögum nr. 76/2009.

Virkur eignarhlutur ríkisins undanskilinn samþykki stjórnar sparisjóðs

Veigamesta breytingin á lögum um fjármálafyrirtæki var setning nýs lagaákvæðis sem heimilaði Fjármálaeftirlitinu að grípa til sérstakra ráðstafana, teldi það þörf á vegna sérstakra aðstæðna eða atvika, í því skyni að takmarka tjón eða hættu á fjármálamarkaði.[79] Þær ráðstafanir sem Fjármálaeftirlitinu var veitt heimild til að grípa til voru:

79. Ákvæðið var fært í lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki sem 100. gr. a.

1. að boða til hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda, án tillits til samþykkta félags og ákvæða hlutafélagalaga;
2. að taka yfir vald hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda í því skyni að taka ákvarðanir um nauðsynlegar aðgerðir, meðal annars að takmarka ákvörðunarvald stjórnar, víkja frá stjórn í heild eða að hluta, taka yfir eignir, réttindi og skyldur fjármálafyrirtækis í heild eða að hluta eða ráðstafa slíku fyrirtæki í heild eða að hluta, meðal annars með samruna við annað fyrirtæki;
3. að skipa fjármálafyrirtæki skilanefnd, þar sem ákvörðun er tekin um að víkja stjórn frá, og fari nefndin með allar heimildir stjórnar samkvæmt ákvæðum hlutafélagalaga;
4. að takmarka eða banna ráðstöfun fjármálafyrirtækis á fjármunum sínum og eignum, eða taka í sínar vörslur eignir sem mæta eiga skuldbindingum fjármálafyrirtækis, láta meta þær og ráðstafa til greiðslu áfallinna krafna, eftir því sem forsvaranlegt þykir;
5. að krefjast þess að fyrirtæki óski greiðslustöðvunar eða leiti heimildar til nauðasamninga.

Heimildir Fjármálaeftirlitsins til ákvarðanatöku ríkar; fjölbreytt og valdamikil úrræði

Með lögum nr. 125/2008 voru auk þessa gerðar breytingar á lögum um húsnæðismál nr. 44/1998, þar sem Íbúðalánasjóði var heimilað að kaupa skuldabréf fjármálafyrirtækja, sem tryggð væru með veði í íbúðarhúsnæði; og lögum nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Þá var bætt við nýrri 1. mgr. 103. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, þar sem kröfur vegna innstæðna samkvæmt lögum nr. 98/1999 voru látnar njóta rétthæðar samkvæmt 1. mgr. 112. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. við skipti á búi fjármálafyrirtækja.

Íbúðalánasjóði heimilað að kaupa skuldabréf fjármálafyrirtækja, tryggð með veði í íbúðarhúsnæði

Helstu breytingar á lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi frá október 2008

Lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi hefur verið breytt sex sinnum frá því lög nr. 125/2008 voru sett. Að mestu leyti er þar um að ræða minni háttar breytingar sem varða ekki starfsemi Fjármálaeftirlitsins með beinum hætti. Veigamesta breytingin á lögunum varð hins vegar með lögum nr. 20/2009 þegar sett var ný grein um gagnsæi í störfum Fjármálaeftirlitsins. Með þeim var Fjármálaeftirlitinu veitt heimild til að birta opinberlega niðurstöður í málum sínum og athugunum, byggðum á lögunum, nema slík birting yrði talin stefna hagsmunum fjármálamarkaðarins í hættu, ekki varða hagsmuni hans sem slíks eða valda hlutaðeigandi aðilum tjóni sem ekki væri í samræmi við það brot sem um væri að ræða.[80] Samkvæmt ákvæðinu skal Fjármálaeftirlitið birta opinberlega þá stefnu sem það fylgir við framkvæmd slíkrar birtingar.[81]

Gagnsæi í störfum Fjármálaeftirlitsins: gagnsæisstefna

Lög nr. 75/2010 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, með síðari breytingum

Sumarið 2010 voru lög nr. 75/2010 samþykkt á Alþingi. Með lagasetningunni var skerpt verulega á eftirlitshlutverki og heimildum Fjármálaeftirlitsins, í samræmi við tillögur í skýrslu Kaarlos Jännäri um lagaumhverfi og framkvæmd fjármálaeftirlits á Íslandi.[82]

Með lagabreytingunum var Fjármálaeftirlitinu gert að setja margvíslegar reglur á grundvelli ákvæða laga nr. 161/2002. Þannig skyldi stofnunin meðal annars setja reglur um framkvæmd áhættustýringar og um eftirlitskerfi vegna áhættuþátta í starfsemi fjármálafyrirtækja. Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laganna var vísað til þess að breytingin hefði þótt nauðsynleg til þess að veita áhættustýringu meira vægi en áður hefði verið gert. Sú skylda var lögð á Fjármálaeftirlitið að setja reglur um það hvað teldust eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir á fjármálamarkaði. Þá var Fjármálaeftirlitinu gert að setja reglur um kaupauka- og hvatakerfi í fjármálafyrirtækjum. Loks var Fjármálaeftirlitinu veitt heimild til að ákveða í reglum sínum hvaða liði skyldi draga frá eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis.[83]

80. Sbr. gildandi 9. gr. a. í lögum nr. 87/1998.
81. Gildandi gagnsæisstefna Fjármálaeftirlitsins var samþykkt 8. maí 2013. Sjá www.fme.is/media/eftirlitsstarfssemi/Gagnsaeis-stefna-Fjarmalaeftirlitsins---8.-mai-2013.pdf.
82. Um aðdraganda og ástæður lagasetningarinnar vísast til 4. kafla.
83. Reglur hafa verið settar um kaupaukakerfi fjármálafyrirtækja, nr. 700/2011, auk þess sem Fjármálaeftirlitið setti reglur nr. 670/2013 16. júlí 2013 um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti fjármálafyrirtækja.

Aukið var við heimildir Fjármálaeftirlitsins til afskipta af rekstri fjármálafyrirtækja. Með lögunum var Fjármálaeftirlitinu heimilað að takmarka starfsemi einstakra starfsstöðva fjármálafyrirtækja og setja þeim sérstök skilyrði fyrir áframhaldandi starfsemi, teldi stofnunin sérstaka ástæðu til. Með ákvæðinu var leitast við að færa Fjármálaeftirlitinu mildara úrræði en að afturkalla starfsleyfi viðkomandi fjármálafyrirtækis.[84] Til að tryggja eftirlitsaðilum nægilega yfirsýn yfir stöðu kerfislega mikilvægra viðskiptamanna fjármálafyrirtækja var sú skylda lögð á þau að halda sérstaka skuldbindingaskrá þar sem viðkomandi viðskiptavinir væru tilgreindir. Breytingar voru gerðar á reglum um virkan eignarhlut í fjármálafyrirtækjum en slakað á kröfum á þann veg að ekki var lengur gerð krafa um fyrirfram samþykki Fjármálaeftirlitsins á kaupum eða aukningu á virkum eignarhlut í fjármálafyrirtæki. Fjármálaeftirlitinu var falið að meta hæfi þess sem vildi eignast virkan eignarhlut og meta hvort ástæða væri til þess að setja sig upp á móti fjárfestingunni. Ef óhæfur aðili eignaðist virkan hlut í fjármálafyrirtæki væri hægt að gera honum skylt að selja hlut sinn sem væri umfram leyfileg mörk, innan tímafrests sem Fjármálaeftirlitið setti. Þá var Fjármálaeftirlitinu heimilað að halda aðalfund hjá fjármálafyrirtæki, vanrækti stjórn þess það eða drægi lappirnar í þeim efnum.

Víðtækari heimildir Fjármálaeftirlits

6.4.2.2.2 Breytingar á skipulagi og starfsemi Fjármálaeftirlitsins frá hausti 2008

Frá falli íslensku bankanna árið 2008 hafa verið gerðar ýmsar breytingar á skipulagi og starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Bæði er um að ræða breytingar sem til komu strax í ársbyrjun 2009 og breytingar sem ráðist var í eftir útgáfu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um orsakir og aðdraganda falls íslensku bankanna 2008.

Skipulagsbreytingar og umbótaverkefni

Fjármálaeftirlitið hefur ráðist í umbótaverkefni sem byggjast á gagnrýni í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og úttektum erlendra sérfræðinga. Má þar nefna skýrslu finnska ráðgjafans Kaarlo Jännäri frá árinu 2009[85] og skýrslu franska ráðgjafans Pierre-Yves Thoraval frá árinu 2011.[86] Að auki hefur verið tekið mið af viljayfirlýsingu íslenskra stjórnvalda til Alþjóðgjaldeyrissjóðsins frá 16. ágúst 2011 þar sem fjallað var um áframhaldandi uppbyggingu og styrkingu Fjármálaeftirlitsins.[87] Þá hefur Fjármálaeftirlitið einnig litið til áherslna fulltrúa Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins í tengslum við aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu.[88]

Í kjölfar falls bankanna 2008 voru gerðar breytingar á starfsemi Fjármálaeftirlitsins til að bregðast við því ástandi sem skapast hafði og með það að markmiði að styrkja starfsemi þess. Í janúar 2009 hætti forstjóri Fjármálaeftirlitsins störfum og Ragnar Hafliðason, þáverandi aðstoðarforstjóri, tók tímabundið við. Gunnar Andersen tók við forstjórastöðunni um miðjan apríl sama ár. Á sama tíma var ráðið í nýja stöðu yfirlögfræðings og boðaði Fjármálaeftirlitið vaxandi áherslu á eftirlit í formi vettvangsathugana.[89]

Með setningu laga nr. 125/2008 breyttist verkefnastaða Fjármálaeftirlitsins en í kjölfarið voru þrír stærstu viðskiptabankar landsins teknir yfir, auk þess sem önnur fjármálafyrirtæki áttu í rekstrarerfiðleikum. Nokkur þeirra leituðu til Fjármálaeftirlitsins vegna stöðunnar sem upp var komin. Gerðar voru úttektir á þeim og beindi Fjármálaeftirlitið þeim tilmælum til skilanefnda bankanna að þær réðu sérfræðinga til að rannsaka tiltekna þætti í starfsemi bankanna þriggja fyrir fall þeirra.[90] Verkefni tengd uppgjöri milli gömlu bankanna og þeirra nýju voru einnig meðal viðfangsefna Fjármálaeftirlitsins. Í ársskýrslu stofnunarinnar fyrir árið 2009 segir að ganga hafi þurft frá fjármálagerningum milli þeirra og tryggja nýju bönkunum eigið fé og starfshæfi. Þá lét Fjármálaeftirlitið utanaðkomandi aðila framkvæma verðmat á þeim eignum sem færðar voru til nýju bankanna.[91]

84. Þskj. 614, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).
85. Kaarlo Jännäri, *Report on banking regulation and supervision in Iceland: Past, present and future*, 30. apríl 2009. Sjá eng. forsaetisraduneyti.is/media/frettir/KaarloJannari__2009.pdf.
86. Pierre-Yves Thoraval, *Report on Iceland Supervision*, 15. apríl 2011. Sjá www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/Report-on-Iceland-Supervision.pdf.
87. Iceland: Letter of Intent, and Technical Memorandum of Understanding, 16. ágúst 2011. Sjá www.imf.org/external/np/loi/2011/isl/081611.pdf.
88. Rekstraráætlun 2013 – skýrsla til efnahags- og viðskiptaráðherra um áætlaðan rekstrarkostnað Fjármálaeftirlitsins árið 2013, bls. 1–2.
89. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2009, bls. 6.
90. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2009, bls. 5.
91. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2009, bls. 5.

Um miðjan október 2008 hóf Fjármálaeftirlitið að rannsaka hugsanleg brot á lögum um fjármálastarfsemi í aðdraganda og kjölfar falls bankanna. Þeirri vinnu lauk 14. febrúar 2013, en alls lauk Fjármálaeftirlitið rannsókn á 205 málum. Af þeim voru 66 mál kærð til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra eða embættis sérstaks saksóknara, 37 málum var vísað til embættis sérstaks saksóknara og fjórum málum lauk með stjórnvaldssekt. Þá var 98 málum lokið án frekari aðgerða.[92]

Ráðgjafarnefnd um mat á hæfi stjórnarmanna

Í ársbyrjun 2010 setti Fjármálaeftirlitið á stofn þriggja manna ráðgjafarnefnd um mat á hæfi stjórnarmanna fjármálafyrirtækja, vátryggingafélaga, vátryggingamiðlana og lífeyrissjóða. Nefndin var skipuð sérfróðum aðilum og var tilgangur hennar að stuðla að bættu og hertu eftirliti með því að hæfisskilyrði um stjórnarmenn eftirlitsskyldra aðila væru uppfyllt, ásamt því að tryggja að stjórnarmenn væru meðvitaðir um hvaða þekkingar væri krafist af stjórnarmönnum og hvað fælist í þeirri ábyrgð sem fylgir stjórnarstörfum. Þannig skyldi nefndin veita umsögn um hæfi stjórnarmanns sem síðan væri höfð til hliðsjónar þegar Fjármálaeftirlitið tæki ákvörðun um hæfi viðkomandi. Sérstakar starfsreglur ráðgjafarnefndar um hæfi stjórnarmanna voru undirritaðar 10. febrúar 2010 og á sama tíma var gefið út verklag við mat á hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja, vátryggingafélaga, vátryggingamiðlana og lífeyrissjóða.

Samningur við Seðlabankann um nánara samstarf og skýrari verkaskiptingu

Hinn 6. janúar 2011 var undirritaður nýr samstarfssamningur milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands þar sem kveðið var á um nánara samstarf en verið hafði og lögð áhersla á að ef fjármálakerfið í landinu ætti að vera heilbrigt, virkt og öruggt þyrfti að skilgreina með skýrum hætti ábyrgð hvorrar stofnunar um sig og verkaskiptingu þeirra á milli. Á grundvelli samningsins halda forstjóri Fjármálaeftirlitsins og seðlabankastjóri fundi tvisvar á ári hið minnsta, ásamt helstu sérfræðingum beggja stofnana, þar sem lagt skal mat á kerfislæga áhættu í íslenska fjármálakerfinu. Þá voru settir á fót fjórir áhættuhópar á sviði gjaldeyrismála, lausafjár, þjóðhagsvarúðar og greiðslumiðlunar.[93]

Umfjöllun um starfsemi Fjármálaeftirlitsins í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008

Í 16. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði er fjallað um starfsemi Fjármálaeftirlitsins á árunum fyrir fall bankanna og aðdraganda þess. Rannsóknarnefndin taldi Fjármálaeftirlitið ekki hafa verið í stakk búið til að sinna lögbundnu eftirliti sínu með fjármálafyrirtækjum. Ráðstöfunarfé Fjármálaeftirlitsins hefði ekki verið nægilegt og ábyrgðin á fjárskortinum hefði fyrst og fremst legið hjá stjórnendum Fjármálaeftirlitsins þar sem þeir hefðu látið hjá líða að óska eftir nægum fjárveitingum. Þá var starfsmannafjöldi ekki talinn hafa verið í samræmi við vöxt fjármálakerfisins, auk þess sem starfsmannavelta hefði verið töluverð og starfsreynsla starfsmanna lítil. Það var talið hafa haft áhrif á getu Fjármálaeftirlitsins til að hafa virkt eftirlit. Vettvangsathuganir eftirlitsins voru hlutfallslega mun færri en hjá danska fjármálaeftirlitinu og var talið að starfsmenn hefðu ekki sýnt nægilega festu og ákveðni við úrlausn og eftirfylgni mála. Þá var talið, með hliðsjón af skýrslum Fjármálaeftirlitsins eftir vettvangsheimsóknir sem nefndin tók til umfjöllunar, að skort hefði á að tekið væri af skarið í niðurstöðum mála og að auki hefðu þess verið dæmi að málum hefði verið lokið með sendingu skriflegra athugasemda í stað þess að þeim væri komið í lögformlegan farveg.*

Talið var aðfinnsluvert að Fjármálaeftirlitið hefði ekki notfært sér í meiri mæli heimild til að krefja eftirlitsskylda aðila sem ekki fylgdu lögum og öðrum reglum um úrbætur innan hæfilegs frests, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og þágildandi 3. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, en rannsóknarnefndin taldi að beita hefði átt þessum reglum kerfisbundið í málum er vörðuðu brot á reglum um stórar áhættuskuldbindingar.**

92. „Rannsóknum Fjármálaeftirlitsins á málum tengdum bankahruninu er lokið", fréttavefur Fjármálaeftirlitsins 14. febrúar 2013, www.fme.is/media/frettir/Frettatilkynning14022013.pdf.

93. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2011, bls. 7.

Fram kemur í skýrslunni að Fjármálaeftirlitið hafi skort tæknilega þekkingu og búnað til að vinna vönduð og yfirgripsmikil yfirlit um stöðu og þróun einstakra fjármálafyrirtækja. Eftirlitið hafi því skort nauðsynlega yfirsýn yfir starfsemi fjármálafyrirtækja. Krefjandi úrvinnsla upplýsinga úr kerfum Fjármálaeftirlitsins hafi þannig án efa komið niður á getu þess til að rækja starfsskyldur sínar.[***]

Álagspróf sem Fjármálaeftirlitið framkvæmdi voru að mati nefndarinnar ófullnægjandi, þar sem þau tóku ekki til ýmissa veigamikilla áhrifaþátta. Í skýrslunni er tekið undir þá gagnrýni sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafði sett fram í skýrslu sinni frá 4. júlí 2008, *Iceland – 2008 Article IV Consultation Concluding Statement,* að í álagsprófi hefði verið ástæða til að gera ráð fyrir þyngri áföllum á borð við meiri lækkun á verði hlutabréfa. Stjórnendur Fjármálaeftirlitsins hefðu með tímanum treyst of mikið á niðurstöður álagsprófsins þótt starfsmönnum eftirlitsins hefði verið ljóst að auka þyrfti við það. Þá var bent á þörf á betra lausafjáreftirliti og álagsprófum á grundvelli þess.[****]

[*] Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 172–173.

[**] Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 175.

[***] Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 152–153.

[****] Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 82.

6.4.2.2.3 Breytingar á starfsemi Fjármálaeftirlitsins frá því að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 kom út

Stefnumótunarvinna Fjármálaeftirlitsins hefur meðal annars tekið mið af gagnrýni í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna.[94] Starfsmönnum hefur fjölgað, nýtt skipurit tekið gildi og svið verið endurskipulögð. Upplýsingatæknisvið hefur verið gert að sjálfstæðu sviði og unnið að uppbyggingu þess. Nýju skipuriti sem tók gildi í janúar 2012 er ætlað að fylgja betur eftir nýrri stefnu Fjármálaeftirlitsins sem tekur mið af tillögum erlendra sérfræðinga sem gera ráð fyrir breyttum alþjóðlegum áherslum við eftirlit með fjármálastarfsemi. Nýja skipulagið felur meðal annars í sér að fimm svið hafa verið lögð niður og í þeirra stað stofnuð þrjú svið, vettvangsathugana, eftirlits og greiningar, sem taka við öllum verkefnum þeirra eldri. Nýtt skipulag er verkefnamiðað (e. *functional unit*) og markmið þess er að auka skilvirkni og samhæfingu í starfseminni.[95]

Þrjú ný svið: vettvangsathuganir, eftirlit og greining

Stefna Fjármálaeftirlitsins hefur einnig tekið breytingum eftir útgáfu rannsóknarskýrslunnar, en ný stefna Fjármálaeftirlitsins var gefin út á síðari hluta árs 2010.[96] Í henni segir að framtíðarsýn Fjármálaeftirlitsins sé að fjármálamarkaðir starfi eftir gildandi leikreglum í þágu alls samfélagsins. Þeirri framtíðarsýn hyggist Fjármálaeftirlitið hrinda í framkvæmd með því að byggja starfshætti sína á þremur meginstoðum: löghlýðni og heilbrigðum viðskiptaháttum, sjálfstæðum könnunum og mati, og faglegri umræðu og gegnsæi. Fjármálaeftirlitið hafi mótað þau gildi sem einkenna muni vinnubrögð þess í framtíðinni, en þau séu áræðni, fagmennska og festa. Til að hrinda í framkvæmd nýrri stefnu Fjármálaeftirlitsins þurfi áframhaldandi umbætur í starfsemi þess með megináherslu á öflugan starfshóp reyndra sérfræðinga.[97]

Framtíðarsýn Fjármálaeftirlitsins

Umbótaverkefni 2011–2015

Í ágúst 2011 samþykkti stjórn Fjármálaeftirlitsins aðgerðaáætlun vegna umbótaverkefna á árunum 2011–2015[98] og er hún meðal annars byggð á niðurstöðum skýrslu franska sérfræðingsins Pierre-Yves Thoraval um stöðu bankaeftirlits hjá Fjármálaeftirlitinu sem unnin var á fyrri hluta árs 2011 fyrir íslensk stjórnvöld. Í skýrslunni lagði Thoraval fram tillögur að aðgerðum svo að Fjármálaeftirlitið gæti uppfyllt alþjóðlega staðla Basel-nefndarinnar

94. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2010, bls. 15.

95. Rekstraráætlun 2013 – skýrsla til efnahags- og viðskiptaráðherra um áætlaðan rekstrarkostnað Fjármálaeftirlitsins árið 2013, bls. 9.

96. „Endurbætur í lagaumgjörð á fjármálamarkaði og í skipulagi og starfsemi Fjármálaeftirlitsins frá hausti 2008", svarbréf Fjármálaeftirlitsins 2. maí 2012 við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar 23. apríl 2012, bls. 6.

97. Stefna Fjármálaeftirlitsins 2010, bls. 5. Sjá www.fme.is/media/utgefid-efni/stefna-Fjarmalaeftirlitsins-2010.pdf.

98. Sbr. umfjöllun í rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2013, skýrslu til efnahags- og viðskiptanefndar um áætlaðan rekstrarkostnað Fjármálaeftirlitsins árið 2013, bls. 5. Sjá einnig viðauka með rekstraráætluninni 2013, umbótaverkefni Fjármálaeftirlitsins 2013–2015 og framtíðarsýn 2015, bls. 4.

hvað varðar kjarnareglur um árangursríkt bankaeftirlit (e. *core principles for effective banking supervision, BCP*). Niðurstöður skýrslunnar voru þær að af 25 kjarnareglum staðalsins uppfyllti Fjármálaeftirlitið einungis þrjár að öllu leyti, en ellefu reglur að stórum hluta. Tekin var sú stefna að Fjármálaeftirlitið myndi uppfylla átta kjarnareglur til viðbótar þessum þremur við árslok 2012, og allar 25 kjarnareglurnar fyrir árslok 2013.[99] Thoraval taldi að bæta þyrfti við starfsmönnum svo að hægt væri að byggja upp áhættumatskerfi (e. *risk assessment system, RAS*).[100] Það væri forsenda þess að unnt væri að uppfylla kröfur kjarnareglnanna (*BCP*).[101]

Aðgerðaáætlun

Fyrrnefnd aðgerðaáætlun miðaðist við þágildandi 25 kjarnareglur (*BCP*) sem gefnar voru út í október 2006. Í september 2012 voru gefnar út nýjar kjarnareglur þar sem einstök ákvæði höfðu verið endurskoðuð og fjórum nýjum kjarnareglum bætt við, svo að nú eru þær samtals 29. Eftir að nýju reglurnar lágu fyrir ákvað Fjármálaeftirlitið að miða við þær um uppfyllingu einstakra kjarnareglna.

Umbótaverkefnum samkvæmt aðgerðaáætluninni var skipt í tvo hluta. Annar hlutinn beindist að heildstæðu áhættumiðuðu eftirlitskerfi og hinn hlutinn að stjórnun og skipulagi.[102] Umbótaverkefnin lúta að innleiðingu nýs skipulags Fjármálaeftirlitsins þar sem megináherslan er á verkefna- og ferlamiðað skipulag, uppbyggingu áhættumatskerfis, þróun mannauðs og endurskipulagningu skýrsluskila frá eftirlitsskyldum aðilum.[103]

Áætlað er að umbótaverkefnum verði lokið á árinu 2015.[104] Fjármálaeftirlitið hefur stefnt á að ljúka umbóta- og uppbyggingarverkefnum með þeim fyrirvara að Fjármálaeftirlitið fái svokallaða IPA-styrki frá Evrópusambandinu, en aðildarríki ESB samþykktu samhljóða tillögur Íslands að landsáætlun IPA fyrir árið 2013 þar sem gert var ráð fyrir fjárveitingu til Fjármálaeftirlitsins.[105] Fyrir rannsóknarnefndinni sagði Unnur Gunnarsdóttir, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, að ekkert yrði af fyrirhuguðum IPA-styrkjum þar sem Evrópusambandið hefði fallið frá þeim í kjölfar þess að hlé var gert á aðildarviðræðum Íslands við sambandið. Því væri Fjármálaeftirlitið að skipuleggja framhald vinnunnar í samræmi við það. Ljóst væri þó að Fjármálaeftirlitið hefði engan annan valkost en að innleiða ný vinnubrögð í samræmi við alþjóðlega þróun.[106]

Rekstur Fjármálaeftirlitsins frá hausti 2008

Hækkun rekstrargjalda

Fjárveitingar til Fjármálaeftirlitsins hafa tekið breytingum á síðustu árum, en fáar ríkisstofnanir hafa aukið umsvif sín eins mikið síðan 2008 og Fjármálaeftirlitið. Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins um frumvarp til laga nr. 132/2012 um breytingu á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 99/1999 sagði að samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 2007 hefði velta Fjármálaeftirlitsins verið um 600 milljónir króna og því væri útlit fyrir að heildarrekstrarútgjöld hefðu hækkað um nálægt 1.470 milljónir króna, eða hátt í 350%, gengi rekstraráætlun ársins 2013 eftir.[107]

99. Rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins 2013, bls. 8.

100. Áhættumatskerfi (e. *risk assessment system, RAS*) er aðferðafræði sem miðar að því að meta fjármálastarfsemi með tilliti til áætlaðrar áhættu í rekstri hennar. Jafnframt leggur aðferðafræðin grunn að mati á fjármálamarkaðnum í heild sinni og sértæku mati sem tryggir nauðsynlega yfirsýn yfir starfsemi einstakra fjármálastofnana. Aðferðafræðin stuðlar enn fremur að yfirsýn, á grundvelli áætlaðrar áhættu, yfir nauðsynleg tilföng (e. *resources*) við framkvæmd og skipulagningu eftirlits um leið og lagður er grunnur að eftirlitsáætlun stofnunarinnar.

101. Sjá viðauka með rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins 2013, umbótaverkefni Fjármálaeftirlitsins 2013–2015 og framtíðarsýn 2015, bls. 8.

102. Sjá viðauka með rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins 2013, umbótaverkefni Fjármálaeftirlitsins 2013–2015 og framtíðarsýn 2015, bls. 8–10.

103. Sjá viðauka með rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins 2013, umbótaverkefni Fjármálaeftirlitsins 2013–2015 og framtíðarsýn 2015, bls. 4.

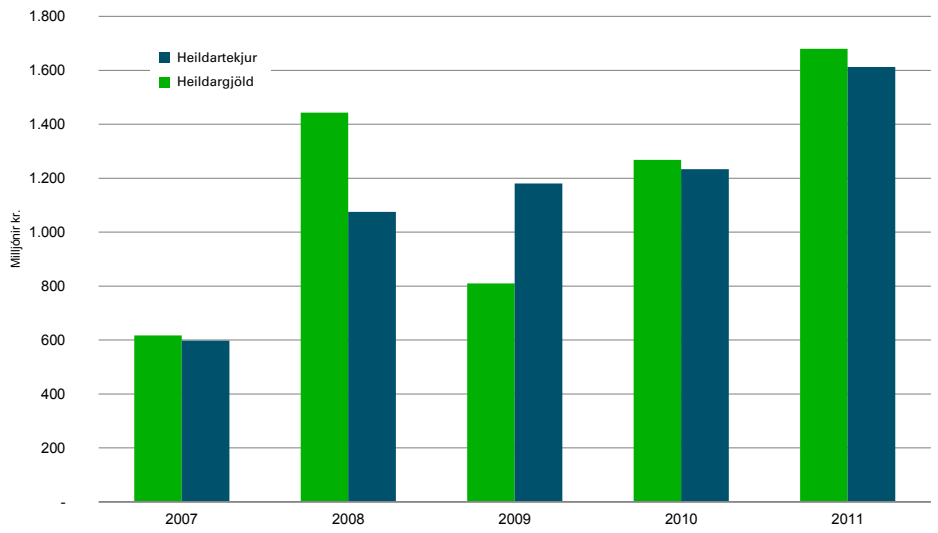
104. Sjá viðauka með rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins 2013, umbótaverkefni Fjármálaeftirlitsins 2013–2015 og framtíðarsýn 2015, bls. 8.

105. IPA-styrkur (e. *Instrument for Pre-Accession Assistance*) er ætlaður til að auðvelda ríkjum sem sótt hafa um aðild að Evrópusambandinu samvinnu um ýmis verkefni, meðal annars milli stofnana umsóknarríkis og evrópskra stofnana.

106. Skýrsla Unnar Gunnarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 24. september 2013.

107. Umsögn fjármálaráðuneytisins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, með síðari breytingum; fylgiskjal IV. Þskj. 578, 141. löggjafarþing 2012–2013 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

Mynd 1. Þróun heildargjalda og -tekna Fjármálaeftirlitsins samkvæmt rekstrarreikningum í ársskýrslum 2007–2011.[108]



Aukning varð á fjárveitingum til Fjármálaeftirlitsins eftir fall bankanna og útgáfu rannsóknarskýrslu Alþingis um fall þeirra. Samkvæmt fjáraukalögum nr. 176/2008, sem samþykkt voru 22. desember 2008, var framlag til Fjármálaeftirlitsins 549 milljónir króna. Tengdist sú fjárveiting auknum kostnaði vegna ráðstafana á grundvelli laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.[109] Þá var veitt sérstakt aukaframlag úr ríkissjóði til Fjármálaeftirlitsins með fjáraukalögum 2009 upp á 18,5 milljónir króna.[110]

„Samkvæmt fjáraukalögum fyrir árið 2008, sem samþykkt voru þann 22. desember 2008, er veitt 549 m.kr. framlag til Fjármálaeftirlitsins. Tengist það kostnaði stofnunarinnar vegna ráðstafana á grundvelli laga nr. 125/2008. Helstu liðir þessa kostnaðar eru vegna skilanefnda viðskiptabanka, sem skipaðar voru af Fjármálaeftirlitinu, endurskoðunar- og verðmatskostnaður vegna gerðar stofnefnahagsreikninga nýju viðskiptabankanna og ýmis önnur aðkeypt sérfræðiþjónusta tengd endurreisn fjármálakerfisins."

Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2009.

Samkvæmt ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2012 nam eftirlitsgjaldið 1.643 milljónum króna, sem var töluvert lægra en upphaflega var ráð fyrir gert.[111] Var því mætt með því að draga úr fyrirhugaðri uppbyggingu stofnunarinnar og fresta ráðningu ellefu starfsmanna.[112] Fjármálaeftirlitið vakti athygli á því að niðurskurður rekstraráætlunar stofnunarinnar vegna ársins 2012 svaraði um ellefu stöðuígildum, og vegna þessa hafi þurft að fresta hluta af umbótaverkefnum.[113] Áætlaður rekstrarkostnaður Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2013 nam 1.944 milljónum króna. Þar af var áætlað að eftirlitsgjald á árinu 2013 næmi 1.743 milljónum króna og yfirfærsla frá fyrra ári 201 milljón króna eða samtals 1.944 milljónum króna.[114]

6.4.2.3 Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með sparisjóðum

Viðvarandi fjárhagslegt eftirlit: athuganir, vöktun, upplýsingasöfnun, úrvinnsla og greining

Fjármálaeftirlitið sinnir eftirliti sínu með því að athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir og er aðilum skylt að veita Fjármálaeftirlitinu aðgang að öllu bókhaldi sínu, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum í vörslu þeirra sem varða starfsemina og Fjármálaeftirlitið telur nauðsynleg. Vegna starfsemi sinnar getur Fjármálaeftirlitið gert vettvangskannanir og óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem það telur þörf á. Að hluta til fellur þetta undir svokallað viðvarandi fjárhagslegt eftirlit (e. *prudential supervision* eða *off-site supervision*) sem sinnt er með reglubundinni upplýsingasöfnun eða könnun á skýrslum frá eftirlitsskyldum aðilum, úrvinnslu og mati á gögnum sem leitt geta eftir atvikum til viðbragða af hálfu Fjármálaeftirlitsins. Í 9. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er jafnframt getið annarra og sértækra úrræða (e. *on-site supervision*)

108. Ársreikningar Fjármálaeftirlitsins 2007–2011. Heildartekjur eru tekjur af eftirlitsgjöldum og aðrar tekjur Fjármálaeftirlitsins.
109. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2009, bls. 10 og 28.
110. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2010, bls. 77.
111. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2012, bls. 13.
112. Rekstraráætlun 2013 – Skýrsla til efnahags- og viðskiptaráðherra um áætlaðan rekstarkostnað Fjármálaeftirlitsins árið 2013, bls. 5.
113. Sjá viðauka með rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins 2013, umbótaverkefni Fjármálaeftirlitsins 2013–2015 og framtíðarsýn 2015, bls. 4.
114. Sbr. umsögn fjármálaráðuneytisins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, með síðari breytingum; fylgiskjal IV (áður tilv.) Þskj. 578, 141. löggjafarþing 2012–2013 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

sem Fjármálaeftirlitið getur gripið til og framkvæmt, eins og vettvangskannana og skipanar sérfræðings til að gera athugun á tilteknum þáttum í starfsemi og rekstri eftirlitsskylds aðila og hafa sértækt eftirlit með honum.

6.4.2.3.1 Reglubundin skýrsluskil

Einn mikilvægasti þáttur viðvarandi eftirlits er upplýsingasöfnun, en Fjármálaeftirlitið krefst reglubundinna skýrsluskila af hálfu eftirlitsskyldra aðila. Fjármálaeftirlitið fær sendar skýrslur og önnur gögn sem varða lánastofnanir með reglulegu millibili, en tíðni skýrsluskila fer eftir eðli og efni viðkomandi skýrslu.

Tafla 4. Yfirlit yfir helstu reglubundnu skýrslur sem Fjármálaeftirlitið tekur við frá sparisjóðum.[115]

Skilagagn	Tíðni skila
Yfirlit yfir fastvaxtaáhættu	Ársfjórðungslega
Viðskipti fjármálafyrirtækis við tengda aðila	Ársfjórðungslega
Eiginfjárhlutfall	Ársfjórðungslega
Stórar áhættuskuldbindingar	Ársfjórðungslega
Útlán og vanskil	Ársfjórðungslega
Yfirlit yfir útlán með veði í íbúðarhúsnæði	Ársfjórðungslega
Yfirlit yfir útlán með veði í hlutabréfum og öðrum verðbréfum	Ársfjórðungslega
Yfirlit yfir langtímalántöku utan Íslands, staða og hreyfingar	Ársfjórðungslega***
Ársreikningar/árshlutareikningar	Ársfjórðungslega/hálfsárslega*
Skýrsla til FME vegna ársreiknings og árshlutareiknings	Ársfjórðungslega/hálfsárslega*
Skýrsla um framkvæmd innheimtu	Hálfsárslega
Yfirlit yfir starfsemi fjármálafyrirtækis	Hálfsárslega
Fyrirgreiðsla við venslaða aðila	Hálfsárslega
Kröfur/skuldir við erlenda aðila sundurliðaðar eftir löndum	Hálfsárslega
Skýrsla endurskoðanda um endurskoðun ársreiknings	Árlega
Yfirlit yfir hluthafa sem eiga virkan eignarhlut í fjármálafyrirtækinu og yfirlit yfir hlutafjáreign hvers þeirra. Sama á við um eigendur stofnfjár.	Árlega
Skýrsla um innra eftirlit	Árlega
Skýrsla endurskoðanda um fyrirgreiðslu fjármálafyrirtækis við venslaða aðila	Árlega/ annað hvert ár**
ICAAP-skýrsla (skýrsla um innra matsferli á eiginfjárþörf)	Óreglulegt****

*Ársfjórðungslega fyrir þau félög sem skráð eru í kauphöll
**Árlega fyrir fjármálafyrirtæki með yfir 50 milljarða í eignir
***Fyrir fyrirtæki með efnahag yfir 100 milljarða króna
****Ákveðið af FME og tilkynning send til viðkomandi fjármálafyrirtækis

Reglubundin skýrsluskil auðvelda Fjármálaeftirlitinu að draga upp mynd af stöðu einstakra fjármálafyrirtækja og heildarmynd af viðkomandi markaði. Upplýsingar úr skýrslunum eru teknar til greiningar og í kjölfarið fer fram mat á því hvort viðbragða sé þörf af hálfu stofnunarinnar. Til að varpa ljósi á virkni þessa eftirlitsúrræðis í starfsemi Fjármálaeftirlitsins tók rannsóknarnefnd Alþingis til skoðunar skil á skýrslum um eiginfjárhlutfall sparisjóða og skýrslur um stórar áhættuskuldbindingar og eftirfylgni Fjármálaeftirlitsins vegna þeirra.

Skýrslur um eiginfjárhlutfall

Á grundvelli 2. mgr. 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki hefur Fjármálaeftirlitið sett reglur nr. 215/2007 um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fjármálafyrirtækja. Í 3. gr. reglnanna segir að fjármálafyrirtæki skuli senda eiginfjárskýrslu til Fjármálaeftirlitsins ársfjórðungslega, eigi síðar en 30 dögum frá uppgjörsdegi.

Reglur um lágmarkseiginfjárhlutfall eiga að takmarka áhættusækni fjármálafyrirtækja og tryggja stöðugleika fjármálakerfisins

Eigið fé fjármálafyrirtækja – eiginfjárgrunnur

Þegar talað er um eigið fé er átt við virði heildareigna fyrirtækis að frádregnum skuldum og skuldbindingum sem það hefur tekið á sig. Líta má á eigið fé fyrirtækis sem vissa tryggingu fyrir lánveitendur þess. Það hversu örugg slík trygging er fyrir skilum skulda veltur á því hversu hátt eigið fé er sem hlutfall af skuldum. Reglur um lágmarkseiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja miða að því að takmarka áhættusækni þeirra og tryggja stöðugleika fjármálakerfisins í heild. Reglur um eigið fé fjármálafyrirtækja er að finna í X. kafla laga um fjármálafyrirtæki og er eigið fé fjármálafyrirtækja skilgreint í 84. gr. laganna. Eftir gildistöku laga nr. 170/2006, sem breyttu lögum nr. 161/2002, mælir 1. mgr. 84. gr. laganna fyrir um að eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækis, eins og hann er nánar skilgreindur í 4.

115. Upplýsingar fengnar frá Fjármálaeftirlitinu.

mgr. 84. gr., skuli á hverjum tíma nema að lágmarki 8% af áhættufjárgrunni og nefnist þetta hlutfall eiginfjárhlutfall. Skýrslu fjármálafyrirtækis um eiginfjárhlutfall ber að skila til Fjármálaeftirlitsins ársfjórðungslega samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 215/2007.

Eiginfjárgrunnur samkvæmt 1. mgr. 84. gr. er samsettur úr þremur eiginfjárþáttum, A, B og C, sbr. 4. mgr. 84. gr. Þannig skal eiginfjárþáttur A nema að lágmarki helmingi eigin fjár, sem samanstendur af innborguðu hlutafé, varasjóðum, yfirverðsreikningi hlutafjár, endurmatsreikningi samkvæmt verðbólgureikningsskilum og óráðstöfuðu eigin fé, en að frádregnu bókfærðu virði eigin hlutabréfa eða stofnfjárbréfa, viðskiptavild, reiknaðri skattinneign og öðrum óefnislegum einingum, svo og tapi og samþykktri arðsúthlutun. Þá skal taka tillit til hlutdeildar minni hluta í eigin fé dótturfélaga samkvæmt samstæðureikningsskilum. Eiginfjárþáttur B má hæst nema 50% af eiginfjárþætti A, sbr. 2. tölul. 4. mgr. 84. gr., og samanstendur hann af víkjandi lánum,[116] þar sem skýrt er kveðið á um að endurgreiðslutími lánsins sé eigi skemmri en fimm ár og endurmatsreiknings samkvæmt kostnaðarverðsreikningsskilum. Við gjaldþrot eða slit viðkomandi fjármálafyrirtækis víkur það fyrir öllum öðrum kröfum á hendur því en kröfum um endurgreiðslu stofnfjár eða hlutafjár. Gilda ákveðnar reglur um niðurfærslu fjárhæðar lánsins að liðnum ákveðnum tíma og svo um hvernig telja má slík lán til eiginfjárgrunns með tilliti til eftirstöðva lánsins á hverjum tíma. Samkvæmt 3. tölul. 4. mgr. 84. gr. laganna má eiginfjárþáttur C hæst nema 50% af eiginfjárþætti A, en jafnframt má hann hæst nema 4,8% af reiknuðum áhættugrunni vegna markaðsáhættu liða í veltubók samkvæmt 28. gr. laganna og gengisáhættu, en í 28. gr. er fjallað um hvernig fara skuli með virka eignarhluti fjármálafyrirtækja í öðrum félögum við útreikning eiginfjárgrunns. Eiginfjárþáttur C samanstendur af víkjandi lánum, sambærilegum og í eiginfjárþætti B, þar sem skýrt er kveðið á um að endurgreiðslutíminn sé eigi skemmri en tvö ár. Jafnframt skal kveðið á um að óheimilt sé að greiða af láninu eða greiða af því vexti ef eiginfjárkrafa viðkomandi fjármálafyrirtækis er undir lágmarki samkvæmt 1. gr., þ.e. 8% samkvæmt lögunum, eða ef endurgreiðsla höfuðstóls eða vaxta veldur því að eiginfjárkrafan fer undir það lágmark. Ber jafnframt að tilkynna Fjármálaeftirlitinu ef slík greiðsla veldur því að eiginfjárgrunnur nálgast lágmarkið.

Frá eiginfjárgrunni ber að draga bókfært virði eignarhluta og víkjandi krafna í öðrum fjármálafyrirtækjum og fyrirtækjum tengdum fjármálasviði, sbr. 1. mgr. 85. gr. laga nr. 161/2002, auk greiðslustofnana, sbr. 81. gr. laga nr. 120/2011, og rafeyrisfyrirtækja, sbr. 47. gr. laga nr. 17/2013. Þannig mega fjármálafyrirtæki ekki eiga hærri hlut en 10% af hlutafé annars fjármálafyrirtækis án þess að til frádráttar komi, en fari hlutur umfram 10% í einstöku fjármálafyrirtæki eða samanlagt bókfært virði eignarhluta í fleiri fjármálafyrirtækjum umfram 10% af eiginfjárgrunni viðkomandi fjármálafyrirtækis, þá dregst sú fjárhæð sem umfram nemur frá eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækisins.[117] Í 1. mgr. 28. gr. laganna segir að fjármálafyrirtæki megi ekki eiga virka eignarhluti í einstökum fyrirtækjum, sem ekki eru fjármálafyrirtæki eða fyrirtæki tengd fjármálasviði, sem nemi hærri fjárhæð en 15% af eiginfjárgrunni hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis áður en tekið er tillit til frádráttar samkvæmt 5. gr. 85. gr. laganna. Þá segir í 2. mgr. að samtala virkra eignarhluta í slíkum fyrirtækjum megi ekki nema hærri fjárhæð en 60% af eiginfjárgrunni áður en tekið er tillit til frádráttar samkvæmt 5. mgr. 85. gr. og má bókfært virði samanlagðra eignarhluta sem fjármálafyrirtæki hefur eignast ekki nema hærri fjárhæð en 100% af eiginfjárgrunni þess. Tímabundinn eignarhlutur í fyrirtæki í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu í þeim tilgangi að verja kröfur fjármálafyrirtækis er þó undanþeginn við útreikninginn. Í 3. mgr. er þó heimilað að farið sé yfir hlutföllin sem getið er í 1. mgr. (15% af eiginfjárgrunni) og 1. málsl. 2. mgr. (samanlagt 60% af eiginfjárgrunni), en þá skuli umframfjárhæðin dregin frá við útreikning eiginfjárgrunns, og ef samtímis sé farið yfir bæði mörkin skuli

116. Víkjandi lán eru lán sem fjármálafyrirtæki taka gegn útgáfu sérstakrar skuldaviðurkenningar. Við gjaldþrot eða slit viðkomandi fjármálafyrirtækis víkur lánið fyrir öllum öðrum kröfum á hendur fjármálafyrirtækinu en kröfum um endurgreiðslu stofnfjár eða hlutafjár. Ákveðnar reglur gilda um niðurfærslu fjárhæðar lánsins að liðnum ákveðnum tíma og svo um hvernig telja má slík lán til eiginfjárgrunns með tilliti til eftirstöðva lánsins á hverjum tíma.

117. Þetta kemur aðeins til álita hvað önnur fjármálafyrirtæki varðar sem teljast ekki til hluta af samstæðu viðkomandi fjármálafyrirtækis. Þannig dregst eignarhlutur í dótturfélögum ekki frá eiginfjárgrunni (eða víkjandi kröfur á hendur slíku félagi).

draga frá hærri fjárhæðina sem umfram er.[118] Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 er að finna umfjöllun um lán til aðila með veði í eigin hlutabréfum og því álitaefni velt upp hvort fjármálafyrirtækjum hafi borið að draga slík lán frá eigin fé sínu. Taldi rannsóknarnefndin veigamikil rök leiða að því að svo hefði átt að gera samkvæmt reglu 5. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002.[119] Með lögum nr. 75/2010 um breyting á lögum nr. 161/2002 var lagt fortakslaust bann við lánveitingum með veði í eigin hlutabréfum eða stofnfjárbréfum.[120]

Áhættugrunnur

Áhættugrunnur til að meta áhættu sem fylgir eignum fjármálafyrirtækja

Áhættugrunnur er samtala veginna áhættuþátta í rekstri og starfsemi fjármálafyrirtækis, svo sem útlánaáhættu, hlutabréfaáhættu, vaxtaáhættu, rekstraráhættu og fleira, sbr. 2. mgr. 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 170/2006. Reglum um áhættugrunn er ætlað að mæla þá áhættu sem fylgir eignum fjármálafyrirtækja. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um áhættuþætti, áhættuvogir og útreikning á áhættugrunni. Fram til 2. mars 2007 giltu reglur nr. 530/2003 um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja, en við innleiðingu Basel II-reglnanna voru settar reglur nr. 215/2007 um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fjármálafyrirtækja sem leystu þær fyrri af hólmi.[121] Þar er meðal annars að finna upplýsingar um áhættuvogun eigna og aðferðir til að mæla áhættuþætti í rekstri og starfsemi fjármálafyrirtækja, en við matið er ýmist hægt að beita staðalaðferð (e. *standardized approach*) samkvæmt V. kafla reglnanna eða innramatsaðferð (e. *Internal Rating Based approach*, IRB-aðferð) samkvæmt VI. kafla reglnanna. Enginn sparisjóðanna beitti innramatsaðferð við mat á áhættuþáttum.[122]

Eiginfjárhlutfall sem veginn eiginfjárgrunnur af áhættugrunni

Í 1. mgr. 84. gr. laga segir að eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækis skuli á hverjum tíma nema að lágmarki 8% af áhættugrunni og ber stjórn og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis að leggja reglulega mat á eiginfjárþörf fyrirtækisins með hliðsjón af áhættustigi. Niðurstaða slíks mats telst vera hlutfall eiginfjárgrunns af áhættugrunni, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 84. gr., og getur það ekki verið lægra en 8%. Eiginfjárhlutfall er því veginn eiginfjárgrunnur af áhættugrunni:

$$eiginfjárhlutfall = \frac{eiginfjárgrunnur}{áhættugrunnur}$$

Jafnan er stuðst við eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja til að meta hver eiginfjárþörf þeirra er eða þegar fjárhagsstaða þeirra er metin að öðru leyti og getur Fjármálaeftirlitið gert ríkari eiginfjárkröfur umfram hið lögákveðna 8% lágmark, sbr. 1. mgr. 84. gr.

Hátt eiginfjárhlutfall gefur jafnan til kynna sterka stöðu fjármálafyrirtækis, en fjármálafyrirtæki eru iðulega verulega skuldsett. Því eru reglurnar um útreikning eiginfjárhlutfalls þeirra með sérstöku móti, svo og um eiginfjárgrunn og áhættugrunn. Í áhættugrunni er vegin staða ákveðinna eigna og ræðst vægi þeirra af þeirri áhættu sem talin er fylgja þeim. Þeim mun hærri sem áhættan er, þeim mun hærra vægi hljóta eignirnar, en hærri áhættugrunnur leiðir að jafnaði til lægra eiginfjárhlutfalls.

118. Undanþágan í 3. mgr. var upphaflega í 3. mgr. 46. gr. laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna sagði að ákvæðið væri hugsað sem undantekning og bæri að beita því í sérstökum tilvikum. Upphaflega virðist ákvæðið ekki hafa verið nægilega skýrt um það hvora fjárhæðina bæri að draga frá ef farið væri yfir mörk 1. mgr. og 1. málsl. 2. mgr. og var þeirri reglu því bætt við 3. mgr., að framkominni ábendingu Eftirlitsstofnunar EFTA, við endurútgáfu laganna nr. 113/1996.

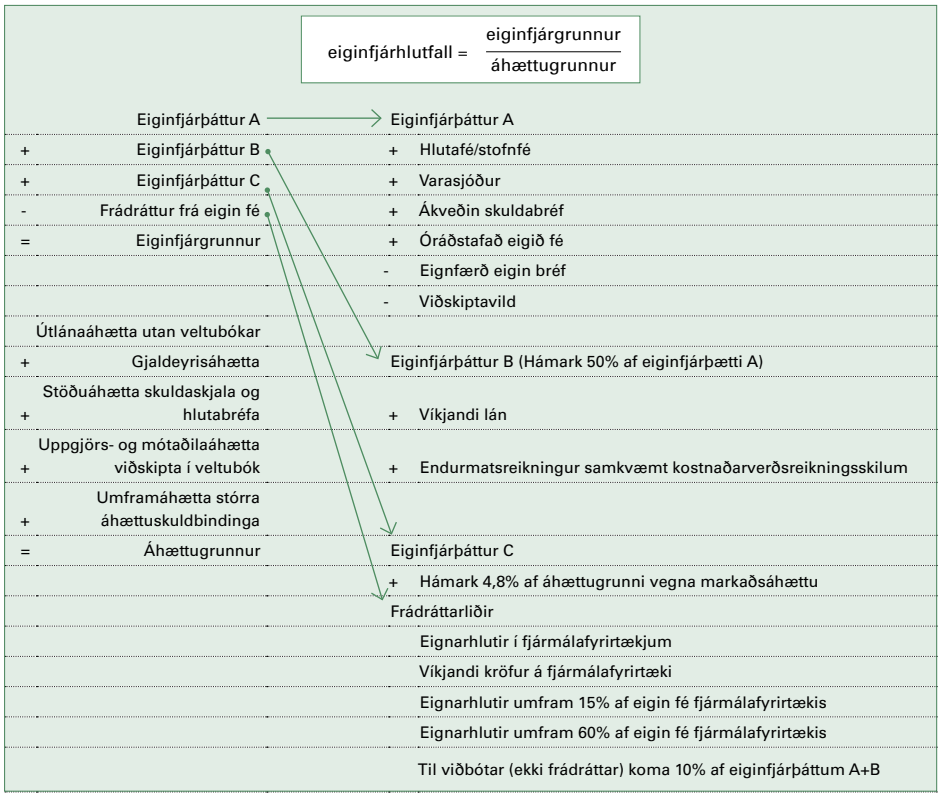
119. Sjá meðal annars umfjöllun í kafla 11.2.11 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 3. bindi.

120. Sjá nánari umfjöllun í 4. kafla, um lagaumhverfi sparisjóðanna.

121. Síðar hafa svo verið settar reglur um útreikning á eiginfjárgrunni og áhættugrunni fjármálasamsteypna, sem byggjast á tilskipun ráðsins 2002/87/EB um viðbótareftirlit með lánastofnunum, vátryggingafélögum og fjárfestingafélögum í fjármálasamsteypu. Reglurnar eru nr. 920/2008 um viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum og voru m.a. settar á grundvelli 3. mgr. 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki.

122. Samkvæmt tölvuskeyti frá Fjármálaeftirlitinu 26. apríl 2012 til rannsóknarnefndarinnar sótti enginn sparisjóður um að beita innramatsaðferð við mat á áhættuþáttum í rekstri, en sú aðferð hentar frekar stærri bönkum eða fjármálafyrirtækjum. Fyrir hrun stóru bankanna þriggja árið 2008 höfðu tveir þeirra verið í ferli varðandi mögulega innleiðingu á slíkri aðferð, sem hefði á endanum þurft samþykkis Fjármálaeftirlitsins við, en ferlinu var ólokið þegar bankarnir féllu þá um haustið.

Mynd 2. Eiginfjárhlutfallsútreikningar á Basel I-skýrslum.



Heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins til að bregðast við of lágu eiginfjárhlutfalli

Uppfylli fjármálafyrirtæki ekki skilyrði um lágmarks eiginfjárhlutfall má það vænta þess að Fjármálaeftirlitið grípi til ráðstafana til úrbóta. Er því þá heimilt að mæla fyrir um endurbætur á innri ferlum, niðurfærslu á eignum við útreikning á eiginfjárgrunni, hömlur eða takmörkun á starfsemi fjármálafyrirtækis og að dregið sé úr áhættum sem starfsemi þess felur í sér. Þá er Fjármálaeftirlitinu heimilt að mæla fyrir um hærra eiginfjárhlutfall en 8%, sbr. 1. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002.

Fjármálaeftirlitinu heimilt að mæla fyrir um hærra eiginfjárhlutfall en 8%

Reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 530/2004, um viðmið við mat Fjármálaeftirlitsins á áhættu fjármálafyrirtækja og ákvörðun um eiginfjárhlutfall umfram lögbundið lágmark, voru settar á grundvelli þágildandi 2. málsl. 2. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002, sem veitti Fjármálaeftirlitinu heimild til að ákveða hærra lágmarkshlutfall eigin fjár fjármálafyrirtækja en 8% ef fyrirtækið uppfyllti ekki tiltekin viðmið í áhættumælingum. Fljótlega eftir að reglurnar voru settar var farið að huga að innleiðingu nýrra alþjóðlegra eiginfjárreglna, svokallaðra Basel II-reglna. Þær voru útfærðar af nefnd á vegum Alþjóðagreiðslubankans (Bank of International Settlements, BIS) og fela í sér endurbætur á eldri Basel I-reglum frá 1998, sem voru innleiddar á Íslandi með lögum nr. 7/1992 um breytingu á lögum nr. 86/1985 um viðskiptabanka og lögum nr. 8/1992 um breytingu á lögum nr. 87/1985 um sparisjóði. Tilskipanir Evrópuþingsins og -ráðsins 2006/48/EB um lánastofnanir og 2006/49/EB (CAD-tilskipunin),[123] sem innleiddar voru með breytingalögum nr. 170/2006, byggja á Basel II-reglunum. Í kjölfarið setti Fjármálaeftirlitið reglur nr. 215/2007 um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fjármálafyrirtækja sem leystu af hólmi eldri reglur nr. 530/2003 um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja. Reglum nr. 530/2004 var síðar breytt með reglum nr. 177/2006 þar sem kröfur til fjármálafyrirtækja voru auknar, meðal annars til að standast áföll sem leiða til niðurfærslu ákveðinna eignaliða. Á grundvelli reglnanna krefst Fjármálaeftirlitið skýrsluskila af hálfu fjármálafyrirtækja um eiginfjárstöðu og eiginfjárhlutfall á skýrsluformi um eiginfjárstöðu. Skýrsluskilin byggjast á rammaákvæðum CAD–tilskipunarinnar um eiginfjárskýrslur og COREP–viðmiðum[124] þáverandi nefndar evrópskra bankaeftirlitsaðila (Committee of European Banking Supervisors, CEBS) en Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (European Banking Authority, EBA) hefur nú tekið við hlutverki hennar.

123. CAD stendur fyrir *Capital Adequacy Directive* eða nefnda tilskipun, 2006/49/EB.

124. COREP stendur fyrir *Common Reporting*. Sjá nánar á vef Evrópska bankaeftirlitsins, www.eba.europa.eu.

Kveðið er á um heimildir Fjármálaeftirlitsins til að bregðast við ónógu eigin fé í 86. gr. laga nr. 161/2002. Stjórnendum og endurskoðanda fjármálafyrirtækis ber að tilkynna Fjármálaeftirlitinu þegar í stað hafi þeir ástæðu til að ætla að eiginfjárgrunnur fyrirtækisins sé undir lögbundnu lágmarki. Berist Fjármálaeftirlitinu slík tilkynning eða hafi það grun að öðru leyti um að eiginfjárgrunnur fyrirtækisins sé undir lögbundnu lágmarki ber því að krefja stjórn fyrirtækis um reikningsuppgjör þess og getur Fjármálaeftirlitið farið fram á áritun endurskoðanda á reikningsuppgjöri. Leiði skoðun á reikningsuppgjöri í ljós að skilyrðum 84. gr. laganna sé ekki fullnægt ber stjórn fjármálafyrirtækis að boða til hluthafafundar eða stofnfjáreigendafundar þar sem ákvörðun er tekin um næstu skref. Í kjölfarið skal stjórnin afhenda Fjármálaeftirlitinu greinargerð þar sem fram kemur til hvaða ráðstafana hún hyggst grípa. Ferlið getur tekið allt að tvo mánuði.[125] Eftir að öll gögn hafa borist getur Fjármálaeftirlitið veitt fjármálafyrirtæki frest í allt að sex mánuði til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögbundið horf. Heimilt er að framlengja þann frest í allt að sex mánuði „[s]éu til þess „ríkar ástæður", eins og segir í 4. mgr. 86. gr. laganna. Á grundvelli sömu málsgreinar ber Fjármálaeftirlitinu að afturkalla starfsleyfi fjármálafyrirtækis ef:

Þegar Fjármálaeftirlitinu hafa borist gögn skv. 3. mgr. er því heimilt að veita hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki frest í allt að sex mánuði til þess að auka eiginfjárgrunn að lágmarki skv. 84. gr. Séu til þess ríkar ástæður er Fjármálaeftirlitinu heimilt að framlengja þennan frest í allt að sex mánuði til viðbótar. Berist greinargerð skv. 3. mgr. ekki innan tilskilins frests, séu úrræði samkvæmt greinargerðinni ekki fullnægjandi að mati Fjármálaeftirlitsins eða líði frestur samkvæmt þessari málsgrein skal afturkalla starfsleyfi, sbr. 9. gr.

4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

1. greinargerð berst ekki innan tilskilins frests,
2. úrræði samkvæmt greinargerð eru ekki fullnægjandi,
3. frestur til að koma eiginfjárgrunni í lögbundið horf er liðinn.

Fjármálaeftirlitið getur því veitt fjármálafyrirtæki frest í tólf mánuði að hámarki til að koma eiginfjárhlutfalli sínu í lögbundið horf. Að þeim tíma liðnum hvílir sú skylda á Fjármálaeftirlitinu að afturkalla starfsleyfi þess.[126]

Við fall stóru bankanna þriggja í október 2008 voru nýir bankar stofnaðir á grunni þeirra föllnu. Í ágúst 2009 setti Fjármálaeftirlitið þeim fjárhagsleg skilyrði. Skilyrðin voru þau að eiginfjárhlutfall þeirra yrði 16% að lágmarki og að eiginfjárþáttur A yrði ekki lægri en 12% í að minnsta kosti þrjú ár nema Fjármálaeftirlitið ákvæði annað.[127] Í desember 2009 gerði Fjármálaeftirlitið sams konar kröfu til Sparisjóðsins í Keflavík og Byrs sparisjóðs[128] en í febrúar 2010 voru smærri sparisjóðum kynntar sömu eiginfjárkröfur.[129]

Bankasýsla ríkisins setti jafnframt reglur um innlausnarrétt sparisjóða þegar ríkið hafði eignast stofnfé sem lið í fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra.[130] Reglur þessar gilda um heimildir sparisjóða til innlausnar á eigin stofnfjárbréfum. Samkvæmt reglunum er miðað við að eftir innlausn sparisjóðs á eigin stofnfjárbréfum frá ríkissjóði verði eiginfjárþáttur A að lágmarki 12% og samtala eiginfjárþáttar A og B samtals að lágmarki 16%, eða í samræmi við kröfur Fjármálaeftirlitsins, hafi þær breyst. Nær þetta til þeirra fimm sparisjóða sem ríkissjóður eignaðist stofnfé í vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar, það er Sparisjóðs Bolungarvíkur, Sparisjóðs Norðfjarðar, Sparisjóðs Svarfdæla, Sparisjóðs Vestmannaeyja og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis.[131]

Skil sparisjóða á skýrslum um eiginfjárhlutfall

Eiginfjárskýrslur: skýrslur um eiginfjárhlutfall

Eiginfjárhlutfall flestra sparisjóða fór niður fyrir lögbundið lágmark í framhaldi af falli bankanna haustið 2008, eins og sjá má á töflu 5. Upplýsingar í töflunni byggjast á eiginfjárskýrslum sem sparisjóðir skiluðu til Fjármálaeftirlitsins og bréfasamskiptum sparisjóða og Fjármálaeftirlitsins. Rannsóknarnefndin óskaði eftir yfirliti frá Fjármálaeftirlitinu yfir eignarhluta sparisjóða í félögum sem þeim hefði borið skylda til að draga frá eiginfjár-

125. Upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu. Þannig getur liðið nokkur tími þar sem eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækis er undir lögboðnu lágmarki, uns veittur er formlegur frestur samkvæmt 86. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

126. Í 5. mgr. 10. gr. tilskipunar 2006/48/EB, sem innleidd var m.a. með lögum nr. 170/2006, segir: „If, in the cases referred to in paragraphs 1, 2 and 4, the own funds should be reduced, the competent authorities may, where the circumstances justify it, allow a credit institution a limited period in which to rectify its situation or cease its activities." Þannig er þar aðeins minnst á skamman frest sem veita má fjármálafyrirtækjum til að laga eiginfjárstöðu sína eða hætta starfsemi.

127. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2010.

128. Bréf Fjármálaeftirlitsins til fjármálaráðuneytisins 8. desember 2009. Fjármálaráðuneytið kynnti síðan sparisjóðunum kröfurnar. Sjá nánari umfjöllun í 13. kafla.

129. Sjá nánari umfjöllun í 13. kafla skýrslunnar.

130. Reglurnar voru samþykktar og útgefnar í mars 2011 og má finna á heimasíðu Bankasýslunnar, www.bankasysla.is.

131. Fjármálaeftirlitið gerði auknar eiginfjárkröfur til þeirra sparisjóða sem fengu kröfum ríkisstofnana á hendur sér breytt í stofnfé. Sjá nánar umfjöllun um hvern sparisjóðanna um sig og umfjöllun í 13. kafla. Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis sameinuðust á árinu 2013 undir nafninu Sparisjóður Norðurlands.

grunni í skýrslum um eiginfjárhlutfall samkvæmt Basel I-reglum.[132] Í ljós kom að slíkar upplýsingar lágu ekki fyrir.[133] Því verður ekki fullyrt hvort Fjármálaeftirlitið hafi farið með skipulegum hætti yfir eða gagnrýnt samsetningu og útreikning sparisjóða á eiginfjárgrunni þeirra. Hér er fjallað um þau tilvik þegar eiginfjárhlutfall sparisjóða fór undir lögbundið lágmark og hvernig samskiptum Fjármálaeftirlitsins við stjórnendur sparisjóða var háttað í framhaldi af því. Nánari umfjöllun má finna í 13. kafla um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna og köflum um hvern og einn sparisjóð.

Tafla 5. Eiginfjárhlutfall sparisjóða samkvæmt eiginfjárskýrslum 2008–2011.

Sparisjóður	2008				2009					2010				2011		
	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.	4. ársfj.	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.	4. ársfj.	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.	4. ársfj.	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.	4. ársfj.
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	14,07%	12,06%	10,05%	-13,56%												
Byr Sparisjóður	22,97%	22,58%	13,28%	8,30%	8,12%	-2,94%	-2,61%	-17,24%	-20,75%							
Sparisjóðurinn í Keflavík[a]	15,65%	10,31%	8,15%	7,08%	3,90%	2,46%	2,44%	3,36%	-17,35%							
Spkef sparisjóður[b]										1.45%	1,21%	1,81%				
Sparisjóður Mýrasýslu	8,67%	-0,45%	-7,53%	-32,08%	-29,80%											
Afl sparisjóður	13,30%	14,19%	13,45%	3,42%	9,77%	9,21%	9,69%	10,53%	10,53%	9,70%	9,47%	-12,12%	12,58%	10,12%	11,79%	9,23%
Sparisjóður Bolungarvíkur[c]	12,92%	15,20%	10,32%	2,41%	-0,08%	2%	-10,67%	-12,87%	-55,99%	-41,68%	17,87%	16,18%	16,46%	16,45%	16,09%	14,51%
Sparisjóður Vestmannaeyja[d]	9,12%	8,74%	8,16%	3,86%	4,40%	3,75%	3,85%	-7,24%	-9,45%	17,03%	16,23%	16,40%	16,56%	16,46%	16,46%	16,48%
Sparisjóður Norðfjarðar	18,13%	15,11%	1,08%	-0,94%	6,20%	8,72%	9,48%	4,70%	4,72%	21,92%	22,92%	20,32%	20,38%	20,23%	20,23%	18,22%
Sparisjóður Ólafsfjarðar[e]	21,48%	10,45%	4,69%	-9,18%	-7,07%	5,71%	6,37%	-4,74%	-4,53%	8,28%	8,23%	-1,17%	0,30%	-3,04%	-0,17%	-0,75%
Sparisjóður Strandamanna	37,04%	33,76%	24,33%	23,27%	21,27%	18,44%	20,16%	12,72%	14,84%	8,80%	8,37%	9,10%	8,86%	15,47%	17,10%	16,51%
Sparisjóður Svarfdæla[f]	15,61%	13,28%	16,17%	-10,80%	-11,50%	-3,60%	-4,53%	-15,84%	-15,82%	-18,54%	-17,49%	10,52%	10,75%	11,30%	12,45%	12,49%
Sparisjóður Suður-Þingeyjarsýslu	11,88%	12,21%	15,15%	14,07%	14,07%	10,37%	10,66%	10,80%	10,84%	10,77%	10,26%	10,09%	9,50%	7,24%	8,19%	8,80%
Sparisjóður Þórshafnar[g]	10,43%	13,25%	-6,19%	-11,70%	-7,37%	-12,17%	-12,73%	-25,34%	-30,03%	-28%	-38,76%	16,37%	16,51%	17%	16,65%	16,44%
Sparisjóður Höfðhverfinga	10,02%	9,13%	12,26%	8,16%	8,80%	8,48%	8,39%	13,59%	13,30%	14,14%	13,34%	13,71%	20,38%	13,16%	13,16%	14,63%

(a) Frestur fyrst veittur 25. maí 2009. Sparisjóðurinn var tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu 22. apríl 2010.
(b) Sparisjóðurinn stofnaður 22. apríl 2010. Sparisjóðurinn var tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu 5. mars 2011.
(c) Frestur fyrst veittur 11. júní 2009. Síðasti frestur veittur 17. maí 2010 til 11. júní 2010.
(d) Frestur fyrst veittur 22. júní 2009. Síðasti frestur veittur 17. maí 2010 til 22. júní 2010.
(e) Frestur fyrst veittur 28. janúar 2010. Eiginfjárhlutfall fer yfir lögbundið lágmark 17. maí 2010. Frestur veittur á ný 30. júní 2011. Sparisjóður Ólafsfjarðar rann inn í Arion banka hf. 20. september 2012.
(f) Frestur fyrst veittur 11. júní 2009. Síðasti frestur veittur 17. maí 2010 til 11. júní 2010. Fjárhagslegri endurskipulagningu lýkur í desember 2010. Frestur veittur á ný 16. maí 2011 og framlengdur til 1. október 2011.
(g) Frestur fyrst veittur 9. desember 2008 til 11. janúar 2009. Frestur ekki framlengdur. Frestur veittur á ný 22. júní 2009. Síðasti frestur veittur 17. maí 2010 til 22. júní 2010. Fjárhagslegri endurskipulagningu lýkur í desember 2010.

Gulur grunnur =Eiginfjárhlutfall fer undir lögbundið lágmark.
Appelsínugulur grunnur =FME veitir frest.
Rautt letur á gulleitum grunni =Eiginfjárhlutfall hefur verið undir lögbundnu lágmarki í 12 mánuði en sparisjóður starfar enn á fresti FME.
Rauður grunnur =12 mánaða hámarksfrestur FME liðinn.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis

Samkvæmt eiginfjárskýrslum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis var eiginfjárhlutfall yfir lögbundnu lágmarki allt þar til í árslok 2008. Þannig sýnir skýrsla fyrir þriðja ársfjórðung 2008 að eiginfjárhlutfall sparisjóðsins var 10,05% en varð neikvætt um 13,56% í lok ársins. Það var þó orðið ljóst í október 2008 að eiginfjárstaða sparisjóðsins var erfið, og gerði stjórn hans grein fyrir stöðunni á fundi með Fjármálaeftirlitinu 10. október. Í lok mánaðarins taldi Fjármálaeftirlitið ljóst að eigið fé sparisjóðsins væri uppurið að teknu tilliti til áætlaðra niðurfærslna. Því var sparisjóðnum veittur fjögurra vikna frestur 30. október 2008 til að auka eiginfjárgrunn sinn.[134] Fjármálaeftirlitið framlengdi frestinn ítrekað, síðast með bréfi 27. febrúar 2009 til 30. apríl sama ár, þar sem fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðsins stóð yfir.[135] Fjármálaeftirlitið tók yfir hluthafafund Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 21. mars 2009.[136]

Byr sparisjóður

Samkvæmt þeim skýrslum sem rannsóknarnefnd Alþingis kannaði fór eiginfjárhlutfall Byrs sparisjóðs undir lögbundið lágmark á öðrum ársfjórðungi 2009. Í byrjun árs 2009 var eiginfjárhlutfall sparisjóðsins 8,12%, miðað við 22,97% í byrjun árs 2008. Á öðrum ársfjórðungi 2009 var eiginfjárhlutfall sparisjóðsins orðið neikvætt um 2,94%. Byr sparisjóður fór fram á frest til að auka eiginfjárgrunn sinn með bréfi til Fjármálaeftirlitsins 3. júní 2009 þar sem reifaðar voru leiðir sem sparisjóðurinn hugðist fara til að styrkja eiginfjárgrunn sinn og veitti Fjármálaeftirlitið sparisjóðnum umbeðinn frest til 15. júlí

132. Eftir innleiðingu á Basel II-reglunum er yfirlit yfir eignarhluta sparisjóða í félögum sem þeim ber skylda til að draga frá eiginfjárgrunni ekki hluti af þeim upplýsingum sem skila þarf í svonefndum COREP-skýrslum um eiginfjárhlutfall.
133. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 5. júní 2012.
134. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. 30. október 2008.
135. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. 27. febrúar 2009.
136. Nánar er fjallað um fjárhagslega endurskipulagningu og aðdraganda yfirtöku Fjármálaeftirlitsins á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis í 13. og 17. kafla.

sama ár.[137] Fresturinn var framlengdur ítrekað, einn mánuð í senn, á meðan fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðsins stóð yfir, allt til 22. apríl 2010 þegar Fjármálaeftirlitið tók Byr sparisjóð yfir.[138]

Sparisjóðurinn í Keflavík

Samkvæmt skýrslum sparisjóðsins fór eiginfjárhlutfall sparisjóðsins undir lögbundið lágmark í lok árs 2008. Þá var eiginfjárhlutfall sparisjóðsins 7,08% í samanburði við 15,65% í byrjun sama árs. Eiginfjárhlutfall sparisjóðsins hélt áfram að lækka árið 2009 og var 3,43% í árslok. Samkvæmt eiginfjárskýrslu fyrir fyrsta ársfjórðung 2010 var eiginfjárhlutfall sparisjóðsins neikvætt um 17,35%. Fjármálaeftirlitið veitti sparisjóðnum fyrst frest til að auka eiginfjárgrunn sinn 25. maí 2009 þar sem endanlegur ársreikningur barst Fjármálaeftirlitinu 31. mars 2009.[139] Sparisjóðurinn fékk ítrekaða viðbótarfresti, alls þrettán sinnum, allt þar til Fjármálaeftirlitið yfirtók Sparisjóðinn í Keflavík og Spkef sparisjóður var stofnaður.[140] Eiginfjárhlutfall sparisjóðsins var undir lögbundnu lágmarki sex ársfjórðunga í röð.

Spkef sparisjóður

Spkef sparisjóður var stofnaður 22. apríl 2010 á grunni Sparisjóðsins í Keflavík og starfaði þar til undirritaður var samningur milli íslenska ríkisins og NBI hf. um yfirtöku hans á sparisjóðnum 5. mars 2011.[141] Eiginfjárhlutfall sparisjóðsins var undir lögbundnu lágmarki allan starfstíma hans.[142]

Sparisjóður Mýrasýslu

Sparisjóður Mýrasýslu átti fyrstur sparisjóða í erfiðleikum með að halda eiginfjárhlutfalli sínu yfir lögbundnu lágmarki. Samkvæmt eiginfjárskýrslu fyrir fyrsta ársfjórðung 2008 var eiginfjárhlutfall sparisjóðsins 8,67% en varð svo neikvætt um 0,45% á næsta ársfjórðungi þar á eftir. Fjármálaeftirlitið sendi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Mýrasýslu bréf 15. apríl 2008, í framhaldi af fundi með forsvarsmönnum sparisjóðsins, þar sem því var komið á framfæri að eigið fé sparisjóðsins væri hugsanlega komið niður fyrir lögbundin mörk. Fjármálaeftirlitið fór því fram á að fá afhent áritað reikningsuppgjör fyrir 2. maí 2008.[143] Vegna manneklu óskaði sparisjóðurinn eftir fresti og afhenti ekki reikningsuppgjörið fyrr en 20. maí 2008. Samkvæmt uppgjörinu var eiginfjárhlutfall sparisjóðsins 8,74% og ákvað Fjármálaeftirlitið að framkvæma vettvangsathugun hjá sparisjóðnum og hófst hún 11. júní.[144] Um sumarið gerðu stjórnendur Sparisjóðs Mýrasýslu tilraun til að laga stöðu sparisjóðsins og leituðu meðal annars eftir því að sameinast öðrum fjármálafyrirtækjum án árangurs.[145] Fjármálaeftirlitið sendi stjórn sparisjóðsins bréf 30. október 2008 þar sem þess var krafist að hún boðaði til fundar stofnfjáreigenda og skilaði stofnuninni greinargerð í samræmi við 3. mgr. 86. gr. laga nr. 16/2002.[146] Stjórn sparisjóðsins brást við næsta dag og óskaði eftir því að Fjármálaeftirlitið veitti frest til að vinna að fjárhagslegri endurskipulagningu. Að auki fór stjórnin fram á að Fjármálaeftirlitið skipaði sérfræðing til að hafa eftirlit með starfseminni í samræmi við 9. gr. laga nr. 87/1998.[147] Sparisjóðnum var veittur mánaðarfrestur 4. nóvember 2008.[148] Hann var framlengdur ítrekað, mánuð í senn, síðast 2. mars 2009.[149] Eiginfjárhlutfall sparisjóðsins hélst neikvætt allt þar til Nýi Kaupþing banki hf. tók Sparisjóð Mýrasýslu yfir 3. apríl 2009.[150]

137. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Byrs sparisjóðs 16. júní 2009.
138. Nánar má lesa um fjárhagslega endurskipulagningu Byrs sparisjóðs í 13. og 18. kafla.
139. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðsins í Keflavík 25. maí 2009.
140. Nánar má lesa um aðgerðir Fjármálaeftirlitsins og fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðsins í Keflavík í 13. og 19. kafla.
141. Bréf fjármálaráðuneytisins til Fjármálaeftirlitsins 5. mars 2011. Nánar má lesa um Spkef sparisjóð í 19. kafla.
142. Hafa verður í huga að Spkef sparisjóður var stofnaður með lágmarksstofnfé frá fjármálaráðuneytinu og bar ráðuneytið ábyrgð á að ljúka fullnægjandi eiginfjármögnun sparisjóðsins.
143. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Mýrasýslu 15. apríl 2008.
144. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins: Staða Sparisjóðs Mýrasýslu frá miðju ári 2007 samkvæmt skýrslum frá þeim, bréfaskriftum, fundahöldum o.fl., 30. júlí 2008.
145. Nánar má lesa um þær tilraunir í 20. kafla, um Sparisjóð Mýrasýslu.
146. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Mýrasýslu 30. október 2008.
147. Bréf Sparisjóðs Mýrasýslu til Fjármálaeftirlitsins 31. október 2008.
148. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Mýrasýslu 4. nóvember 2008.
149. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Mýrasýslu 2. mars 2009.
150. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins í samræmi við kaupsamning Sparisjóðs Mýrasýslu og Nýja Kaupþings banka hf., 3. apríl 2009. Nánar má lesa um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Mýrasýslu í 20. kafla.

Sparisjóður Bolungarvíkur

Samkvæmt skýrslum um eiginfjárhlutfall Sparisjóðs Bolungarvíkur fór eiginfjárhlutfallið niður fyrir lögbundið lágmark í árslok 2008 og var þá 2,41%. Fjármálaeftirlitið var fyrst upplýst um neikvætt eiginfjárhlutfall sparisjóðsins 1. apríl 2009 þegar því barst ársreikningur sparisjóðsins fyrir árið 2008. Fjármálaeftirlitið sendi stjórn sparisjóðsins bréf 11. júní 2009 og veitti honum frest til 30. júní 2009 til þess að auka eiginfjárgrunn sinn.[151] Fresturinn var framlengdur ítrekað vegna tilrauna til fjárhagslegrar endurskipulagningar sparisjóðsins. Samkvæmt árshlutareikningi sparisjóðsins miðað við 30. júní 2010 var eiginfjárhlutfall á þeim tíma yfir lögbundnu lágmarki. Tillögur að fjárhagslegri endurskipulagningu Sparisjóðs Bolungarvíkur voru samþykktar á stofnfjáreigendafundi 10. júní 2010 en samkvæmt þeim hefði eiginfjárhlutfall sparisjóðsins náð lögbundnu lágmarki. Í kjölfar dóma Hæstaréttar Íslands 16. júní 2010, í málum nr. 93/2010 og 153/2010, varðandi lögmæti lánsskuldbindinga í íslenskum krónum tengdum gengi erlendra gjaldmiðla, var nauðsynlegt að endurskoða samkomulagið og var nýtt samkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðsins undirritað 22. september.[152]

Sparisjóður Vestmannaeyja

Samkvæmt eiginfjárskýrslum sem Sparisjóður Vestmannaeyja skilaði til Fjármálaeftirlitsins fór eiginfjárhlutfall hans niður fyrir lögbundið lágmark í árslok 2008 og var þá 3,86%. Í ársbyrjun 2009 var farið að huga að fjárhagslegri endurskipulagningu og sótti sparisjóðurinn um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði 12. mars 2009. Fjármálaeftirlitið veitti sparisjóðnum frest 22. júní 2009 til að koma eiginfjárhlutfalli í lögmælt horf.[153] Hann var ítrekað framlengdur um mánuð í senn, síðast 17. maí 2010.[154] Eiginfjárhlutfall Sparisjóðs Vestmannaeyja náði ekki lögbundnu lágmarki og uppfyllti ekki kröfur Fjármálaeftirlitsins fyrr en að lokinni fjárhagslegri endurskipulagningu um mitt ár 2010.[155]

Sparisjóður Norðfjarðar

Samkvæmt skýrslum um eiginfjárhlutfall Sparisjóðs Norðfjarðar var eiginfjárhlutfall sparisjóðsins yfir lágmarkskröfum þar til í október 2008. Samkvæmt skýrslu frá því tímabili var eiginfjárhlutfallið komið niður í 1,08%. Fjármálaeftirlitið vakti athygli á þessu og óskaði 6. nóvember 2008 eftir greinargerð frá stjórn sparisjóðsins.[156] Stjórnin sendi frá sér greinargerð 1. desember 2008 þar sem reifaðar voru hugmyndir um aðgerðir til að koma eiginfjárhlutfallinu yfir lögbundin mörk.[157] Hinn 9. desember 2008 veitti fjármálaeftirlitið sparisjóðnum frest til að koma eiginfjárhlutfallinu í lögmælt horf og gilti hann til 12. janúar 2009.[158] Ársuppgjör fyrir árið 2008 sýndi að eiginfjárhlutfallið var neikvætt um 0,9%. Á grundvelli greinargerðar frá stjórn sparisjóðsins ákvað Fjármálaeftirlitið 22. júní 2009 að veita frest á nýjan leik til 10. júlí 2009.[159] Samkvæmt eiginfjárskýrslu fyrir 2. ársfjórðung 2009 fór eiginfjárhlutfall sparisjóðsins yfir lögbundið lágmark og nam þá 8,72%. Það fór aftur undir mörkin í lok árs 2009 og fór ekki yfir þau fyrr en að lokinni fjárhagslegri endurskipulagningu um mitt ár 2010.[160]

Sparisjóður Ólafsfjarðar

Samkvæmt eiginfjárskýrslum sem Sparisjóður Ólafsfjarðar skilaði til Fjármálaeftirlitsins fór eiginfjárhlutfallið undir lögbundið lágmark í lok þriðja ársfjórðungs 2008 og var þá 4,69%. Á öðrum ársfjórðungi sama árs hafði það verið 10,32%. Á árinu 2008 stóð til að Sparisjóður Mýrasýslu og Afl sparisjóður keyptu allt stofnfé Sparisjóðs Ólafsfjarðar og var kaupsamningur þess efnis undirritaður 1. nóvember 2008.[161] Talið var að með sölu á

151. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Bolungarvíkur 11. júní 2009.
152. Samkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu, 22. september 2010. Nánar má lesa um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Bolungarvíkur í 23. kafla.
153. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Vestmannaeyja 22. júní 2009.
154. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Vestmannaeyja 17. maí 2010.
155. Nánar má lesa um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Vestmannaeyja í 30. kafla.
156. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðar Norðfjarðar 6. nóvember 2008.
157. Bréf Sparisjóðs Norðfjarðar til Fjármálaeftirlitsins 1. desember 2008.
158. Bréf Fjármálaeftirlitsins til stjórnar Sparisjóðs Norðfjarðar 9. desember 2008.
159. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Norðfjarðar 22. júní 2009.
160. Nánar má lesa um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Norðfjarðar í 29. kafla.
161. Kaupsamningur milli Sparisjóðs Mýrasýslu, Afls sparisjóðs og Sparisjóðs Ólafsfjarðar 1. nóvember 2008.

„Í Sparisjóði Ólafsfjarðar var stofnfé aukið um 330 m.kr., en við þá ráðstöfun fór CAD eiginfjárhlutfall hans í 9,6%. [...] Fyrir liggur mikill áhugi heimamanna á Siglufirði, Ólafsfirði og Sauðárkróki um kaup á stofnfé í sameinuðum sjóði.“

Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um sparisjóði 30. apríl 2009.

stofnfé sparisjóðsins og sameiningu sparisjóðanna þriggja myndi eiginfjárhlutfall sameinaðs sparisjóðs vera 11,8%.[162] Fjármálaeftirlitið var í samskiptum við stjórnendur sparisjóðsins og fylgdist með stöðu mála. Samkvæmt tölvupóstsamskiptum miðaði samrunaáætlunum vel.[163] Í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins um sparisjóði 30. apríl 2009 kom fram að við stofnfjáraukningu hafi eiginfjárhlutfall sparisjóðsins farið í 9,5%. Í eiginfjárskýrslu fyrir fyrsta ársfjórðung 2009 sem barst Fjármálaeftirlitinu um skýrsluskilakerfi stofnunarinnar 22. júlí 2009 var eiginfjárhlutfallið 8,57%. Mistök virðast hafa átt sér stað við gerð skýrslunnar þar sem Fjármálaeftirlitinu barst leiðrétt skýrsla 14. september 2009. Samkvæmt þeirri skýrslu var eiginfjárhlutfallið 5,71%. Með bréfi 1. desember 2009 fór Fjármálaeftirlitið fram á að stjórn sparisjóðsins afhenti stofnuninni áritað reikningsuppgjör miðað við 30. nóvember 2009.[164] Það barst 21. desember sama ár og benti stjórnarformaður sparisjóðsins á að „unnið væri að lausn á málefnum sjóðsins“.[165] Enn var unnið að „lausn málsins“ samkvæmt bréfi sparisjóðsstjóra til Fjármálaeftirlitsins 26. janúar 2010, en í bréfinu var óskað eftir mánaðarfresti til að auka eiginfjárgrunn sparisjóðsins.[166] Fjármálaeftirlitið veitti umbeðinn frest tveimur dögum síðar og var hann framlengdur tvívegis, síðast 8. apríl 2010, til 20. maí sama ár.[167] Á lokadegi frestsins upplýsti stjórn sparisjóðsins Fjármálaeftirlitið um að Arion banki hf., eigandi 99,99% stofnfjár í sparisjóðnum, hefði tekið þá ákvörðun að breyta kröfum sem bankinn átti á hendur honum í stofnfé. Við það fór eiginfjárhlutfallið yfir lögbundið lágmark og varð 9,6%.[168] Það hélst yfir lögbundnu lágmarki þar til í árslok 2010. Fjármálaeftirlitið sendi stjórn sparisjóðsins bréf 4. febrúar 2011 og óskaði eftir endurskoðuðu reikningsuppgjöri þar sem eiginfjárhlutfall sparisjóðsins var þá neikvætt um 1,17%.[169] Reikningsuppgjör ásamt greinargerð stjórnar sparisjóðsins barst Fjármálaeftirlitinu 18. mars 2011. Fram kom að fulltrúar sparisjóðsins ættu í viðræðum við Arion banka hf. um að styrkja eiginfjárgrunn sjóðsins.[170] Á þeim grundvelli veitti Fjármálaeftirlitið sparisjóðnum frest til 2. ágúst 2011.[171] Sparisjóðurinn starfaði á undanþágu Fjármálaeftirlitsins til 29. júní 2012 en þá jók Arion banki hf. stofnfjáreign sína í honum svo að eiginfjárhlutfall sparisjóðsins fór yfir lögbundið lágmark.[172] Starfsemi Sparisjóðs Ólafsfjarðar var síðan sameinuð Arion banka hf. í september 2012.[173]

„Fjármálaeftirlitið leggur áherslu á að líði framangreindur frestur án þess að aðgerðir sparisjóðsins hafi borið tilskilinn árangur verður ekki annað séð en að eftirlitinu beri að afturkalla starfsleyfi sparisjóðsins, sbr. 9. gr. fftl. og að þá taki við slitameðferð skv. B. hluta XII. kafla laganna.“

Úr bréfi Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Svarfdæla 17. maí 2010. Almennt var slíka áminningu að finna í bréfum Fjármálaeftirlitsins til sparisjóðanna, þar sem frestur var veittur til að grípa til aðgerða til að auka eiginfjárgrunn þeirra.

Sparisjóður Svarfdæla

Skýrslur um eigið fé Sparisjóðs Svarfdæla sýndu að eiginfjárhlutfall sparisjóðsins fór undir lögbundið lágmark í lok árs 2008 og var þá neikvætt um 10,80%, en hafði verið 16,17% ársfjórðunginn þar á undan. Hinn 18. mars 2009 sótti sparisjóðurinn um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði á grundvelli reglna um framlag til sparisjóða skv. 2. gr. laga nr. 125/2008. Í umsókninni kom fram að samkvæmt drögum að ársreikningi fyrir árið 2008 væri eiginfjárhlutfall sparisjóðsins neikvætt um 11,1%. Fjármálaráðuneytið sendi umsókn sparisjóðsins til Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins til umsagnar. Fjármálaeftirlitinu barst eiginfjárskýrsla fyrir síðasta ársfjórðung 2008 hinn 8. apríl 2009. Fjármálaeftirlitið sendi stjórn sparisjóðsins bréf 11. júní 2009 og veitti frest til 30. júní 2009 til þess að auka eiginfjárgrunn sparisjóðsins.[174] Áður hafði Fjármálaeftirlitið veitt fjármálaráðuneytinu umsögn vegna fyrrgreindrar umsóknar sparisjóðsins.[175] Fresturinn var framlengdur ítrekað í tengslum við tilraunir sparisjóðsins til fjárhagslegrar endurskipulagningar, síðast 17. maí

162. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins vegna eiginfjárstöðu Sparisjóðs Ólafsfjarðar 20. ágúst 2013. Þar er vísað til minnisblaðs til stjórnenda Fjármálaeftirlitsins frá 19. nóvember 2008, þar sem segir að fyrir liggi samningur um kaup Afls á öllu stofnfé í Sparisjóði Ólafsfjarðar og hvert ætlað eiginfjárhlutfall hins sameinaða sparisjóðs yrði.
163. Tölvuskeyti Sparisjóðs Ólafsfjarðar til Fjármálaeftirlitsins 5. janúar 2009.
164. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Ólafsfjarðar 1. desember 2009.
165. Bréf Sparisjóðs Ólafsfjarðar til Fjármálaeftirlitsins 21. desember 2009.
166. Bréf Sparisjóðs Ólafsfjarðar til Fjármálaeftirlitsins 26. janúar 2010.
167. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Ólafsfjarðar 8. apríl 2010.
168. Bréf Sparisjóðs Ólafsfjarðar til Fjármálaeftirlitsins 20. maí 2010.
169. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Ólafsfjarðar 4. febrúar 2011.
170. Bréf Sparisjóðs Ólafsfjarðar til Fjármálaeftirlitsins 18. mars 2011.
171. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Ólafsfjarðar 30. júní 2011.
172. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins vegna eiginfjárstöðu Sparisjóðs Ólafsfjarðar, 20. ágúst 2013. Nánar má lesa um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Ólafsfjarðar í 22. kafla.
173. Fjármálaeftirlitið samþykkti samruna Sparisjóðs Ólafsfjarðar og Arion banka hf. á grundvelli 1. mgr. 106. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki 14. september 2012. Sjá www.fme.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettir/nr/1633.
174. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Svarfdæla 11. júní 2009.
175. Bréf Fjármálaeftirlitsins til fjármálaráðuneytisins 20. apríl 2009..

2010 og þá til 11. júní 2010. Stofnfjárhafafundur sparisjóðsins samþykkti 16. júní 2010 samkomulag við Seðlabanka Íslands um fjárhagslega endurskipulagningu. Endanlegur frágangur dróst þó fram í desember 2010. Snemma árs 2011 varð ljóst að fjárhagsleg endurskipulagning myndi ekki duga til þess að sparisjóðurinn uppfyllti kröfur Fjármálaeftirlitsins um 16% eiginfjárhlutfall og var Fjármálaeftirlitinu tilkynnt með bréfi 23. febrúar 2011 að eiginfjárhlutfall sparisjóðsins væri um 12%.[176] Fjármálaeftirlitið óskaði þá eftir greinargerð frá stjórn sparisjóðsins, sem skilaði henni 8. apríl 2011. Þar kom fram að á vettvangi Bankasýslu ríkisins væri unnið að hagræðingaraðgerðum í starfseminni. Ef sú vinna leiddi ekki til lausnar á vanda sparisjóðsins hygðist stjórnin skoða aðrar leiðir.[177] Hinn 16. maí 2011 veitti Fjármálaeftirlitið Sparisjóði Svarfdæla frest til 31. júlí sama ár til að koma eiginfjárgrunninum í lögmætt horf, eða upp fyrir 16% eiginfjárkröfu Fjármálaeftirlitsins, og var fresturinn síðan framlengdur til 1. október sama ár.[178] Sparisjóður Svarfdæla var settur í opið söluferli í lok ágúst 2011 en það gekk ekki eftir. Síðar var tilkynnt um sameiningu hans og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis, 26. mars 2013. Á aðalfundum sparisjóðanna 4. júlí 2013 var lögð fram tillaga um samruna þeirra sem samþykkt var einróma.[179]

Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis

Samkvæmt skýrslum Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis um eiginfjárhlutfall var eiginfjárhlutfallið vel yfir lögbundnum mörkum þar til leið á árið 2008, til að mynda var það 17,58% í lok árs 2006 og 12,39% í lok árs 2007. Í lok þriðja ársfjórðungs 2008 var eiginfjárhlutfallið orðið neikvætt um 6,19%. Fjármálaeftirlitið sendi sparisjóðnum bréf 7. nóvember 2008 og óskaði eftir greinargerð stjórnar sjóðsins um það til hvaða ráðstafana hún hygðist grípa vegna þess.[180] Greinargerðin barst Fjármálaeftirlitinu 1. desember 2008 og 9. desember 2008 veitti Fjármálaeftirlitið sparisjóðnum frest til að grípa til aðgerða til 12. janúar 2009.[181] Í skýringum sem sparisjóðurinn gaf Fjármálaeftirlitinu í bréfi 11. janúar 2009 kom fram að sjóðurinn hefði sótt um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði auk þess sem til stæði að nýta stofnfé sem sjóðurinn hefði fengið vilyrði um. Við þessar aðgerðir myndi eiginfjárhlutfall hans fara yfir lögbundið lágmark. Á grundvelli þessara upplýsinga sá Fjármálaeftirlitið ekki ástæðu til að framlengja frestinn, þar sem talið var að umrædd áform myndu ná fram að ganga.[182] Áætlanir sparisjóðsins gengu hins vegar ekki eftir og hélst eiginfjárhlutfallið undir lögbundnu lágmarki. Samkvæmt ársreikningi sparisjóðsins, sem barst Fjármálaeftirlitinu 2. júní 2009, var eiginfjárhlutfall sparisjóðsins neikvætt um 11,7%. Fjármálaeftirlitið veitti sparisjóðnum á ný frest til að bæta eiginfjárstöðu sína með bréfi 22. júní 2009.[183] Fresturinn var framlengdur ítrekað í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðsins.[184] Samkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu lá fyrir 24. mars 2010 og hlaut samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) 21. júní 2010[185] en í kjölfar dóma Hæstaréttar Íslands 16. júní 2010, í málum nr. 93/2010 og 153/2010, varðandi lögmæti lánsskuldbindinga í íslenskum krónum tengdum gengi erlendra gjaldmiðla, var nauðsynlegt að endurskoða samkomulagið. Eiginfjárhlutfall sparisjóðsins varð ekki jákvætt fyrr en í ágúst 2010.

Skýrslur annarra sparisjóða en þeirra sem að framan greinir bentu ekki til þess að eiginfjárhlutfall þeirra væri undir lögbundnu lágmarki. Því bar Fjármálaeftirlitinu ekki að grípa til aðgerða.

176. Bréf Sparisjóðs Svarfdæla til Fjármálaeftirlitsins 23. febrúar 2011.
177. Bréf Sparisjóðs Svarfdæla til Fjármálaeftirlitsins 8. apríl 2011.
178. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Svarfdæla 5. ágúst 2011.
179. Nánar má lesa um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Svarfdæla í 25. kafla.
180. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis 7. nóvember 2008.
181. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis 9. desember 2008.
182. Ódagsett minnisblað Fjármálaeftirlitsins um eiginfjárstöðu Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis.
183. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis 22. júní 2009.
184. Nánar má lesa um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis í 28. kafla.
185. Nánari umfjöllun um ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA er að finna í 13. kafla, um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna.

Stórar áhættuskuldbindingar

Reglum um stórar áhættuskuldbindingar ætlað að vinna gegn samþjöppun áhættu

Mikil samþjöppun áhættu hjá fjármálafyrirtækjum felur í sér verulega kerfisáhættu. Þess vegna er mikilvægt að eignasafn þeirra sé ekki þannig samsett að vanskil eins viðskiptavinar eða fleiri innbyrðis tengdra aðila leiði til fjárhagslegra örðugleika. Reglur um stórar áhættuskuldbindingar gegna því hlutverki að stuðla að áhættudreifingu í rekstri fjármálafyrirtækja.

Með setningu laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki var Fjármálaeftirlitinu veitt heimild til að setja reglur um stórar áhættur fjármálafyrirtækja og voru þær fyrstu á grundvelli laganna nr. 531/2003.[186] Í kjölfar innleiðingar tilskipana Evrópusambandsins frá 2006 um lánastofnanir og eigið fé með breytingalögum nr. 170/2006, við innleiðingu Basel II-reglnanna, leystu reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007 um stórar áhættuskuldbindingar hjá fjármálafyrirtækjum þær fyrri af hólmi. Gildandi reglur eru nr. 625/2013.

Hámark áhættu 25% af eiginfjárgrunni

Í 1. mgr. 30. gr. laga um fjármálafyrirtæki er kveðið á um hámark áhættuskuldbindinga. Fyrir gildistöku laga nr. 75/2010, sem fólu í sér breytingu á ákvæðinu, hljóðaði það á þá leið að áhætta vegna eins eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptamanna mætti ekki fara fram úr 25% af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis, eins og hann væri reiknaður samkvæmt 84. og 85. gr. laganna. Eftir gildistöku laga nr. 75/2010 tekur ákvæðið til áhættu eins viðskiptamanns eða hóps tengdra viðskiptamanna, eins og þeir eru nánar skilgreindir í lögunum. Með áhættu samkvæmt 1. mgr. 30. gr. laga um fjármálafyrirtæki, eins og hún var skilgreind í 2. mgr. 30. gr. laganna fram til setningar laga nr. 75/2010, var átt við lánveitingar, verðbréfaeign, eignarhluta og veittar ábyrgðir fjármálafyrirtækis vegna einstakra viðskiptamanna eða fjárhagslega tengdra aðila, svo og annarra skuldbindinga sömu aðila gagnvart fjármálafyrirtækinu. Eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 75/2010 er áhætta nú talin felast í lánveitingum, verðbréfaeign, eignarhluta og veittum ábyrgðum fjármálafyrirtækis, svo og öðrum skuldbindingum gagnvart fjármálafyrirtækinu.

Áhættuskuldbindingar samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007 voru eignaliðir og liðir utan efnahagsreiknings sem tilgreindir eru í V. kafla reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 215/2007. Stórar áhættur teljast þær sem nema 10% eða meira af eiginfjárgrunni, en upphaflega var það hámark sett á stórar áhættur samkvæmt ákvæðinu að samtala þeirra mætti ekki fara yfir 800% af eigin fé fjármálafyrirtækis. Með lögum nr. 119/2011 var það hámark lækkað í 400%.

Skýrslur um stórar áhættuskuldbindingar

Skýrslum um stórar áhættuskuldbindingar þurfti að skila ársfjórðungslega til Fjármálaeftirlitsins[187] og voru þær í tvennu lagi; annars vegar var um að ræða yfirlit yfir aðila sem féllu undir reglur um stórar áhættuskuldbindingar viðkomandi fjármálafyrirtækis og hins vegar nákvæmari sundurliðun á áhættuskuldbindingunum og þeim tryggingum sem að baki þeim lágu.

Brot geta varðað stjórnvaldssektum og eru refsiverð

Fari áhættuskuldbindingar fjármálafyrirtækis yfir leyfileg mörk skal það tilkynnt Fjármálaeftirlitinu án tafar. Því er þá heimilt, ef aðstæður leyfa, að veita hlutaðeigandi tiltekinn frest til að laga sig að gildandi reglum. Með reglum nr. 216/2007 var kveðið á um undantekningartilvik þar sem leyfilegt væri að fara fram úr hámarksáhættum og eru þau tilvik skilgreind í X. kafla reglna nr. 215/2007 um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fyrirtækja. Forsendur fyrir slíkri umframáhættu er að hún sé áhættuskuldbinding í veltubók og að fyrirtækið uppfylli viðbótareiginfjárkröfu sem hlýst af tiltekinni umframáhættu. Hafa verður í huga að brot gegn ákvæðum laga um takmarkanir á stórum áhættum kunna að varða stjórnvaldssektum, auk þess sem slík brot eru refsiverð samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, en lítið hefur verið um sakamál vegna slíkra brota.[188]

186. Sjá einnig reglur nr. 530/2003 um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja, sem leystar voru af hólmi með reglum nr. 215/2007 um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fjármálafyrirtækja.

187. Fram til 21. mars 2007 var heimild til að skila inn skýrslum tvisvar á ári ef eignir voru undir 20 milljörðum og engin stök skuldbinding yfir 20% af eiginfjárgrunni, en þá tóku gildi nýjar reglur nr. 216/2007 sem skylda fjármálafyrirtæki til að skila inn skýrslum um stórar áhættuskuldbindingar ársfjórðungslega, sbr. 7. gr. reglnanna.

188. Í dómaframkvæmd er helsti dómurinn þar sem reynir á brot gegn ákvæðum laga og reglna um hámarksviðmiðunarmörk útlána og ábyrgða dómur Héraðsdóms Norðurlands eystra 18. febrúar 2002 í máli nr. S-126/2001. Þar var fyrrverandi sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Ólafsfjarðar ákærður og sakfelldur fyrir umboðssvik, bókhaldsbrot og brot gegn lögum um ársreikninga. Í dóminum er sérstaklega vikið að brotum gegn ákvæðum reglugerða um hámark lána og ábyrgða viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana, sem settar voru á grundvelli heimildar í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði, svo og lánareglum sparisjóðsins um áhættuskuldbindingar og tengingar aðila. Dóminum var ekki áfrýjað til Hæstaréttar.

Fjárhagslega tengdir aðilar í skilningi reglna Fjármálaeftirlitsins

Frá setningu laga nr. 161/2002 og fram til þess að lögunum var breytt með lögum nr. 75/2010 var kveðið á um það í 1. mgr. 30. gr. laganna að áhætta vegna eins eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptamanna mætti ekki fara fram úr 25% af eigin fé[189] fjármálafyrirtækis. Með lögum nr. 75/2010 var 30. gr. laga nr. 161/2002 breytt á þann veg að fjármálafyrirtækjum er gert skylt að tengja saman aðila ef vafi leikur á því hvort um hóp tengdra aðila sé að ræða, nema þau geti sýnt fram á að svo sé ekki. Sönnunarbyrðin hvílir með öðrum orðum á fjármálafyrirtækinu. Í lögunum var ekki skilgreint hvað átt væri við með innbyrðis tengdum viðskiptamönnum, en í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna var vísað til þess að um væri að ræða reglur um hámark áhættu vegna einstakra eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptamanna sem hlutfall af eigin fé fjármálafyrirtækis, sem væru að mestu leyti samhljóða ákvæðum í reglum nr. 34/2002 um hámark lána og ábyrgða lánastofnana og fyrirtækja í verðbréfaþjónustu.[190]

Fjárhagslega tengdir aðilar

Í 2. gr. reglna nr. 216/2007 var kveðið á um að fjárhagslega tengdir aðilar væru:

1. Tveir eða fleiri einstaklingar eða lögpersónur sem, nema sýnt sé fram á annað, mynda eina áhættu vegna þess að einn þeirra hefur bein eða óbein yfirráð yfir hinum, eða
2. tveir eða fleiri einstaklingar eða lögpersónur, þar sem enginn einn hefur yfirráð yfir hinum, eins og skilgreint er í a. lið, en teljast til sömu áhættu vegna þess að þeir eru svo fjárhagslega tengdir að líkur eru á að ef einn þeirra lendir í fjárhagserfiðleikum eigi hinn aðilinn eða allir í greiðsluerfiðleikum.

Reglurnar voru að stofni til þær sömu frá 1994. Í þeim var aðeins tekið á fjárhagslegum tengslum, en við setningu laga nr. 161/2002 var getið um áhættu eins eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptamanna í 1. mgr. 30. gr., án þess að þau tengsl væru skýrð nánar í lögunum eða athugasemdum með frumvarpi til laganna.

Eins og framar er getið voru gerðar breytingar á ákvæðum laga um stórar áhættur á árinu 2011. Nýrri málsgrein var bætt inn í 30. gr. laganna sem færði sönnunarbyrði um að aðilar væru ekki fjárhagslega tengdir frá Fjármálaeftirlitinu yfir til fjármálafyrirtækjanna sjálfra, stæði um það ágreiningur. Þá var hugtakið *yfirráð* skilgreint í orðskýringarákvæði 1. gr. laganna sem „tengsl milli móðurfélags og dótturfélags, eins og þau eru skilgreind í lögum um ársreikninga, eða sambærilegt samband milli einstaklings eða lögaðila og félags". Í júlí 2011 sendi Fjármálaeftirlitið frá sér drög að leiðbeinandi tilmælum um mat á tengslum aðila í skilningi reglna nr. 216/2007 um stórar áhættuskuldbindingar til fjármálafyrirtækja til umsagnar og voru tilmælin birt á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins 6. mars 2014. Tilmælin taka mið af fyrrnefndum breytingum á lögum nr. 161/2002 og eru ætluð fyrir fjármála-

Lagabreyting og drög að nýjum tilmælum

Túlkun á fjárhagslega tengdum aðilum í skilningi reglna um stórar áhættuskuldbindingar

Í umfjöllun um útlán og stórar áhættur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði er vikið að skilgreiningu hugtakanna *yfirráð* og *fjárhagsleg tengsl* í skilningi 2. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007. Rannsóknarnefnd Alþingis átaldi Fjármálaeftirlitið fyrir að hafa ekki útfært skilgreiningar hugtakanna nánar í reglum sínum. Það hefði haft þær afleiðingar að fjármálafyrirtæki á Íslandi tóku í framkvæmd upp eigin túlkun á hugtökunum. Að mati nefndarinnar var sú túlkun of þröng og þrengri en í skilningi laga nr. 2/1995 um hlutafélög, laga nr. 3/2006 um ársreikninga og laga nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti. Afleiðingin hefði verið sú að áhætta íslensku fjármálafyrirtækjanna hefði verið of samþjöppuð. Taldi nefndin að koma hefði mátt í veg fyrir slíka samþjöppun ef Fjármálaeftirlitið hefði gengið lengra í útfærslu hugtakanna *yfirráð* og *fjárhagsleg tengsl* en gert er í tilskipun Evrópusambandsins um lánastofnanir og í raun lengra en eftirlitsaðilar í nágrannalöndum Íslands.*

189. Frá setningu laganna og fram til gildistöku laga nr. 170/2006 var rætt um eigið fé, en við innleiðingu Basel II-reglnanna er rætt um eiginfjárgrunn, en hann er reiknaður samkvæmt ákvæðum 84. og 85. gr. laga nr. 161/2002.

190. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 1112.

Í dómi Hæstaréttar 16. maí 2012 í máli nr. 593/2011 felldi Hæstiréttur úr gildi ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að leggja stjórnvaldssekt á MP banka hf. vegna brota á reglum um stórar áhættur. Fjármálaeftirlitið hóf athugun á tilteknum þáttum í starfsemi MP banka hf. í lok árs 2009 og var niðurstaða stofnunarinnar að í rekstri bankans væri til staðar ein áhættuskuldbinding sem næmi 126,34% af eigin fé bankans. Fjármálaeftirlitið komst að þessari niðurstöðu með því að tengja saman fjárhagslegar skuldbindingar tíu nánar tilgreindra lögaðila sem eftirlitið taldi fjárhagslega tengda. Nánar tiltekið taldi Fjármálaeftirlitið að tengsl fjögurra einstaklinga sem áttu sæti í stjórn MP banka hf. við lögaðilana tíu teldust til óbeinna yfirráða og þar með til fjárhagslegra tengsla í skilningi a-liðar 4. mgr. 2. gr. reglna nr. 216/2007. Leit Fjármálaeftirlitið svo á að hver hinna fjögurra viðskiptamanna bankans sem einnig voru stjórnarmenn hefði verið í þeirri aðstöðu að geta nýtt sér vald sitt, sem komið hefði til með umfangsmiklu tengslaneti, til að samhæfa stjórnun tveggja eða fleiri fyrirtækja þar sem þeir áttu meirihluta hlutafjár eða mynduðu meirihluta stjórnar. Stjórn Fjármálaeftirlitsins ákvað að sekta MP banka hf. um 30 milljónir króna en lækkaði síðar sektina um helming eftir endurupptöku málsins. Héraðsdómur taldi að ekki væri hægt að túlka reglurnar svo víðtækt að leggja ætti saman áhættu viðskiptamannanna, jafnvel þótt þeir hefðu myndað viðskiptalegt tengslanet til margra ára. Slík túlkun samrýmdist ekki sjónarmiðum sem fram kæmu í leiðbeinandi túlkun nefndar evrópskra eftirlitsaðila á fjármálamarkaði.** Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms og var því ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um álagningu stjórnvaldssektar á MP banka hf. felld úr gildi.

Í kjölfar dómsins ritaði fyrrverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins grein í *Morgunblaðið*, þar sem hann rakti reglurnar og aðferðafræði stofnunarinnar í störfum sínum hvað varðar stórar áhættuskuldbindingar. Beindi hann orðum sínum að túlkun rannsóknarnefndar Alþingis á tengdum aðilum í skýrslunni um fall bankanna. Hafði hann þar til hliðsjónar túlkun Hæstaréttar á ákvæðum reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007 og benti á að Hæstiréttur hefði túlkað þær með sambærilegum hætti og Fjármálaeftirlitið hefði gert meðan hann starfaði þar fyrir fall bankanna. Bar greinin yfirskriftina „Rannsóknarnefnd á villigötum".***

Fjármálaeftirlitið hefur nú lagt fram drög að leiðbeinandi tilmælum um mat á tengslum aðila í skilningi reglna um stórar áhættuskuldbindingar. Lögum hefur auk þess verið breytt, þannig að fjármálafyrirtækjum er nú skylt að tengja saman aðila ef vafi leikur á því hvort um hóp tengdra aðila sé að ræða ekki. Haldi fjármálafyrirtæki því fram að aðilar séu ótengdir verður það að sýna fram á að svo sé. Þannig hafa löggjafinn og Fjármálaeftirlitið brugðist við þeim athugasemdum sem gerðar voru í rannsóknarskýrslu Alþingis og skerpt á atriðum sem ágreiningur stóð um í framangreindum dómi.

* Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2. bindi, bls. 119–120.

** Nefnd evrópskra eftirlitsaðila á fjármálamarkaði (Committee of European Banking Supervisors, CEBS) lagði áherslu á í leiðbeinandi túlkun sinni frá 11. desember 2009 að líta ætti til skilgreiningar á hugtakinu yfirráð (e. *control*) sem fram kom í tilskipun Evrópusambandsins nr. 2006/48/EC, sem vísaði aftur til tilskipunar nr. 83/849/EEC um samstæðureikningsskil, en þar er ekki gert ráð fyrir því að líkindi fyrir samstöðu viðskiptamanna um stjórnun og rekstur, sem byggist á víðtækum og langvarandi viðskiptatengslum og persónulegum tengslum, geti túlkast sem yfirráð annars yfir hinum.

*** Jónas Fr. Jónsson, „Rannsóknarnefnd á villigötum", *Morgunblaðið* 24. maí 2012.

fyrirtæki við mat á því hvort tengja eigi viðskiptamenn saman. Í tilmælunum er að finna túlkun Fjármálaeftirlitsins á *hópi tengdra viðskiptamanna*. Við skýringu hugtaksins lítur Fjármálaeftirlitið til fjögurra þátta: markmiðs reglna um stórar áhættur, verndarhagsmuna laga um fjármálafyrirtæki, viðurkenndra sjónarmiða samkvæmt leiðbeinandi tilmælum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar og þeirra afleiðinga sem vanræksla á fylgni við reglur um tengingar aðila getur haft.[191] Í tilmælunum er einnig lögð fram túlkun Fjármálaeftirlitsins á hugtökunum *yfirráð* og *fjárhagsleg tengsl* og atriði nefnd sem fjármálafyrirtæki ættu að líta til við mat á því hvort um yfirráð eða fjárhagsleg tengsl sé að ræða. Nýjar reglur Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar hjá fjármálafyrirtækjum nr. 625/2013 voru settar 10. júní 2013.

191. Umræðuskjal nr. 7/2011 – drög að leiðbeinandi tilmælum um mat á tengslum aðila í skilningi reglna um stórar áhættuskuldbindingar, 18. júlí 2011.

Skil sparisjóða á skýrslum um stórar áhættuskuldbindingar

Skýrslum um stórar áhættuskuldbindingar er ætlað að varpa ljósi á áhættu fjármálafyrirtækis af útlánum og útlánaígildum og aðstoða við áhættustýringu. Fjármálafyrirtæki skulu upplýsa Fjármálaeftirlitið ef áhættuskuldbindingar þeirra fara yfir þau mörk sem reglur kveða á um. Dæmi voru um ósamræmi milli tilgreindrar eiginfjárstöðu sparisjóða í skýrslum um eiginfjárhlutfall og skýrslum um stórar áhættuskuldbindingar. Nefna má að Fjármálaeftirlitið gerði athugasemdir við skýrslu Sparisjóðs Höfðhverfinga um stórar áhættuskuldbindingar miðað við stöðu sjóðsins 31. desember 2007. Þannig var uppgefið eigið fé í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar miðað við stöðu sjóðsins 31. desember 2006, eða frá árinu áður, en þá var það 196,1 milljón króna, en samkvæmt skýrslu um eiginfjárhlutfall var eigið fé sjóðsins 128,7 milljónir króna miðað við stöðu 31. desember 2007. Þessi lækkun á eigin fé hafði í för með sér að áhættuskuldbindingar þriggja aðila fóru yfir 25% af eiginfjárgrunni, eða umfram hámark samkvæmt 30. gr. laga nr. 161/2002. Fjármálaeftirlitið óskaði eftir því að stjórn sparisjóðsins gerði grein fyrir viðbrögðum sem gripið yrði til í því skyni að koma áhættuskuldbindingum umræddra aðila undir lögbundið hámark.[192]

Skýrslur um stórar áhættuskuldbindingar varpa ljósi á áhættu og aðstoða við áhættustýringu

Samkvæmt skýrslum Sparisjóðs Norðfjarðar um stórar áhættuskuldbindingar var einn aðili með hærri skuldbindingu en 25% í lok árs 2005, 2006 og 2009, en tveir aðilar höfðu verið með skuldbindingu umfram lögbundið hámark í lok árs 2008. Rannsóknarnefndin kallaði eftir samskiptum milli stjórnar Sparisjóðs Norðfjarðar og Fjármálaeftirlitsins vegna brota á þessari reglu. Í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins frá 6. febrúar 2006 segir:

> Skýrsla um stórar áhættuskuldbindingar pr. 31.12.2005. Þar eru áhættuskuldbindingar [félags] 25,3%. Hringdi í Vilhjálm sem var meðvitaður um þetta en sagði að við lok ársuppgjörs færi eigið fé í ca. 400 m.kr. og einnig að nú væri [félagið] búið að selja fasteign á Siglufirði og fengi um 15 m.kr. sem gengju til lækkunar á heimild …[193]

Þá gerði Fjármálaeftirlitið athugasemd við endurskoðaða skýrslu Sparisjóðs Höfðhverfinga um stórar áhættuskuldbindingar miðað við stöðu 30. júní 2008. Við endurskoðað uppgjör hafði komið í ljós að eiginfjárgrunnur sparisjóðsins hefði lækkað úr 135,3 milljónum króna í 122,7 milljónir króna. Við það fóru áhættuskuldbindingar þriggja aðila yfir leyfilegt hámark, eða í 27,7%, 27,2% og 25,8% af eiginfjárgrunni.[194]

Þá má nefna ósamræmi í skýrslum Sparisjóðs Svarfdæla, en í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar miðað við 31. mars 2008 var eiginfjárgrunnur sparisjóðsins 966,8 milljónir króna. Í skýrslum um eiginfjárhlutfall á sama tíma var eiginfjárgrunnurinn 875,5 milljónir króna og í árshlutareikningi 31. mars 2008 var eiginfjárgrunnurinn 867,2 milljónir króna. Sparisjóðnum bar að skila inn leiðréttum skýrslum ef í ljós kæmi að eiginfjárgrunnur sem stuðst var við væri ekki réttur, en það var ekki alltaf gert.

„Þessi neikvæða eiginfjárstaða sparisjóðanna gerði það hins vegar að verkum að allar prósentuviðmiðanir varðandi stórar áhættur áttu ekki við, því segja má að við þessar aðstæður væru öll útlán viðkomandi sjóðs stórar áhættur. Þess vegna var tilgangslaust hjá FME á þessum tíma að krefja sparisjóðina um að þeir uppfylltu þau 25% og 800% mörk sem þú tiltekur, það varð að bíða þess að sjóðirnir uppfylltu aftur lög um eiginfjárkröfur."

Svar Fjármálaeftirlitsins við fyrirspurn rannsóknarnefndar Alþingis 31. janúar 2012.

Í ársbyrjun 2009 var orðið ljóst að flestir sparisjóðirnir áttu í erfiðleikum með að halda eiginfjárhlutfalli sínu yfir lögbundnu lágmarki. Það hafði í för með sér að áhættuskuldbindingar urðu hærri en 25% af eiginfjárgrunni sparisjóða samkvæmt skýrslum um stórar áhættuskuldbindingar. Rannsóknarnefnd Alþingis kallaði eftir samskiptum milli Fjármálaeftirlitsins og sparisjóða í kjölfar þessa. Í svari Fjármálaeftirlitsins sagði, að á fyrstu mánuðum ársins 2009 hefði komið í ljós að tap sparisjóðanna væri slíkt að flestir væru komnir með neikvætt eigið fé. Þegar það lá fyrir var sparisjóðum veittur frestur, á grundvelli 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, til að koma eiginfjárhlutfalli í lögbundið horf og var litið til þess að sparisjóðunum stóð til boða að sækja um eiginfjárframlag úr ríkissjóði, allt að 20% eigin fjár, samkvæmt 2. gr. laga nr. 125/2008.[195] Afstaða Fjármálaeftirlitsins var sú að neikvæð eiginfjárstaða sparisjóðanna gerði það að verkum að prósentuviðmiðanir um stórar áhættur ættu ekki lengur við.[196]

192. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Höfðhverfinga 3. mars 2008.

193. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættur hjá Sparisjóði Norðfjarðar 6. febrúar 2006.

194. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Höfðhverfinga 2. október 2008.

195. Nánar er fjallað um umsóknir sparisjóðanna og fjárhagslega endurskipulagningu þeirra í 13. kafla og í köflum um einstaka sparisjóði.

196. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 31. janúar 2012.

6.4.2.3.2 Álagspróf

Álagspróf til að meta eiginfjárstöðu og getu til að mæta áföllum

Eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja skal á hverjum tíma vera að lágmarki 8%, sbr. 1. mgr. 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Allt frá setningu laganna hefur Fjármálaeftirlitinu þó verið heimilt að gera hærri eiginfjárkröfu. Samkvæmt 2. mgr. 84. gr., eins og ákvæðið hljóðaði í upphafi, var heimilt að krefjast hærra eiginfjárhlutfalls fyrir fjármálafyrirtæki sem talin voru hafa ófullnægjandi fjárhagsstöðu með hliðsjón af áhættustigi. Skyldi mat Fjármálaeftirlitsins á áhættustigi og ákvörðun um hærra eiginfjárhlutfall byggt á nánari reglum þess. Í kjölfar setningar laganna var tekið í notkun sérstakt áhættumatskerfi sem átti að auðvelda stofnuninni mat á nauðsynlegri eiginfjárstöðu einstakra fjármálafyrirtækja út frá upplýsingum um eigið fé, gæðum eigna, arðsemi, lausafjárstöðu, næmi fyrir markaðsáhættu og stjórnun. Þá voru tekin upp sérstök álagspróf í eftirliti með fjármálafyrirtækjum. Tilgangur álagsprófs er að gera Fjármálaeftirlitinu betur kleift að fylgjast með eiginfjárhlutfalli fjármálafyrirtækja og getur niðurstaða þess orðið grundvöllur að ákvörðun um hærri eiginfjárkröfu en 8%.

Heimilt að gera kröfu um hærra eiginfjárhlutfall en 8%

Fjölþætt álagspróf Fjármálaeftirlitsins

Með fjölþættu álagsprófi er kannað hver áhrifin yrðu á eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja ef gert er ráð fyrir áföllum sem leiða samtímis til niðurfærslu ákveðinna eignaliða. Fyrirtækin þurfa að geta staðist slík áföll án þess að eiginfjárhlutfall þeirra fari niður fyrir 8%. Fjármálaeftirlitið setti reglur nr. 530/2004 um viðmið við mat þess á áhættu fjármálafyrirtækja og ákvörðun um eiginfjárhlutfall umfram lögbundið lágmark, en reglurnar voru endurskoðaðar með reglum nr. 177/2006. Í töflu 6 má sjá þær forsendur sem lagðar voru til grundvallar í fjölþættum álagsprófum Fjármálaeftirlitsins samkvæmt reglum þess.

Tafla 6. Forsendur fjölþættra álagsprófa samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 530/2004 og 177/2006

Áföll sem fjármálafyrirtæki þurfa að geta staðist samtímis án þess að eiginfjárhlutfall þeirra fari undir lögbundið lágmark:	**Reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 530/2004**
Niðurfærsla vaxtafrystra útlána og fullnustueigna	20%
Niðurfærsla hlutabréfa í eigin áhættu	25%
Niðurfærsla markaðsskuldabréfa í eigin áhættu	7%

	Reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 177/2006
Niðurfærsla vaxtafrystra eða virðisrýrðra útlána og fullnustueigna	20% (nettó)
Niðurfærsla hlutabréfaeignar í innlendum félögum í eigin áhættu	35%
Niðurfærsla hlutabréfaeigna í erlendum félögum í eigin áhættu	25%
Niðurfærsla markaðsskuldabréfaeignar í eigin áhættu	7%
Samhliða niðurfærslu þessara eignaliða skyldi reikna með hækkun á gengisbundnum hluta eiginfjár- og áhættugrunns	25%

Ársfjórðungsleg álagspróf hjá sparisjóðunum

Álagsprófið fór fram ársfjórðungslega hjá fjármálafyrirtækjum, þar með talið sparisjóðunum, allt frá árinu 2006 en upplýsingar um niðurstöður um stærstu bankana voru birtar á sex mánaða fresti. Leiði álagspróf til þeirrar niðurstöðu að fjármálafyrirtæki uppfylli ekki lágmarkskröfur um eiginfjárhlutfall kveða reglurnar á um að Fjármálaeftirlitið eigi viðræður við stjórn og framkvæmdastjóra viðkomandi fjármálafyrirtækis um áhættumat og eiginfjárstöðu þess og þær ráðstafanir sem stjórnendur hyggjast grípa til. Leiði viðræður ekki til fullnægjandi niðurstöðu getur Fjármálaeftirlitið krafist hærra lágmarkseiginfjárhlutfalls með því að ákvarða álag samkvæmt 5. gr. reglna nr. 530/2004. Þannig þarf viðkomandi fjármálafyrirtæki að standast fjölþætt, almennt álagspróf samkvæmt 3. gr. reglnanna að viðbættu álaginu.[197] Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 161/2002 er þó hnykkt á því í umfjöllun um 2. mgr. 84. gr. þeirra að ákvörðun um hærra eiginfjárhlutfall verði ekki tekin nema fyrir liggi að önnur og vægari úrræði komi ekki að haldi.[198] Heimildinni var aldrei beitt á árunum 2002–2008.[199]

197. Fjármálafyrirtækið þarf því að standast álagspróf samkvæmt 3. gr. reglnanna, en í 2. gr. þeirra segir að vegin heildareinkunn fjármálafyrirtækis þurfi að jafnaði að vera lægri en 2,25 samkvæmt áhættumatskerfi sem lýst er nánar í viðaukum I–III með reglunum. Í 5. gr. reglnanna eru svo gefnar forsendur fyrir auknu álagi á eiginfjárkröfuna út frá veginni heildareinkunn.
198. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1136.
199. Sjá umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 73–74.

Viðbótarálagspróf

Fjármálaeftirlitið hefur einnig tekið upp önnur álagspróf til að kanna sérstaka þætti í rekstri fjármálafyrirtækja. Viðbótarálagspróf voru framkvæmd síðla árs 2007 og á árinu 2008 í tengslum við vinnu viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins. Viðbótarálagsprófin sneru að markaðsáhættu, útlánaáhættu, fastvaxtaáhættu, lausafjáráhættu og orðsporsáhættu, auk áhættu vegna veðkalla, fasteignaveðtryggðra lána og stórra áhættuskuldbindinga.[200] Markmið álagsprófanna var að greina einangraða þætti í rekstri fjármálafyrirtækja sem hægt væri að nýta til að bregðast við ef ástæða væri til þess. Sömuleiðis var þess getið í niðurstöðum álagsprófanna hvort ástæða væri til að grípa til aðgerða eða hvort setja ætti viðkomandi fjármálafyrirtæki á athugunarlista.[201]

Framkvæmd álagsprófa

Frá árinu 2006 voru fjölþætt álagspróf framkvæmd ársfjórðungslega miðað við stöðu fjármálafyrirtækja í lok hvers ársfjórðungs.[202] Fjármálaeftirlitið birti reglulega niðurstöður álagsprófa en þó nær eingöngu fyrir stærri fjármálafyrirtæki. Haustið 2008 gerði Samband íslenskra sparisjóða athugasemdir við að niðurstöður álagsprófa sparisjóðanna væru ekki gerðar opinberar með sama hætti og niðurstöður álagsprófa stærri fjármálafyrirtækja, og var vísað til þess, að með því að Fjármálaeftirlitið gæfi aðeins út „sérstaka fréttatilkynningu um að „stóru viðskiptabankarnir“ stæðust álagspróf (svokallað stresstest) en neita sparisjóðum um samsvarandi „vottorð“ þótt tölurnar [gæfu] fullt tilefni til þess“ kynni það að draga upp ranga mynd af stöðu sparisjóðanna.[203] Sparisjóðum sem fóru fram á eiginfjárframlag úr ríkissjóði í samræmi við 2. gr. laga nr. 125/2008 var gert að framkvæma sín eigin álagspróf.[204]

Álagspróf í framkvæmd

Rannsóknarnefndin skoðaði sérstaklega þau álagspróf sem lögð voru á sparisjóði á öðrum ársfjórðungi 2008. Það var jafnframt síðasta álagsprófið sem Fjármálaeftirlitið birti opinberlega fyrir fall bankanna um haustið, en ekki voru birtar upplýsingar um stöðu sparisjóðanna. Af niðurstöðum þeirra má greina að margir sparisjóðanna voru veikir fyrir hlutabréfaáhættu.

Tafla 7. Niðurstöður álagsprófa Fjármálaeftirlitsins á 2. ársfjórðungi 2008

	Eiginfjárhlutfall (CAD) fyrir álagspróf	Áhrif til lækkunar	Eiginfjárhlutfall (CAD) eftir álagspróf
SPRON hf.	12,05%	-2,79%	9,26%
Byr sparisjóður	24,33%	-3,24%	21,09%
Sparisjóðurinn í Keflavík	10,31%	-1,14%	9,17%
Sparisjóður Mýrasýslu	-0,45%	-1,01%	-1,46%
Sparisjóður Vestmannaeyja	8,74%	-1,79%	6,95%
Sparisjóður Bolungarvíkur	10,11%	-2,74%	7,37%
Sparisjóður Svarfdæla	13,28%	-4,07%	9,21%
Sparisjóður Norðfjarðar	14,04%	-4,00%	10,04%
Afl sparisjóður	14,19%	-1,64%	12,55%
Sparisjóður Ólafsfjarðar	10,45%	-1,28%	9,17%
Sparisjóður Þórshafnar	13,55%	-3,47%	10,08%
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	12,21%	-1,80%	10,41%
Sparisjóður Strandamanna	33,76%	-4,85%	28,91%
Sparisjóður Höfðhverfinga	9,13%	-5,63%	3,50%

Sparisjóðurinn í Keflavík

Rannsóknarnefnd Alþingis skoðaði niðurstöður álagsprófa fyrir Sparisjóðinn í Keflavík um mitt ár 2008. Þegar búið var að taka tillit til áhættuþátta kom í ljós að leiðrétt eiginfjárhlutfall sparisjóðsins var 9,17%. Heildaráhrif allra áhættuþátta var til lækkunar eiginfjárhlutfalls um 1,14%, þar af nam lækkun vegna áhættu tengdri hlutabréfum 1,54%. Til viðbótar reglubundnu álagsprófi reiknaði Fjármálaeftirlitið áhrif af viðbótarálagsprófi vegna

200. Sjá umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 76.

201. Nánar má lesa um störf viðbúnaðarhópsins aftar í kaflanum.

202. Sjá umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 73 o.áfr.

203. Stór og alvarleg orð á veikum grunni – tilkynning Sambands íslenskra sparisjóða til *Fréttablaðsins*, 12. september 2008.

204. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndar Alþingis 12. mars 2012.

útlánaáhættu fyrir Sparisjóðinn í Keflavík. Niðurstaða þess var að eiginfjárhlutfallið lækkaði um 1,94% frá reglubundnu álagsprófi og taldist leiðrétt eiginfjárhlutfall sparisjóðsins vera 7,23%. Fjármálaeftirlitið sendi sparisjóðsstjóra sparisjóðsins bréf 24. september 2008 samhliða skýrslu um vettvangsathugun sem framkvæmd var um sumarið. Taldi Fjármálaeftirlitið nauðsynlegt í ljósi niðurstaðna álagsprófa að stjórnendur gripu til ráðstafana til þess að styrkja eiginfjárhlutfallið og að gerð yrði rekstraráætlun og heildaráætlun um eiginfjárstöðu sparisjóðsins í lok árs 2008. Óskað var eftir að stjórnendur sparisjóðsins gerðu grein fyrir því til hvaða ráðstafana yrði gripið til að styrkja eiginfjárhlutfallið eigi síðar en 10. október sama ár. Þann dag óskaði sparisjóðurinn eftir lengri fresti til að svara fyrirspurninni vegna óviðráðanlegra orsaka.[205] Svör sparisjóðsins bárust tíu dögum síðar, þar sem tíunduð var heildarfjárhæð krafna á viðskiptamenn í erlendri mynt, skuldir sparisjóðsins við erlenda aðila og staða sparisjóðsins gagnvart Icebank hf.[206] Á þeim tíma var eiginfjárhlutfall sparisjóðsins komið undir lögbundið lágmark. Aðgerðir Fjármálaeftirlitsins tóku því mið af eiginfjárstöðu sparisjóðsins.[207]

Sparisjóður Mýrasýslu

Um mitt ár 2008 var leiðrétt eiginfjárhlutfall Sparisjóðs Mýrasýslu neikvætt um 1,46% samkvæmt álagsprófi Fjármálaeftirlitsins. Heildaráhrif allra áhættuþátta á eiginfjárhlutfall sparisjóðsins var til lækkunar um 1,01% en hlutfallið var neikvætt fyrir um 0,45%. Aðgerðir Fjármálaeftirlitsins í kjölfarið tóku því mið af eiginfjárstöðu sparisjóðsins en voru ekki sérstakt viðbragð vegna niðurstöðu álagsprófsins.[208]

Sparisjóður Bolungarvíkur

Fjármálaeftirlitið framkvæmdi álagspróf á eiginfjárstöðu Sparisjóðs Bolungarvíkur miðað við stöðu í lok annars ársfjórðungs 2008. Við það kom í ljós að miðað við forsendur álagsprófsins myndi eiginfjárhlutfall sparisjóðsins lækka úr 10,11% í 7,37%, sem var 0,63% undir lágmarkskröfum um eiginfjárhlutfall. Stjórn sparisjóðsins var ritað bréf þar sem sparisjóðurinn var hvattur til úrbóta. Á stjórnarfundi sparisjóðsins 30. september 2008 kom fram að stefnt væri að sölu á eignarhlut í fjármálafyrirtæki og með því myndi eiginfjárhlutfall sparisjóðsins lagast. Ekki er að sjá að Fjármálaeftirlitið hafi átt í frekari samskiptum við sparisjóðinn vegna álagsprófsins, en í lok árs 2008 var eiginfjárhlutfall sparisjóðsins komið undir lögbundið lágmark og því ljóst að aðgerðir Fjármálaeftirlitsins tóku mið af þeirri stöðu fremur en álagsprófinu.[209]

Sparisjóður Vestmannaeyja

Rannsóknarnefndin skoðaði niðurstöður álagsprófs Fjármálaeftirlitsins á Sparisjóð Vestmannaeyja um mitt ár 2008. Heildaráhrif allra áhættuþátta á eiginfjárhlutfall sparisjóðsins voru til lækkunar eiginfjárhlutfalls um 1,79% og var leiðrétt eiginfjárhlutfall 6,95%. Enginn einn af þeim fjórum áhættuþáttum sem lagt var mat á í álagsprófum skar sig sérstaklega úr. Fjármálaeftirlitið sendi bréf til sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Vestmannaeyja 24. september 2008 þar sem farið var fram á að gerð yrði grein fyrir sjónarmiðum sparisjóðsins varðandi þessa stöðu. Þá krafðist Fjármálaeftirlitið þess að gerð yrði rekstraráætlun fyrir árið 2008 og áætlun um eiginfjárstöðu í lok árs. Svar barst frá sparisjóðnum þar sem fram kom að samkvæmt rekstraráætlun væri gert ráð fyrir 312 milljóna króna tapi á árinu 2008 og eiginfjárhlutfalli um 8,3%. Töldu stjórnendur sparisjóðsins að miðað við ástandið í umhverfi fjármálafyrirtækja væri eiginfjárhlutfall upp á 8,3% ásættanlegt til skemmri tíma, en til lengri tíma þyrfti hlutfallið að hækka.[210]

205. Tölvuskeyti Sparisjóðsins í Keflavík til Fjármálaeftirlitsins 10. október 2008.

206. Svar Sparisjóðsins í Keflavík við fyrirspurn Fjármálaeftirlitsins 20. október 2008.

207. Nánar má lesa um samskipti Fjármálaeftirlitsins og Sparisjóðsins í Keflavík hér framar þar sem fjallað er um skil sparisjóðanna á skýrslum um eiginfjárhlutfall.

208. Sjá nánar hér framar um samskipti Fjármálaeftirlitsins og Sparisjóðs Mýrasýslu þar sem rætt er um eiginfjárskýrslur sparisjóðsins.

209. Nánar má lesa um samskipti Fjármálaeftirlitsins og Sparisjóðs Bolungarvíkur hér framar þar sem fjallað er um skil sparisjóðanna á skýrslum um eiginfjárhlutfall.

210. Bréf Sparisjóðs Vestmannaeyja til Fjármálaeftirlitsins 9. október 2008.

Sparisjóður Höfðhverfinga

Þegar búið var að taka tillit til áhættuþátta í álagsprófi fyrir árið 2008 kom í ljós að leiðrétt eiginfjárhlutfall Sparisjóðs Höfðhverfinga var 3,50%. Heildaráhrif allra áhættuþátta á eiginfjárhlutfall sparisjóðsins voru til lækkunar eiginfjárhlutfalls um 5,63%, þar af nam lækkun vegna áhættu tengdri hlutabréfum 4,97%. Álagspróf voru framkvæmd á 14 sparisjóðum á sama tíma og af þeim var eiginfjárhlutfall Sparisjóðs Höfðhverfinga viðkvæmast fyrir áhættu tengdri hlutabréfum. Fjármálaeftirlitið sendi bréf til Sparisjóðs Höfðhverfinga 22. október 2008 og fór fram á að sparisjóðurinn afhenti áritað reikningsuppgjör fyrir 31. október, auk þess sem því var beint til stjórnar sparisjóðsins að huga að því að grípa til ráðstafana sem kveðið er á um í 3. mgr. 86. gr. laga um fjármálafyrirtæki.[211] Fjármálaeftirlitinu barst svarbréf 26. nóvember 2008 þar sem gerð var grein fyrir erfiðri stöðu sparisjóðsins og fyrirætlunum til að auka við stofnfé hans.[212] Sparisjóðurinn fór fram á frest til að vinna að því að auka við eiginfjárgrunn sinn, sem Fjármálaeftirlitið veitti síðan í kjölfarið.[213]

Leiðrétt eiginfjárhlutfall annarra sparisjóða samkvæmt álagsprófi Fjármálaeftirlitsins var yfir lögbundnu lágmarki eiginfjár. Fjármálaeftirlitinu bar því ekki að grípa til aðgerða vegna þeirra.

Gagnrýni á álagspróf

Fram kom í máli Ragnars Hafliðasonar, fyrrverandi aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefndinni að álagspróf Fjármálaeftirlitsins hefðu byggt á reglum þess frá 2004 og verið samin og þróuð hjá Fjármálaeftirlitinu. Tilgangur þeirra hefði verið að kanna ákveðna áhættuþætti á borð við verð hlutabréfa og markaðsskuldabréfa og hafi þau verið hönnuð miðað við stöðuna og umhverfið eins og það var á þeim tíma. Álagspróf sem beitt var á sparisjóðina og bankana hafi verið nánast óbreytt fram á mitt ár 2008. Prófin hafi verið undir áhrifum frá þeirri vinnu sem tengdist innleiðingu á Basel II- og Pillar 2-reglum á Evrópuvettvangi.[214]

Álagspróf samin og þróuð hjá Fjármálaeftirlitinu

Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um Ísland árin 2007 og 2008 var lögð áhersla á að fjölþættu álagsprófin þyrfti að endurbæta. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna var tekið undir gagnrýni Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, þar sem fram hafi komið að bæði hefði þurft að gera ráð fyrir þyngri áföllum, t.d. meiri lækkun á verði hlutabréfa, og að gera hefði þurft ráð fyrir tveimur bylgjum áfalla. Þá hefði eingöngu verið horft til eigin bréfa fjármálafyrirtækjanna við mat á áhrifum lækkunar hlutabréfaverðs, en ekki tekið tillit til þess hve viðkvæm þau voru fyrir gengi hlutabréfa vegna lána með veði í hlutabréfum og framvirkum samningum um hlutabréf. Við þetta hafi bæst að álag var prófað á vaxtafryst eða virðisrýrð útlán en slíkt hefði getað haft áhrif á ákvarðanir bankanna um að vaxtafrysta eða virðisrýra útlán og þeir frekar ákveðið að endurlána til að koma í veg fyrir að lán lentu í þessum flokki. Almennt sé ekki ráðlegt að hafa álagspróf þess eðlis að þau geti haft áhrif á viðskiptahegðun.[215]

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall íslensku bankanna kemur enn fremur fram að starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins hafi verið ljóst að auka þyrfti við álagsprófin. Þrátt fyrir það hafi stjórnendur þess sett mikið traust á niðurstöður þeirra. Þá benti nefndin á að í þeirri stöðu sem upp var komin á alþjóðlegum fjármálamörkuðum hefði lausafjáreftirlit þurft að vera mun ítarlegra, sem hefði falið í sér söfnun viðeigandi gagna og framkvæmd álagsprófa á grundvelli þeirra. Eigi að síður hefði Fjármálaeftirlitið haldið áfram að leggja áherslu á eiginfjárhlutfall bankanna fram að falli þeirra. Þetta hafi leitt til þess að niðurstöður álagsprófa hafi verið villandi síðustu tólf mánuðina fyrir fall þeirra.

211. Í 3. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 segir að komi fram í umbeðnu reikningsuppgjöri að fjármálafyrirtæki fullnægi ekki ákvæðum 84. gr. laganna um eiginfjárhlutfall skuli stjórn þess boða til fundar hluthafa eða stofnfjárhafa án tafar og afhenda Fjármálaeftirlitinu greinargerð þar sem fram kemur til hvaða ráðstafana gripið skuli af því tilefni.

212. Bréf Sparisjóðs Höfðhverfinga til Fjármálaeftirlitsins 26. nóvember 2008.

213. Nánari umfjöllun um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Höfðhverfinga er að finna í 26. kafla.

214. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 15. júlí 2013.

215. Sjá skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, Iceland-2007 Article IV Consultation Concluding Statement, 11. júní 2007, www.imf.org/external/np/ms/2007/061107.htm; skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, Iceland: Financial System Stability Assessment – Update, 19. ágúst 2008, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08368.pdf; og skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 82.

Þá benti rannsóknarnefndin á að ekki hefði verið tekið nægjanlegt tillit til þeirrar áhættu sem leiddi af innlánum í útibúum íslensku bankanna erlendis ef til þess kæmi að áhlaup yrði gert á þá.[216]

Í 83. gr. laga um fjármálafyrirtæki kemur fram að þau skuli kappkosta að hafa ætíð yfir að ráða nægilegu lausu fé til að geta innt af hendi úttektir á innlánsfé og aðrar greiðslur sem starfsemi hlutaðeigandi fyrirtækis fylgja. Þrátt fyrir að lausafjáreftirlit sem varðar stöðugleika fjármálakerfisins sé á ábyrgð Seðlabanka Íslands ber Fjármálaeftirlitinu að fylgjast með því að fjármálafyrirtæki uppfylli skyldur sínar samkvæmt lögum og reglum sem um þau gilda.

Páll Gunnar Pálsson, sem var forstjóri Fjármálaeftirlitsins frá árinu 1999 til 2005, lýsti því fyrir rannsóknarnefnd Alþingis sem rannsakaði aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna að þegar á árinu 2004 hefði staðið til að gera breytingar á álagsprófinu, meðal annars þannig að tekið yrði tillit til lausafjáráhættu. Hann sagði jafnframt að Fjármálaeftirlitið hefði strax á árinu 2000 byrjað að stilla upp áhættumatskerfi og álagsprófi. Álagsprófið sé meira þekkt í dag „og ekki af góðu einu vegna þess að það var notað sem rök fyrir því að það væri allt í lagi þegar það var ekkert í lagi, sem er alveg hræðilegt". Þá taldi hann álagsprófið aldrei hafa átt að vera aðalatriðið eða eina atriðið í eftirlitinu heldur einn liður í því. Um leið og reglur Fjármálaeftirlitsins hefðu verið komnar á hefði komið fram í ræðu hans að til stæði að endurskoða þær vegna þess að þróun verðbréfamarkaðar væri með þeim hætti að álagsprófið gerði ekki nægjanlega grein fyrir gengisáhættu eða lausafjáráhættu.[217]

Gagnrýni Alþjóðagjaldeyrissjóðsins

Í júlí 2010 birtist á vef Alþjóðagjaldeyrissjóðsins grein eftir Li Lian og Martin Čihák sem nefndist „Of Runes and Sagas: Perspectives on Liquidity Stress Testing Using an Iceland Example". Þar kemur meðal annars fram að alþjóðlega fjármálakreppan hafi leitt í ljós veikleika þeirra álagsprófa sem bæði yfirvöld og alþjóðastofnanir eins og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn notuðu á fjármálastofnanir víðs vegar um heiminn. Álagspróf sem eingöngu eru bundin við áhrif tiltekinna áfalla á eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja séu ófullnægjandi. Í greininni leitast höfundar við að sýna fram á hvernig önnur samsetning á álagsprófum með mismunandi áhættuþáttum hefði gefið betri mynd af veikleikum kerfisins, og notast þar við opinberar upplýsingar um föllnu bankana á Íslandi sem sýna fram á gríðarlegan lausafjárvanda fyrir fall þeirra. Skýrsluhöfundar komast að þeirri niðurstöðu að helsti galli prófanna hafi verið að í þeim væri einblínt um of á ákveðna grunnáhættuþætti en misst sjónar á öðrum veikleikum og áhrifum af stigmögnun þeirra. Undir það falli lausafjárskortur einstakra fjármálafyrirtækja og kerfisins í heild. Bent er á að álagspróf þurfi ekki að vera sérstaklega flókin heldur geti tiltölulega einfaldar prófanir sem taki til allra mögulegra áfalla komið upp um veikleika í kerfunum í tíma. Álagspróf þurfi að innihalda prófanir á lausafjárstöðum sem séu nánast óhugsandi, eins og áhlaup á banka sem jafnvel eru með mjög sterka lausafjárstöðu og að gera ráð fyrir að lánveitendur fjármálafyrirtækja neiti um framlengingar lána og fleira.[218]

6.4.2.3.3 Vettvangsathuganir

„Við vorum fjögur sem að fórum að skoða og í Sparisjóði Höfðhverfinga voru þrír starfsmenn. Eftirlitsmennirnir voru fleiri heldur en starfsmennirnir. Við vorum jafnmargir í Sparisjóði Þórshafnar. Þeir voru fjórir."

Skýrsla Ólafs Orrasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. júlí 2013.

Í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er Fjármálaeftirlitinu veitt heimild til að gera vettvangskannanir til að sinna eftirlitshlutverki sínu, en þær fela í sér heimsóknir eftirlitsaðila til fjármálafyrirtækja og geta verið misjafnar að tilgangi, eðli og umfangi.[219] Þannig getur könnun beinst að allri starfsemi fyrirtækisins eða einstökum þáttum þess og tekið allt frá nokkrum klukkustundum til nokkurra daga. Með vettvangsathugun er hægt að afla upplýsinga um stöðu fjármálafyrirtækis milliliðalaust og leggja mat á gæði þeirra upplýsinga sem Fjármálaeftirlitinu eru veittar reglulega með skýrslum. Þannig nýtast þær við mat á fjárhagsstöðu fjármálafyrirtækja og hvernig þau uppfylla ákvæði laga og reglna sem um starfsemina gilda. Þá er hægt að kanna gæði

216. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 82.

217. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi bls. 75.

218. Li Lian Ong og Martin Čihák, „Of Runes and Sagas: Perspective on Liquidity Stress Testing Using an Iceland Example", www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10156.pdf.

219. Oft er vísað til þeirra með ensku heiti þeirra, „on-site inspections".

innri ferla og kerfa, hvernig innri reglum er framfylgt og meta hæfi stjórnenda. Með vettvangsathugunum veitir Fjármálaeftirlitið því eftirlitsskyldum aðilum nokkurt aðhald. Þær er hægt að framkvæma í samræmi við fyrirfram ákveðna verkáætlun eða fyrirvaralaust.[220]

Hér á eftir verður fjallað um vettvangsathuganir Fjármálaeftirlitsins hjá sparisjóðunum. Á árunum 2005 til 2008 heimsótti Fjármálaeftirlitið 13 sparisjóði, eins og sjá má á töflu 8. Rannsóknarnefnd Alþingis kannaði sérstaklega hvenær athuganir fóru fram, hvenær Fjármálaeftirlitið kom athugasemdum sínum á framfæri við stjórnendur sparisjóðanna og með hvaða hætti. Þá kannaði rannsóknarnefndin einnig hvernig athugasemdum Fjármálaeftirlitsins og kröfum um úrbætur var fylgt eftir. Nánari umfjöllun um efni eftirlitsskýrslna Fjármálaeftirlitsins er að finna í köflum um einstaka sparisjóði.

Tafla 8. Eftirlitsskýrslur Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu sparisjóðanna 2005–2008.[221]

Sparisjóður	Skoðun gerð	Dagsetning skýrslu
Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis (sameinaðist Sparisjóði Vestmannaeyja í júní 2006)	September 2005	Okóber 2005
Sparisjóður Húnaþings og Stranda (sameinaðist Sparisjóðnum í Keflavík í júní 2007)	Nóvember 2005	Janúar 2006
Sparisjóður Höfðhverfinga	Nóvember 2005	Janúar 2006
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	Nóvember 2005	Desember 2005
Sparisjóður Ólafsvíkur (sameinaðist Sparisjóðnum í Keflavík í júní 2006)	Febrúar 2006	Ekki dagsett
Sparisjóður Hafnarfjarðar (sameinaðist Byr í apríl 2006)	Maí 2006	Október 2006
Sparisjóður Skagafjarðar (sameinaðist Afli sparisjóði í janúar 2008)	Október 2006	Janúar 2007
Sparisjóður Norðfjarðar	Nóvember 2006	Febrúar 2007
Sparisjóður Norðlendinga (sameinaðist Byr í apríl 2008)	Febrúar 2007	Maí 2007
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	September 2007	Október 2007
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	Eftirfylgni desember 2007	Ekki dagsett
Byr sparisjóður	Október 2007	Október 2007
Sparisjóður Mýrasýslu	Júní 2008	Júlí 2008
Sparisjóðurinn í Keflavík	Júlí 2008	September 2008

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis 22. október 2007

Fjármálaeftirlitið kannaði útlánaáhættu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. 3. og 4. september 2007. Jafnframt var lagt mat á áhættustýringu og innra eftirlit vegna útlána.[222] Sparisjóðnum barst tilkynning um fyrirhugaða athugun 5. júlí sama ár og í kjölfarið var óskað eftir frekari gögnum frá sparisjóðnum í ágúst. Drög að skýrslu með niðurstöðu athugunarinnar voru send sparisjóðnum 26. september 2007 þar sem honum var gefinn kostur á að koma sjónarmiðum og athugasemdum sínum á framfæri, sem hann gerði. Fjármálaeftirlitið skilaði endanlegri skýrslu 22. október 2007 og fór fram á úrbætur á grundvelli 32 athugasemda og 15 ábendinga, auk þess sem krafa var gerð um að ytri endurskoðandi sparisjóðsins færi yfir úrbæturnar og skilaði skýrslu um hvaða breytingar hefðu verið gerðar fyrir 31. janúar 2008. Þá var óskað eftir því að skýrslan yrði tekin til umfjöllunar í stjórn sparisjóðsins og fundargerð þess fundar send stofnuninni.

Á stjórnarfundi sparisjóðsins 7. nóvember 2007 var farið yfir skýrslu Fjármálaeftirlitsins. Innri endurskoðanda var falið að fylgjast náið með því að verkferlum og öðrum formsatriðum yrði fylgt til hins ýtrasta. Á sama fundi voru samþykktar breytingar á lánareglum og reglum um áhættudreifingu útlána í samræmi við ábendingar Fjármálaeftirlitsins. Þá var skilgreiningu í lánahandbók á stærstu skuldurum breytt og náði sú skilgreining nú til þeirra sem höfðu útlán sem námu 2,5% af eigin fé sparisjóðsins eða meira í stað 10% áður. Ekki var frekar rætt um skýrslu Fjármálaeftirlitsins á stjórnarfundum sparisjóðsins. Á stjórnarfundi SPRON-Verðbréfa hf. 14. nóvember 2007 voru ræddar athugasemdir Fjármálaeftirlitsins um útlán félagsins og var ákveðið að framvegis yrði gert ársplan um eftirlitsskyld málefni sem tekin yrðu fyrir á stjórnarfundum ársins.

Fjármálaeftirlitinu barst skýrsla ytri endurskoðanda Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 8. febrúar 2008 með samantekt á athugasemdum eftirlitsins og þeim úrbótum sem gerðar höfðu verið, auk þess sem þess var getið að enn væri unnið að úrbótum á nokkrum þáttum í starfseminni. Í framhaldi af því sendi Fjármálaeftirlitið bréf til stjórnar sparisjóðsins

220. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008, kafla 16.5, er nánar fjallað um vettvangsathuganir Fjármálaeftirlitsins, framkvæmd þeirra, málsmeðferð og málshraða.

221. Byggt á upplýsingum úr eftirlitsskýrslum FME og yfirliti FME yfir eftirlitsskýrslur sparisjóða.

222. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 22. október 2007.

þar sem það tilkynnti komu sína 2. apríl 2008. Þá yrði farið yfir helstu athugasemdir sem gerðar voru í athugun Fjármálaeftirlitsins og hver staðan væri í þeim málum. Jafnframt var óskað eftir því að fá að sjá fundargerðir stjórnar og lánanefndar SPRON-Verðbréfa hf. frá því í október 2007, en að öðru leyti myndi eftirlitið óska eftir frekari gögnum og upplýsingum á staðnum.[223] Samkvæmt svari Fjármálaeftirlitsins við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar var farið yfir umbeðin gögn á fundinum en frekari samskipti urðu ekki eftir það milli Fjármálaeftirlitsins og sparisjóðsins hvað þetta mál varðaði.[224] Rannsóknarnefndin óskaði þá upplýsinga um það, hvort Fjármálaeftirlitið hefði talið viðbrögð sparisjóðsins fullnægjandi. Í svari Fjármálaeftirlitsins sagði að óskað hefði verið eftir skriflegum viðbrögðum við athugasemdum í skýrslunni, sem hefðu borist, auk þess sem fundað hefði verið með tilteknum stjórnendum sparisjóðsins. Þá hefðu umbeðin gögn legið fyrir á fundinum. Ekki hefði verið óskað eftir frekari gögnum frá sparisjóðnum og svaraði Fjármálaeftirlitið því til, að því yrði að álykta að svar sparisjóðsins hefði verið metið fullnægjandi af hálfu Fjármálaeftirlitsins á þeim tíma.[225]

Byr sparisjóður

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Byr sparisjóð 24. október 2007

Fjármálaeftirlitið gerði vettvangsathugun á útlánaáhættu Byrs sparisjóðs dagana 3. til 4. september 2007. Drög að skýrslu Fjármálaeftirlitsins voru send til andmæla 28. september 2007. Lokaskýrsla var unnin um niðurstöður athugunarinnar og send stjórn og sparisjóðsstjóra 24. október sama ár. Óskaði Fjármálaeftirlitið eftir því að stjórn fjallaði um skýrsluna og að fundargerð þess stjórnarfundar yrði send stofnuninni. Á fundi stjórnar sparisjóðsins 1. nóvember 2007 kom fram að innri endurskoðandi og verkefnisstjóri hjá sparisjóðnum hefðu farið yfir efni skýrslunnar og þær aðgerðir sem grípa þyrfti til í framhaldi af ábendingum Fjármálaeftirlitsins.[226] KPMG sendi Fjármálaeftirlitinu svar fyrir hönd Byrs sparisjóðs 7. febrúar 2008 þar sem farið var yfir athugasemdir Fjármálaeftirlitsins og þær úrbætur sem sparisjóðurinn hafði gert. Helstu breytingar voru þær að búið var að samþykkja nýjar útlánareglur, fjölga starfsfólki í áhættustýringu og skerpa á verkefnum þess, auk þess sem ráðinn hafði verið lánastjóri sem bar ábyrgð á störfum lánanefndar.[227] Í svari Fjármálaeftirlitsins við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar um hvort viðbrögð sparisjóðsins hefðu verið fullnægjandi kom fram að Fjármálaeftirlitið taldi að svo hefði verið á þeim tíma sem um ræðir, enda væri ekki að sjá að Fjármálaeftirlitið hefði óskað eftir frekari gögnum frá sparisjóðnum vegna vettvangsathugunarinnar.[228]

Sparisjóðurinn í Keflavík

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóðinn í Keflavík 24. september 2008

Fjármálaeftirlitið gerði vettvangsathugun hjá Sparisjóðnum í Keflavík 7. júlí 2008. Frumdrög að skýrslu voru send sparisjóðnum til andmæla 1. ágúst 2008 og var endanlegri skýrslu skilað 24. september sama ár.[229] Fjármálaeftirlitið fór fram á að úrbætur yrðu gerðar í samræmi við efni skýrslunnar, að ytri endurskoðandi yfirfæri þær og skilaði skýrslu um viðbrögð sparisjóðsins fyrir 19. desember sama ár. Þá var óskað eftir því að skýrslan yrði tekin til umfjöllunar í stjórn sparisjóðsins og fundargerð send Fjármálaeftirlitinu.[230] Á stjórnarfundi sparisjóðsins 30. september 2008 var bókað að sparisjóðsstjóra hefði verið falið í samráði við starfsmenn sparisjóðsins að bregðast við athugasemdum Fjármálaeftirlitsins og kynna framgang fyrir stjórn á næsta stjórnarfundi.[231] Vettvangsskýrsla Fjármálaeftirlitsins var hins vegar ekki til umræðu á næsta stjórnarfundi þar á eftir. Í svari Fjármálaeftirlitsins við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar um hvort viðbrögð sparisjóðsins

223. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. 18. mars 2008.

224. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 18. apríl 2012.

225. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndar Alþingis 7. október 2013. Svar Fjármálaeftirlitsins varðaði vettvangsathuganir hjá nokkrum sparisjóðum sem veitt höfðu umbeðin svör. Í svarinu sagði: „Í gagnagrunnum FME er ekki að sjá að FME hafi eftir þetta óskað eftir enn frekari gögnum frá viðkomandi sparisjóði sem tengjast umræddum vettvangsathugunum. Verður því að álykta að svar sjóðanna hafi verið metið fullnægjandi af hálfu FME á þeim tíma sem um ræðir."

226. Fundargerð stjórnar Byrs sparisjóðs, 1. nóvember 2007.

227. Bréf KPMG til Fjármálaeftirlitsins 7. febrúar 2008.

228. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndar Alþingis 7. október 2013.

229. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóðnum í Keflavík, september 2008.

230. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðsins í Keflavík um skýrslu Fjármálaeftirlitsins um vettvangsathugun hjá sparisjóðnum og fyrirhugaðar aðgerðir í framhaldi af henni, 24. september 2008.

231. Fundargerð stjórnar Sparisjóðsins í Keflavík, 30. september 2008.

hefðu verið fullnægjandi kom fram að Fjármálaeftirlitið taldi að svo hefði verið á þeim tíma sem um ræðir, enda væri ekki að sjá að Fjármálaeftirlitið hefði óskað eftir frekari gögnum frá sparisjóðnum vegna vettvangsathugunarinnar.[232] Hafa verður í huga að þegar lokið var við skýrsluna var Sparisjóðurinn í Keflavík í rekstrarerfiðleikum og héldu starfsmenn Fjármálaeftirlitsins ítrekað fundi með forsvarsmönnum hans í framhaldi af skýrslunni, fyrst 3. október 2008. Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjáreigendafundar Sparisjóðsins í Keflavík 22. apríl 2010.[233]

Sparisjóður Mýrasýslu

Fjármálaeftirlitið kannaði útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóði Mýrasýslu 11.–19. júní 2008. Drög að skýrslu voru send stjórn sparisjóðsins 10. júlí 2008 til andmæla og var endanleg skýrsla birt 30. júlí sama ár. Fjármálaeftirlitið fór fram á að skýrslan yrði tekin til umfjöllunar á stjórnarfundi sparisjóðsins og fundargerð fundarins send Fjármálaeftirlitinu innan mánaðar. Þá fór Fjármálaeftirlitið fram á úrbætur í samræmi við efni skýrslunnar innan tiltekinna tímamarka og að ytri endurskoðandi skilaði Fjármálaeftirlitinu skýrslu um breytingarnar. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins var til umræðu á stjórnarfundi Sparisjóðs Mýrasýslu 21. ágúst 2008, en þá var ný stjórn tekin við. Bókað var:

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóð Mýrasýslu 30. júlí 2008

> Bernhard sagði lauslega frá skýrslu frá FME. Nokkrar umræður urðu um skýrsluna. Róbert lagði til að áhættustýring, vinna við regluverk og fleira yrði keypt af Kaupþingi og mun Róbert verða starfsfólki SPM innan handar við að koma þessum málum í lag.[234]

Skýrslan og viðbrögð við henni voru ekki rædd frekar á stjórnarfundum sparisjóðsins. Hafa verður í huga að á þessum tíma var eigið fé sparisjóðsins komið undir lögbundið lágmark. Sparisjóðurinn var tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu 4. apríl 2009.[235]

Sparisjóður Höfðhverfinga

Fjármálaeftirlitið gerði athugun á starfsemi og rekstri Sparisjóðs Höfðhverfinga 16.–17. nóvember 2005. Drög að skýrslu voru send sparisjóðsstjóra og stjórnarformanni sparisjóðsins 12. desember 2005 til andmæla og bárust Fjármálaeftirlitinu athugasemdir stjórnar sparisjóðsins 29. desember sama ár. Endanleg skýrsla var svo send sparisjóðsstjóra og stjórn sparisjóðsins 9. janúar 2006. Fjármálaeftirlitið fór fram á að fá endurskoðað uppgjör sparisjóðsins fyrir árið 2005 og samþykktar starfsreglur stjórnar eigi síðar en 28. febrúar 2006. Þá átti einnig að liggja fyrir sjónarmið stjórnar sparisjóðsins um athugasemdir Fjármálaeftirlitsins í skýrslunni.[236] Samkvæmt fundargerðum stjórnar Sparisjóðs Höfðhverfinga var skýrsla Fjármálaeftirlitsins til umræðu á fundi stjórnarinnar 23. febrúar 2006 þar sem farið var yfir möguleg svör til Fjármálaeftirlitsins. Svarbréf stjórnarinnar var síðan tekið fyrir á stjórnarfundi þremur dögum síðar, undirritað af stjórnarmönnum og sent til Fjármálaeftirlitsins.

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóð Höfðhverfinga 29. desember 2005

Sparisjóður Suður-Þingeyinga

Fjármálaeftirlitið gerði vettvangsathugun hjá Sparisjóði Suður-Þingeyinga 16. nóvember 2005. Einkum var gerð úttekt á útlánamálum og tryggingum, auk þess sem vanskil, afskriftir og vaxtafrystingar sjóðsins voru athugaðar. Fjármálaeftirlitið sendi sparisjóðnum niðurstöður sínar 21. desember 2005 og óskaði þess að stjórn sparisjóðsins tæki þær til umræðu og afgreiðslu á stjórnarfundi auk þess að senda afrit fundargerðar til stofnunarinnar.[237] Stjórn Sparisjóðs Suður-Þingeyinga tók skýrsluna til umfjöllunar á fundi sínum 28. desember 2005. Lýsti hún ánægju með niðurstöður hennar og var sammála ábendingum Fjármálaeftirlitsins. Í svari Fjármálaeftirlitsins við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar um hvort viðbrögð sparisjóðsins hefðu verið fullnægjandi kom fram

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóð Suður-Þingeyinga 21. desember 2005

232. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndar Alþingis 7. október 2013.
233. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um atburðarás frá september 2008 til ágúst 2011 varðandi Sparisjóðinn í Keflavík og Spkef sparisjóð, 15. ágúst 2011.
234. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Mýrasýslu, 21. ágúst 2008.
235. Nánar má lesa um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðs Mýrasýslu í 20. kafla.
236. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun hjá Sparisjóði Höfðhverfinga 16.–17. nóvember 2005, 9. janúar 2006.
237. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Suður-Þingeyinga 21. desember 2005. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun hjá Sparisjóði Suður-Þingeyinga 16. nóvember 2005 fylgdi bréfinu.

að Fjármálaeftirlitið taldi að svo hefði verið á þeim tíma sem um ræðir, enda væri ekki að sjá að Fjármálaeftirlitið hefði óskað eftir frekari gögnum frá sparisjóðnum vegna vettvangsathugunarinnar.[238]

Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóð Hornafjarðar og nágrennis

Fjármálaeftirlitið gerði vettvangsathugun hjá Sparisjóði Hornafjarðar og nágrennis 28. september 2005 og sendi sparisjóðnum skýrslu í október sama ár. Athugunin beindist fyrst og fremst að útlánum sparisjóðsins og tryggingum fyrir þeim, vanskilum og afskriftum. Við athugunina var tekinn til skoðunar rúmlega helmingur af öllum útlánum sjóðsins, eða allir lánþegar með áhættuskuldbindingar umfram 7 milljónir króna, öll skuldabréf í vanskilum umfram eitt ár og allir hlaupareikningsyfirdrættir í vanskilum.[239] Að mati Fjármálaeftirlitsins var nauðsynlegt að gera ráðstafanir þegar í stað svo að sparisjóðurinn uppfyllti lágmarkskröfur um eigið fé og eiginfjárhlutfall. Hálfu ári síðar sameinaðist Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis Sparisjóði Vestmannaeyja.[240]

Sparisjóður Norðlendinga[241]

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóð Norðlendinga 7. maí 2007

Fjármálaeftirlitið gerði könnun á starfsemi og rekstri hjá Sparisjóði Norðlendinga 26. febrúar 2007 og sendi sparisjóðnum skýrslu 7. maí sama ár. Á grundvelli þeirra gagna sem aflað var taldi Fjármálaeftirlitið rekstur sparisjóðsins í traustum farvegi og að ekki hefði verið ástæða til sérstakra athugasemda.[242] Fjármálaeftirlitið fór fram á að skýrslan yrði lögð fram á stjórnarfundi í sparisjóðnum og að ljósrit fundargerðar yrði sent til stofnunarinnar. Engin bókun fannst í fundargerðum sparisjóðsins um kynningu á úttektinni.

Sparisjóður Húnaþings og Stranda

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóð Húnaþings og Stranda 24. febrúar 2006

Fjármálaeftirlitið gerði úttekt á Sparisjóði Húnaþings og Stranda 15. nóvember 2005. Athuguð voru útlánamál, tryggingar, vanskil, afskriftir og vaxtafrystingar. Fjármálaeftirlitið mat það svo að sparisjóðurinn hefði hægt og bítandi verið að vinna sig út úr erfiðum skuldamálum undanfarin misseri, en undanfarin ár hefði sparisjóðurinn þurft að afskrifa talsverðar fjárhæðir vegna stórra lánþega, þar sem þess hefði ekki verið nægilega gætt að fullnægjandi tryggingar væru fyrir veittum fyrirgreiðslum. Fjármálaeftirlitið sendi sparisjóðnum skýrslu 31. janúar 2006 og óskaði þess að stjórn sparisjóðsins tæki hana til umræðu og afgreiðslu á stjórnarfundi og að afrit fundargerðar yrði sent stofnuninni.[243] Fram kom í fundargerð stjórnar sparisjóðsins 24. febrúar 2006 að skýrsla Fjármálaeftirlitsins hefði verið lögð fyrir fundinn og niðurstöður hennar ræddar ítarlega. Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu barst fullnægjandi svar frá sparisjóðnum.[244] Sparisjóður Húnvetninga og Stranda sameinaðist Sparisjóðnum í Keflavík 4. desember 2007.

Sparisjóður Hafnarfjarðar

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóð Hafnarfjarðar 9. október 2006

Fjármálaeftirlitið gerði athugun á starfsemi og rekstri Sparisjóðs Hafnarfjarðar 29. maí 2006. Skoðunin var margþætt og beindist einkum að útlánastofni sparisjóðsins, hvernig töku trygginga fyrir skuldbindingum væri háttað, hvort farið væri að lánareglum sjóðsins við útlánaákvarðanir og hvernig eftirliti með fjárhag og greiðslugetu skuldara væri háttað ásamt fleiri atriðum. Skoðaðar voru eignir sparisjóðsins, fullnustueignir, markaðsverðbréf og eignarhlutir í félögum, og þá var farið yfir hvernig innri endurskoðandi sparisjóðsins kæmi að eftirliti með stórum áhættum. Skýrsla með niðurstöðum athugunarinnar var send Sparisjóði Hafnarfjarðar 9. október 2006 og óskaði Fjármálaeftirlitið eftir því að stjórn sparisjóðsins tæki hana til umræðu og afgreiðslu á stjórnarfundi og að afrit fundargerðar yrði sent stofnuninni.[245] Skýrslan var tekin fyrir á fundi stjórnar Sparisjóðs Hafnarfjarðar

238. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndar Alþingis 7. október 2013.
239. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um athugun hjá Sparisjóði Hornafjarðar og nágrennis 28. september 2005.
240. Nánar má lesa um sameiningu sparisjóðanna í 30. kafla.
241. Sparisjóður Norðlendinga sameinaðist Byr sparisjóði 1. apríl 2008.
242. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um skoðun hjá Sparisjóði Norðlendinga 26. febrúar 2007.
243. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Húnaþings og Stranda 31. janúar 2006. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um skoðun hjá sparisjóðnum 15. nóvember 2005 fylgdi bréfinu.
244. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndar Alþingis 7. október 2013.
245. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Hafnarfjarðar 9. október 2006. Með bréfinu fylgdi skýrsla Fjármálaeftirlitsins um eftirlit hjá Sparisjóði Hafnarfjarðar 29. maí 2006.

16. október 2006. Voru Fjármálaeftirlitinu þakkaðar fjölmargar ábendingar og þær ræddar lið fyrir lið. Sparisjóður Hafnarfjarðar sameinaðist Sparisjóði vélstjóra í desember 2006 undir nafninu Byr sparisjóður.

Sparisjóður Skagafjarðar

Fjármálaeftirlitið gerði athugun á starfsemi og rekstri Sparisjóðs Skagafjarðar 18. október 2006. Tilgangur athugunarinnar var meðal annars að kanna útlánastofn sparisjóðsins og hvernig greiðslutryggingum fyrir lánum til stærstu lánþega væri háttað, ásamt athugun á vanskilum og afskriftum. Fjármálaeftirlitið sendi sparisjóðnum skýrslu 24. janúar 2007 og óskaði eftir því að skýrslan yrði lögð fram á stjórnarfundi sparisjóðsins og að ljósrit af fundargerð viðkomandi fundar yrði sent Fjármálaeftirlitinu.[246] Stjórn Sparisjóðs Skagafjarðar fór yfir skýrsluna á fundi sínum 9. febrúar 2007 og var bókað að stjórnin deildi áhyggjum Fjármálaeftirlitsins af stöðu mála. Síðar sama ár sameinaðist sparisjóðurinn öðrum sparisjóðum undir heitinu Afl sparisjóður.[247]

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóð Skagafjarðar 24. janúar 2007

6.4.2.3.4 Önnur eftirlitsverkefni

Fjármálaeftirlitið sinnir ýmsu öðru eftirliti en vettvangsathugunum og yfirferð reglubundinna skýrsluskila. Sem dæmi um það má nefna veitingu starfsleyfis, eftirlit með peningaþvætti og meðferð fyrirspurna og kvörtunarmála. Hér verður nánar greint frá tveimur flokkum þessara verkefna sem verið hafa fyrirferðarmiklir í starfsemi Fjármálaeftirlitsins á liðnum árum, annars vegar eftirlit með virkum eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum og hins vegar mat á hæfi stjórnenda og stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum.

Eftirlit með eignarhaldi

Í VI. kafla laga um fjármálafyrirtæki eru ákvæði um virka eignarhluti í fjármálafyrirtækjum og meðferð þeirra. Eigendum virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum ber að leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins þegar aukið er við eignarhlut þannig að farið sé yfir 20, 25, 33, eða 50% eða þegar eignarhlutur nemur svo stórum hluta að fjármálafyrirtæki teljist dótturfélag, sbr. 1. mgr. 40. gr. laganna. Fjármálaeftirlitið skal leggja mat á hæfi umsækjanda til að eiga eignarhlutinn og hefur þá hliðsjón af atriðum sem talin eru upp í 42. gr. Fyrir gildistöku laga nr. 75/2010, um breytingu á lögum nr. 161/2002, bar að huga að eftirfarandi atriðum:

Mat á hæfi til að fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki

1. Fjárhag umsækjanda og aðila sem hann var í nánum tengslum við.
2. Þekkingu og reynslu umsækjanda.
3. Hvort eignarhald umsækjanda skapaði hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði.
4. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hugðist fjárfesta í.
5. Hvort ætla mætti að eignarhald umsækjanda myndi torvelda eftirlit með hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki.
6. Hvort umsækjandi hefði gefið Fjármálaeftirlitinu umbeðnar upplýsingar ásamt fylgigögnum og þær upplýsingar reynst réttar.
7. Refsingum sem umsækjandi hefði verið dæmdur til að sæta og hvort hann sætti rannsókn.

Eftir gildistöku laga nr. 75/2010 voru athugunarefnin fimm:

1. Orðspor þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut.
2. Orðspor og reynsla þess sem mun veita fjármálafyrirtækinu forstöðu, komi til hinna fyrirhuguðu kaupa eða aukningar eignarhlutar.
3. Fjárhagslegt heilbrigði þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut í fjármálafyrirtækinu.

„Spyrja má hvort eftirlitið hefði átt að segja við fyrirtækin: „Ykkar hagnaður kemur um þessar mundir fyrst og fremst af eignabreytingareikningum, ekki af grunnrekstrinum, þess vegna eigið þið að breyta ykkar búskap.“ En það var ekki hlutverk eftirlitsins að gefa slík fyrirmæli . Ég nefni þetta vegna þess að veilan liggur ef til vill í ónógu aðhaldi frá eigendum – að þetta hafi verið húsbóndalaust fé og gallinn liggi m.a. í félagsformi sparisjóðanna – að ekki sé spurt af hálfu eigendanna hvort fyrirtækið sé að gera það sem ætlast er til af því.“

Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. september 2013.

246. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Skagafjarðar 24. janúar 2007. Með bréfinu fylgdi skýrsla um skoðun Fjármálaeftirlitsins hjá sparisjóðnum 18. október 2006.

247. Lesa má nánar um Afl sparisjóð í 21. kafla.

4. Hvort ætla megi að eignarhald þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut muni torvelda eftirlit með hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki eða hafa áhrif á hvort það muni fylgja lögum og reglum sem um starfsemi þess gilda.
5. Hvort ætla megi að eignarhald þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut muni leiða til peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka.

Ef umsókn um að fara með virkan eignarhlut er hafnað fellur niður atkvæðisréttur sem er umfram leyfileg mörk. Eftir tilkynningu Fjármálaeftirlitsins er viðkomandi aðila skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk.

Erfitt að takmarka samþjöppun eignarhalds

Með ákvæðum laga um virka eignarhluti leitast löggjafinn við að tryggja að hæfir aðilar sem bæði hafa þekkingu á rekstri fjármálafyrirtækja og eru líklegir til þess að fara að lögum um rekstur þeirra eignist virka eignarhluti í þeim. Það er hlutverk Fjármálaeftirlitsins að tryggja að farið sé eftir þeim leikreglum sem löggjafinn hefur sett um meðferð á virkum eignarhlutum. Bent er á það í skýrslu Kaarlo Jännäri frá árinu 2009 að ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins snemma árs 2003 um að leyfa stóra eignarhluti í Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands hafi skapað fordæmi sem hafi gert Fjármálaeftirlitinu erfitt fyrir við að takmarka samþjöppun eignarhalds.[248] Í töflu 9 má sjá yfirlit yfir þær umsóknir um virkan eignarhlut sem Fjármálaeftirlitið tók til umfjöllunar á árunum 2004–2007 eins og þær birtust í ársskýrslum Fjármálaeftirlitsins. Ekki var gerð grein fyrir umsóknum til Fjármálaeftirlitsins um að fara með virka eignarhluti í ársskýrslum eftir árið 2007.

Tafla 9. Yfirlit yfir umsóknir til Fjármálaeftirlitsins um að fara með virka eignarhluti samkvæmt ársskýrslum Fjármálaeftirlitsins.[249]

Ársskýrsla	Fjöldi umsókna	Fjöldi fjármálafyrirtækja	Athugasemdir
2004	12	7	Í flestum tilfellum voru umsóknir samþykktar.
2005	13	7	Í flestum tilfellum voru umsóknir samþykktar.
2006	22	13	Engri umsókn hafnað og í flestum tilvikum var samþykki bundið skilyrðum.
2007	18	7	Sex umsóknir samþykktar, einni hafnað og í sjö tilvikum breyttist eignarhald áður en samþykki lá fyrir. Umfjöllun um 4 umsóknir ólokið.

Sparisjóður Hólahrepps

Kaupfélag Skagfirðinga fékk heimild til að fara með virkan eignarhlut í Sparisjóð Hólahrepps 24. mars 2003

Árið 2003 áttu fyrirtæki, stjórnarmenn og framkvæmdastjórar innan samstæðu Kaupfélags Skagfirðinga um 40% af heildarstofnfé Sparisjóðs Hólahrepps. Kaupfélagið sótti um heimild til Fjármálaeftirlitsins 28. febrúar 2003 til að fara með virkan eignarhlut í sparisjóðnum fyrir hönd samstæðunnar. Stjórnarmenn og framkvæmdastjórar kaupfélagsins voru ekki tilgreindir í umsókninni. Fjármálaeftirlitið taldi ekki ástæðu til að kanna stöðu þeirra sérstaklega og veitti samþykki sitt með ákvörðun 24. mars sama ár. Þrátt fyrir samþykki Fjármálaeftirlitsins ákvað stjórn sparisjóðsins að takmarka atkvæðamagn kaupfélagsins og tengdra aðila með hliðsjón af þágildandi 70. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Í aðdraganda aðalfundar sparisjóðsins 28. maí 2003 mótmæltu þeir stofnfjáreigendur sem þurftu að þola takmörkun á atkvæðisrétti ákvörðun stjórnar. Var því ákveðið að fresta aðalfundi og leita úrskurðar Fjármálaeftirlitsins, sem komst að þeirri niðurstöðu að „það [hefði] ekki á þessu stigi forsendur til að taka ákvörðun um að virkur eignarhlutur í Sparisjóði Hólahrepps [næmi] stærra hlutfalli af stofnfé en þegar [hefði] fengist samþykki fyrir:“[250]

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 22. febrúar 2005 í máli nr. 48/2005 reyndi á beitingu ákvæða laga nr. 161/2002 um virka eignarhluti. Málið varðaði sölu Kaupfélags Skagfirðinga á tæplega 40% af stofnfé Sparisjóðs Skagafjarðar til aðila sem tengdust sparisjóðnum, þ.e. stjórnenda, starfsmanna og aðila sem tengdust þeim fjölskylduböndum. Þessi sala virkjaði atkvæðisrétt fyrir stofnfjárhluti sem áður höfðu verið skilgreindir sem virkir eignarhlutir samstæðunnar. Daginn eftir söluna var samþykkt stofnfjáraukning í krafti þessa aukna atkvæðavægis. Þeir

248. Kaarlo Jännäri, *Report on banking regulation and supervision in Iceland: Past, present and future*, 30. apríl 2009.
249. Ársskýrslur eru fyrir tímabilið frá 1. júlí árið á undan til 30. júní þess árs sem skýrslan kemur út.
250. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Hólahrepps 10. september 2003.

sem mótfallnir voru stofnfjáraukningunni leituðu til sýslumanns og kröfðust lögbanns á henni á þeim grunni að laga hefði ekki verið gætt. Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms um að leggja fyrir sýslumann að leggja lögbann á stofnfjáraukninguna.[251]

Sala stofnfjárbréfa í Sparisjóði Hafnarfjarðar árið 2005

Árið 2005 hafði Fjármálaeftirlitið afskipti vegna kaupa og sölu stofnfjárbréfa í Sparisjóði Hafnarfjarðar og ákvarðaði í kjölfarið að virkur eignarhlutur hefði myndast í andstöðu við lög og að atkvæðisréttur þeirra sem ákvörðunin átti við skyldi takmarkaður. Áður hafði Fjármálaeftirlitið tekið ákvörðun um að leggja dagsektir á nokkra stofnfjárhafa, en þeir kærðu þá ákvörðun til kærunefndar samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi sem felldi úr gildi ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins.[252] Ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins um takmörkun á atkvæðisrétti stofnfjáreigenda voru sömuleiðis kærðar til kærunefndarinnar, sem felldi þær úr gildi.[253] Fjármálaeftirlitið höfðaði dómsmál til að hnekkja úrskurðum kærunefndarinnar en málunum var vísað frá dómi á þeim forsendum að stofnunin hefði ekki lengur lögvarða hagsmuni af úrlausn þess þar sem Sparisjóður Hafnarfjarðar hafði þá sameinast Sparisjóði vélstjóra svo að úr varð Byr sparisjóður.[254] Fram kom hjá Jónasi Fr. Jónssyni, fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefndinni að úrskurður kærunefndarinnar hefði þýtt að Fjármálaeftirlitið hafi talið sig þurfa að túlka allar íþyngjandi reglur mjög þröngt eftir það.[255]

Tilraunir KEA til kaupa á stofnfé Sparisjóðs Höfðhverfinga

Í ársbyrjun 2008 falaðist KEA eftir öllu stofnfé Sparisjóðs Höfðhverfinga. Sparisjóðurinn hafði átt í eiginfjárerfiðleikum og var talið nauðsynlegt að auka eigið fé hans. Stjórn sparisjóðsins og forstjóri KEA eigna ehf. undirrituðu síðan skilyrtan kaupsamning um stofnféð 12. mars 2008. Meðal þeirra skilyrða sem sett voru af hálfu KEA eigna ehf. var að Fjármálaeftirlitið samþykkti að KEA eignir ehf. færi með virkan eignarhlut og atkvæðisrétt í sparisjóðnum.[256] Fjármálaeftirlitið taldi að ekki fengist séð að hugmyndir sparisjóðsins um kaup KEA eigna ehf. á stofnfé sparisjóðsins væru í samræmi við ákvæði laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og vísaði meðal annars til þágildandi 40. gr. laganna um virkan eignarhlut í fjármálafyrirtækjum og sérreglna um sparisjóði. Meginreglan væri sú að ekki væri gert ráð fyrir því að hægt væri að eiga virkan eignarhlut í sparisjóði nema í tilteknum tilvikum. Sýna þyrfti fram á nauðsyn þess að ráðast í fjárhagslega endurskipulagningu og síðan þyrfti að sýna fram á að henni yrði ekki við komið með öðrum hætti en að tiltekinn aðili eignaðist virkan eignarhlut í sparisjóðnum.[257] Fjármálaeftirlitið benti jafnframt á að samkvæmt þágildandi 64. gr. laga um fjármálafyrirtæki væru sala eða annað framsal stofnfjárhluta í sparisjóði óheimil nema með samþykki sparisjóðsstjórnar. Enn fremur var bent á fyrirmæli laga um dreifða eignaraðild sparisjóða og að stofnfjáreigendur í sparisjóði skyldu vera minnst þrjátíu. Óskaði Fjármálaeftirlitið því einnig upplýsinga um það hvernig sparisjóðurinn hygðist uppfylla það skilyrði.[258] Í framhaldinu áttu sparisjóðurinn og Fjármálaeftirlitið í töluverðum samskiptum þar sem stjórn sparisjóðsins reyndi að sýna fram á að engar aðrar leiðir væru tækar til að auka eigið fé sparisjóðsins. Sparisjóður Höfðhverfinga sótti formlega um heimild fyrir KEA eignir ehf. til að eiga virkan eignarhlut í sparisjóðnum 20. ágúst 2008. Í umsókninni kom fram að fyrir lægi að stofnfé yrði í dreifðri eignaraðild þar sem stofnfjárhafar yrðu að minnsta kosti þrjátíu og að enginn þeirra hefði meira en 5% atkvæðavægi, en að minnsta kosti tveir aðilar réðu þó slíkum hlut hvor um sig, KEA eignir ehf. og Sænes ehf.[259] Með umsókninni fylgdi óendurskoðað árshlutauppgjör fyrir tímabilið 1. janúar til 30. júní 2008, en sparisjóðsstjóri taldi það gefa raunsanna mynd af stöðu sjóðsins. Í svari Fjármálaeftirlitsins var ítrekað að

„Mönnum fannst nefndin kannski vera óvenju ströng. Það er alltaf matsatriði. Hún gerði miklar kröfur í þessu máli. Partur af því þegar við vorum að elta þetta mál var líka að við vorum að leggja á dagsektir til þess að fá upplýsingar. Það var mikið um það að það væri verið að reyna að fela upplýsingar fyrir okkur. Nefndin kom og sagði að ekki væri heimild til að leggja dagsektir á einstaklinga. Það voru ýmis önnur atriði. Nefndin hafði verið mjög stíf í túlkun áður."

Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. september 2013

251. Sjá nánari umfjöllun um málefni sparisjóðsins í 21. kafla.
252. Sjá m.a. úrskurði kærunefndar samkvæmt lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi í máli nr. 3/2005 frá 26. október 2005 og málum nr. 4/2005, 5/2005 og 6/2005 frá 30. nóvember 2005.
253. Úrskurðir kærunefndar samkvæmt lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi í máli nr. 2/2006 frá 12. júlí 2006; í máli nr. 5/2006, 6/2006 og 7/2006 frá 4. ágúst 2006; og máli nr. 10/2006 frá 9. október 2006.
254. Sjá dóma Hæstaréttar 23. apríl 2007 í málum nr. 198/2007 og 199/2007. Nánar má lesa um sölu stofnfjárhluta í Sparisjóði Hafnarfjarðar í 18. kafla.
255. Skýrsla Jónasar Friðriks Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 23. september 2013.
256. Skilyrtur kaupsamningur um stofnfé, 12. mars 2008.
257. Bréf Fjármálaeftirlitsins til stjórnar Sparisjóðs Höfðhverfinga 7. maí 2008.
258. Bréf Fjármálaeftirlitsins til stjórnar Sparisjóðs Höfðhverfinga 7. maí 2008.
259. Bréf stjórnar Sparisjóðs Höfðhverfinga til Fjármálaeftirlitsins 20. ágúst 2008.

til þess að það gæti metið hvort skilyrði 70. gr. laga um fjármálafyrirtæki væru uppfyllt þyrftu ákveðin grunngögn að liggja fyrir og taldi stofnunin því nauðsynlegt að óska eftir árshlutauppgjöri sparisjóðsins, árituðu af endurskoðanda.[260] Stjórn sparisjóðsins sendi Fjármálaeftirlitinu bréf 7. október 2008 þar sem greint var frá því að sparisjóðurinn og KEA eignir ehf. hefðu rift samningi sínum með vísan til framvindu mála á fjármálamarkaði og breytts lagaumhverfis.[261]

Stjórnvaldssekt lögð á Byr sparisjóð 12. september 2008

Á stjórnarfundi Fjármálaeftirlitsins 12. september 2008 samþykkti stjórn að leggja stjórnvaldssekt á Byr sparisjóð vegna brota á 1. mgr. 40. gr. laga nr. 161/2002 vegna kaupa sparisjóðsins á virkum eignarhlut í SP-Fjármögnun hf. Upphaf málsins má rekja til þess að 26. október 2007 undirritaði Byr sparisjóður samning um kaup á 2,37% hlut Sparisjóðs Bolungarvíkur í SP-Fjármögnun hf. Umsókn um að fara með virkan eignarhlut umfram 33% í félaginu barst Fjármálaeftirlitinu 7. febrúar 2008. Fjármálaeftirlitið sendi Byr sparisjóði bréf 6. mars 2008 og vakti athygli á að ekki hefði verið leitað samþykkis á kaupum sparisjóðsins og ekki gerður fyrirvari í kaupsamningi um samþykki Fjármálaeftirlitsins. Óskað var eftir sjónarmiðum sparisjóðsins og í svari hans 13. mars sama ár kom fram að

> Byr hefði aftur á móti litið svo á, er Sparisjóður Bolungarvíkur leitaði til Byrs vegna sölu á hlut sínum í SP-Fjármögnun hf., að í raun hefði verið um að ræða tilfærslu lítils eignarhlutar frá einum sparisjóði til annars og að Landsbanki Íslands hf. yrði áfram með óbreyttan hlut, þ.e. 51%. Þ.a.l. hafi Byr ályktað að Fjármálaeftirlitið myndi ekki gera athugasemdir við kaupin. Beðist var velvirðingar á því að ekki skyldi gerður fyrirvari í kaupunum um samþykki.[262]

Fjármálaeftirlitið veitti Byr sparisjóði frest til að ljúka málinu með sátt og fundaði forstjóri Fjármálaeftirlitsins með stjórnendum sparisjóðsins 30. júní 2008 þar sem farið var yfir málið. Samdægurs hafnaði Byr sparisjóður sátt. Sjónarmið sparisjóðsins voru þau að um yfirsjón hefði verið að ræða en ekki ásetning. Alvarleiki og umfang mistakanna gætu ekki skapað grundvöll til innheimtu sekta. Stjórn Fjármálaeftirlitsins taldi þó ótvírætt að Byr sparisjóður hefði brotið gegn 1. mgr. 40 gr. laga nr. 161/2002. Tilgangur lagaákvæðisins og ákvæða laganna um mat Fjármálaeftirlitsins á hæfi umsækjenda væri einkum sá að draga úr hættunni á að stórir hluthafar í fjármálafyrirtækjum hefðu „skaðleg áhrif með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs fyrirtækjanna eða markaðarins". Eftirlitsaðilar þyrftu að hafa raunhæft tækifæri til að meta hæfi umsækjenda fyrirfram í stað þess að „standa hugsanlega [frammi] fyrir orðnum hlut".[263] Við ákvörðun fjárhæðar stjórnvaldssektar var litið til þess að Byr sparisjóður hefði viðurkennt mistök sín. Aftur á móti væri eignarhluturinn stór og langur tími hefði liðið frá því að sparisjóðurinn gerði samning um kaupin þar til sótt hefði verið um heimild til þess að fara með eignarhlutinn. Stjórn Fjármálaeftirlitsins taldi því hæfilegt að gera Byr sparisjóði að greiða 4 milljóna króna stjórnvaldssekt.[264]

Virkur eignarhlutur í Icebank hf.

Sparisjóður Mýrasýslu óskaði eftir heimild Fjármálaeftirlitsins til að fara með allt að 20% virkan eignarhlut í Icebank hf. 19. október 2007. Tveimur mánuðum síðar óskaði Fjármálaeftirlitið eftir frekari upplýsingum, meðal annars um hvernig fjármögnun yrði háttað og hvernig það samrýmdist heilbrigðum og traustum rekstri fjármálafyrirtækja að sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Mýrasýslu ætti sæti í stjórn Icebank hf.[265] Svör sparisjóðsins voru á þá leið að löng hefð væri fyrir setu sparisjóðsstjóra í stjórn Icebank hf. og að Fjármálaeftirlitinu væri einungis heimilt að hafna umsókn um virkan eignarhlut eða setja henni skilyrði ef hætta væri á alvarlegum hagsmunaárekstri. Sú hætta væri ekki fyrir hendi. Þá yrðu kaupin fjármögnuð með eigin fé sparisjóðsins auk þess sem dregið yrði á lánalínur

260. Bréf Fjármálaeftirlitsins til stjórnar Sparisjóðs Höfðhverfinga 25. ágúst 2008.

261. Nánar má lesa um tilraunir til fjárhagslegrar endurskipulagningar Sparisjóðs Höfðhverfinga og samskipti sparisjóðsins og Fjármálaeftirlitsins í 26. kafla.

262. Kaup Byrs sparisjóðs á virkum eignarhlut í SP-Fjármögnun, viðauki á 166. stjórnarfundi Fjármálaeftirlitsins, 12. september 2008.

263. Kaup Byrs sparisjóðs á virkum eignarhlut í SP-Fjármögnun, viðauki á 166. stjórnarfundi Fjármálaeftirlitsins, 12. september 2008.

264. Kaup Byrs sparisjóðs á virkum eignarhlut í SP-Fjármögnun, viðauki á 166. stjórnarfundi Fjármálaeftirlitsins, 12. september 2008.

265. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Mýrasýslu 21. desember 2007.

þeirra innlendu fjármálafyrirtækja sem sparisjóðurinn væri í samningssambandi við, án þess að tekin hefði verið endanleg ákvörðun um af hvaða lánalínu yrði dregið. Eftir frekari eftirgrennslan Fjármálaeftirlitsins kom í ljós að stjórn sparisjóðsins myndi leita til Icebank til að fjármagna kaupin.[266] Fjármálaeftirlitið hafnaði umsókn sparisjóðsins 30. maí 2008. Taldi stofnunin að seta sparisjóðsstjóra í stjórn Icebank væri til þess fallin að skapa hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði og að óheppilegt væri að kaup á virkum eignarhlut væru fjármögnuð með seljendaláni. Þá væri fjárhagsstaða sparisjóðsins ekki nægilega trygg og því gæti hann ekki talist hæfur til að fara með virkan eignarhlut, sbr. 42. gr. laga nr. 161/2002.[267]

„Það er mat Fjármálaeftirlitsins að framangreint sé óheppilegt m.t.t. heilbrigðs og trausts reksturs, sbr. 1. mgr. 42. gr. laga nr. 161/2002."

Úr svarbréfi Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Mýrasýslu 30. maí 2008 um setu sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Mýrasýslu í Icebank hf. og um kaup Sparisjóðs Mýrasýslu á virkum eignarhlut í Icebank hf. með seljendaláni.

Á stjórnarfundi Fjármálaeftirlitsins 18. september 2007 var samþykkt tillaga starfsmanna stofnunarinnar um takmörkun á sameiginlegum atkvæðisrétti Byrs sparisjóðs og Sparisjóðs Kópavogs, sem tengds aðila við Byr sparisjóð, í Icebank hf. við 19,99% og var forstjóra Fjármálaeftirlitsins falið að ganga frá bréfi þess efnis til sparisjóðanna.

Mat á hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna

Hæfiskröfur og hæfismat

Gerðar eru ríkari kröfur til þeirra einstaklinga sem starfa hjá fjármálafyrirtækjum en í almennum hlutafélögum. Ræðst sú afstaða af kröfum um trúverðugleika starfseminnar og jafnframt því að tryggt sé að viðkomandi einstaklingur geti sinnt stöðu sinni á forsvaranlegan hátt. Samkvæmt svari frá Fjármálaeftirlitinu við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar hefur verið viðhaft sérstakt mat á hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja frá lokum árs 2005 en slíkt mat fer fram þegar nýir aðilar taka við.[268] Byggist þessi framkvæmd á 52. gr. laga nr. 161/2002 og 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998. Eins og 52. gr. laga nr. 161/2002 hljóðaði við setningu laganna var í 1. mgr. gerð krafa um að stjórnarmenn og framkvæmdastjórar fjármálafyrirtækja væru lögráða og hefðu ekki verið úrskurðaðir gjaldþrota eða hlotið dóm í tengslum við atvinnurekstur fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, sjálfum lögunum um fjármálafyrirtæki eða löggjöf um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld eða þeim sérlögum sem gilda um þá sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.[269] Því til viðbótar kom fram í 2. mgr. að viðkomandi aðilar skyldu búa yfir „nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt" auk þess sem þeir máttu ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gæfi „tilefni til að ætla að þeir misnoti aðstöðu sína eða skaði fyrirtækið". Því var um að ræða matskennda hæfisreglu í 2. mgr. 52. gr. laganna. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 161/2002 er að finna áskilnað um að mat Fjármálaeftirlitsins skuli byggt á rökstuddri niðurstöðu með tilliti til hagsmuna fjármálafyrirtækisins og viðskiptavina þess.[270] Fjármálaeftirlitið þurfti sjálft að hafa eftirlit með breytingum á framkvæmdastjóra eða stjórnarmönnum fjármálafyrirtækja og voru fyrirtækin ekki skyldug til að upplýsa eftirlitið um mannabreytingar í þeim stöðum. Með b-lið 1. mgr. 9. gr. laga nr. 111/2007 um breytingar á lagaákvæðum um fjármálafyrirtæki o.fl. var 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki breytt á þann veg að eftirleiðis skyldu fjármálafyrirtæki upplýsa Fjármálaeftirlitið um þær breytingar sem ættu sér stað á skipan framkvæmdastjóra og stjórnarmanna.

Stjórnarmenn geri sér grein fyrir þeirri ábyrgð sem fylgir stjórnarsetu í fjármálafyrirtæki

Með 39. gr. laga nr. 75/2010 um breytingu á lögum nr. 161/2002 voru gerðar verulegar breytingar á 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Með breytingunni var Fjármálaeftirlitinu gert skylt að framkvæma sérstakt hæfismat á þeim einstaklingum sem hygðust taka við starfi framkvæmdastjóra í fjármálafyrirtæki eða taka sæti í stjórn þess. Var skyldan sett á meðal annars vegna þess að lögin höfðu í för með sér ríkari kröfur til stjórnarmanna og rétt þótti að þeir gerðu sér fulla grein fyrir þeirri ábyrgð sem stjórnarseta hefur í för með sér. Fjármálaeftirlitið gaf út verklagsreglur 10. febrúar 2010 um mat á hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja, vátryggingafélaga, vátryggingamiðlara og lífeyrissjóða. Eftir að verklagsreglurnar tóku gildi munu allir einstaklingar sem hyggjast gegna

266. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins varðandi umsókn um heimild til að fara með virkan eignarhlut í Icebank hf., 30. maí 2008.
267. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins varðandi umsókn um heimild til að fara með virkan eignarhlut í Icebank hf., 30. maí 2008.
268. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til Rannsóknarnefndar Alþingis 20. apríl 2012.
269. Með lögum nr. 11/2007 var samkeppnislögum bætt við upptalninguna, þar sem talið var að virðing fyrir leikreglum á samkeppnismarkaði skipti einnig töluverðu máli við mat á hæfi viðkomandi aðila til að gegna ábyrgðarstörfum fyrir fjármálafyrirtæki.
270. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1121.

stöðu framkvæmdastjóra eða stjórnarmanns hjá fjármálafyrirtæki þurfa að gangast undir slíkt mat. Einstaklingur sem starfað hefur á síðustu 12 mánuðum í sambærilegu starfi hjá fjármálafyrirtæki og hefur í því starfi staðist hæfismat þarf ekki að undirgangast mat á ný taki hann við starfi framkvæmdastjóra eða stjórnarmanns hjá öðru fjármálafyrirtæki.

Reglur um framkvæmd hæfismats

Við framkvæmd hæfismatsins er nýr framkvæmdastjóri eða stjórnarmaður fjármálafyrirtækis boðaður til fundar við Fjármálaeftirlitið þar sem rædd skulu tiltekin ákvæði laga og reglna er snerta starfsemina. Sömuleiðis leggur viðkomandi aðili fram þau gögn sem 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki kveður á um að lögð séu fram. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um hæfi eða eftir atvikum skort á hæfi skal tekin innan tveggja vikna frá viðtali við ráðgjafarnefnd og telst stjórnvaldsákvörðun gagnvart þeim sem hún snýr að. Sérreglur gilda um endurupptöku hæfismats í verklagsreglum Fjármálaeftirlitsins. Í dag eru í gildi reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 887/2012 um framkvæmd hæfismats framkvæmdastjóra og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja.

Rétt er að taka fram að eftirlit Fjármálaeftirlitsins með hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja er viðvarandi og því getur komið til athugunar mat á hæfi þeirra í öðrum tilvikum en að ofan greinir. Samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998, eins og henni var breytt með lögum nr. 67/2006, getur Fjármálaeftirlitið einhliða vikið þeim stjórnarmönnum eða framkvæmdastjórum frá störfum sem ekki uppfylla hæfisskilyrði þeirra sérlaga sem um starfsemina gilda.

6.4.2.3.5 Lán sparisjóða til kaupa á eigin stofnfjárbréfum gegn handveði í bréfunum sjálfum

Samkvæmt 29. gr. laga 161/2002 um fjármálafyrirtæki, eins og ákvæðið hljóðaði fram til ársins 2010, mátti fjármálafyrirtæki ekki án samþykkis Fjármálaeftirlitsins eiga eða taka veð í eigin hlutabréfum sem næmi hærri fjárhæð að nafnverði en 10% af nafnverði innborgaðs hlutafjár fyrirtækisins. Þá sagði að ef fjármálafyrirtæki veitti í tengslum við hlutafjárútboð lán til kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárbréfum fyrir hærri fjárhæð en 5% af nafnvirði heildarhlutafjár eða stofnfjár hlutaðeigandi fyrirtækis skyldu settar traustar tryggingar fyrir lánum sem væru umfram framangreint hlutfall.[271]

Áhætta fólgin í því að lána gegn veði í eigin rekstri

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis frá október 2007 kom fram að mikil aukning hefði orðið á lánum með handveði í óskráðum bréfum milli áranna 2006 og 2007. Í júní 2006 voru 33% lána með veði í óskráðum hlutabréfum en hlutfallið hækkaði í 63,3% ári síðar. Þá sagði í skýrslunni að þessi þróun hefði ekki verið í samræmi við lánareglur þar sem þær kvæðu á um að sparisjóðurinn ætti ekki að veita lán með handveði í óskráðum hlutabréfum, þar með talið stofnbréfum. Fram kom að framreiknað nafnverð stofnfjárbréfa í sparisjóðnum sem voru að handveði fyrir útlánum í september 2007 voru tæpir 3 milljarðar króna, eða um 14% af framreiknuðu heildarnafnverði stofnfjárbréfa sparisjóðsins. Það var skoðun Fjármálaeftirlitsins að sparisjóðurinn hefði ekki farið að lögum og að grípa þyrfti til viðeigandi aðgerða með hliðsjón af 10. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og 29. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Þá var upplýst að heildarútlán sparisjóðsins til kaupa á stofnfjárbréfum í sjóðnum í stofnfjárútboði hefðu numið um 1,2 milljörðum króna eða 6,08% af framreiknuðu heildarnafnverði stofnfjárbréfa sparisjóðsins, sem væri brot á 2. mgr. 29. gr. sömu laga nema settar væru traustar tryggingar fyrir þeim lánum umfram 5% af nafnverði heildarhlutafjár. Þar að auki færi þetta ekki saman við gildandi lánareglur sparisjóðsins þar sem tekið var fram að það væri almenn regla að veita ekki lán með handveði í stofnfjárbréfum sparisjóða. Fjármálaeftirlitið lagði því áherslu á það í skýrslu sinni að samstæðan starfaði samkvæmt gildandi lánareglum og íhugaði gaumgæfilega þá auknu áhættu sem

271. Ákvæði 29. gr. laga nr. 161/2002 byggðist á ákvæði 13. gr. laga nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, þar sem sagði að viðskiptabanka væri óheimilt að eiga sjálfur eða taka að veði meira en 10% af eigin hlutafé, en ef bankinn eignaðist stærri hlut skyldi hann selja umframhlutinn innan þriggja mánaða. Í 14. gr. laganna var vísað til þess að ákvæði 10.–12. gr. þeirra ættu við um sparisjóði, eftir því sem við gæti átt, en þar var að finna reglur um viðskipti með eignarhluti í hlutafélagsbanka, þ.e. hlutafé. Meðal þeirra reglna var sú að engar hömlur mætti setja á viðskipti með hluti í hlutafélagsbanka, sbr. 10. gr. Í 14. gr. var þess ekki getið að 13. gr. laganna ætti jafnframt við um sparisjóði. Í 2. mgr. 29. gr. var þó sérstaklega vikið að stofnfé og stofnfjárhlutum, en samkvæmt ákvæðinu átti það aðallega við um hlutafjárútboð. Á hinn bóginn byggðist ákvæðið á 5. mgr. 46. gr. eldri laga nr. 113/1996 þar sem sagði að fyrir láni viðskiptabanka eða sparisjóðs til kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárhlutum fyrir hærri fjárhæð en 5% af heildarfjárhæð hlutafjár eða stofnfjár skyldu settar óumdeildar tryggingar fyrir lánum umfram það hlutfall.

fælist í því að lána gegn handveði í eigin rekstri og til kaupa á eigin stofnfjárbréfum þar sem greiðslugeta lántakenda væri háð verðmæti lánveitanda. Þá gerði Fjármálaeftirlitið athugasemd við að einskis var getið um mörk tryggingarþekju stofnfjárbréfa.[272]

Í september 2008 kom út skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóðnum í Keflavík. Þar kom fram að 31 aðili, flestir einstaklingar, höfðu lán hjá sparisjóðnum með veði í stofnfjárbréfum sjóðsins. Þar komst Fjármálaeftirlitið að þeirri niðurstöðu að við útreikninga á verðmæti veðanna hefði sjóðurinn notað of hátt gengi sem væri óraunhæft og því væri tryggingarstaða vegna lána með veði í stofnfjárbréfum ónóg. Í skýrslunni sagði:

> Lán með veði í óskráðum hlutabréfum nema um 5.807 m.kr. Um 2.200 m.kr. eða 38% af þeim lánum er með veði í sparisjóðnum sjálfum. Mikilvægt er fyrir SpKef að íhuga gaumgæfilega þá auknu áhættu sem felst í því að lána gegn handveði til kaupa á eigin stofnfjárbréfum þar sem greiðslugeta lántakenda er háð verðmæti lánveitanda. Lánaáhætta sparisjóðsins tengd eigin stofnfjárbréfum telst veruleg í hlutfalli af eiginfjárgrunni sparisjóðsins.[273]

Slæm tryggingarstaða lána gegn veðum í eigin stofnfjárbréfum

Nokkur dæmi voru um lán til kaupa á stofnfjárbréfum hjá Byr sparisjóði. Seinni hluta árs 2007 óskaði eigandi Sólstafa ehf., Þorsteinn M. Jónsson, eftir framlengingu á tveimur gjaldföllnum lánum um eitt ár. Á sama tíma var óskað eftir því að Sólstafir ehf. fengju 100% lán vegna kaupa á stofnfjárbréfum í Byr sparisjóði að fjárhæð rúmar 70 milljónir króna til fimm ára með afborgun „einu sinni á ári, kringum arðgreiðslu". Lánsbeiðnin var samþykkt gegn veði í stofnfjárbréfum.[274] Þá fékk Exeter Holdings ehf. lán hjá Byr sparisjóði haustið 2008 fyrir rúman milljarð króna þar sem trygging var í stofnfjárbréfum í Byr sparisjóði með 100% veðsetningu.[275]

6.4.2.3.6 Viðbúnaðarhópur Fjármálaeftirlitsins

Haustið 2007 fór fram sameiginleg viðlagaæfing fjármálaeftirlitsaðila á Norðurlöndum og Eystrasaltslöndunum. Með æfingunni var viðbragðshæfni yfirvalda ríkjanna könnuð með hliðsjón af hugsanlegum áföllum á fjármálamörkuðum. Í fréttatilkynningu frá Fjármálaeftirlitinu var sérstaklega tekið fram að tímasetning viðlagaæfingarinnar fæli ekki í sér vísbendingu um breytt mat yfirvalda á fjármálastöðugleika í viðkomandi löndum.[276]

Í kjölfar æfingarinnar var sérstökum viðbúnaðarhóp komið á fót hjá Fjármálaeftirlitinu. Hópurinn starfaði sem nokkurs konar vöktunaraðili og var hlutverk hans að hafa viðvarandi eftirlit með helstu áhættum í starfsemi fjármálafyrirtækja, bregðast við ef á þyrfti að halda og kynna helstu niðurstöður fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins, Seðlabanka Íslands og stjórnum viðkomandi fjármálafyrirtækja. Fyrir rannsóknarnefndinni kom fram hjá Jónasi Fr. Jónssyni, fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins, að á þeim tíma sem hópurinn hefði verið stofnaður hefði verið mikið „stress" í alþjóðlega fjármálakerfinu. Hann hefði talið þörf á því, í ljósi þess að á Íslandi hefðu verið þrír bankar í mikilli alþjóðlegri starfsemi, að Fjármálaeftirlitið yki viðbúnað sem fælist í að safna upplýsingum og bera kennsl á tákn um veikleika.[277] Viðbúnaðarhópurinn kom saman á tveggja vikna fresti að jafnaði. Hann hélt ekki fundargerðir, en þess í stað voru niðurstöður hópsins ritaðar á sérstök stöðuskjöl sem lögð voru fram á fundum stjórnar Fjármálaeftirlitsins.[278]

Talið var nauðsynlegt að fylgjast með stöðu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Byrs sparisjóðs, Sparisjóðs Mýrasýslu og Icebank hf. frá byrjun árs 2008

Fjármálaeftirlitið afhenti rannsóknarnefnd Alþingis stöðuskjöl viðbúnaðarhópsins og samantektir starfsmanna stofnunarinnar sem störfuðu með viðbúnaðarhópnum. Fram kemur í þeim gögnum að viðbúnaðarhópurinn taldi að auk viðskiptabankanna þriggja væri nauðsynlegt að fylgjast sérstaklega með Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, Byr sparisjóði, Sparisjóði Mýrasýslu og Icebank hf., allt frá byrjun árs 2008. Í stöðuskjölum

272. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, október 2007, bls. 15–17.

273. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu hjá Sparisjóðnum í Keflavík, september 2008, bls. 24–26.

274. Upplýsingar frá 19. september 2007 fengnar úr afgreiðslukerfi Byrs sparisjóðs.

275. Fundargerð stjórnar Byrs sparisjóðs, 19. desember 2008.

276. „Samnorrænni viðlagaæfingu fjármálayfirvalda lokið", fréttavefur Fjármálaeftirlitsins 24. september 2007, www.fme.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettir/nr/307.

277. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

278. Nánar er fjallað um viðbúnaðarhópinn og störf hans í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008, 2010, 5. bindi, bls. 158–162.

var bókað að þessir sparisjóðir væru á sérstökum vöktunarlista.[279] Viðbúnaðarhópurinn jók tíðni þeirra álagsprófa sem sparisjóðirnir voru látnir gangast undir og í tilvikum stærstu sparisjóðanna voru framkvæmd markaðsáhættupróf og lausafjáráhættupróf. Þá framkvæmdi viðbúnaðarhópurinn svokölluð CAMELS-próf[280] á stærstu sparisjóðunum. Hvað útlánaáhættu varðar fylgdist viðbúnaðarhópurinn með þeim lánum sem veitt voru gegn veði í hlutabréfum og aflaði upplýsinga um tryggingarþekju og veðköll vegna þeirra. Þá var fylgst með lánum gegn veði í íbúðarhúsnæði út frá veðhlutfalli og vanskilum þess lánaflokks. Viðbúnaðarhópurinn tók saman upplýsingar um sjóðsstreymislán út frá heildarstöðu, vanskilum og tryggingum. Teknir voru saman listar yfir stærstu vanskilaaðila og stórar áhættuskuldbindingar kannaðar frekar. Af stöðuskjölum hópsins að dæma fylgdist viðbúnaðarhópurinn með þessum lánaflokkum hjá viðskiptabönkunum þremur en einnig Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóði. Þá var fylgst með sjóðsstreymislánum hjá Icebank hf. en hann lánaði lítið til einstaklinga og gegn veði í íbúðarhúsnæði. Í stöðuskjali frá 10. september 2008 má greina áhyggjur viðbúnaðarhópsins af stöðu sjóðsstreymislána hjá Icebank hf., en tekið var fram að bankinn væri í sérstakri athugun hjá Fjármálaeftirlitinu. Í stöðuskjali 23. maí 2008 er fjallað um niðurstöður álagsprófa hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, Byr sparisjóði, Sparisjóðnum í Keflavík og Sparisjóði Mýrasýslu. Prófuð voru áhrif 30% lækkunar íbúðarverðs á veðhlutföll útlánasafns. Niðurstöður sambærilegs álagsprófs voru kynntar á fundum viðbúnaðarhópsins í júní og í september sama ár. Útbúið var sérstakt eyðublað til útfyllingar fyrir fjármálafyrirtæki sem ætlað var að varpa ljósi á umfang lána til verktaka með veðum í húsnæði í byggingu. Um vorið 2008 voru vanskil þessara lána lítil en þau voru orðin töluverð strax um haustið.[281]

Icebank hf. í sérstakri athugun hjá Fjármálaeftirlitinu í september 2008

Fylgst var með stöðutöku stærstu sparisjóðanna

Vegna markaðsáhættu var fylgst með stöðutöku stærstu sparisjóðanna. Óskað var eftir upplýsingum um eigið fé, áhættugrunn, hlutafjár- og skuldabréfaeign, erlenda gjaldmiðla og aðrar eignir þeirra. Í apríl var framkvæmt álagspróf á sjö stærstu fjármálafyrirtækjunum miðað við stöðu þeirra 31. janúar sama ár. Í ljós kom að Icebank hf. færi eitt þeirra undir 8% eiginfjárhlutfall.[282] Sama var uppi á teningnum þegar álagspróf var framkvæmt miðað við stöðu bankanna 31. mars 2008. Af stöðuskjölum viðbúnaðarhópsins að dæma voru ekki framkvæmd frekari álagspróf eftir það. Þannig er sama álagspróf til umræðu á fundum viðbúnaðarhópsins í júní og í september 2008.[283]

Lausafjárstaða fjármálafyrirtækja og samstarf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands

Frá ársbyrjun 2008 hóf Fjármálaeftirlitið vinnu við að fylgjast með lausafjárstöðu íslensku bankanna á samstæðugrunni í samvinnu við Seðlabanka Íslands. Hannað var sérstakt fyrirspurnarbréf sem sent var til sjö fjármálafyrirtækja, þar á meðal Icebank hf., Sparisjóðsins í Keflavík og Sparisjóðs Mýrasýslu. Farið var fram á upplýsingar um lausafjárstöðu til 12 mánaða og upplýsingar um erlendar skuldir og mat á greiðslu þeirra. Í mars 2008 var lausafjárstaða almennt talin fullnægjandi en á stöðuskjali frá apríl kom fram að Icebank hf. og Sparisjóður Mýrasýslu væru á sérstökum athugunarlista.[284] Í júní 2008 var Sparisjóðurinn í Keflavík einnig kominn á hann.[285] Þá fór Fjármálaeftirlitið fram á það við stærstu bankana að þeir gerðu skriflega grein fyrir viðbúnaðaráætlunum vegna lausafjáráhættu. Í september fundaði viðbúnaðarhópurinn svo með fulltrúum frá Icebank hf. vegna lausafjárstöðu hans.[286]

Viðbúnaðarhópurinn fylgdist einnig með fjármögnun bankanna, eiginfjárhlutfalli þeirra og orðsporsáhættu. Í því skyni voru framkvæmd álagspróf og upplýsinga aflað um fjármögnunarþörf bankanna og fjárhagsstöðu nokkurra virkra eigenda þeirra. Í stöðuskjali

279. Stöðuskjal viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins, 24. júní 2008.

280. CAMELS-próf er samsett próf sem dregur nafn sitt af þeim áhættuþáttum sem prófið tekur til. Prófið var þróað af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum til að greina vísbendingar um veikleika í bankakerfinu. Í prófinu er skoðuð eiginfjárstaða (e. *capital adequacy*), eignagæði (e. *asset quality*), stjórnun (e. *management soundness*), fjármögnun (e. *earnings and profitability*), lausafjárstaða (e. *liquidity*) og markaðsáhætta (e. *sensitivity to market risk*).

281. Stöðuskjal viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins, 11. september 2008.

282. Miðað var við 20% veikingu krónunnar, 7% lækkun á langtímaskuldabréfum og 30% lækkun á hlutabréfum.

283. Stöðuskjal viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins, 11. september 2008.

284. Stöðuskjal viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins, 18. apríl 2008.

285. Stöðuskjal viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins, 24. júní 2008.

286. Stöðuskjal viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins, 11. september 2008.

frá því í september 2008 er bókað að til skoðunar sé hjá viðbúnaðarhópnum að skipa Sparisjóði Vestmannaeyja, Sparisjóði Höfðhverfinga og Sparisjóði Bolungarvíkur sérstakan tilsjónarmann, eins og síðar var gert.[287]

6.4.2.4 Stjórn Fjármálaeftirlitsins

6.4.2.4.1 Almennt

Hlutverk stjórnar Fjármálaeftirlitsins

Yfirstjórn Fjármálaeftirlitsins er í höndum þriggja manna stjórnar sem skipuð er af ráðherra. Samkvæmt lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er hlutverk hennar að móta áherslu í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Forstjóri annast daglega stjórnun en meiri háttar ákvarðanir eru bornar undir stjórn til samþykktar eða synjunar. Stjórnin hefur fjórum sinnum sett sér starfsreglur og eru gildandi reglur frá 18. apríl 2012. Í reglunum er mælt fyrir um verkaskiptingu stjórnar og forstjóra, hlutverk stjórnar, hæfi stjórnarmanna, þagnarskyldu, stjórnarfundi og ákvarðanir stjórnar í meiri háttar málum. Samkvæmt reglunum teljast meiri háttar ákvarðanir, í skilningi 2. mgr. 4. gr. laganna, meðal annars vera ákvarðanir um févíti og beitingu stjórnvaldssekta, dagsektir, aðrar en vegna reglubundinna gagnaskila, afturköllun starfsleyfa eftirlitsskyldra aðila eða samþykkt tillögu um afturköllun slíks starfsleyfis í þeim tilvikum þar sem veiting þess er hjá öðrum en Fjármálaeftirlitinu. Sama gildir um ákvarðanir um að svipta eiganda virks eignarhlutar atkvæðisrétti, ákvarðanir um algera synjun um kaup á virkum eignarhlutum og ákvarðanir um að framkvæmdastjóri eftirlitsskylds aðila geti ekki gegnt starfi sínu.

Stjórn Fjármálaeftirlitsins frá janúar 2001 til desember 2011

Frá 1. janúar 2001

Stefán Svavarsson, löggiltur endurskoðandi, stjórnarformaður

Lárus Finnbogason, löggiltur endurskoðandi

Finnur Ingólfsson, seðlabankastjóri

Frá 25. október 2002

Stefán Svavarsson, löggiltur endurskoðandi, stjórnarformaður

Lárus Finnbogason, löggiltur endurskoðandi

Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri

Frá 1. janúar 2007

Lárus Finnbogason, löggiltur endurskoðandi, stjórnarformaður

Sigríður Thorlacius, lögfræðingur

Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri

Frá 1. janúar 2008

Jón Sigurðsson, hagfræðingur, stjórnarformaður

Sigríður Thorlacius, lögfræðingur

Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri*

Frá 5. febrúar 2009

Gunnar Haraldsson, Ph.D., forstöðumaður Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, stjórnarformaður

Kristín Haraldsdóttir, LL.M., lögfræðingur

Jón Þ. Sigurgeirsson, framkvæmdastjóri, tilnefndur af Seðlabanka Íslands

287. Stöðuskjal viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins, 11. september 2008.

Frá 26. febrúar 2010

Lilja Ólafsdóttir, hdl., stjórnarformaður

Kristín Haraldsdóttir, LL.M.

Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri, tilnefndur af Seðlabanka Íslands

* Frá 9. október 2008 var Stefán Svavarsson skipaður af Seðlabanka Íslands í stað Ingimundar Friðrikssonar.

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

6.4.2.4.2 Störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins á árunum 2005 til 2010

Rannsóknarnefnd Alþingis fór yfir fundargerðir stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá árinu 2005 til 2010. Stjórnarfundir á tímabilinu 2005 til ársloka 2007 voru að meðaltali 17 á ári. Málefni Sparisjóðs Hafnarfjarðar voru töluvert til umræðu á fundum stjórnar Fjármálaeftirlitsins árin 2005 til 2006 en til skoðunar var hvort skapast hefði virkur eignarhlutur í sparisjóðnum við sölu stofnfjárhluta. Á stjórnarfundum 18. ágúst og 13. september 2005 var samþykkt tillaga um að leggja dagsektir á tiltekna stofnfjáreigendur í sparisjóðnum vegna vanskila á upplýsingum. Mál sparisjóðsins var áfram til rannsóknar hjá starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins og var stjórn reglulega upplýst um gang mála. Á stjórnarfundi 17. febrúar 2006 samþykkti stjórnin samhljóða að takmarka atkvæðisrétt tiltekinna stofnfjáreigenda við 5% auk þess sem til umræðu var að leggja févíti á stjórn sparisjóðsins vegna ákvörðunar um að fara ekki að fyrirmælum stofnunarinnar um að fresta framsölum á stofnfjárbréfum á meðan á rannsókn máls stæði. Févíti var svo lagt á stjórn sparisjóðsins á næsta fundi stjórnar Fjármálaeftirlitsins 9. mars 2006.[288] Í fundargerðum stjórnar var reglulega bókað að fylgst væri með stofnfjáraukningum sparisjóða og áætlunum um hlutafélagsvæðingu. Til að mynda voru áform Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis um hlutafélagsvæðingu kynnt á stjórnarfundi Fjármálaeftirlitsins 27. júní 2006. Á sama fundi greindi Jónas Fr. Jónsson, forstjóri stofnunarinnar, frá því að hann væri eigandi að nokkrum stofnfjárbréfum í sparisjóðnum og óskaði í framhaldinu eftir því að víkja sæti sem forstjóri við afgreiðslu málsins þar sem málið gæti tengst mati á verðgildi stofnfjár. Stefán Svavarsson stjórnarformaður var því settur forstjóri í málefnum sparisjóðsins.[289] Þá voru einnig kynnt áform um sameiningar sparisjóða á stjórnarfundum Fjármálaeftirlitsins. Á fundi stjórnar 25. september 2006 var til að mynda gerð grein fyrir erindi frá Sparisjóði vélstjóra og Sparisjóði Hafnarfjarðar um fyrirhugaða sameiningu sparisjóðanna. Á sama fundi voru kynnt áform um samruna Sparisjóðsins í Keflavík og Sparisjóðs Ólafsvíkur og sameiningu Sparisjóðs Vestmannaeyja og Sparisjóðs Hornafjarðar. Þá komu til samþykkis eða synjunar allar meiri háttar ákvarðanir. Reglulega voru teknar ákvarðanir um álagningu dagsekta vegna vanskila á skýrslum, auk þess sem umsóknir um heimild til að fara með virkan eignarhlut voru lagðar fyrir stjórn.

Málefni Sparisjóðs Hafnarfjarðar til umræðu á stjórnarfundum Fjármálaeftirlitsins 2005–2006

„Sparisjóðirnir á þessum tíma, það var náttúrlega haft eftirlit með þeim og einhverjir sem voru í því starfi, en satt best að segja held ég að stjórnin hafi haft meiri áhyggjur af bönkunum, sem uxu með gríðarlegum hraða, sérstaklega frá 2004. Það var gífurlegur vöxtur í stækkunum þessara stofnana, sparisjóðirnir voru svona aðeins til hlés."

Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2013.

Á árunum 2008 og 2009 fundaði stjórn Fjármálaeftirlitsins mun oftar en áður og sérstaklega þegar líða tók á haustið 2008. Alls fundaði stjórnin 36 sinnum á árinu 2008 og 88 sinnum árið 2009. Í október 2008 varð töluverð breyting á verkefnum stjórnar og þeim málum sem til umræðu voru í ljósi falls viðskiptabankanna þriggja. Af fundargerðum stjórnar Fjármálaeftirlitsins má ráða að fylgst var með viðbrögðum sparisjóðanna og stöðu þeirra, þótt önnur verkefni tengd falli bankanna hafi notið forgangs. Þá komu inn á borð stjórnarinnar mál þeirra sparisjóða sem teknir voru yfir af Fjármálaeftirlitinu samkvæmt heimild í lögum nr. 125/2008. Stíft var fundað í mars 2009, en laugardaginn 21. mars óskaði stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis eftir því að Fjármálaeftirlitið tæki yfir stjórn sparisjóðsins, auk þess sem Sparisjóðabankinn var tekinn yfir sama dag. Hið sama má greina af fundargerðum stjórnar Fjármálaeftirlitsins árið 2010 en 22. apríl það ár tók

288. Ákvörðun um að leggja dagsektir var síðar felld úr gildi af kærunefnd um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Nánar er fjallað um afskipti Fjármálaeftirlitsins af Sparisjóði Hafnarfjarðar framar í þessum kafla og í 18. kafla, um Byr sparisjóð.

289. Lárus Finnbogason tók síðar við af Stefáni sem stjórnarformaður og var ákveðið að hann yrði einnig settur forstjóri í málefnum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis.

Fjármálaeftirlitið yfir stjórn Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Þau málefni sem komu fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins árið 2010 vörðuðu að mestu leyti fjárhagslega endurskipulagningu þeirra sparisjóða sem enn voru starfandi.[290]

„Auðvitað er það þannig að þegar þið horfið á reikningsskil þessara stofnana á sama tíma þá var þar myljandi og bullandi hagnaður af þessu öllu saman, og frá sjónarhóli eftirlitsaðila er það nú ekki fyrirtækið sem þú byrjar fyrst á að skoða."

Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2013.

6.4.2.4.3 Viðhorf stjórnarformanna Fjármálaeftirlitsins

Stefán Svavarsson var stjórnarformaður Fjármálaeftirlitsins á árunum 2001 til ársloka 2006. Í skýrslu Stefáns fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að á þeim tíma sem Stefán gegndi starfi stjórnarformanns hefði stjórnin aðallega komið að málum sem starfsmenn stofnunarinnar og forstjóri hefðu unnið að, til kynningar og staðfestingar eða höfnunar. Daglegur rekstur hefði verið í höndum forstjóra og hann hefði stýrt eftirlitinu. Frá árinu 2003 hefðu viðskiptabankarnir og íslenska fjármálakerfið stækkað með gríðarlegum hraða án þess að Fjármálaeftirlitið stækkaði í samræmi við það. Mun meiri tími hefði farið í eftirlit með viðskiptabönkunum og sparisjóðir hefðu verið „svona aðeins til hlés". Við stækkun viðskiptabankanna hefðu sparisjóðirnir vegið lítið í heildarstarfsemi fjármálakerfisins í landinu og því hefði Fjármálaeftirlitið reynt að beina kröftum sínum annað. Hann hefði skynjað að lítill hljómgrunnur væri fyrir því að auka fjárveitingar til Fjármálaeftirlitsins, sérstaklega hjá hinum eftirlitsskyldu aðilum sem fjármagna eftirlitið. Að mati Stefáns hefði þurft að leggja mun meiri áherslu á svokallað „*on-site*" eftirlit. „*Off-site*" eftirlit, sem felist í móttöku á reglubundnum skýrslum frá eftirlitsskyldum aðilum, væri „eftirlit í skötulíki" og hefði takmarkað vægi. Mun árangursríkara væri að fá að sjá frumgögn og heimildir á starfsstöð viðkomandi aðila. Það hefði því getað breytt einhverju ef stofnunin hefði haft meiri mannafla til að vinna að vettvangsathugunum.[291] Stefán minntist þess að hafa óskað eftir sérstakri fjárveitingu til að stofna sérstaka sveit manna sem færi inn í fjármálastofnanir og gerði úttekt á starfsemi þeirra, en það hefði verið slegið út af borðinu af stjórnvöldum og hagsmunaaðilum.

„En þetta [„off-site" eftirlit], að mínu mati, þá og nú, og kannski enn frekar nú en þá, er eftirlit í skötulíki. Þú verður að fara á staðinn sjálfur og bretta upp ermarnar og skoða innviðina í starfseminni á hvaða sviði sem er. Og því miður var það ekki gert nema í takmörkuðum mæli."

Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2013.

Lárus Finnbogason tók við stjórnarformennsku af Stefáni í ársbyrjun 2007 og gegndi starfinu til ársloka það ár. Lárus hafði setið í stjórn frá stofnun Fjármálaeftirlitsins í ársbyrjun 1999. Að sögn Lárusar fundaði stjórnin reglulega og lagði línurnar á hverju ári með hvað ætti að skoða og á hvað skyldi lögð áhersla í starfsemi stofnunarinnar. Stjórnin hefði ekki haft miklar áhyggjur af eftirliti með sparisjóðum, þar sem það var að miklu leyti á könnu þeirra starfsmanna sem komu frá bankaeftirliti Seðlabanka Íslands og höfðu sinnt eftirliti með sparisjóðum þar. Eftirlitið þar var framkvæmt með ákveðnum hætti og sú framkvæmd hélt áfram í Fjármálaeftirlitinu. Störf stjórnar hafi mun frekar beinst að viðskiptabönkunum sem stækkuðu ört á þessum tíma.[292] Aðspurður um hvort skort hefði á eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins eða beitingu þeirra sem til staðar voru taldi Lárus að leggja hefði mátt meiri áherslu á eftirlit á vettvangi. Skort hefði á að eftirlitsskyldir aðilar „[fyndu] meira fyrir eftirlitinu, vissu meira af því". Vettvangseftirlit hefði aukist jafnt og þétt, en stjórnin hefði gagnrýnt hversu langan tíma það tók að vinna úr upplýsingum úr vettvangsheimsóknum. Hann lagði þó áherslu á að auðvelt væri að líta til baka og finna eitthvað sem betur hefði mátt fara. Hafa þyrfti í huga að á þessum tíma hefði verið mikil uppsveifla í fjármálageiranum og Fjármálaeftirlitið átt erfitt með að halda góðu fólki. Mikil starfsmannavelta hefði verið hjá stofnuninni þar sem hún gat ekki keppt við launakjör fjármálageirans.[293]

„Sem endurskoðandi veit maður það að að fara á staðinn til að vinna vinnuna er miklu praktískara en að vera að rýna í einhverjar aðsendar skýrslur."

Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september. 2013

„Það var yfirleitt þannig að þegar fólk var virkilega farið að geta eitthvað þá sóttu fjármálafyrirtækin það hreinlega inn í stofnunina. […] Það var svo mikill vöxtur í fjármálakerfinu að eftirlitið náði ekkert að fylgja þeim vexti eftir."

Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september. 2013.

Lárus Finnbogason lét af störfum stjórnarformanns á aðalfundi stofnunarinnar í janúar 2008. Við stöðunni tók Jón Sigurðsson sem sat fram í febrúar 2009, þegar stjórn Fjármálaeftirlitsins og forstjóri báðust lausnar frá störfum sínum. Að sögn Jóns komu málefni sparisjóðanna alloft fyrir fundi stjórnar. Fram til hausts 2008 var oftast nær um að ræða mál sem hann vildi kalla „umferðarmál", sem sneru að sameiningum sjóða, erindum um virkan eignarhlut sparisjóðanna í öðrum fjármálafyrirtækjum eða tengdum fyrirtækjum og brot á reglum um slík viðskipti. Mál hefðu yfirleitt komið á borð stjórnar til að staðfesta eða hafna staðfestingu á ákvörðunum og aðgerðum forstjóra og framkvæmdastjórnar. Eftir að viðskiptabankarnir þrír féllu um haustið hefðu málefni sparisjóðanna verið oft á

„Sparisjóðirnir voru ekki stóra málið og ef horft er á heildarfjárhæðir og -tölur þá eru takmörk fyrir því hvað hægt er að leggja í kostnað við að fylgjast með starfsemi sem er afar lágt hlutfall af lánafyrirtækjum í landinu. Þetta er kannski kjarni vandans."

Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. september 2013.

290. Nánar má lesa um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna í umfjöllun um hvern sparisjóð um sig og í 13. kafla.
291. Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 25. september 2013.
292. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 25. september 2013.
293. Skýrsla Lárusar Finnbogasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 25. september 2013.

dagskrá, sérstaklega þar sem kröfur á föllnu bankana voru hátt hlutfall af efnahagsreikningi sparisjóðanna. „Umferðarmálum“ hefði hins vegar fækkað og mál fremur varðað fjárhagslega stöðu sparisjóðanna.[294] Að mati Jóns olli uppsveifla viðskiptabankanna því að stofnunin lagði meiri áherslu á að fylgjast með sparisjóðunum í gegnum reglubundin skýrsluskil án þess að nægilegt færi gæfist til að kanna á vettvangi hvað þeim bjó að baki. Sparisjóðirnir hefðu „komið meira í skuggann af því sem var að gerast á bankasviðinu“ þar sem starfsmenn Fjármálaeftirlitsins hefðu átt fullt í fangi að fylgjast með stærri eftirlitsskyldum aðilum.[295]

„Það var þá líka að koma í ljós að útlánasafnið hjá [Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis] var ekki jafn traust og skyldi. Þetta mátti svo sjá í fjárhag næstum allra sparisjóða. Ég segi næstum allra því undantekningarnar eru örfáar og á mælikvarða heildarinnar ekki mjög mikilvægar. Þeir eru eiginlega allir undir sömu sök seldir. Þetta er sorgarsaga en svona var þetta.“

Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. september 2013.

Gunnar Ólafur Haraldsson tók við stöðu stjórnarformanns Fjármálaeftirlitsins 5. febrúar 2009 og gegndi stöðunni til 15. febrúar 2010. Þegar Gunnar tók við höfðu fyrrverandi stjórn og forstjóri stofnunarinnar sagt af sér og Ragnar Hafliðason aðstoðarforstjóri tekið tímabundið við forstjórastöðunni á meðan leitað var að nýjum forstjóra. Í skýrslu Gunnars fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að stjórnin hefði tekið að sér verkefni sem áður höfðu verið í höndum forstjóra. Stjórnin hefði, ásamt starfsmönnum stofnunarinnar, þurft að „láta þetta ganga og takast á við þau fjölmörgu verkefni sem lágu fyrir á þessum tíma“. Eitt þeirra verkefna hefði verið að finna nýjan forstjóra. Stjórnin hefði fundað daglega og verið nokkurs konar „starfsstjórn“. Gunnar sagði stjórn Fjármálaeftirlitsins hafa veitt sparisjóðunum mikla athygli og fylgst grannt með stöðu mála og samningaviðræðum einstakra sparisjóða við kröfuhafa og Seðlabanka Íslands. Í mars 2009 hefði staða Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Icebank hf. verið mjög slæm. Viðræður við kröfuhafa gengu illa og óljóst hvort Seðlabanki Íslands teldi sér fært að veita fjármálafyrirtækjunum þá fyrirgreiðslu sem talið var að þyrfti til. Gunnar ítrekaði þó að Fjármálaeftirlitið hefði fylgst með viðræðunum en það væri ekki hlutverk Fjármálaeftirlitsins „í sjálfu sér að vera með skoðanir á því hvernig það [ætti] að vera“.[296] Svo fór að Fjármálaeftirlitið tók yfir stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Icebank hf. laugardaginn 21. mars 2009, eins og nánar má lesa um í 13. kafla.

„Við kölluðum eftir ítarlegum upplýsingum og reglulega um stöðuna, bæði hver væri lausafjárstaða, hvert væri eiginfjárhlutfallið og hver staðan væri hvað varðaði viðræður við kröfuhafa og aðra og hvaða lausnir væru uppi á borðinu. Þó svo, það verður að hafa það í huga, að það sé í raun og veru ekki verkefni Fjármálaeftirlitsins. Við höfðum ekkert um það að segja. Þetta var til að við værum upplýst um gang mála, til að þær ákvarðanir sem við gætum tekið væru byggðar á sem bestum og traustustum grunni.“

Skýrsla Gunnars Ólafs Haraldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. september 2013.

6.4.2.4.4 Viðhorf forstjóra og helstu stjórnenda Fjármálaeftirlitsins

Páll Gunnar Pálsson var forstjóri Fjármálaeftirlitsins frá stofnun þess til júní 2005. Hann sagði fyrir rannsóknarnefndinni að sparisjóðirnir hefðu löngu fyrir aldamótin verið að mörgu leyti veikbyggðir. Bankaeftirlit Seðlabankans og síðar Fjármálaeftirlitið hefðu stöðugt verið að fást við sparisjóði sem hefðu ofmetið útlánagæði sín. Oft hefði komið í ljós við heimsóknir til þeirra að eiginfjárhlutfallið hefði verið miklu lægra en menn höfðu ætlað og jafnvel verið komið undir lögmælt lágmark. Þá hefðu þeir ítrekað verið að reka sig upp undir hámark stórra áhættuskuldbindinga. Þetta hefði kallað á að sparisjóðirnir urðu að afla nýs stofnfjár. Fjármálaeftirlitið hefði verið mjög meðvitað um þetta og aðgerðir löggjafans á þessum tíma hefðu verið viðbrögð eða tilraunir til þess að styrkja sparisjóðakerfið. Sparisjóðirnir hefðu því lengi staðið frammi fyrir erfiðum úrlausnarefnum og unnið að því ásamt stjórnvöldum að leita leiða svo að þeir gætu að sem flestu leyti staðið jafnfætis viðskiptabönkunum og sinnt skyldu sinni í sínu nærumhverfi og ekki síður uppfyllt þær öryggiskröfur sem löggjafinn og Fjármálaeftirlitið setti þeim. Hann sagði Fjármálaeftirlitið jafnframt hafa brýnt fyrir forsvarsmönnum sparisjóðanna að þekkja vel lántakendur og oft vitnað til myndlíkingar sem m.a. var notuð í dönsku bankaeftirliti, að lána ætti einungis til þeirra „sem þú getur séð með því að fara upp í kirkjuturninn“. Í hans tíð hefði Fjármálaeftirlitið reglulega farið í heimsóknir til sem flestra sparisjóða til að afla upplýsinga um útlánagæðin og iðulega komist að annarri niðurstöðu um þau en forsvarsmenn og endurskoðendur þeirra.[297]

„Oft og tíðum voru sparisjóðirnir að lána í starfsemi burtfluttra sveitunga án þess að nægileg þekking á starfseminni væri til staðar. Í sumum tilvikum höfðu þessir aðilar snúið sér til sparisjóðsins eftir að hafa fengið neitun um fyrirgreiðslu frá öðrum. Við vorum alltaf að brýna fyrir þeim mikilvægi þess að færast ekki of mikið í fang og þekkja vel þá starfsemi sem lánað var til. Oft var þeirri myndlíkingu beitt í þessu starfi að litlir sparisjóðir eigi fyrst og fremst að lána til þeirra sem þeir geta séð með því að fara upp í kirkjuturninn.“

Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. mars 2013.

Ólafur Orrason, starfsmaður Fjármálaeftirlitsins, byrjaði að fylgjast með sparisjóðunum sem starfsmaður bankaeftirlits Seðlabanka Íslands í kringum 1980 og hélt því starfi áfram þegar verkefni hans fluttust yfir til Fjármálaeftirlitsins við stofnun þess. Fyrir rannsóknarnefndinni sagði Ólafur að farnar hefðu verið „sparisjóðareisur“ út á land nokkrum sinnum á ári og þrír til sex sjóðir heimsóttir á viku. Ekki hefði verið hægt að heimsækja þá alla ár

294. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 27. september 2013.
295. Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 27. september 2013.
296. Skýrsla Gunnars Ólafs Haraldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 27. september 2013.
297. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 7. mars 2013.

hvert, svo sjaldnar hefði verið farið í sparisjóði sem menn töldu að væru í lagi. Þegar hann hóf störf hjá bankaeftirlitinu voru sparisjóðirnir 43 og þriðjungur þeirra á bóndabæjum. Þá hefði umfang sparisjóðanna í fjármálakerfinu verið um 20% en væri nú rúmlega 1%. Fjármálakerfið í heild væri því ekki lengur mikið upp á sparisjóðina komið. Á árinu 2007 hefðu menn farið að taka eftir því að Fjármálaeftirlitið væri algjörlega undirmannað. Yfirmenn hefðu ráðið illa við að halda í besta starfsfólkið þar sem ekki hefði verið hægt að keppa við launin hjá fjármálafyrirtækjum. Hann hafi þó talið stofnunina vinna þokkalegt starf, en það hafi ekki dugað til.[298]

„Ég man að við vorum algjörlega undirmannaðir. Eftir hrunið voru menn þarna, unnu bara myrkranna á milli. Það voru alveg 12–16 tímar hvern einasta dag. Um helgar líka. Ég var nú mikið en samt sem áður ekki eins og sumir. Þegar ég var að mæta til vinnu kl. 8 einn morguninn var Ragnar Hafliðason að fara heim til að sofa."

Skýrsla Ólafs Orrasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. júlí 2013.

Ragnar Hafliðason, fyrrverandi aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, sagði rannsóknarnefndinni að í kringum 2005 hefðu alþjóðlegar kröfur farið að aukast sem hafi endurspeglast í lagasetningu og auknum skyldum Fjármálaeftirlitsins. Á sama tíma hefðu bankarnir stækkað hratt. Samkeppni bankanna við Íbúðalánasjóð á árinu 2004 kallaði á nýjar skýrslur og eftirfylgni með þeim. Árleg starfsmannavelta Fjármálaeftirlitsins hefði verið 20–25% þegar eðlileg velta ætti að vera 10–15%. Bankarnir hefðu verið að bæta við sig starfsfólki og þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hefði greitt hærri laun en tíðkuðust hjá öðrum opinberum stofnunum hefðu bankarnir boðið jafnvel helmingi hærri laun. Þannig hafi Fjármálaeftirlitið misst fólk sem hafði verið hjá stofnuninni í tvö til þrjú ár að loknu háskólaprófi. Fjármálaeftirlitið hefði því verið nokkurs konar útungunarstöð fyrir bankana, sem hefði bitnað á störfum þess. Kröfur um skýrslusöfnun hafi svo haldið áfram að aukast, eins og með nýrri löggjöf árið 2006 um peningaþvætti. Þá hafi með innleiðingu nýrra alþjóðlegra reglna fylgt úttektir alþjóðlegra nefnda sem komu til þess að fylgjast með því að Ísland uppfyllti allar kröfur. Álagið á starfsfólk stofnunarinnar hafi því verið gífurlegt fyrir hrun. Ein afleiðing þess hafi verið sú að dregið hafi úr heimsóknum til sparisjóðanna. Með auknum mannafla hjá Fjármálaeftirlitinu hafi lagaleg eftirfylgni orðið meiri og betri en áður enda starfi nú hartnær helmingi fleiri en árið 2006 í sömu verkefnum. Þá benti hann á að í kringum árið 2007 hefði aðstaða Fjármálaeftirlitsins við að beita sér gagnvart eftirlitsskyldum aðilum batnað með heimildum til álagningar stjórnvaldssekta. Verklag vegna skýrsluskila sé nú í ákveðnum ferlum þar sem dagsektir falli á þá sem ekki skila á réttum tíma. Þá geti eftirlitið birt niðurstöður úr einstökum úttektum á netinu, sem veiti eftirlitsskyldum aðilum mikið aðhald. Ragnar sagði að í meginatriðum hafi skipulag verið þannig fyrir hrun að eftirlitseiningarnar hafi skipst niður í lánamarkað, vátryggingamarkað, lífeyrissjóði og verðbréfamarkað. Eftir 2012 hafi skipulaginu hins vegar verið breytt og eftirlitsaðilar farið að vinna þvert á sviðin og þá verið skipt upp þannig að einn hópur hafi fyrst og fremst verið í vettvangsskoðunum (e. *on-site*) en annar hópur í eftirliti innandyra (e. *off-site*) og sjái um öll lagaleg málefni ásamt ábyrgðaraðilum með einstökum eftirlitsskyldum aðilum. Þriðja sviðið sé svo greiningarsvið (e. *over-site*) þar sem fylgst sé með áhættum í kerfinu í heild. Það sé eitt af mikilvægustu eftirlitskerfunum. Niðurstaða prófana í því kerfi[299] endurspegli áhættumatið og hversu hár eiginfjárgrunnur einstakra banka eða sparisjóða þurfi að vera til þess að endurspegla þær áhættur sem séu í starfseminni á hverjum tímapunkti. Út frá því ákveði Fjármálaeftirlitið svo eiginfjárhlutfall þeirra, sem geti orðið mun hærra en hið lögbundna 8% lágmark. Búið sé að keyra þetta gagnvart öllum bönkunum en nokkrir sparisjóðir séu eftir. Í ljós hafi komið alls konar áhættur í bókum sumra þeirra sparisjóða þar sem ICAAP-keyrsla[300] hafi átt sér stað, sem kölluðu á viðbótar eiginfjárbindingu, sem aftur hækkuðu kröfu um eiginfjárhlutfall. Hins vegar sé þetta ekki síður gott tæki fyrir eftirlitsskylda aðila til þess að sjá hvar skórinn kreppir og þeir geta þá losað sig úr stöðum sem kalla á viðbótar-eiginfjárbindingu.[301]

„Það þurfti í sjálfu sér ekkert að fara neitt mikill tími í skoðanir á sparisjóðum, það fór auðvitað eftir stærð. Það var oft sem tveir fóru kannski saman á mánudegi og heimsóttu einn af minni sparisjóðunum á dag og kláruðu auðveldlega þrjá sparisjóði og komu til baka á fimmtudegi […]. Það voru allskonar listar sem hjálpuðu mönnum að ná yfirsýn, t.d. yfir alla lánþega yfir einhverri fjárhæð og samsetningu á innlánum sem var líka innlegg í áhættumat. Það var ekki gott ef það voru fáir mjög stórir innlánseigendur eins og maður sá sums staðar, þar sem einhver einn aðili gat haft verulega neikvæð áhrif á lausafjárstöðuna með því að taka út lausar innistæður."

Úr skýrslu Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. júlí 2013 um eftirlit með sparisjóðum fyrir stofnun Fjármálaeftirlitsins.

Guðmundur Jónsson, starfsmaður Fjármálaeftirlitsins, sagði við skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni að seinustu árin fyrir fall bankanna hefðu verið mjög erfið hjá stofnuninni. Við forstjóraskipti 2005 hafi mikið af fólki hætt og reynslulaust fólk, nýkomið úr skóla,

298. Skýrsla Ólafs Orrasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 10. júlí 2013.

299. Í athugasemd Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar var bent á að um væri að ræða svokallað SREP-ferli.

300. ICAAP-ferli (e. *Internal Capital Adequacy Assessment Process*) tilheyrir 2. stoð Basel II-reglnanna og felst í mati fjármálafyrirtækja á eiginfjárþörf, svokölluðu innra matsferli. Tilgangurinn er að draga fram helstu áhættur, meta þær og finna eiginfjárþörfina. Fjármálafyrirtæki skila sérstökum ICAAP-skýrslum til Fjármálaeftirlitsins sem gefa til kynna innra mat á eiginfjárþörfinni. Fjármálaeftirlitið skoðar svo og metur skýrslurnar með svokölluðu SREP-ferli (e. *Supervisory Review and Evaluation Process*) og ákveður í kjölfarið þá eiginfjárkröfu sem gera skal til hvers fjármálafyrirtækis fyrir sig á grundvelli niðurstaðna ferlisins. Sjá nánar Elvar Guðmundsson, „Birting á niðurstöðum á eiginfjárkröfu samkvæmt SREP ferlinu", *Fjármál*, vefrit Fjármálaeftirlitsins, 1. tbl. 2. árg. (2013), www.fme.is/media/utgefid-efni/Fjarmal__Mars_2013.pdf.

301. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 15. júlí 2013.

komið í staðinn. Þá hafi „minikrísan“ komið 2006 sem hafi truflað starfsemina mikið, með endalausum fréttafundum og fundum með erlendum aðilum sem hingað komu til þess að afla upplýsinga. Ofan á þetta hafi starfsmannaveltan áfram verið ör og Fjármálaeftirlitið ávallt undirmannað. Í Fjármálaeftirlitinu hafi því verið hálfgert „krísuástand“ á þessum tíma, erfitt hafi verið að forgangsraða og starfsmenn stöðugt að „slökkva elda“. Ástandið á sparisjóðunum hafi líka verið erfitt á sama tíma, mikið um vitlausar skýrslur sem hafi kostað heimsóknir og yfirlegu umfram það sem hefði átt að vera. Aðspurður sagði Guðmundur að ástæða þessa hefði verið sú að leiðbeiningarnar með skýrslunum hefðu mátt vera betri, en því til viðbótar vantaði augljóslega vant fólk hjá sparisjóðunum til að sinna þessum verkefnum. Margar skýrslurnar hefðu þarfnast þekkingar og yfirlegu hjá þeim sem fylltu þær út. Þá hefði upplýsingakerfi sparisjóðanna ekki verið eins og best hefði verið á kosið. Margoft hefði komið í ljós að sumir þeirra sem fylltu út skýrslurnar hefðu litla hugmynd haft um út á hvað þær gengju. Guðmundur taldi að á árunum 2003–2004 hefði Fjármálaeftirlitið hætt að hafa við, bankarnir hefðu verið á fullu í útrás og sparisjóðirnir með þeim í alls kyns „samkrulli“ sem hefði undið upp á sig. Í byrjun árs 2007 hafi síðan verið opnað fyrir rafræn skil á skýrslum. Kerfið hafi þó verið óþjált í byrjun, seinkað allri vinnu og minni eftirfylgni hafi orðið með skýrsluskilum.[302]

„Ég velti því fyrir mér fyrstu dagana hvort ég ætti bara að hætta og snúa við eða takast á við þetta risavaxna verkefni. Ég ákvað að takast á við verkefnið. Það kallaði á það að móta þurfti stefnur og endurskoða skipulag, verkferla og fleira slíkt.“

Úr skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. september 2013.

Jónas Fr. Jónsson var forstjóri Fjármálaeftirlitsins frá júlí 2005 til janúar 2009. Fyrir rannsóknarnefndinni sagði hann að sparisjóðirnir hefðu verið innan við 4% af fjármálakerfinu í landinu eða þar um bil, sem hefði þrefaldast á árunum 2003–2005. Á meðan hefði fjármálaeftirlitið vaxið úr 33 starfsmönnum í 35. Skipulagið hafi ekki verið skilvirkt og óánægja meðal starfsmanna með launakjör og fleira. Húsnæðið hafi verið óhentugt fyrir starfsemina, fjármagn af skornum skammti og upplýsingakerfið ekki gott. Á þeim þremur árum sem hann hafi verið verið í starfi hjá Fjármálaeftirlitinu hafi fjárveiting til embættisins farið úr 300 milljónum króna í 950 milljónir króna árið 2008 og starfsmönnum fjölgað úr 35 í um 60 en samhliða hafi átt sér stað veruleg starfsmannavelta. Nýtt skipulag hafi byggst á því að skilgreind voru 4 svið og framkvæmdastjóri settur yfir hvert þeirra sem hafði daglega umsjón með því. Innan sviðanna voru svo sérstakir ábyrgðarmenn fyrir mismunandi fjármálafyrirtæki sem þeir áttu að þekkja best. Þá hafi átt sér stað rafræn þróun í úrvinnslukerfi Fjármálaeftirlitsins sem tók rafrænt á móti skýrslum fjármálafyrirtækjanna og leitaði uppi ákveðnar kennitölur. Þetta hafi allt verið í vinnslu þegar fall bankanna reið yfir og fengið góðar umsagnir í úttektum sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn gerði 2008 þótt þeir teldu að eðlilega mætti gera meira. Eftirlitið með sparisjóðunum hefði í raun verið þannig að ábyrgðarmenn þeirra fylgdust náið með þeim gögnum sem var skilað og fóru í skipulagðar vettvangsrannsóknir.[303] Jónas benti á að vettvangsathuganir áranna 2010–2012 hefðu verið færri en áranna 2007 og 2008. Sparisjóðirnir hefðu þó verið meira á annarra herðum en sínum. Aðspurður um stór mál sem hann myndi eftir frá þessum tíma og hann hefði komið að nefndi hann Sparisjóð Hafnarfjarðar. Þar hafi Fjármálaeftirlitið verið að elta uppi virkan eignarhlut sem starfsmenn þess töldu hafa myndast og meðal annars beitt dagsektum á einstaklinga. Hann sagðist hafa verið mjög ósáttur við kærunefnd Fjármálaeftirlitsins í því máli, sem hefði lokað á eftirlitið með miklum kröfum um sönnun. Ákveðið hefði verið að láta reyna á þetta fyrir dómstólum en málinu hefði að lokum verið vísað frá eftir að hafa verið mjög lengi í meðförum dómstóla og þá á þeirri forsendu að samruni hefði orðið milli Sparisjóðs Hafnarfjarðar og Sparisjóðs vélstjóra og þar með hefðu engir hagsmunir verið lengur fyrir hendi. Afstaða kærunefndarinnar hefði þýtt að Fjármálaeftirlitið hefði talið sig þurfa að túlka allar íþyngjandi reglur mjög þröngt. Þá nefndi hann að eftir að Fjármálaeftirlitið fékk auknar heimildir til álagningar stjórnvaldssekta á árinu 2007 hefði umboðsmaður Alþingis í ræðu hjá Félagi lögfræðinga í fjármálafyrirtækjum goldið mikinn varhug við svo víðtækum heimildum til stjórnvaldssekta.[304] Því þyrfti að

„Eftirlit með sparisjóðunum var í rauninni þannig að það voru ábyrgðarmenn með sparisjóðunum sem fylgdust þá með þeim gögnum sem var safnað um þá, skýrslum og öðru slíku. Síðan voru vettvangsathuganir til þeirra skipulagðar. Það var sett inn á sérstaka verkáætlun sem var gerð og reynt var að fara eftir henni en hún gat samt alltaf hnikast eitthvað til.“

Úr skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. september 2013.

302. Skýrsla Guðmundar Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. júlí 2013.

303. Í athugasemd Jónasar Fr. Jónssonar til rannsóknarnefndarinnar 5. mars 2014 benti hann á að lánasvið Fjármálaeftirlitsins hefði farið með eftirlit með sparisjóðunum. Þá sé hér ekki fjallað um hlutverk ábyrgðarmanna eða önnur verkefni Fjármálaeftirlitsins í eftirliti með sparisjóðunum en vettvangseftirlit og eftirlit með reglubundnum gagnaskilum, en eftirlitið hafi verið fjölþættara.

304. Um var að ræða framsöguerindi umboðsmanns Alþingis á aðalfundi lögfræðinga fjármálafyrirtækja 16. maí 2007. Tekið var saman sérstakt minnisblað um fundinn 18. maí 2007 hjá Fjármálaeftirlitinu, þar sem tilgreind voru helstu atriðin sem fram komu á fundinum og minnisblaðið síðan lagt fram á stjórnarfundi Fjármálaeftirlitsins.

fylgjast vel með því að fylgt yrði öllum meðferðarreglum, skráðum og óskráðum. Ræða umboðsmanns hafi haft töluverð áhrif og falið í sér skilaboð um að menn þyrftu að hafa tvöfaldan vara á sér í ljósi þessa.[305]

6.4.3 Seðlabanki Íslands

Seðlabanki Íslands var stofnaður með lögum nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands og tók hann til starfa 7. apríl 1961. Frá árinu 2001 hefur Seðlabanki Íslands starfað samkvæmt lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Á grundvelli laganna hefur Seðlabankinn eftirlit með fjármálamarkaði í heild sinni en einnig með einstökum fjármálafyrirtækjum. Bankinn sinnir jafnframt eftirliti með gjaldeyrismarkaði á grundvelli laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál. Seðlabankinn starfar einnig á grundvelli laga nr. 90/1999 um öryggi greiðslufyrirmæla í greiðslukerfum, laga nr. 43/1990 um lánasýslu ríkisins og laga nr. 22/1968 um gjaldmiðil Íslands.

Lög nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands

Seðlabanki Íslands er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins, sbr. 1. gr. laga nr. 36/2001. Frá gildistöku laganna og til ársins 2009 var yfirstjórn bankans samkvæmt þágildandi 22. gr. laganna í höndum bankaráðs og heyrði bankinn undir forsætisráðuneytið. Bankastjórn bar hins vegar ábyrgð á daglegum rekstri bankans og fór með ákvörðunarvald í öllum málefnum sem ekki voru falin öðrum í lögunum. Í bankastjórn sátu þrír bankastjórar þar sem einn var formaður bankastjórnar en bankastjórar voru skipaðir til sjö ára í senn samkvæmt þágildandi 23. gr. laganna. Með lögum nr. 5/2009 var stjórnskipulagi Seðlabankans breytt á þann hátt að bankastjórn var lögð af. Í stað bankastjórnar var komið á fót peningastefnunefnd sem tekur ákvarðanir um beitingu stjórntækja bankans í peningamálum, sbr. 24. gr., en stjórn bankans er að öðru leyti í höndum eins seðlabankastjóra, sem skipaður er til fimm ára í senn. Frá 30. ágúst 2012 hefur fjármála- og efnahagsráðherra farið með yfirstjórn Seðlabankans samkvæmt 22. gr., sbr. forsetaúrskurð nr. 100/2012 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Bankaráð Seðlabankans er skipað sjö fulltrúum sem kjörnir eru hlutbundinni kosningu af Alþingi, sbr. 26. gr. Bankaráð gegnir því hlutverki að hafa eftirlit með því að Seðlabankinn starfi í samræmi við þau lög sem um starfsemi hans gilda, auk þess að sinna ákveðnum verkefnum og hafa eftirlit með tilteknum þáttum í starfsemi bankans, sbr. 28. gr.

6.4.3.1 Hlutverk Seðlabanka Íslands

Seðlabankar eru mikilvægur hluti af fjármálakerfinu. Meginverkefni þeirra er að stýra peningamálum með það markmið að tryggja verðstöðugleika og varðveita verðgildi gjaldmiðilsins, en einnig að viðhalda greiðslu- og uppgjörskerfum og vera lánveitandi til þrautavara. Seðlabönkum er ætlað að varðveita gjaldeyrisvarasjóð ríkja og miða stefnu sína við það að þjóðarbúið líði ekki gjaldeyrisskort. Segja má að Seðlabanki sé í ljósi stöðu sinnar stjórnandi á sviði peningamála og áhrifavald hans byggist á því að bankinn er uppspretta peninga í samfélaginu og að hann er „banki bankanna“. Hann getur með aðgerðum sínum haft áhrif á peningamagnið í landinu og þar með útlánagetu annarra peningastofnana.[306] Stjórntæki seðlabanka í þessum efnum eru kölluð stjórntæki í peningamálum og er þeim ætlað að hafa áhrif á verðlag og gengi gjaldmiðla.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 36/2001 er meginmarkmið Seðlabanka Íslands að stuðla að stöðugu verðlagi. Um þetta markmið Seðlabankans segir m.a. í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 36/2001:

> Þar sem seðlabankar hafa í aðalatriðum aðeins eitt stjórntæki, þ.e. vexti, og geta því aðeins náð einu þjóðhagslegu markmiði til langs tíma er eðlilegt að meginmarkmið peningastefnunnar sé stöðugt verðlag.[307]

„Seðlabankinn beinir fyrst og fremst sjónum að hinu þjóðhagslega umhverfi fjármálakerfisins og að fjármálakerfinu í heild, styrk þess og veikleikum. Bankinn leitast við að stuðla að öryggi fjármálakerfisins.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 36/2001.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. skal Seðlabankinn stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum, enda telji hann það ekki ganga gegn meginmarkmiði sínu skv. 1. mgr. 3. gr. Hann sinnir jafnframt viðfangsefnum sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka, svo sem að varðveita gjaldeyrisvarasjóð og stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þar

305. Skýrsla Jónasar Friðriks Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 23. september 2013.

306. Jóhannes Nordal, „Hlutverk seðlabanka“, *Fjármálatíðindi*, 3. árg. (1956), bls. 353–354.

307. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 4567.

með talið greiðslukerfi í landinu og við útlönd, sbr. 4. gr. Bankinn hefur því einnig hlutverki að gegna þegar kemur að eftirliti með fjármálamarkaðinum. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands sagði um 4. gr.:

> Áherslan á virkt og öruggt fjármálakerfi er í samræmi við þá auknu áherslu sem lögð er á það í seðlabönkum flestra landa að stuðla að öryggi fjármálakerfisins, þ.e. að tryggja fjármálastöðugleika. Þetta er vaxandi viðfangsefni í Seðlabanka Íslands og nauðsynlegt þykir að kveða sérstaklega á um það í lögunum. Í þessu felst ekki að bankinn feti sig inn á verksvið Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið hefur hlutverki að gegna sem skilgreint er í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Það byggist m.a. á því að fylgjast með því að stofnanir sem sæta eftirliti Fjármálaeftirlits starfi í samræmi við lög og reglur sem um starfsemina gilda. Athygli Seðlabankans beinist ekki að þessu og síður að einstökum stofnunum en verkefni Fjármálaeftirlitsins. Seðlabankinn beinir fyrst og fremst sjónum að hinu þjóðhagslega umhverfi fjármálakerfisins og að fjármálakerfinu í heild, styrk þess og veikleikum. Bankinn leitast við að stuðla að öryggi fjármálakerfisins.[308]

„Með þjóðhagsvarúð er litið til stöðugleika fjármálakerfisins í heild, með það að markmiði að takmarka kerfisáhættu og mögulegt framleiðslutap vegna fjármálaáfalls. Jafnframt er tekið tillit til þess að fjármálafyrirtæki geta haft áhrif á eignaverð og hegðun einstakra fjármálafyrirtækja kann að vera óhagkvæm fyrir heildina (e. *endogenous risk*). Með þjóðhagsvarúð er því tekið tillit til þess að áhætta í kerfinu er meiri en einföld summa einstakra áhættuþátta fjármálafyrirtækja og markaða."

Seðlabanki Íslands: Fjármálastöðugleiki 2010/1 bls. 64

Eftirlit Seðlabankans sem hefur það að markmiði að varðveita stöðugleika fjármálakerfisins í heild er nefnt þjóðhagsvarúð (e. *macroprudential*). Þetta eftirlit er annars eðlis en eftirlit Fjármálaeftirlitsins, sem miðar að því að viðhalda trausti og styrk einstakra fjármálafyrirtækja.

6.4.3.2 Eftirlitshlutverk Seðlabanka Íslands með fjármálafyrirtækjum/sparisjóðum

Ólíkt eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlits og Seðlabanka

Sem fyrr segir snýr eftirlitshlutverk Seðlabanka Íslands einna helst að því að hafa eftirlit með fjármálakerfinu í heild. Bankinn hefur þó einnig hlutverki að gegna þegar kemur að því að hafa eftirlit með einstökum fjármálafyrirtækjum. Þetta eftirlit bankans, sem á vissan hátt svipar til eftirlits Fjármálaeftirlitsins, miðast aðallega við að hafa eftirlit með því að fyrirtækin uppfylli þau skilyrði sem Seðlabankinn setur þeim í reglum um bindiskyldu lánastofnana samkvæmt 11. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, lágmark eða meðaltal lauss fjár þeirra samkvæmt 12. gr. laganna og gjaldeyrisjöfnuð samkvæmt 13. gr. laganna.[309]

6.4.3.2.1 Eftirlit með lausafjárstöðu

Seðlabanki Íslands hefur samkvæmt 12. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands heimild til þess að setja lánastofnunum reglur um lágmark lausafjár sem þeim ber ætíð að hafa yfir að ráða. Markmiðið með gerð slíkra reglna er að tryggja að lánastofnanir, þar á meðal sparisjóðirnir, eigi ávallt til nægt laust fé sem þær geta notað til að mæta fyrirsjáanlegum og hugsanlegum greiðsluskuldbindingum á tilteknu tímabili. Á grundvelli ákvæðisins voru settar reglur nr. 386/2002 um lausafjárhlutfall sem tóku gildi 29. maí 2002. Reglur nr. 317/2006 um lausafjárhlutfall leystu þær reglur af hólmi 25. apríl 2006 en núgildandi reglur nr. 782/2012 tóku gildi 27. september 2012. Þær breytingar sem orðið hafa frá árinu 2002 á reglum um lausafjárhlutfall hafa aðallega lotið að því með hvaða hætti lausafjárkröfur og lausafjárskuldbindingar eru skilgreindar. Ákvæði er lúta að fyrirkomulagi eftirlits Seðlabankans með lausafjárhlutfallinu hafa þó að mestu haldist óbreytt.

Lausafjárhlutfall og eftirlit með lausafjárstöðu

Lausafjárhlutfall lánastofnana er reiknað hlutfall milli lausafjárkrafna og lausafjárskuldbindinga þeirra. Samkvæmt reglunum má hlutfallið milli krafna og skuldbindinga sem falla í gjalddaga eða breyta má í laust fé innan eins mánaðar og innan þriggja mánaða ekki vera lægra en 1.[310] Það þýðir að skuldbindingar lánastofnunar sem falla á gjalddaga innan eins mánaðar og innan þriggja mánaða mega aldrei vera hærri en kröfur lánastofnunar sem falla á gjalddaga eða breyta má í laust fé á sama tímabili. Sé laust fé til eins mánaðar hærra en reglurnar krefjast má færa það sem umfram er yfir á næsta tímabil samkvæmt

308. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 4571.

309. Lögin tala ávallt um lánastofnanir en sú orðanotkun vísar í raun til þeirra fjármálafyrirtækja sem geta átt viðskipti við Seðlabanka Íslands. Í öllu falli eru sparisjóðirnir hvort tveggja, fjármálafyrirtæki í skilningi laga nr. 161/2002 og lánastofnanir í skilningi laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn getur heimilað og sett reglur um innlán annarra lánastofnana en innlánsstofnana, þ.e.a.s. banka og sparisjóða, t.d. Íbúðalánasjóð. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 161/2002 sagði í umfjöllun um 4. gr. frumvarpsins að viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki teldust öll til lánastofnana. Það sem aðgreinir lánafyrirtækin hins vegar frá bönkum og sparisjóðum er að þau hafa ekki heimildir til að taka á móti innlánum. Fjármálafyrirtæki eru síðan þau fyrirtæki sem starfa á grundvelli þeirra starfsleyfa sem talin eru upp í 4. gr. laga nr. 161/2002. Sjá *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 1101.

310. Þó að hér sé talað um innan eins mánaðar og innan þriggja mánaða eru þetta tvö aðskilin tímabil, þ.e. allt að einn mánuður annars vegar og frá einum mánuði og allt að þrír mánuðir hins vegar.

reglunum, þ.e.a.s. tímabil skuldbindinga og krafna sem falla í gjalddaga innan þriggja mánaða. Lánastofnunum er skylt að senda Seðlabankanum sérstaka skýrslu mánaðarlega um upplýsingar sem lagðar eru til grundvallar útreikningi á lausafjárhlutfallinu.[311]

Nái lausafjárhlutfall lánastofnunar ekki því lágmarki sem sett er fram í reglunum skal reikna dagsektir á þær fjárhæðir sem á vantar. Jafnframt getur Seðlabankinn beitt lánastofnun dagsektum vanræki hún að skila skýrslu um lausafjárhlutfall sitt til bankans eða ef veittar eru vísvitandi rangar upplýsingar. Samkvæmt 2. og 3. mgr. 37. gr. laga nr. 36/2001 tekur seðlabankastjóri (áður bankastjórn) ákvörðun um beitingu þessara úrræða, en nánar er fjallað um þessi atriði í reglum nr. 389/2002, um beitingu viðurlaga í formi dagsekta.

Samstarf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um lausafjármál

Mánaðarlegar skýrslur um lausafjárhlutföll fjármálafyrirtækja

Eins og þegar er getið ber Seðlabanki Íslands ábyrgð á eftirliti með lausafjármálum og upplýsingasöfnun vegna þeirra. Skýrslur um lausafjárhlutfall voru innheimtar mánaðarlega frá móðurfélögum fjármálafyrirtækja. Í samræmi við samstarfssamning Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins framsendi Seðlabankinn lausafjárskýrslur til Fjármálaeftirlitsins.[312]

Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn beina augum sínum að lausafjárstöðu fjármálafyrirtækja snemma árs 2008

Snemma árs 2008 hófst aukið samstarf milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins um lausafjármál fjármálafyrirtækja þegar Fjármálaeftirlitið fór að beina sjónum sínum að lausafjárstöðu stærstu viðskiptabankanna og hóf að afla lausafjárskýrslna fjármálafyrirtækja á samstæðugrunni. Í febrúar 2008 var vinnuhópur um lausafjármál settur á fót innan Fjármálaeftirlitsins. Hópurinn hafði það markmið að fylgjast með lausafjárstöðu stærstu fjármálafyrirtækjanna. Þá var stofnaður sérstakur vinnuhópur Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans um lausafjármál. Hópurinn hafði eftirlit með stóru viðskiptabönkunum, sem og öðrum fjármálafyrirtækjum, þar með talið sparisjóðum. Hópurinn kannaði lausafjárstýringu sparisjóða í því skyni að fá heildstæða mynd af lausafjárstýringu hvers sparisjóðs. Fjármálaeftirlitið innheimti lausafjárskýrslur á samstæðugrunni frá Sparisjóðabanka Íslands hf./Icebank hf., Sparisjóðnum í Keflavík, Sparisjóði Mýrasýslu og Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis. Skýrslunum var jafnharðan deilt með Seðlabanka Íslands. Fjármálaeftirlitið hætti að safna lausafjárskýrslum á samstæðugrunni í október 2008.[313] Þá innheimti Seðlabankinn tímabundið tíðari gögn um lausafjárstöðu nokkurra sparisjóða en reglur kváðu á um og deildu Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið upplýsingum og greiningum.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis

Frá desember 2004 til og með febrúar 2009 fór lausafjárhlutfall Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir allt að þrjá mánuði alloft undir lágmarkshlutfallið, en með því að yfirfæra laust fé til allt að eins mánaðar yfir á tímabilið til allt að þriggja mánaða fór hlutfallið yfir 1 í öllum tilvikum.

Seðlabankinn sendi sparisjóðnum viðvörun um viðurlög vegna lausafjárhlutfalls 15. október 2008. Þar kom fram að sparisjóðurinn hefði ekki uppfyllt lágmarksskilyrði um lausafjárhlutfall 30. september 2008, lausafjárhlutfall fyrir allt að einn mánuð hefði verið 0,816 en ætti að vera yfir 1,0. Vænt viðurlög vegna þessa voru talin nema rúmum 285 milljónum króna. Sparisjóðurinn sendi Seðlabankanum bréf 22. október 2008 þar sem skýrt var frá samningi milli Íbúðalánasjóðs og sparisjóðsins um kaup Íbúðalánasjóðs á lánasafni sparisjóðsins upp á rúma 20 milljarða króna. Um 4 milljarðar króna af þessari fjárhæð skyldu greiðast með markaðshæfum verðbréfum árið 2016 og því myndi lausafjárstaða sparisjóðsins batna um 16 milljarða króna strax eftir að kaupin yrðu frágengin.[314]

Sparisjóðurinn sendi uppfærða lausafjárskýrslu í kjölfar bréfsins, þar sem tekið var tillit til þessa samnings og var lausafjárhlutfallið þá 1,001. Seðlabankinn sendi bréf til sparisjóðsins 4. nóvember 2008 og greindi frá ákvörðun um að „innheimta ekki viðurlög“ að svo stöddu vegna brotanna vegna tímabundinna og óvenjulegra aðstæðna. Ekki kom oftar til þess að lausafjárhlutfall fyrir allt að einn mánuð væri undir lágmarkinu á þessu tímabili.

311. Seðlabankinn hefur gefið út leiðbeiningar um útfyllingu lausafjáryfirlita samkvæmt reglum bankans um lausafjárhlutfall auk sniðmáts fyrir slíkar skýrslur. Sjá www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki/laust-fe/.

312. Samstarfssamningur Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands, 3. október 2006.

313. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um lausafjáreftirlit, svar við fyrirspurn rannsóknarnefndar Alþingis um lausafjármál, 4. mars 2013.

314. Nánar er fjallað um þessi atriði í 17. kafla, um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis, í undirkafla um fjármögnun sparisjóðsins.

Sparisjóðurinn í Keflavík

Frá desember 2004 til og með apríl 2010 fór lausafjárhlutfall Sparisjóðsins í Keflavík fyrir allt að þrjá mánuði 21 sinni undir lágmarkslausafjárhlutfallið en með því að yfirfæra laust fé til allt að eins mánaðar yfir á tímabilið til allt að þriggja mánaða fór hlutfallið yfir 1 í öllum tilvikum. Lausafjárhlutfall fyrir allt að einn mánuð uppfyllti ávallt lágmarksskilyrði á þessu tímabili.

Þrátt fyrir að skýrsluskil sýndu að lausafjárstaða Sparisjóðsins í Keflavík uppfyllti lágmarksskilyrði hafði Seðlabanki Íslands áhyggjur af stöðu hans, sem kom meðal annars fram í bréfi til Fjármálaeftirlitsins í lok júlí 2009 um slæma stöðu Sparisjóðsins í Keflavík. Þar sagði:

> Eins og fram hefur komið á undanförnum mánuðum, þá hefur Seðlabanki Íslands haft verulegar áhyggjur af stöðu Sparisjóðsins í Keflavík vegna slæmrar lausafjárstöðu hans og gjaldeyrisójafnaðar auk eiginfjárvanda. Seðlabankinn hefur einnig ítrekað lýst þessum áhyggjum í samskiptum við sparisjóðinn og talið stöðu hans óviðunandi.
>
> Lausafjárstaða Sparisjóðsins í Keflavík er mjög slæm jafnvel þótt sparisjóðurinn hafi ekki greitt af lánum frá lokum maí sl. meðan samningaviðræður við kröfuhafa hafa farið fram. Lausafjárstaða sjóðsins batnaði í júní þegar hann fékk lán frá NBI en eftir það hefur á ný verið hreint útstreymi úr Sparisjóðnum og slæm lausafjárstaða því ekki aðeins tengd skuldbindingum Sparisjóðsins við aðra lánardrottna.[315]

Byr sparisjóður

Lausafjárhlutfall til eins mánaðar uppfyllti ávallt skilyrði Seðlabankans. Frá desember 2006 til og með apríl 2010 fór lausafjárhlutfall Byrs sparisjóðs til þriggja mánaða þrisvar sinnum undir lágmark á árinu 2007, einu sinni á árinu 2008, tvisvar sinnum á árinu 2009 og svo í mars árið 2010. Með yfirfærslu umframfjár frá tímabilinu til allt að eins mánaðar yfir á tímabilið til allt að þriggja mánaða uppfyllti sparisjóðurinn ávallt lausafjárskilyrði fyrir það tímabil líka.

Seðlabanki Íslands hafði þrátt fyrir þetta áhyggjur af lausafjárstöðu sparisjóðsins og sendi honum bréf 14. desember 2009 þar sem óskað var eftir upplýsingum um til hvaða aðgerða sjóðurinn hygðist grípa færi svo að lausafjárstaða hans versnaði enn frekar. Sparisjóðsstjóri svaraði þessu bréfi 18. desember og sagði lausafjárstöðuna hafa versnað „vegna þeirrar óvissu sem sparisjóðurinn [hefði] búið við auk þeirrar fjölmiðlaumræðu sem sparisjóðurinn [hefði] þurft að lifa með“. Lausafjárstaða sparisjóðsins væri sterk og hann ynni eftir formlegri viðbragðsáætlun hvað varðaði lausafjárstýringu. Í lok bréfsins óskaði sparisjóðsstjóri eftir fundi með Seðlabanka Íslands.[316] Sparisjóðsstjóri Byrs og forstöðumaður fjárstýringar sparisjóðsins funduðu síðan með Seðlabankanum um lausafjárstöðu og viðbúnaðaráætlun sparisjóðsins 6. janúar 2010. Á fundinum kom fram að orðsporsáhætta sparisjóðsins væri mikil. Öll neikvæð umfjöllun og sögusagnir hefðu áhrif á starfsemi sjóðsins. Í apríl 2009 hefði sparisjóðurinn leitað til nokkurra lífeyrissjóða til að kanna möguleika á skammtímafjármögnun en lífeyrissjóðirnir hefðu sagst eiga fullt í fangi með að bjarga verðmætum eftir bankahrunið og fjárfestu því nær eingöngu í innlánum og skuldabréfum með ábyrgð ríkisins. Á fundinum kom fram að sparisjóðurinn hefði tekið saman pakka af íbúðalánum sem sparisjóðsstjóri hefði fengið umboð stjórnar til að selja í hlutum. Íbúðalánasjóður hefði lagt fram tilboð í lánin sem námu 27 milljörðum króna. Fulltrúar Seðlabankans inntu eftir því hvort til staðar væri viðbúnaðaráætlun sem gripið yrði til ef lausafjárstaða sjóðsins versnaði í kjölfar væntanlegs fundar stofnfjárhafa 15. janúar 2010. Töldu þeir að orðræða og upplýsingar sem fram kæmu á fundinum gætu haft í för með sér áhættu. Upplýst var að sparisjóðurinn hefði ekki undirbúið viðbragðsáætlun vegna þessa.[317]

315. Bréf Seðlabanka Íslands til Fjármálaeftirlitsins 31. júlí 2009.
316. Bréf Byrs sparisjóðs til Seðlabanka Íslands 18. desember 2009.
317. Fundargerð Seðlabanka um fund með Byr sparisjóði um lausafjármál, 6. janúar 2010.

Sparisjóður Mýrasýslu

Frá desember 2004 til og með mars 2009 fór lausafjárhlutfall Sparisjóðs Mýrasýslu fyrir allt að þrjá mánuði þónokkrum sinnum undir lágmarkshlutfallið 1, en með því að nýta heimildir sem Seðlabankinn veitti til þess að yfirfæra laust fé frá tímabilinu allt að einum mánuði yfir á tímabilið allt að þremur mánuðum fór hlutfallið yfir 1 í öllum tilvikum.

Í september 2008 var lausafjárhlutfall sparisjóðsins til allt að eins mánaðar 0,826 og barst sparisjóðnum viðvörun frá Seðlabankanum 17. október 2008 um viðurlög vegna lausafjárhlutfalls sem uppfyllti ekki lengur lágmark sem sett var í 1. mgr. 3. gr. reglna nr. 317/2006.[318] Vænt viðurlög vegna þessa námu 24,9 milljónum króna og svaraði sparisjóðurinn bréfinu 24. október sama ár. Hinn 4. nóvember 2008 tilkynnti Seðlabankinn að fallið yrði frá viðurlögum vegna lausafjárhlutfalls „vegna tímabundinna og óvenjulegra aðstæðna".[319] Þetta var eina skiptið á tímabilinu sem lausafjárhlutfallið til eins mánaðar fór undir sett mörk.

Sparisjóður Norðfjarðar

Frá desember 2004 til desember 2011 fór lausafjárhlutfall Sparisjóðs Norðfjarðar fyrir allt að einn mánuð einu sinni undir lágmark Seðlabankans, í september 2005. Seðlabankinn sendi sparisjóðnum tilkynningu 18. október 2005 um ákvörðun dagsekta samkvæmt reglum nr. 389/2002 um beitingu viðurlaga í formi dagsekta. Reikningur sparisjóðsins var skuldfærður fyrir dagsektunum fram til 31. október sama ár en í bréfi Seðlabankans til sparisjóðsins frá 10. nóvember 2005 kom fram að ný skýrsla sýndi að sparisjóðurinn uppfyllti skilyrði um lausafjárhlutföll. Í sex skipti á tímabilinu var lausafjárhlutfall sparisjóðsins fyrir allt að þrjá mánuði undir skilgreindu lágmarki en með yfirfærslu af tímabilinu að einum mánuði yfir á tímabilið að þremur mánuðum uppfyllti sparisjóðurinn ávallt lágmarkskröfur um lausafé.

Sparisjóður Bolungarvíkur

Sparisjóður Bolungarvíkur uppfyllti ávallt lágmark Seðlabanka Íslands um lausafjárhlutfall til allt að eins mánaðar á tímabilinu frá desember 2004 til desember 2011. Lausafjárhlutfall sparisjóðsins til allt að þriggja mánaða var 33 sinnum undir lágmarkskröfum á tímabilinu, en að teknu tilliti til yfirfærslureglna Seðlabanka Íslands uppfyllti sparisjóðurinn lausafjárkröfur í öllum tilvikum nema einu, í júní 2010. Þá var lausafjárhlutfallið rétt undir því sem það mátti lægst vera. Í svari við fyrirspurn rannsóknarnefndar til Seðlabankans kom fram að allar líkur væru á því að bankinn hefði gert athugasemdir varðandi stöðuna í gegnum síma eða tölvupóst.[320]

Aðrir sparisjóðir uppfylltu skyldur sínar gagnvart Seðlabanka Íslands frá desember 2004 til desember 2011. Í einhverjum tilvikum fór lágmarkslausafjárhlutfall þeirra niður fyrir lágmark Seðlabanka Íslands, en með tilliti til yfirfærslureglna bankans kom ekki til þess að þeir sparisjóðir ættu ekki nægt lausafé.

6.4.3.2.2 Eftirlit með gjaldeyrisjöfnuði

Gjaldeyrisjöfnuður – mismunur á eignum og skuldbindingum lánastofnunar í erlendri mynt

Seðlabanki Íslands hefur samkvæmt 13. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands heimild til þess að setja reglur um gjaldeyrisjöfnuð lánastofnana. Gjaldeyrisjöfnuður er mismunur á eignum og skuldbindingum lánastofnunar í erlendri mynt, bæði innan og utan efnahagsreiknings hennar. Gjaldeyrisjöfnuður er því mælikvarði á gjaldeyrisáhættu lánastofnunarinnar.[321] Markmiðið með reglunum um gjaldeyrisjöfnuð er að takmarka gengisáhættu lánastofnana með því að koma í veg fyrir að gjaldeyrisjöfnuður þeirra fari fram úr tilteknum mörkum.[322]

Með vísan til heimildar í 13. gr. laga nr. 36/2001 hefur Seðlabankinn sett reglur um gjaldeyrisjöfnuð. Gildandi reglur um gjaldeyrisjöfnuð nr. 950/2010 tóku gildi 6. desember 2010 og leystu af hólmi reglur nr. 707/2009, en áður höfðu gilt reglur sama efnis nr. 577/2008,

318. Bréf Seðlabanka Íslands til Sparisjóðs Mýrasýslu 17. október 2008.
319. Bréf Seðlabanka Íslands til Sparisjóðs Mýrasýslu 4. nóvember 2008.
320. Tölvuskeyti Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndarinnar 2. júlí 2013.
321. Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki 2007*, bls. 81.
322. Sjá frekari upplýsingar um gjaldeyrisjöfnuð á vefsíðu Seðlabanka Íslands, www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki/gjaldeyrisjofnudur.

nr. 318/2006 og nr. 387/2002.[323] Allar þessar reglur eiga það sammerkt að þær setja lánastofnunum, þar á meðal sparisjóðum, ákveðin mörk og takmarka opna gjaldeyrisstöðu í einstökum erlendum gjaldmiðlum og heildargjaldeyrisjöfnuð við ákveðið hlutfall (10–30%) af eiginfjárgrunni þeirra. Gildandi reglur heimila að opin gjaldeyrisstaða lánastofnunar sem hlutfall af eigin fé í einstökum erlendum gjaldmiðlum sé að hámarki 15% og heildargjaldeyrisjöfnuður 15%, sbr. 5. gr. Með reglum nr. 577/2008 sem tóku gildi 20. júní 2008 urðu breytingar á takmörkunum á opnum gjaldeyrisstöðum í einstökum myntum og sagði í 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. þeirra að fjármálafyrirtæki skyldi hlíta eigin verklagsferlum um mörk þeirra. Rannsóknarnefndin leitaði eftir svörum hjá Seðlabanka við opnum gjaldeyrisstöðum í einstökum myntum hjá sparisjóðum. Í svari Seðlabankans kom fram að hann hefði ekki gert athugasemdir við þær stöður heldur einblínt á heildargjaldeyrisjöfnuð hvers sparisjóðs.[324]

Seðlabankinn fylgdist ekki með stöðum í einstökum gjaldmiðlum heldur einblíndi á heildargjaldeyrisjöfnuð

Í ljósi sérstakra aðstæðna í aðdraganda og kjölfar efnahagshrunsins gat Seðlabankinn veitt lánastofnun heimild til þess að hafa sérstakan jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð utan við almennan gjaldeyrisjöfnuð, til varnar áhrifum af breytingum á gengi krónunnar á eiginfjárhlutfall, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. reglna nr. 577/2008 og 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. reglna nr. 707/2009. Þessa heimild er nú að finna í 6. gr. reglna nr. 950/2010. Í ákvæði til bráðabirgða í gildandi reglum er jafnframt heimild til þess að veita lánastofnun undanþágu til þess að vera með neikvæðan gjaldeyrisjöfnuð.

Hinn 19. nóvember 2008 tilkynnti Seðlabanki Íslands fjármálastofnunum með tölvuskeyti að ekki yrði beitt viðurlögum þótt gjaldeyrisjöfnuður viki út fyrir þau mörk sem leyfð voru í reglum nr. 577/2008. Seðlabankinn sendi bréf 14. janúar 2009 þar sem sagði að aðstæður á fjármálamarkaði hefðu ekki gefið tilefni til að endurskoða fyrri ákvörðun og hún stæði að sinni.[325] Þessi undanþága gilti fyrir skil á skýrslum fyrir október 2008 fram til 1. janúar 2011 þegar reglur nr. 950/2010 um gjaldeyrisjöfnuð tóku gildi.[326]

Skýrslur um gjaldeyrisjöfnuð til grundvallar eftirliti Seðlabankans með gjaldeyrisjöfnuði lánastofnana

Samkvæmt reglum Seðlabanka Íslands um gjaldeyrisjöfnuð er lánastofnun skylt að skila Seðlabankanum mánaðarlega skýrslu um gjaldeyrisjöfnuð sinn.[327] Í skýrslunni eru skuldir og eignir í erlendum gjaldmiðlum flokkaðar eftir útlánum, skuldabréfum, hlutabréfum, hlutdeildarskírteinum verðbréfasjóða, innlánum, ávöxtunarsamningum, skuldum við Seðlabanka o.fl. Þær upplýsingar sem fram koma á þessum skýrslum liggja til grundvallar eftirliti Seðlabankans með gjaldeyrisjöfnuði lánastofnana. Seðlabankinn getur að auki krafist tíðari skýrslugjafar og á hverjum tíma kallað eftir ítarlegri upplýsingum um sundurliðun eigna og skulda lánastofnunar.

„*Smærri fjármálafyrirtæki*
Seðlabanki Íslands er ekki eftirlitsaðili einstakra fyrirtækja heldur fjármálamarkaðar í heild. Eitt af markmiðum hans [er] að viðhalda fjármálastöðugleika. Mikið flökt gengisvísitölu íslensku krónunnar getur valdið bjöguðu hlutfalli hjá smærri fjármálafyrirtækjum sem eiga umframgjaldeyri vegna rekstrarað-stæðna en hafa lítið eigið fé í hlutfalli við nettógjaldeyrisstöðu. Þar sem hlutverk Seðlabanka Íslands er ekki að stjórna áhættustýringu þessara fyrirtækja og rekstur þeirra hefur ekki teljandi áhrif á fjármálastöðugleika mætti veita þeim sérstaka heimild til undanþágu."

Úr minnisblaði Seðlabanka Íslands 4. júní 2008.

Ef gjaldeyrisjöfnuður lánastofnunar fer fram úr leyfilegum mörkum skal lánastofnunin þegar í stað grípa til aðgerða á þann hátt að jöfnuðurinn verði innan tilskilinna marka eigi síðar en innan þriggja viðskiptadaga. Takist það ekki er Seðlabankanum heimilt að reikna dagsektir á þá fjárhæð sem er umfram tilskilin mörk, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglna nr. 950/2010 og 2. mgr. 37. gr. laga nr. 36/2001. Þá getur bankinn einnig beitt lánastofnun dagsektum vegna vanrækslu á skýrsluskilum eða ef vísvitandi eru veittar rangar upplýsingar, sbr. 4. mgr. 7. gr. reglnanna og 3. mgr. 37. gr. laga nr. 36/2001. Samkvæmt 2. og 3. mgr. 37. gr. laga nr. 36/2001 tekur seðlabankastjóri (áður bankastjórn) ákvörðun um beitingu þessara úrræða. Um þetta er nánar fjallað í reglum um beitingu viðurlaga í formi dagsekta nr. 389/2002.

Í minnisblaði Seðlabanka Íslands frá 4. júní 2008 um undanþágur samkvæmt 2. tölul. 4. gr. nýrra reglna um gjaldeyrisjöfnuð kemur fram að Seðlabanki Íslands teljist ekki eftirlitsaðili einstakra fyrirtækja heldur fjármálamarkaðar í heild. Eitt af markmiðum hans væri að viðhalda fjármálastöðugleika. Mikið flökt gengisvísitölu íslensku krónunnar

323. Reglunum hefur tvívegis verið breytt; annars vegar með reglum nr. 1171/2012 þegar sett var nýtt ákvæði I til bráðabirgða í stað eldra ákvæðis, þar sem Seðlabankanum var heimilað að veita fjármálafyrirtækjum tímabundna heimild til að hafa sérstakan jákvæðan eða neikvæðan gjaldeyrisjöfnuð; og hins vegar með reglum nr. 1138/2013, þar sem fyrra bráðabirgðaákvæði var fellt niður og annað sambærilegt sett, sem gilti til lengri tíma. Með nokkurri einföldun má segja að um framlengingu á gildistíma fyrra ákvæðis hafi verið að ræða.

324. Svar Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndarinnar við fyrirspurn um gjaldeyrisjöfnuð sparisjóðanna frá janúar 2007 til febrúar 2011, 8. maí 2012.

325. Bréf Seðlabanka Íslands til fjármálafyrirtækja 14. janúar 2009.

326. Tölvuskeyti Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndarinnar 17. apríl 2013.

327. Í reglum nr. 950/2010 eru gerðar ítarlegri kröfur til skýrsluskila en í fyrri reglum.

geti valdið bjöguðu hlutfalli hjá smærri fjármálafyrirtækjum sem eiga umframgjaldeyri vegna rekstraraðstæðna en hafi lítið eigið fé í hlutfalli við nettógjaldeyrisstöðu. Þar sem hlutverk Seðlabanka Íslands væri ekki að stjórna áhættustýringu þessara fyrirtækja og rekstur þeirra hefði ekki teljandi áhrif á fjármálastöðugleika mætti veita þeim sérstaka heimild til undanþágu.[328]

Hér er að finna samantekt um gjaldeyrisjöfnuð sparisjóðanna og samskipti við Seðlabankann vegna hans. Ítrekað er að frá október 2008 til janúar 2011 gilti undanþága frá settum reglum Seðlabankans um gjaldeyrisjöfnuð. Seðlabankinn hafði tilkynnt fjármálastofnunum með tölvuskeyti 19. nóvember 2008 að ekki yrði beitt viðurlögum þótt gjaldeyrisjöfnuður viki út fyrir leyfð mörk. Undanþágan var í gildi þar til nýjar reglur nr. 950/2010 um gjaldeyrisjöfnuð tóku gildi í janúar 2011. Gjaldeyrisjöfnuður Afls sparisjóðs var innan settra marka eftir að nýju reglurnar tóku gildi og er því ekki fjallað um gjaldeyrisjöfnuð hans frekar.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður

Heildargjaldeyrisjöfnuður Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Byrs sparisjóðs var innan leyfilegra marka frá janúar 2007 til október 2008.

Við fall Kaupþings banka hf. brustu helstu gjaldeyrisvarnir Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis þar sem gjaldeyrisvarnarsamningar sparisjóðsins voru að stærstum hluta gerðir við bankann. Síðustu gjaldeyrisvarnir sem sparisjóðurinn gerði við erlenda banka voru með lokagjalddaga 1. október 2008 og við fall Kaupþings námu útistandandi framvirkir gjaldeyrissamningar sparisjóðsins við bankann að jafnvirði um 50,4 milljörðum króna. Um var að ræða níu samninga sem gerðir höfðu verið 29. og 30. september 2008 til eins mánaðar.[329] Gjaldeyrisjöfnuður sjóðsins var umfram sett mörk þar til hann var tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu í mars 2009.

Gjaldeyrisjöfnuður Byrs sparisjóðs fór umfram sett mörk þegar gengi krónunnar féll og leiðir til að verja gjaldeyrisáhættu sjóðsins lokuðust vegna markaðsaðstæðna. Sparisjóðurinn sendi umsókn til Seðlabanka Íslands 3. október 2008 um heimild til að halda sérstakan jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð sem næmi 40% af eiginfjárgrunni. Í rökstuðningi sjóðsins kom fram að erfitt væri að verja stöðu sjóðsins með gjaldeyrissamningum, eins og sjóðurinn hafði gert, sökum erfiðra skilyrða á gjaldeyrismörkuðum. Seðlabankinn samþykkti umsóknina sama dag og gilti hún til ársloka 2008. Sjóðurinn sendi aftur umsókn 24. október 2008 og óskaði eftir því að heimildin yrði hækkuð í 45% af eiginfjárgrunni til 15. janúar 2009.[330] Umsókninni var ekki svarað, enda sendi Seðlabankinn sparisjóðunum skeyti 19. nóvember 2008 þar sem tilkynnt var að ekki yrði beitt sektum þrátt fyrir að gjaldeyrisjöfnuður færi út fyrir sett mörk.

Sparisjóðurinn í Keflavík

Heildargjaldeyrisjöfnuður Sparisjóðsins í Keflavík var innan leyfilegra marka frá janúar 2007 til júlí 2008 þegar gengi krónunnar fór að síga, eigið fé rýrnaði og leiðum til að verja gjaldeyrisáhættu sjóðsins fækkaði vegna markaðsaðstæðna. Sparisjóðurinn óskaði eftir heimild Seðlabanka Íslands 12. ágúst 2008 til að halda sérstakan jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. gjaldeyrisjafnaðarreglna nr. 577/2008.[331] Bankinn veitti heimild til að halda jákvæðan jöfnuð að fjárhæð 2,6 milljarðar króna eða 31% af eigin fé sjóðsins til loka árs 2008.[332]

Í nóvember og desember 2008 sendi sparisjóðurinn Seðlabanka Íslands beiðni um skiptasamning til að rétta af gjaldeyrisjöfnuð sjóðsins. Seðlabankinn hafnaði beiðninni á þeim forsendum að gengisbundnar eignir sparisjóðsins, sérstaklega löng erlend útlán, væru

„Gjaldeyrisjöfnuður fjármálafyrirtækja er í uppnámi m.a. vegna brottfalls mótaðila af markaði. Seðlabanki Íslands hefur nú þegar veitt fjármálafyrirtækjum svigrúm með því að fella niður innheimtu dagsekta ef gjaldeyrisjöfnuður fer umfram leyfileg mörk skv. reglum um gjaldeyrisjöfnuð nr. 577/2008. – Seðlabanki Íslands hefur ætíð varað við því að gjaldeyrislán séu veitt viðskiptavinum sem hafa litlar eða engar gjaldeyristekjur. Skýrslur bera með sér að gengisbundnar eignir Sparisjóðs Keflavíkur, sérstaklega löng erlend útlán, séu mun meiri en gengisbundnar skuldir. Í því felst áhætta fyrir sparisjóðinn. Breyting gengisbundinna útlána í krónulán minnkar þetta misvægi. Að bjóða viðskiptavinum nú að breyta slíkum lánum í krónulán er af hinu góða, en Seðlabankinn tekur ekki afstöðu til þess hvaða gengi verði miðað við, né hvaða kjör skuli gilda á nýju láni. Það hlýtur að vera samningsatriði milli Sparisjóðsins í Keflavík og viðskiptavina."

Úr bréfi Seðlabanka Íslands til Sparisjóðsins í Keflavík 29. desember 2008.

328. Minnisblað Seðlabanka Íslands, 4. júní 2008.

329. Grunngögn úr IT2-fjárstýringarkerfi Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. Kerfið er fjár- og áhættustýringarkerfi frá IT2 Treasury Management Systems. Það er notað af fjárstýringu og nýtist við daglega stjórnun og utanumhald á viðskiptum með erlendan gjaldeyri sem og íslenskar krónur á millibankamarkaði.

330. Bréf Byrs sparisjóðs til Seðlabanka Íslands 24. október 2008.

331. Í 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. segir að almennur gjaldeyrisjöfnuður skuli hvorki vera jákvæður né neikvæður um meira en sem nemi 10% af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis. Samkvæmt 2. tölul. getur Seðlabankinn veitt fjármálafyrirtæki heimild til að hafa sérstakan jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð, sbr. 1. tölul., til varnar áhrifum af breytingum á gengi krónunnar á eiginfjárhlutfall.

332. Ódagsett bréf Seðlabanka Íslands til Sparisjóðsins í Keflavík, frá árinu 2008, um heimild til þess að hafa sérstakan jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð.

„Gjaldeyrisvarnir [sparisjóðsins] eru engar og því er eigið fé þeirra mjög berskjaldað fyrir hreyfingum á gengi krónunnar."

Úr minnisblaði Seðlabanka Íslands 13. maí 2009.

Heildargjaldeyrisjöfnuður Sparisjóðsins í Keflavík í lok apríl nam 526% af eigin fé sparisjóðsins

mun hærri en gengisbundnar skuldir. Í því fælist mikil áhætta og frekar þyrfti að vinna í því að umbreyta erlendum útlánum yfir í krónulán. Enn fremur hefði Seðlabanki Íslands ætíð varað við því að gjaldeyrislán væru veitt viðskiptavinum sem hefðu litlar eða engar gjaldeyristekjur.[333]

Stjórn Sparisjóðsins í Keflavík samþykkti viðauka 24. mars 2009 við 22 milljóna evra sambankalán leitt af Raiffeisen Zentralbank. Vegna þessa láns gerði sparisjóðurinn gjaldmiðlaskiptasamning við Seðlabankann til eins mánaðar í lok mars 2009 að fjárhæð 13 milljónir evra, og greiddi fyrir þær um 2,6 milljarða króna. Heildargjaldeyrisjöfnuður sparisjóðsins í lok apríl 2009 var þó enn langt yfir mörkum, eða 526% af eigin fé samkvæmt skýrslum til Seðlabankans. Þar sem gjaldeyrisvarnir bankans voru nánast engar var eigið fé sparisjóðsins mjög berskjaldað fyrir hreyfingum á gengi krónunnar, og það gerði mat á endurfjármögnunarþörf sparisjóðsins erfitt. Af hálfu Seðlabanka Íslands var gengisáhætta sparisjóðsins metin mikil og litlar líkur taldar á því að honum tækist að koma upp gengisvörnum án aðstoðar ríkisins.[334]

Í maí 2009 var ritað minnisblað í Seðlabanka Íslands sem fjallaði um slæma stöðu Sparisjóðsins í Keflavík. Þar kom fram að gjaldeyrisvarnir sparisjóðsins væru engar; hann hefði leitað til bankans vegna skiptasamninga í desember 2008 en þeirri beiðni verið synjað, meðal annars þar sem ekki þótti víst að sparisjóðurinn gæti lagt fram nægar tryggingar. Bankinn vildi heldur ekki gefa fordæmi um skiptasamninga við fjármálafyrirtæki. Ólíklegt var talið að sparisjóðurinn myndi ráða við niðurfærslu gengistryggðra útlána, sérstaklega ef eiginfjárframlag ríkisins væri ekki nægilegt. Gengisáhætta sparisjóðsins var metin umtalsverð og tekið fram að ríkið ætti ekki að leggja fram fé í rekstur hans nema þessari áhættu væri lokað.[335] Seðlabankinn fylgdist vel með gjaldeyrisjöfnuði og lausafjárstöðu sparisjóðsins á þessum tíma en hann átti í samningaviðræðum við lánardrottna sína og stjórnvöld nær allt árið 2009 og fram til apríl 2010. Skekkja í gjaldeyrisjöfnuði og veik eiginfjárstaða voru viðvarandi í sparisjóðnum allt þar til Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjáreigendafundar í apríl 2010.

„Ólíklegt er að SpKef muni ráða við niðurfærslu vegna gengistryggðra lána sem gjaldeyrisjafnaðarnefnd leggur fram í skýrslu sinni. Gengisáhætta bankans er því umtalsverð og ætti ríkið ekki að leggja fram fé í rekstur bankans nema þessari áhættu sé lokað."

Úr minnisblaði Seðlabanka Íslands 13. maí 2009.

Sparisjóður Mýrasýslu

Gjaldeyrisjöfnuður Sparisjóðs Mýrasýslu var innan settra marka fram til ágúst 2008 þegar gjaldeyrisjöfnuður sem hlutfall af eigin fé sparisjóðsins varð -37%. Með bréfi 25. september 2008 tilkynnti Seðlabanki Íslands, í samræmi við 4. gr. reglna nr. 577/2008, að Sparisjóður Mýrasýslu hefði frest til og með 30. september til að leiðrétta gjaldeyrisstöðu sína sem þá var 366 milljónum króna undir settum mörkum. Staðan var leiðrétt og viðurlögum ekki beitt.[336] Í október 2008 fór hann aftur umfram sett mörk og hélst sú staða þar til Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjáreigendafundar sparisjóðsins í apríl 2009. Ástæður þess voru að eigið fé sjóðsins lækkaði úr tæpum 8 milljörðum króna í apríl 2008 í 1,5 milljarða króna í september 2008, gjaldeyrissamningum sem verja áttu gjaldeyrisáhættu sjóðsins var lokað í október og krónan styrktist gagnvart einstökum myntum. Erlendar eignir urðu þá mun hærri en erlendar skuldir sparisjóðsins.

Sparisjóður Höfðhverfinga og Sparisjóður Norðfjarðar

Fyrir utan nokkur skipti á því tímabili sem undanþága Seðlabanka Íslands frá hlutföllum um gjaldeyrisjöfnuð gilti var gjaldeyrisjöfnuður Sparisjóðs Höfðhverfinga ekki innan settra marka í júlí 2011 og Sparisjóðs Norðfjarðar í júní 2011. Seðlabankinn ákvað að beita ekki viðurlögum við þeim frávikum.[337]

Sparisjóður Ólafsfjarðar, Sparisjóður Vestmannaeyja, Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis, Sparisjóður Suður-Þingeyinga og Sparisjóður Strandamanna

Heildargjaldeyrisjöfnuður Sparisjóðs Ólafsfjarðar, Sparisjóðs Vestmannaeyja, Sparisjóðs Bolungarvíkur, Sparisjóðs Svarfdæla, Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis, Sparisjóðs Suður-Þingeyinga og Sparisjóðs Strandamanna var meira og minna umfram sett mörk eftir að

333. Bréf Seðlabanka Íslands til Sparisjóðsins í Keflavík 29. desember 2008.
334. Minnisblað Seðlabanka Íslands um stöðu Sparisjóðsins í Keflavík, 3. júní 2009.
335. Minnisblað Seðlabanka Íslands um slæma stöðu Sparisjóðsins í Keflavík, 13. maí 2009.
336. Tölvuskeyti Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndarinnar 2. júlí 2013.
337. Tölvuskeyti Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndarinnar 22. maí 2013.

reglur nr. 950/2010 tóku gildi í upphafi árs 2011. Meginskýring þess að sparisjóðirnir fóru yfir sett mörk var sú að erlendar eignir og erlendar skuldir tóku ekki sömu breytingum á sama tíma. Meðan verið var að færa niður útlán í erlendri mynt og umbreyta í íslenskar krónur skekktist staða sparisjóðanna. Þá færði Sparisjóður Strandamanna útlán sín í erlendri mynt ekki niður fyrr en á árinu 2011. Eiginfjárstaða þeirra allra, nema Sparisjóðs Suður-Þingeyinga og Sparisjóðs Strandamanna, tók einnig miklum breytingum í desember 2010 þegar þeir luku fjárhagslegri endurskipulagningu sinni.[338]

Allir þessir sparisjóðir sóttu um undanþágur fyrir þessari stöðu og samkvæmt upplýsingum frá Seðlabankanum voru samskipti milli bankans og sparisjóðanna um gjaldeyrisstöðu þeirra töluverð á árinu.[339]

6.4.3.2.3 Eftirlit með greiðslu- og uppgjörskerfum

Eins og fram hefur komið hefur Seðlabanki Íslands það hlutverk að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi. Eitt af viðfangsefnum bankans á sviði fjármálastöðugleika er að stuðla að virku og öruggu greiðslukerfi innanlands og við útlönd, sbr. 4. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Í því felst meðal annars að setja reglur um starfsemi greiðslu- og uppgjörskerfa og kerfislegt eftirlit með þeim, sbr. bankastjórnarsamþykkt frá 27. nóvember 2006. Um verkaskiptingu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins vegna eftirlits með greiðslu- og uppgjörskerfum er fjallað í 3. gr. samstarfssamnings stofnananna en ekki þykir sérstök ástæða til að fjalla frekar um þá þætti hér.

6.4.3.2.4 Bindiskylda fjármálafyrirtækja

Seðlabanki Íslands hefur samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands heimild til að ákveða að lánastofnanir skuli eiga fé á bundnum reikningi í bankanum. Bankinn hefur samkvæmt greininni einnig heimild til að ákveða að tiltekinn hluti aukningar innlána eða ráðstöfunarfjár við hverja stofnun skuli bundinn á reikningi í bankanum. Enn fremur er honum heimilt að ákveða að verðbréfasjóðir skuli eiga fé á bundnum reikningi í bankanum. Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. setur Seðlabankinn nánari reglur um grundvöll og framkvæmd bindingarinnar, þar með talið til hvaða lánastofnana hún tekur. Í reglunum má ákveða að bindihlutfall sé mismunandi eftir eðli lánastofnana og verðbréfasjóða og flokkum innlána og annarra skuldbindinga sem bindingin nær til. Við setningu slíkra reglna skal gæta jafnræðis við ákvörðun bindiskyldu þannig að hún valdi ekki röskun á samkeppnisstöðu milli þeirra innlendu fyrirtækja sem sæta innlánsbindingu. Gildandi reglur um bindiskyldu nr. 373/2008 tóku gildi 15. apríl 2008 og leystu þær reglur nr. 879/2005 af hólmi, en áður höfðu gilt reglur sama efnis nr. 388/2002 og 906/2003.

Með nokkurri einföldun vísar bindiskylda lánastofnunar til þess fjár sem henni er skylt að eiga á viðskiptareikningi sínum hjá Seðlabankanum á hverjum tíma. Fjárhæðin miðast við ákveðna skuldaliði í efnahagsreikningi hennar sem mynda svokallaðan bindigrunn. Bindifjárhæð lánastofnunar er síðan reiknuð út frá bindigrunni og miðað er við að ákveðið hlutfall (bindihlutfall) af bindigrunni sé bindiskylt. Lánastofnun skal mánaðarlega skila skýrslu til Seðlabankans vegna útreiknings á bindiskyldu. Seðlabankinn reiknar út bindifjárhæð við upphaf hvers binditímabils og skal lánastofnun sjá til þess að á hverju binditímabili sé innstæða hennar á viðskiptareikningi í Seðlabankanum eigi lægri að meðaltali en sú fjárhæð. Uppfylli lánastofnun ekki bindiskyldu sína reiknar Seðlabankinn dagsektir á lánastofnunina, sbr. 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 373/2008, sbr. og 2. mgr. 37. gr. laga nr. 36/2001.

Samkomulag um umsjón Sparisjóðabankans með bindiskyldu fyrir sparisjóðina og framkvæmd þess

Sparisjóðirnir eru sem lánastofnanir bindiskyldir aðilar. Í reglum um bindiskyldu er veitt heimild fyrir eina bindiskylda lánastofnun til þess að fela annarri bindiskyldri lánastofnun að annast bindiskyldu fyrir sína hönd með samþykki Seðlabankans. Við útreikning á bindifjárhæð þeirrar lánastofnunar sem tekur að sér milligöngu um bindiskyldu er heildarbindifjárhæð þeirrar stofnunar jöfn samtölu bindifjárhæðar hennar og hverrar þeirrar stofnunar sem hún fer með bindiskyldu fyrir.

338. Sparisjóður Suður-Þingeyinga og Sparisjóður Strandamanna gerðu upp kröfur Seðlabankans á hendur þeim. Því kom ekki til fjárhagslegrar endurskipulagningar þeirra með sambærilegum hætti og annarra sparisjóða. Sjá nánar í 13. kafla og í köflum um hvern sparisjóð um sig.

339. Tölvuskeyti Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndarinnar 22. maí 2013.

Á grundvelli heimildarinnar gerðu allir sparisjóðirnir nema Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis samning við Sparisjóðabanka Íslands/Icebank hf. um að vera milligönguaðili um bindiskyldu sína gagnvart Seðlabankanum. Eftir fall Sparisjóðabankans gerðu sparisjóðirnir samning við Byr um sams konar milligöngu. Á grundvelli þessara samninga áttu sparisjóðirnir að eiga fjárhæð sem samsvaraði bindifjárhæð þeirra á viðskiptareikningi sínum hjá milligönguaðilanum. Í samningunum var jafnframt tekið fram að við vanefndum einstakra aðila á uppfyllingu bindiskyldu sinnar væru sömu viðurlög og tilgreind væru í reglum Seðlabankans. Þannig sá Sparisjóðabankinn og síðar Byr um að uppfylla bindiskyldu fyrir bæði sig og aðra sparisjóði en einnig að beita viðurlögum gagnvart þeim. Því mætti segja að gagnvart sparisjóðunum hafi milligönguaðilinn sinnt sams konar hlutverki um bindiskyldu og Seðlabankinn gagnvart milligönguaðilanum.

6.4.3.2.5 Álagspróf og viðlagaæfingar

Einn þáttur í eftirliti Seðlabanka Íslands með fjármálamarkaði og fjármálafyrirtækjum eru svokölluð álagspróf, en slík próf eru notuð til þess að meta viðnám fjármálafyrirtækja gegn áföllum. Fara prófin þannig fram að áföll eru sviðsett og niðurstöður þeirra notaðar til þess að meta áhrif þeirra á lykilstærðir viðkomandi fyrirtækis.[340] Álagspróf Seðlabankans gagnvart einstökum fjármálafyrirtækjum geta beinst að ýmsum þáttum í starfsemi þeirra, svo sem lausafjáráhættu, útlánaáhættu, markaðsáhættu og rekstraráhættu.

Viðlagaæfingar Seðlabanka Íslands með Fjármálaeftirlitinu

Á grundvelli samstarfssamnings við Fjármálaeftirlitið hefur Seðlabankinn haldið viðlagaæfingar með Fjármálaeftirlitinu. Slíkar æfingar hafa einnig verið gerðar með fjármálayfirvöldum á Norðurlöndunum á grundvelli samkomulags frá 2003 milli seðlabanka Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar um viðbrögð við fjármálaáfalli í banka sem starfar í fleiri en einu norrænu ríki. Hinn 10. júní 2010 varð Ísland aðili að samkomulagi um samstarf milli fjármálaeftirlita, seðlabanka og fjármálaráðuneyta í ESB um fjármálastöðugleika milli landa. Á grundvelli þess samkomulags var gert samkomulag 17. ágúst sama ár um fjármálastöðugleika milli Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna. Á grundvelli þess samkomulags tók til starfa samstarfshópur fulltrúa Danmerkur, Eistlands, Finnlands, Lettlands, Litháen, Noregs og Svíþjóðar auk Íslands til þess að tryggja fjármálastöðugleika yfir landamæri.

6.4.3.2.6 Viðskipti Seðlabanka Íslands

Á grundvelli 1. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 getur Seðlabanki Íslands veitt lánastofnunum lán með kaupum á verðbréfum eða á annan hátt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar. Þessi lánaviðskipti geta verið í innlendri eða erlendri mynt. Á grundvelli ákvæðisins setur bankinn jafnframt reglur um þessi lánaviðskipti sín við lánastofnanir. Gildandi reglur nr. 553/2009 um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands tóku gildi 26. júní 2009 og leystu reglur nr. 808/2008 af hólmi, en áður höfðu gilt reglur nr. 541/2007 um sama efni, og þar áður reglur nr. 997/2004 um viðskipti lánastofnana við Seðlabanka Íslands.

Lánveitingar Seðlabankans á grundvelli 1. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 eru einn af grunnþáttum í starfsemi bankans. Lán Seðlabankans á grundvelli ákvæðisins eru þrenns konar: regluleg viðskipti, daglán og önnur viðskipti. Lán Seðlabankans til fjármálafyrirtækja, sem flokkast sem regluleg viðskipti, eru lánasamningar til allt að sjö daga gegn fjárhagslegri tryggingarráðstöfun, sem Seðlabankinn metur gilda, og viðskipti með innstæðubréf Seðlabanka Íslands, þ.e. skuldabréf sem gefin eru út til fjármálafyrirtækja. Daglán eru lán sem Seðlabankinn veitir til næsta viðskiptadags, gegn fjárhagslegri tryggingarráðstöfun sem Seðlabankinn metur gilda. Í öðrum viðskiptum Seðlabankans felst meðal annars gerð sams konar lánasamninga og í reglulegum viðskiptum. Þessir samningar geta aftur á móti verið til lengri tíma en sjö daga.

Helstu viðskipti Seðlabankans við lánastofnanir á grundvelli 1. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 og reglna settra á grundvelli þess ákvæðis eru veðlán, eða lán gegn veði.[341]

340. Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki 2008*, bls. 42.

341. Sjá nánari umfjöllun í 11. kafla.

6.4.3.2.7 Fjárhagslegar tryggingarráðstafanir í viðskiptum fjármálafyrirtækja við Seðlabankann

Eins og framar greinir gilda sérstakar reglur um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands. Í aðdraganda falls bankanna árið 2008 gerði Seðlabankinn nokkrar breytingar á reglum sem giltu um lánaviðskipti bankans sem stefndu að því að gefa fjármálafyrirtækjum færi á að nota fleiri tegundir verðbréfa með undirliggjandi tryggingum sem tryggingu fyrir veðlánum og daglánum Seðlabankans.

Reglur nr. 541/2007 um viðskipti bankans við fjármálafyrirtæki

Hinn 18. júní 2007 setti Seðlabankinn reglur nr. 541/2007 um viðskipti bankans við fjármálafyrirtæki. Í III. kafla reglnanna var kveðið á um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir fjármálafyrirtækja í þessum viðskiptum. Í 11. gr. reglnanna kom fram að hæf verðbréf til tryggingar í viðskiptum við Seðlabankann væru innstæðubréf Seðlabankans, spariskírteini ríkissjóðs, ríkisbréf, ríkisvíxlar, skuldabréf og víxlar sem gefnir eru út í íslenskum krónum og uppfylla tiltekin skilyrði sem sett eru fram í sex töluliðum. Þau eru:

1. að útgefið markaðsvirði flokks sé yfir 3 milljarðar króna og staðfest sé að það magn hafi selst,
2. að útgefandi hafi lánshæfismat frá einhverju þriggja matsfyrirtækja, Standard & Poor's, Moody's eða Fitch, og langtímalánshæfiseinkunn sé A- eða betra miðað við matskerfi Standard & Poor's og Fitch, og A3 eða betra hjá Moody's,
3. að verðbréf með ábyrgð ríkissjóðs séu metin eins og ríkissjóður sé útgefandi,
4. að verðbréfin hafi viðskiptavaka á skipulegum verðbréfamarkaði eða viðurkenndum upplýsingaveitum sem Seðlabankinn samþykkir,
5. að verðbréfin séu að jafnaði valin þannig að ekki sé um að ræða bréf með lokagjalddaga fyrir lok lánstímans, og
6. að verðbréf, önnur en innstæðubréf Seðlabankans, séu rafrænt skráð.

Í 2. mgr. 11. gr. reglnanna kemur auk þess fram að ekki sé heimilt að leggja fram víkjandi skuldabréf til tryggingar í viðskiptum við Seðlabankann. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. er útgefanda ekki heimilt að nota eigin skuldabréf eða víxla til tryggingar fyrir eigin viðskiptum hjá Seðlabankanum né heldur að nota skuldabréf eða víxla útgefanda sem viðkomandi fjármálafyrirtæki á virkan eignarhlut í, sbr. 2. mgr. 40. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Í 4. mgr. 11. gr. segir að séu bréf dregin út eða falli í gjalddaga fyrir gjalddaga skuldbindingar og óski seljandi eftir því að fá þau afhent skuli hann leggja fram ný hæf verðbréf, og skal þá matsverð þeirra vera að minnsta kosti jafnhátt og matsverð hinna útdregnu eða gjaldföllnu verðbréfa. Í 5. mgr. 11. gr. segir svo að fjármálafyrirtæki ábyrgist að verðbréf lögð fram til fjárhagslegrar tryggingarráðstöfunar vegna skuldbindinga við Seðlabankann séu veðbanda- og kvaðalaus.

Hinn 18. janúar 2008 setti Seðlabankinn nýjar reglur um viðskipti bankans við fjármálafyrirtæki, nr. 35/2008. Helsta breytingin frá fyrri reglum var sú að rýmkuð voru ákvæði um verðbréf sem teljast veðhæf í reglulegum viðskiptum fjármálafyrirtækja við Seðlabankann og miðuðu breytingarnar að því að „færa reglur Seðlabankans nær því sem [tíðkaðist] í nálægum löndum þannig að rekstrarumhverfi og samkeppnisstaða íslenskra banka [yrði] áþekk því sem erlendir samkeppnisbankar [bjuggu] við að því er varðar veðlánaviðskipti við seðlabanka".[342] Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. nýju reglnanna var útgefanda heimilt að leggja fram sértryggð skuldabréf í íslenskum krónum sem varin væru með eignasafni fasteignaveðbréfa (e. *covered bonds*), hefðu skuldabréfin lánshæfismat frá einhverju þriggja matsfyrirtækja, Standard & Poor's, Moody's eða Fitch, og langtímalánshæfiseinkunn AA+ eða betra miðað við matskerfi Standard & Poor's og Fitch og Aa1 eða betra hjá Moody's. Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. var heimilt að leggja fram til tryggingar rafrænt skráð verðbréf (skuldabréf og víxla) í Bandaríkjadölum, evrum og sterlingspundum. Samkvæmt greininni gátu verðbréfin verið skuldabréf og víxlar ríkja, fjölþjóðastofnana og fjármálafyrirtækja sem skráð eru í kauphöllum og gefin út af aðilum innan vébanda aðildarríkja Efnahags- og framfarastofnunarinnar OECD sem uppfylltu eftirfarandi skilyrði:

342. Sjá fréttatilkynningu Seðlabankans 14. janúar 2008 um rýmkaðar reglur um veð í viðskiptum við bankann, www.sedlabanki.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettasafn/frett/2008/01/14/Sedlabanki-Islands-rymkar-reglur-um-ved-i-vid skiptum-vid-bankann-.

1. útgefið markaðsvirði hvers flokks skyldi vera yfir 500 milljónir Bandaríkjadala, 500 milljónir evra eða 300 milljónir sterlingspunda og staðfest að það magn hafi selst;
2. verðbréfin skyldu vera án uppgreiðslu- og innköllunarákvæða og ekki innihalda vilnanir eða vaxtaþrep; verðbréf í erlendum myntum skyldu ekki fara yfir 50% af verðmati trygginga;
3. verðbréfin skyldu skráð í kauphöll og hafa lánshæfismat frá einhverju þriggja matsfyrirtækja, Standard & Poor's, Moody's eða Fitch, og langtímalánshæfiseinkunn A- eða betra miðað við matskerfi Standard & Poor's og Fitch og A3 eða betra hjá Moody's;
4. verðbréfin hefðu viðskiptavaka á skipulegum verðbréfamarkaði eða viðurkenndum upplýsingaveitum sem Seðlabankinn samþykkti.

Hinn 2. apríl 2008 setti Seðlabankinn nýjar reglur nr. 317/2008 um viðskipti bankans við fjármálafyrirtæki. Með reglunum voru gerðar breytingar á ákvæðum um hæf bréf til tryggingar í viðskiptum við Seðlabankann. Fólust breytingarnar í því að aðeins var gerð krafa um að sértryggð skuldabréf hefðu tiltekið lánshæfismat og fallið var frá því skilyrði að útgefandi slíkra bréfa skyldi einnig hafa það. Talið var að breytingin gæti liðkað fyrir viðskiptum á fjármálamörkuðum og auðveldað smærri fjármálafyrirtækjum að afla sér lausafjár gegn tryggum veðum.[343]

Hinn 22. ágúst 2008 setti Seðlabankinn nýjar reglur nr. 808/2008 um viðskipti bankans við fjármálafyrirtæki. Reglurnar fólu í sér ákveðna rýmkun á ákvæðum sem sneru að veðhæfum bréfum í viðskiptum við Seðlabankann. Samkvæmt reglunum voru eignavarin verðbréf (e. *asset backed securities*), sem tryggð voru með fjárstreymi af undirliggjandi skuldabréfum í framtíðinni, talin veðhæf til tryggingar í viðskiptum við bankann ef þau uppfylltu önnur skilyrði reglnanna sem talin voru upp í 12. gr. þeirra, en útgefandi þeirra þurfti meðal annars að hafa lánshæfismat frá einhverju þriggja matsfyrirtækja, Standard & Poor's, Moody's eða Fitch, og hafa lágmarkseinkunn sem birt var samkvæmt skilmálum sem Seðlabankinn setti um tryggingarhæfi verðbréfa. Eignavarin verðbréf þurftu einnig að hafa lánshæfismat frá einhverju þriggja matsfyrirtækja, Standard & Poor's, Moody's eða Fitch, og hafa lágmarkseinkunn sem birt var samkvæmt skilmálum sem Seðlabankinn setti um tryggingarhæfi verðbréfa. Þá var gerð krafa um að reglubundið eftirlit skyldi haft með undirliggjandi eignum þessara verðbréfa sem staðfest skyldi af löggiltum endurskoðanda. Í reglunum voru jafnframt hert ákvæði um takmarkanir á tryggingarhæfi verðbréfa en samkvæmt 5. mgr. 13. gr. reglnanna gat Seðlabankinn ákveðið hversu hátt hlutfall af útgefnu markaðsvirði einstakra flokka ótryggðra verðbréfa lægi í tryggingarsafni bankans. Samkvæmt 6. mgr. 13. gr. gat bankinn ákveðið hámark ótryggðra verðbréfa sem samþykkt voru til fjárhagslegrar tryggingarráðstöfunar frá einstökum útgefanda. Samkvæmt 7. mgr. 13. gr. reglnanna var ekki hægt að nota verðbréf sem fjárhagslega tryggingarráðstöfun ef viðmiðunarverð lá ekki fyrir á skipulegum verðbréfamarkaði eða hjá viðurkenndum upplýsingaveitum sem Seðlabankinn samþykkti, nema með sérstakri ákvörðun bankastjórnar. Átti þessi takmörkun einnig við um verðbréf sem ekki höfðu lánshæfismat frá þeim matsfyrirtækjum sem Seðlabankinn viðurkenndi.

Gildandi reglur nr. 553/2009 um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabankann voru settar 26. júní 2009. Í reglunum voru ákvæði um tryggingar í viðskiptum við bankann hert. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. eru hæfar tryggingar fyrir viðskiptum við Seðlabankann skuldabréf gefin út af ríkissjóði Íslands í íslenskum krónum, innstæðubréf gefin út af Seðlabankanum, bundin innlán fjármálafyrirtækja við Seðlabankann og íbúðabréf gefin út af Íbúðalánasjóði. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. skulu verðbréf sem sett eru til tryggingar uppfylla þrjú skilyrði:

1. að útgefið markaðsvirði flokks í íslenskum krónum sé yfir 3 milljörðum króna og staðfest sé að það magn hafi selst,

343. Sjá fréttatilkynningu Seðlabankans 25. mars 2008 um breytingar á reglum Seðlabankans, www.sedlabanki.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettasafn/frett/2008/03/25/Breytingar-á-reglum-Seðlabanka-Íslands.

2. að verðbréfin hafi viðskiptavaka á skipulegum verðbréfamarkaði eða í viðurkenndum upplýsingaveitum sem sýni bæði kaup- og sölutilboð og Seðlabankinn samþykkir,
3. að verðbréfin skulu vera rafrænt skráð í verðbréfamiðstöð sem Seðlabankinn viðurkennir.

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. reglnanna getur Seðlabankinn samþykkt skuldabréf gefin út af Íbúðalánasjóði, Landsvirkjun, Lánasjóði sveitarfélaga og Reykjavíkurborg hæf til tryggingar. Einnig getur Seðlabankinn samþykkt skuldabréfaflokka útgefna af ríkissjóði Íslands þrátt fyrir að þeir uppfylli ekki skilyrði 1.–3. tölul. 3. mgr. 11. gr. og birtir Seðlabankinn á vefsíðu sinni þá flokka skuldabréfa sem bankinn samþykkir. Seðlabankinn getur einnig samþykkt sem tryggingu fyrir viðskiptum eiginfjárloforð og eiginfjárframlag ríkisins til fjármálafyrirtækis sem er alfarið í eigu ríkisins þrátt fyrir að sú trygging uppfylli ekki skilyrði 1.–3. tölul. 3. mgr. 11. gr. Seðlabankinn getur sett takmörk á hversu hátt hlutfall slíkra trygginga hægt er að leggja fram í viðskiptum við bankann.

6.4.4 Samkeppniseftirlitið

Samkeppniseftirlitið starfar eftir samkeppnislögum nr. 44/2005. Lögin hafa að geyma ákvæði um stofnunina, úrræði hennar og efnisreglur sem hún fylgist með að farið sé eftir. Þá gilda stjórnsýslulög nr. 37/1993 um málsmeðferð og undirbúning einstakra mála hjá Samkeppniseftirlitinu auk óskráðra grundvallarreglna stjórnsýsluréttarins. Samkeppniseftirlitið hefur einnig sett sér reglur um málsmeðferð eftirlitsins á grundvelli samkeppnislaga. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. samkeppnislaga fer ráðherra með framkvæmd laganna, en í umboði hans annast Samkeppniseftirlitið eftirlit samkvæmt lögunum og daglega stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til. Samkeppniseftirlitið er því sjálfstætt stjórnvald í skilningi stjórnsýsluréttar, en í því felst að ráðherra getur ekki gefið Samkeppniseftirlitinu fyrirmæli nema með sérstakri lagaheimild. Ráðherra skipar þriggja manna stjórn Samkeppniseftirlitsins til fjögurra ára í senn, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna. Samkvæmt 3. mgr. sömu greinar er hlutverk stjórnar að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri Samkeppniseftirlitsins, en meiri háttar ákvarðanir skal bera undir stjórnina til samþykktar eða synjunar. Í samræmi við 6. gr. laganna ræður stjórn forstjóra Samkeppniseftirlitsins, en hlutverk forstjóra er að annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Samkvæmt 1. gr. starfsreglna stjórnar Samkeppniseftirlitsins frá 16. september 2011 ber forstjórinn ábyrgð gagnvart stjórninni, kemur fram fyrir hönd stofnunarinnar og tekur ákvarðanir fyrir hönd hennar. Forstjórinn annast þessi störf í umboði og undir yfirumsjón stjórnarinnar.

Samkeppnislög nr. 44/2005

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að:

1. Framfylgja boðum og bönnum laganna og leyfa undanþágur samkvæmt þeim.
2. Ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja.
3. Gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila á Íslandi.
4. Fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja.

Hlutverk Samkeppniseftirlitsins

Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins eru ekki kæranlegar til ráðherra heldur sæta þær kæru til sjálfstæðrar stjórnsýslunefndar, áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í 4. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið geti tekið mál til meðferðar hvort heldur er á grundvelli aðsendra erinda eða að eigin frumkvæði, til dæmis á grundvelli ábendinga, samkvæmt 7. gr. reglnanna, upplýsinga sem birtast í fjölmiðlum og mats á samkeppnisskilyrðum á einstökum mörkuðum.

Samkeppniseftirlitið getur tekið mál til meðferðar á grundvelli aðsendra erinda eða að eigin frumkvæði

Þá kveða samkeppnislög á um margs konar úrræði til að bregðast við brotum á samkeppnislögum. Samkeppniseftirlitið getur tekið bráðabirgðaákvarðanir á meðan mál er til meðferðar fyrir stofnuninni, gert sáttir við aðila vegna brota á samkeppnislögum, veitt álit og tekið ákvarðanir.

6.4.4.1 Íhlutun Samkeppniseftirlitsins vegna samruna einstakra sparisjóða

Samrunareglur veita samkeppnisyfirvöldum heimild til þess að leggja mat á samkeppnisleg áhrif samruna fyrirtækja og grípa til íhlutunar gegn samrunum sem raska samkeppni, annaðhvort með því að ógilda samruna eða setja þeim skilyrði. Í 17. gr. samkeppnislaga er fjallað um samruna. Þar segir að samruni teljist hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar:

1. vegna samruna tveggja eða fleiri fyrirtækja eða hluta úr fyrirtækjum sem áður störfuðu sjálfstætt,
2. þegar fyrirtæki tekur yfir annað fyrirtæki,
3. vegna þess að einn eða fleiri aðilar, sem þegar hafa yfirráð yfir a.m.k einu fyrirtæki, eða eitt eða fleiri fyrirtæki ná beinum eða óbeinum yfirráðum, í heild eða að hluta, yfir einu eða fleiri fyrirtækjum til viðbótar með því að kaupa verðbréf eða eignir, með samningi eða öðrum hætti,
4. með stofnun fyrirtækis um sameiginlegt verkefni sem gegnir til frambúðar allri starfsemi sjálfstæðrar efnahagseiningar.

Í 17. gr. c. segir jafnframt að telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, geti stofnunin ógilt samruna.

Samkeppniseftirlitið tók til skoðunar fjölda samruna einstakra sparisjóða frá ársbyrjun 2005. Niðurstaðan í flestum málum var sú að ekki væru forsendur til að aðhafast vegna samrunanna þar sem rannsókn benti ekki til þess að röskun yrði á samkeppni.

Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.

Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. heimilaður

Hinn 5. júní 2008 barst Samkeppniseftirlitinu bréf þar sem gerð var grein fyrir fyrirhuguðum samruna Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um samrunann frá 26. september 2008 var það mat eftirlitsins að viðskiptabankarnir þrír væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og ljóst væri að brotthvarf Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis af markaðnum sem sjálfstæðs keppinautar myndi skapa umtalsverðar samkeppnishömlur. Samkeppniseftirlitið féllst þó á samrunann

Hvaða afleiðingar hefur brotthvarf sparisjóða?

Þegar samkeppnislegar afleiðingar samruna sparisjóðanna eru athugaðar verður að líta til þess að Samkeppniseftirlitið hefur almennt goldið varhug við því að stærri viðskiptabankar keyptu eða yfirtækju smærri fjármálafyrirtæki og að á Íslandi myndaðist eða styrktist þægilegur markaður tveggja eða þriggja stærri banka sem ekki búa við hættu á utanaðkomandi samkeppni. Hefur Samkeppniseftirlitið áréttað að slík markaðsgerð sé almenningi og viðskiptalífinu til tjóns.* Þá virðast niðurstöður einstakra mála sparisjóða og ýmsar skýrslur stofnunarinnar gefa til kynna að brotthvarf og samruni sparisjóða við stóru bankana á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni sé jafnan til þess fallinn að hafa slæm áhrif á samkeppni.** Þrátt fyrir þessi áhrif hefur slíkur samruni verið heimilaður í nokkrum málum eftir fall bankanna á grundvelli skilyrða um fyrirtæki á fallanda fæti. Á sama tíma og hagræðing hefur verið nauðsynleg hefur Samkeppniseftirlitið almennt varað við frekari samrunum sem leiða til enn meiri stækkunar stóru bankanna og bent á að alþjóðlegar kannanir sýni að sú hagræðing sem stefnt er að með samrunum banka sé sýnd veiði en ekki gefin.***

Páll Gunnar Pálsson, forstjóri Samkeppniseftirlitsins, hefur vakið athygli á því að aðgangshindranir á fjármálamarkaði séu töluverðar hér á landi og leggist þyngra á ný og smærri fyrirtæki. Íslenska bankakerfið sé til að mynda dýrt í rekstri og aukinn óstöðugleiki og óvissa í efnahagslífinu, tilkoma gjaldeyrishafta, aukið regluverk og kostnaður fjármálafyrirtækja vegna eftirlits, trygginga og skatta fæli fjárfesta frá atvinnugreininni og leggist þyngra á ný og smærri fyrirtæki. Þessar aðstæður hafa að mati forstjóra Samkeppniseftirlitsins vakið upp spurningar um getu nýrra og smærri fjármálafyrir-

tækja til að hasla sér völl. Tækifæri nýrra og smærri fjármálafyrirtækja litast af því að hér takist að skapa uppbyggilegar samkeppnisaðstæður þar sem fyrirtæki eiga möguleika á að vaxa og veita stóru bönkunum heilbrigt samkeppnislegt aðhald, en sparisjóðirnir hafi á liðinni tíð verið í slíkri aðstöðu.[****]

Þá hefur Samkeppniseftirlitið í skýrslum sínum tekið undir að það sé ekki auðvelt verkefni að endurskipuleggja sparisjóðakerfið þannig að út úr því komi samkeppnishæf eining á fjármálamarkaði. Stofnunin telur þó að tilvist sparisjóðanna geti falið í sér tækifæri til aukinnar samkeppni. Það gæti hvort heldur sem er gerst með því að staða sparisjóðakerfisins styrkist með nýju fjármagni eða að eignir sparisjóðanna, starfsleyfi og viðskiptavild nýtist til uppbyggingar á nýju afli sem veitt gæti samkeppnisaðhald.[*****]

[*] Sjá rit nr. 1/2011 í ritröð Samkeppniseftirlitsins, Samkeppni á bankamarkaði, umræðuskjal frá apríl 2011, bls. 12. Aðgengilegt á vef Samkeppniseftirlitsins: http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2011/Umraeduskjal_1_2011_Samkeppnishomlur_a_bankamarkadi.pdf.

[**] Sjá hér t.d. umfjöllun Samkeppniseftirlitsins í málum sem varða samruna Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Mýrasýslu (mál nr. 0809006), samruna Íslandsbanka og Byrs hf. (mál nr. 1106009) og samruna Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis (mál nr. 0805006).

[***] Samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði – Staða smærri fjármálafyrirtækja. Ræða Páls Gunnars Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins, á málþingi um stöðu og framtíð sparisjóðanna 4. maí 2012, bls. 3. Ræðan er aðgengileg á vef Samkeppnisstofnunar: http://www.samkeppni.is/media/raedur-2012/raeda_02_2012_PGP_a_malthingi_um_stodu_og_framtid_sparisjodanna.doc.pdf.

[****] Samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði – Staða smærri fjármálafyrirtækja. Ræða Páls Gunnars Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins, á málþingi um stöðu og framtíð sparisjóðanna 4. maí 2012, bls. 2. Ræðan er aðgengileg á vef Samkeppnisstofnunar: http://www.samkeppni.is/media/raedur-2012/raeda_02_2012_PGP_a_malthingi_um_stodu_og_framtid_sparisjodanna.doc.pdf.

[*****] Sjá rit nr. 1/2013 í ritröð Samkeppniseftirlitsins, Fjármálaþjónusta á krossgötum, skýrsla frá febrúar 2013, bls. 41. Aðgengileg á vef Samkeppniseftirlitsins: http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2013/skyrsla_01_2013_Fjarmalathjonusta_a_krossgotum.pdf.

á grundvelli sjónarmiða um fyrirtæki á fallanda fæti.[344] Það var því niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að sú breyting á markaðnum sem fælist í samruna Kaupþings og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis væri óhjákvæmileg miðað við þær aðstæður sem sparisjóðurinn var í, þar sem félagið myndi ella hverfa af markaðnum sem sjálfstæður keppinautur. Var því engin önnur niðurstaða álitin tæk en sú að heimila samrunann.

Yfirráð yfir Glitni banka hf. og Byr sparisjóði

Með bréfi dags. 15. maí 2007 hóf Samkeppniseftirlitið sérstaka rannsókn á eigna- og stjórnunartengslum Glitnis banka hf., Byrs sparisjóðs og MP Fjárfestingarbanka hf. Tilefni rannsóknarinnar voru umtalsverð viðskipti með hlutabréf í Glitni. Samkeppniseftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að félögin FL Group hf., Primus eignarhaldsfélag ehf., Baugur hf., Sund hf., Saxhóll hf., Bygg hf., Imon ehf. og Materia Invest ehf. færu sameiginlega með yfirráð yfir Glitni banka hf. og Byr sparisjóði. Þannig bæri þessum fyrirtækjum að tilkynna samrunann í samræmi við ákvæði 17. gr. samkeppnislaga. Niðurstaðan byggðist á því að þorri hlutafjár eða drjúgur hluti stofnfjár í Byr sparisjóði og Glitni væru í eigu sama fyrirtækjahóps, tengsl væru innan hans, ásamt því að fjárhagsleg afkoma þessara aðila væri verulega samtvinnuð. Þá væru einnig fyrir hendi tengsl milli stjórnarmanna fyrirtækjanna tveggja, auk þess sem meirihluti stjórnarmanna Byrs sparisjóðs og Glitnis tengdust málsaðilum. Fyrrgreind félög, sem ákvörðunin beindist að, kærðu ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sem felldi ákvörðun Samkeppniseftirlitsins úr gildi með úrskurði 5. september 2008 í máli nr. 11/2008. Taldi áfrýjunarnefndin að Glitnir og Byr sparisjóður hefðu átt að njóta aðildarstöðu í málinu. Þar sem það var ekki gert var litið svo á að andmælaréttur þeirra hefði verið brotinn. Samkeppniseftirlitið taldi síðar að við fall bankanna árið 2008 hefðu forsendur til frekari meðferðar málsins brostið.[345]

Samkeppniseftirlitið gerði Glitni banka og Byr sparisjóði að tilkynna um samruna, en áfrýjunarnefnd samkeppnismála felldi ákvörðunina úr gildi

Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Mýrasýslu

Samkeppniseftirlitinu barst samrunaskrá vegna kaupa Kaupþings banka hf. á verulegum hluta nýs stofnfjár í Sparisjóði Mýrasýslu 3. september 2008. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2008 taldi stofnunin að kaup Kaupþings á stærstum hluta stofnfjár Sparisjóðs Mýrasýslu væru til þess fallin að hamla samkeppni. Möguleiki væri á að Kaupþing kæmist

344. Í samkeppnisrétti er í undantekningartilvikum hægt að réttlæta samruna sem raskar samkeppni með þeim rökum að slík breyting á markaðnum væri hvort sem er óhjákvæmileg, þar sem um væri að ræða sameiningu félags sem ella myndi hverfa af markaðnum vegna fjárhagserfiðleika. Er þá talað um fyrirtæki á fallanda fæti.

345. Bréf Samkeppniseftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 17. ágúst 2012.

í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki í Borgarnesi og nærsveitum. Þrátt fyrir þessar kringumstæður var niðurstaða Samkeppniseftirlitsins sú að erfið staða Sparisjóðs Mýrasýslu leiddi til þess að engin niðurstaða væri tæk í málinu önnur en sú að heimila samrunann.[346]

Samruni – Byr sparisjóður, Byr hf. og íslenska ríkið

Með bréfi dags. 22. október 2010 tilkynnti Byr sparisjóður Samkeppniseftirlitinu um yfirráð sín yfir Byr hf. í samræmi við 17. gr. a samkeppnislaga. Í samrunaskrá kom fram að frá yfirtöku Fjármálaeftirlitsins á Byr sparisjóði og stofnun Byrs hf. hefðu staðið yfir viðræður milli íslenska ríkisins, slitastjórnar sparisjóðsins og Byrs hf. um uppgjör á milli sparisjóðsins og hins nýja banka. Samkomulag hefði náðst um að kröfuhafar sparisjóðsins myndu taka við hlutafé í Byr hf. sem lið í uppgjöri krafna þeirra. Vegna þess taldi Samkeppniseftirlitið ljóst að Byr sparisjóður hefði náð yfirráðum yfir Byr hf. og því væri um að ræða samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Málinu lauk með ákvörðun nr. 36/2010. Samkeppniseftirlitið taldi að samkeppnislegt sjálfstæði Byrs sparisjóðs hf. kynni að vera skert með samrunanum, ekki síst í ljósi þess að sú staða gæti komið upp að sömu kröfuhafar yrðu áberandi bæði hjá Byr sparisjóði og Kaupþingi eða Glitni banka, en þeir voru stærstu eigendur Arion banka og Íslandsbanka. Sú staða var talin geta raskað samkeppni og voru samrunanum sett skilyrði í framhaldi af viðræðum við aðila málsins í því skyni að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði Byrs hf. Í þeim fólst að Byr sparisjóður skuldbatt sig til þess að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði Byrs hf., meðal annars með því að tryggja að í stjórn Byrs hf. sætu einstaklingar sem væru óháðir öðrum viðskiptabönkum og sparisjóðum á sama markaði.[347]

Kaup Landsbanka Íslands hf. á rekstri og eignum Sparisjóðs Svarfdæla

Samruni Landsbanka Íslands hf. og Sparisjóðs Svarfdæla var tilkynntur Samkeppniseftirlitinu 9. maí 2012. Samkeppniseftirlitið taldi að með kaupum Landsbankans á eignum og rekstri Sparisjóðs Svarfdæla væri um að ræða samruna í skilningi c-liðar 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.[348] Í andmælaskjali sem birt var samrunaaðilum 28. ágúst 2012 var talið að samruninn samrýmdist ekki samkeppnislögum. Taldi stofnunin að samruni fyrirtækjanna hefði þau áhrif að styrkja sameiginlega markaðsráðandi stöðu Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans á Eyjafjarðarsvæðinu og landinu öllu. Þá var vakin athygli á því að fækkun fjármálafyrirtækja á markaðnum leiddi til þess að erfiðara yrði fyrir nýja keppinauta að ná fótfestu á honum. Mun fljótlegra og auðveldara væri að byggja upp viðskiptabankastarfsemi með kaupum á fyrirtæki sem þegar hefði leyfi til að taka við innlánum heldur en að byggja slíka starfsemi upp frá grunni. Fækkun fyrirtækja stuðlaði þannig almennt að aðgangshindrunum að markaðnum. Þá var vakin athygli á því að fækkun sparisjóða veikti rekstrargrundvöll þeirra sparisjóða sem eftir stæðu og þar með getu þeirra til að vaxa og veita stóru viðskiptabönkunum þremur samkeppni. Að virtum þessum rökum taldi Samkeppniseftirlitið ljóst að samruninn treysti í sessi sameiginlega markaðsráðandi stöðu bankanna á Eyjafjarðarsvæðinu og landinu öllu. Í ákvörðuninni var þess getið að stofnunin hefði talið sig knúna til þess að heimila samruna Kaupþings og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis árið 2008 og Íslandsbanka og Byrs sparisjóðs árið 2011 á grundvelli aðstæðna sem reglan um fyrirtæki á fallanda fæti tæki til. Aftur á móti væri það frummat stofnunarinnar í þessu tilviki að skilyrðum fyrir beitingu reglunnar væri ekki fullnægt, þar sem samrunaaðilum hefði ekki tekist að sýna fram á að ekki hefðu verið til staðar aðrir möguleikar sem hefðu haft minni samkeppnisröskun í för með sér. Gallar hefðu verið á söluferlinu á þann hátt að þegar útboði á stofnfé ríkisins í Sparisjóði Svarfdæla lauk án árangurs hefði sparisjóðnum að minnsta kosti borið að ganga úr skugga um hvort þeir aðilar sem höfðu sýnt sparisjóðnum áhuga í nýafstöðnu en árangurslausu söluferli hefðu haft áhuga á kaupum á eignum og rekstri sjóðsins, áður en gengið var til samninga við Landsbankann. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins sýndi að ekki hafði verið kannað hvort aðrir fjárfestar sem sýnt höfðu áhuga í stofnfjárútboðinu væru áhugasamir um að kaupa sparisjóðinn á sömu forsendum og Landsbankinn. Svo fór að 6. september

346. Bréf Samkeppniseftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 17. ágúst 2012.

347. Bréf Samkeppniseftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 17. ágúst 2012.

348. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 18/2012 frá 11. september 2012: Kaup Landsbankans hf. á rekstri og eignum Sparisjóðs Svarfdæla.

2012 afturkallaði Landsbankinn samrunatilkynningu frá 9. maí 2012 með bréfi þar sem því var lýst að í ljósi þess að Sparisjóður Svarfdæla hefði leitað til Tryggingasjóðs sparisjóða og fengið þau svör að sjóðurinn væri tilbúinn að reiða fram, án skilyrða, stofnfé og víkjandi lán sem gerði að verkum að eiginfjárhlutfall sjóðsins færi yfir 16% hefðu Landsbankinn og Sparisjóður Svarfdæla ákveðið að falla frá kaupsamningi sínum. Af þessum sökum komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að ekki væru forsendur til að aðhafast frekar í málinu. Leiddu afskipti Samkeppniseftirlitsins til þess að ekki varð af yfirtöku Landsbankans á sparisjóðnum.[349]

Frá árinu 2005 til 2012 hafði Samkeppniseftirlitið 58 mál til meðferðar sem vörðuðu sparisjóðina.[350] Hér hefur því aðeins verið getið nokkurra þeirra og einkum þeirra sem vörðuðu samruna, en fjöldi annarra mála sem vörðuðu samruna og kaup á stofnfé sparisjóðanna komu á þessum tíma fyrir Samkeppniseftirlitið, svo sem samruni Sparisjóðs vélstjóra og Sparisjóðs Hafnarfjarðar; samruni Sparisjóðs Siglufjarðar og Sparisjóðs Skagafjarðar; kaup Sparisjóðs Mýrasýslu á Sparisjóði Siglufjarðar og Sparisjóði Ólafsfjarðar; kaup Byrs á Sparisjóði Kópavogs, Sparisjóði Norðlendinga og Verðbréfastofu sparisjóðanna; kaup Sparisjóðsins í Keflavík á Sparisjóði Vestfirðinga og Sparisjóði Húnaþings og Stranda; kaup KEA á stofnfé Sparisjóðs Höfðhverfinga; fyrirhugaður samruni sparisjóðs Þórshafnar og Sparisjóðsins í Keflavík; og samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Mýrasýslu. Rannsóknarnefndin sá ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um þessi mál.

6.4.4.2 Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á ætluðum brotum Sambands íslenskra sparisjóða (SÍSP) á samkeppnislögum

Áður en lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki var breytt með lögum nr. 76/2009 var kveðið á um samstarf sparisjóðanna í 69. gr. laganna. Ákvæðið heimilaði sparisjóðum að fela sameiginlegum aðila á þeirra vegum að leggja fyrir þá leiðbeinandi tillögur um vexti og þjónustugjöld, enda bryti slíkt ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins 2. mars 2006 hóf stofnunin athugun á því hvort samstarf sparisjóða á vettvangi Sambands íslenskra sparisjóða kynni að fela í sér ólögmætt samráð í skilningi 10. gr., sbr. 12. gr. samkeppnislaga.[351] Eftir að athugunin hófst barst Samkeppniseftirlitinu umsókn frá sambandinu um undanþágu vegna samstarfs sparisjóðanna á sviði viðskiptabankaþjónustu. Samkeppniseftirlitið sendi sambandinu andmælaskjal 11. mars 2008 þar sem fram kom að það væri frummat þess að á vettvangi SÍSP hefði, að minnsta kosti frá árinu 2005, átt sér stað samráð um verð og markaðsmál sem bryti í bága við 10. gr. samkeppnislaga og 12. gr. sömu laga. Var það frummat Samkeppniseftirlitsins að slíkt samstarf rúmaðist ekki innan þágildandi 69. gr. laga um fjármálafyrirtæki.

Samkeppniseftirlitið tók fram í andmælaskjalinu að öll skilyrði 15. gr. yrðu að vera uppfyllt svo að til greina kæmi að veita undanþágu samkvæmt ákvæðinu, en til þess að veitt væri undanþága þyrfti að vera rökstutt með fullnægjandi hætti í undanþágubeiðni með hvaða hætti viðkomandi samstarf færi gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Var það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki væri að finna slíkan rökstuðning í undanþágubeiðni aðila auk þess sem ekki væri sýnt fram á að sérhver efnisþáttur samstarfsins félli undir alla stafliði undanþáguákvæðisins.[352]

349. Sjá rit nr. 1/2013 í ritröð Samkeppniseftirlitsins, Fjármálaþjónusta á krossgötum, skýrsla frá febrúar 2013, bls. 41. Ritið má finna á vef Samkeppniseftirlitsins, www.samkeppni.is/media/skyrslur-2013/skyrsla_01_2013_Fjarmalathjonusta_a_krossgotum.pdf.

350. Sjá rit nr. 1/2013 í ritröð Samkeppniseftirlitsins, Fjármálaþjónusta á krossgötum, skýrsla frá febrúar 2013, bls. 41. Ritið má finna á vef Samkeppniseftirlitsins: http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2013/skyrsla_01_2013_Fjarmalathjonusta_a_krossgotum.pdf.

351. Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 segir að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafi að markmiði eða af þeim leiði að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað, séu bannaðar. Þá er tekið fram að bannið nái til samninga, samþykkta og samstilltra aðgerða sem a) hafi áhrif á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti; b) takmarki eða stýri framleiðslu, mörkuðum, tækniþróun eða fjárfestingu; c) skipti mörkuðum eða birgðalindum; d) mismuni viðskiptaaðilum með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og veiki þannig samkeppnisstöðu þeirra; og e) setji skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengist ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju. Þá segir í 1. mgr. 12. gr. laganna að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem séu bannaðar samkvæmt lögunum eða brjóti í bága við ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli laganna.

352. Andmælaskjal: Ætluð brot Sambands íslenskra sparisjóða á samkeppnislögum 11. mars 2008.

Eftir að Samkeppniseftirlitinu höfðu borist sjónarmið SÍSP við fyrrgreindu andmælaskjali sendi Samkeppniseftirlitið bréf til fjórtán tilgreindra sparisjóða til að afla nánari upplýsinga. Meðal annars óskaði eftirlitið eftir því að sérhver sparisjóður veitti stofnuninni eftirfarandi upplýsingar:

1. lýsingu á þátttöku sparisjóðsins í útbúningi leiðbeinandi gjaldskrár sparisjóðanna frá árinu 2005;
2. afrit af eða lýsingu þeirra gagna sem sparisjóðurinn veitti móttöku eða lét í té vegna útbúnings leiðbeinandi verðskrár sparisjóðanna frá árinu 2005;
3. veltu sparisjóðsins á síðasta reikningsári, og
4. hlutfall inn- og útlána sem tóku mið af leiðbeinandi gjaldskrá sparisjóðanna árin 2005, 2006 og 2007. Lægju upplýsingar ekki fyrir óskaði Samkeppniseftirlitið eftir mati sparisjóðsins á viðkomandi hlutföllum.

Vegna breyttra aðstæðna á fjármálamarkaði í kjölfar falls viðskiptabankanna þriggja 2008 var meðferð málsins frestað um sinn. Samkeppniseftirlitið tilkynnti málsaðilum bréfleiðis 4. september 2009 að ákveðið hefði verið að aðhafast ekki frekar í málinu og málinu væri því lokið. Við ákvörðunina var höfð hliðsjón af framkomnum sjónarmiðum, breyttum aðstæðum á fjármálamarkaði, ekki síst á vettvangi sparisjóðanna, og breytingum sem orðið höfðu á heimildum sparisjóða til samstarfs samkvæmt lögum nr. 76/2009 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.[353]

6.5 Samantekt og ályktanir rannsóknarnefndar

Rannsóknarnefndin beindi sjónum sínum aðallega að því hvernig ákveðnum þáttum í innra og opinberu eftirliti með starfsemi sparisjóða var háttað á árunum 2005–2011. Í því skyni var óskað eftir upplýsingum og gögnum frá Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands sem varpað gætu ljósi á framkvæmd eftirlits með starfsemi sparisjóðanna og samskipti þessara stofnana við sparisjóðina. Þá kannaði rannsóknarnefndin hvernig innra eftirliti var háttað hjá sparisjóðunum. Um nánari umfjöllun um það sem hér kemur fram vísast til kaflanna um hvern sparisjóð fyrir sig.

6.5.1 Ályktanir um innra eftirlit

Sem fjármálastofnanir féllu sparisjóðirnir undir alþjóðlegt regluverk um slíka starfsemi. Á meðan bankar og fjármálastofnanir víðs vegar um heiminn stækkuðu eða sameinuðust til að mynda stærri einingar, sem almennt voru taldar hagkvæmari í rekstri, breyttist stærð íslensku sparisjóðanna lítið, og átti það einkum við um sparisjóði á landsbyggðinni. Innri endurskoðun, áhættustýring og skýrsluskil til opinberra eftirlitsaðila fengu sífellt meira vægi í starfsumhverfi fjármálafyrirtækja. Skila þurfti æ fleiri skýrslum um starfsemina og gerð þeirra krafðist meiri þekkingar eftir því sem regluverkið varð flóknara. Sömuleiðis jukust þekkingarkröfur til þeirra sem sinntu innri endurskoðun og áhættustýringu. Minni sparisjóðir bjuggu sjaldnast yfir sérhæfðri þekkingu á regluverki sem þessu, en gátu þó keypt sér aðgang að henni, t.d. hjá endurskoðunar- og ráðgjafarfyrirtækjum. Starfsemi minni sparisjóðanna var frekar einföld og ekki þörf á umfangsmiklu eftirliti, en það þurfti engu að síður að vera til staðar til að uppfylla kröfur laga og reglna. Skýrslur til opinberra eftirlitsaðila eru sniðnar að erlendri fyrirmynd til þess að ná yfir fjármálafyrirtæki af ýmsum toga og stærð. Það krefst því töluverðrar þekkingar að vinna slíkar skýrslur og miðla til eftirlitsaðila upplýsingum um atriði í rekstri, jafnvel þótt um sé að ræða litla fjármálastofnun með einfalda starfsemi.

Stjórnum sparisjóða ber að hafa eftirlit með starfsemi þeirra og störfum sparisjóðsstjóra. Stjórnir voru skipaðar stofnfjáreigendum og framan af einnig aðilum tilnefndum af viðkomandi sveitarfélagi. Mikið var lagt upp úr því að stofnfjáreigendur kæmu úr

353. Í athugasemdum að baki lögum nr. 76/2009 sagði að með þeim breytingum sem lagðar væru til með lögunum væri leitast við að styrkja rekstrargrundvöll og samvinnu sparisjóðanna. Í 11. gr. laganna var fjallað um heimildir sparisjóða til að hafa samstarf um ýmis skilgreind verkefni. Virðist umrædd lagabreyting hafa tekið mið af þeim málum sem Samkeppniseftirlitið hafði til skoðunar. Sjá nánar ályktanir rannsóknarnefndarinnar í 4. kafla.

heimabyggð og voru stjórnir gjarnan skipaðar einstaklingum sem þekktu vel til á starfssvæði sparisjóðsins. Hefðbundin sparisjóðastarfsemi, sem svo er kölluð, það er eingöngu innláns- og útlánsstarfsemi, er í eðli sínu einföld og þar kann þekking á nánasta umhverfi að skipta miklu. Auknar starfsheimildir og flóknara regluverk gera ríkari kröfur til þekkingar stjórnenda. Sumir sparisjóðanna brugðu 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 háttar til kann að myndast ákveðið misvægi, þar sem sparisjóðsstjórinn býr yfir meiri þekkingu en stjórnin, bæði á starfseminni og reglum sem um hana gilda, og því getur stjórninni orðið óhægt um vik að sinna eftirlitshlutverki sínu.

Innri endurskoðun fjármálafyrirtækis er mikilvægur hluti af vöktun innri eftirlitskerfa og er ætlað að leggja óháð mat á hlítni við eftirlitsreglur og eftirlitsaðgerðir og meta hvort þær teljist nægjanlegar. Innri endurskoðun heyrir beint undir stjórn og hlutverk hennar er að upplýsa stjórn eða endurskoðunarnefnd, þar sem hún er starfrækt, og lykilstjórnendur milliliðalaust. Mikilvægt er að innri endurskoðun sé vel mönnuð og að þar starfi hæft, óhlutdrægt og vel þjálfað fólk sem þekkir hlutverk sitt og ábyrgð. Innri endurskoðun skal vera óháð daglegum rekstri og hafa ótakmarkaðan aðgang að nauðsynlegum gögnum. Hún er því eitt helsta stjórntæki sem stjórn fjármálafyrirtækis hefur yfir að ráða til að fá óháð mat á því hvort innra eftirlit þess sé virkt og hvort lögum og reglum, sem og stefnu fyrirtækisins, sé framfylgt í daglegum rekstri þess.

Í 16. gr. laga um fjármálafyrirtæki er kveðið á um að fjármálafyrirtæki skuli starfrækja endurskoðunardeild sem annast innri endurskoðun. Hún er hluti af skipulagi fjármálafyrirtækja og þáttur í eftirlitskerfi þeirra. Stjórn fjármálafyrirtækis skal ráða forstöðumann endurskoðunardeildar sem fer með innri endurskoðun í umboði stjórnar. Fjármálafyrirtæki geta þó sótt um undanþágu til Fjármálaeftirlitsins frá því að reka sérstaka endurskoðunardeild og útvistað innri endurskoðun.

Stærri sparisjóðirnir ráku eigin innri endurskoðunardeildir á því tímabili sem rannsóknarnefndin horfði til. Forstöðumenn endurskoðunardeilda störfuðu í umboði stjórnar en í skýrslum forstöðumanna í stærri sparisjóðunum fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að oft hefði starfið og helstu áherslur í því verið lítt skilgreind af hálfu stjórnar. Forstöðumennirnir mótuðu því starfið og byggðu eins og vænta mátti á þeirri reynslu og þekkingu sem fyrir var í viðkomandi sparisjóði, en ekki síður eigin starfsreynslu og þekkingu, en sumir forstöðumannanna höfðu litla reynslu af innri endurskoðun áður en þeir tóku starfið að sér. Mikil starfsmannavelta einkenndi starf endurskoðunardeilda í þremur af fjórum stóru sparisjóðunum en í skýrslum forstöðumannanna í öllum stærri sparisjóðunum kom fram það sjónarmið að fæð starfsmanna hafi staðið deildunum fyrir þrifum.

Á tímabilinu sem rannsóknin náði til stækkuðu stærri sparisjóðirnir töluvert en starfsmannafjöldi í innri endurskoðun breyttist lítið. Nokkuð skorti á að innra eftirlit þessara sparisjóða væri skriflegt og skjalfest og fátítt var að gerðar væru skriflegar áætlanir um innri endurskoðun. Á stjórnarfundum sparisjóðanna var þó iðulega bókað að innri endurskoðandi hefði komið inn á fund og kynnt niðurstöður sínar, en fátt var skjalfest um viðbrögð eða eftirfylgni. Oft voru sömu athugasemdir innri endurskoðanda ítrekaðar, sem bendir til að litlar breytingar hafi orðið í kjölfar þeirra. Þá var það almennt viðhorf innri endurskoðenda sem gáfu skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni að stjórn og stjórnendur hefðu takmarkaðan áhuga haft á innra eftirliti. Í sparisjóðum sem hélst illa á starfsfólki í innri endurskoðunardeild og þar sem takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um innra eftirlit eða eftirfylgni má telja að deildirnar hafi ekki uppfyllt sem skyldi þær kröfur sem til þeirra eru gerðar í lögum, reglum og leiðbeinandi tilmælum nema að nafninu til. Á þetta sérstaklega við um Sparisjóð Mýrasýslu og Sparisjóðinn í Keflavík.

Smærri sparisjóðirnir fóru þá leið að sækja um undanþágu til Fjármálaeftirlitsins frá því að starfrækja innri endurskoðunardeild og fengu iðulega sjálfstætt endurskoðunarfyrirtæki til að sjá um þann þátt starfseminnar. Í nær öllum tilvikum var um að ræða sama endurskoðunarfyrirtæki og sá um ytri endurskoðun viðkomandi sparisjóðs. Í samningum við endurskoðunarfyrirtæki um innri endurskoðun var yfirleitt gerð grein fyrir þeim verkefnum sem innri endurskoðanda var ætlað að vinna og í flestum tilvikum var árlegum

skýrslum um innri endurskoðun skilað til stjórnar sparisjóðanna. Áherslur í úttektum endurskoðunarfyrirtækjanna voru ekki þær sömu í öllum tilvikum og skýrslur þeirra misítarlegar. Oft og tíðum voru sömu ábendingar gerðar ár eftir ár án þess að brugðist væri nægilega vel við þeim.

Torvelt getur verið fyrir smærri fjármálafyrirtæki að halda úti eigin endurskoðunardeildum, bæði vegna smæðarinnar og vandkvæða við að tryggja óhæði þeirra starfsmanna sem vinna að innri endurskoðun. Þegar innri endurskoðandi er utanaðkomandi aðili er sjálfstæði hans í störfum alla jafna tryggt og skýrslugjöf til stjórnar í föstum skorðum. Umfang starfa hans, umfram þær lágmarkskröfur sem gerðar voru í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 4/2003, gat oltið á viðhorfum stjórnar til starfa innri endurskoðanda. Slíkri útvistun fylgja þó óneitanlega ýmsir ókostir, til að mynda hefur innri endurskoðandi sem kemur utan að ekki sömu tilfinningu fyrir daglegri starfsemi fyrirtækisins og hefur síður tækifæri til sjálfstæðra athugana.

Að einhverju leyti má rekja óljósa umgjörð um starf innri endurskoðunardeilda til þess að reglur og eftirlit með slíkri starfsemi hérlendis voru takmörkuð, þótt fyrir lægi fjöldi fyrirmynda að ramma um innri endurskoðun í erlendum stöðlum um slíka vinnu. Leiða má að því líkur að meðan regluverkið um innri endurskoðun var ekki skýrt hafi stjórnendur sparisjóðanna haft lítinn vilja og getu til að ráðstafa takmörkuðum tíma og tilföngum í innra eftirlit. Því verður að telja að framfaraskref hafi verið stigið þegar Fjármálaeftirlitið gaf út leiðbeinandi tilmæli nr. 2/2008 um störf innri endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja, þó segja megi að tilmælin hafi komið seint fram í ljósi mikillar útþenslu fjármálakerfisins. Lengi hafði verið þörf á markvissu og öflugu innra eftirliti fjármálafyrirtækja. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði var kallað eftir skýrari lagagrundvelli fyrir innri endurskoðun hjá fjármálafyrirtækjum og kallað eftir lagalega bindandi reglum sem væru skýrar, stöðugar og fyrirsjáanlegar um lágmarks inntak innri endurskoðunar í fjármálafyrirtækjum. Brugðist var við ábendingunum sem fram komu í skýrslunni með lögum nr. 75/2010, en með þeim voru meðal annars gerðar breytingar á 16. gr. laga um fjármálafyrirtæki sem fjallar um endurskoðunardeildir. Margt af því sem fram kom við athugun rannsóknarnefndarinnar á innri endurskoðun hefur breyst með nýjum reglum og hefur því nú þegar verið brugðist við mörgum þeim veikleikum sem rannsóknarnefndin kom auga á. Nú er gerð krafa um að í innri endurskoðunardeild fjármálafyrirtækis starfi lágmarksfjöldi starfsmanna, en fjöldi þeirra skal endurspegla stærð og starfsemi fjármálafyrirtækis. Þá hafa verið skýrðar nánar kröfur til óhæðis innri endurskoðunardeildar og sett sérstök hæfisskilyrði fyrir forstöðumann endurskoðunardeildar, t.d. um þekkingu, reynslu og menntun.

Rannsóknarnefnd Alþingis um fall bankanna benti einnig 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. Rannsóknarnefndin tekur undir þessi sjónarmið, enda kom það berlega fram í skýrslum fyrir rannsóknarnefndinni að suma starfsmenn sem sinntu innra eftirliti sparisjóðanna skorti þekkingu á starfinu, en hún jókst með þátttöku þeirra á sameiginlegum vettvangi til skoðana- og upplýsingaskipta um störf sín. Í 4. mgr. 16. gr. laga um fjármálafyrirtæki er nú áskilnaður um að innri endurskoðun skuli eigi sjaldnar en árlega gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir niðurstöðum kannana sinna, auk þess sem eftirlitinu skal tilkynnt sérstaklega og án tafar um þær athugasemdir sem gerðar hafa verið og sendar stjórn. Þá hefur Fjármálaeftirlitið sinnt fræðslu um innri endurskoðun fjármálafyrirtækja til þeirra sem sinna störfunum.

Samkvæmt 17. gr. laga nr. 161/2002 skulu fjármálafyrirtæki hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi til að fylgjast með áhættu í tengslum við alla starfsemi sína og hefur Fjármálaeftirlitið heimild til að setja nánari reglur um framkvæmd áhættustýringar. Fjármálaeftirlitið setti leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2002 um innra eftirlit og áhættustýringu hjá fjármálafyrirtækjum, þar sem gerð er krafa um innra eftirlitskerfi þar sem áhætta í starfseminni sé greind og metin. Það er hlutverk stjórnar að gera sér grein fyrir áhættum í starfseminni, að setja

ásættanleg mörk fyrir áhættuþætti og tryggja að gripið sé til nauðsynlegra ráðstafana til að greina, mæla, hafa eftirlit með og stjórna áhættuþáttum. Jafnan er sparisjóðsstjóra falið það hlutverk í sparisjóðunum.

Í áhættustýringu felst meðal annars að fylgjast með útlánaáhættu fjármálafyrirtækja, vaxtaáhættu, gengisáhættu, lausafjáráhættu, rekstraráhættu og eiginfjárhlutfalli fyrirtækisins, sem og stórum áhættum samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Starfsmenn áhættustýringar verða því að hafa góða yfirsýn yfir rekstur fjármálafyrirtækisins og vera upplýstir um allar stærri ákvarðanir sem teknar eru innan fyrirtækisins.

Stærri sparisjóðirnir, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf., Byr sparisjóður, Sparisjóður Mýrasýslu og Sparisjóðurinn í Keflavík, starfræktu eigin áhættustýringu á tímabilinu sem rannsóknarnefndin hafði til skoðunar. Auk þess höfðu þeir sett sér reglur um áhættuviðmið og áhættustýringu þar sem skilgreind voru markmið áhættustýringar og mörk áhættutöku ákveðin, Sparisjóðurinn í Keflavík þó fyrst árið 2008.

Úttektir Fjármálaeftirlitsins á stóru sparisjóðunum á árunum 2007 og 2008 leiddu í ljós ýmsar brotalamir í starfi áhættustýringar sparisjóðanna en helstu aðfinnsluefnin voru 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 þá starfsmenn sem sinntu áhættustýringu skort yfirsýn yfir starfsemi sparisjóðanna og þá áhættuþætti sem máli skiptu. Í svörum sparisjóðanna við skýrslum Fjármálaeftirlitsins var viðbrögðum þeirra lýst en þau fólust iðulega í frekari og tíðari athugunum og fjölgun starfsmanna. Þar sem reglur um áhættustýringu hafði skort í Sparisjóðnum í Keflavík voru viðbrögð hans að móta innri reglur og endurskoða ferla áhættustýringar. Í svari Sparisjóðs Mýrasýslu til Fjármálaeftirlitsins kom fram að stjórn hefði verið kunnugt um ágalla á áhættustýringu og hefði hún reynt að fá starfsmenn með næga þekkingu til að taka að sér störf í áhættustýringu en það hefði gengið illa. Af viðbrögðum sparisjóðanna að dæma voru athugasemdir Fjármálaeftirlitsins þarfar, enda leiddu þær til umbóta á störfum deildanna. Líkt og á við um innri endurskoðun má segja að umfang áhættustýringar hafi ekki fylgt eftir vexti sparisjóðanna. Fámennar deildir höfðu ekki næga yfirsýn yfir áhættuþætti starfseminnar og hraður vöxtur sparisjóðanna gerði það að verkum að áhættur gátu breyst snögglega að eðli og umfangi, t.d. við samruna sparisjóða. Fjármálaeftirlitið gerði í öllum tilvikum athugasemd við yfirsýn stjórnenda stærri sparisjóðanna yfir áhættuþætti í rekstri þeirra.

Lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 gera kröfu um að í fyrirtækjunum sé til staðar eftirlitskerfi með áhættu, þótt ekki þurfi að starfrækja sérstaka deild. Framkvæmd áhættustýringar var með óformlegri hætti í smærri sparisjóðum en í þeim stærri, að minnsta kosti framan af tímabilinu sem rannsóknin náði til. Í skýrslum innri endurskoðunar minni sparisjóðanna var í fæstum tilvikum fjallað um áhættustýringu, en það er eitt af meginverkefnum innri endurskoðunar að leggja mat á áhættustýringu og hvernig markmiðum um áhættuþætti sé fylgt eftir. Hins vegar hafði tilkoma leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins nr. 3/2008 um störf endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja áhrif, því í skýrslum innri endurskoðenda vegna ársins 2011 var í flestum tilvikum að finna sérstaka umfjöllun um áhættustýringu. Á þeim tíma höfðu stjórnir nokkurra minni sparisjóða einnig samþykkt reglur um framkvæmd áhættustýringar.

Með lögum nr. 76/2009 var gerð breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Þar var meðal annars gerð sú breyting að kveðið var á um heimild sparisjóða til að hafa samstarf um tiltekin verkefni, enda væri slíkt gert á almennum viðskiptalegum forsendum. Meðal þeirra verkefna sem sparisjóðunum er heimilt að hafa samstarf um er ráðgjöf um áhættustýringu. Slíkt samstarf víkur þó ekki til hliðar þeim skyldum sem einstakir sparisjóðir bera samkvæmt lögum og reglum; gagnvart eftirlitsaðilum, stofnfjáreigendum, hluthöfum eða öðrum. Ætlunin var að eyða þeim vafa sem uppi var um raunverulegar heimildir sparisjóðanna til samstarfs og verður að telja að sú ráðstöfun hafi verið til bóta, enda gaf þetta minni sparisjóðum tækifæri til þess að samnýta þekkingu á regluverki um fjármálamarkað, sem getur orðið þeim til mikillar hagræðingar.

6.5.2 Ályktanir um Fjármálaeftirlitið

Á haustmánuðum 2008 áttu flestir sparisjóðir í umtalsverðum eiginfjárvandræðum og fór eiginfjárhlutfall flestra þeirra undir lögbundið 8% lágmark á einhverjum tímapunkti á árunum 2008–2011. Þrír sparisjóðir störfuðu í meira en 12 mánuði eftir að Fjármálaeftirlitið veitti þeim fyrst frest til að koma eiginfjárhlutfalli sínu yfir lögbundið lágmark, skv. 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002. Í ákvæðinu er skýrt kveðið á um að afturkalla skuli starfsleyfi fjármálafyrirtækis takist því ekki að lagfæra eiginfjárhlutfall sitt innan 12 mánaða. Þar er ekki vikið að því hvort viðkomandi fjármálafyrirtæki eigi í viðræðum um fjárhagslega endurskipulagningu sem líkur standi til að muni koma fyrirtækinu á réttan kjöl. Ákvæðið er í raun þrengra en samsvarandi ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og Evrópuráðsins 2006/29/EB sem innleitt var með nefndu lagaákvæði. Fram kemur í fundargerðum nefndar um fjármálastöðugleika að nauðsyn þess að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu áður en fresturinn rynni út hafi verið ljós, ella bæri að afturkalla starfsleyfi sparisjóðanna, en það er afar viðurhlutamikil ákvörðun. Fjármálaeftirlitið leit svo á að beiting hennar gagnvart sparisjóði sem væri við það að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu væri það íþyngjandi og kynni að valda þeim sem hún beindist að tjóni og því væri réttara að halda að sér höndum en beita henni.

Samkvæmt ákvæði 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 er heimilt að veita fjármálafyrirtæki frest í allt að sex mánuði til að auka eiginfjárgrunn sinn og við „sérstakar aðstæður“ er Fjármálaeftirlitinu heimilt að framlengja frestinn í allt að sex mánuði til viðbótar. Að mati rannsóknarnefndarinnar hefur löggjafinn, með orðalagi ákvæðisins, markað Fjármálaeftirlitinu það verklag að fjármálafyrirtæki hafi ekki starfsleyfi lengur en í sex mánuði eftir að ljóst þykir að fyrirtækið sé með ónógt eigið fé. Þó er gert ráð fyrir sérstökum aðstæðum án þess að nánar sé gerð grein fyrir hvað í þeim geti falist. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að á árunum 2008–2011 hafi ríkt sérstakar aðstæður á íslenskum fjármálamarkaði og því hafi fjármálafyrirtækjum réttilega verið veittur viðbótarfrestur samkvæmt 2. málsl. 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögmælt horf. Það vitnar þó um óskýra lagaframkvæmd að sparisjóðir hafi starfað lengur en í 12 mánuði eftir að ljóst var að eiginfjárhlutfall þeirra væri undir lögbundnu lágmarki.

Á fyrstu mánuðum ársins 2009 höfðu flestir sparisjóðanna lítið eða neikvætt eigið fé. Eiginfjárvandræði þeirra höfðu í för með sér að áhættuskuldbindingar urðu hærri en 25% af eiginfjárgrunni, samkvæmt skýrslum um stórar áhættuskuldbindingar. Afstaða Fjármálaeftirlitsins var sú að við ríkjandi aðstæður ættu prósentuviðmiðanir um stórar áhættur ekki við, þar sem öll útlán viðkomandi sparisjóðs gætu þá talist stórar áhættur. Þegar fyrir lá að gripið yrði til aðgerða voru vonir bundnar við að eiginfjárstaða sparisjóðanna kæmist aftur í lögmætt horf. Þegar illa árar og eigið fé verður lítið eða jafnvel neikvætt verða stórar áhættuskuldbindingar að sama skapi afar stórt eða neikvætt hlutfall af eigin fé. Skýrslur til Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar geta þá haft takmarkað upplýsingagildi um útlánaáhættu, þar sem þær varpa fremur ljósi á eiginfjárvandræði sem ekki eru alltaf af völdum útlána en á áhættu í útlánum og útlánaígildum. Að mati Fjármálaeftirlitsins var „tilgangslaust“ 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. Hér kemur til álita hvort löggjafinn þurfi að kveða nánar á um virkni löggjafar á fjármálamarkaði og undanþágur við óvenjulegar og sérstakar aðstæður.

Álagspróf eru mikilvægt verkfæri Fjármálaeftirlitsins til að meta hvort gera eigi auknar eiginfjárkröfur til fjármálafyrirtækja. Álagspróf sem Fjármálaeftirlitið lagði á sparisjóðina á öðrum ársfjórðungi 2008 bentu til vaxandi erfiðleika í rekstri sparisjóðanna. Þegar að því kom að bregðast við niðurstöðum prófanna voru viðskiptabankarnir þegar fallnir og sparisjóðirnir komnir í verulega rekstrarerfiðleika. Áföllin haustið 2008 voru meiri en álagsprófin höfðu gert ráð fyrir. Fjármálaeftirlitið beindi því sjónum að öðrum atriðum en niðurstöðum álagsprófanna.

Málefni sparisjóðanna komu reglulega inn á borð stjórnar Fjármálaeftirlitsins en afhending stofnunarinnar á fundargerðum stjórnar til rannsóknarnefndarinnar var með þeim hætti að ekki var mögulegt að bera meðferð mála sparisjóðanna saman við önnur mál á borði stjórnar. Í skýrslum stjórnarformanna Fjármálaeftirlitsins fyrir rannsóknarnefndinni kom

fram að mikið traust hefði verið lagt á starfsmenn stofnunarinnar, sérstaklega þá sem starfað hefðu hjá bankaeftirliti Seðlabanka Íslands fyrir stofnun Fjármálaeftirlitsins, og hefði stjórn reitt sig á kunnáttu þeirra, reynslu og þekkingu. Ekki verður fullyrt um hve mikla umræðu mál sparisjóðanna fengu eða hefðu átt að fá hjá stjórn Fjármálaeftirlitsins, en þegar komið var fram á árið 2008 og fram til ársins 2009 einblíndi stjórnin á málefni viðskiptabankanna en hlutur sparisjóðanna var hverfandi.

Markmið laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er að stuðla að því að fjármálastarfsemi sé í samræmi við lög, reglur og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemina. Þá er þeim ætlað að stuðla að öruggum og áfallalausum viðskiptum á fjármagnsmarkaði. Þannig er það eftirlit sem Fjármálaeftirlitinu er falið með lögunum talið vera forsenda þess að hægt sé að fylgjast með heilbrigði fjármagnsmarkaðar og verjast áföllum. Áföll á fjármálamarkaði hér á landi haustið 2008 áttu sér nokkurn aðdraganda og margvíslegar orsakir, eins og rakið er í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Þar er vikið að því að Fjármálaeftirlitið hafi ekki verið í stakk búið til að sinna hlutverki sínu með fullnægjandi hætti, bæði vegna fjárskorts og skorts á nægjanlega djúpri þekkingu og reynslu af eftirliti með alþjóðlegum fjármálafyrirtækjum. Enda þótt vart verði séð hvernig markmiði laganna yrði náð við þær aðstæður sem hér ríktu við fall bankanna og strax í kjölfar þess tekur rannsóknarnefndin að miklu leyti undir þessi sjónarmið.

Að mati rannsóknarnefndarinnar er vandkvæðum bundið að benda á einstök atriði þar sem Fjármálaeftirlitið sinnti ekki lögbundnu hlutverki sínu við eftirlit með starfsemi sparisjóða. Stór hluti ráðstöfunartíma stofnunarinnar fór í yfirferð á reglulegum skýrslum frá sparisjóðum og heimsóknir á starfsstöðvar. Fjármálaeftirlitið gerði sérstaka rannsókn hjá hverjum og einum sparisjóði og vann skýrslur um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá sparisjóðunum. Í þeim var yfirleitt að finna aðfinnslur um atriði í starfsemi sparisjóðanna sem endurskoðendum þeirra var falið að fylgja eftir. Sú eftirfylgni tókst ekki alltaf sem skyldi. Þá var eftirfylgnin oft ekki meiri en sú að hlutast til um að stjórn sparisjóðanna væri upplýst um þau atriði sem aðfinnslur beindust að, jafnvel án frekari krafna um viðbrögð eða aðgerðir af hálfu sparisjóðanna. Hvað umfang eftirlits með sparisjóðunum varðar verður að hafa í huga að í árslok 2007 var hlutur sparisjóðanna um 5% af efnahagsreikningum íslenskra viðskiptabanka og sparisjóða. Þá, þegar mest lét, voru starfsmenn Fjármálaeftirlitsins 62. Þannig verður ekki séð að sparisjóðirnir hafi setið á hakanum hjá Fjármálaeftirlitinu þegar höfð er hliðsjón af hlutfallslegri stærð þeirra á fjármálamarkaðnum.

Við fall íslensku bankanna haustið 2008 varð stór breyting á starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Með lögum nr. 125/2008 fékk Fjármálaeftirlitið víðtækar heimildir til að ráðstafa réttindum og skyldum fjármálafyrirtækja. Lögfest voru ákvæði sem heimiluðu fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs við sérstakar aðstæður á fjármálamarkaði að reiða fram fjármagn til að stofna nýtt fjármálafyrirtæki eða yfirtaka fjármálafyrirtæki í heild eða að hluta auk þess sem fjármálaráðherra var heimilað að leggja sparisjóði til allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans. Eins og nánar er vikið að í 13. kafla, um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna, var þegar ljóst í kjölfar falls viðskiptabankanna þriggja haustið 2008 að sparisjóðirnir stóðu höllum fæti. Á sama tíma og Fjármálaeftirlitið og önnur stjórnvöld stóðu í ströngu við að bregðast við falli viðskiptabankanna og koma öðrum fjármálafyrirtækjum til bjargar voru lög um fjármálafyrirtæki tekin til endurskoðunar og sérfræðingar fengnir til að koma með tillögur að því sem betur mætti fara. Lög nr. 75/2010, um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, voru meðal annars viðbrögð við þeim tillögum en byggðust einnig á vinnu sem áður var hafin innan viðskiptaráðuneytisins. Eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins voru auknar auk þess sem ábyrgð og hlutverk innri eftirlitsdeilda og áhættustýringar fjármálafyrirtækja var aukið. Á sama tíma áttu sér stað nokkur umskipti í starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Á árunum 2009–2011 var tvívegis skipt um forstjóra stofnunarinnar auk þess sem skipulagi hennar var breytt oftar en einu sinni. Innan Fjármálaeftirlitsins er enn unnið að umbótaverkefnum sem miða að því að gera eftirlit með starfsemi fjármálafyrirtækja árangursríkara. Að mati rannsóknarnefndar Al-

þingis er nauðsynlegt að komið sé á festu í starfsemi Fjármálaeftirlitsins og að henni sé tryggður sá grundvöllur sem nauðsynlegur er til að byggja upp nægjanlega þekkingu og reynslu svo stofnunin sé í stakk búin til að sinna lögbundnu hlutverki sínu.

6.5.3 Ályktanir um Seðlabanka Íslands

Seðlabanki Íslands, líkt og seðlabankar víðs vegar um heiminn, gegnir mikilvægu og margþættu hlutverki fyrir fjármálakerfi en meðal þeirra eru lausafjármögnunarhlutverk og eftirlitshlutverk. Í athugasemd með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands var fjallað um aðskilnað eftirlitshlutverks Seðlabankans annars vegar og Fjármálaeftirlitsins hins vegar. Athygli Seðlabankans ætti síður að beinast að einstökum stofnunum en fyrst og fremst að hinu þjóðhagslega umhverfi fjármálakerfisins og að fjármálakerfinu í heild, styrk þess og veikleikum. Í minnisblaði Seðlabankans frá 4. júní 2008 um undanþágur samkvæmt 2. tölul. 4. gr. nýrra reglna um gjaldeyrisjöfnuð kom til að mynda fram að Seðlabanki Íslands teldist ekki eftirlitsaðili einstakra fyrirtækja heldur fjármálamarkaðar í heild. Eitt af markmiðum hans væri að viðhalda fjármálastöðugleika.

Til þess að sinna þessu hlutverki sínu hefur Seðlabanki Íslands meðal annars, samkvæmt 12. gr. laga nr. 36/2001, heimild til þess að setja lánastofnunum reglur um lágmark lausafjár sem þeim ber ætíð að hafa yfir að ráða. Rannsóknarnefndin yfirfór skýrslur um lausafé sem sparisjóðirnir skiluðu til Seðlabankans frá upphafi árs 2005 fram til loka árs 2011 eða fram til þess dags sem viðkomandi sparisjóður hætti starfsemi. Örfá tilvik komu upp þar sem sparisjóðir uppfylltu ekki reglurnar. Lausafjártímabilin sem helst eru til skoðunar eru tímabilið allt að einum mánuði annars vegar og frá einum mánuði til þriggja mánaða hins vegar. Ef fjármálastofnun er með nægt laust fé til eins mánaðar má hún nýta það sem umfram er lágmarkið og færa yfir á næsta tímabil, þ.e. tímabilið frá einum mánuði til þriggja. Með tilliti til heimilda til yfirfærslu milli tímabila uppfylltu sparisjóðirnir alltaf lausafjárkröfur fyrir tímabilið frá einum mánuði til þriggja mánaða. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóður Mýrasýslu uppfylltu ekki lágmarkslausafjárhlutfall fyrir tímabilið allt að einum mánuði í október 2008 en Seðlabankinn féll frá því að beita viðurlögum vegna þessa með tilliti til tímabundinna og óvenjulegra aðstæðna.

Þá hefur Seðlabankinn, með vísan til heimildar í 13. gr. laga nr. 36/2001, sett reglur um gjaldeyrisjöfnuð sem ná til heildarjöfnuðar erlendra mynta annars vegar og jöfnuðar einstakra mynta hins vegar. Rannsóknarnefndin yfirfór skýrslur sparisjóðanna um gjaldeyrisjöfnuð frá janúar 2007 til loka árs 2011 eða fram til þess dags sem viðkomandi sparisjóður hætti starfsemi, og leitaði svara hjá Seðlabankanum við opnum gjaldeyrisstöðum í einstökum myntum hjá sparisjóðunum. Í svörum Seðlabankans kom fram að hann hefði ekki gert athugasemdir við þær stöður heldur einblínt á heildargjaldeyrisjöfnuð hvers sparisjóðs. Í ljósi sérstakra aðstæðna í aðdraganda og kjölfar efnahagshrunsins gat Seðlabankinn veitt lánastofnun heimild til þess að hafa sérstakan jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð, utan við almennan gjaldeyrisjöfnuð, til varnar áhrifum af breytingum á gengi krónunnar á eiginfjárhlutfall, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. reglna nr. 577/2008 og 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. reglna nr. 707/2009. Þessa heimild er nú að finna í 6. gr. reglna nr. 950/2010.

Hinn 19. nóvember 2008 tilkynnti Seðlabanki Íslands fjármálastofnunum að ekki yrði beitt viðurlögum þótt gjaldeyrisjöfnuður viki út fyrir leyfileg mörk. Í janúar 2009 ítrekaði Seðlabankinn þá ákvörðun sína, þar sem aðstæður á fjármálamarkaði hefðu ekki gefið tilefni til að endurskoða hana. Þessi undanþága gilti fyrir skil á skýrslum fyrir október 2008 fram til 1. janúar 2011 þegar nýjar reglur nr. 950/2010 um gjaldeyrisjöfnuð tóku gildi. Eftir þann tíma var gjaldeyrisjöfnuður margra minni sparisjóðanna umfram leyfileg mörk samkvæmt nýjum reglum og fengu þeir undanþágur frá Seðlabankanum fyrir stöðum sínum. Þegar sparisjóðir fóru umfram mörkin á árinu 2011 án þess að fyrir því hefðu verið veittar sérstakar heimildir, var ákveðið að beita ekki viðurlögum. Seðlabankinn safnaði upplýsingum um lausafjár- og gjaldeyrisstöður sparisjóðanna á þessum tíma án þess að beita sérstökum viðurlögum ef farið var út fyrir settar heimildir. Var það í samræmi við það sjónarmið að Seðlabankinn hefði ekki eftirlit með einstökum stofnunum heldur kerfinu í heild.

Auk þess að vera eftirlitsaðili greiðir Seðlabankinn fyrir lausafjárgreiðslum til bankakerfisins. Hann veitir meðal annars lán til skamms tíma, dags eða viku í senn, með veði í verðbréfum sem uppfylla ákveðin skilyrði. Svo sem fram kom í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna rýmkaði Seðlabankinn nokkrum sinnum á árinu 2008 reglur um veðhæf bréf í viðskiptum lánastofnana við bankann, sem jók laust fé í umferð. Markmið reglnanna sem settar voru var meðal annars að færa reglur Seðlabankans nær reglum hjá seðlabönkum nágrannalandanna, jafna samkeppnisstöðu íslenskra banka og erlendra, liðka fyrir viðskiptum á fjármálamörkuðum og auðvelda smærri fjármálafyrirtækjum að afla sér lausafjár gegn tryggum veðum. Þó voru í ágúst 2008 settar takmarkanir á ótryggð verðbréf sem taka mætti að veði fyrir fyrirgreiðslum, og höfðu reglurnar bein áhrif á stöðu veðlána til Sparisjóðabankans, en ótryggð skuldabréf voru eina tryggingin sem bankinn lagði að veði fyrir fyrirgreiðslum Seðlabankans. Minni sparisjóðirnir nýttu sér lítið skammtímafjármögnun hjá Seðlabankanum fyrir fall bankanna haustið 2008, nema fyrir milligöngu Sparisjóðabankans, en um þau viðskipti er fjallað í 11. kafla, um fjármögnun sparisjóðanna, og 31. kafla, um Sparisjóðabankann. Eftir fall bankanna og með versnandi stöðu Sparisjóðabankans dró úr veðlánaviðskiptum sparisjóðanna fyrir tilstilli hans. Þeir sóttu í sífellt meiri mæli fjármagn til Seðlabankans, en þar var áberandi þáttur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis sem fékk stór veðlán hjá bankanum í lok árs 2008. Reglubreytingarnar á árinu 2008 höfðu ekki bein áhrif til aukinna fyrirgreiðslna til sparisjóðakerfisins, því mörg veðanna uppfylltu ekki skilyrði reglnanna til lánveitinga. Bankastjórn veitti undanþágur frá reglunum, einkum í tilviki Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, til þess að liðka fyrir fyrirgreiðslum. Þessar breytingar á reglunum höfðu því lítil áhrif á sparisjóðina sjálfa.

7. ENDURSKOÐUN ÁRSREIKNINGA SPARISJÓÐA

Einn þáttur eftirlits með fyrirtækjum og félögum er ytri endurskoðun. Skilgreiningu á endurskoðun má finna í 2. tölul. 1. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur:

> *Endurskoðun:* Óháð og kerfisbundin öflun gagna og mat á þeim í þeim tilgangi að láta í ljós rökstutt og faglegt álit endurskoðanda um áreiðanleika þeirra og framsetningu í samræmi við lög, settar reikningsskilareglur eða önnur skilyrði sem fram koma í álitsgerðinni.

Efnahagslífið á mikið undir því að þetta eftirlit sé framkvæmt með trúverðugum hætti og að þátttakendur á markaði geti reitt sig á álit endurskoðenda. Ytri endurskoðun er því bundin í lög. Endurskoðun hjá fjármálafyrirtækjum er álitin sérlega mikilvæg og um hana hafa því verið settar sérstakar reglur. Hér er gerð grein fyrir lagaumgjörðinni um þennan eftirlitsþátt og hvernig hún hefur þróast. Þá er fjallað um ábyrgð endurskoðenda og greint frá athugun rannsóknarnefndarinnar á ytri endurskoðun hjá sparisjóðunum á tímabilinu 2001–2011, með sérstakri áherslu á árin 2005–2009.

7.1 Fyrirmæli laga um endurskoðun

Hér verða rakin ákvæði um fyrirkomulag ytri endurskoðunar hjá sparisjóðum samkvæmt lögum sem gilt hafa um þá á hverjum tíma; fyrst samkvæmt lögum um sparisjóði, síðan lögum um viðskiptabanka og sparisjóði og loks lögum um fjármálafyrirtæki. Því næst verður horft til þess hvernig lög um endurskoðendur hafa markað endurskoðuninni farveg og að síðustu fjallað um fyrirmæla laga um ársreikninga í þessu sambandi.

7.1.1 Endurskoðun í fjármálafyrirtækjum

Það var fyrst með lögum nr. 87/1985 um sparisjóði sem gerð var krafa um að löggiltur endurskoðandi kæmi að endurskoðun hjá sparisjóðum.[1] Samkvæmt eldri sparisjóðalögum nr. 69/1941 skyldi bæjarstjórn eða sýslunefnd kjósa tvo endurskoðunarmenn fyrir hvern sparisjóð til eins árs í senn. Engin skilyrði voru um menntun þessara manna á sviði endurskoðunar eða um reynslu þeirra af endurskoðunarstörfum. Á þessu var gerð sú breyting með 45. gr. laga nr. 87/1985 að annar skoðunarmanna skyldi vera löggiltur endurskoðandi eða endurskoðunarstofa og að kosning skoðunarmanna færi fram á aðalfundi. Í samþykktum sparisjóðs mætti þó ákveða að löggiltur endurskoðandi eða endurskoðunarstofa skyldi tilnefnd á annan hátt. Enn fremur var stjórn Tryggingarsjóðs sparisjóða heimilt að veita sparisjóði undanþágu frá ákvæðinu um kosningu löggilts endurskoðanda. Undanþáguákvæðið var sett inn í ljósi þess að sumum minni sparisjóðanna gæti reynst erfitt og of kostnaðarsamt að fá löggiltan endurskoðanda til starfa.

Löggiltir endurskoðendur hafa endurskoðað sparisjóði frá 1985, en veita mátti undanþágu frá því

Þessi endurskoðun á löggjöf um sparisjóði hélst í hendur við setningu fyrstu heildstæðu laganna um viðskiptabanka, nr. 86/1985, en fram að því höfðu gilt sérlög um hvern einstakan banka. Hvað ríkisviðskiptabankana snerti hafði gilt sú skipan að Alþingi kaus hverjum þeirra tvo skoðunarmenn til tveggja ára í senn til þess að annast endurskoðun þeirra. Nú var kjörtímabil þeirra lengt í fjögur ár og því nýmæli bætt við að auk hinna þingkjörnu skoðunarmanna skyldi starfa að endurskoðun hjá ríkisviðskiptabanka skoðunarmaður sem væri löggiltur endurskoðandi og ráðherra skipaði til sama tíma.[2] Í sömu grein var kveðið á um að á aðalfundi hlutafélagsbanka skyldu kjörnir að minnsta kosti tveir skoðunarmenn til eins árs í senn og skyldi einn þeirra vera löggiltur endurskoðandi eða endurskoðunarstofa. Öllum starfandi hlutafélagsbönkum hafði í rauninni verið skylt að kjósa löggiltan endurskoðanda til að annast endurskoðunina frá því að sett voru ný lög um hlutafélög nr. 32/1978.

1. Sbr. 45. gr. laganna.
2. Sjá 40. gr. laga nr. 86/1987 um viðskiptabanka.

Árið 1993 varð það fortakslaus skylda að löggiltir endurskoðendur endurskoðuðu ársreikninga sparisjóða

Með lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði, sem var fyrsta heildarlöggjöfin um lánastofnanir og sett vegna aðlögunar að samningnum um evrópskt efnahagssvæði, voru ákvæðin um endurskoðun hjá sparisjóðum samræmd því sem gilti um viðskiptabanka. Í 60.–63. gr. laganna var fjallað sérstaklega um endurskoðun þessara stofnana. Ársreikningar viðskiptabanka og sparisjóða skyldu nú fortakslaust endurskoðaðir af löggiltum endurskoðanda eða endurskoðunarstofu, sem skyldi kjósa á aðalfundi til eins árs í senn, og heimildin til að veita sparisjóði undanþágu frá kosningu löggilts endurskoðanda var felld brott. Jafnframt var nú hætt að nota orðið „skoðunarmaður“ í lögunum og þess í stað ávallt talað um endurskoðanda. Sett var inn nýtt ákvæði í 3. mgr. 60. gr. um að endurskoðandi viðskiptabanka eða sparisjóðs skyldi einnig kosinn sem endurskoðandi í móður-, systur- og dótturfélagi ef þess væri nokkur kostur. Nýtt ákvæði birtist í 8. mgr. 62. gr. þar sem bankaeftirlitið var skyldað til að sjá til þess í samráði við Félag löggiltra endurskoðenda og aðra hlutaðeigandi aðila að á hverjum tíma lægi fyrir skilgreining á góðri endurskoðunarvenju við endurskoðun hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum. Með breytingarlögum nr. 39/1996 var hnykkt á þessu með því að bæta við greinina ákvæði um að bankaeftirlitið setti reglur um endurskoðun viðskiptabanka og sparisjóða. Bankaeftirlitið birti slíkar leiðbeinandi reglur 30. desember 1994, reglur nr. 704/1994 um endurskoðun viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana. Samkvæmt lögum um viðskiptabanka var þeim skylt að starfrækja innri endurskoðunardeildir en ekki var sambærilegt ákvæði í lögum um sparisjóði. Með nýju lögunum var sparisjóðum einnig gert skylt að starfrækja innri endurskoðunardeild en bankaeftirlitinu var þó heimilt að veita sparisjóði undanþágu frá því.

Tilkynningarskylda endurskoðenda um brotalamir

Lög nr. 43/1993 voru endurútgefin með breytingum sem lög nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, enn til aðlögunar að nýjum Evróputilskipunum sem samþykktar höfðu verið sem hluti af EES-samningnum, og einnig til að bregðast við athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) við lögin frá 1993.[3] Með þessari breytingu voru lagðar ríkari skyldur á herðar endurskoðendum banka og sparisjóða en áður. Helsta breytingin var að skerpt var á tilkynningarskyldu endurskoðanda um ámælisverð atriði sem hann kæmist á snoðir um við endurskoðunina. Eftir breytinguna hljóðaði 5. mgr. 62. gr. svo:

> […]. Ákvæði þessarar málsgreinar brjóta ekki í bága við þagnarskyldu endurskoðenda skv. 43. gr. laga þessara eða ákvæði annarra laga.

Með breytingarlögunum nr. 39/1996 var bankaeftirlinu jafnframt gert með skýrari hætti en áður að setja reglur um endurskoðun viðskiptabanka og sparisjóða. Þær reglur litu þó ekki dagsins ljós fyrr en 10. september 2001 með reglum nr. 694/2001 um endurskoðun lánastofnana.

Árið 2002 var steypt saman í eina heildstæða löggjöf lögum um viðskiptabanka og sparisjóði og lögum um aðrar lánastofnanir, auk laga um rafeyrisfyrirtæki og stofnun og starfsemi verðbréfafyrirtækja. Megintilgangurinn með með þessari sameiningu löggjafar og samræmingu heimilda einstakra tegunda fjármálafyrirtækja var að gera löggjöf á fjármálamarkaði einfaldari og skilvirkari. Hin nýju lög, nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, tóku gildi 1. janúar 2003. XI. kafli þeirra fjallar um ársreikning, endurskoðun og samstæðureikningsskil. Í honum voru það 90.–94. gr. sem fjölluðu um ytri endurskoðun og nú bar hver þeirra fyrirsögn sem lýsti innihaldinu, en þær voru: *endurskoðun, hæfi endurskoðanda, upplýsingaskylda endurskoðanda, góð endurskoðunarvenja* og *sérstök endurskoðun*. Þrjár breytingar voru gerðar frá áður gildandi lögum; í fyrsta lagi skyldi endurskoðandi gera stjórn fyrirtækis og Fjármálaeftirlitinu aðvart um atriði er leiða myndu til þess að hann myndi synja um endurskoðun eða gera fyrirvara, sbr. 92. gr.;[4] í öðru lagi var nú í 93. gr. kveðið á um að VII. kafli laga nr. 144/1994 um ársreikninga ætti við um endurskoðun fjármálafyrirtækja, þar sem lögum nr. 161/2002 sleppti; í þriðja lagi ættu settar reglur um endurskoðun fjármálafyrirtækja einnig við um dótturfyrirtæki fjármálafyrirtækis, svo og eignarhaldsfélag á fjármálasviði eða blandað eignarhaldsfélag

3. Í millitíðinni höfðu verið gerðar breytingar á ákvæðum um endurskoðun með breytingarlögum nr. 39/1996 til að uppfylla skilyrði tilskipunar nr. 95/26, svokallaðrar Post-BCCI-tilskipunar, sem breytti ýmsum tilskipunum á sviði fjármálaþjónustu, m.a. tilskipunum 77/780 og 89/646 um lánastofnanir.

4. Þetta var í samræmi við a-lið 1. mgr. 31. gr. tilskipunar 2000/12/EB.

og dótturfyrirtæki slíkra félaga, sbr. 3. mgr. 93. gr.[5] Í 16. gr. nýju laganna var einnig ákvæði um endurskoðunardeildir í fjármálafyrirtækjum, en fjallað er um innri endurskoðun í 6. kafla. Í 86. gr. laganna var og ákvæði þess efnis að endurskoðanda bæri þegar í stað að tilkynna Fjármálaeftirlitinu hefði hann ástæðu til að ætla að eigið fé fjármálafyrirtækis væri undir lögbundnu lágmarki og hefði hann ástæðu til að ætla að stjórnendur þess hefðu ekki rækt skyldu sína hvað þetta varðar.

Á lögunum frá 2002 var ekki gerð nein breyting sem snerti endurskoðun fjármálafyrirtækja fyrr en árið 2007.[6] Þá voru eingöngu gerðar tvær breytingar á ákvæði 92. gr. um upplýsingaskyldu endurskoðanda. Sú fyrri laut að skyldu endurskoðanda til að gera stjórn fjármálafyrirtækis og Fjármálaeftirlitinu viðvart um ámælisverð atriði eða brot á lögum eða reglum. Ákvæðið hafði einnig tekið til sambærilegra atriða sem endurskoðandi fengi vitneskju um og vörðuðu fyrirtæki í nánum tengslum við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Nú var þetta þrengt með orðalaginu: „sem endurskoðandi fær vitneskju um *við framkvæmd endurskoðunarstarfa* [leturbr. hér] hjá fyrirtæki sem er í nánum tengslum við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki.“ Hin breytingin var viðbót við 2. mgr. 92. gr. sem kvað á um að slík tilkynning bryti ekki í bága við þagnarskyldu endurskoðanda „hvort sem hún er reist á lögum eða samningi. Skal tilkynnandi ekki sæta neins konar ábyrgð vegna tilkynningarinnar“. Skilja verður ákvæðið á þann veg að tilkynnandi skyldi ekki sæta ábyrgð vegna tilkynningarinnar sjálfrar. Öðru máli gegndi ef tilkynnandi hefði á einhvern hátt tekið þátt í þeim brotum sem um ræðir en þá mundi hann sæta ábyrgð samkvæmt almennum reglum.

Síðast var þeim ákvæðum laga nr. 161/2002 sem fjalla um endurskoðun hjá fjármálafyrirtækjum breytt með lögum nr. 75/2010 sem var ætlað að herða á fjölmörgu í þeim lögum um fjármálafyrirtæki eftir fall bankanna haustið 2008. Þar voru gerðar nokkrar breytingar á 90. gr. laganna. Í fyrsta lagi að endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki mætti ekki gegna öðrum störfum fyrir fjármálafyrirtækið. Í öðru lagi voru sett tímamörk á það hve lengi endurskoðandi mætti endurskoða ársreikning sama fjármálafyrirtækis. Nú skyldi kjósa endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki til fimm ára og er óheimilt að kjósa sama endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki aftur fyrr en fimm ár eru liðin frá því að starfstíma lauk. Fjármálafyrirtækið getur þó vikið endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki frá áður en fimm ára kjörtímabili lýkur, að fengnu áliti endurskoðendaráðs. Í þriðja lagi var bætt við ákvæði um að endurskoðendur félags ættu rétt á að sitja stjórnar- og félagsfundi í fjármálafyrirtæki og væri skylt að mæta á aðalfundi.

Árið 2010 varð endurskoðendum óheimilt að vinna önnur störf fyrir fjármálafyrirtæki en að endurskoða ársreikning

Fyrsta breytingin kallaði á nokkur viðbrögð. Félag löggiltra endurskoðenda brást skjótt við eftir samþykkt laganna og lýsti furðu sinni á þessu ákvæði í bréfi til Fjármálaeftirlitsins 30. júní 2010. Þar benti félagið á að af lagatextanum yrði ekki annað ráðið

> en að sá sem kjörinn er til að endurskoða ársreikning megi ekki sinna annarri vinnu fyrir viðkomandi fyrirtæki, þar með talið könnun á árshlutareikningum eða endurskoðun þeirra. Hafi það verið vilji löggjafans væri um veigamikla stefnubreytingu að ræða sem hefði kostnaðarauka í för með sér fyrir fjármálafyrirtækin og útilokað að hrinda í framkvæmd nema með talsverðum fyrirvara.[7]

Taldi félagið að hér hefðu fremur orðið mistök við lagasetninguna og vísaði í því sambandi til framhaldsnefndarálits meiri hluta viðskiptanefndar þar sem segir um þessa breytingu:

> Meiri hlutinn áréttar að ákvæðinu er fyrst og fremst ætlað að koma í veg fyrir að endurskoðandi sinni öðrum störfum fyrir fjármálafyrirtæki, t.d. með því að veita ráðgjöf um rekstrarleg og fjárhagsleg atriði og skattaleg málefni eða hafi hönd í bagga í öðrum ákvörðunum fyrirtækisins sem geta haft áhrif á afkomu þess. Með slíkri ráðgjöf væri endurskoðandi í raun að endurskoða atriði sem byggðust

5. Með þessu ákvæði var verið að innleiða hluta af efnisákvæðum fyrrnefndrar Evróputilskipunar sem fjölluðu um eftirlit á samstæðugrundvelli og höfðu ekki verið að fullu innleidd hér á landi.
6. Þetta var þegar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/39/EB frá 21. apríl 2004 um markaði fyrir fjármálagerninga, svokölluð MiFID-tilskipun, var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 111/2007 um breytingar á lagaákvæðum um fjármálafyrirtæki o.fl. Lögin tóku gildi 1. nóvember 2007.
7. Bréf Félags löggiltra endurskoðenda til Fjármálaeftirlitsins 30. júní 2010.

> á ráðgjöf hans sjálfs. Ekki er ætlunin að koma í veg fyrir að endurskoðandi geti sinnt t.d. áritun árshlutareikninga eða einhvers konar staðfestingu á gögnum sem byggjast á ársreikningi fyrirtækis.[8]

Í bréfinu til Fjármálaeftirlitsins óskaði félagið eftir staðfestingu á því að kjörnum endurskoðendum fjármálafyrirtækja væri heimilt að sinna annarri staðfestingarvinnu en að árita ársreikninga og að veita þessum félögum aðra þjónustu sem fellur undir hugtakið endurskoðun eins og það er skilgreint í 2. tölulið 1. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur. Fjármálaeftirlitið svaraði bréfi félagsins skjótt og kvaðst ekki sjá sér fært vegna mikilla anna að veita heildstætt svar við erindinu. Hins vegar kvað það umrætt ákvæði í breytingarlögunum ekki standa í vegi fyrir því að endurskoðendur fjármálafyrirtækja staðfestu svör við fyrirspurn Fjármálaeftirlitsins um gengistryggð lán og áhrif dóma Hæstaréttar í tveimur tilteknum málum sem þá voru í umræðunni.[9] Nánara svar við erindinu barst ekki frá Fjármálaeftirlitinu.

Ákvæðið um tímamörk á þjónustusambandi endurskoðanda og fjármálafyrirtækis hefur lengi verið umþrætt atriði víða um heim. Mörgum hefur sýnst sem það gæti styrkt óhæði endurskoðenda að félög yrðu skylduð til að skipta um endurskoðendur á einhverju tilteknu árabili (e. *mandatory audit rotation*). Þannig hefur því verið hreyft að ótímabundnir samningar um endurskoðun viðhaldi fákeppni í greininni, auk þess sem endurskoðandi kunni að hætta að viðhafa faglega árvekni (e. *professional scepticism*) og fari að þóknast viðskiptavininum, enda fjárhagslega háður honum, sem geti leitt til kunningjatengsla. Þá gæti viðskiptavinurinn einnig vænst lægri reiknings fyrir endurskoðunina. Á móti kemur að það kann að taka mörg ár að kynnast rekstri nýs félags eða viðskiptavinar, enda er iðulega talið að endurskoðanaráhætta sé mest fyrstu árin, en síðar dragi úr henni. Þá kann sérþekking að glatast. Öllu skiptir þó að gagnkvæmt traust ríki milli endurskoðandans og viðskiptavinarins.

Eftir Enron-málið sem upp kom í Bandaríkjunum síðla árs 2001 beindust sjónir manna mjög að sambandinu milli fyrirtækja og endurskoðenda þeirra og umræða um róteringu varð mjög hávær. Í svonefndum Sarbanes-Oxley lögum frá 30. júlí 2002, sem sett voru í kjölfar málsins og höfðu að meginmarkmiði að tryggja betur eftirlit með reikningsskilum fyrirtækja á hlutabréfamarkaði í Bandaríkjunum og óhæði endurskoðenda, var ákvæði um að sami endurskoðandi mætti ekki stjórna eða bera ábyrgð á endurskoðun fyrir útgefanda ársreiknings (fyrirtæki) lengur en í 5 ár samfellt.[10]

Þarna er átt við að skipt skuli um endurskoðanda (e. *audit partner rotation*) en ekki endurskoðunarfyrirtæki (e. *audit firm rotation*). Á því er sá munur að nýr endurskoðandi innan sama fyrirtækis tekur að sér ábyrgðina. Bandaríska endurskoðendaráðið (PCAOB)[11] beitti sér fyrir því að herða þessar reglur og að stíga skrefið til fulls, yfir í það að lögfesta útskiptingu á endurskoðunarfyrirtæki. Þetta mætti mikilli andstöðu stóru endurskoðunarfyrirtækjanna, bandaríska verslunarráðsins og þingmanna repúblíkana. Bandaríska endurskoðendaráðið stóð fyrir hringborðsumræðum um málið í mars 2012 og fékk hörð viðbrögð frá framangreindum aðilum. Fulltrúi eins þeirra kallaði þessar fyrirætlanir endurskoðendaráðsins „regulatory overreach" og ráðið sjálft hóp aðgerðasinna, „activists".[12] Það leið ekki nema rúmt ár þangað til fulltrúadeild Bandaríkjaþings samþykkti 8. júlí 2013 lagafrumvarp sem bannar setningu reglna um hvers kyns útskiptingu á endurskoðendum þar í landi.[13] Í Evrópu hefur einnig verið mikil umræða um þessi efni eftir bankakreppuna 2008. Þar hafa þessi mál hins vegar skipast á þann veg að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gerði bráðabirgðasamkomulag 17. desember 2013 um að stefnt skyldi að setningu löggjafar sem kvæði á um að sama endurskoðunar-

8. Framhaldsnefndarálit frá meiri hluta viðskiptanefndar um frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum. Þskj. 1263, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).
9. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Félags löggiltra endurskoðenda 2. júlí 2010.
10. Í j-lið 203. gr. Sarbanes-Oxley laganna frá 2002 segir: „It shall be unlawful for a registered public accounting firm to provide audit services to an issuer if the lead (or coordinating) audit partner (having primary responsibility for the audit), or the audit partner responsible for reviewing the audit, has performed audit services for that issuer in each of the 5 previous fiscal years of that issuer."
11. Public Company Accounting Oversight Board. Sjá vefsíðu ráðsins, www.pcaobus.org.
12. Sarah N. Lynch, „US lawmakers blast audit watchdog as „activist"", fréttavefur Reuters 28. mars 2012, http://www.reuters.com/article/2012/03/28/congress-audit-oversight-idUSL2E8ESOB920120328.
13. Audit Integrity and Job Protection Act, (H.R.1564). Með þessum lögum var Sarbanes-Oxley lögunum frá 2002 breytt.

fyrirtæki mætti ekki annast endurskoðun fyrir fjármálafyrirtæki og tryggingafyrirtæki lengur en í 10 ár samfleytt. Einnig yrði lagt bann við því að endurskoðunarfyrirtæki sem hefur með höndum endurskoðun slíkra fyrirtækja sinnti öðrum verkefnum fyrir þau en endurskoðun.[14] Í sumum löndum er skylda að skipta um endurskoðunarfyrirtæki eftir ákveðinn tíma, svo sem á Ítalíu og í Ísrael og Brasilíu.[15]

Hér á landi var þessi regla um endurskoðendur lögfest með gildandi lögum um endurskoðendur, nr. 79/2008, sem tóku gildi 1. janúar 2009. Þar segir í 3. málsl. 20. gr.:

Skipt um endurskoðanda á sjö ára fresti

> 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.[16]

Með þessum lögum um endurskoðendur kemur hugtakið „eining tengd almannahagsmunum“ (e. *public entity*) fyrst inn í íslensk lög. Það er skilgreint svo í 7. tölul. 1. mgr. 1. gr.:

Eining tengd almannahagsmunum

> *Eining tengd almannahagsmunum:*
>
> a. Lögaðili sem er með skráð lögheimili á Íslandi og hefur verðbréf sín skráð á skipulegum verðbréfamarkaði í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins, í aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum.
>
> b. Lífeyrissjóður sem hefur fullgilt starfsleyfi.
>
> c. Lánastofnun eins og hún er skilgreind í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.
>
> d. Félag sem hefur starfsleyfi til að reka vátryggingastarfsemi hér á landi samkvæmt lögum nr. 60/1994, um vátryggingastarfsemi.

