



# FYRIRGREIÐSLA RÍKISINS VIÐ FJÁRMÁLAFYRIRTÆKI OG STOFNANIR Í KJÖLFAR BANKAHRUNSINS

JÚNÍ 2012

# EFNISYFIRLIT

|   |    |
|---|----|
| SAMANTEKT .....   | 3  |
| 1 INNGANGUR .....   | 8  |
| 2 GLITNIR BANKI, KAUPPING BANKI OG LANDSBANKI ÍSLANDS.....              | 10 |
| 3 HUGSANLEGAR SKULDBINDINGAR VEGNA ERLENDRA INNSTÆÐNA LANDSBANKANS .    | 14 |
| 4 BYR SPARISJÓÐUR, SPARISJÓÐURINN Í KEFLAVÍK OG AÐRIR SPARISJÓÐIR.....  | 16 |
| 5 SPRON OG STRAUMUR-BURÐARÁS.....                                       | 20 |
| 6 SEDLABANKI ÍSLANDS .....  | 22 |
| 7 ASKAR CAPITAL, SAGA CAPITAL OG VBS FJÁRFESTINGABANKI.....             | 25 |
| 8 SJÓVÁ-ALMENNAR TRYGGINGAR.....  | 27 |
| 9 LÁNASJÓÐUR LANDBÚNAÐARINS OG AÐRAR RÍKISÁBYRGÐIR VEGNA BANKANNA ..... | 32 |

# SAMANTEKT

Hér á eftir eru dregnar saman helstu upplýsingar sem fram koma í þessari skýrslu um framlög og skuldbindingar ríkisins vegna fjármálafyrirtækja og stofnana eftir fall bankakerfisins haustið 2008. Tekið skal fram að framlög, ábyrgðir, lánveitingar og aðrar skuldbindingar ríkisins vegna fjármálafyrirtækja og stofnana eru mjög ólík að eðli og því ekki unnt að birta samtölur um þau. Hætta er á slík samlagning gæfi villandi mynd af stöðunni.

## GLITNIR BANKI, KAUPÞING BANKI OG LANDSBANKI

Haustið 2008 stofnaði ríkið og veitti fé til þriggja nýrra viðskiptabanka sem tóku yfir innlenda starfsemi Glitnis banka hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf. Ríkissjóður lagði í upphafi hverjum nýju bankanna til 775 m.kr. eiginfjárframlag, sem er lágmark eigin fjár við stofnun nýs banka, en jafnframt var áætlað að ríkissjóður myndi þurfa að leggja þeim til að auki allt að 385 ma.kr. hlutafé. Heimild til þessara fjárframlaga var byggð á lögum nr. 125/2008 en í fjárlögum 2009 var síðan veitt heimild til allt að 385 ma.kr. fjárveitingar úr ríkissjóði til bankanna þriggja. Eftir viðræður við slitastjórnir Kaupþings banka og Glitnis banka og fulltrúa kröfuhafa þeirra var ákveðið að bjóða þeim tvo kosti, annað hvort að gömlu bankarnir eignuðust meirihluta í nýju bönkunum eða að endanlegt verð tiltekinna lánasafna yrði látið ráðast af því hvernig næðist að innheimta þau. Skilanefndir beggja bankanna ákváðu að nýta sér fyrri kostinn um að eignast meirihluta og voru samningar um það undirritaðir í október og desember 2009. Á sama tíma náðist samkomulag um yfirfærslu eigna gamla Landsbankans til þess nýja.

Kaupþing banki eignaðist með þessu 87% hlut í nýja bankanum en ríkissjóður 13% vegna 9,9 ma.kr. hlutafjárframlags síns. Einnig veitti ríkissjóður nýja bankanum 32,4 ma.kr. víkjandi lán í erlendri mynt til að hækka eiginfjárgrunn hans. Samkomulag stjórnvalda og skilanefndar Glitnis banka leiddi til þess að ríkissjóður eignaðist 5% hlut í Íslandsbanka vegna 6,3 ma.kr. hlutafjárframlags síns. Einnig veitti ríkissjóður bankanum stuðning með 25 ma.kr. víkjandi láni. Ríkið lagði Landsbankanum (NBI) til 122 ma.kr. hlutafjárframlag og eignaðist 81,33% hlut í bankanum. Jafnframt gaf bankinn út 260 ma.kr. skuldabréf til gamla Landsbankans og breytilegt skuldabréf, allt að 92 ma.kr., sem tekur mið af endurheimtu þess eignasafns sem að baki því stendur. Hlutafjárframlag ríkissjóðs til nýju bankanna nam þegar upp var staðið samtals 138,2 ma.kr. Víkjandi lán til bankanna námu samtals 57,3 ma.kr. en búið er að endurgreiða rúmlega helming þeirra. Annar kostnaður sem féll á ríkissjóð vegna endurreisnar bankanna var m.a. vegna verðmats, endurskoðunar og ráðgjafar.

**RÍKIÐ LAGDI FRAM  
STOFNFRAMLAG TIL  
ÞRIGGJA NÝRRRA  
BANKA**

**VÍKJANDI LÁN TIL  
NÝJU BANKANNA  
SAMTALS 57,3  
MA.KR.**

## SKULDBINDINGAR VEGNA ERLENDRA INNSTÆÐNA LANDSBANKANS

### ÁGREINGINGUR UM TRYGGINGAR VEGNA ERLENDRA INNSTÆÐNA ER ÓLEYSTUR

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta hafði ekki bolmagn til þess að reiða fram lágmarksinnstæðutrygginu skv. tilskipun ESB frá 30. maí 1994 um innstæðutryggingakerfi. Stjórnvöld hér á landi halda því fram að ákvæði um lágmarkstryggingu innstæða í bönkum skv. tilskipuninni feli ekki í sér fjárhagslega ábyrgð ríkisins vegna slíkra trygginga. Afstaða Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), sem tók málið til meðferðar, er hins vegar sú að aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins beri að koma á laggirnar tryggingakerfi sem í það minnsta geti staðið undir lágmarksverndinni og teljist ekki hafa fullnægt þeirri skyldu sinni geti tryggingakerfið ekki staðið undir lágmarkinu. Einnig er ágreiningur um hvort aðgerðir íslenskra stjórnvalda á grundvelli laga nr. 125/2008 („neyðarlaganna“) hafi falið í sér óheimila mismunun milli innstæðueigenda í útibúum Landsbankans hér á landi og innstæðueigenda í útibúum bankans í Bretlandi og Hollandi.

### NIÐURSTAÐAN RÆÐST FYRIR EFTA- DÓMSTÓLNUM

Alþingi hefur á undanförunum árum þrívægis lögfest heimild til fjármálaráðherra um að ríkissjóður ábyrgist skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta vegna lána frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af lágmarksgreiðslum vegna innstæðutrygginga á Icesave-reikningunum. Bresk og hollensk stjórnvöld féllust ekki á þau skilyrði ábyrgðarinnar sem fyrstu löggin mæltu fyrir um og því voru samningarnir ekki staðfestir. Forseti Íslands neitaði síðan tvívægis að staðfesta lög um þetta efni og var þeim í bæði skiptin hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Niðurstaða málsins mun ráðast fyrir EFTA-dómstólum. Ekki er litið svo á að skuldbinding hafi fallið á ríkissjóð vegna þessa en greint er frá málinu í skýringum í ríkisreikningi.

## BYR SPARISJÓÐUR, SPARISJÓÐURINN Í KEFLAVÍK OG AÐRIR SPARISJÓÐIR

Ríkið stofnaði árið 2010 hlutafélagið Byr og sparisjóðinn SpKef sem keyptu eignir Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík og tóku yfir hluta af skuldum þeirra, einkum innstæðuskuldir, en eldri félögin voru sett í slitameðferð. Ríkissjóður lagði Byr til 900 m.kr. hlutafjárframlag og SpKef sparisjóði sambærilegt eiginfjárframlag.

Ríkið samdi síðan við Byr og skilanefnd Byrs sparisjóðs (gamla Byrs) um að ríkið eignaðist 5,2% hlut í nýja félaginu en að Byr sparisjóður eignaðist 94,8% við að kröfum hans á félagið var breytt í hlutafé. Einnig fólst í samkomulaginu að ríkið veitti Byr 5 ma.kr. víkjandi lán til 10 ára. Íslandsbanki keypti síðan Byr fyrir 6,6 ma.kr. og sameinaði sínum rekstri. Hlutur ríkissjóðs af söluandvirði Byr var 765 m.kr. sem þýðir að sölutap þess nam 135 m.kr. Heimild til sölnunnar og til þess að breyta víkjandi láninu í lausafjárfyrirgreiðslu er í fjárukalögum fyrir árið 2011.

### KOSTNAÐUR RÍKISINS VEGNA SPKEF ER 25 MA.KR.

Þegar Sparisjóðurinn í Keflavík var tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu (FME) var gengið út frá því að eigið fé hans væri um 5 ma.kr. Verðmöt sem síðar voru gerð sýndu fram á verri stöðu og var í ljósi þess fallið frá því að endurreisa sparisjóðinn en þess í stað samið við nýja Landsbankann um yfirtöku og að ríkissjóður greiddi bankanum það sem upp á vantaði til að mæta neikvæðri eignastöðu sparisjóðsins. Ekki náðist samkomulag milli aðila um mat eignanna og skilaði úrskurðarnefnd bindandi niðurstöðu í júní 2012



um að neikvæð staða sparisjóðsins væri 19,2 ma.kr. Að teknu tilliti til vaxta nemur kostnaður ríkisins samtals 25 ma.kr. vegna sparisjóðsins.

Ríkið lagði einnig stofnfé í fimm minni sparisjóði á árinu 2010, þ.e. Sparisjóð Vestmannaeyja, Sparisjóð Bolungarvíkur, Sparisjóð Svarfdæla, Sparisjóð Norðfjarðar og Sparisjóð Þórshafnar og nágrennis. Stofnfjárframlögin voru í tengslum við uppgjör á kröfum Seðlabankans á hendur sparisjóðunum, en Seðlabankinn eignaðist þær við þrot SPB hf. Kröfum Seðlabankans sem námu rúmlega 8 ma.kr. var að hluta breytt í eigið fé, víkjandi eða almenn lán, en að öðru leyti voru þær gefnar eftir. Byggðastofnun og aðrir kröfuhafar komu einnig að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna. Í árslok 2011 nam verðmæti eignarhluta ríkisins í þessum sparisjóðum samtals rúmlega 1,7 ma.kr. á kostnaðarverði. Bankasýsla ríkisins auglýsti á árinu 2011 til sölu hlut ríkisins í tveimur sparisjóðum, Sparisjóði Norðfjarðar og Sparisjóði Svarfdæla. Aðeins tilboði Landsbankans (NBI hf.) í þann síðarnefnda var tekið. Bókfærð eign ríkissjóðs í sparisjóðnum nam 382 m.kr. á kostnaðarverði en hlutdeild þess í söluverði var 148,5 m.kr. Tap þess af sölunni var því 233,5 m.kr.

## SPRON OG STRAUMUR-BURÐARÁS

FME fól árið 2009 Arion banka að taka yfir innlánsskuldbindingar SPRON. Stofnað var dótturfélag, Drómi hf., í eigu SPRON sem tók við öllum eignum, tryggingaréttindum og ákveðnum skuldbindingum SPRON. Drómi tók einnig yfir skuldbindingar SPRON gagnvart Arion banka vegna yfirtöku á innstæðuskuldbindingum og gaf út og afhenti bankanum 96,7 m.kr. skuldabréf sem greiðslu vegna þessa. Arion banki féllst ekki á að taka við skuldabréfinu sem greiðslu nema stjórnvöld ábyrgðust að þau myndu halda bankanum skaðlausum. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til Arion banka í ágúst 2009 kemur fram að ríkissjóður beri fjárhagslega ábyrgð gagnvart bankanum ef greiðslufall verður af umræddu skuldabréfi. Samkvæmt bréfinu er skuldbinding ríkissjóðs byggð á ákvæðum 1. gr. laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármáلامarkaði. Í þessu tilviki fólst fyrirgreiðsla ríkisins í veitingu ábyrgðar vegna skuldar en ekki í beinu fjárframlagi. Enginn kostnaður hefur fallið á ríkið vegna þessa.