Sparisjóðir eru lánastofnanir, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 161/2002, og teljast þar með vera einingar tengdar almannahagsmunum. Þessu hugtaki var bætt í lög um ársreikninga nr. 3/2006 með breytingarlögum nr. 80/2008 sem einnig tóku gildi 1. janúar 2009. Þar kom inn nýr kafli, IX. kafli A, þar sem 1. málsl. 108. gr. a. hljóðar svo: „Við einingu tengda almannahagsmunum skal starfa endurskoðunarnefnd.“ Fjallað er um endurskoðunarnefndir hér aftar í kafla 7.1.3.1.

Fjármálafyrirtæki skulu skipta um endurskoðunarfyrirtæki á fimm ára fresti

Breytingin á lögum um fjármálafyrirtæki gekk því mun lengra en lögin um endurskoðendur að því er laut að skerðingu á hámarksráðningartíma endurskoðenda og jafnframt lengra en mælst var til í 8. félagatilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins. Hann var nú styttur úr sjö árum í fimm ár og endurráðning ekki möguleg fyrr en að fimm árum liðnum í stað tveggja. Þar að auki tekur ákvæðið ekki einungis til endurskoðanda heldur einnig til endurskoðunarfyrirtækis.

Í breytingarlögunum var þó bráðabirgðaákvæði sem gaf kost á aðlögunartíma að þessari takmörkun, þannig að endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki sem veitt hefði fjármálafyrirtæki þjónustu sína í þrjú ár eða skemur fyrir gildistöku laganna væri heimilt að veita því félagi þjónustu í fimm ár frá gildistöku þeirra, en hefði þjónustan verið veitt lengur en þrjú ár fyrir gildistöku laganna væri endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki heimilt að veita fjármálafyrirtæki þjónustu í þrjú ár eftir gildistöku þeirra. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði um þessa breytingu:

> Tilgangur ákvæðisins er tvíþættur. Í fyrsta lagi er verið að reyna að sporna við því að endurskoðendur verði um of fjárhagslega háðir einu fyrirtæki og í öðru lagi að sú vissa sem þeir standa frammi fyrir að samkeppnisaðilar geta skoðað verk þeirra að ráðningartíma liðnum muni leiða til vandaðri vinnubragða.[17]

14. Sjá „Reform of the audit market“, vefsíða framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/reform/.
15. Sbr. skýrslu um rannsókn á útbreiðslu skiptireglunnar vítt og breitt um heiminn og samantekt á niðurstöðum margra annarra rannsókna um þessi efni og kostum og göllum röteringar, sem gefin var út af samtökum skoskra endurskoðenda: Ewelt-Kauer, Gold og Pott, *What do we know about mandatory audit firm rotation?*, ICAS 2012, http://icas.org.uk/mafr/.
16. Þetta ákvæði, sem kalla má vægu útgáfu af Sarbanes-Oxley ákvæðinu, var sett í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og Evrópuráðsins 2006/43/EB frá 17. maí 2006 um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga, svonefnda 8. félagatilskipun, 2. tölul. 42. gr.
17. Þskj. 614, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

7.1.2 Endurskoðendur

Lög um endurskoðendur nr. 79/2008 tóku gildi 1. janúar 2009 og leystu af hólmi samnefnd lög nr. 18/1997. Um er að ræða almenn lög um endurskoðendur en ekki um endurskoðun sem slíka, sem fjallað er um í ýmsum sérlögum, svo sem lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um ársreikninga.

Lög um endurskoðendur löguð að evrópskum reglum 1997

Með setningu laganna frá 1997 var leitast við að laga íslenska löggjöf í þessum efnum að ákvæðum 8. félagatilskipunar Evrópusambandsins, sem fjallaði um endurskoðendur, en einnig var höfð hliðsjón af sambærilegri löggjöf annars staðar á Norðurlöndum. Í 1. gr. laganna var skilgreining á starfsheitinu endurskoðandi en með því heiti er átt við þann sem hefur þekkingu til að gefa hlutlaust og áreiðanlegt álit á reikningsskilum og öðrum fjárhagsupplýsingum til notkunar í viðskiptum og ráðherra hefur löggilt til endurskoðunarstarfa og fullnægir að öðru leyti skilyrðum laga. Í II. kafla laganna voru m.a. ákvæði um hæfisskilyrði, próf, löggildingu og endurskoðunarfyrirtæki. Þar sagði í 1. mgr. 6. gr. að endurskoðendum væri heimilt að stofna félag um rekstur sinn í því formi sem þeir sjálfir kysu, þar á meðal með takmarkaðri ábyrgð. Í athugasemdum við ákvæði 6. gr., sem fylgdu frumvarpi til laganna, var tekið fram að ákvæði greinarinnar breyttu engu um það að endurskoðandi bæri þó alltaf óskerta ábyrgð á tjóni sem hann eða starfsmaður hans bakaði öðrum með störfum sínum.[18] Þá sagði um störf endurskoðenda í 1.–3. mgr. 7. gr.:

> Störf endurskoðenda felast í endurskoðun reikningsskila og annarra fjárhagsupplýsinga ásamt ráðgjöf og þjónustu innan nærliggjandi sviða svo framarlega sem það hefur ekki áhrif á hlutlægni þeirra.
>
> Endurskoðendur skulu rækja störf sín af kostgæfni og samviskusemi í hvívetna og halda lög og reglur sem lúta að starfi þeirra.
>
> Endurskoðendur eru bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um í starfa sínum og leynt á að fara […].

Í 8. gr. var fjallað um áritun endurskoðanda á reikningsskil þar sem sagði að hún mundi þýða, nema annað kæmi fram af árituninni, að reikningsskilin væru endurskoðuð af honum í samræmi við góða endurskoðunarvenju og að reikningsskilin gæfu að hans mati glögga mynd af hag og afkomu aðila í samræmi við góða reikningsskilavenju.

Meðal vanhæfisástæðna sagði í 3. mgr. 9. gr. að endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki mætti ekki í þrjú ár samfellt eiga stærri hluta en 20% af veltu sinni undir einum viðskiptavini sem hann eða það endurskoðaði fyrir. Samkvæmt 10 gr. varð endurskoðendum nú skylt að hafa starfsábyrgðartryggingu hjá vátryggingarfélagi vegna fjárhagstjóns sem leitt gæti af gáleysi í störfum þeirra eða starfsmanna þeirra. Þá var kveðið á um það í 11. gr. að eftirlit með framkvæmd laganna væri á könnu ráðherra. Samkvæmt 12. gr. skyldi komið á laggirnar sérstöku þriggja manna ráði, endurskoðendaráði, sem hefði hlutverk úrskurðarnefndar, þ.e. eins konar kærunefndar, en gæti einnig tekið til meðferðar mál að eigin frumkvæði, sbr. 13. gr. laganna. Félag löggiltra endurskoðenda (FLE) skyldi skipa einn mann í ráðið, viðskiptadeild Háskóla Íslands annan og ráðherra sjálfur þann þriðja án tilnefningar. Félagi löggiltra endurskoðenda var markað það hlutverk að koma fram fyrir hönd endurskoðenda gagnvart stjórnvöldum og jafnframt falið að setja siðareglur fyrir endurskoðendur sem ráðherra skyldi svo staðfesta.

Þótt þessi lög væru mun ítarlegri en eldri lög um endurskoðendur, einkum að því er varðaði starfsréttindin sjálf, þá var sumt óskýrt í þeim, svo sem hvernig eftirliti með störfum endurskoðenda skyldi háttað og einnig hvernig þeir skyldu haga störfum sínum. Í lögunum var vísað til góðrar endurskoðunarvenju og góðrar reikningsskilavenju, en þau hugtök voru nánar skýrð í sérlögum á þeim tíma, þ.e. lögum um viðskiptabanka og sparisjóði og lögum um ársreikninga. Starfsemi endurskoðendaráðs var lítt sýnileg og fá mál afgreidd. Ráðið setti sér starfsreglur á árinu 2001. Það fékk eitt mál til meðferðar árið 2001, tvö árið 2002 en ekkert árið 2003.[19] Nýtt endurskoðendaráð var síðan skipað 2009

18. *Alþingistíðindi*, 1996–1997, A-deild, bls. 1879.
19. Friðgeir Björnsson, *Úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni*, ritgerð gefin út á vegum forsætisráðuneytis 2005, bls. 115–117.

á grundvelli nýrra laga, svo sem greint er frá hér aftar. Siðareglurnar sem ráðherra skyldi fela Félagi löggiltra endurskoðenda að setja litu ekki dagsins ljós á þeim rúma áratug sem þessi lög voru í gildi.

Staðfesting 8. félagatilskipunarinnar[20] varð til þess að fjármálaráðherra skipaði nefnd 1. september 2006 til að setja fram fullmótaðar tillögur um innleiðingu tilskipunarinnar í íslensk lög. Tilskipunin átti að tryggja betur en áður að fjárfestar og aðrir hagsmunaaðilar gætu reitt sig á störf endurskoðenda. Hún var samin í kjölfar umfangsmikilla fjármálamisferla í löndum Evrópusambandsins og var ætlað að skýra skyldur endurskoðenda, reyna eftir fremsta megni að tryggja óhæði þeirra og auka samstarf eftirlitsaðila innan Evrópusambandsins. Jafnframt var með tilskipuninni ráðgert að öll endurskoðun innan Evrópusambandsins, og þar af leiðandi innan Evrópska efnahagssvæðisins, færi fram í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla. Þetta kallaði á gagngera endurskoðun laga um endurskoðendur og nokkrar breytingar á lögum um ársreikninga.

Ný lög um endurskoðendur árið 2008

Ný lög um endurskoðendur, nr. 79/2008, voru síðan samþykkt á Alþingi 28. maí 2008, fimm mánuðum fyrir fall íslensku bankanna, en tóku gildi 1. janúar 2009. Í 1. gr. laganna voru skilgreind sjö meginhugtök í lögunum, hugtakið *endurskoðandi* var skilgreint með sama hætti og í fyrri lögum en hugtakið *endurskoðun* var nú fyrst skilgreint með hliðsjón af markmiðum laganna:

> Óháð og kerfisbundin öflun gagna og mat á þeim í þeim tilgangi að láta í ljós rökstutt og faglegt álit endurskoðanda um áreiðanleika þeirra og framsetningu í samræmi við lög, settar reikningsskilareglur eða önnur skilyrði sem fram koma í álitsgerðinni.

Þá voru hugtökin *endurskoðunarfyrirtæki* og *samstarfsfyrirtæki endurskoðenda* skýrð og loks voru skilgreind nokkur hugtök sem töldust nýmæli. Í fyrsta lagi *endurskoðunarnefnd,* sem kom hér fyrst fram í íslenskum lögum,[21] og í öðru lagi *alþjóðlegir endurskoðunarstaðlar*:

> Alþjóðlegir staðlar um endurskoðun (ISA) og tengdar yfirlýsingar og staðlar, að því marki sem þeir tengjast endurskoðun, sem framkvæmdastjórn ESB hefur samþykkt í samræmi við 26. gr. tilskipunar 2006/43/EB og teknir hafa verið upp í íslenskan rétt.

Alþjóðlegir endurskoðunarstaðlar (ISA)

Í 9. gr. laganna sagði að endurskoðandi skyldi rækja störf sín í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla og alþjóðlega staðla um gæðaeftirlit sem teknir hafa verið upp í íslenskan rétt og var vísað um það til 31. gr., þar sem ráðherra var veitt heimild til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, þar á meðal um innleiðingu alþjóðlegra endurskoðunarstaðla sem samþykktir hefðu verið af sameiginlegu EES-nefndinni. Þar sem alþjóðlegu endurskoðunarstaðlarnir hafa ekki verið teknir upp með þeim hætti sem gert var ráð fyrir í tilskipun 2006/43/EB og birtir í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins, eins og kveðið er á um í 26. gr. tilskipunarinnar, er í gildi bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 79/2008, þar sem segir að þar til alþjóðlegir endurskoðunarstaðlar hafi verið teknir upp í íslenskan rétt skuli endurskoðun samkvæmt 9. gr. fara eftir góðri endurskoðunarvenju. Þá segir að með *góðri endurskoðunarvenju* sé átt við að endurskoðað sé með viðurkenndum aðferðum í samræmi við leiðbeinandi reglur um endurskoðun (ISA) út gefnar af alþjóðasamtökum endurskoðenda (IFAC) sem Félag löggiltra endurskoðenda er aðili að.

Hugtakið „góð endurskoðunarvenja" leyst af hólmi með alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum

Þrátt fyrir þetta bráðabirgðaákvæði í lögunum hefur verið bent á að óvissa ríki um lagalegt gildi alþjóðlegra endurskoðunarstaðla þar sem þeir hafi ekki verið innleiddir með fullnægjandi hætti. Ástæða þessarar óvissu snýr einkum að þýðingu staðlanna á íslensku, skuldbindingargildi og formlegri birtingu þeirra. Spurningar hafa vaknað um hvort ekki sé nauðsynlegt, til þess að tryggja beitingu íþyngjandi viðurlaga vegna brota á stöðlum, að gefa þá út í formi stjórnvaldsfyrirmæla sem birt væru lögum samkvæmt.[22] Á það má benda að mikill meiri hluti starfandi endurskoðenda hér á landi hefur numið fræði sín á ensku. Stóru endurskoðunarfyrirtækin og mörg önnur hafa endurskoðað ársreikninga sem gefnir eru út á ensku. Þá er algengt er að sjá í áritun endurskoðenda allt frá 2006 (á ársreikning fyrir 2005) að endurskoðað hafi verið í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla og

20. Tilskipun Evrópuþingsins og Evrópuráðsins 2006/43/EB.
21. Með breytingarlögum nr. 80/2008 sem breyttu ákvæðum ársreikningalaga nr. 3/2006 og voru samþykkt samhliða lögunum um endurskoðendur var hugtakið leitt í lög með sambærilegum hætti.
22. Skýrsla nefndar á vegum efnahags- og viðskiptanráðneytis um málefni endurskoðenda, janúar 2011, bls. 18, http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/endurskodendur-skyrsla-januar-2011.pdf.

tekið fram að samkvæmt þeim beri endurskoðandanum að fara eftir settum siðareglum. Endurskoðandi sem skrifar undir slíka yfirlýsingu getur trauðla dregið lögmæti staðlanna í efa. Þá hefur því verið hreyft hvort það teljist ekki góð endurskoðunarvenja að endurskoða samkvæmt stöðlunum.

Eining tengd almannahagsmunum

Þá var hugtakið *eining tengd almannahagsmunum* skilgreint í 1. gr. laga nr. 79/2008 og birtist það fyrst þar í íslenskum lögum, en sparisjóðir falla undir hugtakið, eins og framar greinir. Í lögunum er jafnframt að finna ákvæði um skilyrðin fyrir því að öðlast löggildingu, ýmis ákvæði um endurskoðunarfyrirtæki, opinbera skráningu endurskoðenda, próf og prófnefnd, starfsábyrgðartryggingu og loks um auknar kröfur um endurmenntun. Í 3. mgr. 8. gr. er endurlífgað ákvæði um að endurskoðandi sé opinber sýslunarmaður við framkvæmd endurskoðunarstarfa. Hliðstætt ákvæði var að finna í lögum um endurskoðendur nr. 67/1976, en lögin frá 1997 innihéldu það ekki. Þá segir í lögunum að endurskoðandi skuli fylgja siðareglum sem settar hafa verið af Félagi löggiltra endurskoðenda, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna, en á aðalfundi Félags löggiltra endurskoðenda 14. nóvember 2009 voru samþykktar siðareglur fyrir endurskoðendur sem gilda fyrir alla endurskoðendur á Íslandi. Ákvæði um áritun í 11. gr. var breytt og í stað þess að vísa til góðrar endurskoðunarvenju og glöggrar myndar í samræmi við góða reikningsskilavenju segir nú að hún skuli innihalda upplýsingar um endurskoðunina og álit endurskoðandans. Hún skal vera í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla. Að öðru leyti er ekkert sagt um form hennar og innihald.

Félagi löggiltra endurskoðenda er falið víðtækt hlutverk með lögum og eru allir endurskoðendur skyldaðir til að vera þar félagsmenn. Félaginu er ætlað að stuðla að faglegri framþróun í endurskoðun og skyldum greinum og að koma fram fyrir hönd endurskoðenda gagnvart dómstólum og stjórnvöldum um málefni er varða stéttina. Þá eru því falin tilgreind verkefni í samráði við endurskoðendaráð, meðal annars að setja endurskoðendum siðareglur, standa fyrir endurmenntunarnámskeiðum og annast gæðaeftirlit með störfum endurskoðenda. Ráðsmönnum í endurskoðendaráð var fjölgað úr þremur í fimm og hlutverk ráðsins breyttist úr því að vera fyrst og fremst kæru- eða úrskurðarnefnd í það að gegna að auki margháttuðu eftirlitshlutverki sem snerist um skráningu endurskoðenda og endurskoðunarfyrirtækja, endurmenntun og reglulegt gæðaeftirlit, að endurskoðandi uppfylli skilyrði til löggildingar og að til væru siðareglur og endurskoðunarstaðlar. Ákvarðanir endurskoðendaráðs sæta ekki stjórnsýslukæru. Þá skal endurskoðendaráð gera árlega skýrslu um störf sín sem skal vera opin almenningi og birta og rekja alla úrskurði ráðsins opinberlega samkvæmt 7. mgr. 18. gr. Nýtt endurskoðendaráð samkvæmt lögunum var skipað í ársbyrjun 2009 og hefur opnað heimasíðu sem ætlað er að fullnægja upplýsingaskyldunni. Endurskoðendaráð hefur birt fjórar ársskýrslur um starfsemina, á árunum 2009, 2010 og 2011, skýrslu um niðurstöðu gæðaeftirlits 2010 og 2012 og hefur þrívegis sett reglur um framkvæmd gæðaeftirlits með störfum endurskoðenda, nr. 912/2009, nr. 860/2010 og loks nr. 944/2011, sem hafa gilt frá 29. september 2011.

Óháðir endurskoðendur

Hugtakið *óhæði* (e. *independence*) var nýmæli í lögunum enda þótt það hafði lengi tengst umræðu um endurskoðendur, jafnvel verið kallað „fjöregg endurskoðendastéttarinnar“. Í eldri lögum voru á hinn bóginn taldar upp helstu vanhæfisástæður, þ.e. aðstæður til þess fallnar að draga úr óhæði endurskoðandans. Í 1. mgr. 19. gr. laganna segir:

> 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.

Í 2. mgr. 19. gr. segir að endurskoðanda sé óheimilt að taka þátt í ákvörðunum stjórnar eða stjórnenda þess aðila sem hann endurskoðar. Síðan er vísað til siðareglna sem félagið hefur sett og enn fremur gerð sú krafa til endurskoðanda einingar tengdrar almannahagsmunum að hann sannfæri endurskoðunarnefnd viðkomandi einingar um óhæði sitt gagnvart einingunni. Þá er að finna ákvæði um starfstíma endurskoðenda í 3. mgr. 20. gr. þar sem í fyrsta sinn voru sett einhver takmörk:

> Endurskoðandi sem ber ábyrgð á endurskoðun einingar tengdri 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.

Svo sem framar greinir var enn frekari takmörkun á starfstíma endurskoðanda lögfest á árinu 2010.

Samkvæmt 22. gr. laga nr. 79/2008 eru allir endurskoðendur skyldugir til að sæta gæðaeftirliti eigi sjaldnar en á sex ára fresti, en eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti þegar um er að ræða einingar tengdar almannahagsmunum. Endurskoðendaráð setur svo reglur um gæðaeftirlitið sem framar segir. Í 1. mgr. 30. gr. laganna segir síðan:

> Endurskoðendur, starfsmenn endurskoðenda, eftirlitsaðilar og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu endurskoðenda eða eftirlitsaðila eru bundnir þagnarskyldu um allt það er þeir kunna að komast að vegna starfa sinna og leynt skal fara samkvæmt lögum eða eðli máls, nema dómari úrskurði að skylt sé að veita upplýsingar fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé til að veita upplýsingar lögum samkvæmt. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

„Geirmundur Kristinsson formaður bankaráðs sagði mér upp störfum að viðstöddum Sigurði Jónssyni endurskoðanda […] Þetta var í árslok og ég var í fríi þegar Geirmundur hringir í mig og biður mig að koma á skristofu Sigurðar. Ég hitti þá þar. […] Þeir lögðu fram punkta um það hver þeir teldu ættu að vera skilyrðin í starfslokunum. Þar á meðal að ég myndi sjá til þess að þessi hlutur [í Icebank] yrði seldur. […] Sigurður var búinn að vera endurskoðandi bankans allan tímann og hann var yfirleitt hafður með í ráðum, til dæmis þegar það var gengið frá starfslokum Sigurðar Hafstein og það allt saman. Hann þekkti þetta allt."

Skýrsla Finns Sveinbjörnssonar bankastjóra Icebank fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. ágúst 2013.

7.1.2.1 Óhæði endurskoðanda

Eins og framar greinir komst hugtakið *óhæði* fyrst inn í íslenskan rétt með lögum árið 2008. Mikið hafði þó verið rætt og ritað um það, því snemma varð ljóst að mikið er undir því komið að endurskoðendur séu óháðir. Það er þó ekki vandalaust fyrir þá. Yfirstjórn fyrirtækis, þ.e. stjórn og framkvæmdastjóri, ber ábyrgð á gerð og innihaldi ársreiknings, en endurskoðandi er ráðinn til þess að gefa álit sitt á reikningsskilunum og staðfesta hvort þau gefi „glögga mynd" af afkomu og efnahag fyrirtækisins, bæði hvað efni og form varðar. Endurskoðandinn er ráðinn af og þiggur þóknun sína frá fyrirtækinu sem hann endurskoðar fyrir en vinnur fyrst og fremst í þágu þriðja aðila. Oftast er þá litið til aðila utan fyrirtækisins, einkum lánardrottna, birgja og viðskiptavina, og samkvæmt svokallaðri umboðskenningu (e. *principal-agent theory*) er eðlilegt að setja hluthafana með í þennan hóp. Kenningin gerir ráð fyrir að við stjórnun skipulagsheilda sé til staðar togstreita milli hagsmuna eigendanna og ráðinna stjórnenda, þ.e. umbjóðenda og umboðsmanna, en báðir hóparnir vilji hámarka sinn hag. Þessi umboðsvandi nærist meðal annars á misvægi í aðgengi að rekstrarupplýsingum. Samkvæmt kenningunni er unnt að draga úr þessum vanda með eftirliti, oft aðkeyptu. Í fyrirtækjum sem eru í dreifðri eign, svo sem almenningshlutafélögum og sparisjóðum, er alltaf hætta á að yfirstjórnin setji einkahagsmuni í forgang og hneigist til þess að beita blekkingum við reikningsskilin. Fyrir almenna hluthafa felst því ákveðið öryggi í því að þeir geta samkvæmt lögum tekið þátt í því að kjósa endurskoðanda á aðalfundi félags. Önnur kenning sem hefur komið mikið við sögu síðustu tvo áratugi í umræðu um stjórnarhætti í fyrirtækjum er haghafakenningin (e. *stakeholder theory*). Samkvæmt henni eru fyrirtæki og stjórnir þeirra ábyrg gagnvart öllum hagsmunaaðilum, nær og fjær. Fyrirtæki er ekki eyland heldur þátttakandi í samfélagi þar sem áhrifakeðjan er nokkurn veginn á þann veg sem mynd 1 sýnir. Hugtakið þriðji aðili fær með þessu enn víðari merkingu.

Fyrir hvern er endurskoðað?

Óhæði endurskoðandans verður óhjákvæmilega að skoða í þessu ljósi. Ef hann nálgast verkefni sitt í forgangsröð frá vinstri til hægri á mynd 1 leikur vægast sagt verulegur vafi á óhæði hans. Samfélagið á mikið undir því að viðskipti séu heiðarleg og að traust ríki milli aðila. Endurskoðun er í eðli sínu staðfestingarathöfn sem ætlað er að efla traust og á það hafa endurskoðendur sjálfir hvarvetna lagt mikla áherslu.[23] Þess vegna þarf endurskoðandinn að hafa almannahagsmuni í fyrirrúmi en verður þó að gæta trúnaðar gagnvart umbjóðanda sínum og viðhafa þagmælsku um það sem leynt á að og má fara. Það að vera opinber sýslunarmaður felst meðal annars í þessu. Sparisjóðir voru ásamt fleiri stofnunum skilgreindir í lögum sem einingar tengdar almannahagsmunum frá 1. janúar 2009. Það undirstrikar forgangsröðina í vinnu endurskoðandans, en breytir þó engu um það að

23. Í þessu tilliti er stundum vitnað til einkunnarorða Michaels Power, „External audit is promoted as a trust engendering technology", úr bók hans *The Audit Society: Rituals of Verification.* Sbr. einnig: „Accountants, as auditors, have cemented their status and privileges on the basis of claims that their expertise enables them to mediate uncertainty and construct independent, objective, true, and fair accounts of corporate affairs. This expertise, it is claimed, enables markets, investors, employees, citizens, and the state to limit and manage risks" (Prem Sikka, „Financial crisis and the silence of the auditors", *Accounting, Organizations and Society*, 6.–7. tbl. 34. árg (2009), bls. 868–873).

sparisjóðir hafa ævinlega verið slíkar einingar. Þótt sjónarmiðið hafi ratað þarna inn í íslenskan rétt í fyrsta sinn, átti það ekki að valda neinum straumhvörfum í nálgun endurskoðenda í endurskoðunarvinnu þeirra fyrir sparisjóðina.

Mynd 1. Haghafar fyrirtækis.



Endurskoðandi verður að vera óháður bæði í reynd og ásýnd

Á óhæðinu eru jafnan tveir fletir, svo sem tekið er á í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur, en þar segir að endurskoðandi og endurskoðunarfyrirtæki skuli vera óháð viðskiptavini sínum, bæði í reynd og ásýnd. Hvernig fyrra atriðið er tryggt á endurskoðandinn við sjálfan sig og samvisku sína og liggja viðurlög við því ef endurskoðandi verður uppvís að brotum í starfi. Erfitt er að tryggja óhæði í ásýnd, en lögunum er þó ætlað að stuðla að því. Grundvallaratriði í því sambandi kemur fram í 2. mgr. 19. gr. laganna en þar segir að endurskoðanda sé óheimilt að taka þátt í ákvörðunum stjórnar eða stjórnenda þess aðila sem hann endurskoðar. Óhjákvæmilegt er að líta til þessa ákvæðis þegar endurskoðandi vinnur ráðgjafarstörf fyrir fyrirtæki sem hann sinnir endurskoðun hjá. Sökum fagþekkingar og reynslu endurskoðandans er ekkert undarlegt að stjórnendur fyrirtækja leiti ráða hjá honum, en þar reynir á dómgreind endurskoðandans. Endurskoðun og ráðgjöf fyrir sama umbjóðanda fer ekki saman. Ef þessa er ekki gætt er óhæði ekki lengur til að dreifa, hvorki í reynd né ásýnd.

Starf endurskoðandans – samlíking

Misskilningur á hlutverki og stöðu endurskoðenda er útbreiddur. Sumir halda að endurskoðendur beri ábyrgð á ársreikningum og finnst endurskoðendur vera í vinnu hjá félögum sem þeir endurskoða. Af þessum sökum sé eðlilegt að félögin feli þeim alls kyns verk önnur en endurskoðun, sem krefjast fagþekkingar á fjármálum og rekstri.

Frekar má líkja hlutverki þeirra við hlutverk og stöðu opinberra eftirlitsmanna eða skoðunarmanna sem hafa fengið faggildingu til starfa. Til að mynda ber löggiltur bifreiðarskoðunarmaður ekki ábyrgð á ástandi bifreiðarinnar sem hann fær til skoðunar, heldur gefur hann óháð álit sitt á ástandinu. Þótt eigandi bifreiðarinnar greiði honum fyrir úttektina, er hún ekki nema að litlu leyti gerð í þágu eigandans, heldur fyrst og fremst í þágu almennings. Slík úttekt skal gerð reglulega í þeim tilgangi að bæta öryggi í umferðinni og koma í veg fyrir slys. Bifreiðarskoðunarmaður má ekki gefa neinn afslátt af gæðum úttektarinnar, t.d. með því benda eigandanum á að hemlarör að framan sé á síðasta snúningi en gefa honum samt fulla skoðun eða fyrirvaralausa áritun. Bifreiðarskoðunarmaður tekur ekki að sér í hjáverkum að skipta um hjólalegur og stýrisenda í bifreiðum og tekur síðan við þeim til skoðunar daginn eftir viðgerð. Úttekt hans getur þá ekki verið hlutlaus.

Ráðgjöf er verkefni með afar óljós mörk. Ráð um tilhögun bókhalds geta hæglega farið að snerta reikningsskilin og þar með orðið að aðstoð við gerð ársreikningsins. Aðstoðin má þó ekki verða svo mikil að endurskoðandinn semji ársreikninginn fyrir viðskiptavininn. Í reglum nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja er kveðið á um að endurskoðanda fjármálafyrirtækis sé óheimilt að starfa í eigin þágu að verkefnum sem skert geti hæfi hans gagnvart fyrirtækinu. Jafnframt skuli endurskoðandi forðast að vera beinn þátttakandi í mikilvægum útlána- og rekstrarákvörðum fjármálafyrirtækisins, einkum ef í slíku mati felst annað en aðstoð við tæknilega útreikninga út frá gefnum forsendum.[24]

Hér framar var nefnt ákvæðið í 20. gr. laga nr. 79/2008 um takmörkun á starfstíma endurskoðanda og endurskoðunarfyrirtækis fyrir sama viðskiptavin. Gildandi lög um endurskoðendur taka því með skýrari hætti á óhæðisvandanum en eldri lög.

24. Sjá nánari umfjöllun hér aftar og jafnframt í 8. kafla, um reikningsskil sparisjóðanna.

7.1.2.2 Siðareglur endurskoðenda

Fram hefur komið að samkvæmt 8. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur eiga þeir að fylgja siðareglum Félags löggiltra endurskoðenda. Við samningu þeirra hafði félagið að leiðarljósi siðareglur alþjóðasamtaka endurskoðenda (IFAC),[25] *Code of Ethics for Professional Accountants,* frá júní 2005 ásamt þeim breytingum sem fram koma í endurskoðuðum reglum IFAC sem voru gefnar út í júlí 2009. Siðareglurnar voru samþykktar á aðalfundi félagsins 14. nóvember 2009 og með staðfestingu efnahags- og viðskiptaráðherra 29. september 2010 öðluðust þær formlegt gildi. Endurskoðuð útgáfa siðareglnanna var samþykkt á aðalfundi Félags löggiltra endurskoðenda 5. nóvember 2010 og staðfest af efnahags- og viðskiptaráðherra 24. febrúar 2011 og tók þegar gildi. Þessar siðareglur gilda um störf endurkoðenda en í þeim eru settar fram lágmarkskröfur sem gera má til þeirra, en lög og stjórnvaldsfyrirmæli sem kveða á um strangari reglur en fram koma í siðareglunum ganga þeim vitanlega framar, eins og greinir í formála þeirra.

Siðareglur Félags löggiltra endurskoðenda[26] hefjast á þeim orðum að aðalsmerki endurskoðendastéttarinnar sé að starfa með hagsmuni samfélagsins að leiðarljósi. Þar af leiðandi felist ábyrgð endurskoðanda ekki eingöngu í því að uppfylla þarfir einstaks viðskiptavinar eða vinnuveitanda. Með þessu eru tekin af öll tvímæli um það hver forgangsröðin skuli vera í endurskoðunarverkefnum. Þá má benda á að í formála að siðareglunum er örstutt umfjöllun um alþjóðasamtök endurskoðenda sem voru stofnuð árið 1977, þar sem segir að markmið IFAC sé að viðhalda sífelldri þróun á sviði endurskoðunar og reikningshalds með því að stuðla að samræmingu staðla sem endurskoðendur starfa eftir. Með því megi tryggja að störf endurskoðenda í þágu samfélagsins verði alltaf í hæsta gæðaflokki.

Enda þótt siðareglurnar hafi ekki öðlast formlegt gildi fyrr en undir lok ársins 2010 þá var bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 79/2008 sem skyldaði endurskoðendur til að endurskoða með viðurkenndum aðferðum í samræmi við leiðbeinandi reglur um endurskoðun (ISA) út gefnar af alþjóðasamtökum endurskoðenda (IFAC) sem Félag löggiltra endurskoðenda er aðili að. Þá er hið samfélagslega sjónarhorn sem vinna endurskoðenda skoðast út frá ekki nýtt af nálinni. Þó hefur nokkurrar óvissu gætt um stöðu réttarheimildar alþjóðlegra endurskoðunarstaðla hérlendis, þar sem þeir hafa ekki verið innleiddir með fullnægjandi hætti. Þessi óvissa snýst þó ekki um inntak reglnanna, heldur um gildi þeirra þegar kemur að mati á störfum endurskoðenda með tilliti til óhæðis þeirra eða brota í starfi.

Siðareglur Félags löggiltra endurskoðenda innleiddar

Siðareglur Félags löggiltra endurskoðenda eru í þremur hlutum. Í A-hluta er lýst grundvallaratriðum siðareglna endurskoðenda og úrlausnaraðferðum við beitingu þeirra. Endurskoðendum er skylt að beita þessum úrlausnaraðferðum til að greina ógnanir sem geta leitt til þess að þeir nái ekki að fylgja grundvallarreglunum, meta vægi slíkra ógnana og beita varúðarráðstöfunum, ef nauðsynlegt er, til að eyða ógnunum eða draga svo úr þeim að þær verði ásættanlegar. Beita skal varúðarráðstöfunum þegar endurskoðandi metur ógnirnar það miklar að óvilhallur og vel upplýstur þriðji aðili sé líklegur til að álykta, að teknu tilliti til sérstakra staðreynda og aðstæðna endurskoðandans á þeim tíma, að fylgni við grundvallarreglur sé stefnt í hættu. Þá skal endurskoðandi beita faglegri dómgreind við þessar úrlausnaraðferðir.[27] Þá er í B- og C-hluta reglnanna lýst hvernig beita eigi úrlausnaraðferðum við tilteknar aðstæður. Dæmi eru tekin um viðeigandi varúðarráðstafanir til að bregðast við ógnunum við fylgni við grundvallarreglurnar og aðstæðum þar sem varúðarráðstafanir eru ekki tiltækar. B-hlutinn á við starfandi endurskoðendur en C-hlutinn gildir um endurskoðendur sem starfa við annað en endurskoðun. Við tilteknar aðstæður getur verið viðeigandi fyrir starfandi endurskoðendur að nýta sér leiðbeiningar í C-hluta.[28]

Grundvallarreglur endurskoðenda:

- heilindi,
- hlutlægni,
- fagleg hæfni og varkárni,
- trúnaður,
- fagleg hegðun.

Í kafla 100.5 í siðareglunum eru tilfærðar þær grundvallarreglur sem endurskoðandi skal hlíta, en þær eru:

(a) Heilindi – vera hreinskiptinn og heiðarlegur í öllum samskiptum.

25. International Federation of Accountants. Sjá vefsíðu samtakanna, www.ifac.org.
26. Siðareglurnar eru aðgengilegar á vefsvæði félagsins, www.fle.is.
27. Sjá kafla 100.2 í siðareglunum.
28. Sjá kafla 100.3 í siðareglunum.

(b) Hlutlægni – ekki láta hlutdrægni, hagsmunaárekstra eða óviðeigandi áhrif annarra ráða dómgreind sinni.

(c) Fagleg hæfni og varkárni – viðhalda faglegri þekkingu og hæfni sinni til að tryggja að viðskiptavinur eða vinnuveitandi fái faglega þjónustu í samræmi við ríkjandi framþróun í starfsgreininni, lagasetningu og starfsaðferðir. Endurskoðandi skal starfa af kostgæfni og í samræmi við viðurkennda tæknilega og faglega staðla.

(d) Trúnaður – gæta trúnaðar í faglegum og viðskiptalegum samskiptum sínum og ekki veita þriðja aðila upplýsingar án sérstakrar heimildar nema það sé réttmætt eða skylt samkvæmt lögum eða faglegum kröfum. Slíkar upplýsingar skulu hvorki notaðar í eigin þágu né þriðja aðila.

(e) Fagleg hegðun – fara eftir lögum og reglugerðum og forðast allt sem kastað gæti rýrð á endurskoðendastéttina.

Bent er á að í starfsumhverfi endurskoðenda geti skapast sérstakar aðstæður sem ógna fylgni við grundvallarreglurnar. Ógerlegt sé að skilgreina sérhverjar þær aðstæður sem skapa slíkar ógnanir og tilgreina viðeigandi varúðarráðstafanir, auk þes sem eðli verkefna geti verið mismunandi og ógnanir geti því verið margvíslegar og krafist ólíkra varúðarráðstafana. Siðareglurnar móti þess vegna úrlausnaraðferðir sem krefjast þess að endurskoðandi greini, meti og bregðist við ógnunum við fylgni við grundvallarreglurnar. Þessar úrlausnaraðferðir eiga að hjálpa endurskoðendum að uppfylla kröfur siðareglnanna og að standa undir þeirri ábyrgð sem fylgir því að starfa í þágu almannaheilla. Þær ná yfir margar breytilegar aðstæður sem skapa ógnanir við grundvallarreglurnar og geta aftrað endurskoðanda frá því að álíta aðstæður heimilar ef þær eru ekki sérstaklega bannaðar.[29] Endurskoðandi skal meta allar ógnanir með hliðsjón af grundvallarreglunum þegar hann veit eða ætti með réttu að vita um aðstæður eða sambönd sem geta stefnt fylgni við grundvallarreglurnar í hættu.[30] Við beitingu úrlausnaraðferða getur endurskoðandi lent í aðstæðum þar sem ekki er hægt að eyða ógnunum eða draga úr þeim svo þær verði ásættanlegar, annaðhvort vegna þess að ógnunin er svo mikil eða varúðarráðstafanir eru ekki fyrir hendi eða hægt að beita þeim. Við slíkar aðstæður skal hann hafna eða hætta viðkomandi þjónustu eða slíta sambandi við viðskiptavin beri nauðsyn til.[31]

Óhæðishugtakið er tvímælalaust af siðferðilegum toga, enda fær óhæði mikið rúm í siðareglunum. Í handbók Félags löggiltra endurskoðenda með siðareglunum fjallar stærsti hlutinn um óhæði, bæði í endurskoðunar- og könnunarverkefnum, og í öðrum staðfestingarverkefnum. Í siðareglunum er hugtakið skilgreint svo:

Óhæði er:

a) Óhæði í reynd – hugarástand sem gerir kleift að láta í ljós álit án þess að hafa orðið fyrir áhrifum sem stofna faglegu mati í hættu og gerir einstaklingi fært að starfa af heilindum og beita hlutlægri og faglegri dómgreind.

b) Óhæði í ásýnd – að forðast tengsl og aðstæður sem eru svo þýðingarmiklar að óvilhallur og upplýstur þriðji aðili væri líklegur til að álykta á grundvelli staðreynda og aðstæðna að heilindum, hlutlægni eða faglegri dómgreind (tortryggni) fyrirtækis eða meðlims endurskoðunar- eða staðfestingarteymis hafi verið stefnt í hættu.

Í kafla um úrlausnaraðferðir við óhæði segir að þegar um endurskoðunarverkefni er að ræða, sé það í þágu almannaheilla og því sé það krafa siðareglnanna að meðlimir endurskoðunarteyma, fyrirtæki og samstarfsfyrirtæki endurskoðenda séu óháð viðskiptavinum í endurskoðun.[32] Enn fremur segir í reglunum að endurskoðendur skuli beita úrlausnaraðferðum við að bera kennsl á ógnanir við óhæði, meta vægi þeirra og beita varúðarráðstöfunum eftir þörfum til að eyða þeim eða draga úr svo að þær verði ásættanlegar. Þá skuli endurskoðandi þegar hann metur aðstæður þannig að viðeigandi varúðarráðstafanir séu ekki fyrir hendi eða ekki hægt að beita þeim til að eyða ógnunum eða draga úr þeim

29. Sjá kafla 100.6 í siðareglunum.
30. Sjá kafla 100.8 í siðareglunum.
31. Sjá kafla 100.9 í siðareglunum.
32. Sjá kafla 290.4 í siðareglunum.

svo þær verði ásættanlegar, forðast aðstæður eða tengsl sem skapa ógnanir, ella hafna eða hætta við viðkomandi endurskoðunarverkefni. Endurskoðanda ber að nýta sér faglega dómgreind sína við beitingu þessara úrlausnaraðferða.[33]

7.1.3 Lög um ársreikninga

Ekki voru sett sérstök almenn lög um ársreikninga hérlendis fyrr en með lögum nr. 144/1994. Þau voru endurútgefin með fjölmörgum áorðnum breytingum sem lög nr. 3/2006 sem tóku gildi 26. janúar 2006. Strangt til tekið giltu þau þó ekki um ársreikninga sparisjóða fyrr en frá og með reikningsárinu sem hófst 1. janúar 2007, en með breytingarlögum nr. 171/2007 var sparisjóðum bætt inn í upptalningu á gildissviði laganna í 3. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga. Eins og greint er frá í 8. kafla giltu reglur Fjármálaeftirlitsins um reikningsskil lánastofnana fyrir þann tíma.

Kafli um endurskoðun er í ársreikningalögunum

Í IX. kafla laga nr. 3/2006 er fjallað um endurskoðun og yfirferð ársreikninga. Helst eru ákvæðin um kosningu endurskoðanda, ráðningu og starfslok, hvaða félög eru endurskoðunarskyld og um gagnkvæma upplýsingaskyldu endurskoðandans og stjórnar félags og framkvæmdastjóra. Í 1. mgr. 102. gr. er kveðið á um að endurskoðendur skuli endurskoða ársreikning í samræmi við lög um endurskoðendur og í 2. mgr. 102. gr. segir að skoðunarmenn skuli yfirfara ársreikning og í því sambandi kanna bókhaldsgögn félagsins og aðra þætti er varða rekstur þess og stöðu. Engin ákvæði eru í endurskoðunarkafla ársreikningalaganna um að endurskoðandi skuli tilkynna yfirvöldum eða eftirlitsaðilum utan félagsins um lögbrot við stjórn þess, heldur einungis að hann sé tilkynningarskyldur gagnvart eigendum félagsins líkt og fram kemur í 3. mgr. 102. gr. laganna. Þar segir:

> Ef endurskoðendur eða skoðunarmenn verða þess varir að stjórnendur félags hafi í störfum sínum fyrir það ekki farið að lögum, þannig að það geti haft í för með sér ábyrgð fyrir þá eða félagið, eða brotið gegn félagssamþykktum skulu þeir gera aðalfundi grein fyrir því.

Lög um ársreikninga hafa að geyma ítarlegri fyrirmæli um áritun endurskoðanda á ársreikning en lög um endurskoðendur. Í 104. gr. ársreikningalaga, sem var efnislega sambærilegt 65. gr. eldri laga, stóð eftirfarandi fram til þess að ákvæðinu var breytt með lögum nr. 14/2013:

> Endurskoðendur eða skoðunarmenn skulu að lokinni endurskoðun árita ársreikninginn og enn fremur samstæðureikning ef hann er saminn og skal áritunin fylgja ársreikningnum.
>
> Í árituninni skal koma fram að ársreikningurinn eða samstæðureikningurinn hafi verið endurskoðaður. Þá skal koma fram álit endurskoðenda eða skoðunarmanna á því hvort ársreikningurinn eða samstæðureikningurinn sé saminn í samræmi við ákvæði laga og settar reikningsskilareglur, svo og greinargerð um niðurstöðu endurskoðunarinnar að öðru leyti. Ef endurskoðendur eða skoðunarmenn telja að ekki beri að samþykkja ársreikninginn skulu þeir taka það fram sérstaklega.
>
> Endurskoðendur eða skoðunarmenn skulu sannreyna að skýrsla stjórnar hafi að geyma þær upplýsingar sem þar ber að veita í samræmi við ársreikninginn og vekja athygli á því í áritun sinni ef svo er ekki.[34]

Með breytingarlögum nr. 45/2005 var bætt inn í lögin ákvæði sem kveður á um að endurskoðendur eða skoðunarmenn skuli gefa skýrslu um endurskoðunarvinnu sína og var talið upp í fimm liðum hvaða efni hún skyldi geyma. Með lögum nr. 171/2007 var sambærilegu ákvæði í nýjum lögum, 106. gr. laga nr. 3/2006, breytt þannig að það kveði aðeins á um þau lágmarksatriði sem koma þyrftu fram í endurskoðunarskýrslu. Ákvæðið var fellt brott með lögum nr. 14/2013, en þar sagði fram til þess að áritun endurskoðenda og skoðunarmanna skyldi innihalda að minnsta kosti inngang þar sem fram kæmi hvaða ársreikning

33. Sjá kafla 290.7 í síðareglunum.

34. Með lögum nr. 14/2013 var ákvæði 2. og 3. mgr. breytt, auk þess sem skoðunarmenn voru felldir úr ákvæði 1. mgr. Ákvæði 2. og 3. mgr. gildandi 104. gr. hljóða svo: „Áritun endurskoðanda skal vera í samræmi við það sem fram kemur í lögum um endurskoðendur, nr. 79/2008. Auk þess skal í áritun endurskoðanda koma fram álit á því hvort skýrsla stjórnar geymi þær upplýsingar sem þar ber að veita. Ef endurskoðendur telja að ekki beri að samþykkja ársreikninginn skulu þeir taka það fram sérstaklega. – Skoðunarmenn skulu að lokinni yfirferð ársreiknings undirrita hann sem og samstæðureikning ef hann er saminn og skal undirritun skoðunarmanns ásamt dagsetningu fylgja ársreikningnum. Ef skoðunarmaður telur að ekki beri að samþykkja ársreikninginn skal hann taka það fram sérstaklega. Eins skal hann sannreyna að skýrsla stjórnar hafi að geyma þær upplýsingar sem þar ber að veita í samræmi við lög og vekja athygli á því ef svo er ekki.“

væri verið að endurskoða og hvaða reikningsskilareglum hefði verið beitt við samningu ársreiknings; lýsingu á umfangi endurskoðunar þar sem fram kæmu að minnsta kosti þær endurskoðunarreglur sem notaðar hefðu verið, og áritun þar sem skýrt kæmi fram álit endurskoðenda eða skoðunarmanna um hvort ársreikningurinn gæfi glögga mynd samkvæmt viðeigandi reikningsskilareglum og, eftir því sem við ætti, hvort ársreikningurinn uppfyllti lögboðnar kröfur. Áritunin skyldi vera án fyrirvara, með fyrirvara, neikvæð eða gerð grein fyrir því ef ekki væri mögulegt að gefa álit. Þá skyldi vísað til þeirra mála sem endurskoðendur eða skoðunarmenn vildu vekja sérstaka athygli á án þess að gefa áritun með fyrirvara. Jafnframt skyldi áritunin innihalda álit um það hvort skýrsla stjórnar hefði að geyma þær upplýsingar sem þar bæri að veita í samræmi við ársreikninginn og skyldu endurskoðendur og skoðunarmenn vekja athygli á því í áritun sinni ef svo væri ekki. Eins og fram er komið var ákvæðið fellt brott með lögum nr. 14/2013 og gildir því ákvæði 2. mgr. 104. gr. sem breytt var með sömu lögum, þar sem segir að áritun endurskoðanda skuli vera í samræmi við það sem fram kemur í lögum um endurskoðendur nr. 79/2008, auk þess sem í árituninni skuli kom fram álit á því hvort skýrsla stjórnar geymi þær upplýsingar sem þar beri að veita. Endurskoðendum ber að taka það fram sérstaklega ef þeir telja að ekki beri að samþykkja ársreikninginn.

7.1.3.1 Endurskoðunarnefndir

Með lögum nr. 80/2008 var gerð breyting á lögum nr. 3/2006 um ársreikninga. Meðal þeirra breytinga var nýr kafli um endurskoðunarnefndir þar sem kveðið var á um skipun, hlutverk og störf endurskoðunarnefndar, sbr. 2. gr. laganna. Breytingin var gerð samhliða setningu laga nr. 79/2008 um endurskoðendur í þeim tilgangi að koma í framkvæmd hér á landi ákveðnum þáttum tilskipunar Evrópuþingsins og -ráðsins 2006/43/EB frá 17. maí 2006 um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga, svonefndrar 8. félagatilskipunar. Með þeirri tilskipun voru kröfur til endurskoðenda og endurskoðunarfyrirtækja auknar töluvert. Eitt helsta markmið hennar er að tryggja betur en áður að fjárfestar og aðrir hagsmunaaðilar geti reitt sig á gæði fjármálaupplýsinga og störf endurskoðenda. Brýnt er að tryggja slíkt hjá aðilum tengdum almannahagsmunum, enda eru þeir sýnilegri og mikilvægari efnahagslega og því er eðlilegt að strangari kröfur gildi um endurskoðun þeirra.

Í 108. gr. a. laga nr. 3/2006, sbr. lög nr. 80/2008, er kveðið á um skipun endurskoðunarnefndar. Þar segir að við einingu tengda almannahagsmunum skuli starfa endurskoðunarnefnd sem stjórn einingar beri ábyrgð á að skipa. Að minnsta kosti þrír skulu skipaðir í hana eigi síðar en mánuði eftir aðalfund. Nefndarmenn skulu vera óháðir endurskoðanda eða endurskoðendum einingarinnar og þá skal meiri hluti nefndarmanna jafnframt vera óháður einingunni. Framkvæmdastjóra er meinað að eiga sæti í nefndinni. Nefndarmenn skulu hafa þekkingu og reynslu í samræmi við störf nefndarinnar og að minnsta kosti einn þeirra skal hafa staðgóða þekkingu og reynslu á sviði reikningsskila eða endurskoðunar.

Hlutverk endurskoðunarnefndar

Hlutverk endurskoðunarnefnda kemur fram í 108. gr. b. Samkvæmt ákvæðinu er nefndinni falið ákveðið hlutverk án tillits til ábyrgðar stjórnar, stjórnenda eða annarra á þessu sviði. Þessir aðilar geta því ekki framselt ábyrgð sína á þeim verkefnum sem undir þá heyra til endurskoðunarnefndar, þrátt fyrir að endurskoðunarnefnd séu falin verkefnin samkvæmt ákvæðinu. Í ákvæðinu eru talin upp þau lágmarksverkefni sem endurskoðunarnefnd ber að sinna, sem eru: eftirlit með vinnuferli við gerð reikningsskila; eftirlit með fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits einingarinnar, innri endurskoðun, ef við á, og áhættustýringu; eftirlit með endurskoðun ársreiknings og samstæðureiknings einingarinnar; mat á óhæði endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtækis og eftirlit með öðrum störfum endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtækis; að setja fram tillögu til stjórnar um val á endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki.

Í 108. gr. c. segir að í einingum tengdum almannahagsmunum skuli tillaga stjórnar um tilnefningu endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtækis byggjast á tilmælum frá endurskoðunarnefndinni, og í 108. gr. d. segir að endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki skuli árlega gera endurskoðunarnefnd grein fyrir störfum sínum og óhæði og skila skriflegri skýrslu um mikilvæg atriði sem fram hafi komið við endurskoðunina. Í skýrslunni

skuli sérstaklega geta um veikleika í innra eftirliti í vinnuferli við gerð reikningsskila. Þetta síðastnefnda ákvæði vísar til svonefndrar endurskoðunarskýrslu, en gerð hennar hefur verið tilskilin í reglum Fjármálaeftirlitsins um endurskoðun fjármálafyrirtækja, og þar áður hliðstæðum reglum bankaeftirlitsins, allar götur frá 1994. Endurskoðunarskýrsla var nefnd í lögum nr. 32/1978 um hlutafélög, án þess að þar væru skýr ákvæði um innihald hennar.

Þótt ákvæðin um endurskoðunarnefnd væru nýmæli í lögum árið 2008 höfðu slíkar nefndir þó þekkst fyrir þann tíma. Í Bandaríkjunum hafði tíðkast frá því á 8. áratugnum að félög sem höfðu hlutabréf sín skráð á markaði hefðu starfandi endurskoðunarnefnd (e. *audit committee*). Þar var um að ræða undirnefnd eða starfsnefnd stjórnar sem skyldi hafa yfirumsjón og eftirlit með gerð reikningsskila og annaðist samskipti við innri og ytri endurskoðendur. Með Sarbanes-Oxley lögunum frá 2002 var skerpt á hlutverki og skipan endurskoðunarnefnda í þeim tilgangi að auka óhæði þeirra og tryggja að nefndarmenn hefðu þekkingu á viðfangsefninu. Þær reglur höfðu víðtæk áhrif í öðrum löndum. Á árunum 2003–2008 settu stærstu fjármálafyrirtækin hér á landi sér sjálf starfsreglur um skipan sérstakra endurskoðunarnefnda sem höfðu það verkefni að undirbúa og fjalla um reikningsskil og innra eftirlit fyrirtækisins til að undirbúa umfjöllun stjórnar um þau viðfangsefni.[35] Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis var eini sparisjóðurinn sem setti á fót endurskoðunarnefnd áður en það varð skylt samkvæmt lögum frá og með 1. janúar 2009. Hún var skipuð þremur stjórnarmönnum og starfaði með svipuðum hætti og endurskoðunarnefndir stóru bankanna. Hún hélt sjö fundi á tímabilinu frá 13. desember 2007 til 6. janúar 2009. Forstöðumaður innri endurskoðunar og ytri endurskoðandi sátu alla fundi nefndarinnar og stundum að auki forstöðumaður reikningshalds og sparisjóðsstjóri. Nefndin var fyrst og fremst starfsnefnd og verður ekki fullyrt um eftirlitshlutverk hennar.

Hverjir mega sitja í endurskoðunarnefnd?

Fjármálaeftirlitið sendi öllum lánastofnunum, vátryggingarfélögum og lífeyrissjóðum bréf 16. janúar 2009 þar sem athygli var vakin á breytingum á lögum um endurskoðendur og lögum um ársreikninga. Í bréfinu var einnig útskýrt hvað átt væri við með hugtakinu *eining tengd almannahagsmunum*. Í bréfinu var ekki sett fram krafa um að þessir aðilar tilkynntu Fjármálaeftirlitinu um skipan endurskoðunarnefndar, enda engin fyrirmæli um slíka upplýsingaskyldu í lögunum. Dráttur og jafnvel misbrestur varð á því hjá sumum sparisjóðum að endurskoðunarnefnd yrði skipuð. Ekki var nánar skýrt hvað átt var við með því að meiri hluti nefndarmanna skyldi vera „óháður einingunni“ í lögunum og verður ekki ráðið af athugasemdum með lagafrumvarpinu hvað átt er við, en nokkrar umræður spunnust um hugtakið.[36] Fjármálaeftirlitið sendi 20. júní 2011 frá sér drög að leiðbeinandi tilmælum um skipan og störf endurskoðunarnefnda eftirlitsskyldra aðila, umræðuskjal nr. 6/2011, þar sem leitast var við að skýra og taka af öll tvímæli um tilganginn með skipan endurskoðunarnefndar, hvað það merkti að vera óháður einingunni, verkefni endurskoðunarnefndar og loks hverjar skyldur stjórnar einingarinnar væru í þessu sambandi. Í drögunum segir:

> Fjármálaeftirlitið lítur svo á að hugtakið „óháður einingunni“ feli m.a. í sér að viðkomandi sé ekki stjórnarmaður, starfsmaður eða ráðandi hluthafi einingarinnar. Jafnframt að ekki séu slík tengsl milli viðkomandi aðila og stjórnarmanna að ástæða sé til að draga óhæði hans í efa.

Samkvæmt þessari túlkun má einungis einn nefndarmaður af þremur vera úr hópi stjórnarmanna viðkomandi sparisjóðs. Í leiðbeiningum Viðskiptaráðs frá 2009 um stjórnarhætti í fyrirtækjum er endurskoðunarnefnd sögð vera undirnefnd stjórnar og þar er ekki lagt bann við því að allir nefndarmenn eigi sæti í stjórn viðkomandi fyrirtækis. Í leiðbeiningum segir:

> Nefndarmenn skulu vera óháðir endurskoðanda eða endurskoðendum félagsins. Meirihluti nefndarinnar skal jafnframt vera óháður félaginu og daglegum stjórnendum þess. Auk þess skal einn nefndarmanna, sem bæði er óháður daglegum stjórnendum og félaginu,

35. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 er umfjöllun um starfsemi þessara nefnda hjá stóru bönkunum þremur í kafla 11.1.5 í 3. bindi skýrslunnar.

36. Sjá til dæmis Einar Guðbjartsson, „Endurskoðunarnefnd. Um hugtakið „óháður einingunni““, *Rannsóknir í félagsvísindum XII: Þjóðarspegillinn 2011 – Viðskiptafræðideild*, ritstj. Ingjaldur Hannibalsson, Reykjavík 2011, http://hdl.handle.net/1946/10259.

Tafla 1. Endurskoðunarnefndir í þeim sparisjóðum sem störfuðu í ársbyrjun 2009.

		Nefndarmenn	
	Nefnd skipuð	**Úr stjórn**	**Utan frá**
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	nóvember 2007	3	0
Sparisjóður Vestmannaeyja	15. júní 2009*	1	2
Sparisjóðurinn í Keflavík	14. okt. 2009	2	1
Sparisjóður Norðfjarðar	24. feb. 2010	1	2
Sparisjóður Strandamanna	6. maí 2010	2	1
Sparisjóður Svarfdæla	9. júní 2011	1	2
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	24. ágúst 2011	1	2
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	12. sept. 2011	2	1
Sparisjóður Bolungarvíkur	haustið 2011	2	1
Sparisjóður Höfðhverfinga	mars 2012	1	2
Afl sparisjóður	engin		
Sparisjóður Ólafsfjarðar	engin		
Byr sparisjóður	engin - FME tók yfir 22. apríl 2010		
Sparisjóður Mýrasýslu	engin - Arion banki tók yfir 3. apríl 2009		

* Fyrsta nefndin skipuð. Síðan formleg skipun á hverju ári.

vera óháður stórum hluthöfum félagsins. Framkvæmdastjóri félagsins og aðrir daglegir stjórnendur þess skulu ekki eiga sæti í nefndinni.[37]

Það mun vera algengt að túlka þessar leiðbeiningar á þann veg að tveir stjórnarmenn megi sitja í endurskoðunarnefndinni. Á hinn bóginn er vandséð hverjir af fimm stjórnarmönnum í sparisjóði eru eða eiga að vera óháðari einingunni en aðrir stjórnarmenn. Það er hins vegar bæði eðlilegt og æskilegt að einn nefndarmanna komi úr stjórninni.

Í töflu 1 er yfirlit yfir það hverjir sparisjóðanna skipuðu endurskoðunarnefnd og hvenær. Jafnframt sýnir taflan hvernig nefndirnar voru mannaðar í upphafi, þ.e. hve margir nefndarmenn voru jafnframt stjórnarmenn í viðkomandi sparisjóði. Í öllum þessum nefndum hafði meiri hluti nefndarmanna, og í sumum tilfellum allir nefndarmenn, staðgóða þekkingu og reynslu á sviði reikningsskila eða endurskoðunar.

Eins og hér hefur komið fram er endurskoðunarnefndin eftirlitsnefnd. Þar sem skammur tími er liðinn frá því að endurskoðunarnefndir voru lögfestar er framkvæmdin enn í mótun en svo virðist sem almennur skilningur sé á því að óhæði nefndarmanna skuli tryggt, svo og þekking þeirra á reikningsskilum og endurskoðun.

7.2 Reglur Fjármálaeftirlitsins um endurskoðun

Eins og fyrr segir þótti nauðsynlegt með hliðsjón af mikilvægi starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða að opinber eftirlitsaðili hefði heimild til að setja nánari reglur um framkvæmd endurskoðunar hjá þessum stofnunum. Bankaeftirlitið birti slíkar leiðbeinandi reglur 30. desember 1994, reglur nr. 704/1994 um endurskoðun viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana. Hinn 10. september 2001 gaf Fjármálaeftirlitið út nánast sömu reglur undir nýju heiti með tilvísun til breyttrar löggjafar, þ.e. reglur nr. 694/2001 um endurskoðun lánastofnana. Þær voru leystar af hólmi af lítt breyttum reglum nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja, sem hafa gilt síðan. Reglurnar eru leiðbeinandi um skipulagningu, framkvæmd og áritun um könnun á árshlutareikningum fjármálafyrirtækja og er ætlað að vera skilgreining á meginatriðum í góðri endurskoðunarvenju hjá fjármálafyrirtækjum.

7.2.1 Góð endurskoðunarvenja

Víða í lögum hefur verið vísað til hugtaksins *góð endurskoðunarvenja* án þess að útskýrt sé hvað átt er við með því. Í athugasemdum við 83. gr. í frumvarpi til laga hlutafélög nr. 32/1978 sagði:

37. Stjórnarhættir fyrirtækja, leiðbeiningabæklingur frá Viðskiptaráði Íslands, 3. útgáfa, 2009, bls. 30. Ný útgáfa leiðbeininganna kom út í mars 2012, 4. útgáfa, en engin efnisleg breyting var gerð á tilvitnuðum texta milli 3. og 4. útgáfu.

> Með vísun til góðrar endurskoðunarvenju er einmitt átt við, að endurskoðunin sé framkvæmd í samræmi við það, sem almennt gerist hjá sérhæfðu og samviskusömu fólki, sem að endurskoðun vinnur á hverjum tíma.[38]

Hugtakið kom síðan fyrir í lögum um ársreikninga, lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um endurskoðendur, allt þar til í síðustu gerð laga um endurskoðendur, nr. 79/2008, en þar hljóðar 9. gr. svo:

> Endurskoðandi skal rækja störf sín í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla og alþjóðlega staðla um gæðaeftirlit sem teknir hafa verið upp í íslenskan rétt, sbr. 31. gr.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laganna sagði um 9. gr. að í 8. félagatilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins kæmi fram að með alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum væri átt við ISA (International Standards on Auditing) og tengdar yfirlýsingar og staðla sem vörðuðu endurskoðunina. Í endurskoðunarstöðlunum væri víða vísað í alþjóðlega gæðastaðla, ISQC,[39] en einnig gert ráð fyrir því að vísað yrði til þessara staðla við gæðaeftirlit. Því var í frumvarpinu gert ráð fyrir að endurskoðandi rækti störf sín í samræmi við alþjóðlega gæðastaðla.[40] Hugtakið *góð endurskoðunarvenja* hefur þannig í íslenskri löggjöf fengið sambærilega meðferð og hugtakið *góð reikningsskilavenja*, sem var leyst af hólmi með klausunni „settar reikningsskilareglur“, sbr. umfjöllun í 8. kafla.

7.2.2 Markmið með endurskoðun ársreiknings

Í 2. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja er kveðið á um að markmið endurskoðunar sé

> að komast að raun um hvort ársreikningur gefi glögga mynd af afkomu og efnahag fjármálafyrirtækis og að ársreikningur sé saminn í samræmi við ákvæði þeirra laga og reglna sem um fyrirtækið gilda, félagssamþykktir og góða reikningsskilavenju og að fylgt hafi verið ákvæðum laga og reglna varðandi upplýsingaskyldu viðkomandi fyrirtækis.

Í þessu felst meðal annars rannsókn á því hvort upplýsingar í rekstrarreikningi og skýringum gefi glögga mynd af rekstrinum, hvort útlán, kröfur og aðrar eignir í efnahagsreikningi séu fyrir hendi, í eigu fyrirtækis og séu færðar og metnar í samræmi við gildandi lög og góða reikningsskilavenju. Einnig að veðsetning og aðrar kvaðir á eignum komi fram í ársreikningi og hvort skuldir og aðrar skuldbindingar, þar með talið tryggingar- og ábyrgðarskuldbindingar, séu tilgreindar og metnar í efnahagsreikningi eða utan efnahagsreiknings. Jafnframt að rekstrar- og efnahagsreikningur séu í samræmi við bókhald viðkomandi fyrirtækis, einstakir liðir séu flokkaðir og sundurliðaðir í samræmi við lög og að nauðsynlegar upplýsingar komi fram í ársreikningi.

7.2.3 Hlutverk og staða endurskoðanda

Í reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 532/2003 eru ákvæði sem lúta að óhæði endurskoðandans. Þau kveða á um nokkur atriði sem eru til þess fallin að styrkja óhæði hans, svo sem að endurskoðanda fjármálafyrirtækis sé óheimilt að starfa í þágu þess að verkefnum sem skert geta óhæði hans gagnvart fyrirtækinu. Jafnframt skal endurskoðandi forðast að vera beinn þátttakandi í mikilvægum útlána- og rekstrarákvörðunum eða koma með fyrstu tillögur að verðmætamati eigna eða skuldbindinga fyrirtækisins, einkum ef í slíku mati felst annað en aðstoð við tæknilega útreikninga út frá gefnum forsendum. Þegar reglurnar voru settar var ekki að finna sambærilegt ákvæði í lögum um endurskoðendur. Með lögum nr. 79/2008 um endurskoðendur var lögfest ákvæði 2. mgr. 19. gr. þar sem segir að endurskoðanda sé óheimilt að taka þátt í ákvörðunum stjórnar eða stjórnenda þess aðila sem hann endurskoðar. Þá segir í 4. gr. reglna nr. 532/2003 að endurskoðandi geti ekki samþykkt leiðsögn eða íhlutun stjórnar eða framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis eða þriðja aðila um framkvæmd endurskoðunar. Hann geti því ekki gert samkomulag sem kveður á um takmörkun hennar. Hliðstætt ákvæði er ekki að finna í lögum um endur-

38. *Alþingistíðindi*, 1977–1978, A-deild, bls. 473.
39. International Standards on Quality Control, einkum Quality Control for Audit, Assurance and Related Services Practices. Nánari upplýsingar má finna á vefsíðu Alþjóðasamta endurskoðenda, IFAC, www.ifac.org.
40. *Alþingistíðindi*, 2007–2008, A-deild, bls. 4786.

skoðun. Í lögum um ársreikninga hafa þó síðan 1994 verið ákvæði um skyldu stjórnar og framkvæmdastjóra félags til að veita endurskoðendum og skoðunarmönnum félagsins upplýsingar og afhenda þeim gögn, bæði að eigin frumkvæði og að beiðni endurskoðenda.

Innri endurskoðunardeildir í fjármálafyrirtækjum

Í 5. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 532/2003 er kveðið á um að endurskoðandi skuli samkvæmt nánara samkomulagi við stjórn fyrirtækisins, og í þeim mæli sem hann telur eðlilegt, byggja vinnu sína á athugunum og könnunum sem innri endurskoðunardeild fjármálafyrirtækisins framkvæmir, enda hafi hann gengið úr skugga um að sjálfstæði, óhæði og fagleg þekking starfsmanna deildarinnar sé nægjanleg til þess að á vinnu þeirra sé byggjandi. Endurskoðandi skal ávallt yfirfara og framkvæma nauðsynlegar athuganir á gæðum og umfangi þeirrar vinnu innri endurskoðunardeildar sem hann hyggst byggja niðurstöður sínar á. Eins og framar greinir varð viðskiptabönkum og sparisjóðum skylt samkvæmt lögum að starfrækja endurskoðunardeild sem annaðist innri endurskoðun viðkomandi fyrirtækis,[41] en veita mátti undanþágu frá því að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Flestir sparisjóðanna nýttu sér þetta undanþáguákvæði og sömdu í staðinn við sjálfstætt starfandi eftirlitsaðila um framkvæmd innri endurskoðunar, í flestum tilfellum sama endurskoðunarfyrirtæki og annaðist ytri endurskoðun viðkomandi sparisjóðs. Endurskoðunarfyrirtækin sem í hlut áttu hafa þurft að gæta þess að aðrir starfsmenn fyrirtækisins sinntu innri endurskoðun en þeir sem höfðu með ytri endurskoðunina að gera. Samkvæmt reglum nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja er endurskoðanda heimilt að nota aðstoðarmenn og sérfræðinga við einstaka þætti endurskoðunarvinnunnar. Ákvæðið tekur einnig til sjálfstætt starfandi eftirlitsaðila sem sparisjóður hefur gert samning við um árlega úttekt á innra eftirliti, sbr. heimild til undanþágu frá starfsrækslu innri endurskoðunardeildar.

Það kann að orka tvímælis að innri og ytri endurskoðun sé á sömu hendi, enda byggist það á ólíku eðli verkefnanna. Innri endurskoðandi leggur mat á og bætir virkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarhátta með kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum og styður þannig viðkomandi fyrirtæki í því að ná markmiðum sínum. Hann heyrir stjórnskipulega undir stjórn fjármálafyrirtækisins en afléttir þó ekki ábyrgðinni af henni á innra eftirliti. Honum er þó heimilt að vera ráðgefandi gagnvart yfirstjórn um ákvarðanir um aðferðir við innra eftirlit í starfseminni.[42] Á árinu 2010 voru lög um fjármálafyrirtæki bætt og tekið upp ákvæði um að endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki skyldi ekki gegna öðrum störfum fyrir fjármálafyrirtækið. Í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 2/2011 um undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar hjá fjármálafyrirtækjum segir að ekki sé heimilt að fela endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki sem sinnir ytri endurskoðun hjá hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki að sjá um innri endurskoðun samkvæmt 1. mgr. 90. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Því ákvæði var breytt með lögum nr. 75/2010. Breytingin skerpir á kröfu um að endurskoðendur séu óháðir í störfum sínum og að krafan um óhæði lúti ekki eingöngu að einstaklingum heldur einnig að endurskoðunarfyrirtækjum í heild sinni. Samkvæmt 1. mgr. 90. gr. laga nr. 161/2002, sbr. 48. gr. laga nr. 75/2010, er bæði endurskoðanda og endurskoðunarfyrirtæki óheimilt að gegna öðrum störfum fyrir fjármálafyrirtæki, ef hann eða fyrirtækið hefur með höndum endurskoðun ársreiknings. Með hliðsjón af þessu getur sami endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki ekki sinnt bæði innri og ytri endurskoðun hjá sama fjármálafyrirtæki.[43]

7.2.4 Framkvæmd og umfang endurskoðunar

Í 6. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja segir að endurskoðun skuli framkvæma í samræmi við góða endurskoðunarvenju. Með því sé átt við að endurskoðað sé með viðurkenndum aðferðum sem hæfir og samviskusamir endurskoðendur noti. Meginþættir í framkvæmd endurskoðunarinnar eru síðan tilgreindir í 6. gr. sem könnun á bókhaldskerfum og -skipulagi með tilliti til áreiðanleika og innra eftirlits, athuganir og söfnun gagna til að staðfesta réttmæti einstakra liða í ársreikningi

41. Sbr. b-lið 1. mgr. 15. gr. nr. 39/1996 um breytingu á lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði.
42. Sbr. 2. og 4. gr. leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins nr. 3/2008 um störf endurskoðunardeildar fjármálafyrirtækja.
43. Sbr. 2. gr. II. kafla leiðbeinandi tilmæla nr. 2/2011 um undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar hjá fjármálafyrirtækjum.

og könnun á starfsemi fyrirtækisins, þróun þess og horfum, til þess að meta hættuna á því að eigið fé þess fari á næsta ári undir lögbundið lágmark. Hvað varðar athuganir og söfnun gagna eru tilgreindir nánar eftirfarandi verkþættir í 6. gr. reglnanna:

> Jafnframt felst í þessu að endurskoðandi skal, við endurskoðun ársreiknings, framkvæma sérstakar kannanir á stöðu stærstu lánþega með tilliti til greiðslutrygginga og afskriftaþarfar. Endurskoðandi skal einnig afla yfirlýsingar stjórnar og framkvæmdastjóra um að allar eignir, skuldir, ábyrgðir, kvaðir og skuldbindingar komi fram í ársreikningi og að sömu aðilum sé ekki kunnugt um áhættu eða atvik, fyrr en eftir lok reikningsárs, sem tengjast fjárhagsstöðu fyrirtækisins og kynnu síðar að leiða til umtalsverðrar skerðingar á þeirri fjárhagsstöðu sem fram kemur í ársreikningnum.

Ef könnun endurskoðandans á bókhaldskerfi og innra eftirliti leiðir í ljós að þetta tryggir með viðunandi hætti að bókhald sé í góðu horfi getur það leitt í ljós að ekki sé nauðsyn á umfangsmikilli könnun einstakra bókhaldsliða.

Í reglunum eru ákvæði um skipulagningu og skráningu endurskoðunarvinnunnar og er lögð áhersla á að umfang og niðurstöðu einstakra endurskoðunaraðgerða og heildarniðurstöður um einstaka liði ársreiknings skuli skrá á vinnuskjöl sem geymd skuli með kerfisbundnum hætti.

7.2.5 Mikilvægi og áhætta

Eitt af því mikilvægasta sem endurskoðanda ber að hafa í huga þegar hann skipuleggur endurskoðunina eru svokölluð mikilvægismörk. Þau stýra meðal annars umfangi og eðli athugana sem framkvæmdar eru og þeirra gagna sem endurskoðandinn aflar. Endurskoðandinn setur sér mikilvægismörk við skipulagninguna og dreifir þeim síðan á liði ársreikningsins og skýringarnar. Mikilvægismörk einstakra liða í reikningsskilunum geta verið mismunandi, en þar skiptir meðal annars máli áhætta hvers liðar, bæði svokölluð eðlislæg áhætta og svokölluð eftirlitsáhætta.

Eðlilegt er að meginákersla sé lögð á þá liði ársreiknings sem mestu máli skipta; hlutfallslega eða mælt í fjárhæðum, svo og huglæga áhættu. Styrkur innra eftirlits hefur áhrif á áhættuna og þar með ákvarðanir um framkvæmd og umfang endurskoðunar. Mikilvægi og áhætta skipa mikilvægan sess í endurskoðunarstöðlum og vinnuleiðbeiningum endurskoðenda hvarvetna en eru þó hvergi nefnd sérstaklega í lögum. Í 8. og 9. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja er fjallað um þessi atriði. Þar er lögð áhersla á að gott innra eftirlit fyrirtækis geti aldrei leyst endurskoðanda undan því að framkvæma sjálfur sérstakar athuganir og gagnasöfnun til staðfestingar á réttmæti einstakra mikilvægra liða ársreikningsins. Í 3. mgr. 8. gr. reglnanna segir m.a.:

> Þannig skal endurskoðandi ávallt framkvæma sérstakar athuganir á raunvirði eigna fyrirtækis og kanna sérstaklega þá áhættu sem kann að vera tengd skuldbindingum eða samningum sem stofnunin hefur átt aðild að. Dreifing útlána og útlán til stærstu lánþega, greiðslutryggingar og afskriftaframlög skulu einnig könnuð sérstaklega.

Þá segir í 9. gr. reglnanna að endurskoðandi skuli gera stjórn viðkomandi fyrirtækis og Fjármálaeftirlitinu viðvart ef hann verður var við verulega ágalla á rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingar útlána, önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu fyrirtækisins eða atriði sem leiða til þess að hann mundi synja um áritun eða gera fyrirvara í áritun sinni, svo og ef endurskoðandi hefur ástæðu til að ætla að lög eða reglur hafi verið brotnar. Sama á við um sambærileg atriði sem endurskoðandi fær vitneskju um og varða fyrirtæki í nánum tengslum við viðkomandi fjármálafyrirtæki. Þetta ákvæði reglnanna er efnislega samhljóða 92. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

7.2.6 Áritun ársreiknings og endurskoðunarskýrsla til stjórnar

Áritun endurskoðanda á ársreikning er hin opinbera birtingarmynd endurskoðunarinnar. Lög um ársreikninga hafa frá 1. janúar 1995 haft að geyma ákvæði um efni hennar. Reglur bankaeftirlitsins frá sama tíma, reglur nr. 704/1994 um endurskoðun viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana, innihéldu þó ítarlegri fyrirmæli um áritunina. Þau voru tekin upp óbreytt í síðari gerðum og er að finna í 12. og 13. gr. reglna nr. 532/2003

um endurskoðun fjármálafyrirtækja. Ákvæðum ársreikningalaganna um áritun endurskoðanda hefur þrívegis verið breytt í átt til samræmis við reglurnar og eru nú næstum eins efnislega, en reglurnar hafa að geyma ákvæði um það hvenær áritun skuli undirrituð og dagsett. Samkvæmt 12. gr. reglnanna skal endurskoðandi gera það á þeim degi sem hann lýkur endurskoðunarvinnu sinni, þar með talið sérstökum endurskoðunaraðgerðum vegna atvika eftir uppgjörsdag og atvika eftir að venjulegri endurskoðunarvinnu lýkur, fram til dagsetningar áritunar. Þá skal endurskoðandi ekki árita ársreikning fyrr en stjórn og framkvæmdastjóri hafa staðfest hann með undirritun sinni.

Samkvæmt 13. gr. reglnanna skal endurskoðandi að lokinni hefðbundinni endurskoðunarvinnu senda stjórn fjármálafyrirtækisins sérstaka endurskoðunarskýrslu vegna ársuppgjörsins. Þar skal hann, eftir því sem við á, gera grein fyrir eftirfarandi:

Efni endurskoðunarskýrslu

1. Helstu þáttum endurskoðunarvinnunnar, þar með talið hvernig staðið hefur verið að könnun á útlánum.
2. Framlögum í afskriftareikning útlána, þar á meðal gefa umsögn um sérstök framlög vegna stærstu lántakenda.
3. Helstu niðurstöðum kannana á innra eftirliti viðkomandi fjármálafyrirtækis og áliti endurskoðanda á gæðum innra eftirlits og starfsemi innri endurskoðunardeildar.
4. Aðrar athugasemdir og ábendingar til stjórnar fyrirtækisins, svo sem varðandi rekstur, varðveislu eigna og vegna áhættustýringar.

Þessi ákvæði um endurskoðunarskýrsluna, sem er að finna í 13. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja, hafa staðið óbreytt síðan í reglum bankaeftirlitsins frá 1994.

Í 14. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 532/2003 er fjallað um könnun á árshlutareikningum fjármálafyrirtækja. Þar segir að endurskoðandi skuli því aðeins árita árshlutareikning sem kannaðan, að hann þekki vel til starfsemi fyrirtækisins og rekstrarumhverfis þess. Könnun á árshlutareikningum byggist á mati á mikilvægi og áhættu með sama hætti og þegar um endurskoðun ársreiknings er að ræða, en vinna endurskoðanda er hins vegar ekki eins umfangsmikil. Hann skal með greiningaraðgerðum meta innra samræmi reikningsskila og hvort afkoma og breytingar á eignum og skuldum séu eðlilegar, þar með talið meta þróun í stærstu útlánum, greiðslutryggingum og afskriftaframlögum. Að könnun lokinni skal endurskoðandi gefa yfirlýsingu um reikningsskilin með áritun á þau. Yfirlýsingin skal vera ótvíræð, skýr og skiljanleg. Hafi endurskoðandi komist að raun um umtalsverða skekkju, verulega óvissu, að mikilvægar upplýsingar vanti í árshlutareikning eða að líkur séu á að eigið fé viðkomandi fyrirtækis sé undir lögbundnu lágmarki, skal endurskoðandi gera fyrirvara við áritun sína.

Samandregið þá var það fyrst frá 1. júlí 1993 sem ársreikningar sparisjóða skyldu fortakslaust endurskoðaðir af löggiltum endurskoðanda og frá 1. janúar 1994 hafa reglur bankaeftirlitsins og síðar Fjármálaeftirlitsins gilt um það hvað felst í hugtakinu *góð endurskoðunarvenja* og um skipulagningu og framkvæmd endurskoðunarinnar. Nýjasta gerð þeirra eru reglur nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja. Síðan hafa verið gerðar nokkrar lagabreytingar sem snerta endurskoðun í sparisjóðum, eins og sjá má í töflu 2.

Tafla 2. Helstu breytingar á lagaákvæðum um endurskoðun í sparisjóðum frá miðju ári 2003.

Tók gildi	Efni breytingar	Með lögum	Breyting á lögum um
1. nóv. 2007	Hert á skyldu endurskoðanda til að tilkynna misfellur til FME.	nr. 111/2007	Fjármálafyrirtæki
1. jan. 2009	Sparisjóður er eining tengd almannahagsmunum.	nr. 79/2008	Endurskoðendur
	Endurskoðandi taki hlé eftir sjö ára samfellda endurskoðun hjá einingu tengdri almannahagsmunum.		
	Kröfur um óhæði auknar, t.d. óheimilt að taka þátt í ákvörðunum stjórnar.		
	Vísað til síðareglna endurskoðenda sem þeir skulu fylgja. Staðfestar af ráðherra 29. september 2010 (1. útg.) og 24. febrúar 2011 (2. útg.).		
1. jan. 2009	Endurskoðunarnefndir í einingum tengdum almannahagsmunum.	nr. 80/2008	Ársreikninga
26. júní 2010	Kjósa skal endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki til fimm ára. Óheimilt að endurkjósa fyrr en fimm árum eftir að starfstíma lauk.	nr. 75/2010	Fjármálafyrirtæki
	Endurskoðandi og endurskoðunarfyrirtæki má ekki sinna öðrum störfum fyrir fjármálafyrirtækið.		

7.3 Ábyrgð endurskoðenda og upplýsingaskylda

Endurskoðandi ber ábyrgð á fjárhagstjóni sem hann eða starfsmaður hans bakar öðrum með störfum sínum, sbr. 1. mgr. 27. gr. gildandi laga um endurskoðendur, nr. 79/2008. Sambærilegt ákvæði var ekki að finna í eldri lögum nr. 18/1997. Endurskoðandinn er sérfræðingur í störfum sínum og ber ábyrgð samkvæmt því, en um bótagrundvöll vegna tjóns sem hann veldur í starfi gilda annars reglur skaðabótaréttar. Áskilnaður um starfsábyrgðartryggingu endurskoðanda var fyrst leiddur í lög nr. 18/1997 en er nú í 6. gr. laga nr. 79/2008. Að öðru leyti er ábyrgð endurskoðanda hvergi nefnd í lögum með beinum hætti. Endurskoðandi er opinber sýslunarmaður við framkvæmd endurskoðunarstarfa, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 79/2008, og því felst ábyrgð endurskoðandans meðal annars í því að hann starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Þessa ábyrgð ber hann gagnvart umbjóðanda sínum en þó fyrst og fremst gagnvart þriðja aðila. Sé þetta skoðað með sparisjóði í huga þá hafa lögin og reglurnar þann tilgang að stofnfjáraðilar og aðrir haghafar utan sparisjóðs geti reitt sig á störf endurskoðandans, sem birtast þeim í áliti hans á reikningsskilum sparisjóðsins.

Svonefnd *fyrirvaralaus áritun* endurskoðanda á ársreikning félags felur í sér að endurskoðandinn lítur svo á að ársreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu félagsins á ákveðnu rekstrarári, efnahag hans í lok þess árs og breytingu á handbæru fé á árinu í samræmi við viðkomandi reikningsskilareglur. Fyrirvaralaus áritun kemur ekki til álita þegar endurskoðunargögn benda til þess að veruleg villa sé til staðar í ársreikningnum eða að ekki hafi verið unnt að afla nægjanlegra og viðeigandi gagna til að styðja við álitið.

Áritun endurskoðanda á ársreikning

Alþjóðlegir endurskoðunarstaðlar kveða á um að áritanir óháðra endurskoðenda skuli vera staðlaðar til að ná fram samræmi í framsetningu og efni áritana.[44] Þær eru þó með nokkrum tilbrigðum, svo sem *áritun án fyrirvara*, *fyrirvaralaus áritun með ábendingu*, *áritun með fyrirvara*, *áritun án álits* og *neikvætt álit*. Félag löggiltra endurskoðenda hefur gefið út upplýsingarit um störf endurskoðenda. Þar er að finna greinargott yfirlit um eðli mismunandi áritana.

Mynd 2. Mismunandi áritanir endurskoðanda á ársreikning. [45]

Tegund óvissu	Mat endurskoðandans á áhrifum villna	
	Veruleg en ekki víðtæk	Veruleg og víðtæk
Veruleg villa í reikningsskilum	Áritun með fyrirvara	Neikvætt álit
Ekki mögulegt að afla nægjanlegra endurskoðunargagna	Áritun með fyrirvara	Áritun án álits

Handbook of International Quality Control, Auditing, Review, Other Assurance, and Related Services Pronouncements, A1 ISA 705

Í árituninni kemur fram yfirlýsing um það í hverju ábyrgð endurskoðandans felst. Frá því á tíunda áratugnum tíðkaðist að í áritun stæði að ársreikningur væri lagður fram af stjórnendum félags og á ábyrgð þeirra í samræmi við lög og reglur, en ábyrgð endurskoðenda fælist í því áliti sem látið væri í ljós á ársreikningnum á grundvelli endurskoðunarinnar. Þá fylgdi henni iðulega stutt lýsing á því hvernig endurskoðunarvinnunni var hagað og í því sambandi vísað til góðrar endurskoðunarvenju. Þarna kom skýrt fram það grundvallaratriði að það eru stjórn sparisjóðs og sparisjóðsstjóri sem bera ábyrgð á ársreikningnum, bæði gerð hans og innihaldi. Endurskoðandinn ber hins vegar ábyrgð á áliti sínu á reikningnum sem hann hann lætur í ljós eftir að hafa aflað sér nægilega traustra upplýsinga með viðurkenndum aðferðum til að byggja þetta álit sitt á.

44. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði II með lögum nr. 79/2008 um endurskoðendur skal hér á landi fylgt leiðbeinandi reglum um endurskoðun (ISA) gefnum út af alþjóðasamtökum endurskoðenda (IFAC) sem Félag löggiltra endurskoðenda er aðili að. Staðall ISA 700 fjallar um áritun endurskoðanda á ársreikning. Síðasta útgáfa hans gildir frá og með 15. desember 2009.

45. Endurskoðandinn: Umhverfi, hlutverk, ábyrgð, upplýsingabæklingur Félags löggiltra endurskoðenda, 2011, bls. 19.

Form áritunarinnar breyttist talsvert árið 2007 við endurskoðun ársreikninga ársins 2006. Síðan þá skiptist hún í aðskildar efnisgreinar með lýsandi fyrirsögnum. Í árituninni er gerð grein fyrir ábyrgð stjórnenda á ársreikningnum, gerð hans, framsetningu og innihaldi. Þá er fjallað um ábyrgð endurskoðenda sem felst einkum í því áliti sem þeir láta í ljós um hvort endurskoðað hafi verið í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla og hvort nægileg vissa hafi fengist um að ársreikningurinn sé án verulegra annmarka. Tilhögun og innihaldi endurskoðunarinnar er lýst í árituninni. Í árituninni getur komið fram ábending endurskoðandans en hún breytir ekki áliti hans eða dregur úr ábyrgð.

Um önnur störf endurskoðenda en beina endurskoðun ársreiknings fjalla sérstakir alþjóðlegir staðlar. Könnun endurskoðanda á árshlutareikningi skal framkvæmd samkvæmt staðlinum ISRE 2410 (International Standards on Review Engagements) sem setur fram þær kröfur sem gerðar eru til kjörins endurskoðanda viðkomandi félags.

Endurskoðun er takmörkunum háð og gefur þar af leiðandi ekki fullvissu um að ársreikningurinn sé að öllu leyti réttur. Endurskoðun byggist á úrtaksaðferðum en er ekki athugun á öllum gögnum. Þannig er alls ekki víst að óverulegar skekkjur komi fram við endurskoðunina. Markmið með endurskoðuninni er þó að endurskoðandinn fái nægjanlega vissu um að reikningsskilin séu laus við verulegar skekkjur. Við skipulagningu endurskoðunar setja endurskoðendur sér mikilvægismörk sem þeir beita við mat á áhrifum af óleiðréttum skekkjum sem kunna að koma fram við endurskoðunina. Samkvæmt svonefndri mikilvægisreglu eru upplýsingar í ársreikningi taldar mikilvægar ef þær hafa áhrif á fjárhagslegar ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli upplýsinga í ársreikningi af hæfum notanda reikningsskilanna. Hæfur notandi telst sá sem er læs á ársreikning, skilur þann veruleika sem reikningnum er ætlað að varpa ljósi á en gerir sér jafnframt grein fyrir takmörkunum reikningsskilanna.

Athugun rannsóknarnefndarinnar á áritun endurskoðenda á ársreikninga sparisjóða fyrir rekstrarárin 2001–2011 leiddi í ljós að fram að bankahrunsárinu 2008 kom það aðeins tvisvar fyrir að ársreikningur sparisjóðs væri áritaður með fyrirvara. Þar áttu í hlut ársreikningar Sparisjóðs Siglufjarðar fyrir árin 2001 og 2002. Fyrirvarinn var gerður vegna þess að sparisjóðurinn uppfyllti ekki ákvæði laga um 8% eiginfjárhlutfall (CAD). Í árslok 2001 var hlutfallið 1,15% en 4,67% í árslok 2002. Í könnunaráritun endurskoðanda á hálfsársuppgjör Sparisjóðs Hornafjarðar 30. júní 2006 var greint frá að eiginfjárhlutfall væri undir lögboðnu lágmarki. Þetta var síðasta uppgjör sparisjóðsins því hann var í kjölfarið yfirtekinn af Sparisjóði Vestmannaeyja. Fram til ársins 2008 var algengast að áritanir væru fyrirvaralausar.

Fall viðskiptabankanna þriggja í október 2008 leiddi til umskipta í þessum efnum. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. lagði einn sparisjóða fram níu mánaða uppgjör 28. nóvember 2008, þar sem hann var þá skráður í Kauphöll Íslands. Endurskoðandi sparisjóðsins setti þar í könnunaráritun sína fyrirvara um rekstrarhæfi með vísan til yfirlýsingar í skýrslu stjórnar og til umfjöllunar í skýringunum um atburði eftir reikningsskiladag. Ársreikningar sparisjóðanna vegna ársins 2008 vitna flestir um hið breytta ástand á fjármálamarkaði.

Ársreikningar fyrir rekstrarárin 2009, 2010 og 2011 voru sama marki brenndir. Ábending eða fyrirvari var í árituninni hjá þeim flestum. Byr sparisjóður og Sparisjóðurinn í Keflavík skiluðu ekki ársreikningi fyrir árið 2009 til ársreikningaskrár og Spkef sparisjóður ekki fyrir árið 2010, enda var sá reikningur aðeins til í drögum. Þessir tveir ársreikningar fyrir 2009 voru reyndar samdir seint og voru ekki áritaðir af endurskoðanda. Endurskoðunarvinna var þó innt af hendi í tengslum við þá, sbr. sundurliðun reikninga frá endurskoðunarfyrirtækjunum. Því má segja að endurskoðun þeirra hafi verið ólokið fremur en að segja að um sé að ræða óendurskoðuð reikningsskil. Í töflu 4 má sjá hvers eðlis áritanirnar voru árin 2009, 2010 og 2011.

Í áritun endurskoðanda á ársreikning birtist niðurstaða hans um það sem vinna hans hefur leitt í ljós. Ef um verulegar skekkjur er að ræða í reikningnum getur endurskoðandinn ekki gefið fyrirvaralausa áritun. Áritun án fyrirvara þýðir samt ekki að fullkomin vissa sé til staðar um að ársreikningurinn sé án skekkju eða annmarka.

Tafla 3. Áritun endurskoðenda á ársreikninga sparisjóðanna 2008.

	Tegund áritunar	Tilgreind ástæða
Byr sparisjóður	Án fyrirvara	
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	Án fyrirvara	
Sparisjóður Höfðhverfinga	Án fyrirvara	
Sparisjóður Strandamanna	Án fyrirvara	
Sparisjóðurinn í Keflavík	Með ábendingu	Eiginfjárhlutfall undir lágmarki. Úrbætur í gangi
Sparisjóður Bolungarvíkur	Með ábendingu	Eiginfjárhlutfall undir lágmarki. Úrbætur í gangi
Sparisjóður Vestmannaeyja	Með ábendingu	Eiginfjárhlutfall undir lágmarki. Úrbætur í gangi
Afl sparisjóður	Með ábendingu	Eiginfjárhlutfall undir lágmarki. Úrbætur í gangi
Sparisjóður Ólafsfjarðar	Með ábendingu	Eiginfjárhlutfall undir lágmarki. Úrbætur í gangi
Sparisjóður Norðfjarðar	Með fyrirvara	Eiginfjárhlutfall undir lágmarki. Úrbætur í gangi
Sparisjóður Mýrasýslu	Með fyrirvara	Eigið fé neikvætt. Vafi um rekstrarhæfi
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	Með fyrirvara	Eigið fé neikvætt. Vafi um rekstrarhæfi
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	Engin áritun	Slitastjórn tekin við
Sparisjóður Svarfdæla	Engin áritun	Drög að ársreikningi

Tafla 4. Áritun endurskoðenda á ársreikninga sparisjóðanna 2009, 2010 og 2011.

	2009	2010	2011
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	Án fyrirvara	Án fyrirvara	Án fyrirvara
Sparisjóður Höfðhverfinga	Án fyrirvara	Án fyrirvara	Án fyrirvara
Sparisjóður Strandamanna	Án fyrirvara	Með ábendingu	Með ábendingu
Afl sparisjóður	Án fyrirvara	Með fyrirvara	Með fyrirvara
Sparisjóður Ólafsfjarðar	Með ábendingu	Með fyrirvara	Með fyrirvara
Sparisjóður Vestmannaeyja	Með ábendingu	Með ábendingu	Með ábendingu
Sparisjóður Bolungarvíkur	Með fyrirvara	Með ábendingu	Með ábendingu
Sparisjóður Norðfjarðar	Með fyrirvara	Án fyrirvara	Án fyrirvara
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	Með fyrirvara	Án fyrirvara	Án fyrirvara
Sparisjóður Svarfdæla	Með fyrirvara	Með ábendingu	Með ábendingu
Sparisjóðurinn í Keflavík	Engin áritun		
Spkef sparisjóður 2010		Uppgjöri ólokið	
Byr sparisjóður	Engin áritun		

Endurskoðanda ber hins vegar ekki að gefa fyrirvaralausa áritun ef vinna hans hefur leitt í ljós verulegar skekkjur í reikningsskilunum. Ekki má gleyma því að áritun endurskoðanda á ársreikning er hluti af upplýsingaskyldu hans gagnvart þriðja aðila.

Við gjaldþrot stórfyrirtækja og ekki síður fjármálafyrirtækja er jafnan litið í baksýnisspegilinn og leitað vísbendinga um yfirvofandi vandræði í síðustu reikningsskilum. Þá er ekki síst horft til þess hvernig áritun endurskoðenda hljóðaði og því er ekki skrýtið að fyrirvaralaus áritun nokkrum mánuðum fyrir gjaldþrot eða uppgjöf fjármálafyrirtækis veki upp spurningar. Hér verður þó að hafa í huga að áritun endurskoðanda er ekki ætlað að vera varnaðarorð um það sem getur gerst í náinni framtíð. Endurskoðandinn setur fyrirvara í áritun sína þegar hann sér að misræmi er á milli þess sem reikningsskilin sýna og þess sem hann kemst á snoðir um við endurskoðunarvinnuna.

Tafla 5. Tilkynningarskylda endurskoðenda til Fjármálaeftirlitsins.

Verulegir ágallar í rekstri	
Atriði er varða:	innra eftirlit
	greiðslutryggingar útlána
	annað sem veikt getur fjárhagsstöðu sparisjóðsins
	eða leiða til fyrirvara í eða til synjunar um áritun
Ástæða til að ætla brot á:	lögum og reglugerðum
	reglum sem gilda um sparisjóðinn
Sambærileg atriði er varða fyrirtæki í nánum tengslum við sparisjóðinn gegnum:	viðskiptahagsmuni (20%+ hlutafjár eða atkvæðisréttar)
	yfirráð (móður- eða dótturfélagssamband)

Upplýsingaskylda endurskoðenda er tvíþætt: Bæði gagnvart stjórn félags og einnig gagnvart stjórnvöldum

Upplýsingaskylda endurskoðandans er ekki bundin við áritunina eina. Honum ber að skila endurskoðunarskýrslu til stjórnar og sparisjóðsstjóra að endurskoðun lokinni og þar er honum meðal annars skylt að gera grein fyrir framlögum í afskriftareikning útlána vegna stærstu skuldara sparisjóðsins og koma með athugasemdir og ábendingar, svo sem varðandi rekstur, varðveislu eigna og vegna áhættustýringar.

Þessu til viðbótar hefur endurskoðandinn upplýsingaskyldu gagnvart stjórnvöldum. Samkvæmt 1. mgr. 92. gr. laga um fjármálafyrirtækli ber endurskoðanda að tilkynna um tilteknar misfellur í rekstri sparisjóðs til Fjármálaeftirlitsins. Þessi skylda hefur hvílt á endurskoðendum fjármálafyrirtækja allt frá árinu 1993 í lítt breyttri mynd. Meðal þess sem endurskoðandi skal tilkynna til Fjármálaeftirlits eru atriði sem hann fær vitneskju um og varða fyrirtæki í nánum tengslum við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Frá 1. nóvember 2007 hefur þetta verið takmarkað við þá vitneskju sem endurskoðandinn öðlast við framkvæmd endurskoðunarstarfa hjá viðkomandi fyrirtæki, sbr. 11. gr. laga nr. 111/2007 um breytingar á lagaákvæðum um fjármálafyrirtæki o.fl. Tilkynning af þessu tagi felur ekki í sér brot á þagnarskyldu endurskoðandans og með þessari sömu breytingu var því hnýtt við að tilkynnandi skyldi ekki sæta neins konar ábyrgð vegna tilkynningarinnar. Rannsóknarnefnin óskaði eftir upplýsingum um það hvort einhverjar slíkar tilkynningar hefðu borist Fjármálaeftirlitinu á árunum 2003–2009, en svo var ekki.[46]

Endurskoðun sparisjóðanna hefur að mestu verið í höndum eins og sama endurskoðunarfyrirtækis, en það er KPMG, áður Endurskoðun hf. Þar hefur safnast upp reynsla og þekking á starfsemi sparisjóða. Í töflu 6 er yfirlit um hvaða endurskoðendur hafa áritað ársreikninga sparisjóðanna fyrir árin 2001–2011; Sparisjóðabankinn er þar meðtalinn. Af töflunni má sjá að einn endurskoðandi, Sigurður Jónsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri KPMG hf., kom oftast við sögu. Hann áritaði ársreikninga tólf sparisjóða, auk Sparisjóðabankans hf., þegar flest var árið 2001, tíu sparisjóða árið 2005, og sex sparisjóða árið 2008. Á sama tíma endurskoðaði hann jafnframt öll dótturfélög þessara sparisjóða, til dæmis Frjálsa fjárfestingarbankann hf., Steinsnes hf. og nb.is sem voru dótturfélög Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Til viðbótar endurskoðaði hann reikninga Sambands íslenskra sparisjóða og Tryggingasjóðs sparisjóða, og enn fremur flestra þeirra félaga sem voru að meira eða minna leyti í sameiginlegri eigu sparisjóða, svo sem Kaupþings 2001–2005, Kistu – fjárfestingarfélags 2006–2010, VBS Fjárfestingarbanka 2007–2009, Verðbréfaþjónustu sparisjóðanna 2004–2007 og FSP Holding 2006–2009.

Sigurður Jónsson var án efa helsti sérfræðingur landsins í endurskoðun sparisjóða. Hann var og enda kallaður til aðstoðar við samningu frumvarpa til laga, meðal annars þess er varð að lögum nr. 71/2001 sem heimiluðu að breyta sparisjóðum í hlutafélag og gerðu talsverðar breytingar á ákvæðum um stofnfjárbréf,[47] auk þess sem hann starfaði á vegum bankalaganefndar sem vann að frumvarpi sem varð að lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Sigurður var því í lykilaðstöðu til að hafa meiri og betri yfirsýn en flestir yfir starfsemi sparisjóðanna. Í skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni var hann spurður um störf hans fyrir Tryggingasjóð sparisjóða, hvort reynsla hans af endurskoðun fyrir einstaka sparisjóði hefði ekki nýst vel þar og hvort hann hefði verið stjórn Tryggingasjóðs til ráðuneytis með það hvort og þegar sparisjóðir væru komnir í vandræði:

> Ég minnist þess nú ekki að það hafi verið með formlegum hætti safnað upplýsingum fyrir þann tíma, en það var ekki þannig að ef maður varð var við erfiðleika eða eitthvað sérstakt í einhverjum sjóði að þá stykkir þú til og tilkynntir mönnum um það. Það er alveg rétt að ég vann fyrir marga sjóði og fyrir mörg af þessum félögum, en það breytir því ekki að það er algjör trúnaður sem þarf að ríkja á milli aðila. Ég er með lagaskyldu á mér að bera ekki á milli upplýsingar. Þannig ef sparisjóður X er í einhverju sem mér finnst ekki vera í lagi, þá labba ég ekki til Tryggingasjóðs og segi honum að kíkja á X.[48]

Fyrirmæli laga um útskiptingu sem getið var hér framar tóku ekki gildi fyrr en eftir þann tíma sem athugun rannsóknarnefndarinnar nær til og var skipanin óbreytt hvað endurskoðendur sparisjóðanna varðar árið 2012.

46. Svar Fjármálaeftirlitsins 13. júní 2012 við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar.
47. Lög nr. 71/2001 um breytingu á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, með síðari breytingum.
48. Skýrsla Sigurðar Jónssonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. janúar 2014.

Tafla 6. Endurskoðendur sparisjóðanna 2001–2011.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	SJ	SJ	SJ	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ				
Sparisjóður Hafnarfjarðar	SJ-HÁ	SJ-HÁ	SJ-HÁ	SJ	SJ-ÓMÓ						
Sparisjóður vélstjóra	ÞÓ	ÞÓ	ÞÓ-AEH	ÞÓ-ÓÞJ	ÞÓ-ÓÞJ						
Byr sparisjóður > Byr hf.						ÞÓ-JHS	SJ-ÓMÓ	SJ-ÓMÓ		JU	
Sparisjóður Kópavogs	SJ	SJ-HÁ	SJ-HÁ	SJ	SJ-ÓMÓ	SJ-ÓMÓ					
Sparisjóður Norðlendinga	AÁ-RSG	AÁ-RSG	AÁ-RSG	AÁ-RSG	AÁ-RSG	AÁ-RSG	AÁ-RSG				
Sparisjóður Vestmannaeyja	ÞG-PS	ÞG-PS	ÞG-PS	ÞG-PS	ÞG-PS	PS-ÞG	PS	PS-PÁ	ÞG-PÁ	PÁ-GÁ	PÁ-GÁ
Sparisjóður Hornafjarðar	SJ	SJ	PS	PS	PS	PS					
Sparisjóður Hólahrepps > Skagafjarðar	SJ	SJ	SJ	SJ-RHH	SJ	RHH-SJ	HS				
Sparisjóður Siglufjarðar > Afl sparisj.	HS	HS	JSH	JSH	JSH-HS	JSH	HS	HS	HS	HS	HS
Sparisjóður Mýrasýslu	JSH-HS	JSH-HS	JSH-HS	JSH-HS	JSH-HS	JSH-HS	HS	HS	HS		
Sparisjóður Bolungarvíkur	JÞE	JÞE	JÞE	JÞE	JÞE	JÞE	JÞE	JÞE	JÞE	JÞE	JÞE
Sparisjóður Ólafsfjarðar	SJ-HÁ	SJ-HÁ	SJ-HÁ	SJ	JSH-HS	JSH-HS	HS	HS	HS	HS	HS
Sparisjóður Svarfdæla	SJ-HÁ	SJ-HÁ	SJ-HÁ	SJ	SJ	SJ	SJ	SJ	SJ	HFA	HFA
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	SJ	SJ	SJ	SJ	SJ	AÁ	AÁ	AÁ	AÁ	AÁ	AÁ
Sparisjóður Norðfjarðar	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	HFA	HFA	HFA
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	SJ	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	SJ-RSG	HFA	HFA
Sparisjóður Höfðhverfinga	AÁ-SJ	AÁ-RSG	AÁ-RSG	AÁ-RSG	AÁ-RSG	AÁ-RSG	AÁ-RSG	AÁ-RSG	RSG	DBH	DBH
Sparisjóður Strandamanna	HFA	HFA	HFA	HFA	HFA	HFA-RHH	HFA	HFA	SJ	SJ	SJ
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	HFA	HFA-HS	HFA-HS	HFA-RHH	HFA-RHH	HFA-RHH					
Sparisjóður Ólafsvíkur	SJ-HÁ	SJ-HÁ	SJ-HÁ	SJ	SJ						
Sparisjóðurinn í Keflavík > Spkef	ÞG-PS	ÞG-PS	ÞG-PS	ÞG-PS	ÞG-PS	PS-ÞG	PS-ÞG	PS-PÁ			
Sparisjóður Þingeyrar > Vestfirðinga	HFA	HFA	HFA-JICS	HFA	HFA	HFA					
Sparisjóðabanki Íslands hf. > Icebank	SJ	SJ	SJ	SJ	SJ	SJ-ÓMÓ	SJ-ÓMÓ	SJ	SJ-ÓMÓ	DAE	

Litirnir merkja: KPMG, Deloitte, Endurskoðun Vestfjarða, PwC, Ernst & Young, Grant Thornton

7.4 Endurskoðun hjá sparisjóðum árin 2005–2010

Rannsóknarnefndin tók fyrir ákveðna þætti í endurskoðun ársreikninga sparisjóðanna, svo sem endurskoðun á mati einstakra sparisjóða á útlánasafni og virði óskráðra verðbréfa. Þá voru ábendingar í endurskoðunarskýrslum skoðaðar og hugað að hvort ósamræmi væri milli þeirra og áritunar endurskoðenda á ársreikningana. Jafnframt var athugað hvort endurskoðendur hefðu annast önnur verkefni en endurskoðun fyrir sparisjóðina og þá í hve miklum mæli.

Við þessa könnun voru eftirfarandi gögn fyrir árin 2005–2010 yfirfarin: ársreikningar allra sparisjóða og Sparisjóðabankans, endurskoðunarskýrslur vegna sömu ársreikninga, skýrslur um innri endurskoðun og reikningar frá endurskoðendum til sömu fjármálafyrirtækja. Í tengslum við þetta var höfð hliðsjón af þróun efnahagsreiknings og rekstrarreikninga fyrirtækjanna, einkum eftirtalinna liða: útlána, afskriftareiknings útlána, fjáreigna og gengishagnaðar (-taps) af fjáreignum. Auk þessa var litið til eftirlitsskýrslna Fjármálaeftirlitsins um ýmsa þætti í starfsemi einstakra sparisjóða á árunum 2005–2008 og úttektarskýrslna PricewaterhouseCoopers, sem unnar voru fyrir Fjármálaeftirlitið um ákveðna þætti innra eftirlits hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis 2009, Byr sparisjóði 2010 og Sparisjóðnum í Keflavík 2011.

7.4.1 Almennt um endurskoðun á útlánum sparisjóðanna

Rannsóknarnefndin kannaði hvernig endurskoðendur sparisjóðanna gerðu grein fyrir athugun sinni á útlánum og afskriftaþörf vegna þeirra í endurskoðunarskýrslum um ársreikningana. Könnunin leiddi í ljós að litla sem enga umfjöllun var að finna í endurskoðunarskýrslunum um það hvaða endurskoðunaraðgerðir voru framkvæmdar við skoðun á stöðu stærstu lántakenda sparisjóðanna. Þetta gildir svo til almennt fyrir minni sparisjóðina framan af tímabilinu. Hjá stærri sparisjóðunum voru heldur fyllri upplýsingar gefnar.

Í skýrslum um ársreikninga margra sparisjóðanna einskorðaðist umfjöllun um framlag í afskriftareikning við sundurliðun á framlögum í sérgreindar afskriftir og hreyfingar á afskriftareikningi. Þetta gilti um endurskoðunarskýrslur Deloitte um Sparisjóðinn í Kefla-

vík og Sparisjóð Vestmannaeyja, og einnig um endurskoðunarskýrslur KPMG um marga minni sparisjóði. Stundum er þar greint frá því að farið hafi verið yfir mat sparisjóðsins á útlánum og afskriftaþörf:

> Við höfum farið yfir mat sparisjóðsins á útlánum og teljum að nægilegt tillit hafi verið tekið til afskriftaþarfar vegna einstakra aðila. Alltaf er erfitt að meta þörfina á niðurfærslu vegna einstakra aðila og vel má vera að afskriftaþörfin reynist í einhverjum tilvikum önnur þegar frá líður.[49]

Þegar komið var fram á 2007 og 2008 var komið nýtt útlit á endurskoðunarskýrslur KPMG og í þeim var heldur lengri útskýring á hvernig farið var yfir afskriftamatið.

Í endurskoðunarskýrslum frá KPMG um ársreikninga áranna 2005 og 2006 og jafnvel 2007 var algeng sú athugasemd að stefna bæri að því að framlagið í afskriftareikninginn færi ekki yfir 1%. Stjórnendur voru hvattir til þess að reyna að lækka framlagið ef það var hærra, en til þess að gæta þess að það færi ekki yfir 1% ef það var lægra. Þarna var átt við gjaldfærsluna en ekki stöðuna á afskriftareikningnum. Rökin fyrir þessu keppimarki komu fram í athugasemdinni:

> Framlagið sem hlutfall af útlánum er nú 2,3% en til lengri tíma litið teljum við að stefna ætti að því að framlagið sé ekki hærra en 1% af útlánunum. […]
>
> Mikilvægt er að sparisjóðnum takist að draga úr framlögum í afskriftareikning útlána til þess að sjóðurinn geti skilað viðunandi arðsemi […] Forsenda fyrir því að sparisjóðurinn geti skilað arðsemi sem stofnfjáreigendur telja ásættanlega er að framlag í afskriftareikning lækki verulega frá því sem nú er. Slíkt er nauðsynlegt svo sparisjóðurinn geti sinnt hlutverki sínu sem lánastofnun.[50]

Vitanlega er það keppikefli allra lánastofnana að tapa sem minnstu af útlánum sínum, það verður naumast umflúið. Fleiri þættir geta þó haft áhrif á arðsemina en framlagið í afskriftareikninginn sem er eins og hver annar kostnaðarliður sem stjórnendur reyna af mætti að halda í skefjum. Þeir hafa þó takmarkað vald yfir kostnaði sem hlýst af erfiðleikum í endurheimt útlána. Þar spila ytri þættir stærra hlutverk og hlýtur framlag í afskriftareikning að fara eftir ástandi útlánasafnsins. Afskriftaframlagið hlýtur að vera afleidd stærð en á ekki að stýra öðrum ákvörðunum.

Í töflu 7 er yfirlit yfir framlag í afskriftareikning sem hlutfall af heildarútlánum í árslok hjá nokkrum sparisjóðum. Efri hluti töflunnar sýnir hlutfallið hjá þeim sparisjóðum þar sem nefnda málsgrein um 1% framlagið var að finna í viðkomandi endurskoðunarskýrslu, en í neðri hlutanum sést hvernig staðan var hjá öðrum sparisjóðum. Stóru sparisjóðirnir neðst í töflunni eiga þó tæpast heima í þessum samanburði.

Einn endurskoðendanna gaf rannsóknarnefndinni eftirfarandi skýringar um málið:

> Ég kannast ekki við að það hafi verið nein slík [regla]. […] Það getur farið mjög mikið eftir því hvernig samsetningin er vegna þess að það ræðst af vaxtamuninum hversu mikið þú þolir í afskriftareikning. Því lægri vexti sem þú keyrir á útlánin því minna þolirðu að afskrifa og þar með kemur náttúrulega fjármagnskostnaðurinn á móti. […] Það er alveg klárt að í útlánasafnið er fært það sem þarf að færa. Þetta kemur út frá því að ef niðurstaðan af útlánamatinu væri varanlega hærri en þetta þá væru menn komnir í afkomu sem væri ekki ásættanleg, annaðhvort að hagnaðurinn væri undir því sem einhverjir telja ásættanlegan eða þá þangað til menn væru bara komnir í tap. Þetta eru ekki fyrirmæli eða eitthvert „benchmark", því ef út úr þeirra skoðun kemur 2% þá horfum við ekki bara á 2% og segjum flott. Það er ekki svoleiðis. Það fer fram alveg nákvæmlega sama endurskoðun þó þeir komi með 2%, þó það sé tvöfalt hærra en við teljum æskilegt.[51]

„Þeir gerðu þetta ekki og gátu klárlega í byrjun ekki gert þetta án allrar aðstoðar en það er eitt sem þarf að hafa í huga því Sparisjóðabankinn spilaði mikla rullu í þessu, hann veitti mjög mikla aðstoð á öllum mögulegum og ómögulegum sviðum og þar voru einstaklingar sem höfðu mikla og góða þekkingu og mikla elju til að aðstoða þessa sjóði. Það var mikið leitað til bankans í þessu sambandi þannig að hann studdi þá vel í þessu. Minnstu sjóðirnir þurftu á einhverjum stuðningi að halda, sérstaklega í byrjun. Síðan auðvitað þegar þú ert að keyra sömu regluna áfram ár eftir ár þá verða menn auðvitað sterkari og sterkari og það byggist upp þekking og svo auðvitað tala þessir sjóðir saman líka. Það var nú talað um sparisjóðafjölskylduna."

Skýrsla Sigurðar Jónssonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. janúar 2014.

49. Þessa athugasemd var að finna í nokkrum endurskoðunarskýrslum KPMG, t.d. um ársreikning Sparisjóðs Svarfdæla 2007, ársreikning Sparisjóðs Norðfjarðar 2008 og ársreikning Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis 2008.
50. Endurskoðunarskýrsla KPMG um ársreikning Sparisjóðsins í Ólafsvík 2005. Svipaðar athugasemdir var að finna í skýrslum um reikninga Sparisjóðs Hafnarfjarðar 2005, Sparisjóðs Norðfjarðar 2005, Sparisjóðs Svarfdæla 2005 og 2006, Sparisjóðs Norðlendinga 2005 og 2006, Sparisjóðs Suður-Þingeyinga 2005 og 2006, Sparisjóðs Höfðhverfinga 2005, 2006 og 2007 og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis 2007.
51. Skýrsla Sigurðar Jónssonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. janúar 2014.

Tafla 7. Framlag í afskriftareikning í hlutfalli af heildarútlánum í árslok 2005–2009.

	2005	2006	2007	2008	2009
Sparisjóður Hafnarfjarðar	0,5%				
Sparisjóður Ólafsvíkur	2,3%				
Sparisjóður Norðfjarðar	0,9%	0,8%	1,2%	3,3%	6,5%
Sparisjóður Svarfdæla	1,0%	0,7%	0,8%	6,7%	8,5%
Sparisjóður Norðlendinga	1,1%	0,9%	0,8%		
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	1,8%	1,0%	0,7%	1,6%	2,4%
Sparisjóður Höfðhverfinga*	13,0%	0,7%	0,6%	3,0%	-3,6%
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	1,6%	1,0%	0,7%	13,2%	13,6%
Sparisjóður Strandamanna	1,4%	0,6%	0,3%	11,4%	13,6%
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	3,9%	1,5%	1,0%		
Sparisjóður Vestfirðinga	3,7%	3,4%	3,2%		
Sparisjóður Bolungarvíkur	2,5%	1,8%	2,5%	9,2%	58,8%
Sparisjóður Siglufjarðar / Afl	2,0%	1,1%	1,1%	8,1%	5,4%
Sparisjóður Ólafsfjarðar	3,5%	1,6%	1,3%	12,5%	15,4%
Sparisjóður Mýrasýslu	1,4%	0,9%	1,7%	39,5%	
Sparisjóður Vestmannaeyja	1,8%	0,8%	0,5%	2,9%	14,6%
Sparisjóður Kópavogs	0,6%	0,6%			
Sparisjóðurinn í Keflavík	1,3%	1,1%	0,3%	8,0%	24,0%
Sparisjóður vélstjóra / Byr	0,8%	0,1%	0,7%	14,7%	26,5%
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	0,4%	0,2%	0,3%	19,8%	

* Hjá Sparisjóði Höfðhverfinga var framlagið svo hátt vegna óvenjulegra aðstæðna.

7.4.2 Vinna endurskoðenda fyrir sparisjóðina

Hér framar var greint frá reglum um hvaða þjónustu endurskoðendum er heimilt að inna af hendi fyrir félög sem þeir hafa tekið að sér ytri endurskoðun hjá. Lagaákvæði vísuðu lengi vel fyrst og fremst til dómgreindar endurskoðandans um það hvað gæti varpað rýrð á hlutlægni hans. Í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 18/1997 um endurskoðendur sagði að störf endurskoðenda fælust í endurskoðun reikningsskila og annarra fjárhagsupplýsinga ásamt ráðgjöf og þjónustu innan nærliggjandi sviða svo framarlega sem það hefði ekki áhrif á hlutlægni þeirra. Í 6. tölul. 9. gr. sömu laga sagði að endurskoðanda væri óheimilt að endurskoða hjá stofnunum og fyrirtækjum ef fyrir hendi væru þær aðstæður sem væru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Í athugasemdum við 7. gr. frumvarps til laganna sagði:

> Á grundvelli 1. mgr. er gert ráð fyrir að endurskoðandi geti veitt viðskiptavinum sínum aðra þjónustu en endurskoðun, svo framarlega sem hún bagar ekki hlutlægni hans og að slík þjónusta sé ekki bönnuð með landslögum eða siðareglum stéttarinnar. Það hefur ýmsa kosti að veita viðskiptavinum aðra þjónustu en endurskoðun þar sem það eykur innsýn endurskoðandans í fyrirtækið og getur leitt til meiri gæða í endurskoðun hans. Engu að síður getur slíkt fyrirkomulag stofnað hlutlægni endurskoðandans og sjálfstæði hans í ásýnd í hættu. Því er sú krafa gerð að störf endurskoðenda við ráðgjöf og þjónustu innan nærliggjandi sviða séu ekki til þess fallin að baga hlutlægni hans.[52]

Og í athugasemd við 9. gr. frumvarpsins kom fram að með ákvæðinu væri kveðið skýrar á um hvaða tengsl mættu ekki vera fyrir hendi. Ákvæðin væru til þess að treysta ásýnd endurskoðandans og styrkja sjálfstæði hans við störf sín.[53]

Árið 2008 var sérstaklega vikið að óhæði endurskoðenda í 19. gr. laga nr. 79/2008 og árið 2010 var því bætt við 90. gr. laga um fjármálafyrirtæki að endurskoðandi eða endurskoðunarfélag skyldi ekki gegna öðrum störfum fyrir fjármálafyrirtækið, sbr. a-lið 48. gr. laga nr. 75/2010 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Um þessi ákvæði var fjallað framar í kaflanum og greint frá því að Félagi löggiltra endurskoðenda hefði fundist þessi síðasta viðbót skapa mikla óvissu um störf endurskoðenda fyrir fjármálafyrirtæki. Ástæðan fyrir því að hún ratаði inn í lögin var rakin í athugasemdum við 43. gr. frumvarpsins, sem síðar var samþykkt sem 48. gr. laganna. Þar sagði:

Erlendur Hjaltason: „Ytri endurskoðandi kom reglulega á stjórnarfundi, meðal annars vegna allra ársfjórðungsuppgjöra. Hann var einnig kallaður til ef spurningar vöknuðu um einstök mál; hann kom oftar en ekki. Ég man ekki betur en að ég hafi spurt um afskriftir og fengið þau svör að verið væri að afskrifa eins mikið og heimilt væri."

Spyrjandi: „Var stjórnin sammála þér eða …?"

Erlendur: „Endurskoðandinn hafði síðasta orðið í þessu, en það voru IFRS-reglur sem sögðu til um hvað mætti afskrifa á hverjum tíma."

Úr skýrslu Erlendar Hjaltasonar stjórnarformanns Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. apríl 2013.

52. *Alþingistíðindi*, 1996–1997, A-deild, bls. 1879-1880.
53. *Alþingistíðindi*, 1996–1997, A-deild, bls. 1880.

Spyrjandi: „Var það þá metið eitthvað hærra, ef þið fóruð ekki út í gangverð?“

Ari Teitsson: „Ég held að það hafi verið eitthvað hærra metið en ekki farið út í gangverð.“

Spyrjandi: „Nei, hvernig kom það til að það var þá farið út í það að skrá þetta á hærra verði?“

Ari: „Við uppgjör árið 2008 voru nýttir gangverðsútreikningar í samráði við endurskoðendur, en þá var gangverð margra hlutafélaga fallið. Við ársuppgjör 2007 voru ekki notaðir gangverðsútreikningar þótt endurskoðendur hvettu okkur fremur til þess og flest fyrirtæki nýttu sér þá uppgjörsaðferð. […] En við höfnuðum því, því að við vorum þá að horfa til þess að það gæti verið gott að hafa borð fyrir báru.“

Skýrsla Ara Teitssonar stjórnarformanns Sparisjóðs Suður-Þingeyinga fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. apríl 2013.

> Endurskoðendur hafa ekki farið varhluta af gagnrýni vegna þeirra hremminga sem dunið hafa yfir fjármálakerfi heimsins. Þykir mörgum sem trúverðugleiki þeirra sem sérfræðinga er votta fjárhagslega stöðu, og heilbrigði, fjármálafyrirtækja hafi beðið hnekki.[54]

Viðbótin við lög um fjármálafyrirtæki árið 2010 um að endurskoðanda eða endurskoðunarfélagi sé óheimilt að gegna öðrum störfum fyrir fjármálafyrirtækið er um margt eðlileg. Ráðgjöf til viðskiptavinarins sem endurskoðað er fyrir getur hæglega farið út fyrir eðlileg mörk. Það þarf út af fyrir sig ekkert að vera athugavert við að endurskoðandi veiti ráð um fjármál, skattamál og verklag við reikningshald. Sama má segja um aðstoð við innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla. Endurskoðandinn má þó ekki undir neinum kringumstæðum koma sér í þá aðstöðu að hann endurskoði eigin verk eða ákvarðanir, þ.e. að hann sitji beggja vegna borðsins. Þá er óhæði hans fyrir bí, jafnt í reynd sem ásýnd.

Út af fyrir sig er vel skiljanlegt að viðskiptavinurinn leiti til endurskoðandans eftir aðstoð um flest sem viðkemur fjárhagslegum málefnum. Endurskoðandinn er í lykilaðstöðu hvað viðkemur yfirsýn yfir slíka þætti. Hann verður samt að halda vöku sinni hvað varðar hlutlægnina. Þá kann þetta að vera spurning um kostnað fyrir viðskiptavininn og tekjur fyrir endurskoðandann, það að leita til annars endurskoðanda eftir annarri þjónustu en beinni endurskoðun yrði að líkindum dýrara en ella, þar sem sá endurskoðandi þyrfti væntanlega að verja nokkrum tíma í að setja sig inn í aðstæður viðskiptavinarins. Á sama hátt er endurskoðanda fullkomlega heimilt að veita aðstoð öðrum viðskiptavinum en þeim sem hann endurskoðar fyrir.

Þóknun til endurskoðanda er jafnan hluti af almennum rekstrarkostnaði í ársreikningi sparisjóða. Samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana er skylt að sérgreina hana en í 7. mgr. 42. gr. reglnanna segir að gefa skuli upp þóknun til endurskoðanda fyrir endurskoðun annars vegar og aðra þjónustu hins vegar. Rannsóknarnefndin tók saman útgjöld allra sparisjóða af þessum toga frá þeim tíma er slíkar upplýsingar lágu fyrir í ársreikningum þeirra. Þau getur að líta í töflu 8 þar sem þau eru tilgreind á verðlagi hvers árs.

Taflan sýnir heildarþóknun til endurskoðenda en ekki skiptinguna milli endurskoðunar og annarrar þjónustu. Frá og með 2005 eða stundum 2006 var farið að tilgreina þriðja verkefnið undir heildarþóknuninni, en það var könnun árshlutareiknings. Hafa þarf í huga að þóknunin sem greidd er á hverju ári er að verulegu leyti vegna ársreiknings undangengins árs.

Hin mikla hækkun endurskoðunarkostnaðar árin 2006–2008 skýrist einkum af aðstoð endurskoðenda vegna stofnfjáraukningar í mörgum sparisjóðum en jafnframt af innleiðingu IFRS sem stóð yfir á árunum 2005–2007.

Í töflu 9 sést glöggt að endurskoðunarkostnaður miðað við eignir er mjög breytilegur og fer kostnaðurinn almennt lækkandi eftir því sem eignir eru meiri. Þetta liggur í hlutarins eðli því í stórum dráttum þarf að endurskoða sömu atriði í smáum sem stórum sparisjóðum. Þarna er því eðlilegt að stærðarhagkvæmni gæti. Reglan er þó ekki einhlít. Til að mynda greiddi Sparisjóður Höfðhverfinga, sem mestallt tímabilið var næstminnstur sparisjóða, hlutfallslega mikið til endurskoðenda.

Þess skal gætt að þóknun fyrir innri endurskoðun var í flestum tilfellum hluti af heildarþóknun til endurskoðanda en stóru sparisjóðirnir höfðu sjálfir eigin innri endurskoðanda. Það gilti um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóð vélstjóra, Sparisjóð Hafnarfjarðar, Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík (nema árið 2008). Sparisjóður Mýrasýslu var með sinn eigin innri endurskoðanda árin 2006–2008, þar til sjóðurinn féll. Á sama tíma var innri endurskoðun Afls sparisjóðs og Sparisjóðs Ólafsfjarðar á hans könnu. Sparisjóður Strandamanna sparaði sér innri endurskoðun allt þar til á árinu 2011 og skiluðu sérstakri skýrslu stjórnar um innri endurskoðun til Fjármálaeftirlitsins. Frá og með árinu 2007 er ekki annað að sjá en að Sparisjóður Bolungarvíkur hafi gert það líka.

54. Þskj. 614, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

Tafla 8. Þóknun sparisjóða til endurskoðenda 2003–2011.[55]

Þús. kr.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis		15.778	16.011	19.020	31.017	45.251	71.722	…		
Byr sparisjóður						18.515	36.369	62.848	…	
Sparisjóður vélstjóra		5.112	9.158	3.833	14.085					
Sparisjóður Hafnarfjarðar	8.835	7.663	7.519	7.522	…					
Sparisjóður Kópavogs	5.553	5.099	6.318	4.998	5.219	…				
Sparisjóður Norðlendinga	2.461	2.794	3.645	3.988	4.701	15.687	…			
Sparisjóður Mýrasýslu, samstæða		9.318	8.228	10.900	12.615	21.122	37.514	23.128		
Afl sparisjóður (áður Sparisjóður Siglufjarðar)		2.354	1.831	3.225	2.131	2.068	4.307	8.617	9.091	10.307
Sparisjóður Hólahrepps/ Skagafjarðar	831	843	1.370	2.056	3.213	5.515				
Sparisjóður Ólafsfjarðar	1.334	1.531	1.472	1.292	2.864	2.035	3.442	6.337	6.275	6.600
Sparisjóðurinn í Keflavík (Spkef 2010)	13.788	6.579	5.391	4.655	8.426	18.884	41.620	38.634	23.454	…
Sparisjóður Húnaþings og Stranda		4.070	6.157	5.067	5.823	9.510				
Sparisjóður Ólafsvíkur	1.216	1.661	1.771	1.623	…					
Sparisjóður Vestfirðinga		7.045	8.558	7.388	8.065	13.089				
Sparisjóður Vestmannaeyja	3.141	3.683	2.957	4.573	7.816	9.195	11.215	19.450	30.826	21.116
Sparisjóður Hornafjarðar	4.898	4.530	3.317	4.033	…					
Sparisjóður Bolungarvíkur		3.300	2.100	3.500	2.900	4.053	3.308	2.569	9.933	9.362
Sparisjóður Svarfdæla	1.424	2.280	2.295	2.951	3.480	7.678	7.833	8.276	8.297	6.671
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	1.308	1.384	1.762	1.880	2.771	4.855	8.200	8.100	10.000	8.300
Sparisjóður Norðfjarðar	1.613	1.841	2.718	2.449	3.163	5.187	9.000	3.800	7.700	8.100
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	1.458	1.681	1.480	1.666	2.592	2.592	4.800	5.114	6.964	7.900
Sparisjóður Höfðhverfinga	799	1.006	1.036	2.630	4.338	4.865	6.400	5.799	5.689	7.863
Sparisjóður Strandamanna		1.324	1.559	1.711	1.310	3.679	3.519	4.093	7.205	6.953
Samtals (tölur á bláum grunni ekki í summunni)		**90.876**	**94.822**	**96.443**	**121.534**	**189.677**	**241.500**	**196.765**	**125.434**	**93.172**
Sem hlutfall af heildareignum í lok fyrra árs		0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,15%
Sparisjóðabankinn hf. / Icebank		5.099	6.527	6.548	10.670	18.532	35.775	13.352	16.588	
Þóknunin sem hlutfall af heildareignum næstliðins árs		0,01%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	

Tafla 9. Endurskoðunarkostnaður einstakra sparisjóða í hlutfalli af heildareignum þeirra 2003–2011.[56]

Kostn. í kr. / Heildareignir í millj. kr.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis		306	308	277	270	245	320	…		
Byr sparisjóður						178	197	248	…	
Sparisjóður vélstjóra		247	383	129	375					
Sparisjóður Hafnarfjarðar	291	278	261	195	…					
Sparisjóður Kópavogs	614	577	694	460	306	…				
Sparisjóður Norðlendinga	622	681	783	675	549	1.246	…			
Sparisjóður Mýrasýslu, samstæða		992	644	687	491	626	786	507		
Afl sparisjóður (áður Sparisjóður Siglufjarðar)		944	817	1.257	631	393	542	610	570	716
Sparisjóður Hólahrepps / Skagafjarðar	8.573	1.774	2.172	4.928	4.930	4.028				
Sparisjóður Ólafsfjarðar	943	1.046	878	658	1.224	683	973	1.765	2.020	2.148
Sparisjóðurinn í Keflavík (Spkef 2010)	814	348	270	177	265	394	443	394	308	…
Sparisjóður Húnaþings og Stranda		1.841	2.532	1.842	1.413	1.664				
Sparisjóður Ólafsvíkur	948	1.233	1.305	951	…					
Sparisjóður Vestfirðinga		1.044	1.247	1.012	977	1.355				
Sparisjóður Vestmannaeyja	789	856	655	882	1.281	909	920	1.205	2.003	1.524
Sparisjóður Hornafjarðar	2.117	1.908	1.270	1.660	…					
Sparisjóður Bolungarvíkur		624	382	673	506	617	357	235	1.451	1.812
Sparisjóður Svarfdæla	721	1.110	1.011	1.071	982	1.564	1.234	1.578	1.978	1.779
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	1.726	1.608	1.564	1.331	1.343	1.995	2.791	2.483	3.462	3.067
Sparisjóður Norðfjarðar	968	988	1.358	843	909	1.232	1.570	652	1.387	1.551
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	1.041	1.111	924	944	1.290	1.074	1.663	979	911	1.056
Sparisjóður Höfðhverfinga	1.568	1.767	1.501	2.448	3.828	3.154	4.096	3.458	3.608	4.121
Sparisjóður Strandamanna		2.102	1.915	1.592	1.145	1.994	1.713	1.665	2.472	3.137

55. Upplýsingar fengnar úr ársreikningum viðkomandi sparisjóða, nema fjárhæðir á gulum grunni sem eru fengnar úr innfærðum reikningum í bókhaldi sparisjóðanna. Upplýsingar frá árinu 2002 vantar fyrir nokkra sparisjóði og því er ekki sýnd summa fyrir það ár. Afl sparisjóður og Sparisjóður Ólafsfjarðar tilheyrðu í nokkur ár samstæðu Sparisjóðs Mýrasýslu og því eru þær fjárhæðir sem eru á bláum grunni ekki teknar með í summu viðkomandi ára. Upplýsingar um endurskoðunarkostnað Sparisjóðs Vestfirðinga og Sparisjóðs Húnaþings og Stranda á árinu 2007 og Sparisjóðs Mýrasýslu árið 2009 voru ekki sérgreindar í rekstrarreikningum þeirra en rannsóknarnefndin fékk hann upplýstan. Þær eru því teknar með í þessa töflu og eru á gulum grunni. Í töfluna vantar tölur um endurskoðunarkostnað nokkurra sparisjóða árið sem þeir sameinuðust öðrum sparisjóði eða hættu starfsemi. Sparisjóðabankinn er sýndur sérstaklega og er ekki með í summutölu hvers árs.

56. Endurskoðunarkostnaður sem hlutfall af heildareignum er ævinlega mjög lág tala, eða sjaldnast nema brot úr prósenti. Hér er það sett fram sem fjöldi króna á hverja milljón króna eigna í lok næstliðins árs.

Spyrjandi: „Hvað með það að hvetja alla til að fara í gangvirðismat á fjáreignum? Það var náttúrulega ekki skylda.“

Reynir Stefán Gylfason: „Ég myndi ekki segja að það hafi verið hvatning. Við verðum að horfa á einhverja sögu í þessu. Árið 2005 eru alþjóðlegu reikningsskilastaðlarnir innleiddir, þá urðu stóru bankarnir skyldir að taka þá upp. Á svipuðum tíma óskar Fjármálaeftirlitið eftir því við mig að ég hjálpi þeim að semja nýjar reglur um reikningsskil sparisjóðanna. Það er klárlega að þessi ákvæði og hugmyndir um gangvirði, að þetta sé allt metið með sambærilegum hætti í kerfinu. Á svipuðum tíma koma inn ársreikningalögin og svo 2007 kemur seinni bylgja í IFRS-innleiðingu. Þá eru það aðilar með skuldabréf. Ég lít nú svo á að það hafi frekar verið áhrif í þessu andrúmslofti heldur en að við höfum gengið um og sagt mönnum hvernig ætti að færa, þó að mín skoðun hafi almennt verið sú að gangvirði endurspeglaði stöðuna á hverjum tíma. En ég tók ekki ákvörðun fyrir hvern og einn sparisjóð hvernig þeir ættu að gera þetta, enda var þetta reikningurinn þeirra.“

Skýrsla Reynis Stefáns Gylfasonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. janúar 2014.

Spyrjandi: „Hversu mikið kom [endurskoðandinn] að þessum málum hjá ykkur?“

Angantýr Valur Jónasson: „Hann náttúrulega sá um uppgjörin fyrst og fremst. Það gekk allt bara snurðulaust og vel fyrir sig.“

Spyrjandi: „Setti hann þá reikninginn upp og svo framvegis?“

Angantýr: „Já hann sá um það.“

Skýrsla Angantýs Vals Jónassonar sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Vestfirðinga fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. júní 2013.

Spyrjandi: „Kom hann oft á ári til ykkar eða leituðuð þið reglulega til [endurskoðandans]?“

Karl M. Kristjánsson: „Það var mest tvisvar á ári, þá vorum við að fara í gegnum milliuppgjör, en þegar kom að uppgjörum þá vildi hann á tímabili helst fá gögn heim til sín eða á skrifstofuna í Hafnarfirði.“

Spyrjandi: „Já?“

Karl: „KPMG í Hafnarfirði. Við vorum nú farin að gera kröfu um að hann mætti til okkar, en samstarf okkar var mjög gott.“

Úr skýrslu Karls M. Kristjánssonar stjórnarformanns Sparisjóðs Kópavogs fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. apríl 2013.

7.4.2.1 Fyrir hvaða þjónustu var greitt?

Rannsóknarnefndin kallaði eftir reikningum endurskoðenda til sparisjóðanna á árunum 2005–2010, þar sem tilgreint var hvaða verk voru unnin fyrir viðkomandi sparisjóð, í því skyni að sjá í hve miklum mæli endurskoðendur veittu sparisjóðunum aðra þjónustu en þá sem tengdist endurskoðun. Samkvæmt reikningunum sinntu endurskoðendur ýmissi annarri þjónustu en endurskoðun ársreiknings og könnun á árshlutareikningum fyrir sparisjóðina. Framar var nefnt að hjá öllum þeim sparisjóðum sem ekki höfðu sinn eigin innri endurskoðanda, var innri endurskoðun í höndum sama endurskoðunarfyrirtækis og annaðist ytri endurskoðunina. Það fyrirkomulag hélst að mestu til ársins 2010 en þá var það leitt í lög um fjármálafyrirtæki að endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki skyldi ekki gegna öðrum störfum fyrir fjármálafyrirtæki jafnframt endurskoðun. Þrír sparisjóðir höfðu þó sama háttinn á það ár. Árið 2011 keypti einungis einn sparisjóður bæði innri og ytri endurskoðun frá sama endurskoðunarfyrirtæki.

Meðal verkþátta sem mjög oft og víða var innheimt fyrir eru ýmiss konar skýrsluskil til Fjármálaeftirlitsins, aðstoð vegna skattamála og skattframtalsgerð og aðstoð við innleiðingu á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (IFRS). Á reikningunum mátti einnig sjá þjónustuliði eins og verðmat, áreiðanleikakönnun, vinnu tengda hlutafélagsvæðingu, vinnu tengda samruna og fleira.

Reikningarnir sýna enn fremur að hjá nær öllum sparisjóðunum hafa endurskoðunarfyrirtækin komið að gerð ársreikningsins. Í sundurliðun á reikningunum var algengt að sjá sem aðskilda liði: „endurskoðun ársreiknings 200X“ og „gerð ársreiknings“. Stundum var þetta í einu lagi: „vinna við endurskoðun og gerð ársreiknings 200X“. Hjá einum sparisjóði stóð í skýringum með ársreikningnum sjálfum: „endurskoðun og gerð ársreiknings“.[57]

Framar voru rakin ákvæði um verksvið endurskoðenda í lögum um ársreikninga, lögum um endurskoðendur og reglum Fjármálaeftirlitsins um endurskoðun fjármálafyrirtækja. Í lögum um ársreikninga nr. 3/2006 er skýrt kveðið á um að stjórn og framkvæmdastjóri skuli bera ábyrgð á samningu ársreiknings, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna.[58] Í 1. mgr. 19. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur og 3. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 532/2003 er kveðið á um að endurskoðanda sé óheimilt að sinna verkefnum sem skert geta óhæði hans gagnvart þeim aðila sem hann endurskoðar hjá. Þar sem endurskoðun felur í sér staðfestingu á að ársreikningur uppfylli reikningsskilastaðla og gefi glögga mynd af rekstri og efnahag má leiða að því líkur að endurskoðandi eigi erfiðara með að finna ágalla á reikningi sem hann hefur sjálfur komið að samningu á, enda kann hann þá að vera vanhæfur til verksins. Endurskoðunin er í eðli sínu staðfestingarvinna, unnin í þágu þriðja aðila, meðal annars stofnfjárhafa, en ekki í þágu stjórnar eða stjórnenda. Semji endurskoðandi ársreikninginn þá er hann að vinna störf sem eru á forræði og ábyrgð stjórnar og sparisjóðsstjóra sparisjóðsins. Þá getur endurskoðandi ekki áritað ársreikninginn áður en stjórn samþykkir hann og staðfestir með undirritun sinni. Ef hann gerir það er hann að árita óstaðfestan ársreikning sem stjórn hefur ekki samþykkt að taka ábyrgð á.

Vísbendingar um þátttöku endurskoðenda í samningu ársreiknings komu ekki eingöngu fram á reikningum þeirra til sparisjóðanna heldur sáust þess dæmi í stjórnarfundargerðum sparisjóðanna að endurskoðendur höfðu veitt umtalsverða hjálp við uppgjör eða gerð ársreikninga fyrir einstaka sparisjóði. Á þeim stjórnarfundum þar sem ársreikningur eða árshlutareikningur var lagður fram er iðulega bókað að endurskoðandi eða hann ásamt sparisjóðsstjóra hafi kynnt reikninginn. Ársreikningur er útgangspunktur í vinnu endurskoðandans og því ekki óeðlilegt að hann yfirfari hann með stjórninni. Þó kom fram í stjórnarfundargerðum að endurskoðandi hefði „farið yfir yfirlit um endanlegar útlánaafskriftir og afskriftir nauðungareigna“,[59] „lagt fram rekstraráætlun fyrir sparisjóðinn“,[60] „farið yfir skýrslu stjórnar“,[61] „farið yfir minnisblað um fyrirgreiðslu til venslaðra aðila og varúðarniðurfærslutillagna vegna þeirra“.[62] Þessar bókanir í fundargerðum stjórna

57. Ársreikningar Sparisjóðs Strandamanna fyrir árin 2003–2009.
58. Sama ákvæði var í eldri lögum nr. 144/1994.
59. Fundargerð stjórnar Sparisjóðsins í Keflavík 20. janúar 2006.
60. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Húnaþings og Stranda 15. mars 2005.
61. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Bolungarvíkur 10. febrúar 2006.
62. Fundargerð stjórnar Byrs sparisjóðs 13. mars 2009.

sparisjóðanna vekja upp spurningar um það hvort endurskoðendur kunni að hafa tekið að sér frekari störf fyrir sparisjóðina en endurskoðunina eina saman. Þá vekur eftirfarandi bókun í fundargerð stjórnar Sparisjóðs Suður-Þingeyinga 21. mars 2007 nokkra athygli:

> 4. dagskrárliður: Ársreikningur 2006:
>
> Lagður var fram ársreikningur sparisjóðsins fyrir árið 2006. Reikningurinn hefur verið áritaður af KPMG á Akureyri sem hefur tekið við endurskoðun sjóðsins. […]
>
> Stjórnin fór yfir lista um afskriftir sem settar eru í ársreikning og gerir hún ekki athugasemdir við hann.
>
> Stjórnin áritaði síðan reikninginn ásamt sparisjóðsstjóra.

Í skýrslum fyrir rannsóknarnefndinni kváðust þeir endurskoðendur sem kallaðir voru til ekki hafa samið uppgjör eða ársreikninga fyrir neina sparisjóði. Þeir hefðu hins vegar í einhverjum tilfellum veitt þeim tæknilega aðstoð við frágang ársreiknings.

> Ég get ekki sagt að hann hafi samið reikninginn, það er alveg ljóst að sparisjóðsstjórarnir og stjórnendur sparisjóðanna sömdu reikninginn, en það var auðvitað ákveðin aðstoð við ársreikningsgerðina, en hún fór minnkandi með hverju árinu sem leið. Vinnubrögðin eru náttúrulega þau að við förum, hvort sem það er norður eða austur, að við förum yfir þau gögn sem liggja fyrir og nánast án undantekninga eru þeir búnir að vinna ákveðna grunnvinnu, safna saman gögnum o.s.frv. og í öllum þessum sparisjóðum er alveg ljóst að sparisjóðirnir voru búnir, og ég bað um það að þeir myndu senda sína tillögu að afskriftareikningi, sem við að sjálfsögðu fórum yfir. En það að ég hafi samið afskriftareikninginn er alveg af og frá, en ég hafði skoðun á honum.[63]

Annar endurskoðandi gaf lýsingu á því hvað fælist í tæknilegri aðstoð við uppsetningu á ársreikningnum:

> [Ársreikningi] var stillt upp í gegnum okkar uppgjörskerfi sem er vinnsla með aðalbók þar sem afurðin eru reikningsskilin. [...] Það má segja að í gegnum tíðina hafi þetta verið hluti af endurskoðunarvinnunni að stilla upp reikningnum með þeim. Ég myndi ekki segja að við höfum samið reikninginn, færslu bókhaldsins er lokið þegar við komum að og einungis lokafærslur eftir. Lokaeintak reikningsskilanna fór í gegnum þetta ferli hjá okkur og í Hornafirði og Vestmannaeyjum var meira treyst á okkar aðkomu en í Keflavík, þar stilltu þeir sjálfir upp ársreikningi. En útgefinn ársreikningur þar var samt það eintak sem fór í gegnum ferlið hjá okkur.[64]

Rannsóknarnefndin spurði sparisjóðsstjóra og stjórnarformenn í skýrslutökum um samskipti við endurskoðendur og um störf þeirra fyrir sparisjóðina. Svörin voru á ýmsa vegu, allt frá því að endurskoðandinn hefði samið ársreikninginn að fullu til þess að hann hefði veitt lítils háttar aðstoð við uppsetningu og útlit ársreikningsins:

> Við færðum allar færslur og svo biðu svona afstemmingar og uppsetningar á reikningnum endurskoðenda. […] Uppsetningin á reikningnum sjálfum og skýringar og reikningskilastaðlar og það allt saman það er auðvitað allt í höndum endurskoðanda. […] Við færum bara allt sem er áfallið, förum bara yfir alla eigna- og skuldaliði, reiknum upp réttar stöður og færum. Erum svo með tékklista frá endurskoðandanum hvaða gögn eiga að liggja fyrir. Svo koma endurskoðendur á staðinn og þeir fara yfir okkar vinnu og stemma alla liði af, aðalbókina við undirkerfin og síðan fara þeir með þetta suður og vinna síðan að uppsetningu á reikningnum þar. En við vorum mjög sjálfbjarga með að færa bókhaldið og hafa allt útreiknað fyrir þá. Þeir bara fóru yfir. […] Mat á hlutabréfaeignum og gengi á þeim, það kom yfirleitt bara í gegnum endurskoðendaskrifstofurnar. Þær kannski höfðu upplýsingar um einhver viðskipti með bréf í viðkomandi félögum.[65]

Spyrjandi: „Í einhverjum skýrslutökum yfir sparisjóðamönnum hafa þeir lýst þessu þannig að endurskoðandi hafi tekið gögnin suður og samið reikninginn?“

Reynir Stefán Gylfason: „Já, já, það er náttúrulega eins og gengur og gerist. Þú ert kannski með sjóð með fjóra starfsmenn. Það hefur alltaf verið markmið mitt, að menn séu mest sjálfbjarga með þetta. Síðan er náttúrulega eins og lögin hafa breyst að þá hafa verið settar ákveðnar hömlur á þessa hluti og ég held að í þeim tilfellum höfum við verið að vinna innan þeirra og þess ramma.“

Skýrsla Reynis Stefáns Gylfasonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. janúar 2014.

Spyrjandi: „Endurskoðendur hjá ykkur, var það KPMG?“

Sigurður Már Einarsson: „Já, KPMG annaðist endurskoðun SPM og lengi vel annaðist fyrirtækið einnig innri endurskoðun SPM.“

Spyrjandi: „Sömdu starfsmenn sjóðsins ársreikninginn alveg eða heldurðu að KPMG hafi gert það?“

Sigurður Már: „Ég veit ekki annað en KPMG hafi gert það.“

Spyrjandi: „Samið reikningana?“

Sigurður Már: „Já, en að sjálfsögðu með aðkomu og upplýsingagjöf frá starfsfólki. Við höfðum það alltaf fyrir venju að fá endurskoðendur á fund með stjórn sjóðsins fyrir aðalfundi þegar ársreikningurinn lá fyrir. Þá gátu stjórnarmenn spurt um efni ársreikningsins. Mig rekur ekki minni til að endurskoðendur hafi aðvarað stjórnina um mikil vandræði í rekstri sjóðsins.“

Skýrsla Sigurðar Más Einarssonar stjórnarformanns Sparisjóðs Mýrasýslu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. maí 2013.

„Við höfum aðstoðað þá að einhverju marki við ársreikningagerðina en við höfum ekki búið til reikningsskil fyrir þá. Við höfum ekki ákveðið að það ætti að færa afskrift af fasteignum um 7% en ekki 2% eða að sérgreinda afskriftin ætti að vera 100 milljónir en ekki 120 eða 180. Ég vil halda því algjörlega á hreinu, þær ákvarðanir eru ekki okkar. Enda til hvers ættum við að steypa okkur út í það að fara í slíkt?“

Skýrsla Sigurðar Jónssonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. janúar 2014.

63. Skýrsla Reynis Stefáns Gylfasonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. janúar 2014.
64. Skýrsla Páls Grétars Steingrímssonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. janúar 2014.
65. Skýrsla Vilhjálms G. Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 19. apríl 2013.

7.4.3 Byr sparisjóður

PricewaterhouseCoopers hf. annaðist endurskoðun ársreiknings Byrs sparisjóðs fyrir árið 2006, sem strangt til tekið var ársreikningur Sparisjóðs vélstjóra þar sem Sparisjóður Hafnarfjarðar sameinaðist honum á árinu en hinn sameinaði sjóður hafði fengið nýja nafnið þegar ársreikningurinn var undirritaður. Fyrirtækið hafði séð um endurskoðun Sparisjóðs vélstjóra um árabil. Þórir Ólafsson og Jón H. Sigurðsson, löggiltir endurskoðendur, árituðu samstæðureikninginn 2006. KPMG hf. hafði með endurskoðun ársreikninganna fyrir 2007 og 2008 að gera. Fyrirtækið hafði áður endurskoðað ársreikninga Sparisjóðs Hafnarfjarðar um árabil, síðast fyrir árið 2005. Sigurður Jónsson og Ólafur M. Ólafsson löggiltir endurskoðendur árituðu samstæðureikning Byrs sparisjóðs 2007 og 2008. Ársreikningurinn fyrir 2009 var undirritaður af slitastjórn Byrs sparisjóðs 29. nóvember 2010 en hann var ekki endurskoðaður.

KPMG hafði einnig annast um árabil endurskoðun annarra sparisjóða sem sameinuðust Byr sparisjóði. Síðasti endurskoðaði ársreikningur Sparisjóðs Kópavogs, fyrir árið 2006, var áritaður af Sigurði Jónssyni og Ólafi M. Ólafssyni. Síðasti endurskoðaði ársreikningur Sparisjóðs Norðlendinga var fyrir árið 2007 og var hann áritaður af Arnari Árnasyni og Reyni Stefáni Gylfasyni.

Framangreindir ársreikningar til og með 2005 voru endurskoðaðir í samræmi við góða endurskoðunarvenju. Frá og með 2006 voru þeir endurskoðaðir í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla (ISA). Samkvæmt þeim bar endurskoðanda að fara eftir settum siðareglum og skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg vissa fengist um að ársreikningarnir væru án verulegra annmarka. Allir þessir ársreikningar voru áritaðir án fyrirvara og án ábendingar.

7.4.3.1 Ársreikningurinn 2007

Í endurskoðunarskýrslu um endurskoðun ársreiknings Byrs sparisjóðs 2007 sem var níu síður var á einni síðu fjallað um endurskoðun ársins og verður ekki séð að nein álitamál hafi komið upp. Reglur um endurskoðun fjármálafyrirtækja nr. 532/2003 kveða á um að endurskoðandinn skuli við endurskoðun ársreiknings framkvæma sérstakar kannanir á stöðu stærstu lánþega með tilliti til greiðslutrygginga og afskriftaþarfar, sbr. 6. gr. reglnanna. Í 13. gr. reglnanna kemur fram að endurskoðandanum beri að greina frá því hvernig staðið var að könnun á útlánum. Það eina sem sagt var um útlán var eftirfarandi málsgrein:

> Í árslok 2007 nam afskriftarreikningur útlána 1.757 millj. kr. eða sem nemur 1,1% af hlutfall [svo] af heildarútlánum.

Ekkert var fjallað um hvernig staðið var að mati á niðurfærslu útlánanna eða um stærstu sérgreindar afskriftir.

Lítillega var greint frá sölunni á eignarhlut sparisjóðsins í Icebank hf. og þess getið að hún hefði haft „töluverð áhrif á afkomu á árinu 2007“. Þá var greint frá því að í rekstrarreikningi hefðu verið tekjufærðir tæpir 6,7 milljarðar króna vegna Icebank, sem skiptust í 4,2 milljarða króna í söluhagnað og 2,5 milljarða króna í gangvirðisbreytingu. Ekki var getið um lánveitingar sparisjóðsins í tengslum við þessa sölu, en þær námu rúmum 2,5 milljörðum króna í árslok og voru tryggðar með veði í bréfunum sjálfum. Virði bréfanna lækkaði[66] fyrst og fremst vegna mikillar lækkunar á gengi Exista hf.[67] Í ársreikningnum sjálfum var ekkert að finna um þetta. Staðan hélt áfram að versna og í febrúar 2008 var orðið ljóst að verulega skorti upp á tryggingar lánanna. Þrátt fyrir það var orðalag á skýringarliðnum í ársreikningnum um atburði eftir lok reikningsskiladags:[68]

> Engin atriði hafa komið fram eftir dagsetningu efnahagsreiknings, sem krefjast myndu lagfæringar eða breytingar á ársreikningi 2008. Ársreikningurinn verður lagður fram á aðalfundi til samþykktar.

66. Það var þegar orðið ljóst í árslok 2007 því að sölugengi eignarhlutanna í Icebank hf. snemma í desember var 28,06 en sparisjóðurinn mat sjálfur þá eignarhluti sem hann átti óselda í árslok á genginu 19,26.
67. Um söluna á eignarhlutum í Icebank hf. er fjallað á nokkrum stöðum í skýrslunni, einkum í köflunum um útlán Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í 17. kafla og Byrs sparisjóðs í 18. kafla. Þá er sérstök umfjöllun um Icebank hluthafalánin í 9. kafla.
68. Sjá skýringu nr. 87 í ársreikning Byrs sparisjóðs 2007.

Hagnaður Byrs sparisjóðs árið 2007 nam rúmum 7,9 milljörðum króna og í endurskoðunarskýrslunni var þess getið að hann hefði þrefaldast milli ára. Hreinar tekjur af fjáreignum og fjárskuldum á gangvirði námu 5,5 milljörðum króna. Inni í þeirri fjárhæð var áðurnefnd gangvirðisbreyting á eignarhlutnum í Icebank hf., þannig að 3 milljarða króna tekjufærsla tengdist öðrum fjáreignum. Vaxtamunur sparisjóðsins árið 2007 var enda mjög lítill, eða ekki nema 0,8%. Þá var greint frá því í skýrslu stjórnar í ársreikningnum að hún legði til að greiddur yrði 44% arður til stofnfjáreigenda á árinu 2008 vegna ársins 2007. Sú ákvörðun leiddi til þess að greiddir voru 13,5 milljarðar króna í arð til stofnfjáreigenda, eða sem nam meira en einum og hálfum hagnaði ársins 2007.[69]

Í árslok 2007 voru 12,5% af eignum Byrs sparisjóðs bundin í fjáreignum og þar af voru 51% í óskráðum félögum. Í reikningsskilastaðli IFRS 7 er gert ráð fyrir að í skýringum komi fram viðamiklar upplýsingar um fjárhagslega áhætturstjórnun banka- og lánastofnana, en þar eiga meðal annars að koma fram tölulegar upplýsingar sem lýsa áhættuþáttum og næmnigreining á markaðsáhættu sjóðsins.

Takmarkaðar skýringar voru í ársreikningnum um áhættuna sem fylgdi verðbréfaeign sparisjóðsins. Gleggri mynd hefði fengist af markaðsáhættu af verðbréfaeigninni með skiptingu á milli skráðra og óskráðra bréfa, eins og gert var í ársreikningnum 2006.

7.4.3.2 Ársreikningurinn 2008

Í skýrslu stjórnenda með ársreikningi 2008 mátti lesa eftirfarandi yfirlýsingu:

> Byr sparisjóður er í dag með erlend lán að fjárhæð 35.349 millj. kr. þar sem lánaskilmálar kveða á um lágmarks eiginfjárhlutfall og uppfyllir sparisjóðurinn ekki þau skilyrði. Sparisjóðurinn hefur hafið viðræður við lánardrottna vegna þessa.

Samkvæmt ársreikningnum var eiginfjárhlutfallið í árslok 8,3%. Þau erlendu lán sem vísað var til í skýrslu stjórnar voru fimm sambankalán, öll eingreiðslulán; þrjú með gjalddaga 2009 og tvö með gjalddaga 2010. Þrjú þeirra voru með áskilnað um 10% lágmarks eiginfjárhlutfall, eitt um 10,5% og það síðasta um 12%. Endurskoðendur viku að þessu í endurskoðunarskýrslunni með eftirfarandi hætti:

> Mikilvægasta málefni okkar tengt áritun ársreiknings sparisjóðsins var vegna þess að Byr uppfyllti ekki ákvæði í lánasamningum um eiginfjárhlutfall. […] Í endurskoðunarvinnunni var lausafjárstaða sjóðsins metin sérstaklega og ársreikningurinn var skoðaður með það í huga að til gjaldfellingar gæti komið af hálfu lánveitenda. Niðurstaða okkar varð sú að miðað við þær upplýsingar sem lágu fyrir getur sjóðurinn mætt gjaldfellingu lánanna með því að greiða þau upp með skömmum fyrirvara. Ekki þótti því þörf á að setja fram ábendingu í áritun okkar á ársreikninginn.
>
> Við endurskoðun okkar á árinu hefur ekkert komið fram sem bendir til annars en að ársreikningurinn gefi glögga mynd af rekstri og efnahag sjóðsins á árinu 2008.[70]

Útlán til viðskiptavina námu í árslok 2008 68% af heildareignum, að teknu tilliti til niðurfærslu, þ.e. stöðunnar á afskriftareikningi útlána. Afskriftareikningurinn stóð í 25,3 milljörðum króna, sem þýddi að niðurfærsluhlutfall útlánanna var 12,8%. Ári fyrr var þetta hlutfall 1,5%. Fall viðskiptabankanna á árinu leiddi til mikillar virðisrýrnunar á útlánum almennt. Samsvarandi hlutfall sparisjóðanna í heild, án Byrs sparisjóðs, var 15,6% í árslok 2008 og 1,6% í lok 2007. Á fund stjórnar Byrs 4. mars 2009 mættu endurskoðendur sparisjóðsins, Sigurður Jónsson og Ólafur Már Ólafsson, og lögðu fram og kynntu skýrslu um niðurstöður skoðunar á útlánum Byrs sparisjóðs miðað við stöðuna í árslok 2008.[71] Skoðunin tók til 26 stærstu viðskiptaaðila sparisjóðsins. Samanlagðar heildarskuldbindingar þeirra námu 53,5 milljörðum króna en að mati endurskoðendanna skorti samtals 32,3 milljarða króna upp á formlegar tryggingar vegna umræddra lána. Ársreikningurinn fyrir 2008 var staðfestur og undirritaður á næsta stjórnarfundi, 13. mars 2009. Samkvæmt honum nam framlagið í afskriftareikning útlána 25,4 milljörðum króna, þ.e. af öllu útlánasafninu.

69. Um þessa arðgreiðslu er fjallað í 18. kafla, um Byr sparisjóð.
70. Skýrsla KPMG endurskoðunar hf. um endurskoðun ársreiknings Byr sparisjóðs 2008, 30. apríl 2009.
71. Útlánaskoðun KPMG endurskoðunar hf. í Byr sparisjóði, 4. mars 2009.

„… það leið vika og við fengum mat. Á einhverjum tímapunkti þurfum við að klára uppgjörið og skrifa undir það og segja svona er staðan. Þetta ræddum við mikið ég og endurskoðendurnir. Við ræddum um að ef það væri eitthvað fyrirsjáanlegt í framtíðinni sem hefði hugsanlega áhrif á uppgjörið, þá þyrfti að taka tillit til þess, en jafnframt að passa að reikningsfæra ekki eitthvað sem gerðist 2009 inn á árið 2008. Það var stöðugt verið að kasta þessu fram og til baka en á einhverjum tímapunkti varð komist að niðurstöðu, þetta er matið. Þegar matið á eignasafninu var komið varð niðurstaðan þessi sem CAD-hlutfallið var."

Skýrsla Ragnars Z. Guðjónssonar sparisjóðsstjóra fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. maí 2013.

„Auðvitað eru ákveðin varnaðarorð í þessum kafla og þetta er hluti af ársreikningnum. Ef við veltum því fyrir okkur hvort menn lesi frekar skýrslu stjórnar eða skýringar, þá segi ég skýrslu stjórnar. Þú flössar þessu miklu meira í skýrslu stjórnar en í skýringu nr. 36 eða eitthvað. Sjóðurinn er með 8,3 í CAD, lágmarkið er 8. Niðurstaðan er sú, að hann sleppur."

Skýrsla Sigurðar Jónssonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. janúar 2014.

„Ég held að það sé rétt með það farið hjá mér að það sé enginn [sparisjóðanna]sem flaggar einhverri sérstakri óvissu um eignamöt. Það vissu jú allir hvað á gekk í samfélaginu og reikningsskilin eru gerð þannig að það eru ákveðnar kröfur gerðar til lesandans. […] Það má auðvitað lengi deila um það hvað á að setja í skýringar með uppgjörinu, sérstaklega við þessar aðstæður. […] Hvort sem þú lendir þá í 8,3 eða 7,5 þá ertu bara þar. Þú þarft að vinna þig út frá því og ég er algjörlega ósammála því að það vanti eitthvað til þess að upplýsa um óvissuna sem var á öllum hlutum á þessum tíma. Það mátti öllum vera það ljóst hvaða óvissa var í gangi."

Skýrsla Sigurðar Jónssonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. janúar 2014.

Það skal tekið fram að skortur á formlegum tryggingum fyrir útlánum er ekki endilega ákvarðandi um það hver sérgreind afskrift vegna þessara lána ætti að vera, þó gera megi ráð fyrir að samhengi sé þar á milli.

Í skýringarlið 86 í ársreikningnum sagði að heildareiginfjárkrafan í árslok hafi verið 14,8 milljarðar króna og skiptist þannig eftir áhættuþáttum: vegna útlánaáhættu 12,5 milljarðar króna, vegna markaðsáhættu 1,5 milljarðar króna og vegna rekstraráhættu 0,8 milljarðar króna. Þessi skipting sýndi að gæði útlánasafnsins skiptu langmestu máli gagnvart eiginfjárhlutfallinu. Eiginfjárgrunnur sparisjóðsins í árslok var ekki nema 546,3 milljónum króna umfram heildareiginfjárkröfu. Rúmum 7 milljörðum króna[72] munaði á stöðu afskriftareiknings útlána og þeirri fjárhæð sem samkvæmt framangreindri útlánaskoðun KPMG vantaði upp á formlegar tryggingar fyrir skuldbindingum 26 stærstu viðskiptaaðila. Niðurfærsla Byrs vegna þessara 26 aðila nam hins vegar 17 milljörðum króna.

Í skýrslu sem PricewaterhouseCoopers (PwC) vann að beiðni Fjármálaeftirlitsins frá 10. desember 2010 um ákveðna þætti innra eftirlits hjá Byr sparisjóði frá var í kafla 3.9 greint frá mati á útlánum í lok árs 2008. Könnunin tók til skuldbindinga 100 stærstu viðskiptamanna sparisjóðsins, trygginga vegna þeirra og var niðurfærsluþörf vegna hvers þeirra metin. Á bls. 108 í skýrslu PwC var eftirfarandi athugasemd:

> Það er mat PwC að það sé verulega ámælisvert að umrædd skýrsla KPMG um útlán hafi ekki verið lögð fram við skoðun PwC á útlánum í maí og síðan aftur í nóvember 2009.

Í útlánakönnuninni var gerð grein fyrir tíu tilvikum þar sem voru „sterkar vísbendingar um að stjórnendum Byrs hefði mátt vera ljóst á áritunardegi ársreiknings 2008, þann 13. mars 2009, að frekari niðurfærslu væri þörf". Fyrir þessari fullyrðingu voru síðan færð rök og ályktað út frá þeim: „Því virðist ljóst að hlutlægir mælikvarðar liggi fyrir um að niðurfærsluþörf sé a.m.k. 3.178 m.kr. og sennilega allt að 9 ma.kr. miðað við tryggingavöntun."[73]

Í fundargerð frá stjórnarfundi Byrs sparisjóðs 4. mars 2009 sagði undir 2. dagskrárlið:

> Sigurður Jónsson og Ólafur Már Ólafsson, endurskoðendur KPMG, lögðu fram og fóru yfir drög að ársuppgjöri sparisjóðsins 2008. Drögin sýna verulega lakari niðurstöðu m.v. þær áætlanir sem lagðar voru fram í byrjun febrúar.

Undir 3. dagskrárlið sagði:

> Sigurður Jónson og Ólafur Már Ólafsson, endurskoðendur KPMG, lögðu fram og fóru yfir útlánaskýrslu KPMG.

Á næsta stjórnarfundi, sem haldinn var þann 13. mars 2009, lögðu Sigurður og Ólafur fram ársuppgjör sparisjóðsins 2008 sem stjórn og sparisjóðsstjóri samþykktu með undirritun sinni. Rannsóknarnefndinni er ekki kunnugt um hvort og hvaða breyting á uppgjörinu hafði átt sér stað á milli þessara tveggja stjórnarfunda.

Í skýrslu og yfirlýsingu stjórnenda um ársreikninginn var eftirfarandi athugasemd:

> *Áhrif þróunar á fjármálamarkaði*
>
> Í byrjun október voru sett neyðarlög um fjármálamarkaði og voru skilanefndir sendar inn í viðskiptabankana í framhaldi af því. Bankahrunið og þróun á fjármálamarkaði almennt hefur haft verulega áhrif á rekstur sjóðsins og víðtæk áhrif í viðskiptalífinu. Möguleikar viðskiptavina Byrs sparisjóðs til endurgreiðslu skuldbindinga sinna við sjóðinn hafa rýrnað og varúðarniðurfærslur hækkað mikið vegna þess. Það mun taka tíma að meta endanlega áhrif hrunsins. Byr sparisjóður átti bæði eignir og skuldir við viðskiptabankana á þeim tíma sem þeir voru yfirteknir af Fjármálaeftirlitinu. Byr hefur metið þær stöður og fært áhrif þess í ársreikninginn.

Það kann að vera umdeilanlegt hver afskriftaþörfin var á reikningsskiladegi, 31. desember 2008 en á tímabilinu frá áramótum til áritunardags ársreikningsins, 13. mars 2009, komu áhrifin af falli viðskiptabankanna á greiðslugetu viðskiptaaðila sparisjóðsins enn frekar í ljós og flest var það til hins verra. Sem dæmi má nefna að Baugur Group hf. og FL Group

72. Þ.e. mismunurinn á 32,3 milljarða króna tryggingavöntun og 25,4 milljarðar króna afskriftaframlagi.
73. Skýrsla PricewaterhouseCoopers um ákveðna þætti innra eftirlits Byrs sparisjóðs, 10. desember 2010.

hf. voru þá komin í greiðslustöðvun og litlar líkur á endurheimtum á ótryggðum kröfum á hendur þeim.[74] Skýringarliður 92 í ársreikningnum sem fjallaði um atburði eftir lok reikningsskiladags hljóðaði svo:

> Engin atriði hafa komið fram eftir dagsetningu efnahagsreiknings, sem krefjast myndu lagfæringar eða breytingar á ársreikningi 2008. Ársreikningurinn verður lagður fram á aðalfundi til samþykktar.

Í reikningsskilastaðli IAS 10 segir að ekki skuli leiðrétta fjárhæðir í reikningsskilum vegna atburða eftir lok reikningsskiladags, en skýra þarf frá eðli og áhrifum slíkra atburða. Áritun endurskoðendanna á ársreikninginn hafði ekki að geyma neina vísbendingu til lesenda um að hann gæfi ekki glögga mynd af afkomu samstæðunnar á árinu og fjárhagsstöðu hennar í árslok. Í endurskoðunarskýrslunni, sem var til stjórnarinnar og merkt sem trúnaðarmál, var gerð grein fyrir þeirri ákvörðun endurskoðendanna að setja ekki fram ábendingu í árituninni. Byggðist sú ákvörðun alfarið á því að sjóðurinn hefði laust fé til að mæta hugsanlegri gjaldfellingu erlendra lánasamninga. Fjallað var um afskriftareikning útlána á bls. 13 í endurskoðunarskýrslunni. Þar sagði meðal annars:

> Ennþá ríkir mikil óvissa um raungildi margra trygginga og leiðir það til óvissu um mat á eignum, einkum útlánum. […]
>
> Við höfum yfirfarið mat bankans [svo] á útlánunum. Í því sambandi höfum við meðal annars stuðst við þær athugasemdir sem fram koma í útlánaskýrslu sem unnin var í desember 2008 en dags. 5. [svo] mars 2009, upplýsingum frá starfsmönnum sparisjóðsins og sérstæðum könnunum af okkar hálfu. Alltaf er erfitt að meta þörfina á niðurfærslu vegna einstakra aðila og vel má vera að afskriftaþörfin reynist í einhverjum tilvikum önnur þegar frá líður.
>
> Ef litið er á afskriftareikning sparisjóðsins í heild teljum við að við mat á afskriftaþörfinni hafi verið tekið tillit til þeirrar áhættu sem er í útlánum sparisjóðsins en eins og áður er getið getur afskriftaþörfin reynst önnur þegar frá líður.

Fáum dögum eftir birtingu ársreikningsins sendi Fjármálaeftirlitið bréf til sparisjóðsstjóra vegna hinnar tæpu eiginfjárstöðu, sem veitti „Byr lítið svigrúm til að mæta áföllum".[75] Í bréfinu var greint frá því að Fjármálaeftirlitið hefði tekið til skoðunar niðurfærslur og mat á virði stærstu áhættuskuldbindinga sparisjóðsins með tilliti til þess hvort þörf væri á frekari niðurfærslu vegna þeirra. Með bréfinu fylgdi samantekt á þessari athugun Fjármálaeftirlitsins.[76] Niðurstöður matsins voru þær að þörf væri á frekari niðurfærslu upp á 2,6 milljarða króna. Slík niðurfærsla myndi leiða til þess að eiginfjárhlutfall sparisjóðsins færi niður í 7%. Fjármálaeftirlitið gaf sparisjóðnum fimm daga frest til að svara niðurstöðunum.

Á næsta stjórnarfundi eftir undirritun ársreikningsins, 25. mars 2009, greindi sparisjóðsstjóri frá bréfi Fjármálaeftirlitsins og upplýsti stjórnina um að starfsmenn sparisjóðsins og endurskoðendur væru að vinna að svari við athugasemdum Fjármálaeftirlitsins. Svarið var sent í bréfi sama dag, undirritað af sparisjóðsstjóra og yfirmanni áhættustýringar. Niðurstaðan þess var eftirfarandi:

> Það er skoðun Byrs að full rök séu fyrir þeim niðurstöðum sem liggja til grundvallar á mati sparisjóðsins gagnvart þeim aðilum sem FME gerir athugasemd við og teljum við því ekki þörf á afskriftaframlögum umfram það sem er í ársreikningnum.[77]

Á árinu 2009 kom í ljós að þörf var á enn frekari niðurfærslu útlána og í ársreikningi 2009 nam varúðarfærsla á afskriftareikninginn 38,4 milljörðum króna. Staða afskriftareiknings í árslok 2009 var 55,6 milljarðar króna eða 27,8% af heildarútlánum. Niðurfærsluþörfin í árslok 2009 lá auðvitað ekki ljós fyrir þegar ársreikningurinn 2008 var staðfestur. Málið snerist samt um það hvort hlutlægar vísbendingar hafi þá verið komnar fram sem kölluðu

74. Baugur Group hf. fékk greiðslustöðvun 11. febrúar 2009. Félagið var úrskurðað gjaldþrota 13. mars 2009, sama dag og ársreikningur Byrs 2008 var birtur. FL Group hf. fékk greiðslustöðvun 29. september 2008. Félagið, sem þá hét Stoðir hf., náði nauðasamningum við kröfuhafa 26. maí 2009.

75. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Byrs sparisjóðs, 20. mars 2009.

76. Mat á stærstu skuldbindingum og afskriftarframlagi Byrs sparisjóðs – drög Fjármálaeftirlitsins að minnisblaði, 20. mars 2009.

77. Bréf Byrs sparisjóðs til Fjármalaeftirlitsins ásamt minnisblaði að lokinni útlánakönnun eftirlitsins, 25. mars 2009.

á frekari niðurfærslur útlána en gerðar voru. Stjórnendur sparisjóðsins töldu þær ekki liggja fyrir og endurskoðendurnir féllust á þeirra sjónarmið, þrátt fyrir að útlánakönnun KPMG í desember 2008 hefði bent til annarar niðurstöðu.

Verðbréfaeign sparisjóðsins í árslok 2008 var 19,2 milljarðar króna eða 7,6% af heildareignum. Hún minnkaði verulega á árinu því tekjur af fjáreignum á gangvirði voru neikvæðar um 7,7 milljarða króna og hlutdeild í afkomu hlutdeildarfélaga var neikvæð um 2,4 milljarða króna. Lítil sem engin umfjöllun var í endurskoðunarskýrslu um verðbréfaeign sjóðsins. Í reikningsskilastaðli IFRS 7 er gert ráð fyrir að í skýringum komi fram viðamiklar upplýsingar um fjárhagslega áhættustjórnun banka og lánastofnana en þar eiga meðal annars að koma fram:

- Tölulegar upplýsingar sem lýsa áhættuþáttum, þ.m.t. samþjöppunaráhættu
- Næmisgreining á markaðsáhættu sjóðsins

Takmarkaðar upplýsingar voru í skýringum í ársreikningi um þá áhættu sem fylgdi verðbréfaeign sparisjóðsins og átti það sama við hér og í ársreikningi 2007. Ársreikningur Byrs sparisjóðs 2008 fékk engu að síður fyrirvaralausa áritun endurskoðenda og án ábendingar um óvissu í eignamati.

7.4.4 Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis

KPMG hf. hafði með höndum ytri endurskoðun Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis um árabil. Sigurður Jónsson og Reynir Stefán Gylfason, löggiltir endurskoðendur, árituðu ársreikninga samstæðunnar 2005 og 2006 en Sigurður áritaði einn samstæðureikninginn 2007. Sama gilti um áritun á ársreikninga dótturfélaganna.

Sparisjóðurinn tók upp reikningsskil í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRS) árið 2005. Það ár var endurskoðað í samræmi við góða endurskoðunarvenju. Frá og með 2006 var endurskoðun fyrir sparisjóðinn framkvæmd í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla (ISA). Samkvæmt þeim bar endurskoðendum að fara eftir settum siðareglum og skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg vissa fengist um að ársreikningarnir væru án verulegra annmarka. Ársreikningurinn 2008 var langt kominn í vinnslu þegar Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar 21. mars 2009. Reikningurinn var því ekki staðfestur af stjórn og sparisjóðsstjóra og ekki áritaður af endurskoðendum, enda var endurskoðun hans þá ekki lokið.[78] Allir ársreikningarnir 2005–2007 voru áritaðir án fyrirvara og án ábendingar.

7.4.4.1 Ársreikningurinn 2007

Útlán Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis námu á bilinu 70–86% af heildareignum áranna 2005–2008. Afskriftareikningur útlána sem hlutfall af heildarútlánum hafði lækkað úr 3% í árslok 2002 niður í 1,2% í árslok 2005. Hlutfallið lækkaði enn frekar og var aðeins 0,9% í árslok 2006 og 2007, en hækkaði síðan í 16,6% í árslok 2008. Hjá öðrum sparisjóðum hækkaði þetta hlutfall úr 2% í árslok 2007 í 15% 2008 og í 25% á árinu 2009. Þessi hlutfallslega lækkun á afskriftareikningnum á árunum 2002–2007 átti sér stað á meðan útlánin jukust um 450%.

Í endurskoðunarskýrslunni var greint frá skoðun á stærstu vanskilaaðilum í nóvember og desember. Síðan fylgdi þessi athugasemd:

> Skoðun okkar leiddi í ljós að tryggingar hjá flestum vanskilaaðilum á skoðunardegi var umfram skuldbindingu þeirra. Hins vegar hafa aðstæður breyst frá skoðunardegi og því afar mikilvægt að fylgst sé reglulega með verðmæti trygginga ekki síst þar sem talsverð aukning hefur verið í lánum með veði í hlutabréfum. Auk þess er til staðar áhætta vegna kross eignarhalds og kross trygginga.

Endurskoðunarskýrsla kemur ekki fyrir sjónir lesenda ársreikningsins, heldur aðeins stjórnar og lykilstjórnenda, auk þess sem hún er send Fjármálaeftirlitinu. Athugasemdir af þessu tagi geta verið mikilvægar fyrir lesendur ársreikninga og mæla reikningsskilastaðlar fyrir um að upplýsingar af þessu tagi séu veittar í skýringum með ársreikningi.

78. Skýrsla Sigurðar Jónssonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. janúar 2014.

Á árinu 2007 dró verulega úr hagnaði af rekstri sparisjóðsins en hann varð ekki nema liðlega þriðjungur þess sem var árið á undan, eða 3,3 milljarðar króna. Hreinar tekjur af fjáreignum og fjárskuldum námu 4,6 milljörðum króna en þar af voru tekjur af Exista hf. 2,7 milljarðar króna. Skráð gengi bréfa í Exista í árslok 2007 var 19,75 en í 20. febrúar 2008 hafði gengið lækkað um tæp 40% og var komið í 12,15. Í endurskoðunarskýrslunni 2007 var umfjöllun um gengi Exista á árinu 2008 og áhrif þess á afkomu sparisjóðsins:

> Miðað við gengisþróun á hlutabréfum í Exista það sem af er árinu 2008 nemur tap af eignarhlutanum 6.329 millj. kr. fyrir skatta.

Í skýringarlið 92 í ársreikningnum um atburði eftir lok reikningsárs sagði hins vegar: „Engin atriði hafa komið fram eftir dagsetningu efnahagsreiknings, sem krefjast myndu lagfæringar eða breytingar á ársreikningi 2007.“ Þess ber að geta að samkvæmt reikningsskilastaðli IAS 10 skulu félög ekki leiðrétta fjárhæðir í reikningsskilum vegna atburða eftir lok reikningsskiladags ef um er að ræða lækkun á markaðsvirði fjárfestinga en hins vegar skal skýra frá eðli og áhrifum slíkra atburða ef þau eru veruleg, en ekkert slíkt var gert í ofangreindum skýringarlið með ársreikningnum.

Sparisjóðurinn átti 48,41% eignarhlut í Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. í árslok 2007 og hafði tekist á hendur ábyrgðir fyrir félagið. Kista hélt utan um eignarhluti nokkurra sparisjóða í Exista hf. og voru þeir eina eign félagsins, þannig að virði Kistu var beintengt genginu á Exista hf. Í endurskoðunarskýrslunni kom fram að í árslok 2007 hafi sjóðurinn veitt Kistu ábyrgð upp á 6,1 milljarð króna. Í ársreikningnum var í skýringarlið 83 greint frá því að ábyrgðir í árslok 2007 næmu alls 7,6 milljörðum króna en 687 milljónum króna í árslok 2006. Engin frekari skýring var gefin þar. Í skýringarlið 89 um tengda aðila stóð að veittar ábyrgðir til hlutdeildarfélaga næmu 6,4 milljörðum króna. Í sama skýringarlið sagði að engin óvenjuleg viðskipti hefðu verið við tengda aðila á árinu og að viðskipti við slíka aðila hefðu verið gerð á sambærilegum grundvelli og viðskipti við ótengda aðila. Samkvæmt reikningsskilastaðli IAS 24, *Upplýsingar um tengda aðila*, ber að tilgreina í skýringum um viðskipti við tengda aðila eðli slíkra viðskipta og veittra ábyrgða til tengdra aðila. Í skýringarlið nr. 89 var þess ekki getið hvert hlutdeildarfélagið var en staðallinn kveður ekki skýrt á um hvort þess sé þörf.

Í árslok 2007 voru um 19% af eignum sparisjóðsins bundin í verðbréfum en tap af fjáreignum á árinu 2008 nam 102% af eigin fé samkvæmt ársreikningi í árslok 2007. Í samstæðureikningi 2007 var verðmæti eignarhluta í Exista 6,7 milljarðar króna en hlutur sparisjóðsins í Exista í gegnum Kistu – fjárfestingarfélag ehf. var 9,7 milljarðar króna. Samtals nam eignarhlutur sparisjóðsins í Exista um 16,4 milljörðum króna eða tæpum 60% af eigin fé hans. Í reikningsskilastaðli IFRS 7 er sagt að í skýringum skuli veita upplýsingar um markaðsáhættu sem fylgir verðbréfaeign sjóðsins, en meðal þess sem þar á að koma fram eru:

- Tölulegar upplýsingar sem lýsa áhættuþáttum, þar með talið samþjöppunaráhættu.
- Næmisgreining á markaðsáhættu sjóðsins.

Takmarkaðar upplýsingar voru í skýringum í ársreikningnum um áhættuna sem fylgdi verðbréfaeign sparisjóðsins.

Skortur á framangreindum upplýsingum kann að hafa skert upplýsingagildi ársreiknings 2007 og dregið úr möguleikum hins upplýsta lesanda á því að átta sig á fjárhagsstöðu sparisjóðsins.

7.4.5 Sparisjóðurinn í Keflavík

Deloitte hf. annaðist endurskoðun fyrir Sparisjóðinn í Keflavík árin 2005–2008. Ábyrgðarmenn endurskoðunarinnar sem árituðu ársreikninga sjóðsins fyrir hönd Deloitte hf. voru Páll Grétar Steingrímsson, Þorvarður Gunnarsson og Pálína Árnadóttir. Páll og Þorvarður árituðu ársreikninga 2005–2007, en ársreikning fyrir árið 2008 árituðu Páll og Pálína.

Ársreikningar sparisjóðsins til og með 2006 voru gerðir í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga og reglna nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana, en sparisjóðurinn tók upp alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRS) árið 2007 og var ársreikningur ársins 2008 gerður í samræmi við þá. Ársreikningur 2009 var ekki áritaður.

Endurskoðun ársreikninga sparisjóðsins var framkvæmd í samræmi við góða endurskoðunarvenju til og með ársins 2006 en ársreikningarnir 2007 og 2008 voru endurskoðaðir í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla (ISA). Álit endurskoðenda á ársreikningunum 2005–2008 var fyrirvaralaust. Ábendingarmálsgrein fylgdi árituninni á ársreikninginn 2008 sem vísaði í skýringu í ársreikningnum þar sem greint var frá því að sparisjóðurinn uppfyllti ekki lágmarkskröfur um eiginfjárhlutfall sem reiknað er samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Á þessum tíma var sparisjóðurinn með aðgerðaáætlun um að koma eiginfjárhlutfalli sínu yfir lögboðið lágmark, en þær aðgerðir miðuðust við að færa útlán milli gjaldmiðla, svo og að sækja um eiginfjárframlag úr ríkissjóði. Endurskoðendurnir voru sammála stjórnendum um að sparisjóðurinn væri rekstrarhæfur.

7.4.5.1 Endurskoðun á verðbréfum

Verðbréfaeign Sparisjóðsins í Keflavík jókst ár frá ári til og með 2008, en í skýrslum sínum bentu endurskoðendur meðal annars á að batnandi afkoma væri að miklu leyti til komin vegna hagnaðar af verðbréfum. Í endurskoðunarskýrslu um ársreikninginn 2005 kom meðal annars fram:

> Hagnaður af rekstri sparisjóðsins árið 2005 er 1.150,2 millj. kr. Þennan mikla afkomubata má að mestu skýra með gengisbreytingum og þá aðallega á hækkun á virði hlutabréfa sjóðsins í Exista en sú eign er að hluta til í veltubók og hefur hækkað um 1.084,7 millj. kr.

Stór hlutur eigna sparisjóðsins var hlutabréfaeign í Exista hf. og síðar í Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. Endurskoðendur sparisjóðsins komu þeim skilaboðum reglulega á framfæri við stjórnina að sparisjóðurinn stæði frammi fyrir mikilli áhættu vegna eignarhaldsins á Exista og Kistu. Í endurskoðunarskýrslu 2005 sagði:

> Stærsta einstaka eign sparisjóðsins samkvæmt efnahagsreikningi er eignarhlutur sjóðsins í Exista hf. Þykir okkur rétt að benda á að töluverð markaðsáhætta fylgir eigninni sem getur haft mikil áhrif á niðurstöður rekstrarreiknings sparisjóðsins.

Þá kom fram í endurskoðunarskýrslunni með ársreikningi 2006:

> Í bókum sparisjóðsins er eignarhluturinn í Exista hf. bókaður á 5.589 millj. kr. sem er um 60% af eigin fé sjóðsins Að auki er eignarhluti félagsins í Kistu –fjárfestingarfélagi ehf. bókaður á 931 millj. kr. og má því segja að um 70% af eigin fé sparisjóðsins sé bundið í einni eign og eru þá ótalin áhrif Exista hf. í Icebank hf.

Einnig kom eftirfarandi fram í sömu endurskoðunarskýrslu:

> Frá áramótum til þessa dags hefur markaðsverðmæti hlutabréfanna hins vegar hækkað um 12,9%, þannig að ljóst er að áhætta sú sem lýst er hér er raunveruleg. Stjórn sjóðsins er því hvött til árverkni og þess að setja sér markmið í sambandi við áhættustýringu.

Í endurskoðunarskýrslu vegna ársreiknings 2007 var vikið að sama atriði en þar var bent á að markaðsáhættan sem sparisjóðurinn stæði frammi fyrir væri mikil. Þrátt fyrir varnaðarorð endurskoðenda fjárfesti sparisjóðurinn í Icebank hf., sem átti stóran hlut í Exista, fyrir 655 milljónir króna á árinu 2007.

Á árinu 2007 seldi sparisjóðurinn hluti í Exista til Kistu – fjárfestingarfélags. Það kom ekki fram í ársreikningi að þau viðskipti hefðu verið við tengdan aðila.[79] Fram kom í endurskoðunarskýrslunni að fjárfest hefði verið í Kistu fyrir 2,3 milljarða króna. Samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum ber að upplýsa um eðli viðskipta á milli tengdra aðila. Meðal þeirra lágmarksupplýsinga sem eiga að koma fram eru fjárhæð, eðli og skilmálar viðskiptanna. Skortur á þessum upplýsingum kann að hafa skert upplýsingagildi ársreiknings 2007.

79. Hér er átt við tengdan aðila í skilningi ársreikningalaga. Með tengdum aðila er meðal annars átt við móðurfélag, dótturfélag, hlutdeildarfélag og samrekstrarfélag, sbr. 2. málsl. 63. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

7.4.5.2 Endurskoðun á útlánum

Útlán voru stærsta eign sparisjóðsins og þar með sú mikilvægasta. Því er eðlilegt að augu endurskoðendanna hafi beinst fyrst og fremst að útlánum og þá sérstaklega þegar þrengja fór að efnahagslífinu hér á landi á árunum 2007 og 2008.

Í endurskoðunarskýrslu 2005 kom fram athugasemd um að það vantaði upp á eftirlit með tryggingum á bak við útlán, en þar sagði:

> [T]il að mynda er að okkar mati nauðsynlegt að bæta eftirlit með tryggingum sem settar eru fyrir útlánum þannig að með lítilli fyrirhöfn megi leggja mat á verðmæti veða og gæði ábyrgðaraðila.

Í endurskoðunarskýrslunni 2006 var þessi athugasemd ítrekuð, vegna þess að endurskoðendum þótti sem lítið hefði verið aðhafst af hálfu sparisjóðsins í framhaldi af fyrrnefndri athugasemd. Í endurskoðunarskýrslu 2007 kom fram að útlán höfðu tvöfaldast, sem skýrðist af því að á árinu sameinuðust Sparisjóður Vestfirðinga og Sparisjóður Húnaþings og Stranda Sparisjóðnum í Keflavík.[80]

Innri endurskoðandi sparisjóðsins hætti á miðju árinu 2008 og leiddi það til þess að Deloitte hf. tók jafnframt að sér hlutverk innri endurskoðanda. Í sérstakri skýrslu Deloitte hf. um innri endurskoðun komu fram alvarlegar athugasemdir um lánatryggingakerfi sparisjóðsins og verklagsreglur því tengdar:

> [V]ið endurskoðun kom í ljós að vinnureglur varðandi tryggingar eru orðnar úreltar og ekkert í kerfum sparisjóðsins sem tryggir að kallað sé eftir nægjanlegum tryggingum. […] [V]ið endurskoðun kom í ljós að sparisjóðsstjóri hafði auknar heimildir í upphafi árs 2008 til að lána stórar fjárhæðir. […] [M]ikilvægt er að stjórn fari reglulega yfir þessi hlutföll og hámarksfjárhæðir sem sparisjóðsstjóri getur lánað.

Það að vinnureglur um tryggingar væru úreltar og að ekkert í kerfum sparisjóðsins tryggði að kallað væri eftir nægjanlegum tryggingum fyrir útlánum, ásamt rúmum heimildum sem sparisjóðsstjóri hafði til að lána, kann að hafa aukið á þá áhættu sem þegar var til staðar í mati útlánasafnsins. Þegar fyrir liggur að innra eftirliti með útlánum er svo áfátt, má segja að endurskoðendum beri að öllu óbreyttu að leggja sérstaka áherslu á endurskoðun útlánanna.

Samkvæmt drögum að ársreikningi 2008 sem lögð voru fyrir stjórn sparisjóðsins í febrúar 2009 kom fram að eiginfjárhlutfallið var 8,5% og þar með yfir lögbundnu lágmarki. Sparisjóðurinn sótti um eiginfjárframlag úr ríkissjóði 10. mars 2009 vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði. Fjármálaráðuneytið vísaði umsókninni til umsagnar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Umsögn Fjármálaeftirlitsins lá fyrir 31. mars 2009 og var niðurstaða hennar sú að þörf væri á að færa útlán sparisjóðsins niður um að minnsta kosti 2,5 milljarða króna í viðbót miðað við fyrrnefnd uppgjörsdrög. Sparisjóðurinn tók tillit til þessa í ársreikningi sínum fyrir árið 2008 og jók niðurfærslu útlána um 2,9 milljarða króna frá uppgjörsdrögunum. Það þýddi að eiginfjárhlutfallið fór undir lögboðið lágmark og varð 7,1%.

Reglur um endurskoðun fjármálafyrirtækja nr. 532/2003 kveða á um að endurskoðandinn skuli við endurskoðun ársreiknings kanna sérstaklega stöðu stærstu lánþega með tilliti til greiðslutrygginga og afskriftaþarfar, sbr. 6. gr. reglnanna. Í 13. gr. reglnanna kemur fram að endurskoðandanum beri að greina frá því hvernig staðið var að könnun á útlánum. Í endurskoðunarskýrslu vegna endurskoðunar ársreiknings Sparisjóðsins í Keflavík árið 2008 kom lítið fram um hvaða aðgerðir endurskoðandans lágu að baki þeirri niðurstöðu að útlán sjóðsins væru hæfilega metin í samræmi við settar reikningsskilareglur. Umfjöllun í skýrslunni einskorðaðist aðallega við sundurliðun á framlögum í sérgreindan afskriftareikning og hreyfingar á afskriftareikningi.

Ársreikningur sparisjóðsins var gerður samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum frá og með 2007. Staðall IFRS 7, *Fjármálagerningar: Skýringar*, sem gilti fyrir reikningsskilatímabil frá 1. janúar 2007 og síðar, gerir kröfu um ákveðnar skýringar í ársreikningi. Um

80. Sjá skýringarlið nr. 18 í ársreikningi Sparisjóðsins í Keflavík 2007.

er að ræða lágmarkskröfur.[81] Markmið með staðlinum er að tryggja að í ársreikningum séu upplýsingar sem gefa lesendum reikningsskila mynd af þeirri fjárhagslegu áhættu sem fylgir starfseminni. Ársreikningar eru taldir vera ófullnægjandi eða jafnvel villandi án upplýsinga um áhættu sem fylgir fjármálagerningum.

Rannsóknarnefndin getur ekki fullyrt hvort upplýsingar í skýringum sem snúa að útlánum og þeirri áhættu sem var bundin þeim hafi verið fullnægjandi í ársreikningnnum. Til að mynda skorti í ársreikninginn upplýsingar um þær tryggingar sem lágu til grundvallar útlánum, bæði útlánum í skilum og í vanskilum, og nánari greiningu á virðisrýrðum útlánum og stöðu útlána sem voru í vanskilum en ekki virðisrýrð. Þær upplýsingar gátu verið mikilvægar fyrir lesendur ársreikningsins í árslok 2007 og 2008.

7.4.5.3 Atburðir eftir lok reikningsskiladags

Í árslok 2007 voru um 11,7% af heildareignum Sparisjóðsins í Keflavík eignarhlutir í Exista hf., bæði bein eign og óbein í gegnum Kistu – fjárfestingarfélag ehf. og Icebank hf. Mikil verðlækkun varð á hlutabréfamarkaði á Íslandi í byrjun ársins 2008 sem varð til þess að hlutabréfaeign sparisjóðsins í Exista hf. lækkaði um 3,5 milljarða króna frá árslokum 2007 til útgáfudags ársreikningsins, 4. mars 2008. Endurskoðendur bentu á það í endurskoðunarskýrslu 2007 að þessi lækkun myndi að öllu óbreyttu rýra eigið fé sjóðsins um 11%. Ætla má að þessar upplýsingar hefðu haft þýðingu fyrir lesanda ársreikningsins.

Í reikningsskilastaðli IFRS 7 er sagt að í skýringum skuli veita upplýsingar um markaðsáhættu sem fylgir verðbréfaeign, en meðal þess sem þar skal koma fram eru tölulegar upplýsingar sem lýsa áhættuþáttum, þar með talið samþjöppunaráhættu og næmisgreining á markaðsáhættu sjóðsins.

Athyglisvert er að í fundargerð stjórnar sparisjóðsins 25. janúar 2008 kom fram að lánardrottnar Kistu hefðu farið fram á auknar tryggingar fyrir lánum til félagsins. Sparisjóðurinn lagði fram ábyrgð sína fyrir skuldum Kistu upp á 3,8 millljarða króna sem gilti frá 31. desember 2007 til 22. febrúar 2008 og bar því að greina frá henni í skýringum með ársreikningi 2007 í skýringarliðnum um tengda aðila.[82]

Skortur á framangreindum upplýsingum kann að hafa skert upplýsingagildi ársreikningsins 2007.

7.4.6 Sparisjóður Mýrasýslu

KPMG hf. annaðist endurskoðun fyrir Sparisjóð Mýrasýslu árin 2005–2008. Ábyrgðarmenn endurskoðunarinnar sem árituðu ársreikninga sjóðsins fyrir hönd KPMG hf. voru Jón S. Helgason og Hlynur Sigurðsson fyrir árin 2005 og 2006 en Hlynur áritaði einn ársreikningana 2007 og 2008.

Ársreikningar sparisjóðsins til og með 2006 voru gerðir í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga og reglna nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana, en sjóðurinn tók upp alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRS) árið 2007 og voru ársreikningar fyrir það ár og árið 2008 gerðir í samkvæmt þeim.

Endurskoðun ársreiknings Sparisjóðs Mýrasýslu fyrir árið 2005 var framkvæmd í samræmi við góða endurskoðunarvenju, en ársreikningarnir 2006–2008 voru endurskoðaðir í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla (ISA). Álit endurskoðendans á ársreikningunum 2005–2007 var án fyrirvara, en ársreikningur fyrir 2008 var hins vegar áritaður með fyrirvara. Í fyrirvaranum var greint frá því að eigið fé sparisjóðsins í árslok væri neikvætt. Síðan sagði:

> Þá var stofnfé Sparisjóðs Mýrasýslu ásamt öllum eignum sparisjóðsins selt til Nýja Kaupþings banka hf. í apríl 2009. Sparisjóðurinn er í greiðslustöðvun og unnið er að nauðasamningum við lánardrottna og er fyrirhugað að sjóðurinn sameinist Nýja Kaupþingi banka gangi samningar eftir sbr. umfjöllun í skýringum 54–55 með ársreikningi. Framsetning

81. Sbr. IFRS 7: 36–37.
82. Hér er átt við tengda aðila í skilningi ársreikningalaga.

> eigna og skulda miðast við áframhaldandi starfsemi. Ekki er víst að mat eigna og skulda samstæðunnar væri með sama hætti ef rekstur samstæðunnar legðist af. Óvissa um ofangreind atriði valda því að vafi leikur á rekstrarhæfi samstæðunnar.

Á árunum 2005 og 2006 voru útlán til viðskiptamanna færð til eignar með áföllnum vöxtum, verðbótum og gengismun í árslok. Verðtryggð útlán voru færð miðað við vísitölur sem tóku gildi í byrjun næsta árs eftir reikningsskiladagsetningu og gengistryggð lán miðuðust við gengi viðkomandi gjaldmiðla í lok reikningsskilatímabils.

Árið 2007 tók sparisjóðurinn upp alþjóðlega reikningsskilastaðla en við það breyttist aðferðin er laut að skráningu og mati útlána. Upphafleg skráning var á gangvirði en mat í árslok miðaðist við afskrifað kostnaðarverð miðað við virka vexti. Áfallnir vextir í árslok voru færðir sem hluti af bókfærðu verði útlána. Mat á útlánum breyttist við upptöku IFRS og við tók önnur nálgun á mati útlána. Svokallað virðisrýrnunarpróf var framkvæmt þegar fyrir lágu upplýsingar um að útlán fengjust ekki greidd að fullu. Vænt sjóðsflæði eignarinnar átti að núvirða til reikningsskiladags og mismuninn skyldi færa á afskriftareikning til lækkunar á útlánum.

Útlán sparisjóðsins voru að jafnaði um 73–80% af heildareignum í árslok 2005–2008. Afskriftareikningur útlána sem hlutfall af heildarútlánum var á bilinu 2–3% til ársloka 2007, en á árinu 2008 hækkaði hlutfallið í 28,8%. Athugasemdir voru gerðar um afskriftareikning útlána í endurskoðunarskýrslu ársins 2005 en þar kom meðal annars fram:

> Við viljum ítreka þá skoðun okkar að sparisjóðurinn þurfi að setja vinnureglur um hvernig skuli staðið að almennum framlögum í afskriftareikning og flokka í því sambandi útlán sparisjóðsins með tilliti til áhættu.

Ábending kom fram um að stór hluti útlána var færður sem endalega tapaður á árinu en var ekki áður færður í sérgreindan afskriftareikning. Í endurskoðunarskýslu ársins 2006 benti endurskoðandi á mikilvægi þess að stjórnendur sparisjóðsins sýndu varkárni í veitingu lána, en þar kom fram eftirfarandi:

> Vanskil útlána hafa heldur lækkað þrátt fyrir aukin heildarútlán en nauðsynlegt er að fylgjast grannt með þróuninni. Þá er brýnt að stjórnendur gæti að tryggingastöðu sinni gagnvart þessum viðskiptamönnum sem eru í vanskilum og reyni þannig að lágmarka tapshættu sjóðsins.

Meginniðurstaða endurskoðanda um útlán í endurskoðunarskýrslu ársins 2007 var eftirfarandi:

> Framlag í afskriftareikning útlána nam 579 mill. kr. en það svarar til 75% af hreinum vaxtatekjum samstæðunnar. Við viljum ítreka athugasemdir okkar um að unnin verði skýrsla í tengslum við uppgjör samstæðunnar þar sem gerð er grein fyrir stöðu og þróun afskriftamála á hverjum tíma.

Tafla 10 sýnir þróun afskriftareiknings útlána sparisjóðsins á árunum 2005–2008, en útlánasafn sparisjóðsins var um 73% af heildareignum hans í árslok 2007. Niðurfærsluhlutfallið eða staða á afskriftareikningi sem hlutfall af útlánum var að jafnaði um 2% fram til ársloka 2007 en hækkaði verulega á árinu 2008. Í skýrslum til FME á árinu 2008 kom fram að í lok ársins 2007 voru um 8% af útlánum sjóðsins með veði í óskráðum hlutabréfum og 8 aðilar voru með áhættuskuldbindingar umfram 10% af lögbundnu eigin fé sjóðsins, eða samtals yfir 80%.

Tafla 10. Afskriftareikningur útlána hjá Sparisjóði Mýrasýslu 2005–2008.

Þús. kr.	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Staða afskriftareiknings í árslok	524.936	657.094	596.766	16.015.573
Niðurfærsluhlutfallið	2,50%	2,40%	1,70%	28,80%
Virðisrýrnun	284.040	251.226	578.984	15.748.350
Endanlega afskrifuð útlán á árinu	**(285.977)**	**(168.848)**	**(574.109)**	**(406.338)**

7.4.7 Endurskoðun hjá öðrum sparisjóðum

Hér er fjallað sameiginlega um endurskoðun ársreikninga smærri sparisjóðanna, þó með þeirri undantekningu að sérstök umfjöllun er um endurskoðun útlána hjá Sparisjóði Vestmannaeyja og Sparisjóði Bolungarvíkur.

KPMG hf. sá um ytri endurskoðun fyrir alla smærri sparisjóðina á árunum 2005–2009, nema Sparisjóð Vestmannaeyja, þar sem Deloitte hf. annaðist endurskoðunina, og Sparisjóð Bolungarvíkur, þar sem Endurskoðun Vestfjarða ehf. annaðist endurskoðunina. Ársreikningarnir voru flestir gerðir í samræmi við lög um ársreikninga og reglur um reikningsskil lánastofnanna en ársreikningar Sparisjóðs Vestmannaeyja og Sparisjóðs Bolungarvíkur voru gerðir samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (IFRS) frá og með 2007. Árið 2005 var í öllum tilvikum endurskoðað samkvæmt góðri endurskoðunarvenju en frá og með 2006 var endurskoðað í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla (ISA).

Áritanir endurskoðenda sparisjóðanna á ársreikninga árin 2005–2007 voru allar með hefðbundnum hætti þar sem enginn fyrirvari var gerður. Þegar syrta tók í álinn í íslensku efnahagslífi á árinu 2008 kvað hins vegar við annan tón í áritunum endurskoðenda þessara sparisjóða. Í árslok 2008 uppfylltu sex af smærri sparisjóðunum ekki lögboðið lágmarkshlutfall eiginfjár í samræmi við ákvæði laga um fjármálafyrirtæki. Endurskoðendur tveggja þeirra höfðu gert fyrirvara við áritun á ársreikning 2008 en báðir sjóðirnir voru með neikvætt eiginfjárhlutfall. Hinir fjórir voru undir lögboðnu eiginfjárhlutfalli en þó ekki með neikvætt eiginfjárhlutfall, og áritanir endurskoðenda voru fyrirvaralausar með ábendingarmálsgrein sem vísaði í umfjöllun í skýringum um að sparisjóðirnir uppfylltu ekki lögboðið eiginfjárhlutfall.

Ábendingarmálsgrein sem fylgdi með áritun endurskoðenda Sparisjóðs Vestmannaeyja, sem voru frá Deloitte hf., á ársreikning 2008 var svohljóðandi:

> Viljum við vekja athygli á skýringu 35 með ársreikningnum þar sem fram kemur að í árslok 2008 var eiginfjárhlutfall Sparisjóðs Vestmannaeyja eins og það er skilgreint í 84 gr. laga nr. 161/2002 3,83% og því undir hinu lögboðna 8% hlutfalli. Stjórn hefur verið að vinna að úrbótum meðal annars sem snúa að aukningu stofnfjár og einnig hefur sjóðurinn sótt um stofjárframlag til ríkisvaldsins byggt á neyðarlögunum nr. 125/2008. Ef aðgerðir stjórnar ganga ekki eftir og ríkisvaldið ákveður að nýta ekki heimildina í neyðarlögunum til aukningar stofnfjár í Sparisjóði Vestmannaeyja verður að draga rekstrarhæfi Sparisjóðsins í efa.

Ábendingarmálsgrein sem fylgdi með áritun endurskoðanda Sparisjóðs Bolungarvíkur, sem var frá Endurskoðun Vestfjarða ehf., á ársreikning 2008 var svohljóðandi:

> Við viljum vekja athygli á skýringu nr. 38 með ársreikningnum þar sem fram kemur að í árslok 2008 var eiginfjárhlutfall Sparisjóðs Bolungarvíkur, eins og það er skilgreint í 84 gr. laga nr. 161/2002, 2,41% eða undir hinu lögboðna 8% hlutfalli. Stjórn Sparisjóðsins hefur verið að vinna að úrbótum sem snúa meðal annars að umsókn um aðstoð frá ríkinu, byggt á neyðarlögunum nr. 125/2008. Einnig er stjórn Sparisjóðsins að vinna að frekari aukningu stofnfjár sem og sölu íbúðabréfa til Íbúðalánasjóðs. Ef aðgerðir stjórnar ganga ekki eftir og Ríkisvaldið ákveður að aðstoða ekki Sparisjóðinn í Bolungarvík, ríkir óvissa um framtíðarhorfur Sparisjóðsins.

Ábendingarmálsgrein í áritun endurskoðenda frá KPMG á ársreikninga Afls sparisjóðs og Sparisjóðs Ólafsfjarðar 2008 var þannig:

> Án þess að gera fyrirvara við álit okkar viljum við vekja athygli á skýrslu stjórnar og skýringu nr. […] í ársreikningnum þar sem greint er frá því að sjóðurinn uppfyllir ekki lágmark um eiginfjárhlutfall sem reiknað er samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki og fjallað er um þær aðgerðir sem eigendur og stjórn sjóðsins hafa gripið til í því skyni að lagfæra eiginfjárhlutfallið.

Endurskoðandi Sparisjóðs Norðfjarðar setti svohljóðandi fyrirvara í áritun sína á ársreikning 2008:

> Eins og fram kemur í skýrslu stjórnar nemur tap ársins 815,5 millj. kr. og eigið fé sparisjóðsins nam um 135,2 millj. kr. í árslok 2008. Eiginfjárhlutfall eins og það er reiknað skv. lögum um fjármálafyrirtæki er neikvætt um 0,9% en má ekki vera lægra en 8%.

> Eins og fram kemur í skýringu 33 með ársreikningnum hafa atburðir í íslensku efnahagslífi orðið til þess að sparisjóðurinn tapaði verulegum fjárhæðum á fjárfestingum í verðbréfum og hefur það haft mikil áhrif á eigið fé hans. Því leikur vafi á rekstrarhæfi sjóðsins. Ekki er víst að mat eigna og skulda sparisjóðsins væri með sama hætti ef rekstur hans legðist af. Framsetning eigna og skulda í efnahagsreikningi miðast þó við áframhaldandi rekstur.

Endurskoðendur Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis settu sams konar fyrirvara í áritun sína, en þar var um að ræða sömu endurskoðendur og hjá Sparisjóði Norðfjarðar.

Þegar endurskoðandi setur ábendingarmálsgrein með áliti er það til að draga fram ákveðnar upplýsingar sem hann telur nauðsynlegt að koma á framfæri. Ábendingarmálsgrein á við þegar: a) ársreikningurinn gefur glögga mynd af fjárhagsstöðu en endurskoðandinn vill benda lesanda reikningsskilanna á ákveðin atriði sem hann telur mikilvæg fyrir lesendur til að þeir geti lesið úr ársreikningnum og skilið hann; b) endurskoðandinn vill benda lesanda reikningsskilanna á mikilvæg atriði er snúa að endurskoðuninni sjálfri, ábyrgð endurskoðandans og áritun.

Ein af grundvallarforsendum ársreiknings er að rekstrarhæfi einingarinnar sem leggur fram ársreikninginn sé til staðar. Stjórnendur eiga á hverjum tíma að leggja mat á rekstrarhæfi og áætlanir stjórnenda til að tryggja það. Endurskoðandanum ber hins vegar að fara yfir matið og áætlanirnar og leggja sjálfstætt mat á rekstrarhæfið.

Ef það er mat stjórnenda að fyrirtæki sé rekstrarhæft en að um það ríki óvissa, ber þeim að geta um það í skýringum með ársreikningnum. Ef endurskoðandinn er sammála mati stjórnenda á rekstrarhæfi og um framsetninguna, ber honum að setja ábendingarmálsgrein um það með í áritun sína. Ef endurskoðandinn telur að ekki sé nægjanlega skýrt frá óvissu af þessu tagi í ársreikningnum eða hann telur að fyrirhugaðar aðgerðir stjórnenda sparisjóðsins til að koma rekstrarhæfinu í lag muni ekki duga, ber honum að gera fyrirvara eða gefa neikvætt álit um slíkt í áritun sinni.

Ljóst er að óvíst var um áframhaldandi rekstrarhæfi þeirra sparisjóða sem voru með eiginfjárhlutfall undir lögboðnu lágmarki í árslok 2008. Endurskoðendur þeirra allra bentu á það í áritunum sínum, ýmist með ábendingu eða með fyrirvara.

Tvær af framangreindum áritunum voru með fyrirvara. Rannsóknarnefndin fær ekki séð út frá viðkomandi ársreikningum hvers vegna þessir fyrirvarar voru gerðir. Í báðum þessum ársreikningum greindu stjórnendur frá áætlunum sínum um hvernig eiginfjárhlutfallið skyldi bætt og rekstrarhæfi sjóðanna þar með tryggt, og er ekki að sjá að þær séu síður trúverðugar en hjá sparisjóðunum sem fengu fyrirvaralausa áritun með ábendingu.

7.4.7.1 Endurskoðun á verðbréfum 2005–2010

Eignarhlutur sparisjóðanna í verðbréfum jókst töluvert á árunum 2005 til og með 2010 eins og áður hefur verið rakið í þessari skýrslu. Endurskoðendur höfðu í mörgum tilvikum af þessu töluverðar áhyggjur vegna þess að afkoma af kjarnastarfsemi sjóðanna var ekki nægjanleg.

Í endurskoðunarskýrslu vegna endurskoðunar Sparisjóðs Bolungarvíkur árin 2005 og 2006 gaf að líta dæmi um slíkar áhyggjur:

> Góð afkoma sparisjóðsins á árinu 2005 er mikið ánægjuefni. Eins og yður er kunnugt og áður hefur komið fram hér að framan má nánast eingöngu rekja þessa góðu afkomu til hagnaðar af hlutabréfaeign sparisjóðsins. Annar rekstur sparisjóðsins, þ.e. kjarnastarfsemi hans, skilar litlu sem engu. Óraunhæft er að ætla að hlutabréfaeign sparisjóðsins verði eins arðvænleg næstu árin og á síðustu árum

Á árunum fyrir fall bankanna 2008 skilaði kjarnastarfsemi sparisjóðanna ekki þeirri afkomu sem að var stefnt. Þótt endurskoðendur hefðu uppi varnarorð, héldu stjórnendur sparisjóðanna engu að síður áfram á sömu braut og fyrr. Í endurskoðunarskýrslu um ársreikning Sparisjóðs Svarfdæla fyrir árin 2005–2007 voru athugsemdir á svipuðum nótum:

> Þriðjungur af heildareignum sjóðsins eru veltuhlutabréf og því er sparisjóðurinn viðkvæmur fyrir breytingum á verðbréfamörkuðum þar sem sveiflur í verði bréfana koma yfirleitt fyrr fram en breytingar á innláns- og útlánsvöxtum. Við ítrekum mikilvægi þess

> að stjórn sjóðsins taki formlega ákvörðun um með hvaða hætti og í hvaða mæli hún vilji að sjóðurinn stundi viðskipti með hlutabréf.

Í endurskoðunarskýrslu 2007 vegna endurskoðunar ársreiknings Sparisjóðs Svarfdæla fyrir árið 2007 segir einnig:

> Kostnaður í hlutfalli af hreinum rekstrartekjum er 58,5% en á árinu 2006 var sama hlutfall 15,1%. Ef áhrif gengishagnaðar og hlutdeildar í afkomu Icebank hf. á hreinar rekstrartekjur eru færðar út kemur í ljós að þetta hlutfall er 148,4% á árinu 2007 samanborið við 103,9% á fyrra ári og hækkar því umtalsvert milli ára. Grunnrekstur sparisjóðsins, þ.e. útlánastarfsemin og þjónustan henni tengd, stendur því ekki undir rekstrarkostnaði

Þrátt fyrir athugasemdirnar í endurskoðunarskýrslu Sparisjóðs Svarfdæla, jókst verðbréfaeign sparisjóðsins sem hlutfall af heildareignum úr 30,1% á árinu 2005 í 54,1% á árinu 2007. Þvert á þessar viðvaranir var eignarhlutur sparisjóðsins í Icebank hf. aukinn á árinu 2007 og færður úr flokknum eignarhlutir í hlutdeildarfélögum yfir í veltubréf. Um var að ræða óskráða hlutabréfaeign, en í lok ársins 2008 var hluturinn metinn verðlaus og því færður í gegnum rekstrarreikninginn sem tap upp á 671 milljón króna. Þrátt fyrir varnaðarorð endurskoðandans fjárfesti sjóðurinn fyrir 340 milljónir króna í VBS fjárfestingarbanka hf. á árinu 2007 og í Saga Capital hf. fyrir 345 milljónir króna.

7.4.7.2 Endurskoðun á útlánum 2005–2010

Útlán voru og eru stærsti einstaki liðurinn í ársreikningum sparisjóðanna. Af þeim sökum er eðlilegt að endurskoðunin beinist að miklu leyti að þeim lið. Umfjöllun í endurskoðunarskýrslum almennt endurspeglaði það og yfirleitt var fjallað um afskriftareikning útlána og þær hreyfingar sem áttu sér stað á honum. Tap á útlánum er svo til óumflýjanlegur fylgifiskur útlánastarfsemi en hversu mikið það verður veltur meðal annars á áhættu útlánanna. Hversu mikil áhættan er ræðst aftur á móti af greiðslugetu skuldara til að mynda og svo þeim tryggingum sem standa að baki útlánunum.

Á árinu 2008 varð efnahagshrun sem leiddi af sér að vanskil útlána jukust og raunvirði undirliggjandi veða lækkaði. Eignavirði lækkaði og útlán hækkuðu vegna verðtryggingar og gengislækkunar íslensku krónunnar. Vegna þessara ytri aðstæðna má teljast eðlilegt að sparisjóðirnir yrðu að jafnaði fyrir útlánatapi, eins og raun varð.

7.4.7.2.1 Endurskoðun á útlánum Sparisjóðs Vestmannaeyja

Gjarnan er afskriftareikningur útlána birtur sem hlutfall af heildarútlánum. Við aðstæður eins og þær voru á árinu 2008 þykir eðlilegt að þetta hlutfall verði hærra en í venjulegu árferði og sú varð raunin. Á árinu 2008 var það hins vegar jafnhátt og næstu ár á undan hjá Sparisjóði Vestmannaeyja. Hjá öllum sparisjóðunum var þetta hlutfall að meðaltali um 15%, en var 5,6% hjá Sparisjóði Vestmannaeyja.

Framlag í afskriftareikning útlána hjá Sparisjóði Vestmannaeyja á árinu 2008 var lágt í ljósi aðstæðna. Í reglum nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja er að finna kröfur sem gerðar eru til endurskoðenda fjármálafyrirtækja og um þær upplýsingar sem þeim ber að gefa upp í endurskoðunarskýrslum. Um framkvæmd og umfang endurskoðunar kemur fram að við endurskoðun ársreiknings skal endurskoðandi kanna sérstaklega stöðu stærstu lánþega með tilliti til greiðslutrygginga og afskriftaþarfar, sbr. 6. gr. reglnanna. Í 13. gr. kemur fram að í skýrslu endurskoðanda skuli m.a. gera grein fyrir hvernig staðið hefur verið að könnun á útlánum, en útlánin voru um 51–67% af heildareignum sjóðsins. Í endurskoðunarskýrslum Sparisjóðs Vestmannaeyja 2005–2009 var lítil sem engin umfjöllun um hvaða endurskoðunaraðgerðir voru framkvæmdar við skoðun á stöðu hjá stærstu lánþegum sjóðsins. Umfjöllunin einskorðaðist við framlög á afskriftareikning og við sundurliðun á framlögum í sérgreindan afskriftareikning og hreyfingar á afskriftareikningi.

Erfitt er að segja til um hvort mat stjórnenda á afskriftaþörfinni á hverjum tíma sé nægjanlegt en endurskoðendur þurfa að vera varkárir og gagnrýnir við yfirferð og endurskoðun útlána á tímum eins og uppi voru á árinu 2008. Umfjöllun um þessi atriði skorti í endurskoðunarskýrslu Sparisjóðs Vestmannaeyja árið 2008.

Tafla 11. Afskriftareikningur útlána hjá Sparisjóði Vestmannaeyja 2005–2010.

Þús. kr.	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staða afskriftareiknings í árslok	187.608	444.684	486.566	531.676	1.359.291	1.539.859
Niðurfærsluhlutfallið	4,40%	6,40%	5,90%	5,60%	15,10%	17,20%
Virðisrýrnun	73.780	358.181	39.203	266.199	1.149.403	493.699
Endanlega afskrifuð útlán á árinu	**(70.269)**	**(99.754)**	**(151.864)**	**(221.089)**	**(322.894)**	**(313.573)**

Sparisjóður Vestmannaeyja gerði ársreikning sinn í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRS) frá og með árinu 2007. Staðall IFRS 7, *Fjármálagerningar: Skýringar*, sem gilti fyrir reikningsskilatímabil frá 1. janúar 2007 og síðar, gerir kröfu um hvaða skýringar eigi að vera í ársreikningum, en um er að ræða lágmarkskröfur. Markmið með staðlinum er að tryggja að til staðar séu upplýsingar í ársreikningum sem gefa lesendum reikningsskila mynd af þeirri fjárhagslegu áhættu sem fylgir starfseminni. Ársreikningar eru taldir vera ófullnægjandi eða jafnvel villandi án upplýsinga um áhættu sem fylgir fjármálagerningum.

Rannsóknarnefndin getur ekki fullyrt hvort upplýsingar í skýringum sem snúa að útlánum og þeirri áhættu sem var bundin þeim hafi verið fullnægjandi í ársreikningnnum. Til að mynda skorti í ársreikninginn upplýsingar um þær tryggingar sem lágu til grundvallar útlánum, bæði útlánum í skilum og í vanskilum, og nánari greiningu á virðisrýrðum útlánum og stöðu útlána sem voru í vanskilum en ekki virðisrýrð. Þær upplýsingar gátu haft þýðingu fyrir lesendur ársreikningsins í árslok 2007 og 2008.

7.4.7.2.2 Endurskoðun á útlánum Sparisjóðs Bolungarvíkur

Sparisjóður Bolungarvíkur gerði ársreikninga sína í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRS) frá 2007 en fram að því fylgdi hann lögum um ársreikninga og reglum um reikningsskil sparisjóða. Mat á útlánum breyttist eftir upptöku IFRS og við tók önnur nálgun á mati útlána sjóðsins og var svokallað virðisrýrnunarpróf framkvæmt þegar fyrir lágu upplýsingar um að útlán fengjust ekki greidd að fullu. Vænt sjóðsflæði eignarinnar átti að núvirða til reikningsskiladags og mismuninn átti að færa á afskriftareikning til lækkunar á útlánum. Afskriftareikningi var skipt upp í sérgreindan afskriftareikning þar sem sérhvert lán sem talið var tapað að fullu eða að hluta var tekið sérstaklega fyrir, og í almennan afskriftareikning miðað við sögulega tapsreynslu.

Útlán sparisjóðsins voru um 50–66% af heildareignum áranna 2005–2009. Afskriftareikningur útlána sem hlutfall af heildarútlánum var að jafnaði um 4% frá 2005 til 2007 en hækkaði í 11,1% á árinu 2008, 34,7% á árinu 2009 og 38,1% á árinu 2010. Þegar fyrir liggja ytri eða innri atburðir sem geta bent til þess að útlán hafi rýrnað í virði, ber samkvæmt IFRS að framkvæma virðisrýrnunarpróf til að athuga hvort útlán hafi rýrnað í virði. Þegar sýnt þykir eftir virðisrýrnunarpróf að útlánin hafi rýrnað í virði ber að færa vænta tapið á afskriftareikning. Efnahagshrunið sem varð á árinu 2008 er dæmi um ytri atburð sem gæti bent til virðisrýrnunar á útlánum. Endurskoðandinn hefði ef til vill átt að gera ráð fyrir því við endurskoðunina að afskriftareikningur sem hlutfall af heildarútlánum myndi hækka verulega á milli ára. Framlag á afskriftareikning sjóðsins hækkaði sem hlutfall af heildarútlánum úr 4,3% árið 2007 í 11,1% árið 2008 og síðan aftur í 34,7% árið 2009. Ef litið er á meðaltal þessa hlutfalls hjá öðrum sparisjóðum kemur í ljós að það hækkaði úr 2% á árinu 2007 í 15% á árinu 2008 og í 25% á árinu 2009.

Tafla 12 sýnir þróun afskriftareiknings útlána sparisjóðsins á árunum 2005–2009 en útlánasafnið var um 55% af heildareignum í árslok 2007. Niðurfærsluhlutfallið, eða staða afskriftareiknings sem verið hlutfall af útlánum, var að jafnaði um 3–4% fram til 2007 en hækkaði verulega á árinu 2008.

Tafla 12. Afskriftareikningur útlána hjá Sparisjóði Bolungarvíkur 2005–2010.

Þús. kr.	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staða afskriftareiknings í árslok	103.265	97.943	226.643	893.437	1.994.113	2.051.121
Niðurfærsluhlutfallið	3,60%	2,70%	4,30%	11,10%	34,70%	38,10%
Virðisrýrnun	71.765	63.430	121.095	667.517	2.011.431	459.295
Endanlega afskrifuð útlán á árinu	**(197.385)**	**(69.797)**	**(25.408)**	**(1.593)**	**(911.813)**	**(460.542)**

Reikningsskilastaðall IFRS 7, *Fjármálagerningar: Skýringar*, sem gilti fyrir reikningsskilatímabil frá 1. janúar 2007 og síðar, gerir kröfu um hvaða skýringar eigi að vera í ársreikningum, en um er að ræða lágmarkskröfur. Markmið með staðlinum er að tryggja að til staðar séu upplýsingar sem gefa lesendum reikningsskila mynd af þeirri fjárhagslegu áhættu sem fylgir starfseminni. Ársreikningar eru taldir vera ófullnægjandi eða jafnvel villandi án upplýsinga um áhættu sem fylgir fjármálagerningum.

Rannsóknarnefndin getur ekki fullyrt hvort upplýsingar í skýringum sem snúa að útlánum og þeirri áhættu sem var bundin þeim hafi verið fullnægjandi í ársreikningnnum. Til að mynda skorti í ársreikninginn upplýsingar um þær tryggingar sem lágu til grundvallar útlánum, bæði útlánum í skilum og í vanskilum, og nánari greiningu á virðisrýrðum útlánum og stöðu útlána sem voru í vanskilum en ekki virðisrýrð. Þær upplýsingar gátu haft þýðingu fyrir lesendur ársreikningsins í árslok 2007 og 2008.

Í endurskoðunarskýrslu um ársreikning Sparisjóðs Bolungarvíkur 2008 var fjallað um útlán sjóðsins:

> Mikið af vinnu okkar hefur farið í að leggja mat á eignir sparisjóðsins. Slíkt mat er mjög erfitt eftir hið mikla hrun sem orðið hefur hér á Íslandi í kjölfar gjaldþrots þriggja stærstu bankannna á Íslandi. Þrátt fyrir mjög miklar niðurfærslur og afskriftir eigna teljum við hættu vera á frekari útlána- og eignatöpum

Síðan fylgdi samantekt um lán sem endurskoðandi taldi að þyrftu frekari afskrifta með. Þrátt fyrir að endurskoðandi sjóðsins hafi metið það svo að niðurfærsla á útlánum væri vanmetin í ársreikningi, gaf hann álit án fyrirvara og án ábendinga um óvissu um mat á útlánum. Ekki var sett ábendingarmálsgrein með fyrirvaralausu áliti um að veruleg óvissa ríkti um mat eigna. Nokkurs ósamræmis gætir milli skýrslu endurskoðanda og álitsins sem gefið var á ársreikninginn. Þegar endurskoðandinn telur að virðisrýrnun útlána sé umtalsvert meiri en stjórnendur telja, má telja að endurskoðandinn ætti að setja fyrirvara um virðisrýrnun útlána við áritun sína.

Þess ber að geta að í júní 2009 gerði endurskoðunarfyrirtækið PwC fjárhagslega áreiðanleikakönnun á ákveðnum þáttum í efnahagsreikningi Sparisjóðs Bolungarvíkur fyrir Fjármálaeftirlitið. Niðurstaða þeirrar könnunar, hvað varðar útlán, var hækkun á niðurfærslu útlána um 619 milljónir króna. Þess skal þó getið að sérstakur fyrirvari var settur um niðurstöðu mats á virðisrýrnun útlána, en þar kom eftirfarandi fram:

> Mat á aukinni þörf á niðurfærslu má ekki túlka sem svo að niðurfærsla hafi verið röng heldur kann hún öll að stafa af breyttum aðstæðum á árinu 2009.[83]

7.5 Samantekt og ályktanir rannsóknarnefndar um endurskoðun hjá sparisjóðunum

Ytri endurskoðun hjá sparisjóðunum var að mestu leyti í höndum eins endurskoðunarfyrirtækis og lengst af bar einn og sami endurskoðandinn ábyrgð á endurskoðun ársreikninga flestra þeirra sparisjóða sem fyrirtækið veitti slíka þjónustu. Sami endurskoðandi sá einnig um endurskoðun hjá flestum þeirra félaga og fyrirtækja sem voru í sameign og undir stjórn sparisjóðanna. Þannig hafði með tímanum safnast upp reynsla og þekking á þessu verkefni.

Lög leggja ekki bann við því að endurskoðandi endurskoði ársreikninga margra fyrirtækja í sömu grein og á því tímabili sem rannsóknin tekur til voru lagareglur um tímatakmörk á samningssamband endurskoðanda við viðskiptavini sína ekki farnar að hafa áhrif. Mikil samþjöppun og langt samningssamband kann þó að vekja spurningar um óhæði endurskoðanda, ekki síst ef mikil fjárhagsleg og stjórnunarleg tengsl eru milli þeirra fyrirtækja sem hann endurskoðar. Óhæði hans í reynd kann að vera til staðar en þessi staða kann að hafa áhrif á óhæði í ásýnd. Það hvílir algjörlega á faglegri dómgreind endurskoðandans að meta hvort aðstæður eru til þess fallnar að draga úr trúverðugleika hans.

83. Skýrsla PricewaterhouseCoopers vegna könnunar á afmörkuðum þáttum í efnahag og rekstri Sparisjóðs Bolungarvíkur, 16. júní 2009.

Reikningar frá endurskoðunarfyrirtækjum til sparisjóðanna báru það með sér að þau hefðu unnið margvísleg verk fyrir þá, önnur en að endurskoða. Flestir sparisjóðirnir keyptu til dæmis innri endurskoðun af sama endurskoðunarfyrirtæki og sá um ytri endurskoðunina. Það var heimilt til ársins 2010. Sum verk, eins og þau voru tilgreind á reikningum til sparisjóðanna, voru þess eðlis að spurningar vöknuðu um hvort óhæði endurskoðendanna hefði verið hafið yfir vafa. Þar var um að ræða verkþætti eins og vinnu við afstemmingar, gerð reikningsskila, gerð ársreiknings, gerð samstæðureikningsskila og gerð árshlutareiknings.

Margir greindu frá því í skýrslum sínum fyrir nefndinni að endurskoðendurnir hefðu samið ársreikninginn. Margar vísbendingar um það var jafnframt að finna í stjórnarfundargerðum sparisjóða. Þeir endurskoðendur sem rannsóknarnefndin tók skýrslur af vísuðu því algjörlega á bug. Þeir kváðust hins vegar aðeins hafa veitt sumum sparisjóðum tæknilega aðstoð við lokafrágang ársreikningsins. Þeir bentu á að margir minni sparisjóðirnir væru það fáliðaðir að þeir væru þess naumast umkomnir að ganga hjálparlaust frá ársreikningi sínum. Í þessu sambandi kom fram að sparisjóðirnir hefðu jafnan haft mikið samstarf sín í milli og aðstoðað hver annan á ýmsa lund og einnig hefðu þeir stundum getað sótt hjálp til sérfræðinga í Sparisjóðabankanum.

Nokkuð bar á því í skýrslum sparisjóðamanna fyrir nefndinni að endurskoðendur hefðu átt virkan þátt í ýmsu reikningshaldslegu mati, svo sem á framlagi í afskriftareikning útlána og á virði óskráðra hlutabréfa í eigu sparisjóðanna. Þessu mótmæltu endurskoðendurnir eindregið.

Endurskoðunarkostnaður sparisjóðanna í heild hækkaði mikið á árunum 2006–2008. Það skýrðist einkum af aðstoð endurskoðenda vegna stofnfjáraukningar í mörgum sparisjóðum og sameiningar nokkurra sparisjóða, og einnig af innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IFRS) sem stóð yfir á árunum 2005–2007. Stóru sparisjóðunum var öllum skylt að gera upp í samræmi við staðlana, en fæstum hinna minni. Sumir þeirra tóku samt upp uppgjör í samræmi við IFRS og báru stjórnendur þeirra það fyrir rannsóknarnefndinni að endurskoðendurnir hefðu hvatt til þess. Þessu höfnuðu viðkomandi endurskoðendur alveg í skýrslum sínum fyrir nefndinni.

Í framangreindum vitnisburði í skýrslum fyrir nefndinni birtist vandi minni sparisjóðanna við að uppfylla allar þær kröfur um upplýsingagjöf sem lög og reglur leggja þeim á herðar. Þeir gátu átt erfitt með að verða við þeim nema með aðkeyptri aðstoð. Til þess að tryggja hlutlægni sem best hefðu sparisjóðirnir getað leitað til annarra en endurskoðenda sinna eftir aðstoð við reikningsskilin. Á sama hátt hefðu endurskoðendurnir getað vísað verkbeiðnum af þessu tagi frá sér. Vísbendingar um að aðstoð endurskoðendanna hafi ekki einskorðast við hrein endurskoðunarstörf eru sterkar, en sú tilhögun sem framar er lýst er um margt skiljanleg í tilviki sparisjóðanna á Íslandi í ljósi starfsumhverfis þeirra og aðstæðna.

Rannsóknarnefndin kannaði hvernig staðið var að endurskoðun á mati einstakra sparisjóða á útlánasafni og virði óskráðra verðbréfa. Þá voru ábendingar í endurskoðunarskýrslum skoðaðar og hugað að hvort ósamræmi væri milli þeirra og áritunar endurskoðenda á ársreikninga. Kannað var hvernig endurskoðendur sparisjóðanna gerðu grein fyrir athugun sinni á útlánum og afskriftaþörf vegna þeirra í endurskoðunarskýrslum um ársreikningana. Niðurstaðan var að takmarkaða umfjöllun var að finna í endurskoðunarskýrslunum um það hvaða endurskoðunaraðgerðir voru framkvæmdar við skoðun á stöðu stærstu lántakenda sparisjóðanna. Þetta gilti svo til almennt fyrir minni sparisjóðina framan af. Hjá stærri sparisjóðunum voru heldur fyllri upplýsingar gefnar.

Í endurskoðunarskýrslum KPMG um ársreikninga 2005 og 2006 og jafnvel 2007 var algengt að sjá athugasemd um að stefna bæri að því að framlagið á afskriftareikninginn færi ekki yfir 1%. Stjórnendur voru hvattir til þess að reyna að lækka framlagið, ef það var hærra, en að gæta þess að það færi ekki yfir 1%, ef það var lægra. Í endurskoðunarskýrslum var lögð áhersla á mikilvægi þess að draga úr framlögum í afskriftareikning til að ná fram viðunandi arðsemi, en lágt framlag í afskriftareikning væri forsenda þess að sparisjóðirnir gætu skilað ásættanlegri arðsemi fyrir stofnfjáreigendur. Þá var það talið nauðsynlegt til að sparisjóður gæti sinnt hlutverki sínu sem lánastofnun. Rannsóknarnefndin bendir á að við stöðu lána er brugðist með framlagi í afskriftareikning. Afskriftaframlag er því afleidd stærð en stýrir ekki öðrum ákvörðunum. Þá getur rannsóknarnefndin með engu móti tekið undir að svo

lágt afskriftaframlag í þeim tilgangi að skila viðunandi eða ásættanlegri arðsemi sé nauðsynleg svo sparisjóðurinn geti sinni hlutverki sínu. Í skýrslum fyrir rannsóknarnefndinni höfnuðu endurskoðendurnir því algerlega að hafa reynt að hafa áhrif á hve hátt afskriftaframlagið var sem hlutfall af útlánum.

Rannsóknarnefndin telur vafa geta leikið á því hvort skýrslur endurskoðenda vegna endurskoðunar ársreikninga Byrs sparisjóðs á árunum 2007 og 2008 hafi uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru í reglum Fjármálaeftirlitsins. Nær ekkert var fjallað um hvernig staðið var að mati á niðurfærslu útlána eða um stærstu sérgreindar afskriftir. Hagnaður Byrs sparisjóðs árið 2007 var jafnhár gangvirðishækkun og söluhagnaði af eignarhlut sparisjóðsins í Icebank hf. og byggðist hin háa arðgreiðsla vegna ársins á hagnaðinum. Sparisjóðurinn lánaði kaupendum Icebank-hlutarins drjúgan hluta söluverðsins án annarra veða en í hlutabréfunum sjálfum. Þegar gerð ársreiknings lauk var ljóst orðið að tryggingar fyrir þessum lánum höfðu rýrnað verulega. Frá þessu var ekki greint nægjanlega skýrt í ársreikningi og hefðu endurskoðendur átt að gagnrýna það með einhverjum hætti að slíkar upplýsingar skorti. Þá var uppi slík óvissa um mat á útlánasafni Byrs sparisjóðs í árslok 2008 að rök hníga að því að endurskoðendur hefðu, að öllu óbreyttu, mátt setja fyrirvara í áritun sína um það atriði.

Í ársreikningi Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 2007 voru takmarkaðar upplýsingar í skýringunum um þá áhættu sem fylgdi verðbréfaeign sparisjóðsins og óvíst hvort þær uppfylltu þær lágmarkskröfur sem gerðar eru um skýringar í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRS). Skortur á slíkum upplýsingum dregur úr upplýsingagildi ársreikningsins. Tryggja hefði mátt að þessar upplýsingar fylgdu ársreikningnum og hefðu endurskoðendur sparisjóðsins mátt gagnrýna að þessar upplýsingar skorti, eftir atvikum með því að hafa fyrirvara í áritun sinni eða með öðrum hætti.

Í ársreikninga Sparisjóðsins í Keflavík 2007 og 2008 skorti upplýsingar um mikilsverð atriði, svo sem um útlánaháættu, þá áhættu sem fylgdi verðbréfaeign sparisjóðsins og viðskipti við Kistu – fjárfestingarfélag ehf. á árinu 2007. Þær upplýsingar gátu haft mikilvæga þýðingu fyrir lesendur ársreikninganna. Hefðu endurskoðendur sparisjóðsins mátt gagnrýna það með einhverjum hætti að þær skorti. Þeim var kunnugt um að innra eftirliti með útlánum var verulega áfátt. Það kallaði á meiri árvekni af hálfu endurskoðendanna.

Í endurskoðunarskýrslum um ársreikning Sparisjóðs Vestmannaeyja 2005–2009 var lítil umfjöllun um þær endurskoðunaraðgerðir sem voru framkvæmdar við skoðun á stöðu hjá stærstu lánþegum sjóðsins. Umfjöllunin einskorðaðist við framlög í afskriftareikning, sundurliðun á þeim og hreyfingar á afskriftareikningi. Vafi leikur á því hvort þessi framkvæmd uppfylli kröfur Fjármálaeftirlitsins um innihald endurskoðunarskýrslu. Þá verður ekki fullyrt hvort upplýsingar í skýringum með ársreikningingi 2008 um útlán og þá áhættu sem þeim fylgdi hafi verið fullnægjandi.

Það er mat rannsóknarnefndar að í skýringar með ársreikningum Sparisjóðs Bolungarvíkur 2007 og 2008 hafi skort upplýsingar um útlán og áhættu bundna þeim, sem höfðu þýðingu fyrir lesendur ársreikninganna. Endurskoðandi sjóðsins hefði, að öllu óbreyttu, mátt gagnrýna með einhverjum hætti að þessar upplýsingar skorti. Með bréfi endurskoðanda til stjórnar sparisjóðsins um endurskoðun ársreikning 2008 fylgdi samantekt um útlán sem endurskoðandinn taldi að þyrftu frekari afskrifta með. Þrátt fyrir að endurskoðandinn mæti það svo að niðurfærsla á útlánum væri vanmetin í ársreikningi, gaf hann álit án fyrirvara og án ábendinga um óvissu um mat á útlánum. Ósamræmis gætti því milli skýrslu endurskoðanda og álitsins sem hann gaf á ársreikningnum. Þegar endurskoðandi telur virðisrýrnun útlána vera umtalsvert meiri en stjórnendur telja, má leiða líkur að því að endurskoðandinn sé knúinn til að setja fyrirvara um virðisrýrnun útlána við áritun sína.

Áritun endurskoðenda á ársreikning Sparisjóðs Norðfjarðar og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis 2008 var með fyrirvara. Út frá viðkomandi ársreikningum verður ekki ráðið hvers vegna þeir fyrirvarar voru gerðir. Í báðum ársreikningunum greindu stjórnendur frá áætlunum sínum um hvernig eiginfjárhlutfall sparisjóðanna skyldi bætt og rekstrarhæfi þar með tryggt. Verður ekki talið að þær séu síður trúverðugar en hjá öðrum sparisjóðum sem fengu fyrirvaralausa áritun með ábendingu, t.d. Afl sparisjóður og Sparisjóður Ólafsfjarðar, sem voru endurskoðaðir af sama endurskoðunarfyrirtæki.

8. REIKNINGSSKIL SPARISJÓÐANNA OG SKATTLAGNING

8.1 Inngangur

Hér er fjallað um rekstur sparisjóðakerfisins í heild á árunum 2001–2011 út frá ársreikningum sparisjóðanna. Í kafla 8.2 er umfjöllun um fyrirmæli laga og reglna um reikningsskil og ársreikninga sparisjóða, en þar er um að ræða lög um ársreikninga, reglur settar af Fjármálaeftirlitinu (áður bankaeftirliti Seðlabankans) og reglur alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IFRS).[1] Fjallað er um upptöku staðlanna og hverju hún breytti í kafla 8.3. Í kafla 8.4 eru almennar athugasemdir um ársreikninga sparisjóða, ábyrgð á þeim og fylgni þeirra við regluverkið. Gerð er grein fyrir meðhöndlun og framsetningu ársreikninga í skýrslunni í kafla 8.5. Þar eru einnig útskýrðar þær kennitölur sem við sögu koma. Í kafla 8.6, fjárhagsyfirlit, er ársreikningum allra sparisjóða 2001–2011 steypt saman í eina heild á samræmdu formi og þróun helstu liða rakin. Ýmsir rekstrarþættir eru greindir og vísað til dæma úr rekstri einstakra sparisjóða eftir því sem tilefni gefast. Hugað er að efnahag þeirra á tímabilinu og þróun helstu eignaliða og fjármögnun þeirra skoðuð. Í því sambandi er gerð grein fyrir hvernig eigin fé sparisjóðanna hefur reitt af.

Allar fjárhæðir í kaflanum eru á verðlagi hvers árs nema annað sé tekið fram. Allar töflur og myndir eru unnar upp úr ársreikningum sparisjóðanna, nema annað sé tekið fram.

8.2 Lagareglur um reikningsskil sparisjóða

Lög nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði

Við setningu laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði var höfð hliðsjón af tilskipun 86/635/EBE um ársreikninga og samstæðureikninga banka og annarra fjármálastofnana. Í 56. gr. laganna var meðal annars kveðið á um skyldu sparisjóðsstjórnar og sparisjóðsstjóra til að semja ársreikning fyrir hvert almanaksár og um skyldu sömu aðila til að árita reikninginn. Með 1. mgr. 57. gr. var tilgangurinn markaður þannig að ársreikningur skyldi gefa glögga mynd af fjárhagsstöðu og rekstrarafkomu viðskiptabanka eða sparisjóðs og vera gerður í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju og innihalda meðal annars rekstrarreikning, efnahagsreikning og skýringar og upplýsingar um liði utan efnahagsreiknings. Í 2. mgr. 57. gr. var vísað til hugtaksins *góð reikningsskilavenja*, en þar sagði að bankaeftirlitið skyldi sjá til þess í samráði við reikningsskilaráð að á hverjum tíma lægi fyrir skilgreining á góðri reikningsskilavenju við gerð ársreiknings og árshlutareiknings viðskiptabanka og sparisjóða. Loks sagði í 3. mgr. 57. gr. að almennar leiðbeinandi reglur um uppsetningu ársreiknings, innihald einstakra liða rekstrar- og efnahagsreiknings og liða utan efnahagsreiknings og skýringar og mat á einstökum liðum skyldu liggja fyrir á aðgengilegan hátt. Ákvæði um innihald skýrslu stjórnar sem ásamt ársreikningi mynda eina heild var síðan að finna í 58. gr. en þar skyldu veittar upplýsingar um atriði sem væru mikilvæg við mat á fjárhagslegri stöðu hlutaðeigandi stofnunar og afkomu hennar á reikningsárinu sem kæmu ekki fram annars staðar í ársreikningum. Í skýrslu stjórnar skyldi enn fremur upplýst um atburði eftir uppgjörsdag sem hefðu verulega þýðingu, um væntanlega þróun stofnunarinnar og aðgerðir sem hefðu þýðingu fyrir framtíðarþróun hennar.

Hugtökin „glögg mynd“ og „góð reikningsskilavenja“

1. IFRS er skammstöfun fyrir International Financial Reporting Standards sem eru alþjóðlegir reikningsskilastaðlar og eru settir af alþjóðareikningsskilaráðinu (International Accounting Standards Board – IASB). Ráðið tók árið 2001 við starfi alþjóðareikningsskilanefndarinnar (IASC) sem hafði sett og gefið út reikningsskilastaðla frá 1973 sem báru heitið IAS (International Accounting Standards). Þeir hafa smám saman vikið fyrir nýjum stöðlum með heitið IFRS og er nýjasta útgáfa þeirra sú þrettánda í röðinni. Sjá nánar á vefsíðu IFRS-stofnunarinnar, www.ifrs.org.

Við endurútgáfu laganna sem lög nr. 113/1996 var gerð hinna almennu leiðbeinandi reglna formlega sett á könnu bankaeftirlitsins og reikningsskilaráðs. Þá var því jafnframt bætt við að ársreikningur skyldi innihalda kafla um fjárstreymisyfirlit. Þetta var gert til samræmis við 3. gr. laga nr. 144/1994 um ársreikninga. Í þeim lögum var ekki tekin afstaða til þess hvers konar fjárstreymisyfirlit skyldi birt í ársreikningi.[2]

Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

Lagaákvæðum um ársreikninga sparisjóða var nær ekkert breytt með setningu laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Þar voru 87.–89. gr. efnislega samhljóða 56.–58. gr. í eldri lögum, að því undanskildu að fellt var brott úr 1. mgr. 87. gr. að ársreikningur skyldi innihalda upplýsingar um liði utan efnahagsreiknings og nú skyldi Fjármálaeftirlitið að höfðu samráði við reikningsskilaráð setja reglur um uppsetningu ársreiknings og annað þess háttar. Síðan hefur sú ein breyting verið gerð á þessum ákvæðum að með breytingarlögum nr. 75/2010 var þriðju málsgreininni bætt við 87. gr.: „Í ársreikningi skal tilgreina upplýsingar um launagreiðslur og hvers konar greiðslur eða hlunnindi félagsins til hvers og eins stjórnarmanns og framkvæmdastjóra. Jafnframt skal í ársreikningi tilgreina upplýsingar um heildargreiðslur og hlunnindi lykilstarfsmanna auk upplýsinga um fjölda þeirra.“ Fjárstreymisyfirlitið stendur enn óhaggað í 1. mgr. 87. gr. þrátt fyrir að skylt sé samkvæmt öðrum skyldum lagafyrirmælum að semja sjóðstreymi.

Upplýsingar um launagreiðslur til stjórnar og lykilstjórnenda

Reglur bankaeftirlits Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins

Reglurnar sem lögin kváðu á um að skyldu settar hafa komið út í þremur útgáfum, auk nokkurra breytinga. Hér verður gerð stutt grein fyrir tilkomu þessara reglna og nokkurra ákvæða þeirra getið.

Með tilvísun til laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði gaf bankaeftirlitið út reglur nr. 554/1994 um gerð ársreiknings viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana. Þær tóku gildi frá og með reikningsárinu 1995. Þarna var fest í sessi sú framsetning á ársreikningi sparisjóða sem hefur í grundvallaratriðum gilt óbreytt til dagsins í dag fyrir þá sparisjóði sem ekki hafa tekið upp reikningsskil í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRS/IAS). Smávægilegar breytingar voru gerðar á þessu regluverki með reglum nr. 624/1994 og nr. 717/1995. Fjármálaeftirlitið gerði svo síðustu breytinguna á því með reglum nr. 92/2001. Sú breyting gerði sjóðstreymi að skyldubundnum kafla í ársreikningi lánastofnana og tók hún gildi frá og með reikningsárinu 2001, tveimur árum áður en lög um ársreikninga kváðu á um slíkt. Einnig var þar sett fram skilgreining á óvaxtaberandi útlánum og gerð krafa um sundurliðun á óskráðum veltuhlutabréfum.

Grunnur lagður að framsetningu ársreiknings, ef IFRS hefur ekki verið tekið upp

Fjármálaeftirlitið gaf regluverkið aftur út 10. september 2001 sem reglur nr. 692/2001 um ársreikninga lánastofnana. Engin efnisleg breyting var gerð, en heiti reglnanna var breytt, tilvísanir til laga uppfærðar og vísað til Fjármálaeftirlitsins í stað bankaeftirlits. Þeim var svo breytt með reglum nr. 51/2002, en þá var skerpt á ákvæðum um hvaða lánþegar skyldu koma til skoðunar við mat á sérstökum afskriftaframlögum og í því sambandi var meðal annars gert ráð fyrir styttingu á vanskilaviðmiðun úr sex mánuðum í þrjá mánuði. Enn fremur var sérstaklega kveðið á um að lánþegar sem samið hefðu um breytingar á lánskjörum vegna vanskila skyldu metnir sérstaklega með tilliti til tapshættu. Nokkru síðar var reglunum breytt á ný með reglum nr. 755/2002 þar sem verðbólgureikningsskil voru afnumin og kveðið á um að endurmatsreikningur samkvæmt slíkum reikningsskilum skyldi leystur upp og færður með óráðstöfuðu eigin fé, þ.e.a.s. í varasjóð, í reikningsskilum fyrir árið 2002.

Fjármálaeftirlitið sendi frá sér reglur nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana, sem tóku gildi 3. nóvember 2003. Þær komu í stað reglna um ársreikninga lánastofnana nr. 692/2001 og reglna um árshlutauppgjör lánastofnana nr. 691/2001 og eru enn í gildi. Með þeim voru meðal annars gerðar breytingar sem vörðuðu í fyrsta lagi aukna upplýsingagjöf um laun stjórnar og framkvæmdastjóra, í öðru lagi upplýsingagjöf um þóknanir til ytri endurskoðanda og í þriðja lagi hertar afskriftareglur með hliðsjón af alþjóðlegum reikningsskilastaðli, IAS 39.

Gildandi reglur um reikningsskil lánastofnana

2. Á þessum tíma voru tvær gerðir fjárstreymisyfirlita að ryðja sér til rúms, *sjóðstreymi* og *fjármagnsstreymi*. Sjóðstreymið varð síðan ofan á og var lögfest með lögum nr. 56/2003 um breyting á lögum um ársreikninga.

Reglurnar eru í ellefu köflum ásamt fjórum viðaukum. I. kaflinn greinir frá gildissviði þeirra og skilgreiningum á hugtökum. Næstu tveir kaflar hafa að geyma yfirlit yfir efnahagsliði og liði utan efnahagsreiknings og yfir liði rekstrarreiknings, sem eru í rauninni fyrirmæli um form ársreiknings. Í IV. kafla eru almenn ákvæði um efnahagsreikning, rekstrarreikning, sjóðstreymi og liði utan efnahagsreiknings, þ.e. grunnforsendur reikningsskilanna: áframhaldandi rekstrarhæfi, samkvæmni milli ára, tilhlýðilega varkárni, gjöld og tekjur á rekstrargrunni, að óheimilt sé að jafna út eignir á móti skuldum eða tekjur á móti gjöldum nema slíkt sé sérstaklega leyft. Í V. og VI. kafla eru sérstök ákvæði um einstaka liði í efnahagsreikningi og liði utan efnahagsreiknings og um einstaka liði í rekstarreikningnum. Þar er greint frá hvað færa má og færa skuli á þessa liði. Í VII. kafla eru matsreglur; fyrst ákvæði um mat á fastafjármunum, síðan um mat á veltuverðbréfum og loks um mat á útlánum og lífeyrisskuldbindingum. Kostnaðarverðsreglan er lögð til grundvallar, þ.e. kostnaðarverð eða raunvirði (markaðsverð) ef það er lægra. Einu frávikin frá því eru skráð veltuverðbréf sem skulu færð á opinberu gengi á uppgjörsdegi og hlutdeildarskírteini sem skulu færð á markaðsverði á uppgjörsdegi, jafnvel þótt það sé hærra en kaupverð bréfanna. Um skýringar í reikningsskilum er fjallað í VIII. kafla og eru ákvæðin um hverju þar skuli greina frá ítarleg. Í IX. kafla eru ákvæði um samstæðureikningsskil. Þetta eru almenn atriði en í 87. gr. reglnanna er vísað til ákvæða VI. kafla laga nr. 144/1994, um ársreikninga, sem gilda að öðru leyti en fram kemur í reglunum um samstæðureikningsskil þeirra félaga sem reglurnar taka til. Ákvæði um árshlutareikning eru í X. kafla, en samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglnanna skulu lánastofnanir með heildareignir yfir 2 milljörðum króna semja árshlutareikning miðað við 30. júní ár hvert. Síðasti kaflinn, sá XI., geymir svo ákvæði um birtingu ársreiknings og árshlutareiknings og gildistökuákvæði.

Í viðauka I eru nánari ákvæði um mat á afskriftaþörf útlána og annarra skuldbindinga og framsetningu afskriftareiknings útlána. Framlög í afskriftareikning útlána skulu samanstanda af sérstökum og almennum framlögum í afskriftareikning útlána og skulu færast til frádráttar viðeigandi lið í efnahagsreikningi. Sérstöku framlögin eru færð til að mæta áætluðu tapi vegna skuldbindinga lánþega sem á uppgjörsdegi eru metnir í sérstakri tapshættu, þ.e. þeirra sem hafa verið í vanskilum í þrjá mánuði eða lengur, eru í greiðslustöðvun eða gjaldþrota, eða í öðrum þeim aðstæðum sem skerða gjaldþol eða greiðslugetu og gera það líklegt að ekki verði staðið að fullu við lánasamninga. Í viðaukanum segir einnig að sérhvert fyrirtæki skuli setja sér innri starfsreglur til að fara eftir við mat á sérstökum og almennum framlögum og mat á fullnustueignum, svo og innri starfsreglur um hvernig skuli staðið að færslu á endanlegum afskriftum útlána. Orðrétt segir að í þessum innri starfsreglum skuli koma fram hvernig staðið skuli að:

- skoðun á einstökum útlánum og útlánaflokkum með tilliti til hvaða útlán séu í sérstakri tapshættu,
- mati á almennu framlagi í afskriftareikning útlána,
- vaxtafrystingu útlána og bakfærslu vaxta,
- skuldbreytingum útlána,
- mati á tryggingaandlögum og fullnustueignum, og
- endanlegum afskriftum útlána.

Viðauki II hefur að geyma nánari ákvæði um lífeyrisskuldbindingar, sbr. 60. gr. reglnanna. Viðauki III birtir nokkurs konar sniðmát fyrir upplýsingar og sundurliðanir sem skylt er að sýna í skýringum. Loks greinir viðauki IV nánar frá sjóðstreymi. Þar eru taldir upp þeir liðir sem gera má ráð fyrir að koma þurfi fram í sjóðstreyminu og er skipt í rekstrarhreyfingar, fjárfestingarhreyfingar og fjármögnunarhreyfingar, svo sem venja er til. Þarna er heimilað „að draga saman liði eða auka við liðum ef það er til þess fallið að gefa skýrari mynd af sjóðstreyminu“. Í 6. gr. reglnanna eru tilgreind skilyrði fyrir samdrætti eða sameiningu liða í ársreikningi, þar á meðal í sjóðstreyminu:

- að slík sameining hafi ekki áhrif á að reikningsskilin gefi glögga mynd af fjárhagsstöðu og afkomu fyrirtækis, og
- að slík sameining liða varpi skýrara ljósi á reikningsskilin.

Í köflunum um fjárfestingarhreyfingar og fjármögnunarhreyfingar er beinlínis gefið til kynna að jafna megi út inngreiðslur og útgreiðslur í einstökum liðum, því aftan við heiti þeirra er skeytt orðinu „breyting“, t.d. veltuhlutabréf, breyting. Þetta er ekki í samræmi við 1. mgr. 28. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga þar sem segir að í yfirliti um sjóðstreymi skuli færa inn- og útgreiðslur á árinu. Ekki er þar heimilt að jafna þær út. Þetta er heldur ekki í samræmi við alþjóðlegu reikningsskilastaðlana, en þar fjallar staðall IAS 7 um sjóðstreymi og er lögð áhersla á að sýna inn- og útgreiðslur hverjar fyrir sig.[3]

Lög um ársreikninga

Gildandi lög um ársreikninga taka til sparisjóða

Lög nr. 3/2006 um ársreikninga leystu af hólmi eldri lög um sama efni, nr. 144/1994, en samkvæmt lögum nr. 135/2005 voru lög nr. 144/1994 endurútgefin með breytingum sem ný lög, nr. 3/2006. Þótt ekki hafi verið minnst á sparisjóði í lögunum við endurútgáfu, þá var þeim bætt þar við með breytingarlögum nr. 171/2007. Ársreikningalögin hafa því óumdeilanlega gilt um sparisjóði frá og með rekstrarárinu 2007 samhliða reglum Fjármálaeftirlitsins. Fyrir þann tíma var þó jafnan litið svo á að lög um ársreikninga giltu einnig um sparisjóði, enda var jafnan vísað til þeirra í ársreikningum.

Heimilt að meta tiltekna fjármálagerninga til gangvirðis

Þrjár breytingar á ársreikningalögunum frá 1994 er ástæða til að nefna hér. Sú fyrsta var afnám verðbólguleiðréttinga í reikningsskilum, sem gerð var með með lögum nr. 133/2001. Reiknuð gjöld (eða tekjur) vegna verðlagsbreytinga komu því ekki fyrir í ársreikningum sparisjóða eftir 2001. Önnur breytingin sem hér er getið var innleiðing gangvirðis í reikningsskilum með lögum nr. 28/2004. Með henni varð heimilt að meta fjármálagerninga til gangvirðis ef þeirra hafði verið aflað í þeim tilgangi að selja aftur eða til að hagnast á skammtímaverðbreytingum. Það þýddi með öðrum orðum að öll verðbréf í veltubók mátti nú færa á gangvirði, hvort sem þau voru skráð eða óskráð. Mat til gangvirðis skyldi vera í samræmi við alþjóðlegar reikningsskilareglur og einungis heimilt ef það byggði á áreiðanlegum upplýsingum um gangvirði. Ef gangvirðismat væri notað var skylt að veita tilteknar upplýsingar um það í skýringum. Þriðja breytingin var sú að með lögum nr. 45/2005 var nýjum kafla bætt við lögin á eftir 56. gr. E um alþjóðlega reikningsskilastaðla með átta nýjum greinum. Þar var lögfest beiting alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IAS/IFRS, yfirleitt kallaðir IFRS; sjá nánar hér aftar) á Íslandi.

Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar (IFRS) lögfestir

Í gildandi lögum um ársreikninga, nr. 3/2006, er þessi kafli nr. VIII og telur nú tíu greinar, 88.–95. gr. Samkvæmt 1. mgr. 88. gr. skulu ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1606/2002 frá 19. júlí 2002, um beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla, hafa lagagildi hér á landi í samræmi við bókun I um altæka aðlögun við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Lögin tiltaka síðan hvaða félög falla undir þetta ákvæði. Þar með varð mörgum sparisjóðum skylt að semja reikningsskil sín í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla. Þessi skylda var þó frá og með 2005 bundin við fyrirtæki sem skráð voru í kauphöll og sömdu samstæðuuppgjör. En frá og með 2007 átti hún einnig við félög sem voru með verðbréf skráð á skipulegum verðbréfamarkaði í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins, í aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum, svo og dótturfélög sem voru innifalin í samstæðureikningsskilum þeirra. Félag skal tilkynna ársreikningaskrá fyrir upphaf viðkomandi reikningsárs ákvörðun sína um að beita alþjóðlegum reikningsskilastöðu og skal beita þeim í fimm ár samfleytt hið minnsta.

Ársreikningaskrá birtir reglulega með rafrænum og aðgengilegum hætti lista yfir félög sem skyld eru til að beita alþjóðlegum reikningsskilastöðlum eða nýta sér heimild samkvæmt þessari grein. Slíkan lista fyrir hvert ár frá 2005 er að finna á heimasíðu ríkisskattstjóra.[4] Þessir listar eru ekki tæmandi hvað sparisjóði varðar, því fleiri sparisjóðir hafa skilað IFRS-ársreikningi en þar kemur fram. Ársreikningarnir sjálfir, með yfirlýsingu stjórnar um að reikningsskilin séu gerð í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla, eru vitanlega besta heimildin um þetta.

3. Rétt er þó að taka fram að sjóðstreymi í ársreikningi fjármálafyrirtækis er ekki jafn gagnlegt og í ársreikningum hefðbundinna rekstrarfélaga. Sérstaklega á það við um rekstrarhreyfingakaflann, því eðli fjármálastarfsemi er talsvert annað en hjá annars konar fyrirtækjum. Af þeim sökum verður stærðin *handbært fé frá rekstri*, sem oft er litið til, vandtúlkuð og nær marklaus í ársreikningi fjármálafyrirtækis.

4. Sjá vefsíðu ríkisskattstjóra, www.rsk.is.

Drög að nýjum reglum Fjármálaeftirlits

Fjármálaeftirlitið kynnti 16. júní 2005, með umræðuskjali nr. 2/2005, drög að reglum um reikningsskil lánastofnana. Þetta voru drög að breyttum reglum sem ætlunin var að leysti af hólmi gildandi reglur nr. 834/2003. Við samningu þeirra var höfð hliðsjón af alþjóðlegum reikningsskilastöðlum, til þess að draga úr misræmi sem ella yrði í framsetningu og mati í ársreikningum milli lánastofnana sem skylt var að fara eftir stöðlunum og þeirra sem ekki var það skylt eða kusu að fara ekki eftir þeim. Í drögunum var leitast við að breyta almennum reglum um reikningsskil lánastofnana til samræmis við alþjóðlegu staðlana, einkum hvað varðaði framsetningu og matsákvæði. Gert var ráð fyrir að breyttar reglur tækju gildi frá og með reikningsárinu 2006. Af því varð þó ekki.

Nýjar reglur Fjármálaeftirlitsins sem tóku mið af IFRS hafa ekki verið innleiddar

> Tvær meginástæður kunna að vera fyrir því að ekki var lokið við að gefa út endurskoðaðar reglur eins og áformað var. Annars vegar forgangsröðun starfskrafta til að ljúka verkinu og hins vegar að fljótlega eftir gildistöku alþjóðlegra reikningsskilastaðla kom í ljós að flestar lánastofnanir ákváðu að semja reikningsskil samkvæmt stöðlunum. Það voru nær eingöngu minnstu lánastofnanirnar sem ákváðu að fara áfram eftir reglum nr. 834/2003. Þar af leiðandi var ekki talin knýjandi nauðsyn á að leggja vinnu í að ljúka við regludrögin og gefa út nýjar reglur sem hefðu komið í stað reglna nr. 834/2003.[5]

Þrátt fyrir að umrædd drög að breyttum reglum hafi ekki tekið gildi með formlegum hætti sem reglur um reikningsskil lánastofnana, tóku margir sparisjóðir að haga reikningsskilum sínum fyrir árið 2007 samkvæmt þeim, eins og greint verður frá hér aftar.

8.3 Upptaka alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IFRS)

Reikningsskil í samræmi við alþjóðlegu reikningsskilastaðlana IFRS voru talsvert frábrugðin reikningsskilum samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins. Augljósasta breytingin lá í framsetningunni. Rekstrar- og efnahagsreikningur samkvæmt IFRS voru ekki eins mikið sundurliðaðir og áður; efnahagsreikningurinn var til að mynda á einni síðu í stað tveggja áður. Nýr kafli, *Eiginfjáryfirlit*, bættist við á milli efnahagsreiknings og sjóðstreymis og skýringakaflinn lengdist verulega. Mest munaði þar um langa greinargerð um reikningsskilaaðferðir sem beitt er, upp á 8–12 síður í stað 2–3 áður. Greinargerð um áhættustýringu, upp á 5–8 síður, bættist einnig við skýringakaflann og starfsþáttayfirlit ef við átti. Sundurliðanir margra liða voru ítarlegri en áður og upplýst um fleiri atriði; þó var ekki lengur sýnt hvernig fjárfestingarhlutabréf greindust eftir einstökum félögum.

Nýr kafli í ársreikninginn: Eiginfjáryfirlit

Önnur veigamikil breyting, en ekki eins sýnileg, varðaði matsreglur og þá fyrst og fremst fjármálagerninga, þ.e. fjáreigna og -skulda. Samkvæmt IFRS er mat til gangvirðis (e. *fair value*) heimilt í miklu ríkara mæli en reglur Fjármálaeftirlitsins leyfa. IFRS heimilar færslu allra veltuverðbréfa á gangvirði og að matsbreytingar á þeim fari í gegnum rekstur. Fleiri verðbréf er einnig heimilt að færa á gangvirði, en matsbreytingar á þeim fara þá ýmist í gegnum rekstur eða á sérstakan gangvirðisreikning meðal eigin fjár. Sem fyrr segir var þessi heimild innleidd í lög um ársreikninga árið 2004. Samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins skulu nær allar tegundir verðbréfaeignar færðar á kostnaðarverði, þó skulu þær færðar á markaðsverði ef það er lægra en bókfært verð. Einu frávikin frá þeirri meginreglu eru hlutdeildarskírteini og skráð veltuverðbréf sem skulu bókfærð á opinberu gengi á uppgjörsdegi.[6] IFRS hefur að geyma strangari reglur um niðurfærslu útlána en eldri reglur. Metið skal á reikningsskiladegi hvort vísbendingar séu um að útlán hafi orðið fyrir virðisrýrnun. Ef þær eru fyrir hendi skal framkvæmt á þeim virðisrýrnunarpróf eftir sérstakri forskrift og útlánin síðan færð niður á grundvelli þess. Sama er að segja um óefnislegar eignir, svo sem viðskiptavild. Á henni skal framkvæmt virðisrýrnunarpróf og hún síðan færð niður ef prófið leiðir í ljós að endurheimtanlegt virði sé metið lægra en bókfært verð, í stað þess að afskrifa hana á 5–10 árum eins og eldri reglur gera ráð fyrir. IFRS heimilar færslu tiltekinna fjárskulda (e. *financial liabilities*) á gangvirði gegnum rekstur, þ.e. þeirra fjárskulda sem stofnað er til við kaup fjáreigna sem færðar eru á gangvirði. IFRS gerir

Gangvirði (e. *fair value*)

Nýjar reglur um niðurfærslu útlána – virðisrýrnun

5. Úr svari Fjármálaeftirlitsins 4. október 2012 við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar.
6. Sbr. 53.–56. gr. reglna nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana.

Spyrjandi: „Breytti sparisjóðurinn skráningu á þessari verðbréfaeign og fór að skrá þær á gangverði í bækurnar á árinu 2007 eins og margir sparisjóðir gerðu?“

Guðmundur Björgvin Magnússon: „Ég man nú ekki nákvæmlega eftir því, en ég reikna með að við höfum fylgt ráðum og þeim leiðum sem margir aðrir fóru. […] Er það ekki bara samkvæmt reglum? Áttum við ekki að gera það þannig?“

Úr skýrslu Guðmundar Björgvins Magnússonar sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Strandamanna fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

„Við uppgjör árið 2008 voru nýttir gangverðsútreikningar í samráði við endurskoðendur, en þá var gangverð margra hlutafélaga fallið. Við ársuppgjör 2007 voru ekki notaði gangverðsútreikningar þótt endurskoðendur hvettu okkur fremur til þess og flest fyrirtæki nýttu sér þá uppgjörsaðferð.“

Úr skýrslu Ara Teitssonar stjórnarformanns Sparisjóðs Suður-Þingeyinga fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Að fara úr eldri reglum yfir í IFRS hafði í för með sér matsbreytingar

ekki kröfu um að móðurfélagsreikningur sé saminn þegar samstæðureikningur er gerður. Ótalmargt fleira ber á milli með þessum tveimur reikningsskilaregluverkum og hér hefur aðeins helstu atriða verið getið.

Fyrstur íslenskra sparisjóða til þess að gera reikningsskil sín samkvæmt IFRS var Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis fyrir árið 2005. Honum var það skylt samkvæmt lögum. Árið eftir bættust svo við Byr sparisjóður og Sparisjóður Kópavogs, auk Sparisjóðabanka Íslands hf. Frá og með árinu 2007 var sparisjóðunum í sjálfsvald sett hvort þeir semdu reikningsskil sín samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins eða IFRS ef þeir voru ekki með verðbréf skráð á verðbréfamarkaði. Árið 2007 voru auk framangreindra með ársreikning í samræmi við IFRS: Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Mýrasýslu, Sparisjóður Vestmannaeyja og Sparisjóður Bolungarvíkur. Fleiri sparisjóðir bættust ekki í þennan hóp. Árin 2010 og 2011 voru það aðeins Sparisjóður Vestmannaeyja og Sparisjóður Bolungarvíkur sem lögðu fram endurskoðaðan ársreikning í samræmi við IFRS. Hinir átta gerðu þá upp samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins og lögum um ársreikninga.

Í skýrslu og áritun stjórnar og í áritun óháðra endurskoðenda skal koma fram eftir hvaða regluverki ársreikningurinn er saminn. Þessum tveimur regluverkum var þó blandað saman í einhverjum mæli. Afl sparisjóður, Sparisjóður Ólafsfjarðar og Sparisjóður Strandamanna löguðu til dæmis framsetningu ársreiknings að kröfum IFRS og tóku upp matsreglur staðlanna að nokkru leyti, þótt í áritunum stjórnar og endurskoðenda væri staðhæft að reikningsskilin væru í samræmi við ársreikningalög og reglur Fjármálaeftirlitsins um reikningsskil lánastofnana. Þeir tveir fyrrnefndu voru hluti af samstæðu Sparisjóðs Mýrasýslu sem gerði sín reikningsskil samkvæmt IFRS. Ekki verður séð hvað knúði Sparisjóð Strandamanna til að breyta um reikningsskilaaðferð, nema þar hafi ársreikningurinn verið talinn gefa gleggri og betri mynd af afkomu og efnahag með því móti.[7] Margir sparisjóðir höfu að færa óskráð veltuhlutabréf á gangvirði á árinu 2007 þrátt fyrir að hafa ekki tekið upp reikningsskil samkvæmt IFRS. Það var í raun orðið heimilt samkvæmt lögum um ársreikninga.[8]

Félag sem innleiðir alþjóðlega reikningsskilastaðla við reikningsskil sín skal gera og birta opnunarefnahagsreikning miðað við upphaf samanburðarársins, þar sem efnahagsliðir eru metnir samkvæmt matsreglum IFRS. Í ljósi þess sem sagt var hér framar verður óhjákvæmilega einhver breyting frá síðasta efnahagsreikningi sem miðaðist við 31. desember. Þetta veldur því að í fyrsta ársreikningi félagsins samkvæmt IFRS verða margar samanburðarstærðir frá fyrra ári frábrugðnar tölunum í síðasta ársreikningi sem gerður var samkvæmt eldri reglum. Helst er um að ræða mismun á verðbréfaeign og útlánum, sem leiðir svo aftur til þess að millisummur og niðurstöðufjárhæðir breytast. Í töflu 1 er tilgreint hvaða áhrif matsbreytingarnar höfðu á efnahagsreikning í ársbyrjun hjá þeim sparisjóðum sem tóku upp reikningsskil í samræmi við IFRS, þ.e. á heildareignir þeirra, heildarskuldir og síðast en ekki síst eigið fé.

Þegar á heildina er litið varð upptaka staðlanna til þess að eigið fé sparisjóðanna hækkaði um nærri 3 milljarða króna, fyrst og fremst vegna matsbreytinga á fjáreignum. Hjá Sparisjóði Mýrasýslu hækkaði eigið fé langmest, en þar voru matsbreytingar mjög miklar. Sparisjóðurinn í Keflavík sker sig mjög úr í töflunni, því þótt eigið fé hans hafi hækkað mikið, lækkuðu bæði heildareignir og heildarskuldir verulega. Þetta skýrðist af breyttri meðhöndlun íbúðalána í samstarfi við Íbúðalánasjóð, þ.e. hjá sparisjóðnum voru þessi lán færð út úr eignasafninu og fjármögnun þeirra frá Íbúðalánasjóði færð út úr skuldunum eins og greint er frá síðar í kaflanum.[9] Mikil matshækkun eigna var hjá Sparisjóði Vestfirðinga, Sparisjóði Bolungarvíkur og Sparisjóði Strandamanna, sé litið til stærðar þessara sjóða.

7. Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga segir: „Ef ákvæði laga nægja ekki til að gefa glögga mynd af afkomu, efnahag og breytingu á handbæru fé skal vikið frá þeim í undantekningartilvikum til þess að reikningurinn gefi glögga mynd í skilningi 1. mgr. Í skýringum með ársreikningi skal greina frá slíkum frávikum ásamt ástæðum fyrir þeim og hvaða áhrif þau hafa á afkomu og efnahag.“
8. Heimildin er í 36. gr. laga nr. 3/2006 og tekur til fjármálagerninga sem hefur verið aflað í þeim tilgangi að selja aftur eða til að hagnast á skammtímaverðbreytingum. Þetta heimildarákvæði kom fyrst inn í ársreikningalögin með breytingalögum nr. 28/2004, sem sett voru til að innleiða ákvæði tilskipunar 2001/51/EB.
9. Einnig er fjallað um þetta í kaflanum um Sparisjóðinn í Keflavík og í 11. kafla, um fjármögnun sparisjóðanna.

Tafla 1. Áhrif upptöku IFRS á efnahagsreikning sparisjóðanna. Einnig áhrif af breyttri aðferð við reikningsskil hjá þremur öðrum sparisjóðum.

Þús. kr.	Upptaka IFRS	Eignir breyting	Skuldir breyting	Eigið fé breyting
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	2005	5.133	132.843	(127.710)
Sparisjóður vélstjóra / Byr	2006	124.858	32.752	92.106
Sparisjóður Kópavogs	2006	184.744	35.364	149.380
Sparisjóðurinn í Keflavík	2007	(1.729.788)	(2.255.006)	525.218
Sparisjóður Mýrasýslu	2007	2.428.526	760.355	1.668.171
Sparisjóður Vestfirðinga	2007	518.513	6.513	512.000
Sparisjóður Vestmannaeyja	2007	(71.273)	88.456	(159.729)
Sparisjóður Bolungarvíkur	2007	157.626	44.067	113.559
Samtals:		**1.618.339**	**(1.154.656)**	**2.772.995**
Aðrir sparisjóðir sem breyttu um reikningsskilaaðferð:				
Afl sparisjóður	2007	(30.469)	18.131	(48.600)
Sparisjóður Ólafsfjarðar	2007	17.409	0	17.409
Sparisjóður Strandamanna	2007	106.508	19.171	87.337
Samtals:		**93.448**	**37.302**	**56.146**

8.4 Almennar athugasemdir um ársreikninga sparisjóðanna

8.4.1 Um ábyrgð á ársreikningum

Ábyrgð á ársreikningi sparisjóðs og gerð hans er fortakslaust hjá stjórn sparisjóðsins og sparisjóðsstjóra.[10] Þótt lögin kveði á um að þessir aðilar skuli semja ársreikninginn hefur það ekki verið skilið bókstaflega. Þeir skulu hins vegar sjá til þess að verkið sé unnið og fela það öðrum, en setja sig þó nægilega vel inn í reikningsskilin til þess að geta lagt nafn sitt við þau. Endanleg ákvörðun um mat á tilteknum atriðum hvílir á stjórn og sparisjóðsstjóra. Á það fyrst og fremst við um niðurfærslu á útlánum og einnig um gangvirðismat hlutabréfa. Minni sparisjóðir bjuggu síður yfir þeim mannauði sem til þurfti til að ganga frá reikningsskilum og semja ársreikning og leituðu því út fyrir sparisjóðina eftir aðstoð við það.

„[Endurskoðendurnir komu] og eyddu tveimur dögum hjá okkur og í rauninni reiknuðu sig til, svona þar til þau voru búin að sjá heildarmyndina. Svo fóru þau bara, já, með gögnin með sér, vinnugögnin. Við bjuggum alltaf til möppu handa þeim áður en þau komu, sem þau fóru í, og svo fóru þau með þetta með sér allt saman, gögnin, bæði sem þeir unnu og sem við höfðum unnið ofan í þá og kláruðu ársreikninginn sem sé, fyrir sunnan á sinni stofu […]. Aðkoma okkar að ársreikningagerðinni var þá bara að safna þessum gögnum, að sjá um að allt væri afstemmt."

Úr skýrslu Guðna Arnar Haukssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Rannsóknarnefndin kannaði í hve miklum mæli slíkt var gert. Flestir sparisjóðirnir keyptu aðstoð við gerð ársreikningsins að meira eða minna leyti: allt frá því að hann væri saminn af utanaðkomandi aðila til þess að fengin væri aðstoð við lokafrágang. Þessi þjónusta var þá keypt af endurskoðunarfyrirtækinu sem annaðist endurskoðun ársreikningsins.[11] Fyrir rannsóknarnefndinni kom fram hjá mörgum stjórnendum minni sparisjóðanna, að þáttur endurskoðandans í gerð ársreiknings hefði verið mikill; starfsmenn sparisjóðsins hefðu stemmt bókhaldið af og endurskoðandinn síðan komið og farið yfir hlutina en svo tekið bókhaldið með sér og samið ársreikninginn. Þetta vekur spurningar um óhæði endurskoðandans.[12] Fjallað er nánar um það í 7. kafla, um endurskoðun ársreikninga sparisjóðanna. Sú tilhögun leysti stjórn sparisjóðs og sparisjóðsstjóra samt ekki undan ábyrgð þeirra á ársreikningnum og innihaldi hans.

Þegar stjórn og sparisjóðsstjóri eru ekki fyllilega dómbær á það hvort reikningurinn er saminn í samræmi við reikningsskilastaðla og hafa útvistað verkefninu til endurskoðanda þá kemur ábyrgð hans á þeim verkþætti til álita. Þá ábyrgð ber hann gagnvart yfirstjórn sparisjóðsins en ábyrgð gagnvart þriðja aðila liggur hjá stjórn sparisjóðsins samkvæmt

10. Í 1. mgr. 87. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki segir að stjórn og framkvæmdastjóri fjármálafyrirtækis skuli semja ársreikning fyrir hvert reikningsár. Í 2. mgr. 87. gr. segir síðan að ársreikningur skuli undirritaður af stjórn og framkvæmdastjórum fjármálafyrirtækja. Hafi stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri fjármálafyrirtækis mótbárur fram að færa gegn ársreikningi skal hann gera grein fyrir því í áritun sinni.

11. Þetta má ráða af reikningum endurskoðenda til sparisjóðanna. Ársreikningarnir höfðu auk þess yfirleitt samræmt útlit, sem kom frá endurskoðunarstofunum. Sjá nánari umfjöllun hér aftar í kaflanum og í 7. kafla.

12. Í reglum Fjármálaeftirlitsins um endurskoðun fjármálafyrirtækja, nr. 532/2003, segir m.a. í 3. gr.: „Endurskoðanda fjármálafyrirtækis er […] óheimilt að starfa í þágu þess að verkefnum sem skert geta óhæði hans gagnvart fyrirtækinu. Jafnframt skal endurskoðandi forðast að vera beinn þátttakandi í mikilvægum útlána- og rekstrarákvörðunum fjármálafyrirtækis eða koma með fyrstu tillögur að verðmætamati eigna eða skuldbindinga fyrirtækisins, einkum ef í slíku mati felst annað en aðstoð við tæknilega útreikninga út frá gefnum forsendum." Óhæði endurskoðanda var ekki skýrt nánar í reglunum. Í lögum nr. 79/2008 um endurskoðendur, er tóku gildi 1. janúar 2009, segir í 1. mgr. 19. gr.: „Í endurskoðunarverkefnum skal endurskoðandi og endurskoðunarfyrirtæki vera óháð viðskiptavini sínum, bæði í reynd og ásýnd." Jafnframt segir í 2. mgr. 8. gr. sömu laga: „Endurskoðandi skal fylgja siðareglum sem settar hafa verið af Félagi löggiltra endurskoðenda." Siðareglurnar tóku ekki formlega gildi fyrr en 29. september 2010. Í þeim er ekki tekið með beinum hætti á því sem hér er til umræðu. Það var fyrst með lögum nr. 75/2010 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki sem blátt bann var lagt við því að endurskoðendur gegndu öðrum störfum fyrir viðkomandi fjármálafyrirtæki en endurskoðun ársreiknings.

lögum. Endurskoðandinn á að vekja athygli á því við endurskoðunina ef ársreikningur uppfyllir ekki kröfur þeirra staðla sem fullyrt er að hann sé gerður eftir. Hafi endurskoðandinn samið ársreikninginn, endurskoðar hann sín eigin verk.

8.4.2 Fylgni ársreikninga við regluverkið

Ársreikningar sparisjóða hafa tvö mismunandi form, svo sem frá hefur verið greint. Reikningarnir voru allir samdir eftir reglum Fjármálaeftirlitsins þar til innleiðing IFRS hófst hjá nokkrum sparisjóðum (sjá töflu 1). Þeir sem gerðir voru í samræmi við reglur Fjármálaeftirlitsins voru mjög áþekkir að forminu til og voru 15–20 síður að stærð að forsíðu, efnisyfirliti, skýrslu stjórnar og áritun óháðs endurskoðanda meðtöldum.

Fjárfestingarverðbréf og veltuverðbréf; skráð verðbréf og óskráð

Samkvæmt reglum nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana teljast fjárfestingarverðbréf þau bréf sem tekin hefur verið formleg ákvörðun um að eiga til lengri tíma en eins árs, en önnur verðbréf eru flokkuð sem veltuverðbréf. Almennt gildir sú regla að eignfæra hlutabréf á markaðsvirði eða upprunalegu kaupverði, eftir því hvort verðið er lægra á uppgjörsdegi. Þó skal færa skráð veltuverðbréf á opinberu gengi á uppgjörsdegi. Þetta eru einu verðbréfin sem heimilt er að eignfæra á hærra verði en kostnaðarverði.[13] Reglurnar kveða á um að í skýringum með ársreikningi skuli öll fjárfestingarhlutabréf, skráð sem óskráð, sundurliðuð eftir fyrirtækjum og auk þess tilgreindur eignarhlutur, nafnverð, markaðsverð og bókfært verð viðkomandi hlutar. Óskráð veltuhlutabréf skulu einnig sundurliðuð eftir fyrirtækjum ef eignarhluturinn nemur 20% eða meira og ef bókfært verð hans nemur meira en 2% af bókfærðu eigin fé sparisjóðsins. Tilgreina skal eignarhlutinn og nafnverð hans. Þetta virðist almennt hafa verið gert.

Samkvæmt IFRS er ekki gerð krafa um að sundurliða hlutabréfeign sparisjóðs eftir fyrirtækjum, nema um hlutdeildarfyrirtæki sé að ræða og dótturfélög í ársreikningi móðurfélags. Frá sjónarhóli lesanda ársreiknings eru því minni upplýsingar um þessi atriði birtar í ársreikningi samkvæmt IFRS en voru samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins.

Þessar matsreglur eru áréttaðar hér, meðal annars vegna þess að í ársreikningi Sparisjóðsins í Keflavík fyrir árið 2005 var farið með hluta af bréfum sparisjóðsins í Exista hf. sem skráð veltuhlutabréf og þau eignfærð á markaðsverði, þótt Exista hafi ekki verið skráð á markað fyrr en í september 2006.[14] Í textaskýringu í reikningnum stóð: „Skráð veltuverðbréf eru eignfærð á markaðsvirði í lok árs. Óskráð veltuhlutabréf eru færð á kostnaðarverði eða áætluðu markaðsvirði ef það er lægra.“[15] Erfitt var fyrir lesanda ársreikningsins að átta sig á þessu, því veltuhlutabréfin voru ekki sundurliðuð eftir fyrirtækjum, heldur sagt að skráð bréf væru samtals að bókfærðu virði 501 milljón króna og óskráð bréf samtals tæpir 2,3 milljarðar króna. Hins vegar kom fram í umfjöllun endurskoðandans í endurskoðunarskýrslu um afkomu sjóðsins:

> Hagnaður af rekstri Sparisjóðsins árið 2005 er 1.150,2 milljónir samanborið við 408,6 milljónir árið 2004. Þennan mikla afkomubata má að mestu skýra með gengisbreytingum og þá aðallega af hækkun á virði hlutabréfa sjóðsins í Exista en sú eign er að hluta til í veltubók og hefur hækkað um 1.084,7 milljónir á árinu.[16]

Villandi skýringar í ársreikningi Sparisjóðsins í Keflavík 2005

Skýringar í ársreikningi sjóðsins voru því villandi hvað þetta varðar og meðferð bréfanna ekki í samræmi við þær reikningsskilaaðferðir sem lýst var yfir að beitt hefði verið við gerð ársreikningsins.

Reglum Fjármálaeftirlitsins og IFRS blandað saman

Frá og með árinu 2007 fóru sumir þeirra sparisjóða sem ekki tóku upp IFRS að fylgja formi IFRS-ársreiknings að nokkru leyti, nema hvað skýringarnar voru ekki eins ítarlegar og IFRS-reglurnar kváðu á um. Þeir fóru jafnframt að færa eignarhluti í óskráðum félögum á gangvirði í stað kostnaðarverðs og mátu niðurfærslu vegna útlána með öðrum hætti en áður. Þeir sparisjóðir sem ekki breyttu um reikningsskilaaðferð að neinu leyti árið 2007

13. Þess var fyrr getið að með lögum nr. 28/2004 um breyting á lögum um ársreikninga, nr. 144/1994, með síðari breytingum, var heimilað að færa öll veltuverðbréf á gangvirði að tilteknum skilyrðum uppfylltum.
14. Heimilt var orðið að færa óskráð veltuverðbréf á gangvirði, sbr. lög nr. 28/2004, en mat til gangvirðis skyldi vera í samræmi við alþjóðlegar reikningsskilareglur og einungis heimilt ef það byggði á áreiðanlegum upplýsingum um gangvirði. Væri gangvirðismat notað var skylt að veita tilteknar upplýsingar um það í skýringum.
15. Ársreikningur Sparisjóðsins í Keflavík 2005.
16. Sjá endurskoðunarskýrslu Deloitte hf. um ársreikning Sparisjóðsins í Keflavík 2005.

og héldu sig áfram við reglur Fjármálaeftirlitsins voru Sparisjóður Suður-Þingeyinga, Sparisjóður Höfðhverfinga, Sparisjóður Norðfjarðar, Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis og Sparisjóður Svarfdæla. Tveir þeir fyrstnefndu hafa síðan haldið sig við sömu reglur í einu og öllu.

Sparisjóður Svarfdæla breytti um matsreglu árið 2008 í sambandi við tilteknar fjáreignir. Í skýringarlið nr. 9 í ársreikningi sjóðsins 2008 sagði:

> Skuldabréf með föstum tekjum eru færð á gangvirði. Hlutabréf og hlutdeildarskírteini eru eignfærð á gangvirði. Þegar um óskráð hlutabréf er að ræða er leitast við að áætla gangvirðið. Breytingar á gangvirði skuldabréfa og hlutabréfa eru færðar í gegnum rekstrarreikning.

Þó var ekki gerð grein fyrir því hvernig gangvirðismatinu var beitt og í skýrslu og áritun stjórnenda á ársreikninginn sagði að hann væri „gerður eftir sömu reikningsskilaaðferðum og ársreikningur sparisjóðsins árið á undan".

Sparisjóður Norðfjarðar og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis studdust að mestu við óbreyttar reglur þar til í ársreikningi 2010, en þá tóku þeir upp gangvirðismat á fjáreignum. Skýringarnar lengdust þá einnig og grein var gerð fyrir beitingu gangvirðismats. Hins vegar sagði í skýrslu og áritun stjórnar og sparisjóðsstjóra á ársreikning beggja sjóðanna 2010: „Ársreikningurinn er gerður eftir sömu reikningsskilaaðferðum og á síðasta ári." Þarna gætti nokkurrar ónákvæmni.

IFRS gerir kröfu um ítarlegri skýringar

Við upptöku IFRS voru gerðar ríkari kröfur til skýringa í ársreikningi. Af þeim sökum voru ársreikningar sem gerðir voru samkvæmt IFRS mun meiri að vöxtum en þeir sem gerðir voru samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins. Lengd þeirra var 40–50 síður, að forsíðu, efnisyfirliti, skýrslu stjórnar og áritun óháðs endurskoðanda meðtöldum. Almennt má þó segja um þessa ársreikninga að talsvert skorti á að upplýsingar í skýringum fullnægðu kröfum staðlanna. Fjármálafyrirtæki sem gerir ársreikning sinn í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla ber að fylgja þeim. Það gildir jafnt um efni og form.[17] Hér verður þó að hafa í huga að staðlarnir gera ekki kröfu um að ítrasta formi þeirra sé fylgt nema slíkt þjóni tilgangi, þ.e. gengið skal út frá forsendunni um mikilvægi (e. *materiality*) upplýsinga.[18] Ársreikningur lítils sparisjóðs þarf ekki að vera jafn ítarlegur og ársreikningur stórs banka, svo dæmi sé tekið. Draga má í efa að nægileg þekking á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum hafi verið fyrir hendi innan allra þeirra sparisjóða sem tóku upp reikningsskil í samræmi við staðlana. Kann það að skýra hvers vegna stjórnendur leituðu utanaðkomandi aðstoðar við gerð ársreikningsins. Á hinn bóginn er ekki ljóst hvers vegna sumir sparisjóðanna kusu að taka upp alþjóðlegar reikningsskilareglur þegar þeim bar ekki skylda til þess.

8.4.2.1 Mat á útlánasafni

Í ársreikningum sem gerðir voru samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana voru útlán færð til eignar með áföllnum vöxtum, verðbótum og gengismun í árslok. Afskriftareikningur útlána var myndaður til að mæta þeirri áhættu sem fylgdi útlánastarfseminni en ekki var um endanlega afskrift að ræða. Lagt var í afskriftareikninginn með hliðsjón af metinni útlánaáhættu hverju sinni. Annars vegar var um að ræða framlag vegna skuldbindinga lánþega sem á uppgjörsdegi voru metnar í sérstakri tapshættu og hins vegar framlag til að mæta almennri útlánaáhættu. Ekki voru tekjufærðir vextir af útlánum sem voru metin í sérstakri tapshættu. Afskriftareikningurinn var dreginn frá útlánum í efnahagsreikningi, að undanskildu framlagi vegna veittra ábyrgða sem var fært meðal annarra skulda í efnahagsreikningi.

Ólíkar reglur um skráningu og mat útlána

Skráning og mat útlána var með nokkuð öðrum hætti í ársreikningum gerðum samkvæmt IFRS. Var þar fylgt stöðlunum IAS 32, *Fjármálagerningar: Framsetning,* og IAS 39, *Fjármálagerningar: Skráning og mat,*[19] sem giltu báðir um reikningsskilatímabil sem hófst 1.

17. Sbr. IAS 1, *Framsetning reikningsskila* (*Presentation of Financial Statements*), greinar 15 og 16.

18. Í alþjóðlegu reikningsskilastöðlunum er hugtakið *mikilvægi* skilgreint svo: „Obmissions or misstatements of items are material if they could, individually or collectively, influence the economic decisions that users make on the basis of financial statements. Materiality depends on the size and nature of the omission or misstatement judged in the surrounding circumstances. The size or nature of the item, or a combination of both, could be the determining factor." (IAS 1, grein 7, og IAS 8, grein 5) Enn fremur: „At a general level, applying the concept of materiality means that a specific disclosure required by an IFRS need not to be provided if the information is not material." (IAS 1, grein 31)

19. IAS 32, *Financial Instruments: Presentation*, og IAS 39, *Financial Instruments: Recognition and Measurement*.

janúar 2005 og síðar. Upphafleg skráning útlána var á gangvirði, sem var lánsfjárhæðin auk alls kostnaðar vegna viðskiptanna, en í árslok voru þau metin á afskrifuðu kostnaðarverði sem fundið var með útreikningi samkvæmt aðferð um virka vexti. Áfallnir vextir í árslok voru færðir sem hluti af bókfærðu verði útlána.

Virðisrýrnun skal færð ef hlutlægar vísbendingar eru um þörfina

Matið á niðurfærslu útlánanna breyttist einnig við upptöku IFRS. Ef fyrir lágu upplýsingar og hlutlægar vísbendingar um að einstök útlán yrðu ekki innheimt að fullu var framkvæmt svokallað virðisrýrnunarpróf. Vænt sjóðsflæði viðkomandi lána var þá núvirt til reikningsskiladags og virðisrýrnun fundin með þeim hætti færð á afskriftareikning útlána. Afskriftareikningnum var skipt upp annars vegar í sérgreindan afskriftareikning, þar sem færð var virðisrýrnun einstakra útlána, og hins vegar almennan afskriftareikning, þar sem útlánasafnið í heild var virðisrýrt í ljósi sögulegrar tapsreynslu. Samkvæmt IFRS felast svonefndar hlutlægar vísbendingar (e. *objective evidence*) um virðisrýrnun í upplýsingum um eftirfarandi atvik eða aðstæður:

- umtalsverðir fjárhagslegir erfiðleikar lántakanda,
- samningsrof, svo sem vanskil á afborgunum eða vöxtum,
- skilmálabreytingar sökum fjárhagslegra erfiðleika lántakanda,
- verulegar líkur á gjaldþroti lántakanda eða fjárhagslegri endurskipulagningu,
- veruleg rýrnun trygginga eða virkur markaður ekki lengur til staðar fyrir þær,
- greinileg gögn sem benda til mælanlegrar lækkunar á áætluðu framtíðarsjóðsflæði frá lánaflokki, þótt lækkun verði enn ekki greind á einstakar fjáreignir í flokknum, þar á meðal:
- óhagstæðar breytingar á greiðslustöðu lántakenda í flokknum, eða
- almennar þjóðfélagslegar eða staðbundnar efnahagsaðstæður sem tengjast eignum í flokknum.[20]

Fram kemur í reikningsskilastaðlinum að miðað skuli við stöðu einstakra lántakenda eða hóps þeirra á reikningsskiladegi, þ.e. við greiningu á ástandi á þeim tímapunkti, en ekki byggja á væntingum eða framtíðarspá um það hvað muni hugsanlega gerast. Áætlað tap vegna óorðinna atburða, án tillits til líkinda á þeim, var sem sagt ekki fært.[21] Eftir erfiðleikana sem dundu yfir fjármálamarkaði víða um heim árið 2008 fór í gang mikil umræða um þessa reikningsskilaaðferð, sem hefur gengið undir nafninu „incurred loss approach". Margir töldu hana ástæðu þess að fjármálafyrirtæki færðu útlán sín yfirleitt lítið niður þótt fjármálakreppa blasti við. Við gildistöku staðalsins IAS 39 árið 2005 lækkaði framlag á afskriftareikning útlána almennt hjá fjármálafyrirtækjum í Evrópu. Fyrri aðferðafræði tók í mörgum löndum tillit til mats á framtíðartapi við ákvörðun framlags á afskriftareikninginn. Hér á landi var slíkt heimilt samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 834/2003.[22] Þeirri aðferðafræði svipar að vissu leyti til þeirrar nálgunar sem kölluð hefur verið „expected loss approach". Alþjóðareikningsskilaráðið hefur allt frá árinu 2009 unnið að endurskoðun á staðli IAS 39 en það starf hefur sóst seint af ýmsum ástæðum. Það hillir loks undir að eitthvað komi út úr þeirri endurskoðun og stendur þá til að gefa kost á síðari nálguninni.[23] Samkvæmt henni skulu lánafyrirtæki stöðugt meta líkur á innheimtu lánanna í því skyni að bregðast fyrr við útlánatöpum með niðurfærslu. Þessari nálgun er ætlað að stuðla að raunhæfara mati á fjáreignum. Hún er meira efnahagsreikningsmiðuð (e. *balance sheet*

20. Sbr. IAS 39, greinar 58 og 59.
21. Í sömu heimild er þetta orðað svo: „Losses expected as a result of future events, no matter how likely, are not recognised."
22. Nokkra umfjöllun um þetta getur að líta í 3. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, bls. 136–137.
23. Alþjóðareikningsskilaráðið, IASB, sendi frá sér umræðuskjal 7. mars 2013, „Exposure Draft ED/2013/3 *Financial Instruments: Expected Credit Losses*", þar sem gefinn var frestur til að gera athugasemdir til 5. júlí 2013. Ráðið gaf út 19. nóvember 2013 uppfærslu á staðlinum IFRS 9 – *Fjármálagerningar* (*Financial Instruments*), sem það gaf út að hluta í því skyni að bregðast við fjármálakreppunni. Þessum staðli er ætlað að leysa IAS 39 af hólmi, en hann er enn ekki fullbúinn. Sjá um þetta t.d. vef Deloitte, „IAS Plus: *Financial Instruments – Impairment*", sótt 24. júlí 2013 af www.iasplus.com/en/projects/fi-impairment; og einnig vef Alþjóðlegu reikningsskilastofnunarinnar: www.ifrs.org/Alerts/ProjectUpdate/Pages/IASB--completes-important-steps-in-reform-of-financial-instruments-accounting-November-2013.aspx.

oriented) en núverandi nálgun sem á hinn bóginn verður að teljast rekstrarreikningsmiðuð (e. *income statement oriented*). Í Bandaríkjunum hefur framvinda mála í þessum efnum verið með áþekkum hætti.[24]

Til hvers leiðir hraður vöxtur útlána?

Það er algengt að sjá lækkandi vanskilahlutföll hjá bönkum sem eru með hraðan útlánavöxt vegna þess að stærstur hluti útlánanna er nýr. Það hefur hins vegar verið sýnt fram á það í mörgum rannsóknum að hraður útlánavöxtur veldur auknum afskriftum í framtíðinni.[25] Ein af ástæðum þess að hraður útlánavöxtur er varhugaverður er að hinir nýju lántakendur eru oftar en ekki hrakval (e. *adverse selection*) annarra lánastofnana. Það er ekki sjálfgefið að vanskil rati beint í sérgreindan afskriftareikning, en vissulega er samband þarna á milli.

Vandasamt er að meta niðurfærslu eða virðisrýrnun útlána. Það er augljóst að við beitingu umrædds staðals vegast á klausurnar „áætlað tap vegna óorðinna atburð", sem ekki skal fært, og „hlutlægar vísbendingar um virðisrýrnun". Sumir telja að seinni klausan komi í veg fyrir það að sjónum sé beint að því sem gerist eftir reikningsskiladag.[26] Rannsóknarnefnd Alþingis sem rannsakaði fall bankanna haustið 2008 taldi að sá skilningur hafi ráðið mestu um að útlán þeirra sex fjármálafyrirtækja sem til skoðunar voru, voru færð jafn lítið niður og raun bar vitni. Nefndin komst að þessari niðurstöðu um niðurfærsluna:

Viðskiptabankarnir færðu útlánin ekki nægilega niður fyrir hrun

> Það ber því allt að sama brunni að stjórnendum fjármálafyrirtækjanna hafi mátt vera ljóst að borið hafi að færa í sérstakar niðurfærslur útlán vegna mun fleiri aðila en gert var í reikningsskilum fyrirtækjanna árið 2007 og í hálfsársuppgjöri árið 2008.[27]

Jafnframt átaldi rannsóknarnefndin endurskoðendur þessara sömu fyrirtækja fyrir að hafa ekki gert athugasemdir um þetta:

> […] virðist ljóst að endurskoðendur fjármálafyrirtækjanna töldu mat fyrirtækjanna á þörf á niðurfærslu útlána á árinu 2007 í meginatriðum rétt þar sem engin umtalsverð frávik hafa komið í ljós.
>
> […] Ennfremur er boðað af hálfu endurskoðunarfyrirtækjanna að við endurskoðun ársuppgjörs fyrir árið 2008 verði lögð sérstök áhersla á skoðun útlána. Ekki er að finna athugasemdir af hálfu endurskoðendanna sem lúta að því að framlög til niðurfærslu við hálfsársuppgjör 2008 séu ekki í heild sinni nægjanleg.[28]

Grundvallarmarkmið reikningsskila og gagnsemi upplýsinga í þeim

Þegar upp koma tilvik þar sem reynir á túlkun reikningsskilastaðlanna ber að líta til hugtakagrunnsins sem þeir eru byggðir á. Alþjóðareikningsskilaráðið innleiddi árið 2001 sem eins konar inngang að staðlasafni sínu *Hugtakaramma um gerð og framsetningu reikningsskila*.[29] Þar eru skilgreind grundvallarmarkmið reikningsskila, grunnforsendur þeirra og þau einkenni sem gera upplýsingar í reikningsskilum gagnlegar. Markmiðið er að leggja notendum reikningsskila til upplýsingar sem gagnast þeim við fjárhagslegar ákvarðanir. Gagnsemin felst ekki hvað síst í að upplýsingarnar séu mikilvægar (e. *relevant*) og áreiðanlegar (e. *reliable*). Til þess að tryggja áreiðanleikann skal andi þeirra tekinn fram yfir formið (e. *substance over form*), upplýsingarnar skulu vera hlutlausar (e. *neutral*), sýna heildarmyndina (e. *completeness*) og beitt skal tilhlýðilegri varúð við matskennd atriði (e. *prudence*). Grundvallarforsenda reikningsskila er svo að viðkomandi fyrirtæki sé talið rekstrarhæft (e. *going concern*) að minnsta kosti út næsta reikningstímabil.

24. Bandaríska reikningsskilaráðið, FASB, gaf út tillögur sínar í þessa veru 20. desember 2012 og gaf frest til að skila athugasemdum til 31. maí 2013. Sjá t.d. grein frá fræðiteymi hjá Grant Thornton: „*Accounting For Credit Impairment – FASB Proposes An Expected Loss Model.*" Sótt 24. júlí 2013 af www.mondaq.com/unitedstates/x/235224/Accounting+Standards/Accounting+for+credit+impairment.
25. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 2. bindi, bls. 87–88.
26. Ekki má þó horfa fram hjá því að frá 1. janúar 2005 gilti staðallinn IAS 10, *Events after the Balance Sheet Date,* og frá 1. janúar 2009 endurskoðuð gerð hans, IAS 10, *Events after the Reporting Period*. Þessi staðall tilgreinir hvenær félög eiga að aðlaga reikningsskil sín vegna atburða sem gerast eftir lok reikningsskiladags og til þess dags þegar heimild til birtingar ársreiknings liggur fyrir; venjulega þegar stjórn og framkvæmdastjóri árita reikninginn.
27. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 3. bindi, bls. 139.
28. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 3. bindi, bls. 141.
29. *Framework for the Preparation and Presentations of Financial Statements*, apríl 2001. Hann var upphaflega samþykktur af forvera ráðsins, alþjóðlegu reikningsskilanefndinni IASC, í apríl 1989. Hugtakaramminn er nú í endurskoðun. Fyrsti áfangi þeirrar endurskoðunar var gefinn út af ráðinu í september 2010 og nefnist hugtakaramminn nú *Conceptual Framework for Financial Reporting*. Endurskoðunin er hluti af sameiginlegu verkefni alþjóðareikningsskilaráðsins, IASB, og Bandaríska reikningsskilaráðsins, FASB, um að samræma alþjóðleg reikningsskil.

Með þetta í huga kann að vera eðlilegra að leggja eftirfarandi skilning í klausuna um hlutlægar vísbendingar: Spá um atburði í framtíð verður að vera studd hlutlægum vísbendingum og þá skal tekið tillit til hennar, en ef mögulegir atburðir í framtíð eru óstuddir sönnunargögnum þá skal ekki taka tillit til þeirra. Þannig gerir IAS 39 greinarmun á fyrirsjáanlegum atburðum, sem eru studdir hlutlægum vísbendingum, og atburðum sem kunna að gerast og eru hreinn spádómur. Tap kann að vera fyrirsjáanlegt vegna orðinna atburða eða ríkjandi ástands sem er þekkt, annars er það ekki fyrirsjáanlegt heldur aðeins spádómur.

Mikilvægt er að lesa allan texta reikningsskilastaðalsins í heild og leggja út af honum sem heildstæðu regluverki, en ekki taka út einstakar setningar og túlka þær sérstaklega. Aftar í sama staðli er ótvírætt mælt fyrir um að færa skuli niður tilgreindar eignir, útlán og kröfur, ef verðrýrnun þeirra stafar af þegar orðnum eða fyrirsjáanlegum atburðum (e. *incurred*).[30]

Þessi grundvallarsjónarmið sem matsreglur staðlanna eru reistar á er nauðsynlegt að hafa í huga þegar skoðað er hvernig sparisjóðirnir mátu framlagið í afskriftareikning útlána, þ.e. virðisrýrnun útlánanna, í árslok 2007 og 2008. Erfitt er að halda því fram að engar hlutlægar vísbendingar hafi verið komnar fram um og eftir áramótin 2007–2008 sem kölluðu á frekari niðurfærslu útlána.[31] Þótt framlagið í afskriftareikninginn hafi verið hækkað hjá öllum sparisjóðunum í árslok 2008 þá gefa niðurfærslur síðari ára tilefni til að ætla að framlagið 2008 hafi ekki verið nógu mikið eða að útlánasafn sumra sparisjóðanna hafi verið ofmetið. Þó verður að taka tillit til þeirrar óvissu sem uppi var við gerð ársreiknings 2008, svo og þeirra áhrifa sem síðar gætti með dómum um gildi lána sem bundin voru gengi erlendra mynta.[32] Þetta átti fyrst og fremst við um Byr sparisjóð, Sparisjóðinn í Keflavík, Sparisjóð Bolungarvíkur, Sparisjóð Strandamanna og Sparisjóð Vestmannaeyja.

Skýringum mjög áfátt í IFRS-ársreikningum sparisjóða

Þess var fyrr getið að þeim ársreikningum sparisjóða sem gerðir voru samkvæmt IFRS var áfátt í ýmsum atriðum hvað skýringarnar snerti. Lítil athygli var til dæmis vakin á áhættu í tengslum við útlánasafn einstakra sparisjóða. Alþjóðlegur reikningsskilastaðall IFRS 7, *Fjármálagerningar: Skýringar,*[33] gilti fyrir reikningsskilatímabil frá og með 1. janúar 2007. Staðallinn tilgreinir þær skýringar sem gefa lesendum ársreikninga möguleika á að meta mikilvægi fjármálagerninga, eðli og umfang áhættu þeim tengdum og hvernig þeirri áhættu er stjórnað. Birtar skulu bæði eigindlegar (e. *qualitative*) skýringar um hvern áhættuflokk og hvernig áhættunni er stjórnað, og megindlegar (e. *quantitative*) skýringar um hvern áhættuflokk, flokkaðar eftir útlána-, lausafjár- og markaðsáhættu. Án þessara upplýsinga eru ársreikningar taldir ófullnægjandi eða jafnvel villandi um áhættu sem fylgir fjármálagerningum. Eftirfarandi skýringar eiga að koma fram í ársreikningum til að aðstoða lesendur þeirra við að átta sig á gæðum útlánasafns:

Lán í skilum:

- fjárhæð hámarksútlánaáhættu í árslok,
- upplýsingar um tryggingar að baki útlánum,
- upplýsingar um gæði þeirra útlána sem eru hvorki í vanskilum né sérstaklega virðisrýrð,
- fjárhæð útlána sem væru í vanskilum ef ekki hefðu komið til skilmálabreytingar.

Vanskil:

- aldursgreining útlána í vanskilum, en sem eru ekki virðisrýrð,
- greining á virðisrýrðum útlánum,
- upplýsingar um tryggingar að baki lánum í vanskilum og virðisrýrð útlán.

30. Grein 63 í IAS 39 ber yfirskriftina „Financial assets carried at amortised cost" og hljóðar svo: „If there is objective evidence that an impairment loss on loans and receivables or held-to-maturity investments carried at amortised cost has been incurred, the amount of the loss is measured as the difference between the asset's carrying amount and the present value of estimated future cash flows (excluding future credit losses that have not been incurred) discounted at the financial asset's original effective interest rate (i.e., the effective interest rate computed at initial recognition). The carrying amount of the asset shall be reduced either directly or through use of an allowance account. The amount of the loss shall be recognised in profit or loss."
31. Til dæmis höfðu vanskil aukist, endurfjármögnun lána var umtalsverð, auk þess sem lausafjárskortur var farinn að hrjá allt fjármálakerfið þegar á árinu 2007. Sjá meðal annars umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls bankanna 2008 og tengda atburði, 3. bindi, bls. 137 o.áfr.
32. Fleiri atriði geta komið hér til álita, t.d. lækkandi fasteignaverð, „110%-leiðin" sem bauð upp á lækkun fasteignalána niður í 110% af markaðsvirði fasteignar, greiðsluaðlögun umboðsmanns skuldara og aðrar skuldaleiðréttingar sem boðið var upp á af hálfu fjármálafyrirtækja á árunum strax eftir fall bankanna 2008.
33. IFRS 7 *Financial Instruments: Disclosures*.

Markaðsáhætta:

- greining á áhrifum gjaldmiðlaáhættu á tryggingar að baki útlánasafninu (eignaverðsáhætta),
- greining á áhrifum markaðsgengisáhættu á tryggingar að baki útlánasafninu(eignaverðsáhætta),
- greining á áhrifum samþjöppunaráhættu á útlánasafnið.

8.4.2.1.1 Útlán í samstarfi við Íbúðalánasjóð 2004 og 2005

Sparisjóðirnir gerðu samninga við Íbúðalánasjóð um fjármögnun þess síðarnefnda á tilteknum íbúðalánum gegn því að greiðsluflæðið af þessum sömu lánum rynni til Íbúðalánasjóðs. Samkvæmt samningunum færðist ávinningurinn og áhættan af lánunum yfir til Íbúðalánasjóðs. Þjónusta við lántakendur og innheimta lánanna var í höndum sparisjóðanna. Íbúðalánasjóður skyldi greiða sparisjóðunum 0,3% í umsýsluþóknun af heildarfjárhæð hvers láns sem þeir höfðu milligöngu um. Íbúðalánasjóður gat hvenær sem var sótt lánin til sín og annast alla umsýslu sjálfur. Frá því í desember 2004 til ársloka 2005 voru gerðir slíkir samningar um liðlega 4500 lán upp á samtals tæpa 42 milljarða króna.[34]

Íbúðalánasjóður fékk ávinninginn en bar alla áhættuna

Sparisjóðirnir lánuðu en Íbúðalánasjóður fjármagnaði með því að kaupa afborganirnar

Þetta voru óvenjulegir samningar á fjármagnsmarkaði hérlendis og því erfitt að benda á reglur um hvernig með skyldi farið í ársreikningi. Í reikningshaldslegu tilliti skipti höfuðmáli hvort sparisjóðirnir voru að selja lánin frá sér og Íbúðalánasjóður að kaupa þau og því væri um nokkurs konar þjónustu- og vörslusamninga að ræða, eða hvort þarna væri um lánasamninga að ræða þar sem lánin skyldu endurgreidd með endurheimtum undirliggjandi íbúðalána. Í fyrra tilvikinu hefðu íbúðalánin átt að eignfærast hjá Íbúðalánasjóði og sparisjóðirnir átt að eignfæra handbært fé í stað þeirra. Í síðara tilvikinu skyldu íbúðalánin haldast á efnahagsreikningi sparisjóðanna en skuldamegin yrði færð lántaka og um leið færði Íbúðalánasjóður hana sem kröfur á sparisjóðina. Áhrifin í rekstrarreikningi sparisjóðanna urðu hins vegar þau sömu hvor leiðin sem farin var, þ.e. aðeins umsýsluþóknunin var tekjufærð en engar vaxtatekjur.

Eignarhald á lánasafni eða vörslusamningar?

Í ársreikningum sparisjóðanna 2004 var síðari leiðin farin. Það leiddi til þess að efnahagsreikningur sparisjóðanna varð stærri en ella án þess að það hefði áhrif á eigið fé. Íbúðalánin voru metin áhættulaus við útreikning eiginfjárhlutfalls og kunna því að hafa haft þensluhvetjandi áhrif á sparisjóðina. Hins vegar drógu þau vaxtamun þeirra niður því þau skiluðu þeim óverulegum og jafnvel engum vaxtatekjum.

Ekki var minnst á samningana í ársreikningum sparisjóðanna, enda þótt þar væri um mikilvægar upplýsingar að ræða fyrir lesendur ársreikninganna. Endurskoðendur virtust nokkuð samstíga í því hvernig tekið skyldi á þessum samningum í tengslum við endurskoðun á ársreikningum sparisjóðanna. Þeir fjölluðu flestir um samningana í endurskoðunarskýrslunni. Minnt skal á að hún kemur þó aðeins fyrir sjónir stjórnar, sparisjóðsstjóra og Fjármálaeftirlitsins þannig að upplýsingagildið fyrir almennan lesanda er ekkert. Í endurskoðunarskýrslu KPMG um ársreikning Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 2004 sagði m.a. í kafla um íbúðalán:

> Þar sem aðdragandi að samkeppni um íbúðarlán var mjög hröð lá endanleg niðurstaða á fjármögnun íbúðalána ekki fyrir þegar farið var út í að veita þau. Sparisjóðurinn þarf að gæta vel að fjármögnun þessara lána þar sem vextir lánanna eru farnir að nálgast fjármagnskostnað sjóðsins.

Ekki var gerð nein grein fyrir samningunum og ekki færð rök fyrir því að hafa íbúðalánin áfram meðal eigna sparisjóðsins. Sömu endurskoðendur sögðu í endurskoðunarskýrslu um ársreikning Sparisjóðs Hafnarfjarðar 2004:

> Í árslok var gerður lánssamningur milli SPH og Íbúðalánasjóðs þar sem Íbúðalánasjóður veitir sparisjóðnum lán að fjárhæð 3.430 millj. kr. á móti tilteknum íbúðalánum sparisjóðsins. Endurgreiðsla lánsins er háð greiðsluflæði undirliggjandi íbúðalána en Íbúðalánasjóður ber útlánaáhættuna. Með þessu móti hefur áhættan verið færð frá sparisjóðnum

Vangaveltur um færslu lánasamninganna

34. Nánar er fjallað um þessa samninga og áhrif þeirra í 11. kafla, um fjármögnun sparisjóðanna.

> og eru íbúðalánin sem hafa verið fjármögnuð með láni frá Íbúðalánasjóði því með áhættumat 0,0 í útreikningi á eiginfjárhlutfalli sparisjóðsins. Sparisjóðurinn hefur af þessum viðskiptum vaxtamun sem er um 0,1% og innleysast þær tekjur á líftíma samningsins.

Sömu eða svipaða athugasemd var að finna í endurskoðunarskýrslum um ársreikninga flestra annarra sparisjóða sem KPMG endurskoðaði fyrir 2004.

Í endurskoðunarskýrslu Deloitte hf. um ársreikning Sparisjóðsins í Keflavík 2004 var eftirfarandi sagt um þetta:

> Lántaka sjóðsins hækkar um 2.216 milljónir að stærstum hluta vegna lánsfjármögnunar frá Íbúðalánasjóði 1.627 milljónir króna. Lántakan frá Íbúðalánasjóði kemur til lækkunar á áhættugrunni í útreikningi á eiginfjárhlutfalli.

Spyrjandi: „Voru SPRON-menn stífir á því að vilja halda þessu inni á eignahliðinni hjá sér?“

Sigurður Jónsson: „Ef minni mitt er ekki að svíkja mig þá er það sem er að gerast og hefur áhrif á afstöðu manna, nú kannski eins og kemur þarna fram í SPRON, það er ekki svart og hvítt hvernig á með þetta að fara, en Landsbankinn birtir sinn reikning áður en þessi reikningur er gerður. Þetta er á þeim tíma sem bankarnir eru allir að birta í lok janúar og hann er búinn að gera svona samning og er með allt á „balance“, eins og einhver myndi segja. Þá var tónninn gefinn, þannig að menn horfa til þess og ef áhugi þeirra er til að hafa þetta inni þá taka þeir það.“

Úr skýrslu Sigurðar Jónssonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Íbúðalánin sem samningarnir tóku til hafa því staðið áfram meðal útlána sparisjóðsins í ársreikningnum. Þarna var vísað til þess að áhættuvog þessara lána lækkaði úr 0,5 niður í 0,0 við það að áhættan af þeim var öll færð yfir til Íbúðalánasjóðs. Lækkun áhættugrunnsins leiddi síðan til þess að eiginfjárhlutfallið varð hærra en ella.

Samningar Íbúðalánasjóðs um fjármögnun á útlánum sparisjóðanna breyttust eftir mitt ár 2005. Í stað lánasamninga gáfu sparisjóðirnir út skuldabréf með breytirétti sem fólst í því að Íbúðalánasjóður gat einhliða breytt samningssambandinu í lánssamning. Þetta reyndi enn á túlkun á reikningsskilareglum. Samkvæmt reikningsskilastaðli IAS 39, *Fjármálagerningar: skráning og mat,* voru tilgreind skilyrði um hvenær bæri að afskrá fjáreignir og fjárskuldir. Afskráning fjáreignar var óheimil þegar afsalsgjafi bar enn áhættuna eða ávinninginn af eigninni eða hluta eignarinnar, eða hafði yfirráð yfir eigninni eða hluta eignarinnar og hafði ekki yfirfært áhættuna eða ávinninginn.[35] Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis tók upp reikningsskil í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla 2005. Í endurskoðunarskýrslu KPMG um ársreikning Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir það ár var nokkur umfjöllun um þennan túlkunarvanda í tengslum við slíka samninga:

> Ýmsar aðrar fjármálastofnanir hafa gert hliðstæða samninga við ÍLS. Ekki er samræmi á milli fjármálastofnana um meðferð þessara samninga í reikningsskilunum en ekki er að finna leiðbeiningar um meðferð svona samninga í núgildandi reglum um gerð ársreikninga lánastofnana.
>
> Að okkar mati ber að færa þann gengishagnað sem af þessum samningum hlýst sem gengishagnað sem ber að tekjufæra við gerð samningsins. Jafnframt skal hætta að færa þau lán sem samningurinn tekur til sem eign hjá sparisjóðnum en hins vegar skal geta um þau í skýringum.
>
> Stjórnendur SPRON hafa lýst sig sammála skoðun okkar um meðferð á gengishagnaði af samningunum. Hins vegar hafa þeir lýst ákveðnum efasemdum um að færa lánin út úr bókum sparisjóðsins. Í því sambandi er meðal annars bent á að lögformlegt eignarhald er enn hjá SPRON og meðan reikningsskil viðkomandi stofnana hafa ekki verið samræmd gæti það leitt til þess að íbúðalán að fjárhæð um 80 milljarðar væri ekki að finna í efnahagsreikningi neinna lánveitenda. Meðan reikningsskilin hafa ekki verið samræmd er þessi hætta fyrir hendi. Í ljósi þess sem að framan greinir teljum við ásættanlegt að í reikningsskilum SPRON 31. desember 2005 verði gengishagnaður af samningunum færður til tekna en lánin verði samt sem áður í bókum SPRON.

Sama athugasemd var gerð í endurskoðunarskýrslu KPMG um ársreikning Frjálsa fjárfestingarbankans hf. sama ár. Höfðu menn áhyggjur af því að lánin yrðu hugsanlega hvergi færð til bókar og horfðu til þess hvernig Landsbankinn fór með samsvarandi samninga í

35. Í staðlinum IAS 39, *Financial Instruments: Recognition and Measurement,* er fjallað um afskráningu fjáreigna (e. *derecognition*) í 15.–37. grein og í viðaukum AG39.36–AG39.63. Hafi áhættan og ávinningurinn af fjáreigninni verið færð frá aðila skal hann afskrá eignina, nema hann hafi enn yfirráð yfir henni (20. grein). Um það hvort aðili telst enn hafa yfirráðin segir staðallinn m.a. að ef samningurinn um fjáreignina heimilar ekki að hún sé seld eða veðsett þá séu ekki til staðar yfirráð yfir eigninni. Í samningum sparisjóðanna og Íbúðalánasjóðs var svohljóðandi ákvæði: „Samningsaðilum er óheimilt að framselja réttindi sín eða skuldbindingar samkvæmt samningi þessum.“ Sparisjóðirnir gátu breytt skilmálum íbúðalánanna, s.s. vöxtum eða lánstíma, og samþykkt veðflutning eða skuldskeytingu, allt innan tiltekinna marka og með skaðleysi Íbúðalánasjóðs. Slíkt urðu vart talin yfirráð heldur voru þessi atriði liður í því að skuldararnir yrðu ekki fyrir neinum óþægindum vegna samninganna og sparisjóðirnir gætu áfram veitt þeim eðlilega þjónustu.

ársreikningnum 2005.[36] Sú skýring er afar hæpin, enda skal sérhvert fyrirtæki kappkosta að hafi sín eigin reikningsskil rétt, en ber alls ekki að sjá til þess að önnur fyrirtæki geri slíkt hið sama. Ekki verður séð að hættan á að lánin kæmu hvergi fram á bókum hafi verið meiri en hættan á að þau væru eignfærð hjá öllum hlutaðeigandi. Tiltölulega auðvelt hefði verið að samræma það, hvernig lánin yrðu færðar til bókar.

Þessi nýja skoðun á meðferð viðkomandi íbúðalána var ekki viðruð í öðrum endurskoðunarskýrslum en vegna Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir 2005. Í skýrslum vegna nokkurra annarra sparisjóða var óbreytt athugasemd frá árinu áður, þ.e. vakin athygli á áhættuvæginu 0,0 í útreikningi á eiginfjárhlutfallinu.

Byr sparisjóður tók upp reikningsskil í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla árið 2006. Þá kom þetta álitamál upp við reikningsskilin fyrir það ár. Ekkert hafði verið minnst á þessa lánasamninga í endurskoðunarskýrslum um ársreikning Sparisjóðs vélstjóra fyrir 2004 og 2005. Það hafði hins vegar verið gert í endurskoðunarskýrslum um ársreikning Sparisjóðs Hafnarfjarðar, eins og fyrr var getið. Hjá sameinuðum sparisjóði námu þessir samningar samtals tæpum 8,7 milljörðum króna í árslok 2005. Í endurskoðunarskýrslu PricewaterhouseCoopers hf. um ársreikning Byrs sparisjóðs 2006 var greint frá samningunum við Íbúðalánasjóð árin 2004 og 2005 og eftirfarandi sagt um þá:

> Í þessum samningum var ávinningur og áhætta af lánasafninu flutt frá Byr sparisjóði yfir til Íbúðalánasjóðs. Yfirráð yfir safninu fluttust hins vegar ekki frá sparisjóðnum. Reikningshaldsleg meðhöndlun á þessum samningum er í samræmi við reglur í IAS 39 um útskráningu fjáreigna. Um er að ræða nokkuð flókið atriði í reikningsskilum en niðurstaðan var sú að útskrá ekki lánasafnið heldur færa það áfram á kostnaðarverði og á móti færð lántaka við Íbúðalánasjóð. Mismunur lántökunnar hjá Íbúðarlánasjóði og kostnaðarverði lánasafnsins var skilgreind sem sjálfstæð afleiða. Innlausn mismunarins sem tekjufærður var á árunum 2004 og 2005, var því ekki bakfærð við upptöku IFRS.

Þetta var önnur niðurstaða en endurskoðendur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis komust að ári fyrr. Ekki var minnst á samningana í öðrum endurskoðunarskýrslum fyrir 2006 nema hjá Sparisjóði Svarfdæla, en það var sama athugasemd og var í flestum endurskoðunarskýrslum frá endurskoðendum KPMG fyrir árið 2005.

Sparisjóðurinn í Keflavík innleiddi alþjóðlega reikningsskilastaðla í ársreikningi sínum fyrir árið 2007. Við það þurfti að endurmeta eigna- og skuldaliði við gerð opnunarefnahagsreiknings miðað við ársbyrjun 2007. Þá var tekin ákvörðun um að færa íbúðalánin sem samningarnir við Íbúðalánasjóð náðu til út úr eignasafninu og lántökuna í tengslum við þau út úr skuldunum. Um var að ræða tæpa 3,2 milljarða króna á hvorri hlið efnahagsreikningsins. Þetta mátti sjá aftast í ársreikningnum í talnayfirliti sem sýndi breytingar á samstæðuefnahagsreikningi 31. desember 2006 og var þetta hvort tveggja fært í dálki sem bar yfirskriftina „*breytingar á framsetningu*“. Engar skýringar fylgdu þó með þessu til þess að lesandi ársreikningsins gæti áttað sig á hvað þarna var á ferðinni. Ekkert var heldur á þetta minnst í endurskoðunarskýrslu Deloitte hf. um endurskoðun ársreikningsins. Endurskoðandi sparisjóðsins gaf rannsóknarnefndinni eftirfarandi skýringu á þessari lækkun:

Sparisjóðurinn í Keflavík hætti að færa samningana til eignar

> Við upptöku á IFRS var farið yfir alla liði efnahagsreikningsins og fundinn rökstuðningur fyrir flokkun liðanna í stöðlunum. Þegar kom að þessum lið mátti sjá að samningarnir við ÍLS höfðu ekki þau skilyrði til að bera til að vera flokkuð brúttó, þ.e. eign og skuld á efnahagsreikningi aðallega vegna þess að skilyrði til eignfærslu í samræmi við IFRS voru ekki fyrir hendi. Bréfin og þessi viðskipti voru ekki færð út úr bókum sparisjóðsins, enda um lögmæt viðskipti að ræða. Þau voru hins vegar sett fram í reikningsskilum líkt og um „vörsluþjónustu“ væri að ræða (nettó). Átti það bæði við um rekstrarreikning og efnahagsreikning.[37]

Nettófjárhæðin sem þarna var minnst á var um 20 milljónir króna. Sama aðferð var viðhöfð hjá Sparisjóði Vestmannaeyja við upptöku alþjóðlegu reikningsskilastaðlanna í ársreikningi 2007. Þar var sami endurskoðandi og hjá Sparisjóðnum í Keflavík.

36. Skýrsla Sigurðar Jónssonar endurskoðanda fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. janúar 2014. Landsbankinn gerði sambærilega samninga við Íbúðalánasjóð frá desember 2004 til ársloka 2005 upp á samtals 48,3 milljarða króna .
37. Tölvuskeyti Páls Grétars Steingrímssonar til rannsóknarnefndar Alþingis 19. nóvember 2013.

Hefðu allir sparisjóðirnir farið þessa leið í reikningsskilum sínum, hefðu efnahagsreikningar þeirra samanlagt verið rúmum 40 milljörðum króna lægri. Sú fjárhæð var nærri fimmtungur af útlánasafni allra sparisjóðanna í árslok 2005. Hin endanlega ákvörðun um hvernig farið var með umræddа lánasamninga í reikningsskilum sparisjóðanna var tekin af stjórnendum þeirra og féllust endurskoðendur á hana þrátt fyrir að hafa bent á aðra aðferð sem þeir töldu betur viðeigandi.[38]

8.4.2.2 Mat á virði óskráðra verðbréfa

Í ársreikningum sem gerðir voru samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana skiptu sparisjóðirnir verðbréfaeign sinni í þrjá meginflokka:

- markaðsskuldabréf og önnur verðbréf með föstum tekjum,
- hlutabréf og önnur verðbréf með breytilegum tekjum, og
- hluti í hlutdeildarfyrirtækjum.

Óskráð veltuverðbréf voru færð á kostnaðarverði í eldri reglum

Hér verður sjónum einkum beint að hlutabréfaeigninni. Samkvæmt þessum reglum skiptu sparisjóðirnir hlutabréfaeign sinni í veltuhlutabréf og fjárfestingarhlutabréf. Fjárfestingarhlutabréf voru þau sem tekin var ákvörðun um að eiga lengur en í eitt ár en önnur voru flokkuð sem veltuhlutabréf. Fjárfestingarhlutabréf voru færð á kostnaðarverði eða markaðsverði, hvort sem lægra reyndist, sem sagt aldrei á hærra verði en kostnaðarverði. Veltuhlutabréfin sættu ólíkri meðferð eftir því hvort þau voru skráð, en þá voru þau eignfærð á markaðsverði, eða óskráð, en þá voru þau eignfærð á kostnaðarverði eða raunvirði (markaðsverði), hvort sem lægra reyndist. Þessar reglur voru skýrar og álitamál tengd mati á hlutabréfum voru ekki mörg.

Hlutdeildarfyrirtæki sparisjóðanna

Hlutir í hlutdeildarfyrirtækjum voru lengst af bundnir við fyrirtæki í sameiginlegri eigu sparisjóðanna, svo sem Sparisjóðabanka Íslands hf./Icebank hf., Tölvumiðstöð sparisjóðanna/Teris og Fjárfestingarfélag sparisjóðanna hf. Sparisjóðirnir færðu einnig eignarhlut sinn í Reiknistofu bankanna í þennan flokk. Í 2. gr. reglna nr. 834/2003 eru hugtök skýrð og þar segir að hlutdeildarfyrirtæki sé „fyrirtæki, þó ekki *dótturfyrirtæki*, sem annað félag og *dótturfyrirtæki* þess eiga eignarhluta í og hafa veruleg áhrif á eða beinn og óbeinn eignarhlutur nemur 20% eða meira af eigin fé eða atkvæðisrétti". Skilyrðið um 20% eignarhlutinn var þó sjaldnast uppfyllt. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis átti nær fjórðungshlut í Sparisjóðabankanum allt þar til í árslok 2006 og í Tölvumiðstöð sparisjóðanna/Teris, þar til sparisjóðurinn var tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu, og auk þess hátt í helmingshlut í Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. frá árslokum 2006. Sparisjóður vélstjóra átti rúman fjórðungshlut í Sparisjóðabankanum í árslok 2006 og rúmlega 20% hlut í Fjárfestingarfélagi sparisjóðanna hf./FSP hf. í árslok 2004–2006. Sparisjóðurinn í Keflavík átti einnig rúm 20% í sama félagi á sama tíma. Að auki jók hann eignarhlut sinn í Sparisjóðabankanum á árunum 2007 og 2008 úr rúmum 11% í tæp 20%. Loks átti hann 28% hlut í Kistu í árslok 2006 en með samruna við aðra sparisjóði fór hlutur hans í rúm 34%. Þetta voru einu tilvikin þar sem eignarhluturinn náði 20% markinu. Skilyrðið um veruleg áhrif á stjórn viðkomandi félags var hins vegar uppfyllt í miklu fleiri tilvikum því stjórnir umræddra félaga voru eingöngu skipaðar fulltrúum sparisjóða, oftast sparisjóðsstjórum. Sparisjóðir sem ekki áttu stjórnarmenn í félögunum áttu strangt til tekið ekki að færa eignarhlut sinn í þeim með hlutdeildaraðferð. Þetta viðgekkst samt því sparisjóðirnir höfðu sameiginleg yfirráð og eignarhald yfir þessum félögum í gegnum sparisjóðasamstarfið. Þegar eignarhaldið á Sparisjóðabanka Íslands hf./Icebank hf. var útvíkkað árið 2007 og aðilar utan sparisjóðakerfisins eignuðust þar hluti var hann ekki lengur færður sem hlutdeildarfélag í ársreikningum sparisjóðanna.

Mat á verðbréfum breyttist við upptöku IFRS

Við upptöku IFRS breyttist bæði mat og framsetning á verðbréfaeign. Þá var tekið að flokka nær öll verðbréf sem fjáreignir og voru þau metin á gangvirði, hvort sem um var að ræða skráð eða óskráð bréf. Þetta hafði í för með sér talsverðar breytingar á bókfærðu verði óskráðra bréfa, eins og sjá má í töflu 2. Bent skal á að tölurnar fyrir Afl sparisjóð og Sparisjóð Ólafsfjarðar eru meðtaldar í tölunum fyrir Sparisjóð Mýrasýslu.

38. Sjá nánari umfjöllun í 11. kafla, um fjármögnun sparisjóðanna, einkum kafla 11.3.4.

Tafla 2. Breytingar á mati fjáreigna við upptöku IFRS.[39]

Þús. kr.	Upptaka IFRS	Fjáreignir breyting	Hlutdeildarfél. breyting
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	2005	49.000	–
Sparisjóður vélstjóra / Byr	2006	(49.402)	–
Sparisjóður Kópavogs	2006	218.853	–
Sparisjóðabankinn / Icebank	2006	–	–
Sparisjóðurinn í Keflavík	2007	532.253	225.627
Sparisjóður Mýrasýslu	2007	2.242.000	6.089
Sparisjóður Vestfirðinga	2007	641.339	–
Sparisjóður Vestmannaeyja	2007	(12.821)	4.650
Sparisjóður Bolungarvíkur	2007	172.641	–
		3.793.863	**236.366**
Aðrir sparisjóðir sem breyttu um matsaðferð:			
Afl sparisjóður	2007	(970)	–
Sparisjóður Ólafsfjarðar	2007	28.751	–
Sparisjóður Strandamanna	2007	91.951	–
		119.732	–

Heildarbreytingin var mest í ársreikningum 2007, eða hækkun upp á rúma 3,6 milljarða króna. Fyrir rannsóknarnefndinni báru margir sparisjóðsstjórar að endurskoðendur viðkomandi sparisjóða hefðu eindregið ráðlagt þeim að færa öll hlutabréf á gangvirði því slíkt skilaði meira viðeigandi upplýsingum.

Flest hlutabréf færð til gangvirðis, nema um hlutdeildarfélög væri að ræða

Eins og greint hefur verið frá hér framar varð heimilt frá árinu 2004 samkvæmt lögum um ársreikninga að færa verðbréf í veltubók á gangvirði, jafnt óskráð sem skráð.[40] Tekið skal fram að það var og er ekki enn skylt. Beiting gangvirðis skyldi vera í samræmi við alþjóðlegar reikningsskilareglur og er einungis heimilt að beita slíku mati ef það byggist á áreiðanlegum upplýsingum um gangvirði.[41] Þegar fjármálagerningar eru metnir til gangvirðis er skylt að veita tilteknar upplýsingar í skýringum með ársreikningnum, hvort heldur sem hann er gerður í samræmi við IFRS eða reglur Fjármálaeftirlitsins og lög um ársreikninga. Í ársreikningalögunum er þess krafist að eftirfarandi upplýsingar séu veittar:

1. helstu forsendur sem liggja að baki matslíkönum og matsaðferðum þegar gangvirði er ákvarðað skv. 3. tölul. 2. mgr. 37. gr.,
2. breytingar á virði fyrir hvern flokk fjármálagerninga hvort sem breytingin hefur verið færð á rekstrarreikning eða á gangvirðisreikning,
3. umfang og eðli hvers flokks afleiðusamninga, þ.m.t. mikilvægi skilmála og skilyrði sem gætu haft áhrif á fjárhæð, tímasetningu og áreiðanleika framtíðarfjárstreymis, og
4. hreyfingar á gangvirðisreikningi á árinu.[42]

Kröfur um upplýsingar um fjármálagerninga í skýringum með ársreikningum sem samdir eru í samræmi við IFRS, einkum IFRS 7, *Fjármálagerningar: Skýringar*, voru tilgreindar hér framar.

8.5 Meðhöndlun ársreikninga í skýrslunni

8.5.1 Almenn atriði

Í köflunum um einstaka sparisjóði er almenna reglan sú að fjallað er um rekstrarárin 2005–2011. Í inngangínum að hverjum sparisjóðskafla nær umfjöllunin aftur á móti yfir tímabilið 2001–2011 og svo er einnig í þessum kafla. Sumir sparisjóðir voru ekki í rekstri við lok ársins 2011 og ársreikningar þeirra ná því vitanlega ekki svo langt, til að mynda voru síðustu ársreikningar Sparisjóðs Mýrasýslu og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis

Nokkrir sparisjóðir sameinuðust öðrum og nokkrir féllu

39. Ársreikningar viðkomandi sparisjóða og endurskoðunarskýrslur.
40. Sbr. 1. gr. laga nr. 28/2004 um breyting á lögum um ársreikninga nr. 144/1994, með síðari breytingum.
41. Sbr. 37. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga.
42. Sbr. 45. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

hf. fyrir árið 2008. Hjá þeim síðarnefnda var reikningurinn fullsaminn en ekki undirritaður af stjórn. Síðustu ársreikningar sem samdir voru fyrir Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík voru fyrir árið 2009 og þar var í báðum tilvikum um að ræða óundirritaðan reikning, en fullsaminn.

Margir sparisjóðir luku tilvist sinni með því að renna saman við annan sparisjóð og lauk þar með gerð sjálfstæðs ársreiknings af þeirra hálfu. Í slíkum tilvikum nær rekstrarreikningur sparisjóðs sem hættir að starfa sjálfstætt til þess dags sem bókhaldslegur samruni átti sér stað, en frá þeim degi varð rekstur hans hluti af hinum sameinaða sparisjóði. Eignir, skuldir og eigið fé hins yfirtekna sparisjóðs koma hins vegar fram að fullu í efnahagsreikningi hins sameinaða sparisjóðs í árslok. Dæmi um þetta er Sparisjóður Hornafjarðar sem Sparisjóður Vestmannaeyja yfirtók á miðju ári 2006. Í rekstrarreikningi Sparisjóðs Vestmannaeyja fyrir árið 2006 gætir því áhrifanna af sameiningunni frá 1. júlí, en efnahagsreikningurinn sýnir áhrifin að fullu í árslok, á meðan samanburðartölur frá fyrra ári sýna aðeins eignir og skuldir Sparisjóðs Vestmannaeyja.

Umfjöllunin á samstæðugrunni

Umfjöllunin byggir undantekningarlítið á samstæðureikningi. Sparisjóður Mýrasýslu var eini sparisjóðurinn sem átti aðra sparisjóði sem reknir voru áfram undir eigin nafni, þ.e. Sparisjóð Ólafsfjarðar og Sparisjóð Siglufjarðar/Afl sparisjóð, og er fjallað sérstaklega um þá í skýrslunni. Þess vegna er oft og einatt litið til ársreiknings móðurfélags Sparisjóðs Mýrasýslu, þegar starfsemi þess út af fyrir sig er skoðuð. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis átti reyndar nb.is-sparisjóð hf., en í þeim sjóði var ekki um að ræða eiginlega sparisjóðsstarfsemi og því er ekki fjallað um hann sérstaklega. Margir sparisjóðir áttu dótturfélög sem ekki voru sparisjóðir en höfðu með höndum annars konar starfsemi, þótt oftast nær væri um einhvers konar fjármálastarfsemi að ræða. Það átti til dæmis við um Frjálsa fjárfestingarbankann hf. sem var einnig í eigu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Í skýrslunni er fjallað um slík dótturfélög undir samstæðunni.

Umfjöllun á verðlagi hvers árs

Til þess að skoða rekstur og efnahag sparisjóðs á ákveðnu tímabili í samfellu þarf að stilla ársreikningum hans upp í tímaröð og í skýrslunni eru þeir sýndir á verðlagi hvers árs. Í viðauka C eru reikningarnir einnig sýndir á föstu verðlagi, þ.e. verðlagi ársins 2011, því ekki er fjallað um yngri ársreikninga í skýrslunni. Við framreikning til fasts verðlags er þeirri venju fylgt að styðjast við meðalvísitölur þegar fjárhæðir í rekstrarreikningi eru framreiknaðar, en við árslokavísitölur (þ.e. janúarvísitölu næsta árs) þegar efnahagsreikningsstærðir eru framreiknaðar. Í skýrslunni er samt almennt fjallað um fjárhæðir á verðlagi hvers árs. Annað hefði skapað margháttuð vandkvæði við að velja tímaviðmið og ljóst að eitt tímaviðmið hefði ekki gengið fyrir alla sparisjóði. Vissulega breyttist verðlag umtalsvert á tímabilinu 2001–2011, vísitala neysluverðs til verðtryggingar hækkaði um 78,0% miðað við ársmeðaltöl en 75,2% miðað við árslokatölur. Samsvarandi hækkun á tímabilinu 2005–2011, sem umfjöllun um einstaka sparisjóði tekur oftast til, var 54,3% og 54,5%.[43]

Samræmdir ársreikningar og samandregnir

Forsenda þess að unnt sé að fjalla um sparisjóðina sem eina heild er að upplýsingar séu samanburðarhæfar. Þar flækir málið að ársreikningar einstakra sparisjóða eru ýmist samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins eða IFRS þar sem framsetning er með nokkuð öðrum hætti. Það sem helst torveldar samanburð milli þessara mismunandi gerða lýtur að verðbréfaeignum og tekjum af þeim, öðrum en vaxtatekjum. Með því að rýna í viðkomandi liði og samræma framsetninguna er unnt að viðhafa ásættanlegan samanburð, annað hvort með því að laga eldra formið að IFRS, eða öfugt. Hér var seinni kosturinn valinn, því með þeirri aðferð þarf ekki að aðlaga eins marga reikninga. Að auki hefði fyrri kosturinn útheimt upplýsingar sem torvelt er að fá og jafnvel ómögulegt. Það skal áréttað að hér er það aðeins flokkun eigna sem hefur fengið þessa meðferð. Verðmatið er hins vegar ólíkt eins og fram kemur í töflu 3 og hefur ekki verið leiðrétt, enda skortir allar forsendur til að það sé unnt. Nú skal því stuttlega lýst hvernig þessi samræming fór fram.

Samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins eru verðbréfaeignir fyrst flokkaðar eftir formi, í skuldabréf og hlutabréf, og síðan eftir því hvort þær eru skammtímaeign eða langtímaeign. Samkvæmt IFRS eru þær fyrst flokkaðar eftir tímaviðmiði eignarhaldsins, í veltufjáreignir til skamms tíma og fjárfestingar til gjalddaga. Þar á milli eru tveir flokkar með fljótandi

43. Upplýsingar frá Hagstofu Íslands.

tímaviðmið: fjáreignir á gangvirði og fjáreignir til sölu. Innan hvers flokks er fjáreignum síðan skipt eftir formi, þ.e. í skuldabréf eða hlutabréf. Þetta er sett fram í töflu 3 þar sem efri hlutinn sýnir framsetninguna samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins en neðri hlutinn samkvæmt IFRS. Jafnframt er tilgreind meginreglan sem viðhöfð skal við mat á hverri tegund eignar fyrir sig. Eignarhlutir í hlutdeildarfélögum eru sýndir með sama hætti samkvæmt báðum regluverkunum og því óþarft að hafa þá með í töflunni.

Tafla 3. Verðbréfaeignir í efnahagsreikningi.

Framsetning skv. reglum FME um reikningsskil	
Markaðsskuldabréf og önnur verðbréf með föstum tekjum	**Bókfærð á:**
Veltuskuldabréf	
Skráð í Kauphöll	opinberu gengi
Óskráð skuldabréf	afskrifuðu kostnaðarverði*
Fjárfestingarskuldabréf	
Skráð í Kauphöll	opinberu gengi
Óskráð skuldabréf	afskrifuðu kostnaðarverði*
Hlutdeildarskírteini	markaðsverði
Hlutabréf og önnur verðbréf með breytilegum tekjum	**Bókfærð á:**
Veltuhlutabréf	
Skráð í Kauphöll	opinberu gengi
Óskráð hlutabréf	upphaflegu kaupverði**
Fjárfestingarhlutabréf	
Hluta- og stofnfjárbréf í fjármálafyrirtækjum	upphaflegu kaupverði**
Hlutabréf í öðrum skráðum félögum	upphaflegu kaupverði**
Hlutabréf og stofnfjárbréf, óskráð	upphaflegu kaupverði**
Framsetning skv. IFRS	
Veltufjáreignir	**Bókfærðar á:**
Skuldabréf	gangvirði***
Hlutabréf	gangvirði***
Fjáreignir á gangvirði gegnum rekstur	
Skuldabréf	gangvirði***
Hlutabréf	gangvirði***
Samsettir fjármálagerningar með innbyggðar afleiður	gangvirði***
Fjáreignir til sölu	
Skuldabréf	gangvirði gegnum eigið fé
Hlutabréf	gangvirði gegnum eigið fé
Fjárfestingar til gjalddaga	
Skuldabréf	afskrifuðu kostnaðarverði*
Hlutabréf (ætluð til langtímaeignar – enginn gjalddagi)	upphaflegu kaupverði**

* Miðað við virka vexti.
** Á raunvirði ef það er lægra.
*** Markaðsverð eða byggt á mati, en þó fært niður (virðisrýrt) ef raunvirði er lægra en bókfært verð.

Litirnir framan við einstakar tegundir verðbréfa sýna hvaða bréf eru sama eðlis. Skuldabréf í IFRS-ársreikningi, hvort sem þau tilheyrðu veltufjáreignum eða fjáreignum á gangvirði, voru sett í flokk með markaðsskuldabréfum og öðrum verðbréfum með föstum tekjum. Hlutabréf í IFRS-ársreikningi voru sett í flokk hlutabréfa og verðbréfa með breytilegum tekjum. Afleiðusamningar voru einnig fluttir í þann flokk, til einföldunar.

8.5.2 Afkoma af kjarnarekstri

Þegar skoðað er hvernig afkoma sparisjóða varð til er áhugavert að líta á afkomu af *kjarnarekstri*, hagnað eða tap. Fjármálaeftirlitið dró þessa stærð fram í ársreikningaskýrslum sínum og skilgreindi hana svo:

> Hagnaður f. skatta af kjarnastarfsemi eru hreinar vaxta- og þóknanatekjur að frádregnum rekstrargjöldum og virðisrýrnun útlána. Ekki hefur verið tekið tillit til áhrifa af vaxtakostnaði vegna fjármögnunar á hluta- og markaðsskuldabréfum. Hagnaðurinn kann því að vera vanmetinn að einhverju leyti.[44]

Afkoma af kjarnarekstri er skilgreiningaratriði

44. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um heildarniðurstöðu ársreikninga fjármálafyrirtækja og verðbréfa- og fjárfestingarsjóða 2008.

Það sem ekki fellur undir kjarnarekstur er þá fjárfestingarstarfsemi af ýmsum toga, svo sem tekjur og gjöld af verðbréfaeign og -sölu, auk gjaldeyristekna/-gjalda. Bankasýsla ríkisins hefur beitt svipaðri nálgun þar sem með kjarnarekstri er átt við

> rekstur sparisjóðs að frádregnum áhrifum af endurmati eigna, gjaldeyrissveiflum og eftir atvikum áhrifum af rekstri dótturfélaga í óskyldum rekstri. Þar með kemur fram sá grunnrekstur sem eigendur og stjórnendur þurfa að hafa í huga við mótun framtíðarrekstrar.[45]

Rannsóknarnefndin kaus að fylgja skilgreiningu Fjármálaeftirlitsins. Afkoma af kjarnarekstri er því reiknuð eins og sýnt er í töflu 4.

Tafla 4. Útreikningur á afkomu af kjarnarekstri.

Hreinar vaxtatekjur	x.xxx
Hreinar þjónustutekjur (þóknanatekjur)	x.xxx
Almennur rekstrarkostnaður	(x.xxx)
Afskriftir rekstrarfjármuna	(x.xxx)
Framlög í afskriftareikning útlána o. fl.	(x.xxx)
Afkoma af kjarnarekstri fyrir skatt	**x.xxx**

Þetta er reyndar gróf nálgun því vaxtakostnaður vegna fjármögnunar á fjárfestingum er meðtalinn í hreinum vaxtatekjum. Það er vissulega óheppilegt í þeim tilvikum þar sem óvaxtaberandi eignir voru miklar. Hafa verður þó í huga að útlánin voru um og yfir 70% af eignum sparisjóðanna í heild allt tímabilið sem hér er til umfjöllunar. Þó er litið fram hjá stöðunni á afskriftareikningi útlána, sem þýðir að hlutur útlána af heildareignum var eitthvað stærri. Vaxtatekjur af fjárfestingarskuldabréfum eru meðtaldar í hreinum vaxtatekjum. Óvaxtaberandi eignir voru í þessu samhengi aðeins hlutabréfin. Hlutur þeirra var hjá sparisjóðunum samtals í kringum 10% af heildareignum, hjá sumum eitthvað hærri árin 2006 og 2007, en þó langt innan við 20%. Einhver hluti launakostnaðar og annars rekstrarkostnaðar hlýtur að vera vegna fjárfestingarstarfseminnar. Það voru þó aðeins stærstu sparisjóðirnir sem héldu úti sérstökum fjárfestingararmi, í dótturfyrirtæki eða deild. Þar kann launakostnaður og annar tilheyrandi kostnaður að vega þungt í almennum rekstrarkostnaði í reiknireglunni hér að ofan og lækka þar með afkomu af kjarnarekstri.

Greining eftir þessari aðferð á samt að gefa ásættanlega mynd af hagnaði af kjarnarekstri. Í kaflanum um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis eru talsverðar vangaveltur um hvað telja ber til kjarnareksturs. Þar er jafnframt litið til svonefnds starfsþáttayfirlits sem birt var í ársreikningi sparisjóðsins og fleiri gögnum honum tengdum um tveggja til þriggja ára skeið. Umtalsverður munur er á niðurstöðum eftir því hvort sjónarhornið er valið. Sparisjóðurinn í Keflavík birti einnig starfsþáttayfirlit í sínum ársreikningi þrisvar sinnum og fá þau umfjöllun í kaflanum um sparisjóðinn.

Afkoma af kjarnarekstri fyrir skatt er borin saman við hagnað fyrir skatta, samkvæmt rekstrarreikningnum sjálfum. Þannig fæst vísbending um það hvort kjarnareksturinn hafi staðið undir sparisjóðnum eða hvort sparisjóðurinn hefur þurft að reiða sig á eitthvað annað, svo sem fjárfestingarstarfsemi.

8.5.3 Kennitölur

Við greiningu ársreikninga er iðulega gripið til ýmissa kennitalna. Kennitölur eru hlutföll tiltekinna stærða í ársreikningi og geta verið gagnlegar við samanburð milli ára og á milli fyrirtækja. Þær eru þó lítils virði ef ekki liggur ljóst fyrir hvað þeim er ætlað að mæla og hvernig þær eru reiknaðar. Hér er því gerð grein fyrir þeim kennitölum sem notaðar eru í skýrslunni.

8.5.3.1 Kennitölur tengdar rekstri

Arðsemi svarar nokkurn veginn til hugtaksins ávöxtun. Henni er ætlað að sýna hvernig tilteknar eignir hafa ávaxtast á árinu. Algengast er að reikna arðsemi heildareigna, þ.e ávöxtun þeirra eigna sem eru bundnar í rekstrinum, án tillits til fjármögnunar þeirra, og

45. Skýrsla Bankasýslu ríkisins um starfsemi sína 2011.

arðsemi eigin fjár sem ætlað er að segja til um ávöxtun þess fjármagns sem eigendur eiga tilkall til og sem bundið er í rekstrinum. Í tilfelli sparisjóðs eiga stofnfjáreigendur reyndar ekki tilkall til varasjóðsins en hann er þó talinn með í eigin fé. Arðsemin er reiknuð sem hér segir:

Arðsemi heildareigna: Hagnaður ársins deilt með meðalstöðu eigna (meðaltali eigna í upphafi og lok ársins).

Heildararðsemi eigin fjár: Hagnaður ársins deilt með meðaltalinu af eigin fé í upphafi og lok árs, eftir að hagnaður ársins hefur verið dreginn frá árslokastöðunni. Réttara væri að miða við vegið meðaltal eigin fjár, þ.e. að taka tillit til breytinga sem orðið hafa á eigin fé á árinu og hvenær þær áttu sér stað. Þar sem ekki eru alltaf tiltækar upplýsingar um hvenær útgreiðslur og inngreiðslur áttu sér stað er fyrrnefnda aðferðin oftast notuð í samræmingarskyni.

Raunarðsemi eigin fjár: Reiknuð samkvæmt eftirfarandi formúlu:

$$r = \left(\frac{1+i}{1+j}\right) - 1$$

þar sem *r* táknar raunarðsemi, *i* táknar heildararðsemi eigin fjár, sbr. hér að ofan, og *j* táknar hækkun vísitölu á árinu.

Dæmi um útreikning á arðsemi eigin fjár

Eigið fé 1. janúar	**1.000**
Arður greiddur í byrjun apríl	-60
Stofnfjáraukning í byrjun nóvember	220
Hagnaður ársins	240
Eigið fé 31. desember	**1.400**

Arðsemi miðað við meðaltal:
240/((1.000+1.400-240)/2) = 22,2%
Arðsemi miðað við vegið meðaltal:
240/(1.000*12/12-60*9/12+220*2/12) = 24,2%

Hafi verðbólga ársins verið 5,8% þá er deilt með 1,058 í 1+arðsemina að ofan og síðan er 1 dreginn frá útkomunni. Þannig fæst 15,5% (eða 17,4% með síðari aðferðinni).

Vaxtamunur er lykilstærð hjá lánastofnunum og því iðulega tilgreindur í fjárhagsskýrslum þeirra. Kjarnareksturinn er í raun borinn uppi af honum. Vaxtamunur er oft reiknaður sem *hreinar vaxtatekjur deilt með meðalstöðu eigna*. Þessi aðferð er gjarnan notuð við samanburð á vaxtamun milli landa. Þetta er þó fremur ógagnsæ kennitala og hlutfall óvaxtaberandi eigna hefur mikil áhrif á niðurstöðuna. Mun skiljanlegra er að horfa á *muninn á meðalútlánsvöxtum og meðalinnlánsvöxtum*. Meðalútlánsvextir (*ú*) eru vaxtatekjur ársins af útlánum til viðskiptavina deilt með meðalstöðu útlána á árinu. Meðalinnlánsvextir (*i*) eru reiknaðir á samsvarandi hátt, þ.e. vaxtagjöld ársins af almennum innlánum deilt með meðalstöðu almennra innlána. Vaxtamunur er loks reiknaður sem $\left(\frac{1+ú}{1+i}\right)-1$. Þetta er réttari aðferð en að nota mismuninn *ú*–*i*, þótt ekki skakki miklu. Þegar rætt verður um vaxtamun í skýrslunni er reiknað með þessari aðferð, nema annað sé tekið fram.

Rekstrarkostnaður tekur til launa og launatengdra gjalda og annars rekstrarkostnaðar, auk afskrifta rekstrarfjármuna, þ.e. almenns rekstrarkostnaðar. Í tengslum við hann eru notaðar eftirfarandi kennitölur:

Kostnaður sem hlutfall af heildareignum: Rekstrarkostnaður ársins deilt með meðaltali heildareigna í upphafi og lok árs. Þessi kennitala er stundum nefnd *kostnaðarhlutfall*.

Meðallaunakostnaður: Laun og launatengd gjöld deilt með fjölda stöðugilda í árslok. Betra hefði verið að geta stuðst við vegið meðaltal stöðugilda á árinu, en slíkar upplýsingar liggja sjaldnast fyrir. Í ársreikningum er oft tilgreindur meðalstarfsmannafjöldi á árinu, en þar er yfirleitt ekki umreiknað til stöðugilda.

Laun og þóknanir til yfirstjórnar sem hlutfall af kjarnatekjum: Laun og launatengd gjöld sparisjóðsstjóra, stjórnarmanna, auk starfslokasamninga við sparisjóðsstjóra. Þessi summa er síðan sýnd sem hlutfall af hreinum vaxtatekjum og hreinum þjónustutekjum.

Þóknun til endurskoðenda sem hlutfall af heildareignum: Heildarþóknun, þ.e. fyrir endurskoðun ársreiknings og árshlutareiknings og fyrir önnur störf, s.s. innri endurskoðun. Þessi summa er síðan sýnd sem hlutfall af heildareignum í ársbyrjun, þ.e. lok næstliðins árs, því greiðslur lenda almennt á næsta ári á eftir því sem endurskoðunin tekur til.

8.5.3.2 Kennitölur tengdar efnahag

Útlánin eru langstærsti eignaliðurinn og eftirfarandi kennitölur eru notaðar í tengslum við þau:

Útlán sem hlutfall af heildareignum: Þessi kennitala skýrir sig sjálf.

Hlutfall milli innlána og útlána: Þessi kennitala gefur vísbendingu um hvernig sparisjóður fjármagnar útlán sín. Sé hlutfallið undir 100% eru útlánin fjármögnuð með einhverju fleiru en innlánum; í flestum tilvikum með lántöku. Þegar hlutfallið er yfir 100% er ljóst að fjármagnið sem fæst með innlánum er ekki allt lánað út og þá kallar það á annars konar fjárfestingu en útlán.

Afskriftareikningur útlána: Þessi reikningur er eins konar mótreikningur við útlánin og á hann skal færa framlög til að mæta töpum vegna skuldbindinga þeirra lánþega sem metnir eru í sérstakri tapshættu. Hún getur verið vegna verulegra eða langvarandi vanskila, greiðslustöðvunar eða annarra aðstæðna þar sem gjaldþol eða greiðslugeta hefur rýrnað umtalsvert. Ákvæði um afskriftareikning útlána eru í 57. og 58. gr. reglna nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana og einnig í viðauka I með reglunum. Framlag á afskriftareikninginn er bæði sérstakt og almennt. Sérstakt (eða sérgreint) framlag er vegna tiltekinna skuldara en almennt framlag er varúðarfærsla sem gerð er yfir allt lánasafnið í ljósi almennra aðstæðna á fjármálamarkaði hverju sinni. Stundum er afskriftaframlagið nefnt „niðurfærsla“ vegna þess að staðan á afskriftareikningnum er dregin frá heildartölu útlána til viðskiptavina áður en hún er sýnd í ársreikningi. Þar er því sýnd nettóstaða útlánanna. Brúttóstaðan sést þá með því að leggja stöðu afskriftareikningsins við nettóstöðuna. Með kennitölunni *niðurfærsluhlutfall útlána* er átt við stöðu afskriftareiknings í árslok deilt með brúttóstöðu útlána til viðskiptamanna, líka í árslok. Ekki má rugla framlaginu (niðurfærslunni, varúðarfærslunni) saman við *afskrift* útlána. Þar er um að ræða útlánakröfur sem strikaðar eru út úr bókum sparisjóðs á grundvelli gjaldþrots, fjárnáms, nauðasamninga eða samkomulags skuldara við sparisjóðinn. Slík (endanleg) afskrift er færð til frádráttar á stöðu afskriftareikningsins og til lækkunar á útlánum en ekki í gegnum rekstrarreikning.

Fjárfestingar: Kennitölur eru gagnlegar við að skoða þróun einstakra fjárfestingarliða milli ára, svo og til að bera saman fjárfestingar einstakra sparisjóða. Þær sýna hver um sig hlutfallslegt vægi tiltekinna fjárfestingarliða í efnahagsreikningnum, þ.e. sem hlutfall af heildareignum. Þannig er hægt að reikna, auk *hlutfalls útlána af heildareignum,* sem áður var búið að nefna, *markaðsskuldabréf/heildareignir*, *hlutabréfaeign/heildareignir*, *hlutdeildarfyrirtæki/heildareignir* og kennitöluna sem hér er mest notuð í þessu sambandi, *fjáreignir/heildareignir*. Með fjáreignum er þá átt við summuna af markaðsskuldabréfum, hlutabréfaeign og eignarhlutum í hlutdeildarfélögum.

Fjármögnun: Á sama hátt er áhugavert að skoða hlut einstakra liða á fjármagnshlið efnahagsreikningsins og þróun þeirra, svo sem *innlán/heildareignir*, *lántökur/heildareignir*, *víkjandi lán/heildareignir* og *eigið fé/heildareignir*. Það gildir einu hvort nefnarinn er heildareignir eða skuldir og eigið fé, því fjárhæðin er ávallt sú sama.

Eigið fé er sá efnahagsliður hjá fjármálafyrirtækjum sem augu manna beinast oftast að. Eigið fé er einfaldlega mismunur eigna og skulda og segir þá til um hvað eignir mega rýrna mikið áður en það fer að bitna á lánardrottnum og kröfuhöfum. Nokkrar kennitölur eru notaðar í tengslum við eigið fé:

Eiginfjárhlutfall (CAD-hlutfall):[46] Eiginfjárgrunnur deilt með áhættugrunni. Eiginfjárgrunnur er í stuttu máli bókfært eigið fé að viðbættum víkjandi lánum en að frádregnum eignarhlutum í öðrum fjármálafyrirtækjum. Áhættugrunnur er fundinn með því að áhættumeta öll útlán og fjárfestingar í fjármálagerningum eftir tilteknum reglum. Fjármálaeftirlitið setti um þetta reglur nr. 530/2003 um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja með vísan til 84. gr. laga nr. 161/2002. Með lögum nr. 170/2006 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki voru innleidd ákvæði Basel-II staðalsins. Fjármálaeftirlitið gaf í framhaldi af því út reglur nr. 215/2007 um eiginfjárhlutfall og áhættugrunn fjármálafyrirtækja. Samkvæmt þeim er eigið fé fjármálafyrirtækja byggt á nákvæmari viðmiðum en áður. Eiginfjárkrafan byggir á heildaráhættumynd fjármálafyrirtækisins og er áhættuþáttunum skipt í þrjá þætti: Útlánaáhættu (e. *credit risk*), markaðsáhættu (e. *market risk*) og rekstraráhættu (e. *operational risk*).[47] Munur kann að vera á eiginfjárhlutfalli eftir því hvorum reglunum er beitt. Samkvæmt 1. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002 skal eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækis, eins og hann er skilgreindur í 4. mgr. 84. gr., á hverjum tíma nema minnst 8% af áhættugrunni. Reglurnar um lágmarks eigið fé fjármálafyrirtækja hafa bein áhrif á möguleika þeirra til að taka áhættu, því að öll útlán og stöðutaka í fjármálagerningum mynda áhættu sem hækkar áhættugrunn fjármálafyrirtækja og lækkar þar með eiginfjárhlutfall þeirra ef eiginfjárgrunnur er ekki hækkaður samhliða.

Eiginfjárhlutfall (bókfært eiginfjárhlutfall): Bókfært eigið fé deilt með heildareignum (heildarfjármagni). Þetta er hin hefðbundna útgáfa af eiginfjárhlutfalli eins og það er almennt reiknað hjá hlutafélögum.

Stofnfé/eigið fé: Kennitalan skýrir sig sjálf og sýnir vægi stofnfjár í eigin fé sparisjóðsins. Annað eigið fé er þá varasjóðurinn, nema í tilfelli Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis eftir að hann varð hlutafélag, en þá kemur óráðstafað eigið fé í stað varasjóðs. Frá og með 2007 kemur einnig fyrir eiginfjárliðurinn *gangvirðisreikningur* (endurmat) sem geymir matsbreytingar á svokölluðum fjáreignum til sölu sem ekki er heimilt að færa í rekstrarreikning.

Víkjandi lán/eigið fé: Tilgangurinn með víkjandi lántöku er yfirleitt að styrkja eigið fé og hækka þannig eiginfjárhlutfallið, sbr. 1. tölul. 6. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002. Víkjandi lán eru þau lán nefnd sem ekki fást endurgreidd fyrr en á eftir öllum öðrum kröfum á hendur sparisjóðnum að frátalinni endurgreiðslu stofnfjár við gjaldþrot eða slit. Víkjandi lán bera eðli máls samkvæmt háa vexti. Þau þurfa að vera til að minnsta kosti fimm ára til þess að telja megi þau með í eiginfjárgrunni; styttri lán með sérstökum skilyrðum.

8.5.4 Um heildartöflurnar

Í skýrslunni er fjallað um stóru línurnar í rekstri sparisjóðanna samanlagt út frá ársreikningum þeirra á ellefu ára tímabili, árunum 2001–2011. Fjöldi sparisjóða breyttist mikið á þessu tímabili. Sumir voru sameinaðir eða yfirteknir af öðrum og nokkrir lögðu upp laupana. Við samantekt taflnanna í þessum kafla voru lagðir saman ársreikningar starfandi sparisjóða í lok hvers árs. Jafnframt voru teknir með í þessar samtölur rekstrarreikningar yfirtekinna sparisjóða á yfirtökuári til þess dags er reikningshaldslegur samruni átti sér stað. Efnahagsreikningar þeirra við þann tímapunkt runnu hins vegar inn í efnahagsreikninga yfirtökusjóðanna. Tvo slíka „rekstrarreikningsbúta“ hefur rannsóknarnefndin ekki getað útvegað, en það eru fjögurra mánaða rekstrarreikningur Sparisjóðs Hafnarfjarðar fyrir

46. Hugtakið er notað með sérstökum hætti um fjármálafyrirtæki og ekki í hefðbundinni merkingu og hjá almennum félögum. Það er skilgreint í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Skammstöfunin CAD merkir *Capital Adequacy Directive*. Hugtökin *eiginfjárhlutfall* og *CAD-hlutfall* merkja í raun það sama og er oft vísað til CAD-hlutfalls til að taka af tvímæli um að átt sé við *eiginfjárhlutfall* í skilningi laga um fjármálafyrirtæki en ekki hefðbundið eiginfjárhlutfall annarra félaga sem er vel þekkt í reikningshaldi. Það er oft kallað *bókfært eiginfjárhlutfall* til aðgreiningar.

47. Þessi ákvæði tóku hér gildi 1. janúar 2007, en þó höfðu sparisjóðirnir val um að fresta því um eitt ár að fara eftir þeim. Fjármálafyrirtækjum er skylt að senda Fjármálaeftirlitinu ársfjórðungslega svokallaða eiginfjárskýrslu. Skýrslan sem samin er eftir reglum nr. 215/2007 er gjarnan nefnd COREP-skýrsla. Árið 2007 skiluðu sjö sparisjóðir (þeir fjórir stóru ásamt dótturfélögum þeirra) COREP-skýrslu, en frá og með 2008 skiluðu allir COREP-skýrslu. Margir sparisjóðir héldu áfram að skila samhliða COREP-skýrslunni eiginfjárskýrslu samkvæmt eldri reglum, en á árinu 2011 voru þeir allir hættir því.

árið 2006[48] og þriggja mánaða rekstrarreikningur Sparisjóðs Norðlendinga 2008.[49] Aðrir rekstrarreikningsbútar eru teknir með í þessum heildartöflum. Ársreikningar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir 2008 og Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík fyrir 2009 voru ekki áritaðir af endurskoðanda en voru nær fullbúnir. Þeir eru teknir hér með. Upplýsingar um tímaramma einstakra sparisjóða í reikningshaldslegu tilliti eru teknar saman í töflu 5.

Við samruna sparisjóða á reikningstímabili geta þær kennitölur í heildartöflum tengdum rekstri sem styðjast við ársmeðaltöl orðið skakkar vegna þess að rekstrarreikningsbútur yfirtekins sparisjóðs fram að samruna er tekinn með í fjárhæðunum. Því þurfti að fjarlægja áhrif yfirtekinna sparisjóða í ársmeðaltölum. Áhrif af þessu eru þó óveruleg.

Tafla 5. Tímarammi heildarumfjöllunar um rekstur og efnahag sparisjóðanna.

Sparisjóður	Ársreikningar	Lok	Ástæða	Athugasemdir*
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	2001–2008	21.3.2009	FME tók yfir	óe. 2008; vantar RR/EH 2009
Sparisjóður Hafnarfjarðar	2001–2005	30.4.2006	Samruni við Sp. vélstj.	Vantar RR 2006
Sparisjóður vélstjóra > Byr sparisjóður	2001–2009	22.4.2010	FME tók yfir	Byr frá 1.1.2007; óe. 2009; vantar RR/EH 2010
Sparisjóður Kópavogs	2001–2007	31.10.2007	Samruni við Byr	Aðeins RR 2007
Sparisjóður Norðlendinga	2001–2007	1.4.2008	Samruni við Byr	Vantar RR 2008
Sparisjóður Vestmannaeyja	2001–2011			
Sparisjóður Hornafjarðar	2001–2006	30.6.2006	Samruni við Sp. Vestm.	Aðeins RR 2006
Sparisjóður Hólahrepps > Skagafjarðar	2001–2007	1.1.2008	Samruni við Sp. Siglufj.	Skipt um nafn í ársbyrjun 2004
Sparisjóður Siglufjarðar > Afl sparisjóður	2001–2011			Afl frá 1.1.2008; meðtalinn í samstæðu Sp. Mýr. 2003–2008
Sparisjóður Mýrasýslu	2001–2008	3.4.2009	FME tók yfir	Vantar RR/EH 2009
Sparisjóður Ólafsfjarðar	2001–2011			Meðtalinn í samstæðu Sp. Mýr. 2005–2008
Sparisjóður Bolungarvíkur	2001–2011			
Sparisjóður Svarfdæla	2001–2011			
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	2001–2011			
Sparisjóður Norðfjarðar	2001–2011			
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	2001–2011			
Sparisjóður Höfðhverfinga	2001–2011			
Sparisjóður Strandamanna	2001–2011			
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	2001–2007	4.12.2007	Samruni við Sp. í Kefl.	Aðeins RR 2007
Sparisjóður Ólafsvíkur	2001–2006	30.6.2006	Samruni við Sp. í Kefl.	Aðeins RR 2006
Sparisjóður Vestfirðinga	2001–2007	4.12.2007	Samruni við Sp. í Kefl.	Aðeins RR 2007
Sparisjóðurinn í Keflavík	2001–2009	22.4.2010	FME tók yfir	óe. 2009; vantar RR/EH 2010
Spkef sparisjóður	2010–2011	5.3.2011	FME tók yfir	Frá 23,4,2010; óe. bæði árin
Sparisjóðabanki Íslands hf. / Icebank hf.	2001–2008	21.3.2009	FME tók yfir	Skipt um nafn 23.11.2006 og 17.10.2008. Vantar RR/EH 2009

* RR: rekstrarreikningur, EH: efnahagsreikningur, óe: óendurskoðaður ársreikningur.

8.6 Fjárhagsyfirlit sparisjóða samanlagt

Hér er farið yfir samanlagðan rekstrar- og efnahagsreikning allra sparisjóðanna. Fjallað er um helstu fjárhagsstærðir og kennitölur á tímabilinu 2001–2011 eftir því sem tilefni þykir til. Markmiðið er að veita yfirsýn yfir fjárhagslega þróun og stöðu sparisjóðakerfisins í heild á þessu tímabili. Við lestur kaflans er nauðsynlegt að hafa í huga að afkoma fjögurra stærstu sparisjóðanna á því ári sem þeir hver um sig var yfirtekinn af Fjármálaeftirlitinu er ekki meðtalin í rekstrarfjárhæðum fyrir viðkomandi ár. Um er að ræða afkomu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðs Mýrasýslu á árinu 2009 og afkomu Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík á árinu 2010. Samkvæmt upplýsingum frá Fjármála-

48. Í skýringarlið nr. 28 í ársreikningi Byrs sparisjóðs fyrir árið 2006 segir: „Ef samruninn [Sparisjóðs Hafnarfjarðar og Sparisjóðs vélstjóra] hefði verið framkvæmdur með samlegðaraðferð hefði rekstrarhagnaður orðið 213 milljónum króna hærri í sameinuðum sjóði í samanburði við ársreikning BYR-sparisjóðs eins og hann er samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum.“ Þetta gefur vísbendingu um hver afkoman hefur verið af Sparisjóði Hafnarfjarðar fyrstu fjóra mánuði ársins, en þess ber þó að gæta að þarna er átt við rekstrarhagnað en ekki hagnað, þ.e. eftir er að taka tillit til áhrifa tekjuskatts. Tekjuskattshlutfall á árinu 2006 var 18%.

49. Í skýringarlið nr. 70 í samstæðuársreikningi Byrs sparisjóðs 2008 segir: „Hefði Sparisjóður Norðlendinga verið yfirtekinn í ársbyrjun 2008 væri afkoman 95 millj. kr. hærri.“

eftirlitinu liggja ekki fyrir reikningsskil fyrir sjóðina frá upphafi viðkomandi rekstrarárs fram að yfirtöku þeirra.[50] Gerð er grein fyrir hvaða reikningsskil liggja til grundvallar samantekt fjárhæða fyrir alla sparisjóðina í töflu 5.

Spkef sparisjóður er ekki með í töflunum þar sem ekki eru til endurskoðaðir reikningar hans

Spkef sparisjóður, sem stofnaður var 22. apríl 2010 við yfirtöku Fjármálaeftirlitsins á Sparisjóðnum í Keflavík, skilaði ekki ársreikningi þá rúmlega tíu mánuði sem hann starfaði. Saminn var samstæðuársreikningur fyrir tímabilið frá 22. apríl til 31. desember 2010 en hann var aldrei undirritaður af stjórn og framkvæmdastjóra, enda var samningu hans ekki lokið fyrr en nokkrum mánuðum eftir að Spkef sparisjóður var yfirtekinn af Fjármálaeftirlitinu 5. mars 2011. Fljótlega eftir að sjóðurinn tók til starfa komu fram vísbendingar um að eignasafn Sparisjóðsins í Keflavík hefði verið ofmetið. Nokkur verðmöt voru framkvæmd á hinum stutta starfstíma Spkef sparisjóðs og eftir að hann rann inn í NBI hf. (Landsbankann), svo sem rakið er í kaflanum um Sparisjóðinn í Keflavík. Þótt niðurstöður þeirra væru mismunandi þá gáfu þau öll til kynna mun lakari eiginfjárstöðu en lagt hafði verið upp með við stofnun Spkef sparisjóðs. Rannsóknarnefnd Alþingis ákvað að taka fyrrnefndan ársreikning Spkef sparisjóðs ekki með í heildartöflur um sparisjóðina í þessum kafla vegna þess hve mikil óvissa ríkti um fjárhæðir í reikningnum. Þetta þarf að hafa í huga við lestur skýrslunnar. Þegar vísað er til stærðar sparisjóðakerfisins í árslok 2010 eru þar ekki meðtaldar heildareignir Spkef upp á 75,4 milljarða króna (þar af námu útlán 43 milljörðum króna og krafa á ríkissjóð 12,1 milljarði króna). Innlán sparisjóðsins námu 59,7 milljörðum króna, en eigið fé var neikvætt um tæpan hálfan milljarð króna.

Miklar breytingar á fjármálamarkaði og hraður vöxtur

Fyrir og um aldamótin stóðu sparisjóðirnir og önnur fjármálafyrirtæki frammi fyrir miklum breytingum á fjármálamarkaði samhliða verulegum vexti. Á árunum fyrir fall bankanna hafði sparisjóðum fækkað umtalsvert vegna sameiningar þeirra og samþjöppunar á markaði. Í skýrslu sem Samtök fjármálafyrirtækja gáfu út á árinu 2007 kemur fram að þessi samþjöppun hafi í raun verið eðlilegur hluti þróunar fjármálamarkaðarins og í samræmi við það sem gerst hafði víða annars staðar. Bent var á að margir sparisjóðanna hefðu verið smáir í sniðum, sem hefði haft sína kosti og galla, en tilhneigingin á fjármálamörkuðum heimsins hefði frekar stefnt í átt að stækkun eininga til að leita eftir aukinni rekstrarhagkvæmni.[51]

Fjórir stærstu sparisjóðirnir féllu

Skörð voru höggvin í raðir sparisjóðanna með falli fjögurra stærstu sjóðanna og Sparisjóðabanka Íslands hf. á árunum 2009 og 2010. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðabanki Íslands hf./Icebank hf. féllu í mars 2009 og Sparisjóður Mýrasýslu í apríl 2009. Í apríl 2010 féllu Byr sparisjóður og Sparisjóðurinn í Keflavík. Spkef sparisjóður var stofnaður á grunni Sparisjóðsins í Keflavík og starfaði hann til 3. mars 2011. Byr hf. var stofnaður á grunni Byrs sparisjóðs og var banki en ekki sparisjóður. Byr hf. er ekki til umfjöllunar í þessari skýrslu.

Í lok árs 2008 námu heildareignir allra sparisjóða um 667 milljörðum króna. Eftir fall fjögurra þeirra stærstu minnkuðu heildareignir sparisjóðakerfisins verulega og námu um 60 milljörðum króna í lok árs 2011. Í árslok 2008 ráku sparisjóðirnir 59 afgreiðslustaði og stöðugildi við þá voru 802. Í lok árs 2011 hafði stöðugildum fækkað umtalsvert og voru ekki nema 150. Afgreiðslustöðum hafði fækkað um meira en helming frá 2008 og voru 23 í lok árs 2011.

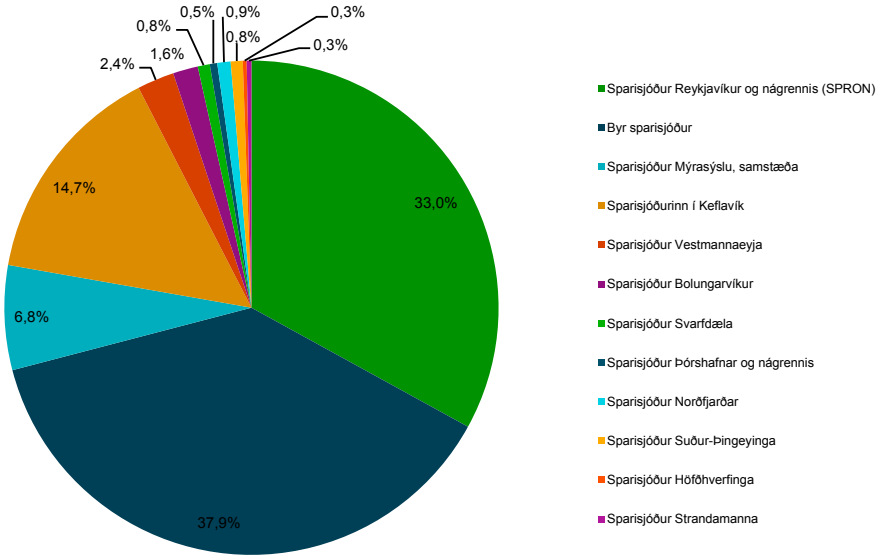
Stórir sparisjóðir og litlir

Umtalsverður munur var á stærð einstakra sparisjóða. Í lok árs 2008 námu heildareignir fjögurra stærstu sparisjóðanna 92,5% af samanlögðum heildareignum allra sparisjóða í landinu. Þessir sjóðir voru Byr sparisjóður (38%), Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis (33%), Sparisjóðurinn í Keflavík (15%) og Sparisjóður Mýrasýslu (6,8%). Aðrir sparisjóðir áttu hver um sig minna en 3% af heildareignum sparsjóðakerfisins. Mynd 1 sýnir skiptingu heildareigna sparisjóðanna í lok árs 2008.

50. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 12. október 2012.

51. Skýrsla Samtaka fjármálafyrirtækja, „Sókn á öllum sviðum", gefin út í tilefni af fyrsta aðalfundi samtakanna 26. apríl 2007.

Mynd 1. Skipting heildareigna allra sparisjóða í lok árs 2008.



Vegna þess hve stóru sparisjóðirnir vega þungt er umfjöllun um rekstur og efnahag sparisjóðanna í sumum tilfellum skipt upp þannig að annars vegar er fjallað um stóra sparisjóði og aðra sparisjóði hins vegar. Þeir sparisjóðir sem skilgreindir eru sem stórir í skýrslunni eru Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Byr sparisjóður frá 2006 (en til þess tíma Sparisjóður vélstjóra og Sparisjóður Hafnarfjarðar), Sparisjóðurinn í Keflavík og loks Sparisjóður Mýrasýslu. Í tilfelli þess síðastnefnda eru Sparisjóður Siglufjarðar, Sparisjóður Skagafjarðar, Afl sparisjóður og Sparisjóður Ólafsfjarðar meðtaldir þau ár sem þeir voru hluti af samstæðu hans.

Fjallað er um einstaka sparisjóði í sérköflum. Í töflu 6 má sjá í hvaða kafla skýrslunnar er fjallað um hvern sparisjóð fyrir sig. Fjallað er um alla sparisjóði sem störfuðu undir eigin nafni í árslok 2008 í sérstökum kafla, en umfjöllun um þá sem sameinast höfðu öðrum sparisjóði fyrir þann tíma er að finna í köflum um sparisjóðina sem yfirtóku þá.

Tafla 6. Umfjöllun um einstaka sparisjóði skipt á kafla í skýrslunni.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	Yfirtekinn af FME 21. mars 2009.	Kafli 17
Byr sparisjóður [1]	Yfirtekinn af FME 22. apríl 2010, sama dag var Byr hf. stofnaður sem starfaði til júlí 2011, er hann var sameinaður Íslandsbanka hf.	Kafli 18
Sparisjóðurinn í Keflavík [2]	Yfirtekinn af FME 22. apríl 2010. Þá var Spkef sparisjóður stofnaður og starfaði til 5. mars 2011 þegar hann var yfirtekinn af FME og sameinaður Landsbankanum hf.	Kafli 19
Sparisjóður Mýrasýslu, samstæða	Sameinaðist Nýja Kaupþingi banka hf. 3. apríl 2009.	Kafli 20
Afl sparisjóður [3]	Starfandi sparisjóður í árslok 2011 í eigu Arion banka hf.	Kafli 21
Sparisjóður Ólafsfjarðar	Starfandi sparisjóður í árslok 2011 í eigu Arion banka hf.	Kafli 22
Sparisjóður Bolungarvíkur	Starfandi sparisjóður í árslok 2011 í 90,9% eigu ríkissjóðs.	Kafli 23
Sparisjóður Strandamanna	Starfandi sparisjóður í lok árs 2011.	Kafli 24
Sparisjóður Svarfdæla	Starfandi sparisjóður í árslok 2011 í 90% eigu ríkissjóðs.	Kafli 25
Sparisjóður Höfðhverfinga	Starfandi sparisjóður í lok árs 2011.	Kafli 26
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	Starfandi sparisjóður í lok árs 2011.	Kafli 27
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	Starfandi sparisjóður í árslok 2011 í 75,8% eigu ríkissjóðs.	Kafli 28
Sparisjóður Norðfjarðar	Starfandi sparisjóður í árslok 2011 í 49,5% eigu ríkissjóðs.	Kafli 29
Sparisjóður Vestmannaeyja [4]	Starfandi sparisjóður í árslok 2011 í 55,3% eigu ríkissjóðs.	Kafli 30

(1) Varð til úr Sparisjóði vélstjóra og Sparisjóði Hafnarfjarðar. Sparisjóður Kópavogs og Norðlendinga sameinuðust honum.
(2) Honum sameinuðust Sparisjóður Húnaþings og Stranda, Sparisjóður Ólafsvíkur og Sparisjóður Vestfirðinga.
(3) Hét áður Sparisjóður Siglufjarðar. Honum sameinaðist Sparisjóður Skagafjarðar (áður Sparisjóður Hólahrepps).
(4) Honum sameinaðist Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis.

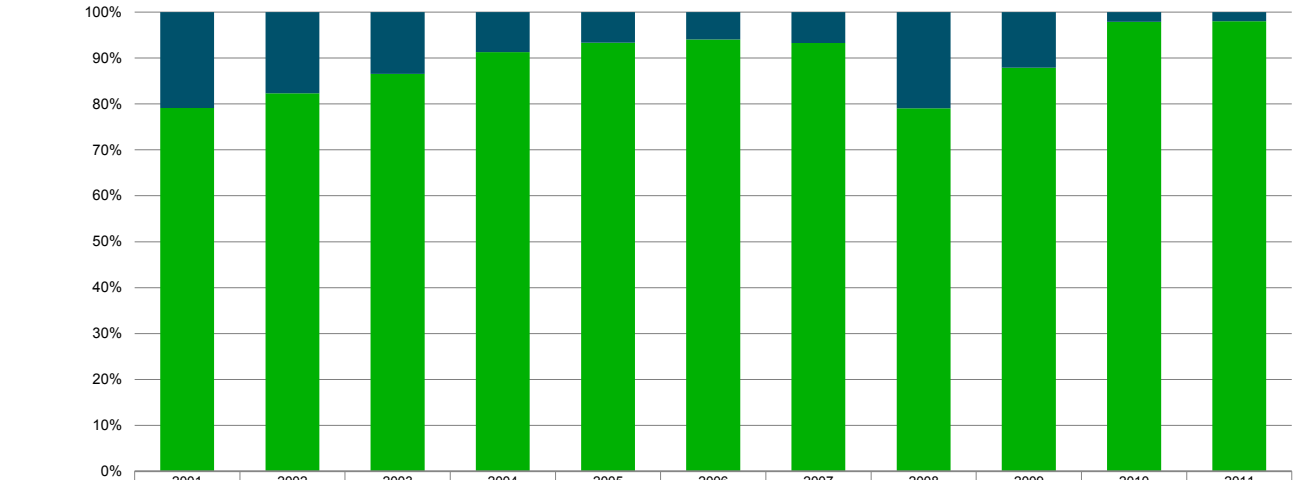
Sparisjóðakerfið borið saman við viðskiptabankana

Til þess að varpa ljósi á umfang sparisjóðakerfisins í samanburði við viðskiptabankakerfið í heild verður litið á heildareignir sparisjóða og viðskiptabanka á árunum 2001–2011. Í þessum samanburði var kosið að taka Sparisjóðabankann með í reikninginn ásamt sparisjóðunum, því þótt hann væri viðskiptabanki en ekki sparisjóður, tilheyrði hann spari-

sjóðakerfinu. Það hefur samt í för með sér nokkra tvítalningu eigna og skulda, því bæði áttu sparisjóðirnir kröfur á Sparisjóðabankann og skulduðu honum. Þetta á einkum við um fyrstu ár umræddsstímabils en þegar komið var fram á árið 2005 voru stóru sparisjóðirnir að mestu hættir að fjármagna sig fyrir milligöngu Sparisjóðabankans, auk þess sem bankinn var sjálfur farinn að ástunda viðskipti sem voru sparisjóðunum óviðkomandi. Nauðsynlegt er að nefna það að Sparisjóðabankinn var færður sem hlutdeildarfélag í ársreikningum allra sparisjóðanna til og með 2006 og meðan svo háttaði til voru allar breytingar á eigin fé bankans innifaldar í eigin fé sparisjóðanna. Frá og með árinu 2007 tóku flestir sparisjóðir að færa eignarhlut sinn í bankanum á gangvirði og rofnuðu þar með fyrrnefnd tengsl í gegnum eigið fé.

Heildareignir sparisjóðakerfisins námu um 21% af samanlögðum heildareignum viðskiptabanka og sparisjóða í árslok 2001. Hlutfallið fór síðan lækkandi og á árunum fyrir fall bankanna, 2005–2007, nam það á bilinu 6–7%. Við fall bankanna þriggja 2008 jókst hlutdeild sparisjóða að nýju, en minnkaði aftur 2009 og 2010 þegar stóru sparisjóðirnir lögðu upp laupana. Sparisjóðabankinn féll í mars 2009. Hlutur sparisjóðakerfisins hefur síðan haldið áfram að dragast saman og nam einungis 2% í lok árs 2011 (var 5% í árslok 2010 ef Spkef hefði verið tekinn með).

Mynd 2. Hlutfallsleg skipting heildareigna sparisjóðakerfisins og viðskiptabankanna í árslok 2001–2011.[52]

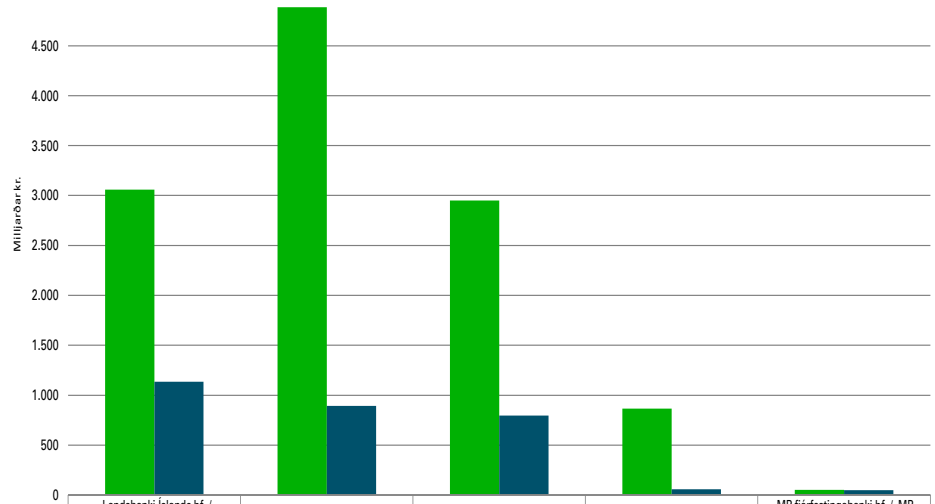


	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sparisjóðakerfið	21%	18%	13%	9%	7%	6%	7%	21%	12%	2%	2%
Viðskiptabankarnir	79%	82%	87%	91%	93%	94%	93%	79%	88%	98%	98%

Stærðarmunur var og er á viðskiptabönkunum og sparisjóðakerfinu. Mynd 3 sýnir heildareignir fjögurra viðskiptabanka annars vegar, borið saman við heildareignir sparisjóðakerfisins í lok árs 2007 og 2011. Sparisjóðakerfið samsvaraði tæpum 30% af stærð Glitnis fyrir fall hans, að Sparisjóðabankanum meðtöldum, en ekki nema 7% af stærð Íslandsbanka í árslok 2011 og var þá ívið stærra en minnsti bankinn, MP Banki.

52. Unnið úr ársreikningum sparisjóða 2001–2011 og skýrslum Fjármálaeftirlitsins um heildarniðurstöður ársreikninga fjármálafyrirtækja og verðbréfa- og fjárfestingarsjóða 2006–2011. Eldri upplýsingar um bankana eru fengnar frá Fjármálaeftirlitinu. Hér hafa föllnu bankarnir þrír verið fjarlægðir úr tölum ársins 2008 en nýju bankarnir sem við tóku eru meðtaldir. Sparisjóðabankinn er talinn með í sparisjóðakerfinu.

Mynd 3. Heildareignir stóru viðskiptabankanna þriggja, MP banka og sparisjóðakerfisins í lok áranna 2007 og 2011.[53]



	Landsbanki Íslands hf. / Landsbankinn hf.	Kaupþing banki hf. / Arion banki hf.	Glitnir hf. / Íslandsbanki hf.	Sparisjóðakerfið	MP fjárfestingabanki hf. / MP banki hf.
31.12.2007	3.058	5.347	2.949	866	53
31.12.2011	1.135	892	796	59	50

Hafa þarf í huga við þennan samanburð að fjárhæðir í lok árs 2007 taka mið af Landsbanka Íslands hf., Kaupþingi banka hf. og Glitni hf., en í lok árs 2011 er um að ræða nýju bankana þrjá sem stofnaðir voru eftir yfirtöku Fjármálaeftirlitsins á þessum þremur. Jafnframt þarf að hafa í huga að í lok árs 2011 höfðu fjórir stærstu sparisjóðirnir hætt starfsemi og var hluti eigna þeirra og skulda á efnahagsreikningi nýju bankanna.

8.6.1 Rekstrarreikningar

Hér er að finna upplýsingar um samanlagðan rekstur allra starfandi sparisjóða á hverjum tíma og er þeim ætlað er að varpa ljósi á helstu atriði í rekstri sparisjóðanna og þróunina á tímabilinu 2001–2011.[54] Sparisjóðabankinn er ekki tekinn með í þessa umfjöllun. Afkoma hans kom samt fram í afkomutölum sparisjóðanna, að minnsta kosti til og með árinu 2006 meðan þeir fóru með eignarhlut sinn í bankanum samkvæmt hlutdeildaraðferð.

Tafla 7. Samanlagðir rekstrarreikningar allra sparisjóða á árunum 2001–2011 á verðlagi hvers árs.[55]

Milljónir kr.	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Hreinar vaxtatekjur	6.088	6.936	7.105	7.764	8.170	7.509	8.374	10.516	4.135	1.964	1.957
Hreinar þjónustutekjur	1.858	1.959	2.114	2.171	2.119	2.788	3.386	3.319	2.255	438	432
Arðstekjur og hlutdeildartekjur	221	358	744	1.168	2.912	7.057	(2.496)	(16.815)	(17)	(22)	39
Gengishagnaður (tap) af fjáreignum	(147)	739	2.578	4.200	8.692	20.348	17.580	(44.911)	(9.906)	153	341
Aðrar rekstrartekjur	773	799	649	574	1.084	677	9.020	779	528	197	172
Hreinar rekstrartekjur	8.793	10.791	13.191	15.876	22.977	38.380	35.864	(47.113)	(3.004)	2.730	2.941
Almennur rekstrarkostnaður	(6.140)	(6.973)	(7.374)	(7.883)	(8.846)	(11.025)	(14.859)	(17.473)	(9.276)	(1.991)	(2.193)
Önnur rekstrargjöld	(42)	(98)	(100)	(570)	(632)	(53)	(23)	(5.905)	(26)	–	(146)
Framlög í afskriftareikning útlána	(2.620)	(2.218)	(2.754)	(2.538)	(2.224)	(2.122)	(2.828)	(87.178)	(60.313)	(4.120)	(1.540)
Matsbr./Fjárhagsleg endurskipul.	(37)	•	•	•	•	•	•	•	19	5.504	2.790
Rekstrargjöld samtals	(8.839)	(9.290)	(10.228)	(10.991)	(11.702)	(13.199)	(17.710)	(110.556)	(69.596)	(607)	(1.089)
Hagnaður (tap) fyrir skatta	(46)	1.502	2.963	4.885	11.275	25.180	18.154	(157.668)	(72.600)	2.123	1.852
Skattar samtals	759	482	(409)	(857)	(1.904)	(3.761)	(2.457)	14.967	11.511	(778)	(154)
Hagnaður af óreglulegri starfsemi	–	–	–	37	–	–	–	–	–	–	–
HAGNAÐUR (TAP) ÁRSINS	**713**	**1.984**	**2.554**	**4.065**	**9.371**	**21.419**	**15.696**	**(142.702)**	**(61.089)**	**1.345**	**1.698**

53. Skýrslur Fjármálaeftirlitsins um heildarniðurstöður ársreikninga fjármálafyrirtækja og verðbréfa- og fjárfestingarsjóða 2007–2011.

54. Við samanburð milli ára ber að hafa í huga að á árinu 2009 hættu Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóður Mýrasýslu starfsemi og eru því ekki meðtaldir í afkomutölum ársins. Á árinu 2010 var starfsemi Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík stöðvuð í sinni fyrri mynd og eru þeir því ekki meðtaldir í afkomutölum ársins. SpKef er heldur ekki tekinn með 2010, en tap hans á rúmum átta mánuðum nam samkvæmt óendurskoðuðum ársreikningi 1,5 milljörðum króna.

55. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

Öll umfjöllun í skýrslunni er miðuð við verðlag hvers árs nema annað sé tekið fram. Í töflu 8 eru þó til glöggvunar sömu rekstrarreikningar sýndir á föstu verðlagi, þ.e. meðalverðlagi ársins 2011.[56]

Tafla 8. Samanlagðir rekstrarreikningar allra sparisjóða á árunum 2001–2011 á verðlagi 2011.

Milljónir kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hreinar vaxtatekjur	10.838	11.711	11.755	12.458	12.604	10.879	11.481	13.076	4.546	2.037	1.957
Hreinar þjónustutekjur	3.307	3.308	3.498	3.484	3.269	4.040	4.663	4.127	2.479	454	432
Arðstekjur og hlutdeildartekjur	393	605	1.232	1.873	4.492	10.224	(3.818)	(20.909)	(18)	(23)	39
Gengishagnaður (tap) af fjáreignum	(262)	1.248	4.265	6.738	13.409	29.480	24.736	(55.847)	(10.890)	158	341
Aðrar rekstrartekjur	1.376	1.349	1.074	920	1.673	981	12.362	969	581	205	172
Hreinar rekstrartekjur	**15.652**	**18.221**	**21.824**	**25.473**	**35.447**	**55.605**	**49.424**	**(58.585)**	**(3.303)**	**2.831**	**2.941**
Almennur rekstrarkostnaður	(10.930)	(11.774)	(12.200)	(12.649)	(13.647)	(15.972)	(20.462)	(21.728)	(10.197)	(2.064)	(2.193)
Önnur rekstrargjöld	(75)	(165)	(166)	(914)	(975)	(77)	(32)	(7.343)	(29)	–	(146)
Framlög í afskriftareikning o.fl.	(4.664)	(3.745)	(4.556)	(4.072)	(3.431)	(3.075)	(3.894)	(108.405)	(66.302)	(4.272)	(1.540)
Matsbr./Fjárhagsleg endurskipul.	(65)	–	–	–	–	–	–	–	21	5.706	2.790
Rekstrargjöld samtals	**(15.734)**	**(15.685)**	**(16.922)**	**(17.635)**	**(18.053)**	**(19.123)**	**(24.388)**	**(137.476)**	**(76.506)**	**(630)**	**(1.089)**
Hagnaður (tap) fyrir skatta	**(83)**	**2.536**	**4.902**	**7.838**	**17.394**	**36.481**	**25.035**	**(196.061)**	**(79.809)**	**2.201**	**1.852**
Skattar samtals	1.352	815	(676)	(1.376)	(2.937)	(5.449)	(3.420)	18.611	12.654	(807)	(154)
Hagnaður af óreglulegri starfsemi	•	•	•	59	•	•	•	•	•	•	•
Hagnaður (tap) ársins	**1.269**	**3.350**	**4.225**	**6.522**	**14.457**	**31.032**	**21.616**	**(177.450)**	**(67.154)**	**1.395**	**1.698**

Framan af umræddu tímabili fór samanlögð afkoma sparisjóða stöðugt batnandi og náði hámarki árið 2006. Verulegt tap varð hins vegar af rekstri þeirra á árunum 2008 og 2009. Tap ársins 2008 var nærri 143 milljarðar króna og nam rúmum 23% af heildareignum sparisjóðanna samkvæmt efnahagsreikningum þeirra í árslok 2007. Lætur nærri að á árinu 2008 einu hafi þeir tapað nærri tvöföldum samanlögðum hagnaði næstliðinna tíu ára, umreiknuðum til meðalverðlags 2008. Árið 2009 nam samanlagt rekstrartap 61 milljarði króna. Sparisjóðirnir töpuðu því á þessum tveimur árum rúmum 203 milljörðum króna.

Samanlagt tap sparisjóðanna 2008–2009 um 203 milljarðar króna

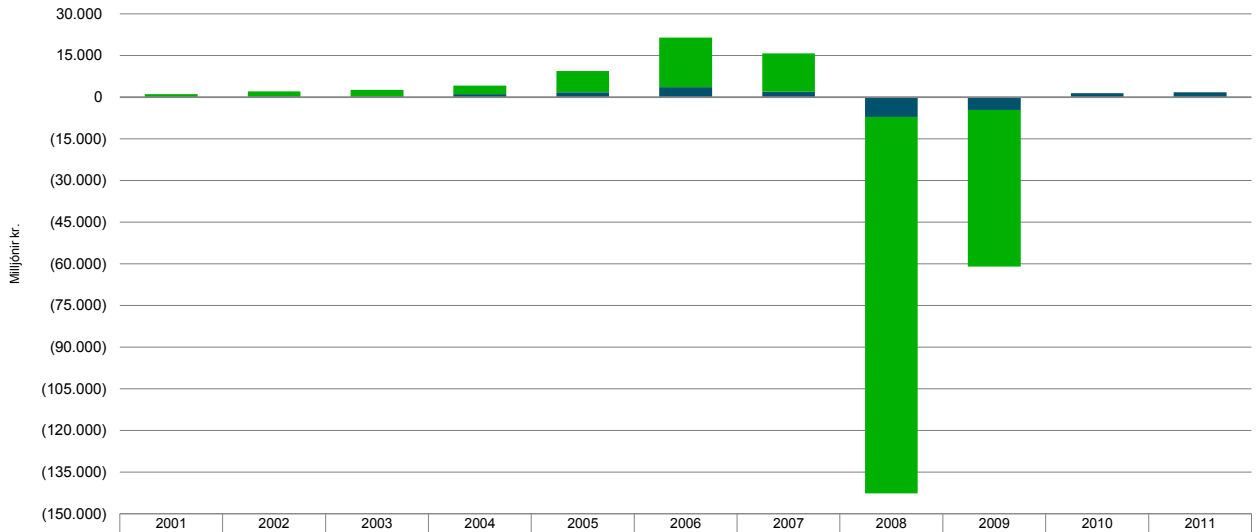
Samanburður á tapi sparisjóðanna við bankakerfið á þessu tímabili er háður ýmsum takmörkunum. Til að mynda liggja ekki fyrir upplýsingar um afkomu fjögurra stærstu sparisjóðanna á þeim rekstrarárum sem þeir voru yfirteknir af Fjármálaeftirlitinu. Afkoma Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðs Mýrasýslu er því ekki meðtalin í 143 milljarða króna tapi sparisjóðanna á árinu 2009. Sömuleiðis er afkoma Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík ekki meðtalin í 61 milljarðs króna tapi sparisjóðanna árið 2010. Þá þarf að hafa í huga að eignamat í ársreikningi byggir á áframhaldandi rekstrarhæfi, en almennt má gera ráð fyrir að annað og líklega lægra eignamat eigi við ef rekstrarhæfi er ekki til staðar. Því til viðbótar liggja ekki fyrir upplýsingar um tap gömlu viðskiptabankanna þriggja á árinu 2008. Fjármálaeftirlitið áætlaði að samanlagt tap þeirra á árinu 2008 hafi numið um 7.000 milljörðum króna.[57] Sú áætlun var byggð á mati á eignasafni viðskiptabankanna þriggja sem fór fram í tengslum við uppskiptingu þeirra í kjölfar yfirtöku Fjármálaeftirlitsins.

Svo sem fyrr var getið vóg umfang stóru sparisjóðanna mjög þungt í sparisjóðakerfinu í heild. Samanlagður hagnaður þeirra á árinu 2007 nam 87% af heildarhagnaði allra sparisjóða og eignirnar námu 90% af heildareignum sparisjóða í lok árs 2007. Mynd 4 sýnir samanlagðan hagnað (tap) allra sparisjóða á árunum 2001–2010 og hvernig hann skiptist milli stórra sparisjóða og annarra. (Tap Spkef sparisjóðs árið 2010 upp á 1.468 milljónir króna er ekki tekið með.)

56. Forsendur umreiknings yfir á fast verðlag er að finna aftar í kaflanum.

57. Áætlun Fjármálaeftirlitsins byggir á tiltækum upplýsingum um eigið fé viðskiptabankanna þriggja í lok júní 2008 samkvæmt árshlutauppgjörum þeirra og eigin fé í lok árs 2008.

Mynd 4. Afkoma stórra sparisjóða og annarra á árunum 2001 til 2011.



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stórir sparisjóðir	1.016	1.712	2.310	3.068	7.686	17.831	13.741	(135.504)	(56.493)	.	.
Aðrir sparisjóðir	(303)	272	244	997	1.685	3.588	1.955	(7.198)	(4.596)	1.345	1.698
Hagnaður (tap) samtals	713	1.984	2.554	4.065	9.371	21.419	15.696	(142.702)	(61.089)	1.345	1.698

Hlutur stóru sparisjóðanna í heildarhagnaði áranna 2006 og 2007 var 83% og 87%, en þeir áttu hins vegar 95% þátt í heildartapi sparisjóða árið 2008.

Í töflu 9 er sýndur hagnaður (tap) stóru sparisjóðanna á árunum 2001–2010 ásamt samanlögðum heildareignum þeirra í lok hvers árs og arðsemi heildareigna. Tap Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis á árinu 2008 nam um 30% af heildareignum hans í upphafi árs. Sama ár nam tap Sparisjóðs Mýrasýslu um 44% af heildareignum hans í upphafi árs. Tap Byrs sparisjóðs nam um 16% af heildareignum hans í ársbyrjun og tap Sparisjóðsins í Keflavík um 18% af heildareignum í upphafi árs. Byr sparisjóður og Sparisjóðurinn í Keflavík töpuðu enn meira á árinu 2009. Spkef sparisjóður er ekki tekinn með, en hann tapaði tæpum 1,5 milljörðum króna þá átta mánuði sem hann var rekinn árið 2010.

Tafla 9. Afkoma stóru sparisjóðanna 2001–2010 ásamt heildareignum þeirra í lok hvers árs og arðsemi heildareigna.

Milljónir kr.	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	238	734	804	1.465	4.092	9.010	3.287	(68.338)	...	.
Byr sparisjóður	.	.	.	.	.	2.676	7.929	(28.881)	(38.825)	...
Sparisjóður Vélstjóra, Byr frá 2006	418	703	583	683	1.124	.	.	.	.	.
Sparisjóður Hafnarfjarðar, Byr frá 2006	108	57	185	319	704	.	.	.	.	.
Sparisjóður Mýrasýslu, samstæða	81	101	134	192	616	1.458	635	(21.243)	...	.
Sparisjóðurinn í Keflavík	170	118	604	409	1.150	4.687	1.890	(17.042)	(17.668)	...
Samanlagður hagnaður (tap)	**1.016**	**1.712**	**2.310**	**3.068**	**7.686**	**17.831**	**13.741**	**(135.504)**	**(56.493)**	...
Samanlagðar heildareignir í árslok	115.254	128.145	137.407	179.245	252.698	370.408	550.776	617.146	293.012	...
Arðsemi heildareigna	...	**1,4%**	**1,7%**	**1,9%**	**3,6%**	**5,7%**	**3,0%**	**-23,2%**	**-12,4%**	...

Tap stóru sjóðanna árið 2008 skýrðist fyrst og fremst af framlagi í afskriftareikning útlána sem nam samtals 85 milljörðum króna, gengistapi af fjáreignum, samtals 38 milljarðar króna, og virðisrýrnun viðskiptavildar og annarra fjárfestinga, samtals 5,9 milljarðar króna. Framlag í afskriftareikning útlána upp á 55 milljarða króna og 9,2 milljarða króna gengistap af fjáreignum skýrir tap ársins 2009 hjá Byr sparisjóði og Sparisjóðnum í Keflavík.

Umtalsvert tap var einnig á starfsemi annarra sparisjóða á árinu 2008, en tap þeirra var þó umfangsminna en hjá stóru sjóðunum, bæði í krónum talið og í hlutfalli við starfsemi þeirra. Í töflu 10 getur að líta sambærilegt yfirlit um þá.

Tafla 10. Afkoma annarra sparisjóða 2001–2011 ásamt heildareignum þeirra í lok hvers árs og arðsemi heildareigna.

Milljónir kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sparisjóður Vestmannaeyja	46	79	122	121	180	321	343	(1.457)	(1.059)	858	(166)
Sparisjóður Bolungarvíkur	61	10	1	57	111	186	255	(1.619)	(2.260)	1.932	(84)
Sparisjóður Svarfdæla	51	17	68	183	403	902	107	(2.150)	(270)	135	(48)
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	8	15	15	6	33	31	97	(525)	(373)	510	(62)
Sparisjóður Norðfjarðar	8	59	53	14	54	83	305	(816)	(183)	87	(12)
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	17	38	15	38	24	62	20	(127)	(42)	26	17
Sparisjóður Höfðhverfinga	3	15	16	40	(54)	20	39	(148)	2	1	0
Sparisjóður Strandamanna	4	5	43	110	99	54	67	(356)	(189)	4	18
Tilheyrðu samstæðu Sp. Mýrasýslu um hríð:											
Afl sparisjóður (áður Sp. Siglufjarðar)	(159)	(106)	.	.	.	.	.	.	18	(2.052)	2.125
Sparisjóður Ólafsfjarðar	2	2	0	9	.	.	.	.	(238)	(156)	(90)
Sparisjóðir síðar sameinaðir öðrum	(345)	138	(91)	418	835	1.930	723	.	.	.	.
Samanlagður hagnaður (tap)	**(303)**	**272**	**244**	**997**	**1.685**	**3.588**	**1.955**	**(7.198)**	**(4.596)**	**1.345**	**1.698**
Samanlagðar heildareignir í lok árs	45.805	47.097	47.658	54.460	68.087	83.715	62.982	50.380	65.606	60.470	59.367
Arðsemi heildareigna	...	**0,6%**	**0,5%**	**2,0%**	**2,8%**	**4,7%**	**2,7%**	**-12,7%**	**-7,9%**	**2,1%**	**2,8%**

Tap annarra sparisjóða á árinu 2008 nam 7,2 milljörðum króna eða nærri fjórfaldri þeirri fjárhæð sem þeir skiluðu í hagnað árið 2007. Tapið nam um 11% af samanlögðum efnahagsreikningi þeirra í upphafi ársins. Á árinu 2009 nam tap þessara sjóða 4,6 milljörðum króna. Samanlagt tap þeirra á árunum 2008 og 2009 var því um 11,8 milljarðar króna. Tap minni sparisjóðanna þessi tvö ár skýrðist að mestu leyti af framlagi í afskriftareikning útlána upp á 6,9 milljarða króna og 7,2 milljarða króna gengistapi af fjáreignum.

Ef horft er á einstaka sparisjóði sést að tap Sparisjóðs Svarfdæla árið 2008 nam 34% af heildareignum hans í ársbyrjun. Tap Sparisjóðs Bolungarvíkur á árinu 2008 nam 17% af heildareignum í upphafi árs. Enn meira tap varð svo af rekstri hans árið 2009. Tap Sparisjóðs Vestmannaeyja á árinu 2008 nam 12% af heildareignum hans í ársbyrjun. Umtalsvert tap var einnig af rekstri hans árið 2009.

Afkoma hvers einstaks sparisjóðs á tímabilinu 2001–2011 er sýnd í viðauka B.