FME greip með sama hætti til þess úrræðis að fela Íslandsbanka skuldbindingar Straums-Burðarás fjárfestingarbanka hf. vegna innlána í höfuðstöðvum bankans á Íslandi og gaf Straumur-Burðarás út skuldabréf til Íslandsbanka sem endurgjald. Íslandsbanki og fjármálaráðuneytið gerðu samkomulag í apríl 2009 sem fól í sér að stjórnvöld skuldbundu sig til að taka við framangreindu skuldabréfi og afhenda bankanum þess í stað ríkisskuldbréf sem nota mætti í endurhverfum viðskiptum við Seðlabankann, ef og þegar lausafjárþörf myndaðist hjá Íslandsbanka vegna þessara innlánsskuldbindinga. Fjármálaráðuneytið skuldbatt sig með sama hætti til að afhenda Íslandsbanka ríkisskuldbréf í skiptum fyrir skuldabréf Straums-Burðarás vegna fjármögnunar Íslandsbanka á greiðslum vegna innlána bankans í Danmörku. Útgefið skuldabréf nam 43,7 ma.kr. og var með lokagjald daga þann 31. mars 2013. Í framangreindu samkomulagi fólst í reynd að ríkissjóður tók á sig áhættu vegna skuldabréfsins sem Íslandsbanki tók við sem greiðslu fyrir innstæðuskuldir Straums-

**RÍKIÐ TÓK Á SIG  
ÁBYRGÐIR VEGNA  
YFIRTÖKU ARION  
BANKA Á INNLÁNUM  
SPRON**

**ÁHÆTTA RÍKISINS  
EKKI LENGUR FYRIR  
HENDI**



Burðaráss og gat því orðið fyrir kostnaði vegna þess. Skuldin við Íslandsbanka var hins vegar greidd upp á árinu 2012 og er áhætta ríkisins því ekki lengur fyrir hendi.

## SEÐLABANKI ÍSLANDS

Við fall bankanna 2008 varð Seðlabanki Íslands fyrir verulegu tjóni vegna lána bankans til fjármálafyrirtækja og nam staða þeirra samtals 345 m.kr. í árslok 2008. Það sýndi sig að tryggingar að baki lánunum voru í mörgum tilvikum lélegar og var við uppgjör Seðlabankans fyrir árið 2008 ákveðið að afskrifa strax 75 ma.kr. af þessum kröfum og færa til gjalda í ársreikningi. Það sem eftir stóð af kröfunum, 270 ma.kr., yfirtók ríkissjóður í skiptum fyrir skuldabréf að sömu fjárhæð og bætti þar með eiginfjárstöðu Seðlabankans. Einnig yfirtók ríkissjóður tryggingabréf að fjárhæð 97,9 ma.kr. vegna samninga við aðalmiðlara ríkisverðbréfa sem höfðu fengið lánuð ríkisverðbréf til skilgreinds tíma gegn því að leggja fram tryggingabréf. Kröfurnar sem ríkissjóður yfirtók frá Seðlabankanum námu þannig samtals 367,9 ma.kr. en mat á þeim benti til þess að meirihlutinn væri tapaður eða myndi tapast. Hjá ríkissjóði voru þar af leiðandi gjaldfærðir 192,2 ma.kr. sem tapaðar kröfur. Áætlað tap Seðlabankans og ríkissjóðs vegna lánveitinga til bankakerfisins fyrir hrun var því samtals 267,2 ma.kr. Kröfur sem ríkissjóður yfirtók frá Seðlabankanum voru síðar færðar aftur til bankans sem stofnaði sérstök félag til þess að fara með umsýslu þeirra. Ríkisendurskoðun telur of snemmt að fjalla almennt um árangur af umsýslu þeirra eigna sem bankinn eignaðist eftir hrun bankakerfisins.

## VBS FJÁRFESTINGABANKI, SAGA CAPITAL OG ASKAR CAPITAL

Við greiðsluþrot bankakerfisins haustið 2008 tapaði ríkið kröfum sem það átti á lánastofnanir sem önnuðust viðskiptavakt með útgefin ríkisskuldabréf á innlendum lánsfjármarkaði. Á meðal þeirra lánastofnana sem fengið höfðu ríkisskuldabréf lánuð voru VBS fjárfestingabanki hf., Askar Capital hf. og Saga Capital hf. Félagin höfðu ekki getu til þess að endurgreiða andvirði bréfanna og mat fjármálaráðuneytið hagstæðast að semja um greiðslu þessara krafna. Var samið um að félagin greiddu skuldir sínar, samtals 52 ma.kr., með verðtrygðum skuldabréfum sem báru 2% vexti, voru afborgunarlaus fyrstu 3 árin en áttu síðan að greiðast með jöfnum árlegum afborgunum til ársins 2015. Skuld Saga Capital við ríkið var 19,7 ma.kr., skuld VBS fjárfestingabanka 26,4 ma.kr. og skuld Askar Capital 6,3 ma.kr. Ekki var um að ræða nýjar lánveitingar ríkisins eða Seðlabankans til þessara fyrirtækja heldur var eldri kröfum á hendur þeim breytt í lán til lengri tíma. Núna liggur hins vegar fyrir að félagin munu hugsanlega ekki standa að fullu við lánasamningana þar sem þau hafa öll verið tekin til slitameðferðar.

## SJÓVÁ-ALMENNAR TRYGGINGAR

Vegna mikils taps á fjárfestingum uppfyllti tryggingafélagið Sjóvá-Almennar tryggingar ekki lengur skilyrði um lágmarksgjaldþol og var eigið fé félagsins neikvætt um 13,5 ma.kr. Það hefði að lágmarki þurft að vera jákvætt um 2 ma.kr. og því lá fyrir að ef forða ætti félaginu frá gjaldþroti yrði að leggja því til 15,5 ma.kr. nýtt hlutafé. Stjórnvöld töldu rétt að aðstoða félagið til að forða viðskiptavinum þess frá tjóni og viðhalda trausti til váttryggingastarfsemi hér á landi. Glitnir banki og Íslandsbanki áttu einnig hagsmuna að gæta vegna krafna sinna á hendur félaginu. Í júní 2009 var

**TAP RÍKISSJÓÐS OG  
SEÐLABANKA  
ÁÆTLAÐ 267 MA.KR.**

**RÍKIÐ SKULDBREYTTI  
KRÖFUM SÍNUM Á  
ÞRÚ FJÁRMÁLA-  
FYRIRTÆKI**

stofnað sérstakt félag, SA tryggingar hf. (Sjóvá), sem tók yfir váttryggingastarfsemina. Ríkið tók þátt í endurskipulagningunni Sjóvár með því að leggja fram tiltekna eignir, en það voru annars vegar krafa á Askar Capital sem metin var á um 6 ma.kr. og hins vegar skuldabréf útgefið af Landsvirkjun að nafnvirði 4,2 ma.kr. Samtals var verðmæti þeirra eigna sem ríkið lagði fram 11,6 ma.kr. Upphaflega var gert ráð fyrir að framlagið væri lán en með möguleika á að breyta því í hlutafé. Þegar umsýsla krafna í eigu ríkissjóðs og Seðlabankans var sameinuð í eignaumsýslufélagi Seðlabankans færðist ákvörðunarvald og eftirlit með kröfu ríkisins vegna Sjóvar til þess. Láni ríkisins vegna Sjóvar var síðan breytt í hlutafélag og átti eignaumsýslufélag Seðlabankans eftir það 73,03% í Sjóvá á móti 9,3% hlut Íslandsbanka og 17,67% hlut SAT eignahaldsfélags.

Eignarhluti Seðlabankans í Sjóvá var auglýstur til sölu í byrjun árs 2010 og ákvað Seðlabankinn taka tilboði félagsins SF1 í 52,4% hlutafjárins í Sjóvá fyrir 4,9 ma.kr. en einnig var samið um kauprétt þess á 20,63% hlut til viðbótar. Verðið sem fékkst fyrir bréfin jafngildir því að heildarvirði Sjóvár hafi numið rúmlega 10 ma.kr. Ríkið tapaði um 3,4 ma.kr. við sölu bréfanna og mun tapa 1,4 ma.kr. að auki nýti kaupendur sér kaupréttinn. Heildartap ríkisins vegna sölnnar á Sjóvá getur þannig numið allt að 4,8 ma.kr. Það kemur reyndar ekki á óvart að ríkið skuli tapa á þessum viðskiptum enda greiddi það 11,6 ma.kr. fyrir eignarhlut í félagi sem var með neikvæða eiginfjárstöðu og því í reynd gjaldþrota.

Aðili sem taldi fram hjá sér gengið við sölnu hefur gert athugasemdir við hvernig að henni var staðið. Ríkisendurskoðun telur að með hliðsjón af gögnum málsins og atvikum að öðru leyti sé ekki efni til að gera athugasemdir við söluferlið og ákvarðanir forsvarsmanna bankans eða eignaumsýslufélags hans í tengslum við það. Ríkisendurskoðun hefur hins vegar lýst þeirri skoðun sinni að seta seðlabankastjóra í stjórn þeirra félaga sem bankinn á að fullu eða miklu leyti væri óheppileg enda mikilvægt að stjórnun Seðlabankans hvað varðar lögbundin verkefni hans sé í einu og öllu óháð hagsmunum hans af eignaumsýslu.

## LÁNASJÓÐUR LANDBÚNAÐARINS OG AÐRAR RÍKISÁBYRGÐIR VEGNA BANKANNA

Þegar ríkisbönkunum var breytt í hlutafélag á sínum tíma og þeir seldir hvíldu áfram á þeim skuldbindingar vegna þeirra skuldabréfa með ríkisábyrgð sem þá höfðu verið gefin út. Sama máli gegndi um skuldir Lánasjóðs landbúnaðarins sem Landsbankinn keypti af ríkinu árið 2005. Í árslok 2010 nam staða lána til Landsbanka Íslands með ríkisábyrgð samtals 22,1 ma.kr., þar af voru 13,8 ma.kr. vegna Lánasjóðs landbúnaðarins og 3,8 ma.kr. vegna Lífeyrissjóðs bankamanna. Ríkisábyrgðir vegna Glitnis banka hf. voru 403 m.kr. vegna skulda lðnlánasjóðs. Árin 2008–2010 greiddi ríkisábyrgðasjóður samtals 7,8 m.kr. upp í kröfur vegna ofangreindra lána til þess að forðast dráttarvexti og innheimtukostnað, en leysti síðan til sín þær skuldir gamla Landsbankans og Glitnis sem eru með ábyrgð ríkissjóðs. Í ríkisreikningi fyrir árið 2010 voru gjaldfærðar 27,5 ma.kr. sem er áætlað tap vegna ríkisábyrgða og í ríkisreikningi fyrir árið 2009 voru gjaldfærðar 3,5 ma.kr. Samtals nemur tap ríkisins vegna ábyrgða sem féllu á það vegna falls bankanna 31 ma.kr.

**HEILDARTAP RÍKISINS  
VEGNA SÖLUNNAR Á  
SJÓVÁ 3,4–4,8  
MA.KR.**

**TAP RÍKISINS VEGNA  
ÁBYRGÐA Á LÁNUM  
BANKANNA 31  
MA.KR.**

# 1 INNGANGUR

## VEITING FJÁR EÐA UNDIRGANGA ANNARRA FJÁR- HAGSLEGRA SKULD- BINDINGA

Ríkisendurskoðun hefur að beiðni forsætisnefndar Alþingis tekið saman skýrslu um „stjórnvaldsathafnir ráðherra, stofnana eða annarra stjórnvalda sem falið hafa í sér veitingu fjár eða undirgöngu annarra fjárhagslegra skuldbindinga fyrir hönd ríkissjóðs til handa fyrirtækjum í kjölfar bankahrunsins í október 2008“. Tilfni þess að forsætisnefnd óskaði eftir skýrslunni er beiðni þar að lútandi frá Birki Jóni Jónssyni alþingismanni. Í bréfi sínu til forsætisnefndar segir þingmaðurinn að sér sé kunnugt um að Arion banki, Íslandsbanki, Landsbankinn (NBI hf.), Sjóvá, VBS, Saga Capital, Askar Capital, Byr og Sparisjóðurinn í Keflavík hafi notið fyrirgreiðslu af fyrrnefndu tagi. Fjallað er um málefni þessara aðila í skýrslunni sem og annarra sem nutu svipaðrar fyrirgreiðslu. Umfjöllun skýrslunnar einkorðast við fjármálafyrirtæki. Aðstoð ríkisins við þessa aðila fólst í því að leggja fram nýtt hluta- og stofnfé til endurreisnar þeirra, lánveitingum til að fjármagna þá og bæta eiginfjárgrunn (með víkjandi lánveitingum) og veitingu ríkisábyrgða m.a. til að greiða fyrir yfirtöku og sameiningu fjármálastofnana. Kostnaður ríkisins við slíkar ráðstafanir felst einkum í fjármagnskostnaði lána sem tekin voru til að fjármagna umrædd hluta- og stofnfjárframlög og lánveitingar, en reyndar má vera að hluti framlaganna kunni líka að tapast. Á móti kemur að væntar arðgreiðslur og söluhagnaður geta að hluta til vegið upp á móti kostnaði vegna þessara ráðstafana. Í tilfalli Sparisjóðsins í Keflavík og Sjóvár var um að ræða ríkisframlög til að jafna upp neikvæða eiginfjárstöðu umræddra aðila. Það lá fyrir þegar framlögin voru veitt að þau myndu ekki fást til baka nema ef til vill að hluta.

## ÁKVARÐANIR FYRIR HRUN HAFNA VALDIÐ KOSTNAÐI FYRIR RÍKIÐ

Rétt er að hafa hugfast að fjárveitingar eða skuldbindingar sem hér er fjallað um má í sumum tilvikum rekja til ákvarðana sem teknar voru áður en til greiðsluþrots bankanna kom haustið 2008 þótt kostnaður vegna þeirra hafi fallið á ríkið eftir þann tíma. Undir þetta má t.d. heimfæra tap ríkisins vegna lána Seðlabankans til viðskiptabanka og sparisjóða á árinu 2008 og tap vegna ábyrgða sem féllu á ríkið vegna skulda Lánasjóðs landbúnaðarins og fleiri aðila. Þá hafa bæði Íbúðalánasjóður og Bygðastofnun orðið fyrir útlánatöpum og ríkissjóður þurft að leggja þeim til aukið fé. Tap ríkisins vegna þessa fæst ekki endurgreitt nema að hluta en ennþá er of snemmt að segja til um hver endanlegur kostnaður verður.

Þá er einnig rétt að hafa hugfast að efnahagssamdráttur sem hófst hér á landi á árinu 2008 eftir undangengið þensluskeið hefur sem kunnugt er haft mikil áhrif á fjárhag ríkissjóðs, bæði á tekjuhlíð vegna samdráttar skattstofna og á gjaldahlið vegna aukins kostnaðar við atvinnuleysisbætur, vaxtabætur og fleira. Til að mæta þeim vanda hafa stjórnvöld bæði hækkað skatta og dregið saman útgjöld eða haldið aftur af útgjaldavexti. Á ríkið fellur einnig kostnaður vegna ábyrgðar þess á skuldbindingum



lífeyrissjóða ríkisstarfsmanna (LSR og LH), en þeir töpuðu verulegu fé í bankahruninu. Umfjöllun um slíkar ákvarðanir fellur utan við efni þessarar skýrslu.

Efni skýrslunnar er að hluta til byggt á upplýsingum sem Ríkisendurskoðun hefur áður sent frá sér, m.a. í árlegum skýrslum um endurskoðun ríkisreiknings.

## 2 GLITNIR BANKI, KAUPÞING BANKI OG LANDSBANKI ÍSLANDS

### RÍKIÐ STOFNAÐI ÞRÍÁ NÝJA VIÐSKIPTA-BANKA Á GRUNNI ÞEIRRA GÖMLU

Á meðal þeirra ráðstafana sem stjórnvöld gripu til vegna erfiðleika bankakerfisins í október 2008 var að fela Fjármálaeftirlitinu (FME) víðtækt vald til þess að yfirtaka stjórnun þeirra banka sem glímdu við alvarlega fjárhagsferfiðleika. Voru ákvæði þessa efnis í lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. („neyðarlögunum“) sem tóku gildi 7. október 2008. Á grundvelli laganna stofnaði ríkið og veitti fé til þriggja nýrra viðskiptabanka sem ætlað var að yfirtaka innlenda starfsemi föllnu bankanna þriggja: Glitnis banka hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf.

Skuldbindingar vegna innstæðna í útibúum gömlu bankanna hérlendis og innlendar eignir þeirra voru færðar til nýju bankanna, en þeir gömlu settir í slitameðferð. Við það var miðað að ef andvirði yfirtekinna eigna næmi hærri fjárhæð en yfirteknar skuldir myndu nýju bankarnir greiða eldri bönkunum þann mismun með útgáfu á skuldabréfi eða með öðrum hætti. Einnig skyldi ríkissjóður leggja nýju bönkunum til fjármagn til að tryggja að þeir uppfylltu lágmarkskröfur um eigið fé og hefðu nægjanlegt fjárhagslegt bolmagn að öðru leyti.

Formleg ákvarðanatataka um ráðstöfun eigna og skulda til nýju bankanna var í höndum FME samkvæmt 5. gr. laga nr. 125/2008. Til að byrja með var byggt á bráðabirgðamati FME um verðmæti þeirra eigna og skulda sem fluttar voru yfir til nýju bankanna og efnahagsreikningi stillt upp miðað við það mat. Endurskoðunarfyrtækið Deloitte hf. var síðan ráðið til að meta eignirnar og erlenda ráðgjafarfyrtækið Oliver Wyman fengið til að fara yfir matið. Ýmis álitamál vöknudú um hvaða eignir og skuldir skyldu fluttar yfir og leysti FME úr þeim.

### UPPHAFLEGA REIKNAD MEÐ ALLT AÐ 385 MA.KR. FRAMLAGI

Við stofnun nýju bankanna lagði ríkissjóður hverjum þeirra til 775 m.kr. eiginfjárframlag, sem er lágmark eigin fjár við stofnun nýs banka, en um leið var áætlað að ríkissjóður myndi þurfa að leggja þeim til að auki allt að 385 ma.kr. hlutafé, þar af 75 ma.kr. vegna Nýja Kaupþings banka hf. (heitir nú Arionbanki), 110 ma.kr. vegna Íslandsbanka hf. og 200 ma.kr. vegna NBI hf. (heitir nú Landsbanki). Heimild til þessara fjárframlaga var byggð á lögum nr. 125/2008 en í fjárlögum 2009 var síðan veitt heimild til allt að 385 ma.kr. fjárveitingar úr ríkissjóði til bankanna þriggja.

Það tók lengri tíma en búist hafði verið við að ljúka mati á eignum og skuldum og semja við skilanevndir gömlu bankanna um yfirfærsluna. Bæði reyndist sjálft matið flóknara enda mikil óvissa um verðmæti eigna vegna þess erfiða efnahagsástands sem

upp var komið. Þá var einnig lögð áhersla á að ná samkomulagi við fulltrúa eigenda gömlu bankanna um matið, m.a. til þess að komast hjá málaferlum. Niðurstaða í viðræðum vegna Kaupþings banka og Glitnis banka fékkst um mitt ár 2009. Ákveðið var að í stað þess að ríkið ætti að fullu nýju bankana og greiddi ákveðið matsverð fyrir þær eignir, að frádregnum innstæðuskuldum, sem teknar voru yfir frá gömlu bönkunum, þá myndu gömlu bankarnir öðlast rétt til þess að eignast meirihluta í nýju bönkunum. Að öðrum kosti myndi endanleg verð tiltekinna lánasafna ráðast af því hvernig næðist að innheimta þau. Skilanefndir beggja bankanna ákváðu að nýta sér fyrri kostinn um að eignast meirihluta og voru samningar á milli íslenskra stjórnvalda og nýju bankanna annars vegar og skilanefnda gömlu bankanna hins vegar um uppgjör og fjármögnun nýju bankanna undirritaðir í október (vegna Glitnis banka) og desember (vegna Arion banka). Á sama tíma náðist samkomulag um yfirfærslu eigna gamla Landsbankans til þess nýja. Með lögum nr. 138/2009 var fjármálaráðherra veitt heimild til að staðfesta breytingar á eignarhlut ríkisins í nýju bönkunum: Íslandsbanka hf., Arion banka hf. og Landsbankanum hf. (NBI hf.) í samræmi við þetta.

#### **SAMIÐ VAR VIÐ GÖMLU BANKANA UM AÐ ÞEIR EIGNUÐUST HLUT Í NÝJU BÖNKUNUM**

Félag í eigu Kaupþings banka á meirihluta í Arion banka og félag í eigu Glitnis banka á meirihluta í Íslandsbanka. Gamli Landsbankinn á hins vegar minnihluta í nýja Landsbankanum (NBI hf.). Ríkið á minnihluta í Íslandsbanka og Arion banka en meirihluta í nýja Landsbankanum.

Arion banki eignaðist 38,3 ma.kr. kröfu á gamla bankann þar sem yfirteknar skuldir (innstæður) voru hærri en eignir sem þessu nam. Gamli bankinn eignaðist einnig 87% hlut í nýja bankanum en ríkissjóður 13% vegna hlutafjárframlags sína. Hlutafjárframlag ríkissjóðs var um 10 ma.kr. Einnig var samið um að ríkissjóður veitti Arion banka víkjandi lán<sup>1</sup> í erlendri mynt til að hækka eiginfjárgrunn hans í 16% sem var lágmark eiginfjár af áhættugrunni skv. ákvörðun FME.

#### **RÍKIÐ Á MEIRIHLUTA Í LANDSBANKANUM EN MINNIHLUTA Í ARION BANKA OG ÍSLANDS- BANKA**

Samkomulag stjórnvalda og skilanefndar Glitnis banka fól í sér að ríkissjóður lagði Íslandsbanka til 65 ma.kr. hlutafé og að gamli bankinn hefði frest til 30. september 2009 til að eignast 95% hlut í nýja bankanum. Ríkissjóður skyldi eftir sem áður veita bankanum stuðning með 25 ma.kr. víkjandi láni. Skilanefnd Glitnis banka fyrir hönd kröfuhafa ákvað að nýta sér þetta ákvæði í samningnum. Þar með minnkaði hlutur ríkissjóðs í 5% og fékk hann hlutafjárframlag sitt að stórum hluta endurgreitt.

Áætlað var að hlutafé nýja Landsbankans (NBI hf.) yrði samtals 155 ma.kr. og myndi ríkissjóður þar af leggja fram 127 ma.kr. Jafnframt skyldi bankinn gefa út gengistryggt 260 ma.kr. skuldabréf til gamla Landsbankans til 10 ára. Þá yrði gefið út breytilegt skuldabréf, allt að 92 ma.kr., sem tæki mið af endurheimtu þess eignasafns sem að baki því stendur. Ástæða þess að gamli bankinn eignaðist kröfu á nýja bankann er að yfirteknar eignir voru hærri en yfirteknar skuldir. Krafan er greiðsla fyrir þann mismun.

---

<sup>1</sup> Við gjaldþrot greiðist víkjandi lán á eftir almennum kröfum en á undan hlutafé. Víkjandi lán eru því áhættusamari fyrir lánveitendur en önnur lán. Aftur á móti er litið svo á að fjármálafyrirtæki geti nýtt víkjandi lán sem þau taka til að uppfylla kröfu um eiginfjárhlutfall.

**ÝMISS KOSTNAÐUR  
FÉLL Á RÍKIÐ VEGNA  
ENDURREISNAR  
BANKANNA**

Annar kostnaður vegna endurreisnar bankanna hefur einnig fallið á ríkissjóð. Þar má nefna að kostnaður vegna verðmats Deloitte og tengdra verkefna nam 645 m.kr. og vegna yfirmats Oliver Wyman og fleiri verkefna 203 m.kr. Þá nam kostnaður vegna endurskoðunar bankanna um 300 m.kr. Hár kostnaður skýrist að hluta af flóknum reikningsskila- og matsvandamálum tengdum endurreisn bankanna. Þá er ótalinn annar kostnaður sem m.a. féll á fjármálaráðuneytið, s.s. vegna ýmiss konar ráðgjafar. Á árinu 2009 var gerð sú breyting á lögum að kostnaður vegna verðmatsins og starfa skilanefnda var felldur á bankana sjálfa en áður hafði þessi kostnaður verið greiddur af FME.