8.6.1.1 Hreinar rekstrartekjur

Hreinar rekstrartekjur samanstanda af hreinum vaxtatekjum, hreinum þjónustutekjum, arðstekjum og hlutdeild í afkomu hlutdeildarfélaga, gengishagnaði (-tapi) af fjáreignum og öðrum rekstrartekjum

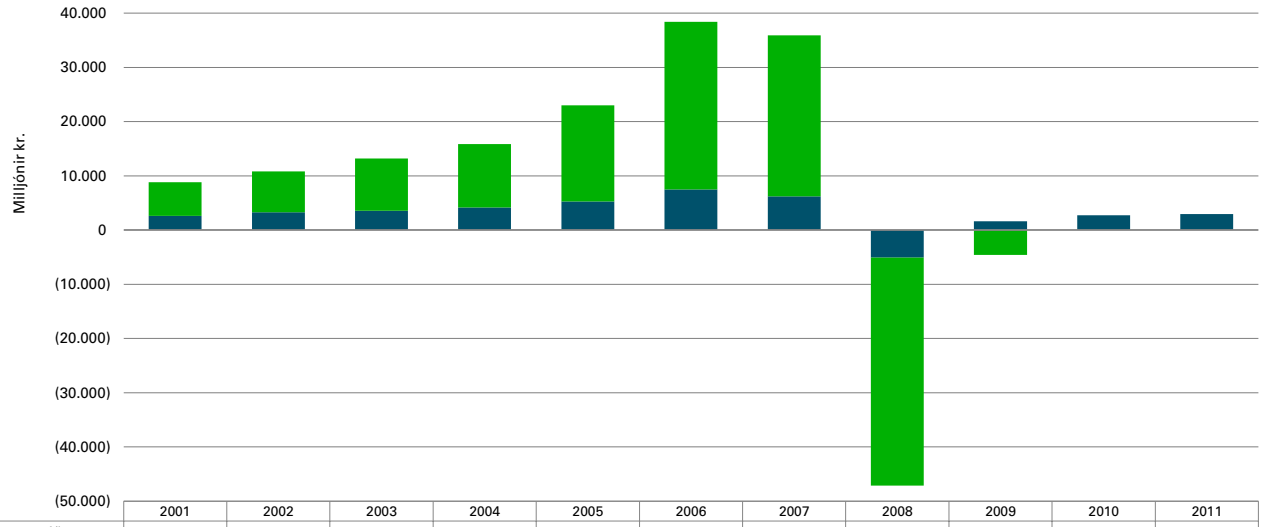
Hreinar rekstrartekjur sparisjóða jukust umtalsvert á árunum 2005 og 2006 og náðu hæst 2006. Þá voru þær um þrisvar sinnum hærri en þremur árum fyrr, árið 2003. Þær lækkuðu nokkuð árið 2007 og námu hreinar rekstrartekjur sjóðanna allra þá 36 milljörðum króna. Árið 2008 voru þær hins vegar neikvæðar um 47 milljarða króna. Á árinu 2009 voru þær jákvæðar hjá minni sparisjóðunum en neikvæðar hjá þeim stóru, en til þeirra töldust þá aðeins Byr sparisjóður og Sparisjóðurinn í Keflavík. Þetta sést glöggt á mynd 5.

Hreinar rekstrartekjur eru samtala nokkurra rekstrarliða. Mynd 6 sýnir samsetningu þeirra hjá sparisjóðunum í heild á árunum 2001–2011. Þar sést glöggt að hrunið í rekstrartekjunum á árinu 2008 stafaði fyrst og fremst af gengistapi af fjáreignum og hlutdeild í tapi hlutdeildarfélaga. Neikvæðar rekstrartekjur á árinu 2009 skýrðust enn af gengistapi af fjáreignum.

Af myndinni er auðvelt að sjá að árið 2005 voru fjáreignatekjur orðnar stærri þáttur í tekjumynduninni en hreinar vaxta- og þjónustutekjur, hinar eiginlegu kjarnatekjur sparisjóðanna. Árið eftir hækkuðu fjáreignatekjurnar, bæði gengishagnaður verðbréfa og hlutdeildartekjur. Samsetning hreinna rekstrartekna breyttist talsvert árið 2007 þegar flestir sparisjóðir fluttu eignarhlut sinn í Sparisjóðabankanum í veltubók og hættu þar með að færa hlutdeildartekjur af honum en fóru að færa hann á gangvirði. Einnig tóku sömu sparisjóðir þá að færa óskráð verðbréf í veltubók á gangvirði, sem studdi mjög við gengishagnað af fjáreignum. Hlutdeildartekjurnar urðu hins vegar neikvæðar þetta sama ár, fyrst og fremst vegna taps af Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. Á því ári bólgnaði liðurinn

aðrar rekstrartekjur meira en nokkru sinni fyrr. Meginskýringin á því var söluhagnaður Byrs sparisjóðs og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis af sölu á eignarhlut þeirra í Sparisjóðabanka Íslands hf./Icebank hf.

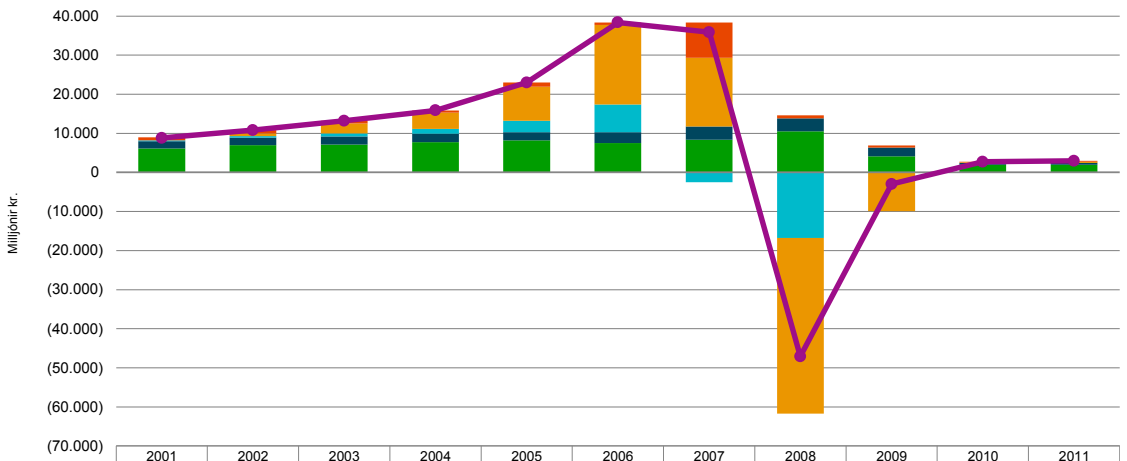
Mynd 5. Hreinar rekstrartekjur stórra sparisjóða og annarra á árunum 2001–2011.



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stóru sparisjóðirnir	6.163	7.524	9.639	11.710	17.699	30.899	29.678	(42.051)	(4.605)	•	•
Aðrir sparisjóðir	2.629	3.267	3.552	4.167	5.278	7.481	6.212	(5.062)	1.600	2.730	2.941
Hreinar rekstrartekjur alls	8.793	10.791	13.191	15.876	22.977	38.380	35.889	(47.113)	(3.004)	2.730	2.941

Á árinu 2008 tapaðist nær allur eignarhlutur sparisjóðanna í Kistu sem skýrir að mestu neikvæðar hlutdeildartekjur það ár en Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðurinn í Keflavík færðu eignarhlut sinn í félaginu með hlutdeildaraðferð. Gengistap af fjáreignum það sama ár nam 45 milljörðum króna. Af því tilheyrðu 38 milljarðar króna stóru sparisjóðunum og nær helmingur þeirra fjárhæðar Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis. Árið 2009 nam gengistap af fjáreignum tæpum 10 milljörðum króna, mest allt hjá Byr sparisjóði og Sparisjóðnum í Keflavík.[58]

Mynd 6. Skipting hreinna rekstrartekna allra sparisjóðanna á árunum 2001–2011.



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aðrar rekstrartekjur	773	799	649	574	1.084	677	9.020	779	528	197	172
Gengishagnaður (-tap) af fjáreignum	(147)	739	2.578	4.200	8.692	20.348	17.580	(44.911)	(9.906)	153	341
Arðstekjur og hlutdeildartekjur	221	358	744	1.168	2.912	7.057	(2.496)	(16.815)	(17)	(22)	39
Hreinar þjónustutekjur	1.858	1.959	2.114	2.171	2.119	2.788	3.386	3.319	2.255	438	432
Hreinar vaxtatekjur	6.088	6.936	7.105	7.764	8.170	7.509	8.374	10.516	4.135	1.964	1.957
Hreinar rekstrartekjur alls	8.793	10.791	13.191	15.876	22.977	38.380	35.864	(47.113)	(3.004)	2.730	2.941

58. Sjá nánar um fjárfestingar sparisjóðanna í 10. kafla og köflunum um umræddu sparisjóði.

Hreinar vaxtatekjur

Liðurinn hreinar vaxtatekjur sýnir nettótölu margra liða, bæði vaxtatekna og vaxtagjalda. Tafla 11 sýnir samsetningu þeirra á árunum 2001–2011. Eðlilega kom verulegur hluti vaxtateknanna frá útlánum. Árin 2007 og 2008 voru einnig umtalsverðar vaxtatekjur af markaðsskuldabréfum og árin 2008 og 2009 af kröfum á lánastofnanir. Vaxtagjöldin voru einkum vegna innlána, en 2005 og enn frekar 2006 hækkuðu vaxtagjöld vegna lántöku og skulda við lánastofnanir. Frá og með 2009 urðu vaxtagjöld af innlánum á ný uppistaðan í vaxtagjöldunum. Hreinar vaxtatekjur héldu engan veginn í við þann mikla útlánavöxt sem átti sér stað á árunum 2005–2008. Það átti ekki síst við um íbúðalán. Samstarf sparisjóðanna við Íbúðalánasjóð, sem hófst í desember 2004 og stóð yfir árið 2005, hafði í för með sér að hreinar vaxtatekjur sparisjóða af íbúðalánum upp á um það bil 45 milljarða króna voru óverulegar.[59]

Hlutfallið milli heildarinnlána og heildarútlána varð lægst á árunum 2005–2007, eða í kringum 60%. Útlán voru því í miklum mæli fjármögnuð með lántöku á sama tíma og samkeppni fjármálafyrirtækja um vaxtakjör var hörð.

Tafla 11. Vaxtatekjur og vaxtagjöld hjá sparisjóðunum samanlagt 2001–2011.

Milljónir kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vaxtatekjur af:											
Kröfum á lánastofnanir o.fl.	1.131	990	793	831	1.347	2.505	4.751	10.373	6.651	1.192	616
Útlánum	18.244	15.527	14.847	16.757	22.022	33.786	41.891	75.415	35.284	3.511	3.763
Markaðsskuldabréfum o.fl.	1.109	830	918	891	1.278	1.913	5.766	7.709	2.623	57	123
Aðrar vaxtatekjur	45	48	68	1	13	29	48	202	1.615	5	5
Samtals	20.528	17.396	16.626	18.480	24.660	38.232	52.457	93.699	46.174	4.764	4.507
Vaxtagjöld af:											
Skuldum við lánastofnanir	(2.053)	(1.521)	(696)	(689)	(1.075)	(6.328)	(6.760)	(14.239)	(2.544)	(104)	(123)
Innlánum	(7.755)	(6.121)	(5.423)	(6.506)	(9.342)	(14.346)	(22.272)	(43.604)	(29.886)	(2.381)	(2.122)
Lántökum	(3.153)	(2.217)	(2.795)	(2.847)	(5.377)	(8.900)	(13.453)	(21.778)	(8.873)	(229)	(206)
Víkjandi skuldum	(585)	(433)	(496)	(527)	(557)	(1.010)	(1.241)	(2.638)	(494)	(44)	(52)
Önnur vaxtagjöld	(434)	(167)	(110)	(146)	(139)	(139)	(357)	(924)	(242)	(41)	(47)
Samtals	(13.980)	(10.460)	(9.521)	(10.715)	(16.490)	(30.723)	(44.083)	(83.183)	(42.039)	(2.800)	(2.550)
Reikn. gjöld v. verðlagsbreyt.	(460)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Hreinar vaxtatekjur	**6.088**	**6.936**	**7.105**	**7.764**	**8.170**	**7.509**	**8.374**	**10.516**	**4.135**	**1.964**	**1.957**

Vaxtamunur hjá sparisjóðunum dró vissulega dám af þessari þróun, enda fóru vextir á fjármagnsmörkuðum mjög lækkandi á árunum 2005–2007, en hækkuðu svo hratt aftur 2008 vegna lausafjárskorts sem þá varð almennur og alvarlegur. Vaxtamunur sparisjóðanna þróaðist eins og sýnt er í töflu 12. Þar sést að á árinu 2007 var hann orðinn óverulegur og því ljóst að inn- og útlánastarfsemi stóð ekki undir rekstri sparisjóðanna. Þetta ástand varði í þrjú ár og var langtum verst hjá stóru sparisjóðunum. Hjá Sparisjóðnum í Keflavík var vaxtamunur til dæmis neikvæður árin 2008–2009 um 1,7% og 2,2%.

Tafla 12. Meðalvextir útlána og innlána ásamt vaxtamun hjá öllum sparisjóðum og hjá stórum og litlum sparisjóðum árin 2001–2011.

Milljónir kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Meðalvextir útlána:											
Útlánavextir	18.244	15.527	14.847	16.757	22.022	33.786	41.891	75.415	35.284	3.511	3.763
Meðalstaða útlána	108.646	120.252	126.659	145.951	198.899	276.432	366.470	464.541	268.464	36.837	36.308
Meðalvextir	16,8%	12,9%	11,7%	11,5%	11,1%	12,1%	10,5%	16,2%	13,1%	9,5%	10,4%
Meðalvextir innlána:											
Innlánavextir	7.755	6.121	5.423	6.506	9.342	14.346	22.309	43.604	29.886	2.381	2.122
Meðalstaða innlána	74.290	84.613	98.212	113.817	130.841	162.505	214.014	292.614	238.195	46.219	46.091
Meðalvextir	10,4%	7,2%	5,5%	5,7%	7,1%	8,7%	9,5%	14,9%	12,5%	5,2%	4,6%
Vaxtamunur:											
Hjá sparisjóðum í heild	5,8%	5,3%	5,9%	5,5%	3,7%	3,1%	0,9%	1,2%	0,5%	4,2%	5,5%
Hjá stórum sparisjóðum	5,2%	4,7%	5,6%	5,2%	3,3%	3,0%	0,8%	1,0%	-3,7%	.	.
Hjá öðrum sparisjóðum	6,8%	6,7%	6,5%	6,3%	4,6%	3,8%	1,8%	2,1%	3,9%	4,2%	5,5%
Hreinar vaxtatekjur/meðaleignir	4,0%	4,1%	3,9%	3,7%	2,9%	1,9%	1,5%	1,6%	1,1%	3,1%	3,3%

59. Nánar er fjallað um þetta hér aftar, þar sem greinir frá fjármögnun.

Vaxtamunur er í þessari skýrslu reiknaður sem mismunur meðalvaxta af útlánum og meðalvaxta af innlánum, svo sem gerð er grein fyrir í kafla 8.5.3.1. Þetta er ekki sama aðferð og oft er notuð í opinberri umfjöllun og ber að hafa það í huga við samanburð. Í samantekt Fjármálaeftirlitsins um stöðu og horfur viðskiptabankanna er vaxtamunur reiknaður sem hreinar vaxtatekjur deilt með meðalstöðu eigna.[60] Þar kemur fram að þannig reiknaður vaxtamunur Arion banka hf. á árinu 2011 hafi numið 3%, Íslandsbanka hf. 4,5% og Landsbankans hf. 2,9%. Í töflu 12 er slíkur útreikningur fyrir sparisjóðina sýndur í neðstu línu. Ef vaxtamunur sparisjóða er reiknaður með sambærilegum hætti og í samantekt Fjármálaeftirlitsins, hefur hann verið 3,3% á árinu 2011. Sparisjóðirnir voru því með heldur hærri vaxtamun á því ári en Arion banki og Landsbankinn en talsvert lægri en Íslandsbanki. Vaxtamunur erlendra banka í umræddri samantekt var mun lægri en íslensku bankanna og var á bilinu 0,4% til 1,3%.

Yfirlit yfir vaxtamun hjá einstökum sparisjóðum á árunum 2001–2011 er í viðauka B.

8.6.1.2 Rekstrargjöld

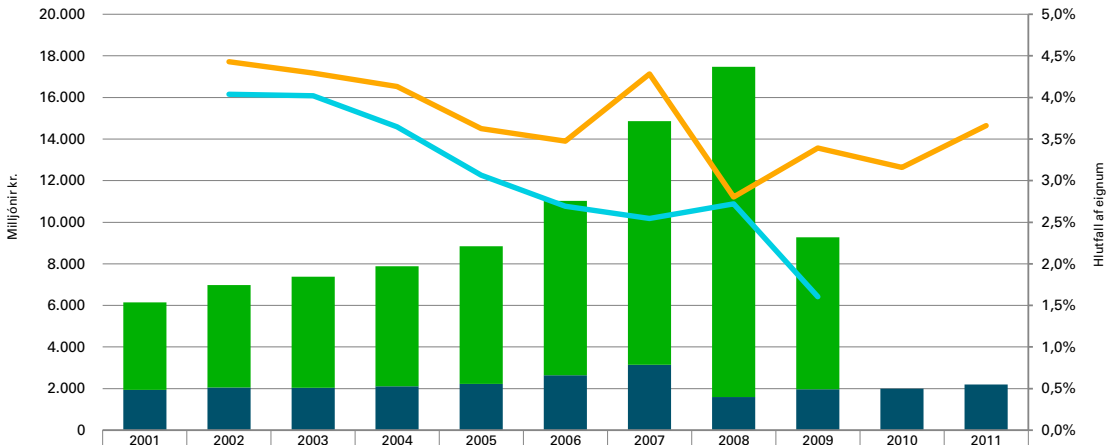
Undir liðinn rekstrargjöld falla almennur rekstrarkostnaður sem samanstendur af launakostnaði og öðrum rekstrar- og stjórnunarkostnaði, þar með taldar afskriftir af rekstrarfjármunum, og önnur rekstrargjöld sem eru einkum afskrift eða virðisrýrnun óefnislegra eigna. Undir rekstrargjöldin fellur einnig framlag í afskriftareikning útlána.

Almennur rekstrarkostnaður hækkaði óslitið hjá sparisjóðunum á tímabilinu 2001–2008. Á árunum 2009 og 2010 lækkaði hann verulega sem skýrist einkum af því að á árinu 2009 eru tveir af fjórum stóru sparisjóðunum ekki lengur meðtaldir, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóður Mýrasýslu. Árið 2010 eru hinir tveir stóru, Byr sparisjóður og Sparisjóðurinn í Keflavík, einnig úr sögunni.

Almennur rekstrarkostnaður stóru sparisjóðanna á árunum 2001 til 2008 hækkaði í takt við vöxt þeirra á tímabilinu, en lækkaði þó sem hlutfall af heildareignum.[61] Rekstrarkostnaður hélst svipaður allt tímabilið hjá minni sparisjóðum, hækkaði nokkuð árin 2006 og 2007 en lækkaði síðan aftur.

Rekstrarkostnaður stóru sparisjóðanna sem hlutfall af meðaleignum var á bilinu 1,6% á árinu 2009 þegar hlutfallið var lægst, upp í 4,0% þegar það var hæst á árinu 2002.

Mynd 7. Almennur rekstrarkostnaður sparisjóða árin 2001–2011, skipt eftir stórum sparisjóðum og öðrum.



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stórir sparisjóðir	4.202	4.916	5.340	5.774	6.624	8.388	11.716	15.884	7.308	•	•
Aðrir sparisjóðir	1.939	2.057	2.034	2.109	2.222	2.637	3.142	1.590	1.968	1.991	2.193
Hlutfall af eignum, stórir sparisjóðir	•	4,0%	4,0%	3,6%	3,1%	2,7%	2,5%	2,7%	1,6%	•	•
Hlutfall af eignum, aðrir sparisjóðir	•	4,4%	4,3%	4,1%	3,6%	3,5%	4,3%	2,8%	3,4%	3,2%	3,7%

Hjá minni sparisjóðunum var þetta hlutfall hærra og lá á bilinu 2,8% á árinu 2008 þegar hlutfallið var lægst, upp í 4,4%, þegar það var hæst á árinu 2002. Árið 2011 reiknaðist þetta hlutfall 3,7% sem var heldur hærra en sambærilegt hlutfall hjá bönkunum,[62] en hjá þeim var það 3,1% það ár. Sambærilegt hlutfall hjá erlendum bönkum í samanburði Fjármálaeftirlitsins var undir 1%.[63]

60. Kynning Fjármálaeftirlitsins fyrir fjölmiðla um stöðu og horfur viðskiptabanka, 10. maí 2012.
61. Rekstrarkostnaður ársins deilt með meðaltali heildareigna í upphafi og lok ársins.
62. Íslandsbanki hf., Landsbankinn hf., Arion banki hf. og MP banki hf.
63. Kynning Fjármálaeftirlitsins fyrir fjölmiðla um stöðu og horfur viðskiptabanka, 10. maí 2012.

Í umfjöllun um hálfsársuppgjör viðskiptabankanna frá 2011 sagði Fjármálaeftirlitið að kostnaður bankakerfisins væri enn of hár og að gera mætti ráð fyrir að raunverulegur viðsnúningur í lækkun kostnaðar næðist ekki fyrr en endurskipulagningu útlána yrði að mestu lokið. Fjármálaeftirlitið hafði áður látið þá skoðun í ljósi að smæð íslensks markaðar gerði bönkunum erfitt fyrir að ná fram stærðarhagkvæmni nema enn frekari sameiningar ættu sér stað.[64]

8.6.1.2.1 Launakostnaður

Hér er greint frá launakostnaði á tímabilinu 2001–2011 hjá sparisjóðunum í heild. Umfjöllun um laun, hvatakerfi og starfslokasamninga hjá einstökum sparisjóðum er að finna í köflunum um hvern þeirra um sig.

Starfsmannafjöldi

Í árslok 2001 voru samtals 699 stöðugildi hjá sparisjóðunum. Þeim fjölgaði næstu ár og voru 845 í lok árs 2007 þegar þau urðu flest. Í lok árs 2011 voru stöðugildi hjá sparisjóðunum ekki nema 138, sem var um 84% fækkun frá árinu 2007. Hjá aðildarfélögum Samtaka fjármálafyrirtækja voru 4.550 stöðugildi í lok árs 2011 og var hlutur sparisjóðanna því um 3% af starfsmannafjölda fjármálafyrirtækja á landinu.[65]

Í ársriti Samtaka fjármálafyrirtækja frá árinu 2007 kemur fram að í árslok 2006 hafi 8.300 starfsmenn starfað hjá fjármálafyrirtækjum á Íslandi. Þar kemur einnig fram að samkvæmt tölum frá Hagstofunni hafi starfsfólki í fjármálageiranum fjölgað meira en tvöfalt hraðar en í öðrum atvinnugreinum síðustu ár þar á undan. Fjölgun starfa í fjármálageiranum frá 1998 til 2005 nam 28% en á sama tíma fjölgaði störfum á almennum vinnumarkaði um 13%. Í árslok 2006 voru 795 stöðugildi hjá sparisjóðum, eða um 10% stöðugilda á fjármálamarkaði á þeim tíma. Rétt er að hafa í huga að starfsmenn eru venjulega ívið fleiri en stöðugildi, en þó skakkar ekki miklu.

Tafla 13 sýnir fjölda stöðugilda hjá sparisjóðunum í lok hvers reikningsárs, heildarlaunakostnað á árinu ásamt meðallaunakostnaði á stöðugildi. Í töflunni er einnig yfirlit yfir laun og þóknanir til stjórna sparisjóðanna og sparisjóðsstjóra. Meðallaunakostnaður fór hækkandi hjá sparisjóðunum í heild á tímabilinu 2001–2008 en lækkaði afgerandi eftir það. Þess ber að geta að fjárhæðirnar eru hér sýndar á verðlagi hvers árs.[66]

Tafla 13. Fjöldi starfsmanna, launakostnaður og laun og þóknanir til yfirstjórnar hjá öllum sparisjóðum á árunum 2001–2011.

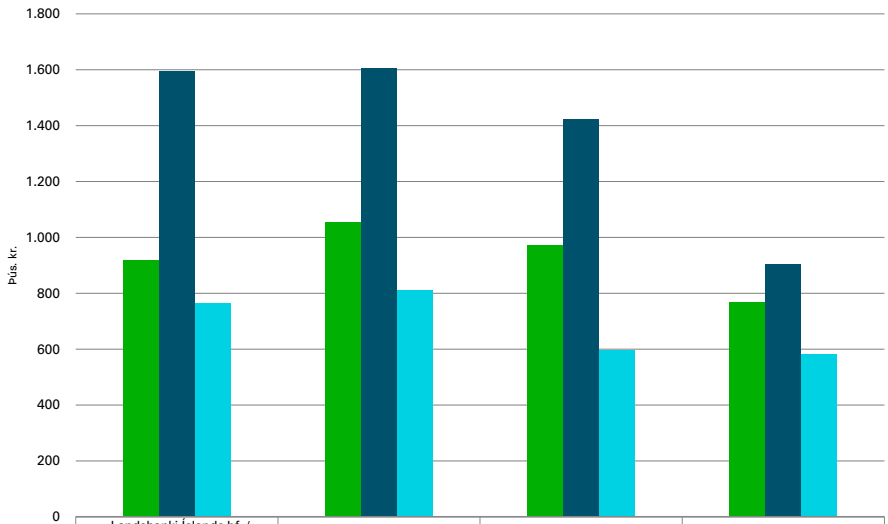
Þús. kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stöðugildi í lok árs	699	692	735	720	731	795	845	743	466	145	138
Launakostnaður	2.913.889	3.364.268	3.620.698	4.131.555	4.842.049	5.449.241	6.664.614	6.928.918	3.674.323	928.915	962.826
Meðallaun pr. stöðugildi í lok árs	4.169	4.862	4.926	5.738	6.624	6.853	7.892	9.323	7.878	6.406	6.997
Laun og þóknanir til stjórnar og sparisjóðsstjóra	234.247	277.164	327.201	348.437	388.708	396.721	516.811	604.998	349.077	182.308	159.307
þar af til sparisjóðsstjóra	...	63.958	250.854	269.926	301.589	309.952	363.382	459.168	225.805	121.241	126.636

Meðallaunakostnaður (launakostnaður = laun + launatengd gjöld)

Árið 2004 var meðallaunakostnaður á hvern starfsmann sparisjóðanna um 478 þúsund krónur á mánuði, en árið 2007 hafði hann hækkað í 657 þúsund krónur á mánuði. Til samanburðar var meðallaunakostnaður á hvern starfsmann hjá viðskiptabönkunum þremur á árinu 2007 á bilinu 1,0 til 1,2 milljónir króna á mánuði. Árið 2011 hafði þessi kostnaður lækkað bæði hjá sparisjóðum og viðskiptabönkum. Hjá sparisjóðunum nam hann um 568 þúsund krónum á mánuði og á bilinu 600 til 810 þúsund krónum á mánuði hjá bönkunum þremur. Samkvæmt þessu var launakostnaður sparisjóða lægri að meðaltali en hjá stóru viðskiptabönkunum. Talsvert hafði þó dregið úr þessum mun á árinu 2011, eins og sést glögglega á mynd 8.

64. Kynning Fjármálaeftirlitsins á hálfsársuppgjöri viðskiptabankanna, „Margt áunnist – mörgu ólokið", 20. október 2011.
65. Sterkt fjármálakerfi – öflugt atvinnulíf. Ársrit Samtaka fjármálafyrirtækja, 2011.
66. Meðallaunakostnaður samanstendur af launum, launatengdum gjöldum, þar með talið breytingu á lífeyrisskuldbindingu, og öðrum starfsmannatengdum kostnaði, þ.e. eins og kostnaðurinn kemur fram í ársreikningum viðkomandi sparisjóða og viðskiptabanka.

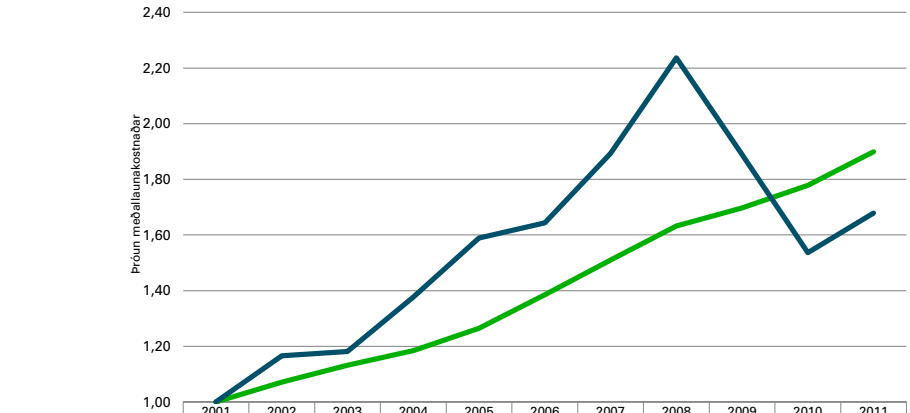
Mynd 8. Meðallaunakostnaður allra sparisjóða á mánuði samanborið við viðskiptabankana þrjá á árunum 2004, 2007 og 2011, færður til meðalverðlags 2011.[67]



	Landsbanki Íslands hf. / Landsbankinn hf.	Kaupþing hf. / Arion banki hf.	Glitnir hf. / Íslandsbanki hf.	Sparisjóðirnir
2004	918	1.053	972	767
2007	1.595	1.606	1.424	906
2011	762	810	597	583

Samanburður á launaþróun hjá sparisjóðunum við almenna launaþróun í landinu leiðir í ljós að launakostnaður sparisjóðanna hækkaði hlutfallslega meira en laun í landinu gerðu almennt á árunum 2001–2009. Breyting varð á þessu á árunum 2010 og 2011 þegar almenn launavísitala hækkaði meira en meðallaunakostnaður hjá sparisjóðunum. Lækkun meðallaunakostnaðar hjá sparisjóðunum eftir 2008 skýrðist fyrst og fremst af því að stóru sparisjóðirnir týndu tölunni, en þeir höfðu verið með hlutfallslega miklu fleiri hátt launaða starfsmenn en smærri sjóðirnir.

Mynd 9. Þróun meðallaunakostnaðar hjá sparisjóðunum samanborið við almenna launaþróun 2001–2011.[68]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Launavísitala	1,00	1,07	1,13	1,18	1,26	1,39	1,51	1,63	1,70	1,78	1,90
Sparisjóðirnir í heild	1,00	1,17	1,18	1,38	1,59	1,64	1,89	2,24	1,89	1,54	1,68

Hvatakerfi

Starfskjarastefna

Árið 2006 voru lögfest ákvæði sem skylduðu stjórnir endurskoðunarskyldra hlutafélaga til að samþykkja starfskjarastefnu varðandi laun og aðrar greiðslur til forstjóra og annarra æðstu stjórnenda félagsins, svo og stjórnarmanna þess. Í starfskjarastefnunni skyldu koma fram grundvallaratriði varðandi starfskjör stjórnenda og stjórnarmanna og stefnu félags varðandi samninga við stjórnendur og stjórnarmenn. Jafnframt skyldi koma þar fram

67. Útreikningar eru byggðir á samstæðuársreikningum viðskiptabankanna. Meðallaunakostnaður ársins 2007 inniheldur því allan launakostnað starfsmanna bankanna, þar með talið vegna starfsmanna erlendra dótturfélaga.

68. Upplýsingar úr ársreikningum sparisjóðanna 2001–2011 og frá Hagstofu Íslands.

hvort og þá við hvaða aðstæður og innan hvaða ramma væri heimilt að greiða eða umbuna stjórnendum og stjórnarmönnum til viðbótar grunnlaunum.[69] Tilgreind voru nokkur form slíkrar umbunar: afhending hluta, árangurstengdar greiðslur, kaup- og söluréttur hlutabréfa, lánasamningar (þar undir sérstök lánskjör), lífeyrissamningar og starfslokasamningar. Í ákvæðunum sagði enn fremur að starfskjarastefnan væri bindandi fyrir félagsstjórnina að því er varðaði kaup- og sölurétt hlutabréfa, en að öðru leyti væri starfskjarastefnan leiðbeinandi fyrir félagsstjórnina nema ákveðið hefði verið í samþykktum félagsins að hún skuli vera bindandi. Félagsstjórnin skyldi birta hana í tengslum við aðalfund félagsins og jafnframt upplýsa viðsemjendur sína um það hvað fælist í henni, þar á meðal að hvaða leyti hún væri bindandi. Starfskjarastefnan skyldi samþykkt á aðalfundi félagsins, þar sem félagsstjórnin skyldi jafnframt gera grein fyrir kjörum stjórnenda og stjórnarmanna félagsins og áætluðum kostnaði vegna kaupréttaráætlana og skýra frá framkvæmd áður samþykktrar starfskjarastefnu.

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna sagði:

> Til upplýsinga um kjör stjórnenda og stjórnarmanna í þessu sambandi teljast m.a. upplýsingar um heildarfjárhæð greiddra launa á árinu, greiðslur frá öðrum félögum í sömu fyrirtækjasamsteypu, fjárhæð árangurstengdra greiðslna, starfslokagreiðslur til þeirra sem látið hafa af störfum á reikningsárinu auk heildarfjárhæðar annarra greiðslna. Undir ákvæðið fellur enn fremur skylda til að gera grein fyrir greiðslum til einstakra stjórnenda og stjórnarmanna í formi hlutabréfa, kaupréttar, forkaupsréttar og annars konar greiðslna sem tengdar eru hlutabréfum í félaginu eða þróun verðs á hlutabréfum í félaginu.70

Tilgangurinn með þessu var að auka minnihlutavernd í hlutafélögum. Frá árinu 2009 gilda þessi ákvæði einnig um sparisjóði.[71]

Í júní 2010 var gerð breyting á lögum um fjármálafyrirtæki þar sem inn komu ákvæði um kaupaukakerfi og starfslokasamninga.[72] Á grundvelli nýrra ákvæða gaf Fjármálaeftirlitið út reglur um kaupaukakerfi fjármálafyrirtækja nr. 700/2011, sem tóku gildi 30. júní 2011. Fram að þeim tíma höfðu ekki gilt sérstakar reglur um slík hvatakerfi. Í reglunum er kaupauki skilgreindur sem greiðslur og hlunnindi til starfsmanns, m.a. reiðufé, sérstakar lífeyrisgreiðslur og kaupréttir, venjulega skilgreint með tilliti til árangurs, sem ekki eru þættir í föstum starfskjörum starfsmanns, þar sem endanleg fjárhæð eða umfang greiðslu liggur ekki fyrir með nákvæmum hætti fyrirfram.

Skylt að upplýsa um laun stjórnar og sparisjóðsstjóra

Eins og framar sagði, varð sparisjóðum skylt að upplýsa sérstaklega um laun og þóknanir til stjórnar og sparisjóðsstjóra með reglum nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana. Upplýsingar þar um liggja því fyrir frá og með árinu 2003. Þremur til fjórum árum síðar var einnig almennt farið að tilgreina stofnfjáreign þessara sömu aðila í ársreikningi. Hins vegar hafa sparisjóðirnir almennt ekki birt upplýsingar um starfskjarastefnu sína, að Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis frátöldum en hann varð hlutafélag, einn sparisjóða, 1. apríl 2007.

Rannsóknarnefndin kallaði eftir upplýsingum um kaupaukagreiðslur, hvatakerfi, sérstök hlunnindi og starfslokasamninga frá öllum sparisjóðum. Algengt var árin 2005–2007 að sparisjóðir greiddu öllum starfsmönnum sínum kaupauka í formi eingreiðslu í árslok eða í tengslum við birtingu ársuppgjörs. Nær alltaf var um að ræða sömu greiðslu fyrir alla í fullu starfi og ekki var um háar fjárhæðir að ræða, langt innan við algengustu mánaðarlaun. Fáeinir sparisjóðir gerðu afkomutengda kaupaukasamninga við sparisjóðsstjóra og lykilstarfsmenn. Þar var um töluvert hærri fjárhæðir að ræða. Nánar er fjallað um það í köflum um einstaka sparisjóði.

69. Sbr. 3. gr. laga nr. 89/2006 um breytingu á lögum nr. 2/1995, um hlutafélög. Þá var ákvæðinu bætt við með nýrri 79. gr. a.
70. *Alþingistíðindi*, 2005-2006, A-deild, bls. 2665.
71. Sbr. 4. gr. laga nr. 76/2009 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Þar segir: „Að því leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögum þessum skal beita ákvæðum laga um hlutafélög, nr. 2/1995, um sparisjóði, eftir því sem við getur átt."
72. Sbr. 42.–43. gr. laga nr. 75/2010 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Risna og fríðindi

Hvorki liggja fyrir skriflegar verklagsreglur um veitingu og eftirlit með fríðindum yfirstjórnar og starfsmanna sjóðanna né var þeirra almennt getið í samþykktum sparisjóðanna. Eftirfarandi þætti má telja til risnu og fríðinda sem voru veitt starfsmönnum sparisjóðanna eftir eðli starfs þeirra:

Bifreiðahlunnindi/ökutækjastyrkir: Í flestum tilfellum voru sparisjóðsstjórar með bifreið í eigu sparisjóðsins í sinni umsjá og hjá fjórum stærstu sparisjóðunum átti sama við um framkvæmdastjóra, þó með einhverjum undantekningum.

Fartölvur: Þær voru fengnar starfsmönnum eftir eðli starfs þeirra, t.d. eftir því hvort starfsmaður þurfti að ferðast mikið í tengslum við vinnu eða ef starfið krafðist þess að hann væri ávallt til taks og þyrfti að vinna heima utan hefðbundins vinnutíma.

Farsímar og nettengingar: Veitt starfsmönnum eftir eðli starfs þeirra. Venjulega var um að ræða ákveðið viðmið eða þak á greiðslum. Ef notkun fór yfir viðmiðunarmörk greiddi starfsmaður mismuninn.

Tryggingar: Í nokkrum tilvikum greiddu sparisjóðir fyrir persónulegar tryggingar æðstu stjórnenda til viðbótar þeim sem getið er í kjarasamningum.

Húsnæði: Almennt höfðu starfsmenn ekki afnot af húsnæði í eigu sparisjóðanna. Þó fundust undantekningar frá þeirri reglu, t.d. í tengslum við frístundahús.

Almennt má segja að rannsókn á risnu og fríðindum hjá sparisjóðunum hafi ekki gefið tilefni til sérstakrar umfjöllunar í þessari skýrslu. Einstakar undantekningar voru á þessu og er um þær fjallað í köflum um viðeigandi sparisjóði.

Starfslokasamningar

Í lögum um fjármálafyrirtæki voru engin ákvæði um starfslokasamninga fyrr en um mitt ár 2010.[73] Með lögum nr. 75/2010 var nýrri 57. gr. b. bætt við lögin sem fjallar um starfslokasamninga. Þar segir í 1. mgr.:

> Fjármálafyrirtæki er óheimilt að gera starfslokasamning við framkvæmdastjóra eða lykilstarfsmann nema hagnaður hafi verið af rekstri fyrirtækisins samfellt síðustu þrjú ár starfstíma hans. Með starfslokasamningi í grein þessari er átt við hvers konar samninga sem gerðir eru á milli framkvæmdastjóra eða lykilstarfsmanns annars vegar og fjármálafyrirtækis hins vegar og kunna að færa þeim sem lætur af störfum hlunnindi eða réttindi umfram hefðbundnar launagreiðslur í uppsagnarfresti.

Í 3. mgr. greinarinnar segir síðan meðal annars að sérstaklega skuli gera grein fyrir slíkum samningum í skýringum með ársreikningi.

Í 3. tölul. 2. mgr. 79. gr. a. laga um hlutafélög nr. 2/1995 kemur fram að við gerð starfskjarastefnu skuli miða við að starfslokagreiðslur fari ekki fram úr ákveðinni fjárhæð og ekki miðast við meira en tveggja ára laun. Þær skuli heldur ekki fara fram ef starfslok verða vegna ófullnægjandi árangurs.[74]

Nokkur starfslokauppgjör fá sérstaka umfjöllun nefndarinnar í viðkomandi köflum um hvern sparisjóð um sig. Slík uppgjör voru gerð í Sparisjóði Hafnarfjarðar, Sparisjóði Mýrasýslu, Sparisjóðnum í Keflavík og Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis.

8.6.1.3 Önnur rekstrargjöld

Umtalsverð fjárhæð var gjaldfærð undir önnur rekstrargjöld á árinu 2008, eða 5,9 milljarðar króna, eins og sjá má í töflu 7 hér framar. Þessi fjárhæð skýrist að mestu leyti af virðisrýrnun viðskiptavildar og annarra eigna, einkum óefnislegra, hjá þremur af stóru sparisjóðunum. Samtals færðu Byr sparisjóður, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóður Mýrasýslu 5 milljarða króna virðisrýrnun viðskiptavildar á árinu 2008. Sama ár færði Byr virðisrýrnun á eignarhlutum upp á 423 milljónir króna og Sparisjóður Mýrasýslu færði 187 milljóna króna virðisrýrnun á fjárfestingareignum.

73. Sbr. 43. gr. laga nr. 75/2010 um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.
74. Þetta ákvæði kom ekki inn fyrr en um mitt ár 2010 með 7. gr. laga nr. 68/2010 um breytingu á lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um ársreikninga (minnihlutavernd o.fl.).

8.6.1.4 Framlag í afskriftareikning útlána o.fl.

Undir þennan lið falla fyrst og fremst framlög í afskriftareikning útlána, en í nokkrum tilvikum hafa sparisjóðirnir fært niðurfærslu vegna annarra eigna undir þennan lið. Tafla 14 sýnir sundurliðun á þessum lið í ársreikningum sparisjóðanna eftir því hvort um var að ræða framlag í afskriftarreikning útlána eða aðrar niðurfærslur.

Tafla 14. Framlag í afskriftareikning útlána o.fl. hjá öllum sparisjóðum árin 2001–2011.

Milljónir kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Framlag á afskriftareikning og fleira	2.620	2.218	2.754	2.538	2.224	2.122	2.828	87.178	60.313	4.120	1.540
Aðrar niðurfærslur	**5**	**–**	**(72)**	**–**	**–**	**172**	**447**	**1.798**	**541**	**8**	**(119)**
Framlag í afskriftareikning útlána	2.615	2.218	2.826	2.538	2.224	1.950	2.381	85.380	59.772	4.112	1.659
Staða afskr.reiknings í % af heildarútlánum	**3,8%**	**3,8%**	**3,8%**	**2,9%**	**2,0%**	**1,6%**	**1,6%**	**14,7%**	**24,6%**	**21,7%**	**14,0%**

Framlag í afskriftareikning útlána mest árin 2008 og 2009

Eins og fram kemur í töflunni var yfirgnæfandi meirihluti þeirrar fjárhæðar sem færð var á þennan lið til kominn vegna framlags í afskriftareikning útlána. Á árinu 2008 var fært 1,8 milljarða króna framlag vegna annarra niðurfærslna. Stærstur hluti þeirrar fjárhæðar var hjá Byr sparisjóði vegna 1,1 milljarðs króna varúðarniðurfærslu á kröfu á hendur Glitni banka. Framlagið í afskriftareikning útlána hækkaði gríðarlega árið 2008 og var áfram mjög hátt 2009. Samanlagt nam framlagið þessi tvö ár um 145 milljörðum króna. Fall íslensku krónunnar átti stóran þátt í þessu mati á endurheimt útlánanna. Niðurfærsla útlána var mismunandi milli sparisjóða á tímabilinu. Fyrir 2008 var hún almennt minni hjá stóru sparisjóðunum, en í lok þess árs varð niðurfærslan miklu meiri hjá þeim.[75]

8.6.1.5 Kjarnarekstur

Umfjöllun um kjarnarekstur er hér sett fram til þess að draga fram afkomu hefðbundinnar viðskiptabankastarfsemi sparisjóðanna, þ.e. að undanskildum áhrifum af fjárfestingarstarfsemi, að því marki sem mögulegt er. Í kafla 8.5.2 er gerð grein fyrir því hvernig afkoma af kjarnarekstri er reiknuð. Eins og þar kemur fram er um grófa nálgun að ræða, en ásættanlega, nema ef til vill helst í tengslum við stærstu sparisjóðina, Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóð, sem báðir höfðu töluverð umsvif í kringum fjárfestingar sínar. Þar er þessi stærð að líkindum sýnd lægri en raun var, því umtalsverður rekstrarkostnaður gat skrifast á fjárfestingarstarfsemi þeirra þótt hann væri ekki sérgreindur í ársreikningi. Sama er að segja um vaxtagjöldin, því hluti þeirra var vegna lántöku í tengslum við fjárfestingar. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis birti í ársreikningi sínum 2007 og 2008 starfsþáttayfirlit þar sem leitast var við að greina þessa tvo þætti starfseminnar að; og Sparisjóðurinn í Keflavík birti einnig slíkt starfsþáttayfirlit með ársreikningum sínum 2007, 2008 og 2009. Um það vísast til umfjöllunar um kjarnarekstur í köflunum um sparisjóðina, hvorn um sig.

Afkoma af kjarnarekstri sparisjóðanna lengi neikvæð

Miðað við gefnar forsendur hefur afkoma af kjarnarekstri sparisjóðanna fyrir skatt verið neikvæð um alllangt skeið. Tafla 15 sýnir afkomu af kjarnarekstri fyrir skatt á tímabilinu 2001–2011 og til samanburðar er hagnaður (tap) ársins fyrir skatta. Þar kemur fram að afkoma af kjarnarekstri hjá sparisjóðunum í heild var neikvæð öll árin sem um ræðir, allt frá árinu 2001. Hagnaður þeirra virðist því hafa verið borinn uppi af tekjum af fjárfestingarstarfsemi.

Hagnaður borinn uppi af tekjum af fjárfestingarstarfsemi

Við skoðun á afkomu af kjarnarekstri verður að setja fyrirvara, meðal annars vegna þeirra annmarka sem nefndir eru hér að framan. Þess skal getið að Fjármálaeftirlitið hefur ekki tekið saman upplýsingar um afkomu af kjarnarekstri viðskiptabanka og sparisjóða frá og með árinu 2010.

Ef litið er til einstakra sparisjóða kemur í ljós að afkoma þeirra af kjarnarekstri var í langflestum tilfellum neikvæð á tímabilinu. Helstu undantekningar frá þessu voru Sparisjóður vélstjóra, sem var með jákvæða afkomu af kjarnarekstri allt til ársins 2007 er hann og Sparisjóður Hafnarfjarðar sameinuðust og Byr sparisjóður varð til; Sparisjóður Suður-Þingeyinga, þar sem hagnaður var af kjarnarekstri öll árin nema 2005–2007; og, Spari-

75. Yfirlit yfir hlutfall afskriftareiknings útlána af heildarútlánum á tímabilinu 2001–2011 hjá einstökum sparisjóðum má sjá í viðauka B. Umfjöllun er um útlán einstakra sparisjóða í köflunum um þá hvern fyrir sig.

sjóður Vestmannaeyja, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Strandamanna og Sparisjóður Höfðhverfinga sem voru með jákvæða afkomu af kjarnarekstri fyrstu þrjú til fjögur árin af nefndu tímabili.[76]

Tafla 15. Afkoma af kjarnarekstri allra sparisjóða á tímabilinu 2001–2011.[77]

Milljónir kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hreinar vaxtatekjur	6.088	6.936	7.105	7.764	8.170	7.509	8.374	10.516	4.135	1.964	1.957
Hreinar þjónustutekjur	1.858	1.959	2.114	2.171	2.119	2.788	3.386	3.319	2.255	438	432
Almennur rekstrarkostnaður	(5.836)	(6.552)	(6.937)	(7.447)	(8.578)	(10.731)	(14.509)	(16.872)	(8.958)	(1.963)	(2.168)
Afskr. rekstrarfjármuna o.fl.	(304)	(421)	(437)	(437)	(268)	(294)	(350)	(601)	(318)	(28)	(25)
Framlög í afskriftareikning útlána o.fl.	(2.620)	(2.218)	(2.754)	(2.538)	(2.224)	(2.122)	(2.828)	(87.178)	(60.313)	(4.120)	(1.540)
Afkoma af kjarnarekstri fyrir skatt	(814)	(296)	(909)	(486)	(781)	(2.849)	(5.927)	(90.816)	(63.198)	(3.708)	(1.344)
Hagnaður (tap) fyrir skatta	**(46)**	**1.502**	**2.963**	**4.885**	**11.275**	**25.180**	**18.154**	**(157.668)**	**(72.600)**	**2.123**	**1.852**

8.6.1.6 Samantekt um reksturinn

Helstu skýringar á rekstrartapi sparisjóðanna á árunum 2008 og 2009 eru útlánatöp og virðisrýrnun fjárfestinga. Umtalsverðar niðurfærslur vegna útlána voru stærsti þátturinn í rekstrarerfiðleikum sparisjóðanna þessi ár. Framlög í afskriftareikning útlána námu samanlagt 145 milljörðum króna. Gengistap af fjáreignum nam samanlagt 55 milljörðum króna.

Árið 2010 nam samanlagður hagnaður starfandi sparisjóða um 1,3 milljörðum króna.[78] Þessi hagnaður stafaði alfarið af áhrifum fjárhagslegrar endurskipulagningar sem hafði í för með sér samtals 5,5 milljarða króna tekjufærslu. Ef horft er framhjá áhrifum tekjufærslu vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar hefði samanlagt tap sparisjóðanna fyrir skatt numið 3,4 milljörðum króna.

Tafla 16. Samanlagðir efnahagsreikningar allra sparisjóða í árslok 2001–2011, á verðlagi hvers árs.

Milljónir kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eignir:											
Sjóður og óbundnar innst. í seðlabanka o.fl.	1.044	1.180	1.330	2.192	2.738	4.503	22.081	47.934	22.145	6.441	8.206
Kröfur á lánastofnanir o.fl.	12.768	15.430	21.579	27.403	26.350	25.996	38.960	26.947	23.523	12.177	8.338
Útlán o.fl. samtals	117.037	127.723	130.700	165.688	234.859	319.814	414.839	516.540	253.126	36.507	37.717
Markaðsskuldabréf o.fl. með föstum tekjum	12.325	14.944	13.325	14.643	14.508	19.067	26.389	25.436	21.031	2.598	2.664
Hlutabréf og verðbréf með breytil. tekjum	9.379	6.499	8.983	12.702	27.126	54.448	79.150	20.046	8.270	1.123	1.079
Hlutir í hlutdeildarfyrirtækjum	4.810	3.663	3.538	5.351	8.114	18.952	8.499	2.601	3.329	135	155
Óefnislegar eignir	26	1.581	1.534	1.453	1.727	3.466	7.014	1.754	1.318	–	–
Rekstrarfjármunir samtals	2.860	3.110	3.046	2.884	3.803	4.481	7.974	10.190	6.559	591	570
Skattinneign	–	–	–	–	–	194	15	4.887	15.655	573	443
Aðrar eignir	810	1.112	1.030	1.390	1.561	3.201	8.836	11.191	3.663	324	196
Eignir samtals	**161.059**	**175.243**	**185.066**	**233.704**	**320.785**	**454.123**	**613.757**	**667.527**	**358.619**	**60.470**	**59.367**
Skuldir og eigið fé:											
Skuldir við lánastofnanir	25.806	20.401	10.074	20.358	24.842	29.085	32.572	89.544	27.127	1.842	1.901
Innlán samtals	79.254	89.973	106.452	121.182	140.501	184.510	243.518	341.711	247.461	46.179	46.004
Lántaka samtals	29.416	36.381	37.372	55.839	100.453	138.457	172.039	222.069	105.711	7.561	4.633
Aðrar skuldir	2.041	2.026	2.201	2.238	2.813	5.881	11.138	23.874	4.329	870	1.103
Reiknaðar skuldbindingar samtals	2.973	2.853	3.076	3.957	6.086	10.881	14.862	3.502	2.177	483	501
Víkjandi skuldir	5.077	5.232	5.097	5.356	9.126	11.598	13.331	20.173	8.447	1.351	1.336
Skuldir samtals	**144.567**	**156.866**	**164.271**	**208.930**	**283.820**	**380.411**	**487.460**	**700.873**	**395.252**	**58.286**	**55.477**
Eigið fé:											
Stofnfé/hlutafé	2.426	2.576	2.709	3.045	6.353	23.099	51.384	54.948	51.869	5.764	5.770
Varasjóður	14.065	15.800	18.085	21.729	30.613	50.613	53.281	(40.821)	(88.502)	(3.580)	(1.880)
Óráðstafað eigið fé	•	•	•	•	•	•	21.633	(47.472)	•	•	•
Eigið fé samtals	**16.492**	**18.376**	**20.795**	**24.774**	**36.965**	**73.712**	**126.298**	**(33.346)**	**(36.633)**	**2.184**	**3.890**
Skuldir og eigið fé samtals	**161.059**	**175.243**	**185.066**	**233.704**	**320.785**	**454.123**	**613.757**	**667.527**	**358.619**	**60.470**	**59.367**

76. Sjá má afkomu einstakra sparisjóða af kjarnarekstri á tímabilinu 2001–2011 í viðauka B.

77. Unnið upp úr ársreikningum sparisjóðanna með þeirri aðferð sem lýst er hér framar.

78. Yfirlit um hvaða sparisjóðir voru starfandi á hverjum tíma má sjá í töflu 5 og töflu 6. Á árunum 2010 og 2011 voru tíu sparisjóðir starfandi. Fjórir stærstu sparisjóðirnir höfðu þá verið yfirteknir af Fjármálaeftirlitinu.

Á árinu 2011 nam samanlagður hagnaður starfandi sparisjóða um 1,7 milljörðum króna. Hann skýrðist einnig af tekjufærslu vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar sem nam alls 2,8 milljörðum króna. Ef horft er framhjá henni hefði samanlagt tap sparisjóðanna fyrir skatt numið 938 milljónum króna.

8.6.2 Efnahagsreikningar

Hér er fjallað um samanlagða efnahagsreikninga allra starfandi sparisjóða í árslok 2001 til 2011. Umfjölluninni er ætlað að varpa ljósi á helstu efnahagsliði og þróunina á tímabilinu.[79] Reikningar Sparisjóðabanka Íslands hf./Icebank hf. eru ekki teknir með í þessa samlagningu, en bent skal á að bankinn var að fullu í eigu sparisjóðanna þar til á árinu 2007 þegar nokkrir aðilar utan sparisjóðakerfisins keyptu hlut í honum. Bankinn er af þeim sökum hluti af efnahag einstakra sparisjóða, lengst af undir liðnum hlutir í hlutdeildarfyrirtækjum.

Í allri umfjöllun í skýrslunni er miðað við verðlag hvers árs nema annað sé tekið fram. Til glöggvunar eru sömu efnahagsreikningar sýndir á árslokaverðlagi 2011 í töflu 17.[80]

Vöxtur sparisjóðanna var umtalsverður á árunum 2005–2008. Í lok árs 2008 voru heildareignir þeirra orðnar tvöfalt meiri en þær voru í árslok 2005, þremur árum áður. Mynd 10 sýnir þróun heildareigna sparisjóðanna á árunum 2001–2011, skipt eftir stórum sparisjóðum og minni sparisjóðum.

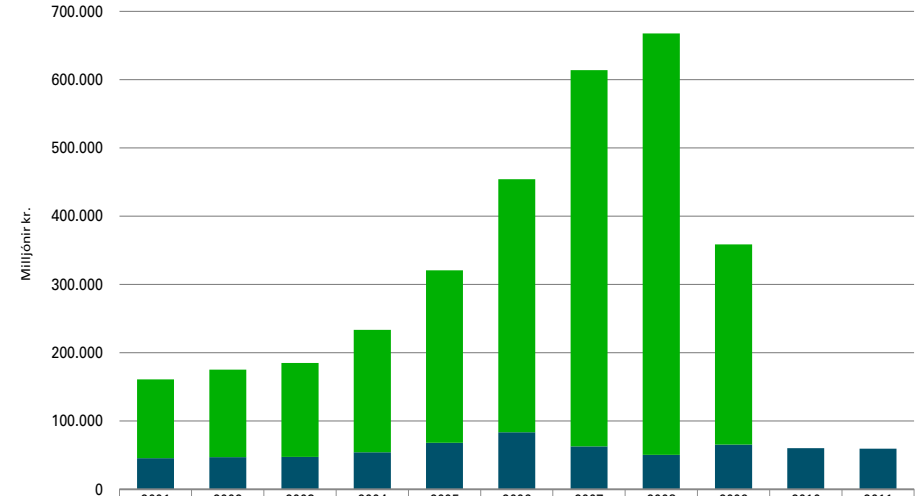
Tafla 17. Samanlagðir efnahagsreikningar allra sparisjóða í árslok 2001–2011, á árslokaverðlagi 2011.

Milljónir kr.	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Eignir:											
Sjóður og óbundnar innst. í seðlabanka o.fl.	1.829	2.028	2.223	3.527	4.231	6.506	30.136	56.222	23.911	6.778	8.206
Kröfur á lánastofnanir o.fl.	22.372	26.504	36.084	44.097	40.716	37.558	53.173	31.607	25.398	12.813	8.338
Útlán o.fl. samtals	205.069	219.394	218.554	266.625	362.903	462.061	566.171	605.859	273.308	38.415	37.717
Markaðsskuldabréf o.fl. með föstum tekjum	21.596	25.670	22.282	23.563	22.417	27.548	36.016	29.834	22.707	2.734	2.664
Hlutabréf og verðbréf með breytil. tekjum	16.433	11.163	15.021	20.439	41.915	78.666	108.023	23.512	8.929	1.182	1.079
Hlutir í hlutdeildarfyrirtækjum	8.427	6.292	5.916	8.610	12.537	27.382	11.600	3.051	3.595	142	155
Óefnislegar eignir	45	2.716	2.565	2.338	2.669	5.008	9.573	2.058	1.423	–	–
Rekstrarfjármunir samtals	5.011	5.343	5.094	4.642	5.876	6.474	10.883	11.952	7.082	622	570
Skattinneign	–	–	–	–	–	280	21	5.733	16.903	603	443
Aðrar eignir	1.420	1.910	1.722	2.236	2.412	4.625	12.059	13.127	3.955	341	196
Eignir samtals	**282.201**	**301.020**	**309.462**	**376.078**	**495.677**	**656.108**	**837.655**	**782.955**	**387.211**	**63.630**	**59.367**
Skuldir og eigið fé:											
Skuldir við lánastofnanir samtals	45.217	35.043	16.845	32.760	38.386	42.021	44.454	105.028	29.289	1.939	1.901
Innlán samtals	138.865	154.550	178.006	195.006	217.102	266.576	332.353	400.799	267.191	48.592	46.004
Lántaka samtals	51.541	62.492	62.492	89.857	155.220	200.040	234.798	260.469	114.139	7.956	4.633
Aðrar skuldir	3.577	3.480	3.680	3.602	4.346	8.496	15.201	28.002	4.675	915	1.103
Reiknaðar skuldbindingar samtals	5.209	4.901	5.143	6.367	9.404	15.721	20.284	4.108	2.351	509	501
Víkjandi skuldir	8.896	8.988	8.523	8.619	14.101	16.756	18.194	23.661	9.120	1.422	1.336
Skuldir samtals	**253.305**	**269.454**	**274.690**	**336.211**	**438.559**	**549.610**	**665.284**	**822.067**	**426.765**	**61.332**	**55.477**
Eigið fé:											
Stofnfé/hlutafé	4.252	4.425	4.531	4.901	9.816	33.373	70.128	64.449	56.005	6.065	5.770
Varasjóður	24.645	27.141	30.242	34.966	47.302	73.125	72.718	(47.880)	(95.559)	(3.767)	(1.880)
Óráðstafað eigið fé	•	•	•	•	•	•	29.525	(55.681)	•	•	•
Eigið fé samtals	**28.897**	**31.566**	**34.772**	**39.867**	**57.118**	**106.498**	**172.371**	**(39.112)**	**(39.554)**	**2.298**	**3.890**
Skuldir og eigið fé samtals	**282.201**	**301.020**	**309.462**	**376.078**	**495.677**	**656.108**	**837.655**	**782.955**	**387.211**	**63.630**	**59.367**

79. Efnahagsreikningur Spkef sparisjóðs í árslok 2010 er ekki tekinn með í umfjöllunina, svo sem gerð er grein fyrir í upphafi kaflans. Heildareignir sparisjóðsins námu samkvæmt reikningnum rúmum 75 milljörðum króna, sem var töluvert meira en samanlagðar eignir annarra sparisjóða.

80. Forsendur útreiknings á föstu verðlagi er að finna framar í kaflanum.

Mynd 10. Heildareignir allra sparisjóða í árslok 2001–2011, skipt eftir stórum sparisjóðum og minni.[81]

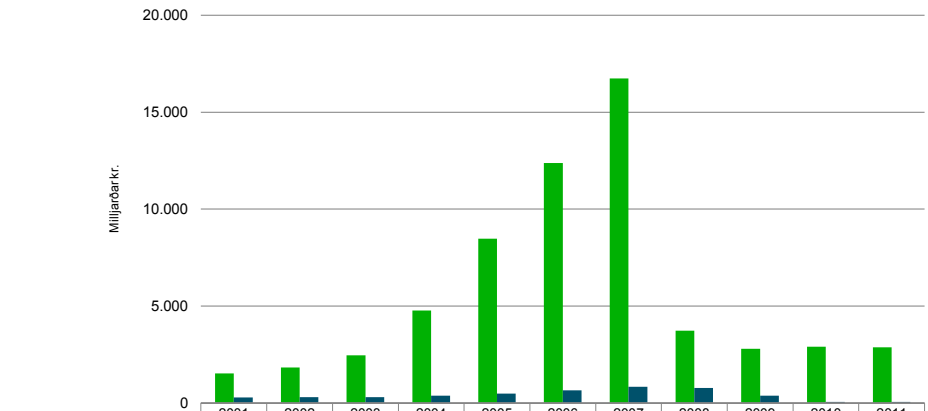


	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stórir sparisjóðir	115.254	128.145	137.407	179.245	252.698	370.408	550.776	617.146	293.012	.	.
Minni sparisjóðir	45.805	47.097	47.658	54.460	68.087	83.715	62.982	50.380	65.606	60.470	59.367

Vöxtur stærstu sparisjóðanna var umtalsvert meiri en hinna, bæði í krónum talið og hlutfallslega. Það skýrist að hluta til af því að á árunum 2006 og 2007 áttu sér stað sameiningar í sparisjóðakerfinu þar sem minni sparisjóðir sameinuðust þeim stærri.[82]

Vöxtur viðskiptabankanna var hlutfallslega mun meiri en sparisjóðanna á tímabilinu 2001–2007.[83] Heildareignir viðskiptabanka í þessum samanburði, á föstu verðlagi, voru ellefu sinnum meiri í lok árs 2007 en í árslok 2001, sex árum fyrr. Á sama tíma höfðu heildareignir sparisjóða þrefaldast. Þetta sést vel á mynd 11.

Mynd 11. Heildareignir viðskiptabanka og sparisjóða á tímabilinu 2001–2011. Fjárhæðir eru á árslokaverðlagi 2011.[84]



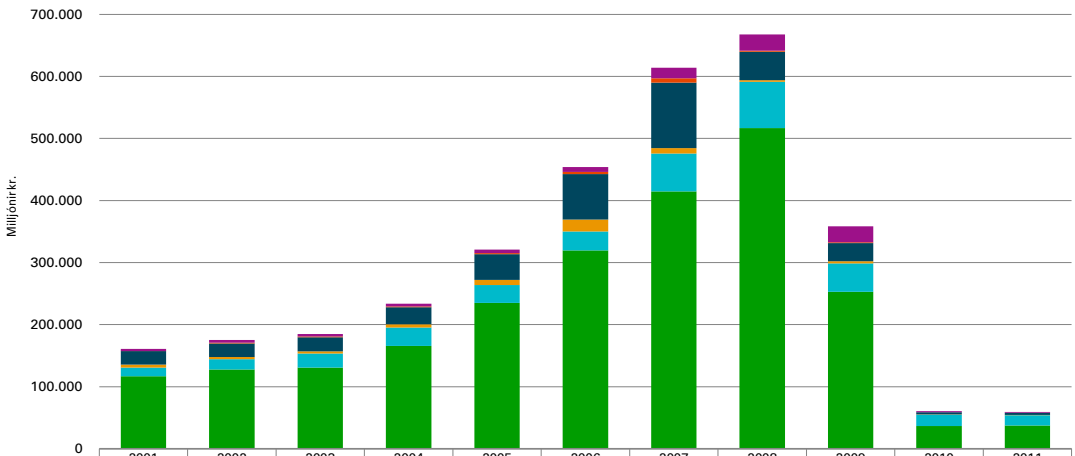
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Heildareignir, viðskiptabankar	1.526	1.832	2.458	4.779	8.474	12.370	16.736	3.735	2.806	2.913	2.874
Heildareignir, sparisjóðir	283	301	309	376	496	656	838	783	387	64	59

Við þennan samanburð þarf að hafa í huga að á árinu 2007 fjölgaði bönkum með stofnun Straums-Burðaráss og á árinu 2008 þegar MP Fjárfestingarbanki hf. varð viðskiptabanki. Einnig skal bent á að erlend dótturfélög bankanna eru innifalin í fjárhæðum. Minni samdráttur hjá bönkunum en sparisjóðunum frá árinu 2008 skýrist að miklu leyti af því að nýir bankar voru stofnaðir á grunni þeirra sem féllu á árinu 2008 en einnig fluttist starfsemi stóru sparisjóðanna fjögurra eftir fall þeirra á árunum 2009 og 2010 yfir í viðskiptabankana.

Mynd 12 sýnir hvernig heildareignir sparisjóðanna í árslok 2001–2011 skiptust eftir tegundum. Útlánin voru allan tímann stærsta eignin og sú sem jókst mest til 2008 en vöxtur í fjáreignum, þ.e. skulda- og hlutabréfum, var ekki minni hlutfallslega á sama tíma.

81. Spkef sparisjóður er ekki með talinn í árslok 2010. Heildareignir hans voru þá sagðar vera 75.377 milljónir króna.
82. Yfirlit yfir heildareignir einstakra sparisjóða í lok áranna 2001–2011 er að finna í viðauka B.
83. Skýrslur Fjármálaeftirlitsins um heildarniðurstöður ársreikninga fjármálafyrirtækja og verðbréfa- og fjárfestingarsjóða 2001–2011.
84. Unnið úr upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu og ársreikningum sparisjóðanna.

Mynd 12. Skipting eigna sparisjóðanna í árslok 2001–2011.[85]

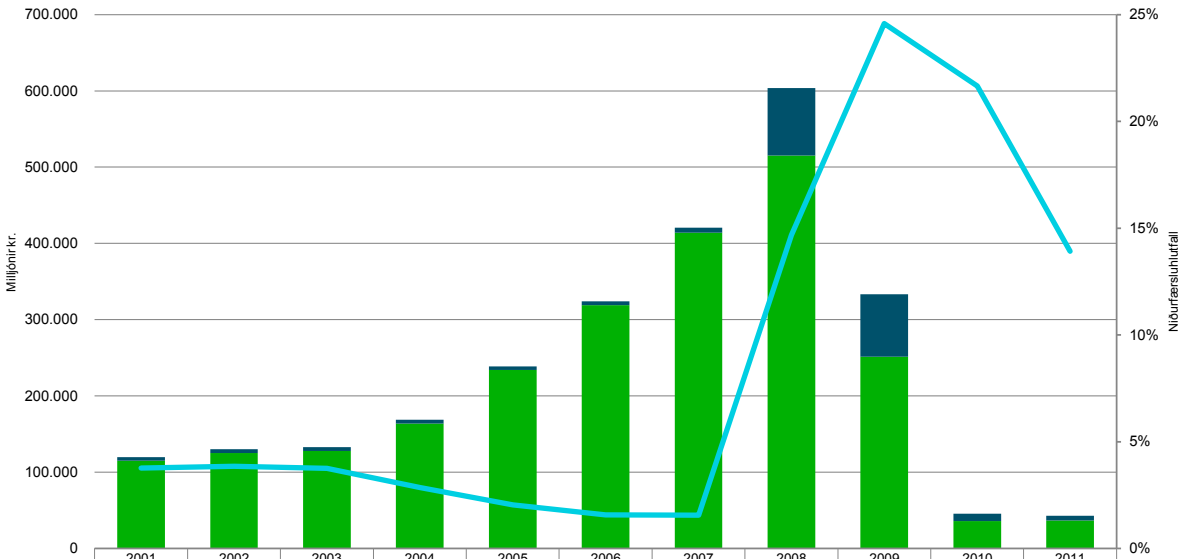


	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aðrar eignir	3.670	4.222	4.076	4.274	5.364	7.876	16.825	26.269	25.877	1.489	1.209
Óefnislegar eignir	26	1.581	1.534	1.453	1.727	3.466	7.014	1.754	1.318	–	–
Skuldabréf, hlutabréf og aðrir fjármálagerningar	21.704	21.443	22.308	27.344	41.633	73.516	105.539	45.482	29.300	3.721	3.743
Hlutir í hlutdeildarfyrirtækjum og tengdum félögum	4.810	3.663	3.538	5.351	8.114	18.952	8.499	2.601	3.329	135	155
Sjóður og innistæður í fjármálastofnunum	13.812	16.610	22.909	29.594	29.088	30.499	61.041	74.881	45.668	18.618	16.544
Útlán og fullnustueignir	117.037	127.723	130.700	165.688	234.859	319.814	414.839	516.540	253.126	36.507	37.717

8.6.2.1 Útlán

Vöxtur sparisjóðakerfisins á árunum 2005–2008 var að stórum hluta til vegna aukinna útlána. Þetta var í takt við almenna þróun á íslenskum fjármálamarkaði, eins og meðal annars var gerð grein fyrir í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Í ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2005 var yfirlit um útlánaaukningu á markaðinum. Þar kom fram að 12 mánaða aukning útlána miðað við lok júní 2005 hjá móðurfélögum viðskiptabanka og hjá sparisjóðunum hefði verið 64% samanborið við 31% í lok júní 2004. Hröð útlánaaukning var sögð áhyggjuefni enda sýndi reynslan að hún gæti verið undanfari erfiðleika í fjármálakerfinu. Mikilvægt væri því fyrir bankana að viðhalda þeirri sterku eiginfjárstöðu sem þeir hefðu haft.[86]

Mynd 13. Heildarútlán allra sparisjóða í árslok 2001–2011 og hlutfall afskriftareiknings af heildarútlánum.[87]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Staða afskriftarreiknings	4.503	5.010	4.990	4.814	4.887	5.078	6.546	88.631	81.986	9.880	5.963
Útlán til viðskiptavina	115.196	125.308	128.009	163.893	233.904	318.960	413.981	515.101	251.454	35.745	36.870
Niðurfærsluhlutfall %	3,8%	3,8%	3,8%	2,9%	2,0%	1,6%	1,6%	14,7%	24,6%	21,7%	13,9%

85. Spkef sparisjóður er ekki með í tölunum fyrir 2010.
86. Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2005.
87. Spkef sparisjóður er ekki með í tölunum. Bókfærð staða útlána hans í árslok 2010 nam 43.036 milljónum króna. Við gerð stofnefnahagsreiknings 22. apríl 2010 var staða afskrifareiknings dregin frá heildarstöðu útlána. Ekkert framlag var síðan fært á afskriftareikninginn á árinu.

Útlán í ársreikningi eru heildarútlán að frádreginni stöðu á afskriftareikningi útlána

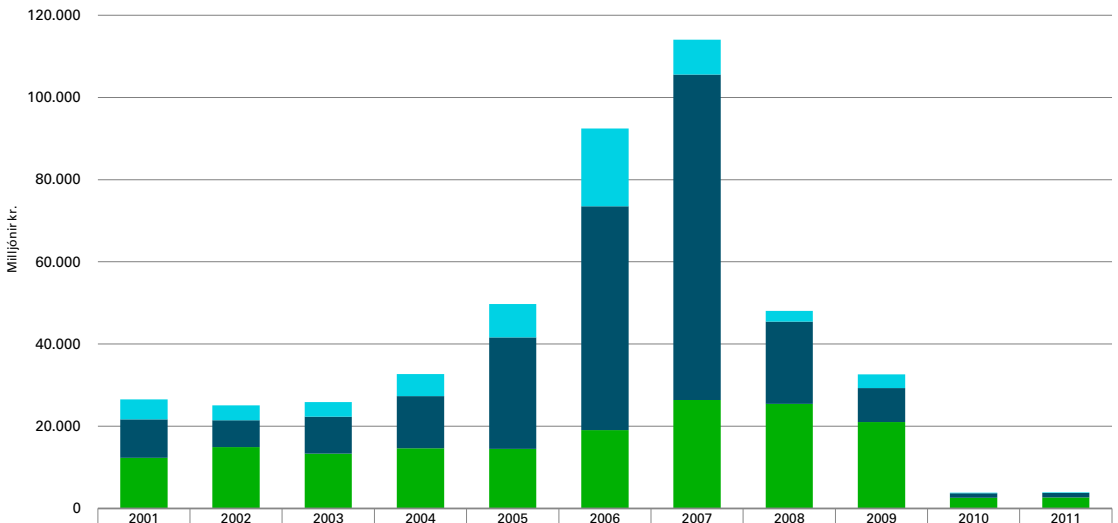
Staða útlána sem birt er í efnahagsreikningi er í rauninni heildarútlán að frádreginni stöðunni á afskriftareikningi útlána. Til þess að skoða útlánavöxt er því eðlilegra að líta til heildarútlána. Heildarútlán jukust umtalsvert á árunum 2004–2008. Vöxturinn á árinu 2004 nam 27%, 42% árið 2005, 35% árið 2006, 30% árið 2007 og 44% árið 2008, sem þýddi að heildarútlán nær fjórfölduðust á þessum fimm árum. Þó verður að hafa í huga að hækkun útlána á árinu 2008 stafaði að verulegu leyti af gengisfalli krónunnar og verðbólgu. Ef tekið er mið af stöðunni í lok árs 2007, þegar áhrif slíkra þátta voru óveruleg, námu heildarútlán um 420 milljörðum króna og voru rúmlega þrisvar sinnum hærri en þau voru í lok árs 2003, fjórum árum fyrr.

Lengi vel hélt árlegt framlag í afskriftareikning hvergi nærri í við útlánavöxtinn og varð það til þess að niðurfærsluhlutfallið lækkaði verulega allt til ársloka 2007. Vegna áfalla sem dundu yfir fjármálamarkað á árinu 2008 urðu mikil töp á útlánum frá þeim tíma. Niðurfærsluhlutfallið hélst því hátt frá og með 2008 en heildarútlán hafa lækkað verulega; fyrst og fremst vegna falls stóru sparisjóðanna árin 2009 og 2010 og einnig vegna þess að sparisjóðirnir sem eftir stóðu hafa afskrifað hluta útlána sinna endanlega.

8.6.2.2 Fjáreignir

Á árunum 2006 og 2007 jókst fjárfesting sparisjóða í fjáreignum mikið, eins og sjá má á mynd 14. Hún sýnir eign þeirra í skuldabréfum, hlutabréfum og öðrum fjármálagerningum ásamt eign þeirra í hlutdeildarfélögum og tengdum félögum í lok áranna 2001–2011.

Mynd 14. Fjáreignir sparisjóðanna í árslok 2001–2011.[88]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hlutir í hlutdeildarfyrirtækjum	4.810	3.663	3.538	5.351	8.114	18.952	8.499	2.601	3.329	135	155
Hlutabréf og verðbréf með breytil. tekjum	9.379	6.499	8.983	12.702	27.126	54.448	79.150	20.046	8.270	1.123	1.079
Markaðsskuldabréf o. fl. með föstum tekjum	12.325	14.944	13.325	14.643	14.508	19.067	26.389	25.436	21.031	2.598	2.664

Vöxtur hlutabréfa árin 2005–2007 var 66,4 milljarðar króna. Ekki var þó um að ræða nýfjárfestingu nema að litlu leyti, heldur lá meginskýringin í matsbreytingu á verðbréfaeign sem skráð var á markaði og hækkun sem varð á mati á eignarhlutum við það að viðkomandi félög voru skráð á markað, svo sem Exista hf. árið 2005. Með upptöku alþjóðlegra reikningsskilastaðla, IFRS, var farið að færa öll hlutabréf, skráð sem óskráð, á gangvirði. Bókfært virði óskráðra hlutabréfa hækkaði mikið við þetta. Innleiðing IFRS tók þó ekki til allra sparisjóða og hún gerðist ekki öll sama árið, eins og fram kemur í kafla 8.3. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis reið á vaðið 2005, Byr sparisjóður og Sparisjóður Kópavogs komu í kjölfarið ári síðar og fjórir sparisjóðir til viðbótar tóku upp IFRS-reikningsskil 2007. Það sama ár tóku flestir hinna að færa öll hlutabréf á gangvirði, enda þótt þeir innleiddu ekki IFRS að öðru leyti. Bókfærður gengishagnaður sparisjóðanna af fjáreignum 2005, 2006 og 2007 nam 8,7 milljörðum, 20,3 milljörðum og 18,0 milljörðum króna.

88. Spkef sparisjóður er ekki með í tölunum fyrir 2010. Samkvæmt óendurskoðuðum efnahagsreikningi 31. desember 2010 námu eignir hans í hlutdeildarfyrirtækjum 1.485 milljónum króna, í hlutabréfum 619 milljónum króna og í markaðsskuldabréfum 10.060 milljónum króna.

Eignarhlutir í Sparisjóðabankanum

Eignarhlutur sparisjóðanna í Sparisjóðabankanum var færður með hlutdeildaraðferð fram til ársins 2007. Kista – fjárfestingarfélag ehf., sem keypti hluta eignar sparisjóðanna í Exista hf., var fært sem hlutdeildarfélag Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis frá árinu 2006 og Sparisjóðsins í Keflavík frá 2007. Árið 2006 hækkuðu hlutdeildarfélög sparisjóðanna um 133%, fyrst og fremst af tvennu: methagnaði Sparisjóðabanka Íslands hf./Icebank hf. upp á 5,7 milljarða króna, en hann færðist nær allur sem hlutdeildartekjur hjá sparisjóðunum, og einnig vegna Kistu –fjárfestingarfélags ehf. Eign sparisjóðanna í Exista hf. hafði hækkað mikið í bókum þeirra allt frá 2001 vegna góðrar afkomu félagsins og vegna hlutafjárframlaga nokkurra sparisjóða. Exista hf. var skráð á markað í september 2006 og myndaðist þá markaðsverð á hlutunum. Exista-hlutir í eigu sparisjóða, bæði beint og í gegnum Kistu, voru bókfærðir á samtals 33 milljarða króna í lok árs 2006.

Eignarhlutir í Exista og Kistu

Árið 2007 hættu flestir sparisjóðanna að færa eign sína í Sparisjóðabankanum sem hlutdeildareign og færðu hana þess í stað í veltubók á gangvirði. Lætur nærri að sú breyting ein hafi hækkað verðmæti Sparisjóðabankans í bókum sparisjóðanna um 30%. Hlutabréf bankans voru óskráð og matsverð þeirra var mismunandi eftir sparisjóðum. Þetta sama ár héldu sparisjóðirnir sem stóðu að Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. áfram að flytja Exista-bréf sín inn í Kistu, ýmist sem hlutafjárframlag eða að þeir seldu félaginu hluti. Gengið á Exista hf. lækkaði um 10% frá ársbyrjun til ársloka 2007, en það náði hámarki um mitt árið þannig að bréf sem flutt voru til Kistu um mitt ár lækkuðu í raun mun meira. Bréf sem seld voru Kistu á þeim tíma skiluðu sparisjóðunum reyndar umtalsverðum söluhagnaði, en þar sem Kista – fjárfestingarfélag ehf. átti nánast engar aðrar eignir en hluti í Exista hf., bitnaði verðlækkun Exista á verðmæti Kistu í bókum viðkomandi sparisjóða. Af þessum sökum lækkaði verðmæti Kistu í bókum sparisjóðanna samtals um rúma 7 milljarða króna á árinu 2007.

Hrun á hlutabréfamarkaði

Hlutabréfaverð hrundi á árinu 2008 og fóru sparisjóðirnir ekki varhluta af því og má segja að gengishagnaður þeirra af fjáreignum á næstliðnum þremur árum hafi allur þurrkast út. Í ársreikningum sparisjóðanna voru gjaldfærðir um 27,5 milljarðar króna vegna Kistu – fjárfestingarfélags ehf. og Exista hf. og 15 milljarðar króna vegna Sparisjóðabankans árið 2008. Stórar breytingar á verðbréfaeign frá árinu 2008 má rekja til þess að starfsemi stærstu sparisjóða var tekin yfir af Fjármálaeftirlitinu.

Skuldabréfaeign sparisjóðanna óx líka umtalsvert árin 2006 og 2007, þó ekki í líkingu við hlutabréfaeignina, en þau lækkuðu ekki nærri eins mikið og hlutabréfin árin 2008 og 2009. Stærstur hluti skuldabréfaeignarinnar var í ríkisskuldabréfum og íbúðabréfum, en lækkunin varð fyrst og fremst á eign í skuldabréfum íslenskra fyrirtækja sem urðu flest hver verðlaus við fall bankanna. Skuldabréf voru stærsti hluti fjáreigna þeirra sparisjóða sem eftir stóð eftir fall bankanna.[89]

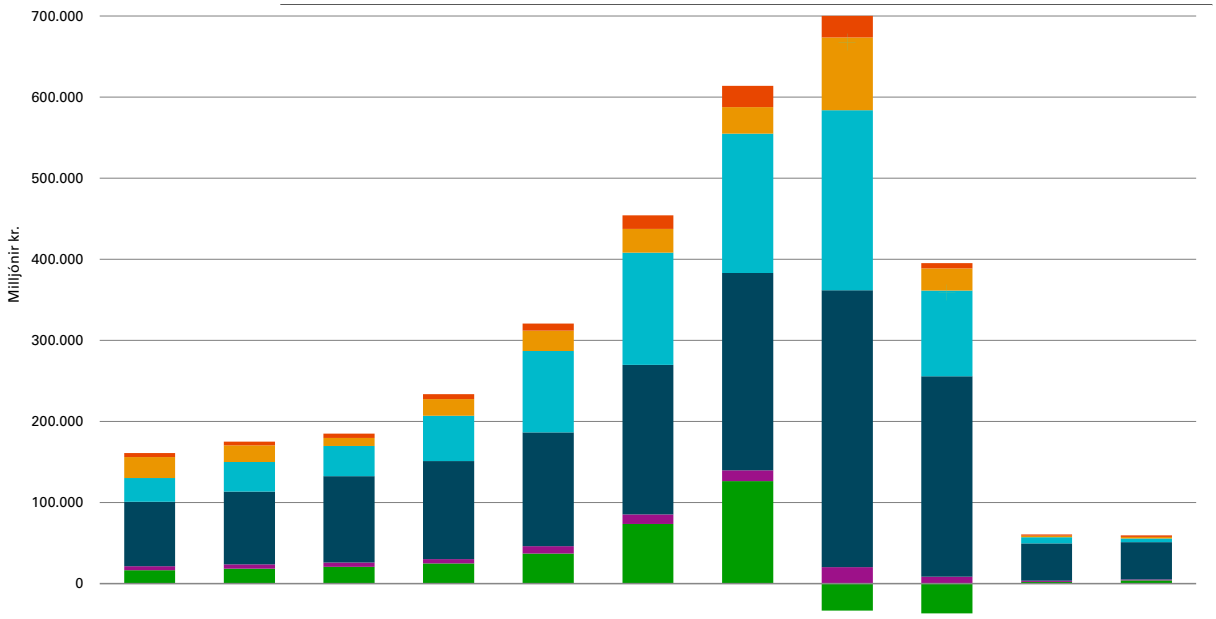
8.6.2.3 Fjármögnun

Fjármagnshlið efnahagsreiknings lánastofnana samanstendur eðli máls samkvæmt af innlánum, lántökum og eigin fé. Aðrar tegundir fjármögnunar vega yfirleitt mun minna. Þar er um að ræða skammtímaskuldir við aðrar lánastofnanir, aðrar skammtímaskuldir og víkjandi lántökur.

Innlán hafa frá upphafi verið veigamesti fjármögnunarþáttur sparisjóða. Vægi innlána í heildarfjármögnun sjóðanna fór dvínandi á tíunda áratug síðustu aldar. Í árslok 2001 var hlutur þeirra kominn í 49% en hafði til að mynda numið 61% fjórum árum fyrr. Hlutur innlána réttist aftur næstu tvö ár, en síðan dró stöðugt úr vægi þeirra í heildarfjármögnun sjóðanna og varð það minnst í árslok 2007 eða tæp 40%. Hlutfall innlána og útlána segir til um að hve miklu leyti útlán eru fjármögnuð með innlánum. Árin 2005–2007 spiluðu innlánin minnsta rullu hjá sparisjóðunum í fjármögnun útlána en þau voru þó alltaf stærra hlutfall af útlánum en hjá viðskiptabönkunum. Eftir að innlán fengu forgang sem kröfur í þrotabú fjármálafyrirtækja og yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um tryggingu innistæðna jókst eftirspurn eftir innlánum. Eftir endurskipulagningu þeirra sparisjóða sem enn störfuðu árið 2010 voru skuldir færðar niður og hlutfall innlána í heildarfjármögnun sparisjóðanna hækkaði.

89. Nánar er fjallað um fjáreignir sparisjóðanna í 10. kafla.

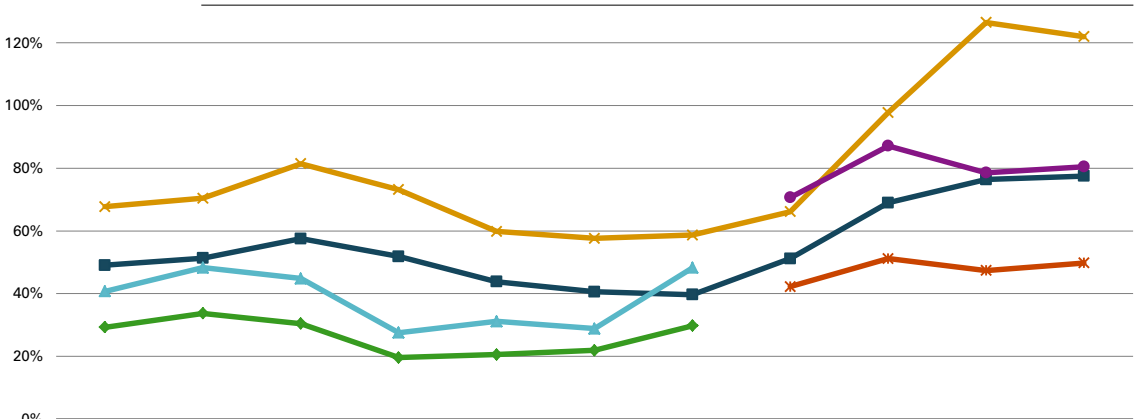
Mynd 15. Fjármögnun sparisjóðanna í árslok 2001–2011.[90]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ýmsar skuldir	5.014	4.879	5.277	6.195	8.899	16.762	26.000	27.376	6.507	1.353	1.603
Skuldir við lánastofnanir	25.806	20.401	10.074	20.358	24.842	29.085	32.572	89.544	27.127	1.842	1.901
Lántaka	29.416	36.381	37.372	55.839	100.453	138.457	172.039	222.069	105.711	7.561	4.633
Innlán	79.254	89.973	106.452	121.182	140.501	184.510	243.518	341.711	247.461	46.179	46.004
Víkjandi skuldir	5.077	5.232	5.097	5.356	9.126	11.598	13.331	20.173	8.447	1.351	1.336
Eigið fé	16.492	18.376	20.795	24.774	36.965	73.712	126.298	(33.346)	(36.633)	2.184	3.890
Skuldir og eigið fé samtals	161.059	175.243	185.066	233.704	320.785	454.123	613.757	667.527	358.619	60.470	59.367

Þeir sparisjóðir sem í lok árs 2008 voru með lægst hlutfall innlána af heildarfjármögnun voru Sparisjóður Bolungarvíkur 34%, Sparisjóður Strandamanna 40%, Sparisjóður Mýrasýslu 41% og Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis 43%. Hjá Sparisjóði Suður-Þingeyinga var hlutfall innlána af heildarfjármögnun 89% í lok árs 2008. Hlutfall innlána af heildarfjármögnun nam á bilinu 57–66% hjá öðrum sparisjóðum í lok árs 2008.

Mynd 16. Innlán sem hlutfall af útlánum og af heildarfjármögnun hjá sparisjóðum og viðskiptabönkum í árslok 2001–2011.[91]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009	2010	2011
Sparisjóðir: Innlán/útlán	67,7%	70,4%	81,4%	73,1%	59,8%	57,6%	58,7%	66,2%	97,8%	126,5%	122,0%
Sparisjóðir: Innlán/eignir	49,1%	51,3%	57,5%	51,9%	43,8%	40,6%	39,7%	51,2%	69,0%	76,4%	77,5%
Bankar: innlán/útlán	40,8%	48,3%	44,8%	27,5%	31,2%	28,9%	48,2%	.	.	.	.
Bankar: Innlán/eignir	29,3%	33,7%	30,4%	19,6%	20,6%	21,9%	29,8%	.	.	.	.
Nýir bankar: Innlán/útlán	.	.	.	.	.	.	.	70,7%	87,1%	78,6%	80,5%
Nýir bankar: Innlán/eignir	.	.	.	.	.	.	.	42,2%	51,2%	47,4%	49,8%

* Föllnu bankarnir þrír ekki meðtaldir 2008.

90. Spkef sparisjóður er ekki með í tölunum fyrir 2010. Samkvæmt óendurskoðuðum efnahagsreikningi hans 31. desember 2010 var eigið fé hans þá neikvætt um 432 milljónir króna, víkjandi skuldir voru engar, innlán námu 59.686 milljónum króna, lántaka 2.188 milljónum króna, skuldir við lánastofnanir námu 12.747 milljónum króna og aðrar skuldir voru samtals 1.189 milljónir króna.

91. Skýrslur Fjármálaeftirlitsins um heildarniðurstöður ársreikninga fjármálafyrirtækja og verðbréfa- og fjárfestingarsjóða 2001–2011. Hjá Spkef sparisjóði var hlutfall milli innlána og útlána 137% í árslok 2010 og hlutfall innlána af eignum 79%.

Mikið framboð erlends fjármagns á lágum vöxtum leiddi til þess að stærri sparisjóðirnir fjármögnuðu sig í æ meiri mæli með lántökum. Þetta hélst í hendur við aukna eftirspurn viðskiptavina eftir lánum í erlendri mynt og vaxandi stöðutöku sparisjóðanna sjálfra í fjárfestingum. Lántökur voru um 20% af fjármögnun sparisjóðanna framan af fyrsta áratug aldarinnar en hækkuðu mjög 2005 og urðu um og yfir 30% af heildarfjármögnun sparisjóða fram til falls bankanna 2008 og eftir það. Lántaka sparisjóðanna jókst vegna samninga sem gerðir voru við Íbúðalánasjóð um kaup á greiðsluflæði fasteignalána og skuldabréfum með veði í fasteignalánasöfnum 2004 og 2005.

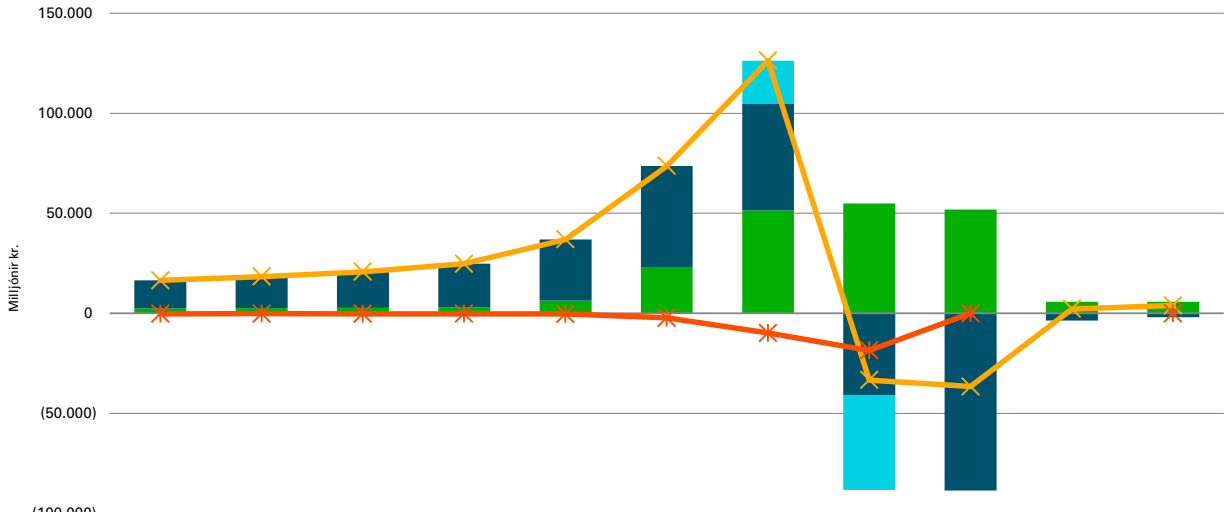
Undir skuldir við lánastofnanir falla ýmsar skammtímaskuldir, svo sem innlán, millibankalán og aðrar skuldir við lánastofnanir sem ekki voru í formi skuldabréfalána eða annarra framseljanlegra verðbréfa. Jafnframt falla þar undir gjaldkræfar skuldir við lánastofnanir og skuldir við lánastofnanir með umsömdum binditíma eða uppsagnarfresti, að undanskildum lántökum og víkjandi skuldum. Undir þennan lið falla einnig endurhverf viðskipti við Seðlabanka Íslands sem voru umtalsverð í árslok 2008.

Lögum samkvæmt má víkjandi lántaka, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, teljast með í eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækja þegar eiginfjárhlutfall er reiknað út. Slík lántaka er almennt dýrari en önnur, en sparisjóðirnir gripu þó til hennar í vaxandi mæli á árunum 2005–2008, einkum þegar hraður vöxtur fjárfestinga tók að íþyngja eiginfjárhlutfalli þeirra. Vægi víkjandi lána í heildarfjármögnun sparisjóðanna varð þó aldrei verulegt; það var á bilinu 2,2–3,2% á árunum 2001–2011.[92]

8.6.2.3.1 Eigið fé

Eigið fé setur vexti sparisjóða takmörk og vaxtarhugmyndir kalla jafnan á aukið eigið fé. Undir aldamótin var umræða orðin hávær um að sparisjóðunum væri nauðsynlegt að auka eigið fé sitt ef þeir ættu að geta haldið sínum hlut fyrir bönkunum. Eigið fé varð þó ekki aukið nema eftir tveimur leiðum: með stækkun varasjóðs með rekstrarafgangi eða með nýju stofnfé. Breytingin sem gerð var á lögum um viðskiptabanka og sparisjóði árið 2001, þar sem meðal annars var heimilað að breyta sparisjóðum í hlutafélög, var gerð í þeim tilgangi að auðvelda sparisjóðum að auka eigið fé sitt.[93] Enda þótt minna yrði úr hlutafjárvæðingu sparisjóða en vonir margra stóðu til, kom það ekki í veg fyrir að sparisjóðum tækist að auka stofnfé sitt.

Mynd 17. **Eigið fé sparisjóðanna í árslok 2001–2011.**[94]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Óráðstafað eigið fé	•	•	•	•	•	•	21.633	(47.472)	•	•	•
Varasjóður	14.065	15.800	18.085	21.729	30.613	50.613	53.281	(40.821)	(88.502)	(3.580)	(1.880)
Stofnfé (hlutafé)	2.426	2.576	2.709	3.045	6.353	23.099	51.384	54.948	51.869	5.764	5.770
Eigið fé samtals	16.492	18.376	20.795	24.774	36.965	73.712	126.298	(33.346)	(36.633)	2.184	3.890
Greiddur arður	(231)	(154)	(212)	(227)	(333)	(2.301)	(9.816)	(18.563)	(18)	-	(6)

92. Nánar er fjallað um fjármögnun sparisjóðanna í 11. kafla.
93. Lög nr. 71/2001 um breytingu á lögum nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, með síðari breytingum.
94. Spkef sparisjóður er ekki með í tölunum fyrir 2010. Samkvæmt óendurskoðuðum efnahagsreikningi í árslok 2010 nam stofnfé hans 900 milljónum króna, varasjóður var neikvæður um 1.332 milljónir króna og eigið fé því neikvætt um 432 milljónir króna.

Eigið fé sparisjóða jókst um 110 milljarða króna 2001–2007

Frá árinu 2001 til 2007 jókst eigið fé sparisjóðanna um 110 milljarða króna. Árin 2007 og 2008 var óráðstafað eigið fé meðal þeirra liða sem mynduðu eigið fé sparisjóðanna. Það tilheyrði Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis sem varð hlutafélag frá og með 1. apríl 2007 og þessi tvö ár var því um að ræða hlutafé í stað stofnfjár hjá honum.[95] Stofnfjáraukningar færðust verulega í aukana árin 2005–2007 og jafnframt náði hagnaður sparisjóðanna áður óþekktum hæðum þau hin sömu ár sem skilaði sér í vexti varasjóðsins. Arðgreiðslur jukust á tímabilinu og námu mest 18,7 milljörðum króna á árinu 2008, vegna ársins 2007.

Það voru stærri sparisjóðirnir sem stóðu undir þessari miklu stofnfjáraukningu á tímabilinu. Árin 2001–2007 tæplega þrefaldaðist eigið fé minni sparisjóða en það tífaldaðist hjá þeim stærri. Samanlagt eigið fé smærri sparisjóða varð aldrei neikvætt, en hjá þeim stóru varð það neikvætt um tugi milljarða króna í árslok 2008 og 2009. Hér er rætt um bókfært eigið fé en ekki svonefndan eiginfjárgrunn sem eiginfjárhlutfall (CAD-hlutfall) er reiknað út frá.

Tafla 18. Eigið fé stórra og smærri sparisjóða í árslok 2001–2011.

Milljónir kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stærri sparisjóðir	11.371	12.990	15.143	18.101	28.748	61.539	112.757	(34.856)	(34.590)	–	–
Minni sparisjóðir	5.121	5.386	5.651	6.673	8.217	12.173	13.541	1.510	(2.043)	2.184	3.890
Eigið fé samtals	**16.492**	**18.376**	**20.795**	**24.774**	**36.965**	**73.712**	**126.298**	**(33.346)**	**(36.633)**	**2.184**	**3.890**

Sparisjóðirnir juku eigið fé sitt í hlutfalli við heildareignir svo til samfellt frá árslokum 2001 til loka ársins 2007. Fyrir árið 2005 skýrist vöxtur eigin fjár einkum af hagnaði samfara litlum arðgreiðslum en eftir þann tíma höfðu stofnfjáraukningar mun meira um vöxt eigin fjár að segja en áður. Mestu stofnfjáraukningarnar voru hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis árin 2005 og 2006 um 3,3 og 14,7 milljarða króna, hjá Sparisjóðnum í Keflavík árin 2006 og 2007 um 1,0 og 7,0 milljarða króna, hjá Sparisjóði Vestfirðinga og Sparisjóði Húnaþings og Stranda um 1,8 og 2,0 milljarða króna árið 2007 (tengt samrunanum við Sparisjóðinn í Keflavík), hjá Byr sparisjóði 2007 og 2008 um 26,3 og 0,4 milljarða króna, Sparisjóði Norðlendinga árið 2007 um 2,7 milljarða króna (tengt samrunanum við Byr sparisjóð) og loks juku Sparisjóður Bolungarvíkur og Sparisjóður Svarfdæla stofnfé um hálfan milljarð króna hvor árið 2007. Hér voru aðeins nefndar þær stofnfjáraukningar sem námu meira en hálfum milljarði króna en Sparisjóður Vestmannaeyja, Sparisjóður Strandamanna og Sparisjóður Norðfjarðar juku einnig stofnfé sitt talsvert á árinu 2007. Nær allar þessar stofnfjáraukningar áttu sér stað í lok viðkomandi ára.

Tafla 19. Eigið fé sparisjóða 2001–2011 sýnt með ýmsum hlutföllum.[96]

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Allir sparisjóðir:											
Bókfært eigið fé/heildareignir	10,2%	10,5%	11,2%	10,6%	11,5%	16,2%	20,6%	-5,0%	-10,2%	3,6%	6,6%
Stofnfé/eigið fé alls	14,7%	14,0%	13,0%	12,3%	17,2%	31,3%	40,7%	–	–	263,9%	148,3%
CAD-hlutfall skv. ársreikningi	12,5%	13,7%	15,0%	13,2%	14,4%	16,7%	23,2%	-6,6%	-15,6%	5,8%	11,3%
Stórir sparisjóðir:											
Bókfært eigið fé/heildareignir	9,9%	10,1%	11,0%	10,1%	11,4%	16,6%	20,5%	-5,6%	-11,8%	•	•
Stofnfé/eigið fé alls	11,7%	10,7%	9,6%	9,5%	17,8%	35,5%	41,0%	•	•	•	•
CAD-hlutfall skv. ársreikningi	12,8%	13,6%	15,0%	12,5%	14,1%	16,8%	23,4%	-7,1%	-17,3%	•	•
Aðrir sparisjóðir:											
Bókfært eigið fé/heildareignir	11,2%	11,4%	11,9%	12,3%	12,1%	14,5%	21,5%	3,0%	-3,1%	3,6%	6,6%
Stofnfé/eigið fé alls	21,5%	21,9%	22,1%	20,0%	15,1%	10,2%	38,0%	163,8%	•	263,9%	148,3%
CAD-hlutfall skv. ársreikningi	11,8%	13,9%	15,2%	15,1%	15,4%	16,2%	21,3%	2,2%	-5,8%	5,8%	11,3%

95. Hér er átt við reikningshaldsleg skil. Fjármálaeftirlitið samþykkti 19. september 2007 að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis uppfyllti öll lögformleg skilyrði til breytingar í hlutafélag frá og með 1. apríl 2007. Hlutabréf sparisjóðsins voru skráð á markað í október 2007.

96. Eiginfjárhlutfall (CAD) er birt hér eins og það kemur fram í ársreikningum sparisjóðanna. Spkef sparisjóður er ekki með í tölunum fyrir 2010. Samkvæmt óendurskoðuðum efnahagsreikningi 31. desember 2010 var hlutfall bókfærðs eigin fjár af heildareignum -0,6%, hlutfall stofnfjár af eigin fé -208% og eiginfjárhlutfallið (CAD-hlutfallið) neikvætt um -1,23%.

Eiginfjárhlutfall margra sparisjóða undir 8% á árinu 2008

Frá árslokum 2001 var eiginfjárhlutfall (CAD) sparisjóðanna í heild yfir lögboðnu lágmarki, sem var 8%, allt þar til í árslok 2008 og gilti það jafnt um stóru sparisjóðina og þá minni.[97] Á árinu 2008 fór eiginfjárhlutfall flestra sparisjóða undir 8% markið. Sparisjóður Mýrasýslu fór fyrstur undir markið í skýrslu til Fjármálaeftirlitsins í lok annars ársfjórðungs 2008. Eiginfjárhlutfall hans var þá neikvætt um 0,45%. Í lok þriðja ársfjórðungs fóru þrír aðrir sparisjóðir undir lágmarkið og í lok ársins voru aðeins fjórir sparisjóðir yfir 8% markinu, en það voru Byr sparisjóður, Sparisjóður Strandamanna, Sparisjóður Höfðhverfinga og Sparisjóður Suður-Þingeyinga. Eiginfjárhlutfallið hjá Byr sparisjóði varð neikvætt á öðrum ársfjórðungi 2009, en hinir þrír hafa haldist yfir lágmarkinu allar götur síðan, nema hvað það var 7,2% hjá Sparisjóði Suður-Þingeyinga á öðrum ársfjórðungi 2011. Þessir þrír sparisjóðir eru þeir einu sem ekki hafa þurft á aðkomu ríkissjóðs að halda með stofnfé. Í árslok 2011 var krafa um eiginfjárhlutfall þessara þriggja sparisjóða óbreytt, 8%. Hærri eiginfjárkrafa var gerð til þeirra sparisjóða sem þurftu á fjárhagslegri endurskipulagningu að halda og nutu aðstoðar ríkisins við að lagfæra eiginfjárþörf sína, en frá og með árinu 2010 var gerð krafa um 16% eiginfjárhlutfall hjá þeim.[98]

Arðgreiðslur hækkuðu mikið 2006–2008

Eigið fé eykst þegar hagnaður ársins er lagður í varasjóð. Ef hagnaði er varið til annars, til að mynda til greiðslu arðs, þá vex eigið fé ekki jafnmikið og það hefði ella gert. Arður var ákveðinn sem tiltekið hlutfall af endurmetnu stofnfé í lok árs. Hámark þessa hlutfalls fram til ársins 2008 réðst af arðsemi[99] eigin fjár á rekstrarárinu.[100] Raunarðsemi eigin fjár hækkaði mikið frá árinu 2002 og náði áður óþekktum hæðum árið 2005 og hækkaði enn frekar á næsta ári. Arðsemi eigin fjár er í stuttu máli hagnaður ársins deilt með veginni meðalstöðu eigin fjár á árinu. Stofnfjáraukning hækkar nefnarann í hlutfallinu og dregur þar með úr arðseminni. Eigi stofnfjáraukning sér hins vegar stað undir lok árs vegur hún lítið í þessum útreikningi meðan arðgreiðslan er reiknuð af stöðu stofnfjár í lok árs, þ.e. með stofnfjáraukningunni meðtalinni að fullu. Með því að leggja fram nýtt stofnfé í lok árs fengu stofnfjáreigendur ávöxtun heils árs á fé sem einungis hafði verið bundið í fjárfestingunni í fáeina daga eða vikur. Þá voru þess dæmi að arðgreiðslur færu fram úr leyfilegu hámarki.[101] Í töflu 20 sést hvernig arðgreiðslurnar hækkuðu árið 2006 og urðu svo margfalt hærri árin 2007 og 2008. Taflan sýnir hvenær útborganirnar áttu sér stað en þær voru ákvarðaðar út frá afkomu næstliðins árs.

Tafla 20. Arðgreiðslur sparisjóða samanlagt árin 2001 til 2011.

	2001	2002	2003	2004	2005*	2006	2007*	2008*	2009	2010	2011
Greiddur arður á árinu (milljónir króna)	231	162	212	227	338	2.310	9.992	16.957	18	–	6
Arður sem hlutfall af stofnfé fyrra árs	11,1%	6,7%	8,2%	8,4%	11,1%	36,4%	43,3%	36,5%	0,04%	0%	0,1%
Arður sem hlutfall af hagnaði fyrra árs	7,4%	22,7%	10,7%	8,9%	8,3%	24,6%	46,7%	185,9%	-0,01%	0%	0,5%

* Ath. að ekki er meðtalið í summunni og hlutföllunum:
2005: Sparisjóður Siglufjarðar greiddi 27 mkr. arð til móðurfélagsins, SPM.
2007: Sparisjóður Ólafsfjarðar greiddi 13 mkr. arð til móðurfélagsins, SPM.
2008: Þessir sömu sparisjóðir greiddu samtals 110.8 mkr. arð til móðurfélagsins SPM.
2008: Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. greiddi 1,606.5 mkr. arð til hluthafa sinna eða 48.9% af hagnaði fyrra árs.

Auk arðgreiðslna varð heimilt frá og með 2002 að verja allt að 10% af hagnaði næstliðins árs til hækkunar á stofnfé með svokölluðu sérstöku endurmati, þó þannig að stofnfé hækkaði ekki um meira en 5% hverju sinni.[102] Þetta hafði ekki áhrif á eigið fé því um var að ræða tilfærslu fjár frá varasjóði til stofnfjár. Sparisjóðirnir nýttu sér þessa heimild með fáum undantekningum.[103]

97. Hér er um vegið eiginfjárhlutfall (CAD) að ræða, þ.e. samanlagður eiginfjárgrunnur sparisjóðanna deilt með samanlögðum áhættugrunni þeirra.
98. Um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna er fjallað í 13. kafla og um eigið fé einstakra sparisjóða í köflunum um hvern þeirra fyrir sig.
99. Frá árinu 2004 var miðað við raunarðsemi. Sjá nánari umfjöllun í 12. kafla.
100. Með lögum nr. 76/2009 var ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki breytt, þannig að arðgreiðsluhlutfallið miðaðist ekki lengur við raunarðsemi eigin fjár. Þá tók við sú regla að ekki mátti ráðstafa meira en 50% hagnaðar í arð.
101. Um stofnfé og arðgreiðslur er fjallað nánar í 12. kafla og einnig í köflunum um einstaka sparisjóði.
102. Sbr. 2. tölulið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 71/2001 um breytingu á lögum nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, með síðari breytingum.
103. Sjá nánari umfjöllun í 12. kafla og köflum um hvern sparisjóð fyrir sig.

8.6.2.4 Samantekt

Þegar ársreikningar sparisjóðanna eru lagðir saman yfir tímabilið 2001–2011 blasir við hve vöxtur þeirra varð mikill og hraður árin 2005–2007. Afkoman liðlega tvöfaldaðist frá fyrra ári árið 2005 sem og 2006, en dróst nokkuð saman árið 2007 þótt góð væri. Þessi mikli afkomubati skýrðist alfarið af tekjum af fjáreignum, því hreinar vaxtatekjur breyttust sáralítið yfir margra ára skeið. Efnahagsreikningur sparisjóðanna í heild stækkaði líka mikið árin 2005–2007. Þótt útlánin væru ávallt langstærsti eignaliðurinn, uxu fjáreignir hlutfallslega meira þessi sömu ár. Á fjármögnunarhliðinni jukust lántökur mun hraðar en innlán, enda fór hlutfall innlána af útlánum mjög lækkandi á árunum 2003–2007. Þetta sýnir gjörbreyttar áherslur í rekstri sparisjóðanna á þessum árum og raunar alveg frá aldamótum. Tap var af kjarnarekstri sparisjóðanna í heild frá því fyrir aldamót og fór það sívaxandi og var orðið verulegt strax árið 2006. Stjórnendur flestra sparisjóðanna voru farnir að beina sjónum sínum að fjárfestingum í verðbréfum því þær höfðu almennt gefið vel af sér frá því fyrir aldamót. Þátttaka þeirra í hröðum vexti Kauphings hafði skilað sparisjóðunum umtalsverðum tekjum. Sumir sparisjóðir innleystu þessar tekjur um og eftir aldamótin með því að selja sinn hlut í Kauphingi og félaginu sem þeir höfðu stofnað til að halda utan um eign sína í Kauphingi.[104] Aðrir settu traust sitt á áframhaldandi vöxt og stofnuðu fjárfestingarfélagið Kistu utan um eignarhluti sína í Exista. Aðgengi að ódýru erlendu fjármagni, mikil hækkun hlutabréfa eftir einkavæðingu ríkisbankanna og aðstæður á fjármálamarkaði kyntu undir þessa þróun.

Bætt afkoma skýrðist einkum af fjáreignatekjum

Um mitt ár 2007 var hápunktinum náð á hlutabréfamörkuðum og lækkunarferli hófst. Tekjur sparisjóðanna af fjáreignum drógust þá nokkuð saman, en afkoman í heild varð þó sú næstbesta frá upphafi. Árið 2008 hrundi hlutabréfamarkaðurinn og gengi krónunnar lækkaði um helming. Þetta kallaði mikla erfiðleika yfir sparisjóðina. Hlutabréfaeign þeirra í lok árs var ekki nema fjórðungur þess sem hún var ári fyrr og erlendar skuldir þeirra hækkuðu umtalsvert. Þrátt fyrir þetta jukust heildareignir sparisjóðanna þar sem útlánin hækkuðu verulega. Þar átti fall krónunnar mestan hlut að máli því sparisjóðirnir höfðu lánað í sívaxandi mæli í erlendri mynt, enda þótt tryggingar og tekjur lántakendanna væru í íslenskum krónum. Endurheimt útlánanna var af þessum sökum óviss og urðu sparisjóðirnir því að færa gríðarhátt framlag í afskriftareikning útlána 2008. Afkoma þeirra í heild hrundi því gersamlega. Samanlagt töpuðu þeir á árinu 2008 nærri tvöföldum samanlögðum hagnaði næstliðinna tíu ára, umreiknuðum til sama verðlags.

Hlutabréfamarkaðurinn hrynur 2008 og krónan einnig

Endurheimt útlánanna í uppnámi

Sparisjóðirnir urðu einnig fyrir miklum búsifjum af sama toga árin 2009 og 2010. Sparisjóðabankinn féll árið 2009 og töpuðu sparisjóðirnir þá því sem eftir var af eignarhlut sínum í honum. Stóru sparisjóðirnir fjórir liðu þá allir undir lok. Einn sparisjóður (Spkef sparisjóður) og einn banki (Byr hf.) voru reyndar reistir á þeirra grunni. Flestir minni sparisjóðirnir þurftu á aðkomu Seðlabankans að halda við fjárhagslega endurskipulagningu svo þeir mættu halda lífi. Spkef féll síðan snemma árs 2011. Í árslok 2011 voru heildareignir starfandi sparisjóða innan við tíundi hluti heildareigna sparisjóðanna þremur árum fyrr og rekstrarhorfur þeirra ekki bjartar.

Árin 2005–2007 var stofnfé sparisjóðanna aukið um samtals 57 milljarða króna. Stofnfjáreigendur fengu þó meira en helming þeirrar fjárhæðar, eða rúmlega 29 milljarða króna, til baka í formi arðs á næsta ári eftir að þeir lögðu fram stofnféð. Varasjóður sparisjóðanna, sem samanlagt nam rúmum 53 milljörðum króna í árslok 2007 auk 22 milljarða króna óráðstafaðs eigin fjár Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., þurrkaðist út árið 2008 og enduðu þessar tvær stærðir samanlagt sem mínus 88 milljarðar króna í árslok 2008. Samanlagt stofnfé og hlutafé var í sömu árslok 55 milljarðar króna.[105] Eigið fé var þannig neikvætt um rúma 33 milljarða króna og ári síðar um nærri 37 milljarða króna. Í árslok 2011 nam samanlagt eigið fé starfandi sparisjóða tæpum 4 milljörðum króna, en varasjóðurinn var þá enn neikvæður.

104. Félagið hét upphaflega SP-eignarhaldsfélag, síðan Meiður og loks Exista.

105. Skýringin á því að samtala stofnfjár og hlutafjár var ekki hærri en þetta liggur í því að stofnfé í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis nam 20,5 milljörðum króna þegar honum var breytt í hlutafélag 31. mars 2007. Heildarhlutafé í sjóðnum eftir breytinguna nam hins vegar 5 milljörðum króna á nafnverði.

8.7 Skattlagning sparisjóða

Sparisjóðir þurftu ekki að greiða tekjuskatt og eignarskatt fyrr en 1983. Strax í fyrstu lögunum um sparisjóði var skattfrelsi þeirra tiltekið sérstaklega:

> Sparisjóðir þeir, sem engan arð greiða stofnendum sínum, eða ábyrgðarmönnum, eru undanþegnir tekjuskatti og sömuleiðis útsvari, enda sje ekki heimilt, samkvæmt lögum eða reglugjörð sparisjóðsins, að verja fje úr varasjóði til annars en að bæta tjón það, er sjóðurinn kann að bíða, eða til nytsemdarfyrirtækja í almenningsþarfir.[106]

Sparisjóðir lengi vel undanþegnir skattskyldu

Sparisjóðalögin frá 1941 voru afdráttarlaus um skattfrelsið:

> Sparisjóðir eru undanþegnir tekjuskatti, eignarskatti og útsvari.[107]

Á þessu fyrirkomulagi varð breyting með sérstakri lagasetningu um skattskyldu innlánsstofnana á vorþingi 1982.[108] Þau lög eru enn í gildi en með nokkrum breytingum í gegnum tíðina. Lögin tóku upphaflega til viðskiptabanka, sparisjóða og Söfnunarsjóðs Íslands. Samkvæmt þeim lögum sem giltu fyrir setningu þeirra laga voru þær stofnanir sem féllu undir framangreinda upptalningu undanþegnar skattskyldu með ákvæðum í skattalögum og ýmsum sérlögum.[109] Nú urðu þessar stofnanir skyldar til þess að greiða tekjuskatt af öllum tekjum sínum, hvar sem þeirra var aflað, og eignarskatt af öllum eignum sínum, hvar sem þær voru, í samræmi við ákvæði laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Í athugasemdum við frumvarpið að lögunum sagði: „Eðlilegt þykir að starfsemi þessara sé skattskyld með sama hætti og starfsemi annarra atvinnufyrirtækja í landinu. Starfsemi banka og sparisjóða mun víðast hvar skattskyld í nágrannalöndum okkar.“[110]

Skattskylda frá 1983

Ákvæði laganna voru sambærileg öðrum ákvæðum í lögum um skattlagningu annarra lögaðila en lánastofnana, nema að í 3. gr. þeirra var ákvæði um að innlánsstofnunum væri ekki heimilt að færa niður „útistandandi viðskiptaskuldir“ um 5% sem öðrum lögaðilum var heimilt. Þarna var átt við viðskiptakröfur, því í athugasemdum með frumvarpinu var rætt um „útistandandi skuldir sem stofnast [hefðu] vegna sölu á vörum og þjónustu og [féllu] í gjalddaga innan eins árs frá því að til þeirra var stofnað. Ákvæði þetta gildir almennt ekki um kröfur þær sem aðilar eiga á aðra vegna lánastarfsemi.“[111] Lögin tóku gildi 19. maí 1982 en komu ekki til framkvæmda við álagningu tekjuskatts og eignarskatts fyrr en á árinu 1984 vegna tekna á árinu 1983 og eigna í lok þess árs.

Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á lögum um skattskyldu innlánsstofnana og snertu sparisjóði verða hér nefndar í meginatriðum:

- Við álagningu á árinu 1984 vegna tekna 1983 og eigna í lok þess árs varð skattskyldum aðilum samkvæmt umræddum lögum heimilt að færa fjárhæð til gjalda í sérstakan afskriftareikning útlána sem næmi 1% af aukningu útlána og veittra ábyrgða á rekstrarárinu. Heildarfjárhæð afskriftareiknings útlána skyldi þó aldrei nema hærri fjárhæð en 1% af heildarfjárhæð útlána og veittra ábyrgða í árslok. Færi afskriftareikningurinn eitthvert ár fram úr þessum mörkum skyldi mismunurinn teljast til tekna.[112] Þessari breytingu var ætlað, hvað skattlagningu varðaði, að viðurkenna þörf innlánsstofnana á því að mynda afskriftareikning vegna útlánaáhættu.
- Næsta breyting sem gerð var á lögunum og snerti sparisjóði tóku gildi 1. janúar 1995 og komu til framkvæmda við álagningu tekjuskatts og eignarskatts á árinu 1996 vegna tekjuársins 1995. Nú varð heimilt að draga frá tekjum þeirra aðila sem lögin tóku til þau almennu og sérstöku framlög í afskriftareikning útlána sem gjaldfærð voru

106. Sbr. 24. gr. laga nr. 44/1915 um sparisjóði.
107. Sbr. 27. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði.
108. Lög nr. 65/1982 um skattskyldu innlánsstofnana.
109. Annars vegar var 4. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt sem undanþágu ríkisstofnanir, og hins vegar ákvæði í ýmsum sérlögum sem undanþágu einstakar stofnanir af þessu tagi opinberum gjöldum og sköttum, svo sem. 27. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði.
110. *Alþingistíðindi*, 1981–1982, A-deild, bls. 1682.
111. *Alþingistíðindi*, 1981–1982, A-deild, bls. 1683.
112. Sbr. 2. gr. laga nr. 51/1984 um breyting á lögum nr. 65/1982 um skattskyldu innlánsstofnana, sem breytti 3. gr. laganna.

í rekstrarreikningi í samræmi við gildandi reglur um ársreikning þessara aðila.[113] Staða afskriftareiknings útlána í árslok skyldi dregin frá við uppgjör á eignarskattsstofni. Færslu á tillögum í afskriftareikning innan eigin fjár var hins vegar ekki heimilt að draga frá tekjum og slíkur eiginfjárreikningur skyldi ekki dreginn frá við uppgjör á eignarskattsstofni. Einnig var sett í 6. gr. ákvæði um að lánastofnanir skyldu undanþegnar stimpilgjaldi af fjárskuldbindingum sem þær kynnu að taka á sig. Loks var heiti laganna breytt og tóku þau til skattskyldu lánastofnana í stað innlánsstofnana áður.

Eignarskattur afnuminn 2005

- Eignarskattur var felldur brott úr umræddum lögum með breytingu á skattalögum þar sem eignarskatturinn var afnuminn með öllu.[114] Lögin tóku gildi 1. janúar 2005 og var eignarskattur því síðast lagður á vegna eigna í árslok 2004.

Nokkrar fleiri breytingar voru gerðar á umræddum lögum, en þær snertu ekki sparisjóði á nokkurn hátt.

Sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki

Eftir fall viðskiptabankanna og hremmingarnar á fjármálamarkaði sem fylgdu í kjölfarið voru sett lög nr. 155/2010 um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, sem í daglegu tali er nefndur bankaskattur. Í 1. gr. laganna segir:

> Markmið þessara laga er tvíþætt, annars vegar að afla ríkinu tekna til að mæta þeim mikla kostnaði sem fallið hefur á ríkissjóð vegna hruns íslenska fjármálakerfisins, hins vegar að draga úr áhættusækni fjármálafyrirtækja með því að leggja sérstakan skatt á skuldir þeirra vegna þeirrar kerfisáhættu með tilheyrandi kostnaði sem áhættusöm starfsemi þeirra getur haft í för með sér fyrir þjóðarbúið.

Í almennum athugasemdum með lagafrumvarpinu var tilurð laganna rakin og litið út fyrir landsteinana í því efni:

> Meðal ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) hefur farið fram mikil umræða um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki og hafa mörg aðildarríkjanna ýmist þegar tekið upp sérstaka skatta eða gjöld á fjármálafyrirtæki eða tilkynnt að slíkt muni verða gert á næstu missirum. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur einnig bent á að rökrétt sé að auka skattbyrði fjármálakerfisins vegna þess kostnaðar sem endurreisn þess hefur lagt á ríkissjóði aðildarríkjanna.
>
> Svíar hafa þegar tekið upp svokallað stöðugleikagjald (s. stabilitetsavgift) sem er lagt á heildarskuldir fjármálafyrirtækja. Þeir eru fyrsta Evrópuþjóðin til að taka upp sérstakt gjald eða skatt á fjármálafyrirtæki í kjölfar fjármálakreppunnar. Margar aðrar Evrópuþjóðir, t.d. Frakkar, Bretar og Þjóðverjar, hafa lýst því yfir að þær ætli að fara að fordæmi Svía og leggja á fjármálafyrirtæki sérstakt gjald eða sérstakan skatt sem taki mið af efnahagsreikningi viðkomandi fjármálafyrirtækis. Ísland hefur ekki farið varhluta af þessari umræðu enda hafa áhrif fjármálakreppunnar hér á landi verið meiri en víðast hvar annars staðar.[115]

Stofn til þessa sérstaka skatts á fjármálafyrirtæki skyldi heildarskuldir skattskylds aðila. Gjaldhlutfallið var ákveðið 0,041%. Skatturinn skyldi ekki talinn rekstrarkostnaður samkvæmt 31. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Lögin tóku strax gildi og komu til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda 2011 vegna tekjuársins 2010 og skulda í lok þess árs.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á lögunum. Aðeins ein þeirra snerti sparisjóði, en það var ákvæði til bráðabirgða, sem sagði að við álagningu opinberra gjalda árið 2012 skyldi til viðbótar við sérstakan skatt samkvæmt lögunum greiða 0,0875% af skattstofni. Gjalddagi viðbótarskattsins var 1. nóvember 2012. Greitt skyldi fyrir fram upp í álagðan viðbótarskatt 1. nóvember 2011 og miðaðist sú greiðsla við skattstofninn eins og hann

113. Enn var það 3. gr. laga nr. 65/1982 um skattskyldu innlánsstofnana sem var breytt, nú með 2. gr. laga nr. 56/1994 um breyting á lögum nr. 65/1982 um skattskyldu innlánsstofnana, með síðari breytingum.

114. Lög nr. 129/2004 um breyting á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og fleiri lögum.

115. Þskj. 213, 139. löggjafarþing 2010-2011 (enn óbirt í A-deild Alþingistíðinda).

var í árslok 2010.[116] Gildistími þessa bráðabirgðaákvæðis var síðan framlengdur um eitt ár með lagabreytingu ári síðar.[117] Aðrar breytingar á lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki snerta ekki sparisjóði.

Fjársýsluskattur

Nýr skattur á fjármálafyrirtæki og fleiri aðila, fjársýsluskattur, var innleiddur með lagasetningu undir lok árs 2011.[118] Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði meðal annars:

> Á vettvangi Evrópusambandsins (ESB) er m.a. verið að skoða nokkra möguleika á skattlagningu fjármálafyrirtækja sem framtíðartekjustofns fyrir sambandið sjálft. Þrenns konar skattar hafa aðallega verið þar til skoðunar. Í fyrsta lagi svokallaður FAT (Financial Activities Tax) sem leggst á laun og hagnað fjármálafyrirtækja eftir ákveðnum reglum sem eins konar ígildi virðisaukaskatts. Rökin fyrir þessari skattlagningu eru þau að þessi atvinnugrein er undanþegin virðisaukaskatti sem gerir hana betur setta skattalega séð heldur en virðisaukaskattsskyldar atvinnugreinar. Í öðru lagi er verið að skoða svokallaðan FTT (e. Financial Transaction Tax), þar sem skattstofninn er viðskipti fjármálafyrirtækjanna. Þar er ýmist verið að skoða tiltölulega breiðan skattstofn (viðskipti af hvers kyns tagi) eða tiltekna gjaldtöku á einstök viðskipti, t.d. lánasamninga sem líkist þá einna helst stimpilgjaldi eins og lagt er á hérlendis. FTT-skatturinn er í raun eins og hver annar veltu- eða neysluskattur sem einungis er innheimtur af fjármálastofnunum. Í þriðja lagi hefur ESB skoðað sérstakan skatt eða gjald á fjármálafyrirtæki (e. bank levies), sambærilegan þeim sem lögfestur var hér á landi á árinu 2010.
>
> Tillaga þessa frumvarps er sem fyrr segir sú að tekin verði upp FAT eða fjársýsluskattur hér á landi. Lagður er til skattur með svipuðu sniði og verið hefur í Danmörku þar sem launaskattur er lagður á þau fyrirtæki sem undanþegin eru virðisaukaskatti, þ.m.t. banka, tryggingafélög og lífeyrissjóði (d. Lov om afgift af lønsum). Í tilviki fjármálafyrirtækja er skattstofninn í Danmörku heildarlaunagreiðslur og skatthlutfallið árið 2011 er 10,5% en á árunum 2000 til 2010 nam þessi skattur 9,13%.[119]

Stofn til fjársýsluskatts er allar tegundir launa eða þóknana fyrir starf, hverju nafni sem nefnist, sem skattskyld eru samkvæmt 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Undanþegnar eru greiðslur skattskyldra aðila á eftirlaunum og lífeyri, greiðslur vegna fæðingarorlofs sem fara ekki umfram þann hluta sem fæst endurgreiddur úr Fæðingarorlofssjóði, og greiðslur vegna þess hluta starfsemi þeirra sem er virðisaukaskattsskyldur. Fjársýsluskattur er 10,5% af skattstofni. Lögin tóku þegar gildi og komu til framkvæmda í staðgreiðslu vegna launagreiðslna frá og með 1. janúar 2012.

Sérstakur skattur á skrifstofu- og verslunarhúsnæði

Auk þeirra skatta sem hér hefur verið greint frá má nefna sérstakan skatt á skrifstofu- og verslunarhúsnæði sem innleiddur var með lögum 21. desember 1978 og kom til framkvæmdar við álagningu á árinu 1979.[120] Þessi skattur tók til allra eigenda slíks húsnæðis, þar á meðal sparisjóða. Skatturinn nam upphaflega 1,4% af fasteignamatsverði þess húsnæðis sem nýtt var til skrifstofu- eða verslunarrekstrar ásamt tilheyrandi lóð, enda þótt um leigulóð væri að ræða. Margar smábreytingar voru gerðar á þessum lögum, einkum álagningarhlutfallinu, ýmist upp eða niður, en það féll niður á árinu 1993 eftir að skattur af svipuðum toga bættist við tekjustofna sveitarfélaga.[121]

Hér fylgir að lokum samantekt á nokkrum lykilstærðum hvað skattlagningu sparisjóða varðar vegna áranna 2001 til 2011.

116. Sbr. lög nr. 73/2011 um ráðstafanir í ríkisfjármálum (í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við undirritun kjarasamninga o.fl.).
117. Sbr. lög nr. 164/2011 um ráðstafanir í ríkisfjármálum (aðgerðir í skattamálum, verðlagsbreytingar o.fl.).
118. Lög nr. 165/2011 um fjársýsluskatt.
119. Þskj. 198, 140. löggjafarþing 2011-2012 (enn óbirt í A-deild Alþingistíðinda).
120. Lög nr. 112/1978 um sérstakan skatt á skrifstofu- og verslunarhúsnæði.
121. Sbr. lög nr. 124/1993 um breyting á lögum nr. 90/1990, um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum. Lög nr. 90/1990 voru endurútgefin í samræmi við lög nr. 124/1993 sem lög nr. 4/1995.

Tafla 21. Skattlagning sparisjóða 2001–2011.[122]

Þús. kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Álagningarhlutfall tekjuskatts	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%	15%	15%	18%	20%
Tekjuskattur gjaldfærður	(906.023)	(502.688)	388.223	978.149	2.454.779	4.939.008	2.561.773	(16.847.307)	(11.511.404)	768.909	137.022
Eignarskattur gjaldfærður	82.360	50.717	63.748	60.615	622	–	–	–	–	–	–
Sérst. skattur á fjármálafyrirtæki	.	.	.	.	.	.	.	.	.	8.944	11.641
Skattskuldbinding í árslok	1.378.218	949.265	1.215.688	2.032.027	4.307.701	9.545.939	12.095.287	44.025	3.498	12.729	8.158
Skattinneign í árslok	–	–	–	–	–	**193.842**	**15.439**	**4.887.411**	**15.654.793**	**573.276**	**442.553**

Eftirlitsgjald til FME

Til viðbótar við framangreinda skatta til ríkissjóðs hafa sparisjóðir greitt eftirlitsgjald sem rennur beint til reksturs Fjármálaeftirlitsins og er innheimt af Fjármálaeftirlitinu samkvæmt lögum nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Álagning gjaldsins fer fram eigi síðar en 15. janúar ár hvert. Viðskiptabankar og sparisjóðir greiða tiltekið hlutfall af eignum eins og þær voru í árslok rúmu ári fyrir álagningu. Álagningarhlutfallið hefur tekið breytingum á hverju ári frá setningu laganna. Í töflu 22 eru álagningarhlutföllin tilfærð, auk upplýsinga um hvað sparisjóðirnir og Sparisjóðabankinn greiddu á árunum 2001–2011. Þar sem svo lág hlutföll eru erfið aflestrar er búið að umreikna hlutfallið fyrir sparisjóði þannig að það sýni hvert eftirlitsgjaldið var í krónum fyrir hverja milljón króna í eignum. Eftirlitsgjaldið lækkaði mikið hlutfallslega frá því um aldamótin og til bankahrunsins. Af þeim sökum stækkaði Fjármálaeftirlitið hvergi nærri í takt við stækkun eftirlitsskyldra aðila.

Tafla 22. Eftirlitsgjald sparisjóða til Fjármálaeftirlitsins.

Þús. kr.	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TIF-framlag, Sparisjóðabankinn	4.822	6.222	11.315	11.367	.	.
TIF-framlag, sparisjóðir	196.625	245.065	320.627	440.063	383.069	528.451
Samtals	**201.447**	**251.287**	**331.942**	**451.430**	**383.069**	**528.451**

Upplýsingar frá Tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta, 19. febrúar 2014.

TIF-gjald

Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta var stofnaður með setningu laga nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta sem öðluðust gildi 1. janúar 2000. Sjóðurinn yfirtók þá eignir og skuldir Tryggingarsjóðs viðskiptabanka og innstæðudeildar Tryggingarsjóðs sparisjóða sem lagðir voru niður frá sama tíma. Þetta var í tengslum við tilskipun Evrópusambandsins um tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 97/9/EC. Sú tilskipun kveður á um samræmdar reglur um lágmarksvernd fyrir fjárfesta sem eiga kröfu á hendur fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og lánastofnanir í tengslum við viðskipti með verðbréf gegn greiðsluerfiðleikum viðkomandi fyrirtækis.

Samkvæmt lögunum var stefnt að því að heildareign innstæðudeildar sjóðsins skyldi ávallt nema að minnsta kosti 1% af meðaltali tryggðra innstæðna í viðskiptabönkum og sparisjóðum á næstliðnu ári. Næði heildareign ekki þessu lágmarki skyldu allir viðskiptabankar og sparisjóðir greiða gjald til sjóðsins sem næmi 0,15% af meðaltali tryggðra innstæðna í hlutaðeigandi viðskiptabanka eða sparisjóði á næstliðnu ári. Auk þess skyldi hver viðskiptabanki og sparisjóður leggja fram ábyrgðaryfirlýsingu um að hann myndi inna af hendi tiltekna greiðslu til deildarinnar næði heildareign hennar ekki tilskildu lágmarki.

Með lögum nr. 55/2011 bættist ákvæði til bráðabirgða við fyrrnefnd lög. Almennt iðgjald skyldi nema sem svarar 0,3% á ári af öllum innstæðum hjá viðkomandi innlánsstofnun. Auk slíks iðgjalds skyldi hver innlánsstofnun greiða breytilegt iðgjald í samræmi við áhættustuðul sem Fjármálaeftirlitið gæfi hverri innlánsstofnun. Einnig varð sjóðnum heimilt að innheimta viðbótariðgjöld til að standa straum af kostnaði, afborgunum og greiðslum vaxta af lánum. Slíkt iðgjald skyldi þó aldrei vera hærra en sem næmi 0,6% af tryggðum innstæðum hjá viðkomandi innlánsstofnun. Lögin tóku gildi 31. maí 2011.

Í töflu 23 má sjá framlag sparisjóðanna og Sparisjóðabankans til innstæðudeildar sjóðsins á árunum 2006–2011. Ekki var unnt að afla upplýsinga um framlagið 2001–2005. Til og með 2010 voru greiðslurnar vegna næstliðins árs, en frá 2011 var um samtímainnheimtu að ræða.

122. Sparisjóðabankinn er meðtalinn.

Tafla 23. Árlegt framlag sparisjóða til Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta 2006–2011.

Þús. kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hlutfall af eignum, bankar	0,016%	0,010%	0,011%	0,011%	0,009%	0,008%	0,007%	0,007%	0,007%	0,018%	0,027%
Hlutfall af eignum, sparisjóðir	0,016%	0,010%	0,011%	0,011%	0,009%	0,008%	0,007%	0,007%	0,007%	0,016%	0,024%
Gjaldið í kr. á hverja millj. kr. í eign	156	101	108	115	87	79	71	66	69	159	244
Lágmarksgjald þús. kr.	350	400	400	400	400	400	600	600	600	600	1.000
Eftirlitsgjald, Sparisjóðabankinn	4.702	4.562	5.865	5.084	3.284	3.653	4.671	5.928	19.536	•	•
Eftirlitsgjald, sparisjóðir	17.146	18.422	20.994	22.127	19.522	21.613	27.759	34.126	45.466	41.900	24.982
Samtals	**21.848**	**22.984**	**26.859**	**27.211**	**22.806**	**25.266**	**32.430**	**40.054**	**65.002**	**41.900**	**24.982**

Upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu, 13. febrúar 2014.

Auk þessara greiðslna greiddu sparisjóðirnir og Sparisjóðabankinn samtals tæpar 1,6 milljónir króna til verðbréfadeildar sjóðsins árið 2006.

8.8 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um reikningsskil sparisjóðanna

Allir sparisjóðirnir gerðu reikningsskil sín í samræmi við reglur Fjármálaeftirlitsins og lög um ársreikninga þar til margir þeirra tóku upp reikningsskil í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRS) á árunum 2005–2007. Ársreikningar samdir eftir reglum Fjármálaeftirlitsins og ársreikningalögum voru undantekningarlítið í fullu samræmi við reglurnar.

Árið 2004 var sú breyting gerð á lögum um ársreikninga að heimilt varð að meta til gangvirðis óskráð hlutabréf sem færð voru í veltubók. Breyting þessi var gerð í samræmi við ákvæði tilskipunar 2001/51/EB. Nokkrir sparisjóðir tóku að fylgja þessari reglu í ársreikningi sínum 2005 og mátu tilteknar óskráðar fjáreignir upp í bókum sínum og gátu með því bókfært umtalsverðan gengishagnað. Þetta gerðu þeir án þess að hlíta þeim skilyrðum sem gangvirðismatið skyldi byggt á samkvæmt lögunum, þ.e. að greina skilmerkilega frá því í skýringum á hverju matið var byggt. Sem dæmi um þetta má nefna Sparisjóðinn í Keflavík sem í ársreikningi 2005 tekjufærði rúmlega milljarðs króna hækkun á mati eignarhluta síns í Exista hf. Var það nær allur hagnaður sparisjóðsins það ár og voru 12% hans greidd út sem arður til stofnfjáreigenda.

Lán til íbúðakaupa sem veitt voru í samstarfi við Íbúðalánasjóð á árunum 2004 og 2005 voru bókfærð sem eign sparisjóðanna enda þótt ávinningur og áhætta af þessum lánum hefði flust yfir til Íbúðalánasjóðs. Að vísu var fjármögnun þeirra frá Íbúðalánasjóði skuld á móti. Efnahagsreikningur sparisjóðanna í heild var 42 milljörðum króna stærri fyrir vikið, án þess að umrædd útlán skiluðu vaxtamun. Þessi reikningshaldslega meðferð er umdeilanleg að mati rannsóknarnefndarinnar og gat haft þensluhvetjandi áhrif á sparisjóðina. Þau rök að sparisjóðirnir héldu 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, standast ekki skoðun.

Við upptöku IFRS voru gerðar strangari kröfur um skýringar í ársreikningi. Almennt má segja um ársreikninga sparisjóðanna að það skorti á að upplýsingar í skýringum fullnægðu kröfum staðlanna, misjafnlega mikið þó. Hjá minni sparisjóðunum sem tóku upp IFRS var skýringunum verulega áfátt. Nægileg þekking á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum var ekki fyrir hendi innan allra þeirra sparisjóða sem tóku upp reikningsskil í samræmi við staðlana. Stjórnendur þeirra leituðu því utanaðkomandi aðstoðar við gerð ársreikningsins. Ekki verður fullyrt um hvers vegna sumir sparisjóðanna kusu að taka upp alþjóðlegar reikningsskilareglur þegar þeim bar ekki skylda til þess, því slíkt hafði í för með sér umtalsverðan kostnaðarauka fyrir þá.

Í öllum þeim tilvikum sem utanaðkomandi aðstoð við reikningsskilin var keypt var leitað til sama endurskoðunarfyrirtækis og endurskoðaði ársreikninginn. Þetta bauð heim óhæðisvanda. Hafi endurskoðandinn samið ársreikninginn endurskoðar hann sín eigin verk. Endurskoðendur bera þó ekki ábyrgð á ársreikningnum, heldur stjórn og sparisjóðsstjóri.

Hjá flestum þeirra sparisjóða sem ekki tóku upp reikningsskil í samræmi við IFRS var ýmislegt aðfinnsluvert við reikningshaldslegt mat, einkum á útlánum, sem nefndin telur að tilefni hafi verið til að færa enn frekar niður í árslok 2007 og 2008 en gert var.

Stundum var reglum IFRS beitt við mat á útlánum og verðbréfum en fullyrt í skýrslu stjórnar að reikningurinn væri gerður í samræmi við reglur Fjármálaeftirlitsins. Textaskýringar í reikningunum voru villandi hvað þetta varðaði. Þetta kann að eiga rætur að rekja til þess að Fjármálaeftirlitið sendi frá sér á árinu 2005 umræðuskjal með drögum að breyttum reglum um reikningsskil lánastofnana, sem ætlunin var að leystu af hólmi gildandi reglur. Í drögunum var leitast við að breyta almennum reglum um reikningsskil lánastofnana til samræmis við alþjóðlegu staðlana, einkum hvað varðaði framsetningu og matsákvæði. Gert var ráð fyrir að breyttar reglur tækju gildi frá og með reikningsárinu 2006. Af því varð þó ekki, en margir sparisjóðir tóku að haga reikningsskilum sínum fyrir árið 2007 samkvæmt þeim.

9. ÚTLÁN SPARISJÓÐANNA

Útlán voru stærsta eign sparisjóðanna og afskriftir af þeim höfðu mest áhrif á rekstur og eiginfjárstöðu þeirra af öllum liðum í ársreikningi. Rannsóknarnefndin beindi sjónum sínum að því hvaða einkenni, ákvarðanir og reglur sem vörðuðu útlán sparisjóðanna höfðu áhrif á það hvort lán töpuðust eða ekki. Regluverk um lánveitingar, útlánaeftirlit og afskriftir útlána var skoðað. Í hverjum sparisjóði valdi rannsóknarnefndin úrtak útlána miðað við stærð þeirra og hlutfallslegt framlag í afskriftareikning. Með skoðun fundargerða, lánasamninga og annarra skjala að baki þeim lánum, er fjallað um þau atriði sem skýra tap af útlánum hvers sparisjóðs. Áhrifum útlána á rekstur sparisjóðanna 2008–2011 eru gerð skil með því að skoða útlánin, bæði almennt og með tilliti til úrtaks í hverjum sparisjóði fyrir sig, hvað varðar þá mynt sem útlánin voru veitt í, tilgang þeirra, fjárhæðir þeirra, staðbundna þekkingu lánveitanda, veð að baki lánunum, endurgreiðsluferil þeirra sem og aðra þætti sem varpað geta ljósi á útlánastefnu sparisjóðanna. Útlán stærri sparisjóðanna, Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Byrs sparisjóðs, Sparisjóðsins í Keflavík, og Sparisjóðs Mýrasýslu, voru samtals tæplega 89% af heildarútlánum sparisjóðanna í lok árs 2007. Þó að útlán þeirra hafi vegið þyngst og þannig haft mest áhrif á heildarútkomuna þá greindi rannsóknarnefndin útlán minni sparisjóðanna með sama hætti og þeirra stærri til þess að varpa ljósi á mismunandi árangur í rekstri sparisjóðanna, en enginn stærri sparisjóðanna var enn starfandi í lok árs 2011.[1]

„Í ársbyrjun 2007 hafna ég því að lána viðskiptavinum sparisjóðsins erlend lán. Ég hafnaði því ekki af því ég teldi þau ólögleg. Það eru lán í íslenskum krónum bundin við erlendar myntir sem síðar voru dæmd ólögleg. Ég lánaði þau ekki af því gengið var svo vitlaust skráð hér á landi, dollarinn fór niður fyrir 59 krónur á þessum tíma. Það var útilokað að mínu mati að við gætum haldið svona áfram lengi og ég bauð viðskiptavinum sparisjóðsins að taka lán í íslenskum krónum á hagstæðum kjörum og breyta þeim í erlendar myntir eftir tvö til þrjú ár, því það myndi eitthvað gerast í gjaldeyrismálum í millitíðinni."

Úr skýrslu Guðmundar E. Lárussonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Suður-Þingeyinga, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Í b-lið þingsályktunar Alþingis frá 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna er rannsóknarnefndinni falið að meta starfshætti sparisjóðanna og varpa ljósi á hverjar séu helstu orsakir mismunandi árangurs í rekstri þeirra. Meðal þeirra atriða sem rannsóknarnefndinni var falið að skoða til að bregða birtu á starfsemi sparisjóðanna var útlánastefna þeirra. Þar sem yfirlýst útlánastefna lá jafnan ekki fyrir hjá sparisjóðunum, þurfti rannsóknarnefndin að kanna útlánasöfn þeirra til að bregða birtu á útlánastefnuna sem í reynd var unnið eftir, svo hægt væri að meta árangur sparisjóðanna í ljósi hennar. Aðferðir rannsóknarnefndarinnar við skoðun á útlánasöfnum sparisjóðanna og við val á úrtaki í hverjum sparisjóði, auk Sparisjóðabankans, eru útskýrðar nánar hér aftar í kaflanum.

Greiningu á útlánasafni sparisjóðanna, sem byggð er á könnun á útlánum hvers sparisjóðs fyrir sig, er að finna í köflum skýrslunnar um einstaka sparisjóði. Þannig næst fram samanburður á mismunandi áhrifum útlánasafna sparisjóðanna á rekstur hvers sparisjóðs fyrir sig. Í þessum kafla er hins vegar bent á ýmis megineinkenni sem rannsóknarnefndin fann við könnun á útlánasöfnum sparisjóðanna og dregnar saman helstu niðurstöður þeirrar könnunar. Í fyrstu er athyglinni beint að útlánum og afskriftum sparisjóðanna í heild, þá gerð grein fyrir aðferðarfræði rannsóknarnefndarinnar við þessa athugun og svo gerð stuttlega grein fyrir regluverki sparisjóðanna um útlán, heimildir og ákvarðanatöku um veitingu þeirra. Þá er dregin upp mynd af útlánasöfnum sparisjóðanna eftir því til hvaða verkefna var lánað, farið yfir tryggingaþekju þeirra sem og þær tryggingar og veð sem stóðu að baki lánum, til að meta gæði þeirra. Sérstaklega er hugað að markaðssvæðum sparisjóðanna, en þau geta verið áhrifavaldar um árangur starfsemi smærri fjármálafyrirtækja sem ætlað er að starfa á afmörkuðu markaðssvæði.

Þá er í kaflanum að finna umfjöllun um sölu stærstu sparisjóðanna á meirihlutaeign sinni í Icebank hf. til annarra sparisjóða, aðila utan sparisjóðakerfisins og félaga í eigu eða í tengslum við stjórnendur bankans. Að langmestu leyti voru hlutafjárkaupin fjármögnuð innan úr sparisjóðakerfinu sjálfu og kaupendurnir lögðu lítið eigið fé fram til kaupanna, ef nokkuð. Lánin sem veitt voru til kaupanna töpuðust öll og afskriftir vegna þeirra voru þær stærstu í úrtaki rannsóknarnefndarinnar af útlánasöfnum stærri sparisjóðanna. Þau höfðu mikil áhrif á rekstur þeirra sparisjóða sem komu að málinu.

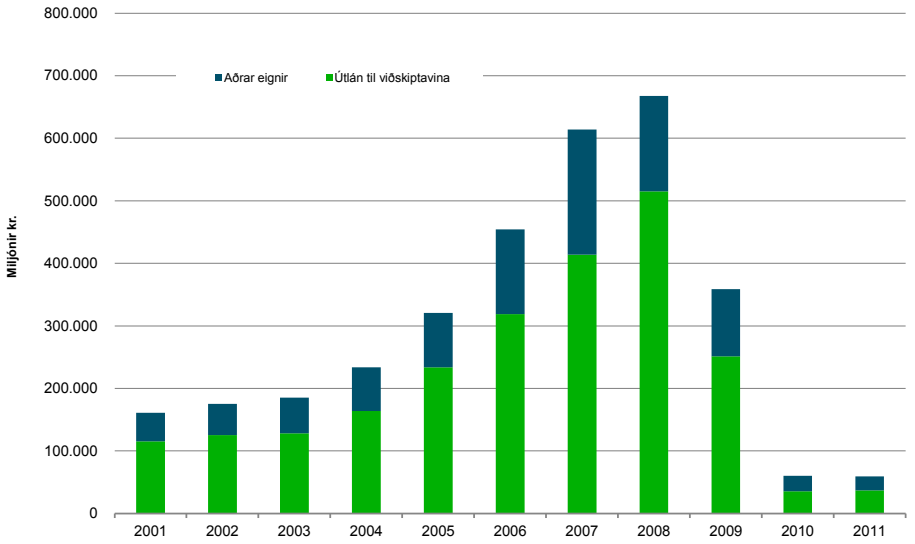
1. Rannsóknarnefndin skoðaði útlán Sparisjóðabanka Íslands hf. með sömu aðferðafræði og útlán sparisjóðanna. Hann kemur þó ekki til umfjöllunar í þessum kafla en ákveðnum þáttum í starfsemi hans eru gerð skil í 31. kafla.

9.1 Útlán og afskriftir útlána sparisjóðanna

Útlán sparisjóðanna tveir þriðju af heildareignum þeirra 2001–2011

Útlán sparisjóðanna voru tveir þriðju af heildareignum þeirra 2001–2011. Hér er fjallað bæði um útlán til viðskiptavina og heildarútlán, en heildarútlán eru útlán til viðskiptavina eins og þau birtast í ársreikningi, að viðbættri stöðu afskriftareiknings útlána í árslok.

Mynd 1. Útlán og heildareignir sparisjóðanna 2001–2011.[2]



Útlán sparisjóðanna til viðskiptavina námu rúmum 115 milljörðum króna í lok árs 2001 og jukust mikið fram til ársins 2008 þegar þau námu 515 milljörðum í árslok. Í lok árs 2011 námu þau síðan tæpum 37 milljörðum króna. Skuldabréf voru jafnan algengasta útlánaformið en þar á eftir komu yfirdráttarlán. Sem hlutfall af útlánum námu skuldabréf mest 84% útlána árið 2005 og yfirdráttarlán mest 30% árið 2001. Afurða-og rekstrarlán voru ekki veigamikil hjá sparisjóðunum í þessu samhengi, en hæst námu þau 4,8 milljörðum króna árið 2008. Í töflum í ársreikningum sparisjóðanna, sem svipar til þeirrar sem birt er hér sem tafla 1, voru lánasamningar ýmist flokkaðir sem „skuldabréf“ eða „annað“, þar sem enginn sérstakur flokkur var fyrir þá. Sparisjóðirnir nýttu lánasamninga í sífellt meira mæli í stað skuldabréfa, meðal annars til þess að veita lán í erlendri mynt.[3] Önnur lán jukust mikið frá árinu 2005 og náðu hámarki 2008 þegar þau námu 42 milljörðum króna.

Tafla 1. Útlánaform heildarútlánasafns sparisjóðanna 2001–2011.[4]

Milljónir kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Yfirdráttarlán	34.609	32.392	31.685	33.880	35.625	45.428	49.260	51.745	37.834	6.974	7.414
Afurða- og rekstrarlán	1.101	1.146	814	503	597	1.230	2.494	4.808	3.190	267	118
Víxlar	2.556	2.277	1.821	1.278	934	552	506	530	402	15	11
Skuldabréf	75.351	82.952	93.679	125.320	196.351	260.771	331.678	414.313	169.846	20.191	23.428
Innleystar ábyrgðir	73	33	8	6	253	593	686	1.590	1.337	1.120	693
Annað	1.507	6.507	3	2.906	145	10.386	29.358	42.112	38.845	7.178	5.206
Útlán til viðskiptavina	**115.196**	**125.308**	**128.009**	**163.893**	**233.904**	**318.960**	**413.981**	**515.101**	**251.454**	**35.745**	**36.703**

Lán til einstaklinga voru í meiri hluta

Stærstu lántakendur sparisjóðanna voru einstaklingar og fyrirtæki en útlán til hins opinbera, þ.e. ríkissjóðs, ríkisstofnana og sveitarfélaga, námu að meðaltali 2% af útlánum á árunum 2001–2011. Lán til einstaklinga voru að meðaltali 54,6% af útlánum til viðskiptavina 2001–2011. Úrtak rannsóknarnefndarinnar náði að meðaltali til 51% sérgreindra afskrifta og 44% allra afskrifta á árunum 2008–2011. Þar á meðal voru fáir einstaklingar.

2. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.
3. Þar undir geta fallið lán sem greidd voru út í íslenskum krónum en voru bundin gengi erlendrar myntar.
4. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

Lán til einstaklinga voru mörg og lítil, enda að mestu leyti lán til fasteignakaupa,[5] en önnur lán til þeirra voru yfirdráttar- og greiðslukortalán. Einstaklingslánin voru ekki áberandi í stærstu afskriftum sparisjóðanna í úrtaki rannsóknarnefndarinnar, en afskriftir af þeim hafa verið þó nokkrar, meðal annars vegna gengislánadóma, „110% leiðarinnar“[6] og fleiri úrræða. Stærstu útlánum til einstaklinga, sem rannsóknarnefndin taldi ástæðu til að gera sérstaklega grein fyrir, eru gerð skil í umfjöllun um útlán einstakra sparisjóða.

Tafla 2. Skipting útlánasafns sparisjóðanna 2001–2011.[7]

Sundurliðun eftir lántakendum:	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ríkissjóður og ríkisstofnanir	0,2%	0,2%	0,5%	2,1%	2,1%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,1%	0,1%
Bæjar- og sveitarfélög	1,3%	1,2%	1,4%	0,9%	0,7%	0,4%	0,1%	0,3%	0,7%	1,2%	1,3%
Fyrirtæki	49,0%	49,3%	46,1%	40,8%	38,2%	39,6%	39,5%	42,5%	53,6%	42,7%	40,8%
Einstaklingar	49,5%	49,3%	52,0%	56,3%	59,0%	59,4%	59,8%	56,7%	45,2%	55,9%	57,8%
Samtals	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Mismunandi vægi atvinnugreina í lánasöfnum sparisjóðanna

Í lánareglum stóru sparisjóðanna voru ákvæði um að skuldbindingar einnar atvinnugreinar skyldu ekki fara yfir ákveðin mörk. Í útlánareglum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðsins í Keflavík voru til að mynda ákvæði um að skuldbindingar einnar atvinnugreinar skyldu ekki fara yfir 30% af heildarkröfum. Ekki reyndi þó á þessar reglur þar sem hlutur einstaklinga í lánasafninu var nær undantekningarlaust stærri en hlutur lögaðila. Engin atvinnugrein var meira en fjórðungur af lánasafninu í heild, en fyrirtæki á sviði verslunar- og þjónustustarfsemi voru að meðaltali stærstu lántakendurnir meðal fyrirtækja. Sjávarútvegur var talsvert stærri atvinnugrein að meðaltali en landbúnaður hjá sparisjóðunum öllum en skipting milli þessara tveggja atvinnugreina var misjöfn eftir sparisjóðum. Í því sambandi skipti staðsetning og þjónustusvæði sparisjóðsins miklu. Sem dæmi má nefna að hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóði voru lántakar í landbúnaði og sjávarútvegi innan við 1%. Sjávarútvegur var aftur á móti langstærsta atvinnugreinin hjá Sparisjóði Strandamanna, Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis og Sparisjóði Siglufjarðar (síðar Afli sparisjóði), og mjög stór atvinnugrein hjá Sparisjóðnum í Keflavík, Sparisjóði Norðfjarðar, Sparisjóði Svarfdæla, og Sparisjóði Ólafsfjarðar. Landbúnaður var langstærsta atvinnugreinin hjá Sparisjóði Mýrasýslu en fáir lántakendur sparisjóðsins störfuðu í sjávarútvegi.

Tafla 3. Atvinnugrein fyrirtækja sem voru lántakar sparisjóðanna 2001–2011.[8]

Sundurliðun eftir lántakendum:	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Landbúnaður	1,6%	2,7%	2,0%	1,4%	1,9%	1,3%	1,4%	1,6%	0,8%	5,3%	5,4%
Sjávarútvegur	9,4%	12,2%	5,7%	3,8%	3,8%	2,8%	1,6%	2,4%	5,0%	13,5%	12,0%
Verslun	14,0%	7,9%	12,7%	7,0%	5,2%	5,0%	4,6%	5,6%	8,2%	4,3%	4,4%
Iðnaður	7,0%	6,5%	7,0%	5,4%	6,3%	9,1%	9,0%	8,9%	9,1%	6,1%	5,7%
Byggingaverktakar	2,3%	4,8%	5,5%	5,5%	3,6%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,4%
Samgöngur	0,2%	0,1%	0,4%	0,6%	0,9%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%
Raforkumál	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	0,0%
Þjónustustarfsemi	14,4%	15,1%	12,9%	17,1%	16,2%	19,8%	22,6%	23,9%	30,1%	11,3%	12,6%
Fyrirtæki	**49,0%**	**49,3%**	**46,1%**	**40,8%**	**38,2%**	**39,6%**	**39,5%**	**42,5%**	**53,6%**	**42,7%**	**40,8%**

Hjá stærri sparisjóðunum voru lán til eignarhaldsfélaga algengari og stærri en í minni sparisjóðunum.[9] Oft var þar um að ræða einkahlutafélög með lítið eigið fé. Félögin fjárfestu gjarnan í verðbréfum og var misjafnt undir hvaða atvinnugrein þau féllu. Sé litið til lántakenda á sviði þjónustustarfsemi, hækkaði hlutdeild þeirra í lánasafni sparisjóðanna smám saman úr 30% í árslok 2001 í tæp 60% 2009. Ári síðar voru þau um 30% útlánasafnsins.

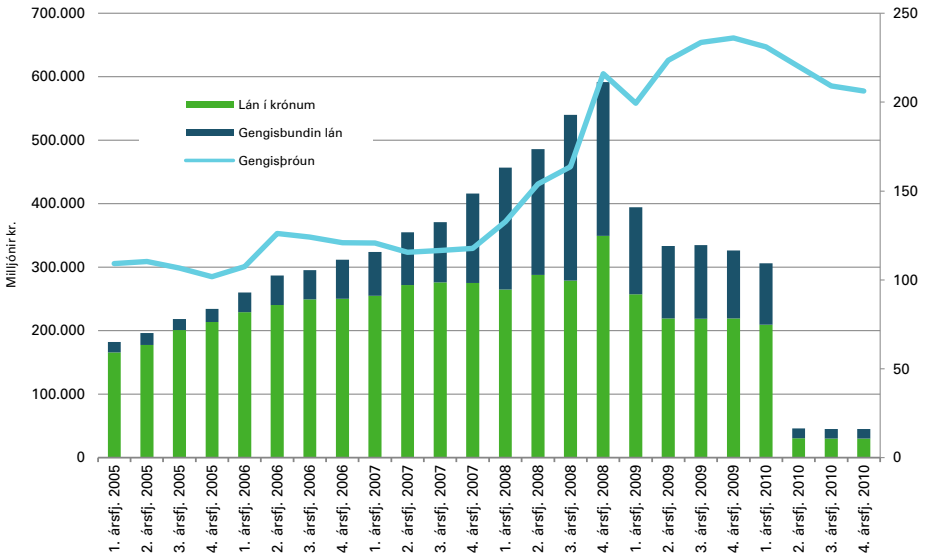
5. Oft er einfaldlega vísað til þeirra sem íbúðalána.
6. Sjá nánari umfjöllun hér aftar í kaflanum og í 13. kafla.
7. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.
8. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.
9. Stórir sparisjóðir eru Sparisjóður Mýrasýslu frá 2001 til 2008, Sparisjóðurinn í Keflavík frá 2001 til 2009, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis frá 2001 til 2008 og Byr sparisjóður til ársins 2009 en samtala efnahags Sparisjóðs vélstjóra og Sparisjóðs Hafnarfjarðar er notuð fyrir tímabilið frá 2001 til 2006 þegar Sparisjóður Hafnarfjarðar sameinaðist Sparisjóði vélstjóra og úr varð sameinaður sjóður, Byr sparisjóður, í ársbyrjun 2007. Fjármögnunarþættir eru innlán, lántaka, skuldir við lánastofnanir, aðrar skuldir og víkjandi skuldir.

Mörg eignarhaldsfélög féllu í þennan flokk, sem skýrir að hluta þennan vöxt fram til ársins 2009. Breytingar árið eftir eru einkum vegna þess að þá hættu tveir stærstu sparisjóðirnir starfsemi, en hjá þeim var hlutfall þjónustufyrirtækja hærra en hjá þeim minni. Auk þess afskrifuðu sparisjóðirnir sem áfram störfuðu mörg lán til eignarhaldsfélaga árið 2010.

Íbúðalán í sókn 2004

Skipta má þróun vaxtar útlána sparisjóðanna í tvo hluta. Annars vegar frá árinu 1997 til 2003 þegar útlán jukust með nokkuð jöfnum hætti milli ára, og hins vegar frá árinu 2004 þegar vöxtur útlána var mun meiri en áður hafði sést. Á árinu 2004 hófu viðskiptabankarnir þrír sókn inn á íbúðalánamarkað og buðu hagstæðari kjör og veðhlutföll en áður hafði tíðkast. Við það jukust útlán til einstaklinga mikið og tóku sparisjóðirnir virkan þátt í aukinni samkeppni á fasteignalánamarkaði. Á svipuðum tíma jukust önnur útlán sparisjóðanna, í mismiklum mæli þó, til viðskiptavina sem fjárfestu meðal annars í hlutabréfum, eignarhaldsfélögum og almennt í atvinnustarfsemi. Má að miklu leyti rekja þessa aukningu til betra aðgengis að fjármagni en áður hafði verið, til að mynda með lánum í erlendri mynt með lægri vöxtum.[10]

Mynd 2. **Gengisbundin útlán sparisjóðanna 2005–2010.**[11]



„Nei, í upphafi vorum við ekki með erlend lán til viðskiptavina sparisjóðsins, og það var ekki fyrr en viðskiptavinir fóru að hóta því að þeir myndu bara fara annað með sín viðskipti ef þeir ekki fengju, því að það voru allir að fá erlend lán og þetta var bara „draumur í dós“ að þeirra sögn. Þá þurftum við að fara að fjármagna erlendu lánin hjá okkur og það var gert með þessari lánalínu, erlendu lánalínu.“

Úr skýrslu Helga Jóhannssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Ólafsfjarðar, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Frá því snemma árs 2006 til 3. ársfjórðungs 2008 jukust útlán í íslenskum krónum lítið hjá sparisjóðunum öllum, en þau hækkuðu úr 229 milljörðum króna í 279 milljarða króna. Á sama tíma hækkuðu lán í erlendum myntum úr 31 milljarði króna í 261 milljarð króna. Hluta þeirrar aukningar má skýra með gengisfalli íslensku krónunnar síðla árs 2008 en útlánaaukning ársins 2007 var til að mynda nær eingöngu vegna lána í erlendum myntum. Ný útlán á árinu 2008 voru fá og flest til endurnýjunar eða myntbreytingar eldri lána. Bókfært virði útlána í krónum hækkaði árið 2008, nær eingöngu vegna gengisfalls íslensku krónunnar, en undir lok ársins hófu sumir sparisjóðir, aðallega þeir stærri, að myntbreyta lánum úr erlendum myntum í íslenskar krónur. Þessar myntbreytingar eru helsta ástæða þess að lán í íslenskum krónum jukust á síðasta ársfjórðungi ársins 2008. Bókfært virði útlána lækkaði eftir það, einkum vegna þess að fjórir stærstu sparisjóðirnir hættu starfsemi en jafnframt vegna mikilla afskrifta útlána.

„Maður brosir svo að því þegar fólk segir: „Ég var látinn taka erlent lán.“ Fólk bara settist fyrir framan mig og sagði: „Ef þú lætur mig ekki fá erlent lán, þá erum við farin annað í viðskipti“. Við lánuðum einstaklingum nánast eiginlega ekki neitt, það voru mjög fá lán til einstaklinga af erlendum lánum. Það voru ekki mörg lán. Þetta voru fyrst og fremst fyrirtæki.“

Úr skýrslu Angantýs V. Jónassonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Vestfirðinga, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Mikil virðisrýrnun af lánum í erlendri mynt – lánað til þeirra sem ekki höfðu tekjur í sömu gjaldmiðlum

Mikil virðisrýrnun varð á útlánasafni sparisjóðanna í erlendum myntum frá haustinu 2008 og liggja til þess margar ástæður. Til að mynda sýndi athugun rannsóknarnefndarinnar á lánasöfnum sparisjóðanna að stór hluti lána í erlendum myntum var til aðila sem ekki höfðu tekjur í sömu gjaldmiðlum, og jafnan voru þau tryggð með veði í eignum sem ekki tóku breytingum í takt við gengisbreytingar krónunnar. Eftir áföllin sem dundu yfir á íslenskum fjármálamarkaði haustið 2008, og með gengisfalli íslensku krónunnar, urðu margir þessara lántaka ekki borgunarmenn fyrir skuldunum, til að mynda var nokkuð

10. Um vaxtakjör mynta og íslensku krónunnar er fjallað í 10. kafla, um fjármögnun sparisjóðanna.
11. Byggt á upplýsingum úr ársfjórðungslegum skýrslum sparisjóðanna til Fjármálaeftirlitsins um útlán og vanskil. Gengisþróun er meðaltalsgengisvísitala fyrir þriggja mánaða tímabil í hverjum punkti.

um einkahlutafélög með lágmarks eigið fé sem urðu gjaldþrota á árunum 2009–2011.[12] Þetta er þó ekki algilt, því sparisjóðir í sjávarplássum lánuðu erlend lán til útgerða sem voru með tekjur í erlendum gjaldmiðlum, og eru margir þeirra sem fengu lán í erlendum myntum enn að greiða af þeim. Dómar um gildi lána í íslenskum krónum sem bundin voru gengi erlenda gjaldmiðla höfðu þó töluverð áhrif á lánasöfn sparisjóðanna þar sem lán hafa verið lækkuð með tilliti til dómanna og vegna annarra úrræða sem buðust þeim sem voru í greiðsluvanda, svo sem „110% leiðin“ og „beina brautin“.

Í lok febrúar 2012 fór Fjármálaeftirlitið fram á að lánastofnanir mætu áhrif dóms Hæstaréttar frá 15. febrúar sama ár á bókfært virði útlánasafna þeirra. Fjármálaeftirlitið hafði sent sambærilega beiðni í júní 2010 eftir dóm Hæstaréttar 16. júní 2010. Gefið var upp flokkunarkerfi útlána sem byggt var á þeirri mynt sem höfuðstóll, útborgun og afborganir

„Þegar allir viðskiptabankarnir falla áttum við í engin hús að venda varðandi framvirka samninga í erlendum myntum. Við leituðum til Seðlabankans og þeir gátu ekkert gert. Þá var ekki nema ein leið eftir og það var að breyta samsetningu útlána þannig að fjármögnun annars vegar og útlán hins vegar mundu stemma.“

Úr skýrslu Guðmundar Haukssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Gjaldeyrisjöfnuður sparisjóðanna vegna útlána í erlendri mynt

Til þess að draga úr gjaldeyrisáhættu leituðu íslenskar fjármálastofnanir leiða til þess að jafna erlendar eignir og skuldir, enda er þeim skylt samkvæmt lögum að hafa ákveðinn jöfnuð milli þeirra.* Minni sparisjóðirnir voru með samning við Sparisjóðabankann um erlendar lánalínur sem þeir drógu á þegar erlend útlán voru veitt til viðskiptavina. Þeir skulduðu Sparisjóðabankanum jafn háar fjárhæðir í erlendum myntum og viðskiptavinir þeirra skulduðu þeim í sömu myntum og þannig hélst ákveðinn jöfnuður.** Sumir minni sparisjóðanna áttu aðrar erlendar eignir en útlán, til að mynda átti Sparisjóður Suður-Þingeyinga töluverðan erlendan gjaldeyri á ákveðnum tímum ársins, sem hann keypti af ferðamönnum á starfssvæði sparisjóðsins. Til þess að jafna erlendar eignir sem þessar og erlendar skuldir, gerðu minni sparisjóðirnir framvirka gjaldeyrissamninga við Sparisjóðabankann. Stærri sparisjóðir fjármögnuðu sig að miklu leyti sjálfir erlendis frá og nýttu það fjármagn til þess að endurlána og veittu lán í erlendum myntum. Þeir voru þó, að Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis undanskildum, allir með samninga um erlend endurlán við Sparisjóðabankann sem þeir nýttu til að fjármagna hluta erlendra útlána sinna. Þá gerðu þeir einnig framvirka samninga við Sparisjóðabankann.

Með ákvörðun Fjármálaeftirlitsins 21. mars 2009 um ráðstöfun eigna og skulda Sparisjóðabanka Íslands hf. voru erlendar lánalínur sparisjóðanna fluttar til Seðlabankans. Þar með varð Seðlabankinn stærsti kröfuhafi sparisjóðanna og hófust viðræður um uppgjör þessara skulda fljótlega eftir flutninginn.*** Þeir sparisjóðir sem höfðu fjármagnað sig á erlendum markaði stóðu í samningaviðræðum við kröfuhafa sína um niðurfærslu skulda sem voru erfiðar viðureignar og urðu raunar ekki útkljáðar. Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjár- og hluthafafunda þessara sparisjóða því þeir uppfylltu ekki eiginfjárskilyrði, meðal annars vegna þess að eignir höfðu verið færðar niður, en ekki náðist samkomulag um niðurfærslu skulda. Þeir sparisjóðir sem ekki fjármögnuðu erlend útlán sín með lántöku á erlendum markaði gerðu upp við Seðlabankann. Samningsaðstaða þeirra var því önnur og ef til vil betri en þeirra sem þurftu að semja við erlenda lánardrottna. Hluti uppgjörsins við Seðlabankann fór fram í lok árs 2010 en breytingar urðu á uppgjöri nokkurra sparisjóða síðar. Áður en til uppgjörsins kom höfðu sparisjóðirnir fært niður hluta útlána sinna til viðskiptavina, sem höfðu verið fjármögnuð með lánalínum hjá Sparisjóðabankanum, og myndaðist ákveðið misræmi á efnahagsreikningi þeirra vegna þessa. Eiginfjárstaða þeirra var slæm og batnaði ekki fyrr en með uppgjöri við Seðlabankann.

* Um gjaldeyrisjöfnuð og skýrsluskil sparisjóðanna er fjallað í 6. kafla.
** Um þessa fjármögnun Sparisjóðabankans er nánar fjallað í 11. kafla skýrslunnar.
*** Um uppgjör skuldanna er fjallað í 13. kafla skýrslunnar.

lánasamnings voru í. Flokkarnir voru merktir með bókstöfum og var flokkur F fyrir útlán þar sem annaðhvort var viðurkennt að þau fælu í sér ólögmæta gengistryggingu eða verulegar líkur taldar á að þau yrðu talin fela í sér ólögmæta gengistryggingu. Höfuðstóll, útborgun og afborgun lána sem féllu í flokk F þurftu öll að hafa verið í íslenskum krónum í samningi sem fylgdi gengi erlendra mynta. Mat sparisjóðanna var að tap vegna flokks F væri tæplega 1,1 milljarður króna en tap vegna allra annarra flokka sem óljóst var hvort

12. Þetta á sérstaklega við um lán sem veitt voru fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar ehf. og fjallað er um hér aftar.

yrðu dæmdir ólöglegir gæti orðið 2,8 milljarðar króna. Í ársreikningum 2011 höfðu sparisjóðirnir þegar fært rúmlega 1,1 milljarð króna í afskriftareikning vegna dóma Hæstaréttar og höfðu því þegar tekið tillit til áhrifa vegna lána í flokki F.[13]

„Pressan var ótrúlega mikil á okkur að lána þessi blessuðu erlendu lán. Ég var ekkert hrifinn af þessu og ég hafnaði öllum einstaklingum um erlend lán vegna þess að ég sagði þeim að það væri alltof mikil áhætta í því. En maður stóð frammi fyrir því með fyrirtækin að þau auðvitað hefðu bara farið eitthvað annað með viðskiptin."

Úr skýrslu Vilhjálms G. Pálssonar, sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Norðfjarðar, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Afskriftareikningur útlána er nokkurs konar mótreikningur við útlánin og á hann skal færa framlög til að mæta tapi vegna skuldbindinga þeirra lánþega sem metnir eru í sérstakri tapshættu.[14] Ákvæði um afskriftareikning útlána eru í 57. og 58. gr. reglna nr. 834/2003 um reikningsskil lánastofnana og í viðauka I með reglunum. Framlag á afskriftareikninginn er bæði sérstakt og almennt. Sérstakt (eða sérgreint) framlag er vegna tiltekinna skuldara en almennt framlag er varúðarfærsla sem gerð er yfir allt lánasafnið í ljósi almennra aðstæðna á fjármálamarkaði hverju sinni. Stundum er afskriftaframlagið nefnt „niðurfærsla" vegna þess að staðan á afskriftareikningnum er dregin frá heildartölu útlána til viðskiptavina áður en hún er sýnd í ársreikningi. Þar er því sýnd nettóstaða útlánanna. Brúttóstaðan sést með því að leggja stöðu afskriftareikningsins við nettóstöðuna. Með *niðurfærsluhlutfalli útlána* er átt við stöðu afskriftareiknings í árslok deilt með brúttóstöðu útlána til viðskiptamanna, líka í árslok. Ekki má rugla framlaginu (niðurfærslunni, varúðarfærslunni) saman við *afskrift* útlána. Þar er um að ræða útlánakröfur sem strikaðar eru út úr bókum sparisjóðs á grundvelli gjaldþrots, fjárnáms, nauðasamninga eða samkomulags skuldara við sparisjóðinn. Slík (endanleg) afskrift er færð til frádráttar á stöðu afskriftareikningsins og til lækkunar á útlánum en ekki í gegnum rekstrarreikning.

„Bankarnir juku mikið styrk sinn á markaðnum samkeppnislega séð, þ.e.a.s. með auglýsingum um nýjar afurðir og nýja stefnu í verðlagningu og það verður til þess að enn einn stefnumótunarhópurinn er stofnaður til að reyna að bregðast við þessari auknu samkeppni. Bankarnir fóru að bjóða innlánsvexti sem við gátum ekki keppt við, þeir buðu útlánsvexti sem okkur leist ekkert á og gátum illa keppt við, þeir buðu erlend lán sem við höfðum aldrei boðið, og svo árið 2004 fóru þeir að bjóða íbúðalán á kjörum sem við sáum fram á að geta ekki keppt við. Í ljósi allra þessara breytinga á þessum tíma, eins og einkavæðingar bankanna og gríðarlega hraðrar stækkunar þeirra, veltu sparisjóðirnir því fyrir sér hver framtíðarsýn þeirra væri og ég man að á þessum fundum veltu menn því fyrir sér hvernig sparisjóðirnir gætu mætt þessu breytta landslagi á fjármálamarkaði, og menn vonuðu að framtíðarsýnin væri ekki sú að sparisjóðir enduðu eins og kaupmaðurinn á horninu, sem lítil fjármálafyrirtæki sem myndu bjóða upp á ákveðna grunnþjónustu, þar sem þeir hefðu ekki bolmagn til annars."

Úr skýrslu Ragnars Z. Guðjónssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Byrs sparisjóðs, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Stjórnum sparisjóðanna bar að færa framlög í afskriftareikning útlána í tengslum við ársuppgjör og árshlutauppgjör. Þá bar stjórnum að staðfesta endanlegar afskriftir sem og heildartölur afskrifta. Stjórn og sparisjóðsstjórar sparisjóðanna leituðu oft ráða hjá ytri endurskoðanda við mat á sérgreindum framlögum í afskriftareikning útlána. Rannsóknarnefndin fékk afhent gögn frá öllum sparisjóðum um afskriftareikning útlána, starfsreglur um framlag í afskriftareikning og rökstuðning eða greinargerðir fyrir sérgreindum afskriftarframlögum þar sem slíkt lá fyrir. Á grundvelli þessara gagna voru stærstu framlög í afskriftareikning útlána hjá viðkomandi sparisjóði greind og ástæðurnar sem að baki þeim lágu.

Framlög í afskriftareikning geta verið háð aðstæðum á markaði en hjá sparisjóðunum voru helstu ástæður framlaganna of há veðhlutföll, bæði vegna tryggingarýrnunar og mikilla hækkana á lánum, og gengisáhætta eða gengistap gengisbundinna lána.

Á fyrstu árum þessarar aldar var vöxtur útlána nokkuð hóflegur miðað við það sem síðar varð. Á árinu 2002 jukust útlán um tæp 9% frá fyrra ári og árið eftir um rúm 2%. Þá jukust framlög í afskriftareikning um rúm 11% árið 2002, en stóðu í stað árið eftir. Frá árinu 2003 jukust útlán sparisjóðanna hratt, meðal annars vegna betra aðgengis þeirra að fjármagni til að auka starfsemi sína, lægri fjármögnunarkostnaðar og aukinnar eftirspurnar eftir lánum. Frá 2004 til 2007, meðan útlán jukust að meðaltali um rúm 34% árlega, hækkaði framlag í afskriftareikning að meðaltali um tæp 8%. Þannig fór niðurfærsluhlutfall útlána úr 3,8% í árslok 2001 í 1,6% í árslok 2007%. Framlög í afskriftareikning héldust því ekki í hendur við útlánavöxtinn. Fram til ársins 2008 var algengt að í endurskoðunarskýrslum sparisjóðanna kæmu fram athugasemdir um að afskriftaframlag ætti ekki að fara fram yfir 1% af útlánum á hverju ári. Sparisjóðir þar sem hlutfallið var 2–3% voru hvattir til þess að lækka framlagið. Þetta var talið mikilvægt til þess að tryggja arðsemi sem stofnfjáreigendur teldu ásættanlega.[15]

Rannsóknir sýna að hraður útlánavöxtur leiðir til aukinn afskrifta síðar meir og getur aukið líkur á gjaldþroti

Þessi þróun var ekki ósvipuð þeirri sem átti sér stað á sama tíma hjá öðrum lánastofnunum á Íslandi, og víðar. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði er bent á að niðurstöður nokkurra rannsókna sýna að hraður útlánavöxtur leiðir til aukinna afskrifta síðar meir. Þannig er líklegra að

13. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins vegna dóms Hæstaréttar 15. febrúar 2012 í máli nr. 600/2011, 13. apríl 2012.

14. Lánþegar geta talist í sérstakri tapshættu vegna verulegra eða langvarandi vanskila, greiðslustöðvunar, gjaldþrots eða annarra aðstæðna, svo sem vegna þess að gjaldþol eða greiðslugeta hafi rýrnað umtalsvert.

15. Þessa sjást til að mynda dæmi í endurskoðunarskýrslu um ársreikning Sparisjóðsins í Ólafsvík 2005, Sparisjóðs Hafnarfjarðar 2005, Sparisjóðs Norðfjarðar 2005, Sparisjóðs Svarfdæla 2005 og 2006, Sparisjóðs Norðlendinga 2005 og 2006, Sparisjóðs Suður-Þingeyinga 2005 og 2006, Sparisjóðs Höfðhverfinga 2005, 2006 og 2007 og Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis 2007. Sjá nánari umfjöllun í 7. kafla skýrslunnar, um endurskoðun ársreikninga sparisjóðanna. Þá má geta þess að í áhættustýringarreglum Sparisjóðs Mýrasýslu sagði að stefnt skyldi að því að árlegt framlag í afskriftareikning útlána væri að jafnaði innan við 1% af útlánum og ábyrgðum. Sjá nánar í 20. kafla.

lán sem veitt er í uppsveiflu lendi í vanskilum en önnur. Hinir nýju lánþegar eru oftar en ekki hrakval og þegar vöxtur er hraður benda líkur til þess að bankar hafi hvorki nægjanlega þekkingu né reynslu til að meta gæði þessara nýju viðskiptavina á viðhlítandi hátt. Auk þess líður jafnan nokkur tími frá því að áhættan vegna hinna auknu útlána myndast og þar til vanskil verða, og því er ekki óalgengt að sjá lækkandi vanskilahlutföll hjá bönkum með hraðan útlánavöxt, vegna þess að þá er stærri hluti útlánanna nýr. Rannsóknir á því hvort vöxtur fjármálastofnana gæti sagt fyrir um breytingar á hag þeirra hafa sýnt fram á að auknar líkur á gjaldþroti fjármálastofnunar megi ótvírætt tengja við hraðan vöxt útlána og aukningu á óhefðbundnum fjármögnunarleiðum (e. *non-core funding*).[16]

Tafla 4. Niðurfærsla og afskriftir útlána sparisjóðanna 2001–2011.[17]

Milljónir kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Heildarútlán	119.699	130.318	132.999	168.707	238.791	324.037	420.527	603.732	333.440	45.624	42.834
Staða afskriftareiknings í árslok	4.503	5.010	4.990	4.814	4.887	5.078	6.546	88.631	81.986	9.880	5.963
Útlán til viðskiptavina	**115.196**	**125.308**	**128.009**	**163.893**	**233.904**	**318.960**	**413.981**	**515.101**	**251.454**	**35.745**	**36.870**
Niðurfærsluhlutfallið	3,8%	3,8%	3,8%	2,9%	2,0%	1,6%	1,6%	14,7%	24,6%	21,7%	13,9%
Varúðarfærsla ársins (framlag á afskr.reikn.)	2.615	2.218	2.826	2.538	2.224	1.950	2.381	85.380	59.772	4.112	1.659
Endanlega afskrifuð útlán á árinu	**(1.783)**	**(1.969)**	**(2.883)**	**(2.752)**	**(2.159)**	**(1.728)**	**(1.203)**	**(3.447)**	**(12.407)**	**(1.779)**	**(5.592)**

Árin 2008 og 2009 voru framlög á afskriftareikning útlána meiri en nokkurn tíma hafði áður sést hjá sparisjóðunum. Framlag ársins 2008 var til að mynda rúmir 85 milljarðar króna en heildarútlán höfðu numið 413 milljörðum króna árið áður. Árið eftir var framlagið um 60 milljarðar króna en það ár voru endanlegar afskriftir útlána miklu meiri en áður. Árið 2009 námu endanlegar afskriftir 24 milljörðum króna og ári síðar 21 milljarði króna. Útlánatöp sem komu fram á árunum 2008 og 2009 höfðu mikil áhrif á rekstur sparisjóðanna, en útlán voru sá liður á efnahagsreikningi sparisjóðanna sem mest tap varð af. Svo sem fyrr segir koma töp í kjölfar útlánaaukningar ekki strax fram. Aukningin var mest árið 2005 þegar útlán jukust um 43% en töpin komu ekki fram fyrr en þremur til fjórum árum síðar. Kom það meðal annars til vegna þess að stærstu lánin voru eingreiðslulán og geta lántakenda til að greiða þau kom því ekki fyllilega í ljós fyrr en á gjalddaga, sem gjarnan var 3–5 árum eftir útgáfudag lánanna. Reglur IFRS um virðisrýrnun útlána í staðli IAS 39 gera þær kröfur til útlánamats að það sé ekki huglægt, heldur skuli núvirða áætlað sjóðsflæði af lánunum. Virðisrýrnun lánanna varð að byggjast á stöðunni á reikningsskiladegi og liðnum sannanlegum atburðum. Þegar leið á árið 2008 varð ljóst að gríðarlegt tap hafði orðið á lánasafni sparisjóðanna og tóku þeir því að færa útlán sín verulega niður.

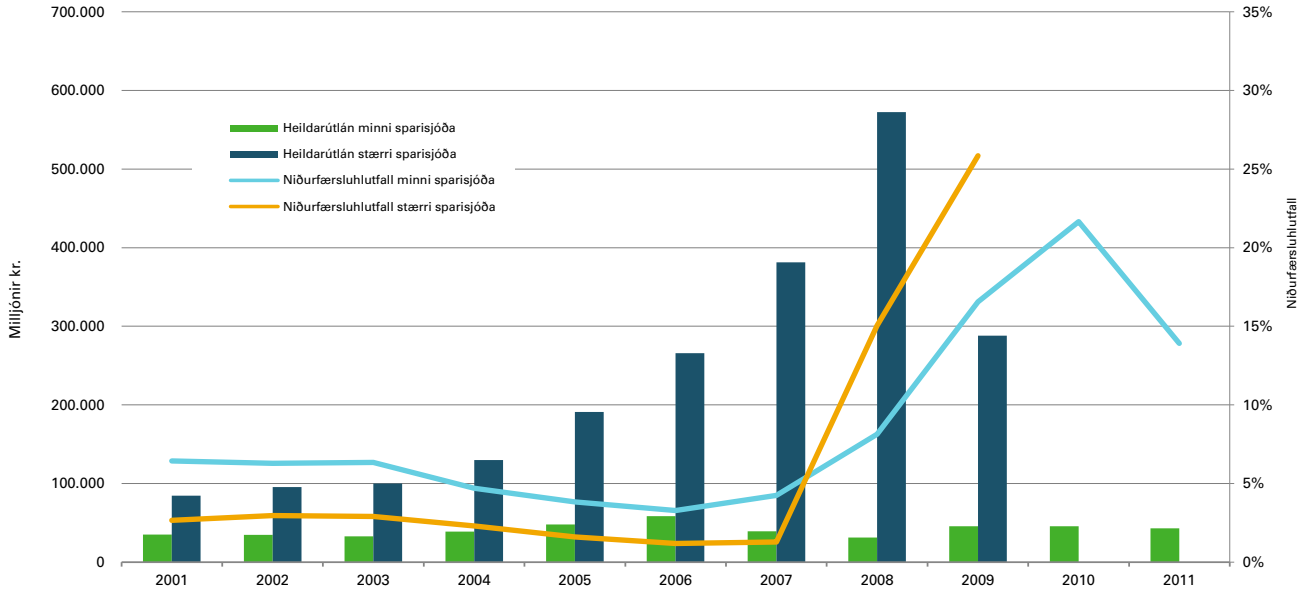
Lágt niðurfærsluhlutfall útlána fyrir fall bankanna

Niðurfærsluhlutfallið hjá minni sparisjóðunum var frábrugðið niðurfærsluhlutfallinu hjá þeim stærri. Frá 2001 til 2007 var það að meðaltali 5% hjá minni sparisjóðunum en 2,1% hjá þeim stærri. Hjá minni sparisjóðum hafði orðið töluvert útlánatap í upphafi aldarinnar, sem varð til þess að sumir þeirra færðu há framlög í afskriftareikning. Niðurfærsluhlutfall þeirra lækkaði þó þegar frá leið, úr 6,4% árið 2001 í 4,2% árið 2007. Hér skal ósagt látið hvort minni sparisjóðir hafi almennt verið varfærnari en þeir stærri, en dæmi eru um það að í endurskoðunarskýrslum minni sparisjóðanna hafi endurskoðandi beint því til stjórnar að framlag í afskriftareikning þyrfti að lækka. Niðurfærsluhlutfall stærri sparisjóðanna varð fyrst hærra en hjá þeim minni í árslok 2008, en þá náði það 15% hjá þeim stærri en stóð í 8,1% hjá þeim minni. Þessi munur jókst svo enn frekar árið 2009. Í árslok 2010 höfðu allir stóru sjóðirnir hætt starfsemi en niðurfærsluhlutfall minni sjóðanna var þá komið í 21,7%. Það lækkaði um tæp 8 prósent árið eftir, meðal annars vegna endanlegra afskrifta útlána.

16. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 2. bindi, bls. 87–88.

17. Byggt á upplýsingum úr ársreikningum sparisjóðanna. Spkef sparisjóður er ekki meðtalinn en bókfærð staða útlána hans í árslok 2010 nam 43 milljörðum króna. Við gerð stofnefnahagsreiknings 22. apríl 2010 var staða afskriftareiknings dregin frá heildarstöðu útlána. Ekkert framlag var síðan fært í afskriftareikninginn á árinu.

Mynd 3. Heildarútlán og niðurfærsluhlutfall minni og stærri sparisjóða í árslok 2001–2011.[18]



Niðurfærsla útlána sparisjóðanna nam 180,8 milljörðum króna á árunum 2008–2011 en á sama tíma var tap sparisjóðsins af fjáreignum 88,8 milljarðar króna. Tap sparisjóðanna fyrir skatta á þessum sama tíma var 241,5 milljarðar króna. Í árslok 2007 námu útlán sparisjóðanna 566,2 milljörðum króna og því töpuðust um 32% þeirra frá 2008 til 2011.[19]

9.2 Aðferðafræði rannsóknarnefndar

Könnun á útlánastarfsemi sparisjóðanna og úrtak rannsóknarnefndar

Hvað varðar almenna athugun á útlánum sparisjóðanna studdist rannsóknarnefndin við ársreikninga þeirra, skýrslur innri og ytri endurskoðenda, reglur sparisjóðanna um útlán, skýrslur úr vettvangsathugunum Fjármálaeftirlitsins, stjórnarfundargerðir o.fl. Vegna rekstrarlegs mikilvægis útlána valdi rannsóknarnefndin úrtak lántakenda hjá öllum sparisjóðum sem byggði á umfangi þeirra og þeim sérgreindu afskriftum sem færa þurfti vegna þeirra.[20] Þannig var leitast við að varpa ljósi á raunverulega útlánastefnu sparisjóðanna og vinnubrögð þeirra í stærstu útlánamálum. Kannað var hvort útlánastarfsemi hefði verið í samræmi við markmið þeirra, lánareglur, sem og gildandi lög og reglur á fjármálamarkaði. Þá var kannað hvernig skýrsluskilum til opinberra eftirlitsaðila var háttað og hvort tekið hefði verið tillit til athugasemda þeirra.

Úrtak rannsóknarnefndarinnar á lántakendum byggðist á hæstu útlánum og hæstu sérgreindu framlögum í afskriftareikning sparisjóðanna. Stærstu lántakendurnir voru valdir út frá ársfjórðungsskýrslum sparisjóðanna til Fjármálaeftirlitsins á árunum 2008 til 2011, sbr. reglur nr. 216/2007 um stórar áhættuskuldbindingar, og úr þeirri greiningu var valið úrtak lántakenda sem voru með stærstu heildarskuldbindingarnar á þessum árum. Horft er á skuldbindingar lánahópa, þ.e. hóps tengdra aðila, þar sem um það er að ræða og er þá horft á hópinn eins og sparisjóðurinn sjálfur skilgreindi hann. Í töflum um úrtakið er það borið saman við stöðu í árslok 2007 þar sem gengisfall krónunnar og hækkandi verðbólga árið 2008 leiddi til hækkana skuldbindinga á árinu.

Úrtak rannsóknarnefndarinnar náði til allt að rúmlega fjórðungs heildarútlána og rúmlega tveggja þriðju hluta sérgreindra afskrifta allra sparisjóðanna

Auk þess að líta til stórra áhættuskuldbindinga fór rannsóknarnefndin yfir þau lánamál sem höfðu orðið tilefni hárra framlaga í sérgreindan afskriftareikning á árunum 2008–2011. Frá og með árinu 2008 jukust framlög í afskriftareikning verulega hjá öllum sparisjóðunum. Vegna þess hve sérgreindar niðurfærslur sparisjóðanna voru óverulegar á árunum 2001–

18. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.
19. Hér er miðað við uppsafnaðan hagnað eða tap af fjáreignum og útlánum á árunum 2008–2011 á verðlagi ársins 2011 og stöðu eigna í árslok 2007 á sama verðlagi.
20. Rannsóknarnefndin skoðaði útlán Sparisjóðabanka Íslands hf. með sömu aðferðafræði og útlán sparisjóðanna. Hann kemur þó ekki til umfjöllunar í þessum kafla en ákveðnum þáttum í starfsemi hans eru gerð skil í 31. kafla.

2007 var ekki talin ástæða til þess að kanna forsendur þeirra niðurfærslna sérstaklega. Töflur um afskriftir hjá einstökum sparisjóðum sýna þó stöðu afskrifta árið 2007 til samanburðar.

Tengdir og venslaðir aðilar

Frá setningu laga nr. 161/2002 var í 1. mgr. 30. gr. laganna kveðið á um það að áhætta vegna eins eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptamanna mætti ekki fara fram úr 25% af eigin fé fjármálafyrirtækis.* Reglur nr. 531/2003 um stórar áhættuskuldbindingar hjá fjármálafyrirtækjum kváðu á um hverjir skyldu teljast tengdir aðilar en þeim var svo lítillega breytt með reglum nr. 216/2007 sem kveða á um í 4. mgr. 2. gr. reglnanna, að fjárhagslega tengdir aðilar séu:

a. Tveir eða fleiri einstaklingar eða lögpersónur sem, nema sýnt sé fram á annað, mynda eina áhættu vegna þess, að einn þeirra hefur bein eða óbein yfirráð yfir hinum, eða

b. tveir eða fleiri einstaklingar eða lögpersónur, þar sem enginn einn hefur yfirráð yfir hinum, eins og skilgreint er í a. lið, en teljast til sömu áhættu vegna þess að þeir eru svo fjárhagslega tengdir að líkur eru á að ef einn þeirra lendir í fjárhagserfiðleikum eigi hinn aðilinn eða allir í greiðsluerfiðleikum.

Nýjar reglur um stórar áhættuskuldbindingar tóku gildi 10. júní 2013 en skilgreining á hópi tengdra viðskiptamanna var þá lítið breytt. Þó var í 4. gr. að finna leiðbeiningar til fjármálafyrirtækja um ákvörðun á hópi tengdra viðskiptamanna. Þá hafði 30. gr. laga nr. 161/2002 verið breytt með lögum nr. 75/2010 þar sem fjármálafyrirtækjum var gert skylt að tengja saman aðila ef vafi léki á því hvort um hóp tengdra aðila væri að ræða, nema það gæti sýnt fram á hið gagnstæða.

Hugtakið „venslaðir aðilar" er ekki skilgreint í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki en það kemur fyrir í leiðbeinandi tilmælum sem gefin eru út á grundvelli laganna. Tengsl aðila sem skilgreindir eru sem venslaðir geta verið bæði persónuleg eða fjárhagsleg.

Fjármálaeftirlitið gaf út leiðbeinandi tilmæli nr. 4/2006 um efni reglna samkvæmt 2. mgr. 54. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, þar sem kveðið er á um framkvæmd starfa stjórna fjármálafyrirtækja.** Í kafla III b) í tilmælunum um upplýsingagjöf til stjórnar fjármálafyrirtækja og Fjármálaeftirlitsins um fyrirgreiðslu til venslaðra aðila er skilgreint hverja Fjármálaeftirlitið telur venslaða aðila vera. Þar voru venslaðir aðilar skilgreindir sem aðal- og varamenn í stjórn, stjórnendur, lykilstarfsmenn og nánir fjölskyldumeðlimir þessara aðila. Sama gilti um aðila í dótturfélögum og tengdum félögum. Fyrirtæki sem framangreindir aðilar áttu meira en 10% hlut í, störfuðu hjá eða gegndu stjórnarstörfum fyrir, og stofnfjáreigendur eða hluthafar sem með beinum eða óbeinum hætti áttu 5% eignarhlut eða stærri eða gegndu stjórnarstöðum fyrir.

Í sama kafla tilmælanna kom fram að Fjármálaeftirlitið teldi mikilvægt að fjármálafyrirtæki fengi bæði innri og ytri endurskoðanda til að fara með reglubundnum hætti yfir fyrirgreiðslur við venslaða aðila og bera saman við sambærileg viðskipti við aðra aðila og að skýrslur ytri endurskoðenda um slíkt væru sendar til Fjármálaeftirlitsins.

* Frá setningu laganna og fram til gildistöku laga nr. 170/2006 var rætt um eigið fé, en við innleiðingu Basel II reglnanna er rætt um eiginfjárgrunn, en hann er reiknaður samkvæmt ákvæðum 84. og 85. gr. laga nr. 161/2002.

** Ný fyrirmæli, 1/2010, sem eru endurskoðun á fyrirmælum 4/2006, voru gefin út 7. apríl 2010.

Hér skal þess þó getið að sérgreint framlag sýnir ekki endanlega töpuð útlán. Framlagið er fært vegna þess að líkur eru á að lánið tapist, en tapist það ekki, eða að minna leyti en gert var ráð fyrir, er hægt að færa framlagið til baka. Mikilvægt er að hafa í huga að sérgreind framlög, sem rætt er um í þessum kafla og öðrum köflum skýrslunnar, um útlán einstaka sparisjóða, endurspegla ekki endanlegt eða raunverulegt tap af útlánum heldur áætlun um tap af þeim. Sérgreind afskriftaframlög eru hins vegar færð á rekstrarreikning og hafa þar af leiðandi áhrif á rekstrarniðurstöðu og eiginfjárstöðu sparisjóða.

Miðað við þessar forsendur var valið úrtak sem samanstóð af stærstu áhættuskuldbindingum einstakra sparisjóða og lántakendum sem færa þurfti sérgreint framlag í afskriftareikning hjá frá árslokum 2008–2011. Í umfjöllun um útlán í köflum um einstaka sparisjóði er fjallað um úrtakið, lántakana og fjárhagslega tengda aðila innan þess lána-

hóps, eins og viðkomandi sparisjóður mat tengsl þeirra og skilgreindi sem sameiginlega áhættuskuldbindingu á skýrslum til Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar. Rannsóknarnefndin kannaði lánveitingar til aðila í úrtakinu, meðal annars lánaskjöl, tryggingarskjöl og fundargerðir stjórnar og lánanefnda. Enda þótt úrtakið hafi verið valið út frá stærð skuldbindingar og afskriftaframlagi frá árinu 2008, náði athugunin aftur til þess tíma sem skuldbindingin varð til, þ.e. þess tíma þegar lánin voru veitt eða endurnýjuð. Kannað var hvort lánin voru veitt í samræmi við reglur sparisjóðsins og hvort eftirlit með skuldbindingunni var eins og til var ætlast í reglum um áhættustýringu, ef þær voru til staðar. Þá voru framlög í sérgreindan afskriftareikning skoðuð og greind, og dregið fram hverjar ástæður þeirra voru. Umfjöllun um úrtakið er ekki tæmandi og er hvorki hægt að draga afgerandi ályktanir um öll útlán sparisjóðs út frá þeim stærstu, né þeim sem færa þurfti mestu afskriftirnar hjá. Hún gefur þó mynd af þeim lánum sem höfðu hlutfallslega mest áhrif á reksturinn.

Tafla 5. Úrtak rannsóknarnefndar af lánahópum sparisjóðanna 2007–2011.

Milljónir kr.	Árslok 2007	Árslok 2008	Árslok 2009	Árslok 2010	Árslok 2011
Heildarskuldbinding úrtaks	**77.972**	**153.755**	**88.545**	**9.976**	**8.015**
Heildarútlán sparisjóðanna	**420.527**	**603.732**	**333.440**	**45.624**	**42.834**
Hlutfall úrtaks af heild	**18,5%**	**25,5%**	**26,6%**	**21,9%**	**18,7%**
Sérgreindar afskriftir úrtaks	644	53.068	42.132	3.299	1.796
Sérgreindar afskriftir alls	2.526	75.177	71.753	8.052	5.175
Afskriftareikningur útlána (sérgr. og alm.)	6.546	88.631	81.986	9.880	5.963
Sérgreindar afskriftir úrtaks af sérgreindum afskriftum alls	**25,5%**	**70,6%**	**58,7%**	**41,0%**	**34,7%**

„Og við vitum að eðli sparisjóðanna var einkum staðbundin þjónusta. Höfuðborgarsvæðið stækkaði hraðar en önnur byggðasvæði á landinu en þar voru sumir sparisjóðir í vörn því þar fór fólki fækkandi. Sparisjóðir sem störfuðu á höfuðborgarsvæðinu þurftu hins vegar að hafa tækifæri til vaxtar í sínu umhverfi sem var að taka stakkaskiptum.“

Úr skýrslu Guðmundar Haukssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Í köflum um útlán hvers sparisjóðs eru töflur um stærð úrtaksins og framlag í afskriftareikning lánanna sem voru í úrtakinu. Í töflunum eru þessar tölur settar í samhengi við heildarútlán og afskriftareikninginn og birtar sem hlutfall af þeim. Það var ekki markmið rannsóknarnefndarinnar að úrtakið væri ákveðið hlutfall heildartalna, þó lögð væri áhersla á að ná til eins stórs hluta og mögulegt væri en úrtakinu væri þó haldið í hæfilegri stærð miðað við umfang og efni skýrslunnar. Hlutföllin eru birt til upplýsingar svo sjá megi hve stór hluti afskrifta og útlána var undir í athugun rannsóknarnefndarinnar. Í sumum sparisjóðum var úrtak rannsóknarnefndarinnar af stórum áhættuskuldbindingum mjög lágt hlutfall af heildarútlánasafni viðkomandi sparisjóðs. Í þeim tilvikum var lítið um stór lán sem vógu þungt í lánasafninu og það samanstóð frekar af fjöldamörgum lánum til einstaklinga, svo sem íbúðalánum. Ekki var talin ástæða til að fjalla sérstaklega um slík útlán heldur var einblínt á að skoða stærstu áhættuskuldbindingar eða stærstu framlög í afskriftareikning viðkomandi sparisjóðs hverju sinni.

Til að greina nánar og leggja mat á útlánastefnuna var ferill útlánaákvarðana í úrtakinu skoðaður í hverjum sparisjóði fyrir sig. Sú athugun fól í sér yfirferð á lánasamningum viðkomandi lántaka á tímabilinu sem var til skoðunar þar sem farið var yfir fjárhæðir, kjör, greiðslutíma, tryggingar og önnur mikilvæg atriði í tengslum við skuldbindinguna. Kannað var hvort viðkomandi lánaákvörðun hefði verið tekin í samræmi við útlánareglur sjóðsins. Sérstaklega var skoðað hver eða hverjir hefðu tekið ákvörðun um lánveitinguna og hvaða upplýsingar hefðu legið til grundvallar henni.

Upplýsingar um heildarútlán, framlög í afskriftareikning og stöðu á sérgreindum afskriftareikningi eru úr ársreikningum sparisjóðanna. Töflur um heildarumsvif hvers sparisjóðs, þ.e. þær sem ekki sýna úrtakið heldur heildina, ná frá 2005 til 2011 nema sparisjóður hafi hætt starfsemi fyrr á tímabilinu. Síðustu ársreikningarnir sem stuðst er við fyrir Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóð Mýrasýslu eru fyrir árið 2008 en fyrir Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík eru síðustu ársreikningar fyrir rekstrarárið 2009.

Stærð skuldbindingar og afskriftar voru viðmiðin

Við könnun á einstökum aðilum í úrtakinu var stuðst við ársfjórðungsskýrslur til Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar, skýrslur um innri og ytri endurskoðun sparisjóðanna og sundurliðanir á framlagi í afskriftareikning sem rannsóknarnefndin óskaði eftir frá sparisjóðunum sjálfum eða þeim sem fara með gögn sparisjóða sem ekki eru starfræktir lengur. Eftir að valið hafði verið úrtak lántakenda í hverjum sparisjóði var

óskað eftir gögnum vegna lána og annarra skuldbindinga viðkomandi lántaka hjá sparisjóðnum. Í gagnabeiðnum fór nefndin fram á að með lánasamningi fylgdu öll gögn lánsins, þar með talin tryggingarskjöl, ákvörðunarblöð, eða önnur fylgiskjöl sem tengdust láninu. Úrtakið var valið miðað við stærð skuldbindinga og afskrifta frá og með árinu 2008 en gögn um lánveitingarnar voru yfirleitt mun eldri. Ef lántaki hafði greitt upp lán og fengið frumrit skuldabréfs eða lánaskjals afhent, kom fyrir að viðkomandi sparisjóður ætti ekki afrit af lánasamningi og fylgigögnum. Þá var byggt á skoðun á öðrum fyrirliggjandi gögnum eða viðtölum við fyrirsvarsmenn viðkomandi sparisjóðs. Við skoðun á lánaferli útlána í úrtakinu var farið yfir fundargerðir stjórnar og lánanefndar viðkomandi sparisjóðs og áhættunefndar þar sem það átti við. Þá skoðaði rannsóknarnefndin skráningar um útlánin í afgreiðslukerfi sparisjóðanna, Spak. Rökstuðningur lánaákvarðana sparisjóðsstjóra var hins vegar sjaldnast færður til bókar nema á fundum lánanefnda, þar sem þær störfuðu og gegndu hlutverki við ákvarðanir í útlánamálum.

Nefndin kallaði eftir öllum reglum er giltu um útlán sparisjóðanna, svo sem reglum um framkvæmd starfa sparisjóðsstjórnar og sparisjóðsstjóra, reglum um lánveitingar og ábyrgðir, reglum um framlag í afskriftareikning og endanlegar afskriftir, reglum um útlánaheimildir starfsmanna, reglum um framkvæmd áhættustýringar, auk samþykkta sjóðanna. Nokkuð var um að undirrituð eintök reglna fyndust ekki hjá sparisjóðunum og fékk rannsóknarnefndin stundum nokkrar mismunandi útgáfur af sömu reglum frá sama sparisjóði, eins og um drög væri að ræða. Þá voru dæmi þess hjá sparisjóðunum að ekki lægi fyrir hvaða útgáfa reglnanna gilti á hverjum tíma.