**ENDANLEG  
HLUTAFJÁREIGN  
RÍKISINS Í NÝJU  
BÖNKUNUM ER 138  
MA.KR.**

Þegar upp var staðið nam hlutafjárframlag ríkissjóðs til nýju bankanna alls 138,2 ma.kr. sem er verulega lægri fjárhæð en gert var ráð fyrir í fjárlögum 2009. Framlagið skiptist þannig að til Arion banka fóru 9,9 ma.kr. (13% eignarhlutur), til Íslandsbanka fóru 6,3 ma.kr. (5% eignarhlutur) og til nýja Landsbankans (NBI) fóru 122 ma.kr. (81,33% eignarhlutur).

| <b>2.1 Hlutafjárframlag ríkissjóðs til bankanna árið 2009 í ma.kr.</b> |   |  |                          |   |
|--|---|--|--------------------------|---|
|  | <b>UPPHAFLEG<br/>STOFN-<br/>FRAMLAG</b> | <b>VIÐBÓTAR<br/>STOFN-<br/>FRAMLAG</b> | <b>ENDUR-<br/>GREITT</b> | <b>HLUTAFJÁR-<br/>EIGN Í<br/>ÁRSLOK</b> |
| ARIONBANKI   | 0,8                                     | 75,1                                   | -66,0                    | 9,9                                     |
| ÍSLANDBANKI  | 0,8                                     | 64,2                                   | -58,7                    | 6,3                                     |
| LANDSBANKI (NBI)   | 0,8                                     | 149,2                                  | -28,0                    | 122,0                                   |
| <b>SAMTALS</b>   | <b>2,3</b>                              | <b>288,5</b>                           | <b>-152,7</b>            | <b>138,2</b>                            |

**RÍKIÐ VEITTI ARION  
BANKA OG ÍSLANDS-  
BANKA VÍKJANDI LÁN**

Eins og áður hefur komið fram veitti ríkissjóður Arion banka og Íslandsbanka víkjandi lán til að bæta eiginfjárstöðu þeirra. Arion banki fékk tvö lán, annað var 143,5 meyr. (25,9 ma.kr. á þáverandi gengi) og hitt 36 m.eur. (6,5 ma.kr.). Lánið til Íslandsbanka var 138,1 m.eur. (24,8 ma.kr.). Samtals námu hlutafjárframlög og víkjandi lán til nýju bankanna 195,4 ma.kr. Endurmetnar forsendur um áhættugrunn Arion banka urðu til þess að höfuðstóll fyrrnefnda lánsins til bankans hækkaði um 19,4 m.eur. sem er tæplega 3,5 ma.kr. miðað við gengi í árslok 2009. Lánið til Arion banka að fjárhæð 6,5 ma.kr. er með ákvæði þess efnis að það skuli endurgreitt þegar hlutfall eigin fjár bankans fer yfir 12% eða í seinasta lagi á miðju ári 2012. Þegar annað af þessum tveimur skilyrðum er uppfyllt mun bankinn sjálfur gefa út víkjandi skuldabréf til 10 ára. Þar sem eiginfjárlutfall bankans náði 12% markin þegar árið 2011 endurgreiddi hann þá ríkinu lánið með útgáfu skuldabréfs til 10 ára.

Öll lánin þrjú bera markaðsgevxi auk vaxtaálags. Ríkissjóður fjármagnaði lánveitinguna og hlutafjárframlög sín með útgáfu ríkisskuldabréfa. Útgáfudagur þeirra var í september 2009 og gjalddagi höfuðstóls árið 2018. Bréfin eru með breytilegum vöxtum sem miðast við vexti Seðlabankans af viðskiptareikningum innlánsstofnana. Eftirfarandi tafla sýnir aðkomu ríkissjóðs vegna fjármögnunar bankanna. Samtals er hlutafjáreign ríkissjóðs 138,2 ma.kr. og krafa vegna víkjandi lána 57,3 ma.kr. Að frádreginni endurgreiðslu vaxta um 6,6 ma.kr. og hlutafé sem greitt var með peningum nema útgæfin ríkisbréf vegna aðstoðar við bankana samtals um 186,5 m.kr.

| 2.2 Hlutfjárframlag ríkissjóðs til bankanna árið 2009 í ma.kr |                     |                    |                                 |                               |                             |                           |                                 |
|---|---------------------|--------------------|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------------------|
|   | EIGIÐ FÉ Í<br>HEILD | EIGN<br>RÍKISSJÓÐS | EIGNAR-<br>HLUTUR<br>RÍKISSJÓÐS | VÍKJANDI<br>LÁN<br>RÍKISSJÓÐS | ENDUR-<br>GREIÐSLA<br>VAXTA | ÁÐUR<br>GREITT<br>STOFNFÉ | ÚTGEFIN<br>RÍKISSKULDA-<br>BRÉF |
| ARIONBANKI  | 75,9                | 9,9                | 13,00%                          | 32,4                          | -6,5                        | -0,8                      | 35,0                            |
| ÍSLANDBANKI   | 65,0                | 6,3                | 5,00%                           | 24,8                          | -0,1                        | -0,8                      | 30,2                            |
| LANDSBANKI (NBI)  | 150,0               | 122,0              | 81,33%                          | 0,0                           | 0,0                         | -0,8                      | 121,2                           |
| <b>SAMTALS</b>  | <b>290,9</b>        | <b>138,2</b>       | <b>47,50%</b>                   | <b>57,3</b>                   | <b>-6,6</b>                 | <b>-2,3</b>               | <b>186,5</b>                    |

Í samningi nýja Landsbankans (NBI) við gamla Landsbankann var eins og fram hefur komið ákvæði um að nýi bankinn skyldi gefa út skuldabréf til gamla Landsbankans þann 31. mars 2013. Skuldabréfið er viðbótargreiðsla fyrir eignir sem fluttar voru úr gamla bankanum til hins nýja. Fjárhæð skuldabréfsins getur orðið allt að 92 ma.kr. að nafnvirði. Fjárhæðin ræðst af því hvort virði ákveðinna eignasafna verður meira í árslok 2012 en framtíðarvirði þeirra var áætlað 9. október 2008, með fyrirvara um ákveðnar leiðréttingar. Óháður matsaðili metur virði eignanna út frá viðurkenndum matsaðferðum—Umframvirðið mun skiptast milli gamla Landsbankans sem fær 85% (en þó ekki hærrí fjárhæð en 92 ma.kr.) og NBI hf. sem fær 15%. Náist þetta markmið mun ríkissjóður um leið eignast 18,67% hlut gamla bankans í nýja bankanum. Þar af mun 16,67% hlutur renna til ríkisins, sem mun þá fara með á 98% eignarhlut í bankanum, en 2% fara í að mynda stofn fyrir kaupaukakerfi starfsmanna bankans. Ef sá árangur næst ekki rýrnar hluturinn sem ríkið og starfsmenn Landsbankans fá í beinu hlutfalli við lokavirði skuldabréfsins. Skuldabréfið ber breytilega vexti og er gjalddagi þess í október 2018. Í ársreikningi NBI hf. fyrir árið 2011 kemur fram að uppreiknað virði skuldarinnar nam 60,8 ma.kr. í árslok.

Eins og að framan er rakið fólst fyrirgreiðsla ríkisins við bankana þrjá í hlutfjárframlagi og lánveitingum en ekki í beinum óafturkræfum styrkjum. Framlög ríkisins voru fjármögnuð með lántöku og fellur kostnaður við vexti því á ríkið. Endanlegur kostnaður ríkisins vegna fyrirgreiðslu við bankana ræðst af því hvort ríkið nái að endurheimta framlög sín við sölu eignahlutanna og með arðgreiðslum frá bönkunum. Hugsanlegt er að aðstoð ríkisins við bankanna eftir hrun muni kosta ríkissjóð lítið. Hins vegar liggur fyrir að ríkið varð fyrir verulegum kostnaði vegna fyrirgreiðslu Seðlabankans við bankana fyrir hrun þeirra (sjá bls. 22–24).

**RÍKIÐ MUN  
HUGSANLEGA  
EIGNAST NÆR ALLT  
HLUTAFÉ Í  
LANDSBANKANUM**

**MÖGULEGA MUN  
AÐSTOÐ RÍKISINS VIÐ  
BANKANA KOSTA  
RÍKISSJÓÐ LÍTIÐ**



# 3 HUGSANLEGAR SKULDBINDINGAR VEGNA ERLENDRA INNSTÆÐNA LANDSBANKANS

## ÁGREININGUR UM ÁBYRGÐ Á INNSTÆÐUM BANKANS ERLENDIS

Frá haustinu 2008 hafa stjórnvöld hér á landi átti í viðræðum við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi um málefni innstæðueigenda sem áttu fé á svokölluðum Icesave-reikningum í útibúum Landsbankans í þessum löndum. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta hafði ekki bolmagn til þess að reiða fram lágmarksinnstæðutrygginu skv. tilskipun ESB frá 30. maí 1994 um innstæðutryggingakerfi. Stjórnvöld hér á landi hafa í þessu máli haldið því fram að ákvæði um lágmarkstryggingu innstæðna í bönkum skv. tilskipuninni feli ekki í sér fjárhagslega ábyrgð ríkisins heldur aðeins skyldu til að koma á fót tryggingakerfi sem fullnægir skilyrðum tilskipunarinnar. Afstaða Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), sem tók málið til meðferðar, er hins vegar sú að aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins (EES) beri að koma á laggirnar tryggingakerfi sem í það minnsta geti staðið undir lágmarksverndinni og teljist ekki hafa fullnægt þeirri skyldu geti tryggingakerfið ekki staðið undir lágmarkinu.

Einnig er ágreiningur um hvort aðgerðir íslenskra stjórnvalda á grundvelli laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. („neyðarlaganna“) hafi falið í sér óheimila mismunun milli innstæðueigenda í útibúum Landsbankans hér á landi og innstæðueigenda í útibúum bankans í Bretlandi og Hollandi. Aðgerðir sem gripið var til á grundvelli þessara laga fólu í sér að innstæðueigendur í útibúum bankanna hér á landi höfðu áfram fullan aðgang að sínum innstæðum á meðan innstæðueigendur í útibúum bankanna erlendis misstu aðgang að sínum innstæðum. Bein eða óbein mismunun á grundvelli þjóðernis er óheimil skv. EES-samningnum og er tekist á um hvort aðgerðir stjórnvalda falli undir það ákvæði. Eftirlitsstofnun EFTA hefur núna vísað báðum þessum álitamálum til EFTA-dómstólsins. Reyndar standa vonir til þess að eignir þrotabús Landsbankans dugi til að standa undir forgangskröfum, þ.m.t. vegna innlána í útibúum bankans í Bretlandi og Hollandi.

## ENGIR SAMNINGAR EÐA LÖG SEM SKULD- BINDA ÍSLENSKA RÍKIÐ VEGNA MÁLSINS HAFA ÖÐLAST GILDI

Alþingi hefur á undanförunum árum þrívægis lögfest heimild til fjármálaráðherra um að ríkissjóður ábyrgist skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta vegna lána frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af lágmarksgreiðslum vegna innstæðutrygginga á Icesave-reikningunum. Í ágúst 2009 setti Alþingi lög nr. 96/2009 um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að

standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. samkvæmt samningum, dags. 5. júní 2009. Bresk og hollensk stjórnvöld féllust ekki á þau skilyrði ábyrgðarinnar sem lögín mæltu fyrir um og því voru samningarnir ekki staðfestir. Í desember 2009 breytti Alþingi lögnum (með lögum nr. 1/2010), en forseti Íslands vísaði þeim í þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem þeim var hafnað. Alþingi samþykkti í febrúar 2011 ný lög (nr. 13/2011) um heimild til handa fjármálaráðherra til að staðfesta samninga sem stjórnvöld hér gerðu við bresk og hollensk stjórnvöld í desember 2010. Forseti Íslands féllst heldur ekki á að staðfesta þessi lög og vísaði þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu sem fór fram í apríl 2011 en þar voru lögín aftur felld.

Eins og ljóst má vera af framangreindri málsmeðferð líta stjórnvöld svo á að engar lagalega bindandi skuldbindingar vegna innstæðutrygginga í bönkum og samningum þar um geti stofnast gagnvart íslenska ríkinu nema með staðfestum lögum þar að lútandi. Þar sem engin slík lög hafa verið staðfest sé lagaleg skuldbinding ekki fyrir hendi. Það er samt rétt að halda því til haga sem að framan segir að ESA hefur komist að öndverðri niðurstöðu um þetta mál. Þar sem ekki tókst að ljúka málinu með samningum mun niðurstaða þess ráðast fyrir EFTA-dómstólnum. Aðilar mun engu að síður þurfa að semja sín á milli um endurgreiðslu og vexti verði niðurstaða málsins íslenskum stjórnvöldum í óhag.

**NIÐURSTAÐA  
MÁLSINS RÆÐST  
FYRIR EFTA-  
DÓMSTÓLNUM**

## 4 BYR SPARISJÓÐUR, SPARISJÓÐURINN Í KEFLAVÍK OG AÐRIR SPARISJÓÐIR

### RÍKIÐ STOFNAÐI HLUTAFÉLAGIÐ BYR OG SPKEF SPARISJÓÐ

Sparisjóðir hafa ekki farið varhluta af þeim erfiðleikum sem margar fjármálastofnanir hafa glímt við vegna útlánatapa og erfiðleika við endurfjármögnun. Heimild til framlaga vegna sparisjóða var í lögum nr. 125/2008 („neyðarlögunum“) og voru fljótlega eftir gildistöku þeirra settar reglur um slík framlög. Markmiðið var að styðja við áframhaldandi starfsemi sparisjóðanna og forða innlánseigendum frá því að tapa fé við gjaldþrot þeirra. Það var hins vegar ekki fyrir en í apríl 2010 að Fjármálaeftirlitið (FME) tók yfir stjórn tveggja stærstu sparisjóðanna, Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Hvorugur uppfyllti þá lengur kröfur um fjárhagslegan styrk og höfðu þeir reyndar verið starfræktir um skeið á undanþágu frá reglum þar um. Viðræður við kröfuhafa um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna með aðkomu þeirra og ríkisins höfðu heldur ekki skilað árangri en m.a. var ágreiningur um afskriftarþörf á skuldum. Þess má geta að Byr varð til við sameiningu Sparisjóðs vélstjóra og Sparisjóðs Hafnarfjarðar árið 2006. Nokkrir minni sparisjóðir sameinuðust Byr og Sparisjóðinum í Keflavík á árinu 2007.

Ríkið stofnaði hlutafélagið Byr hf. og sparisjóðinn SpKef í kjölfar yfirtöku FME sem keyptu eignir gömlu félaganna og tóku yfir hluta af skuldum þeirra, einkum innstæðuskuldir, en eldri félögin voru sett í slitameðferð. Ríkissjóður lagði Byr til 900 m.kr. hlutafjárframlag og SpKef sparisjóði sambærilegt eiginfjárframlag.

Í október 2010 gerði ríkið samkomulag við Byr og skilanevnd Byrs sparisjóðs (gamla Byrs) um eignarhald á Byr og greiðslur þar að lútandi. Samkvæmt samkomulaginu var hluti ríkisins í Byr 5,2% en Byr sparisjóður átti 94,8% hlutafjárins eftir að kröfum hans á félagið hafði verið breytt í hlutafé. Heildarhlutafé Byrs yrði samkvæmt samkomulaginu 17,2 ma.kr. Samkomulagið kvað einnig á um að ríkið veitti Byr 5 ma.kr. víkjandi lán til 10 ára en með því náði félagið að uppfylla kröfu FME um 16% lágmark eigin fjár af áhættugrunni. Ekki hefur þó verið dregið á þetta lán. Í júní 2011 var hins vegar samþykkt að hlutafjárútgáfa Byrs yrði að nafnvirði 6,9 ma.kr. og væri það fullnaðargreiðsla til gamla Byrs. Gerðu aðilar málsins viðaukasamning um þetta. Þar með nam eignarhlutur ríkisins 11,6% en hlutur Byrs sparisjóðs 88,4%. Íslandsbanki keypti síðan Byr fyrir 6,6 ma.kr. og sameinaði sínum rekstri. Bæði FME og Samkeppniseftirlitið samþykktu samrunann og þá gerir ESA ekki athugasemdir við aðkomu ríkisins að málefnum félagsins. Hlutur ríkissjóðs af söluandvirði Byrs var 765 m.kr. sem þýðir að sölutap nam 135 m.kr. Heimild til sölnunnar og til þess að breyta víkjandi láninu í lausafjárfyrirgreiðslu er í fjárukalögum fyrir árið 2011.

### RÍKIÐ TAPADI 135 M.KR. VIÐ SÖLU Á BYR TIL ÍSLANDS- BANKA

Þegar Sparisjóðurinn í Keflavík var tekinn yfir af FME í apríl 2010 gerðu drög að skipti-reikningi hans, sem unninn var af endurskoðunarfyrtækinu PwC fyrir FME, ráð fyrir því að eigið fé hans væri um 5 ma.kr. Það mat byggði m.a. á endurskoðuðum árs-reikningi sparisjóðsins fyrir árið 2008 og óendurskoðuðum árshlutareikningi pr. 30. júní 2009. FME hafði einnig farið yfir eignamatið haustið 2009 og PwC í nóvember 2009, en Deutsche Bank síðan fenginn til þess að yfirfara mat PwC.

Í kjölfar yfirtökunnar var ný stjórn sett yfir SpKef sparisjóð og skipt um helstu stjórnendur. Fjármálaráðuneytið óskaði eftir því við nýja stjórn og stjórnendur að útlánasafn sparisjóðsins yrði endurmetið frá grunni til þess að hægt væri að leggja mat á fjárbörf við endurreisn hans og hvernig semja mætti um uppgjör við kröfuhafa. Nýir aðilar, Ernst & Young, voru fengnir til að annast endurskoðun á reikningum sparsjóðsins. Bráðabirgðaniðurstaða þeirra um eignamatið lá fyrir í lok febrúar 2011 og mátti samkvæmt henni ætla að eigið fé SpKef sparisjóðs væri neikvætt um 11,2 ma.kr. miðað við árslok 2010. Breyting frá fyrra mati skýrist af því að útlánasafnið var endurmetið frá grunni á nýjum forsendum. Einnig skipti máli að í millitíðinni hafði Hæstiréttur dæmt í svokölluðu gengistryggingarmáli og teknar höfðu verið ákvarðanir um ný úrræði fyrir skuldara.

Þessi slæma staða sparisjóðsins varð svo til þess að í mars 2011 var fallið frá fyrri áformum um að endurreisa hann og samið við nýja Landsbankann um yfirtöku. Var það gert að tillögu Bankasýslu ríkisins. Landsbankinn tók þá yfir rekstur, eignir og skuldbindingar SpKef sparisjóðs með þeim hætti að sparisjóðurinn yrði sameinaður bankanum. Fjármálaráðuneytið og Bankasýslan höfðu komist að þeirri niðurstöðu að heppilegra væri að sameina sparisjóðinn Landsbankanum heldur en að fjármagna hann með sjálfstæðum hætti því þannig yrði fjármögnunarkostnaður ríkisins lægri og rekstrarforsendur sterkari fyrir starfseminni. Í ákvörðun FME af þessu tilefni kemur fram að það sé mat stjórnenda SpKef sparisjóðs að eigið fé sjóðsins sé neikvætt um 11 ma.kr. og að samtals vanti rúmlega 19 ma.kr. upp á að sparisjóðurinn fullnægi kröfum FME um 16% lágmark eigin fjár af áhættugrunni.

Vorið 2011 réð FME Íslenska endurskoðendur ehf. til þess að leggja mat á verðmæti eigna og yfirtekinna skulda SpKef sparisjóðs miðað við 22. apríl 2010, eða þann dag sem eignir og skuldir voru færðar til nýja sparisjóðsins. Ástæða þess að ráðist var í matið var að ekki höfðu tekist samningar við kröfuhafa um uppgjör á milli gamla og nýja sparisjóðsins og því bar FME að hlutast til um að fram færi hlutlaust mat á eignum og skuldum. Endurskoðendurnir skiluðu mati sínu í janúar 2012 og var niðurstaða þeirra að yfirfærðar eignir hafi verið 17,2 ma.kr. minna virði en yfirfærðar skuldir, þ.e. eigið fé SpKef sparisjóðs hafi verið neikvætt um þá fjárhæð á stofndegi.

Í samkomulagi sem gert var milli ríkisins og Landsbankans var ákvæði um að ríkissjóður myndi leggja Landsbankanum til fjárframlag til að mæta neikvæðri eignarstöðu sparisjóðsins. Fjárhæð þess myndi ráðast af verðmæti eigna sparisjóðsins eins og það yrði ákvarðað með nýju verðmati. Landsbankinn mat sjálfur eignir sparisjóðsins á rúma 43 ma.kr. sem er um 16 ma.kr. lægri fjárhæð en skv. fyrra mati sem lá fyrir þegar ákveðið var að sameina sparisjóðinn Landsbankanum. Ekki náðist samkomulag á milli aðila um mat eignanna og því var úrskurðarnefnd falið að útkljá

**GERT RÁÐ FYRIR AÐ  
EIGIÐ FÉ  
SPARISJÓÐSINS VÆRI  
JÁKVÆTT UM ALLT AÐ  
5 MA.KR. ...**

**... EN SÍÐAR KOM Í  
LJÓS AÐ STAÐA HANS  
VAR MUN VERRI**

**LANDSBANKANUM  
HALDIÐ SKAÐLAUSUM  
VEGNA YFIRTÖKU  
BANKANS Á SPKEF**



málið. Hún skilaði bindandi niðurstöðu í júní 2012 um að neikvæð staða sparisjóðsins væri 19,2 ma.kr. og fellur sá kostnaður á ríkissjóð. Að teknu tilliti til vaxta nemur kostnaður ríkisins samtals 25 ma.kr. vegna sparisjóðsins og verður hann gjaldfærður í ríkisreikningi fyrir árið 2011 (höfuðstóll) og 2012 (vaxtakostnaður). Greiðslan til Landsbankans er innt af hendi með ríkisskuldabréfi með lokagjalddaga í október 2018.

Ákvörðun um að ríkið myndi halda innstæðueigendum SpKef sparisjóðs skaðlausum byggir á yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 3. febrúar 2009 um að allar innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparisjóðum hér á landi verði tryggðar að fullu. Sú yfirlýsing var árétting á samsvarandi yfirlýsingu fyrri ríkisstjórnar frá 6. október 2008. Rétt er að hafa hugfast að slík almenn ríkisábyrgð á öllum innstæðum hefur ekki verið lögfest. Hins vegar var fjármálaráðherra veitt heimild í fjárukalögum fyrir árið 2011 til þess að ganga frá uppgjöri og greiðslu til Landsbankans vegna mismunar á eignum og innstæðuskuldbindingum SpKef sparisjóðs á grundvelli endanlegs eignamats.

Eftir stofnun SpKef sparisjóðs veitti Seðlabankinn honum fyrirgreiðslu í formi veðlána og námu þau á bilinu 9–10 ma.kr. kr. Fjármálaráðuneytið samþykkti að Seðlabankinn fengi tryggingu í hluta af áætluðu stofnfjárframlagi ríkisins til SpKef en áætlað var að það myndi nema um 13 ma.kr. Fyrst samþykkti ráðuneytið að Seðlabankinn fengi 2 ma.kr. tryggingu með bréfi dags. 17. maí 2010 og síðan var fjárhæðin hækkuð í 4 ma.kr. með bréfi dags. 7. október það ár.

Ríkið lagði einnig stofnfé í fimm minni sparisjóði á árinu 2010. Um er að ræða Sparisjóð Vestmannaeyja, Sparisjóð Bolungarvíkur, Sparisjóð Svarfdæla, Sparisjóð Norðfjarðar og Sparisjóð Þórshafnar og nágrennis. Stofnfjárframlögin voru í tengslum við uppgjör á kröfum Seðlabankans á hendur sparisjóðunum, en Seðlabankinn eignaðist þær við þrot SPB hf. (áður Sparisjóðabanka Íslands hf. og þar áður IceBank hf.) í mars 2009. Kröfunum sem námu rúmlega 8 ma.kr. var að hluta breytt í eigið fé, víkjandi eða almenn lán, en að öðru leyti voru þær gefnar eftir. Byggðastofnun og aðrir kröfuhafar komu einnig að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna. Í kjölfar tveggja dóma Hæstaréttar frá júní 2010 um lögmæti gengisbundinna lána var skuldauppgjör þriggja sparisjóða gagnvart Seðlabankanum breytt, þ.e. sparisjóða Vestmannaeyja, Þórshafnar og Svarfdæla.