Rannsóknarnefndin óskaði eftir grunngögnum úr tölvukerfum frá Teris, tölvumiðstöð sparisjóðanna, sem lét rannsóknarnefndinni í té gagnagrunnstöflur úr útlánakerfum sparisjóðanna sem vistuð voru hjá félaginu og síðar Reiknistofu bankanna eftir samruna þeirra. Þá fékk rannsóknarnefndin sambærileg gögn um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis frá Dróma hf. Í þessum töflum voru upplýsingar um útlánastöður og stöður skuldbindinga sem hafa útlánaígildi ásamt upplýsingum um veð í lok hvers mánaðar frá upphafi árs 2005 þar til síðla árs 2011. Töflurnar voru úr kerfunum Libra Loan, Flexcube og úr kerfi Reiknistofu bankanna.

Þá var farið yfir reglubundin skýrsluskil sparisjóðanna til Fjármálaeftirlitsins þar sem meðal annars komu fram upplýsingar um útlán og vanskil, stórar áhættuskuldbindingar, afskriftir, yfirlit yfir útlán með veði í íbúðarhúsnæði, hlutabréfum og öðrum verðbréfum, fyrirgreiðslur til venslaðra aðila o.fl. Í einhverjum tilvikum voru skýrslur sparisjóðanna til Fjármálaeftirlitsins ekki efnislega sambærilegar að öllu leyti en þrátt fyrir vandkvæði við samræmingu milli sparisjóða, meðal annars vegna misræmis í lánagagnagrunni, voru þær taldar besti samnefnarinn milli sparisjóðanna. Fjármálaeftirlitið gerði vettvangsathuganir hjá flestum sparisjóðunum á árunum 2005–2008 þar sem meðal annars var lagt mat á gæði útlána. Athugasemdir sem fram komu í skýrslunum og vörðuðu útlán eru teknar saman og birtar í sérstökum undirköflum um athugasemdir eftirlitsaðila í köflum um hvern sparisjóð og farið yfir svör sparisjóðanna við skýrslunum.[21]

Útlán sparisjóðanna reyndust mikill áhrifavaldur á rekstur þeirra og í úrtaki rannsóknarnefndar voru helstu útlánin sem mest áhrif höfðu á reksturinn. Þótt rannsóknarnefndin hafi kannað þau lánamál sem hér er getið um, er ekki fjallað um þau öll í skýrslunni, enda gáfu mörg þeirra ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar. Í 2. mgr. 11. gr. laga nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir segir að sú þagnarskylda sem hvílir á rannsóknarnefnd og starfsmönnum hennar um upplýsingar sem hún aflar við rannsóknina, sbr. 1. gr. 11. gr., skuli ekki standa því í vegi að rannsóknarnefnd birti upplýsingar sem annars væru háðar þagnarskyldu, ef nefndin telur slíkt nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður sínar. Nefndin skuli þó því aðeins birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga, þar með talin fjármál þeirra, að almannahagsmunir af því að birta upplýsingarnar vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á. Þá gætti rannsóknarnefndin að því að ganga ekki of nærri lögaðilum í umfjöllun sinni, einkum þeim sem enn eru í rekstri, ef ekki var sérstakt tilefni til umfjöllunar um lánamál þeirra og hagsmunir þeirra vógu þyngra en hagsmunirnir af því að birta viðkvæmar upplýsingar um fjárhagsmálefni þeirra. Þar koma til álita bæði

21. Um vettvangsathuganir og framkvæmd þeirra er fjallað í 6. kafla, um eftirlit með starfsemi sparisjóða.

samkeppnissjónarmið, vegna sparisjóðanna, svo og fyrirtækja sem enn starfa, og sú helgi sem ríkja skal um trúnaðarsamband milli þeirra. Því eru upplýsingar um fjölmarga aðila í skýrslunni samandregnar eða nafnlausar. Í ákveðnum tilvikum gat slík viðleitni þó ekki þjónað tilgangi skýrslunnar, en það á nærri eingöngu við um lögaðila.[22]

9.3 Regluverk og ákvarðanataka

Áhætta: lánveitingar, verðbréfaeign, eignarhluti og veittar ábyrgðir fjármálafyrirtækis, svo og aðrar skuldbindingar gagnvart fjármálafyrirtækinu.

Skilgreining áhættu í 3. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Innra eftirlit hefur ekki verið skilgreint í íslenskri löggjöf, en í 17. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki er gerð krafa um að fjármálafyrirtæki skuli á hverjum tíma hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við alla starfsemi sína. Fjármálaeftirlitið hefur gefið út leiðbeinandi tilmæli um innra eftirlit og áhættustýringu nr. 1/2002 en um regluverkið og eftirlitsumhverfi er annars fjallað í 6. kafla og vísast til hans. Hér verður þó vikið að ákveðnum þáttum þess, svo sem útlánareglna. Fjármálaeftirlitið hefur jafnframt eftirlit með útlánaáhættu fjármálafyrirtækja og á því tímabili sem hér er til skoðunar studdist Fjármálaeftirlitið helst við reglulegar skýrslur um þætti í starfsemi fjármálafyrirtækja og eigin vettvangsathuganir.

Í lögum um fjármálafyrirtæki er áhætta skilgreind sem lánveiting, verðbréfaeign, eignarhlutir og veittar ábyrgðir fjármálafyrirtækis vegna einstakra viðskiptamanna eða fjárhagslega tengdra aðila, svo og annarra skuldbindinga sömu aðila gagnvart fjármálafyrirtækinu. Stór áhætta er hver sú áhætta sem nemur 10% eða meira af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis og má mest vera 25%. Hámark samtölu stórra áhættuskuldbindinga var 800% af eiginfjárgrunni þar til því var breytt með lögum nr. 119/2011 og varð 400%. Við útreikning áhættuskuldbindingar geta nokkrir liðir komið til frádráttar heildarskuldbindingum viðskiptamanns eða hóps viðskiptamanna. Til að mynda má draga frá það sem fært hefur verið í afskriftareikning vegna skuldbindingarinnar eða þann hluta skuldbindingarinnar sem aðrir hafa gengist í ábyrgð fyrir.[23]

Algengt að sparisjóðir gengju hver í ábyrgð fyrir annan

Í úrtaki rannsóknarnefndarinnar voru fjöldamörg dæmi um að sparisjóðirnir gengjust í ábyrgð hver fyrir annars lánum eða færðu sérgreind framlög í afskriftareikning vegna lána sem ekki uppfylltu skilyrði til afskrifta, til þess að lækka áhættuskuldbindingu á skýrslum til Fjármálaeftirlitsins og halda henni innan marka. Má í þessu sambandi nefna ábyrgðir frá Sparisjóði Mýrasýslu til dótturfélags síns, Afls sparisjóðs, vegna tveggja útgerðarfélaga, og í Sparisjóði Suður-Þingeyinga var fært hærra framlag í sérgreindan afskriftareikning en rekstur lántaka gaf tilefni til, í því skyni að lækka áhættuskuldbindinguna.

Stærð skuldbindinga og eiginfjárgrunnur

Fjármálaeftirlitið hafði eftirlit með því að skuldbindingar sparisjóðanna færu ekki umfram þau mörk sem þeim voru sett í ákvæðum laga um stórar áhættuskuldbindingar. Útlánageta sparisjóðanna takmarkaðist af stærð eiginfjárgrunns þeirra en, ekki af bókfærðu eigin fé. Fjárfestingar í fjármálafyrirtækjum lækkuðu eiginfjárgrunn sparisjóðanna og settu útlánum þeirra ákveðnar skorður, þótt þeir hefðu nóg af lausu fé til að lána út.* Þeir fjárfestu því gjarnan í skuldabréfum eða verðbréfasjóðum fyrir laust fé sitt í stað þess að lána það út. Til að hækka eiginfjárgrunninn gátu sparisjóðirnir selt eignarhluta í fjármálafyrirtækjum, aukið hagnað og greitt minna af honum út í arð – svo meira rynni í varasjóðinn – eða boðið út nýtt stofnfé.

* Um útreikning á eiginfjárgrunni er fjallað í 6. kafla.

Reglur um útlánastarfsemi

Sparisjóðirnir settu sér reglur um útlánastarfsemi en misjafnt var eftir stærð þeirra hversu ítarlegar reglurnar voru og til hve margra þátta þær náðu. Allir sparisjóðirnir settu reglur um störf stjórnar og sparisjóðsstjóra sem fjölluðu um verkaskiptingu milli þessara aðila og jafnframt settu þeir allir útlánareglur. Í flestum sparisjóðanna voru settar reglur um

22. Í umfjöllun um einstök félög eru eigendur þeirra þó iðulega tilgreindir, þar sem slíkt varðar að jafnaði ekki fjárhag viðkomandi með beinum hætti.
23. Nánar er fjallað um skýrslur um stórar áhættuskuldbindingar í 6. kafla.

framlag í afskriftareikning og endanlegar afskriftir. Í stærri sparisjóðum voru útbúnar sérstakar áhættuhandbækur eða áhættureglur sem náðu meðal annars til áhættu vegna útlána og þar var skilgreint hvernig staðið skyldi að eftirliti með henni.

Tafla 6. Samantekt á lánareglum sparisjóðanna sem giltu vegna lána sem veitt voru eftir árið 2005.

Nafn sparisjóðs	Dags. útlánareglna	Veðsetningarhlutföll	Lánanefnd	Lánaheimild sparisjóðsstjóra
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	1. desember 2004 24. maí 2006 2. ágúst 2007	Ítarleg ákvæði	Lánanefnd frá 2004	10% af eiginfjárgrunni
Byr sparisjóður	18. janúar 2007 24. janúar 2008 9. október 2009	Ítarleg ákvæði	Lánanefnd frá 2007	10% af eiginfjárgrunni, frá 2008 hámark 1,5 milljarð kr., frá 2009 hámark 800 millj. kr.
Sparisjóðurinn í Keflavík	29. mars 2005 28. október 2008	Engin skráð viðmið	Lánanefnd frá 2004	Ekkert formlegt þak á útlánaheimild
Sparisjóður Mýrasýslu	9. nóvember 2005 24. september 2008	Engin skráð viðmið, ítarleg ákvæði frá 2008	Lánanefnd frá 2008	10% af eiginfjárgrunni 20% af eiginfjárgrunni ef áhættuvægi 0,2 25% af eiginfjárgrunni ef áhættuvægi 0
Afl sparisjóður	8. febrúar 2006 28. mars 2008	Engin skráð viðmið	Engin lánanefnd	10% af eiginfjárgrunni 20% af eiginfjárgrunni ef áhættuvægi 0,2 25% af eiginfjárgrunni ef áhættuvægi 0
Sparisjóður Ólafsfjarðar	29. desember 2003 9. febrúar 2006	Engin skráð viðmið	Engin lánanefnd	frá 2003: 7,5% af eiginfjárgrunni frá 2006: 10% af eiginfjárgrunni 20% af eiginfjárgrunni ef áhættuvægi 0,2 25% af eiginfjárgrunni ef áhættuvægi 0
Sparisjóður Vestmannaeyja	janúar 2004 (óundirritaðar og ódagsettar) 13. febrúar 2006 8. febrúar 2011	Engin skráð viðmið	Engin lánanefnd	3% af eiginfjárgrunni
Sparisjóður Bolungarvíkur	22. janúar 2004	Engin skráð viðmið	Engin lánanefnd	1,5% af eiginfjárgrunni
Sparisjóður Svarfdæla	19. desember 2003	Engin skráð viðmið	Engin lánanefnd	10% af eiginfjárgrunni
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	29. desember 2003 Viðauki 18. júlí 2007 11. apríl 2011	Engin skráð viðmið	Engin lánanefnd	Frá 2003: 5% af eiginfjárgrunni Frá 2011: 10% af eiginfjárgrunni
Sparisjóður Norðfjarðar	29. desember 2003 Ný útgáfa 2013	Engin skráð viðmið	Engin lánanefnd	5% af eiginfjárgrunni
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	Desember 2003	Engin skráð viðmið	Engin lánanefnd	3% af eiginfjárgrunni
Sparisjóður Höfðhverfinga	Desember 2003	Engin skráð viðmið	Engin lánanefnd	5% af eiginfjárgrunni
Sparisjóður Strandamanna	29. desember 2003 Viðauki 7. nóvember 2007	Engin skráð viðmið	Engin lánanefnd	Frá 2003: 2,5% af eiginfjárgrunni Frá 2007: 5%-10% af eiginfjárgrunni

Flestir sparisjóðirnir settu nýjar lánareglur í árslok 2003. Sjá má af samantektinni í töflu 6 að sumir þeirra uppfærðu reglurnar síðar, en hjá öðrum voru þær óbreyttar frá því síðla árs 2003 eða snemma árs 2004 og allt fram til 2013. Útlánareglur minni sparisjóðanna voru mjög áþekkar milli sjóða og byggðar á svipuðum fyrirmyndum. Þær höfðu yfirleitt ekki að geyma ítarleg ákvæði um útlánastefnu eða skilyrði þess að lán væru veitt. Í reglunum sagði að þær skyldu þjóna þeim meginmarkmiðum að eðlilegur tekjuafgangur yrði af rekstri viðkomandi sparisjóðs og að viðhaldið yrði traustri eiginfjárstöðu og lausafjárstöðu. Jafnframt skyldi leitast við að veita þeim sem óskuðu eftir fyrirgreiðslu sem besta þjónustu á hverjum tíma. Samkvæmt útlánareglunum bar að jafnaði að taka fullnægjandi tryggingar fyrir útlánum en ekki kom fram hvaða skilyrði tryggingar þyrftu að uppfylla til að teljast fullnægjandi. Þær kváðu almennt ekki á um lágmarkstryggingaþekju mismunandi veðandlaga eða við hvaða veðsetningarhlutfall bæri að miða þegar tekið væri veð í fasteignum, skipum, vörubirgðum, verðbréfum eða öðrum tegundum trygginga. Undantekningar frá þessu voru reglur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og dótturfélaga hans og Byrs sparisjóðs þar sem ákvæðin voru ítarleg og reglurnar skýrar hvað varðaði heimildir, stefnu og tryggingatöku.

Stærstu sparisjóðirnir fjórir, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Byr sparisjóður, Sparisjóðurinn í Keflavík og Sparisjóður Mýrasýslu, starfræktu lánanefndir. Lánanefnd þess síðastnefnda var ekki stofnuð fyrr en í október 2008 og starfaði því í skamman tíma. Lánanefndir höfðu ekki eiginlegar útlánaheimildir nema í Byr sparisjóði, þar sem hún var sú sama og heimild sparisjóðsstjóra og skyldi lánanefnd vísa málum til afgreiðslu lánastjóra. Til lánanefnda var almennt vísað málum sem kröfðust undanþága eða voru umfram heimildir starfsmanna, annarra en sparisjóðsstjóra. Í lánanefndum sátu stjórnendur

„Það er bara til þess að gera seint sem það verða til í þessum fyrirtækjum eitthvað sem heitir formlegar útlánareglur og útlán víða alfarið háð samþykki stjórnar, og það er ekki fyrr en lög fara að gera ráð fyrir því að slíkar reglur séu til í hverju fyrirtæki að menn fara að huga að formlegri setningu slíkra reglna, sama á við erindisbréf og allskonar formlegheit. Eftir að það verður skylda, án tillits til stærðar að setja slíkt, þá man ég eftir að stóru sparisjóðirnir létu útbúa svona reglur fyrstir því þetta var bara sérfræðivinna að mörgu leyti að búa þetta til. Við hjálpuðum öðrum sparisjóðum að komast yfir þær, þannig að þeir sæju einhverjar fyrirmyndir, hvað það er sem þeir þurfa að gera, en ég minnist þess ekki að við höfum útbúið sameiginlegar útlánareglur eða slíkt fyrir einstaka sjóði.“

Úr skýrslu Sigurðar Hafstein, fyrrverandi framkvæmdastjóra SÍSP, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Veðsetningarhlutfall og tryggingaþekja

Veðsetningarhlutfall segir til um hve stór hluti af verðmæti veðsins er notað til tryggingar láni. Ef einnar milljónar krónu lán er veitt með veði í eign sem er metin á 1,5 milljónir króna er veðsetningarhlutfallið 67%, ef engin önnur veðbönd hvíla á henni. Tryggingaþekja er andstæðan við veðsetningarhlutfall, þ.e. hvað virði veðsins er stór hluti af virði lánsins. Miðað við sama lán og sama veð er tryggingaþekja 150%. Ef verðmæti tryggingar rýrnar eða fjárhæð láns hækkar, þannig að tryggingaþekja eða veðhlutfall fara niður fyrir skilgreint lágmark í reglum, ef því er til að dreifa, myndast tryggingagat eða tryggingavöntun. Í tilvikum þar sem tryggingagat myndaðist, leituðu sparisjóðir stundum eftir frekari veðum til þess að færa tryggingaþekju upp fyrir tilskilin mörk.

sparisjóðsins sem höfðu með lánamál að gera, svo sem forstöðumenn áhættustýringardeilda og reikningshalds. Í Sparisjóðnum í Keflavík var gert ráð fyrir starfandi lánanefnd í útlánareglum, en samkvæmt upplýsingum sparisjóðsstjóra hafði hún ráðgefandi hlutverki gagnvart sparisjóðsstjóra og hafði ekkert ákvörðunarvald.[24]

Ólíkar útlánaheimildir sparisjóðsstjóra

Misjafnt var milli sparisjóða hve háa heimild sparisjóðsstjórar höfðu til lánveitinga, og námu hámarksheimildir þeirra til að veita viðskiptamanni og fjárhagslega tengdum aðilum lán allt frá 1,5% til 25% af eiginfjárgrunni. Þá hafði stjórn oftast heimild til að samþykkja hærri fyrirgreiðslur en sparisjóðsstjóri, allt að lögmæltu hámarki.

Þess ber að geta að ósamræmi var í notkun hugtaksins „eigið fé“ en útlánaheimildir miðuðust í flestum tilfellum við ákveðið hlutfall af því. Við skilgreiningu á eigin fé í útlánareglunum var gjarnan vísað til 84. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Þar var „eigið fé“ fjármálafyrirtækis skilgreint, en það var frábrugðið því sem kallað er „bókfært eigið fé“ í ársreikningum fyrirtækis. Eigið fé samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki er samsett úr þremur eiginfjárþáttum: A, B og C. Eiginfjárþætti A svipar til bókfærðs eigin fjár en til eiginfjárþátta B og C teljast víkjandi lán samkvæmt ákvæðum þar um.[25] Til frádráttar þessum þremur eiginfjárþáttum koma síðan ákveðnir eignaliðir. Nánari umfjöllun um eigið fé í skilningi laga um fjármálafyrirtæki er að finna í 6. kafla þessarar skýrslu. Hugtakinu „eigið fé“ í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki var breytt í „eiginfjárgrunn“ með lögum nr. 170/2006.

Misræmi í lánareglum sem gat haft áhrif á útlánaheimildir

Af þessum sökum gætti misræmis í útlánareglum ýmissa sparisjóðanna þar sem útlánaheimildir miðuðust ýmist við hlutfall af eigin fé eða bókfærðu eigin fé. Nefna má að í útlánareglum Sparisjóðs Ólafsfjarðar, Sparisjóðs Bolungarvíkur, Sparisjóðs Svarfdæla, Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis, Sparisjóðs Suður-Þingeyinga, Sparisjóðs Strandamanna og Sparisjóðs Vestmannaeyja var að finna ákvæði um útlánaheimildir sparisjóðsstjóra sem miðuðust við ákveðið hlutfall af eigin fé eins og það var skilgreint í lögum um fjármálafyrirtæki (þ.e. af eiginfjárgrunni eftir breytingu laga í desember 2006). Í útlánareglum þessara sjóða kom einnig fram að útlán umfram ákveðið hlutfall, yfirleitt það sama og útlánaheimildir sparisjóðsstjóra, þyrftu að fara fyrir stjórn sjóðsins. Þau mörk voru hins vegar miðuð við hlutfall af bókfærðu eigin fé viðkomandi sparisjóðs. Þó nokkur munur getur verið þarna á milli. Í útlánareglum Sparisjóðs Vestmannaeyja frá 2004 var heimild sparisjóðsstjóra til útlána til að mynda 3% af eigin fé eins og það var skilgreint í 84. gr. og 85. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Stjórnin þurfti hins vegar að samþykkja öll lán sem voru meira en 3% af „bókfærðu eigin fé sjóðsins“.[26] Í ársreikningi Sparisjóðs Vestmannaeyja 2004 var bókfært eigið fé sjóðsins um 755 milljónir króna í árslok en

24. Í athugasemd Geirmundar Kristinssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðsins í Keflavík, til rannsóknarnefndarinnar 7. mars 2014 benti hann á að í reglum sparisjóðsins hafi verið kveðið á um að koma skyldi á fót lánanefnd. Stjórn sjóðsins hefði hins vegar aldrei tekið þá ákvörðun að koma slíkri nefnd á laggirnar. Sparisjóðsstjóri hefði hins vegar komið á fót samráðsvettvangi forstöðumanna sparisjóðsins sem skyldu vera honum til aðstoðar við ákvarðanir um lánveitingar og var oft vísað til hans sem „lánanefndar“. Sá samráðsvettvangur hafi ekki getað haft ríkari heimildir en sparisjóðsstjóri, sem hann sótti umboð sitt til, og því einungis verið ráðgefandi.

25. Eiginfjárþáttur A samanstendur af innborguðu hlutafé, varasjóði, yfirverðsreikningi hlutafjár, endurmatsreikningi samkvæmt verðbólgureikningsskilum og óráðstöfuðu eigin fé að frádregnu bókfærðu virði eigin hlutabréfa eða stofnfjárbréfa, viðskiptavild og öðrum óefnislegum eignum, svo og tapi og samþykktri arðsúthlutun. Enn fremur skal taka tillit til hlutdeildar minnihluta í eign dótturfélaga samkvæmt samstæðureikningsskilum. Viðskiptavild, aðrar óefnislegar eignir og samþykkt arðsúthlutun eru ekki dregnar frá bókfærðu eigin fé.

26. Samkvæmt ákvæðum útlánareglna Sparisjóðs Vestmannaeyja frá 2004.

eiginfjárgrunnurinn 495 milljónir króna á sama tíma. Útlánaheimild sparisjóðsstjóra í lok árs 2004 hefur því verið um 14,8 milljónir króna en stjórn þurft að samþykkja útlán umfram 22,6 milljónir króna. Samkvæmt reglunum var því óljóst hver gat tekið ákvarðanir um útlán sem voru umfram 14,8 milljónir króna en innan við 22,6 milljónir króna. Í febrúar 2006 voru útlánareglur Sparisjóðs Vestmannaeyja uppfærðar og ákvæðin samræmd þannig að sparisjóðsstjóri hafði heimild upp að 3% af eiginfjárgrunni en stjórn þurfti að samþykkja öll útlán umfram það. Útlánareglur Sparisjóðs Bolungarvíkur, Sparisjóðs Svarfdæla og Sparisjóðs Suður-Þingeyinga höfðu hins vegar ekki verið uppfærðar með sama hætti í lok árs 2011 og fólu því í sér misræmi milli útlánaheimilda sparisjóðsstjóra og útlánaheimilda stjórnar.

Í vettvangsathugunum sínum tók Fjármálaeftirlitið meðal annars útlánamál sparisjóðanna til skoðunar.[27] Í þeim athugunum var farið yfir útlánareglur þeirra. Í skýrslum Fjármálaeftirlitsins um vettvangsathuganir í litlum sparisjóðum voru almennt ekki gerðar athugasemdir við útlánareglur, en slíkar athugasemdir voru mun algengari í skýrslum um stærri sparisjóðina. Vera má að það tengist tímasetningum athugananna, en Fjármálaeftirlitið heimsótti flesta minni sparisjóðina frá 2005 og fram á fyrri hluta ársins 2007, en stærri sparisjóðina eftir það og fram á árið 2008. Áherslur athugananna kunna að hafa breyst, því í skýrslu um vettvangsathugun hjá Sparisjóði Mýrasýslu frá júlí 2008 voru til að mynda gerðar athugasemdir við útlánareglur sparisjóðsins sem ekki höfðu verið gerðar í vettvangsathugunum hjá öðrum minni sparisjóðum sem voru þó með sambærilegar reglur. Þó skal bent á að ekki er skýr lagaskylda til að setja lánareglur í sparisjóðum[28] og lutu athugasemdir Fjármálaeftirlitsins aðallega að fylgni sparisjóðs við reglurnar sem fyrir hendi voru, en ekki innihaldi þeirra. Einu efnislegu athugasemdirnar við tiltekin ákvæði í lánareglum sparisjóða var að finna í skýrslu um Sparisjóðinn í Keflavík.

Ekki er kveðið á um það í íslenskum lögum eða reglum hvert inntak útlánareglna fjármálafyrirtækja eigi að vera. Lánareglur minni sparisjóðanna voru almennt orðaðar og því óhægt um vik að fullyrða að lánveitingar eða tryggingataka hafi brotið í bága við reglurnar í tilvikum þar sem rannsóknarnefndinni þótti álitamál hvort eðlilega hefði verið staðið að lánveitingum. Því kemur til álita hvort gera hefði mátt meiri kröfur til lánareglna þeirra til þess að umfang og eftirlit með áhættu gæti verið skýrara.

Lánareglur oft almennt orðaðar

9.4 Útlánastefna

Í sparisjóðunum lágu ekki fyrir skjalfestar útlánastefnur. Aðspurðir um útlánastefnu sparisjóða vísuðu sumir forsvarsmenn þeirra í útlánareglur eða aðrar reglur.[29] Aðrir staðfestu að formleg útlánastefna hefði ekki legið fyrir.[30] Formleg útlánastefna setur meðal annars markmið um hvaða viðskiptavini sparisjóðurinn vill laða til sín, hvernig lán hann vill veita þeim, hvaða ávöxtun hann stefnir að því að ná, hver tímalengd lánasafnsins á að vera og hversu miklu af lánunum hann er tilbúinn að tapa. Útlánareglur eru settar til að ná þessum markmiðum, t.d. hvernig standa þurfi að veðtöku til þess að tap verði ekki meira en sparisjóðurinn sættir sig við. Útlánastefna og útlánareglur eru ekki sami hluturinn þó ýmsir þættir þeirra geti verið sameiginlegir.

Eins og framar greinir var rannsóknarnefndinni gert að skoða útlánastefnu sparisjóðanna, sbr. b-lið 2. mgr. þingsályktunar Alþingis frá 10. júní 2011. Þar sem slík stefna lá ekki fyrir voru lán sem veitt voru skoðuð með tilliti til þess hvað þau gætu sagt um útlánasafnið sem slíkt og þá stefnu sem í reynd var fylgt innan sparisjóðanna um lánveitingar. Sérstök áhersla var lögð á að skoða stærstu lánin og þau sem höfðu mest áhrif á fall og erfiðleika sparisjóðanna og finna sameiginleg einkenni þeirra.

27. Nánari umfjöllun um vettvangsathuganir Fjármálaeftirlitsins má finna í 6. kafla.
28. Um þetta er nánar fjallað í 6. kafla.
29. Þetta kom t.a.m. fram í skýrslum Guðmundar Haukssonar, Magnúsar Ægis Magnússonar, Ólafs Jónssonar og Ingva Þórs Björnssonar fyrir rannsóknarnefndinni.
30. Þetta kom t.a.m. fram í skýrslum Ragnars. Z. Guðjónssonar, Ásgeirs Sólbergssonar og Jóns Kristins Ólafssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

9.4.1 Lán til fasteignakaupa

Í ágúst 2004 breyttist íbúðalánamarkaðurinn á Íslandi með tilkynningu Kaupþings Búnaðarbanka hf. um íbúðaveðlán með lægri vöxtum og hærra veðsetningarhlutfalli en áður hafði tíðkast á Íslandi. Ekkert hámark var á lánsfjárhæð, ólíkt því sem gilti hjá Íbúðalánasjóði, og bankinn gerði ekki kröfu um að lánið yrði notað til íbúðakaupa. Hinir viðskiptabankarnir tveir fylgdu strax í kjölfarið með sams konar tilboð. Þá kusu margir fasteignaeigendur að endurfjármagna húsnæði sitt og greiddu upp lán hjá Íbúðalánasjóði, en þau þóttu vera með lakari kjörum en bankarnir buðu. Íbúðalánasjóður sat því uppi með mikið laust fé í kjölfarið.[31] Viðskiptavinir sparisjóðanna sóttust eftir að fá sambærileg lán og bankarnir buðu og sparisjóðirnir töldu sig þurfa að svara samkeppninni, ella gætu þeir misst stóran hluta viðskiptamannahóps síns.[32]

„Að lána í erlendum myntum þar sem viðkomandi lántaki hafði ekki tekjur, erlendar tekjur. Það var ekki góð „pólisía", eftir á að hyggja, að lána slíkt út. Það voru upp til hópa slæm útlán."

Úr skýrslu Stefáns Sveinbjörnssonar, fyrrverandi forstöðumanns fyrirtækjasviðs Sparisjóðs Mýrasýslu, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Áhrif þessara breytinga koma skýrt fram í útlánum sparisjóðanna á árunum 2004–2005. Árið 2003 jukust útlán til að mynda um rúm 2% en árið eftir um 28% og árið 2005 jukust útlánin um 42%. Fasteignalán í erlendum myntum urðu einnig mjög vinsæl. Eins og fyrr segir birtist aukin samkeppni á húsnæðislánamarkaði meðal annars í því að veðhlutföll hækkuðu frá því að vera um og innan við 70% í allt að 90–100%. Hærra veðhlutfall felur í sér meiri áhættu, því ef eftirspurn eftir fasteignum minnkar eða markaðsvirði þeirra lækkar af öðrum orsökum, geta áhvílandi skuldir orðið hærri en virði veðsins þó svo hafi ekki verið þegar lánið var veitt. Lántakar geta þá setið uppi með yfirveðsettar, óseljanlegar eignir sem lánveitendur yfirtaka svo til fullnustu krafna sinna, sem afskrifa þarf að hluta. Til þess að taka þátt í samkeppninni buðu sparisjóðirnir lægri vexti en áður hafði tíðkast og hafði það áhrif á afkomu þeirra:

„Þetta var verkefni á erlendri grundu, mjög erfitt og þungt. Lítið sem ekkert eftirlit var með þessu. Reyndar var samið við erlenda lögmenn sem áttu að sjá um þetta allt saman en þeir sviku okkur á endanum þannig að það var náttúrulega verið að reyna að tryggja að allir þættir væru í lagi og að þetta myndi ganga upp. Ef þetta hefði gengið upp, þá hefði verið ágætis afkoma af verkefnunum. […]. Það er alltaf hættulegt að fara inn á ný markaðssvæði sem þú þekkir ekki."

Úr skýrslu Ragnars Z. Guðjónssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Byrs sparisjóðs, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

> Mér fannst alltaf verða ákveðinn vendipunktur í starfsemi sparisjóðanna árið 2004 […] þegar við ákváðum að fara í íbúðalánin. Við sáum það strax að við það að fara inn í þann pakka þá fór vaxtamunur sparisjóðanna niður. Ég held að það hafi verið röng stefna hjá sparisjóðunum að fara í þessi íbúðalán. Strax árið 2005 var þetta farið að hafa áhrif á vaxtamuninn. Auk minnkandi vaxtamunar urðu svokölluð hattalán mörgum sjóðum dýrkeypt.[33]

Auk lána til einstaklinga til íbúðakaupa lánuðu stærri sparisjóðirnir til fasteigna- eða byggingafélaga. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis lánaði til fasteignaverkefna að mestu leyti í gegnum dótturfélag sitt Frjálsa fjárfestingarbankann hf. Auk þess átti bankinn oft aðkomu að sömu verkefnum með eiginfjárframlagi eða umbreytingu skulda í eiginfjárframlag. Stærsta verkefnið var í Brautarholti í Reykjavík og flest stærri lánin voru til fasteignakaupa eða byggingaframkvæmda á Stór-Reykjarvíkursvæðinu. Þá fjármagnaði skrifstofa sparisjóðsins í Berlín byggingaverkefni þar í borg. Sparisjóður Mýrasýslu lánaði til verkefna á Íslandi, meðal annars í Hafnarfirði og Vogum á Vatnsleysuströnd. Sparisjóðurinn í Keflavík lánaði til fasteignaverkefna, meðal annars á Miðnesheiði í Reykjanesbæ og við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Byr sparisjóður lánaði til kaupa á fasteignum til útleigu í Reykjavík og til byggingaverkefna á Granda og í Bryggjuhverfi í Reykjavík, og í Hveragerði. Þá lánaði sparisjóðurinn einnig til fasteignaverkefna í nokkrum löndum Evrópu.

Hjá sumum sparisjóðum var hlutur íbúðalána og lána til fasteigna- og byggingaverkefna það mikill að það gat leitt til samþjöppunaráhættu. Til að mynda gerði Fjármálaeftirlitið athugasemd í skýrslu sinni um vettvangsathugun í Sparisjóði Hafnafjarðar frá október 2006 þar sem fram kom að 16 af 24 stærstu lánþegum sparisjóðsins tengdust byggingaverktökum eða aðilum sem væru með útleigu eða aðra umsýslu atvinnuhúsnæðis. Í lok september 2006 fjármagnaði sparisjóðurinn verkefni þar sem samtals 420 íbúðir voru í byggingu og af þeim voru 229 óseldar eða 54,5%. Í skýrslunni sagði:

> Fjármálaeftirlitið vill brýna fyrir stjórnendum sparisjóðsins að vera á varðbergi hvað varðar útlán til umræddra aðila. Miðað við núgildandi stöðu verður ekki séð að sparisjóðurinn sé í tapsáhættu vegna lána til þeirra, en breyttar markaðsaðstæður kunna að vera handan við hornið. Vísbendingar eru um það að eftirspurn eftir íbúðar- og atvinnuhúsnæði fari minnkandi á næstunni, sem leitt gæti til þess að byggingaverktakar sætu uppi með óseldar

31. Sjá 9. kafla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2013.
32. Skýrsla Guðjóns Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 18. desember 2012.
33. Skýrsla Angantýs V. Jónassonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 28. júní 2013.

íbúðir sem sparisjóðurinn á veð í. Þetta gæti aftur leitt til þess að sjóðurinn yrði í auknum mæli að yfirtaka eignir til lúkningar krafna. Gerist það eykst tapsáhætta sparisjóðsins verulega vegna þessara útlána.

Þá gerði Fjármálaeftirlitið athugasemd við samþjöppunaráhættu vegna sams konar lána í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis í skýrslu vegna vettvangsathugunar frá haustinu 2007. Í skýrslunni sagði að þegar búið væri að taka saman lán til byggingarverktaka, sem námu 10% af heildarútlánum,[34] og íbúðarlán, sem námu 47% af heildarútlánum, hafi lán til fasteignakaupa verið orðin 57% af heildarútlánum samstæðunnar sem fæli í sér töluverða samþjöppunaráhættu.[35]

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um vettvangsathugun í Sparisjóðnum í Keflavík frá september 2008 kom fram að lán til fasteigna- og byggingastarfsemi hafi verið um 29% af útlánum til atvinnugreina, eða 13% af heildarútlánum, og íbúðalán 20%. Miðað við stöðu íbúðalána í lok apríl 2008 voru veðsetningarhlutföll vegna íbúðalána undir 70% hjá 46% lántakenda, rúm 40% lána voru með 70–90% veðsetningu og rúm 6% með 90–100% veðsetningu. Hlutfall þeirra sem voru með yfir 100% veðhlutfall hafði hækkað úr 6,8% í lok árs 2007 í 9,1% í lok apríl 2008.[36]

Samkvæmt skýrslu Fjármálaeftirlitsins um Byr sparisjóð frá því í október 2007 skiptust heildarútlán sjóðsins jafnt á milli heimila og fyrirtækja. Lán til byggingaframkvæmda námu tæpum 2% af útlánasafninu og var ekki gerð athugasemd við utanumhald þeirra. Af lánum til heimila voru 74% vegna íbúðalána og voru þau því stærsti útlánaflokkur sparisjóðsins. Fram kom að mikilvægt væri að sjóðurinn greindi þá áhættu sem í þessum flokki fælist. Samkvæmt skýrslunni voru veðsetningarhlutföll vegna íbúðalána undir 70% hjá 41% lántakenda, 32% lána voru með 70–90% veðsetningarhlutfall og 6% með 90–100%. Þá voru 21% lántakenda með yfir 100% veðhlutfall.[37]

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóð Mýrasýslu í júlí 2008 kom fram að tæpur helmingur íbúðalána væri með innan við 70% veðhlutfall, en 90% lánanna sem eftir stóðu voru með veðsetningarhlutfall á bilinu 70–90%. Fjármálaeftirlitið taldi dreifinguna ekki óhagstæða ef litið væri á íbúðamarkaðinn á allra síðustu árum, en taldi þó nauðsynlegt að leggja mat á þróun og áhættu þessara lána.

Í athugunum Fjármálaeftirlitsins á nokkrum minni sparisjóðanna, Sparisjóði Húnaþings og Stranda, Sparisjóði Norðfjarðar, Sparisjóði Norðlendinga og Sparisjóði Skagafjarðar var tekið fram að fastvaxtaáhætta[38] þeirra vegna íbúðalána væri ekki ásættanleg. Við skoðun hjá Sparisjóði Ólafsfjarðar í febrúar 2006 taldist fastvaxtaáhættan hins vegar innan hóflegra marka.

Í byrjun árs 2008 hægði á íslenska fasteignamarkaðinum. Samhliða dró úr lánum til fasteignakaupa og eftirspurn eftir fasteignum minnkaði talsvert. Í kjölfar falls bankanna haustið 2008 stöðvuðust lán til fasteignakaupa nánast algjörlega, eftirspurn hrundi og byggingaverktakar sátu uppi með verðlitlar lóðir, óklárðar framkvæmdir og auðar fasteignir. Fasteignaverð lækkaði hratt og samhliða hækkuðu lán vegna verðbólguáhrifa og falls krónunnar. Margar fasteignir urðu því skuldsettar umfram markaðsvirði þeirra á sama tíma og sífellt fleiri lántakendur gátu ekki staðið í skilum. Í sparisjóðum þar sem íbúðalán og lán til byggingaframkvæmda höfðu verið stór hluti lánasafnsins var ljóst í lok árs 2008 að afskriftir yrðu töluverðar.

Lækkandi fasteignaverð hafði áhrif á afskriftir útlána

Lán til kaupa á fasteignum voru jafnan tryggð með veði í fasteignunum sjálfum, og reyndust það traustari tryggingar en fyrir mörgum öðrum lánum sparisjóðanna, til að mynda lána til kaupa á hlutabréfum eða í tilefni af öfugum samruna félaga.[39] Í Sparisjóði Reykjavíkur

Reglur um veðsetningarhlutfall

„Við vissum alltaf að nýbyggingalánunum, eða framkvæmdalánunum, fylgdi meiri áhætta en fasteignalánum en töldum okkur vera að fá greitt fyrir þá áhættu. Svo þegar markaðurinn hrundi þá voru þetta fyrstu aðilarnir sem lentu í vanskilum og við sáum töpin hjá. Þá vorum við ekki bæði að treysta á greiðslugetu og verðmæti heldur bara að treysta á verðmæti. Hjá einstaklingum sem voru með fasteignalán treystum við líka á greiðslugetu viðkomandi. Þó svo að eignin hafi lækkað þá þarf ekki endilega að vera að lánin tapist."

Úr skýrslu Kristins Bjarnasonar, fyrrverandi framkvæmdastjóra Frjálsa fjárfestingarbankans hf., fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

34. Samkvæmt ársreikningum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis voru lán til byggingarstarfsemi og mannvirkjagerðar hjá samstæðu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis rúm 10% af heildarútlánum sjóðsins á árunum 2002–2008.
35. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 22. október 2007.
36. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóðnum í Keflavík, september 2008.
37. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu Byrs sparisjóðs, október 2007.
38. Fastvaxtaáhætta getur myndast þegar vaxtamunur milli fastra vaxta útlánanna og þeirra lána sem sjóðurinn fjármagnar sig með á móti minnkar á líftíma útlánanna sem þá leiðir til tjóns fyrir sparisjóðinn ef honum tekst ekki að fjármagna sig á jafngóðum eða betri vaxtakjörum á lánstíma útlánanna.
39. Þess skal getið að fasteignaveð voru tekin fyrir fleiri lánum en íbúðalánum.

og nágrennis, Byr sparisjóði og Sparisjóði Mýrasýslu giltu reglur um hámarksveðsetningu fasteigna.[40] Hámarkið í þessum reglum var á bilinu 55–100% eftir tegund fasteignar og staðsetningu. Í öðrum sparisjóðum voru reglurnar ekki eins nákvæmar og hjá sumum voru engar reglur til um veðsetningu. Þótt oftast væri fylgt ákveðnu verklagi um veðsetningu, voru reglurnar ekki alltaf skráðar.

„Einu hremmingarnar sem voru þarna á þessum tíma [2004–2005] voru þær að lánin fóru úr 60% [veðsetningarhlutfalli] í 80% og svo í 100%. Ég held að við höfum verið komnir á hættusvæði, en þá keypti Íbúðalánasjóður lánin, þannig að við sluppum fyrir horn. Á þessum tíma var sterk krafa frá viðskiptavinum um lán, og ótti við að missa þá til annarra bankastofnana. Á þessum tíma vildu menn fá aur til að gera alla hluti strax."

Úr skýrslu Alberts Más Steingrímssonar, fyrrverandi stjórnarmanns í Sparisjóði Hafnarfjarðar, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Veðhlutfall lána sem veitt voru til kaupa á fasteignum hækkaði töluvert á árunum 2006–2008 og þess voru mörg dæmi að sparisjóðir lánuðu fasteignafélögum að fullu fyrir kaupum á fasteign gegn veði í eigninni sjálfri. Eitthvað var um slík lán til einstaklinga en þó virðast hafa verið gerðar strangari kröfur til greiðslumats einstaklinga en fasteignafélaga á þessum tíma. Veðhlutföll voru oft komin upp fyrir 100% áður en komið var fram á árið 2008, eins og fram kom í fyrrnefndum skýrslum Fjármálaeftirlitsins. Haustið 2008 hækkuðu þau enn frekar þegar höfuðstóll lána hækkaði og virði veðanna minnkaði. Fasteignalán til einstaklinga eru meðal þeirra eigna sem hafa staðist þessi áföll best, þó hluti þeirra hafi verið afskrifaður, meðal annars vegna ólögmætis gengistryggingar lána og fyrir tilstilli „110% leiðarinnar". Fasteignalán til einstaklinga voru algeng hjá öllum sparisjóðunum, en það voru nær eingöngu stærri sjóðirnir sem veittu hin áhættusamari lán til fasteigna- og byggingaverkefna, sem töpuðust svo að miklum hluta. Eftir fall bankanna voru endurheimtur minni sparisjóða af fasteignalánum almennt góðar: „Mjög lítið er um það að útlán til íbúðakaupa á okkar svæði tapist og þurfi að afskrifa. Það er helst að slíkt hafi átt sér stað nú í seinni tíð í gegnum skuldaaðlögun hjá Umboðsmanni skuldara og önnur úrræði. Þannig að lítil áhætta hefur verið af lánveitingum til íbúðakaupa á starfssvæðinu."[41] Þess utan bar Íbúðalánasjóður tapsáhættu af stórum hluta íbúðalána sparisjóðanna vegna samninga sem gerðir voru 2004 og 2005 og leysti hann til sín lánin sem samningarnir náðu til í lok árs 2008 og byrjun árs 2009.[42]

Byggingarkostnaður svipaður um land allt, en verðmæti bygginga ólíkt

Starfsemi sparisjóða utan höfuðborgarsvæðisins snerist að stórum hluta um þjónustu við einstaklinga, ekki síst lánveitingar til fasteignakaupa og -bygginga. Byggingarkostnaður er svipaður um land allt en virði fasteigna hins vegar mjög ólíkt, og sparisjóður sem lánaði til ný- eða endurbyggingar húsnæðis á landsbyggðinni með veði í fasteigninni gat endað með mun verðminna veð en sparisjóður sem lánaði til sams konar verkefnis á höfuðborgarsvæðinu. Um þetta sagði sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Vestmannaeyja í skýrslu hjá rannsóknarnefndinni:

> Byggingakostnaður á þessum stöðum er mjög svipaður um land allt […] og við vorum að fjármagna mikið til íbúðarhúsnæði, endurkaup á gömlu húsnæði og svo nýbyggingar. Eins og ég segi, þá er ég ekki með tölfræðina alveg á hreinu í höfðinu, en man það þó að einnar milljónar krónu íbúðalán til 40 ára sem tekið er á miðju ári 2005, og búið væri að borga af í 7 ár, stæði í dag í 1.530–50 þúsundum. Það sem ég er að segja er að ef við lánuðum 80–90% af matsverði, kaupverði eignar á Selfossi að þó að lánið hefði verið í skilum allar götur þá stæði það í 120% af láninu í dag.[43]

Vegna lágs virðis íbúðarhúsnæðis á landsbyggðinni var ekki fýsilegt fyrir sparisjóði utan höfuðborgarsvæðisins að leysa til sín veðsettar eignir til greiðslu skulda, nema útséð væri um að skuldari stæði ekki undir skuldunum, enda var ljóst að endurheimtur yrðu þá minni en vænt greiðslufæði af láninu til frambúðar.

Sparisjóðirnir hafa almennt leyst til sín veðsettar fasteignir eða félög utan um fasteigna- og byggingaverkefni ef skuldarar hafa lent í alvarlegum vandræðum með endurgreiðslu. Mun erfiðara er að verðmeta byggingaverkefni en fullbyggðar fasteignir sem einstaklingar keyptu, þar koma til margir óvissuþættir og framtíðarspár. Félög sem stofnuð voru utan um byggingaverkefni áttu iðulega litlar eignir aðrar en þær sem lánað var til kaupa á, og þegar sparisjóðirnir leystu þær eignir til sín urðu endurheimtur mun lægri en virði lánanna, einkum vegna þess að forsendur fyrir tekjum og verðmæti eignanna brustu með miklum samdrætti á fasteignamarkaði. Sumar þessara eigna voru seldar strax, og þá yfirleitt með

40. Reglurnar voru fyrst settar í Sparisjóði Mýrasýslu í október 2008. Fyrir þann tíma voru engar reglur um hámarksveðsetningarhlutfall hjá sparisjóðnum.
41. Skýrsla Helga Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 17. maí 2013.
42. Um þessa samninga er nánar fjallað í 11. kafla, um fjármögnun sparisjóðanna.
43. Skýrsla Ólafs Elíssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 13. ágúst 2012.

tapi, en sparisjóðirnir halda enn sumum fasteignafélögum[44] og fasteignum í þeirri von að geta selt síðar á hagstæðara verði. Þess eru einnig dæmi að sparisjóðirnir hafi verið aftarlega í veðröð vegna lána til fasteignakaupa og hafi ekkert fengið upp í kröfur sínar. Þó utanaðkomandi aðstæður hafi haft sitt að segja um tap sparisjóðanna vegna lána með veði í fasteignum, er ljóst að minni kröfur til veðhlutfalls og vinnubrögð almennt innan sparisjóðanna við lánveitingar og tryggingartöku skiptu miklu um endurheimtur lánanna. Mikil áhætta var tekin í erlendum fasteignaverkefnum, meðal annars hjá Byr sparisjóði, en takmörkuð þekking lántaka og lánveitanda á umhverfinu þar sem fjárfest var, varð ekki bætt upp með vönduðum undirbúningi; heldur var treyst á upplýsingar frá aðilum sem unnu ekki fyrir lánveitanda. Áhætta Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í fasteignaverkefnum var enn meiri en ella þar sem sparisjóðurinn eða dótturfélög hans tóku þátt í sumum þeirra með eiginfjárframlagi.

9.4.2 Lán til hlutabréfakaupa

Frá ársbyrjun 2004 varð mikil hækkun á íslenskum hlutabréfamarkaði sem aðallega má rekja til hækkunar á verði hlutabréfa í stóru viðskiptabönkunum þremur, Kaupþingi banka hf., Glitni banka hf. og Landsbanka Íslands hf. Gengi hlutabréfa náði hámarki um mitt ár 2007 en ári síðar höfðu íslensk hlutabréf fallið mikið í verði. Eftir fall viðskiptabankanna þriggja haustið 2008 varð algert hrun á hlutabréfamarkaði sem hafði keðjuverkandi áhrif inn í sparisjóðakerfið. Stóru sparisjóðirnir lánuðu talsvert til hlutabréfakaupa en margir þeirra minni lánuðu nánast ekkert til slíkra hluta. Lán sem veitt eru með veði í skráðum hlutabréfum geta verið afar áhættusöm þar sem gengi hlutabréfanna getur breyst mikið með litlum fyrirvara. Áhættan er enn meiri ef lánin eru veitt einkahlutafélögum með lágmarks eigið fé, en talsvert var um slík lán í úrtakinu sem rannsóknarnefndin skoðaði, sérstaklega hjá stærri sparisjóðum. Það var þó ekki algilt að lán til hlutabréfakaupa væru eingöngu tryggð með veði í hlutabréfunum sjálfum, heldur komu þar einnig til fasteignaveð eða handveð í innistæðum á bankareikningi. Þess voru einnig dæmi að hlutabréf væru tekin að veði fyrir lánum sem voru veitt til annars en hlutabréfakaupa. Einnig tíðkaðist hjá sparisjóðunum að taka veð í hlutum í óskráðum félögum en virði þeirra var matskennt og veðhlutföllin ónákvæm.

Hrun á hlutabréfamarkaði skilaði sér beint inn til sparisjóðanna

„Ég bara segi það eftir á að við áttum bara almennt að selja okkur dýrara og ekki hlusta á þetta og láta þá viðskiptamenn sem að vildu erlend lán í lágvaxtamyntum bara fara. Við áttum ekkert að taka þátt í því að elta stóru bankana í vaxtakjörum. Selja okkur dýrara. Bjóða betri þjónustu.“

Úr skýrslu Angantýs V. Jónassonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Vestfirðinga, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Það sama gilti um lán gegn veði í hlutabréfum og um fasteignalánin, að misjafn var milli sparisjóða hvort reglur væru settar um lágmarksveðhlutfall lánanna. Í Byr sparisjóði var hámarksveðsetningarhlutfall í skráðum bréfum 60%, en almenna reglan var sú að lána ekki gegn handveði í óskráðum hlutabréfum. Slík lán þurfti lánanefnd eða sparisjóðsstjóri að samþykkja og var miðað við að veðsetningarhlutfall þeirra væri 30% af matsverði. Sömu ákvæði var að finna í útlánareglum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis frá árinu 2004 en að auki var þar kveðið á um að seljanleg hlutabréf í óskráðum en traustum innlendum fyrirtækjum mætti veðsetja allt að 50% af matsverði. Í reglum sama sparisjóðs frá ágúst 2007 mátti hámarksveðsetning skráðra bréfa vera 80% og óskráðra en seljanlegra bréfa 60%. Lánanefnd hafði þó heimild til að samþykkja önnur veðhlutföll.

Í reglum Sparisjóðsins í Keflavík um útlánaheimildir sagði að almennt skyldi taka tryggingar í auðseljanlegum verðmætum og að útlán til lengri tíma en fimm ára skyldu að jafnaði vera með tryggingum sem væru verðmeiri en skuldin sjálf.[45] Í útlánareglum Sparisjóðs Mýrasýslu frá 2005 sagði að að jafnaði skyldu teknar tryggingar fyrir lánveitingum í auðseljanlegum eignum en engin sérstök ákvæði voru um veð í hlutabréfum. Í nýjum útlánareglum Sparisjóðs Mýrasýslu frá október 2008 var ekki getið um veðhlutfall lána með veði í hlutabréfum en tiltekið að lánanefnd þyrfti að samþykkja önnur veð en þau sem fjallað var um í reglunum. Í útlánareglum minni sparisjóða voru ekki sérstök ákvæði um veðhlutföll lána með veði í hlutabréfum, en þar var kveðið á um að taka skyldi fullnægjandi tryggingar í auðseljanlegum eignum.

44. Einkahlutafélög voru gjarnan stofnuð um ákveðnar eignir. Hér er átt við slík félög sem stofnuð voru til að halda utan um fasteignir.

45. Þessi ákvæði voru bæði í reglum frá 2005 og 2008.

Stærri sparisjóðir lánuðu frekar gegn veði í hlutabréfum

Lánastofnunum ber að senda Fjármálaeftirlitinu ársfjórðungslega yfirlit yfir útlán með veði í hlutabréfum og öðrum verðbréfum á grundvelli almennra ákvæða um skyldur og heimildir Fjármálaeftirlitsins í lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Í töflu 8 er samantekt á útlánum sparisjóðanna með veði í hlutabréfum, byggð á skýrslum þeirra til Fjármálaeftirlitsins. Hjá hverjum sparisjóði er tilfærð heildarfjárhæð útlána með veði í hlutabréfum og hlutfall þeirra af heildarútlánum sparisjóðsins í árslok 2005 til ársloka 2008. Margir minni sparisjóðanna lánuðu ekkert gegn veði í hlutabréfum en hlutfall slíkra lána var hæst hjá Sparisjóði Strandamanna, eða 4–5% á árunum 2005–2007 en 25% árið 2008.[46] Í stærri sparisjóðunum var mun meira um að lánað væri gegn veði í hlutabréfum og var hlutfall slíkra lána hjá stærri sjóðunum hæst hjá Sparisjóði Mýrasýslu. Stærstu sparisjóðirnir fjórir lánuðu til kaupa á hlutabréfum í Icebank hf. síðla árs 2007 og varð það til þess að hækka hlutfall lána með veði í hlutabréfum hjá þeim öllum nema Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis.

Tafla 8. Útlán sparisjóðanna með veði í hlutabréfum og hlutfall af heildarútlánum 2005–2008.[47]

Sparisjóður	31.12.2005		31.12.2006		31.12.2007		31.12.2008	
Minni sparisjóðir	**Útlán m. veði í hlbr.**	**% af heild**	**Útlán m. veði í hlbr.**	**% af heild**	**Útlán m. veði í hlbr.**	**% af heild**	**Útlán m. veði í hlbr.**	**% af heild**
Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis	–	–	–	–	•	•	•	•
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	–	–	–	–	127.000	2%	•	•
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	–	–	–	–	–	–	5.000	0%
Sparisjóður Ólafsvíkur	–	–	–	–	•	•	•	•
Sparisjóður Skagafjarðar	–	–	–	–	6.000	0%	•	•
Afl sparisjóður (áður Sparisjóður Siglufjarðar)	–	–	–	–	–	–	–	–
Sparisjóður Svarfdæla	–	–	19.000	1%	18.000	1%	191.000	6%
Sparisjóður Vestmannaeyja	10.029	0,2%	–	–	5.000	0%	16.000	0%
Sparisjóður Bolungarvíkur	11.595	0,4%	9.000	–	–	–	186.000	2%
Sparisjóður Höfðhverfinga	20.811	0%	19.000	2%	18.000	2%	19.000	2%
Sparisjóður Strandamanna	26.000	5%	26.000	5%	35.000	4%	335.000	25%
Sparisjóður Norðfjarðar	36.343	1%	34.000	1%	31.000	1%	34.000	1%
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	38.300	3%	32.000	2%	30.000	2%	32.000	2%
Sparisjóður Norðlendinga	58.599	1%	75.000	1%	337.000	3%	•	•
Sparisjóður Ólafsfjarðar	58.852	4%	35.000	2%	50.000	3%	50.000	2%
Sparisjóður Hafnarfjarðar	101.106	0,3%	68.000	0,2%	•	•	•	•
Stærri sparisjóðir								
Byr sparisjóður (áður Sparisjóður vélstjóra)	677.000	3%	657.000	1%	8.684.000	7%	9.930.000	6%
Sparisjóðurinn í Keflavík	814.000	3%	695.000	2%	4.146.000	8%	7.658.000	9%
Sparisjóður Mýrasýslu	858.492	4%	1.275.000	5%	2.838.000	8%	4.557.000	16%
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	1.907.000	2%	7.152.000	10%	8.016.000	5%	16.418.000	9%
Samtals	**4.618.127**		**10.096.000**		**24.341.000**		**39.431.000**	

Oft lánað með 100% veðsetningarhlutfalli

Í greiningu rannsóknarnefndarinnar á úrtaki stærstu útlána Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóðsins í Keflavík, Byrs sparisjóðs og Sparisjóðs Mýrasýslu fundust dæmi þess að lánað væri til kaupa á hlutabréfum, oft til félaga með takmarkaða ábyrgð, með 100% veðsetningarhlutfalli í hinum keyptu bréfum. Hlutabréfin voru allt frá því að vera skráð hlutabréf í viðskiptabönkunum til hlutabréfa í óskráðum félögum með enga rekstrarsögu, oft einkahlutafélögum með aðeins 500 þúsund króna lágmarks hlutafé. Í flestum tilvikum urðu hlutabréfin verðlaus haustið 2008 og töpuðu sparisjóðirnir miklu fé vegna þessara lána.

Veð í óskráðum bréfum algeng

Í eftirlitsskýrslum Fjármálaeftirlitsins var farið sérstaklega yfir útlán með veði í verðbréfum hjá samstæðu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og þar var gerð alvarleg athugasemd við mikla útlánaáhættu vegna slíkra lána. Bent var á að jafnframt því sem slíkum lánum fjölgaði, færi tryggingaþekja vegna þeirra almennt lækkandi, sem væri ekki æskilegt.

46. Þetta háa hlutfall var einkum vegna lána sem veitt voru fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar ehf.

47. Samkvæmt ársfjórðungsskýrslum sparisjóðanna til Fjármálaeftirlitsins um útlán með veði í hlutabréfum og öðrum verðbréfum á tímabilinu 2005–2008. Samkvæmt upplýsingum frá sparisjóðunum voru hlutabréf, skráð sem óskráð, og stofnfjárbréf inni í þessum tölum.

Fjármálaeftirlitið lagði áherslu á að líta bæri þröngt á undanþágur frá þeirri reglu lánareglnanna að almennt ætti ekki að veita lán með handveði í óskráðum hlutabréfum.[48] Sambærilegar athugasemdir komu fram í eftirlitsskýrslu um Sparisjóð Mýrasýslu og benti Fjármálaeftirlitið sérstaklega á að tryggingaþekja lána með veði í hlutabréfum hefði lækkað talsvert á milli ára. Það hefði slæm áhrif á gæði útlána og væri ljóst að áhætta í þessum lánaflokki hefði aukist með auknum óstöðugleika á hlutabréfamörkuðum. Í sömu skýrslu kom fram að 98% þeirra lána, sem tryggð voru með veði í hlutabréfum, voru lán þar sem veðandlagið voru óskráð bréf.[49]

Fjármálaeftirlitið skoðaði ítarlega lán með veði í hlutabréfum hjá Sparisjóðnum í Keflavík á árinu 2008.[50] Útlán til viðskiptavina með veði í skráðum og óskráðum hlutabréfum námu 5.532 milljónum króna 31. maí 2008, sem jafngilti um 8% af heildarútlánum samstæðunnar. Þar af voru lán með veði í skráðum hlutabréfum 8% en 92% með veði í óskráðum bréfum. Fjármálaeftirlitið taldi þetta vera fullhátt hlutfall, sérstaklega í ljósi mikillar óvissu um verðmat og seljanleika óskráðra bréfa. Eins taldi Fjármálaeftirlitið að tryggingaþekjan væri óviðunandi, enda mætti hún almennt ekki vera lægri en 125% fyrir skráð bréf.[51]

Í athugasemdum Fjármálaeftirlitsins sagði:

> Fram kemur í gögnum frá SpKef að virði trygginga m.v. 31. maí 2008 sé samtals 6.330 m.kr. vegna útlána að fjárhæð 5.532 m.kr. m.v. sömu dagsetningu. Skráð virði trygginga í óskráðum hlutabréfum er um 5.807 m.kr. Þegar rýnt er í hvað stendur að baki sem trygging kemur í ljós að lán með veði í Icebank er einskis virði og hlutabréf í sparisjóðnum sjálfum eru of hátt metin. Tryggingastaða SpKef vegna lána með veði í hlutabréfum er því í raun ofmetin og ljóst að einhver útlánatöp kunna að verða hjá sparisjóðnum.

Sé litið til stóru sparisjóðanna er ljóst að fjárhagur þeirra beið verulega hnekki vegna lána með veði í hlutabréfum. Lánunum má gróflega skipta í þrennt: lán til kaupa á bréfum í skráðum félögum, lán til kaupa á stofnfjárbréfum eða hlutabréfum í Icebank hf. og lán til kaupa á rekstri eða einkahlutafélögum með veði í hlutum í félögunum. Það heyrði til undantekninga að slík lán væru veitt einstaklingum eða væru í íslenskum krónum, og því var áhættan af þeim ekki eingöngu markaðsáhætta vegna verðbreytinga á hlutabréfamörkuðum, heldur einnig gengisáhætta og mikil mótaðilaáhætta. Mat á virði skráðra bréfa er einfaldara en á óskráðum bréfum og veðtakan sömuleiðis. Skráð bréf eru veðsett með rafrænum hætti og utanumhald mun einfaldara en um óskráð bréf. Mat á óskráðum bréfum byggir á væntingum um rekstur viðkomandi félags, og þótt sama gildi um skráð bréf, er verðmyndun þeirra byggð á væntingum mun fleiri aðila og því gagnsærri og betri. Óskráð bréf eru metin af mun færri aðilum, yfirleitt bara einum, og eins víst að aðrir matsaðilar kæmust að ólíkri niðurstöðu.

„Öll útlán sem – þegar þau voru veitt – eru bara veitt með fullkomnu „komfort". En það getur svo margt breyst. Útlán sem er gott í dag getur verið hræðilegt útlán eftir viku. Það er ekki þeim að kenna sem veitti útlánið. Það er eitthvað sem getur gerst. Ég nefni bara sem dæmi erlendu lánin sem voru veitt í byrjun 2008 en skömmu síðar lækkaði gengið um 30% […]. Síðan gerðist þetta með margföldum krafti þegar bankarnir féllu í september. Eftiráspeki segir náttúrulega, gátuð þið ekki séð þetta fyrir? Af hverju voruð þið að lána þetta? En við lánuðum aldrei öðruvísi heldur en að gera það með „komfort"."

Úr skýrslu Magnúsar Ægis Magnússonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Byrs sparisjóðs, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Veð í óskráðum bréfum

Í flestum tilvikum þar sem sparisjóðir lánuðu til einkahlutafélaga gegn veðum í sömu félögum, samþykktu stjórnir einkahlutafélaganna yfirlýsingu um veðsetninguna. Texti þessara yfirlýsinga var yfirleitt nokkuð samhljóða milli sparisjóða. Algeng yfirskrift yfirlýsingarformsins var „Handveðsyfirlýsing, handveð í hlutum í einkahlutafélagi skv. heimild í 13. gr. laga um einkahlutafélög nr. 138/1994" en í ákvæði laganna segir að hluti megi selja og veðsetja nema annað leiði af lögum eða sé boðið í samþykktum félags. Einnig fundust sams konar form með yfirskriftinni. „Handveðssamningur, handveð í hlutum í einkahlutafélagi".

48. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 22. október 2007.
49. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóði Mýrasýslu, 30. júlí 2008.
50. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóðnum í Keflavík, september 2008.
51. Samkvæmt skýrslunni voru 39% lána með veði í hlutabréfum með tryggingaþekju undir 125% 30. júní 2007. Ári síðar, eða 31. maí 2008, var hlutfallið komið í 70%. Að mati Fjármálaeftirlitsins var sú staða óviðunandi og beindi það því til Sparisjóðsins í Keflavík að fara að viðmiðum eftirlitsins, sérstaklega í ljósi þess að mestur hluti bréfanna var í óskráðum félögum. Viðmiðið um 125% tryggingaþekju að lágmarki vegna samninga með veði í hlutabréfum ætti við um skráð hlutabréf á skipulegum verðbréfamarkaði, en væri um önnur bréf að ræða, til að mynda óskráð bréf, ættu viðmiðin að vera enn hærri.

Í meginmáli handveðsyfirlýsinganna sagði að til tryggingar skilvísri og skaðlausri greiðslu á öllum skuldum einkahlutafélagsins væru settir að handveði hlutir í félaginu, oftast tilgreindir sem ákveðið hlutfall af heildarfjölda hluta eða heildarhlutafé félagsins. Þá sagði í yfirlýsingunni: „Hinir veðsettu hlutir hafa ekki verið gefnir út og eru því ekki í vörslu veðhafa. Veðsali hefur með undirskrift sinni á handveðssamning þennan, skuldbundið sig til að viðhafa umráð og vörslur veðsins á gildistíma veðsetningarinnar."

Í 1. mgr. 27. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög stendur bein lagaskylda til þess að hlutabréf séu gefin út eigi síðar en ári eftir að hlutaáskriftin er skráð og hlutir greiddir. Þá má í samræmi við 2. málsl. sömu greinar gefa hlutabréf út með rafrænum hætti í verðbréfamiðstöð, sbr. lög um rafræna eignaskráningu verðbréfa. Lög um einkahlutafélög gera ekki ráð fyrir því að gefin séu út eiginleg hlutabréf eða þau skráð rafrænni skráningu eins og þegar um hlutafélög er að ræða, heldur að veðhafi taki veð í hlutum einkahlutafélagsins sem skráðir eru í hlutaskrá sem er í vörslu stjórnar þess, en henni er skylt að gefa út staðfestingu um færslu í skrána samkvæmt 5. mgr. 19. gr. laga um einkahlutafélög að kröfu hluthafa eða veðhafa. Félagið þarf hins vegar að fá tilkynningu um veðsetninguna svo hún haldi gagnvart mögulegum síðari veðhöfum, sbr. 20 gr. laganna.

Tap minni sparisjóðanna vegna lána með veði í hlutabréfum var mest vegna lána sem veitt voru fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar ehf. Þar voru lán fyrir svokölluðum „öfugum samrunum" algeng, en þá var lán veitt til félags A til kaupa á félagi B með veði í hlutum B. Kaupandinn A rann svo inn í hið keypta félag B. Önnur lán með veði í óskráðum bréfum komu yfirleitt til viðbótar öðrum veðum við kaup á rekstri, til að mynda veði í rekstrartækjum eða fasteignum. Lán til kaupa á skráðum eða óskráðum bréfum voru fátíð í minni sparisjóðunum, fyrir utan lán sem veitt voru fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar ehf.

Mótaðilaáhætta er alltaf til staðar við lánveitingar en hún er meiri þegar um er að ræða félög sem eiga litlar aðrar eignir en þær sem veðsettar eru vegna lántökunnar. Margir lántakar lentu í greiðsluerfiðleikum vegna þess að lánin þeirra voru í erlendum myntum og höfuðstóllinn hækkaði snarplega eftir gengisfall krónunnar síðla árs 2008. Lántakendur sem höfðu fyrir fall bankanna haft tekjustreymi sem dugði fyrir afborgunum, sáu afborganir hækka og tekjur dragast saman eftir hrun. Þegar um eingreiðslulán var að ræða, en slík lán voru oft veitt til hlutabréfakaupa, hafði stundum ekkert reynt á greiðslugetu af þeim fyrir fall bankanna.* Eftir fall bankanna voru undirliggjandi eignir orðnar lítils virði og takmarkaður vilji til að borga af láni sem tekið var til kaupa á eignum sem nú voru orðnar nær verðlausar. Þá gat verið freistandi fyrir lántakendur í greiðsluerfiðleikum að bjóða lánardrottnum taka eignalítið einkahlutafélagið upp í skuldirnar. Tapið lenti þá að mestu ef ekki öllu leyti á lánveitandanum.

* Hér ber hæst lán til kaupa á hlutabréfum í Icebank hf.

„Rétti sparisjóðs til þess að eiga eigið stofnfé verður að setja þröngar skorður enda geta kaup sparisjóðs á eigin bréfum stórlega rýrt stöðu hans. Hæfilegt þykir að hámark eigin stofnfjár verði 10% af stofnfé."

Úr athugasemdum við 13. gr. í frumvarpi sem varð að lögum nr. 87/1985.

9.4.3 Lán til kaupa á stofnfjárbréfum

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. 87/1985 var sparisjóðum óheimilt að taka eigin stofnfjárbréf að veði til tryggingar skuldbindingum gagnvart sparisjóðnum. Ákvæðið var í rauninni óþarft, en eflaust sett til áréttingar á ákvæði 2. mgr. 9. gr. laganna, þar sem sagði að veðsetning stofnfjárhlutar í sparisjóði væri óheimil. Með 18. gr. laga nr. 43/1993 var áréttað að veðsetning stofnfjárbréfa sparisjóða væri áfram óheimil. Í 5. mgr. 46. gr. laganna sagði svo að ef sparisjóður veitti lán til kaupa á eigin stofnfjárhlutum fyrir hærri fjárhæð en 5% af heildarfjárhæð stofnfjár í hlutaðeigandi stofnun, skyldu settar óumdeildar tryggingar fyrir lánum sem væru umfram það hlutfall. Þar sem óheimilt var að veðsetja stofnfjárbréfin sjálf verður ekki fullyrt um hvort þau hefðu getað talist til óumdeildra trygginga. Þá var ekkert sagt um það hvort leggja yrði fram tryggingar fyrir lánum sem voru undir fyrrnefndum 5% mörkum.

Ónákvæm löggjöf

Lögin frá 1993 voru endurútgefin sem lög nr. 113/1996, sbr. lög nr. 39/1996.[52] Með þeim lögum voru ekki gerðar breytingar sem vörðuðu veðsetningu hlutafjár eða stofnfjár. Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laga nr. 161/2002 máttu fjármálafyrirtæki ekki eiga eða taka að veði, nema með samþykki Fjármálaeftirlitsins, eigin hlutabréf sem næmi hærri fjárhæð að nafnverði en 10% af nafnverði innborgaðs hlutafjár fyrirtækisins. Í þessu ákvæði var hvergi

52. Sjá nánari umfjöllun í 4. kafla.

minnst á stofnfé og í athugasemdum með frumvarpi til laganna var aðeins á það minnst um 1. mgr. 29. gr. að ákvæðið væri hliðstætt 13. gr. eldri laga, nr. 113/1996, en þar voru ákvæði um að viðskiptabönkum væri óheimilt að eiga sjálfir eða taka að veði meira en 10% af eigin hlutafé.[53] Í 2. mgr. 29. gr. sagði síðan að ef fjármálafyrirtæki veitti lán í tengslum við hlutafjárútboð til kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárhlutum fyrir hærri fjárhæð en 5% af nafnverði heildarhlutafjár eða stofnfjár hlutaðeigandi fyrirtækis, skyldu settar traustar tryggingar fyrir lánum sem væru umfram það hlutfall. Enda þótt ákvæðið byggði á 5. mgr. 46. gr. eldri laga, þá var með nýju lögunum bætt inn orðalaginu „í tengslum við hlutafjárútboð" sem þótti „eðlilegra með hliðsjón af upphaflegum tilgangi ákvæðisins" eins og sagði í athugasemdum með frumvarpinu um ákvæðið.[54] Það liggur í hlutarins eðli að hlutafjárútboð getur ekki átt við stofnfé.

Brugðist við með lögum nr. 75/2010

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 er að finna umfjöllun um lán gegn veði í eigin hlutabréfum og því álitaefni velt upp hvort fjármálafyrirtækjum hafi borið að draga slík lán frá eigin fé sínu. Taldi rannsóknarnefndin veigamikil rök hníga að því að svo hefði átt að gera samkvæmt reglu 5. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.[55] Með lögum nr. 75/2010, um breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, var lagt fortakslaust bann við lánveitingum gegn veði í eigin hlutabréfum eða stofnfjárbréfum.

Áhætta af lánum gegn veði í eigin bréfum – afkoma lánveitandans sjálfs hefur áhrif

Áhættan sem getur skapast ef sparisjóður lánar gegn handveði í eigin stofnfjárbréfum er meiri en af öðrum óskráðum bréfum, því greiðslugeta lántakanda verður háð verðmæti lánveitanda. Greiðslugeta og virði undirliggjandi tryggingar voru því mjög háð gengi og afkomu sparisjóðanna. Meðal annars vegna þessa var lengi bannað með lögum að sparisjóður tæki veð í eigin stofnfjárbréfum. Þá má einnig álykta að lánveitandi gangi síður að veðinu þegar um er að ræða bréf í honum sjálfum.

Nokkuð var um að sparisjóðirnir lánuðu til kaupa á stofnfjárbréfum, einkum á árunum 2006 og 2007, og var það gjarnan þáttur í aðgerðum til að auka vægi stofnfjár, meðal annars í kringum stofnfjáraukningar með stofnfjárútboði. Algengt var að sparisjóðirnir lánuðu til kaupa á stofnfjárbréfum gegn veði í bréfunum sjálfum og var bæði lánað til kaupa á eigin bréfum og til kaupa á stofnfjárbréfum í öðrum sparisjóðum. Í mörgum tilvikum voru einnig settar aðrar tryggingar en stofnfjárbréfin sjálf.

„Stofnfjáreigendur fengu lán hérna en [...]. Það var ekki boðið upp á lán til stofnfjárkaupa sem sérstaka afurð. Í sumum tilfellum var tekið handveð [í stofnfjárbréfum] hjá einhverjum en svo voru margir sem tóku bara íbúðalán eða húsnæðislán til að kaupa og aðrir tóku væntanlega ekkert lán eða tóku lán annars staðar."

Úr skýrslu Hafsteins Gunnarssonar, forstöðumanns bókhalds og innra eftirlits hjá Sparisjóði Vestmannaeyja, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Lán vegna kaupa á stofnfjárbréfum voru umfangsmeiri hjá stærri sparisjóðunum, en nokkrir minni sparisjóðir á landsbyggðinni lánuðu einnig til stofnfjárkaupa. Rannsóknarnefndin kallaði eftir sundurliðun á útlánum til kaupa á stofnfjárbréfum eða með veði í stofnfjárbréfum frá öllum sparisjóðunum á árunum 2005–2010. Nokkrir sparisjóðir lánuðu þó ekkert til kaupa á stofnfjárbréfum og tóku ekki stofnfé að veði. Það voru Afl sparisjóður, Sparisjóður Höfðhverfinga, Sparisjóður Þórshafnar, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Suður-Þingeyinga, Sparisjóður Mýrasýslu og Sparisjóður Ólafsfjarðar. Sparisjóður Norðfjarðar veitti eitt lán upp á 3,8 milljónir króna til stofnfjárkaupa vegna stofnfjáraukningar í sparisjóðnum í lok árs 2007. Sparisjóður Strandamanna lánaði tæpar 16 milljónir króna í desember 2007 til stofnfjárkaupa vegna stofnfjáraukningar hjá sparisjóðnum og voru lánin að hluta til tryggð með veði í stofnfjárbréfunum sjálfum. Sparisjóður Vestmannaeyja bauð ekki upp á sérstök lán vegna stofnfjáraukningar í desember 2007, en stofnfjáreigendur gátu fengið lán hjá sjóðnum, hver á sínum forsendum. Þannig voru veitt lán að fjárhæð 95,6 milljónir króna þar sem óskað var eftir að handveð í stofnfjárbréfum í sparisjóðnum væru sett til viðbótar venjulegum greiðslutryggingum lántaka.[56] Við stofnfjáraukningu í Sparisjóði Bolungarvíkur í desember 2007 lánaði sparisjóðurinn 97 aðilum samtals 209 milljónir króna til þriggja ára með veði í stofnfjáreign viðkomandi. Sparisjóður Vestfirðinga lánaði 150 milljónir króna til kaupa á stofnfé í stofnfjáraukningu sparisjóðsins á árinu 2007.[57]

53. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1112.
54. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1112.
55. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 3. bindi, bls. 151–152.
56. Tölvuskeyti Hafsteins Gunnarssonar til rannsóknarnefndarinnar 14. október 2013.
57. Skýrsla Angantýs V. Jónassonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 28. júní 2013.

„En það voru okkar ráð og mín ráð til allra sem komu og báðu um lán fyrir stofnfjárbréfum eða hlutabréfum að menn skyldu ekki hætta meiru en þeir væru tilbúnir til að tapa. Við lánuðum aldrei til hlutabréfakaupa eða stofnfjárkaupa.“

Úr skýrslu Vilhjálms G. Pálssonar, sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Norðfjarðar, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Þátttakendur í stofnfjárútboði Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í desember 2006 voru 1.191, bæði einstaklingar og lögaðilar. Af þeim fjármögnuðu 238 aðilar kaup sín með lánum frá sparisjóðunum. Bókfærð staða lánanna nam samtals rúmum 2.324 milljónum króna 31. desember 2006.[58] Í langflestum tilvikum voru hin keyptu stofnfjárbréf sett til tryggingar lánunum. Af þeim 23 aðilum í þessum hóp sem fengu lán yfir 20 milljónir króna á sama tíma og þeir keyptu stofnfjárbréf í sparisjóðnum, lögðu 20 hin keyptu bréf að veði til tryggingar láninu frá sparisjóðnum. Þar af voru sjö aðilar með aðrar tryggingar auk stofnfjárbréfanna. Aðeins tveir aðilar voru einungis með aðrar tryggingar en stofnfjárbréfin fyrir lánunum, en nb.is-sparisjóður hf. var ekki með neinar tryggingar fyrir sínu láni.

Í september 2007 hafði Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis tekið að handveði eigin stofnfjárbréf fyrir um 14% af framreiknuðu heildarnafnverði stofnfjárbréfa í sparisjóðnum. Fjármálaeftirlitið framkvæmdi vettvangsathugun á útlánaáhættu sparisjóðsins haustið 2007 og benti á í skýrslu sinni að það teldi sparisjóðinn ekki fara að lögum með þessu og að grípa þyrfti til viðeigandi aðgerða, með hliðsjón af 10. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 og 29. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Samkvæmt skýrslunni hafði sparisjóðurinn einnig veitt lán til kaupa á eigin stofnfjárbréfum sem námu rúmum 6% af framreiknuðu heildarnafnverði stofnfjárbréfa í sparisjóðnum, en samkvæmt 2. mgr. 29. gr. laga um fjármálafyrirtæki bar fjármálafyrirtæki að taka traustar tryggingar fyrir lánum til kaupa á eigin hlutabréfum ef umrædd lán færu umfram 5% af nafnverði heildarhlutafjár eða stofnfjár viðkomandi fyrirtækis. Þá taldi Fjármálaeftirlitið að áðurnefnd veð í stofnfjárbréfum færu ekki saman við þágildandi lánareglur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis en samkvæmt þeim var almenna reglan sú að veita ekki lán með handveði í stofnfjárbréfum sparisjóða. Fjármálaeftirlitið taldi mikilvægt að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis myndi „íhuga gaumgæfilega“ þá auknu áhættu sem fælist í því að lána gegn handveði í eigin stofnfjárbréfum þar sem greiðslugeta lántakenda yrði háð verðmæti lánveitanda.[59] Sambærilegar athugasemdir komu fram í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu hjá Sparisjóðnum í Keflavík, en eftirlitið taldi að lánaáhætta sparisjóðsins tengd eigin stofnfjárbréfum væri veruleg sem hlutfall af eiginfjárgrunni sparisjóðsins.[60]

„Það var ekki verið að horfa á [reglur um veðsetningu á óskráðum bréfum við veitingu lána með veði í stofnfjárbréfum] því það var í rauninni ekkert kveðið á um lánveitingar til stofnfjárbréfakaupa eða veðsetningar þeirra í lánareglunum. […]. Eftir því sem ég best veit flokkuðu menn þessi stofnfjárbréf ekki sem óskráð bréf […], það var í raun enginn flokkur fyrir þau í lánareglunum. En menn fóru eftir ákveðnum viðmiðunum og þóttust vita talsvert um hvern sparisjóð fyrir sig, voru með innri upplýsingar um þá í rauninni […]. Þannig að menn þóttust vita stöðu þeirra nokkuð vel. Þannig var í hverju tilviki fyrir sig lagt sjálfstætt mat á þá hjá hverjum og einum.“

Úr skýrslu Ragnars Z. Guðjónssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Byrs sparisjóðs, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu hjá Byr sparisjóði, sem gefin var út í október 2007, sagði að sparisjóðurinn hefði tjáð Fjármálaeftirlitinu að ekki hefði verið lánað til kaupa á stofnfjárbréfum, hvorki með né án veða. Fjármálaeftirlitið bað því sparisjóðinn ekki um nein yfirlit varðandi slík útlán. Hins vegar kom í ljós við yfirferð eftirlitsins á lánasamningi við Hraunbjarg ehf. að um væri að ræða fyrirgreiðslu til kaupa á stofnfjárbréfum í Sparisjóði vélstjóra, sem hafði síðar sameinast Byr sparisjóði. Í athugasemdum sparisjóðsins við drög að skýrslu Fjármálaeftirlitsins kom fram að starfsmaður sparisjóðsins hefði misskilið fyrirspurn Fjármálaeftirlitsins.[61] Rannsóknarnefndin fann einnig nokkur dæmi um lán til kaupa á stofnfjárbréfum í Byr sparisjóði eftir útgáfu skýrslu Fjármálaeftirlitsins. Hinn 20. september 2007 óskaði eignarhaldsfélag eftir 100% láni til kaupa á stofnfjárbréfum í Byr sparisjóði, að fjárhæð 70,6 milljónir króna til fimm ára með afborgun „einu sinni á ári, kringum arðgreiðslu“.[62] Lánabeiðnin var samþykkt gegn veði í stofnfjárbréfum, þótt fyrir lægju vanskil vegna annarra lána eignarhaldsfélagsins. Í september 2007 óskaði eigandi félagsins eftir framlengingu á tveimur gjaldföllnum lánum um eitt ár. Þessi lánsbeiðni var samþykkt gegn veði í stofnfjárbréfum. Lánað var með 100% veðsetningu stofnfjárbréfa en samhliða lánveitingunni lagði félagið fram veð í 37,2 milljónum nafnverðseininga í stofnfjárbréfum í Byr sparisjóði. Framangreind lán voru endurfjármögnuð með einu láni 30. október 2007, en þá voru tvö af þremur lánum eignarhaldsfélagsins komin í vanskil og einu nýlega skilmálabreytt. Nýja lánið var upp á 600 milljónir króna og veitt til eins árs. Exeter Holdings ehf. fékk lán hjá Byr sparisjóði haustið 2008

58. Byggt á upplýsingum úr útlánagrunni sparisjóðanna.
59. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 22. október 2007.
60. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóðnum í Keflavík, september 2008.
61. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu Byrs sparisjóðs, október 2007.
62. Samkvæmt skráningum í afgreiðslukerfið Spak 19. september 2007.

upp á rúman milljarð króna gegn veði í stofnfjárbréfum í Byr sparisjóði með 100% veðsetningu. Lánið var veitt til kaupa á stofnfjárbréfum af starfsmönnum sparisjóðsins, en þeir höfðu fjármagnað kaup sín með lánum frá MP Fjárfestingarbanka hf.[63]

Samkvæmt upplýsingum frá Landsbankanum hf. um lán Sparisjóðsins í Keflavík gegn veði í stofnfjárbréfum námu slík lán sem veitt voru frá og með árinu 2006 samtals 2,3 milljörðum króna.[64] Hér er um að ræða höfuðstól veittra lána en ekki stöðu þeirra á ákveðnum tímapunkti. Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um vettvangsathugun hjá Sparisjóðnum í Keflavík frá árinu 2008 var gerð úttekt á lánum til kaupa á stofnfjárbréfum.[65] Var almennt gagnrýnt að Sparisjóðurinn í Keflavík lánaði fé til stofnfjárkaupa gegn veði í bréfunum sjálfum:

> Lán með veði í óskráðum hlutabréfum nema um 5.807 m.kr. Um 2.200 m.kr. eða 38% af þeim lánum er með veði í sparisjóðnum sjálfum. Mikilvægt er fyrir SpKef að íhuga gaumgæfilega þá auknu áhættu sem felst í því að lána gegn handveði til kaupa á eigin stofnfjárbréfum þar sem greiðslugeta lántakenda er háð verðmæti lánveitanda. Lánaáhætta sparisjóðsins tengd eigin stofnfjárbréfum telst veruleg í hlutfalli af eiginfjárgrunni sparisjóðsins.[66]

„[S]parisjóðum er nauðsyn á að hafa hönd í bagga með því hverjir [eru] aðilar að þeim. – Afskipti sparisjóðsstjórnar af sölu eða öðru framsali stofnfjárhlutar eru tryggð samkvæmt 1. mgr. [9. gr.]. Með hliðsjón af hvers eðlis stofnfjárhlutir í sparisjóði eru og þeim hagsmunum sparisjóða að geta stjórnað eigendaskiptum þykir ekki rétt að leyfa veðsetningu stofnfjárhlutar, jafnvel ekki með samþykki sparisjóðsstjórnar, og er því lagt til í 2. mgr. að veðsetning verði bönnuð."

Úr athugsemdum við 9. gr. í frumvarpi sem varð að lögum nr. 87/1985.

Sparisjóðurinn í Keflavík gerði athugasemd við þessa ályktun Fjármálaeftirlitsins 19. ágúst 2008 og sagði að þær 2.200 milljónir króna sem vísað væri til í þessu sambandi endurspegluðu ekki nafnverð stofnfjár. Fjármálaeftirlitið ítrekaði þá að athugasemdin sneri að því að hlutfall lána með veði í eigin stofnfjárbréfum væri of hátt. Fjármálaeftirlitið gerði einnig úttekt á lánum til ýmissa aðila gegn veði í stofnfjárbréfum í Sparisjóðnum í Keflavík og gerði athugasemd við að tryggingastaða væri ónóg og að of hátt verð væri notað við útreikninga á virði tryggingarandlaga. Enn fremur taldi Fjármálaeftirlitið að tryggingastaða Sparisjóðsins í Keflavík vegna lána með veði í stofnfjárbréfum Byrs sparisjóðs og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis væri ónóg.[67] Meðal stærstu lána Sparisjóðsins í Keflavík til kaupa á stofnfé var lán til Miðvarðar ehf., eignarhaldsfélags í eigu starfsmanna sparisjóðsins sjálfs. Félagið fékk einnig fimm lán í erlendum myntum hjá Byr sparisjóði, að fjárhæð rúmar 250 milljónir króna, á árunum 2006 og 2007 til að fjármagna kaup á stofnfjárbréfum í Sparisjóðnum í Keflavík, en til tryggingar lánunum voru veð í keyptum bréfum.

Ljóst er að töluvert var um að sparisjóðir lánuðu til kaupa á stofnfjárbréfum gegn veði í bréfunum sjálfum. Þegar verðmæti sparisjóðs lækkaði varð veðstaðan verri og erfitt fyrir sparisjóðinn að ganga að hlutum í sjálfum sér, einkum þar sem slíkar aðgerðir hefðu getað leitt til enn frekari lækkunar á verðmæti sparisjóðsins.

9.4.4 Markaðssvæði sparisjóðanna

Markaðssvæði og starfssvæði

Í stofnsamþykktum margra sparisjóða voru ákvæði um að þeir skyldu stuðla að vexti og viðgangi nærumhverfisins. Í stofnsamþykktum Sparisjóðs Ólafsfjarðar kom til að mynda fram að hann væri stofnaður til að geyma og ávaxta peninga og væri ætlað að greiða fyrir viðskiptum, sérstaklega fyrir íbúa Ólafsfjarðar.[68] Sams konar ákvæði var í stofnsamþykktum Sparisjóðs Norðfjarðar þar sem sagði að sparisjóðurinn hefði verið stofnaður til að geyma og ávaxta fyrir íbúa Norðfjarðar peninga, þó hann tæki einnig geymslufé frá utansveitarmönnum.[69] Frá árinu 2000 var töluvert um það rætt meðal forsvarsmanna sparisjóðanna hvort landið allt væri eitt markaðssvæði fyrir sparisjóðina eða hvort hægt væri að afmarka markaðssvæðin eitthvað frekar.[70] Nokkrir sparisjóðir leituðu einnig út fyrir íslenska markaðinn með þátttöku í erlendum verkefnum, auk þess sem Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis opnaði skrifstofu í Berlín. Í samþykktum sparisjóðanna frá árinu 2000 var yfirleitt ekki að finna nein ákvæði um markaðssvæði eða stuðning við nærumhverfi, en með lögum nr. 76/2009 var sparisjóðum gert skylt að skilgreina samfélagslegt hlutverk

63. Sjá nánari umfjöllun í 18. kafla um Byr sparisjóð, sbr. einnig dóm Hæstaréttar 7. júní 2012 í máli nr. 442/2011.
64. Í svari til rannsóknarnefndarinnar 5. desember 2013 var lögð áhersla á að upplýsingarnar væru settar fram með fyrirvara.
65. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóðnum í Keflavík, september 2008.
66. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóðnum í Keflavík, september 2008.
67. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóðnum í Keflavík, september 2008.
68. Friðrik G. Olgeirsson, *Sparisjóður í 80 ár: Saga Sparisjóðs Ólafsfjarðar 1914–1994*, Ólafsfirði 1994, bls. 35.
69. Smári Geirsson, *Sparisjóður í 70 ár: Saga Sparisjóðs Norðfjarðar 1920–1990*, Norðfirði 1992, bls. 43.
70. Um þetta er nánar fjallað í 5. kafla.

sitt í samþykktum. Í útlánareglum sparisjóðanna var fátítt að kveðið væri á um að lána til nærsamfélagsins. Þó má finna vísi til þess, til dæmis hjá Sparisjóðnum í Keflavík þar sem sagði í 2. gr. útlánareglna frá árinu 2005: „Leiðarljós sparisjóðsins er að á Suðurnesjum sé gott mannlíf, almenn velmegun og blómstrandi atvinnulíf."

Í skýrslum sínum fyrir rannsóknarnefndinni lögðu sparisjóðsstjórar í sparisjóðum á landsbyggðinni mikla áherslu á staðbundna þekkingu sparisjóðsins á fyrirtækjum:

Staðbundin þekking sparisjóðanna

> Þessi staðbundna þekking á fyrirtækjum, ég get nefnt dæmi um bátasmíði á Siglufirði sem hefur verið að smíða plastbáta fyrir Noreg og hafa verið að byggja báta líka hérna innanlands. Í hruninu eru þeir með samning við Norðmenn og reglan er sú að þeir þurfa að borga 10 prósent inn á bátinn og Norðmennirnir hringdu og sögðu: „Við treystum því ekki að þið getið klárað þennan bát og við erum ekki að fara að millifæra þessi 10 prósent." Ég fór í þetta mál og talaði við Norðmennina og fullvissaði þá um það að sparisjóðurinn myndi standa á bak við og styðja þá í því að byggja þennan bát. Þetta samtal varð þá til þess að þeir komu til Íslands og niðurstaðan varð sú að þetta hélt áfram og smíðin kláraðist og allt í góðu með það. Ef þetta hefði verið banki í Reykjavík í Borgartúninu, hann hefði aldrei nokkurn tímann gert eitthvað svona. Þetta eru kannski margir litlir þættir og í dag er þetta bara blómlegt fyrirtæki og gengur vel.[71]
>
> Málið var að við vorum á þessum tíma [2007] lítið sveitafyrirtæki á takmörkuðu markaðssvæði með efnahagsreikning upp á 1,6 milljarða króna. Sparisjóðurinn var á sínum tíma stofnaður til að þjóna nærsamfélaginu.[72]
>
> Sparisjóðurinn hafði ekki skráðar reglur um útlánahlutföll atvinnugreina á þessum tíma og mótuðust þessi útlánahlutföll því meira af eftirspurn. Erfitt er á litlu markaðssvæði að ná fram fyrirfram mótuðum hlutföllum hvað þetta varðar.[73]

Lán til eflingar atvinnu og viðskipta í heimabyggð – til uppbyggingar samfélagsins

Hjá nokkrum forsvarsmönnum sparisjóðanna kom einnig fram að hlutverk sparisjóðanna væri að lána til fyrirtækja í heimabyggð til þess að skapa þar atvinnu og viðskipti og efla þannig samfélagið.[74] Í flestum minni sparisjóðanna voru lán í úrtaki rannsóknarnefndarinnar veitt til starfsemi og uppbyggingar á svæðinu, þ.e. stærstu lánin og þau með mestu afskriftirnar. Þótt þekking sparisjóðanna á nærumhverfi sínu hafi ef til vill nýst við mat á greiðslugetu lántaka í upphafi, gat hún ekki tryggt að lán töpuðust ekki. Gert er ráð fyrir hóflegu útlánatapi í bankarekstri, rétt eins og reiknað er með afföllum vegna vöruskemmda í verslanarekstri. Minni sparisjóðirnir skiptust nokkurn veginn í tvo hópa í þessu tilliti: þá sem töpuðu nær eingöngu vegna lánveitinga til einstaklinga og fyrirtækja á starfssvæði sínu og þá sem töpuðu meira á lánum sem veitt voru fyrir tilstilli Sp-ráðgjafar ehf. en lánum í heimabyggð.

Tap af lánum til fyrirtækja í heimabyggð

Í Sparisjóði Ólafsfjarðar, Afli sparisjóði, Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Höfðhverfinga, Sparisjóð Suður-Þingeyinga, Sparisjóði Norðfjarðar og Sparisjóði Vestmannaeyja voru stærstu útlánatöp vegna lána til fyrirtækja á svæðinu. Í Sparisjóði Ólafsfjarðar voru þau vegna útgerðarfélaga í nágrenni sparisjóðsins og í Afli varð mest tap af lánum til tveggja útgerðarfyrirtækja á starfssvæðinu og einu láni til fasteignafélags utan starfssvæðis sparisjóðsins. Sparisjóður Svarfdæla tapaði um 80 milljónum króna vegna ábyrgðar sem veitt var vegna lána Kistu – fjárfestingarfélags ehf. en þrjú stærstu útlánatöp til viðbótar voru vegna lánveitinga til tveggja útgerðarfélaga á svæðinu og eins fyrirtækis til kaupa á óskráðum hlutabréfum. Helstu töp Sparisjóðs Höfðhverfinga voru vegna afsláttakortafyrirtækis á Akureyri og vegna skulda fimm einstaklinga[75] sem tengdir voru fjölskylduböndum og höfðu tengsl við starfssvæði sparisjóðsins en bjuggu utan þess. Þau lán sem Sparisjóður Suður-Þingeyinga tapaði mest á voru veitt til ferðaþjónustu á starfssvæði sparisjóðsins og til uppbyggingar veitingasölu og ferðaþjónustu á Egilsstöðum. Helstu útlánatöp Sparisjóðs

71. Skýrsla Ólafs Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 17. maí 2013.
72. Skýrsla Guðmundar E. Lárussonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 8. apríl 2013.
73. Skýrsla Guðmundar B. Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 17. apríl 2013.
74. Þetta kom t.a.m. fram í skýrslu Jóns Helga Péturssonar fyrir rannsóknarnefndinni 9. október 2013 og skýrslu Ara Teitssonar 10. apríl 2013.
75. Einstaklingarnir töldust til eins lánahóps.

Norðfjarðar voru vegna útgerðarfélags, vélaverkstæðis og pípulagningafyrirtækis á starfssvæði sparisjóðsins. Sparisjóður Vestmannaeyja tapaði mest á tveimur útgerðarfélögum í Eyjum og lánum til Eden í Hveragerði.

Sparisjóður Strandamanna, Sparisjóður Bolungarvíkur og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis töpuðu hins vegar einkum á útlánum sem veitt voru fyrir tilstilli Sp-ráðgjafar ehf. Önnur útlánatöp Sparisjóðs Bolungarvíkur voru vegna útgerðarfélags og ferðaþjónustufyrirtækis á svæðinu, auk félags sem fékk lán til að kaupa óskráð bréf af sparisjóðnum sjálfum. Þá tapaði Sparisjóður Strandamanna mest á lánum til tveggja útgerðarfélaga og félagasamtaka í landbúnaði á starfssvæði sparisjóðsins, að undanskildum lánum sem veitt voru fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar.

Sp-ráðgjöf ehf.

Við yfirferð rannsóknarnefndarinnar á útlánasöfnum sparisjóðanna kom berlega í ljós að lán sem veitt voru fyrir tilstilli Sp-ráðgjafar ehf. voru einna verst. Í úrtaki rannsóknarnefndarinnar námu lán sem veitt voru fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar ehf. samtals 1,4 milljörðum króna[76] og töpuðust um 80–90% af þeim.[77] Sp-ráðgjöf ehf. var stofnuð 2007 af Sparisjóði Húnaþings og Stranda (25%), Sparisjóði Vestfirðinga (25%), Sparisjóði Bolungarvíkur (25%), Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis (15%) og Sparisjóði Strandamanna (10%).[78] Sp-ráðgjöf ehf. var til húsa að Engjateigi 17 í Reykjavík en starfsemi félagsins fólst í þjónustu við viðskiptavini eigenda sinna á höfuðborgarsvæðinu. Félagið sérhæfði sig í fjármögnun fyrirtækja og kom á viðskiptum milli sparisjóðanna og lántakenda í Reykjavík.[79] Sp-ráðgjöf ehf. veitti engin lán en sparisjóðirnir sem áttu félagið veittu lánin í sameiningu, sem nokkurs konar sambankalán. Framkvæmdastjóri Sp-ráðgjafar ehf. var Kristján Valtýr K. Hjelm, fyrrverandi sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Hólahrepps. Þeir sparisjóðsstjórar sem rannsóknarnefndin tók skýrslu af og tóku þátt í samstarfinu um Sp-ráðgjöf ehf. útskýrðu fyrir nefndinni hvers vegna þeir hefðu ákveðið að vera hluti af verkefninu. Hjá þeim kom meðal annars fram að Fjármáleftirlitið hefði gert athugasemd við samþjöppun útlána sparisjóða í einni atvinnugrein. Þar sem fá tækifæri hefðu gefist í heimabyggð til þess að ráðast í verkefni í öðrum atvinnugreinum, hafi orðið úr að veita lán fyrir tilstilli Sp-ráðgjafar ehf.:

> Það var ekki vel séð að ég mundi auka mikið í sjávarútveginum hjá Fjármálaeftirlitinu. […] Og ég fékk tiltal, munnlegt, þegar ég var kominn einu sinni upp í 50% af heildarútlánum í sjávarútvegi.[80]

Krafa um dreifingu áhættu knúði á um að leitað yrði annarra og nýrra leiða – markaður heimabyggðar mettaður

Möguleikar sparisjóðanna til lánveitinga takmarkast af eiginfjárgrunni þeirra. Samkvæmt reglum um stórar áhættuskuldbindingar er stökum útlánum og heildarútlánasafninu settar ákveðnar skorður um hlutfall af eiginfjárgrunni. Sparisjóðir sem áttu mikið laust fé gátu því ekki alltaf lánað það út, bæði vegna þessara takmarkana og vegna lítilla tækifæra til útlána heima fyrir.[81] Þá höfðu litlir sparisjóðir ekki fjárhagslega burði til að taka þátt í stærri lánum.

> Það voru sveitabæir sem voru ekki í viðskiptum þegar ég kom inn af því að þeir voru orðnir of stórir. Sjóðurinn hafði ekki afl í að lána þeim, mönnum sem voru í of stórum fjárfestingum, til dæmis að kaupa róbóta.[82]

Í skýrslu fyrrverandi framkvæmdastjóra Sp-ráðgjafar ehf. fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að sparisjóðirnir hafi með þátttöku í lánum fyrir tilstilli félagsins getað fengið hlutdeild í stærri lánum en þeir gátu veitt hver fyrir sig.[83] Nálægð við viðskiptavini í Reykjavík hafði einnig sitt að segja:

76. Hér er átt við upphæð lánanna þegar þau voru veitt. Skuldbindingarnar voru orðnar mun hærri í lok árs 2008 þar sem þær voru nær allar bundnar gengi erlendra gjaldmiðla.
77. Skýrsla Guðna Arnar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 8. apríl 2013.
78. Við sameiningu Sparisjóðs Húnaþings og Stranda og Sparisjóðs Vestfirðinga við Sparisjóðinn í Keflavík í lok árs 2007 eignaðist Sparisjóðurinn í Keflavík 50% hlut í Sp-ráðgjöf ehf.
79. Heimild sparisjóðanna til að starfrækja þjónustustarfsemi af þessu tagi byggðist á 1. mgr. 21. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.
80. Skýrsla Ásgeirs Sólbergssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 28. maí 2013.
81. Hið síðarnefnda kom til að mynda fram í skýrslu Guðna Arnar Haukssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Þórshafnar og nágrennis, fyrir rannsóknarnefndinni 8. apríl 2013.
82. Skýrsla Ingva Þórs Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 18. apríl 2013.
83. Skýrsla Kristjáns Hjelm fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 21. nóvember 2012.

> Við komum kannski á öðrum forsendum heldur en hinir – öðruvísi nálgun sem við vildum hafa á því. Við tókum þátt en auðvitað hefðum við átt að vera stærstir í því, við vorum stærsti sjóðurinn, en við reyndum að takmarka mjög þátttöku okkar í því af því að við vildum ekki vera að þenja okkur mikið út. Það var stefnan, að vera ekkert með mikla útlánaþenslu á hverju ári. Við vorum í byrjun árs 2006 með 1.426 virka viðskiptamenn á höfuðborgarsvæðinu. Við vorum alltaf að spá í það hvernig við gætum nálgast þennan hóp betur, […] þó það hafi ekki verið meiningin með afgreiðslunni í Sp-ráðgjöf að menn kæmu inn af götunni, þá vildum við nálgast þennan hóp svolítið. Auðvitað vorum við líka að horfa til þess hvernig við gætum aukið innlán sjóðsins. Það var kannski meira hugsunin hjá okkur með Sp-ráðgjöf.[84]

Samstarf sparisjóða í lánveitingum fyrir tilstilli Sp-ráðgjafar ehf.

Viðskiptavinir leituðu til Sp-ráðgjafar ehf. með beiðni um lán og félagið útbjó tilboð um fjármögnun. Sparisjóðirnir sem áttu félagið fengu kynningu á lánsbeiðninni og þeir sem höfðu áhuga á að lána tilkynntu um það. Lánsbeiðandi var svo boðaður á fund hjá Sp-ráðgjöf og farið yfir hvort tilskilin gögn væru til staðar. Þegar sparisjóðirnir samþykktu að lána fyrir verkefnum var einn sparisjóður í fyrirsvari fyrir láninu en hinir tóku þátt með ákveðnu hlutfalli af fjármögnuninni. Lántaki undirritaði því einn lánasamning við sparisjóðinn sem leiddi verkefnið, en samhliða gerðu hinir sparisjóðirnir aðildarsamninga við forystusparisjóðinn um fjármögnun þeirra á verkefninu. Sparisjóðirnir greiddu hlutdeild sína í fjármögnuninni inn á reikning sparisjóðsins sem var í fyrirsvari. Hann annaðist vörslu lánsins og innheimtu og greiddi hinum sjóðunum þeirra hlut af hverri greiðslu lántaka. Flestir sparisjóðanna samþykktu lánin eða aðildarsamningana á stjórnarfundum og gerðu grein fyrir lántakendum í ársfjórðungsskýrslum til Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar ef svo bar undir. Sp-ráðgjöf ehf. hafði yfirleitt ekki frekari afskipti af lánunum eftir að þau voru veitt. Hver sparisjóður fékk rétt til trygginga og annarra réttinda samkvæmt lánasamningnum í samræmi við hlutdeild í heildarláninu.[85] Sparisjóðirnir treystu á mat Sp-ráðgjafar ehf. á greiðslugetu lántaka, gæðum trygginga og hversu fýsilegt verkefnið væri:

Sparisjóðirnir treystu á mat Sp-ráðgjafar ehf. á lántökum, en Sp-ráðgjöf ehf. leit svo á að matið og ákvörðunartakan lægi hjá sparisjóðunum

> Björn Torfason: Starfsmaður Sp-ráðgjafar [mat tryggingarnar] og við kannski treystum of mikið á hans ráðgjöf, svona eftir á að hyggja.
>
> Spyrjandi: Svona í þessu ljósi, myndirðu telja að matið hefði að meira leyti farið fram hjá Sp-ráðgjöf frekar en hjá stjórnum og stjórnirnar hafi frekar afgreitt þau lán sem komu til þeirra frá Sp-ráðgjöf?
>
> Björn Torfason: Já, það er alveg augljóslega þannig, allavega í okkar tilfelli.
>
> Spyrjandi: Þannig að það hefur ekki verið lagt fram sjálfstætt mat á lánsbeiðendum eða hverju máli um sig, heldur bara frekar afgreitt? Ertu að segja það?
>
> Björn Torfason: Ja, ég er svona að segja það.[86]

Aðrir vildu meina að jafnvel hefði verið betur staðið að lánveitingum fyrir tilstilli Sp-ráðgjafar ehf. en sparisjóðirnir hefðu sjálfir getað gert:

> Gagnaöflunin var öll [í Sp-ráðgjöf] en endanleg ákvörðun um lánveitingu er náttúrulega sparisjóðsins og getur svo sem aldrei verið annað. Svo geta menn velt því fyrir sér hvort við hefðum átt að skoða þetta betur og hvort við hefðum komið auga á eitthvað sem þau komu ekki auga á. Ég dreg það í efa að svo hafi verið, mér dettur ekkert annað í hug en að þetta hafi verið vandlega unnið og það hafi verið þeirra mat því ég vissi að einhverjum verkefnum var hafnað. […] Ég held að [engin lán] hafi fengið jafn mikla og faglega umfjöllun því að nálægt þessu kom fjöldi fagfólks. Auðvitað er ekki hægt að víkja sér undan ábyrgð og við gerum það ekki en við getum ekki annað en borið traust til fagfólksins […] en ábyrgðin er náttúrulega okkar.[87]

84. Skýrsla Angantýs V. Jónassonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 28. júní 2013.
85. Skýrsla Kristjáns Hjelm fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 21. nóvember 2012.
86. Skýrsla Björns Torfasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 16. apríl 2013. Í athugasemd Björns Torfason til rannsóknarnefndarinnar 7. mars 2014 tók hann fram að starfsmenn Sp-ráðgjafar hefðu metið tryggingar og séð um gagnaöflun, tekið viðtöl við lántakendur og síðan mælt með lánveitingum. Þannig hefðu verkefnin komið fullmótuð til stjórnarinnar sem gaf síðan samþykki sitt. Til hennar hefðu aldrei komið lánveitingar sem þóttu vafasamar.
87. Skýrsla Guðmundar B. Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 17. apríl 2013.

Flest lánanna sem Sp-ráðgjöf ehf. hafði milligöngu um voru veitt á árinu 2007, en mörg þessara verkefna komu til Sp-ráðgjafar ehf. fyrir milligöngu Kontakt ehf. fyrirtækjaráðgjafar.[88] Nær einungis var lánað í erlendri mynt og aðeins til fyrirtækja en ekki einstaklinga. Flest þessara lána sem voru í úrtaki rannsóknarnefndarinnar voru veitt til nýstofnaðra einkahlutafélaga til kaupa á rekstri í öðru félagi, og um var að ræða nánast 100% fjármögnun með 100% veðsetningarhlutfalli. Hin nýstofnuðu einkahlutafélög sameinuðust yfirtekna félaginu með öfugum samruna í kjölfar skuldsettrar yfirtöku. Eignir yfirtekna félagsins gátu rýrnað verulega sökum skuldsetningarinnar frá móðurfélaginu og varð hætta á að sjóðstreymi sameinaða félagsins nægði ekki til að greiða skuldirnar. Um þessar lánveitingar sagði fyrrverandi framkvæmdastjóri Sp-ráðgjafar ehf. í skýrslu hjá rannsóknarnefndinni:

> Svona eftir á að hyggja þá voru þetta alverstu verkefnin. Þetta snerist um það að menn voru að kaupa fyrirtæki sem var búið að gíra upp í verði. Útreikningarnir frá þeim og ráðgjafafyrirtækjum og frá okkur snerust um það að sjóðsstreymið myndi standa undir öllum framtíðarkostnaði, vöxtur út í endalaust, með einhverjum lágmarks tvö, þrjú, fjögur, fimm prósent vöxtum á ári eða eitthvað slíkt í einhvern óákveðinn tíma, myndi standa undir öllum kostnaði. Eitthvað var nú um fasteignir í þessum pökkum, lager, en stór hluti var bara „goodwill" vegna þess að fyrirtækið átti einhverja sögu, rekstrarsögu, en svo þegar á reyndi þá var þetta ekki neitt.89

„Þetta snerist allt um að lána í erlendu. Man varla eftir því að hafa lánað í krónum, það má vel vera að það hafi verið gert eitthvað krónulán, það hefur þá ekki verið mikið eða stórt."

Úr skýrslu Kristjáns Hjelm, framkvæmdastjóra Sp-ráðgjafar ehf., fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Lán fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar ehf. ólík öðrum útlánum sparisjóðanna

Það mátti merkja talsverðan mun á þeim lánum sem sparisjóðirnir veittu fyrir tilstilli Sp-ráðgjafar ehf. og öðrum lánum þeirra. Afar sjaldgæft var að minni sparisjóðirnir veittu lán til sambærilegra verkefna og tækju jafn mikla áhættu í útlánum og í þessum lánum. Til dæmis voru þessi lán yfirleitt með hærra veðsetningarhlutfalli en annars tíðkaðist. Hjá þátttökusparisjóðunum sjálfum var nánast óþekkt í öðrum útlánum að veðsetningarhlutfall væri 100% við lánveitingu. Þeir sparisjóðir sem ekki tóku þátt í samstarfinu um Sp-ráðgjöf ehf. stóðu betur eftir fall bankanna, enda var tryggingastaða þar almennt betri vegna lána sem töpuðust. Starfsmaður Fjármálaeftirlitsins sem hafði með höndum eftirlit með minni sparisjóðunum sagði í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni:

> [S]umir voru varkárir og lánuðu innan sveitar en svo voru aðrir sem að voru að teygja sig, lánuðu til Reykjavíkur. Enda sögðum við við þá: „Af hverju heldurðu að þessir menn séu að koma úr Reykjavík? Af því að þeir fá ekki lán […]. Númer 1, 2 og 3, ekki lána út fyrir svæðið!"[90]

Hvað varðar stærri sparisjóðina fjóra, voru markaðsaðstæður Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Byrs sparisjóðs ólíkar aðstæðum Sparisjóðs Mýrasýslu og Sparisjóðs Keflavíkur. Þótt sparisjóðir hafi lengi keppt við banka um viðskiptavini, þá var samkeppnin harðari á höfuðborgarsvæðinu. Í minni samfélögum er þekking á samborgurum meiri og áhersla sparisjóðanna á nálægð við kúnnann fær ef til vill betri hljómgrunn. Á höfuðborgarsvæðinu og í nágrenni við það var fjölbreyttara vöruúrval í bankaviðskiptum og eftir fleiri og fjölbreyttari viðskiptavinum að slægjast. Stjórnarformönnum og sparisjóðsstjórum minni sparisjóðanna varð tíðrætt um það í skýrslum fyrir rannsóknarnefndinni að heimabyggðin byði upp á einsleitt lánaumhverfi. Samkeppnin við bankana breyttist við einkavæðingu þeirra og sparisjóðirnir gáfu í til þess að halda í við þá:

> Það verður nokkuð mikil breyting á viðskiptaumhverfinu þegar liggur ljóst fyrir að það eigi að einkavæða bankana og í kjölfar einkavæðingarinnar verður algjör umbylting á fjármálamarkaðnum. Bankarnir juku mikið styrk sinn á markaðnum samkeppnislega séð, þ.e.a.s. með auglýsingum um nýjar afurðir og nýja stefnu í verðlagningu og það verður til þess að enn einn stefnumótunarhópurinn er stofnaður til að reyna að bregðast við þessari auknu samkeppni. Bankarnir fóru að bjóða innlánsvexti sem við gátum ekki keppt við, þeir buðu útlánsvexti sem okkur leist ekkert á og gátum illa keppt við, þeir buðu erlend lán sem við höfðum aldrei boðið, og svo árið 2004 fóru þeir að bjóða íbúðalán á kjörum sem við sáum fram á að geta ekki keppt við.[91]

„Útlánaáhætta var langstærsta áhættan þarna og erfiðast að stýra. Það var gríðarlegur vöxtur í kerfinu í útlánum og virtist vera ofboðslegur þrýstingur sem kom frá bönkunum um að lána sífellt meira og það þurfti að fjármagna það að sjálfsögðu. Svo var verið að bjóða kjör þarna í bönkunum sem í rauninni var sparisjóðunum um megn að keppa við. Það var bara ekki hægt. Þannig að þá blasti við áhættustýringunni þessi ógn að útlánafólk teygði sig sífellt lengra í að koma til móts við þessi sjónarmið sem sneru að samkeppni, og viðskiptavinir þurftu meira og þeir gátu fengið það á betri kjörum annars staðar og svo framvegis. Og þeir voru ekki krafðir um tryggingar hugsanlega annars staðar sem var sjálfsagt og eðlilegt að gera en þegar menn eru ekki krafðir um tryggingar á einum stað þá væntanlega setur það strax þrýsting á einhvern annan að gera það ekki heldur. Þetta var svona mesta ógnin þarna á þessum tíma."

Úr skýrslu Gunnars Árnasonar, fyrrverandi forstöðumanns áhættustýringar Byrs sparisjóðs, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

88. Skýrsla Guðmundar B. Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 17. apríl 2013.
89. Skýrsla Kristjáns Hjelm fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 21. nóvember 2012.
90. Skýrsla Ólafs Orrasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 10. júlí 2013.
91. Skýrsla Ragnars Z. Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 24. maí 2013.

Milliliðalaust aðgengi að erlendu fjármagni

„Markaðurinn var bara í mikilli þróun, bæði hér heima og erlendis. Á sama tíma opnast erlendir markaðir fyrir okkur og þar er þessi „global" þróun að eiga sér stað, gífurlegar breytingar í tæknisamskiptum og peningar fara að flæða hratt vítt og breitt um heiminn. Vextir verða lægri og lægri á alþjóðamarkaði og fyrir okkur var þetta náttúrulega gjörbylting, þannig að við erum bara að þróast í samræmi við þetta. Innlán eru eitt form fjármögnunar. Svo förum við að færa okkur aðeins meira inn á skuldabréfamarkaðinn, einfaldlega vegna þess að þar höfðum við meiri aðgang að lánsfé, á lægri vöxtum. Með lækkandi vaxtastigi þurftum við að lána út meira fjármagn til að nettó vaxtatekjur myndu halda sér eða hækka."

Úr skýrslu Guðmundar Haukssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Eftir því sem leið á fyrsta áratug aldarinnar minnkaði vaxtamunurinn og sparisjóðirnir leituðu leiða til þess að auka tekjurnar. Stærri sparisjóðirnir sóttu fjármögnun milliliðalaust til banka erlendis, en höfðu áður stuðst við milligöngu Sparisjóðabankans í þeim efnum. Þannig nálguðust þeir ódýrara fjármagn og gátu boðið betri kjör á útlánum til viðskiptavina. Þeir tóku einnig þátt í lánaverkefnum sem skiluðu hærri vaxtatekjum en fólu að sama skapi í sér meiri áhættu. Þá var treyst á gengishagnað af fjáreignum til að styrkja afkomu margra sparisjóðanna. Fyrrverandi bankastjóri Sparisjóðabanka Íslands hf. lýsti því hvernig samkeppni og þrýstingur til að skila góðri afkomu hefði leitt til þess að bankinn hefði tekið meiri áhættu í útlánum en ella:

> Kannski verður þetta alltaf þannig að þrýstingurinn á að skila góðri afkomu leiði til þess að það sé tekin meiri áhætta en ella. Ég held að það sé alveg ljóst þegar farið er yfir lánastarfsemi Sparisjóðabankans að hún var áhættusamari en lánastarfsemi flestra sparisjóðanna; flestra, en þó ekki allra, vegna þess að stóru sparisjóðirnir, SPRON og Byr, voru líka komnir í áhættusamari verkefni eins og til dæmis fasteignaverkefni innanlands og utan til þess einmitt að reyna að finna einhver útlánaverkefni sem gæfu þokkalega af sér.[92]

Markaðssvæði Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Byrs sparisjóðs var fyrst og fremst höfuðborgarsvæðið, þótt Byr sparisjóður hafi sameinast Sparisjóði Norðlendinga 2008. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis lánaði til fasteignakaupa og byggingaframkvæmda, bæði beint og í gegnum dótturfélag sitt, Frjálsa fjárfestingarbankann hf. Sparisjóðsstjóri sagði sjóðinn aðallega hafa lánað á höfuðborgarsvæðinu og reynt að lána lítið út á land. Þá hefði hann lítið vilja lána til sjávarútvegs eða landbúnaðar. Aðalstarfsumhverfi sparisjóðsins hafi verið verslun og viðskipti á höfuðborgarsvæðinu, auk þess að lána til byggingaverktaka og húsnæðismála. Í sumum lánum til byggingaverktaka þótti sparisjóðnum vaxtatekjur ekki nægja sem greiðsla fyrir þá áhættu sem í verkefninu fólst og lagði fram hlutafjárframlag að auki.[93] Flest útlán Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í úrtaki rannsóknarnefndarinnar voru fasteignalán, lán til fasteignaverkefna eða byggingaframkvæmda. Þrátt fyrir þrýsting, meðal annars frá erlendum lánveitendum, til að bæta dreifingu útlánasafnsins með því að lána til verkefna erlendis[94] sagði sparisjóðsstjóri það hafa legið skýrt fyrir að sparisjóðurinn myndi ekki leita mikið út fyrir starfssvæði sitt og ekki lána beint til verkefna erlendis. Til þess var stofnað dótturfélagið Steinsnes ehf. sem lánaði til slíkra verkefna, auk þess sem það lagði fram eigið fé í sömu verkefni.[95]

Verkefni sparisjóðanna erlendis

„Ég ætla ekki að segja að okkur hafi langað [að fara í erlend verkefni]. Við vorum neyddir, við hefðum þá alveg eins getað trappað okkur niður og endað sem sparisjóður upp á gamla mátann en þeir áttu sér bara ekki lífsvon."

Úr skýrslu Magnúsar Ægis Magnússonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Byrs sparisjóðs, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Byr sparisjóður lagði einnig áherslu á að lána til aðila á höfuðborgarsvæðinu og mest til einstaklinga, í þjónustustarfsemi og iðnað. Fyrrverandi sparisjóðsstjóri sagði í skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni að hjá Sparisjóði Hafnarfjarðar hefði verið lögð áhersla á að lána til verktaka í byggingu atvinnu- og íbúðarhúsnæðis og hafi það orðið hluti af starfsemi sameinaðs sparisjóðs. Í Sparisjóði vélstjóra hafi verið horft til þess að 60% lánasafns ætti að vera til einstaklinga og 40% til fyrirtækja en engin sérstök áhersla hafi verið lögð á ákveðnar áhættugreinar. Lögð var áhersla á að lána til atvinnugreina á starfssvæði Byrs sparisjóðs, en lítið sem ekkert var lánað til landbúnaðar þar til Sparisjóður Norðlendinga sameinaðist Byr árið 2008. Þá sagði fyrrverandi sparisjóðsstjóri það hafa verið yfirlýsta stefnu stjórnar Byrs að stækka, bæði með tilliti til útlána og innlána, og áhersla hafi verið lögð á aukna arðsemi sem hægt væri að „færa rök fyrir að [gæti] þýtt auka áhættu".[96] Framboð á lánsfé var gott og forsvarsmönnum sparisjóðsins fundust tækifæri til útlána innanlands að einhverju leyti takmörkuð:

> Við höfðum ekki áhyggjur af því að fara inn á fasteignamarkaðinn á Englandi því það er gert með einstaklingi með mikla reynslu af þeim markaði og auk þess virtist fasteignamarkaðurinn í Bretlandi mjög traustur á þessum tíma. Við hefðum ekki gert þetta sjálfir án þess að hafa reynda menn með okkur á þeirri vegferð. Horft var til þess að íslensku viðskiptabankarnir voru allir með mikla starfsemi erlendis og ekki síst á fasteignamarkaðnum á Englandi en við höfðum ekki tekið þátt. Þeim gekk vel á þessum markaði og það

92. Skýrsla Finns Sveinbjörnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 30. ágúst 2013.
93. Skýrsla Guðmundar Arnar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 21. maí 2013.
94. Skýrsla Guðmundar Arnar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 21. maí 2013.
95. Skýrsla Guðmundar Arnar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 16. maí 2013.
96. Skýrsla Ragnars Z. Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 24. maí 2013.

> skapaði þeim umtalsverðar tekjur en innanlands var offramboð á fjármagni og eftirtekjan stöðugt lækkandi og því leit þetta út fyrir að auka vaxtamun sjóðsins. Þetta lagðist vel í stjórnina af þessum orsökum.[97]

Þau útlán Byrs sparisjóðs sem voru í úrtaki rannsóknarnefndarinnar voru flest vegna fasteigna- og byggingarverkefna. Lán til fjárfestinga í skráðum og óskráðum bréfum voru þó einnig algeng. Byr sparisjóður var sá sparisjóður sem lánaði hvað mest til verkefna á erlendri grundu. Fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að þekkingu á þessum verkefnum og eftirliti með þeim hafi verið ábótavant.[98] Mikið tap varð hjá sparisjóðnum af þessum verkefnum.

„[Sparisjóðurinn] var hreyfiafl í samfélaginu. Sparisjóðirnir tóku kannski þátt í verkefnum sem enginn annar hefði tekið þátt í. Til að mynda varðandi menningarmál, íþróttastarfsemi og annað. Á meðan aðrir, bankar og aðrir, studdu ekki við bakið á heimabyggðinni var sparisjóðurinn alltaf fremstur í flokki. Enda er það stefna sparisjóðanna. […]. Það þarf nú ekkert að taka viðtal nema bara við flesta Keflvíkinga og Reyknesinga þá gætu þeir staðfest þetta. Það er það mikil eftirsjá af sparisjóðnum. Hann var okkar bakhjarl á svæðinu í öllu."

Úr skýrslu Garðars Newman, fyrrverandi starfsmanns á fyrirtækjasviði Sparisjóðsins í Keflavík, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Sparisjóðurinn í Keflavík lagði áherslu á að þjónusta aðila á Suðurnesjum. Á bilinu 37–64% af lánasafni sparisjóðsins á árunum 2005–2009 voru lán til einstaklinga en útlánadreifing milli atvinnuvega var nokkuð jöfn, þótt þjónustustarfsemi hafi vegið þyngst. Lán til sjávarútvegsfyrirtækja voru hlutfallslega mun stærri hluti útlánasafnsins en hjá öðrum stærri sparisjóðum. Áhersla Sparisjóðsins í Keflavík á nærsamfélag sitt var svipuð og í minni sparisjóðunum en atvinnugreinar fjölbreyttari og dreifing útlánasafnsins meiri. Efnahagslíf á starfssvæði sparisjóðsins hafði auk þess nokkuð um afkomu hans að segja:

> Menn eru að tala um að allt hafi farið fjandans til þarna suður frá þegar herinn fer og það er náttúrulega alrangt, því að þegar nýsköpunin verður í sjávarútvegi 1982 eða eitthvað svoleiðis og Byggðasjóður er settur á fót, þá er Keflavík ekki inni í því. Við erum sett með Reykjavík og höfum ekki aðgang að Byggðasjóði og þ.a.l. var okkur sagt að fara bara upp á völl, það yrði engin nýsköpun í sjávarútvegi á þessu svæði. Það leggst gjörsamlega af og allir fara upp á völl. Þetta er fyrsta áfallið sem við verðum fyrir og vegur að mínu mati þyngst í því sem gerðist þarna suður frá. Síðan þegar var búið að hysja upp um allt saman fer herinn og þá finnur kannski enginn fyrir því fyrst því það er svo mikil þensla alls staðar þar til kreppan kemur og þá finna menn fyrir því að það er engin atvinna og ekkert að gerast þarna.[99]

Með slæmum atvinnuhorfum lækkaði virði fasteigna og greiðslugeta einstaklinga minnkaði að sama skapi, sem hafði áhrif á lán til einstaklinga með veði í fasteignum. Stærstu útlánatöp Sparisjóðsins í Keflavík voru vegna fiskvinnslufyrirtækis á svæðinu, ferðamannaþjónustu á svæðinu, fasteignafélaga og eignarhaldsfélaga en töluvert var um lán til kaupa á skráðum og óskráðum bréfum.

„Sparisjóðurinn leitaðist lengi vel við að halda rekstri fyrirtækja í héraði gangandi fremur en að fyrirtækin færu í þrot, þannig að störfin væru ennþá til staðar á svæðinu. Afleiðingin var m.a. sú að fyrirtækin voru mörg hver veikburða og áttu erfitt með að vaxa vegna lítillar getu. Árin 2004–2005 var tekin upp sú stefna að nota aðrar aðferðir, til dæmis að hjálpa ekki fyrirtækjum sem þóttu ekki rekstrarhæf og leitast við að hjálpa fyrirtækjum sem þóttu lífvænleg með einhverjum nýjum formerkjum eða endurskipulagningu á eigendahóp og nýju fjármagni. Það voru mörg fyrirtæki endurskipulögð á þennan hátt."

Úr skýrslu Sigurðar Más Einarssonar, fyrrverandi stjórnarformanns Sparisjóðs Mýrasýslu, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Í skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni sagði fyrrverandi stjórnarformaður Sparisjóðs Mýrasýslu að lengi vel hafi sjóðurinn verið íhaldssamur og ekki lánað mikið út fyrir Borgarfjarðarsvæðið og nærumhverfi. Samfélagið í Borgarfirði sé frábrugðið öðrum samfélögum á Vesturlandi, þar sé enginn sjávarútvegur, stærstu fyrirtækin séu þjónustufyrirtæki og byggingafyrirtæki. Þá leiki landbúnaður stórt hlutverk. Lítill snúningur hafi verið á hagkerfinu þar, áður hafi það verið íhaldssamt landbúnaðarsamfélag. Síðar hafi hins vegar verið krafa í samfélaginu í Borgarfirði um að þar yrði svipaður uppgangur og annars staðar á landinu á sama tíma. Það hefði verið nokkurs konar kreppuástand í Borgarfirði á níunda og tíunda áratugnum og vilji til að taka þátt í uppsveiflunni í hagkerfinu. Sparisjóðurinn hafi verið stærsta fjármálastofnun á svæðinu og krafa gerð til hans um að leiða sveitarfélagið inn á þessar brautir. Mikið hafi verið treyst á sparisjóðinn til að hjálpa fyrirtækjum á starfssvæðinu í Borgarbyggð.[100]

Innan við 50% af lánasafni Sparisjóðs Mýrasýslu 2005–2008 voru lán til einstaklinga og sparisjóðurinn lánaði hlutfallslega meira til landbúnaðar en hinir stóru sparisjóðirnir. Þjónustustarfsemi var þó sú atvinnugrein sem var veigamest í útlánasafni sparisjóðsins. Fyrrverandi sparisjóðsstjóri lýsti því í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni að upp úr árinu 2000 hafi orðið stefnubreyting í sparisjóðnum um að stækka sjóðinn. Markaðurinn í Borgarfirði hafi ekki boðið upp á mörg tækifæri til stækkunar, en sparisjóðurinn hafi verið með mikla markaðshlutdeild og því hafi verið sett upp útibú í Reykjavík. Þá hafi

97. Skýrsla Jóns Þorsteins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 24. maí 2013.
98. Skýrsla Ragnars Z. Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 24. maí 2013.
99. Skýrsla Geirmundar Kristinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 12. ágúst 2013.
100. Skýrsla Sigurðar Más Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 21. maí 2013.

það verið þáttur í stækkun sparisjóðsins að kaupa sparisjóðina á Ólafsfirði og Siglufirði.[101] Mestu afskriftir útlána sparisjóðsins voru til fyrirtækja á Borgarfjarðarsvæðinu, svo sem svínabús, framleiðslufyrirtækis og kjötmjölsverksmiðju. Önnur stór útlánatöp voru helst vegna fasteignafélags sem hugði á framkvæmdir í héraðinu og byggingafélags sem keypti jarðir í nágrenni Hafnarfjarðar og í Vogum á Vatnsleysuströnd. Sparisjóðurinn var fjárhagslegur bakhjarl fyrirtækja á svæðinu sem sköpuðu atvinnu fyrir íbúa svæðisins, en sjóðurinn var að fullu í eigu sveitarfélagsins. Þegar leysa átti úr erfiðum lánamálum tókust á sjónarmið um markmið með rekstri fjármálastofnunar og vilja sveitarfélagsins til að styðja við íbúa sína:

Klípa Sparisjóðs Mýrasýslu að sinna ólíkum markmiðum

> Innviðir samfélagsins komu auðvitað líka þarna inn í, til dæmis Kaupfélagið og Háskólinn á Bifröst. Innviðirnir voru innviklaðir í sparisjóðinn á annan hátt en tíðkaðist í bönkunum en þar var það meira gert með styrkjum eða öðru í þeim dúr. Þar voru menn til dæmis að styrkja landsliðið en þetta var einhvern veginn innviklað [hjá okkur]. Við vorum hornsteinn í héraði [og það gat gert starfsemina] töluvert flókna, sérstaklega ef menn ætluðu að vera áfram á svæðinu. Það er til dæmis ekki hægt að loka skólanum ef þú ætlar að selja veðið af honum, það gengur ekki upp.[102]

Sveiflur í hagkerfinu, árstíðabundnar sveiflur og aflatekjur hafa sín áhrif

Athugun rannsóknarnefndarinnar á úrtaki lána leiddi ekki í ljós ýkja mikinn mun milli sparisjóða sem héldu sig innan afmarkaðs starfssvæðis og þeirra sem leituðu út fyrir heimasvæðið. Hjá sparisjóðum sem héldu sig við afmörkuð starfssvæði höfðu sveiflur í hagkerfum svæðanna mikil áhrif á afkomuna. Þótt þekking þeirra á nærumhverfinu kunni að hafa nýst til þess að greina vænlega lántaka frá þeim sem ólíklegri voru til að standa undir skuldum, veittist þeim nánast ómögulegt að verjast áhrifum af hagsveiflum svæðanna. Lán sem sparisjóðir veittu til aðila utan starfssvæðis síns og tap varð á, voru í fasteignaverkefnum erlendis hjá Byr sparisjóði, fasteigna- og byggingaverkefnum Sparisjóðs Mýrasýslu í grennd við höfuðborgarsvæðið og hjá þeim þremur sparisjóðum á landsbyggðinni sem lánuðu til kaupa á fyrirtækjarekstri á höfuðborgarsvæðinu fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar ehf. Ekki er hægt að segja að tap á þessum lánum hafi verið minna eða annars eðlis en tap Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis á lánum til fasteignaverkefna á höfuðborgarsvæðinu, tap Sparisjóðsins í Keflavík á lánum til atvinnustarfsemi á Suðurnesjum eða sparisjóða í sjávarplássum á lánum til útgerðarfélaga. Í kjölfar falls bankanna féllu flestar eignir í virði, höfuðstólar erlendra og verðtryggra lána hækkuðu og greiðslugeta lántaka minnkaði. Enginn sparisjóður fór varhluta af þessu.

9.4.5 Sérstakar athuganir

Rannsóknarnefndin athugaði sérstaklega lán til starfsmanna sparisjóðanna og aðila sem venslaðir voru sparisjóðunum. Kannað var hvort tengsl þeirra við sparisjóðina kunni að hafa haft áhrif á lánakjör, tryggingatöku, eða önnur atriði í viðskiptum þeirra við sparisjóðina, svo og fylgni þeirra viðskipta við reglur.

Samkvæmt 57. gr. laga nr. 161/2002 er samningur fjármálafyrirtækis um lán, ábyrgðir, kauprétt eða sambærileg viðskipti við framkvæmdastjóra háður samþykki stjórnar fyrirtækisins. Ákvörðun um slíka samninga skal bókuð og kynnt Fjármálaeftirlitinu. Ákvæði greinarinnar giltu einnig um maka framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis þar til með lögum nr. 75/2010, þegar ákvæðið var látið ná til þeirra sem voru í „nánum tengslum“ við framkvæmdastjóra fyrirtækisins.

Lán til starfsmanna og venslaðra aðila

Um viðskipti fjármálafyrirtækis og starfsmanna þess fór að öðru leyti eftir reglum sem stjórn fyrirtækisins skyldi setja. Í starfsreglum sparisjóðanna eða reglum um framkvæmd starfa sparisjóðsstjórnar og sparisjóðsstjóra voru ákvæði um að sparisjóðsstjórn skyldi, að fengnum tillögum sparisjóðsstjóra, setja reglur um viðskipti starfsmanna við viðkomandi sjóð. Algengt var að útlánareglurnar innihéldu þessi ákvæði. Þar var skilgreind heimild sparisjóðsstjóra til að veita starfsmönnum sparisjóðsins lán, enda væri slík fyrirgreiðsla á engan hátt frábrugðin sambærilegri fyrirgreiðslu til annarra viðskiptamanna. Sparisjóðsstjóra bar þá að færa fyrirgreiðsluna í sérstaka gerðarbók og gera stjórn sparisjóðsins grein fyrir lánveitingunni. Sums staðar var þetta bundið við að

101. Skýrsla Gísla Kjartanssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 21. maí 2013.
102. Skýrsla Sigurðar Más Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 21. maí 2013.

heildarskuldbinding starfsmanns færi yfir tiltekna fjárhæð. Þá þurfti stjórn einnig að samþykkja allar lánveitingar til sparisjóðsstjóra á sömu forsendum og giltu um lán til starfsmanna. Sama regla gilti um maka og yfirleitt um aðra nákomna aðila.

Algengt var að starfsmenn væru í viðskiptum við sparisjóðinn sem þeir störfuðu hjá og tækju þar lán. Rannsóknarnefndin gerði greiningu á lánum til starfsmanna sparisjóðanna og almennt voru slíkar skuldbindingar án nokkurra athugasemda. Sjaldgæft var að almennir starfsmenn væru með háar skuldbindingar og við rannsóknina kom ekkert fram sem benti til þess að þeir hefðu notið stöðu sinnar við lánveitingar umfram aðra viðskiptamenn sparisjóðanna. Nokkrar undantekningar voru þó frá þessu. Er í því efni sérstaklega vísað til umfjöllunar um lán til starfsmanna Sparisjóðsins í Keflavík og lán til starfsmanna Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis.

Venslaðir aðilar

Hugtakið „venslaðir aðilar“ er ekki skilgreint í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki en það er notað í leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 4/2006 um efni reglna samkvæmt 2. mgr. 54. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, þar sem kveðið er á um framkvæmd starfa stjórna fjármálafyrirtækja.[103] Í tilmælunum voru venslaðir aðilar skilgreindir sem aðal- og varamenn í stjórn, stjórnendur, lykilstarfsmenn og nánir fjölskyldumeðlimir þessara aðila. Sama gilti um aðila í dótturfélögum og tengdum félögum. Fyrirtæki sem framangreindir aðilar áttu meira en 10% hlut í, störfuðu hjá eða gegndu stjórnarstörfum fyrir, og stofnfjáreigendur eða hluthafar sem með beinum eða óbeinum hætti áttu 5% eignarhlut eða stærri eða gegndu stjórnarstöðum fyrir. Hugtakið „venslaðir aðilar“ nær því yfir hluta þeirra aðila sem teljast til starfsmanna, því lykilstarfsmenn eru meðal þeirra.

Lánastofnunum bar að skila reglubundnum skýrslum til Fjármálaeftirlitsins með upplýsingum um fyrirgreiðslu við venslaða aðila.[104] Mjög misjafnt var eftir sparisjóðum hvort réttilega var gerð grein fyrir fyrirgreiðslum til venslaðra aðila í samræmi við reglur Fjármálaeftirlitsins og viðkomandi sparisjóðs. Til dæmis var ekki gerð grein fyrir skuldbindingum fjölskyldumeðlima sparisjóðsstjóra hjá Sparisjóðnum í Keflavík, þrátt fyrir að reglur sjóðsins gerðu ráð fyrir slíku. Fjármálaeftirlitið gerði athugasemd við eftirlit Byrs sparisjóðs með vensluðum aðilum, einkum það að aðila vantaði inn á yfirlit yfir venslaða aðila sem Byr sparisjóður sendi Fjármálaeftirlitinu.[105]

Hæfi stjórnarmanna til ákvörðunartöku

Samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki skal stjórn fjármálafyrirtækis ekki taka þátt í ákvörðunum um einstök viðskipti nema umfang þeirra sé verulegt miðað við stærð fyrirtækisins. Stjórnarmenn skulu heldur ekki hafa afskipti af ákvörðunum um einstök viðskipti. Þá skulu þeir ekki taka þátt í meðferð máls ef það varðar viðskipti þeirra sjálfra eða fyrirtækja sem þeir sitja í stjórn hjá, eru fyrirsvarsmenn fyrir eða eiga að öðru leyti verulegra hagsmuna að gæta í, eða viðskipti samkeppnisaðila. Hið sama gildir um viðskipti aðila sem eru tengdir stjórnarmönnum persónulega eða fjárhagslega. Viðskiptaerindi stjórnarmanna, sem og fyrirtækja sem þeir eru í fyrirsvari fyrir, skulu lögð fyrir stjórn til samþykktar eða synjunar.[106] Dæmi voru um það í Sparisjóðnum í Keflavík að lánveitingar til stjórnarmanna og fyrirtækja sem þeir voru í fyrirsvari fyrir væru ekki tekin fyrir í stjórn.

Rannsóknarnefndin tók saman lista yfir stjórnarmenn, maka þeirra og félög í tengslum við þau eða í minnst 20% eigu stjórnarmanna eða maka. Farið var yfir útlán til þessara aðila í öllum sparisjóðum, þ.e. bæði var athugað hver viðskipti þeirra voru við sparisjóðinn sem þeir tengdust og við aðra sparisjóði. Við könnunina kom ekkert fram umfram það sem gerð hefur verið grein fyrir hér og taldi rannsóknarnefndin ekki ástæðu til að fjalla frekar um það en gert er hér og í köflum um einstaka sparisjóði.

103. Ný tilmæli nr. 1/2010, endurskoðun á tilmælum nr. 4/2006, voru gefin út 7. apríl 2010.

104. Sbr. 2. mgr. 54. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 4/2006.

105. Sjá skýrslu Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu hjá Byr sparisjóði, október 2007.

106. Sbr. 55. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og reglur um framkvæmd starfa sparisjóðsstjórnar og sparisjóðsstjóra í hverjum sparisjóði fyrir sig.

„Þá eru með [Sparisjóðsins í Keflavík] í fasteignum í mörgum tilvikum léleg og haldbærar tryggingar almennt of lágar. Var það meðal annars talið afleiðing þess að regluverk sjóðsins væri í ólestri og þá sérstaklega hvað varðaði áhættustýringu.“

Úr skýrslu Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóðnum í Keflavík frá september 2008.

9.5 Tryggingar útlána

Tryggingar fyrir útlánum sparisjóðanna voru af ýmsum toga og réðust meðal annars af verkefnunum sem lánað var til. Helstu tryggingar útlána eru annars vegar veð í eignum og hins vegar ábyrgðir. Hér framar var vikið að veðum vegna lána til fasteignakaupa og lána til hlutabréfakaupa og skilyrðum sem sett voru fyrir veðtöku vegna slíkra lána. Yfirlit yfir útlánareglur sparisjóðanna er að finna í töflu 6.

Í minni sparisjóðum voru ákvæði um tryggingartöku frekar almenn, iðulega á þá leið að fullnægjandi tryggingar skyldu jafnan teknar vegna skuldbindinga sem stofnað væri til gagnvart sparisjóðnum, án þess að skilgreint væri hvað teldist fullnægjandi trygging. Í tilvikum þar sem engar tryggingar voru teknar fyrir útlánum eða veð voru lægri en lánsfjárhæð við veitingu lánsins, verður því ekki fullyrt hvort þau hafi verið í samræmi við lánareglur. Auk þess var yfirleitt heimilt að veita undanþágur frá reglunum. Skýrslur forsvarsmanna sparisjóðanna fyrir rannsóknarnefndinni leiddu í ljós að þótt ekki hafi legið fyrir nein skrifleg viðmið um veðhlutföll, hafi ákveðnu vinnulagi eða óskrifuðum reglum verið fylgt.[107]

„[Við yfirferð á lánabók Sparisjóðs Mýrasýslu eftir að hann sameinaðist Nýja Kaupþingi banki hf. kom í ljós] ef við horfum svona heilt yfir línuna, en þarna vorum við að tapa peningum og að afskrá peninga og innlend lán í töluverðum mæli. Ég ætla bara að segja það að veðhlutföll voru allt of há, greiðslugeta illa metin og það sem að var svona einkennandi fyrir þetta fyrir okkur var það að það voru til ofboðslega litlar upplýsingar um t.a.m. hvers vegna ákveðnu fyrirtæki var lánað. Þetta er ekkert vísindastarf að lána peninga, það eru teknar tryggingar og greiðsluhæfi er metið. Ef þú gerir hvorugt þá ertu ekki að vinna vinnuna.“

Úr skýrslu Sigurðar Þórs Snorrasonar, fyrrverandi forstöðumanns yfir lánabók Arion banka hf. á viðskiptabankasviði, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Í útlánareglunum var þess oft getið að heimilt væri að veita lán án trygginga, væri fylgst með afkomu og fjárhag viðskiptaaðilans meðan skuldbinding varði. Samkvæmt reglunum skyldi afla ársreikninga, rekstrar- og greiðsluáætlana og annarra fjárhagslegra upplýsinga frá viðskiptavinum við lánveitingar til atvinnufyrirtækja. Lán til einstaklinga skyldu taka mið af viðskiptum þeirra við sparisjóðinn og greiðslugetu. Við lánveitingar eða ábyrgðaveitingar skyldi fara fram raunmat á tryggingarandlagi og gögn því til staðfestingar geymd með öðrum skjölum málsins. Fyrirspurnir rannsóknarnefndarinnar til minni sparisjóðanna sýndu að oft var misbrestur á utanumhaldi gagna um mat trygginga við lánveitingu.

Í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóði voru nákvæmar reglur um tryggingatöku og leyfileg veðhlutföll miðað við lengd og tegund útláns, í útlánareglum frá árinu 2007. Hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis voru ákvæði um tryggingar í útlánareglum frá árinu 2004 hins vegar nokkuð almenn. Þar sagði til að mynda að kröfur um tryggingar ættu að taka mið af fjárhagslegum styrk viðskiptamanns og tímalengd lánveitingar. Að jafnaði skyldu teknar tryggingar fyrir lánveitingum í auðseljanlegum eignum. Lánveitingar sem ekki væru tryggðar með veði skyldu almennt ekki vera til lengri tíma en fimm ára. Veðsettar eignir ætti að meta sem næst markaðsvirði og reikna upp áhvílandi skuldir. Sérstaklega skyldi gæta að tryggingum þegar um væri að ræða stöðutöku, til dæmis í hlutabréfum, nema í hlut ætti fjárhagslega mjög sterkt fyrirtæki.

Sparisjóður Mýrasýslu setti sér nýjar útlánareglur í október 2008, mun nákvæmari en þær sem fyrir voru en þær höfðu verið áþekkar reglum minni sparisjóðanna. Eldri reglurnar kváðu á um að krafa til trygginga skyldi taka mið af styrk viðskiptamanns og tímalengd lánveitingar. Að jafnaði skyldu teknar tryggingar fyrir lánveitingum í auðseljanlegum eignum. Við ákvörðun um lánveitingar til lengri tíma en eins árs bar að horfa til viðskiptasögu við ákvörðun um frekari tryggingar. Lánveitingar sem ekki væru tryggðar með veði skyldu almennt ekki vera til lengri tíma en átta ára og veðsettar eignir sem næst markaðsvirði ásamt uppreikningi á áhvílandi veðskuldum. Ávallt skyldi gætt að því að lán væri ekki afgreitt fyrr en umsamdar tryggingar hefðu verið lagðar fram og formsskilyrðum fullnægt.

Í lánareglum Sparisjóðsins í Keflavík sagði að til grundvallar lánaákvörðunum skyldu jafnan liggja viðskiptalegar ástæður og gæta skyldi vel að gagnaöflun og gerð greiðslumats fyrir hvern skuldara. Þar sem veðtrygginga væri krafist, áttu þær jafnan að vera í auðseljanlegum verðmætum og metnar sem næst markaðsverði. Útlán sem veitt væru til lengri tíma en fimm ára skyldu að jafnaði vera með tryggingum sem væru verðmeiri en skuldin sjálf. Reglulega skyldi fylgst með verðmæti trygginga og við mat á ábyrgðarmönnum skyldi gæta að greiðslugetu þeirra og vanskilasögu. Þá var tiltekið að gögn sem ákvarðanir grundvölluðust á skyldu varðveitt á aðgengilegan hátt svo hægt væri að rekja ákvarðanir starfsmanna. Að öðru leyti var ekkert minnst á veðsetningarhlutföll, hvorki í útlánareglum né í reglum um lánveitingar og ábyrgðir. Þá sagði að gæta skyldi vel að gagnaöflun og

107. Þetta kom til að mynda fram í skýrslum Ásgeirs Sólbergssonar og Jakobs H. Þórðarsonar fyrir rannsóknarnefndinni.

gerð greiðslumats fyrir hvern skuldara án þess að skilgreint væri nánar hvaða gagna skyldi aflað og hvernig greiðslumatið skyldi nýtast. Engin skýr viðmiðunarmörk voru því sett um veðsetningarhlutföll, hvorki hjá einstaklingum né fyrirtækjum.[108]

Í lánareglum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis frá 2007 var sérstakur kafli um lán í erlendri mynt og skilið á milli lána til íbúðakaupa og til kaupa á atvinnuhúsnæði.[109] Reglurnar gerðu ekki ráð fyrir að lán í erlendri mynt væru veitt til annarra kaupa.[110] Miðað var við að tryggingarbréf fyrir slíkum lánum skyldi vera 20% hærra en lánsfjárhæð. Lánað var fyrir 70–80% af markaðsvirði íbúðarhúss á höfuðborgarsvæðinu og 60–70% af markaðsvirði atvinnuhúsnæðis. Í útlánareglum annarra sparisjóða var ekki sérstaklega fjallað um útlán í erlendri mynt.

Stærstur hluti útlánasafns sparisjóðanna voru lán til kaupa á fasteignum og voru með fyrir þeim jafnan tekin í fasteignunum sjálfum. Um fasteignalán og veðtöku vegna þeirra var fjallað hér framar. Lánað var til kaupa á íbúðahúsnæði, atvinnuhúsnæði og til fasteigna- og byggingaverkefna. Þau síðastnefndu fólu í sér mun meiri áhættu, þar sem þau voru byggð á væntingum um útleigu eða byggingu fasteigna sem rættust ekki alltaf. Erfitt reyndist að selja ókláraðar byggingar sem sparisjóðirnir leystu til sín vegna þess að skuldari var kominn í greiðsluvandræði eftir fall bankanna haustið 2008.

Lán með veði í verðbréfum voru ekki stór hluti heildarútlánasafns sparisjóðanna þó þau hafi aukist töluvert á árinu 2007. Í upphafi árs voru þau 6,4% af útlánasafni sparisjóðanna en 15,3% ári síðar. Þar af voru óskráð bréf 8,5% og skráð bréf 6,8%. Í lok árs 2008 voru útlán með veði í verðbréfum 8,6%.[111] Skoðun á úrtaki rannsóknarnefndarinnar leiddi í ljós fjölda tilvika þar sem veðsetning bréfa var 100%, ýmist skráð eða óskráð bréf. Þá voru lán eignalítilla einkahlutafélaga til kaupa á verðbréfum alloft með veði í hlutum þess sama félags. Eignarhaldsfélög, sem einnig voru oft eignalítil einkahlutafélög, fengu há lán til hlutabréfakaupa án annarra veða en í keyptum bréfum, skráðum eða óskráðum. Á árunum 2007 og 2008 gerði Fjármálaeftirlitið athugasemdir við tryggingar af þessu tagi í skýrslum vegna athugana á Byr sparisjóði, Sparisjóðnum í Keflavík, Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóði Mýrasýslu eins og rakið er í köflum um þessa sparisjóði.

Handveð í innistæðum á bankareikningi

Nokkur dæmi voru um að til tryggingar útlánum væru tekin handveð í innistæðu á bankareikningum. Algengast var að slíkar tryggingar kæmu til viðbótar öðrum tryggingum sem teknar voru fyrir útlánum. Þegar tekið er handveð í innistæðu á bankareikningum ætti með réttu að tilgreina ákveðna innistæðu og læsa henni, að minnsta kosti einhverja lágmarksinnistæðu. Á lána- og tryggingaskjölum sem vörðuðu handveð á innistæðureikningi hjá sparisjóðunum var hins vegar algengt orðalag að taka ætti handveð í innistæðu bankareiknings í eigu lántaka „eins og hún var á hverjum tíma“. Þessir „handveðsettu“ bankareikningar virðast því hafa verið opnir skuldurum til úttektar og engin trygging fyrir því að lágmarksinnistæða væri á reikningnum þegar ganga átti að tryggingum. Handveð í innistæðum voru ekki svo algeng eða af þeirri stærðargráðu að það hefði þýðingu fyrir rekstur og efnahag sparisjóðanna. Þetta gefur hins vegar til kynna að ekki hafi verið hugað nægilega vel að hagsmunum sparisjóðsins eða gætt réttra vinnubragða við tryggingartökuna, enda fellur það í hlut sparisjóðsins sem handveðhafa að svipta veðsalann umráðum og nýtingarrétti yfir hinu veðsetta. Sé það ekki gert, er handveðsetning haldlaus.

„Staða sparisjóðsins var þannig og er enn í dag að flestri einyrkjar og mörg smærri fyrirtæki á svæðinu eru í viðskiptum við sjóðinn. Það virtist ekki vera mikill áhugi annarra lánastofnana að koma að þessum málum, enda var markaðshlutdeild sparisjóðsins upp undir 65% á þessum tíma.“

Úr skýrslu Jóns Kristins Ólafssonar, fyrrverandi stjórnarformanns Sparisjóðs Norðfjarðar, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Fjölmörg dæmi voru í úrtaki rannsóknarnefndarinnar þar sem ekki var staðið að tryggingu útlána með fullnægjandi hætti. Verðmat eigna sem lögð voru til tryggingar útlánum var með ýmsu móti. Verðmat fiskveiðikvóta, skráningarskylds lausafjár og skráðra verðbréfa var ef til vill tiltölulega einfalt, en oft skorti upp á að virði þeirra væri uppfært á lánstímanum. Upplýsingar um tryggingaþekju voru yfirleitt eingöngu skráðar við lánveitingu og var hún almennt fullnægjandi þá. Þó fundust fjölmörg dæmi um að tryggingar

108. Rannsóknarnefndin fékk fyrstu síðu af þremur í ódagsettu skjali með reglum um tryggingar fyrir útlánum og ábyrgðum. Þar gaf að líta stuttan kafla með almennum reglum um tryggingar og tvo kafla um veðtryggingar; fasteignaveð og veð í bifreiðum. Þar kom fram hámarksveðsetningarhlutfall sem tók tillit til ástands og tegundar eigna. Fyrrverandi starfsmenn sparisjóðsins gátu ekki upplýst rannsóknarnefndina um það á hvaða tíma þessar reglur giltu.

109. Ekki var fjallað um lán í erlendri mynt í eldri reglum frá 2004.

110. Í reglunum er kafli um „almenn myntlán“ en þar er gert ráð fyrir að veðsetning sé allt að 60% af markaðsvirði fasteignar. Ekki var því gert ráð fyrir öðrum slíkum lánum en fasteignaveðlánum.

111. Tölurnar eru byggðar á upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu úr skýrslum um útlán með veði í hlutabréfum og öðrum verðbréfum. Framvirkir samningar um verðbréf eru inni í heildartölunum.

„Það sem gerist við þetta hrun er að bæði tekjustreymið hjá einstaklingum og eignavirði þeirra, það hrundi. Þannig að lán sem höfðu verið veitt kannski upp í 70% af fasteignamati eða virði eigna, urðu ónýt eftir hrunið. Þannig að þrátt fyrir að við teljum okkur hafa farið í einu og öllu eftir þeim reglum sem fyrir okkur lágu og reynt að gera eins vel og við gátum, þá gátum við náttúrulega ekki séð þetta fyrir."

Úr skýrslu Hafsteins Gunnarssonar, forstöðumanns bókhalds og innra eftirlits hjá Sparisjóði Vestmannaeyja, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

væru lægri en lánsfjárhæð eða jafnvel að engar tryggingar væru settar fyrir lánum sem voru hærri en viðmiðunarfjárhæðir lána án trygginga í lánahandbókum og tryggingareglum. Í lánareglum kom gjarnan fram að slíkt væri leyfilegt með samþykki stjórnar eða lánanefndar en rannsóknarnefndinni tókst ekki að hafa uppi á slíkum samþykktum í öllum tilvikum.

Sparisjóðirnir fengu oft fasteignasala til að meta fyrir sig fasteignir sem taka átti veð í eða vegna byggingarverkefna. Markaðir virðast hafa verið mjög breytilegir, því skömmu eftir fyrra mat var oft lagt fram nýtt mat, ýmist frá öðrum fasteignasala eða jafnvel þeim sama, sem var mjög frábrugðið hinu fyrra. Mat á virði óskráðra bréfa eða fyrirtækja sem keypt voru með öfugum samruna gat verið enn hverfulla. Þá treystu sparisjóðirnir sem tóku þátt í samstarfinu um Sp-ráðgjöf ehf. nær eingöngu á upplýsingar sem þeir fengu frá Sp-ráðgjöf ehf. Tryggingaþekja lána sem veitt voru með veði í slíkum bréfum gat því breyst snögglega. Þar sem flest lánin voru veitt á miklum uppgangstímum var tryggingaþekjan sjaldan jafn góð á líftíma lánsins og við útgreiðslu þess.

Dæmi um óvönduð vinnubrögð við tryggingartöku og óvandaða eftirfylgni og upplýsingaöflun um verðmæti trygginga á lánstímanum

Þar sem upplýsingar um tryggingaþekju lána voru sjaldan uppfærðar eftir að lánið var veitt, brugðust sparisjóðirnir sjaldnast tímanlega við versnandi tryggingastöðu viðskiptavinar. Iðulega var ekki gripið til aðgerða fyrr en lántaki var kominn í vanskil. Það var oft ekki fyrr en þá sem sjóðirnir urðu meðvitaðir um slæma stöðu lánsins. Þó skal á það bent að ákvæði lánasamninga gátu komið í veg fyrir að gengið yrði eftir frekari tryggingum fyrr en lántaki var kominn í vanskil. Þegar efnahagslífið á Íslandi tók miklum breytingum eftir því sem líða tók á árið 2008 urðu mörg af þeim veðum sem lögð höfðu verið til tryggingar verðlaus. Þó varnaðarmerkin hafi komið í ljós fyrir fall bankanna, lágu nokkrar ástæður að baki því að ekki var gripið til aðgerða fyrr. Til að mynda þótti mikilvægt að varðveita sambönd við viðskiptavini og ganga ekki of hart að þeim, því vonir voru bundnar við að ástandið myndi lagast og þá væri mikilvægt að hafa ekki misst frá sér viðskiptavini. Þá voru dæmi um að lántakendur væru krafðir um frekari tryggingar, sem þeir gátu ekki lagt fram.

Gengisfall krónunnar áhrifaríkt

Það sem hafði hvað mest áhrif á veðstöðu útlána sparisjóðanna var gengisfall krónunnar og verðbólguskot, sem hvort tveggja hækkaði höfuðstól lánanna, og virðisrýrnun eigna sem lögð voru að veði. Þótt einungis hafi verið veitt örfá ný útlán á árinu 2008, hækkaði bókfært virði útlána sparisjóðanna um 46% á árinu.[112] Í desember 2008 hafði íslenska úrvalsvísitalan lækkað um 94% frá áramótum og hægst hafði á fasteignamarkaði, þá sérstaklega í nýbyggingum. Eftir fall bankanna gengu sparisjóðirnir í einhverjum tilvikum að veði í rekstrareiningum til fullnustu krafna sinna og ljóst er að í allmörgum tilvikum töpuðu sjóðirnir á sölu slíkra eigna þar sem verðmæti þeirra var minna en fjárhæð útlánanna.

9.6 Icebank hluthafalán

Í október 2007 urðu talsverðar breytingar á eigendahópi Sparisjóðabanka Íslands hf. þar sem fimm sparisjóðir seldu meirihluta hlutafjár síns í bankanum, eða sem nam 52,7% af hlutafé bankans, en kaupendur voru nítján talsins. Kaupendur voru fimm sparisjóðir og fjórtán einkahlutafélög, þar af sex félög í eigu stjórnenda bankans.[113]

Í 31. kafla um Sparisjóðabanka Íslands hf. er fjallað um stefnumótun sem átti sér stað innan bankans og nýja framtíðarsýn hans sem fólst meðal annars í breyttu eignarhaldi á bankanum. Bankinn var eingöngu í eigu sparisjóða fram til ársins 2007 en síðla það ár bættust nýir eigendur við. Seljendur hlutafjárins voru Byr sparisjóður, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og sparisjóðir tengdir þeim, þ.e. nb.is-sparisjóður hf., Sparisjóður Norðlendinga og Sparisjóður Kópavogs. Seldur var 52,7% eignarhlutur í Icebank hf. en Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður héldu eftir rúmlega 5% hlut í bankanum hvor.

112. Samkvæmt ársreikningum voru heildarútlán sparisjóðanna 414,8 milljarðar króna í árslok 2007, útlán hækkuðu um 101,7 milljarða króna á árinu 2008 og færðir voru 87,2 milljarðar króna í afskriftareikning á sama ári.

113. Fjórtánda einkahlutafélagið er Salt Aviation ehf./Salt Investment ehf. sem keypti hlut sem bankinn hafði keypt í sjálfum sér eftir að eitt félag heltist úr lestinni en bankinn gat ekki átt bréfin vegna ákvæða um hámarkseignarhlut í eigin bréfum. Um þessi viðskipti er fjallað undir lok kaflans.

Sparisjóðabankinn hugði að útrás í samræmi við stefnumótun sína og hafði fundið ráðgjafarfyrirtæki til að kaupa í þeim tilgangi, Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. Behrens var með starfsemi í löndum þar sem Sparisjóðabankanum hugnaðist að ráðast í fleiri verkefni og höfðu stærstu hluthafar í Behrens hug á að eignast hlut í Sparisjóðabankanum. Þeir settu því saman hóp af áhugasömum kaupendum sem meðal annarra bauð í eignarhluta í bankanum.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Byr sparisjóður, Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Mýrasýslu og Sparisjóðabankinn lánuðu kaupendum fyrir hlutunum. Veð fyrir lánunum voru nær eingöngu í bréfum í Icebank hf., hlutabréfum í einkahlutafélögunum sem fengu lán til kaupanna og reikningum þar sem greiðslur af hlutabréfunum áttu að leggjast inn. Þessi lán töpuðust öll en upphafleg lánsfjárhæð þeirra var 8,4 milljarðar króna.

9.6.1 Tilboð í hluti í Icebank hf.

Eftir undirritun Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Byr sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík á yfirlýsingu um að SPRON-Verðbréfum hf. yrði falið að annast sölu á hlut þeirra í Icebank hf., fengu átta fjárfestar kynningu og skiluðu þrír þeirra inn óskuldbindandi tilboðum í hlutina 31. ágúst 2007. Gengið var að hæsta tilboði, en það var frá fjárfestahópi á vegum Behrens Fyrirtækjaráðgjafar ehf. í 53% hlut sem þessir aðilar voru tilbúnir að greiða 16,9 milljarða króna fyrir.[114] Í tilboðinu kom ekki fram hverjir væru í þessum fjárfestahópi. Hópurinn sem Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. fór fyrir hafði einnig áhuga á að ræða fjármögnun kaupanna við Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóð.[115]

Drög að kaupsamningi lágu fyrir í byrjun september 2007 og var þá hafist handa við að útbúa almennan lánapakka fyrir kaupendahópinn, þar sem gert var ráð fyrir lánum að hluta ásamt eiginfjárframlagi. Finnur Sveinbjörnsson, þáverandi bankastjóri Sparisjóðabankans og einn væntanlegra kaupenda, vann að samsetningu lánatilboðs til stjórnenda bankans sem hugðust kaupa hlut, þar sem gert var ráð fyrir fullri fjármögnun og engu eiginfjárframlagi.

Tilboð hópsins í hlutabréf Icebank hf. var lagt fram 8. október 2007 og var gengi bréfanna í tilboðinu 28,055 krónur fyrir hverja krónu nafnverðs. Samkvæmt tilboðinu skyldi kaupverðið greitt tíu virkum dögum eftir að allir aðilar að tilboðinu hefðu samþykkt það og fyrirvarar í tilboðinu yrðu niður fallnir, hvort sem síðar yrði. Tilboðið var undirritað af öllum 12. október 2007.[116]

Breytingar á kaupendahópi eftir undirritun kauptilboða

Eftir undirritun kauptilboða í hlutafé í Icebank hf. urðu breytingar á hópi kaupenda. Einn kaupandinn vildi minnka hlut sinn og inn komu þrír nýir. Þá juku tveir aðilar hlut sinn. Sigurður Smári Gylfason, eigandi og starfsmaður Behrens Fyrirtækjaráðgjafar ehf., sendi tölvupóst til SPRON-Verðbréfa hf., ásamt afriti á Aðalstein Jóhannsson, eiganda og starfsmann Behrens Fyrirtækjaráðgjafar ehf., þar sem fram kom listi sem hann leit á sem lokaútgáfu kaupendahópsins.[117]

Gert var ráð fyrir að kaupendur, aðrir en starfsmenn Icebank hf., legðu fram eiginfjárframlag fyrir 31,61% kaupverðsins en 68,39% yrðu fjármögnuð með lánum. Um var að ræða félögin Breiðutanga ehf., HDH Invest ehf., G-tvo ehf., Lagos ehf., Saltsöluna ehf., Óseka ehf., Bergið ehf., Obduro ehf., Fjárfestingafélagið Sprota ehf., Infestus Holding ehf., Sparta Holding ehf. og SM 1 ehf. Lánveitendur voru Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Byr sparisjóður, Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Mýrasýslu og Icebank hf. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Byr sparisjóður og Icebank hf. lánuðu fjórðung lánsfjárhæðarinnar hver og Sparisjóðurinn í Keflavík og Sparisjóður Mýrasýslu 12,5% hluta hver. Allir lánasamningarnir voru að hálfu í japönskum jenum og að hálfu í svissneskum frönkum.

114. Svo fór að Sparisjóðurinn í Keflavík seldi ekki hlut sinn í Sparisjóðabankanum. Hópurinn sem Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. setti saman bauð í hlut Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Byr sparisjóðs og sparisjóða tengdra þeim, þ.e. nb.is-sparisjóðs hf., Sparisjóðs Norðlendinga og Sparisjóðs Kópavogs. Í fjárfestahópnum sem Behrens setti saman voru fimm sparisjóðir sem keyptu 10% hlut en það voru: Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestmannaeyja, Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóður Mýrasýslu og Sparisjóðurinn í Keflavík.

115. Tölvuskeyti Jóns Gunnars Vilhelmssonar, forstöðumanns í fyrirtækjaráðgjöf Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, til Valgeirs M. Baldurssonar, framkvæmdastjóra hagdeildar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 4. september 2007.

116. Tölvupóstur frá Jóni Gunnari Vilhelmssyni til Finns Sveinbjörnssonar, Guðmundar Haukssonar, Ragnars Z. Guðjónssonar, Jóhannesar Björnssonar og Valgeirs M. Baldurssonar 12. október 2007.

117. Tölvuskeyti Sigurðar S. Gylfasonar til Valgeirs M. Baldurssonar, Jóns G. Vilhelmssonar og Aðalsteins Jóhannssonar 5. nóvember 2007.

Gerðir voru veðsamningar milli lántakenda annars vegar og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Byrs sparisjóðs, Sparisjóðsins í Keflavík og Sparisjóðs Mýrasýslu hins vegar, þar sem tekið var handveð í 75% keyptra hluta í Icebank hf. og í innstæðu á bankareikningi sem ætlaður var fyrir allar greiðslur í tengslum við hina veðsettu hluti, til dæmis arð. Samkvæmt veðsamningnum áttu Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður samhliða 1. veðrétt og Sparisjóður Mýrasýslu og Sparisjóðurinn í Keflavík áttu samhliða 2. veðrétt. Samskonar veðsamningur var gerður milli lántakenda og Icebank hf. þar sem bankanum var tryggður 1. veðréttur í 25% keyptra hluta í Icebank hf. og handveð í innstæðu á bankareikningi vegna þeirra. Hefði bankinn staðið að sameiginlegri veðtöku annarra lánveitenda hefði hann farið umfram leyfileg mörk um eign og veðtöku í eigin bréfum.

Tafla 9. Upprunalegur kaupendahópur og breyting á honum eftir undirritun tilboðs.[118]

	Fyrir breytingu			Breyting	Eftir breytingu		
Kaupandi	**Nafnverð**	**Eignar-prósenta**	**Kaupverð**	**Nafnverð**	**Nafnverð**	**Eignar-prósenta**	**Kaupverð**
Sparisjóður Svarfdæla	15.207.947	1,33%	426.662.518	-	15.207.947	1,33%	426.662.518
Sparisjóður Mýrasýslu	34.217.881	3,00%	959.990.676	-	34.217.881	3,00%	959.990.676
Sparisjóður Bolungarvíkur	15.207.947	1,33%	426.662.518	-	15.207.947	1,33%	426.662.518
Sparisjóður Vestmannaeyja	15.207.947	1,33%	426.662.518	-	15.207.947	1,33%	426.662.518
Sparisjóðurinn í Keflavík	34.217.881	3,00%	959.990.676	-	34.217.881	3,00%	959.990.676
Breiðutangi ehf.	30.297.082	2,66%	849.991.740	-	30.297.082	2,66%	849.991.740
HDH Invest ehf.	21.207.957	1,86%	594.994.207	-	21.207.957	1,86%	594.994.207
G-tveir ehf.	12.118.833	1,06%	339.996.701	-	12.118.833	1,06%	339.996.701
Lagos ehf.	21.207.957	1,86%	594.994.207	-	21.207.957	1,86%	594.994.207
Saltsalan ehf.	7.574.270	0,66%	212.497.921	-	7.574.270	0,66%	212.497.921
Óseki ehf.	4.544.563	0,40%	127.498.781	-	4.544.563	0,40%	127.498.781
Bergið ehf.	87.603.616	7,68%	2.457.739.998	20.753.006	108.356.622	9,50%	3.039.970.449
Obduro ehf.	102.653.642	9,00%	2.879.972.000	(91.264.711)	11.388.931	1,00%	319.519.130
Consensus ehf.*	-	-	-	13.546.800	13.546.800	1,19%	380.058.651
Fjárfestingarfélagið Sproti ehf.	-	-	-	5.638.085	5.638.085	0,49%	158.177.797
Gnúpverjar ehf.	-	-	-	39.920.860	39.920.860	3,50%	1.119.989.089
Infestus Holding ehf.	51.326.821	4,50%	1.439.986.000	-	51.326.821	4,50%	1.439.986.000
Sparta Holding ehf.	51.326.821	4,50%	1.439.986.000	-	51.326.821	4,50%	1.439.986.000
SM 1 ehf.	96.950.662	8,50%	2.719.973.555	11.405.960	108.356.622	9,50%	3.039.970.437
Samtals	**600.871.827**	**52,68%**	**16.857.600.016**	**0**	**600.871.827**	**52,68%**	**16.857.600.016**

*Consensus ehf. hætti við kaup áður en gengið var frá viðskiptunum og Icebank hf. keypti hlut félagsins.

Þegar frágangur kaupanna dróst óskuðu kaupendur að þeim yrði bætt að stærsta eign Icebank hf., eignarhlutur í Exista hf., hefði fallið í virði.

Frá undirritun kauptilboðs í október 2007 og fram að undirritun lánasamninga í byrjun desember lækkaði verðmæti Icebank hf. talsvert, ekki síst vegna lækkunar á hlutabréfaverði Exista hf., en í árslok 2007 átti bankinn 2,5% hlut í Exista, eða 281,4 milljónir að nafnverði. Í tölvupósti 22. nóvember 2007 upplýsti Sigurður Smári Gylfason[119] aðra kaupendur um það að hann hefði verið í viðræðum við SPRON-Verðbréf um breytingar á kauptilboði þeirra „vegna þeirra hræringa sem hafa verið á hlutabréfamörkuðum undanfarið og lækkunar á hlutabréfaverði Exista".[120] Gengi hlutabréfa Exista hf. var 35,8 við undirritun kauptilboðanna en hafði lækkað í 24,5 22. nóvember 2007 og nam lækkunin 31,6%. Kaupendahópurinn skyldi kallaður til fundar um frágang á málinu „þar sem kauptilboðið [væri] í raun runnið út á tíma en [tölvupóstsamskiptin gerð] í þeim tilgangi að kalla fram staðfestingu seljenda á því að tilboðið [væri] í gildi og að málið [væri] komið í frágangsferli".[121] Fjórum dögum síðar tilkynnti Sigurður Smári kaupendahópnum að niðurstaða hefði náðst á fundi með SPRON-Verðbréfum og myndu báðir aðilar reyna að ná niðurstöðunni í gegn hjá sínu liði.[122] Hinn 2. desember 2007 var síðan undirritaður

118. Tölvuskeyti Finns Sveinbjörnssonar til Jóns G. Vilhelmssonar og Gunnars Svavarssonar 7. desember 2007; tölvuskeyti Sigurðar S. Gylfasonar til Valgeirs M. Baldurssonar, Jóns G. Vilhelmssonar og Aðalsteins Jóhannssonar 5. nóvember 2007.

119. Sigurður Smári var eigandi Infestus Holding ehf. sem var einn kaupenda.

120. Tölvuskeyti Sigurðar S. Gylfasonar til Steinþórs Jónssonar, Gríms Sæmundssonar, Eiríks Tómassonar, Aðalsteins Jóhannssonar, Stefáns Sveinbjörnssonar, Geirmundar Kristinssonar, Gísla Kjartanssonar, Þrastar Leóssonar, Finns Sveinbjörnssonar, Péturs Valdimarssonar, Kjartans Brodda Bragasonar, Kristins Vilbergssonar, Friðriks Friðrikssonar, Ólafs Elíssonar og Ásgeirs Sólbergssonar 22. nóvember 2007.

121. Tölvuskeyti Sigurðar S. Gylfasonar til Steinþórs Jónssonar o.fl. 22. nóvember 2007.

122. Tölvuskeyti Sigurðar S. Gylfasonar til Steinþórs Jónssonar, Stefáns Sveinbjörnssonar, Aðalsteins Jóhannssonar, Eiríks Tómassonar, Gríms Sæmundssonar, Finns Sveinbjörnssonar, Þrastar Leóssonar, Gísla Kjartanssonar, Geirmundar Kristinssonar, Péturs Valdimarssonar, Kristins Vilbergssonar, Friðriks Friðrikssonar, Kjartans Brodda Bragasonar, Ólafs Elíssonar,

viðauki við kaupsamning þar sem vaxtalaus greiðslufrestur var veittur á 31,61% af umsömdu kaupverði, þ.e. andvirði eiginfjárframlagsins, til 31. mars 2008. Þá var samþykkt að lán til kaupenda yrði eingreiðslulán með gjalddaga 15. apríl 2010 með rétti til framlengingar um 12 mánuði. Vextir skyldu reiknaðir og höfuðstólsfærðir 15. apríl ár hvert og koma til greiðslu ásamt höfuðstól 15. apríl 2010. Með viðaukanum skuldbundu seljendurnir, Byr sparisjóður og Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, sig til að verðtryggja hluta af hlutabréfaeign Icebank hf. í Exista hf., samtals 168.603.047 hluti sem skiptust jafnt á milli seljenda, þannig að ef gengi hlutabréfanna yrði lægra en 31,0 1. desember 2008 myndu þeir greiða Icebank hf. mismun markaðsgengis og gengis í samningnum.[123]

Lánin voru greidd út í byrjun desember og skiptust þannig að sparisjóðirnir lánuðu 8,4 milljarða króna og eiginfjárframlag kaupenda átti að vera 3,8 milljarðar króna. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Byr sparisjóður og Icebank hf. lánuðu 25% lánanna, eða tæpan 2,1 milljarð króna hver, og Sparisjóður Mýrasýslu og Sparisjóðurinn í Keflavík lánuðu 12,5% lánsfjárhæðarinnar, eða rúman milljarð hvor. Að auki lánuðu sparisjóðirnir og Icebank hf. fyrir eiginfjárframlögum sumra einkahlutafélaganna. Til að mynda lánaði Icebank hf. öllum stjórnendum í bankanum sem keyptu fyrir eiginfjárframlögum en þau námu samtals tæpum 860 milljónum króna. Vikið er að lánum annarra sparisjóða fyrir eiginfjárframlögum hér aftar í kaflanum. Af kaupverðinu, 16,9 milljörðum króna, var hlutur þeirra fimm sparisjóða sem juku hlut sinn í kaupunum 3,2 milljarðar króna og að minnsta kosti 11,2 milljarðar króna voru ýmist lánsfé úr sparisjóðakerfinu, frá sparisjóðum eða Sparisjóðabankanum, eða eignir kaupenda sem seldar voru bankanum fyrir hlutafé.[124] Þá var eiginfjárframlag eins félags, um 961 milljón króna, aldrei greitt. Því liggur nærri að að minnsta kosti 91% af kaupverðinu hafi komið úr sparisjóðakerfinu.

Í byrjun desember 2007, þegar Sparisjóður Mýrasýslu átti að greiða fyrir nýkeypt hlutabréf sín í Icebank hf. og greiða út lán til annarra úr kaupendahópnum, átti sparisjóðurinn ekki nægt laust fé. Til að standa við skuldbindingar sínar fékk sparisjóðurinn lán, annars vegar 320 milljónir króna frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og hins vegar 480 milljónir króna frá Byr sparisjóði. Bæði lánin voru eingreiðslulán með gjalddaga 15. apríl 2010 og án trygginga. Í lánasamningi Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis kom fram að lánið ætti að fjármagna kaup á hlutum í Icebank hf. en ekkert tilefni var tilgreint í lánasamningi Byrs sparisjóðs.

9.6.2 Viðskipti stjórnenda Icebank hf.

Meðal kaupenda eignarhlutarins í Icebank hf. voru sex einkahlutafélög í eigu stjórnenda bankans. Það voru félögin Breiðutangi ehf., í eigu Finns Sveinbjörnssonar, bankastjóra, HDH Invest ehf., í eigu Agnars Hanssonar, framkvæmdastjóra fjárstýringar og síðar bankastjóra, G-tveir ehf., í eigu Hafdísar Karlsdóttur, framkvæmdastjóra rekstrarsviðs, Lagos ehf., í eigu Gunnars Svavarssonar, framkvæmdastjóra fyrirtækjasviðs, Saltsalan ehf., í eigu Önnu Þ. Reynis, aðstoðarframkvæmdastjóra viðskiptaþjónustu, og Óseki ehf., í eigu Ólafs S. Ottóssonar, framkvæmdastjóra erlendra viðskipta og staðgengils bankastjóra en síðar aðstoðarbankastjóra.

Frá því að byrjað var að ræða um að opna eignarhald Icebank hf. hafði Finnur Sveinbjörnsson bankastjóri talað fyrir því að stjórnendur bankans ættu kost á að fjárfesta í bankanum þegar opnað yrði fyrir eignarhaldið. Í tölvupósti 7. ágúst 2007 til Geirmundar Kristinssonar, Ragnars Z. Guðjónssonar og Guðmundar Haukssonar, stjórnarmanna í Icebank hf., sagði Finnur: „Eins vil ég árétta að ég hef til þess fulla löngun sem og aðrir í stjórnendateyminu að fá að koma að borði sem meðfjárfestar þegar línur fara að skýrast.“[125]

Runólfs Ágústssonar og Ásgeirs Sólbergssonar 26. nóvember 2007.

123. Viðauki við kaupsamning HDH Invest ehf., dagsettur 2. desember 2007. Viðaukar annarra kaupsamninga voru samhljóða.

124. Bein lánaþátttaka sparisjóðanna og Icebank hf. nam 8,4 milljörðum. Lán Icebank hf. til stjórnendateymisins fyrir eiginfjárframlaginu var 860 milljónir króna. Þá lögðu tveir stærstu eigendur Behrens Fyrirtækjaráðgjafar ehf. félagið fram sem greiðslu fyrir sínum hlut í Icebank hf. en félagið var metið á um 910 milljónir króna. Þessu til viðbótar keypti Icebank hf. 0,97% hlut sem Consensus ehf. hætti við að kaupa, tæpar 362 milljónir króna (síðar lán til Salt Aviation ehf./Salt Investment ehf.). Eiginfjárframlag Obduro ehf., 101 milljón króna, var greitt með sölu Fjárfestingafélagsins Teigs ehf. til Icebank hf. og lán Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Byrs sparisjóðs vegna eiginfjárframlags Bergsins ehf. var tæpar 629 milljónir króna.

125. Tölvuskeyti Finns Sveinbjörnssonar til Geirmundar Kristinssonar, Ragnars Z. Guðjónssonar og Guðmundar Haukssonar 7. ágúst 2007.

Finnur ráðfærði sig við endurskoðanda bankans, Sigurð Jónsson hjá KPMG hf., um hvernig bankinn gæti átt aðkomu að kaupum stjórnenda, til að mynda með fjármögnun. Endurskoðandinn sendi Finni minnisblað 10. september 2007 um hugsanleg kaup nokkurra lykilstarfsmanna Icebank hf. á hlutabréfum í bankanum. Þar kom meðal annars fram að eiginfjárframlag stjórnendanna yrði í raun ekkert, en þeir myndu leggja fram tryggingar að einhverju marki. Jafnframt voru ræddir möguleikar á að stjórnendurnir fjármögnuðu kaup sín með lánum frá öðrum lánastofnunum en sparisóðunum eða Icebank hf. Finnur sendi Sigurði Jónssyni og Ólafi M. Ólafssyni hjá KPMG hf. tölvupóst 11. september 2007 þar sem hann gerði grein fyrir þremur leiðum sem væru til skoðunar varðandi fjármögnun á kaupum stjórnendanna. Í leið 1 yrði fjármögnunin flutt til Kaupþings banka hf. eða Landsbanka Íslands hf. Viðkomandi banki tæki þá veð í öllum keyptum hlutum og fengi viðbótartryggingu frá Icebank hf. fyrir 25% af lánsfjárhæðinni en kaupandinn myndi greiða Icebank hf. ábyrgðarþóknun. Gert var ráð fyrir að viðkomandi stjórnandi legði þá fram tryggingu í Icebank hf. sem næmi 20% af ábyrgðarfjárhæðinni og gæti hún falist í sjálfskuldarábyrgð stjórnandans, handveðsettum verðbréfum eða einhverju öðru sem Icebank hf. mæti gilt. Í leið 2 var gert ráð fyrir að Icebank hf. lánaði stjórnendateyminu fyrir öllu kaupverðinu og tæki veð í öllum keyptum hlutum. Leið 3 gerði ráð fyrir því að stjórnendurnir tækju þátt í sama lánapakka og aðrir kaupendur en semdu auk þess við Kaupþing eða Landsbankann um lán fyrir eiginfjárhlutanum án þess að setja hina keyptu hluti að veði. Icebank hf. myndi hins vegar veita Kaupþingi eða Landsbankanum ábyrgð, eins og í leið 1. Úr varð að leið 2 var valin.

Tafla 10. Félög stjórnenda sem keyptu hlutabréf í Icebank hf. 2007.

	Breiðutangi ehf.	Lagos ehf.	G-tveir ehf.	HDH Invest ehf.	Saltsalan ehf.	Óseki ehf.
Kaupverð	kr. 849.991.740	kr. 594.994.207	kr. 339.996.701	kr. 594.994.207	kr. 212.497.921	kr. 127.498.781
Eiginfjárframlag	kr. 268.682.389	kr. 188.077.669	kr. 107.472.957	kr. 188.077.669	kr. 67.170.593	kr. 40.302.365
Greiðsludagur eiginfjárframlags	16.05.2008	16.05.2008	16.05.2008	16.05.2008	16.05.2008	16.05.2008
Tegund greiðslu eiginfjárframlags	Lán frá Icebank hf.	Lán frá Icebank hf.	Lán frá Icebank hf.	Lán frá Icebank hf.	Lán frá Icebank hf.	Lán frá Icebank hf.
Úrskurðað gjaldþrota	05.05.2011	05.05.2011	05.05.2011	03.05.2011	03.05.2011	03.05.2011
Eigandi	Finnur Sveinbjörnsson	Gunnar Svavarsson	Hafdís Karlsdóttir	Agnar Hansson	Anna Þ. Reynis	Ólafur S. Ottósson
Staða innan Icebank hf.	Bankastjóri	Framkvæmdastjóri fyrirtækjasviðs	Framkvæmdastjóri rekstrarsviðs	Framkvæmdastjóri fjárstýringar, síðar bankastjóri	Aðstoðarframkvæmdastjóri viðskiptaþjónustu	Framkvæmdstjóri erl. viðskipta, síðar aðstoðarbankastjóri

Fjármögnun Icebank hf. á eiginfjárframlögum stjórnenda bankans til kaupa á hlutabréfum í honum

Í minnisblaði Finns Sveinbjörnssonar til bankaráðs 9. október 2007 sagði meðal annars að hann sjálfur og fimm aðrir úr hópi stjórnenda bankans ættu ekki nægt laust fé til að standa undir eiginfjárþættinum í kaupverði hlutabréfanna í Icebank hf. og þyrftu á fjármögnun að halda til að geta keypt hlutina. Finnur taldi mikilvægt að hann og aðrir stjórnendur gætu fjárfest í bankanum því hann taldi

> ljóst að frá mínum sjónarhóli og framkvæmdastjóranna myndi skapast óviðunandi staða, ef Behrens-mennirnir kæmu að bankanum sem veigamiklir hluthafar (4,5% hvor) og tækju samhliða til starfa inni á einu af sviðum bankans. „Valda- og áhrifastaða" þeirra yrði þannig mun meiri en mín og framkvæmdastjóranna og við það yrði ekki búið.[126]

Í fundargerð bankaráðs sama dag var fjallað um þátttöku bankans í fjármögnun kaupa á hlutum í bankanum:

> Í minnisblaði bankastjóra [dags. 9. október 2007] er lagt til að formanni bankaráðsins og varaformanni verði veitt fullt umboð til þess að ganga til samninga við lántaka úr hópi kaupenda um lánsfjárhæðir og lánskjör með fulltingi sérfræðinga bankans auk ytri endurskoðanda verði það talið heppilegt. Var það samþykkt samhljóða.[127]

Þá samþykkti bankaráð á fundi sínum 16. október 2007 breytingar á reglum um eigin verðbréfaviðskipti starfsmanna bankans. Við grein 5.5. í reglunum var bætt tveimur nýjum liðum þar sem starfsfólki voru heimiluð viðskipti með hluti í Icebank hf. og bankaráði veitt heimild til að gera undanþágu um viðskipti með óskráð hlutabréf ef sérstakar ástæður

126. Minnisblað bankastjóra Icebank hf. til bankaráðs 9. október 2007.
127. Fundargerð bankaráðsfundar Icebank hf. 9. október 2007.

ættu við, og að höfðu samráði við Fjármálaeftirlitið. Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins frá 29. desember 2008 kom þó fram að ekki hefði verið haft samráð við Fjármálaeftirlitið vegna umræddra viðskipta stjórnenda Icebank hf. með hlutabréf í bankanum.[128] Hinn 29. nóvember 2007 undirrituðu Geirmundur Kristinsson, formaður bankaráðs Icebank hf., og Friðrik Friðriksson, varaformaður bankaráðs, bréf til SPRON-Verðbréfa hf. þar sem þeir staðfestu að bankinn myndi

> sjá til þess að eiginfjárframlag kaupenda [yrði] til reiðu þegar [kæmi] að greiðslu þess þann 31. mars 2008 eins og kveðið [myndi] verða á um í sérstökum samningum kaupenda við Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis og BYR sparisjóð í tengslum við kaup á hlut þeirra í Icebank.[129]

Í ársbyrjun 2008 hætta lykilstarfsmenn Icebank hf. og nýir aðilar kaupa þann hlut í bankanum sem til stóð að þeir keyptu

Eins og fram er komið sömdu kaupendur um frestun eiginfjárframlags fram til mars 2008. Í árslok 2007 og upphafi árs 2008 urðu breytingar á stjórnendateymi Icebank hf. þegar Finnur Sveinbjörnsson, Hafdís Karlsdóttir og Gunnar Svavarsson létu af störfum. Félög þeirra, Breiðutangi ehf., G-tveir ehf. og Lagos ehf., áttu þá samtals 5,58% eignarhlut í Icebank hf. Ekki var talið viðeigandi að fyrrverandi starfsmenn héldu hlutum sínum í bankanum eftir starfslok og var ákveðið að bankinn myndi finna kaupendur að félögunum. Á fundi bankaráðs 27. mars 2008 var greint frá munnlegu samkomulagi milli bankans og Salt Investments ehf. um að dótturfélag Salt Investments ehf. myndi kaupa einkahlutafélög fyrrverandi stjórnenda bankans og var bankastjóra falið að klára málið.[130] Í minnisblaði Agnars Hanssonar bankastjóra til bankaráðs 3. júní 2008 kom fram að daginn áður hefði Græn gróska ehf., dótturfélag Salt Investments ehf., keypt alla eignarhluti í Breiðutanga ehf., G-tveimur ehf. og Lagos ehf., en Icebank hf. lánaði félaginu rúmar 26 milljónir króna til að fjármagna kaupin að fullu. Engar tryggingar voru fyrir þessu láni en samið var um kauprétt Icebank hf. á þeim eignarhlut í bankanum sem félögin þrjú höfðu átt. Í sama minnisblaði fór bankastjóri einnig fram á að bankaráð samþykkti lánveitingar til félaganna þriggja til fjármögnunar á eiginfjárframlagi vegna kaupa á eignarhlutum í Icebank hf. Samþykki bankaráðs þurfti fyrir þessum fyrirgreiðslum þar sem þær voru umfram útlánaheimild bankastjóra, auk þess sem einkahlutafélögin þrjú og nýr eigandi þeirra töldust venslaðir aðilar samkvæmt starfsreglum bankaráðs.[131] Bankaráð staðfesti 19. júní 2008 samþykki sitt á lánum til Grænnar grósku ehf., Breiðutanga ehf., Lagos ehf. og G-tveggja ehf.[132] Andvirði þessara lána hafði hins vegar þegar verið greitt til SPRON-Verðbréfa hf. strax 15. maí 2008, alllöngu áður en bankaráð samþykkti lánveitingarnar, en beiðni um útborgun var undirrituð af Sigurði Smára Gylfasyni, sem þá var framkvæmdastjóri fyrirtækjasviðs bankans.[133]

Lánasamningarnir við Breiðutanga ehf., G-tvo ehf. og Lagos ehf. voru undirritaðir 20. júní 2008. Jafnframt voru undirritaðir veðsamningar en tryggingaþekja vegna fyrri lána til félaganna hafði lækkað vegna veikingar krónunnar og lækkunar á verðmæti hlutabréfa í Icebank hf. Ekki var þó samið um auknar tryggingar fyrir nýju lánunum, heldur tekinn 2. veðréttur í sömu eignum og fyrr, það er hinum keyptu hlutabréfum og bankareikningum tengdum þeim. Veðsamningar Breiðutanga ehf. og Lagos ehf. voru dagsettir 20. júní 2008, eins og lánin, en veðsamningur G-tveggja ehf. var dagsettur 31. mars 2008. Árni Harðarson, sem kom inn í stjórnir félaganna þriggja við kaup Grænnar grósku ehf. á þeim í júní 2008, skrifaði undir alla veðsamningana fyrir hönd félaganna.

Á fundi 27. mars 2008 samþykkti bankaráð Icebank hf. að lána þremur einkahlutafélögum í eigu stjórnenda sem enn störfuðu hjá bankanum fyrir eiginfjárframlagi vegna kaupa á hlutum í bankanum. Um var að ræða félögin HDH Invest ehf., Saltsöluna ehf. og Óseka ehf. Staðfest var á fundi bankaráðs að gengið yrði frá lánunum á sömu kjörum og með sömu

128. Skýrsla um útlánaáhættu, markaðsáhættu og aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka hjá Icebank, 29. desember 2008.

129. Yfirlýsing frá Icebank um að ábyrgjast greiðslu á eiginfjárframlagi stjórnenda 31. mars 2008, dagsett 29. nóvember 2007. Undirritað af Geirmundi Kristinssyni, formanni bankaráðs, og Friðriki Friðrikssyni, varaformanni bankaráðs.

130. Fundargerð bankaráðs Icebank hf., 27. mars 2008. Salt Investments ehf. var í 94% eigu Vilhelms Róberts Wessmann í lok árs 2007.

131. Minnisblað frá bankastjóra til bankaráðs 3. júní 2008.

132. Fundargerð bankaráðsfundar Icebank hf. 19. júní 2008.

133. Drög að umfjöllun PwricewaterhouseCoopers fyrir slitastjórn Sparisjóðabanka Íslands hf. um HDH Invest ehf., Óseka ehf., Saltsöluna ehf., Lagos ehf., Breiðutanga ehf. og G-tvo ehf., dagsett 29. september 2010.

skilmálum og félögin fengu haustið 2007 og að hlutabréf lántakenda í bankanum ættu einnig að vera til tryggingar þessum lánum. Lánasamningarnir voru undirritaðir 1. apríl 2008. Þrátt fyrir samþykkt bankaráðs um sömu kjör og skilmála og fyrr, voru lánin veitt í íslenskum krónum, en fyrri lán til félaganna voru í erlendum gjaldmiðlum. Til tryggingar var 2. veðréttur í sömu eignum og áður, hlutabréfunum í Icebank og bankareikningum.

9.6.3 Viðskipti annarra aðila

Kaupendahópurinn í viðskiptunum með hlutabréf í Icebank hf. samanstóð af félögum í eigu stjórnenda bankans, sparisjóðum og öðrum aðilum. Í hópi annarra aðila voru einka-hlutafélögin Obduro ehf., Infestus Holding ehf., Sparta Holding ehf., Fjárfestingafélagið Sproti ehf., Gnúpverjar ehf., SM 1 ehf. og Bergið ehf.

Tafla 11. Félög sem keyptu hluti í Icebank hf. síðla árs 2007 og voru ekki í eigu stjórnenda bankans.

	Obduro ehf.	Infestus Holding ehf.	Sparta Holding ehf.	Fjárfestingafél. Sproti ehf.	Gnúpverjar ehf.	SM 1 ehf.	Bergið ehf.
Kaupverð	kr. 319.519.130	kr. 1.439.986.000	kr. 1.439.986.000	kr. 158.177.797	kr. 1.119.989.089	kr. 3.039.970.448	kr. 3.039.970.448
Eiginfjárframlag	kr. 100.999.997	kr. 455.179.575	kr. 455.179.575	kr. 50.000.002	kr. 354.028.551	kr. 960.934.655	kr. 960.934.655
Greiðsludagur eiginfjárframlags	17.04.2008	01.04.2008	01.04.2008	01.04.2008	Hluti 29. júlí 2008 og hluti 6. janúar 2010	ekki greitt	Um 628 milljónir greiddar í byrjun júlí 2008. Óljóst með annað.
Tegund greiðslu eiginfjárframlags	Eigið fé	Eigið fé	Eigið fé	Eigið fé	Eigið fé og greiðsla frá móðurfélagi	-	M.a. lánsfé frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóði
Úrskurðað gjaldþrota	09.06.2011	03.05.2011	03.05.2011	29.03.2009	09.07.2010	05.05.2011	03.05.2011
Eigendur eða tengsl	Runólfur Ágústsson	Sigurður Smári Gylfason	Aðalsteinn G. Jóhannsson	Sveinn Hannesson o.fl. Sveinn varð síðar bankaráðsmaður í Icebank hf. í desember 2007.	Þorbjörn hf.	Suðurnesja–menn ehf.	Steinþór Jónsson o.fl. Steinþór varð bankaráðsmaður í Icebank hf. í desember 2007.

Á fundi lánanefndar Icebank hf. 6. desember 2007 var fjallað um lánveitingu til sex af þessum sjö félögum vegna viðskipta með hlutabréf í Icebank hf. Eina félagið sem Icebank hf. fjármagnaði ekki voru Gnúpverjar ehf. Alls nam fjárhæð lánanna rúmum 2,1 milljarði króna. Um var að ræða eingreiðslulán sem greiða skyldi ásamt áföllnum vöxtum í apríl 2010 og var heimilt að framlengja samninginn um eitt ár. Tekið var fram að lánin væru hluti af þeim viðskiptum sem samið hafði verið um 12. október 2007, þar á meðal um lánsfjármögnun og kjör.[134] Sé tekið tillit til samþykktar á fyrrnefndum bankaráðsfundi 9. október 2007, þá veitti bankaráð formanni og varaformanni bankaráðs ótakmarkað umboð til að semja við lántaka um lánveitingu vegna kaupa á hlutafé í Icebank hf.

Obduro ehf.

Aðilar sem ekki voru skráðir í forsvari fyrir Obduro ehf. skrifuðu undir kauptilboð og lánasamninga fyrir hönd félagsins.

Þegar Obduro ehf. keypti hlutabréf í Icebank hf. var eignarhald þess nokkuð óljóst en félagið var stofnað sem Gullberagil ehf. af PricewaterhouseCoopers ehf. í maí 2007. Í byrjun nóvember 2007 eignaðist Runólfur Ágústsson allt hlutafé félagsins, tók sæti í stjórn þess og félagið tók upp nafnið Obduro ehf.[135] Við gerð kauptilboðs 9. október 2007 undirritaði Eiríkur Tómasson, stjórnarmaður í SM 1 ehf. og Suðurnesjamönnum ehf., fyrir hönd Obduro ehf., og við gerð framsalssamninga 31. október 2007 undirrituðu Eiríkur Tómasson og Steinþór Jónsson, stjórnarmaður í Berginu ehf., fyrir hönd Obduro ehf. Samkvæmt upplýsingum úr hlutafélagaskrá sátu þessir menn aldrei í stjórn Obduro ehf. Félagið keypti 1% eignarhlut í bankanum, kaupverðið var tæpar 320 milljónir króna og fékk félagið lán fyrir 68,39% kaupverðsins. Í upphaflegu kauptilboði Obduro ehf. var gert ráð fyrir að félagið keypti 9% af heildarhlutafé bankans en 31. október 2007 framseldi félagið meginhluta þess, 8% af heildarhlutafé bankans, til Bergsins ehf., Consensus ehf., Fjárfestingarfélagsins Sprota ehf., áður Garðamoldar ehf., Gnúpverja ehf. og SM 1 ehf.

134. Fundargerð lánanefndar Icebank hf., 6. desember 2007.

135. Þó voru allir samningar í tengslum við viðskiptin með hlutabréf í Icebank hf. gerðir í nafni Obduro ehf. í október 2007.

Eiginfjárframlag Obduro vegna viðskiptanna átti að nema 101 milljón króna og koma til greiðslu 31. mars 2008 og ákveðið var að auka hlutafé félagsins til að fjármagna eiginfjárframlagið.[136] Til að fjármagna hlutafjáraukningu í Obduro ehf. samdi Runólfur Ágústsson við Icebank hf. í apríl 2008 um að bankinn keypti allt hlutafé í öðru félagi í eigu Runólfs, Fjárfestingafélaginu Teigi ehf., ásamt kröfu sem Runólfur átti á félagið. Fyrir hönd Icebank hf. undirrituðu Agnar Hansson bankastjóri og Sigurður Smári Gylfason, framkvæmdastjóri fyrirtækjasviðs, kaupsamninginn, en samkvæmt honum var kaupverð hinna seldu hluta 301 milljón króna og kaupverð kröfunnar 56,2 milljónir króna, eða samtals 357,2 milljónir króna. Í samningnum var áskilið að 101 milljón króna af kaupverðinu skyldi varið til að auka hlutafé í Obduro.[137]

Fjárfestingafélagið Teigur ehf. var stofnað í janúar 2007 og var að fullu í eigu Runólfs Ágústssonar. Eina eign félagsins var 10% eignarhlutur í Háskólavöllum ehf. en það félag átti íbúðir og lóðir á gamla varnarsvæðinu við Keflavíkurflugvöll. Í byrjun október 2007 föluðust þeir Sigurður Smári Gylfason og Aðalsteinn G. Jóhannsson, forsvarsmenn Behrens Fyrirtækjaráðgjafar ehf., eftir því að Runólfur seldi Fjárfestingafélagið Teig ehf. til Fasteignafélags Suðurnesja ehf. og buðu honum jafnframt að taka þátt í hlutabréfakaupum í Icebank hf. og tilheyrandi lánapakka sem verið var að setja saman.[138] Unnin var samantekt um fyrirhuguð kaup á Teigi ehf. sem leggja átti fyrir lánanefnd Icebank hf. með lánsbeiðni Fasteignafélags Suðurnesja ehf. Samkvæmt samantektinni átti kaupverðið að vera 300 milljónir króna og skyldi það greitt með 10% hlut í Fasteignafélagi Suðurnesja ehf., að verðmæti 50 milljónir króna, og 250 milljónum króna í reiðufé.[139] Daginn áður en beiðnin átti að fara fyrir lánanefnd Icebank hf. var málinu frestað og ákveðið að leggja það ekki fyrir lánanefndina.[140] Áður en Fasteignafélag Suðurnesja ehf. ákvað að óska eftir láni hjá Icebank hf. hafði félagið leitað fjármögnunar hjá Sparisjóðnum í Keflavík en fengið synjun.[141]

Þegar líða tók að greiðslu eiginfjárframlags Obduro ehf. vegna Icebank-kaupanna, kom aftur til umræðu að Runólfur Ágústsson seldi Fjárfestingafélagið Teig ehf., en nú á þeirri forsendu að Icebank hf. keypti félagið og var það samþykkt og framkvæmt með þeim hætti sem lýst var hér framar. Í greinargerð PricewaterhouseCoopers ehf., sem unnin var fyrir slitastjórn Sparisjóðabanka Íslands hf., kom fram að ekkert benti til þess að verðmat hefði verið framkvæmt á Fjárfestingafélaginu Teigi ehf. áður en viðskiptin áttu sér stað, enda hefði starfsmaður fyrirtækjaráðgjafar bankans ekki kannast við að það svið innan bankans hefði lagt mat á verðmæti félagsins.[142] Obduro ehf. var úrskurðað gjaldþrota 9. júní 2011.

Infestus Holding ehf. og Sparta Holding ehf.

Nýir lykilstarfsmenn í rekstri Icebank hf. kaupa hlut í bankanum meðal annars með hlut sínum í Behrens fyrirtækjaráðgjöf ehf.

Þegar Infestus Holding ehf. og Sparta Holding ehf. keyptu hlutabréf í Icebank hf. í október 2007 var eigandi fyrrnefnda félagsins 2S, fjárfesting og ráðgjöf ehf. sem aftur var í eigu Sigurðar Smára Gylfasonar. Eigandi Sparta Holding ehf. var hins vegar AGJ Ráðgjöf ehf. í eigu Aðalsteins G. Jóhannssonar. Þeir Sigurður Smári og Aðalsteinn voru þá báðir eigendur og starfsmenn Behrens Fyrirtækjaráðgjafar ehf. sem síðar sameinaðist Icebank hf. Í janúar 2008 varð Sigurður Smári framkvæmdastjóri fyrirtækjasviðs Icebank hf. og Aðalsteinn framkvæmdastjóri fyrirtækjaráðgjafar bankans.

Infestus Holding ehf. og Sparta Holding ehf. keyptu hvort um sig 4,50% af heildarhlutafé Icebank hf. fyrir 1,4 milljarða króna fyrir hvort félag og fengu þau lán fyrir 68,39% kaupverðsins í almenna lánapakkanum í kringum viðskiptin.

136. Í ársreikningi félagsins fyrir árið 2007 var hlutafé félagsins skráð 101.499.997 kr. en hlutafjáraukningin úr 500 þúsund krónum var ekki tilkynnt til fyrirtækjaskrár fyrr en sumarið 2009.

137. Kaupsamningur milli Icebank og Runólfs Ágústssonar frá 15. apríl 2008.

138. Aðalsteinn og Sigurður Smári voru meðal eigenda fasteignafélagsins og áttu 20% hlut hvor. Eftir að þeir urðu starfsmenn og eigendur Icebank hf. keypti bankinn hlut þeirra í Fasteignafélagi Suðurnesja ehf.

139. Samantekt fyrir lánanefnd Icebank hf. um kaup Háskólavalla ehf. á 10% hlut.

140. Tölvuskeyti Gunnars Svavarssonar til Lánanefndar Icebank 5. desember 2007.

141. Tölvuskeyti Sigurðar Smára Gylfasonar til Steinþórs Jónssonar, Aðalsteins Jóhannssonar og Sverris Sverrissonar 19. nóvember 2007.

142. Í dómi Hæstaréttar 31. október 2013 í máli nr. 314/2013 var tveimur greiðslum samkvæmt kaupsamningi um kaup Icebank hf. á Fjárfestingafélaginu Teigi ehf. af Runólfi rift og Runólfi gert að endurgreiða 79 milljónir króna ásamt dráttarvöxtum.

Þess var áður getið að forsvarsmenn Behrens Fyrirtækjaráðgjafar ehf., Aðalsteinn og Sigurður Smári, settu það skilyrði fyrir sölu félagsins til Icebank hf. að þeir yrðu hluthafar í bankanum, en jafnframt setti Icebank hf. það skilyrði fyrir kaupunum að Aðalsteinn og Sigurður Smári kæmu til starfa hjá bankanum. Hinn 17. september 2007 var gerður kaupsamningur milli hluthafa Behrens Fyrirtækjaráðgjafar ehf. og Icebank hf. um kaup bankans á öllum útistandandi hlutum í Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf., eða um 47,91%, fyrir 1 milljarð króna, en þar af áttu félög í eigu Aðalsteins og Sigurðar Smára samtals 43,4%, eða 21,7% hvort. Á fundi bankaráðs Icebank hf. 9. október 2007 var samþykkt að kaupverðið skyldi hækkað upp í 1.250 milljónir króna.[143] Ástæða hækkunarinnar var tilgreind í fundargerðinni:

> Kaupsamningurinn kveður á um að kaupverð að fjárhæð einn milljarður króna m.v. 47,91% hlut í félaginu en endanlegt kaupverð verður um 1.250 m.kr. vegna þess að félagið á sjálft rúmlega helming af eigin hlutum sem keypt voru á um 250 m.kr. með láni frá bankanum. Taldi bankastjóri engu að síður um ásættanlegt verð að ræða þótt ekki sé unnt að halda því fram að verðið sé lágt.[144]

Áður hafði staðið til að Icebank hf. keypti hlut í Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. en í maí 2007 gerði bankinn kaupsamning við FSP hf. um kaup á 50,1% hlut þess í Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. fyrir 240 milljónir króna, en fyrirvari var í kaupsamningnum vegna forkaupsréttarákvæða í samþykktum Behrens Fyrirtækjaráðgjafar ehf. Behrens nýtti sér forkaupsréttinn 4. júlí 2007 og gekk inn í undirritaðan kaupsamning milli Icebank og FSP hf. Icebank lánaði Behrens fyrir allri kaupsamningsfjárhæðinni, 240 milljónir króna, án nokkurra veða eða trygginga fyrir skilvísri og skaðlausri greiðslu lánsins.[145] Í ágúst 2007 keypti Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. síðan 1,99% eignarhlut í sjálfu sér á genginu 6,12 af Martin Dukats og átti félagið því 52,09% hlutafjár þegar Icebank hf. keypti það í september 2007.