Í árslok 2011 nam verðmæti eignahluta ríkisins í þessum sparisjóðum samtals rúmlega 1,7 ma.kr. á kostnaðarverði. Ekki liggur hins vegar fyrir mat á hvert sé raunverulegt verðmæti eignarhlutanna út frá rekstrarhæfi sparisjóðanna eða mögulegu söliverðmæti þeirra. Heimild til viðskipta með hluti ríkisins í sparisjóðum er að finna í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2010, tölulið 5.4, þar sem fram kemur að fjármálaráðherra sé heimilt að kaupa og selja hluti í innlendum sparisjóðum í tengslum við endurskipulagningu sparisjóðakerfisins. Í tölulið 5.3 segir einnig að fjármálaráðherra sé heimilt að selja hlut ríkisins í sparisjóðum sem ríkið hefur eignast hlut í á grundvelli 2. gr. laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

Bankasýsla ríkisins auglýsti á árinu 2011 til sölu hlut ríkisins í tveimur sparisjóðum, Sparisjóði Norðfjarðar og Sparisjóði Svarfdæla en ríkið hafði hug á að selja 50% hlut í

**RÍKIÐ KOM AÐ  
ENDURREISN FIMM  
MINNI SPARISJÓÐA**

**EIGINFJÁRFRAMLÖG  
RÍKISINS NÁMU 1,7  
MA.KR.**



þeim fyrri og 90% hlut í þeim síðari. Tilboð sem bárust í þann fyrrnefnda voru að mati stjórnar hans og stærstu eigenda of lág og var því ákveðið að hafna þeim. Landsbankinn (NBI hf.) gerði hins vegar bindandi tilboð í þann síðarnefnda og var því tekið. Keypti Landsbankinn eignir og rekstur sparisjóðsins fyrir 165 m.kr. auk þess að taka yfir skuldir hans. Eigið fé sparisjóðsins í árslok 2011 nam 232 m.kr. Söluverð sparisjóðsins var samkvæmt því 67 m.kr. lægra en nam eigin fé hans. Bókfærð eign ríkissjóðs í sparisjóðnum nam 382 m.kr. á kostnaðarverði. Hlutdeild ríkisins í söluverði sparisjóðsins var 148,5 m.kr. og nam tap þess af sölnni því 233,5 m.kr. Það bendir til þess að erfitt muni reynast að endurheimta að fullu stofnframlög ríkisins til sparisjóðanna.

**VÍSENDING UM AÐ  
STOFNFRAMLÖGIN  
FÁIST EKKI AÐ FULLU  
ENDURGREIDD**

## 5 SPRON OG STRAUMUR-BURÐARÁS

Í mars 2009 tók Fjármálaeftirlitið (FME) yfir stjórn SPRON hf., skipaði skilanefnd yfir félagið og fól Nýja Kaupþingi banka (nú Arion banki hf.) að annast innlánsskuldbindingar hans. Fram til ársins 2007 hafði SPRON verið rekið sem sparisjóður en var þá breytt í hlutafélag. FME ákvað einnig að grípa til sams konar ráðstafana gagnvart Straumi-Burðarás fjárfestingarbanka hf. og var Íslandsbanka hf. falið að annast innlánaskuldbindingar félagsins.

Að kröfu FME var stofnað hlutafélag, Drómi ehf., í eigu SPRON til að taka við öllum eignum, tryggingaréttindum og ákveðnum skuldbindingum SPRON. Drómi tók yfir skuldbindingar SPRON gagnvart Arion banka vegna yfirtöku á innstæðuskuldbindingum og gaf út og afhenti bankanum skuldabréf sem greiðslu vegna þessa. Allar eignir hins nýja félags sem og hlutabréf í því voru veðsett til tryggingar fyrir skuldabréfinu en það var að fjárhæð 96,7 ma.kr.

Í samningi fjármálaráðherra við skilanefnd Kaupþings banka frá júlí 2009 er því lýst yfir að stjórnvöld muni halda Kaupþingi banka og Arion banka skaðlausum vegna kröfu þess síðarnefnda á hendur Dróma. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til Arion banka í ágúst 2009 kemur síðan fram að ríkissjóður beri fjárhagslega ábyrgð gagnvart bankanum ef greiðslufall verður af umræddu skuldabréfi. Samkvæmt bréfinu er skuldbinding ríkissjóðs byggð á ákvæðum 1. gr. laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði. Í þessu tilviki fólst fyrirgreiðsla ríkisins í veitingu ábyrgðar vegna skuldar en ekki í beinu fjárframlagi. Enginn kostnaður hefur fallið á ríkið vegna þessa.

Íslandsbanki tók yfir skuldbindingar Straums-Burðarás fjárfestingarbanka vegna innlána í höfuðstöðvum bankans á Íslandi skv. samkvæmt ákvörðun FME. Skyldi Straumur-Burðarás gefa út skuldabréf til Íslandsbanka sem endurgjald. Allar eignir Straums-Burðarás voru veðsettar bankanum til tryggingar skuldabréfinu. Íslandsbanki og fjármálaráðuneytið gerðu samkomulag í apríl 2009 sem felur í sér að ráðuneytið skuldbatt sig til að taka við framangreindu skuldabréfi og afhenda bankanum þess í stað ríkisskuldbréf. Bréfin skyldu, ef á þyrfti að halda, vera hæf til notkunar í endurhverfum viðskiptum við Seðlabankann ef og þegar lausafjárþörf myndaðist hjá Íslandsbanka vegna þessara innlánsskuldbindinga. Í samkomulaginu fólst einnig að Íslandsbanki skuldbatt sig til að fjármagna greiðslur Straums-Burðarás á innlánum bankans í Danmörku sem námu 45 m.eur. Fjármálaráðuneytið skuldbatt sig til að afhenda Íslandsbanka ríkisskuldbréf í skiptum fyrir skuldabréf Straums-Burðarás vegna þessara innlána. Útgefið skuldabréf nemur 43,7 ma.kr. og er með lokagjaldþaga þann 31. mars 2013. Hafi Íslandsbanki ekki fengið fullnaðargreiðslu þann dag er

bankanum heimilt að halda eftirstandandi skuldabréfum. Í framangreindu samkomulagi felst í reynd að ríkissjóður tók á sig áhættu vegna skuldabréfsins sem Íslandsbanki tók við sem greiðslu fyrir innstæðuskuldir Straums-Burðaráss og gat því orðið fyrir kostnaði vegna þess. Skuldin við Íslandsbanka var greidd upp snemma árs 2012 og er áhætta ríkisins því ekki lengur fyrir hendi.

**ÞEGAR ÍSLANDBANKI  
TÓK YFIR INNSTÆÐU-  
SKULDIR STAUMS-  
BURÐARÁSS TÓK  
RÍKIÐ Á SIG ÁHÆTTU**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2009 sagði að bæði í samningum vegna Byrs og Straums-Burðaráss fælist ákveðin skuldbinding af hálfu ríkissjóðs sem gæti leitt til útgjalda á næstu árum. Hafi verið um að ræða gilda ábyrgðarskuldbindingu, sem stofnað hafði verið til á grundvelli heimilda í lögum nr. 125/2008, hefði átt að tilgreina hana eins og aðrar ábyrgðir í ríkisreikningi 2009 ásamt mati á því hversu mikið af henni kynni að falla á ríkissjóð. Ef á hinn bóginn var ekki um eiginlega ábyrgðarskuldbindingu að ræða, heldur formlegar viljayfirlýsingar, þurfi að ákveða hvort, og þá með hvaða hætti, beri að geta um þær í ríkisreikningi. Í skýringum með ríkisreikningi fyrir 2010 var síðan gerð grein fyrir framangreindum málum.

## 6 SEÐLABANKI ÍSLANDS

### MIKIÐ TJÓN VEGNA LÁNVEITINGA TIL BANKA OG ANNARRA FJÁRMÁLAFYRIR- TÆKJA

Við fall bankanna árið 2008 varð Seðlabanki Íslands fyrir verulegu tjóni vegna lána hans til þeirra og annarra fjármálafyrirtækja. Eitt af meginhlutverkum Seðlabanka Íslands samkvæmt lögum um bankann er að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi. Bankinn hefur heimild til að veita lán til lánastofnana gegn tryggingum. Þegar aðgangur íslenskra banka að alþjóðlegum fjármálamörkuðum þrengdist á síðari hluta ársins 2007 leituðu þeir í auknum mæli til Seðlabankans um lán til endurfjármögnunar. Seðlabankinn taldi það lögbundið hlutverk sitt að veita innlendum fjármálastofnunum lausafjárfrigreiðslu eins og seðlabankar annarra ríkja gerðu. Í samræmi við þetta veitti bankinn innlánsstofnunum umtalsverð veðlán síðasta árið fyrir fall þeirra. Þar á meðal voru lán til SPB hf. (áður Sparisjóðabanka Íslands hf.) sem aftur endurlánaði þá fjármuni til viðskiptabanka og sparisjóða. Lánveitingar til bankanna tíðkuðust alveg fram til þess að þeir féllu eins og 500 m. EUR lán Seðlabankans til Kaupþings banka rétt fyrir þrot hans ber vitni um. Ekkert hámark var á þessum lánveitingunum ef á annað borð voru fyrir hendi tryggingar fyrir lánunum sem Seðlabankinn mat öruggar.

### VEÐLÁNIN NÁMU 345 MA.KR. Í ÁRSLOK 2008

Í árslok 2008 námu veðlán Seðlabankans til bankakerfisins í 345 ma.kr. ásamt áföllnum vöxtum. Eftir hrun bankanna sýndi sig að tryggingar að baki lánunum voru í mörgum tilvikum fjarri því að vera góðar. Stóru bankarnir öfluðu sér lausafjár með lánunum frá minni fjármálafyrirtækjum sem aftur fengu lán frá Seðlabankanum gegn veði í skuldabréfum stóru bankanna. Þegar allt bankakerfið hrundi reyndust slíkar tryggingar haldlitlar. Við uppgjör Seðlabankans fyrir árið 2008 var ákveðið að afskrifa strax 75 ma.kr. af þessum kröfum og færa til gjalda í ársreikningi. Það sem eftir stóð af kröfunum, 270 ma.kr., yfirtók ríkissjóður í skiptum fyrir skuldabréf að sömu fjárhæð og bar það 2,5% vexti. Yfirtaka krafna byggðist á heimild í tölulið 7.16 í 6. gr. fjárukalaga fyrir árið 2008. Með þessu móti var eiginfjárstaða Seðlabankans lögð en bankinn var í reynd tæknilega gjaldþrota vegna tapaðra krafna á hendur bönkunum.

Einnig yfirtók ríkissjóður tryggingabréf að fjárhæð 97,9 ma.kr. vegna samninga við aðalmiðlara ríkisverðbréfa (sjá síðar). Aðalmiðlarar áttu kost á að fá lánuð ríkisverðbréf til skilgreinds tíma gegn því að leggja fram tryggingabréf. Markmiðið var að auðvelda aðalmiðlurum að uppfylla kröfur um viðskiptavakt á verðbréfamarkaði.

### TAP RÍKISSJÓÐS OG SEÐLABANKANS ÁÆTLAÐ 267 MA.KR.

Kröfurnar sem ríkissjóður yfirtók frá Seðlabankanum námu þannig samtals 367,9 ma.kr. Mat á kröfunum benti til þess að meirihluti þeirra væri tapaður eða myndi tapast. Hjá ríkissjóði voru því færðar til gjalda 192,2 ma.kr. sem tapaðar kröfur. Alls nam tap Seðlabankans og ríkissjóðs þannig 267,2 ma.kr.

## 6.1 Staða yfirtekinna tryggingabréfa í árslok 2008 í ma.kr.

|  |               |
|--|---------------|
| YFIRTEKIN TRYGGINGABRÉF VEGNA VEÐLÁNA                | 270,0         |
| YFIRTEKIN TRYGGINGABRÉF VEGNA AÐALMIÐLARA RÍKISBRÉFA | 97,9          |
| <b>YFIRTEKIN TRYGGINGABRÉF SAMTALS</b>               | <b>367,9</b>  |
| <br>   |               |
| AFSKRIFT MIÐLARABRÉFA                                | -17,3         |
| AFSKRIFTIR TRYGGINGABRÉFA VEGNA VEÐLÁNA              | -174,9        |
| <b>AFSKRIFTIR SAMTALS</b>                            | <b>-192,2</b> |
| <br>   |               |
| AFBORGUN AF LÁNUM VBS OG SAGA CAPITAL                | -46,1         |
| <br>   |               |
| <b>SAMTALS</b>                                       | <b>129,6</b>  |

Kröfur sem ríkissjóður yfirtók frá Seðlabankanum voru færðar aftur til bankans í febrúar 2010. Seðlabankinn hafði þá stofnað tvö hlutafélög til þess að halda utan um kröfurnar. Annars vegar Sölvhól ehf. sem annast eignastýringu vegna krafna og fullnustueigna og hins vegar Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. (ESÍ) sem fer með eignarhald á kröfum og fullnustueignum sem falla ekki undir reglulega starfsemi Seðlabankans. Félögin eru fjárhagslega aðgreind frá bankanum og er ætlað að stuðla að betri yfirsýn og hagræði við innheimtu krafna og umsýslu eigna. Seðlabankinn seldi eignirnar til ESÍ og var söluverð miðað við bókfært verðmæti þeirra á afhendingardegi. Hins vegar er ljóst að mikil óvissa er um raunvirði eignanna enda er að hluta um að ræða kröfur á fjármálastofnanir í slitameðferð.