Í fundargerð bankaráðs Icebank hf. 19. júní 2007 var sérstakur liður undir heitinu „Kaup á afgangi hluta í Behrens Fyrirtækjaráðgjöf". Þar kom fram að bankastjóri Icebank hefði lagt fram minnisblað um málið og samantekt frá KPMG hf. um yfirtöku bankans á Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. Í fundargerðinni sagði:

> Í verðmati KPMG á Behrens kemur m.a. fram að erfitt sé að verðmeta slíkt félag en með sjóðstreymis- og kennitölugreiningu og samanburði við erlend félög megi réttlæta að heildarverðmæti félagsins sé á bilinu 500–950 m.kr. Í munnlegu samkomulagi sem gert var milli aðila í síðustu viku með eðlilegum fyrirvara um aðkomu bankaráðsins er gert ráð fyrir að meta félagið á 650 m.kr.[146]

Frá því í júní 2007 og fram að gerð kaupsamnings í september 2007 hækkaði verðið á Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. því úr 650 milljónum króna í 1.000 milljónir króna, og aftur upp í 1.250 milljónir króna með ákvörðun bankaráðs Icebank hf. um hækkun endanlegs kaupverðs sem samþykkt var 9. október 2007. Icebank hf. greiddi kaupverðið fyrir Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. 4. desember 2007 til Infestus Holding ehf. og Spörtu Holding ehf. Greiðslan til hvors félags nam 453 milljónum króna.

Hinn 5. desember 2007 var gengið frá greiðslum Infestus Holding ehf. og Spörtu Holding ehf. á 68,39% af kaupverði hlutabréfanna í Icebank hf. með fjármögnun í gegnum almenna lánapakkann. Eins og hjá öðrum kaupendum hafði greiðslu eiginfjárframlags vegna kaupanna, að fjárhæð rúmar 455 milljónir króna fyrir hvort félag, verið frestað til 31. mars 2008. Infestus Holding og Sparta Holding greiddu eiginfjárframlag sitt vegna kaupanna 1. apríl 2008. Félögin voru úrskurðuð gjaldþrota 3. maí 2011.

143. Greinargerð PricewaterhouseCoopers um viðskipti Sparisjóðabanka Íslands hf. við Aðalstein Gunnar Jóhannsson, Sigurð Smára Gylfason og tengd félög, apríl 2011.

144. Fundargerð bankaráðsfundar Icebank hf. 9. október 2007.

145. Greinargerð PricewaterhouseCoopers um viðskipti Sparisjóðabanka Íslands hf. við Aðalstein Gunnar Jóhannsson, Sigurð Smára Gylfason og tengd félög, apríl 2011.

146. Fundargerð bankaráðsfundar Icebank hf. 19. júní 2007.

Fjárfestingafélagið Sproti ehf.

Þegar Fjárfestingarfélagið Sproti ehf. (áður Garðamold ehf.) keypti hlutabréf í Icebank hf., voru eigendur þess tíu talsins og átti hver um sig 10% eignarhlut í félaginu. Fram til haustsins 2007 hafði félagið verið í eigu Gámaþjónustunnar hf. og tengdust eigendurnir því fyrirtæki. Aðkoma Fjárfestingarfélagsins Sprota að kaupum á hlutabréfum í Icebank hf. hófst í lok október 2007 þegar Obduro ehf. féll frá hluta af þeim kaupum sem félagið var skráð fyrir í kauptilboði en Fjárfestingarfélagið Sproti og fleiri félög gengu inn í þau kaup. Sproti keypti 5.638.085 hluti í Icebank hf., sem voru 0,49% af heildarhlutafé bankans og 0,94% þeirra hluta sem voru til sölu. Kaupverð hlutanna var rúmar 158 milljónir króna og fékk félagið lán fyrir 68,39% kaupverðsins í almenna lánapakkanum í kringum viðskiptin. Eftir viðskiptin varð einn af eigendum félagsins, Sveinn Hannesson, varamaður í bankaráði Icebank hf. Eiginfjárframlag vegna viðskiptanna, að fjárhæð 50 milljónir króna., var greitt 1. apríl 2008 í samræmi við viðauka við kaupsamning frá 2. desember 2007. Fjárfestingarfélagið Sproti ehf. var úrskurðað gjaldþrota 29. mars 2010.

Gnúpverjar ehf.

Þegar Gnúpverjar ehf. keyptu hlutabréf í Icebank hf. var eigandi félagsins Þorbjörn hf. Stjórnarmenn á þeim tíma voru Eiríkur Tómasson og aðilar honum tengdir. Gnúpverjar ehf. komu inn í viðskiptin með hlutabréf í Icebank hf. í lok október 2007 þegar Obduro ehf. féll frá hluta af þeim kaupum sem gert var ráð fyrir í kauptilboði og Gnúpverjar ehf. og fleiri félög gengu inn í þau kaup. Gnúpverjar ehf. keyptu 6,64% þeirra hluta sem voru til sölu. Kaupverð hlutanna var 1,1 milljarður króna.

Gnúpverjar ehf. voru einu kaupendur að hlutum í Icebank hf. sem ekki fengu lánað úr sparisjóðakerfinu fyrir meiri hluta kaupverðsins

Ólíkt flestum öðrum kaupendum í Icebank-viðskiptunum voru Gnúpverjar ehf. ekki hluti af almenna lánapakkanum, en kauptilboð þeirra var samhljóða kauptilboðum annarra kaupenda og var þar meðal annars gert ráð fyrir frestun á greiðslu 31,61% kaupverðs til 31. mars 2008. Til að fjármagna greiðslu á 68,39% kaupverðsins tók félagið lán í erlendum gjaldmiðlum hjá Glitni banka hf.

Hinn 26. mars 2008 óskuðu Gnúpverjar ehf. eftir greiðslufresti á eiginfjárframlagi sínu sem var á gjalddaga í lok mars 2008.[147] Félagið greiddi þriðjung af eiginfjárframlaginu 29. júlí 2008 og skrifaði um leið undir fjóra víxla fyrir því sem út af stóð, með gjalddaga 1. desember 2008 og 1. júlí 2009.[148] Útgefandi víxlanna var Þorbjörn hf., móðurfélag Gnúpverja ehf., en tveir þeirra voru í eigu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og tveir í eigu Byrs sparisjóðs. Þegar ekki var staðið við greiðslur samkvæmt víxlunum höfðaði Byr sparisjóður mál á hendur Þorbirni hf. í lok nóvember 2009 til greiðslu annars þeirra tveggja víxla sem voru í eigu sparisjóðsins. Í desember 2009 gerðu Þorbjörn hf. og Byr sparisjóður samkomulag um greiðslu víxlanna og lagði félagið andvirði höfuðstóls þeirra inn á bankareikning Byrs sparisjóðs 6. janúar 2010.[149] Gnúpverjar ehf. var úrskurðað gjaldþrota 9. júlí 2010.

SM 1 ehf.

SM 1 ehf. var í eigu Suðurnesjamanna ehf. Í hluthafahópi Suðurnesjamanna ehf. voru í árslok 2007 Nesfiskur ehf., Saltver ehf., Gnúpverjar ehf., Útnesjamenn ehf., Kaupfélag Suðurnesja, Vísir hf., Sparisjóðurinn í Keflavík, Ásar-capital ehf. og Grindavíkurkaupstaður. Þegar hlutabréfakaupin í Icebank hf. áttu sér stað sátu Eiríkur Tómasson, Eðvard Júlíusson og Grímur Karl Sæmundsen í stjórn SM 1 ehf. Eiríkur og Eðvard sátu jafnframt í stjórn Suðurnesjamanna ehf.

Í upphaflegu kauptilboði SM 1 ehf. var gert tilboð í 8,5% af heildarhlutafé Icebank hf. en í lok október 2007 hækkaði hluturinn í 9,5% þegar Obduro ehf. féll frá hluta af fyrirhuguðum kaupum sínum. SM 1 ehf. keypti því 108.356.622 hluti, eða 18,03% þeirra hluta sem

147. Tölvuskeyti Eiríks Tómassonar til Valgeirs M. Baldurssonar 26. mars 2008.

148. Tölvuskeyti Valgeirs M. Baldurssonar til Jóns Gunnars Vilhelmssonar og starfsmanns Þorbjarnar ehf. 29. júlí 2008.

149. Peningarnir voru lagðir inn á reikning Byrs sparisjóðs meðan beðið var umfjöllunar lánanefndar og stjórnar sparisjóðsins um tilboðið, en það fól í sér afskrift á víxilskuldunum og því þurfti að bera málið undir þá sem höfðu ákvörðunarvald. Fimm dögum eftir að peningarnir voru lagðir fram fór Þorbjörn hf. fram á endurgreiðslu þeirra vegna efasemda um að víxilkrafan væri fyrir hendi. Fjármunirnir voru ekki endurgreiddir og höfðaði félagið mál á hendur sparisjóðnum og krafðist endurgreiðslu. Hæstiréttur Íslands sýknaði Byr sparisjóð af kröfu Þorbjarnar hf. með dómi 1. mars 2012 í máli nr. 461/2011.

voru til sölu. Kaupverðið var rúmir 3 milljarðar króna og fékk félagið lán fyrir 68,39% kaupverðsins í almenna lánapakkanum í kringum viðskiptin. Eftir viðskiptin varð einn af stjórnarmönnum SM 1 ehf., Grímur Karl Sæmundsen, bankaráðsmaður í Icebank hf.

Eiginfjárframlag SM 1 ehf. vegna Icebank-viðskiptanna átti að nema tæpri 961 milljón króna og koma til greiðslu 31. mars 2008 samkvæmt viðauka við kaupsamning um viðskiptin. Í viðaukanum var einnig áskilið að kaupandi skyldi leggja fram fullnægjandi tryggingu fyrir þessari greiðslu að mati seljanda. SM 1 ehf. lagði fram yfirlýsingu 5. desember 2007, undirritaða af Geirmundi Kristinssyni, sparisjóðsstjóra Sparisjóðsins í Keflavík, um fjármögnun og ráðstöfun vegna eiginfjárframlagsins. Í yfirlýsingunni sagði meðal annars:

> Það staðfestist hér með að Sparisjóðurinn í Keflavík og SM1 ehf. hafa gert með sér samkomulag um að staðið verði skil á framangreindri greiðslu 1. apríl 2008 með eigin framlagi félagsins og fyrirgreiðslu hjá Sparisjóðnum í Keflavík. Andvirði þessa fer til að greiðslu kr. 960.934.655 til seljenda á eignarhlut í Icebank hf. samkv. framangreindu.[150]

Eiginfjárframlag SM1 ehf. til kaupanna var ekki lagt fram

Í apríl 2008 óskuðu seljendur hlutabréfanna, Byr sparisjóður og Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, eftir því að Sparisjóðurinn í Keflavík stæði við ábyrgð sína samkvæmt yfirlýsingunni. Sparisjóðurinn hafnaði því hins vegar að líta bæri á yfirlýsinguna sem ábyrgð fyrir greiðslu SM 1 ehf. gagnvart þriðja aðila.[151] Ekkert varð heldur úr fjármögnun sparisjóðsins á hluta eiginfjárframlags SM 1 ehf. þar sem félagið lagði ekki fram umsamið eiginfjárframlag og gat ekki veitt tilskildar tryggingar. Eiginfjárframlag SM 1 ehf. vegna hlutabréfakaupanna í Icebank hf. var aldrei greitt til seljendanna. SM 1 ehf. var úrskurðað gjaldþrota 5. maí 2011.

Bergið ehf.

Þegar Bergið ehf. keypti hlutabréf í Icebank hf. var eigandi þess Steinþór Jónsson og sat hann jafnframt í stjórn félagsins. Bergið ehf. keypti 9,5% af heildarhlutafé bankans fyrir rúma 3 milljarða króna og fékk lán fyrir 68,39% kaupverðsins í almenna lánapakkanum í kringum viðskiptin. Í upphaflegu kauptilboði Bergsins ehf. var gert tilboð í 7,68% af heildarhlutafé Icebank hf. en í lok október 2007 hækkaði hluturinn í 9,5% þegar Obduro ehf. féll frá hluta af fyrirhuguðum kaupum sínum og Bergið ehf. og fleiri félög gengu inn í þau kaup. Eftir viðskiptin varð stjórnarmaður og einn eigandi félagsins, Steinþór Jónsson, bankaráðsmaður í Icebank hf.

Gögn í tengslum við frágang lánasamninga almenna lánapakkans sýna að stefnt var að hlutafjáraukningu í Berginu ehf. til að standa straum af eiginfjárframlagi vegna Icebank-viðskiptanna 31. mars 2008. Í fylgiskjali undir heitinu „yfirlýsing um kvöð“ með lánasamningum milli Bergsins ehf. annars vegar og SPRON-Verðbréfa, Byrs sparisjóðs, Sparisjóðsins í Keflavík og Sparisjóðs Mýrasýslu hins vegar, samþykktu hluthafar Bergsins að ekki mætti veðsetja, selja eða framselja eignarhlut þeirra í félaginu án samþykkis lánveitenda. Þá voru liðnir um fjórir mánuðir frá frágangi kaupanna á hlutunum og hlut-höfum hafði fjölgað samkvæmt þessu skjali. Fylgiskjalið var dagsett 4. desember 2007 og undir það skrifuðu tólf aðilar og samkvæmt skjalinu var samtala nafnverðs hlutafjár í eigu þeirra tæpar 790 milljónir króna. Samkvæmt ársreikningi Bergsins ehf. fyrir árið 2007 var hlutafé félagsins í árslok 500 þúsund krónur, allt í eigu Steinþórs Jónssonar. Í ársreikningnum er tilgreint víkjandi lán að fjárhæð 960.934.666 krónur, sem var sama fjárhæð og eiginfjárframlagið vegna Icebank-viðskiptanna, en í skýringu um víkjandi lánið sagði í ársreikningnum: „Fjárfestingar félagsins eru fjármagnaðar að hluta með skammtímalánum, samtals kr. 960.934.666, og munu þau í heild sinni færast sem greiðsla hlutafjár við fyrirhugaða hlutafjáraukningu á árinu 2008.“[152] Samkvæmt lista í tölvupósti Sigurðar Smára Gylfasonar var stefnt að því að skipting eignarhluta í Berginu ehf. yrði sem hér segir:

150. Yfirlýsing um fjármögnun og ráðstöfun, undirrituð 5. desember 2007 af Geirmundi Kristinssyni.

151. Tölvupóstur frá Jóhannesi Karli Sveinssyni hrl. f.h. Sparisjóðsins í Keflavík til Jóns Auðuns Jónssonar hrl. f.h. Byrs sparisjóðs 23. október 2008.

152. Skýring nr. 4 í ársreikningi Bergsins ehf. vegna ársins 2007.

Tafla 12. Hluthafar í Berginu ehf. í mars 2008.[153]

Hluthafar	Nafnverð	Eignarhlutur
DSK ehf.	250.277.161	26,02%
Sverrir Sverrisson	121.549.922	12,64%
Steinþór Jónsson	101.291.606	10,53%
Heiðarbúar ehf.	56.723.298	5,90%
Jónmundur Guðmarsson	25.027.716	2,60%
Tómas Sigurðsson	10.011.086	1,04%
Einkahlutafélag starfsmanna Behrens	27.530.488	2,86%
- Valeria	15.000.000	
- Karina	5.000.000	
- Irtaute	5.000.000	
- Jovana	2.500.000	
Friðrik Ingi Friðriksson	25.027.716	2,60%
Friðrik Hróbjartsson	25.027.716	2,60%
Aðalbjörn Jóakimsson	10.011.086	1,04%
Örn Arnarson	20.022.173	2,08%
Stefán Mogenssen	15.016.630	1,56%
SJE ehf.	101.291.606	10,53%
Steinsnes ehf.	163.180.709	16,96%
Óskar Vignir Bjarnason	10.011.086	1,04%
Samtals	**962.000.000**	**100,00%**

Samkvæmt Fyrirtækjaskrá varð breyting á stjórn Bergsins ehf. 13. mars 2008 og var ný stjórn skipuð Steinþóri Jónssyni, stjórnarformanni, Jónmundi Guðmarssyni og Sverri Sverrissyni.

Þegar kom að greiðslu á eiginfjárframlagi Bergsins ehf., gátu ekki allir staðið við sinn hlut í hlutafjárhækkuninni sem átti að fjármagna greiðsluna. Helstu vandræðin sneru að DSK ehf. og var ljóst í byrjun júní að ekki yrði staðið við þá samninga sem búið var að stilla upp. Starfsmenn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis lögðu til að bjóða Heiðarbúum ehf., í eigu Steinþórs Jónssonar og Sverris Sverrissonar, að taka yfir DSK ehf. og að Byr sparisjóður og Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis myndu í sameiningu lána DSK ehf. 250 milljónir króna fyrir hlutafjárhækkuninni í Berginu ehf.[154] Þetta varð úr og 19. júní 2008 keyptu Heiðarbúar ehf. DSK ehf. fyrir eina krónu og fengu lánið frá sparisjóðunum tveimur til að leggja fram sem eigið fé í Bergið ehf.

Heiðarbúar ehf. fengu lán frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóði vegna hlutafjárhækkunar í Berginu ehf., að fjárhæð 351 milljón króna, auk lántökugjalds, en lánasamningarnir voru dagsettir 20. maí 2008. Til tryggingar lánunum tóku sparisjóðirnir tveir samhliða 1. veðrétt í hlutum Heiðarbúa ehf. í Berginu ehf., 240.000 hlutum Heiðarbúa ehf. í Fasteignafélagi Suðurnesja ehf. (40% eignarhlut), öllum hlutum Steinþórs Jónssonar og Sverris Sverrissonar í Heiðarbúum ehf. (100% eignarhlut) og handveð í innistæðu bankareiknings, en inn á hann skyldi greiða allan arð af hinum veðsettu hlutum. Sama dag og lánin voru veitt var skrifað undir sjálfskuldarábyrgð eða greiðsluloforð þar sem Heiðarbúar ehf. tókust á hendur óskipta sjálfskuldarábyrgð gagnvart Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóði á greiðslu á 351 milljón króna af eiginfjárframlagi Bergsins ehf. vegna kaupa á hlutum í Icebank hf., auk áfallinna vaxta og kostnaðar. Auk lána til DSK ehf. og Heiðarbúa ehf. lánuðu Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður IB Holding ehf. 27,5 milljónir króna, auk lántökugjalds, vegna þátttöku félagsins í hlutafjáraukningu í Berginu ehf. IB Holding ehf. var ekki á listanum um hluthafa í Berginu ehf. frá í mars 2008, sbr. töflu 12.

153. Tölvuskeyti Sigurðar Gíslasonar, hjá Bókhaldi og skattskilum ehf., til rannsóknarnefndarinnar 29. október 2012. Fylgigögnum með lánasamningum almenna lánapakkans vegna Icebank-viðskiptanna ber ekki saman við ofangreinda töflu. Í þeim voru hlutir SJE ehf. og Aðalbjörns Jóakimssonar skráðir á Steinþór Jónsson.

154. Tölvuskeyti Jóns Gunnars Vilhelmssonar til Carls H. Erlingssonar og Ragnars Z. Guðjónssonar 10. júní 2008.

Hverjir eigendur Bergsins ehf. voru við kaupin á hlutnum í Icebank ehf. er óljóst enda ber gögnum ekki saman.

Þessi þrjú félög, DSK ehf., Heiðarbúar ehf. og IB Holding ehf., fengu tæpar 629 milljónir að láni frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóði vegna hlutfjáraukningar í Berginu ehf.[155] Þessir fjármunir runnu inn á bankareikninga Bergsins og aftur út af þeim samkvæmt gögnum rannsóknarnefndarinnar. Engar aðrar færslur voru á bankareikningum félagsins frá 15. mars til 15. ágúst 2008. Rannsóknarnefndinni er ekki kunnugt um að aðrir þeir sem tilgreindir voru sem hluthafar í Berginu ehf. í lok árs 2008 í tölvupósti Sigurðar Gíslasonar til rannsóknarnefndarinnar 29. október 2012 hafi lagt fram frekara hlutafé í félagið eins og til stóð. Samkvæmt afritum rannsóknarnefndarinnar af lánagagnagrunnum sparisjóðanna fékk Steinþór Jónsson nýjan yfirdrátt sem nam tæpum 102 milljónum króna hjá Sparisjóðnum í Keflavík í mars 2008. Það samsvarar um það bil því sem stóð til að hann legði inn sem nýtt hlutafé í Bergið ehf. Þar sem um er að ræða yfirdrátt eru engir lánasamningar fyrir hendi og ekki var fjallað um lánið á fundum lánanefndar eða stjórnar. Tilgangur lánsins er því óljós. Í tölvupóstsamskiptum milli starfsmanna Sparisjóðsins í Keflavík vegna athugunar Fjármálaeftirlitsins á útlánum sparisjóðsins kom fram að allir eigendur Bergsins ehf. hefðu staðið við skuldbindingar um eigið fé.[156] Hverjir eigendur félagsins voru þegar viðskiptin áttu sér stað er á reiki, því skráð hlutafé félagsins var aldrei meira en 500 þúsund krónur þrátt fyrir hlutafjáraukninguna, en félagið varð gjaldþrota 10. júní 2011.[157]

9.6.4 Viðskipti sparisjóða

Meðal kaupenda í viðskiptunum með hlutabréf í Icebank ehf. voru fimm sparisjóðir en umfjöllun um viðskipti þeirra má finna í köflunum um fjárfestingar hvers sparisjóðs fyrir sig.

Tafla 13. Kaup sparisjóða á hlutabréfum í Icebank hf. í lok árs 2007.

Kaupandi	Nafnverð	Eignarhlutur	% af bréfum til sölu	Kaupverð
Sparisjóður Svarfdæla	15.207.947	1,33%	2,53%	426.662.518
Sparisjóður Mýrasýslu	34.217.881	3,00%	5,69%	959.990.676
Sparisjóður Bolungarvíkur	15.207.947	1,33%	2,53%	426.662.518
Sparisjóður Vestmannaeyja	15.207.947	1,33%	2,53%	426.662.518
Sparisjóðurinn í Keflavík	34.217.881	3,00%	5,69%	959.990.676

Í töflunni er Sparisjóður Mýrasýslu skráður fyrir kaupum á 3% hlut. Fyrir kaupin átti hann rúmlega 8,7% eignarhlut í Icebank hf. Ljóst var að með kaupunum færi eignarhlutur sparisjóðsins yfir 10% og þurfti hann því heimild frá Fjármálaeftirlitinu til að fara með virkan eignarhlut í Icebank hf. Sparisjóðurinn sendi umsókn til Fjármálaeftirlitsins 19. október 2007 um að fara með virkan eignarhlut í Icebank hf., eða allt að 20%. Að lokinni ítarlegri athugun komst Fjármálaeftirlitið að þeirri niðurstöðu, í lok maí 2008, að Sparisjóður Mýrasýslu væri ekki hæfur til að eiga og fara með eignarhlut og atkvæðisrétt í Icebank hf. umfram 9,99%. Í kjölfar þessarar niðurstöðu gengu kaup Sparisjóðs Mýrasýslu til baka en sparisjóðurinn hafði ætlað að kaupa hlutina af Byr sparisjóði. Því gefur tafla 13 ekki til kynna endanleg kaup á hlutum í Sparisjóðabankanum.[158]

9.6.5 Verðtrygging Byrs sparisjóðs og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis á hlutabréfum í Exista hf.

Eins og framar er getið var gerður viðauki við kaupsamningana vegna viðskiptanna með Icebank-hlutabréfin þar sem Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður skuldbundu sig til að verðtryggja hlutabréfaeign Icebank hf. í Exista hf. Sparisjóðirnir tveir sömdu við Icebank hf. um að hvor þeirra tryggði 84.301.523 hluti, samtals 168.603.046 hluti, í Exista hf. og ábyrgðust þeir þannig að gengi hlutabréfanna yrði að minnsta kosti 31,0 þegar upp rynni 30. nóvember 2008. Ef gengi Exista hf. yrði lægra en 31,0 samkvæmt útreikningi á lokaverði, ætti Icebank hf. kröfu á hendur sparisjóðunum fyrir mismuninum.

155. Rannsóknarnefndinni er ekki kunnugt um að aðrir þeir sem tilgreindir voru sem hluthafar í Berginu ehf. í lok árs 2008 í tölvupósti Sigurðar Gíslasonar til rannsóknarnefndarinnar 29. október 2012 hafi lagt fram frekara hlutafé í félagið eins og til stóð.

156. Tölvuskeyti Jóns Gunnars Vilhelmssonar til Carls H. Erlingssonar og Ragnars Z. Guðjónssonar 10. júní 2008.

157. Eini ársreikningur félagsins er frá árinu 2007.

158. Í 17. kafla, um Sparisjóð Mýrasýslu, er fjallað nánar um þessi viðskipti.

Samkvæmt samningnum átti krafan að koma til greiðslu 8. desember 2008. Í samningnum sagði jafnframt að forsendur verðtryggingarinnar væru þær að samningar um viðskiptin með hlutabréf í Icebank hf. hefðu verið réttilega frágengnir, ásamt lánasamningum og veðsamningum, og að kaupendur hefðu ekki vanefnt samninga sína.[159]

Undir lok nóvember 2008 kallaði Icebank hf. eftir því að sparisjóðirnir tveir efndu verðtryggingarsamninginn og að hvor þeirra greiddi Icebank hf. rúmar 434 milljónir króna, þar sem gengi hlutabréfa Exista hf. náði ekki genginu 31,0.[160] Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis greiddi sinn hluta samkvæmt samningnum en Byr sparisjóður neitaði greiðslu. Fyrir hönd Byrs sparisjóðs ritaði lögmaður bréf til Icebank hf. 16. desember 2008 þar sem fram kom að sparisjóðurinn féllist ekki á að greiðsluskylda hefði fallið á sparisjóðinn og að sparisjóðurinn hygðist ekki greiða umkrafða fjárhæð, enda væru forsendur verðtryggingarinnar brostnar þar sem „kaupin [væru] nú þegar stórlega vanefnd af nokkrum kaupendum auk þess sem vanefndir [væru] fyrirsjáanlegar hjá öðrum“.[161]

9.6.6 Samningur um kaup- og sölurétt í Icebank hf.

Á þeim tíma sem gengið var frá kauptilboði hópsins sem Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. hafði myndað til kaupa á hlutafé í Icebank hf. var skrifað undir „Samning um kaup- og sölurétt í Icebank hf.“ Aðilar að samningnum voru Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Mýrasýslu, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Bolungarvíkur og Sparisjóður Vestmannaeyja og ellefu einkahlutafélög, þ.e.a.s. öll félögin í eigu stjórnenda bankans sem keyptu hlut, auk Obduro ehf., Infestus Holding ehf., SM 1 ehf. og Bergið ehf.

Samkvæmt kaupsamningum Sparisjóðsins í Keflavík og Sparisjóðs Mýrasýslu á hlutafé í Sparisjóðabankanum áttu þessir tveir sparisjóðir kauprétt á því hlutafé sem seljendurnir áttu áfram eftir söluna. Um var að ræða um það bil 45,6 milljón hluti í Icebank hf. í eigu Byrs sparisjóðs og 45,7 milljón hluti í eigu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Kauprétturinn var virkur í 12 mánuði frá undirritun kauptilboðsins. Byr sparisjóður og Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis áttu jafnframt sölurétt á hendur Sparisjóði Mýrasýslu og Sparisjóðnum í Keflavík á sömu hlutum í jafn langan tíma.

Með samningi um kaup- og sölurétt 9. október 2007 samþykktu áðurnefnd ellefu einkahlutafélög og sparisjóðirnir fimm að ef til þess kæmi að Sparisjóðurinn í Keflavík eða Sparisjóður Mýrasýslu eignuðust allt að 91,4 milljón hluti í Icebank hf. skyldu þeir sparisjóðir eiga sölurétt á hlutafénu til annarra samningsaðila í ákveðnum hlutföllum í samræmi við upphaflegt kauptilboð. Þá áttu allir aðilar að samningnum kauprétt á hendur Sparisjóðnum í Keflavík eða Sparisjóði Mýrasýslu kæmi til þess að þeir tveir sparisjóðir yrðu eigendur hlutafjár Byrs sparisjóðs eða Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í Icebank hf. á grundvelli áðurnefnds kaupsamnings.[162]

Athuganir rannsóknarnefndarinnar benda ekki til þess að neinn þeirra aðila sem átti aðild að samningnum hafi nýtt sér rétt samkvæmt honum. Í tölvupóstum starfsmanna Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis mátti þó finna drög að bréfi til Sparisjóðsins í Keflavík frá 24. september 2008 þar sem tilkynnt var um nýtingu söluréttarins og skyldi greiðsla fyrir bréfin nema 1,4 milljörðum króna, samkvæmt ákvæðum samningsins.[163]

9.6.7 Viðskipti með 0,96% hlutafjár í Icebank hf.

Consensus ehf. átti upphaflega að vera meðal kaupenda í Icebank hf., með 1,19% eignarhlut, en féll frá kaupunum áður en þau voru frágengin. Sparisjóðabankinn keypti þessi bréf en við það fór hann yfir leyfileg mörk eigin hluta samkvæmt 29. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Icebank hf. seldi því hlutabréf fyrir 11 milljónir króna að nafnverði, eða

159. Samningar um verðtryggingu hlutabréfa 2. desember 2007. Í báðum samningum er Icebank rétthafi en í öðrum samningnum er Byr sparisjóður ábyrgðarveitandi en Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis er ábyrgðarveitandi í hinum samningnum.

160. Tölvuskeyti Elínar Þorsteinsdóttur til Ólafs Haraldssonar 26. nóvember 2008; tölvuskeyti Elínar Þorsteinsdóttur til Ragnars Z. Guðjónssonar 26. nóvember 2008.

161. Bréf Byrs sparisjóðs til Sparisjóðabanka Íslands 16. desember 2008.

162. Í skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni könnuðust hvorki Finnur Sveinbjörnsson né Agnar Hansson við þennan samning, þrátt fyrir að hafa undirritað hann fyrir hönd sinna félaga, Breiðutanga ehf. og HDH Invest ehf.

163. Tölvuskeyti Jóns G. Vilhelmssonar til Ingu E. Káradóttur 24. september 2008. Drög að bréfinu voru send sem viðhengi með tölvupóstinum.

0,96% hlutafjár í bankanum, til Byrs sparisjóðs 3. mars 2008. Söluverðið var 308 milljónir króna. Í 3. gr. kaupsamningsins var kveðið á um gagnkvæman kaup- og sölurétt en með því átti Byr sparisjóður rétt á að selja Icebank hf. hina keyptu hluti aftur og var bankanum skylt að kaupa þá til baka á verði sem tilgreint var í kaupsamningnum, eða á rúmlega 319,4 milljónir króna. Með tölvupósti 22. apríl 2008 tilkynnti Ragnar Z. Guðjónsson, sparisjóðsstjóri Byrs sparisjóðs, að sparisjóðurinn hefði ákveðið að nýta sölurétt sinn og selja bréfin aftur til Icebank hf. 3. júní 2008.[164]

Daði Bjarnason, lögfræðingur hjá Icebank hf., lagði til í tölvupósti til Agnars Hanssonar bankastjóra 2. júní 2008, að Salt Investments ehf.[165] yrði boðið að kaupa hluti í bankanum með sölurétti eftir 3–6 mánuði. Í póstinum sagði: „Það má þá græja það í lok þessarar viku og upplýsa fme stuttlega um að við höfum aftur gert ráðstafanir til að halda okkur fyrir neðan 10% mörkin.“[166] Í svarpósti frá Agnari kom fram að stefnt yrði að því að hafa sömu skilmála í þessum samningi og hafði verið við Byr sparisjóð í þeim samningi sem getið var hér á undan.[167] Í kjölfar þessa, 9. júní 2008, sendi bankastjóri minnisblað til bankaráðs þar sem ráðið var upplýst um að bankinn myndi á ný eignast hlutina sem Byr sparisjóður hafði nýtt sér sölurétt á. Í minnisblaðinu sagði meðal annars:

> Viðskiptin voru ekki síst framkvæmd til að bankinn myndi gera viðeigandi ráðstafanir til að komast, innan þess frests sem kveðið er á um í 29. gr. laga um fjármálafyrirtæki, niður fyrir þau 10% mörk sem bankanum er heimilt að eiga eða hafa að veði í eigin hlutabréfum. Salt Investment hefur samþykkt að kaupa framangreinda eignarhluti í bankanum muni bankinn fjármagna kaupin og félagið hafa sölurétt líkt og BYR sparisjóður hafði.[168]

Á fundi bankaráðs 19. júní 2008 staðfesti bankaráð fyrri samþykkt sem gerð var milli funda á grundvelli minnisblaðs bankastjóra, um sölu á eigin bréfum til Salt Investments ehf. Jafnframt samþykkti bankaráðið að bankinn myndi lána Salt Investments ehf. vegna kaupanna.[169] Kaupverð hlutanna var 253 milljónir króna og var lánið veitt í formi tímabundinnar hækkunar á lánalínu til Salt Investments ehf. til 23. september 2008. Engar tryggingar voru veittar fyrir hækkun lánalínunnar. Salt Investments ehf. nýtti síðan sölurétt sinn samkvæmt kaupsamningnum 23. september 2008 og keypti Icebank hf. hlutina til baka á 267,7 milljónir króna í samræmi við ákvæði kaupsamningsins.

Fáum dögum síðar, 29. september 2008, keypti Salt Aviation ehf., dótturfélag Salt Investments ehf., jafn stóran nafnverðshlut aftur af Icebank hf. og var kaupverðið það sama og Salt Investments ehf. hafði greitt fyrir bréfin í júní 2008, eða 253 milljónir króna. Aftur voru kaupin að fullu fjármögnuð með láni frá Icebank hf. og engin veð tekin í hlutabréfunum, en til tryggingar skilvísri og skaðlausri greiðslu lánsins afhenti Salt Aviation ehf. Icebank hf. óútfyllta handveðsyfirlýsingu með veði í hlutum að nafnverði 11 milljónir króna í Icebank hf. ásamt útfylltu umboði frá Salt Aviation ehf. til Icebank hf. til að fullgilda handveðssamninginn meðan skuld samkvæmt lánasamningnum væri ógreidd. Auk kaupsamnings og lánasamnings var gerður valréttarsamningur á milli Icebank hf. og Salt Aviation ehf. þar sem undirliggjandi bréf voru hlutabréf í Icebank hf. að nafnvirði 11 milljónir króna að nafnverði og var samningsgengið 23, það sama og var í viðskiptunum. Var kaupanda (Icebank hf.) heimilt að nýta valréttinn hvenær sem var á tímabilinu frá 30. september 2008 til 16. júlí 2010 en athugun rannsóknarnefndarinnar bendir til þess að það hafi ekki verið gert.

9.7 Ályktanir rannsóknarnefndar

Upp úr aldamótum varð aðgengi sparisjóðanna að fjármagni sífellt betra vegna aðstæðna á fjármálamarkaði. Vextir lækkuðu og framboð lánsfjármagns var gott. Lánsfjármagn í erlendum myntum var á lægri vöxtum en í íslenskum krónum og því sóttust sparisjóðir, þó

164. Tölvupóstur frá Ragnari Z. Guðjónssyni til Agnars Hanssonar og Daða Bjarnasonar 22. apríl 2008.
165. Félagið var að fullu í eigu Vilhelms Róberts Wessmann samkvæmt ársreikningi ársins 2007 og í meirihlutaeigu hans árið eftir.
166. Tölvuskeyti Daða Bjarnasonar til Agnars Hanssonar 2. júní 2008.
167. Tölvuskeyti Daða Bjarnasonar til Agnars Hanssonar 2. júní 2008.
168. Minnisblað bankastjóra til bankaráðs Icebank hf. 3. júní 2008.
169. Fundargerð bankaráðsfundar Icebank hf. 19. júní 2008.

einkum þeir stærri, eftir að fjármagna sig erlendis. Með meira fjármagni gátu sparisjóðir vaxið hraðar og var útlánavöxtur þeirra á árunum 2001–2007 mikill. Meginþorri útlána sparisjóðanna var til einstaklinga og mest til íbúðakaupa, en þó töpuðu sparisjóðirnir einkum á öðrum lánum þegar lán voru færð niður, frá og með árinu 2008. Húsnæðislán og önnur lán til einstaklinga og smærri fyrirtækja eru yfirleitt afskrifuð með almennum afskriftum sem voru um 15% af afskriftareikningi útlána í lok árs 2008. Rannsóknarnefndin valdi úrtak útlána til sérstakrar skoðunar sem byggði á fjárhæð útlána og sérgreindra afskrifta, en sérgreindar afskriftir voru um 85% af afskriftareikningi útlána í lok árs 2008. Úrtak rannsóknarnefndarinnar náði til rúmlega tveggja þriðju hluta sérgreindra afskrifta. Í úrtakinu voru lán til einstaklinga fátíð og því má segja að þau lán sem höfðu hvað mest áhrif á lánasafn sparisjóðanna hafi verið þau sem óalgengust voru í lánasafninu.

Lánin sem höfðu hvað mest áhrif á rekstur og erfiðleika sparisjóðanna voru lán til fasteigna- og byggingarverkefna og lán til kaupa á óskráðum hlutabréfum og stofnfjárbréfum. Þeir sparisjóðir sem lánuðu ekki til slíkra verkefna töpuðu minna á útlánum en aðrir. Enginn sparisjóður fór þó varhluta af efnahagsástandinu og áhrifum þess á útlánasafnið frá haustinu 2008 og þurftu þeir allir að afskrifa talsverðan hluta útlána sinna. Ekki er hægt að draga þá ályktun að sparisjóðir sem einbeittu sér að því að lána til aðila í nærumhverfi sínu hafi tapað minna á útlánum en þeir sem lánuðu utan síns svæðis. Staðbundin efnahagsáhrif endurspegluðust í lánasöfnum sparisjóða sem héldu sig við afmarkað landsvæði og virði útlána hafði því minna að gera með ákvarðanir um og eftirlit með lánum en utanaðkomandi þróun. Þessi áhrif endurspeglast meðal annars í samþjöppun innan ákveðinna atvinnugreina sem mikilvægust voru fyrir starfssvæði hvers sparisjóðs, svo sem landbúnaðar eða sjávarútvegs. Gengi atvinnugreinar getur haft áhrif á hvernig sparisjóðnum reiðir af.

Aðrir þættir, svo sem tilgangur útlána, tegund veða, gjaldmiðill láns og fjárhagsstaða lántaka, höfðu, þegar á heildina er litið, mun meira að segja um gæði útlána sparisjóðanna og afskriftir en það hvort lán voru veitt innan eða utan starfssvæðis. Hjá minni sparisjóðum sem lánuðu út fyrir starfssvæði sitt varð til dæmis mest tap á lánum sem veitt voru fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar ehf. Lánin voru veitt í erlendri mynt til kaupa á fyrirtækjum með veði í óskráðum bréfum. Minni sparisjóðir sem ekki veittu slík lán töpuðu minna á útlánum, hvort sem þau voru innan eða utan starfssvæðis þeirra. Stærri sparisjóðirnir töpuðu mikið á sams konar lánum, þ.e. lánum í erlendum myntum til einkahlutafélaga til kaupa á hlutabréfum eða stofnfjárbréfum með veði í bréfunum sjálfum. Þeirra stærst voru lán til kaupa á hlutum í Icebank hf.

Hópur fjárfesta sem Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. hafði forgöngu um að setja saman í tengslum við tilboð í eignarhlut í Icebank hf. gerði mun hærra tilboð í eignarhlutinn en aðrir tilboðsgjafar. Tilboðið var lagt fram haustið 2007 en fram að þeim tíma höfðu einu eigendur bankans verið sparisjóðir. Með því að taka hæsta tilboði gátu sparisjóðirnir sem seldu eignarhlut sinn í viðskiptunum bókað mikinn söluhagnað. Sparisjóðirnir sem héldu eignarhlutum sínum í bankanum færðu að sama skapi mikinn gengishagnað af bréfunum, en allir nema einn þeirra hófu að færa eignarhlutinn á gangvirði á árinu.

Í tilboði hópsins sem Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. fór fyrir kom fram að hópurinn hygðist falast eftir fjármögnun sparisjóðanna á verkefninu. Með því að taka hæsta tilboði í hlutina og fjármagna kaupin, veittu sparisjóðirnir að sama skapi há lán til kaupanna. Tryggingarnar sem teknar voru að veði fyrir lánunum voru nær eingöngu í bréfunum í bankanum sjálfum og lánin sem veitt voru til kaupanna í desember 2007 voru í erlendum myntum. Kaupin fóru fram á genginu rúmar 28 krónur á hlut en ársuppgjör sparisjóðanna, sem miðuðu við stöðu þeirra um þremur vikum eftir að kaupin gengu í gegn, gerðu ráð fyrir að hlutirnir væru töluvert minna virði. Virði tryggginganna hafði því minnkað verulega á þremur vikum. Þá fór gengi íslensku krónunnar að síga árla ársins 2008 og höfuðstóll lánanna hækkaði. Því breikkaði bilið milli virðis lánanna og tryggginganna að baki þeim sífellt. Sé virði þessara lána og afskrifta af þeim tekið saman sem heild, voru þau meðal þeirra allra stærstu í úrtaki rannsóknarnefndarinnar á útlánum. Vegna stærðar sinnar höfðu þessi lán áhrif á einkenni heildarútlánasafns sparisjóðanna, svo sem hlutfall útlána í erlendri mynt og hlutfall veða í óskráðum hlutabréfum.

Þeir sparisjóðir sem seldu stærstan hluta eignar sinnar í Sparisjóðabanka Íslands hf. síðla árs 2007 og lánuðu eignalitlum einkahlutafélögum fyrir kaupunum með veði í bréfunum, fluttu áhættuna úr verðbréfaáhættu í útlánaáhættu. Áhættan minnkaði ekki sjáanlega við þetta eða breyttist í eðli sínu. Ef eignalítil einkahlutafélög hætta að borga af lánum sínum eiga lánastofnanir sjaldnast annan kost en að ganga að veðum. Þegar um er að ræða verðbréf sem hafa misst nær allt verðgildi sitt fæst lítið upp í lánin. Veðstaða Sparisjóðsins í Keflavík og Sparisjóðs Mýrasýslu var verri þar sem þeir áttu annan veðrétt í hlutabréfum Icebank hf. á eftir Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóðs.

Stærri sparisjóðirnir lánuðu allir til fasteigna- og byggingaverkefna og þegar þeir teygðu sig út fyrir það sem kalla mætti starfssvæði þeirra, var fyrst og fremst um lán til slíkra verkefna að ræða. Sparisjóður Mýrasýslu tapaði til að mynda þó nokkru á fasteignaverkefnum utan síns starfssvæðis, til að mynda í Hafnarfirði og Vogum á Vatnsleysuströnd. Þá tóku Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður þátt í fasteignaverkefnum erlendis. Voru sum verkefnin arðbærari en önnur en þegar á heildina er litið varð mikið tap af þeim. Fyrrverandi sparisjóðsstjóri Byrs sparisjóðs sagði vanþekkingu á erlendum mörkuðum og takmarkaða getu til að hafa eftirlit með verkefnum meðal annars hafa leitt til taps á verkefnum erlendis.

Tap af fasteigna- og byggingaverkefnum á starfssvæði stærri sparisjóðanna var engu minna. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður afskrifuðu mikið af þeim lánum sínum og voru þau algeng í úrtaki rannsóknarnefndarinnar. Þeir sparisjóðir sem lánuðu til fasteigna- og byggingaverkefna lögðu í einhverjum tilvikum einnig fram eiginfjárframlag í sömu verkefni til þess að njóta betur ábatans af þeim ef einhver yrði. Samhliða því jókst áhætta sparisjóðsins af verkefninu.

Haustið 2008 breyttist margt í íslensku efnahagslífi. Fjármagn varð af skornum skammti, gengi gjaldmiðilsins féll, verðbólga jókst, atvinnuleysi sömuleiðis og mikil óvissa ríkti um framtíðina. Nær allar eignir sem lánað hafði verið til kaupa á, féllu í virði á sama tíma og greiðslugeta lántakenda minnkaði. Höfuðstóll bæði verðtryggðra og gengistryggðra lána hækkaði og afborganir yfirleitt að sama skapi. Því dalaði vilji lántakenda til að greiða af lánum sem tekin voru til að kaupa eignir sem höfðu misst mikið af verðgildi sínu meðan höfuðstóllinn hafði allt að tvöfaldast. Einkahlutafélög með lítið eða lágmarks eigið fé sem fengið höfðu lán til kaupa á hlutabréfum, tóku oft þann kost að hætta að greiða af lánunum, enda er það hægara um vik þegar takmörkuð ábyrgð fylgir félagsforminu. Slík lán ollu miklu tapi í sparisjóðakerfinu.

Aðstæður í efnahagslífinu höfðu mikið að segja um endurheimtur sparisjóðanna af lánum en mismunandi árangur og ávöxtun af útlánasafni þeirra má að nokkru leyti skýra með ákveðnum þáttum í uppbyggingu þeirra sem gerðu þá betur eða verr í stakk búna til að takast á við þær aðstæður. Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hlutahafa- og stofnfjárhafafundar fjögurra stærstu sparisjóðanna en ekki annarra. Stærri sparisjóðirnir höfðu aðgengi að erlendu fjármagni sem þeir nýttu til að stækka og efla starfsemi sína. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður og forverar hans vildu keppa við viðskiptabankana og var mikil áhersla lögð á að stækka útlánasafnið. Hraður og mikill vöxtur getur verið byggður á hrakvali frá öðrum lánastofnunum og líkur á tapi verða þá að sama skapi meiri ef utanaðkomandi aðstæður breytast. Útlánageta minni sparisjóða var ekki sú sama þar sem aðgengi þeirra að lánsfjármagni var minna og sömuleiðis lítil eftirspurn eftir stofnfé. Fyrir rannsóknarnefndinni kom það margsinnis fram að minni sparisjóðir hefðu ekki ráðið við að lána til stærri aðila á starfssvæðinu. Þannig var eiginfjárgrunnur þeirra oft takmarkandi þáttur í vexti útlána og laust fé var frekar nýtt til kaupa á fjáreignum sem síðan varð einnig tap á haustið 2008.

Þegar aðstæður á fjármálamarkaði voru orðnar slíkar að ljóst var að endurheimt lána yrði minni en vænst var þegar lánin voru veitt, hefðu sparisjóðirnir átt að geta gengið að veðum til að tryggja endurheimtur sínar. Fjármálaeftirlitið fylgdist með veðhlutföllum sparisjóðanna á reglulegum skýrslum og í vettvangsathugunum sínum og gerði fjölda margar athugasemdir. Þegar tryggingaþekja lána er til að mynda um 100% þegar lán er veitt, þarf lítið út af að bera til að tryggingar dugi ekki fyrir láninu. Þá skorti nokkuð upp á að mat á greiðslugetu lántakenda, einkum einkahlutafélaga, væri fullnægjandi og oft

lágu ársreikningar og aðrar fjárhagslegar upplýsingar um lántakendur ekki fyrir þegar lán var veitt. Hafi lántaki haft takmarkaða greiðslugetu en fengið lán á grundvelli of lítilla upplýsinga, þarf ekki stórt skakkafall til að hann hætti að standa í skilum. Sparisjóðum sem eru „hornsteinar“ í sínu héraði og halda atvinnu- og menningarlífi gangandi í nærsamfélaginu getur verðið óhægt um vik að ganga að veðum og selja eignir. Það kann að þýða missi starfa á starfssvæðinu, sem getur leitt til þess að endurheimtur verði enn minni en ella, og vinna þar með gegn tilgangi sparisjóðanna. Hér er því um vandrataðan veg að fara.

10. FJÁRFESTINGAR SPARISJÓÐANNA

Fjárfestingar urðu sífellt stærri þáttur í rekstri sparisjóðanna og höfðu vaxandi áhrif á afkomu þeirra og endurspeglaði það þróunina hjá öðrum íslenskum og erlendum lánastofnunum á sama tíma. Nokkrar stórar fjárfestingar hafa sett mark sitt á sparisjóðakerfið í heild sinni og má þar nefna Kaupþing hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. Þá mynduðu nokkrir sparisjóðir eignarhaldsfélag utan um eign sína í Kaupþingi hf. sem síðar varð þekkt undir nafninu Exista hf. Þó fæstir sparisjóðanna hafi átt hlut í Exista hf., var þetta stærsta verðbréfaeign þriggja af fjórum stærstu sparisjóðunum og hafði þar af leiðandi áhrif á þá heildarmynd sem dregin er upp í þessum kafla.

Fjárfestingar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Byrs sparisjóðs, Sparisjóðsins í Keflavík og Sparisjóðs Mýrasýslu voru umfangsmeiri en annarra sparisjóða. Í þessari skýrslu er gjarnan vísað til þessara fjögurra sparisjóða sem stærri sparisjóða og annarra sem minni. Vegna þess hve fjárfestingar sparisjóðanna voru mismunandi að umfangi, var eftirlit og umsjón með þeim með ólíkum hætti innan sparisjóðanna. Reglur flestra minni sparisjóðanna náðu til að mynda ekki til fjárfestinga í verðbréfum nema með mjög almennum hætti. Stærri sparisjóðir settu sér yfirleitt ítarlegar reglur um fjárfestingar og áhættustýringu og þar sinntu ákveðnir starfsmenn skilgreindum hlutverkum hvað þetta varðaði.

Á þeim árum þegar virði fjármálafyrirtækja í eigu sparisjóðanna jókst hratt, voru áhrif þeirra á eiginfjárhlutfall töluverð. Eignarhlutur í fjármálafyrirtækjum kemur til frádráttar frá eigin fé við útreikning eiginfjárhlutfalls og ef virði hans eykst hraðar en eigið fé sparisjóðs vex, getur eiginfjárhlutfall lækkað. Innan sparisjóðakerfisins varð mönnum tíðrætt um hvað væri til ráða til þess að draga úr þessum áhrifum.

Frá 2001 til 2007 höfðu sparisjóðirnir miklar tekjur af fjáreignum og voru þær gjarnan meiri en afkoma sparisjóðanna fyrir skatt. Árið 2008 varð síðan mikið tap af fjáreignum og árið eftir kom frekara tap í ljós. Á árunum 2010 og 2011 var svo lítilsháttar hagnaður af fjáreignum. Á tímabilinu 2001–2011 var heildarhagnaður sparisjóðakerfisins af fjárfestingum, án tillits til söluhagnaðar, 7,5 milljarðar króna á verðlagi ársins 2011.

„Þá er eitt atriði í frumvarpi stjórnarinnar, sem jeg get ekki skilið, að verði til bóta. Það er ákæðið [svo] um að varasjóður sje hafður í verðbrjefum. Í fyrsta lagi er það nokkuð teygjanlegt, hvað liggur í orðinu verðbrjef, og enn fremur er reynsla fengin fyrir því ytra, að sjóðirnir hafa oft beðið svo mikið tjón af því, að hafa varasjóð sinn í verðbrjefum, að þeir hafa verið neyddir til að stofna sjerstaka varasjóði, til þess að bæta upp tjónið af „kurs"-falli verðbrjefanna. Hjer á landi er heldur ekki hægt að búast við því, að fljótfært sje að koma verðbrjefunum í handbært fje. Jeg hygg því, að það mundi reynast heppilegra, að leggja fjeð inn á innlánsskírteini, svo hægt sje á losa það, þegar þörf gjörist, miðað við venjulegar inn- og útborganir."

Guðmundur Hannesson á Alþingi 1915.

10.1 Fjárfestingarheimildir sparisjóðanna

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 44/1915 var nokkurs konar bindiskylda lögð á sparisjóði sem höfðu innistæður upp á 50.000 krónur eða meira. Þeim var skylt að eiga að minnsta kosti 3% af innistæðufénu, eins og það var í lok liðins árs, innistandandi í Landsbankanum, sem þá var ríkisbanki, eða að hafa í vörslum sínum ríkisskuldabréf, bankavaxtabréf eða önnur jafntrygg verðbréf sem auðvelt var að koma í peninga, fyrir sömu upphæð. Þessi fjárhæð var umfram varasjóð sparisjóðanna. Að öðru leyti skyldi varasjóður sparisjóða vera í tryggum og auðseldum verðbréfum eða í inneign hjá Landsbankanum, að minnsta kosti 5% innistæðufjárhæðarinnar í lok liðins árs. Þyrfti sparisjóður að grípa til fjár sem lagt var til hliðar með þessum hætti skyldi koma því í samt lag aftur svo fljótt sem verða mætti. Heimildir sparisjóða til fjárfestingar í verðbréfum höfðu verið nokkuð umdeildar, eins og fram kom þegar fyrri frumvörp til laga um sparisjóði voru lögð fyrir Alþingi 1913 og 1914.[1] Meginhersla var lögð á að tryggja rétt innlánseigenda og að sparisjóðurinn festi ekki innlánsfé í eignum sem yrði ekki auðveldlega komið í peninga. Engu að síður voru verðbréfakaup heimiluð í lögunum 1915, en í 4. mgr. 13. gr. sagði að verðbréfaforða sparisjóðs mætti því aðeins skerða að meiri hluti sparisjóðsstjórnar samþykkti. Með lögunum var einnig lagt bann við því að sparisjóður tæki lán til annars en að fullnægja skuldbindingum sínum gagnvart innstæðueigendum nema samþykki allrar sparisjóðsstjórnarinnar lægi fyrir, en annars var samþykki meiri hluta stjórnar áskilið til lántöku sparisjóða, sbr. 14. gr. laganna. Óheimilt var því að stofna til verðbréfakaupa fyrir lánsfé.

1. Sjá nánari umfjöllun í 4. kafla.

„Það er annað höfuðatriði við rekstur sparisjóðanna, að innstæðueigendur megi alltaf treysta því, að hægt sé að greiða þeim innstæður þeirra, þegar þeir þurfa á að halda, og því verður að ganga vel frá þeim ákvæðum, sem að því lúta.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 69/1941 um sparisjóði.

Það sjónarmið að innlánseigendur ættu að geta fengið fé sitt örugglega til baka og með skömmum fyrirvara endurspeglaðist vel í lögum nr. 69/1941 um sparisjóði. Með lögunum voru sett viðmið og takmarkanir um útlán sparisjóða, hömlur á fjárfestingar þeirra og sett var ákvæði um lágmarksfjárhæð sem sparisjóðunum var skylt að eiga handbæra. Samkvæmt 16. gr. laganna skyldu sparisjóðirnir eiga minnst 1/10 hluta af innlánsfénu í sjóði, innstæðu í banka sem ríkið ábyrgðist og í tryggum og auðseljanlegum bréfum. Hins vegar voru takmarkanir á því í hvers konar bréfum sparisjóðunum var almennt heimilað að fjárfesta. Þá skyldu minnst 7% innlánsfjárins jafnan vera í sjóði eða sem bankainnstæða. Ef gengið yrði á þessa sjóði vegna fyrirsjáanlegra útborgana, bar sparisjóðsstjórninni að koma því í samt lag aftur svo fljótt sem verða mátti og tilkynna sparisjóðseftirlitinu ella ef það væri ekki gert innan tveggja mánaða.

Það var í höndum sparisjóðseftirlitsins að ákveða hver þau tryggu verðbréf væru sem vísað var til í 16. gr. laga nr. 69/1941 og sparisjóðunum var heimilað að kaupa. Í athugasemdum við 17. gr. frumvarpsins, sem síðar var samþykkt sem 16. gr. laganna, sagði:

> Vegna þess, hve hér er erfitt að selja verðbréf, þó þau séu trygg, telur nefndin ekki fært að leggja til, að það sem teljast mega peningar (sjóður og bankainnstæða) megi nema minna en 7% af innlánsfénu samanlögðu. Einnig virðist rétt, að bankaeftirlitsmaður, en ekki sparisjóðsstjórnir, ákveði, hvaða verðbréf geti talizt svo „auðseljanleg“, að sparisjóðir megi eiga þau til þess að fullnægja ákvæðum þessarar greinar. Hann verður og að geta fylgzt með því, að sparisjóðir hafi ávallt þetta fé handbært, eftir því sem þeim er unnt, og því er stjórnum sjóðanna gert að skyldu að tilkynna bankaeftirlitsmanni, hafi þær þurft að grípa til þess og ekki getað lagfært það strax.[2]

„Breyting, sem nefndin leggur til […] er um það tvennt, að banna sparisjóðum að kaupa hlutabréf í öðrum fyrirtækjum og leggja bann við því, að þeir gangi í ábyrgðir fyrir aðra eða taki upp slíka starfsemi, eins og bankarnir gera, þegar þeir veita bankatryggingar. Þetta er vitanlega miðað við það, að sparisjóðirnir séu til þess ætlaðir og eigi fyrst og fremst að hafa það hlutverk að ávaxta fé almennings á sem allra tryggastan hátt.“

Bernharð Stefánsson á Alþingi 1941.

Í 20. gr. laganna var lagt bann við því að sparisjóður ætti hlutabréf eða fasteignir aðrar en þær sem nauðsynlegar væru vegna rekstrar hans. Sparisjóðunum var þó heimilað að yfirtaka fasteignir eða hlutabréf sem honum hefðu verið veðsett, til þess að innheimta kröfu sína, en þá skyldi eignin seld strax og sparisjóðirnir fá kröfu sína greidda þannig. Sama ákvæði meinaði einnig sparisjóðum að ganga í ábyrgð fyrir aðra.

Í upphaflegu frumvarpi hafði ætlunin verið að heimila sparisjóðum að eiga allt að 15% af eigin fé sínu í hlutabréfum, og var þar hvergi minnst á ábyrgðir. Þessum breytingum var komið að við 2. umræðu frumvarpsins í efri deild Alþingis. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði um ákvæðið:

Engin fasteignakaup nema nauðsynleg rekstri og engin hlutabréfakaup eða ábyrgðarveitingar

> [Lagt er til], að ákvæðið sé í lögum, að sparisjóður megi ekki eiga aðrar fasteignir en hann þarf vegna rekstrar síns. Á það að tryggja það, að sjóðirnir lendi ekki út á þá braut að eiga fasteignir í gróðabrallsskyni. Þó verða þeir að geta tekið við eignum, sem þeim hafa verið veðsettar, til þess að ná inn skuldum. En nefndin telur rétt að skylda sparisjóðina til að losa sig sem fyrst við slíkar eignir aftur, til þess að fyrirbyggja, að þeir fari að eiga þær vegna vonar um verðhækkun og þar af leiðandi gróða síðar. — Einnig virðist rétt að takmarka það, hvað sparisjóðir mega eiga af hlutabréfum. Er töluverð ásókn á sparisjóði um að kaupa hluti í hinum og öðrum fyrirtækjum. Er það vafalaust stundum gert í því skyni, að þá verði greiðara um að fá lán til fyrirtækjanna, og ekki hættulaust, ef langt er farið í því efni. Stundum eru hlutakaupin raunverulega beinn styrkur til fyrirtækjanna, og þó að það sé oftast um að ræða þarfafyrirtæki, má ekki ganga of langt inn á þá braut heldur. Verður því að setja einhver takmörk fyrir þessu, og virðist þá réttast, eins og gert er í tillögum nefndarinnar, að miða við eigið fé sjóðanna, hvað festa megi í hlutabréfakaupum.[3]

Útlán og fjárfestingar skyldu fjármagnaðar í samræmi við tilgang þeirra með eðlilegri sparisjóðsstarfsemi

Löggjafinn taldi nauðsynlegt að gæta að því að sparisjóðirnir yrðu ekki notaðir „í gróðabrallsskyni“ og takmarkaði því fjárfestingarheimildir þeirra. Á endanum var svo samþykkt að hömlurnar tækju ekki aðeins til fasteigna, heldur og hlutabréfa og ábyrgða. Sé þetta sett í samhengi við ákvæði laganna um skilyrði fyrir lántökum sparisjóðanna, sem verið hafði við lýði frá 1915, þá vinna ákvæðin saman að því að takmarka áhættusama fjárfestingu af hálfu sparisjóða; útlán þeirra og heimilar fjárfestingar skyldu fjármagnaðar með hreinni sparisjóðsstarfsemi og varasjóði í samræmi við tilgang þeirra.

2. *Alþingistíðindi*, 1941, A-deild, bls. 147.
3. *Alþingistíðindi*, 1941, A-deild, bls. 148.

Við samningu frumvarps sem varð að lögum nr. 87/1985 um sparisjóði hafði verið litið til samsvarandi frumvarps sem lá fyrir á Alþingi og varð síðar að lögum nr. 86/1985 um viðskiptabanka. Með frumvarpinu var leitast við að færa löggjöf um sparisjóði í nútímalegra horf og var tilgangur þess sagður tvíþættur: Annars vegar að treysta almennt stöðu sparisjóðanna meðal innlánsstofnana og veita þeim hliðstæðar starfsheimildir og viðskiptabönkum; hins vegar að auka aðhald og öryggi í rekstri þeirra í samræmi við kröfur tímans.[4]

Með lögunum var losað um takmarkanir á fjárfestingarheimildum sparisjóðanna, einkum hvað hlutabréf varðaði. Samkvæmt 32. gr. laganna var sparisjóðum heimilt að eiga hlut í félögum eða stofnunum með takmarkaðri ábyrgð sem rækju sparisjóðsstarfssemi, skylda starfsemi eða starfsemi í eðlilegum tengslum við hana. Skyldi bókfært virði á hlut sparisjóðs í slíku félagi og lánum sparisjóðs til félagsins ekki nema hærri fjárhæð en 20% af eigin fé sparisjóðsins miðað við upphaf reikningsárs. Samkvæmt þessu ákvæði laganna mátti bókfært heildarvirði sparisjóðs í félögum ekki nema hærri fjárhæð en svaraði 60% af eigin fé sparisjóðsins, að lánum sparisjóðsins til félaganna meðtöldum. Sparisjóðum var meinað að eiga hlut í öðrum félögum og með aðra starfsemi, nema um væri að ræða hlutafélög með 200 hluthafa eða fleiri.[5] Bókfært virði á hlut sparisjóðs í slíku hlutafélagi og lánum hans til félagsins mátti þó ekki nema hærri fjárhæð en sem svaraði 2% af eigin fé sparisjóðsins miðað við upphaf reikningsárs. Aukinheldur mátti heildarvirði hluta sparisjóðs í slíkum félögum ekki nema hærri fjárhæð en svaraði 15% af eigin fé sparisjóðsins. Að öðru leyti var sparisjóðum ekki heimilt að bera ábyrgð sem þátttakandi eða meðeigandi í rekstri annarra félaga, nema það væri í tengslum við fasteignir sem nauðsynlegar væru vegna starfsemi sparisjóðanna, svo sem vegna eigin rekstrar eða vegna yfirtöku til að tryggja fullnustu kröfu, en þá var sem fyrr gerður sá áskilnaður að eignirnar skyldu seldar strax og það væri talið hagkvæmt að mati sparisjóðsstjórnar, sbr. 33. gr. laganna. Um ákvæði 32. gr. sagði í athugasemdum með frumvarpi til laganna:

Sparisjóðum almennt ekki heimilað að bera ábyrgð sem þátttakandi eða meðeigandi í öðrum rekstri

> Í gildandi lögum um sparisjóði er ákvæði er lýtur að heimild sparisjóða til að eiga eignarhlut í öðrum félögum eða stofnunum. Í 20. gr. gildandi laga er tekið fram að sparisjóðir megi ekki eiga hlutabréf.
>
> Um aðild sparisjóðs að sameignarfélögum er hins vegar ekkert sagt. Mismunandi ákvæði eru um þetta efni í lögum bankanna. Með þessu ákvæði er reynt að eyða því ósamræmi og óvissu sem nú ríkir á þessu sviði bankamála.
>
> Í 1. mgr. er fjallað um félög (stofnanir) sem reka sparisjóðsstarfsemi, aðra skylda starfsemi eða starfsemi sem er í eðlilegum tengslum við sparisjóðsstarfsemi. Þátttaka sparisjóða í þessum félögum er bundin því skilyrði að hér sé eingöngu um að ræða félög sem sparisjóðir beri takmarkaða ábyrgð á, þ.e.a.s. einungis með framlagi sínu til félaganna. Óeðlilegt þykir að sparisjóðir eigi aðild að félögum með ótakmarkaðri ábyrgð þar sem allar eignir sparisjóðsins standa til tryggingar skuldbindingum félaganna. Þá þykir rétt að framlag sparisjóðs til félags samkvæmt þessari málsgrein geti einungis numið hluta af eigin fé sparisjóðsins. Er þetta gert til að tryggja áhættudreifinguna hjá sparisjóðunum. Að sama marki miðar niðurlag þessarar málsgreinar þar sem mælt er fyrir um að bókfært heildarvirði á hlutum sparisjóðs í þessum félögum og lánum, sem hann hefur veitt þeim, megi ekki vera meira en sem nemur 60% af eigin fé sparisjóðsins. Málsgrein þessi tekur ekki til samruna sparisjóða enda er samruni háður leyfi ráðherra samkvæmt 65. gr.
>
> Eins og málum háttar nú eiga sparisjóðir aðild að félögum og stofnunum sem reka skylda starfsemi. Má hér geta aðildar sparisjóðanna að Reiknistofu bankanna, sem rekin er sem sameignarfélag, og samstarf sparisjóða á sviði greiðslukortastarfsemi í gegnum fyrirtækin VISA ÍSLAND og KREDITKORT S/F sem bæði eru sameignarfélög. Verði þessi málsgrein samþykkt óbreytt er ljóst að breyta þarf um félagsform fyrirtækja þessara.

„Í VII. kafla frumvarpsins er fjallað um starfsemi sparisjóða. Meginákvæði þessa kafla er í 30. gr. Þar er lýst hvað felst í hugtakinu sparisjóðsstarfsemi og farin önnur leið við skilgreiningu hugtaksins en í gildandi lögum. Þykir sú skilgreining, sem lagt er til að fylgt verði í frumvarpinu, hæfa betur nútímaaðstæðum og gera sparisjóðunum kleift að laga starfsemi sína að breyttum kröfum. Eftir sem áður verður þó starfsemi sparisjóðs fyrst og fremst fólgin í geymslu og ávöxtun fjár og miðlun á peningum. Þessi skilgreining frumvarpsins á sparisjóðsstarfsemi felur í sér alla þá þætti sem falla nú almennt undir hugtakið, þ.á m. verðbréfaviðskipti.
– Ákvæðinu er ekki ætlað að þrengja almennt starfsvettvang sparisjóða frá því sem verið hefur. Engu að síður er ætlast til að þetta hugtak verði skýrt þröngt. Framangreind skilgreining er hliðstæð og á hugtakinu viðskiptabankastarfsemi í frumvarpi til laga um viðskiptabanka […] enda er það […] eitt af markmiðum frumvarpsins að jafna samkeppnisstöðu banka og sparisjóða og þá um leið aðstöðu viðskiptamanna þessara stofnana til aðgangs að margvíslegri þjónustu sem bankar og sparisjóðir veita, allt eftir aðstæðum á hverjum stað.“

Matthías Á. Mathiesen á Alþingi 1985.

4. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3331.
5. Í lögunum var vísað til 3. málsl. 18. gr. þágildandi laga nr. 32/1978 um hlutafélög. Í ákvæðinu var fjallað um hömlur á viðskiptum með hlutabréf, en engar hömlur voru heimilar á viðskiptum með hlutabréf í fjölmennum félögum sem löggjafinn taldi að ættu að vera hindrunarlaus. Ákvæði 3. málsl. 18. gr. laganna hljóðaði svo: „Hömlur má þó ekki leggja á viðskipti með almenn hlutabréf milli aðila í hlutafélögum, þar sem hluthafar eru 200 eða fleiri.“

> Í 2. mgr. er að finna það nýmæli að sparisjóðum verður heimilt innan mjög þröngra marka að leggja fyrirtækjum lið við öflun áhættufjár með kaupum á hlutafé. Þau fyrirtæki sem hér koma til greina eru einungis hlutafélög sem óheimilt er samkvæmt 3. ml. 18. gr. hlutafélagalaga að leggja hömlur á viðskipti með hluti.
>
> Að öðru leyti en að framan greinir er þátttaka eða eignaraðild sparisjóða að félögum eða stofnunum bönnuð.[6]

„Rétti sparisjóðs til þess að eiga eigið stofnfé verður að setja þröngar skorður enda geta kaup sparisjóðs á eigin bréfum stórlega rýrt stöðu hans. Hæfilegt þykir að hámark eigin stofnfjár verði 10% af stofnfé."

Úr athugasemdum við 13. gr. í frumvarpi sem varð að lögum nr. 87/1985.

Fjárfestingarheimildir sparisjóðanna höfðu því tekið töluverðum breytingum, auk þess sem sjóðirnir gátu nú sjálfir ákveðið hvenær hagkvæmt teldist að selja fullnustueignir.[7] Í lögunum sagði í 1. mgr. 33. gr. að sparisjóði væri ekki heimilt að eiga aðrar fasteignir en þær sem nauðsynlegar væru vegna starfsemi sjóðsins. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna var vísað til þess að ekki væri talið æskilegt að sparisjóður festi laust fé sitt að öðru leyti í fasteignum, enda gæti féð að meginhluta verið fengið með innlánum til skamms tíma. Löggjafinn hefur því ekki ætlast til þess að sparisjóðirnir byndu innlánsfé sitt til skamms tíma í eignum sem ekki yrði auðvelt og fljótlegt að koma í verð. Um þetta ákvæði sagði enn fremur í athugasemdum með frumvarpinu:

> Á hinn bóginn má ekki skýra orðalag greinarinnar „sem nauðsynlegar eru vegna starfsemi sparisjóðs" svo þröngt að það taki einungis til þeirra fasteigna sem sparisjóður notar á hverjum tíma. Sparisjóði er samkvæmt greininni heimilt að festa kaup á fasteignum sem hann hyggst nota í næstu framtíð þótt hann leigi þær út til annarra aðila um skamma hríð.[8]

Sá tilgangur með lögunum að sparisjóðir færu varlega í að binda fé sitt í eignum og fjárfestingum var undirstrikaður í 39. gr. laganna, þar sem sagði að sparisjóðir skyldu kappkosta að hafa ætíð yfir að ráða nægilegu lausu fé til að geta innt af hendi úttektir á innlánsfé og aðrar greiðslur sem starfssemi sparisjóðs fylgja. Með lausu fé var átt við peninga í sjóði, óbundin nettóinnlán í innlendum og erlendum bönkum, sparisjóðum og Lánastofnun sparisjóðanna, ríkisvíxla og sambærilegar eignir. Þetta kallaðist á við ákvæði eldri laga þar sem mælt var fyrir um að sparisjóðir skyldu eiga ákveðið hlutfall innlánsfjár í auðseljanlegum eignum og að sjóður og bankainnstæða mætti aldrei vera minna en 7% af innlánsfénu.[9] Í athugasemdum með frumvarpi til laganna var vísað til þess í umfjöllun um ákvæði 39. gr. að aðstæður á peninga- og lánsfjármarkaði gætu breyst mjög á tiltölulega skömmum tíma og því þætti óraunhæft að setja í lög nákvæmar og ófrávíkjanlegar reglur um lágmark á lausu fé sparisjóða og annarra innlánsstofnana. Var því valin sú leið að skilgreina frekar laust fé sparisjóða og kveða svo á um að þeim bæri að kappkosta að hafa yfir nægilegu lausu fé að ráða til að geta innt af hendi úttektir á innlánsfé og aðrar nauðsynlegar greiðslur.[10]

Hvað varðar eign sparisjóðs á fasteignum og búnaði til starfseminnar, var sett þak á heimilað bókfært virði þeirra í 2. mgr. 40. gr., og mátti það ekki vera hærra en sem næmi 65% af eigin fé sparisjóðsins.

„Þær takmarkanir sem þetta ákvæði [2. mgr. 40. gr. laga nr. 87/1985] gerir ráð fyrir að settar verði um meðferð sparisjóðanna á eigin fé byggja á því að óeðlilegt sé að sparisjóðir festi allt eigið fé í fasteignum og jafnvel meira fé til."

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 69/1941 um sparisjóði.

Eins og framar greinir voru miklar breytingar gerðar á starfs- og lagaumhverfi sparisjóðanna með lögum nr. 87/1985. Í 2. mgr. 1. gr. laganna sagði að hlutverk sparisjóðs væri að hafa á hendi hvers konar sparisjóðsstarfsemi eins og hún væri nánar skilgreind í lögunum, einkum 30. gr., og væri önnur starfsemi þeim óheimil. Sparisjóðunum voru þó veittar þröngar heimildir til að eiga aðild að annarri starfsemi í 32. gr. laganna. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði um ákvæði 2. mgr. 1. gr.:

Meginstefnan var að sparisjóðir rækju eingöngu sparisjóðsstarfsemi

> Engu að síður er það meginstefna frumvarpsins að sparisjóðir reki eingöngu sparisjóðsstarfsemi. Stefna þessi er í samræmi við ákvæði gildandi laga um sparisjóði og byggist á því að tryggja öryggi í rekstri sparisjóða og þar með hagsmuni sparifjáreigenda. Öðrum aðilum en sparisjóðum er samkvæmt frumvarpinu óheimilt að reka sparisjóðsstarfsemi. Þeim er hins vegar heimilt að hafa með höndum starfsemi sem felur í sér ákveðna þætti sparisjóðsstarfsemi eða er hliðstæð slíkri starfsemi. Í þessu sambandi má t.d. nefna

6. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3344–3345.
7. Sjá b-lið 1. mgr. 24. gr. laganna þar sem sagði að sparisjóðsstjórn tæki ákvörðun um kaup og sölu hlutabréfa og annarra eignarhluta í félögum eða stofnunum sem sparisjóður ætti aðild að, sbr. einnig 33. gr. laganna.
8. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3345.
9. Sbr. 16. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði.
10. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3346.

> verðbréfaviðskipti og afborgunarkaup. Starfsemi af þessu tagi eru þó ákveðin takmörk sett, sbr. 2. mgr. 30. gr., þar sem gert er ráð fyrir að einungis sparisjóðir og aðrir, sem til þess hafa sérstaka heimild í lögum geti auglýst eða boðist til með öðrum hætti að taka við innlánum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar.[11]

Hugtakið „sparisjóðsstarfsemi" rýmkað

Hér var því búið að auka við hugtakið sparisjóðsstarfsemi samkvæmt eldri skilningi, en í 30. gr. laganna var starfsemi sparisjóðs skilgreind þannig að hún væri fólgin í geymslu og ávöxtun fjár, miðlun á peningum og annarri þjónustustarfsemi sem væri í eðlilegum tengslum við slík viðskipti. Þannig voru verðbréfaviðskiptin talin falla undir þjónustustarfsemi sem væri í eðlilegum tengslum við hina hefðbundnu sparisjóðsstarfsemi. Sparisjóðum var þar með orðið fært að stunda verðbréfaviðskipti og fjárfesta í verðbréfum, þó með þeim takmörkunum sem enn voru í lögum, sbr. 32. gr. laganna.

„Ég nefni þá fyrst að í frumvarpinu er lagt til að starfsheimildir viðskiptabanka og sparisjóða verði nokkru víðtækari en nú gildir. Þetta er í samræmi við þróun víða um lönd á síðustu árum og þær reglur Evrópubandalagsins að bönkum og sparisjóðum sé heimilt að veita alhliða fjármálaþjónustu. Auk hefðbundinnar banka- og sparisjóðastarfsemi fengju þessar stofnanir samkvæmt frumvarpinu nú allar heimildir til að stunda verðbréfaviðskipti og fjármögnunarleigu. Hingað til hafa þær haft takmarkaðar heimildir til verðbréfaviðskipta og ekki verið heimilt að stunda fjármögnunarleigu."

Jón Sigurðsson á Alþingi 1992.

Á árinu 1992 voru gerðar breytingar bæði á lögum um viðskiptabanka nr. 86/1985 og lögum um sparisjóði nr. 87/1985, þegar ákvæði þessara laga var aðlagað að alþjóðlegum reglum Basel-nefndarinnar um lágmark og útreikning eigin fjár innlánsstofnana.[12] Var hvorum lögum um sig breytt, annars vegar lögum um viðskiptabanka með lögum nr. 7/1992, og lögum um sparisjóði með lögum nr. 8/1992. Reglur um lágmark eigin fjár sparisjóða höfðu þó verið í lögum frá 1941.

Með lögum nr. 43/1993 var lögum um sparisjóði og viðskiptabanka steypt saman í einn lagabálk. Í samræmi við þann tilgang laga nr. 87/1985 að færa starfsheimildir og starfsumhverfi sparisjóðanna nær því sem gilti um viðskiptabankana, voru ein lög látin gilda um þessar stofnanir með lögunum frá 1993, enda væri enginn munur á starfsheimildum þeirra, eins og sagði í almennum athugasemdum með frumvarpi til laganna.[13]

Auknar heimildir til fjárfestinga og lánafyrirgreiðslu

Heimildir sparisjóða til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri voru auknar með lögum nr. 43/1993. Nú varð heimilt að fjárfesta í öðrum félögum en hlutafélögum og ekki var lengur áskilið að hlutafélög hefðu 200 hluthafa eða fleiri. Þá var sparisjóðum heimilað að fara yfir áður gildandi viðmið um hlutfall fjárfestingar af eigin fé (2% af eigin fé í eitt einstakt félag og 15% af heildarfjárfestingum) en fjárfesting yfir 15% af eigin fé skyldi dragast frá eigin fé sjóðsins.[14]

„Þetta þýðir sýnist mér að viðskiptabankar og sparisjóðir hafa algjörlega ótakmarkaðar heimildir til yfirtöku eigna af hvaða tagi sem er. Það er beinlínis tekið fram að það sé bannað að takmarka það og það er á valdi þeirra sjálfra að meta hvenær þeir skuli selja eða afsetja viðkomandi eignir. Þeir geta með öðrum orðum rekið þær eins lengi og þeir fullyrða að sé í þágu hagsmuna bankans. Ég hefði að mörgu leyti talið að það væri eðlilegra að hafa þarna einhver takmörk á. Að hinu leytinu væri eðlilegt að hafa svigrúm fyrir bankana til einhverrar þátttöku í atvinnurekstri óháð ákvæðum um yfirtöku eigna. T.d. mætti ákveðinn hluti eiginfjár banka vera bundinn í fjárfestingum eða atvinnurekstri með svipuðum hætti og tíðkast í Þýskalandi og svo væru aftur sérstök ákvæði sem vörðuðu það þegar bankinn þarf að yfirstíga þessi mörk og leysa til sín miklar eignir, standa jafnvel í umfangsmiklum atvinnurekstri um skeið til að tryggja hagsmuni sína. Þá er ég þeirrar skoðunar að það sé ekki skynsamlegt að það ákvæði sé þannig úr garði gert að engar takmarkanir sé hægt að setja á það."

Steingrímur J. Sigfússon á Alþingi 1992.

Í 1. mgr. 44. gr. laganna var starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða sögð vera fólgin í geymslu og ávöxtun fjár, miðlun á peningum, verðbréfaviðskiptum og annarri þjónustustarfsemi sem væri í eðlilegum tengslum við slík viðskipti. Þá voru í ákvæðinu taldar upp í 14 liðum þær starfsheimildir sem viðskiptabankar og sparisjóðir voru almennt taldir njóta, og var þar um að ræða verulega rýmkun á starfsheimildum frá fyrri lögum. Meðal þeirra starfsheimilda sem finna mátti í ákvæðinu voru fjármögnunarleiga, greiðslumiðlun, útgáfa og umsýsla greiðslumiðla, veiting ábyrgða og trygginga og fleira. Þá var sérstaklega getið starfsheimilda sem tengdust verðbréfaviðskiptum, svo sem viðskipti fyrir eigin reikning eða fyrir viðskiptavini með greiðsluskjöl á peningamarkaði, erlendan gjaldeyri, framvirka samninga, gengisbundin bréf og verðbréf; þátttaka í útboðum verðbréfa og þjónusta við þau; ráðgjöf til fyrirtækja, m.a. varðandi samruna fyrirtækja og kaup á þeim; ráðgjöf um samval verðbréfa og varsla og ávöxtun verðbréfa. Í 2. mgr. sagði svo að um verðbréfaviðskiptin giltu ákvæði laga um verðbréfaviðskipti eftir því sem við ætti. Þá var viðskiptabönkum og sparisjóðum veittar heimildir til annarrar starfsemi, svo sem vátryggingarstarfsemi í dótturfyrirtæki og annarrar hliðarstarfsemi sem væri í eðlilegu framhaldi af viðskiptabanka- eða sparisjóðsstarfsemi, enda þótt hún væri ekki upp talin í 1. mgr., svo lengi sem samþykki bankaeftirlitsins fengist fyrir henni.[15] Eldri heimildir til yfirtöku eigna til að tryggja fullnustu kröfu og ráðstöfunar þegar það teldist hagkvæmt héldust í lögum,

11. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3333.
12. Venja var að kalla þessar reglur BIS-reglur og kenna þær við Alþjóðagreiðslubankann (Bank of International Settlements). Við síðari yfirferð og uppfærslu regluverksins, með svokölluðum Basel II-reglum, voru eldri reglurnar kallaðar Basel I-reglur.
13. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1980.
14. Sjá m.a. umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 13–14.
15. Þetta nýmæli var rökstutt með tilvísun til þróunar á starfsumhverfi fjármálastofnana, m.a. í ríkjum innan Evrópubandalagsins, og nauðsyn þess að gera viðskiptabönkum og sparisjóðum kleift að laga starfsemi sína að frekari þróun af því tagi. Þó var áskilið að sérstakt dótturfélag yrði stofnað um þessa starfsemi, fyrst og fremst vegna þeirrar áhættu sem fylgir tryggingastarfsemi almennt. Samsvarandi ákvæði var að finna í dönskum lögum um viðskiptabanka og sparisjóði frá árinu 1991. Sjá *Alþingistíðind*i, 1992–1993, A-deild, bls. 1997.

en heimilað var sérstaklega að stunda tímabundið aðra starfsemi en getið var í lögunum ef það var í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum fyrirtækja við viðkomandi banka eða sparisjóð, eða væri liður í endurskipulagningu á starfsemi viðskiptaaðilans, sbr. 45. gr. laganna.

Samspil fjárfestingarheimilda, reglna um stórar áhættur og reglna um útreikning eigin fjár

Í 46. gr. sagði að viðskiptabankar og sparisjóðir mættu ekki eiga eða taka að veði eignarhluti í einstökum fyrirtækjum sem stunduðu aðra starfsemi en viðskiptabanka- og sparisjóðastarfsemi eins og hennar var getið í 44. gr., og næmu hærri fjárhæð en 15% af eigin fé.[16] Annars skyldu eignarhlutir í félagi og heildarskuldbindingar þess gagnvart viðkomandi banka eða sparisjóð takmarkast af reglum sem ráðherra setti um hámark lána og ábyrgða til einstakra viðskiptamanna eða fjárhagslega tengdra aðila.[17] Ætti sparisjóður virka eignarhluti í félögum, mátti samtala þeirra ekki nema hærri fjárhæð en 60% af eigin fé sparisjóðsins.[18] Færu eignarhlutir sparisjóða í félögum umfram þessi mörk, skyldi draga það sem út af stæði frá eigin fé sparisjóðsins við útreikning eigin fjár, sbr. 55. gr. laganna, einkum 4. mgr. 55. gr.[19] Bókfært virði samanlagðra eignarhluta sparisjóðs, hvort sem hann eignaðist þá með fjárfestingu eða yfirtöku, mátti þó ekki nema hærri fjárhæð en 100% af eigin fé sparisjóðsins. Þannig kölluðust fjárfestingarheimildir fjármálafyrirtækja á við reglur um stórar áhættur og útreikning á eigin fé þeirra.[20]

Með ákvæðunum var heimild sparisjóðanna til fjárfestinga rýmkuð til muna frá því sem áður var (2%) og ekki lengur bundin við félög með takmarkaðri ábyrgð. Á hinn bóginn var gert ráð fyrir því að heildarskuldbindingar viðkomandi félags gagnvart sparisjóði, að viðbættum eignarhlut sparisjóðsins í félaginu eða veðum í eignum þess, færu ekki fram úr hámarki sem sett yrði í sérstökum reglum um hámark lána og ábyrgða.[21]

Með 51. gr. laganna var svo rýmkuð heimild sparisjóðanna til að eiga fasteignir eða hluti í félögum um fasteignir. Þeir máttu nú fjárfesta í slíkum eignum fyrir fjárhæð sem næmi allt 20% af eigin fé sparisjóðsins. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði að ákvæðið væri sett til samræmis við það sem þekktist erlendis. Þá gerði breytingin sparisjóðunum kleift að aðstoða við uppbyggingu atvinnustarfsemi, til dæmis með útleigu fasteigna til þeirra sem ekki hefðu bolmagn til slíkra fjárfestinga.[22] Þar með var horfið frá því sjónarmiði eldri laga að takmarka áhættu sparisjóða þannig að laust fé þeirra, sem gæti að meginhluta verið fjármagnað með innlánum til skamms tíma, yrði ekki fest í fasteignum.

Lögin frá 1993 voru endurútgefin sem lög nr. 113/1996, sbr. lög nr. 39/1996.[23] Með þeim var gerð smávægileg breyting á 3. mgr. 46. gr. en Eftirlitsstofnun EFTA hafði gert athugasemd við að þetta ákvæði laganna væri ekki fyllilega í samræmi við tilskipunina sem það byggði á. Breytingin kvað upp úr með að við eiginfjárútreikning sparisjóðs skyldi draga þá fjárhæð frá sem var hærri, ef samtímis væri farið fram úr hámarkshlutföllum sem takmarka áttu eignarhluti og veð í eignarhlutum einstakra fyrirtækja sem stunduðu ólíka starfsemi, þ.e. annars vegar hámarkseign í einstökum félögum (15% af eigin fé), og hins vegar hámark samtölu virkra eignarhluta sparisjóðs (60% af eigin fé).

Með lögum nr. 161/2002 var steypt saman lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, lögum nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, lögum nr. 37/2002 um rafeyrisfyrirtæki og ákvæðum um stofnun og starfsemi verðbréfafyrirtækja og verðbréfamiðlana í lögum nr. 13/1996 um verðbréfaviðskipti. Þannig voru mynduð ein heildarlög um fjármálafyrirtæki í því skyni að einfalda löggjöf á fjármála-

16. Undir ákvæðið þótti og eðlilegt að fella veðréttindi, þar sem þau eru í eðli sínu óbein eignarréttindi.
17. Þær reglur voru settar 28. júní 1994 og voru í raun þær fyrstu sem settar voru um stórar áhættur, enda þótt ýmsar lagagreinar hefðu í gegnum tíðina takmarkað nokkuð áhættu sparisjóðanna. Reglugerðin nr. 366/1994 um hámark lána og ábyrgða viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana byggðist að miklu leyti á tilskipun 92/121/EBE, en lög nr. 43/1993 og mikið af því regluverki sem sett var vegna þeirrar löggjafar var til komið vegna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Sjá nánari umfjöllun í 4. kafla.
18. Virkur eignarhlutur var skilgreindur í 3. mgr. 10. gr. laganna sem bein eða óbein hlutdeild sem næmi 10% eða meira af eigin fé eða atkvæðisrétti eða önnur hlutdeild sem gerði kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi stofnunar.
19. Eignarhlutir í fyrirtækjum sem mynduðu samstæðu með viðkomandi banka eða sparisjóði skyldu þó ekki teknir með í þessa útreikninga eða tímabundinn eignarhlutur í fyrirtæki samkvæmt 45 gr.
20. Skyldi þar reikna með tímabundinn eignarhlut í fyrirtækjum, en ekki fyrirtækjum í samstæðu.
21. Breytingin var gerð með vísan til Evrópuréttar og danskrar löggjafar. Sjá *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1998. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls bankanna 2008 og tengda atburði, 5. bindi, bls. 9–40, var vikið að því að með breytingunni hafi hætta á hagsmunaárekstrum í rekstri banka og sparisjóða aukist, og að það hefði getað ýtt undir aukna kerfisáhættu.
22. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 2000.
23. Sjá nánari umfjöllun í 4. kafla.

markaði og gera hana skýrari.[24] Hugtakið fjármálafyrirtæki var þá nýmæli í íslenskum rétti, en með því er átt við þau fyrirtæki sem starfa samkvæmt þeim starfsleyfum sem talin eru upp í 4. gr. laganna, svo sem viðskiptabanka, sparisjóð, lánafyrirtæki og verðbréfafyrirtæki.[25] Í 3. gr. laganna er hins vegar talin upp sú starfsemi sem er starfsleyfisskyld samkvæmt lögunum. Það kom í hlut Fjármálaeftirlitsins, í stað ráðherra áður, að veita og afturkalla þessi starfsleyfi sem veita fyrirtækjunum síðan ákveðnar starfsheimildir. Um starfsheimildir einstakra fjármálafyrirtækja er svo fjallað í IV. kafla laganna.[26] Þar segir í 1. mgr. 20. gr. um starfsheimildir viðskiptabanka og sparisjóða að starfsemi þeirra geti tekið til þeirra þátta sem þar er getið. Um var að ræða ákvæði sambærilegt 44. gr. eldri laga, en þar sagði þó að starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða væri fólgin í geymslu fjár og ávöxtun, miðlun á peningum, verðbréfaviðskiptum og annarri þjónustustarfsemi sem væri í eðlilegum tengslum við slík viðskipti. Þá var tekið fram í 2. mgr. 44. gr. laganna að um verðbréfaviðskipti viðskiptabanka og sparisjóða giltu eftir því sem við ættu ákvæði laga um verðbréfaviðskipti. Í lögum nr. 161/2002 var tekið fram að viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki hefðu heimildir til viðskipta með verðbréf samkvæmt 25. gr. laganna þar sem nánar er fjallað um starfsheimildir verðbréfafyrirtækja. Enda þótt að í 1. mgr. 3. gr. laganna segi að viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfaviðskipti sé leyfisskyld starfsemi, þá eru viðskipti fyrir eigin reikning eða fyrir viðskiptavini ein af þeim starfsheimildum viðskiptabanka og sparisjóða sem talin eru upp í 20. gr. laganna. Í athugasemdum við fyrrgreint ákvæði 3. gr., sem fylgdu frumvarpi til laganna, sagði að viðskipti fyrir eigin reikning væru mikilvægur hluti starfsemi hverrar lánastofnunar og verðbréfafyrirtækis, en gæti ekki verið starfsleyfisskyldur, enda hverjum einstaklingi og lögaðila frjálst að stunda verðbréfaviðskipti fyrir eigin reikning.[27] Þannig var lánastofnunum heimilt með lögunum að stunda verðbréfaviðskipti fyrir þriðja aðila og tiltekið í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laganna að öllum væri í raun frjálst að stunda verðbréfaviðskipti fyrir eigin reikning.

Heimildir til verðbréfaviðskipta fyrir þriðja aðila og frelsi til verðbréfaviðskipta fyrir eigin reikning

Í 21. gr. laganna voru viðskiptabönkum og sparisjóðum veittar heimildir til að sinna annarri þjónustustarfsemi sem væri í eðlilegum tengslum við starfsheimildir þeirra. Ákvæðið tekur því fyrst og fremst til starfsemi sem ekki telst til fjármálaþjónustu samkvæmt lögunum. Þá var þeim jafnframt veitt heimild til að stunda hliðarstarfsemi sem væri í eðlilegu framhaldi af fjármálaþjónustu fyrirtækisins. Sambærilegar reglur var að finna í 44. gr. eldri laga. Tekið er fram í 21. gr. að ákvæðið gildi einnig um það þegar fjármálafyrirtæki á eignarhlut í eða er þátttakandi í annarri atvinnustarfsemi. Um ákvæði 21. gr. sagði í athugasemdum með frumvarpi til laganna:

> Með því að heimila aðra þjónustustarfsemi og hliðarstarfsemi er leitast við að tryggja að starfsemi lánastofnana geti þróast með eðlilegum hætti án þess að löggjöfin setji henni óeðlilegar skorður. Hins vegar er talið eðlilegt að setja starfsemi lánastofnana ákveðnar skorður. Ástæðan er sú að sérfræðiþekking lánastofnana beinist að fjármálaþjónustu en ekki eðlisólíkum rekstri sem getur, verði tap á þeirri starfsemi, leitt til rekstraráhættu fyrir fyrirtækið og því stefnt heilbrigði þess í hættu. Tilgangurinn er því að tryggja heilbrigði lánastofnana og vernda hagsmuni viðskiptavina þeirra.[28]

Í 22. gr. laganna er kveðið á um heimild til að stunda tímabundið aðra starfsemi í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum eða til að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila. Þá er einnig kveðið á um heimild til yfirtöku eigna til að tryggja fullnustu kröfu, líkt og í 45. gr. eldri laga, og skulu eignir seldar aftur jafnskjótt og hagkvæmt er. Um ákvæði 22. gr. sagði í athugasemdum með frumvarpi til laganna:

> Greinin er hliðstæð 45. gr. núgildandi laga. Talsverð reynsla er fengin af beitingu þessa ákvæðis, en núgildandi ákvæði er samkvæmt lögskýringargögnum einskorðað við starfsemi og eignir viðskiptamanna sem ratað hafa í erfiðleika þar sem atbeina viðskiptabanka er

24. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1089.
25. Hugtakið fjármálafyrirtæki er því víðara en lánastofnanir eða lánafyrirtæki. Þannig eru viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki allt lánastofnanir, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna, en lánafyrirtækjum er þó óheimilt að taka á móti innlánum, sbr. 2. mgr. 20. gr. laganna. Þau hafa hins vegar heimild til að kalla sig fjárfestingarbanka samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 161/2002.
26. Í 20. gr. laganna eru tíundaðar þær starfsheimildir sem viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki geta fengið.
27. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1101.
28. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1108.

> þörf til að bæta úr. Með orðunum „að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila“ er hins vegar einnig átt við svokallaða fjárfestingarbankastarfsemi, þ.e. þær heimildir fjármálafyrirtækja til að kaupa verðbréf/hlutabréf í fyrirtækjum í því skyni að sameina annarri starfsemi, skrá viðkomandi verðbréf og selja þau almenningi.[29]

Verðbréfaviðskiptum sparisjóða fyrir eigin reikning voru því lengi vel litlar skorður settar, sbr. það sem framar segir. Um verðbréfaviðskipti þeirra fyrir eigin reikning giltu lög um verðbréfaviðskipti, en þar eru litlar hömlur lagðar á eigin verðbréfaviðskipti, sbr. lög nr. 108/2007 og eldri lög nr. 33/2003. Enda þótt einstaklingum og lögaðilum séu verðbréfaviðskipti fyrir eigin reikning almennt frjáls, þá kann þeim að vera takmörk sett með öðrum hætti. Þannig eru fjárfestingum fjármálafyrirtækja, hvað þessi efni varðar, settar skorður með ákvæðum laga um stórar áhættur og með þeim ákvæðum laga sem tilgreina með hvaða hætti eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækja og áhættugrunnur þeirra skuli reiknaður.

Í 28.–30. gr. laga nr. 161/2002 eru ákvæði sem taka til eignarhluta fjármálafyrirtækja í fyrirtækjum, þar á meðal eigin hluta, auk reglna um takmarkanir á stórum áhættum. Um hámark virkra eignarhluta er fjallað í 28. gr., en þar er að finna reglur um eignarhluti fjármálafyrirtækja í öðrum fyrirtækjum sem ekki eru fjármálafyrirtæki eða fyrirtæki tengd fjármálasviði. Ákvæðið er að megninu til byggt á 46. gr. eldri laga, þar sem kveðið var á um að viðskiptabankar og sparisjóðir mættu ekki eiga eða taka að veði eignarhluti í öðrum fyrirtækjum en viðskiptabönkum og sparisjóðum, sem næmi hærri fjárhæð en 15% af eigin fé. Í ákvæði nýrri laga nr. 161/2002 er mælt fyrir um sama hámark virkra eignarhluta, og skal sú fjárhæð sem er umfram mörkin dragast frá við útreikning á eigin fé, sbr. 5. mgr. 85. gr. laganna. Þá má samtala slíkra virkra eignarhluta, sem fyrr, ekki nema hærri fjárhæð en 60% af eigin fé fjármálafyrirtækis, annars skal á sama hátt draga umframfjárhæðina frá við útreikning á eigin fé. Sömu reglur og í eldri lögum gilda um bókfært virði samanlagðra eignarhluta sem fjármálafyrirtæki hefur eignast, en það má ekki fara fram úr eigin fé þess.

Með 28. gr. var aukið við lögin skilgreiningu á fyrirtæki tengdu fjármálasviði, en með því er átt við fyrirtæki sem ekki er lánastofnun og starfar einkum að öflun eignarhluta eða hefur ákveðnar starfsheimildir, sambærilegar viðskiptabanka og sparisjóða samkvæmt 20. gr. laganna, en hefur þó ekki heimild til móttöku innlána eða annarra endurgreiðanlegra fjármuna frá almenningi. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði meðal annars um ákvæðið:

> Í þessu felst sú efnisbreyting að nú koma til frádráttar eignarhlutir og víkjandi kröfur í félögum sem teljast til fjármálafyrirtækja eða fyrirtækja tengdra fjármálasviði en samkvæmt gildandi lögum getur verið um að ræða eignarhluti og víkjandi kröfur í félögum sem ekki mundu falla undir fyrrnefndu skilgreininguna. Eftir breytinguna er ákvæðið í betra samræmi við ákvæði 12. og 13. tölul. 2. mgr. 34. gr. tilskipunar nr. 2000/12/EB. Þessi breyting er talin hafa óveruleg áhrif á eiginfjárútreikning en er til bóta varðandi afmörkun á þeim félögum sem falla eiga undir þetta ákvæði. […] Nauðsynlegt er að árétta að með orðunum „öflun eignarhluta“ er ekki átt við að hlutabréfa- eða áhættufjármagnssjóðir geti verið fyrirtæki tengd fjármálasviði. Hér er ekki átt við fjárfestingar í almennum atvinnufyrirtækjum heldur fyrst og fremst öflun eignarhluta í lánastofnunum og öðrum fyrirtækjum tengdum fjármálasviði.[30]

Þarna er vísað til þess að samkvæmt 1. mgr. 85. gr. skal draga bókfært virði eignarhluta og víkjandi krafna í öðrum fjármálafyrirtækjum eða fyrirtækjum tengdum fjármálasviði frá eigin fé við útreikning á því samkvæmt 84. gr. laganna. Þó var sá fyrirvari á því að þegar um er að ræða eignarhluti sem ekki teljast virkir, þ.e. minni en 10% hlutur í fyrirtæki, skal við útreikning eigin fjár einungis draga frá þá fjárhæð sem er umfram 10% af eigin fé fjármálafyrirtækis, þegar samtala víkjandi krafna og heildarfjárhæð eignarhluta í slíkum félögum er hærri en sem því nemur. Fjármálaeftirlitið gat þó veitt undanþágu ef um var að ræða bráðabirgðaráðstöfun sem ætluð var sem fjárhagsaðstoð við endurskipulagningu eða til bjargar hlutaðeigandi fyrirtæki. Í 5. mgr. 85. gr. er svo mælt fyrir um þann frádrátt frá eigin fé, nú eiginfjárgrunni, eins og segir í 28. gr. laganna.

29. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1110.
30. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1111–1112.

Hvað eigin hluti fjármálafyrirtækja varðar, sagði í 1. mgr. 29. gr. að fjármálafyrirtæki mætti ekki án samþykkis Fjármálaeftirlitsins eiga eða taka að veði eigin hlutabréf sem næmi hærri fjárhæð en 10% af nafnverði innborgaðs hlutafjár fyrirtækisins, en skyldi selja það að settu marki innan þriggja mánaða, ef fyrirtækið eignaðist meira af hlutafénu, svo sem með kaupum eða fyrir annað framsal. Í ákvæði 1. mgr. var hvergi minnst á stofnfé og í athugasemdum með frumvarpi til laganna var aðeins á það minnst um 1. mgr., að ákvæðið væri hliðstætt 13. gr. eldri laga, sem framar er gerð grein fyrir.[31] Í 2. mgr. sagði síðan að ef fjármálafyrirtæki veitti lán í tengslum við hlutafjárútboð til kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárhlutum fyrir hærri fjárhæð en 5% af nafnverði heildarhlutafjár eða stofnfjár hlutaðeigandi fyrirtækis, skyldu settar traustar tryggingar fyrir lánum sem væru umfram það hlutfall. Enda þótt ákvæðið byggði á 5. mgr. 46. gr. eldri laga, þá var með nýju lögunum bætt inn orðalaginu „í tengslum við hlutafjárútboð“ sem þótti „eðlilegra með hliðsjón af upphaflegum tilgangi ákvæðisins“ eins og sagði í athugasemdum með frumvarpinu um ákvæðið.[32] Ákvæði 5. mgr. 46. gr. eldri laga var lögfest með lögum nr. 43/1993 og hélst á sínum stað í lögunum við endurútgáfu þeirra sem lög nr. 113/1996. Við setningu laga nr. 43/1993 var hvergi minnst á hlutafjárútboð í athugasemdum með frumvarpinu hvað þetta atriði varðaði, heldur aðeins að um væri að ræða nýtt ákvæði sem varðaði lán viðskiptabanka eða sparisjóðs vegna kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárbréfum, og að samsvarandi ákvæði væri í dönskum lögum. Ákvæðið skýrði sig að öðru leyti efnislega sjálft.[33] Í dönskum lögum hefur lengi verið sambærilegt ákvæði sem tekur til lána vegna útboðs á eða áskrifta að hlutafé, stofnfé eða ábyrgðarfé í fjármálafyrirtækjum (150. gr. danskra laga um fjármálafyrirtæki).[34] Við setningu laga nr. 161/2002 var þó ekki hugað að öðru útboði en hlutafjárútboði.[35]

Með lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 voru í 30. gr. lögfestar reglur um hámark áhættu vegna einstaks eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptamanna sem hlutfall af eigin fé fjármálafyrirtækis.[36] Að mestu leyti var byggt á samhljóða ákvæðum í reglum nr. 34/2002 um hámark lána og ábyrgða lánastofnana og fyrirtækja í verðbréfaþjónustu, sem ráðherra setti meðal annars á grundvelli 46. gr. eldri laga, sbr. það sem framar segir. Með áhættu er átt við lánveitingar, verðbréfaeign, eignarhluta og veittar ábyrgðir fjármálafyrirtækis vegna einstakra viðskiptamanna eða fjárhagslega tengdra aðila, svo og annarra skuldbindinga sömu aðila gagnvart fjármálafyrirtækinu. Ef farið er yfir sett mörk, hvílir tilkynningarskylda á fjármálafyrirtækjum til Fjármálaeftirlitsins, sem getur veitt þeim frest til að koma skuldbindingum sínum í lögmætt horf. Þannig tekur ákvæðið ekki aðeins til lánveitinga og ábyrgða viðskiptabanka eða sparisjóða til viðskiptamanna sinna, heldur einnig fjárfestinga, verðbréfaeignar og eignarhluta í fyrirtækjum. Því eru fjárfestingum fjármálafyrirtækja aðeins sett þau mörk sem er að finna í reglum um útreikning eigin fjár, eða eiginfjárgrunns, sbr. 84. og 85. gr. laga nr. 161/2002, og svo í ákvæði 30. gr. um takmarkanir á stórum áhættum. Að öðru leyti er þeim frjálst að fjárfesta og stunda verðbréfaviðskipti fyrir eigin reikning, eins og framar segir.[37]

Á árinu 2012 var lagt fram frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki sem tók sérstaklega á málefnum sparisjóða. Í upphaflegu frumvarpi til laganna var gert ráð fyrir því að sparisjóðir hefðu ekki lengur starfsheimildir til viðskipta með fjármálagerninga fyrir eigin reikning eða viðskiptavini, sbr. 7. tölul. 1. mgr. 20. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Átti þannig að skilja milli hefðbundinnar sparisjóðsstarfsemi sem felst í inn- og útlánastarfsemi og fjárfestingarbankastarfsemi. Við umfjöllun um þetta atriði frumvarpsins í efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis komu fram ólíkar skoðanir og var því meðal annars hreyft að með þessu væri verið að þrengja óeðlilega að starfsheimildum

31. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1112.
32. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, A-deild, bls. 1112.
33. *Alþingistíðindi*, 1992–1993, A-deild, bls. 1999.
34. Ákvæðinu hefur nú verið breytt og er sambærilegt ákvæði 5. mgr. 86. gr. gildandi laga nr. 161/ 2002 um fjármálafyrirtæki.
35. Með lögum nr. 75/2010 var ákvæðinu breytt og er nú lagt bann við því að fjármálafyrirtæki eða dótturfélög þess veiti lán sem tryggð eru með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af fjármálafyrirtækinu sjálfu í a-lið 29. gr. laga nr. 161/2002.
36. Skerpt var á ákvæði 30. gr. í lögum nr. 75/2010. Sjá nánari umfjöllun um ákvæðið og stórar áhættuskuldbindingar í 6. kafla.
37. Lög nr. 77/2012 breyttu ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki hvað þetta varðar og hafa sparisjóðir sem starfa á staðbundnu og afmörkuðu starfssvæði ekki heimild til verðbréfaviðskipta fyrir eigin reikning eða fyrir þriðja aðila, sbr. það sem greinir frá hér aftar. Á hinn bóginn geta þeir aflað sér starfsleyfis sem verðbréfafyrirtæki.

Móttaka fjármuna frá almenningi og fjárfestingarheimildir

Aðeins viðskiptabönkum og sparisjóðum er heimilt að taka við innlánum og öðrum endurgreiðanlegum fjármunum frá almenningi, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, og er aðalstarfsemi þeirra hefðbundin viðskiptabanka- og sparisjóðsstarfsemi, enda þótt henni geti fylgt ýmis önnur þjónustu- og fjármálastarfsemi og hún ekki eingöngu bundin við innlána- og útlánastarfsemi. Lög og reglur um fjármálafyrirtæki, sem að miklu leyti til eiga uppruna sinn í erlendum rétti, einkum Evrópuréttarreglum, ganga út frá því og miða við slíka starfsemi þegar kemur að réttarreglum sem eiga að takmarka áhættu í rekstri fjármálafyrirtækjanna og skapa þannig vernd fyrir innlánseigendur, en auk þess geta reglur um innstæðutryggingarsjóð líka komið til álita, ef illa gengur.* Reglur sem takmarka áhættuna og veita þessa vernd gagnvart of miklum vexti eða áhættutöku fjármálafyrirtækja er að finna í því samspili reglna um útreikning eigin fjár, eða eiginfjárgrunns, auk frádráttarreglna, sem gerð hefur verið grein fyrir, og reglna um stórar áhættur. Í lögum var þannig ekki að finna aðrar sérstakar takmarkanir á fjárfestingum þeirra, einkum áhættufjárfestingum, svo sem í verðbréfum, sem hafa breytilegt virði.

Því fylgir mikil ábyrgð að taka við fé frá almenningi til ávöxtunar. Slíkri starfsemi fylgja ríkar skyldur og um hana hefur mikið regluverk verið sett. Í því fjármálakerfi sem við búum við er einnig gert ráð fyrir ströngu eftirliti með starfseminni. Önnur fjármálastarfsemi sem er heimilt að taka við fé frá almenningi til ávöxtunar er rekstur verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða.** Slíkir sjóðir fjárfesta í hlutabréfum og skuldabréfum, en aðeins fyrir það sem lagt er í sjóðina af sjóðsfélögum. Að einhverju leyti svipar þeirri starfsemi til upprunalegu hugmyndarinnar að baki sparisjóðunum, þ.e. að innlán og stofnfé skyldi ávaxtað og nýtt til útlána á starfssvæði sparisjóðs til uppbyggingar. Eins og framar greinir var löggjafanum jafnan umhugað um að vernda innistæðueigendur sparisjóðanna fyrir áhættufjárfestingum og tryggja að þeir ættu greiðan aðgang að innistæðum sínum. Þótt enn í dag séu fjárfestingum fjármálafyrirtækja settar nokkrar skorður, þá gilda ekki jafn ítarlegar reglur um fjárfestingar fjármálafyrirtækja og um fjárfestingar verðbréfasjóða.

Um starfsemi verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða gilda lög nr. 128/2011 um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestasjóði.*** Að miklu leyti á löggjöfin uppruna sinn í reglum Evrópuréttar, eins og lög um fjármálafyrirtæki, en annars er um óskylt regluverk að ræða. Verðbréfasjóðir hafa heimild til að taka við fé frá almenningi til fjárfestingar í framseljanlegum verðbréfum og öðrum eignum á grundvelli áhættudreifingar samkvæmt kunngerðri fjárfestingarstefnu. Munurinn á verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum lýtur aðallega að starfsleyfi þeirra innan evrópska efnahagssvæðisins, en fjárfestingarheimildir þeirra síðarnefndu eru auk þess takmarkaðri en þeirra fyrrnefndu. Með lögum nr. 20/1989 um verðbréfaviðskipti og verðbréfamiðlun, sem felldu úr gildi fyrstu lögin á þessu sviði, nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun, voru settar ákveðnar skorður við fjárfestingum verðbréfasjóða, og frá gildistöku laga nr. 30/2003 um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði hafa verið í lögum nokkuð nákvæm og ítarleg ákvæði um fjárfestingarheimildir sjóða af báðum þessum gerðum, svo sem um það í hverju þeir mega fjárfesta og um takmörk á fjárhæðum, bundin við eigið fé fyrirtækjanna. Þegar lög nr. 30/2002 voru sett var hnykkt á því í almennum athugasemdum með frumvarpi til laganna að eitt af markmiðum þeirra væri skilvirkari neytendavernd. Hér er um að ræða sérstök ákvæði laga sem gilda um ákveðna starfsemi sérstakra sjóða sem stofnaðir eru til að ávaxta fé sem fengið er frá almenningi, en ekki eru til neinar sambærilegar reglur um fjárfestingar viðskiptabanka eða sparisjóða í sinni starfsemi. Þótt eiginleg viðskiptabanka- eða sparisjóðsstarfsemi eigi að vera höfuðþáttur í rekstri fjármálafyrirtækis, er sú hætta fyrir hendi að ef starfsemin stendur ekki undir rekstri fyrirtækisins, sé það bætt upp með fjárfestingarstarfsemi. Hættunni þar svipar því að ýmsu leyti til þeirrar sem um er að ræða hjá verðbréfasjóði en neytendaverndin kann hins vegar að vera ólík. Þeim sem leggur fé í verðbréfasjóð ætti að vera kunn eða verða kynnt áhættan af fjárfestingum sjóðsins, en óvíst er að þeim sem leggur fé sitt í banka eða sparisjóð sé kunnugt um að féð gæti verið nýtt til áhættufjárfestinga bankans eða sparisjóðsins fyrir eigin reikning.

* Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) starfar samkvæmt lögum nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra að veita innstæðueigendum í viðskiptabönkum og sparisjóðum og viðskiptavinum fyrirtækja sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf lágmarksvernd gegn greiðsluerfiðleikum viðkomandi fyrirtækis. Teljist aðildarfyrirtæki að sjóðnum ekki fært um að inna af hendi greiðslu á andvirði innstæðu, verðbréfa eða reiðufjár sem viðskiptavinur hefur krafið um endurgreiðslu eða skil á, er sjóðnum skylt að að greiða honum úr sjóðnum í samræmi við ákvæði laganna. Greiðsluskyldan er jafnframt virk ef bú aðildarfyrirtækis er tekið til gjaldþrotaskipta.

** Þá má í vissum skilningi einnig líta til starfsemi lífeyrissjóða í þessu tilliti.

*** Eldri lög eru nr. 30/2003 um verðbréfasjóði og fjárfestingasjóði og lög nr. 10/1993 um verðbréfasjóði. Með lögum nr. 128/2011 voru tekin upp í löggjöfina ákvæði um fagfjárfestasjóði, en lagt var upp með að lágmarkseftirlit yrði með þeim.

sparisjóðanna. Nefndin lagði því til að frumvarpinu yrði breytt þannig að þessi skerðing á starfsheimildum ætti aðeins við um sparisjóði sem störfuðu á afmörkuðu starfssvæði. Í áliti meiri hluta nefndarinnar sagði meðal annars:

> Sparisjóðum ber skv. 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki að hafa með höndum inn- og útlánastarfsemi en jafnframt geta þeir fengið starfsleyfi sem tekur til eignaleigu, útgáfu rafeyris og viðskipta og þjónustu með fjármálagerninga en undir síðastnefnda flokkinn fellur m.a. eignastýring. Ekki er gerður greinarmunur á heimildum sparisjóða og viðskiptabanka og eru þær nánar útlistaðar í IV. kafla umræddra laga. Frumvarpið gerir aftur á móti ráð fyrir að sjóðirnir takmarki starfsemi sína við hefðbundna viðskiptabankastarfsemi til aðgreiningar frá fjárfestingarstarfsemi og má um það vísa til 1. gr. og b-liðar 2. gr. Starfsheimildir sjóðanna eiga samkvæmt því að taka til inn- og útlánastarfsemi og útgáfu rafeyris en ekki eignaleigu og viðskipta og þjónustu með fjármálagerninga auk þess sem sjóðunum verður heimilt að eiga með sér samstarf um tiltekin verkefni á almennum viðskiptalegum forsendum, sbr. 4. gr. e.
>
> Skiptar skoðanir komu fram um það hvort ákvæði frumvarpsins þrengdu óeðlilega að starfsheimildum sjóðanna með tilliti til samkeppnisstöðu og möguleika til tekjuöflunar. Flestir telja það jákvætt að heimildir þeirra verði takmarkaðar við að sinna hefðbundinni viðskiptabankaþjónustu. Í ljósi reynslu telja þeir að sérstaða sjóðanna í samkeppnislegu tilliti hafi byggst á skilningi sjóðanna á þörfum og innviðum þess samfélags sem þeir starfa í. […]
>
> Í sameiginlegri umsögn Akureyrarbæjar, Grýtubakkahrepps, KEA svf. og Sparisjóðs Höfðhverfinga er talið að frumvarpið muni að óbreyttu standa í vegi fyrir því að sjóðirnir geti haft eignastýringu með höndum og girði þannig fyrir að þeir geti boðið einstaklingum heildstæða þjónustu. Fyrir vikið séu þeir ekki jafn fýsilegur fjárfestingarkostur og ella væri. Gegn þessum sjónarmiðum var bent á að ekki væri kunnugt um neinn sparisjóð sem stundaði slíka starfsemi í dag auk þess sem lágmarkshlutafé/stofnfé sparisjóðs þyrfti þá að vera 5 milljónir evra, sbr. 2. mgr. 14. gr., 3. mgr. 20. gr. og 25. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Samkvæmt frumvarpinu þurfa sparisjóðir sem starfa á afmörkuðum, staðbundnum markaði einungis að vera með lágmarkshlutafé/stofnfé að fjárhæð 1 milljón evra og er þá miðað við að starfsheimildir þeirra takmarkist við hefðbundna viðskiptabankastarfsemi, sbr. 3. mgr. 14. gr. umræddra laga.
>
> Að höfðu samráði við efnahags- og viðskiptaráðuneyti leggur meiri hlutinn til þá breytingu á frumvarpinu að sparisjóðum verði heimilt að afla sér starfsheimilda verðbréfafyrirtækis kjósi þeir svo en þurfi þá að uppfylla sömu öryggiskröfur og önnur fjármálafyrirtæki sem veita sambærilega þjónustu, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Á sama tíma eigi tillagan að tryggja að sparisjóðir, sem vilja einbeita sér að inn- og útlánastarfsemi og annarri grunnþjónustu fyrir sitt nærsamfélag, geti gert það án þess að þurfa að vera með fullt viðskiptabankaleyfi.
>
> Í annan stað hefur athygli meiri hlutans verið vakin á því að sparisjóður með 1 milljón evra stofnfé/hlutafé/eiginfjárgrunn gæti átt dótturfélag sem stundar eignastýringu, að viðeigandi skilyrðum uppfylltum, m.a. þeim að félagið fengi starfsleyfi sem verðbréfafyrirtæki og sparisjóðurinn yrði metinn hæfur sem virkur eigandi í því fyrirtæki. Í þeim tilvikum yrði litið á eignarhlut sparisjóðsins sem hliðarstarfsemi hans skv. 2. mgr. 21. gr. laga nr. 161/ 2002, um fjármálafyrirtæki.
>
> Í umsögn Fjármálaeftirlitsins er vakin athygli á því að verði frumvarpið samþykkt óbreytt geti sparisjóður ekki átt viðskipti fyrir eigin reikning og fyrir viðskiptavini með gjaldeyri og greiðsluskjöl á peningamarkaði, sbr. a- og b-lið 7. tölul. 1. mgr. 20. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Í minnisblaði efnahags- og viðskiptaráðuneytisins frá 24. maí sl. er á það bent að af 9. tölul. 4. gr. e frumvarpsins leiði að sjóðirnir hafi heimild til að eiga með sér samstarf, þ.m.t. um innlenda og erlenda greiðslumiðlun og þjónustu við erlend viðskipti, og geti á þeim grundvelli samið við aðila sem hafi slíkar heimildir í umboði þeirra.

Nokkuð almenn sátt náðist um þessa niðurstöðu nefndarinnar á Alþingi og urðu ekki miklar umræður um þetta atriði. Voru lögin samþykkt með þeirri breytingu sem efnahags- og viðskiptanefnd hafði lagt til um starfsheimildir sparisjóða sem störfuðu á af-

mörkuðu, staðbundnu starfssvæði, sem lög nr. 77/2012.[38] Þeir sparisjóðir sem uppfylla kröfur laganna um 5 milljóna evra stofn- eða hlutafé hafa hins vegar fullar starfsheimildir til viðskipta með fjármálagerninga fyrir eigin reikning eða viðskiptavini samkvæmt 7. tölul. 1. mgr. 20. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Þeir geta því enn stundað svo kallaða fjárfestingarbankastarfsemi.[39]

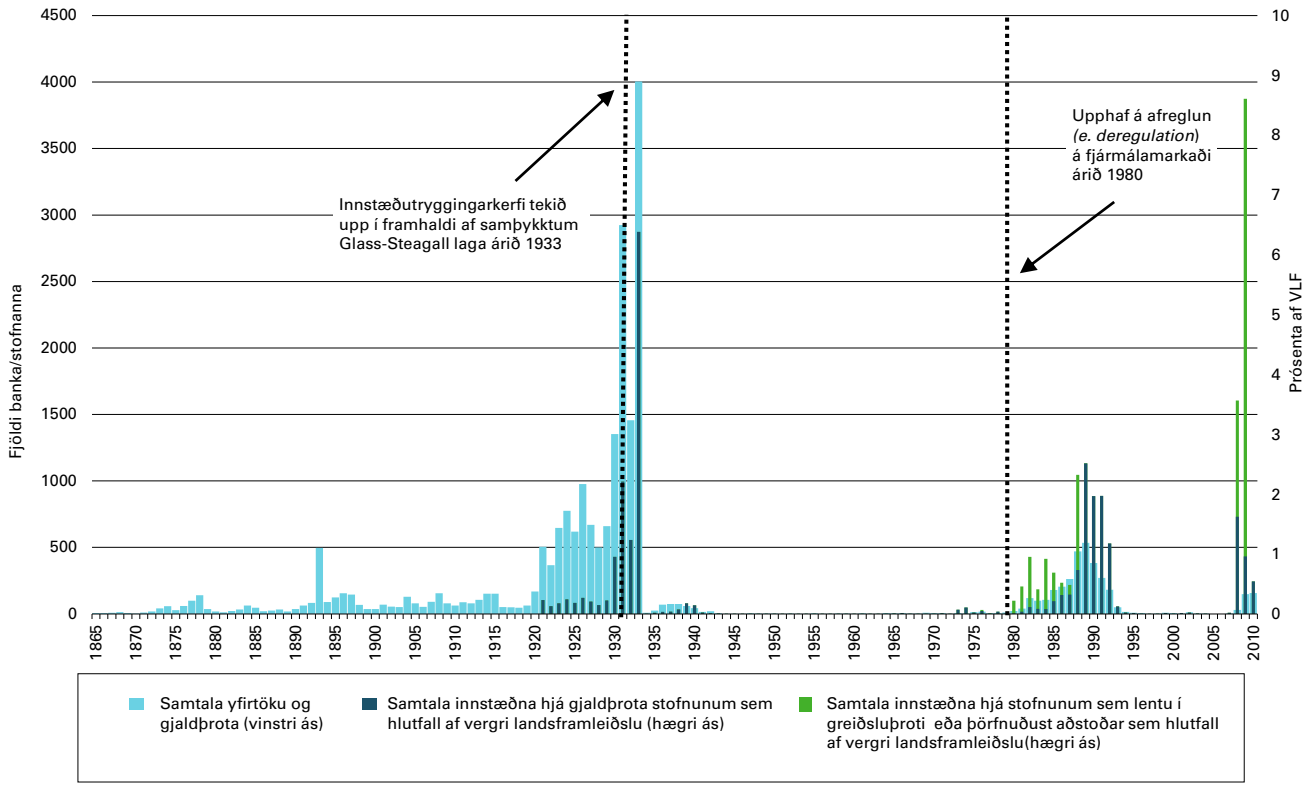
10.2 Upphaf verðbréfaviðskipta sparisjóðanna

Umhverfi fjárfestinga fyrir alþjóðlega markaði og möguleika stofnana eins og sparisjóða til að vera virkir þátttakendur í fjárfestingum verðbréfa mótaðist nokkuð árið 1907. Þá var fjármálakreppa sem leiddi til samdráttar í bandarísku efnahagslífi. Undirrót kreppunnar voru áhættusamar fjárfestingar en lausafjárþurrð jók á vandann. Bankar lentu í vandræðum með að greiða innistæðueigendum sem margir hverjir biðu í röðum til að nálgast innistæður sínar og urðu margir hverjir gjaldþrota vegna lausafjárskorts. Talið var að lánveitandi til þrautavara hefði getað breytt nokkru um það og var Seðlabanki Bandaríkjanna settur á fót 1913 til að koma í veg fyrir að sagan endurtæki sig. Þrautavaralán Seðlabanka Bandaríkjanna dugði ekki til að halda bönkum gangandi eftir hrun á gengi hlutabréfa 1929–1932 og kreppuna miklu og yfir reið önnur hrina bankagjaldþrota. Þá voru sett Glass-Steagall lögin, sem áttu að fyrirbyggja að áhættusamar fjárfestingar banka gætu stefnt efnahagslífi landsins í hættu. Þó bankar gætu áfram fjárfest að ákveðnu marki í hluta- og skuldabréfum settu lögin skýr mörk milli hefðbundinnar bankastarfsemi og fjárfestingarbankastarfsemi og var ætlað að koma í veg fyrir frekari fjármálakreppur.[40] Samhliða setningu laganna var innistæðutryggingarkerfi komið á fót í Bandaríkjunum til að draga úr líkum á áhlaupi innistæðueigenda á banka.[41] Viðskiptabankar sem tóku á móti innistæðum einstaklinga og fyrirtækja, lutu ströngum reglum og áttu að vera ólíklegri til að falla en fjárfestingarbankar sem tóku þátt í fjármögnun fyrirtækja og viðskiptum með verðbréf þeirra.[42] Hefðbundin inn- og útlánastarfsemi kann að vera áhættulítil og skilar takmörkuðum hagnaði; fjárfestingabankastarfsemi getur á hinn bóginn skilað betri ávöxtun en jafnframt verið mun áhættusamari. Eðlilegt þótti að ríkisstjórnir styddu við þá starfsemi sem væri að jafnaði áhættulítil en nauðsynleg fyrir hagkerfið. Fjárfestingarbankastarfsemi getur þó verið jafnnauðsynleg hagkerfinu; fyrirtæki geta almennt aukið vöxt sinn með lántökum, skuldabréfaútgáfum og ráðstöfun hagnaðar til eigin vaxtar í stað arðgreiðslna til hluthafa.[43]

Þessi lög eru talin hafa haft mikil áhrif á að bankakerfi Bandaríkjanna var afar stöðugt næstu áratugina.[44] Lokun banka vegna gjaldþrota eða lausafjárskorts var mjög sjaldgæf í Bandaríkjunum næstu áratugina en það breytist þegar regluverk var rýmkað. Árið 1999 voru Glass-Steagall lögin frá 1933 afnumin að mestu.[45] Bankaþjónusta, sem áratugum saman hafði fyrst og fremst falist í inn- og útlánastarfsemi, breyttist ört í lok síðustu aldar og upphafi þessarar, í framhaldi af afnámi Glass-Steagall laganna og algengara varð að bankar sinntu bæði hefðbundinni inn- og útlánastarfsemi og fjárfestingabankastarfsemi.

38. Gerðar eru minni kröfur til stofn- eða hlutafjár slíkra sparisjóða, en það skal að lágmarki nema 1 milljón evra, sbr. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 161/2002. Fyrir aðra sparisjóði gildir hærri viðmiðunarfjárhæð, eða 5 milljónir evra, sem er sambærileg þeim kröfum sem gerðar eru til viðskiptabanka, sbr. 2. mgr. sömu greinar laganna.
39. Þegar þetta er ritað uppfylla aðeins tveir sparisjóðir þessar kröfur laganna, Afl sparisjóður og Sparisjóður Vestmannaeyja.
40. Robert F. Bruner og Sean D. Carr, *The Panic of 1907: Lessons Learned from the Market's Perfect Storm*, Hoboken 2007, bls. 145–150.
41. Robert Sobel, *The Great Bull Market: Wall Street in the 1920s*, New York 1968, bls. 159.
42. Simon Johnson og James Kwak, *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*, New York 2011.
43. *Corporate Governance, Innovation and Economic Performance in the EU – CGEP*, Brussel 2004, bls. 50–51.
44. Simon Johnson og James Kwak, *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*, New York 2011, bls. 35–37.
45. Barry Ritholtz, *Bailout Nation*, Hoboken 2009, bls. 135.

Mynd 1. Gjaldþrot og yfirtaka banka í Bandaríkjunum 1864–2010.[46]



Heimildir: *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1975), Series X-741,8 (p. 1038); "Federal Deposit Insurance Corporation Failures and Assistance Transactions United States and Other Areas," Table BF01, FDIC website (http://www2.fdic.gov/[illegible]-19 in *Historical Statistics of the United States, Earliest Times to the Present: Millennial Edition*, eds. Susan B. Carter et al. (New York: Cambridge University Press, 2006); Bureau of Economic Analysis, "Gross Domestic Product," NIPA Table 1.1.5, (http://www.bea.gov/national/nipaweb/SelectTable.asp). **DavidMoss©2011**

Þessar breytingar á einhverjum stærsta fjármálamarkaði heimsins höfðu áhrif víða og þar var Ísland ekki undanskilið. Upp úr 1980 fór íslenskur fjármálamarkaður að stíga sín fyrstu skref úr viðjum hafta, sem höfðu einkennt íslenskt fjármálalíf allt frá falli Íslandsbanka hins eldri árið 1930. Frá 1933 voru hámarksvextir 8% en vaxtaákvarðanir banka voru í höndum Seðlabanka Íslands í samráði við ríkisstjórn. Vaxtakjör á óverðtryggðum lánum árin 1973–1983 voru oftast nær 10–20 prósentustigum lægri en verðbólga en árið 1984 varð til fyrsti vísir í áraraðir um vaxtafrelsi á íslenskum bankamarkaði.[47] Þáttur ríkisins í íslensku bankakerfi var svipaður og annars staðar á Norðurlöndunum en stjórnvöld reyndu eftir megni að stýra lánsfjármagni í þágu efnahagslífsins.[48] Á níunda áratugnum dró úr haftastefnunni hérlendis og var það í takt við þróunina á Norðurlöndum.[49] Afnám hafta á fjármagnsflutningum hófst árið 1990 og með aðild Íslands að EES-samningnum 1994 voru langtíma fjármagnshreyfingar gefnar frjálsar og skammtíma fjármagnshreyfingar árið eftir. Sama ár voru erlendar fjárfestingar heimilaðar í samræmi við EES-samninginn.[50]

Íslensk fjármálafyrirtæki einbeittu sér lengi vel að ákveðnum atvinnugreinum eða stéttum eins nöfn þeirra báru með sér, til að mynda Iðnaðarbankinn, Búnaðarbanki Íslands, Verzlunarbanki Íslands og Alþýðubankinn, og meðal sparisjóða má nefna Sparisjóð vélstjóra. Sparisjóðir kenndu sig þó frekar við tiltekin svæði þar sem þeir stunduðu stærstan hluta viðskipta sinna.[51] Með afnámi hafta breyttist bankaumhverfið og samkeppni lánastofnana snerist æ meira um að bjóða lægsta verðið og ná sem mestri markaðshlutdeild. Áður

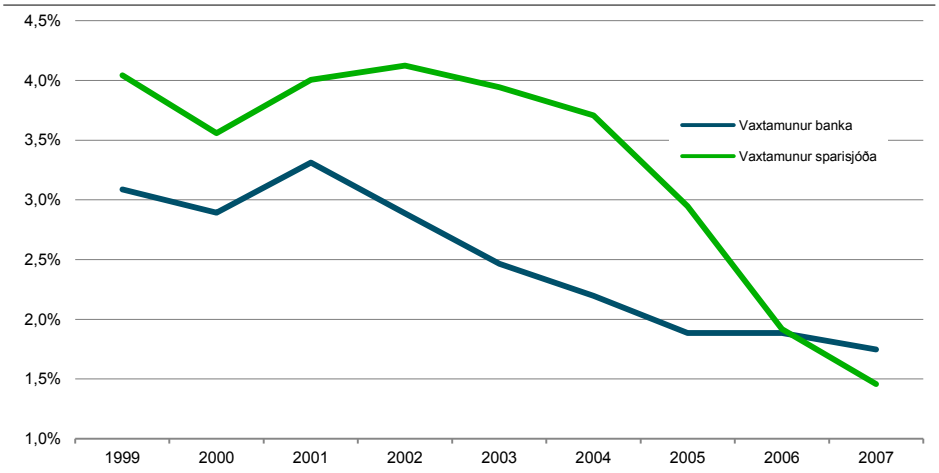
„[Sparisjóðunum] tókst t.d. alveg furðanlega að auka sinn hlut í innlánum í heild á tíunda áratugnum og fram yfir aldamót upp í 20-25%, en áður höfðu þeir haft svona 15-16% hlut um langt árabil. Þetta var sjálfsagt árangur góðrar sölumennsku hjá þeim, en útlánahlutur þeirra ók ekki að sama skapi, fremur hið gagnstæða, eins og þið hafið séð. Hvað þýðir það? Það bendir væntanlega til þess að þeir hafi þá notað fjárstyrk sinn til annars konar fjárfestingar. […] Sumar fjárfestingar þeirra hafa kannski ekki verið góðar, sérstaklega í aðdraganda hrunsins, í þeirri miklu uppsveiflu sem varð fram til 2007. Þá eru þeir með fullar hendur fjár meðal annars af því að þeir fengu mikið innlánsfé. Svo bæta þeir við það með lántökum hjá erlendum lánastofnunum og skuldabréfaútgáfu. Sennilega hafa þeir þá farið nokkuð geyst í því sem að kalla mætti fjárfestingarbankastarfsemi fyrir eigin reikning. Þetta sést líka ef reikningarnir fyrir þetta tímabil eru skoðaðir, sérstaklega undir lokin 2006-2007 – þá var ákaflega lítill, ef nokkur, afgangur af kjarnastarfsemi sparisjóðanna."

Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

46. David Moss, „Reversing the Null: Regulation, Deregulation, and the Power of Ideas", *Harvard Business School Working Paper No. 10–080* (2010), bls. 3. Höfundur veitti rannsóknarnefndinni leyfi til að þýða töfluna og birta hana hér.
47. Sigurður Jóhannesson, „Frelsi á fjármagnsmarkaði", *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*, ritstj. Eggert Þór Bernharðsson, Reykjavík 2004, bls. 186.
48. Guðmundur Jónsson, „Myndun fjármálakerfis á Íslandi", *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*, ritstj. Eggert Þór Bernharðsson, Reykjavík 2004, bls. 46.
49. P. Englund og V. Vihriala, „Financial crisis in Finland and Sweden: Similar but not quite the same", *The great financial crisis in Finland and Sweden: The Nordic experience of financial liberalization*, Cheltenham 2009.
50. Seðlabanki Íslands, *The Economy of Iceland 2006*, 2006, bls. 31.
51. Sjá umræðu í Guðmundur Jónsson, „Myndun fjármálakerfis á Íslandi", *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*, ritstj. Eggert Þór Bernharðsson, Reykjavík 2004, bls. 11.

hafði verið lögð áhersla á þjónustu og nálægð við viðskiptavini sem birtist meðal annars í þéttu útibúaneti og miklum fjölda bankastarfsmanna á landinu. Sambærileg þróun átti sér einnig stað á Norðurlöndunum á níunda áratug síðustu aldar.[52] Þessar áherslur leiddu meðal annars til þess að vaxtamunur snarminnkaði frá 1999 og allt fram að falli viðskiptabankanna haustið 2008.

Mynd 2. Vaxtamunur banka og sparisjóða miðað við hreinar vaxtatekjur og meðalstöðu eigna 1999–2007.[53]



Samkeppnin harðnaði eftir því sem leið á fyrsta áratug aldarinnar og saman dró með vaxtamun banka og sparisjóða, en vaxtamunur sparisjóðanna hafði verið töluvert meiri en bankanna. Með aukinni samkeppni á íbúðalánamarkaði frá haustinu 2004 dró enn úr vaxtamun. Margir sparisjóðanna seldu greiðsluflæði af fasteignaveðlánum sínum eða skuldabréf með veði í sams konar lánum til Íbúðalánasjóðs og höfðu af því litlar eða jafnvel neikvæðar vaxtatekjur.[54]

Um leið og samkeppnin harðnaði og vaxtamunur minnkaði hófu lánastofnanir að nýta rýmri starfsheimildir til þess að bjóða upp á fjölbreyttari þjónustu en áður, ekki síst verðbréfaþjónustu, og var það í samræmi við alþjóðlega þróun. Einstaklingar sýndu verðbréfakaupum sífellt meiri áhuga og bankar og verðbréfafyrirtæki þróuðu þjónustu og búnað til að fást við aukin verðbréfaviðskipti í minni einingum.[55] Með tilkomu veraldarvefsins urðu verðbréfaviðskipti aðgengilegri og ódýrari en áður hafði þekkst. Bankarnir stofnuðu allir sérstök svið til að sinna verðbréfaþjónustu en árið 1986 settu sparisjóðirnir upp sinn verðbréfaarm með kaupum á 49% hlut í Kaupþingi hf. fyrir 4,9 milljónir króna. Árið 1990 seldi Pétur H. Blöndal, einn stofnenda Kaupþings hf., 51% hlut sinn til Búnaðarbanka Íslands fyrir 115 milljónir króna, sem sparisjóðirnir keyptu svo af bankanum síðla árs 1996 fyrir 180 milljónir króna og urðu þannig einu eigendur Kaupþings um tíma. Nokkrum mánuðum eftir að kaupin gengu í gegn varð ljóst að rekstrarhagnaður Kaupþings fyrir árið 1996 var um 150 milljónir króna, eða sem nam rúmlega 80% kaupverðs hlutarins.[56]

Árið 2000 settu sparisjóðirnir Kaupþing hf. á markað og var virði þess, miðað við útboðsgengi, tæpir 10 milljarðar króna.[57] Bókfærður hagnaður sparisjóðanna af Kaupþingi hf. á þessu fjögurra ára tímabili var því mikill. Margir sparisjóðir seldu eignarhlut sinn í Kaupþingi eftir að það var skráð, meðal annars vegna þeirra áhrifa sem gengishækkun hlutabréfanna hafði á eiginfjárhlutfall þeirra. Flestir þeirra sparisjóða sem héldu eignarhlut sínum í Kaupþingi eftir skráningu mynduðu síðar hóp sem þekktur var sem „Exista-sparisjóðirnir“.

„[M]egináherslan í rekstri sparisjóðanna sneri að starfsemi hvers sparisjóðs. Hins vegar þá var okkur alveg ljóst að fjármálamarkaðir voru að þróast hratt og með því að taka þátt í fyrirtæki af þessum toga þá værum við þátttakendur í fjárfestingum erlendis og hérlendis og við töldum alltaf að þetta væri góð dreifing hjá okkur, að halda sem mest utan um okkar eigin kjarnastarfsemi, en að taka þátt í fjárfestingum með þessum hætti. Exista var einmitt fyrirtæki sem átti í mjög góðum fyrirtækjum, eins og við vitum, í Kaupþingi, Sampo, Storebrand og Bakkavör og svo keyptu þeir Vís og Símann og fleira. Við litum alltaf á þetta sem mjög góða fjárfestingu sem væri á öðru sviði en okkar daglegi praxís og að þetta gæti verið okkar aðferð til þess að taka þátt í þessari breytingu á fjármálamarkaði sem var að verða, því eins og við vitum, þá hafði allt umhverfi á fjármálamarkaði gjörbreyst á tiltölulega skömmum tíma.“

Skýrsla Guðmundar Arnar Haukssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

52. P. Englund, „The Swedish banking crisis: Roots and consequences“, *Oxford Review of Economic Policy* 3. tbl. 15. árg. (1999).
53. Vaxtamunur er hér reiknaður sem vaxtatekjur sem hlutfall af meðalstöðu eigna. Upplýsingar um bankana miðast við samstæður stærstu viðskiptabankanna og eru fengnar frá Seðlabanka Íslands.
54. Um þetta er fjallað í 11. kafla, um fjármögnun.
55. Skattaumhverfi hafði áhrif á þessa eftirspurn en rammagrein hér aftar um frestun skattgreiðslu af söluhagnaði hlutabréfa fjallar um þetta.
56. Magnús Sveinn Helgason, „Íslenskt viðskiptalíf – breytingar og samspil við fjármálakerfið“, viðauki 5 með skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls bankanna 2008 og tengda atburði.
57. „180 milljóna króna nýtt hlutafé á genginu 10,25“, *Morgunblaðið*, 6. október 2000. Um var að ræða nýtt hlutafé að andvirði um það bil 1,9 milljarða króna.

Um svipað leyti áttu sparisjóðirnir í samstarfi við Kaupþing hf. um viðskipti með stóran hlut í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. sem skóp töluverðan innleystan hagnað á stuttu tímabili. Síðla árs 1998 seldi ríkissjóður 49% hlut sinn í bankanum á útboðsgenginu 1,40. Skömmu eftir þetta útboð keyptu sparisjóðir hlut í félaginu, meðal annars af Kaupþingi hf. Í desember sama ár juku sparisjóðirnir við hlut sinn þegar Viðskiptastofa Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, fyrir hönd sex sparisjóða og Sparisjóðabankans, keypti 9% af heildarhlutafé fjárfestingarbankans af Búnaðarbanka Íslands hf. og viðskiptavinum hans á genginu 1,88. Eftir þetta nam hlutur sparisjóðanna og Kaupþings hf. í fjárfestingarbankanum 18% en Kaupþing hf. réði auk þess yfir 5% atkvæðarétti fyrir aðra hluthafa.[58] Í árslok voru þessir hlutir seldir til dótturfélags í eigu sparisjóðanna og Kaupþings hf., Scandinavian Holding S.A.[59] Scandinavian Holding seldi allan hlut sinn í fjárfestingarbankanum 3. ágúst 1999 til hóps fjárfesta innan félags sem hét Orca S.A.[60] Áætlaður hagnaður Scandinavian Holding af þessum viðskiptum var um 1,5 milljarðar króna, sem féll að hluta til í skaut sparisjóðanna.[61]

Þessi viðskipti, sem sparisjóðirnir stóðu að í sameiningu, voru mjög arðbær fyrir þá. Samstarf þeirra um fjárfestingar hélt áfram, ýmist á vegum þeirra allra eða afmarkaðs hóps. Má þar til að mynda nefna fjárfestingar í félögum eins og SP-fjármögnun hf., Fjárfestingarfélagi sparisjóðanna hf. og síðar VBS Fjárfestingarbanka hf., Alþjóða líftryggingarfélaginu hf., Exista hf. og Kistu – fjárfestingarfélagi ehf.

10.3 Fjáreignir og fjárfestingar

Umfjöllun um fjárfestingar sparisjóðanna er tvískipt. Annars vegar er litið til uppbyggingar regluverks og áhættustýringar hvað fjárfestingar varðaði, en hins vegar þær fjárfestingar sem ráðist var í og hvaða fjárhagslegu áhrif þær höfðu fyrir sparisjóðina í heild. Þá er sjónum beint að áhrifum einstakra félaga á afkomu sparisjóða, og þá fyrst og fremst áhrif eignar í Exista hf. og Sparisjóðabanka Íslands hf. Almennt er litið til áranna 2001–2011 varðandi heildarumfang og áhrif fjárfestinga sparisjóðanna. Hér verður vikið að nokkrum hugtökum sem stuðst er við í umfjölluninni.

- *Fjáreignir*: Hlutir í hlutdeildarfélögum, hlutabréf og verðbréf með breytilegum tekjum, og markaðsskuldabréf og önnur skuldabréf með föstum tekjum.
- *Eignarhlutir*: Fjáreignir að undanskildum markaðsskuldabréfum og öðrum skuldabréfum með föstum tekjum.
- *Afkoma af fjáreignum*: Bókfærður hagnaður eða tap af fjáreignum eins og þau birtast í ársreikningi. Um er að ræða gengishagnað vegna eignarhluta, verðbreytingar skuldabréfa, hlutdeild í afkomu hlutdeildarfyrirtækja og arðstekjur. Vaxtatekjur af skuldabréfum teljast ekki til tekna af fjáreignum og færast með öðrum vaxtatekjum.
- *Ávöxtun*: Tekjur af fjáreignum á einu ári sem hlutfall af meðalstöðu eignarhluta á árinu.
- *Veltubók*: Þar er haldið utan um fjárfestingar til skamms tíma. Hagnaður er uppfærður árlega miðað við gengisbreytingar undirliggjandi verðbréfa.
- *Fjárfestingabók*: Þar er haldið utan um fjárfestingar til lengri tíma. Hagnaður helst óinnleystur í bókhaldi þangað til eign er seld eða er endurskilgreind sem eign í veltubók.

10.3.1 Skipulag og reglur

Fjárfestingarstefna fjármálafyrirtækis tekur mið af því hve mikla áhættu fyrirtækið er tilbúið að taka til að ná ásættanlegri ávöxtun. Með henni er meðal annars ákveðið í hverju á að fjárfesta og til hversu langs tíma. Hún kveður á um samsetningu eignasafns og þar

„Voru þessi fyrirtæki að gera það sem þeim er ætlað? Voru þau ekki í raun og veru að tefla með sparifé almennings í áhættusömum fjárfestingum fremur en að tryggja örugga ávöxtun innlánsfjárins. Þetta er auðvitað spurning sem ekki verður svarað með einföldu já-i eða nei-i. Þetta er breytilegt milli fyrirtækja, en á heildina litið hlýtur að vera í því sannleikskorn, og það hafi í raun og veru verið um þetta að ræða. Spyrja má hvort eftirlitið hefði átt að segja við fyrirtækin: „Ykkar hagnaður kemur um þessar mundir fyrst og fremst af eignabreytingareikningum, ekki af grunnrekstrinum, þess vegna eigið þið að breyta ykkar búskap." En það var ekki hlutverk eftirlitsins að gefa slík fyrirmæli. Ég nefni þetta vegna þess að veilan liggur ef til vill í ónógu aðhaldi frá eigendum – að þetta hafi verið húsbóndalaust fé og gallinn liggi meðal annars í félagsformi sparisjóðanna – að ekki sé spurt af hálfu eigendanna hvort fyrirtækið sé að gera það sem ætlast er til af því. Þetta er í raun grundvallarspurning um stjórnskipan fyrirtækja – hver er það sem setur fyrirtækinu markmið og hver lítur eftir því að það nái þeim markmiðum. Þess vegna er umræðan um stjórnarfarið og skipulag félaga um svona rekstur afar mikilvæg, sé veila í því getur orðið veila í öllu kerfinu."

Skýrsla Jóns Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

58. „Sparisjóðir og dótturfélög ráða 23% atkvæða", *Morgunblaðið*, 22. desember 1998.
59. Hluthafar Scandinavian Holding voru Kaupþing hf., Sparisjóður Hafnarfjarðar, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóður vélstjóra, Sparisjóðabanki Íslands hf., Sparisjóður Mýrasýslu, Sparisjóðurinn í Keflavík og Sparisjóður Siglufjarðar.
60. Magnús Sveinn Helgason, „Íslenskt viðskiptalíf – breytingar og samspil við fjármálakerfið", viðauki 5 með skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls bankanna 2008 og tengda atburði.
61. „Sala Kaupþings og sparisjóðanna á bréfum í FBA", *Morgunblaðið*, 8. júní 1999.

er jafnan sett fram til viðmiðunar hversu hátt hlutfall af eignasafni fyrirtækisins megi nota til fjárfestingar í einstökum eignaflokkum. Sparisjóðum er ekki lagalega skylt að marka sér fjárfestingarstefnu.[62] Stjórnir sparisjóðanna settu reglur um störf stjórnar og sparisjóðsstjóra í samræmi við 2. mgr. 54. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, um verkaskiptingu stjórnar og framkvæmdastjóra. Sparisjóðabanki Íslands hf. tók að sér að semja fyrirmynd að reglum sem margir sparisjóðanna nýttu. Þeir sparisjóðir sem urðu nógu umsvifamiklir til að reka sínar stoðdeildir sömdu eigin reglur en minni sparisjóðirnir studdust flestir við reglur samdar af Sparisjóðabankanum.

Í starfsreglum stjórnar og sparisjóðsstjóra var ábyrgðarhlutverk hvors um sig skilgreint. Þar kom fram að stjórn bæri að setja markmið varðandi áhættur í starfseminni, ákveða mörk áhættutöku og byggja upp eftirlit með áhættum í rekstrinum. Áhættumarkmiðin skyldu meðal annars taka til útlánastefnu, fjárfestingarstefnu og rekstraráhættustefnu. Sparisjóðsstjóri bar ábyrgð á daglegum rekstri sparisjóðsins og fór með ákvörðunarvald í öllum málefnum sparisjóðsins sem ekki voru falin öðrum samkvæmt lögum nr. 161/2002 eða samþykktum sparisjóðsins. Hann skyldi standa fyrir rekstri sparisjóðsins í samræmi við reglur eða ákvarðanir stjórnar, samkvæmt samþykktum hans og lögum. Hann bar ábyrgð á að greina, mæla, fylgjast með og hafa eftirlit með áhættu sem starfseminni fylgdi.

Eina grein reglnanna sem náði til fjárfestinga í litlum sparisjóðum fjallaði um mörk fjárfestingarheimilda. Þar sagði oftast eitthvað á þessa leið:

> Fjárfesting í fasteignum skal borin upp í stjórn, sem og önnur þau fjárfestingaráform sem telja má meiriháttar eða óvenjuleg. Sem dæmi má nefna kaup á meiriháttar tölvubúnaði og fyrirhuguð opnun afgreiðslustaða.

Í reglum sumra minni sparisjóðanna kom einnig fram að setja ætti sérstakar reglur um mörk heimilda sparisjóðsstjóra. Í reglum eins tiltekins sparisjóðs stóð til að mynda:

> Um mörk heimilda sparisjóðsstjóra til fjárfestingar í verðbréfum fer samkvæmt reglum stjórnar sparisjóðsins um áhættustýringu. Um mörk heimilda sparisjóðsstjóra til fjárfestingar í verðbréfum fer samkvæmt ákvörðun stjórnar sparisjóðsins hverju sinni.

Þegar innt var eftir reglum um áhættustýringu í þessum sparisjóði kom í ljós að ekki höfðu verið settar aðrar reglur um áhættustýringu en þær sem sneru að útlánum. Hjá minni sparisjóðum voru fjárfestingar iðulega á borði sparisjóðsstjóra.

Í stærri sparisjóðum voru reglur um fjárfestingar og áhættustýringu verðbréfaeignar með ýmsu móti. Starfsreglum stjórnar og sparisjóðsstjóra stærri sparisjóðanna svipaði í meginatriðum til þeirra sem fjallað var um hér að ofan, en þar voru ítarlegri ákvæði og fleiri er sneru að fjárfestingum. Auk þess settu stærri sparisjóðir oftast sérstakar reglur um áhættustýringu þar sem meðal annars var fjallað um áhættu vegna fjárfestinga.

Í stærri sparisjóðum höfðu ákveðnir starfsmenn það hlutverk að fjárfesta eða hafa eftirlit með fjárfestingum. Í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis var umsjón með fjárfestingum til skemmri tíma, eða veltubókinni, útvistað til SPRON-Verðbréfa hf. Fjárfestingar til lengri tíma voru þó í höndum sparisjóðsins sjálfs, þar með talið eign í Exista hf., sem var langstærsta verðbréfaeign sparisjóðsins. Hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis sinnti ákveðinn starfsmaður áhættustýringu og hafði eftirlit með hlutabréfaáhættu. Þar starfaði einnig áhættustýringarhópur, skipaður nokkrum af æðstu stjórnendum sparisjóðsins. Áhættustýringarhópurinn bar meðal annars stöðu verðbréfa saman við áhættuviðmið sparisjóðsins. Þess voru dæmi að þegar staðan var komin umfram sett viðmið, væri brugðist við með því að óska eftir að stjórn hækkaði viðmiðin, en ekki með því að finna leiðir til að minnka áhættuna.[63]

Í Byr sparisjóði sá markaðsviðskiptadeild um viðskipti með skráð íslensk hluta- og skuldabréf. Þær óskráðu eignir sem sparisjóðurinn tapaði mest á voru eignir sem höfðu verið teknar upp í skuldir lántakenda. Þá var þátttaka í fasteignaverkefnum heima og erlendis ákvörðun stjórnar. Hjá sparisjóðnum var áhættustýringardeild sem starfaði eftir reglum um

62. Slík lagaskylda hvílir á lífeyrissjóðum, sbr. 1. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þá eru fjárfestingaheimildir verðbréfa- og fjárfestingasjóða ákveðnar í lögum sbr. lög nr. 128/2011 um verðbréfasjóði, fjárfestingasjóði og fagfjárfestasjóði.

63. Sjá nánar í 17. kafla, um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis.

áhættustýringu og fylgdist meðal annars með áhættu tengdri fjárfestingum. Fyrrverandi forstöðumaður þeirrar deildar sagði áhættu vegna fjárfestinga hafa verið hlutfallslega litla miðað við aðra áhættuþætti í rekstri sparisjóðsins.[64] Í athugun sinni á áhættu í Byr sparisjóði frá 17. apríl 2008 var það mat Fjármálaeftirlitsins að efla þyrfti áhættustýringu hans.

Í Sparisjóði Mýrasýslu voru settar sérstakar starfs- og áhættureglur vegna eigin verðbréfaviðskipta árið 1999. Þar voru sett fjárhæðamörk fyrir fjárfestingar og mörkuð stefna um þær. Ákveðnir starfsmenn sinntu veltubók en um fjárfestingabókina sagði að stjórn sparisjóðsins skyldi að öllu jöfnu vera upplýst um hver staða hennar væri. Misbrestir voru í áhættustýringu sparisjóðsins eins og kom fram í skýrslu fyrrverandi stjórnarformanns sparisjóðsins fyrir rannsóknarnefndinni og alvarlegum athugasemdum Fjármálaeftirlitsins í skýrslu þess um athugun á útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirliti með peningaþvætti hjá Sparisjóði Mýrasýslu frá 30. júlí 2008.[65]

Hjá Sparisjóðnum í Keflavík var deild sem var kölluð viðskiptastofa og sá meðal annars um eigin viðskipti sparisjóðsins. Að sögn forstöðumanns viðskiptastofu voru eigin viðskipti sparisjóðsins fyrir tilstilli stofunnar ekki umsvifamikil; ákvarðanir um stórar fjárfestingar eins og Exista hf. voru teknar af stjórn og sparisjóðsstjóra.[66] Árið 2004 var stofnuð áhættustýringardeild hjá sparisjóðnum. Forstöðumaður hennar sagðist hafa fengið þau skilaboð að meginhlutverk hans væri að greina lánasafn sparisjóðsins, fjárfestingar væru í höndum stjórnarinnar.[67] Sparisjóðurinn setti ekki sérstakar reglur um áhættustýringu fyrr en síðla árs 2008, í kjölfar gagnrýni Fjármálaeftirlitsins eftir skoðun þess á útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirliti með peningaþvætti um mitt ár 2008. Gögn og skýrslur í fórum rannsóknarnefndarinnar sýna að stjórn hafi ekki fylgst vel með áhættum tengdum fjárfestingum en sparisjóðsstjóri verið meðvitaður um þær.[68]

Í minni sparisjóðum sýna fundargerðir stjórnar yfirleitt að sparisjóðsstjóri og stjórn hafi rætt um fjárfestingar sparisjóðsins, sérstaklega hvort kaupa ætti hlutafé, auka við hlut eða selja. Tillögur sparisjóðsstjóra voru nær undantekningarlaust samþykktar. Í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis var töluverð umræða um fjárfestingar á stjórnarfundum og hækkun á áhættumörkum borin undir stjórn. Starfsmenn sparisjóðsins voru sammála um það í skýrslum sínum fyrir rannsóknarnefndinni að sparisjóðsstjóri hafi séð um stærstu fjárfestingar sparisjóðsins og fátt verið ákveðið í þeim efnum nema með þátttöku hans. Gögn rannsóknarnefndarinnar benda til þess að bæði í Sparisjóðnum í Keflavík og Sparisjóði Mýrasýslu hafi stjórn haft litla yfirsýn yfir áhættu sjóðsins af fjárfestingum. Lítil umræða er í stjórnarfundargerðum um fjárfestingar, fjárfestingarstefnu og áhættu af fjárfestingum. Fyrrverandi stjórnarformaður Sparisjóðs Mýrasýslu sagði í skýrslu sinni fyrir rannsóknarnefndinni að hann hefði komið á framfæri áhyggjum af stöðunni í Exista hf. en sparisjóðsstjóri ekki viljað selja. Aðrir hjá þessum sparisjóði tóku einnig undir það að sparisjóðsstjóri hafi tekið allar ákvarðanir um þessa stærstu eign sparisjóðsins.[69] Í Sparisjóðnum í Keflavík voru atriði varðandi fjárfestingar lögð fyrir stjórn en fyrrverandi stjórnarformaður sparisjóðsins gat aðspurður ekki lýst fjárfestingum sparisjóðsins, áhættuþáttum þeirra eða umræðum stjórnar um þær fyrir rannsóknarnefndinni.[70]

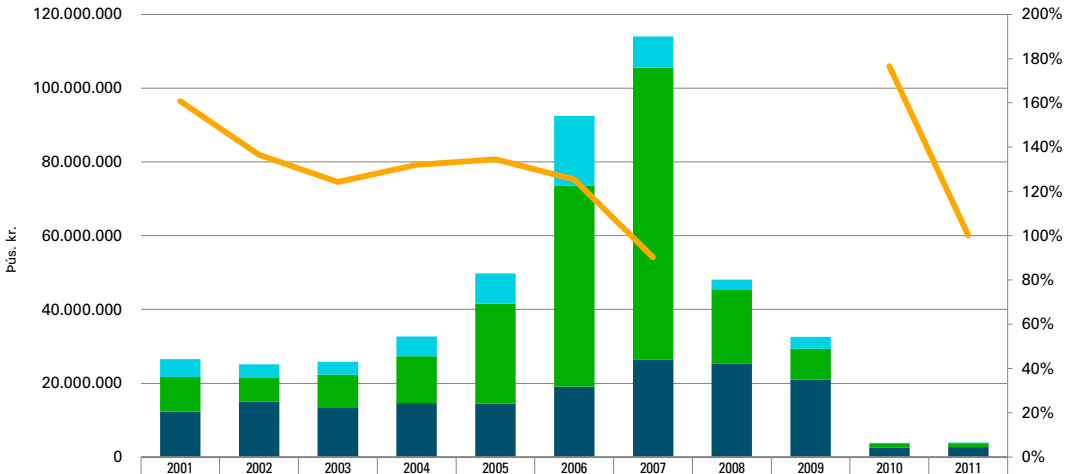
Í Byr sparisjóði var málum öðruvísi háttað en í hinum stærri sparisjóðunum, hann var til að mynda sá eini þeirra sem ekki átti stóran hlut í Exista hf. Talsverð umræða var um fjárfestingar í stjórn, einkum um fasteignaverkefni erlendis. Í sparisjóðnum störfuðu lengst af tveir sparisjóðsstjórar og er ekki að sjá að annar þeirra hafi haft meiri áhrif á fjárfestingar en hinn. Umsvif fjárfestinga í veltubók voru töluverð og í höndum starfsmanna sjóðsins, en hækkun áhættuviðmiða og fjárfestingarheimilda veltubókar var tekin fyrir í stjórn. Fjárfestingar sparisjóðsins og eftirlit með þeim skiptust milli stjórnar, sparisjóðsstjóra og starfsmanna með öðrum og skipulagðari hætti en í hinum stærri sparisjóðunum.

64. Skýrsla Gunnars Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2012.
65. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóði Mýrasýslu, 30. júlí 2008.
66. Skýrsla Þrastar Leóssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóina, 14. desember 2012
67. Skýrsla Jóns Axelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 26. september 2012.
68. Sjá nánari umfjöllun í 19. kafla, um Sparisjóðinn í Keflavík.
69. Skýrsla Stefáns Sveinbjörnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 16. maí 2013; skýrsla Sigurðar Más Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 21. maí 2013.
70. Skýrsla Þorsteins Erlingssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 7. ágúst 2013.

10.3.2 Eignir og afkoma

Fjáreignir sparisjóðanna rúmlega þrefölduðust frá árslokum 2004 til 2007. Markaðsskuldabréf voru hlutfallslega mikilvæg á árunum 2001–2004 en eignarhlutir, einkum hlutabréf og önnur verðbréf með breytilegar tekjur, voru undirstaða vaxtar áranna 2005–2007 og samdráttar árin 2008–2009. Breytingar á fjáreignum eftir þann tíma endurspegla minni umsvif sparisjóðakerfisins, þar sem Fjármálaeftirlitið hafði tekið yfir vald hluthafa- og stofnfjáreigendafunda þeirra stærstu þegar kom að uppgjöri í árslok 2010. Fjáreignir voru um 130% af eigin fé sparisjóðanna frá 2002 til 2006 en 90% í árslok 2007, þrátt fyrir að fjáreignir hafi aukist milli ára. Hlutfall fjáreigna lækkaði þar sem eigið fé jókst meira en fjáreignir á árinu 2007, meðal annars vegna hærri stofnfjáraukninga en áður höfðu þekkst.

Mynd 3. Fjáreignir sparisjóðanna og hlutfall þeirra af eigin fé 2001–2011.[71]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hlutir í hlutdeildarfyrirtækjum	4.809.561	3.662.734	3.538.118	5.350.724	8.113.759	18.952.202	8.499.408	2.601.493	3.329.185	135.000	154.572
Hlutabréf og verðbréf með breytil. tekjum	9.378.659	6.498.611	8.983.040	12.701.535	27.125.797	54.448.438	79.149.587	20.045.627	8.269.719	1.123.186	1.078.726
Markaðsskuldabréf o.fl. með föstum tekjum	12.325.173	14.944.418	13.325.456	14.642.838	14.507.682	19.067.382	26.389.284	25.436.054	21.030.542	2.598.182	2.663.955
Hlutfall fjáreigna af eigin fé	161%	137%	124%	132%	135%	125%	90%	•	•	177%	100%

Vöxtur fjáreigna frá árinu 2003 stafaði fremur af gengisbreytingum hlutabréfa en af nýjum fjárfestingum. Sparisjóðirnir keyptu í Kaupþingi hf. 1986 og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. árið 1998. Þeir seldu síðan fjárfestingarbankann árið 2000 og sumir þeirra seldu eignarhlut sinn í SP-fjármögnun hf. til Landsbanka Íslands hf. árið 2002. Sumir sparisjóðanna seldu bréf sín í Kaupþingi hf. eftir að þau höfðu verið skráð á markað. Þá stofnuðu nokkrir sparisjóðir eignarhaldsfélag, sem síðar varð þekkt undir nafninu Exista hf., utan um eign sína í Kaupþingi hf. árið 2001. Hlutabréf Exista hf. voru síðar skráð á markað, eða í september 2006. Gengishækkanir bréfa í Kaupþingi banka hf. og Exista hf. voru mikill drifkraftur að baki stækkunar fjáreignasafns sparisjóðanna og þegar farið var að færa Sparisjóðabankann á gangvirði árið 2007 jókst virði verðbréfaeignar sparisjóðakerfisins enn meira. Frá árslokum 2001 til ársloka 2007 jukust fjáreignir sparisjóðanna úr 26 milljörðum króna í 114 milljarða króna, eða sem nam 88 milljörðum króna. Þar af voru 64 milljarðar króna vegna gengishækkana en 27 milljarðar króna vegna nýrra fjárfestinga.

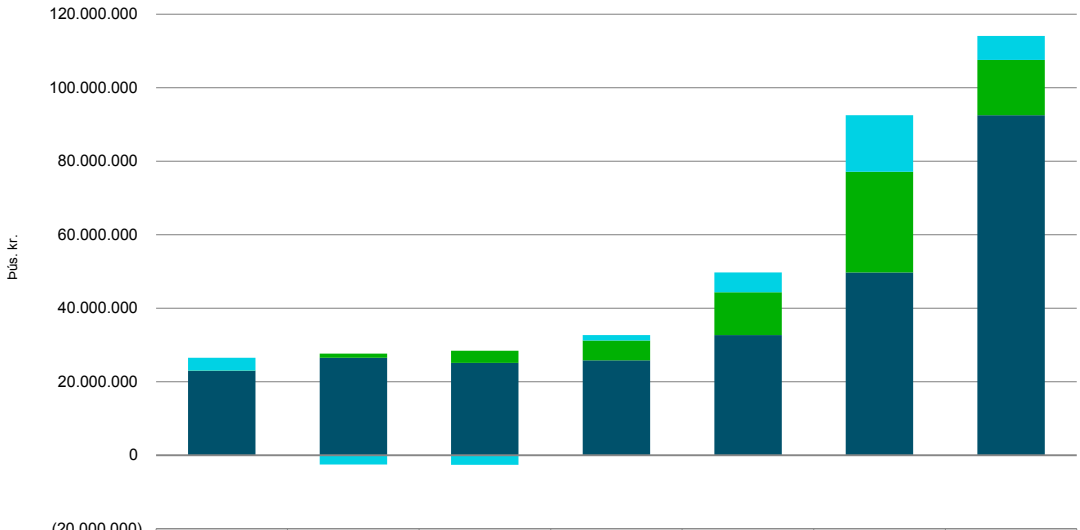
Stórar nýfjárfestingar frá árinu 2005 tengdust því að fyrirtæki sem sparisjóðirnir áttu hlut í sameinuðust öðrum. Til að mynda sameinuðust FSP hf. og VBS Fjárfestingarbanki hf. á árinu 2007. Í lok sama árs sameinuðust Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Vestfirðinga og Sparisjóður Húnaþings og Stranda en margir sparisjóðir áttu hlut í Sparisjóði Vestfirðinga eftir að Tryggingasjóður sparisjóða og sparisjóðirnir lögðu honum til stofnfé árið 2004.

„Í okkar huga var rekstur sparisjóðanna kominn í öngstræti um þetta leyti [árið 2007, þegar viðskiptaráðherra skipaði nefnd til að yfirfara löggjöf um sparisjóðina]. Árum saman höfðu tekjur af kjarnastarfsemi ekki staðið undir rekstrinum. Þeir höfðu lifað á fjárfestingabankastarfsemi og það var meira að segja svo slæmt að ég tel mig muna eftir einum sparisjóði þar sem tekjur af kjarnastarfsemi dugðu ekki fyrir stjórnarlaunum, heldur voru það fjárfestingatekjur sem héldu þeim sparisjóði uppi.“

Skýrsla Kjartans Gunnarssonar, skrifstofustjóra í viðskipta- og efnahagsráðuneytinu, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

71. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

Mynd 4. Vöxtur fjáreigna vegna gengishagnaðar annars vegar og nýfjárfestinga hins vegar 2001–2007.[72]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aukning fjáreigna vegna nýrra fjárfestinga	3.467.067	(2.504.760)	(2.581.535)	1.481.267	5.448.596	15.316.150	6.486.542
Árleg afkoma fjáreigna	73.697	1.097.129	3.322.386	5.367.216	11.603.545	27.404.634	15.083.715
Samtala fjáreigna fyrra árs	22.972.630	26.513.394	25.105.763	25.846.614	32.695.097	49.747.238	92.468.022

Þegar Exista hf. var skráð á markað haustið 2006 og virði þess hækkaði mikið, var tekist á um það innan margra sparisjóða sem áttu hlutabréf í félaginu hvort, og þá hvenær, væri heppilegt að selja þau. Bréf í Kaupþingi banka hf. og Exista hf. höfðu skilað sparisjóðunum miklum tekjum, að mestu bókfærðan óinnleystan hagnaðan, en minni sparisjóðir höfðu margir hagnast á sölu hlutabréfa í þessum félögum. Uppi voru sjónarmið um hvort enn væri hægt að fá meiri ávöxtun af eigninni með því að eiga hana lengur eða hvort betra væri að selja hluti strax. Ákveðnir aðilar innan sparisjóðakerfisins töldu nauðsynlegt að skila mjög góðri ávöxtun til stofnfjárhafa sparisjóðsanna og þar léku tekjur af verðbréfaeign stórt hlutverk:

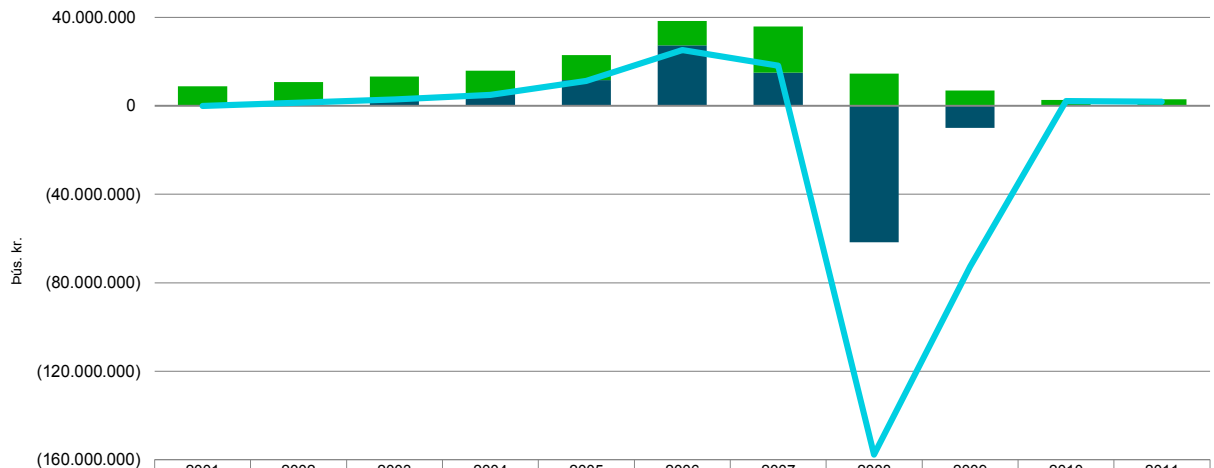
> Stefnan var fyrst og fremst varðandi þessar tvær fjárfestingar en hún var sú að það væri ekki tímabært að selja í Exista og þar með er Kista inni í því máli og hins vegar síðan sú stefna að efla Sparisjóðabankann. Stjórnin mat það þannig [að það væri ekki tímabært að selja í Exista]. […] Við komum þá aftur inn á það sem við töluðum um þegar þetta var orðinn stofnfjársjóður og stofnfjáreigendur vildu fá hagnað, ekki fengu þeir hagnað af stofnfjárbréfunum út úr reglulegri starfsemi [Sparisjóðsins í Keflavík].[73]

Lengi vel höfðu sparisjóðirnir tiltölulega litlar tekjur af fjáreignum. Árin 2000–2002 einkenndust af lækkunum á gengi hlutabréfa, bæði á Íslandi og erlendis, en hlutabréf féllu í verði frá því í mars 2000 fram að fyrsta ársfjórðungi ársins 2003. Árið 2001 féllu nær allar tekjur sparisjóðanna undir aðra liði en þá sem tengjast fjáreignum. Aðallega var þar um að ræða hreinar vaxtatekjur en einnig hreinar þóknanatekjur. Sama ár var rekstrarniðurstaða sparisjóðanna lítilsháttar tap. Árið eftir var mun meiri hagnaður af rekstri sparisjóðanna en árið áður, fyrst og fremst vegna stóraukinna tekna af fjáreignum. Á árunum 2003–2007 var afkoma af fjáreignum sparisjóðanna betri en af öðrum rekstrarþáttum þeirra fyrir skatt.[74] Ekki verður þó fullyrt að rekstur sparisjóðanna hefði ekki skilað neinum hagnaði ef tekjur af fjáreignum hefðu ekki komið til. Sparisjóðirnir hefðu getað nýtt fjármagnið sem bundið var í fjáreignum til annarra fjárfestinga, til dæmis frekari útlána. Hins vegar skiluðu fáar, ef nokkrar, aðrar eignir sparisjóðanna jafngóðri ávöxtun og fjáreignir á árunum 2001–2007.

Á mynd 5 er annars vegar horft til annarra hreinna rekstrartekna og afkomu af fjáreignum hins vegar. Þær eru bornar saman við afkomu sparisjóðsins fyrir skatt, þ.e. samtölu annarra hreinna rekstrartekna og afkomu af fjáreignum, sem mynda hreinar rekstrartekjur, að frádregnum rekstrargjöldum (sjá mynd á spássíu).

72. Hér er um að ræða nálgun þar sem með nýjum fjárfestingum er átt við mismun á heildarstöðu fjáreigna í upphafi og lok árs, leiðréttan fyrir afkomu af fjáreignum á árinu. Upplýsingar eru úr ársreikningum sparisjóðanna fyrir tímabilið.
73. Skýrsla Geirmundar Kristinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 12. ágúst 2013.
74. Myndin vantelur 7,3 milljarða króna í söluhagnað sem Byr sparisjóður og Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis höfðu af sölu eignarhluta í Icebank hf. síðla árs 2007.

Mynd 5. **Afkoma af fjáreignum og rekstri sparisjóðanna 2001–2011.**[75]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aðrar hreinar rekstrartekjur	8.719.018	9.694.312	9.868.464	10.509.043	11.373.520	10.975.015	20.780.257	14.613.395	6.918.667	2.599.860	2.561.072
Afkoma af fjáreignum	73.697	1.097.129	3.322.386	5.367.216	11.603.545	27.404.634	15.083.715	(61.726.202)	(9.922.963)	130.626	379.493
Hagnaður (tap) fyrir skatta	(46.380)	1.501.889	2.962.635	4.885.233	11.275.029	25.180.222	18.153.674	(157.668.496)	(72.600.090)	2.123.006	1.851.931

	Hreinar vaxtatekjur	Aðrar hreinar rekstrar-tekjur
+	Hreinar þjónustutekjur	
+	Aðrar rekstrartekjur	
+	Tekjur af fjáreignum	
=	Hreinar rekstrartekjur	
-	Rekstrargjöld	
=	Afkoma fyrir skatt	

Á mynd 5 er hreinum tekjuliðum því skipt upp í tvo hópa og áhrif þeirra á afkomu fyrir skatt borin saman. Ekki er áætlað hver hlutur hvors tekjuflokks um sig var í rekstrargjöldunum. Aðrar hreinar rekstrartekjur samanstanda af hreinum vaxta- og þóknanatekjum og öðrum tekjum. Afkoma af fjáreignum er samanlagt tap og hagnaður af fjáreignum þess árs. Sá hluti vaxtagjalda sem fellur til vegna lána sem fjármagna fjárfestingar er óþekktur og hann telst til almennra vaxtagjalda. Eru hreinar vaxtatekjur lægri og afkoma af fjáreignum hærri sem því nemur. Þá fellur söluhagnaður af fjáreignum yfirleitt undir aðrar hreinar rekstrartekjur í ársreikningum sparisjóðanna, með nokkrum undantekningum, og eru aðrar hreinar rekstrartekjur því hærri og afkoma af fjáreignum lægri en sem því nemur. Upplýsingar um söluhagnað af verðbréfum sparisjóða eru takmarkaðar, en þær koma fram í köflunum um hvern sparisjóð (17.–30. kafla). Eins og fjallað er um hér aftar var meiri hluti söluhagnaðar af verðbréfum endurfjárfestur í öðrum verðbréfum vegna skattalegs hagræðis og því jókst verðbréfaeign iðulega sem nam söluhagnaði. Rannsóknarnefndin hefur ekki metið óbeinan kostnað við verðbréfaeign, svo sem fórnarkostnað.

Ávöxtunarkrafa gerð til eignarhluta

Raunverulegur kostnaður vegna fjáreigna er matskenndur. Hann kemur almennt ekki fram í ársreikningum, en eignarhlutir binda fé sem sem gefur ekki fastar tekjur heldur skilar gengishækkunum eða arðgreiðslum. Það fé væri ella hægt að nýta til uppgreiðslu lána eða til annarra fjárfestingartækifæra, til dæmis í útlánum, fasteignum o.fl.

Kostnað fjárbindingarinnar er hægt að meta með því að áætla þá ávöxtunarkröfu sem hægt væri að gera til fjárins. Þar má styðjast við ávöxtunarkröfu ríkisbréfa að viðbættu álagi sem endurspeglar áhættu eignarhluta umfram ríkisbréf. Ávöxtunarkrafa ríkisbréfa er breytileg og fer meðal annars eftir tímalengd þeirra og því hvaða ríki er um að ræða. Álag vegna áhættu eignarhluta er matskennt. Í reynd er oft stuðst við sögulega umframávöxtun hlutabréfa á hlutabréfamarkaði í Bandaríkjunum. Þá er álitamál hvort rétt sé að nota álag í Bandaríkjunum fyrir íslensk hlutabréf, en þar er lagaumhverfi og umsvif viðskipta allt annað en hér. Einnig skiptir máli hversu langt tímabil sögulegrar ávöxtunar er stuðst við.

Í endurskoðunarskýrslum sparisjóðanna eru dæmi um að mat hafi verið lagt á fórnarkostnað við að eiga verðbréf:

> Bókfært verð eignarhluta í Kaupþingi nemur 2.557. millj. kr. en auk þess á sparisjóðurinn hlut í Kaupþingi í gegnum SP eignarhaldsfélagið og er markaðsvirði þess hlutar 691 millj. kr. Í því felst umtalsverð fjárbinding að eiga þessi hlutabréf og hefur það veruleg áhrif á rekstur SPRON og á árinu 2001 eru áhrifin þannig að væru þessir fjármunir bundnir í útlánum með 12% vöxtum hefðu vaxtatekjur verið hærri sem nemur 389 millj. kr.*

75. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

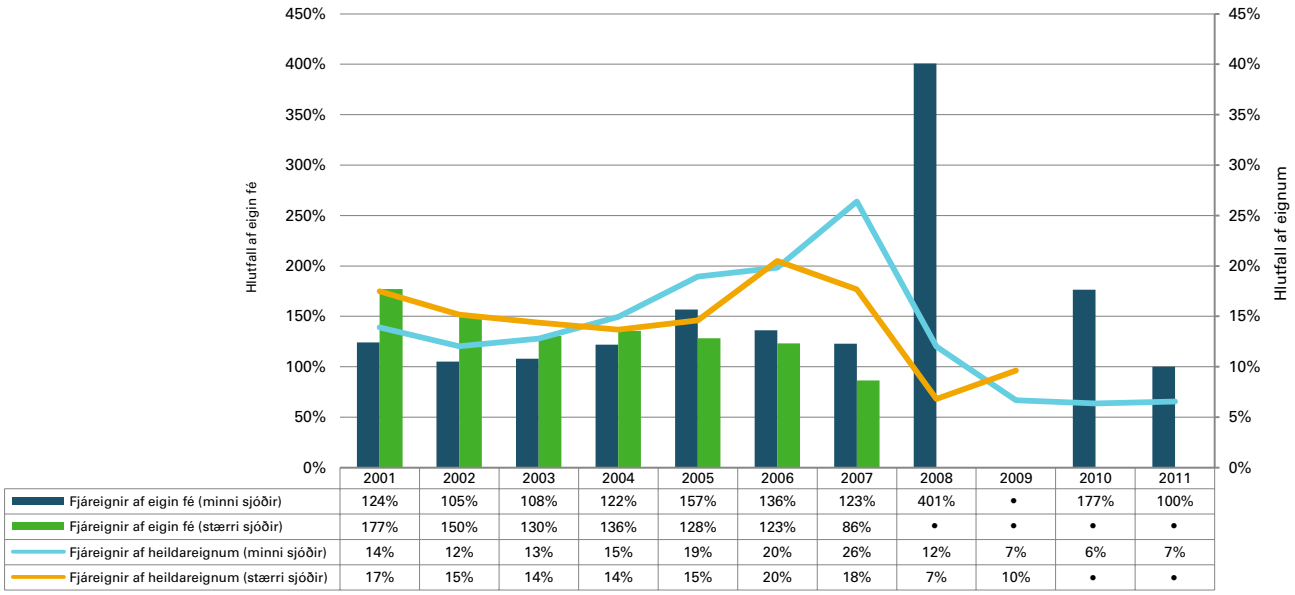
Í endurskoðunarskýrslu fyrir sama sparisjóð þremur árum seinna var metið hversu mikið vaxtamunur sparisjóðsins myndi aukast ef hlutabréf yrðu seld og andvirðið fjárfest sem útlán þar sem ávöxtunarkrafan væri 6%.** Mismunurinn á áætluðum vaxtamun felst fyrst og fremst í mismunandi mati á eðlilegu áhættuálagi.

Það er snúið að meta kostnað vegna fjárbindingar eigna sem hækka mikið í virði. Til álita kemur hvort miða eigi við kaupverð og áætlaða árlega ávöxtun frá kaupdegi, eða hvort uppfæra eigi markaðsvirði árlega. Seljanleiki eigna hefur áhrif á þá ávöxtunarkröfu sem hægt er að gera til þeirra. Að öllu jöfnu eru óskráðar eignir ekki jafnverðmætar og skráðar eignir. Exista-sparisjóðirnir stóðu einnig frammi fyrir því að ef þeir seldu eignina gæti það valdið söluþrýstingi þannig að markaðsvirði félagsins lækkaði. Það dregur úr seljanleika bréfanna.

* Skýrsla um endurskoðun ársreiknings Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir árið 2001.

** Skýrsla KPMG hf. um endurskoðun ársreiknings Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 2004.

Mynd 6. **Fjáreignir stærri og minni sparisjóða í árslok 2001–2011.**[76]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fjáreignir af eigin fé (minni sjóðir)	124%	105%	108%	122%	157%	136%	123%	401%	•	177%	100%
Fjáreignir af eigin fé (stærri sjóðir)	177%	150%	130%	136%	128%	123%	86%	•	•	•	•
Fjáreignir af heildareignum (minni sjóðir)	14%	12%	13%	15%	19%	20%	26%	12%	7%	6%	7%
Fjáreignir af heildareignum (stærri sjóðir)	17%	15%	14%	14%	15%	20%	18%	7%	10%	•	•

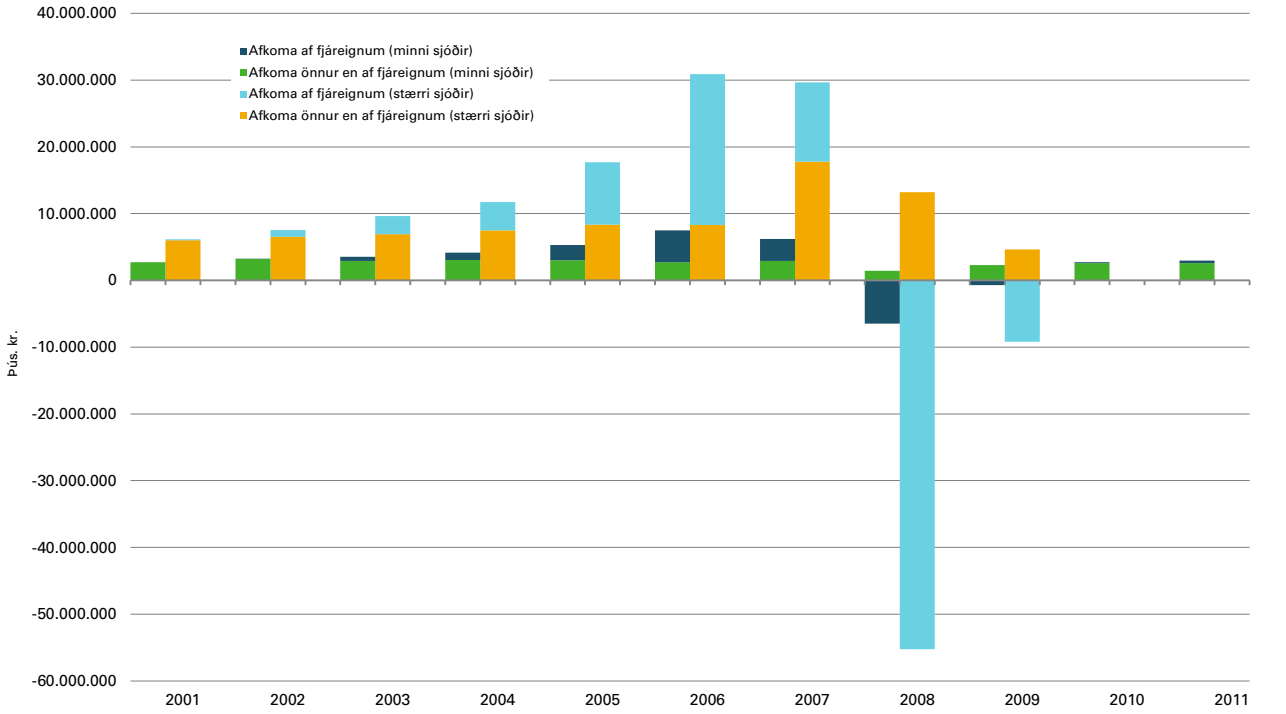
Fjáreignir minni sparisjóða voru um fjórðungur af fjárfestingum sparisjóðakerfisins 2001–2005, 18% í árslok 2006 og 15% í árslok 2007. Hlutfall fjáreigna af heildareignum var áþekkt hjá minni og stærri sparisjóðum, iðulega á bilinu 12–20% í árslok 2001–2006. Í árslok 2007 voru fjáreignir hins vegar orðnar 26% af heildareignum minni sparisjóða og 18% af heildareignum þeirra stærri. Þar hafði mest vægi sala Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Byrs sparisjóðs á eignarhlut þeirra í Sparisjóðabankanum á árinu 2007. Kaupendur voru flestir utan sparisjóðakerfisins en nokkrir sparisjóðir juku við hlut sinn, bæði stærri og minni sparisjóðir.

Á árunum 2001–2006 reiddu stærri sparisjóðir sig hlutfallslega meira á afkomu af fjáreignum en minni sparisjóðir. Þetta breyttist árið 2007 þegar afkoma af fjáreignum minni sparisjóða varð 22% af hreinum rekstrartekjum meðan hún var 14% hjá þeim stærri. Áhrif Kistu – fjárfestingarfélags ehf. á stærri sparisjóði hafði þar mikil áhrif til lækkunar, en töluvert tap varð af rekstri fjárfestingarfélagsins á árinu. Gengishagnaður verðbréfa var einnig minni vegna sölu á eignarhlutum í Sparisjóðabankanum og aðrar tekjur meiri en áður vegna söluhagnaðar tveggja stærstu sparisjóðanna af þeirri eign, en hann nam 7,3 milljörðum króna.[77]

76. Tölur úr ársreikningum sparisjóðanna 2001–2011.

77. Hér er þó rétt að nefna að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Byr sparisjóður bókfærðu töluverðan söluhagnað af eignarhluta sínum í Sparisjóðabankanum á árinu 2007, en hann var ekki færður undir tekjur af fjáreignum í ársreikningi, heldur „aðrar tekjur“. Fjallað er um sölu þessara sparisjóða á eignarhlutnum í 17. og 18. kafla.

Mynd 7. **Afkoma af fjáreignum og önnur afkoma sparisjóðanna 2001–2011.**[78]



Hlutfallslega lítil áhrif fjáreigna á afkomu minni sparisjóða má meðal annars rekja til þess að margir þeirra seldu hluti sína í Kaupþingi hf., Exista hf. og öðrum fjármálafyrirtækjum á árunum 2000–2004. Gengishækkanir þessara bréfa í Kauphöllinni höfðu því minni áhrif á þá en stærri sparisjóðina. Sparisjóður Suður-Þingeyinga, Sparisjóður Siglufjarðar og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis seldu hluti sína í Kaupþingi hf. og Sparisjóður Vestmannaeyja hluta eignar sinnar í sama banka. Sparisjóður Svarfdæla seldi hluti í Kaupþingi hf., Frjálsa fjárfestingarbankanum og í SP-Fjármögnun hf.; Sparisjóður Ólafsfjarðar seldi í Kaupþingi hf., SP-Fjármögnun hf. og Alþjóða líftryggingarfélaginu hf.; Sparisjóður Norðfjarðar seldi hluta af eign sinni í Kaupþingi banka hf., öll hlutabréf sín í Alþjóða líftryggingarfélaginu hf. og í Scandinavian Holding S.A.; Sparisjóður Höfðhverfinga seldi hluti sína í SP-Fjármögnun hf., Scandinavian Holding S.A., Alþjóða líftryggingarfélaginu hf. og Kaupþingi banka hf.; og, Sparisjóður Bolungarvíkur seldi hluti sína í Scandinavian Holding S.A. og Kaupþingi hf.

Árið 2005 eignaðist Kaupþing banki hf. nær alla hluti í Alþjóða líftryggingarfélaginu og keypti þá meðal annars af Sparisjóði Vestfirðinga, Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis, Sparisjóðnum í Keflavík, Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóði Mýrasýslu, Sparisjóði Vestmannaeyja, Sparisjóði Húnaþings og Stranda, Sparisjóði Bolungarvíkur, Sparisjóði Hornafjarðar og nágrennis, nb.is-sparisjóði og Sparisjóðabankanum.

Í júní 2001 var SP-eignarhaldsfélag ehf. stofnað til þess að halda utan um hluta af eignarhlut eigenda þess í Kaupþingi banka hf., en þeir voru Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Mýrasýslu, Sparisjóður Húnaþings og Stranda, Sparisjóður Siglufjarðar, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestfirðinga og Sparisjóðabanki Íslands hf. SP-eignarhaldsfélag ehf. varð síðar Meiður ehf. og svo Exista hf. og mynduðu þessir sparisjóðir, að undanskildum Sparisjóði Siglufjarðar sem seldi eignarhlut sinn í félaginu á árinu 2005, hóp sem gjarnan var kallaður „Exista-sparisjóðirnir“ og síðar „Kistu-sparisjóðirnir“.

„Ákvörðunin var sú að ef við ætluðum að eiga varanlegar eignir í einhverjum fyrirtækjum, sem sagt inni í okkar efnahag, væri það meira í einhverjum smábankaþjónustufyrirtækjum eins Sparisjóðabankanum,Verðbréfastofunni og þessum samstarfsfyrirtækjum sparisjóðanna. Síðan leit maður á hitt inni í veltubókinni.“

Skýrsla Ólafs Elíssonar, sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Vestmannaeyja, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Söluhagnaður af sölu fjáreigna á árunum 2001–2005 bætti eiginfjárstöðu margra sparisjóða. Eignarhlutir voru gjarnan færðir í fjárfestingarbók og endurspeglaði bókfært virði þeirra kaupverð hlutanna en ekki markaðsvirði þeirra. Við sölu eignarhlutanna innleystu sparisjóðirnir töluverðan hagnað umfram bókfært virði eignanna og við það stækkaði efnahagsreikningur þeirra. Reyndar færðu margir sparisjóðir hluta af verðbréfum sínum úr fjárfestingarbók yfir í veltubók, en við þá breytingu voru eignarhlutirnir færðir á

78. Ársreikningar sparisjóðanna 2001–2011.

markaðsvirði í stað kaupverðs. Þannig var hægt að tekjufæra uppsafnaðan hagnað, þ.e. mismun milli kaupverðs og markaðsverðs, með tilflutningi eigna í bókhaldi. Má þar til að mynda nefna að Sparisjóðurinn í Keflavík færði eignarhlut sinn í Kaupþingi banka hf. úr fjárfestingarbók í veltubók árið 2001. Þá færðu Sparisjóðurinn í Keflavík og Sparisjóður Mýrasýslu hluta eignar sinnar í Meiði ehf. í veltubók á árinu 2003. Sparisjóður Svarfdæla færði hlut sinn í sama félagi úr fjárfestingarbók í veltubók á árunum 2004 og 2005. Með lögum nr. 28/2004 varð heimilt að færa óskráð bréf á gangvirði, væru þau færð í veltubók.

Með tilflutningi eigna í bókhaldi var hægt að tekjufæra uppsafnaðan hagnað

Áhrif þess að selja bréf úr fjárfestingarbók eða flytja þau yfir í veltubók voru þau sömu ef markaðsvirði var hærra en bókfært virði, þ.e. hækkun eigin fjár. Sala bréfa innleysti raunverulegan hagnað en færsla milli fjárfestingar- og veltubókar var bókfærð uppfærsla eigna. Sparisjóðir gátu nýtt söluhagnað af hlutabréfum til þess að auka útlán sín, kaupa skuldabréf eða ráðast í enn frekari fjárfestingar. Raunin varð sú, vegna ákvæða skattalaga, að margir sparisjóðir kusu að endurfjárfesta söluhagnað af verðbréfum í öðrum verðbréfum. Verðbréfaeign sparisjóða sem seldu hlutabréf á árunum 2001–2005 og tóku ekki þátt í fjárfestingum Exista-sparisjóðanna minnkuðu ekki að umfangi þrátt fyrir sölur. Einhverjir sparisjóðir fjárfestu í fjárfestingarsjóðum, aðrir í skuldabréfum og enn aðrir í öðrum eignarhlutum. Í raun voru fæstar þessar fjárfestingar öruggar þegar íslensku viðskiptabankarnir féllu haustið 2008. Þá töpuðu eigendur skuldabréfa jafnt sem hlutabréfa og tap varð af íslenskum eignum sem erlendum. Tapið var þó mismikið og samsetning eignasafns gat haft mikið að segja.

Frestun skattgreiðslu af söluhagnaði hlutabréfa

Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga nr. 90/2003 telst hagnaður af sölu hlutbréfa að fullu til skattskyldra tekna á söluári, óháð því hvenær bréfin voru keypt. Fram á mitt ár 2008 var í 5. mgr. greinarinnar kveðið á um að lögaðilum, sbr. 1. mgr. 2. gr. tekjuskattslaga, væri heimilt að fresta tekjufærslu söluhagnaðar af sölu hlutabréfa um tvenn áramót frá söludegi. Ef keypt voru önnur hlutabréf í stað hinna seldu innan þess tíma færðist söluhagnaðurinn til lækkunar á kaupverði bréfanna, en næmi kaupverð nýju bréfanna lægri fjárhæð en söluhagnaðurinn, taldist mismunurinn til skattskyldra tekna. Ef hlutabréf voru ekki keypt innan tilskilins tíma taldist söluhagnaðurinn til skattskyldra tekna á öðru ári frá því að hann myndaðist. Þannig var hægt að fresta skattlagningu söluhagnaðarins með því að fjárfesta á ný í hlutabréfum og færa söluhagnaðinn til lækkunar á virði bréfanna. Þetta ákvæði var hvati til þess að sparisjóðirnir frestuðu skattgreiðslum af söluhagnaði hlutabréfa og endurfjárfestu.

Áhættustýring miðar gjarnan að því að dreifa eignum með tilliti til eðlis þeirra, líftíma, áhættu og ávöxtunar, mynta, o.fl. Áhættustýringu er ekki endilega ætlað að minnka áhættu, heldur skilgreina áhættumarkmið sem endurspegla þá ávöxtun sem sóst er eftir og halda áhættu innan þeirra marka. Almennt er samhengi milli meiri áhættu og hærri ávöxtunar. Í sparisjóðakerfinu voru nokkrar stórar fjárfestingar veigamestar í góðri afkomu þess fram til ársins 2007 og tap af þeim árið 2008 önnur aðalástæða þess mikla taps sem varð í sparisjóðakerfinu það árið.

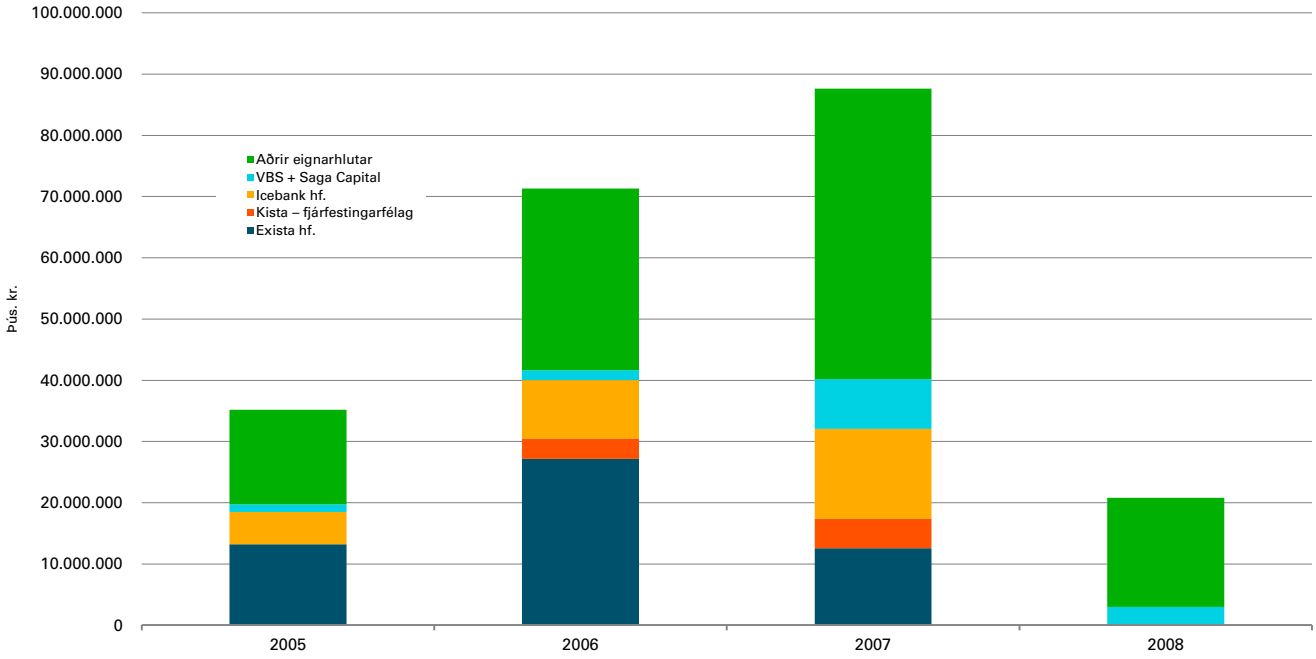
Áhættustýring

Eins og fram hefur komið í þessum kafla, höfðu sparisjóðirnir tekjur af Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. (Scandinavian Holding S.A.) og Kaupþingi banka hf. um og upp úr aldamótum. Sala á stórum eignarhlut í SP-Fjármögnun hf. og Alþjóða líftryggingafélaginu hf. skilaði mörgum sparisjóðum einnig ágætum söluhagnaði stuttu síðar.

Á árunum 2005–2008 höfðu VBS Fjárfestingarbanki hf., Saga Capital Fjárfestingarbanki hf., Sparisjóðabanki Íslands hf. (Icebank hf.), Exista hf. og Kista – fjárfestingarfélag ehf. mest áhrif á rekstur og efnahag sparisjóðakerfisins en mismikil þó milli sparisjóða. Í árslok 2007 voru eignarhlutir í þessum fimm félögum 46% af eignarhlutum allra sparisjóða, en afkoma vegna þeirra var 46–77% af afkomu vegna eignarhluta sparisjóðanna á árunum 2005–2008.[79]

79. Hér eru ótalin áhrif Sparisjóðs Vestfirðinga og Sparisjóðs Húnaþings og Stranda á árunum 2005 og 2006 en þeir, og síðar dótturfélög þeirra, voru meðal Exista-sparisjóðanna. Upp á vantar hluta tekna Byrs sparisjóðs af fjáreignum á árunum 2005–2007 og áhrif eignanna á tekjur sparisjóðanna því meiri en hér eru gefin upp.

Mynd 8. **Bókfærðir eignarhlutar sparisjóðanna 2005–2008.**[80]



„Ég held kannski að það sem flýtti fyrir því að þeir féllu var að þeir voru að stórum hluta farnir að haga sér meira eins og banki hvað þetta varðar, voru ekki með þessa gömlu sparisjóða-hugsun, að taka við innlánum hjá nær-samfélaginu og lána það út til nærsam-félagsins, heldur voru farnir að starfa meira eins og bankar, fjármagna sig með skuldabréfum og því miður að haga sér að stærra leyti eins og fjárfestingar-bankar. Þeir voru komnir með alltof stóran hluta af sínum efnahag í fjárfest-ingarbankastarfsemi. Þegar spilaborgin byrjaði að hrynja þá hrundu auðvitað allar þær eignir og kannski, ef þeir hefðu verið gamaldags og hallærislegir áfram og ekki farið í að fjárfesta svona mikið í ótengdum rekstri og þ.a.l. ekki þurft að fjármagna sig að svona stórum hluta, þá er ég ekkert viss um að þeir hefðu fallið svona rosalega. Þeir hefðu vissulega lent í útlánatöpum eins og allir aðrir sem er kannski afleiðing svona hruns þar sem greiðendahópurinn sem slíkur versnar aðeins, en ég veit ekki hvort eiginfjár-styrkur þeirra hefði verið nægur til að standa það af sér svo almennilegt sé, ef við klippum fjárfestingaeignirnar og skuldirnar á móti út fyrir sviga.“

Skýrsla Jóns Helga Péturssonar, fyrr-verandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Höfðhverf-inga, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Á árunum 2005–2007 myndaði eign sparisjóðanna í fyrrnefndum fimm félögum 46–58% eignarhluta þeirra. Eignarhlutur í Exista hf. var þar langstærstur árin 2005 og 2006 þegar hann einn nam tæpum 40%. Þegar eignarhlutir fimm sparisjóða í Exista hf. komust í eigu Kistu – fjárfestingarfélags ehf. á árinu 2007 minnkaði hlutur Exista hf. en hlutur Kistu – fjárfestingarfélags ehf. jókst. Virði Sparisjóðabankans (Icebank hf.) hækkaði á árinu þegar farið var að færa hann með gangvirðisaðferð í stað hlutdeildaraðferðar. Við það varð hann 17% af eignarhlutum sparisjóðanna. Eign minni sparisjóðanna í þessum fimm fyrirtækjum var hlutfallslega minni en eign allra sparisjóðanna í sömu fyrirtækjum í árslok 2005. Hins vegar var hlutur þeirra orðinn meiri í árslok 2006 og 2007. Í árslok 2007 voru eignarhlutir í félögunum fimm 72% af eignarhlutum minni sparisjóða en 46% af eignarhlutum allra sparisjóðanna.

Í umfjöllun um fjárfestingar í köflum um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóðinn í Keflavík og Sparisjóð Mýrasýslu er vikið að beinni og óbeinni eign þessara sparisjóða í Exista hf. Er það gert til þess að varpa betra ljósi á það hversu mikil verðbréfaáhætta spari-sjóðanna var af þessari eign, en óbeint eignarhald á hlutunum í gegnum Kistu – fjárfestingar-félag ehf. gerir myndina af heildaráhættunni óskýrari.[81] Þá var stór hluti fjárfestinga Sparisjóðabankans bundið í Exista hf. og það hafði áhrif á virði Sparisjóðabankans á bókum sparisjóðanna.[82]

Á mynd 9 er reiknað markaðsvirði eignarhluta sparisjóðanna í Exista hf. í beinni eign og óbeinni eign í gegnum Sparisjóðabankann og Kistu – fjárfestingarfélag ehf.[83] Í árslok 2005 var hlutfall Exista-eignarinnar 50% af eigin fé sparisjóðanna en hækkaði í 57% ári síðar með skráningu félagsins á markað og þeim gengishækkunum sem urðu í kjölfarið. Í lok árs 2007 var eignin í Exista sem hlutfall af eigin fé ekki nema helmingur af því sem hún var árið áður. Kom þar til minni hlutdeild sparisjóðanna í Exista-bréfum Sparisjóðabankans og mun sterkari eiginfjárstaða sparisjóðanna en áður, meðal annars vegna stofnfjáraukninga.

Fjárfestingar sparisjóðakerfisins voru að miklu leyti bundnar í fáum fjárfestingum og meiri hluti þeirra í einni, Exista hf. Því skal þó haldið til haga að ekki áttu allir sparisjóðir hluta-bréf í Exista hf. og var meiri hluti bréfanna í höndum þriggja stærstu sparisjóðanna. Hins

80. Byggt á ársreikningum sparisjóðanna og sundurliðunum úr bókhaldi þeirra sem afhentar voru rannsóknarnefndinni.

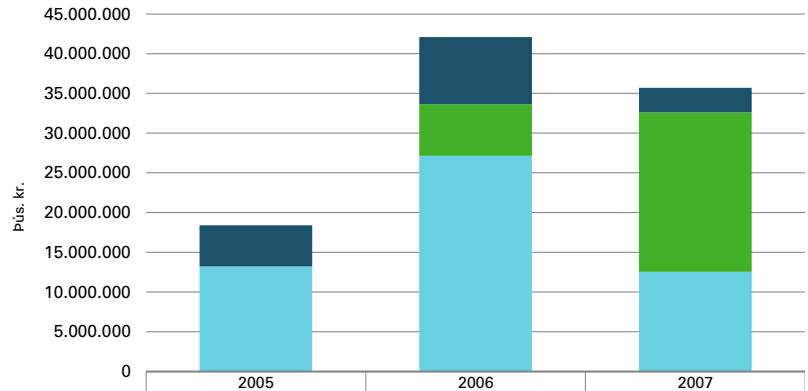
81. Einkum og sér í lagi vegna þess að þegar á reyndi ábyrgðust sparisjóðirnir stóran hluta skulda Kistu – fjárfestingarfélags ehf. og félagið því í reynd ekki með takmarkaða ábyrgð.

82. Um Sparisjóðabanka Íslands og þátt Exista hf. í afkomu hans er fjallað í 31. kafla.

83. Í lok árs 2007 hafði Sparisjóðabankinn selt hluta eignar sinnar í Exista hf. til Kistu og eignarhlutur sparisjóðanna í bankanum hafði minnkað töluvert. Þess vegna er hlutur Sparisjóðabankans á þessum tíma lítill. Þá skal bent á að bókfært virði hluta í Exista hf. árið 2005 var háð mati, þar sem bréfin voru óskráð og því ekki um eiginlegt markaðsverð að ræða.

vegar var áhættudreifing minni sparisjóða í eignarhlutum síst meiri en hjá þeim stærri, því hlutfall fimm stærstu eignanna var töluvert hærra hjá minni sjóðunum á árunum 2006 og 2007. Almennt er áhætta minni ef eignasafn er dreifðara.

Mynd 9. **Markaðsvirði eignarhluta sparisjóðanna í hlutabréfum Exista hf. með beinum og óbeinum hætti 2005–2007.**[84]



	2005	2006	2007
Existahlutir í Sparisjóðabankanum	5.193.629	8.433.090	3.092.606
Existahlutir í Kistu	•	6.503.040	20.062.978
Bein eign sparisjóðanna í Exista hf.	13.216.143	27.148.810	12.563.294
Exista/eigið fé	50%	57%	28%

„Ég er ekki sammála að þetta hafi verið í einni körfu. Hvað var Exista-eignin í mörgum félögum? Kaupþing, Skipti, norsku tryggingarfélögin, ég man ekki allt sem Exista átti í. Ef við hefðum t.d. selt og keypt önnur bréf, hvaða félög stóðu upp úr eftir hrunið önnur en Össur og Marel? Ég viðurkenni það að maður hefði hagað sér öðruvísi í sambandi við þetta, hefði maður vitað hvað var að gerast en þegar menn voru að fara yfir þetta á þessum tíma og vissu ekki að það var eitthvert hrun framundan þá var þetta metið á þennan hátt, að þarna væri áhættan verulega dreifð með því að eiga áfram í Exista. Menn komu ekki auga á neina aðra samsetningu, aðra en þá að innleysa bara þessa peninga og lána þá út á svæðið og það held ég að mönnum hafi ekki hugnast í þá daga.“

Skýrsla Geirmundar Kristinssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðsins í Keflavík, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Áhættudreifing fyrir tilstilli eignarhlutar í Exista hf.

Í skýrslutökum rannsóknarnefndarinnar kom gjarnan fram hjá forsvarsmönnum Exista-sparisjóðanna að þeir sæju ekkert athugavert við það að hafa fjárfest jafn stóran hluta eignasafns síns og raun bar vitni í einu félagi. Exista hf. hafi verið stórt fjárfestingafélag sem átti eignarhluti í mörgum félögum og eign þess hafi því verið dreifð.

Meiður ehf., forveri Exista hf., var stofnaður til þess að halda utan um eignarhlut nokkurra sparisjóða í Kaupþingi hf. árið 2001 og lengi vel var bankinn stærsta eign félagsins. Hlutfallslegur þáttur Kaupþings banka hf. í efnahag Meiðs ehf./Exista hf. minnkaði síðan eftir því sem fleiri fjárfestingar bættust í safnið. Til að mynda keypti félagið 8,88% hlutafjár í Búnaðarbanka Íslands hf. í maí 2003 en sá banki sameinaðist Kaupþingi banka hf. stuttu síðar. Í lok árs 2004 átti Meiður ehf. um 17% hlut í Kaupþingi Búnaðarbanka hf. og 27,2% hlut í Bakkavör Group hf. Félagið tók upp nafnið Exista ehf. á árinu 2005 og gerði tilboð í Landssíma Íslands. Árið 2006 keypti félagið Vátryggingafélag Íslands hf. og Lýsingu hf.

Í greiningu Landsbankans frá september 2006 kom fram að 42% af efnahag Exista hf. væri bundinn í eign í Kaupþingi banka hf. og 13% í Bakkavör Group hf., samtals um 55%. Eignarhlutur í Símanum var á sama tíma um 4% af efnahag félagsins.* Ári síðar kom fram í greiningu Kaupþings banka hf. á félaginu að 35,7% eigna þess væri í Kaupþingi banka hf., 37,6% í Sampo Group, finnsku tryggingafélagi, 11% í Bakkavör Group hf., 4,2% í Símanum og 2,4% í Storebrand, norsku fjármálafyrirtæki.** Hlutfall fyrirtækjanna í efnahag Exista hf. í lok ársins var lítið breytt.

Exista hf. hafði fjárfest í þó nokkrum fyrirtækjum en meginþorri fjárfestinganna var í nokkrum stórum eignum. Þá var stærstur hluti eignasafnsins bundinn í fjármálafyrirtækjum og áhættudreifing milli atvinnugreina lítil. Þessu var fyrrverandi forstjóri Exista hf. ekki sammála:

> Spyrjandi: Hvernig myndirðu lýsa fjárfestingarstefnu Exista?
>
> Erlendur Hjaltason: Hún var sú að eiga hluti, stóra hluti í félögum sem skiluðu góðu sjóðstreymi, vel rekin félög, og þróast síðan yfir í það að vera félög sem tengdust fjármálaþjónustu, tryggingum og banka, fyrir utan Bakkavör sem var náttúrulega stór eign allan tímann. Svo átti félagið töluverðar eignir í smærri hlutum í smærri félögum eða stærri félögum, aðallega til að ávaxta skammtímaeignir.

84. Byggt á ársreikningum sparisjóðanna og sundurliðunum úr bókhaldi þeirra sem afhentar voru rannsóknarnefndinni.

Spyrjandi: Myndirðu telja að það að eiga bréf í Exista, sem átti þá helst í fjármálafyrirtækjum eins og þú segir, að það eitt og sér gæti talist góð áhættudreifing fyrir fjárfesta?

Erlendur Hjaltason: Það var hægt að líta á það svoleiðis, já.

Spyrjandi: Hvernig þá?

Erlendur Hjaltason: Þessir eignaflokkar sem félagið átti í voru á þeim tíma mjög vel rekin fyrirtæki, eins og Sampo í Finnlandi, Storebrand og Kaupþing.

Spyrjandi: Það eru félög þar sem efnahagsleg áhrif höfðu samhverfar afleiðingar fyrir þau öll.

Erlendur Hjaltason: Já, að vísu eru tryggingafélög öðruvísi áhættulega séð heldur en bankar þannig að það var ágæt áhættudreifing.

Spyrjandi: Ef bankar lenda í vandræðum, þá geta þau lent á tryggingafélögum.

Erlendur Hjaltason: Jú, í skuldabréfaeign, en það hefur bara sýnt sig að það er mjög misjafnt hvernig það gerist. Tryggingafélög hafa almennt ekki farið eins illa út úr [þessu] […] bresk og amerísk tryggingafélög, nema þessi risastóru amerísku sem lentu í þessum vafningamálum. Evrópsk tryggingafélög hafa flest staðið af sér þær kreppur sem komu.***

* Exista – spennandi fjármálaþjónustufyrirtæki, kynningarbæklingur frá greiningardeild Landsbankans, 7. september 2006.

** Exista hf: Right place, waiting for the right time, greining greiningardeildar Kaupþings banka hf., 26. september 2007.

*** Skýrsla Erlendar Hjaltasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina 3. september 2012.

milljarðar króna. Fjáreignir í árslok 2007 námu 133,6 milljörðum króna en útlánin á sama tíma 566,2 milljörðum króna.[85] Þegar upp var staðið töpuðust 66% af fjáreignum eins og þær voru í árslok 2007 á árunum 2008–2011 af tapi fyrir skatta en tap af útlánum á sama tíma var 32% af útlánasafninu eins og það var í árslok 2007.

Afl sparisjóður var eini sjóðurinn sem tapaði ekki á fjáreignum á þessum tíma, enda voru fjárfestingar hans litlar. Í flestum sparisjóðum var tap af fjáreignum lægra hlutfall af tapi fyrir skatta en tap af útlánum. Því var þó öfugt farið hjá Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Höfðhverfinga. Sparisjóði Norðfjarðar og Sparisjóði Suður-Þingeyinga. Samanburður taps af útlánum við tap af fjáreignum segir ekki eingöngu til um áhættu af fjáreignum. Skýring hærri niðurfærslu fjáreigna en útlána gæti allt eins legið í því að útlánasafn viðkomandi sparisjóðs hafi verið tiltölulega traust. Á árunum 2008–2011 tapaðist sparisjóðirnir samtals 60% af verðbréfaeign eins og hún var metin í lok ársins 2007. Exista-sparisjóðirnir töpuðu 61% en aðrir 58%.[86]

Á tímabilinu 2001–2007 voru tekjur sparisjóðanna af fjáreignum 94,6 milljarðar króna á verðlagi ársins 2011 en aðrar hreinar rekstrartekjur 127 milljarðar króna, þar af voru hreinar vaxtatekjur 81,7 milljarðar króna. Á þessum tíma voru útlán að meðaltali 71% eigna sparisjóðakerfisins en fjáreignir 16%. Ávöxtun fjáreigna var því umtalsvert meiri en af útlánum. Góð ávöxtun hlutabréfaeignar sparisjóðanna á árunum 2001–2007 fylgdi að mestu leyti almennri þróun hlutabréfaverðs.

Á árunum 2002–2005 var ávöxtun sparisjóðanna af fjáreignum lakari en ávöxtun íslensku úrvalsvísitölunnar. Þetta kemur til vegna samsetningar eignasafns þeirra, þar sem örfáar eignir í safninu vógu mikið og settu mark sitt á afkomu sparisjóðanna af öllum fjáreignum. Þá voru í eignasafni sparisjóðanna margar óskráðar eignir sem hækkuðu ekki jafnt á við skráðar. Árin 2006 og 2007 var ávöxtun sparisjóðanna af fjáreignum hins vegar betri en úrvalsvísitölunnar. Kemur þar til mikil hækkun bréfa í Exista hf. árið 2006 þegar þau voru skráð á markað, og virðisbreyting á óskráðum bréfum í Sparisjóðabankanum sem voru í fyrsta sinn færð á gangvirði í ársreikningum flestra sparisjóða árið 2007. Í Kauphöllinni urðu mikil umskipti í gengisþróun hlutabréfa árið 2007 en það ár féll vísitalan um 1%. Ári síðar féll hún um 94% og fór verðbréfaeign sparisjóðanna ekki varhluta af almennri lækkun verðbréfa á markaði á því ári.

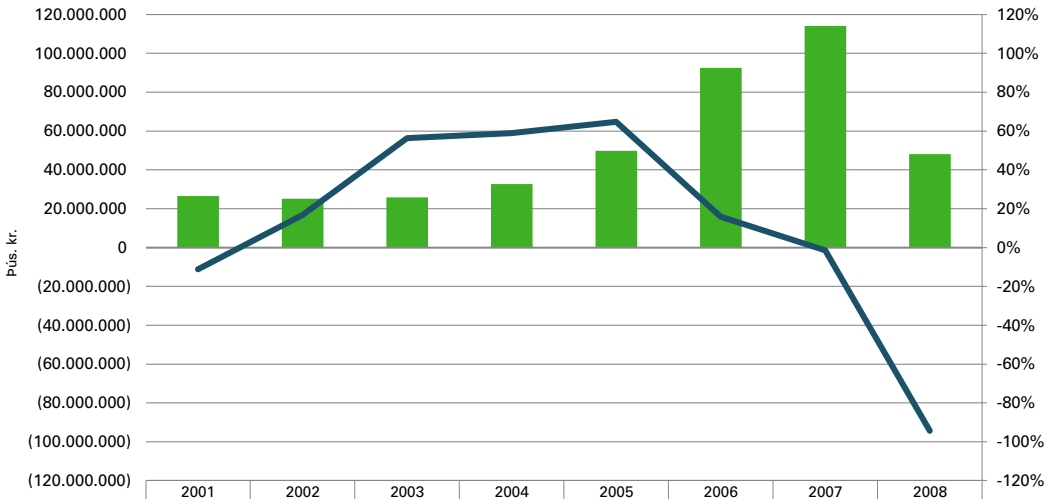
„Við áttum mikið af [skuldabréfum]. Ef þú skoðar í uppgjörinu okkar, þá kemur fram að í fjárfestingarstarfsemi hjá okkur, áttum við 42,9 milljarða. Af því voru 15,6% í Exista, innlend hlutabréf og sjóðir 24,5%, óskráðar eignir 11,4%, erlend hlutabréf og sjóðir 10%, skuldabréf og markaðsvíxlar 28,2%, hlutdeildarfélög 6,1% og afleiður 4,2%. Við töldum að við værum að dreifa áhættunni býsna rétt en þegar þetta hrun hér kemur, þegar allt íslenska efnahagskerfið fer á hliðina, þá er alveg sama í hverju þú átt. Þetta varð einskis virði allt saman.“

Skýrsla Guðmundar Arnar Haukssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

85. Hér er miðað við uppsafnaðan hagnað eða tap af fjáreignum og útlánum á árunum 2008–2011 á verðlagi ársins 2011 og stöðu eigna í árslok 2007 á sama verðlagi.

86. Allar tölur í þessum samanburði hafa verið færðar á verðlag ársins 2011.

Mynd 10. Fjáreignir sparisjóðanna og ávöxtun íslensku úrvalsvísitölunnar 2001–2008.[87]



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fjáreignir sparisjóðanna	26.513.394	25.105.763	25.846.614	32.695.097	49.747.238	92.468.022	114.038.279	48.083.174
Ávöxtun íslensku OMX15 hlutabréfavísitölunnar	-11%	17%	56%	59%	65%	16%	-1%	-94%

10.4 Áhrif fjárfestinga á eiginfjárgrunn

Í 6. kafla þessarar skýrslu er fjallað um lög sem varða skýrslur fjármálafyrirtækja um eiginfjárhlutfall og stórar áhættuskuldbindingar og reglur þar um. Slíkar skýrslur eru ásamt öðrum upplýsingum nýttar til að varpa ljósi á áhættu í rekstri fjármálafyrirtækja.

Í tengslum við fjárfestingar er í þessari skýrslu gjarnan vísað til þess að fjárfestingar hafi áhrif á útreikning eiginfjárhlutfalls. Eiginfjárhlutfall er, í sinni einföldustu mynd, hlutfall eigin fjár af eignum. Það gefur til kynna hversu mikið eigið fé er upp á að hlaupa ef fyrirtæki lendir í fjárhagserfiðleikum. Mjög skuldsett fyrirtæki eru með lágt eiginfjárhlutfall og eru því viðkvæmari fyrir áföllum. Eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja er hlutfall svokallaðs eiginfjárgrunns af áhættugrunni, en hugtökin eru skilgreind í 84. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Eiginfjárgrunnur, sem raunar var nefndur eigið fé í lögum um fjármálafyrirtæki fram að setningu laga nr. 170/2006, er að því leyti frábrugðinn eigin fé í skilningi ársreikningalaga að frá bókfærðu eigin fé eru dregnir ákveðnir liðir í ársreikningi en öðrum bætt við. Frádráttarliðirnir eru skýrðir í 85. gr. laga nr. 161/2002. Áhættugrunnur er vegin staða eigna og fer vægi þeirra eftir áhættunni sem talin er tengjast eignunum. Þeim mun meiri sem áhættan er talin, þeim mun hærra vægi fá eignirnar. Hærri áhættugrunnur leiðir til lægra eiginfjárhlutfalls, að öðru óbreyttu.

Eiginfjárgrunnur samanstendur meðal annars af bókfærðu eigin fé fjármálafyrirtækis og víkjandi lánum upp að ákveðnu hámarki, að frádregnum eigin bréfum og viðskiptavild. Frá eiginfjárgrunni eru svo dregnir ákveðnir liðir, meðal annars eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum og fyrirtækjum tengdum fjármálasviði. Frádrættinum er beitt til að koma í veg fyrir að sama eigið fé sé notað oftar en einu sinni sem eigið fé í fjármálastarfsemi.[88] Þar sem frádrátturinn lækkar eiginfjárgrunninn, verður eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækis sem á hluti í öðrum fjármálafyrirtækjum lægra en ef fjárfest væri í útlánum til að mynda, ef aðrir þættir í útreikningi héldust óbreyttir.

$$\text{eiginfjárhlutfall} = \frac{\text{eiginfjárgrunnur}}{\text{áhættugrunnur}}$$

Fjárfestingar í fjármálafyrirtækjum hafa ólík áhrif eftir því hvort gengishækkanir fjármálafyrirtækjanna á bókum sparisjóðanna eru meiri eða minni en hagnaður ársins eftir skatt. Í dæmi 1 á mynd 11 er sýnt hvaða áhrif fjárfestingar í fjármálafyrirtækinu X myndu hafa á ímyndaðan sparisjóð. Í lok árs 1 var bókfært eigið fé 1.300 en að frádregnum eignarhlut í fjármálafyrirtækinu var eiginfjárgrunnur 1.000. Ekki er gert ráð fyrir arðgreiðslum til

87. Ársreikningar sparisjóðanna og gengisþróun OMX15 hlutabréfavísitölunnar.
88. Bréf Fjármálaeftirlitsins 28. maí 1999.

stofnfjárhafa í sparisjóðnum vegna reksturs á ári 2 og því bætist hagnaður eftir skatta að fullu við bókfært eigið fé. Þá er heldur ekki gert ráð fyrir kaupum á frekari eignarhlut í félaginu X á ári 2 og hækkun á virði félagsins á bókum sparisjóðsins er því eingöngu vegna gengishækkana. Bókfært eigið fé sparisjóðsins hækkar um 82 frá fyrra ári, eða 6,3%, en eiginfjárgrunnur hækkar ekki um nema 32 því frá honum eru dregnar 50 til viðbótar þeim 300 sem dregnar voru frá áður. Eiginfjárgrunnur hækkar því ekki um nema 3,2% milli ára.

Mynd 11. Áhrif fjárfestinga í fjármálafyrirtækjum á eiginfjárgrunn sparisjóða.

	Dæmi 1	Dæmi 2
Bókfært eigið fé í lok árs 1	1.300	1.300
Eign í fjármálafyrirtæki Y í lok árs 1	300	300
Eiginfjárgrunnur í lok árs 1	1.000	1.000
Gengishækkun fjármálafyrirtækis X á ári 2	50	200
Hagnaður á ári 2	100	100
Skattur af hagnaði	18%	18%
Hagnaður eftir skatta á ári 2	**82**	**82**
Bókfært eigið fé í lok árs 2	1.382	1.382
Eign í fjármálafyrirtæki X í lok árs 2	350	500
Eiginfjárgrunnur í lok árs 2	1.032	882

Sé gengishækkun eignarhlutar í fjármálafyrirtæki minni en hagnaður ársins eftir skatt, hækkar eiginfjárgrunnurinn hlutfallslega minna en bókfært eigið fé. Dæmi 2 á mynd 11 er lítið breytt frá dæmi 1, að öðru leyti en því að gengishækkun eignarhlutarins í fjármálafyrirtæki X er meiri en hagnaður eftir skatta. Þegar svo er, hækkar bókfært eigið fé milli ára en eiginfjárgrunnur lækkar. Fjölmörg dæmi eru um það í sparisjóðunum að gengishagnaður hafi verið meiri en hagnaður sjóðsins eftir skatta, til að mynda eftir skráningu Exista hf. í Kauphöllina á árinu 2006.

Áhrif gengishækkana fjármálafyrirtækja á eiginfjárgrunn og eiginfjárhlutfall sparisjóðanna voru mikið rædd á stjórnarfundum og sameiginlegum vettvangi sparisjóðanna, þar sem þau höfðu töluverða þýðingu fyrir rekstur þeirra. Á árinu 1998 stofnuðu sparisjóðirnir, Sparisjóðabankinn og Kaupþing hf. eignarhaldsfélag utan um eign sína í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. og nefndist það Scandinavian Holding S.A. Útreikningur á eiginfjárgrunni og eiginfjárhlutfalli með tilliti til frádráttar vegna fjárfestingarbankans breyttist með stofnun þessa félags. Með vísan til fréttar *Morgunblaðsins* frá 29. desember 1998 um stofnun Scandinavian Holding S.A. í Lúxemborg óskaði Fjármálaeftirlitið eftir upplýsingum um félagið með bréfi 5. janúar 1999. Í kjölfarið áttu sér stað bréfaskipti og fundahöld milli hluthafa félagsins og Fjármálaeftirlitsins.

Með bréfi 28. maí 1999 gerði Fjármálaeftirlitið athugasemd við frádrátt eigenda Scandinavian Holding S.A. á eignarhlut þeirra í félaginu frá eiginfjárgrunni þeirra. Eigið fé félagsins væri 200 milljónir, eigendur þess hefðu lánað því 2.000 milljónir og félagið hefði keypt 17% eignarhlut í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. fyrir 2.200 milljónir króna. Eigendur Scandinavian Holding S.A. væru jafnframt einu lánveitendur þess. Þá sagði:

> Við útreikning á eigin fé og eiginfjárhlutfalli í samræmi við eiginfjárákvæði laga í árslok 1998 hjá fyrrgreindum hluthöfum í Scandinavian Holding S.A. voru eignarhlutarnir, samtals 200 m.kr., dregnir frá eigin fé viðkomandi stofnana eins og um væri að ræða eignarhlut í lánastofnun eða fjármálafyrirtæki í skilningi 55. gr. laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. ennfremur IV. kafla laga nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði.
>
> Tilgangurinn með ákvæði 55. gr. laga nr. 113/1996, sbr. 66. gr. sömu laga, er sá að koma í veg fyrir að sama eigið fé sé notað oftar en einu sinni sem eigið fé í fjármálastarfsemi. Með því að nota fyrrnefnt eignarhaldsfélag sem millilið til að halda utan um eignarhlutana í FBA hf. og draga einungis hlutafé í eignarhaldsfélaginu frá er ljóst að tilgangi tilvitnaðs lagaákvæðis er ekki náð. Ákvæði 9. mgr. 66. gr. laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. ennfremur IV. laga [svo] nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, er m.a. ætlað að taka á tilvikum eins og þeim sem lýst er hér á undan.

„Þetta fyrirbæri – að hve miklu leyti menn líta á stofnun og notkun eignarhaldsfélaga í viðskiptum sem leið til þess að „sniðganga" eftirlitsreglurnar – hvort það eigi að leyfa því að viðgangast. Þetta er sístætt viðfangsefni. Það gildir alveg eins á þessu sviði eins og á skattasviðinu: hversu langt má ganga í því að leyfa fyrirtæki að fjarlægja sitt „identiteti" frá sjálfu sér með þessum hætti. Þessi umsvif sparisjóðanna, þegar þeir gerðust stórir eigendur í fjárfestingum sem voru ekki beinlínis nærri heimabyggð. Þetta gerðist nákvæmlega á þeim tíma þegar þeim hafði tekist að auka hlut sinn í heildarinnlánum mjög mikið; þeir komust upp í milli fimmtungs og fjórðungs hlut á sama tíma og hlutur þeirra í venjulegum útlánum var miklu lægri og fór lækkandi. Þeir voru með fullar hendur fjár. Þið kannski munið að á þessum árum var rekinn mjög mikill auglýsingaáróður á vegum sparisjóðanna – hvað það væri miklu betra að vera í viðskiptum við þá en aðra."

Skýrsla Jóns Sigurðssonar, fyrrverandi formanns stjórnar Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

> Með vísan til síðastnefndra lagaákvæða telur Fjármálaeftirlitið eðlilegt að við útreikning á eigin fé og eiginfjárhlutfalli einstakra stofnana samkvæmt 54. og 55. gr. laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. IV. kafla laga nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, verði byggt á hlutfallslegum samstæðureikningsskilum viðkomandi stofnana og Scandinavian Holding S.A.[89]

Eigendum Scandinavian Holding S.A. var boðið að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um álitið. Þeir töldu meðferð eignarhlutanna vera fyllilega í samræmi við lög nr. 113/1996, en 54. og 55. gr. þeirra var sambærileg 84. og 85. gr. laga nr. 161/2002. Eigendurnir töldu að í 55. gr. laga nr. 113/1996 kæmi skýrt fram að draga ætti frá eigin fé bókfært virði á eignarhlutum og víkjandi lán. Orðalag ákvæðisins væri afgerandi og meðferð hluthafa í Scandinavian Holding S.A. í samræmi við þessi fyrirmæli. Lán eigenda Scandinavian Holding S.A. til félagsins kæmu ekki til frádráttar frá eigin fé, en væru í áhættugrunni og kæmu þar til lækkunar eiginfjárhlutfallsins.[90] Þetta má skýra með dæmi þar sem sparisjóðir eiga í fjármálafyrirtækinu X og stofna utan um það eignarhaldsfélagið Y. Í upphafi á Y hluti í X sem nema 2.200 en þau kaup voru fjármögnuð með eiginfjárframlagi sparisjóða að fjárhæð 200 og lánum fyrir 2.000. Eigið fé í Y er því 200 og er það í 100% eigu sparisjóða. Á ári 2 eykst virði bréfa í X um 220 en lán til Y, sem er vaxta- og afborganalaust í þessu dæmi, er enn 2.000. Eigið fé félagsins Y er því 420 í lok árs 2.[91]

Mynd 12. Eignarhaldsfélagið Y sem stofnað er utan um eignarhlut sparisjóða í fjármálafyrirtækinu X.

	Lok árs 1	Lok árs 2
Eignir Y	2.200	2.420
Skuldir Y	2.000	2.000
Eigið fé Y	200	420
Hlutur sparisjóða í Y	100%	100%
Hlutdeild sparisjóða í eigin fé Y	200	420

Á mynd 13 er sýnt hvaða áhrif það hefur á eiginfjárhlutfall sparisjóðanna ef haldið er utan um eignina í X beint á bókum sparisjóðanna (dæmi 3) eða í gegnum eignarhaldsfélagið Y (dæmi 4). Í dæmi 3 er eigið fé sparisjóðanna 4.000 í lok árs 1, eign þeirra í fjármálafyrirtæki X er 2.200 og dregst hún frá eiginfjárgrunninum. Virðisaukning á X er sú sama og í dæminu hér á undan, 220, en hagnaður af rekstri sparisjóðanna á árinu 2 er 200. Með tilliti til skatta hækkar bókfært eigið fé um 164 en eiginfjárgrunnur lækkar um 66 á árinu. Í lok árs 2 er verðbréfaeignin 2.420, útlán sparisjóðanna eru samtals 10.000 og áhættugrunnur þeirra 12.420. Til einföldunar eru öll útlán sparisjóðanna látin hafa sama áhættuvægi og verðbréf í útreikningi áhættugrunns, eða 1, og aðrir þættir sem gætu haft áhrif á eiginfjárútreikninga ekki taldir með. Eiginfjárhlutfall er rúm 14%.

Í dæmi 4 er farið yfir sama tímabil en litið til þess hvernig sama gengishækkun á X hefur áhrif á sparisjóðina ef eignarhaldsfélagið Y, sem er í 100% eigu sparisjóðanna, heldur utan um hlut þeirra í X og þeir færa eingöngu hlutdeild sína í eigin fé Y til frádráttar á eiginfjárgrunni. Sparisjóðirnir fjármagna eignarhaldsfélagið Y en þau lán teljast til eignar sparisjóðsins og því breytist bókfært eigið fé ekki milli dæma 3 og 4. Í stað verðbréfaeignar í X er komið útlán til Y sem nemur 2.000. Verðbréfaeignin, sem nú er eingöngu hlutdeild í eignarhaldsfélaginu Y, er 200 í upphafi árs 1. Virðisaukning á X skilar sér að fullu til sparisjóðanna í gegnum Y og er 220 eftir sem áður og hagnaður af rekstri sparisjóðanna 200. Í lok árs 2 er eiginfjárgrunnur mun hærri en í dæmi 3, því frá bókfærðu eigin fé er einungis dregin hlutdeild sparisjóðanna í Y. Lán til Y skal ekki draga frá eiginfjárgrunni. Áhættugrunnurinn breytist ekki, því eignir færast milli liða, 2.000 eru nú útlán en ekki verðbréfaeign eins og í dæmi 3. Eiginfjárhlutfall er því 30%. Þessi dæmi byggja á lýsingum

89. Bréf Fjármálaeftirlitsins 28. maí 1999.
90. Bréf eigenda Scandinavian Holding S.A. til Fjármálaeftirlitsins 30. júní 1999.
91. Til einföldunar er ekki gert ráð fyrir skattgreiðslum í eignarhaldsfélaginu.

Fjármálaeftirlitsins og eigenda Scandinavian Holding S.A. á eiginfjárútreikningum eigendanna með tilliti til eignarhluta í Scandinavian Holding S.A. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf.[92]

Mynd 13. Eignarhaldsfélagið Y myndað utan um eign sparisjóða í fjármálafyrirtækinu X, fjármagnað af eigendum en ekki gert upp með hlutfallslegu samstæðuuppgjöri.

Dæmi 3			**Dæmi 4**		
Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 1		4.000	Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 1		4.000
Eign í fjármálafyrirtæki X í lok árs 1		2.200	Eign í eignarhaldsfélaginu Y í lok árs 1		200
Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 1		1.800	Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 1		3.800
Gengishækkun fjármálafyrirtækis X á ári 2		220	Gengishækkun eignarhaldsfélagsins Y á ári 2		220
Hagnaður sparisjóðanna á ári 2		200	Hagnaður sparisjóðanna á ári 2		200
Skattur af hagnaði		18%	Skattur af hagnaði		18%
Hagnaður sparisjóðanna eftir skatta á ári 2		**164**	**Hagnaður sparisjóðanna eftir skatta á ári 2**		**164**
Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 2		4.164	Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 2		4.164
Eign í fjármálafyrirtæki X í lok árs 2		2.420	Eign í eignarhaldsfélaginu Y í lok árs 2		420
Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 2		1.744	Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 2		3.744
Áhættugrunnur			**Áhættugrunnur**		
	vægi			*vægi*	
Verðbréfaeign sparisjóðanna	1	2.420	Verðbréfaeign sparisjóðanna	1	420
Útlán sparisjóðanna	1	10.000	Útlán sparisjóðanna	1	12.000
Samtals		12.420	Samtals		12.420
Eiginfjárhlutfall sparisjóðanna		**14,0%**	**Eiginfjárhlutfall sparisjóðanna**		**30,1%**

Sumarið 1999 seldi Scandinavian Holding S.A. eignarhluti sína í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. Þá hætti Fjármálaeftirlitið athugun á áhrifum eignarhluta í fjárfestingarbankanum á eiginfjárhlutfall eigenda Scandinavian Holding S.A., því reyndi ekki á lagaákvæði um eiginfjárútreikning eftir söluna, en hélt áfram skoðun sinni á uppbyggingu Scandinavian Holding S.A. og áhrifum félaga af því tagi á efnahag eigendanna í víðara samhengi en gert var í bréfinu frá 28. maí sama ár.[93] Fjármálaeftirlitið taldi nauðsynlegt að einstakir hluthafar teldu hlutdeild sína í efnahag slíkra félaga með eigin efnahag við útreikninga á því hvort hinar ýmsu varúðarreglur sem giltu um fjármálastofnanir væru virtar. Niðurstaða Fjármálaeftirlitsins var rökstudd með eftirfarandi hætti:

> Þegar um er að ræða félag, sem að meirihluta til er beint eða óbeint í eigu leyfisskyldra fjármálafyrirtækja, þurfa þær varúðarreglur sem gilda um hin eftirlitsskyldu fyrirtæki einnig að ná til þeirrar starfsemi sem fram fer í hlutdeildarfélaginu. Að öðrum kosti ná varúðarreglurnar ekki tilgangi sínum. Sé slíkt félag leyfisskylt fjármálafyrirtæki, og þar með háð þeim varúðarreglum sem um þau gilda, er yfirleitt nægilegt að draga hlutdeild í eigin fé hlutdeildarfélagsins frá eigin fé eigendanna eða, þegar um meirihlutaeiganda er að ræða, að beita samstæðureikningsskilum. Hafi slíkt félag hins vegar ekki stöðu sem leyfisskylt fjármálafyrirtæki og er auk þess ekki í meirihlutaeign eins aðila getur verið nauðsynlegt að beita hlutfallslegum samstæðureikningsskilum til að fella starfsemi hlutdeildarfélagsins undir varúðarreglur þær sem gilda um eigendurna.
>
> Með hliðsjón af framansögðu og með tilvísun til 9. mgr. 66. gr. laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. ennfremur IV. kafla laga nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, hyggst Fjármálaeftirlitið ákveða að frá og með 30. nóvember 1999 gildi ákvæði 7. mgr. 66. gr. laga nr. 113/1996, sbr. ennfremur IV. kafla laga nr. 123/1993, einnig fyrir hlutfallsleg samstæðuuppgjör einstakra hluthafa í Scandinavian Holding S.A. annars vegar og Scandinavian Holding S.A. hins vegar. Þessi ákvörðun á einnig við þegar um er að ræða önnur félög í meirihlutaeigu sparisjóðanna og tengdra félaga og falla undir þá skilgreiningu sem lýst er í [málsgreininni hér á undan]. Samkvæmt

92. Þessi dæmi og önnur sem á eftir fara eru aðeins ætluð sem dæmi til útskýringa á áhrifum eignfjárútreikninga miðað við mismunandi samsetningu efnahagsreikninga. Eiginfjárútreikningar eru flóknari en hér kemur fram og margt gert til einföldunar til þess að varpa skýrara ljósi á áhrifin. Hér eða í þeim dæmum sem á eftir fara er ekki um að ræða gagnrýni eða leiðréttingar á útreikningum sparisjóðanna eða Fjármálaeftirlitsins enda útreikningar einfaldaðir til muna hér í dæmaskyni.

93. Bréf Fjármálaeftirlitsins til eigenda Scandinavian Holding S.A. 12. ágúst 1999.

> framangreindu munu hinar ýmsu varúðarreglur í V. og VI. kafla laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, einnig gilda um hlutfallsleg samstæðuuppgjör einstakra sparisjóða og tengdra félaga.[94]

Fjármálaeftirlitið taldi að ef sparisjóðir og tengd félög væru meirihlutaeigendur eignarhaldsfélags utan um verðbréf ætti áhætta vegna verðbréfaeignarinnar ekki að breytast hvort sem hún væri í eigu sparisjóðanna eða eignarhaldsfélagsins, að öðru óbreyttu. Er sérstaklega áréttað í bréfi Fjármálaeftirlitsins að þessi ákvörðun ætti einnig við þegar um væri að ræða önnur félög í eigu sparisjóðanna og tengdra félaga. Í samstæðuuppgjörum eru lán milli móðurfélags og dótturfélags nettuð út og ef sparisjóðirnir hefðu fært Scandinavian Holding S.A. með hlutfallslegu samstæðuuppgjöri hefðu þeir þurft að færa hlutfallslegan eignarhlut í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. á sínar bækur. Niðurstaðan úr útreikningi eiginfjárhlutfalls hefðu þá orðið hin sama og ef þeir hefðu áfram átt hluti í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf.

Mynd 14. Eignarhaldsfélagið Y myndað utan um eign sparisjóða í fjármálafyrirtækinu X, fjármagnað af sparisjóðunum og gert upp með hlutfallslegum samstæðureikningsskilum.

Dæmi 3			**Dæmi 5**		
Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 1		4.000	Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 1		4.000
Eign í fjármálafyrirtæki X í lok árs 1		2.200	Óbein eign í X með hlut í eignarhaldsfélaginu Y í lok árs 1		2.200
Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 1		1.800	Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 1		1.800
Gengishækkun fjármálafyrirtækis X á ári 2		220	Gengishækkun fjármálafyrirtækis X á ári 2		220
Hagnaður sparisjóðanna á ári 2		200	Hagnaður sparisjóðanna á ári 2		200
Skattur af hagnaði		18%	Skattur af hagnaði		18%
Hagnaður sparisjóðanna eftir skatta á ári 2		**164**	**Hagnaður sparisjóðanna eftir skatta á ári 2**		**164**
Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 2		4.164	Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 2		4.164
Eign í fjármálafyrirtæki X í lok árs 2		2.420	Óbein eign í X með hlut í eignarhaldsfélaginu Y í lok árs 2		2.420
Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 2		1.744	Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 2		1.744
Áhættugrunnur			**Áhættugrunnur**		
	vægi			*vægi*	
Verðbréfaeign sparisjóðanna	1	2.420	Verðbréfaeign sparisjóðanna	1	2.420
Útlán sparisjóðanna	1	10.000	Útlán sparisjóðanna	1	10.000
Samtals		12.420	Samtals		12.420
Eiginfjárhlutfall sparisjóðanna		**14,0%**	**Eiginfjárhlutfall sparisjóðanna**		**14,0%**

Dæmi 3 er hér endurtekið og sýnir eftir sem áður þau áhrif sem bein eign sparisjóðanna í fjármálafyrirtækinu X hefur á eiginfjárhlutfall en dæmi 5 sýnir hlutfallsleg samstæðureikningsskil sparisjóðanna og eignarhaldsfélagsins Y, sem er fjármagnað af sparisjóðunum. Það sem hefur breyst úr dæmi 4 er að lán sparisjóðanna til Y eru nettuð út í samstæðuuppgjöri (sjá neðst á mynd 14) og útlán sparisjóðanna lækka þess vegna. Bókfært eigið fé breytist ekki, því eign Y í X er færð í bækur sparisjóðanna og því hækkar verðbréfaeign þeirra. Eignin í eignarhaldsfélaginu er sú sama og gengishækkunin líka. Í dæmi 3 og 5 er eiginfjárhlutfallið hið sama. Sú leið sem Fjármálaeftirlitið beindi sparisjóðunum að fara endurspeglar óbreytt eiginfjárhlutfall þótt eignarhlutir í fjármálafyrirtæki séu færðir yfir í eignarhaldsfélag.

Að fengnum sjónarmiðum eigenda Scandinavian Holding S.A.[95] ákvað Fjármálaeftirlitið eftirfarandi:

> Þegar um er að ræða félag, sem að meirihluta til er beint eða óbeint í eigu sparisjóðanna og dótturfélaga þeirra skulu þau varúðarákvæði, sem vitnað er til í 7. mgr. 66. gr. laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. ennfremur IV. kafla laga nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, einnig gilda fyrir hlutfallsleg samstæðuuppgjör einstakra hluthafa og viðkomandi hlutdeildarfélags. Framangreint gildir óháð því hvernig fjármögnun hlutdeildarfélagsins er háttað af hálfu hluthafanna. Ákvörðun þessi gildir frá og með 31. desember 1999.[96]

94. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðabanka Íslands hf. 20. október 1999.
95. Bréf Sparisjóðabanka Íslands hf. til Fjármálaeftirlitsins 18. nóvember 1999.
96. Bréf Fjármálaeftirlitsins 6. desember 1999.

Sparisjóðirnir stofnuðu tvö önnur eignarhaldsfélög utan um hluti í fjármálafyrirtækjum, SP-eignarhaldsfélag ehf. árið 2001 og Kistu – fjárfestingarfélag ehf. árið 2006. SP-eignarhaldsfélag ehf. var stofnað til þess að halda utan um eign nokkurra sparisjóða í Kaupþingi hf. Í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins 29. maí 2001 eftir fund með Kristjáni Þorbergssyni, lögmanni á vegum sparisjóðanna, og Sigurði Jónssyni, endurskoðanda, um möguleika á stofnun eignarhaldsfélags til að halda utan um hluta eignarhluta sparisjóðanna í Kaupþingi hf. komu fram þrír punktar sem hafa skyldi til hliðsjónar við mat á hvort eignatengsl væru með þeim hætti að nauðsynlegt væri að beita hlutfallslegum samstæðureikningsskilum:

> Hvort með kaupum á hlutum í gegnum eignarhaldsfélagið væri stofnað til sambærilegrar áhættu og ef um beina eignaraðild væri að ræða
>
> Hvort hætta væri á "double gearing", þ.e. að sama eigið fé væri notað oftar en einu sinni í fjármálastarfsemi
>
> Hvort eignarhaldsfélagið væri svo nátengt sparisjóðunum að þeir teldu sig knúna til að koma því til bjargar ef illa færi jafnvel þó að um hlutafélag væri að ræða. Verndun orðstírs.[97]

Þá kom fram í lok minnisblaðsins að ef fyrir lægi að sparisjóðirnir bæru á engan hátt bakábyrgð á því láni sem Landsbanki Íslands hf. hygðist veita eignarhaldsfélaginu, virtist ljóst að ekki væri um sambærilega áhættu að ræða og ef um beina eignaraðild væri að ræða.

Eigendur SP-eignarhaldsfélags ehf. sóttu um heimild til Fjármálaeftirlitsins til tímabundinnar undanþágu frá því að beita hlutfallslegum samstæðureikningsskilum við eiginfjárútreikninga. Í bréfi Fjármálaeftirlitsins frá 30. maí 2001 var vísað í fundinn frá því fimm dögum áður, en síðan sagði í bréfinu:

> Þann 6. desember 1999 ákvað Fjármálaeftirlitið með vísan til þessa lagaákvæðis [9. mgr. 66. gr. þágildandi laga nr. 113/1996] að beita skyldi hlutfallslegu samstæðuuppgjöri um tengsl sparisjóðanna og dótturfélaga þeirra við Scandinavian Holding SA. Jafnframt var í ákvörðun þessari gefin sú almenna viðmiðun að þegar um er að ræða félög, sem að meirihluta til eru beint eða óbeint í eigu sparisjóðanna og dótturfélaga þeirra skulu þau varúðarákvæði, sem vitnað er til í 7. mgr. 66. gr. laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði einnig gilda fyrir hlutfallsleg samstæðuuppgjör einstakra hluthafa og viðkomandi hlutdeildarfélags. Þá þótti ástæða til að taka sérstaklega fram að þetta gilti óháð því hvernig fjármögnun hlutdeildarfélagsins er háttað af hálfu hluthafanna.[98]

Þar sem verkefnið væri afmarkað, þ.e. kaupa ætti hluti í Kaupþingi hf. og eiga þá í stuttan tíma, og ætlaður stuttur líftími ásamt því að fjármögnun félagsins kæmi að öllu leyti frá einum aðila væri veitt tímabundin undanþága frá hlutfallslegu samstæðureikningsuppgjöri á SP-eignarhaldsfélagi ehf. að nokkrum skilyrðum uppfylltum:

1. Að tryggt væri að um bráðabirgðaráðstöfun væri að ræða til ekki lengri tíma en sex mánaða.
2. Að starfsemi eignarhaldsfélagsins yrði afmörkuð við eignarhald á þeim hlut sem félagið eignaðist í tengslum við þátttöku í hlutafjáraukningu Kaupþings hf.
3. Að í samningnum við fjármögnunaraðila eignarhaldsfélagsins, Landsbanka Íslands hf., yrði gerð grein fyrir að eignarhaldsfélagið starfaði án bakábyrgðar sparisjóðanna og ekki myndi koma til þess að sparisjóðirnir aðstoðuðu eignarhaldsfélagið lenti það í fjárhagslegum erfiðleikum.
4. Eignarhlutur sparisjóðanna í SP-eignarhaldsfélagi kæmi til frádráttar á eigin fé.

Heimildin gilti til desember sama árs og var framlengd að beiðni eigenda SP-eignarhaldsfélags til ársloka. Í árslok 2002 voru sparisjóðirnir ekki lengur einu eigendur SP-eignarhaldsfélags því á árinu höfðu hlutir í félaginu verið seldir Kaupþingi hf. og Bakkabræðrum Holding s.a.r.l.[99] Í lok árs 2002 drógu Sparisjóðurinn í Keflavík og Sparisjóðabankinn

97. Minnisblað Fjármálaeftirlitsins um möguleika á stofnun eignarhaldsfélags til að halda utan um hluta eignarhluta sparisjóðanna í Kaupþingi hf., 29. maí 2001.
98. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Kristjáns Þorbergssonar hrl. 30. maí 2001.
99. Nafni SP-eignarhaldsfélags hafði verið breytt á aðalfundi félagsins 19. júní 2002 og hét félagið Meiður frá þeim tíma, sbr. tilkynningu til fyrirtækjaskrár Hagstofu Íslands 14. október 2002.

eignarhluti í félaginu frá eigin fé sínu við útreikning á eiginfjárgrunni samkvæmt skýrslum um eiginfjárhlutföll. Hinir sex sparisjóðirnir sem áttu hlut í félaginu þá gerðu það ekki. Félagið skipti nokkrum sinnum um nafn og hét meðal annars Meiður og síðar Exista. Á árinu 2003 var eignarhlutur sparisjóðanna og Sparisjóðabankans í Meið ehf. 21,8%, og var stærsti hlutinn, 7,9%, í eigu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Var þá farið fram á heimild Fjármálaeftirlitsins til þess að færa félagið ekki í bækur sparisjóðanna og Sparisjóðabankans með hlutfallslegum samstæðureikningsskilum, þar sem félagið væri ekki lengur í meirihlutaeign sparisjóðanna. Í svarbréfi 16. september 2003 gerði Fjármálaeftirlitið ekki athugasemd við það að fallið yrði frá samstæðureikningsskilum fyrir Meið ehf., eftir að hafa tekið til skoðunar hvort breytt eignarhald og breytt eignasamsetning hefði áhrif á það hvort hluthafar skyldu beita hlutfallslegum samstæðureikningsskilum við eiginfjárútreikning.[100]

Fjármálafyrirtæki, fyrirtæki tengd fjármálasviði og stórar áhættuskuldbindingar

Eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum og fyrirtækjum tengdum fjármálasviði koma til frádráttar frá eigin fé við útreikning eiginfjárgrunns. Þeir liðir sem koma til frádráttar við útreikning eiginfjárgrunns teljast ekki til stórra áhættuskuldbindinga, sbr. 2. gr. reglna nr. 216/2007. Þetta er gert til þess að áhætta sé ekki tvítalin, þ.e. hún sé ekki nýtt til þess að lækka eiginfjárgrunn með frádrætti og svo einnig mæld sem stór áhættuskuldbinding. Lánveitingar til sömu fyrirtækja geta þó talist til stórra áhættuskuldbindinga enda koma þær ekki til frádráttar eiginfjárgrunni. Í 4. gr. reglna nr. 216/2007 er fjallað um þær kröfur sem fjármálafyrirtæki er heimilt að undanskilja frá stórum áhættuskuldbindingum. Í p-lið þeirrar greinar eru meðal annars nefndar kröfur á fjármálafyrirtæki innan Evrópska efnahagssvæðisins til minna en eins árs. Ef kröfurnar eru til lengri tíma má undanskilja hlutfallslega minni hlut þeirra frá stórum áhættuskuldbindingum. Þannig eru kröfur á fjármálafyrirtæki til allt að þriggja ára undanskildar að 80% hluta. Kröfur á fyrirtæki tengd fjármálasviði voru hins vegar ekki undanskildar stórum áhættuskuldbindingum í þessum reglum. Ákveðið misræmi var því milli meðhöndlunar á kröfum á fyrirtæki tengd fjármálasviði og fjármálafyrirtæki annars vegar, og eignarhluta í fyrirtækjum tengdum fjármálasviði og fjármálafyrirtækjum hins vegar, þegar kom að útreikningi stórra áhættuskuldbindinga. Þessu var breytt með reglum nr. 625/2013 en þá var heimildin til að undanskilja kröfur á fjármálafyrirtæki við útreikning stórra áhættuskuldbindinga felld úr gildi.

Eignarhlutir sem ekki koma til frádráttar frá eigin fé við útreikning eiginfjárgrunns teljast almennt til stórra áhættuskuldbindinga, svo lengi sem eignarhluturinn er yfir ákveðnu hlutfalli af eigin fé. Í upphafi árs 2004 tilkynntu Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðabanki Íslands hf. Fjármálaeftirlitinu að eignarhlutur þeirra í Meiði ehf. væri umfram 25% af eigin fé félaganna. Virði félagsins á bókum þeirra hefði hækkað eftir að bréfin voru færð úr fjárfestingarbók í veltubók og var sótt um leyfi fyrir umframáhættunni. Fjármálaeftirlitið óskaði eftir frekari upplýsingum um áform sparisjóðsins um lengd þess tíma sem umframáhættan myndi vara, samningum sem tryggja myndu sparisjóðnum tiltekið verð á eignarhlutnum, en hann var forsenda þess að bréfin voru færð í veltubók með tilheyrandi gengishagnaði og verðhækkun, sem og upplýsingum um efnahag Meiðs ehf. Þeirri fyrirspurn var svarað í apríl 2004. Í kjölfarið sendi Fjármálaeftirlitið samhljóða bréf 29. júní 2004 á alla sparisjóði sem áttu í Meiði, auk Sparisjóðabankans, þ.e. Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóð Húnaþings og Stranda, Sparisjóð Mýrasýslu, Sparisjóð Siglufjarðar, Sparisjóð Svarfdæla, Sparisjóð Vestfirðinga og Sparisjóðinn í Keflavík. Þar var þeim tilkynnt um hvernig haga skyldi meðferð eignarhluta í Meiði ehf.:

> Fjármálaeftirlitið hefur undanfarið haft til skoðunar hvernig fara skuli með eignarhluti sparisjóðanna í félaginu og hefur af því tilefni aflað sér upplýsinga og gagna. Fjármálaeftirlitið hefur m.a. haft til skoðunar hvort starfsemi Meiðs ehf. sé þess eðlis að félagið teljist vera fyrirtæki tengt fjármálasviði, sbr. 1. mgr. 28. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Í ákvæðinu kemur fram að með fyrirtæki tengdu fjármálasviði sé átt við fyrirtæki sem ekki er lánastofnun og starfar einkum að öflun eignarhluta eða stundar einhverja

100. Bréf KPMG endurskoðunar hf. til Fjármálaeftirlitsins 30. ágúst 2003; bréf Fjármálaeftirlitsins til KPMG endurskoðunar hf. 16. september 2003.

> þá starfsemi sem um getur í 2.–12. tl. 1. mgr. 20. gr. […] Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum og gögnum verður að telja að meginstarfsemi félagsins felist í öflun eignarhluta í framangreindum skilningi, þar sem stærsti hluti eigna þess er eignarhluti í lánastofnun. Þessa niðurstöðu verður einnig að skoða í samhengi við 1. mgr. 85. gr. sömu laga, en skv. því ákvæði ber fjármálafyrirtæki að draga frá eigin fé, bókfært virði á eignarhlutum og víkjandi kröfum í öðrum fjármálafyrirtækjum eða fyrirtækjum tengdum fjármálasviði. Með hliðsjón af framansögðu er það mat Fjármálaeftirlitsins að Meiður ehf. sé fyrirtæki tengt fjármálasviði og því skuli beita 1. mgr. 85. gr. laga nr. 161/2002, um eignarhlut [sparisjóðsins] í félaginu.[101]

Fjármálaeftirlitið gaf sparisjóðunum og Sparisjóðabankanum kost á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum varðandi þessa niðurstöðu og þá um sumarið áttu sér stað bréfaskipti milli KPMG endurskoðunar hf., fyrir hönd sparisjóðanna og Sparisjóðabankans, og Fjármálaeftirlitsins. Í september 2006 ítrekaði Fjármálaeftirlitið niðurstöðu sína frá júní 2004.[102] Eignarhlutir í Meiði ehf., síðar Exista ehf. og loks Exista hf., voru því frádráttarliðir við útreikning eiginfjárgrunns en félagið ekki fært með hlutfallslegum samstæðureikningsskilum við útreikning eiginfjárgrunns. Fyrirtæki tengt fjármálasviði var fyrst skilgreint í lögum nr. 161/2002 sem tóku gildi í upphafi árs 2003 en í eldri lögum voru eignarhlutir í þeim ekki meðal frádráttarliða frá eigin fé við útreikning eiginfjárgrunns.[103]

Þegar hlutabréf í Exista hf. hækkuðu mikið í virði, sérstaklega eftir skráningu þeirra í kauphöllina í september 2006, fóru sparisjóðirnir sem áttu í Exista hf. að huga að því að koma eignarhlutum í félaginu yfir í nýtt eignarhaldsfélag sem fékk nafnið Kista – fjárfestingarfélag ehf. Það félag keypti eignarhluti í Exista hf. af eigendum sínum, og greiddi fyrir með lánsfé og hlutabréfum í sjálfu sér. Kista – fjárfestingarfélag var meðal annars stofnað til þess að minnka áhrif fjárfestingarinnar í Exista hf. á eiginfjárhlutfall sparisjóðanna og auðvelda eiginfjárútreikninga, að því er fram kom í viðtali við Guðmund Örn Hauksson, sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, í *Markaðinum*, viðskiptablaði *Fréttablaðsins*, 22. desember 2007.

Fjármálaeftirlitið innti hann frekari skýringa á þessum orðum og í bréfi 13. mars 2007 útskýrði Guðmundur:

> [H]elstu eignir Kistu – fjárfestingarfélags ehf. [eru] hlutabréf í Exista hf. Þessi hlutabréf hafa við eiginfjárútreikninga verið dregin frá eiginfjárstofni þeirra fjármálafyrirtækja sem þau eiga, samkvæmt ákvörðun Fjármálaeftirlitsins. Við sölu á hluta af hlutabréfum sínum í Exista hf. hafa viðkomandi fjármálafyrirtæki minnkað ofangreindan frádrátt frá eiginfjárstofni. […]
>
> Kista – fjárfestingarfélag ehf. fjármagnaði kaup sín á hlutabréfum í Exista hf. að hálfu með hlutafjárframlögum og að hálfu með lántökum frá utanaðkomandi aðilum. Við eiginfjárútreikninga viðkomandi fjármálafyrirtækja er eignarhluti þeirra í Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. dreginn frá eiginfjárgrunni vegna [ákvörðunar Fjármálaeftirlitsins um að skilgreina Exista hf. sem fyrirtæki tengt fjármálasviði]. Frádráttur frá eiginfjárstofni nemur hluta hvers fjármálafyrirtækis í eigin fé Kistu – fjárfestingarfélags ehf. og hann minnkar því frá því sem áður var um sem nemur þeim hluta sem fjármagnaður er af utanaðkomandi aðila, enda liggur áhættan á þeim hluta hjá óháðu fjármálafyrirtæki.[104]

Fjármálaeftirlitið gerði ekki athugasemdir við bréfið og voru eiginfjárútreikningar með tilliti til Kistu – fjárfestingarfélags ehf. eins og lýst var í bréfinu. Þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi ákveðið sjö árum áður að eiginfjárútreikningur félags sem væri í meirihlutaeigu sparisjóðanna skyldi taka mið af hlutfallslegu samstæðuuppgjöri, óháð því hvernig fjármögnun félagsins væri háttað af hálfu eigendanna, var Kista – fjárfestingarfélag ehf. ekki færð með þeim hætti í bækur eigenda sinna. Í svari Fjármáleftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar frá 26. nóvember 2013 vegna þessa sagði:

101. Bréf Fjármálaeftirlitsins til sjö sparisjóða og Sparisjóðabanka Íslands hf. 29. júní 2004.

102. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 6. september 2004.

103. Þó var í 55. gr. eldri laga nr. 113/1996 ákvæði um að við eiginfjárútreikning skyldi draga frá eignarhlut í félögum sem höfðu starfsheimildir samkvæmt 44. gr. laganna en þar féllu meðal annars undir félög sem stunduðu viðskipti með verðbréf fyrir eigin reikning.

104. Bréf Kistu – fjárfestingarfélags ehf. til Fjármálaeftirlitsins 13. mars 2007.

> [Vakin er athygli á] bréfasamskiptum Fjármálaeftirlitsins við Kistu fjárfestingarfélag ehf., dags. 27. febrúar, 13. mars, 20. mars og 27. mars 2007, þar sem Fjármálaeftirlitið óskaði upplýsinga um m.a. hluthafa félagsins og samsetningu eigna og skulda. Tilgangur þessarar gagnaöflunar Fjármálaeftirlitsins var að afla upplýsinga um hvort hluthafar í Kistu fjárfestingarfélagi ehf. væru jafnframt lánveitendur eða ábyrgðaraðilar á skuldum félagsins en svo reyndist ekki vera samkvæmt þeim upplýsingum sem bárust með tilvitnuðum bréfum.[105]

Í raun var lítill munur á uppsetningu Kistu – fjárfestingarfélags ehf. (dæmi 6) og Scandinavian Holding S.A. (dæmi 4) þegar kom að eiginfjárútreikningum, að því gefnu að laust fé sem fékkst fyrir bréf í Exista hf. hafi verið nýtt til kaupa á eignum sem ekki komu til frádráttar frá eiginfjárgrunni. Í svari Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar, þegar innt var eftir því hvers vegna ekki hefði verið farið fram á sams konar eiginfjárútreikninga fyrir Kistu og Scandinavian Holding, kom fram að í ákvörðun stofnunarinnar árið 1999 hefðu verið lögð ákveðin viðmið sem líta þyrfti til hverju sinni við mat á því hvort beita skyldi ákvæði um hlutfallslegt samstæðuuppgjör. Var í því tilliti vísað til bréfs frá 30. maí 2001 og minnisblaðs frá 29. maí sem getið er hér framar. Um Kistu sagði:

> Í tilviki Kistu virðist það hafa verið mat þeirra starfsmanna og stjórnenda sem störfuðu hjá stofnunninni á þeim tíma [2006 og 2007] að ekki hafi verið nauðsynlegt að taka ákvörðun um hlutfallslegt samstæðuuppgjör sparisjóðanna og dótturfélaga þeirra vegna eignarhalds þeirra í Kistu.[106]

Mynd 15. Eignarhaldsfélagið Y myndað utan um eign sparisjóða í fjármálafyrirtækinu X, fjármagnað af eigendum annars vegar og utanaðkomandi fjármögnun hins vegar, án þess að telja fram með hlutfallslegum samstæðureikningsskilum.

Dæmi 4			**Dæmi 6**		
Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 1		4.000	Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 1		4.000
Eign í eignarhaldsfélaginu Y í lok árs 1		200	Eign í eignarhaldsfélaginu Y í lok árs 1		200
Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 1		3.800	Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 1		3.800
Gengishækkun eignarhaldsfélagsins Y á ári 2		220	Gengishækkun eignarhaldsfélagsins Y á ári 2		220
Hagnaður sparisjóðanna á ári 2		200	Hagnaður sparisjóðanna á ári 2		200
Skattur af hagnaði		18%	Skattur af hagnaði		18%
Hagnaður sparisjóðanna eftir skatta á ári 2		**164**	**Hagnaður sparisjóðanna eftir skatta á ári 2**		**164**
Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 2		4.164	Bókfært eigið fé sparisjóðanna í lok árs 2		4.164
Eign í eignarhaldsfélaginu Y í lok árs 2		420	Eign í eignarhaldsfélaginu Y í lok árs 2		420
Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 2		3.744	Eiginfjárgrunnur sparisjóðanna í lok árs 2		3.744
Áhættugrunnur			**Áhættugrunnur**		
	vægi			*vægi*	
Verðbréfaeign sparisjóðanna	1	420	Verðbréfaeign sparisjóðanna	1	420
Útlán sparisjóðanna	1	12.000	Útlán sparisjóðanna	1	10.000
Samtals		12.420	Aðrar eignir sparisjóðanna		2.000
			Samtals		12.420
Eiginfjárhlutfall sparisjóðanna		30,1%	Eiginfjárhlutfall sparisjóðanna		30,1%
Skuldir		**8.256**	**Skuldir**		**8.256**

Rannsóknarnefndin kannaði hvort Fjármálaeftirlitið teldi að sömu reglur og vísað væri til í ákvörðuninni frá 6. desember 1999 hefðu átt að gilda um uppgjör Kistu – fjárfestingarfélags ehf. hjá þeim sparisjóðum sem áttu í félaginu, þ.e. að eiginfjárútreikningar hefðu átt að taka tillit til hlutfallslegs samstæðuuppgjörs. Í svarinu kom fram:

> Á meðan áhætta einstakra sparisjóða á Kistu var eingöngu bundin við eignarhald á hlutafé í félaginu var ekki nauðsynlegt að krefjast hlutfallslegra samstæðureikningsskila til að koma í veg fyrir að sama eigið fé væri notað oftar en einu sinni. […] [H]eimild Fjármálaeftirlitsins til að krefjast hlutfallslegra samstæðureikningsskila [væri] byggð á matskenndu ákvæði sem einungis [væri] beitt þegar það [teldist] nauðsynlegt og að aðgættum ákvæðum stjórnsýslulaga.[107]

105. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 26. nóvember 2013.
106. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 18. mars 2014.
107. Tölvuskeyti Fjármálaeftirlitsins til rannsóknarnefndarinnar 18. mars 2014.

Af dæmunum hér á undan má sjá að áhrif þess að reikna út eiginfjárhlutfall sparisjóðanna með og án hlutfallslegs samstæðuuppgjörs fyrir Scandinavian Holding S.A. voru ólík. Án hlutfallslegs samstæðuuppgjörs hækkaði eiginfjárhlutfallið, þar sem skuldir félagsins voru þá ekki teknar með í útreikningana. Fjármálaeftirlitið ákvað árið 1999 að eigendur félagsins skyldu beita þessari aðferð, þar sem að öðrum kosti kæmi áhættan sem fólst í eignarhlutum í eigu Scandinavian Holding hvergi fram, eða eins og sagði í einu bréfi Fjármálaeftirlitsins að „þær varúðarreglur sem [giltu] um hin eftirlitsskyldu fyrirtæki [þyrftu] einnig að ná til þeirrar starfsemi sem fram [færi] í hlutdeildarfélaginu. Að öðrum kosti [næðu] varúðarreglurnar ekki tilgangi sínum“.[108] Ekki skipti máli hvernig fjármögnun hluthafanna væri háttað við mat á því hvort beita ætti hlutfallslegum samstæðureikningsskilum.

Þegar sambærilegt félag, SP-eignarhaldsfélag ehf., og eiginfjárútreikningar sparisjóðanna með tilliti til þess, komu til skoðunar Fjármálaeftirlitsins 2001 var lögð minni áhersla á það sjónarmið að varúðarreglurnar ættu að ná til hlutdeildarfélagsins en meiri áhersla á að eigið fé væri ekki nýtt oftar en einu sinni í fjármálastarfsemi. Sparisjóðirnir fengu tímabundna undanþágu frá því að draga eignarhlutinn í SP-eignarhaldsfélagi ehf. frá eigin fé, meðal annars vegna þess að félagið var fjármagnað af öðrum en eigendum og án ábyrgðar eigendanna. Svipuð sjónarmið voru höfð til hliðsjónar við mat á því hvernig beita ætti eiginfjárútreikningum vegna Kistu – fjárfestingarfélags ehf. sex árum síðar. Við þá útreikninga var gengið úr skugga um að eigið fé væri ekki nýtt oftar en einu sinni svo sem áhersla var lögð á árið 2001 og mögulegt tap eigendanna af félaginu átti ekki að geta orðið meira en bókfærð eign þeirra. Af dæmum 4 og 6 hér á undan má þó ráða að áhrif þessarar leiðar á eiginfjárhlutfallið sjálft hafi verið svipuð og Fjármálaeftirlitið lagðist gegn vegna Scandinavian Holding S.A.

10.5 Exista hf. og Kista – fjárfestingarfélag ehf.

Um aðdraganda stofnunar Exista hf. er fjallað hér framar, en árið 2001 stofnuðu nokkrir sparisjóðir SP-eignarhaldsfélag ehf. til þess að halda utan um eignarhlut í Kaupþingi hf., sem þá var verðbréfafyrirtæki, og draga úr áhrifum eignarhlutarins á eiginfjárhlutfall. Fljótlega eftir stofnun SP-eignarhaldsfélags ehf. komu nýir eigendur inn í félagið og sparisjóðir áttu ekki lengur meirihluta í því. Félagið stækkaði hratt og fjárfesti á Íslandi, í Finnlandi og í Noregi í fjármálafyrirtækjum.[109] Vöxturinn var að miklu leyti fjármagnaður með lánsfé. Þegar hlutabréfaverð lækkaði svo á árinu 2008 töpuðust mikil verðmæti í eigu félagsins og gengi hlutabréfa Exista hf. féll skarpt. Eins og áður er rakið, höfðu gengishækkanir verðbréfa, einkum hlutabréfa í Exista hf., mikil áhrif á rekstur og efnahag sparisjóðakerfisins í heild, en þó mismikil milli sparisjóða. Sparisjóðabanki Íslands hf., sem allir sparisjóðir áttu hlut í, var stór hluthafi í Exista hf. og hafði eignarhluturinn umtalsverð áhrif á afkomu bankans, eins og rakið er í 31. kafla skýrslunnar. Þannig hafði gengi Exista hf. bein eða óbein áhrif á afkomu allra sparisjóðanna.

10.5.1 Exista hf.

Kaupþing hf. var stofnað árið 1982. Í október 1986 keyptu Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Kópavogs og Sparisjóður Hafnarfjarðar samtals 49% hlutafjár í Kaupþingi hf. fyrir 4,9 milljónir króna af Pétri H. Blöndal, sem þá var eini eigandi og framkvæmdastjóri félagsins. Árið 1990 keypti Búnaðarbanki Íslands 50% hlut Péturs H. Blöndal í Kaupþingi hf. fyrir 116 milljónir króna, og Lánastofnun sparisjóða hf., sem síðar varð Sparisjóðabanki Íslands hf., keypti 1% hlut. Á þessum tíma var Kaupþing hf. því í jafnri eigu Búnaðarbankans hf. og sparisjóðanna, en þá voru níu stærstu sparisjóðirnir í eigendahópi Kaupþings hf. Kaupþing hf. komst að fullu í eigu sparisjóðanna árið 1996 með kaupum þeirra á 50% eignarhlut Búnaðarbankans hf. fyrir um 185 milljónir króna.[110] Sama

108. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Sparisjóðabanka Íslands hf. 20. október 1999.

109. Hafa má í huga að tryggingafélög teljast til fjármálafyrirtækja í þessu tilliti.

110. „Búnaðarbankinn selur hlut sinn í Kaupþingi hf. til sparisjóðanna. Kaupverð bréfanna um 185 milljónir kr.“, *Morgunblaðið* 1. mars 1996. Í bók Ármanns Þorvaldssonar *Frozen assets: How I lived Iceland's boom and bust* sem út kom árið 2009 kemur fram á bls. 101 að Kaupþing hafi verið metið á um 3 milljónir sterlingspunda þegar sparisjóðirnir keyptu 51% hlutinn árið 1996.

ár var Guðmundur Hauksson ráðinn sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, en hann hafði verið forstjóri Kaupþings hf. frá 1991 til 1996. Hann var formaður stjórnar Kaupþings hf. 1996–2003.

Í október 2000 efndi Kaupþing hf. til almenns hlutafjárútboðs að nafnverði 180 milljóna króna, sem jafngilti rúmum 1,8 milljörðum króna að söluvirði.[111] Þátttaka í útboðinu var mikil og skráðu tæplega 18 þúsund aðilar sig fyrir hlutum í félaginu. Hlutabréf Kaupþings hf. voru skráð á aðallista Verðbréfaþings Íslands hf. 26. október 2000. Skráð hlutafé var 968 milljónir króna að nafnverði og útboðsgengið var 10,25 krónur á hlut.[112] Í lok fyrsta viðskiptadags, 30. október sama ár, var gengið 15 krónur á hlut og virði fyrirtækisins því um 15 milljarðar króna. Við opinbera skráningu hlutabréfanna myndaðist um leið markaðsverð á eign sparisjóðanna í Kaupþingi hf.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis stofnaði SP-eignarhaldsfélag ehf. 19. júní 2001 og var hlutafé félagsins 500 þúsund krónur. Í 3. gr. samþykkta félagsins var tilgangur þess sagður vera kaup og sala á hlutum í Kaupþingi hf. og umsýsla tengd þeim viðskiptum. Í framhaldinu eignuðust Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Mýrasýslu, Sparisjóður Húnaþings og Stranda, Sparisjóður Siglufjarðar, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestfirðinga og Sparisjóðabanki Íslands hf. hluti í SP-eignarhaldsfélagi ehf.

Í júní 2001 eignaðist SP-eignarhaldsfélag ehf. 11,11% hlut í Kaupþingi hf.,[113] með kaupum á hlutum sem eigendur félagsins áttu tilkall til við hlutafjáraukningu Kaupþings á sama tíma.[114] Kaupverðið var 1,8 milljarðar króna. Hlutafé SP-eignarhaldsfélags ehf. var aukið úr 500 þúsund krónum í 514 milljónir króna 2. júlí 2001 og lögðu hluthafar fram aukninguna með hlutum í Kaupþingi hf.[115] Þá tók félagið 1,4 milljarða króna lán til að fjármagna kaupin.[116] Gengi bréfa í Kaupþingi hf. lækkaði frá sumri til loka árs 2001 og varð því 134 milljóna króna gengistap af verðbréfaeign SP-eignarhaldsfélags ehf. Eigið fé var 317 milljónir króna og bókfært eiginfjárhlutfall 18% í árslok 2001.

Fjármögnun, fjárfestingar og bókfært eiginfjárhlutfall

Fjárfestingum fylgir iðulega einhver áhætta og ef illa fer getur fjárfestir tapað öllu sem hann hefur lagt fram. Þegar áhættan er mikil getur ábatinn af fjárfestingunni hins vegar orðið meiri en ella. Því er afar áhættusamt að fjárfesta fyrir lánsfé, sérstaklega í eignum sem hafa breytilegt gangverð og geta orðið verðlaus á skömmum tíma. Sagan sýnir að verðbréf, sér í lagi hlutabréf, eru dæmi um slíkar eignir. Þau geta skilað miklum hagnaði á skömmum tíma, en áhættan er í samræmi við það.

Fjárfestingarfyrirtæki sem eru skuldsett búa við slíka áhættu. Eigið fé þeirra þarf að geta borið uppi skammtímaverðbreytingar á verðbréfaeignum þess. Ef fjárfestingarfélag er til að mynda með 50% bókfært eiginfjárhlutfall þá mega eignir þess falla um 50% í virði áður en eigið fé félagsins er uppurið. Því lægra sem bókfærða eiginfjárhlutfallið er, því viðkvæmari er reksturinn fyrir skammtímaverðbreytingum á markaði. Aftur á móti þýðir lægra eiginfjárhlutfall að fjárfestingarfélagið hefur lagt minna af sínu fé fram til fjárfestinganna og ef þær hækka í virði verður ávöxtunin mun meiri en ella.

111. Tilkynning frá Kauphöll Íslands um niðurstöðu í hlutafjárútboði Kaupþings hf., 13. október 2000.

112. „Hlutabréf Kaupþings hf. skráð á aðallista Verðbréfaþings“, fréttavefur Kauphallar Íslands hf. 26. október 2000, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=EN&pagetype=symbolnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=8502.

113. „Flöggun frá SP-eignarhaldsfélagi ehf í Kaupþingi hf. og afnám hluthafasamkomulag[s]“, fréttavefur Kauphallar Íslands hf. 26. júní 2001, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=EN&pagetype=symbolnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=10824.

114. Skýrsla um endurskoðun ársreiknings Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir árið 2001; skýrsla um endurskoðun ársreiknings Sparisjóðabanka Íslands hf. 2001; skýrsla um endurskoðun ársreiknings Sparisjóðsins í Keflavík 2001.

115. Skýrsla um endurskoðun ársreiknings Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis fyrir árið 2001; skýrsla um endurskoðun ársreiknings Sparisjóðabanka Íslands hf. 2001; skýrsla um endurskoðun ársreiknings Sparisjóðsins í Keflavík 2001.

116. Samandreginn ársreikningur SP-eignarhaldsfélags ehf. 2001. Félagið fékk 1,2 milljarða króna lán frá Landsbanka Íslands hf. 22. júní 2001.

Auk eignarhlutar SP-eignarhaldsfélags í Kaupþingi banka áttu sparisjóðirnir sjálfir beina eignaraðild að bankanum. Því voru SP-eignarhaldsfélag og eigendur þess áberandi í hópi stærstu hluthafa Kaupþings og nam samanlagður eignarhlutur þeirra 35,7% í maí 2002. Gengi hlutabréfa í Kaupþingi var 12,40 við lok viðskipta 13. maí 2002, fjöldi bréfa í félaginu var tæplega 1.627 milljónir og því var markaðsvirði fyrirtækisins um 20,2 milljarðar króna.[117] Verðmæti hlutabréfa sparisjóðanna sem stóðu að SP-eignarhaldsfélagi og félaga þeim tengdum í Kaupþingi var þá um 7,2 milljarðar króna.[118]

Tafla 1. Eignarhlutur SP-eignarhaldsfélags ehf. og hluthafa þess í Kaupþingi banka hf. 13. maí 2002.[119]

	Þús. hluta	%	Markaðsvirði
Viðskiptastofa SPRON	204.637	12,57	2.537.499
SP-eignarhaldsfélag ehf.	134.253	8,24	1.664.737
Sparisjóðurinn í Keflavík	114.128	7,01	1.415.187
Sparisjóðabanki Íslands hf.	63.622	3,91	788.913
Sparisjóður Mýrasýslu	41.504	2,55	514.650
Sparisjóður Svarfdæla	13.873	0,85	172.025
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	8.442	0,52	104.681
Samtals eignarhlutur	**580.459**	**35,65**	**7.197.692**

SP-eignarhaldsfélag ehf. breytti um nafn og hét Meiður ehf. frá 19. júní 2002 og var hlutafé þess jafnframt hækkað um 385 milljónir króna.[120] Á stjórnarfundi í Meiði 10. október 2002 var ákveðið að nýta heimild í samþykktum félagsins til hækkunar á hlutafé þess og auka það um 700 milljónir króna. Eftir hækkunina nam hlutafé Meiðs um 1,6 milljörðum króna.[121]

Hinn 11. október 2002 seldi Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis allan eignarhlut sinn, 12,57%, í Kaupþingi banka hf. fyrir um 2,7 milljarða króna.[122] Kaupandinn var Kaupþing banki hf., sem áframseldi hlutina strax til Meiðs ehf. á sama verði. Guðmundur Hauksson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, var þá stjórnarformaður Kaupþings banka hf. og jafnframt stjórnarformaður Meiðs ehf.[123] Í skýrslutöku benti Guðmundur á að öllum hlutaðeigandi hefði verið það ljóst, en þarna hefðu verðmæti einfaldlega skipt um hendur á eðlilegu markaðsvirði.[124]

„Sigurður [Einarsson forstjóri Kaupþings hf.] segir að einnig hafi legið fyrir að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hafi viljað selja bréf sín í Kaupþingi og með hluthafana í huga hafi verið talið óheppilegt að of mikið framboð yrði af bréfum í félaginu. Menn hafi því orðið ásáttir um [að Meiður ehf. keypti hlutinn], sem hann sagðist álíta [ágætt].“

„Meiður orðinn stærsti hluthafi Kaupþings“, *Morgunblaðið* 11. október 2002.

Meiður ehf. greiddi fyrir hluti í Kaupþingi banka hf. með eigin bréfum og átti bankinn eftir það um 44% hlut í Meiði ehf. Meiður átti á þessum tíma 20,8% eignarhlut í bankanum og Kaupþing banki hf. því óbeint 9,2% í sjálfum sér. Fjallað var um viðskiptin í *Morgunblaðinu* og meðal annars vitnað í orð Sigurðar Einarssonar, forstjóra Kaupþings banka hf.:

> Sigurður segir að […] legið [hafi] fyrir að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hafi viljað selja bréf sín í Kaupþingi og með hluthafana í huga hafi verið talið óheppilegt að of mikið framboð yrði af bréfum í félaginu. Menn hafi því orðið ásáttir um þessa lausn, sem hann sagðist álíta ágæta. Spurður að því hvort þetta tengdist því að sumir hefðu einnig talið hættu á of miklu framboði bréfa í Kaupþingi vegna fyrirhugaðrar sameiningar við Auðlind og fjárfestingar í Sviþjóð sagðist Sigurður telja að menn ofmætu framboðið sem yrði vegna þeirra viðskipta. Sigurður segir gott að kominn sé nokkuð stór og afgerandi fjárfestir inn í Kaupþing.[125]

117. Þó að gengi bréfa í Kaupþingi væri lægra en í október 2000 við útboð þess, þegar það var 15,00, var markaðsvirði Kaupþings orðið hærra vegna þess að útgefnum hlutabréfum hafði fjölgað umfram lækkun á gengi þeirra.
118. Á hluthafalista Kaupþings samkvæmt skráningarlýsingu bankans 16. maí 2002 áttu þrír aðrir sparisjóðir hluti í Kaupþingi. Eyrasparisjóður átti 0,63% hlut, Sparisjóður Norðfjarðar átti 0,66% hlut og Sparisjóður Vestmannaeyja átti 1,34% hlut.
119. Skráningarlýsing Kaupþings banka hf., 16. maí 2002.
120. Tilkynning Meiðs ehf. til hlutafélagaskrár 4. október 2002.
121. Tilkynning til hlutafélagaskrár, 10. október 2002.
122. „Kaupþing banki hf. – tilkynningarskyld viðskipti“, fréttavefur Kauphallar Íslands hf. 11. október 2002 kl. 10:09:54, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=newstypesnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=18820.
123. „Kaupþing banki hf. – tilkynningarskyld viðskipti“, fréttavefur Kauphallar Íslands hf. 11. október 2002 kl. 10:08:14, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=EN&pagetype=newstypesnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=18819.
124. Lokagengi hlutabréfa Kaupþings hf. í Kauphöllinni þann 11. október 2002 var 12,60.
125. „Meiður orðinn stærsti hluthafi Kaupþings“, *Morgunblaðið* 22. október 2002.

Í viðauka við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall íslensku bankanna er bent á að með þessu hafi Kaupþing banki hf. tekið þá ákvörðun „að kaup á eigin bréfum eða hlutabréfum náskyldra félaga til að halda uppi gengi eigin bréfa væri eðlilegur hluti fjárfestingarstefnu bankans“.[126]

Tafla 2. Hluthafahópur Meiðs ehf. í október 2002.[127]

Hluthafar Meiðs ehf.	Verðmæti	Eignarhlutur
Kaupþing banki hf.	700.000.000	43,8%
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	379.947.109	23,8%
Sparisjóðurinn í Keflavík	189.617.384	11,9%
Sparisjóðabanki Íslands hf.	144.811.766	9,1%
Sparisjóður Mýrasýslu	85.260.326	5,3%
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	30.656.836	1,9%
Sparisjóður Siglufjarðar	16.747.243	1,0%
Sparisjóður Svarfdæla	28.910.858	1,8%
Sparisjóður Vestfirðinga	23.048.478	1,4%
Samtals	**1.599.000.000**	**100,0%**

Hinn 27. desember 2002 keypti eignarhaldsfélag Ágústs og Lýðs Guðmundssona, Bakkabræður Holding s.a.r.l., 55% hlutafjár í Meiði ehf. af Kaupþingi banka hf. og sparisjóðunum.[128] Í frétt um kaupin í *Morgunblaðinu* er haft eftir Lýði að kaupverðið hafi verið í réttu hlutfalli við eignarhlut Meiðs ehf. í Kaupþingi hf. Samkvæmt útreikningum blaðsins var kaupverðið þá um 2,4 milljarðar króna.[129] Í lok árs átti Meiður ehf. bréf í Kaupþingi hf. að markaðsvirði 4,5 milljarða króna og 55% af því var í kringum uppgefið kaupverð í greininni. Kaupverð samkvæmt samningi var hins vegar 879.450.000 krónur fyrir jafnmarga hluti. Skýrt kom fram að kaupverðið væri ein króna á hlut. Hlutafé Meiðs ehf. nam 1.599.000.000 krónum fyrir kaupin og samsvaraði 55% hluti þess kaupverðinu í samningnum.[130]

Tafla 3. Skipting seljenda 55% hlutar í Meiði ehf. til Bakkabræðra Holding s.a.r.l. í desember 2002.[131]

Seljendur	Sala	Verðmæti	Eign eftir
Kaupþing banki hf.	25%	399.750.000	18,8%
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	12,68%	202.698.816	11,1%
Sparisjóðurinn í Keflavík	6,33%	101.157.547	5,5%
Sparisjóðabanki Íslands hf.	4,83%	77.277.972	4,2%
Sparisjóður Mýrasýslu	2,85%	45.504.786	2,5%
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	1,02%	16.342.262	0,9%
Sparisjóður Siglufjarðar	0,56%	8.940.202	0,5%
Sparisjóður Svarfdæla	0,97%	15.430.923	0,8%
Sparisjóður Vestfirðinga	0,77%	12.347.492	0,7%
Samtals	**55%**	**879.450.000**	**45,0%**

Fram kom í viðauka hluthafasamkomulags í tengslum við kaup Bakkabræðra Holding s.a.r.l. í Meiði ehf. að 65% af upphæðinni yrði staðgreitt og 35% greidd sex mánuðum síðar. Í sama viðauka sést að Bakkabræður Holding s.a.r.l. myndu taka staðgreiðsluhlutann að láni og var þeirri fjárhæð, 571,6 milljónum króna, skipt upp í fjögur lán í hlutföllunum 40%, 35%, 15% og 10%. Af þeim eintökum af viðaukanum sem rannsóknarnefndin hafði undir höndum var ekki hægt að ráða hverjir lánveitendur áttu að vera. Skýrslutökur rannsóknarnefndar af þeim sem að málinu komu vörpuðu heldur ekki ljósi á það.

126. Magnús Sveinn Helgason, „Íslenskt viðskiptalíf – breytingar og samspil við fjármálakerfið“, viðauki 5 með skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls bankanna 2008 og tengda atburði, bls. 143.

127. Viðauki hluthafasamkomulags hluthafa Meiðs ehf. desember 2002.

128. „Bakkabræður Holding kaupir meirihluta í Meiði ehf.“, fréttavefur Kauphallar Íslands hf. 27. desember 2002, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=symbolnewslist&primarylanguagecode=-IS&newsnumber=20128.

129. „Bakkabræður kaupa stóran hlut í Kaupþingi“, *Morgunblaðið* 28. desember 2002.

130. Samningur um kaup og sölu á hlutum í Meiði ehf., 27. desember 2002.

131. Viðauki við hluthafasamkomulag hluthafa Meiðs ehf. frá því í desember 2002.

Það var einnig hluti af samkomulaginu að Meiður ehf. keypti Scandinavian Holding S.A. af eigendunum, sjö sparisjóðum, Kaupþingi banka og Sparisjóðabankanum, og skyldi félagið renna saman við Meið. Af þessu varð þó ekki fyrr en í ágúst 2003. Á sama tíma sameinuðust Bakkabræður s.a.r.l. Meiði, en í samkomulaginu frá því í desember var kveðið á um að Meiður keypti félagið af móðurfélagi sínu, Bakkabræður Holding s.a.r.l., en Bakkabræður s.a.r.l. var stærsti hluthafinn í Bakkavör Group hf. með 28,96% hlut í félaginu.[132] Þannig lagði Bakkabræður Holding s.a.r.l. félagið Bakkabræður s.a.r.l. inn í Meið ehf. Meiður ehf. greiddi 2 milljarða króna fyrir Scandinavian Holding S.A., þar af 1.750 milljónir króna með hlutafé í sjálfu sér og það sem eftir stóð með peningum.[133]

Tafla 4. Skipting eignahluta við sameiningu Scandinavian Holding S.A. við Meið ehf.

Hluthafi	Hlutdeild	Verðmæti	Peningar	Nýtt hlutafé
Kaupþing banki hf.	55,395%	1.107.899.421	250.000.000	857.899.421
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	14,958%	299.151.490		299.151.490
Sparisjóðurinn í Keflavík	7,088%	141.761.175		141.761.175
Sparisjóðabanki Íslands hf.	14,000%	280.000.000		280.000.000
Sparisjóður Mýrasýslu	3,095%	61.906.043		61.906.043
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	1,307%	26.129.967		26.129.967
Sparisjóður Siglufjarðar	1,136%	22.711.093		22.711.093
Sparisjóður Svarfdæla	0,983%	19.658.526		19.658.526
Sparisjóður Vestfirðinga	2,039%	40.782.285		40.782.285
Samtals	**100%**	**2.000.000.000**	**250.000.000**	**1.750.000.000**

Uppgjörið við Bakkabræður Holding s.a.r.l. var þeim hætti að Meiður ehf. greiddi fyrir Bakkabræður s.a.r.l. með útgáfu nýs hlutafjár til handa móðurfélaginu, að andvirði 2.690.550.000 króna, en þá hafði þegar verið dregin af kaupverðinu sú fjárhæð sem Bakkabræður Holding s.a.r.l. skyldi greiða fyrir hlutinn í Meiði ehf., 879.450.000 krónur.[134] Því hefur ekki þurft að koma til sérstakrar lánveitingar vegna kaupa Bakkabræðra Holding s.a.r.l. á 55% eignarhluta í Meiði ehf., en líta verður þó til þess tíma sem leið milli þessara tveggja gerninga. Það er því ekki útilokað að af lánveitingunni hafi orðið, en rannsóknarnefndinni tókst ekki að hafa uppi á neinum gögnum eða upplýsingum sem varpað gætu betra ljósi á það.

Tafla 5. Lýsing í viðauka við hluthafasamkomulag hluthafa í Meiði ehf. frá því í desember 2002.

Miljónir króna	
Heildarverðmæti Bakkabraedur s.a.r.l.	5.286
Skuldir Bakkabraedur s.a.r.l.	1.716
Eigið fé Bakkabraedur s.a.r.l.	3.570
Skuldir vegna kaupa á Meiði	879
Meiður greiðir með:	
Yfirteknar skuldir	**1.716**
Greiðsla peninga	**879**
Útgáfa nýs hlutafjár til handa Bakkabræður Holding s.a.r.l.	**2.691**
Samtals	**5.286**

Meiður ehf. keypti 8,88% hlutafjár í Búnaðarbanka Íslands hf. 23. maí 2003.[135] Kaupverð bréfanna var ekki tilkynnt opinberlega en var áætlað rúmir 2,5 milljarðar króna.[136] Þremur dögum síðar sameinuðust Búnaðarbanki Íslands hf. og Kaupþing banki hf. undir nafninu Kaupþing Búnaðarbanki hf.[137] Stærstu hluthafar hins sameinaða banka voru Meiður ehf., með 14% hlut, og Egla ehf., sem átti 9%.

132. „Bakkabræður SARL og Scandinavian Holding sameinast Meiði hf.“, fréttavefur Kauphallar Íslands 12. ágúst 2003, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=symbolnewslist&primarylanguagecode=-IS&newsnumber=25205.

133. Sérfræðiskýrsla Hilmars A. Alfreðssonar, löggilts endurskoðanda Meiðs ehf., 11. ágúst 2003.

134. Viðauki við hluthafasamkomulag hluthafa Meiðs ehf. frá því í desember 2002.

135. „Búnaðarbanki Íslands – flöggun“, fréttavefur Kauphallar Íslands hf. 23. maí 2003, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=symbolnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=24008.

136. „Meiður kaupir 8,88% í Búnaðarbankanum“, *Morgunblaðið*, 24. maí 2003.

137. „Niðurstöður hluthafafundar Búnaðarbanka Íslands 26. maí 2003“, fréttavefur Kauphallar Íslands hf. 27. maí 2003, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=symbolnewslist&primarylanguagecode=-IS&newsnumber=24069.

Tafla 6. Aðkoma Bakkabræðra Holding s.a.r.l. að Meiði ehf. desember 2002.

Krónur		Sala til Bakkabræður Holding	Staða eftir sölu til Bakkabræður Holding	Hlutafjáraukning Scandinavian H.	Bréf eftir hlutafjáraukningu	Nýtt hlutafé f. Bakkabræður s.a.r.l.	Skipting bréfa í Meiði ehf.	
Hluthafar Meiðs ehf.	**Í upphafi**	**Aðgerð #1**	**Skref #1**	**Aðgerð #2**	**Skref #2**	**Aðgerð #3**	**Skref #3**	**Hlutdeild**
Kaupþing banki hf.	700.000.000	(399.750.000)	300.250.000	857.899.421	1.158.149.421	–	1.158.149.421	19,2%
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	379.947.109	(202.698.816)	177.248.293	299.151.490	476.399.783	–	476.399.783	7,9%
Sparisjóðurinn í Keflavík	189.617.384	(101.157.547)	88.459.837	141.761.175	230.221.012	–	230.221.012	3,8%
Sparisjóðabanki Íslands hf.	144.811.766	(77.277.972)	67.533.794	280.000.000	347.533.794	–	347.533.794	5,8%
Sparisjóður Mýrasýslu	85.260.326	(45.504.786)	39.755.540	61.906.043	101.661.583	–	101.661.583	1,7%
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	30.656.836	(16.342.262)	14.314.574	26.129.967	40.444.541	–	40.444.541	0,7%
Sparisjóður Siglufjarðar	16.747.243	(8.940.202)	7.807.041	22.711.093	30.518.134	–	30.518.134	0,5%
Sparisjóður Svarfdæla	28.910.858	(15.430.923)	13.479.935	19.658.526	33.138.461	–	33.138.461	0,5%
Sparisjóður Vestfirðinga	23.048.478	(12.347.492)	10.700.986	40.782.285	51.483.271	–	51.483.271	0,9%
Bakkabræður Holding s.a.r.l.	–	879.450.000	879.450.000	–	879.450.000	2.690.550.555	3.570.000.555	59,1%
Samtals	**1.599.000.000**	–	**1.599.000.000**	**1.750.000.000**	**3.349.000.000**	**2.690.550.555**	**6.039.550.555**	**100,0%**

Við það að Bakkabraedur s.a.r.l. var lagt inn í félagið eignaðist Meiður ehf. tæplega 30% hlut í Bakkavör Group hf. Meiður var á þessum tíma stærsti hluthafi í Kaupþingi Búnaðarbanka hf. með um 16% eignarhlut.[138] Í lok árs 2003 námu eignir Meiðs ehf. 23,3 milljörðum króna en þar af voru 22,3 milljarðar áhættufjármunir og langtímakröfur.[139] Skuldir höfðu aukist töluvert frá fyrra ári, eða úr 3,1 milljarði króna í árslok 2002 í 11,5 milljarða króna ári síðar. Eigið fé félagsins var meira en árið áður, meðal annars vegna góðrar afkomu sem byggði að mestu leyti á gengishagnaði hlutabréfa og hins vegar nýju hlutafé. Eiginfjárhlutfall Meiðs ehf. var 51% í lok árs 2003.

Lánveitingar Exista-sparisjóða til Meiðs ehf.

Auk þess að eiga eignarhlut í Meiði ehf. fjármögnuðu sparisjóðirnir sem áttu teljandi eignarhlut í félaginu starfsemi þess að einhverju leyti. Þannig kemur fram í fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 28. nóvember 2002, tæpum mánuði áður en Bakkabræður Holding s.a.r.l. varð meirihlutaeigandi Exista hf., að stjórnin hafi samþykkt 550 milljóna króna lán til Meiðs ehf. til 12 mánaða með veði í hlutabréfum. Á stjórnarfundi ári síðar, 27. nóvember 2003, samþykkti stjórn sparisjóðsins 750 milljóna króna lán til Meiðs ehf., og var nýja lánið 200 milljónum króna hærra en lánið árið áður. Lánið var veitt til þriggja ára.* Þá veitti Sparisjóðabanki Íslands hf. Meiði ehf. 500 milljóna króna lán á sama tíma, en samþykkt fyrir því má finna í fundargerð bankaráðs frá 26. nóvember 2002. Trygging fyrir láninu var veð í hlutabréfum í Kaupþingi hf. Tæpu einu og hálfu ári síðar námu skuldir Meiðs ehf. við bankann um 755 milljónum króna.**

Bankaráð Sparisjóðabankans tók fyrir lán til eignarhaldsfélagsins „Bakkabræður S.a.r.l." á fundi 16. nóvember 2004, en þess var farið á leit við bankann að hann tæki þátt í sambankaláni til félagsins sem Kaupþing í Lúxemborg annaðist. Beiðninni var hafnað, en á fundinum benti bankastjóri á að Fjármálaeftirlitið hefði gert athugasemd við stærð skuldbindingar Meiðs ehf. við bankann 11. nóvember 2004. Skuldbindingarnar næmu 796 milljónum króna sem væri um 28% af lögbundnu eigin fé, en skuldbindingar máttu hæst nema 25%.

Á fundi stjórnar Sparisjóðsins í Keflavík 1. desember 2003 kynnti sparisjóðsstjóri samning við Meið ehf. um 525 milljóna króna króna lán til þriggja ára. Í fundargerðinni kom fram að í þessari fjárhæð væri viðbótarlánveiting til Meiðs upp á 175 milljón krónur og því voru eldri lán til félagsins 350 milljónir króna. Ekki er að sjá af fundargerðum að stjórn sparisjóðsins hafi fjallað um þá lánveitingu. Þá veitti Sparisjóður Mýrasýslu Meiði ehf. 300 milljóna króna lán 24. nóvember 2003 til 23 mánaða.*** Ekki er fjallað um lánið í stjórnarfundargerðum sparisjóðsins.

138. „Bakkabræður SARL og Scandinavian Holding sameinast Meiði hf.", fréttavefur Kauphallar Íslands 12. ágúst 2003, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=symbolnewslist&primarylanguagecode=-IS&newsnumber=25205.

139. Í ársreikningi þremur mánuðum áður kom fram að liðurinn samanstæði nær eingöngu af eignarhlutum í félögum.

Í árslok 2003 voru útistandandi lán Meiðs ehf. frá þessum þremur sparisjóðum og Sparisjóðabankanum 2,3 milljarðar króna, en það voru þá um 23% af lánsfjármögnun félagsins. Lánin voru að meðaltali 19% af eiginfjárgrunni þeirra þriggja sparisjóða sem hér eru nefndir auk Sparisjóðabankans.

* Þetta kemur fram í gagnagrunni yfir útlán sparisjóðanna sem rannsóknarnefndin vann með og er lýst í 9. kafla.

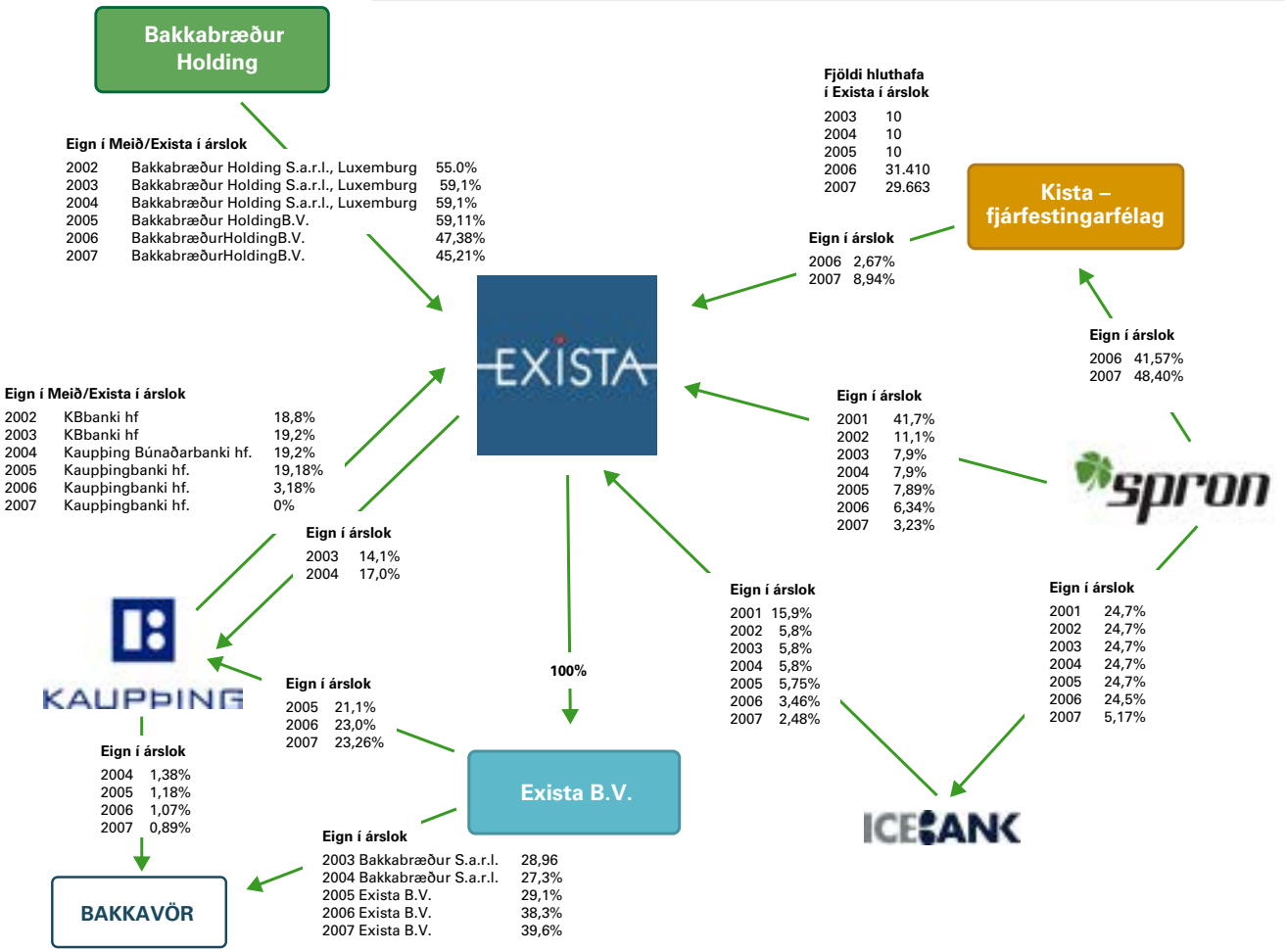
** Fundargerð bankaráðs Sparisjóðabanka Íslands hf., 20. apríl 2004.

*** Þetta kemur fram í gagnagrunni yfir útlán sparisjóðanna sem rannsóknarnefndin vann með og er lýst í 9. kafla.

Hinn 2. mars 2004 keypti Meiður ehf. alla hlutafjáreign Bakkabræðra sf. í Kaupþingi Búnaðarbanka hf., eða 2,73% af heildarhlutafé í bankanum, fyrir 3,5 milljarða króna. Bakkabræður sf. voru þá í eigu Ágústs og Lýðs Guðmundssona, sem báðir sátu í stjórn Meiðs ehf. Eftir viðskiptin nam eignarhluti Meiðs ehf. í Kaupþingi Búnaðarbanka hf. 16,8%.[140]

Kaupþing Búnaðarbanki hf. hélt auk þess tvö hlutafjárútboð árið 2004 í byrjun ágúst og um miðjan október, og voru 110 milljón hlutir boðnir út í hvort skipti.[141] Hlutafé bankans var 440,5 milljónir hluta í upphafi árs og nam hlutafjáraukningin því tæpum 50%. Hlutafé Meiðs ehf. í bankanum jókst á þessum tíma um 51,4%. Félagið keypti hlutabréf í Kaupþingi Búnaðarbanka hf. fyrir rúmlega 19 milljarða króna árið 2004 og átti í lok ársins rúmlega 61 milljarð króna í verðbréfum, en þar af námu hlutabréf í Kaupþingi Búnaðarbanka tæpum 50 milljörðum króna og í Bakkavör Group um 11 milljörðum króna. Meiður tók ný lán sem námu 22,3 milljörðum króna árið 2004 og var eiginfjárhlutfall félagsins 43% í árslok.

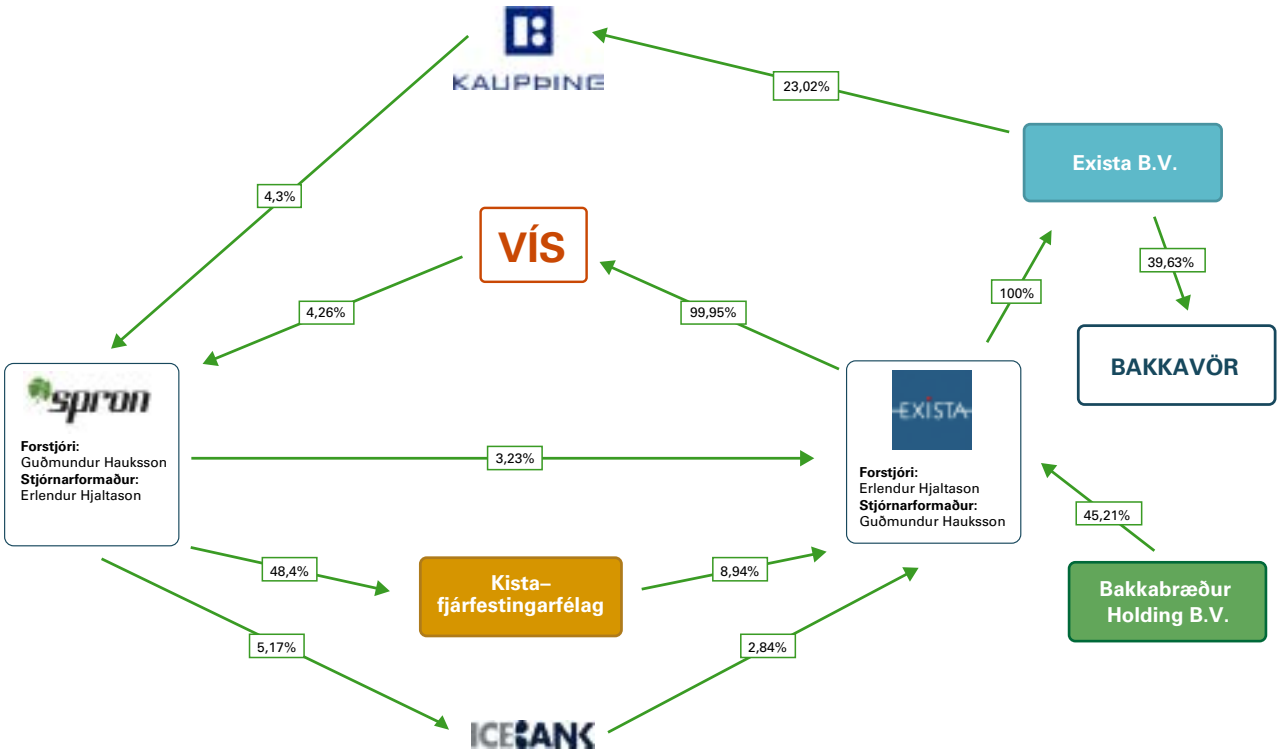
Mynd 16. **Helstu eignatengsl Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Exista, Kaupþings, Sparisjóðabankans og Bakkabræðra 2002–2007.** Upplýsingar eru fengnar úr ársreikningum viðkomandi félaga.



140. „Kaupþing Búnaðarbanki – tilkynningaskyld viðskipti“, fréttavefur Kauphallar Íslands 2. mars 2004, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=newstypesnewslist&primarylanguagecode=-IS&newsnumber=27762.

141. Kaupthing Bank Annual Report, 2004; „Kaupþing Búnaðarbanki – niðurstöður hlutafjárútboðs“, fréttavefur Kauphallar Íslands 9. ágúst 2004, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=en&pagetype=symbolnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=29032.

Mynd 17. **Stjórnunar- og eignatengsl Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Exista, Kaupþings banka hf., Sparisjóðabankans og Bakkabræðra í árslok 2007.** Upplýsingar eru fengnar úr ársreikningum viðkomandi félaga.



Í september 2004 var Erlendur Hjaltason ráðinn forstjóri Meiðs ehf. en stjórnarformaður Meiðs, Lýður Guðmundsson, sagði ráðninguna til komna meðal annars vegna verkefna erlendis og fyrirhugaðs vaxtar.[142] Árið 2004 jókst hagnaður Meiðs ehf. eftir skatta um 146% og nam 15,1 milljarði króna. Helsta ástæða hagnaðarins voru gengishækkanir á hlutabréfum í eigu félagsins, en bréf í Kaupþingi Búnaðarbanka hf. hækkuðu úr 224,5 krónum í 442 krónur á hlut á árinu og gengi hlutabréfa Bakkavarar Group hf. úr 18,3 krónum í 24,2 krónur á hlut.[143] Sparisjóðirnir sem áttu hlut í Meiði ehf. fóru ekki varhluta af hækkunum á gengi hlutabréfa í eigu félagsins.

Í árslok 2004 var Meiður ehf. stærsti hluthafinn í Kaupþingi Búnaðarbanka hf. (17%) og Bakkavör Group hf. (27%). Sparisjóðirnir áttu þá 21% hlut í Meiði ehf. en stærsti eigandi Meiðs var Bakkabræður Holding s.a.r.l. með 59% hlut. Þar á eftir kom Kaupþing Búnaðarbanki hf. með 19% hlut. Meiður ehf. átti síðan 17% hlut í Kaupþingi hf.

Á hluthafafundi 6. maí 2005 var samþykkt að breyta nafni Meiðs ehf. í Exista ehf. og fækka stjórnarmönnum úr fimm í þrjá. Stjórnarmenn Exista voru allir fyrrverandi stjórnarmenn í Meiði en þeir voru: Lýður Guðmundsson, formaður, og Ágúst Guðmundsson, báðir frá Bakkavör Group hf., og Guðmundur Hauksson frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis. Lýður og Ágúst komu inn í stjórn Meiðs árið 2003 en Guðmundur Hauksson var eini stjórnarmaðurinn sem hafði setið í stjórn allt frá stofnun SP-eignarhaldsfélags árið 2001.

Exista ehf. var meðal stofnenda sérstaks félags, Skipta ehf., 12. júlí 2005 sem var ætlað að halda utan um gerð tilboðs í Landssíma Íslands hf. sem ríkissjóður hugðist selja. Var opnað fyrir tilboð 28. júlí 2005. Þrjú bindandi tilboð bárust og reyndist tilboð Skipta hæst, en það hljóðaði upp á 66,7 milljarða króna. Fjármálaráðherra ákvað, að tillögu einkavæðingarnefndar, að gengið yrði að tilboði Skipta ehf.[144] Bókfært virði eignarhlutarins í Skiptum í ársreikningi Exista ehf. árið 2005 var 13,5 milljarðar króna. Stefnt var að því að skrá Skipti ehf. á aðallista Kauphallar Íslands fyrir árslok 2007 en í kaupsamningnum um Landssímann voru ákvæði um að selja ætti 30% af Skiptum ehf. fyrir árslok 2007.[145] Sá hlutur

„Svo margir sparisjóðir voru háðir óvenjulegum liðum til að ná fram góðri afkomu, þ.e.a.s. vaxtamunurinn stóð ekki undir launakostnaði, húsnæðiskostnaði og afskriftareikning. Að því leytinu til fannst manni ekkert voðalega bjart því þú getur ekki endalaust rekið þessi batterí á því að Kaupþing eða Exista hækki í verði.“

Skýrsla Jóns Helga Péturssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Höfðhverfinga, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

142. „Erlendur Hjaltason ráðinn forstjóri Meiðs ehf.“, *Morgunblaðið* 18. september 2004.
143. Upplýsingar um gengi hlutabréfanna eru fengnar frá Kauphöll Íslands.
144. „Sala á hlut ríkisins í Landssíma Íslands hf.“, fréttavefur forsætisráðuneytisins 28. júlí 2005, http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/1929.
145. „Þrjú bindandi tilboð bárust í eignarhlut ríkisins í Símanum í stærstu einkavæðingu Íslandssögunnar: 12 milljörðum eða 18% munaði á hæsta og lægsta tilboði“, *Morgunblaðið* 29. júlí 2005.

var þó ekki boðinn til sölu fyrr en í mars 2008 og seldust aðeins 7,49% af heildarhlutafé félagsins.[146] Viðskipti hófust með hlutabréfin í Kauphöll Íslands 19. mars sama ár en voru stöðvuð eftir að Exista hf. gerði öðrum hluthöfum yfirtökutilboð.[147] Vegna yfirtökutilboðsins var heimiluð hækkun á hlutafé Exista hf. um 2.814 milljónir króna sem skiptist í jafnmarga hluti.[148]

Árið 2005 keypti Exista ehf. einnig tæplega 20% hlut í Vátryggingafélagi Íslands hf. sem var bókfærður á 6,4 milljarða króna í árslok 2005. Heildareignir vátryggingarfélagsins meira en tvöfölduðust á því ári, meðal annars vegna kaupa á Lýsingu hf. af Kaupþingi Búnaðarbanka hf. í febrúar sama ár. Þá jók Exista eignarhlut sinn í Bakkavör Group hf. úr 27,3% í 29,1% á árinu 2005, en eignarhlutinn átti félagið fyrir tilstilli Bakkavarar s.a.r.l. Félagið keypti 28 milljón hluti í Kaupþingi banka hf. og var langstærsti hluthafi í bankanum í árslok með 21,1% eignarhlut í árslok 2005.

Gengishagnaður Exista ehf. árið 2005 nam 49,9 milljörðum króna þegar gengi Kaupþings banka hf. hækkaði um 69%, en 70% eignasafns félagsins voru þá hlutir í bankanum. Gengi bréfa í Bakkavör Group hf., sem voru 16% af eignasafninu, hækkaði um 110%. Nýtt innborgað hlutafé á árinu nam 20 milljörðum króna og ný lán 6,3 milljörðum króna. Eiginfjárhlutfallið var 62% í árslok.

Árið eftir keypti Exista ehf. 80% hlutafjár í Vátryggingafélagi Íslands hf. fyrir 53,2 milljarða króna. Greitt var fyrir hlutinn með með hlutabréfum í Exista ehf. Við kaupin bættust meðal annars eignarhaldsfélögin Hesteyri og Samvinnutryggingar í eigendahóp Exista ehf., en auk þess jókst hlutur Kaupþings banka hf. í Exista hf. tímabundið úr 19% í 21% þar sem Kaupþing átti fyrir 24,7% hlutafjár í vátryggingarfélaginu.[149] Vátryggingafélag Íslands hf. átti 30,1 milljón hluti í Kaupþingi hf. í árslok 2004 og 28,4 milljónir hluta í árslok 2005 sem þá voru metnir á um 21,2 milljarða króna.[150] Auk þess átti vátryggingarfélagið hlutabréf í Bakkavör Group hf. sem námu að markaðsvirði 1,8 milljörðum króna í árslok 2005. Samtals námu þessir eignarhlutir 24 milljörðum króna en heildarfjáreignir félagsins voru þá 36,6 milljarðar króna.[151] Exista aflaði 57 milljarða með útgáfu nýs hlutafjár og fékk ný lán fyrir sem nam 41 milljarði króna árið 2006.

„Ég hafði trú á mörgu sem Exista var að gera en ekki öllu. Mér fannst í raun og veru Exista að hluta til ágætis pottur en potturinn of dýr, mér fannst skelin of dýr utan um það sem var í pottinum."

Skýrsla Sigurjóns Arnarsonar, fyrrverandi framkvæmdastjóri markaðsviðskipta hjá Byr sparisjóði, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Skráning Exista hf. í Kauphöll Íslands

Í maí 2006 tilkynnti Kaupþing banki hf. að stjórn Exista ehf. stefndi að því að skrá félagið í kauphöll í september sama ár. Þar sem hluthafar félagsins væru einungis tíu, uppfyllti það ekki skilyrði fyrir skráningu í kauphöll en stjórn bankans hygðist leggja til við hluthafafund að arðgreiðsla bankans til hluthafa sinna vegna ársins 2005 yrði greidd með helmingi eignarhlutar hans í Exista ehf. Stefnt væri að því að eignarhald Kaupþings banka hf. í Exista ehf. yrði óverulegt.* Tilkynnt var um samruna VÍS eignarhaldsfélags hf., Eignarhaldsfélagsins Exista ehf. og Exista ehf. 29. júní 2006. Exista hafði þá keypt nánast alla hluti í VÍS eignarhaldsfélagi ehf. með 2 milljarða króna hlutafé að nafnverði í Exista ehf. 31. maí.**

Kaupþing banki hf. seldi níu lífeyrissjóðum 6,1% af heildarhlutafé í Exista ehf. 1. ágúst 2006.*** Þá var félagaforminu breytt í hlutafélag. Skilyrði fyrir opinberri skráningu höfðu þá verið uppfyllt og var Exista hf. skráð í Kauphöll Íslands 15. september 2006. Á hluthafafundi Kaupþings 16. október 2006 var samþykkt að bankinn greiddi hluthöfum sínum tæplega 831 milljón hluti í Exista hf. í arð.****

Í lok árs 2005 áttu sex sparisjóðir og Sparisjóðabankinn samtals 21,3% hlut í Exista ehf., en eftir skráningu í Kauphöll Íslands nam eignarhlutur þeirra 17%. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis átti 6,3%, Sparisjóðabanki Íslands hf. 4,6%, Sparisjóðurinn í Keflavík 3,1% en aðrir sparisjóðir áttu minna.

146. „Hlutafjárútboði Skipta hf. lokið", heimasíða Skipta ehf., http://skipti.is/fjarfestar/frettir/nanar/item354/.

147. „Exista gerir tilboð í allt hlutafé Skipta", *Viðskiptablaðið* 19. mars 2008.

148. Tilkynning til Fyrirtækjaskrár 30. maí 2008.

149. Exista Prospectus September 2006, skýrsla frá Kaupþingi banka hf.; „Exista kaupir VÍS", *Viðskiptablaðið* 31. maí 2006; „Heildareignir Exista yfir 280 milljarða króna", *Viðskiptablaðið* 31. maí 2006; ársskýrsla Vátryggingafélags Íslands hf. 2005.

150. Ársskýrsla Vátryggingarfélags Íslands hf. 2005.

151. Í ársskýrslu Vátryggingafélags Íslands hf. fyrir árið 2005 sést á bls. 72 að heildareignir félagsins voru 92,9 milljarðar króna. Þar kemur einnig fram að eignarhlutur vátryggingarfélagsins í bréfum Kaupþings banka hf. árið 2004 var 13,3 milljarða króna virði og heildareignir félagsins þá 43,1 milljarður króna.

Þar sem Exista hf. var nú skráð á opinberan hlutabréfamarkað var komið markaðsverð á hlutabréf félagsins. Dagslokagengi hlutabréfa Exista hf. í Kauphöllinni 18. september 2006 var 23,20 og samkvæmt því var markaðsvirði félagsins 251 milljarður króna.

Gengi hlutabréfa í Exista hf. hélst nokkuð stöðugt fyrstu mánuði þess á markaði frá útboðsgenginu 21,5 hinn 15. september 2006. Gengið náði hámarki 18. júlí 2007 og var þá 40,25 krónur á hlut en var svo 19,75 krónur á hlut í lok árs 2007.

* Fréttavefur Kauphallar Íslands hf. 31. maí 2005.

** „Tilkynning til Fyrirtækjaskrár um samruna VÍS eignarhaldsfélags ehf., Eignarhaldsfélagsins Exista ehf. og Exista ehf., 29. júní 2006.

*** Fréttavefur Kauphallar Íslands hf. 1. ágúst 2006.

**** Fréttavefur Kauphallar Íslands hf. 17. október 2006.

Mynd 18. Gengi Exista hf. frá skráningu á markað í september 2006 fram til október 2008.



Frá 2001 til 2006 var stærstur hluti eigna Exista ehf. í Kaupþingi banka hf. og fram til ársins 2005 var hann að minnsta kosti 2/3 eignarhluta í eigu félagsins. Hlutfallslegt vægi eignarinnar minnkaði þegar aðrar eignir voru keyptar, en ekki vegna sölu á bréfum í Kaupþingi banka hf. Afkoma Exista hf. var því alla tíð mjög tengd gengisbreytingum á hlutabréfum í Kaupþingi banka hf. en einnig Bakkavarar Group hf. sem var önnur stór eign í eignasafni félagsins. Kaup félagsins á árinu 2007 breyttu eignasafninu þó hvað mest.

Tafla 7. Eignarhlutir Exista hf. árin 2001–2007.[152]

Krónur	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hlutabréf í Kaupþingi	1.678.165.775	4.405.677.653	13.943.075.829	49.583.758.016	104.600.011.778	143.225.834.042	213.182.292.802
Hlutabréf í Bakkavör	–	–	7.004.346.769	10.660.703.887	23.949.720.159	51.638.088.500	50.026.361.463
Önnur verðbréf og óefnislegar eignir	–	–	1.362.169.383	846.246.635	28.266.981.971	147.168.077.458	467.348.945.735
Samtals eignir	1.730.145.901	4.477.410.565	23.251.591.771	61.761.549.300	161.781.863.098	415.821.000.000	730.557.600.000
Kaupþingshlutabréf % af eignum	**97%**	**98%**	**60%**	**80%**	**65%**	**34%**	**29%**

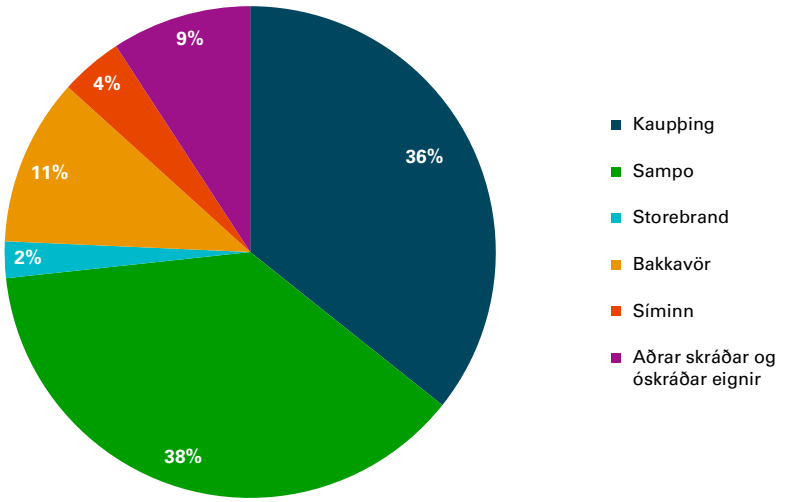
Snemma á árinu 2007 keypti Exista hf. 90,1 milljón hluti í finnska tryggingarfélaginu Sampo Group og átti eftir það 15,48% hlut.[153] Meðalverð í viðskiptunum nam 20,5 evrum á hlut og var markaðsvirði eignarhluta Exista hf. í Sampo Group um það bil 170 milljarðar króna. Rúmlega helmingur hlutanna var keyptur af Exafin B.V., en árið áður hafði Kaupþing

152. Ársreikningar Exista hf.

153. „Exista með 15,48% hlut í Sampo Group í Finnlandi", fréttavefur Kauphallar Íslands 8. febrúar 2007, http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=symbolnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=36674.

banki komið að fjármögnun kaupa á félaginu.[154] Þá fjárfesti Exista hf. í 8,69% hlut í norska líftryggingarfélaginu Storebrand ASA, sem í árslok 2007 var metinn á 2,2 milljarða norskra króna, eða 25,4 milljarða íslenskra króna. Kaup Exista hf. voru meðal annars fjármögnuð með útgáfu nýs hlutafjár fyrir 522 milljónir króna að nafnvirði eða um 13 milljarða króna.

Mynd 19. Eignasafn Exista hf. 24. september 2007.[155]



Vöxtur Exista hf. og kaup á öðrum félögum var að hluta til drifinn áfram af nýju hlutafé en að mestu leyti með lántökum. Í árslok 2003 námu skuldir félagsins 11,5 milljörðum króna en þremur árum síðar námu þær 236 milljörðum króna. Þrátt fyrir töluverðan hagnað af rekstri félagsins fór bókfært eiginfjárhlutfall lækkandi vegna skuldsetningarinnar en það var rétt tæp 30% í árslok 2007. Það ár jukust eignir félagsins um 82% en eigið fé aðeins um tæplega 25%. Nýjar lántökur á árinu námu tæpum 124 milljörðum króna.[156] Til samanburðar má nefna að sænska fjárfestingarfélagið Investor AB, sem er sambærilegt Exista hf. að starfsemi og fjárfestir að mestu í skráðum eignum, hefur undanfarin 10 ár haft bókfært eiginfjárhlutfall að meðaltali í kringum 85%.[157]

Tafla 8. Skuldir, hlutafé og eiginfjárhlutfall Exista hf. auk fjölda hlutabréfa í Kaupþingi banka hf. og Bakkavör Group hf. í árslok 2001–2007.[158]

Krónur	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Samtals skuldir	1.730.145.901	4.477.410.565	23.251.591.771	61.761.549.300	161.781.863.098	415.820.000.000	730.557.600.000
Eiginfjárhlutfall	18%	29%	51%	43%	59%	43%	30%
Aukning hlutafjár	514.000.000	1.085.000.000	4.440.500.555	–	2.649.286.360	1.940.213.085	732.092.458
# hlutabréfa í Kaupþingi hf.	13.425.326	33.889.826	62.107.242	112.180.448	140.214.493	170.304.202	175.487.374
# hlutabréfa í Bakkavör Group hf.	–	–	440.524.954	440.524.954	470.524.954	826.209.416	855.151.478
Nettólán	**1.404.717.853**	**3.191.208.828**	**10.510.649.909**	**34.749.288.808**	**60.713.176.828**	**162.252.000.000**	**383.860.800.000**

Þá skal bent á að Exista hf. tók upp nýja reikningsskilaaðferð árið 2007 og hóf að færa eignir sem það átti meira en 15% í með hlutdeildaraðferð í stað þess að færa þau með gangvirðisaðferð eins og gert hafði verið. Þetta var öfugt við það sem gerðist í flestum sparisjóðum á sama tíma, þar sem eignarhlutir sem áður höfðu verið færðir með hlutdeildaraðferð voru færðir á gangvirði. Í ársskýrslu Exista hf. fyrir árið 2007 kemur fram að bókfært virði Kaupþings banka hf. og Sampo Group á bókum félagsins hafi verið

154. Sjá nánari umfjöllun um þessi viðskipti og ábyrgð Kaupþings banka vegna bréfa í Sampo Group í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 2. bindi, bls. 175.
155. Exista hf: Right place, waiting for the right time, greining greiningardeildar Kaupþings banka hf., 26. september 2007.
156. Umreiknað yfir í íslenskar krónur á árslokagengi.
157. Sjá ársskýrslu Investor AB 2013, bls. 102.
158. Ársreikningar Exista hf.

Eiginfjárhlutfall (CAD) og bókfært eiginfjárhlutfall

Í þessari skýrslu er almennt fjallað um eiginfjárhlutfall sparisjóðanna eins og greinir frá í 84. og 85. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki (oft nefnt CAD-hlutfall). Hér er hins vegar rætt um bókfært eiginfjárhlutfall. Því kann 30% eiginfjárhlutfall að virðast hátt, einkum þegar haft er í huga eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja (CAD) sem reiknað er samkvæmt fyrirmælum laga um fjármálafyrirtæki, þar sem lögboðið lágmark þess er 8%. Við þann útreikning eru eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum og fyrirtækjum tengdum fjármálastarfsemi dregnir frá eigin fé fyrirtækisins, eða eiginfjárgrunni, áður en eiginfjárhlutfallið (CAD) er reiknað. Því má hafa í huga að þegar miðað er við 8% eiginfjárhlutfall (CAD) hjá fjármálafyrirtækjum, þá hafa áhrif af fjárfestingum í fjármálafyrirtækjum þegar verið fjarlægð að miklu leyti úr útreikningnum.*

* Sjá nánari umfjöllun um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja í 6. kafla og skilgreiningar í 8. kafla.

4,7 milljarðar evra en markaðsvirði þeirra var 3,7 milljarðar evra í árslok. Bókfært virði þessara eigna var því 993 milljónum evra (90,5 milljörðum króna) hærra en markaðsvirði félaganna í árslok 2007 og eigið fé Exista hf. hærra sem því nam.[159]

Snemma árs 2008 vakti eiginfjárhlutfall Exista hf. athygli greiningardeildar sænska bankans Skandinaviska Enskilda (SEB) í greiningu hans á Sampo Group. Þar var talið að félli virði eigna Exista hf. um 5–10%, mætti reikna með að félaginu yrði sá einn kostur nauðugur að selja eignir félagsins í Storebrand ASA og Sampo Group. Í greiningunni vísaði bankinn í breytingar á reikningsskilaaðferðum og áhrif þeirra á eigið fé Exista hf. Þá benti bankinn á að auk áhrifa skuldaaukningar félagsins á eigið fé þess, væru vaxtagreiðslur og annar kostnaður í tengslum við lánin íþyngjandi.[160] Glitnir hf. taldi SEB ofáætla tap Exista hf. af eignunum en eiginfjárhlutfall félagsins væri þó orðið lágt. Verulega hefði þrengt að félaginu og ljóst að það þyldi illa frekari gengislækkanir á kjarnaeignum þess. Framkvæmdastjóri samskiptasviðs Exista hf. sagði aftur á móti álit sænska bankans dæma sig sjálft enda væri það illa unnið og rangfærslur væru augljósar.[161]

Tap varð af rekstri Exista hf. árin 2001 og 2002. Árið eftir varð 6,1 milljarðs króna hagnaður af félaginu en gengi hlutabréfa í Kaupþingi banka hf., sem þá var langstærsta eign félagsins, hækkaði um 74% á árinu og gengi Bakkavarar Group hf. um 60%. Þá varð 15,1 milljarðs króna hagnaður af rekstri félagsins 2004 en árið 2005 nam hagnaðurinn 50,3 milljörðum króna. Gengi bréfa í Kaupþingi hækkaði þá um 68% eða 302 krónur á hlut. Meðalstaða hlutabréfa í eigu Exista hf. á árinu voru 126 milljónir hluta og stór hluti hagnaðarins því sprottinn af þessari gengishækkun. Árið 2006 nam hagnaður félagsins 37,4 milljörðum króna en árið eftir var hann 52,3 milljarðar króna. Eigið fé í árslok 2007 var um 216 milljarðar króna en félagið tapaði 275 milljörðum króna árið 2008. Eigið fé í árslok 2008 var þó tæpir 34 milljarðar króna vegna hlutafjáraukningar um 50 milljarða króna í lok ársins.[162]

Virði Exista hf.

Svokallað V/I hlutfall (e. *price to book ratio*) er hlutfallið milli markaðsvirðis félags og bókfærðs eigin fjár. Ef V/I hlutfallið er hærra en 1 endurspeglar það að til staðar séu verðmæti á borð við vörumerki, vinnuferla, viðskiptavild eða duldar eignir á efnahagsreikningi. Fyrirtæki eins og Apple, Facebook og IBM og önnur í tæknigeiranum eru yfirleitt með V/I hlutföll yfir einum. Þau fyrirtæki eru talin skapa núvirt virði í framtíðinni sem er langt umfram það fé sem fjárfestar hafa lagt í þau í fortíðinni. Ef hlutfallið er lægra en 1 gæti orðspor fyrirtækis til að mynda hafa beðið hnekki eða markaðurinn telur að eignir á efnahagsreikningi séu ofmetnar.

159. Ársreikningur Exista hf. 2007.

160. „SEB Enskilda segir Exista nú berjast fyrir lífi sínu“, *Morgunblaðið* 23. janúar 2008.

161. „Lækkun í kauphöll 463 milljarðar frá áramótum“, *Morgunblaðið* 24. janúar 2008.

162. Hæstiréttur komst síðar að þeirri niðurstöðu í dómi 13. mars 2014 í máli nr. 450/2013 að einungis 1 milljarður króna hefði verið greiddur af þeim 50 sem leggja átti í hlutafélagið. Stjórnarmaður félagsins hefði gerst sekur um brot á 1. mgr. 16. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög þegar greitt var minna fyrir hlutafé en nam nafnvirði þess. Lögmaður Exista hf. var sakfelldur fyrir brot gegn 1. tölul. 153. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög með því að hafa sent villandi tilkynningu til fyrirtækjaskrár þar sem sagði að hlutafjárhækkunin hefði verið að fullu greidd til félagsins.

Stuttu áður en hlutabréf í Exista hf. voru skráð á markað mat greiningardeild Landsbanka Íslands hf. bréf í Exista hf. með V/I hlutfallið 1,21–1,34 en talið var að félagið væri verðlagt hátt þó möguleiki væri á að bréfin myndu hækka til skamms tíma.* Á þessum tíma voru væntingar markaðarins til Exista hf. því miklar. Í viðtali við *Morgunblaðið* í tengslum við útboð hlutabréfa Exista hf. í september 2006 sagði Lýður Guðmundsson að fyrirmyndin að Exista hf. hefði verið sótt til viðskiptalíkans Berkshire Hathaway, en það er eitt frægasta fjárfestingarfélag í heimi.** Velgengni þess hefur verið mikil og árleg ávöxtun áranna 1965–2013 var 19,7% sem er almennt talin einhver besta ávöxtun af sjóði á heimsvísu síðustu áratugina.*** Ólíkt Exista hf. hefur Berkshire Hathaway í gegnum tíðina verið þekkt fyrir litla skuldsetningu í fjármögnun fjárfestinga sjóðsins, auk þess sem félagið hefur í æ ríkari mæli keypt fyrirtæki sem voru ekki skráð á markaði eða keypt öll hlutabréf fyrirtækja á skráðum markaði og afskráð þau. V/I hlutfall Berkshire Hathaway var 1,5 í september 2006 en dulin verðmæti voru talin vera í mörgum eignum félagsins þar sem þau voru ekki á skráðum markaði.**** Frá 2005–2011 voru V/I hlutföll helstu fjárfestingarfélaga á Norðurlöndunum, Investor AB og AB Kinnevik í Svíþjóð, um 0,7.***** Í september 2007 gerði greiningardeild Kaupþings banka verðmat á Exista hf. en samkvæmt því var V/I hlutfall hlutabréfa í Exista 1,63. Gengi hlutabréfa í Exista hf. var þá 30,5 krónur á hlut og hafði hækkað um níu krónur frá skráningu á markað og þeim tíma sem Landsbankinn gerði sína greiningu á hlutabréfum félagsins. Greiningardeild Kaupþings taldi eignarhlut Exista hf. í Símanum hf. vanmetinn en endurmat á honum myndi leiða til V/I hlutfalls um 1,57.

Í greininni „Verðmyndun fjárfestingafélaga: Exista tekið til skoðunar", sem birt var haustið 2008, er bent á að fjárfestingarfélög heyri til lokaðra sjóða sem eigi samkvæmt eðlilegum kringumstæðum að vera metin samkvæmt undirliggjandi verðmæti eigna. Höfundar benda á að verslað hafi verið með hlutabréf í Exista hf. og tveimur öðrum fjárfestingafélögum á skráðum markaði frá haustinu 2006 fram í ársbyrjun 2008 á gengi sem endurspeglaði V/I hlutfall töluvert hærra en 1,0, eða það sem höfundar kölluðu „með nokkru álagi". Hugtakið álag vísar hér í það hlutfallslega markaðsvirði hlutbréfanna sem er umfram eigið fé félagsins. Höfundar telja að ef íslenski markaðurinn væri skilvirkur, væri erfitt að útskýra þetta álag, því að hátt hlutfall eignasafns þeirra væri í skráðum félögum með markaðsvirði sem væri þekkt.****** Það sem átt er við hér er að erfitt sé að skýra hvers vegna félag sem á eingöngu skráðar eignir sé verðmætara en allar eignir þess samtals. Dulin verðmæti á efnahag slíkra félaga séu lítil sem engin og væntingar um framtíðarfjárstreymi ekki aðrar en þær sem gerðar eru til undirliggjandi eigna þeirra, en þær eru verðlagðar á markaði. Sé markaðurinn virkur (e. *efficient*) ætti verðmyndun þar að vera rétt. Af því leiðir að upp að því marki sem efnahagsreikningur fjárfestingarfélaga samanstendur af óskráðum eignum, sé mögulegt að V/I hlutfall félagsins sé meira eða minna en einn. Hlutfall skráðra eigna á bókum Exista hf. var lægst 78% árið 2006.

* Exista – spennandi fjármálaþjónustufyrirtæki, kynningarbæklingur frá greiningardeild Landsbankans, 7. september 2006.

** „Nýr kostur í flórunni", *Morgunblaðið* 9. september 2006.

*** Ársskýrsla Berkshire Hathaway 2013.

**** „Buffett Expands Buyback to Pay Up to 120% of Book Value", fréttavefur Bloomberg 12. desember 2012, http://www.bloomberg.com/news/2012-12-12/berkshire-expands-buyback-will-pay-up-to-120-of-book-value.html.

***** Sjá ársreikninga Investor AB og Kinnevik.

****** Hildur A. Hjartardóttir, Jóhanna K. Pálsdóttir og Guðrún Johnsen, „Verðmyndun fjárfestingafélaga: Exista tekið til skoðunar", *Rannsóknir í félagsvísindum IX*, ritstj. Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir, Reykjavík 2008, bls. 293–303.

10.5.2 Kista – fjárfestingarfélag ehf.

Virði eignar sparisjóðanna og Sparisjóðabanka Íslands hf. í Exista hf. jókst mikið frá árinu 2003 og gengi bréfa í Exista hf. hækkaði töluvert frá skráningu félagsins í kauphöllina í september 2006 til miðs árs 2007. Virðisaukningin hafði jákvæð áhrif á afkomu sparisjóðanna en var íþyngjandi í eiginfjárútreikningum þeirra og Sparisjóðabankans, eins og framar greinir. Sama dag og Exista var opinberlega skráð í Kauphöllina, 15. september 2006, skrifaði Finnur Sveinbjörnsson, bankastjóri Sparisjóðabanka Íslands hf., minnisblað til bankaráðs um áhrif eignarhlutarins í Exista á hagnað og eiginfjáruppbyggingu bankans. Í niðurlagi bréfsins lagði hann til að bankaráð gripi til aðgerða til að bæta eiginfjárstöðuna. Það væri hægt að gera með því að selja að minnsta kosti 2 til 3 milljarða króna af eignarhlutnum í Exista til öflugra kaupenda innan eða utan sparisjóðakerfisins eða selja hlutina til alhliða fjárfestingarfélags sem bankinn gæti átt hlut í á móti öðrum. Að öðrum kosti yrði að auka

eigið fé bankans um 2 til 3 milljarða króna með hlutafjárhækkun.[163] Á bankaráðsfundi þar sem minnisblaðið var lagt fyrir var „rætt um sölu á hlutum í eigu bankans í Exista nú þegar félagið hefur verið skráð í Kauphöll Íslands og ákveðið að bankinn myndi beita sér fyrir því að kalla saman „Exista-sparisjóðina“ til að ræða það mál. Þá var ákveðið að fela endurskoðanda bankans að taka saman minnisblað um eiginfjáruppbyggingu bankans.“[164]

Finnur Sveinbjörnsson, bankastjóri Sparisjóðabankans, sendi bankaráðsmönnunum Geirmundi Kristinssyni og Guðmundi Haukssyni eftirfarandi tölvuskeyti 31. október 2006:

> Hef rætt við RZG [Ragnar Z. Guðjónsson sparisjóðsstjóra Sparisjóðs vélstjóra, sem sat í bankaráði Sparisjóðabankans] um Exista-mál. Hann rifjaði upp að hann hafi stutt að bankinn losaði sig við Exista-hluti að einhverju marki til að innleysa hagnað og draga úr áhættu sem fylgir þessum stóra hlut. Þessi afstaða hans er óbreytt. Varðandi það að „selja án þess að selja“, þ.e. koma Exista hlutum fyrir í öðru félagi sem væri alfarið eða að stærstum hluta í eigu sparisjóða, þá væri hann neikvæður fremur en jákvæður. Ástæðurnar væru tvær. Annars vegar að fyrir sparisjóðakerfið í heild er samsöfnuð Exista-staða nokkuð stór og þar með áhættusöm. Hins vegar að ef SPV (sérstakt fjárfestingarfélag) hefði áhuga á að taka stöðu í Exista, þá myndi sparisjóðurinn miklu fremur gera það upp á eigin spýtur fremur en að vera bundinn í eignarhaldsfélagi um þá hluti með öðrum sparisjóðum.

Þó ljóst sé af þessu að ekki hafi öllum bankaráðsmönnum hugnast að setja saman sérstakt félag til að kaupa hlutina í Exista hf. af Sparisjóðabankanum, var unnið áfram með slíkar hugmyndir. Hinn 1. nóvember 2006 barst Guðmundi Haukssyni, sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og bankaráðsmanni í Sparisjóðabankanum, tölvuskeyti frá Sigurði Jónssyni hjá KPMG hf., endurskoðanda Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðabanka Íslands hf., um stofnun félags utan um eignarhlutann í Exista hf.:

> Forsendur sem ég gef mér eru eftirfarandi:
>
> Allt bókfært verð Exista kemur til frádráttar eigin fé, bæði hjá SPB og sparisjóðunum.
>
> Lánsfé í nýju félagi kemur frá öðrum aðilum en hluthöfum.
>
> Kaupverð á Exista bréfum verða 50% fjármögnuð með lánum.
>
> Tilflutningur á bréfum í Exista leiðir hvorki til tekjufærslu hjá þeim sem bréfin eiga né til skattgreiðslna.
>
> Nýja félagið verður skilgreint af FME eins og Exista þannig að hlutafé í félaginu verður dregið frá eigin fé.
>
> SPB flytur bréfin sín í Exista, að hluta eða öllu leyti, í nýtt félag, Newco (sérstakt fjárfestingarfélag) og fær greitt að hálfu með hlutabréfum í Newco og að hálfu með peningum. Einhverjir sparisjóðir leggja eignarhluti sína, að hluta eða öllu leyti inní Newco með sömu skilmálum og SPB, þ.e. fá helming greiddan með hlutafé og helming í peningum. Tryggja verður að enginn einn aðili fari með meirihluta í félaginu því þá þarf að gera samstæðuuppgjör.
>
> Miðað við framangreint þarf í raun ekki að huga að þeim sparisjóðum sem ekki eiga í Exista utan þess að þeir kynnu að hafa skoðun á því hvort SPB ætti að selja Exista hlutinn, að hluta eða að öllu leyti og á hvaða tíma. Hins vegar þarf að tryggja að enginn aðili þurfi að taka Newco í samstæðu.
>
> Sé þessi leið farin er slitið á milli þeirra sparisjóða sem eiga í Exista og hinna. Jafnframt kemur inn lánsfé frá aðilum sem eru ekki hluthafar og nýtist lánsféð til lækkunar á frádrætti frá eigin fé hjá núverandi hluthöfum. Þá er ekkert því til fyrirstöðu að Newco fari í einhverjar aðrar fjárfestingar.
>
> Þessi leið er afar einföld og fljótleg og býður uppá sveigjanleika í framhaldinu. SPB stendur í raun óbreyttur á eftir að því er varðar hluthafahópinn og eiginfjárstöðu og þarf því ekki að fara í flóknar útskýringar með lánardrottnum. Hins vegar er því markmiði náð að CAD eigið fé styrkist sem nemur helmingi þess sem selt er af Exista eignarhlutnum.

163. Minnisblað bankastjóra Sparisjóðabanka Íslands hf. til bankaráðs, 15. september 2006. Minnisblaðið er birt í 31. kafla.
164. Fundargerð bankaráðs Sparisjóðabanka Íslands hf., 19. september 2006.

> Ítrekað er að gert er ráð fyrir að FME breyti ekki skilgreiningu sinni á Exista og Newco falli undir sömu skilgreiningu. Verði breyting á þessari afstöðu FME breytast forsendur þar sem fjárfesting í Exista/Newco félli þá undir stórar áhættuskuldbindingar.[165]

Í bréfi Sigurðar var gert ráð fyrir að sparisjóðirnir fengju greitt fyrir bréf sín í Exista hf. að hálfu leyti í hlutabréfum í hinu nýja félagi og að hálfu leyti í reiðufé. Exista hf. var skilgreint sem félag tengt fjármálasviði og var dregið frá eigin fé við útreikning eiginfjárhlutfalls sparisjóða.[166]

Tilgangur Kistu – fjárfestingarfélags ehf., sem í bréfinu er kallað Newco, var því meðal annars sá að styrkja eiginfjárgrunn sparisjóðanna, auk þess sem sparisjóðirnir gátu innleyst hluta af þeim bókhaldslega hagnaði sem myndast hafði með hærra gengi Exista hf.[167] Peningagreiðslurnar fyrir hlutabréf í Exista yrðu fjármagnaðar með láni sem nýja félagið tæki hjá aðila sem ekki væri hluthafi í því. Af samskiptum bankastjóra við bankaráðsmenn í nóvember 2006 má ljóst vera að haft var samráð við Lýð og Ágúst Guðmundssyni um eignarhluti sparisjóðanna í Exista hf. en Bakkabræður Holding s.a.r.l. átti á þessum tíma um 59% í Exista hf.[168]

Lyktir máls lágu fyrir stuttu síðar en í minnisblaði frá bankastjóra Sparisjóðabankans til bankaráðs 17. nóvember 2006 segir meðal annars:

> Meðal Exista-sparisjóða hefur myndast góð samstaða um leið sem miðar að því að minnka eiginfjárfrádrátt sem fylgir Exista-hlutunum og bæta lausafjárstöðu þessara aðila. […] Leiðin felst í því að stofnað verður eignarhaldsfélag (hér eftir nefnt SP-Exista til einföldunar). SP-Exista kaupir 25% af Exista-hlutum hvers sparisjóðs. Fyrir hlutina er að hálfu greitt með hlutum í SP-Exista og að hálfu með reiðufé sem SP-Exista tekur að láni í banka. Í þessu felst að eiginfjárfrádráttur vegna Exista-hlutanna minnkar um helming í Exista-sparisjóðunum.
>
> Frá þeirri almennu lausn sem lýst er hér að framan yrðu tvær undantekningar:
>
> Annars vegar er SPRON í þeirri stöðu að þurfa ekki/vilja ekki selja Exista-hluti.
>
> Hins vegar er mikilvægt fyrir fyrirhugaða sókn Sparisjóðabankans að CAD-eigið fé hans aukist að ráði.
>
> Því hefur verið um það rætt að Sparisjóðabankinn fái Exista-hlutina greidda alfarið með reiðufé og að bankinn eignist því ekki hluti í SP-Exista. Á móti kaupi SPRON þá hluti í SP-Exista sem ella hefðu komið í hlut bankans án þess að SPRON leggi Exista-hluti inn í félagið. Fyrir hlutina greiðir SPRON því með reiðufé. […]
>
> Lagt er til að bankaráð samþykki að Sparisjóðabankinn selji 125.064.535 kr. að nafnverði af hlutum í Exista til eignarhaldsfélagsins SP-Exista (nafn hefur ekki verið ákveðið) á skráðu markaðsgengi þegar viðskiptin fara fram. Fyrir hlutina verði greitt með reiðufé, u.þ.b. 2,7 ma.kr. miðað við núverandi markaðsgengi.[169]

Á fundi bankaráðs Sparisjóðabankans 21. nóvember 2006 var rætt um fyrirhugaða sölu á um 125 milljónum hluta í Exista hf. fyrir um 2,7 milljarða króna og áform um stofnun eignarhaldsfélags. Bankastjóri fékk heimild til að selja hluti bankans í Exista hf. en Ragnar Z. Guðjónsson sat hjá við afgreiðslu málsins, einn bankaráðsmanna.

„[Þegar Kista var stofnuð var] strax komin mikil sveifla á hlutabréfaverði upp á við og við töldum satt að segja að [Exista hf.] væri bara fín fjárfesting og mundi skila okkur meiri verðmætum ef við héldum þessum bréfum þannig að við vorum á þeim tímapunkti ekki að hugsa um að þetta hefði einhver neikvæð áhrif á gengi bréfa ef eitthvað af þeim færi út á markaðinn."

Skýrsla Guðmundar Haukssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis stofnaði Kistu – fjárfestingarfélag ehf. 12. desember 2006. Samkvæmt samþykktum félagsins frá 21. desember 2006 var tilgangur þess „fjárfesting í verðbréfum og önnur sú starfsemi sem rekin verður í eðlilegum tengslum við slíka fjárfestingarstarfsemi". Hlutafé félagsins var 500 þúsund krónur og allt í eigu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Á hluthafafundi Kistu – fjárfestingarfélags ehf. þann sama dag var ákveðið að auka hlutafé um 1,67 milljarða að nafnverði og var hver hlutur 2 krónur.

165. Tölvuskeyti Sigurðar Jónssonar til Guðmundar Haukssonar 1. nóvember 2006.

166. Í tarlega er fjallað um fjárfestingar í fjármálafyrirtækjum og frádrátt frá eigin fé hér framar í kaflanum.

167. Sá hagnaður myndaði síðan stofn til útreiknings arðgreiðslna til stofnfjáreigenda. Sjá nánari umfjöllun í 12. kafla, um eignarhald sparisjóðanna.

168. Tölvuskeyti Finns Sveinbjörnssonar til Guðmundar Haukssonar og Geirmundar Kristinssonar 2. nóvember 2006. Tölvuskeytið er birt í heild sinni í 31. kafla.

169. Minnisblað bankastjóra Sparisjóðabanka Íslands hf. til bankaráðs, 17. nóvember 2006.

Fimm aðrir sparisjóðir gerðust þá hluthafar: Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Mýrasýslu, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestfirðinga og Sparisjóður Húnaþings og Stranda. Hlutabréfaeign Sparisjóðs Vestfirðinga í Exista hf. var skráð í dótturfélagi sparisjóðsins sem hét Eyraeldi ehf. og sömuleiðis var eign Sparisjóðs Húnaþings og Stranda í Exista skráð í dótturfélaginu Þrælsfelli ehf.

Allir sparisjóðirnir sem ákváðu að gerast hluthafar greiddu hlutafjárframlag sitt með hlutabréfum í Exista hf., samtals tæpar 88 milljónir hluta, nema Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis sem greiddi sitt framlag í reiðufé, eða um 1,4 milljarða króna. Virði hlutabréfanna í Exista hf. var 1,9 milljarðar króna miðað við gengi bréfanna 20. desember 2006.

Í *Markaðinum*, fylgiblaði *Fréttablaðsins*, birtist 22. desember 2006 frétt um stofnun Kistu – fjárfestingarfélags ehf. þar sem meðal annars var haft eftir Guðmundi Haukssyni sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis að skráning Exista hf. á markað hefði haft mikil áhrif á afkomu þeirra sparisjóða sem ættu hlut í Kistu – fjárfestingarfélags ehf.:

> Hins vegar taka verðmætari eignarhlutir í við útreikninga eiginfjárhlutfalla (CAD) sparisjóðanna sem dregur þar með úr slagkrafti þeirra, einkum hjá þeim minni. Með því að stofna hlutdeildarfélag utan um hluta bréfanna í Existu ættu eiginfjárútreikningar hjá sumum sparisjóðanna að verða auðveldari.[170]

Tafla 9. Hlutafjáraukning í Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. í desember 2006.

	Eign í Kistu þús. hluta	Hlutfalls-eign í Kistu	Exista þús. hluta	Exista-markaðs-virði	Framlag sparisjóða milljónir króna	
					Reiðufé	Samtals
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	694.108	41,5%	–	–	1.388	1.388
Sparisjóðurinn í Keflavík	465.376	27,9%	41.926	931	–	931
Sparisjóður Mýrasýslu	194.618	11,6%	17.533	389	–	389
Sparisjóður Svarfdæla	133.118	8,0%	11.993	266	–	266
Sparisjóður Vestfirðinga – Eyraeldi ehf.	102.678	6,1%	9.250	205	–	205
Sparisjóður Húnaþings og Stranda – Þrælsfell ehf.	80.745	4,8%	7.274	161	–	161
Samtals	**1.670.643**	**100,0%**	**87.976**	**1.953**	**1.388**	**3.341**

Fjármálaeftirlitið skrifaði Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. bréf 27. febrúar 2007 þar sem óskað var eftir almennum upplýsingum um félagið, svo sem um eigendur, efnahagsreikning, markmið og tilgang félagsins og samþykktir þess. Í lok bréfsins var vísað til viðtalsins við Guðmund Hauksson í *Markaðinum* og óskað eftir nánari skýringum á orðum hans um útreikning eiginfjárahlutfalla sparisjóðanna. Í kjölfarið áttu sér stað bréfaskipti og frekari gagnaöflun af hálfu Fjármálaeftirlitsins en engar athugasemdir voru gerðar við uppsetningu félagsins eða meðhöndlun eignarhluta í Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. við útreikning á eiginfjárgrunni.[171]

Á hluthafafundi Kistu – fjárfestingarfélags ehf. 21. desember 2006 var samþykkt að fjölga stjórnarmönnum í sex og áttu þá allir hluthafar félagsins fulltrúa í stjórn. Það voru jafnan sparisjóðsstjórar viðkomandi sparisjóða sem sátu í stjórn Kistu – fjárfestingarfélags ehf. meðan eignarhald þeirra varði. Á sama fundi var ákveðið að taka lán til að kaupa hlutabréf í Exista af Sparisjóðabankanum og sparisjóðunum sem voru eigendur Kistu, að Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóði Svarfdæla undanskildum. Kaupþing banki veitti félaginu 3,1 milljarðs króna lán til kaupanna sem skyldi endurgreiðast 21. mars 2007. Til tryggingar láninu voru settir að handveði rúmar 277 milljónir hluta í Exista hf. Tryggingarþekja skyldi vera að minnsta kosti 170% af höfuðstól lánsins og færi markaðsverðmæti trygginga niður fyrir 135% af eftirstöðvum lánsins skyldi lántaki greiða niður skuldina eða leggja fram fullnægjandi viðbótartryggingar þannig að tryggingarþekjan færi aftur upp í 170%. Kaup Kistu á hlutunum fóru fram á genginu 22,20 og var heildarkaupverð hlutabréfanna tæpir 4,5 milljarðar króna. Eftir hlutafjáraukninguna og kaup á hlutabréfum í Exista hf., átti fjárfestingarfélagið tæplega 290 milljónir hluta í Exista sem námu 6,4 milljörðum króna að markaðsvirði.

Spyrjandi: „Þú segir að hugmyndin [að stofnun Kistu – fjárfestingarfélags ehf.] hafi verið að græða peninga, en inni í þessu félagi voru bréf sem sparisjóðirnir áttu hvort eð er fyrir, þessi Exista-bréf. Af hverju myndu menn græða meiri peninga á því að hafa þau í Kistu heldur en að eiga bara bréfin sjálf í Exista?“

Gísli: „Við ætluðum að vinna þetta í sameiningu og ég býst nú við að minni sjóðirnir hafi treyst sér betur til að fjárfesta með því að hafa hina með sér, þeir voru meira í forsvari fyrir þessu og að sjálfsögðu stýrðu þeir þessu sem áttu mest í þessu. Svo myndaðist nú svolítil þyrping sparisjóða sem hópaði sig saman þarna á sínum tíma sem voru kallaðir Kaupþing-sparisjóðir og þetta voru nú þeir sem áttu eða voru þarna saman og héldu saman hópinn þarna eftir að við fórum út úr Kaupþingi.“

Skýrsla Gísla Kjartanssonar, fyrrverandi sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Mýrasýslu, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

170. „Sparisjóðir stofna Kistu“, *Fréttablaðið* 22. desember 2006.

171. Þessi bréfaskrif voru rakin nánar hér framar í kafla 10.4, um áhrif fjárfestinga á eiginfjárgrunn.

Kista – fjárfestingarfélag ehf. átti samtals rúmlega 289 milljón hluti í Exista hf. eftir hlutafjárframlag sparisjóða og kaup félagsins á bréfum nokkurra sparisjóða 21. desember 2006. Markaðsvirði hlutabréfanna var 6,4 milljarðar króna. Fjármögnunin var framlag sparisjóðanna sem nam 3,3 milljörðum króna og lán frá Kaupþingi banka upp á 3,1 milljarð króna.

Í árslok 2006 áttu „Kistu-sparisjóðirnir" samtals 13,5% í Exista hf. Þeir áttu bæði beinan eignarhlut í Exista og óbeinan í gegnum Kistu sem metinn var samtals á um 33 milljarða króna. Markaðsvirði Exista hf. þá var tæpir 244 milljarðar króna. Í ársreikningi Kistu – fjárfestingarfélags ehf. fyrir árið 2006 kom fram að á þeim stutta tíma sem liðinn var frá stofnun félagsins hefði gengishagnaður hlutabréfa félagsins í Exista hf. numið 87 milljónum króna. Kista hafði keypt hlutabréfin á genginu 22,20 en í árslok 2006 var gengið 22,50. Hagnaður ársins eftir skatta var því 53 milljónir króna. Kista – fjárfestingarfélag átti hluti í Exista hf. sem námu 6,4 milljörðum króna í árslok 2006 en eiginfjárhlutfallið var rétt rúmlega 52%. Eiginfjárhlutfall Exista hf. var á þessum tíma 43%.

Á tveimur fyrstu mánuðum ársins 2007 hækkuðu hlutabréf í Exista hf. um 27,6%. Í minnisblaði sem Guðmundur Örn Hauksson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, skrifaði til stjórnar Kistu 8. mars 2007 kom fram að eigið fé félagsins hefði hækkað um tæpa 2 milljarða króna frá því félagið var stofnað og næmi um 5,2 milljörðum króna. Sagði hann Icebank hf. hafa hug á að selja allt að 25% af hlutabréfaeign sinni í Exista og varpaði því fram hvort hluthafar í Kistu væru tilbúnir fyrir hönd félagsins að kaupa hlut Icebank hf. og selja jafnframt af sínum hlutum í Exista til Kistu. Icebank fengi greitt fyrir Exista-bréfin í reiðufé, en hluthafar í Kistu fengju greitt að hálfu leyti í reiðufé og að hálfu leyti í hlutbréfum í Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. Gert var ráð fyrir að Kista keypti bréf að andvirði 11,2 milljarðar króna og til að fjármagna kaupin yrði tekið 7 milljarða króna lán. Lánsloforð lægju fyrir bæði frá Straumi-Burðarási Fjárfestingabanka hf. og Kaupþingi banka. Lánið frá Straumi-Burðarási átti að vera til 12 mánaða en lánið frá Kaupþingi til ársloka 2007. Kaupþing banki hefði þá þegar samþykkt að framlengja lánið sem Kista tók í desember 2006 til ársloka 2007. Guðmundur lagði áherslu á að ef þessi viðskipti gengju eftir þyrfti að ljúka þeim fyrir lok mars.[172]

Á hluthafafundi í Kistu 22. mars 2007 var samþykkt tillaga stjórnar um heimild til að hækka hlutafé um allt að 5 milljarða króna að nafnverði með áskrift nýrra hluta. Heimildin gilti til febrúarloka 2012. Síðar sama dag ákvað stjórn félagsins að nýta þessa nýfengnu heimild til að hækka hlutafé Kistu um 1,4 milljarða króna að nafnverði og varð hlutafé félagsins eftir það rúmir 3 milljarðar króna. Hið nýja hlutafé skyldi að öllu leyti greiðast með hlutabréfum í Exista. Gengi hlutanna í Exista hf. var 28,00 og gengi hluta í Kistu ákveðið 2,99. Nýtt hlutafé nam því 4,2 milljörðum króna. Kista keypti hluti í Exista hf. fyrir 10,9 milljarða króna á genginu 28,00 af eigendum sínum og Sparisjóðabanka Íslands hf. 30. mars 2007.

Félagið fékk 6,1 milljarðs króna lán hjá Kaupþingi banka hf. 28. mars 2007 til að greiða upp eldra lán hjá bankanum frá því í desember 2006 en 3 milljarðar af lánsfjárhæðinni voru nýttir til kaupa á bréfunum í Exista. Lánið var í íslenskum krónum og skyldi endurgreiðast með einni greiðslu 15. desember 2007. Ákvæði um tryggingarþekju og veðköll voru þau sömu og í lánssamningnum frá desember 2006. Sama dag fékk félagið 4,3 milljarða króna lán frá Straumi-Burðarási Fjárfestingabanka hf. Það var í íslenskum krónum og skyldi endurgreiðast með einni greiðslu 30. mars 2008. Til tryggingar láninu voru settir að handveði 232 milljónir hluta í Exista hf. og skyldi tryggingarþekja vera að minnsta kosti 150% af uppreiknuðum höfuðstól lánsins. Færi markaðsverðmæti trygginga niður fyrir 130% af uppreiknuðum eftirstöðvum lánsins skyldi lántaki greiða niður skuldina eða leggja fram fullnægjandi viðbótartryggingar þannig að tryggingarþekjan færi aftur upp í 150%. Eins og framar er getið fékk Icebank greitt fyrir hlutabréfin í Exista í reiðufé en hluthafar í Kistu fengu að hálfu greitt í reiðufé og að hálfu í bréfum í Kistu sjálfri. Samtals voru því greiddir um 6,6 milljarðar króna í reiðufé og um 4,2 milljarðar króna í hlutabréfum í Kistu fyrir bréfin í Exista hf.

172. Minnisblað til stjórnar Kistu fjárfestingarfélags ehf. frá Guðmundi Haukssyni sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 8. mars 2007.

Í minnisblaði Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 13. júní 2007 til annarra hluthafa í Kistu voru lögð til frekari kaup félagsins á hlutabréfum í Exista af hluthöfum sínum. Gengi bréfa í Exista hf. var þá 33,5 og hafði hækkað um 19,6% frá hlutabréfakaupunum í mars sama ár og um 48,9% frá ársbyrjun. Lagt var til að keypt yrði fyrir 11,4 milljarða króna og greitt að hálfu fyrir með hlutabréfum í Kistu og að hálfu í reiðufé. Gengju kaupin eftir yrði eignarhlutur Kistu í Exista 8,94%. Sparisjóðabankinn hafði ekki hug á að selja frekari hluti í Exista hf. á þeim tíma.[173] Tillagan var samþykkt af eigendum og stjórn félagsins.

Kista – fjárfestingarfélag ehf. tók 6 milljarða króna að láni hjá Glitni banka hf. 19. júní 2007. Lánið var í íslenskum krónum og skyldi endurgreiðast með einni greiðslu sex mánuðum eftir útborgun þess. Til tryggingar láninu voru settir að handveði tæplega 269 milljón hlutir í Exista ásamt tilteknum bankareikningi og innistæðunni sem á honum var á hverjum tíma. Tryggingarþekja skyldi vera að minnsta kosti 150% af uppreiknuðum eftirstöðvum lánsins og færi markaðsverðmæti trygginga niður fyrir 125% af uppreiknuðum eftirstöðvum lánsins skyldi lántaki færa tryggingarhlutfallið aftur upp í 150%. Á stjórnarfundi í Kistu 25. júní 2007 var samþykkt að nýta að hluta þá heimild sem stjórn hafði samkvæmt samþykktum til að hækka hlutafé í félaginu. Hlutaféð var hækkað um 1,4 milljarða króna að nafnverði og var hlutaféð þá orðið samtals um 4,5 milljarðar króna.[174] Gengi bréfa í Kistu var þá metið á 3,98 og hlutafjáraukningin því samtals 5,7 milljarðar króna.

Frá desember 2006 til júní 2007 seldu eigendur Kistu og Sparisjóðabankinn fjárfestingarfélaginu hluti í Exista hf. fyrir 26,7 milljarða króna. Kista greiddi fyrir bréfin með 16,9 milljörðum króna í peningum og það sem eftir stóð með hlutabréfum í sjálfu sér. Sparisjóðabankinn var eini seljandinn sem fékk eingöngu peninga fyrir hluti í Exista hf. Auk Exista-hlutanna sem Kista keypti, lögðu eigendur þess fram hluti í Exista hf. fyrir tæpa 2 milljarða króna sem hlutafé í fjárfestingarfélagið. Það voru samtals um 88 milljónir hluta.

Tafla 10. Kaup Kistu – fjárfestingarfélags ehf. á bréfum í Exista hf. af eigendum sínum og Sparisjóðabanka Íslands hf.

	Desember 2006		Mars 2007		Júní 2007		Samtals söluverð	Greitt í peningum
	Þús. hluta	m.kr.	Þús. hluta	m.kr.	Þús. hluta	m.kr.	m.kr.	m.kr.
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis			171.357	4.798	173.106	5.808	10.606	5.303
Sparisjóðabanki Íslands hf./Icebank hf.	125.065	2.776	93.798	2.626			5.402	5.403
Sparisjóðurinn í Keflavík	41.926	931	62.889	1.761	83.207	2.792	5.484	3.207
Sparisjóður Svarfdæla			9.076	254	23.892	802	1.056	528
Sparisjóður Mýrasýslu	17.533	389	26.300	736	34.803	1.168	2.293	1.341
Sparisjóður Vestfirðinga – Eyraeldi ehf.	9.250	205	13.875	389	9.175	308	902	554
Sparisjóður Húnaþings og Stranda – Prælsfell ehf.	7.274	161	10.912	306	14.433	484	951	556
Samtals	201.048	4.462	388.207	10.870	338.616	11.362	26.694	16.892
Fjármögnun (m.kr.)								
Lánsfjármagn	3.075		6.630		5.695			
Hlutaframlag í reiðufé	1.388		–		–			
Hutabréf í Kistu – Fjárfestingarfélagi ehf. (m.kr.)			**4.239**		**5.666**			

Gengi hlutabréfa í Exista varð hæst 18. júlí 2007, 40,25, og hafði þá hækkað um 78,9% frá áramótum. Markaðsvirði eignar Kistu-sparisjóðanna í Exista hf. var þá um 61,5 milljarðar króna og heildarverðmæti hlutafjár Exista hf. um 457,3 milljarðar króna. Gengi hlutabréfanna lækkaði síðan nær stöðugt frá 18. júlí 2007 og var 19,75 í árslok. Þar sem Kista hafði keypt bréf í Exista hf. á árinu 2007 á mun hærra gengi en lokagengi ársins nam gengistap af bréfunum 8,7 milljörðum króna árið 2007.

Sparisjóðirnir sem áttu Kistu áttu hlutabréf í Exista hf. sem þeir höfðu ekki selt fjárfestingarfélaginu. Utanumhald um Exista-hluti í Kistu gerði heildareign þessara sparisjóða, þ.e. beina og óbeina eign, nokkuð óljósa.

173. Minnisblað Jóns Halls Péturssonar, framkvæmdastjóra SPRON-Verðbréfa, 13. júní 2007.

174. Tilkynning til fyrirtækjaskrár, 27. desember 2007.

Afkoma Kistu – fjárfestingarfélags ehf.

Kista – fjárfestingarfélag ehf. skilaði hluthöfum sínum litlum hagnaði þau ár sem félagið starfaði. Kista eignaðist bréf í Exista hf. síðla árs 2006 og frá kaupunum og til ársloka varð nokkur gengishagnaður. Önnur ár skilaði félagið tapi, samtals rúmlega 36 milljörðum króna frá 2007–2010. Hér hefur afkomu félagsins verið skipt milli hluthafa þess eftir stærð eignarhlutar þeirra. Afkoman sem hér er birt endurspeglar þó ekki endilega bókfært gengistap viðkomandi sparisjóða á bréfum í félaginu.

Hinn 4. desember 2007 samþykktu stofnfjáreigendur í Sparisjóðnum í Keflavík, Sparisjóði Vestfirðinga og Sparisjóði Húnaþings og Stranda samruna sparisjóðanna þriggja. Samkvæmt þeirri samþykkt yfirtók Sparisjóðurinn í Keflavík öll réttindi og skyldur hinna tveggja sparisjóðanna frá og með 1. júlí 2007. Fjármálaeftirlitið samþykkti samrunann 22. febrúar 2008. Hluthöfum Kistu – fjárfestingarfélags ehf. fækkaði við þetta úr sex í fjóra og eignarhlutur Sparisjóðsins í Keflavík jókst úr 24,4% í 34,25%.

Milljónir kr.	**2006**	**2007**
Eigið fé	3.395	4.803
Heildareignir/Eign í Exista	6.520	20.063
Eiginfjárhlutfall	52%	24%
Eiginfjárhlutfall Exista hf.	43,20%	19,6%
Eiginfjárhlutfall Kistu/Exista	22%	4,7%

Tafla 11. Eignarhlutir og markaðsverðmæti Kistu-sparisjóða í Exista hf. 31. desember 2007.

	%	**Eignarhlutir í þúsundum**			**Verðmæti**
	í Kistu	**Kista**	**Sparisjóðir**	**Samtals**	**milljónir kr.**
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	48,40	491.670	367.403	859.073	16.967
Sparisjóðurinn í Keflavík	24,60	249.898	105.669	355.567	7.022
Sparisjóður Mýrasýslu	10,30	104.632	6.338	110.970	2.192
Sparisjóður Svarfdæla	7,10	72.125	2.977	75.102	1.483
Sparisjóður Vestfirðinga – Eyraeldi ehf.	5,40	54.856	32.451	87.307	1.724
Sparisjóður Húnaþings og Stranda – Þrælsfell ehf.	4,20	42.666	18.302	60.968	1.204
Samtals	**100,00**	**1.015.847**	**533.140**	**1.548.987**	**30.592**
Gengi 31. desember 2007		19,75	19,75	19,75	
Markaðsvirði hlutabréfa Exista hf. (m.kr.)		20.063	10.530	30.592	
Útgefnir hlutir í Exista hf. í þús. 31. des. 2007				11.361.092	
Eignarhlutur sparisjóðanna í Exista hf.				13,6%	

Í árslok 2007 átti Icebank hf. 281,5 milljónir hluta í Exista hf., eða 2,5% af heildarhlutafé félagsins. Markaðsverðmæti hlutarins var um 5,6 milljarðar króna. Eignarhlutur sparisjóðanna í Icebank hf. í árslok 2007 var 57% og því áttu sparisjóðirnir allir óbeint um 160,5 milljónir hluta í Exista hf. að markaðsvirði 3,2 milljarðar króna.

Kista – fjárfestingarfélag ehf. hafði tekist á hendur skuldbindingar gagnvart lánastofnunum með veði í bréfunum í Exista, en virði þeirra þurfti að vera ákveðið hlutfall skuldbindingarinnar, eins og fram er komið, ella yrði farið fram á auknar tryggingar eða uppgjör lánanna. Í skýrslu stjórnar með ársreikningi Kistu fyrir árið 2007 kom fram í áritun stjórnar félagsins að hlutafé þess yrði aukið um 7,1 milljarð króna á árinu 2008 og yrði fjárhæðin notuð til að greiða niður skuldir félagsins. Enn fremur myndu hluthafar leggja fram ábyrgðir til að uppfylla kröfur í lánasamningum um tryggingar.

Eiginfjárhlutfall Exista í árslok 2006 var 43,2% en eiginfjárhlutfall Kistu á sama tíma var 52%. Þannig voru 48% eigna Kistu fjármögnuð með lánsfé til kaupa á hlutabréfum í Exista sem fjármagnaði 57% eignasafns síns með lánsfé. Eiginfjárhlutfall Kistu lækkaði á árinu 2007 og var 22% í árslok en eiginfjárhlutfall Exista hf. var 30% á sama tíma. Því var eiginfjárhlutfall Kistu, að teknu tilliti til eignar fjárfestingarfélagsins í hlutabréfum Exista hf. í raun 6,7%.[175] Eins og áður hefur verið bent á var markaðsvirði eigna Exista hf. lægra en bókfært virði þeirra. Eiginfjárhlutfall miðað við markaðsvirði undirliggjandi hlutabréfa var því lægra en það sem var á bókum í árslok 2007.

175. Sé litið til þess að hlutabréf í Exista hf. voru verðlögð í Kauphöllinni á töluvert hærra gengi en innra virði þeirra þá var eiginfjárhlutfallið með tilliti til markaðsvirðis í raun enn lægra.

Tafla 12. Verðmæti eignarhluta í Exista hf. frá 31. desember 2005 til 2. júlí 2008.[176]

Milljónir kr.	31. des. 2005	18. sept. 2006	31. des. 2006	27. júlí 2007	31. des. 2007	2. júlí 2008
Bakkabræður Holding s.a.r.l.	53.362	119.154	115.559	199.018	101.435	46.009
Kaupþing banki hf.	17.313	26.436	7.760	–	–	2.165
Kista – fjárfestingarfélag ehf.	–	–	6.503	39.364	20.063	7.294
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	7.122	15.902	15.451	14.237	7.256	2.448
Sparisjóðurinn í Keflavík	3.441	7.782	5.659	4.095	2.087	762
Sparisjóður Mýrasýslu	780*	3.345	2.367	246	125	–
Sparisjóður Svarfdæla	496	1.107	809	115	59	–
Sparisjóður Vestfirðinga	769	1.717	1.249	1.613	641	–
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	605	1.350	982	1.268	361	–
Samtals Kista og sparisjóðir	**13.213**	**31.203**	**33.020**	**60.938**	**30.592**	**10.504**
Sparisjóðabanki Íslands hf.	5.194	11.597	8.433	10.918	5.558	–
Samtals Kista, sparisjóðir og Sparisjóðabanki Íslands hf.	**18.407**	**42.800**	**41.453**	**77.856**	**36.150**	**10.504**
Útgefnir hlutir í Exista hf. í þúsundum.	8.688.787	10.838.746	10.838.746	11.361.092	11.361.092	14.174.768
Verð/gengi á hlut	10,39	23,2	22,5	38,75	19,75	7,18
Samtals verðmæti Exista hf. í mkr.	**90.276**	**251.459**	**243.872**	**440.242**	**224.382**	**101.775**

* Sparisjóður Mýrasýslu bókfærði eignarhlutinn á mun lægra gengi en hinir sjóðirnir. Ef sama gengi hefði verið notað hefði hann verið færður á 1.519 mkr.

Jón Hallur Pétursson, framkvæmdastjóri SPRON-verðbréfa hf. og framkvæmdastjóri Kistu, skrifaði minnisblað til stjórnar fjárfestingarfélagsins 7. janúar 2008. Útreikningar hans höfðu þá sýnt að miðað við gengi Exista hf. væri eigið fé Kistu uppurið. Jón Hallur gerði það að umtalsefni hversu viðkvæmt eigið fé félagsins var fyrir gengisbreytingum Exista hf. sem var bein afleiðing skuldsetningar félagsins. Útreikningar Jóns Halls miðuðu við gengið 17 krónur á hlut í Exista hf. en væri gengið 20 krónur á hlut væri eigið fé þrír milljarðar króna og eiginfjárhlutfallið 14%. Í lok árs 2007 var innra virði eigin fjár Exista hf. 11,05 krónur.[177]

Tafla 13. Næmnigreining á áhrifum af gengi Exista hf. á eigið fé Kistu – fjárfestingarfélags ehf. í ársbyrjun 2008.

Gengi Exista hf.	Eigið fé (þús. kr.)	Eiginfjárhlutfall
13	-4.070	-29%
15	-2.040	-13%
17	–	–
19	2.000	10%
21	4.060	18%
23	6.090	25%
25	8.120	31%

Heimild: Minnisblað um stöðu Kistu – fjárfestingarfélags hf., lagt fyrir stjórn félagsins 7. janúar 2008.

Lagt var til að eigið fé Kistu yrði aukið, helst um að minnsta kosti 10 milljarða króna.[178] Rúmum tveimur vikum síðar var lögð fram önnur greining um gengisþróun hlutabréfa í Exista og var eigið fé Kistu þá orðið neikvætt um 4 milljarða króna.[179] Þessi staða var rædd á stjórnarfundi Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 23. janúar 2008:

> Jón Hallur Pétursson kom inn á fundinn til að gera stjórn grein fyrir málefnum Kistu fjárfestingarfélags. Í kjölfar lækkandi gengis hlutabréfa undanfarið og þá ekki síst bréfa Exista, þá er ljóst að auka þarf hlutafé í Kistu til að mæta auknum veðsetningarkröfum lánveitenda. Eigendur voru búnir að samþykkja að leggja 10 milljarða kr. í félagið, en nú er ljóst að 15 milljarða kr. aukningu þarf til að mæta veðköllum. Nokkrar umræður voru í stjórn um þetta mál og var ákveðið að leggja til bankaábyrgð, en að áframhald verði ákveðið í kjölfar stefnumótunarviðræðna stjórnar.[180]

Á næsta stjórnarfundi sparisjóðsins, 28. janúar 2008, var aftur komið inn á málefni Kistu:

> Staða Kistu fjárfestingarfélags var yfirfarin og snérust umræður um hvernig taka skuli á eignarhaldi í félaginu, í ljósi síhækkandi þarfar á hlutafjáraukningu í kjölfar gengislækkunar bréfa Exista á markaði. Niðurstaðan varð sú, að forstjóra var falið að kanna hjá Icebank hvort þeir vilji koma að félaginu og láti hlutafjáreign sína í Exista renna inn í það og ræða við aðra hluthafa um viðunandi lausn.[181]

Með lækkandi gengi Exista minnkaði tryggingarþekja lána Kistu. Til þess að bæta tryggingastöðuna samþykktu stjórnir Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðsins í Keflavík snemma árs 2008 að sparisjóðirnir tveir tækjust á hendur ábyrgðir fyrir skuldum félagsins. Ábyrgðirnar námu rúmum 10 milljörðum króna við þrjá banka og giltu frá 31. desember 2007 til 22. febrúar 2008.

176. Upplýsingar úr ársreikningum og hluthafalistum Exista hf.
177. Innra virði er bókfært virði eigin fjár deilt með fjölda hluta.
178. Minnisblað um stöðu Kistu – fjárfestingafélags hf., lagt fyrir stjórn félagsins 7. janúar 2008.
179. Minnisblað Kistu – fjárfestingarfélags ehf. um verðmat á Exista hf., 25. janúar 2008.
180. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 23. janúar 2008.
181. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 28. janúar 2008.

Hinn 12. febrúar 2008 birtist stutt frétt á vefmiðlinum visir.is undir yfirskriftinni „Eigið fé Kistu aukið þegar eignir rýrna“. Þar sagði m.a.:

Tafla 14. Ábyrgðir veittar Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. með gildistíma frá 31. desember 2007.

Milljónir kr.	Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	Sparisjóðurinn í Keflavík
Straumur-Burðarás Fjárfestingabanki hf.	2.059	1.216
Kaupþing banki hf.	2.146	1.267
Glitnir banki hf.	2.160	1.276
Samtals	**6.365**	**3.759**
Eiginfjárgrunnur 31. des. 2007	18.184	15.553
Veitttar ábyrgðir sem hlutfall af eiginfjárgrunni	35,00%	24,20%

> Kista Fjárfestingafélag, sem er í helmingseigu SPRON, á ekki í vandræðum jafnvel þótt verðmæti eignarhlutar félagsins í Exista sé komið rúmum fjórum milljörðum undir skuldir þess. Guðmundur Hauksson, stjórnarformaður félagsins, segir að eigið fé verði aukið eftir þörfum.
>
> „Kista er verkfæri sparisjóðanna til að halda utan um eignarhlut þeirra í Exista. Við setjum inn og tökum út pening eftir þörfum. Ef eignin lækkar þá aukum við eigið fé,“ segir Guðmundur og blæs á þær sögusagnir að sparisjóðirnir séu ekki nógu fjársterkir til að standa af sér þær lækkanir sem hafa orðið á bréfum í Exista að undanförnu. „Eiginfjárstaðan er sterk.“[182]

Sparisjóður Mýrasýslu og Sparisjóður Svarfdæla gáfu út ábyrgðir fyrir skuldum Kistu í fyrri hluta febrúarmánaðar sem giltu til 22. febrúar 2008, eða til sama dags og ábyrgðir sem Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðurinn í Keflavík höfðu gengist í. Ábyrgðirnar voru samtals 271 milljón króna gagnvart Glitni hf., 163 milljónir króna gagnvart Straumi-Burðarási hf. og 270 milljónir króna gagnvart Kaupþingi banka hf. Allar ábyrgðir gagnvart Kaupþingi banka hf., sem námu 3,7 milljörðum króna í febrúar 2008, féllu niður og voru ekki endurnýjaðar þar sem eigendur Kistu tóku á sig hluta skulda félagsins hjá bankanum í samræmi við samþykkt á aðalfundi 28. mars 2008.[183]

„Þegar eignarhlutir eru settir inn í félag eins og Kistu fylgja því auðvitað völd. Gagnvart Exista er sá sem er í forsvari fyrir Kistu með stöðu sem sá myndi ekki vera með ef þessir eignarhlutir væru dreifðir. Nú er ég ekki að fullyrða að það hafi ráðið því í þessu tilviki, en það er bara staðreynd að ef eignarhlutunum er safnað saman á einn stað þá vegur það þyngra heldur en ef þetta er dreift og gefur þá þeim aðilum sem að eru þar í forsvari meiri „pondus“.“

Skýrsla Finns Sveinbjörnssonar, fyrrverandi bankastjóra Sparisjóðabankans, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Á aðalfundinum var samþykkt að auka hlutafé Kistu um 7,1 milljarð króna og varð það eftir aukninguna 11,6 milljarðar króna. Greitt var fyrir nýtt hlutafé með tvennum hætti. Annars vegar greiddu hluthafar Kistu 3,5 milljarða króna í reiðufé en 2 milljarðar króna fóru í að greiða niður skuldir Kistu við Glitni banka og 1,5 milljarðar króna í að greiða niður skuldir við Straum-Burðarás Fjárfestingabanka hf. Það sem eftir stóð af hlutafjáraukningunni greiddu hluthafar með yfirtöku á 3,6 milljarða króna skuld félagsins við Kaupþing banka hf.[184] Hlutur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í láninu var 1,8 milljarðar króna, hlutur Sparisjóðsins í Keflavík 1,2 milljarðar króna, Sparisjóðs Mýrasýslu 371 milljón króna og Sparisjóðs Svarfdæla 255 milljónir króna.[185] Á stjórnarfundi sem haldinn var í kjölfar aðalfundarins var samþykkt að ráða Ragnar Þóri Guðgeirsson sem framkvæmdastjóra félagsins, en hann var nýráðinn framkvæmdastjóri fjárfestinga hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis.

Í maí 2008 hófust viðræður milli Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. og Kaupþings banka hf. um samruna fyrirtækjanna. Í samrunaáætlun félaganna var meðal annars gert ráð fyrir að 3/5 þess endurgjalds sem hluthafar í sparisjóðnum fengju við samrunann yrðu hlutabréf í Exista en 2/5 endurgjaldsins yrðu hlutabréf í Kaupþingi banka hf.[186] Í tengslum við sameiningaráform Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Kaupþings banka gerði bankinn Kistu tilboð um að kaupa hlutabréfaeign þess í Exista með fyrirvara um að samruni Kaupþings banka og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis gengi eftir. Stjórn Kistu hugnaðist ekki þetta tilboð en vegna þröngrar eiginfjárstöðu og erfiðleika hluthafa með

182. „Eigið fé Kistu aukið þegar eignir rýrna“, visir.is 12. febrúar 2008, http://www.visir.is/eigid-fe-kistu-aukid-thegar-eignir-ryrna/article/200880212084.

183. Ábyrgðir gagnvart Straumi-Burðarási Fjárfestingabanka hf. og Glitni hf. voru endurnýjaðar nokkrum sinnum og giltu þar til í október og desember 2008. Um þær er fjallað hér aftar.

184. Tölvuskeyti Jóns Halls Péturssonar til hluthafa Kistu 18. mars 2008; tölvuskeyti Jóns Halls Péturssonar til hluthafa Kistu 25. mars 2008.

185. Á gjalddaga skuldabréfanna 15. júní 2008 var lokagreiðslum frestað um eitt ár eða til 15. júní 2009.

186. Fundargerð stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 1. júlí 2008.

að leggja félaginu til meira fé var Guðmundi Haukssyni falið að ræða frekar við Kaupþing banka.[187] Í drögum að nýjum kaupsamningi var gert ráð fyrir að Kaupþing keypti tæplega 492 milljónir hluti í Exista af Kistu á genginu 7,52 og var söluverðið 3,7 milljarðar króna. Þetta var um 48% af eign Kistu í Exista hf., eða sama hlutfall og eignarhlutur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis var í Kistu. Samningurinn var með fyrirvara um að af samruna sparisjóðsins og Kaupþings yrði.[188] Samruninn gekk hins vegar ekki eftir.[189]

Jón Hallur Pétursson, framkvæmdastjóri SPRON-Verðbréfa hf., vann annað minnisblað um stöðu Kistu 12. júní 2008 fyrir stjórn félagsins. Þar kom fram að á fundi vinnuhóps á vegum eigenda Kistu hefði náðst samstaða um að draga úr áhættu vegna eignarhalds í Exista og hópurinn hefði lagt til tvær leiðir til að ná fram því markmiði. Annars vegar að selja Kistu í heilu lagi gegn því að kaupandinn yfirtæki ábyrgð sparisjóðanna á skuldum félagsins og hins vegar að selja eignir félagsins í skiptum fyrir aðrar sem sjóðirnir gætu tekið inn á eigin bækur og Kista yrði leyst upp í framhaldinu. Þá voru fulltrúar í vinnuhópnum sammála um að reynt yrði að nýta eignir félagsins í tengslum við uppstokkun sem kynni að verða á komandi mánuðum í fjármálastarfsemi á Íslandi.[190] Gengi hlutabréfa í Exista hf. hafði þegar þetta var ritað lækkað um 55,1% frá áramótum.

Á stjórnarfundi Kistu 27. júní 2008 var meðal annars lagt fram yfirlit um fjárhagsstöðu félagsins og bókað að: „staða félagsins [væri] orðin mjög alvarleg þar sem hlutabréf í Exista [hefðu] haldið áfram að lækka“. Á fundinn var mættur Erlendur Hjaltason, forstjóri Exista hf., sem fór yfir stöðu og fjárfestingarstefnu félagsins. Í fundargerð var haft eftir Erlendi „að reksturinn gengi vel og að engin sjáanleg ástæða væri fyrir þessari miklu gengislækkun sem hefði orðið á bréfum félagsins“. Þrátt fyrir bjartsýni Erlendar á stöðu og framtíð Exista hf. var eftirfarandi bókað í fundarlok:

> Alvarleg staða er að myndast hjá hluthöfum í Kistu, m.a. vegna þeirra miklu fjármuna sem hefur þurft að leggja félaginu til og því svigrúm lítið til að leggja frekari fjármuni í félagið. Ákveðið að eigendur skoði hver fyrir sig hvaða eignir þeir geta komið með sem fjármögnun í félagið og að hittast á fundi á mánudag þar sem gengið verði frá þessum málum.

Á hluthafafundi Kistu sem haldinn var síðar sama dag var samþykkt að auka hlutafé félagsins um 1,5 milljarða króna, eða úr 11,6 milljörðum í 13,1 milljarð að nafnverði. Tóku allir sparisjóðirnir fjórir þátt í hlutafjáraukningunni í samræmi við eignarhlut þeirra í fjárfestingarfélaginu. Þá var samþykkt á fundinum heimild til að hækka hlutafé félagsins um allt að 2,5 milljarða króna til viðbótar með áskrift nýrra hluta. Heimildin gilti til febrúarloka 2012.

Tafla 15. Innborganir hlutafjáraukningar í Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. í júní 2008.

Milljónir króna	**23. júní 2008**	**30. júní 2008**	**Samtals**
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	387	339	726
Sparisjóðurinn í Keflavík	274	240	514
Sparisjóður Mýrasýslu	82	72	154
Sparisjóður Svarfdæla	57	49	106
Samtals	**800**	**700**	**1.500**

Í lok júní átti Kista að greiða afborganir og vexti af lánum. Samkomulag náðist um að fresta afborgunum lánsins frá Kaupþingi en greiða vexti. Aðrir lánveitendur fengu greidda afborgun og vexti. Til greiðslu voru 1.479 milljónir eða sem samsvaraði hlutafjáraukningunni. Af tölvupóstsamskiptum starfsmanna að dæma var tilgangur hlutafjáraukningarinnar fyrst og fremst að afla fjár til þess að inna af hendi þessar greiðslur.[191] Á þessum tíma voru eignir félagsins metnar á 7,9 milljarða króna en skuldir námu 10,3 milljörðum króna.

187. Fundargerð stjórnar Kistu – fjárfestingarfélags ehf., 30. júní 2008.

188. Fundargerð stjórnar Kistu – fjárfestingarfélags ehf., 1. júlí 2008. Sama dag var gerður samningur um kaup Kaupþings banka hf. á 340.966 hlutum í Exista hf. af Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis á genginu 7,52 krónur á hlut. Sá samningur var með sama fyrirvara um samruna sparisjóðsins og bankans.

189. Sjá frekari umfjöllun um fyrirhugaðan samruna í 17. kafla.

190. Minnisblað Jóns Halls Péturssonar til stjórnar Kistu fjárfestingarfélags ehf., 12. júní 2008.

191. Tölvuskeyti Jóns Halls Péturssonar til hluthafa Kistu – fjárfestingarfélags ehf. 27. júlí 2008.

Eigið fé Kistu hafði því lækkað úr 4,8 milljörðum króna í ársbyrjun 2008 í að vera neikvætt um 2,4 milljarða króna. Þó hafði hlutafé félagsins verið aukið tvívegis á þessu sex mánaða tímabili, samtals um 8,6 milljarða króna. Á stjórnarfundi Kistu 27. júlí 2008 var samþykkt að hækka hlutafé félagsins um 2,4 milljarða króna, í 15,5 milljarða að nafnverði. Eignarhlutföll sparisjóðanna fjögurra héldust óbreytt eftir hækkunina sem ætlað var að jafna út áætlað neikvætt eigið fé félagsins miðað við fjárhagsstöðu þess 30. júní 2008.[192]

„Ég held að menn missi sjónar á þessu góðæristímabili eins og virtist vera. Menn fara að binda sitt eigið fé í Kaupþingi, Exista, Kistu og allt þetta dót og þá var ekkert aftur snúið. Grunnreksturinn var ekki að skila neinu þannig að niðursveiflan kemur í hlutabréfaverðum að þá voru menn ekki með neitt bolmagn til þess að mæta því."

Skýrsla Tryggva Pálssonar, fyrrverandi framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabanka Íslands, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Hinn 30. september 2008, sama dag og Glitnir banki var tekinn yfir, var haldinn hluthafafundur í Kistu þar sem samþykktar voru þrjár meginbreytingar á samþykktum félagsins. Í fyrsta lagi yrði hlutafé félagsins fært niður um 99,9%, úr 15,5 milljörðum króna í 15,5 milljónir króna. Lækkun hlutafjár var til jöfnunar á tapi af rekstri félagsins, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 51. gr. hlutafélagalaga. Í öðru lagi yrði hlutafé félagsins hækkað aftur um 184,5 milljónir króna sem yrði lagt fram í reiðufé samdægurs, og í þriðja lagi var samþykkt heimild til stjórnar Kistu til að hækka hlutafé félagsins um 2,5 milljarða króna með áskrift nýrra hluta.[193] Þessar breytingar á samþykktum höfðu fyrst komið til umræðu á stjórnarfundi félagsins 1. júlí 2008 og stóð þá til að hlutur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðsins í Keflavík í félaginu yrði 49% hvor og að Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Mýrasýslu ættu 1% hvor. Hlutafjárhækkunin sem samþykkt var á fundinum kom þó aldrei til framkvæmda og nafnvirði hlutafjár í Kistu hélst 15,5 milljónir króna og eignarhlutir óbreyttir.

Eins og framar greinir gengust eigendur Kistu í ábyrgð fyrir skuldum félagsins sem giltu frá lokum árs 2007 og byrjun árs 2008 fram í febrúar 2008. Í upphafi voru veittar ábyrgðir fyrir skuldum Kistu við alla þrjá lánveitendurna, Kaupþing, Glitni og Straum-Burðarás Fjárfestingarbanka, en sem þátt í hlutafjáraukningu Kistu í mars 2008 tóku eigendur félagsins yfir skuldir þess við Kaupþing banka. Því voru eingöngu ábyrgðir við Glitni og Straum-Burðarás endurnýjaðar á gjalddaga þeirra í febrúar 2008. Þær voru svo endurnýjaðar nokkrum sinnum, í síðasta sinn 25. júní 2008 en þá fékk Straumur-Burðarás ábyrgðir sem námu 2,4 milljörðum króna og giltu til 15. október 2008 en Glitnir ábyrgðir sem samtals námu 1,7 milljörðum króna og giltu til 30. desember 2008.

Tafla 16. Ábyrgðir eigenda Kistu – fjárfestingarfélags ehf. til Glitnis hf. og Straums-Burðaráss Fjárfestingarbanka hf. frá febrúar 2008.

Gildistími		Ábyrgðarhafi		
frá	til	Glitnir	Straumur	*m.kr.*
18.2.2008	15.4.2008	3.707	3.438	
31.3.2008	1.7.2008	1.872	–	
31.32008	15.7.2008	–	2.414	
25.62008	15.10.2008	–	2.930	
26.62008	30.12.2008	1.730	–	

Kista greiddi afborganir og vexti af lánum sínum í júní 2008 eftir 1,5 milljarðs króna hlutafjáraukningu, eins og framar greinir. Á fundi lánanefndar Glitnis 11. júní 2008 hafði verið samþykkt að Kista greiddi 500 milljónir króna inn á lánið en lokagjalddagi framlengdur um sex mánuði til 21. desember 2008.[194] Félagið greiddi 148 milljónir króna í vexti á sama tíma og hafði áður greitt 2 milljarða króna inn á höfuðstól lánsins, en aðrar greiðslur voru ekki inntar af hendi. Eftirstöðvar lánsins námu 3,7 milljörðum króna í lok árs 2008. Ábyrgðaryfirlýsingar sparisjóðanna gagnvart bankanum vegna þessa láns voru í gildi til loka desember 2008 en bankinn krafði ábyrgðarveitendur ekki um greiðslu áður en ábyrgðin rann út.

Lán Straums-Burðaráss til Kistu var upprunalega á gjalddaga 30. mars 2008. Þá var láninu skilmálabreytt og lánstíminn framlengdur til 31. desember 2009, en við undirritun samkomulagsins greiddi Kista lánið niður um milljarð króna. Eftirstöðvar lánsins skyldu síðan greiðast með sex afborgunum fram til lokadags samningsins. Kista greiddi 500

192. Fundargerð stjórnar Kistu – fjárfestingarfélags ehf., 27. júlí 2008.

193. Fundargerð hluthafafundar Kistu – fjárfestingarfélags ehf., 30. september 2008.

194. Fundargerð áhættunefndar Glitnis banka hf., 11. júní 2008.

milljónir í afborgun og 183 milljónir króna í vexti af láninu í lok júní 2008. Með bréfi til Kistu 8. október 2008 gjaldfelldi Straumur-Burðarás lánasamninginn og var farið fram á fullnustu gjaldfallinna krafna. Félagið komst síðar að samkomulagi við bankann um að veittar ábyrgðir, að fjárhæð 2,3 milljarðar króna, yrðu greiddar til bankans og hann myndi auk þess leysa til sín 283 milljónir hluta af handveðsettum hlutabréfum í Exista hf. Taldist lánið þá uppgert.[195]

Engin eiginleg starfsemi var hjá Kistu – fjárfestingarfélagi ehf. síðustu mánuði ársins 2008 og í lok árs voru eignir þess nánast verðlausar. Áritun endurskoðanda Kistu á ársreikning ársins 2008 var með fyrirvara:

> Samkvæmt rekstrarreikningi nam tap ársins 24.312 millj. kr. og var eigið fé samkvæmt efnahagsreikningi neikvætt um 8.490 millj. kr. í árslok 2008. Rekstrarafkoma og fjárhagsstaða félagsins eru nú með þeim hætti að réttmæti þeirra forsendna, sem færsla eigna og skulda í ársreikningi byggist á, er háð möguleikum til fjármögnunar. Takist ekki að fjármagna félagið leikur verulegur vafi á áframhaldandi rekstrarhæfi þess. Ekki er víst að mat eigna og skulda félagsins væri með sama hætti ef rekstur félagsins legðist af. Framsetning eigna og skulda í efnahagsreikningi miðast þó við áframhaldandi rekstur.

Engin starfsemi var í félaginu á árinu 2009 en afkoma af starfseminni var 2,1 milljarðs króna tap af rekstri félagsins og eigið fé neikvætt um 10,6 milljarða króna. Unnið var að slitum á félaginu í samvinnu við kröfuhafa sem miðaði að því að ráðstafa sjóðum félagsins til kröfuhafa í samræmi við hlutfall krafna þeirra af heildarkörfum á félagið.[196] Kista – fjárfestingarfélag ehf. var úrskurðað gjaldþrota 20. febrúar 2013. Á þeim tíma sem félagið starfaði lögðu sparisjóðirnir fram um 20,7 milljarða króna í hlutafé í félagið, yfirtóku 3,6 milljarða króna lán frá Kaupþingi banka hf. og greiddu ábyrgðir sem námu 2,3 milljörðum króna. Kista – fjárfestingarfélag ehf. keypti hluti í Exista hf. af eigendum sínum fyrir 11,5 milljarða króna.

10.6 Ályktun rannsóknarnefndar

Umræður á Alþingi í kringum fyrstu lagasetningar um sparisjóði gefa til kynna að almennt hafi ekki verið talið æskilegt að sparisjóðir stunduðu verðbréfastarfsemi. Lögð var áhersla á verndun innistæðueigenda og að þeir hefðu ávallt aðgengi að sínum fjármunum og því ekki fýsilegt að fjármunir sparisjóðs væru bundnir í áhættufjármunum. Ekki var leyfilegt að fjármagna verðbréfakaup sparisjóðs með lántöku, enda snerist hefðbundin sparisjóðastarfsemi um innlán og útlán.

Á níunda áratug síðustu aldar þótti rétt að breyta skilgreiningu á sparisjóðastarfsemi til að endurspegla betur „nútímaaðstæður“. Í umræðum á Alþingi um frumvarp það sem varð að lögum nr. 87/1985 kom fram að markmið þeirra væri að treysta stöðu sparisjóðanna með því að veita þeim starfsheimildir sem væru hliðstæðar viðskiptabönkunum. Aukið var við hugtakið sparisjóðastarfsemi samkvæmt eldri skilningi og taldist hún nú fólgin í geymslu og ávöxtun fjár, miðlun á peningum og annarri þjónustustarfsemi sem væri í eðlilegum tengslum við slík viðskipti. Þannig voru verðbréfaviðskiptin talin falla undir þjónustustarfsemi sem væri í eðlilegum tengslum við hina hefðbundnu sparisjóðastarfsemi. Sparisjóðum var þar með orðið fært að stunda verðbréfaviðskipti og fjárfesta í verðbréfum, þó með takmörkunum. Meginstefna frumvarpsins var þó að sparisjóðir ræku eingöngu sparisjóðastarfsemi. Tryggja skyldi öryggi í rekstri sparisjóða og þar með hagsmuni sparifjáreigenda.

Með lögum nr. 43/1993 var lögum um sparisjóði og viðskiptabanka steypt saman í einn lagabálk og sagði í almennum athugasemdum með frumvarpi til laganna að enginn munur væri á starfsheimildum þessara stofnana. Með þessu voru heimildir sparisjóða til að fjárfesta auknar og með lögum nr. 161/2002 varð til einn lagabálkur um starfsemi fjármálafyrirtækja, þar á meðal sparisjóða. Með lögunum varð lánastofnunum heimilt að stunda verðbréfaviðskipti fyrir þriðja aðila og tiltekið í athugasemdum sem fylgdu

195. Bréf Straums-Burðaráss Fjárfestingabanka hf. til Kistu – fjárfestingarfélags ehf. 21. október 2008.
196. Ársreikningur Kistu – fjárfestingarfélags ehf. 2009.

frumvarpi til laganna að öllum væri í raun frjálst að stunda verðbréfaviðskipti fyrir eigin reikning. Fjárfestingum fjármálafyrirtækja, hvað þessi efni varðar, eru þó settar skorður með ákvæðum laga um stórar áhættur og með þeim ákvæðum laga sem tilgreina með hvaða hætti eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækja og áhættugrunnur þeirra skuli reiknaður.

Við endurskoðun laga eftir fall bankanna og nokkurra sparisjóða náðist sátt um að sparisjóðir með takmarkað starfsleyfi við staðbundinn afmarkaðan markað og að minnsta kosti 1 milljón evra í eigið fé, hefðu ekki heimildir til verðbréfaviðskipta, hvorki fyrir eigin reikning né fyrir aðra, sbr. lög nr. 77/2012. Þeir sparisjóðir sem uppfylla kröfur laganna um 5 milljóna evra stofn- eða hlutafé hafa hins vegar fullar starfsheimildir til viðskipta með fjármálagerninga fyrir eigin reikning eða viðskiptavini.

Þróun laganna endurspeglar það sem var að gerast í íslensku og erlendu fjármálaumhverfi. Bankar fóru að bjóða upp á fjölbreyttari þjónustu og fjárfestu í því skyni í félögum með skylda starfsemi. Sparisjóðirnir gerðu slíkt hið sama og má nefna stofnun Sparisjóðabankans 1986 og fjárfestingu í Kaupþingi hf. sem þá var nokkurs konar verðbréfaarmur sparisjóðanna. Samkeppnisumhverfið breyttist mikið, til að mynda með einkavæðingu bankanna, og fjármálastofnanir kepptust um að bjóða lægsta verðið sem leiddi til sífellt minni vaxtamunar. Það sem kallað hafði verið hefðbundin sparisjóðastarfsemi átti sífellt erfiðara með að standa undir rekstri sparisjóðanna. Tekjur af fjárfestingum sparisjóðanna höfðu því mikið að segja um rekstrarafkomu þeirra og voru frá 2001 til 2007 um það bil þær sömu og hagnaður sparisjóðanna fyrir skatt. Ekki verður þó fullyrt að rekstur sparisjóðanna hefði ekki skilað neinum hagnaði ef tekjur af fjáreignum hefðu ekki komið til þar sem fjármunir hefðu eflaust verið bundnir í öðrum eignum sem tekjur hefðu verið af. Hins vegar skiluðu fáar, ef nokkrar, aðrar eignir sparisjóðanna jafn góðri ávöxtun og fjáreignir á árunum 2001–2007.

Ávöxtun fjáreigna sparisjóðakerfisins fylgdi uppgangi og falli skráðra hlutabréfa að mestu leyti frá 2001 til 2008. Vöxtur fjáreigna sparisjóðakerfisins stafaði fyrst og fremst af gengisbreytingum hlutabréfa og minna af nýjum fjárfestingum. Skráning Kaupþings hf. á markað árið 2000 og Exista hf. árið 2006 höfðu mikið að segja um afkomu fjáreigna sparisjóðanna, en gengi hlutabréfa í félögunum hækkaði mikið frá skráningu. Þegar sparisjóðirnir hófu að færa Sparisjóðabankann á gangvirði á bókum sínum árið 2007 jukust tekjur þeirra af verðbréfaeign töluvert, auk hagnaðar sem stærstu sparisjóðirnir tveir bókuðu vegna sölu á bankanum. Frá árslokum 2001 til ársloka 2007 jukust fjáreignir sparisjóðanna úr 26 milljörðum króna í 114 milljarða króna, eða sem nam 88 milljörðum króna. Þar af voru 64 milljarðar króna vegna gengishækkana en 27 milljarðar króna vegna nýrra fjárfestinga. Frá 2008 til 2011 var heildartap sparisjóða af fjáreignum 88,8 milljarðar króna, sem var um 66% af virði fjáreigna sparisjóðanna eins og það var í árslok 2007. Á verðlagi hvers árs mætti því áætla að eftir 2008 hafi nær allur sá hagnaður sem sparisjóðirnir höfðu bókfært frá árinu 2001 tapast. Á verðlagi ársins 2011 var heildarhagnaður af fjárfestingum, án tillits til söluhagnaðar, 7,5 milljarðar króna.

Nokkur félög mynduðu meiri hluta afkomu sparisjóðanna af fjáreignum á því tímabili sem rannsóknin náði til en það voru Kaupþing hf., Exista hf., Kista – fjárfestingarfélag ehf., Icebank hf., VBS Fjárfestingarbanki hf. og Saga Capital hf. Exista hf. og Kista – fjárfestingarfélag ehf. voru félög sem stofnuð voru meðal annars til að draga úr áhrifum fjárfestinga í fjármálafyrirtækjum á eiginfjárútreikninga sparisjóðanna. Ákveðna fyrirmynd að félögunum var að finna í félaginu Scandinavian Holding S.A. sem stofnað var utan um eign sparisjóðanna í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. Fjármálaeftirlitið ákvað í desember 1999, í kjölfar athugunar á fjárfestingum sparisjóðanna og Scandinavian Holding, að almennt skyldu félög í meirihlutaeigu sparisjóðanna gerð upp með hlutfallslegum samstæðureikningsskilum við eiginfjárútreikninga og setti fram ákveðin viðmið þar um. Eignarhaldsfélög um fjárfestingar sparisjóða í fjármálafyrirtækjum ættu 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 oftar en einu sinni í fjármálafyrirtækjum.

Rannsóknarnefndin hafði til skoðunar hvort þessi almennu viðmið hefðu átt að gilda um Kistu – fjárfestingarfélag ehf. en fram kom í blaðaviðtali við stjórnarformann félagsins við stofnun að tilgangur þess væri meðal annars að hafa áhrif á eiginfjárútreikninga. Lánveitendur félagsins væru ótengdir sparisjóðunum og bæru hluta áhættunnar. Fjármálaeftirlitið hafði haft eiginfjárútreikninga sparisjóðanna í tengslum við SP-eignarhaldsfélag ehf. til skoðunar árið 2001 og þá vikið frá þeim almennu skilyrðum sem höfð voru til hliðsjónar við beitingu hlutfallslegs samstæðuuppgjörs við eiginfjárútreikninga tveimur árum áður. Þá kom fram að ef tryggt væri að sparisjóðirnir myndu ekki bera ábyrgð á skuldbindingum félagsins kæmi til greina að frádráttur vegna þess væri lægri en ef sparisjóðirnir ættu hlutabréf í eigu SP-eignarhaldsfélags beint. Í svörum Fjármálaeftirlitsins við fyrirspurnum rannsóknarnefndarinnar um hvort beita hefði átt sömu aðferðum við eiginfjárútreikninga Kistu og Scandinavian Holding kom fram að meðan áhætta einstakra sparisjóða vegna Kistu hefði eingöngu verið bundin við hlutafé í félaginu hefði ekki verið nauðsynlegt að krefjast hlutfallslegra samstæðureikningsskila til að koma í veg fyrir að sama eigið fé væri notað oftar en einu sinni.

Áhætta af verðbréfaeign er ekki meiri en sem nemur virði hennar, þ.e. ekki er hægt að tapa meiru en eigninni. Bókfært virði hlutafjár sparisjóðanna í Kistu var mun lægra en bókfært virði hlutafjár í Exista hf. sem Kista keypti af sparisjóðunum. Að því leytinu til var áhætta sparisjóðanna minni af óbeinni eign af bréfum í Exista hf. sem Kista átti en verið hefði af sömu eign ef hún hefði verið á bókum sparisjóðanna: tap sparisjóðanna gat ekki orðið meira af eigninni í Kistu en bókfært virði hennar og það var sannanlega lægra en virði hlutanna í Exista. Munurinn á virði hlutanna í Kistu annars vegar og Exista hins vegar felst í skuldsetningu fjárfestingarfélagsins, en þrír bankar lánuðu félaginu til að kaupa bréf af eigendum sínum.

Sparisjóðirnir innleystu hagnað af bréfum í Exista hf. með því að selja bréfin til Kistu, sem fékk fjármagn til kaupanna frá þremur bönkum. Þá hækkaði virði Kistu með gengishækkunum Exista hf. Með því að stofna sérstakt eignarhaldsfélag um hluta eignar sinnar í Exista hf., sem fjármagnað var af þriðja aðila, gátu sparisjóðirnir notið góðs af gengishækkunum bréfa í Exista hf. en minnkað íþyngjandi áhrif eignarinnar á eiginfjárgrunninn. Lánveitendur Kistu gátu hæglega litið svo á að lánin væru ekki einungis til félagsins sjálfs heldur myndu eigendur félagsins hlaupa undir bagga með félaginu ef á reyndi. Þeir sparisjóðir sem áttu hlut í Kistu áttu mikið undir að félagið myndi vaxa og dafna. Þeir voru einu eigendur þess og bréfin í Exista nær eina eign félagsins. Færi félagið í þrot má telja að slíkt yrði mikill álitshnekkir fyrir eigendur félagsins og að efast yrði um fjárhagslegan styrk þeirra. Raunin varð sú að sparisjóðirnir ábyrgðust lán eða tóku á sig skuldbindingar Kistu. Í því ljósi er sá söluhagnaður sem eigendur Kistu höfðu af því að selja félaginu hluti í Exista hf. lítill sem enginn, enda báru þeir á endanum áhættu af félaginu upp að því marki sem þeir ábyrgðust skuldir þess. Að þessu leytinu til var áhættan ekki eingöngu bundin við hlutafé sparisjóðanna í félaginu.

Frá því sparisjóðirnir fjárfestu í Kaupþingi hf. árið 1986 voru töluverð eignarhaldsleg og stjórnunarleg tengsl milli þeirra, þó hluti sparisjóðanna ætti í litlu samstarfi við aðra um eignarhald í félaginu. Auk þess að stofna Exista og Kistu til þess að hafa áhrif á eiginfjárútreikninga kunna sjónarmið um áhrif sölu á stórum eignarhlut á gengi bréfa að hafa komið til álita við stofnun þeirra. Forveri Exista hf. var stofnaður meðal annars vegna þess að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hafði áhuga á að selja 12,6% hlut sinn í Kaupþingi hf. og var talið óheppilegt að of mikið framboð yrði af bréfum í félaginu. Sparisjóðabankinn, sem var fjórði stærsti eigandi Exista hf. í árslok 2005, hafði hug á að selja hluti sína í félaginu á árinu 2006. Sambærileg sjónarmið eiga við um áhrif sölu á svo stórum hluta bréfa í Exista á gengi þeirra. Af gögnum að dæma var fulltrúi sparisjóðanna, sem jafnframt var bankaráðsmaður í Sparisjóðabankanum, í samskiptum við stærsta eiganda Exista á þessum tíma um hlut sparisjóðanna í félaginu, enda þykir ljóst að svo stór hluti hefði ekki verið seldur án þess að meðeigendur yrðu upplýstir um það. Þótt ekki verði fullyrt um hver samskiptin voru hefði sala á bréfunum á markaði að öllum líkindum haft áhrif á gengi þeirra.