Alls námu eignir ESÍ 339,5 ma.kr. í árslok 2011 en þær voru til samanburðar 396,3 ma.kr. í árslok 2010 og 491 ma.kr. í árslok 2009. Í ársreikningi ESÍ fyrir árið 2011 kemur fram að virðisrýrnun krafna á árinu hafi verið 23,1 ma.kr. Árið á undan nam virðisrýrnunin 16,5 ma.kr. Samtals nam virðisrýrnun á þessum tveimur árum því 39,6 ma.kr. Afkoma félagsins var þrátt fyrir þetta jákvæð bæði árin. Kemur þar til að matsbreytingar verðbréfa (vegna verðlagsbreytinga) voru 14,0 ma.kr. árið 2011 og 12,6 ma.kr. árið 2010, samtals 26,6 ma.kr. Þá var afkoma af fjármagnsliðum (að gengismun meðtöldum) jákvæð um 15,6 ma.kr. árið 2011 og um 6,2 ma.kr. árið 2010. Matsbreytingar endurspegla miklar verðlagshækkningar á tímabilinu og jákvæð afkoma af fjármagnsliðum er til marks um þann vaxtamun sem er á eigna- og skuldahlíð félagsins. Endurskoðunarfyrtækið Deloitte hf. sér um að endurskoða ársreikning félagsins í umboði Ríkisendurskoðunar.

Leitast hefur verið við að selja eignir ESÍ eftir því sem hagkvæmt hefur þótt. Ríkisendurskoðun telur reyndar of snemmt að fjalla um árangur Seðlabankans og ESÍ af umsýslu þeirra eigna sem bankinn eignaðist eftir hrun bankakerfisins haustið 2008. Stærsta sala eigna enn sem komið er var sala á hlutabréfum í FIH Erhvervsbank A/S (FIH) í Danmörku til félags í eigu danskra lífeyrissjóða og sænsks tryggingafélags í september 2010. Seðlabankinn leysti til sín veð í 99,89% hlut í bankanum til tryggingar 500 m.eur. Þrautavaráláni sem Seðlabankinn veitti Kaupþing banka í október 2008. Tveir aðilar munu hafa sýnt áhuga á að kaupa FIH af Seðlabankanum og gert óskuldbindandi tilboð en á endanum gerði aðeins annar aðilinn bindandi tilboð.

**SEÐLABANKINN  
STOFNAÐI SÉRSTAKT  
EIGNAUMSÝSLUFÉLAG**

**VERÐMÆTI EIGNA  
SEM ERU Í UMSÝSLU  
FÉLAGSINS VAR UM  
340 MA.KR. Í ÁRSLOK  
2011**

**OF SNEMMT AÐ  
LEGGJA MAT Á  
HVERNIG TAKAST  
MUN AÐ INNLEYSA  
KRÖFUR**





Söluverðið var 5 ma.dkr. (sem nam 103 ma.kr. eða 670 m.eur. á þáverandi gengi). Kaupverðið fólst annars vegar í 1,9 ma.dkr. (um 39 ma.kr. eða um 255 m.eur.) staðgreiðslu og hins vegar í allt að 3,1 ma.dkr. (um 64 ma.kr. eða um 415 m.eur.) greiðslu sem skyldi breytast með tilliti til taps FIH vegna eigna á tímabilinu 30. júní 2010 til 31. desember 2014. Mögulegur hagnaður FIH af Axcel III sjóði skyldi koma til hækkunar sem og fjárhæð sem tengd skyldi afkomu kaupendahópsins af bankanum til 31. desember 2015. Frá því salan átti sér stað hafa eignir FIH verið færðar mikið niður og ljóst að það verð sem Seðlabankinn fær fyrir bankann verður mun lægra en annars hefði orðið og útlit fyrir að Seðlabankinn muni þar af leiðandi tapa vegna lánveitingarinnar til Kaupþings banka. Endanlegt söluverð FIH mun hins vegar ekki liggja fyrir fyrr en árið 2014. Fram hefur komið að FIH stundaði áhættusama lánastarfsemi á meðan hann var í eigu Kaupþings banka. Seðlabankinn hefur haldið því fram að hann hafi ekki haft möguleika á að sannreyna verðmæti bankans áður en samþykkt var að taka bréf í honum að veði fyrir láninu til Kaupþings. Seðlabankinn hafi einnig verið í erfiðri stöðu varðandi sölu á bankanum, aðeins einn aðili hafi gert bindandi tilboð í hlutabréfin í FIH og fyrir hafi legið að til þess gæti komið að bankinn yrði tekinn yfir af dönskum stjórnvöldum. Þótt beðið hefði verið með sölu bankans hefði rýrnun á eignum hans óhjákvæmilega haft áhrif á mögulegt söluverð síðar.

## 7 ASKAR CAPITAL, SAGA CAPITAL OG VBS FJÁRFESTINGABANKI

Við greiðsluþrot bankakerfisins haustið 2008 tapaði ríkið kröfum sem það átti á lánastofnanir sem önnuðust viðskiptavakt með útgefin ríkisskuldabréf á innlendum lánsfjármarkaði. Ríkissjóður hafði samið við lánastofnanir um að þær önnuðust viðskiptavakt fyrir einstaka lánaflokka til þess að tryggja á hverjum tíma eðlilegan markað með bréfin. Þær lánastofnanir sem sömdu um að annast viðskiptavaktina og töldust vera aðalmiðlarar gátu fengið lánuð ríkisskuldabréf til skilgreinds tíma gegn því að leggja fram tryggingabréf. Þegar bankarnir féllu gátu þeir ekki skilað bréfunum og þurfti ríkissjóður því að ganga að tryggingunum sem að baki voru. Hjá ríkissjóði voru færð til skuldar ríkisbréf að fjárhæð 97,8 ma.kr. með áföllnum vöxtum en á móti voru yfirtekin tryggingabréf eignfærð sem veitt lán að fjárhæð 80,5 ma.kr. Mismunurinn, 17,3 ma.kr., var áætlað tap ríkissjóðs en hluti tryggingabréfanna var í bankabréfum útgefnum af Glitni og Kaupþingi sem útséð er um að fáist endurgreidd.

Á meðal þeirra lánastofnana sem fengið höfðu ríkisskuldabréf lánuð voru VBS fjárfestingabanki hf., Askar Capital hf. og Saga Capital hf. Fjármálaráðuneytið samdi við þau um að greiða skuldir sínar með verðtryggðum skuldabréfum samtals að fjárhæð 52 ma.kr. Lánin báru 2% vexti, voru afborgunarlaus fyrstu 3 árin en áttu síðan að greiðast með jöfnum árlegum afborgunum til ársins 2015. Skuld Saga Capital við ríkið nam 19,7 ma.kr., skuld VBS fjárfestingabanka 26,4 ma.kr. og skuld Askar Capital 6,3 ma.kr. Rétt er að taka fram að ekki var um að ræða nýjar lánveitingar heldur var kröfum ríkisins á hendur þessara aðila breytt í lán til lengri tíma.

Þess má geta að í reikningum sínum núvirtu fyrirtækin lánin miðað við áætluð vaxtakjör sín á markaði (stæðu þeim á annað borð til boða lán). Saga Capital tekjufærði þannig tæpa 7 ma.kr. af láninu í ársreikningi. Núvirðingin var miðuð við 12% vexti sem stjórnendur Saga Capital töldu eðlilegan lántökukostnað fyrirtækisins. VBS fjárfestingabanki tekjufærði með sama hætti 9,4 ma.kr. sem tekjur í sínum ársreikningi. VBS fjárfestingabanki var tekinn til slitameðferðar í apríl 2010 og Askar Capital í júlí sama ár. FME afturkallaði einnig starfsleyfi Saga Capital og var félagið tekið til slitameðferðar í maí 2012. Kröfur ríkissjóðs á fyrirtækin voru meðal þeirra krafna sem ríkissjóður afhenti Seðlabankanum í febrúar 2010 sem aftur seldi það til dótturfélags síns, ESÍ ehf.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) ákvað í nóvember 2011 að hefja formlega rannsókn á ríkisaðstoð í tengslum við lánveitingar til VBS fjárfestingabanka, Saga Capital og Aska Capital. Í tilkynningu frá stofnunni kemur fram að í mars 2009 hafi ríkissjóður veitt lán

**RÍKIÐ TAPAÐI KRÖFUM Á LÁNASTOFNANIR SEM ÖNNUÐUST VIÐSKIPTAVAKT MEÐ RÍKIS-SKULDABRÉF**

**RÍKIÐ SKULDBREYTTI KRÖFUM SÍNUM Á ÞRÚ FJÁRMÁLA-FYRIRTÆKI**

**LÍKLEGA ERU KRÖFURNAR TAPAÐAR**

á hagstæðum kjörum til fjárfestingarbankanna þriggja og hafi lánin numið alls um 52 ma.kr. Tilgangur lánveitinganna hafi verið að skuldbreyta skammtímaveðlánnum og verðbréfalánnum frá Seðlabankanum í lán til langs tíma en lán Seðlabankans hafi verið fallin í vanskil í kjölfar efnahagshrunsins. Af hálfu íslenskra stjórnvalda hafi því verið haldið fram að með skuldbreytingunni hafi verið ætlunin að verja hagsmuni íslenska ríkisins og þessar ráðstafanir hafi verið í samræmi við það sem almennur lánveitandi hefði gert í sömu stöðu. ESA hefur hins vegar haft efasemdir um að þeir skilmálar sem ríkissjóður samþykkti séu í samræmi við almenna markaðsskilmála, en ef svo er ekki, kann skuldbreytingin að fela í sér ólögmeta ríkisaðstoð í skilningi EES-samningsins. Niðurstaða ESA í þessu máli liggur ekki fyrir.

## 8 SJÓVÁ-ALMENNAR TRYGGINGAR

Tryggingafélagið Sjóvá-Almennar tryggingar hf. sætti sérstöku eftirliti Fjármálaeftirlitsins (FME) á árunum 2008 og 2009 samkvæmt 90. gr. laga nr. 60/1994 um váttryggingastarfsemi, þar sem félagið uppfyllti ekki skilyrði um lágmarksgjaldþol. Samkvæmt drögum að efnahagsreikningi í febrúar 2009 var eigið fé félagsins neikvætt um 13,5 ma.kr. en þurfti að lágmarki að vera jákvætt um 2 ma.kr. Var því ljóst að leggja þyrfti félaginu til nýtt eigið fé að fjárhæð 15,5 ma.kr. til að uppfylla grunnskilyrði um váttryggingarekstur. Að öðrum kosti yrði félagið gjaldþrota.

Stjórnvöld töldu rétt að aðstoða félagið og forða viðskiptavinum þess frá tjóni. Í minnisblaði FME frá júní 2009 kom fram að váttryggingarekstur félagsins hefði verið með ágætum en fjárfestingarstarfsemi og tilteknar aðrar ráðstafanir fyrrum eigenda, stjórnar og lykilarstarfsmanna hefðu komið félaginu í þrot. Sjóvá-Almennar tryggingar var í meirihlutaeigu Milestone samstæðunnar sem tekin var til gjaldþrotaskipta árið 2009. FME benti á að ríkinu bæri ekki lagaleg skylda til að bjarga félaginu frá gjaldþroti. Einnig var bent á að hér á landi væri ekki ábyrgðakerfi vegna gjaldþrots váttryggingafélaga. Hins vegar var á það bent að gjaldþrot félagsins hefði alvarlegar afleiðingar, viðskiptamenn félagsins myndu líklega tapa hluta af kröfum sínum og traust til váttryggingastarfsemi hér á landi myndi minnka til muna. Áhrifin á endurtryggingasamninga annarra váttryggingafélaga yrðu neikvæð sem gæti leitt af sér hærri iðgjöld. FME lýsti stuðningi við aðgerðir Glitnis banka hf., Íslandsbanka hf. og fjármálaráðuneytisins til að forða félaginu frá gjaldþroti, en bankarnir áttu hagsmuna að gæta vegna krafna sinna á hendur félaginu.

Stofnað var sérstakt félag, SA tryggingar hf. (Sjóvá) utan um váttryggingastarfsemina í júní 2009. Félagið er í eigu félag í Glitnis banka og dótturfélags hans, SAT eignarhaldsfélags hf., auk Íslandsbanka.

**RÍKIÐ TÓK ÞÁTT Í AÐ  
FORÐA VIÐSKIPTA-  
VINUM FÉLAGSINS  
FRÁ TJÓNI**

### 8.1 Eigendur SA trygginga hf. 2009

#### Í MA.KR.

|                      |                |
|----------------------|----------------|
| GLITNIR BANKI        | 17,67%         |
| ÍSLANDBANKI          | 9,30%          |
| SAT EIGNARHALDSFÉLAG | 73,03%         |
| <b>SAMTALS</b>       | <b>100,00%</b> |

Fjármálaráðherra ákvað í júlí 2009 í samráði við ríkisstjórnina að ríkið tæki þátt í endurskipulagningunni Sjóvár með því að selja SAT eignarhaldsfélagi tilteknar eignir,



en það voru annars vegar krafa á Askar Capital sem metin var á um 6 ma.kr.<sup>2</sup> og hins vegar skuldabréf að nafnvirði 4,2 ma.kr. útgefið af Landsvirkjun, verðtryggt og með 3,5% föstum vöxtum og gjalddaga árið 2020. Skuldabréfið er skráð í Kauphöll Íslands og er með einfaldri ábyrgð ríkissjóðs.

Verðmæti þeirra eigna sem ríkið seldi nam samtals 11,6 ma.kr. og skyldi SAT eignarhaldsfélag greiða kaupverð þeirra innan 18 mánaða eða við sölu Sjóvár ætti hún sér stað áður. Ríkið lánaði þannig SAT eignarhaldsfélagi söluandvirðið og var lánið óverðtryggt og vaxtalaust en tryggt með 73% eignarhlut SAT eignarhaldsfélags í Sjóvá. Þá var sett það skilyrði að eignarhaldsfélaginu væri óheimilt að selja hlut sinn í Sjóvá fyrir lægra verð en nam söluandvirðinu án samþykkis fjármálaráðuneytisins.

Í september 2009 keypti SAT eignarhaldsfélag hlut Glitnis banka í Sjóvá og átti eftir það 90,7% hlut í félaginu. Fjármálaeftirlitið heimilaði yfirfærslu á váttryggingastofni Sjóvár-Almennra trygginga til Sjóvár í september 2009. Í september 2010 hóf Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) formlega rannsókn á fjárframlagi ríkisins til endurreisnar Sjóvár og þá hvort þar hafi verið um að ræða ríkisstyrk til félagsins. Í tilkynningu ESA kom fram að með þessum viðskiptum hafi íslenska ríkið leitt björgunaraðgerðir í þágu ógjaldfærs tryggingafélags og leiki vafi á því að einkaaðilar á markaði hefðu farið út í slíka fjárfestingu. Einnig er fundið að því að þetta hafi verið gert án þess að tilkynna það sérstaklega til ESA og að eignarhaldsfélagið hafi fengið 18 mánaða vaxtalausán greiðslufrest. ESA hefur óskað eftir frekari skýringum frá íslenskum stjórnvöldum og öðrum aðilum sem eiga hagsmuna að gæta. Í tengslum við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2009 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því við fjármálaráðuneytið að það gerði grein fyrir þeirri lagaheimild sem byggt var á við ákvörðun um eiginfjárframlag ríkisins til SAT eignarhaldsfélags. Ráðuneytið hefur upplýst að heimildin byggir á 6. gr. fjárlaga ársins 2009, tölulið 7.20, um heimild fjármálaráðherra til að kaupa af Seðlabankanum þau viðskiptabréf sem bankanum hafa verið afhent til tryggingar veðlánnum bankans og annast uppgjör þeirra krafna eins og hagkvæmast þykir.

#### RÍKIÐ EIGNAÐIST MEIRIHLUTA Í SJÓVÁ EN FRAMSELDI HANN TIL SEÐLABANKANS

Í ársbyrjun 2010 var umsýsla krafna sem voru í eigu ríkissjóðs og Seðlabankans sameinuð í eignaumsýslufélagi, Eignasafni Seðlabanka Íslands ehf. (ESÍ), sem Seðlabankinn stofnaði. Þar með færðist ákvörðunarvald og eftirlit með kröfu ríkisins á SAT eignarhaldsfélag til ESÍ. Í maí 2010 varð að samkomulagi milli SAT eignarhaldsfélags og ESÍ að uppgjöri á framangreindum sölusamningi yrði flýtt og að söluverð eignanna sem ríkissjóður lét af hendi yrði gert upp með framsali á 73,03% eignarhlut í Sjóvá. Eignarhaldi Sjóvár var eftir það háttað þannig að Íslandsbanki átti 9,30%, SAT eignarhaldsfélag 17,67% og ESÍ 73,03%.

Eignarhluti Seðlabankans í Sjóvá var auglýstur til sölu í byrjun árs 2010 og gerðu 12 aðilar tilboð í félagið. Seðlabankinn ákvað að taka tilboði félagsins SF1, sem er í eigu Stefnis hf. en eigendur þess félags eru lífeyrissjóðir, fjárfestingasjóðir og félag sem er í

---

<sup>2</sup> Krafan á Askar Capital var tryggð með 3. veðrétti í öllum almennum kröfum samkvæmt vörureikningum sem Avant hf. á eða fær í rekstri sínum, en Avant er fjármögnunaryfirtæki í eigu Askar Capital, og með 3. veðrétti í eigin skuldabréf útgefna af Avant að fjárhæð rúmlega 2,8 ma.kr. með eins mánaðar Reibor-vöxtum að viðbættu 3,75% álagi.

eigu Síldarvinnslunnar hf. auk ýmissa smærri fjárfesta. SF1 keypti 52,4% hlutfjárins í Sjóvá fyrir 4,9 ma.kr. og fékk jafnframt kauprétt á 20,63% hlut til viðbótar. Verðið jafngildir því að heildarvirði Sjóvár hafi verið rúmlega 10 ma.kr. Kaupsamningur var undirritaður í janúar 2011 og hafa viðskiptin verið samþykkt af bæði Fjármálaeftirlitinu og Samkeppniseftirlitinu. ESÍ á eftir þetta 20,6% í Sjóvá, SAT Eignarhaldsfélags hf. á 17,7% og Íslandsbanki hf. 9,3%.

**EIGNARHLUTI  
SEÐLABANKANS Í  
SJÓVÁ VAR SELDUR  
MEÐ TAPI Í JANÚAR  
2011**

Ríkið tapaði um 3,4 ma.kr. við sölu á 52,4% eignarhlut sínum í Sjóvá og mun tapa 1,4 ma.kr. að auki nýti kaupendur sér kauprétt á 20,63% hlutnum sem eftir stendur. Heildartap ríkisins nemur þannig allt að 4,8 ma.kr.<sup>3</sup> Ekki kemur á óvart að ríkið tapi á þessum viðskiptum enda greiddi það 11,6 ma.kr. fyrir 73,03% eignarhlut í félagi sem var með neikvæða eiginfjárstöðu og því í reynd gjaldþrota. Það lá að sjálfsögðu fyrir þegar tekin var ákvörðun um að bjarga félaginu þótt ekki hafi legið nákvæmlega fyrir hvert söluverðmæti félagsins gæti orðið og þar með endanlegt tap.

**KOSTNAÐUR RÍKISINS  
VEGNA BJÖRGUNAR  
SJÓVÁR Á BILINU  
3,4–4,8 MA.KR.**

| 8.2 Uppgjör á kaupum og sölu ríkisins á eignarhlutum í Sjóvá í ma.kr. |      |
|---|------|
| KAUPVERÐ Á 73,03% HLUT  | 11,6 |
| SVARAR TIL ÞESS AÐ 52,40% HLUTUR HAFI KOSTAÐ                          | 8,3  |
| SVARAR TIL ÞESS AÐ 20,63% HLUTUR HAFI KOSTAÐ                          | 3,3  |
| SÖLUVERÐ Á 52,40% HLUT  | 4,9  |
| SÖLUVERÐ Á 20,63% HLUT  | 1,9  |
| TAP VEGNA SELDRA BRÉFA  | 3,4  |
| TAP EF KAUPRÉTTUR NÝTTUR  | 1,4  |
| TAP SAMTALS   | 4,8  |

Aðili sem í upphafi stóð að tilboði í félagið ásamt SF1 hefur gagnrýnt Seðlabankann fyrir að hafa útilokað sig og aðila honum tengda frá því að taka þátt í kaupum á Sjóvá. Hann fullyrðir að bankinn hafi með þessu m.a. litið fram hjá tilboði sem hafi verið hagstæðara en það sem bankinn tók að lokum. Seðlabankinn hafnar því að hagstæðasta tilboði hafi ekki verið tekið. Í greinargerð sem bankinn sendi frá sér af þessu tilefni er rakið hvernig staðið var að sölnunni. Þar kemur m.a. fram að eftir að eignarhluturinn var auglýstur til sölu hafi 28 aðilar sótt gögn og 12 síðan lagt fram tilboð. Um hafi verið að ræða opið söluferli þar sem fagfjárfestum sem uppfylltu tiltekin skilyrði, m.a. um eiginfjárstöðu umfram 500 m.kr., hafi verið boðið að gera óskuldbindandi tilboð. Sex tilboðsgjafar hafi fullnægt skilyrðum um frekari viðræður og fengið ítarlegri upplýsingar um félagið. Að því búnu hafi verið efnt til viðræðna við þá sem taldir voru eiga hagstæðustu tilboðin og síðan áfram við einn tilboðsgjafann. Viðræðurnar hafi hins vegar tafist, m.a. vegna dóms Hæstaréttar í svokölluðu

**SALAN GAGNRÝND**

<sup>3</sup> Vera kann að kröfur á hendur Askar Capital og Avant dótturfélagi þess, sem notaðar voru sem greiðsla fyrir hlutfjárframlag ríkisins, hafi í reynd verið minna virði en talið var. Sé svo má segja að raunverulegt tap ríkisins vegna sölu Sjóvár hafi verið lægra sem þessu nemur (enda falli kröfurnar ekki á ríkið sem framseljanda þeirra til Sjóvár).



**TELUR SÖLUNA HAFNA  
VERIÐ Í SAMRÆMI VIÐ  
UPPHAFLEGT TILBOÐ**

gengistryggingarmáli, en um haustið hafi fulltrúar kaupanda og seljanda komið sér saman um öll helstu ákvæði kaupsamnings.

Seðlabankinn segir í greinargerð sinni frá 30. ágúst 2011 að atvik sem bankanum sé óheimilt að upplýsa opinberlega hafi komið í veg fyrir að hægt væri að ganga frá kaupsamningi fyrr en mál skýrðust frekar. Þjóðendur hafi í framhaldi af því sett einhliða lokafrest og síðan slitið viðræðum þegar komið var fram yfir þann frest í nóvember 2010. Stjórn Sjóvar hafi sent frá sér tilkynningu eftir það um að formlegu sölufjerli væri lokið en tekið fram að aðkoma fjárfesta að félaginu yrði skoðuð. Niðurstaðan hafi síðan orðið sú að hluti af umræddum hópi, sem metinn hafði verið hæfur til að taka þátt í sölufjerlinu upphaflega, vildi halda ferlinu áfram á grundvelli þeirra samninga sem nánast voru frágengnir og hafi Seðlabankinn talið eðlilegt að líta á það sem hluta af sama sölufjerli og hófst í janúar 2010. SF1 hafi lagt fram tvö tilboð og hafi annað þeirra verið algjörlega hliðstætt upprunalegu tilboði þess hóps sem sagði sig frá sölunni. Það hafi hins vegar verið mat sérfræðinga á vegum ESÍ að hagstæðara væri að taka hinu tilboðinu. Stjórn ESÍ hafi verið sammála og því hafi verið gengið til samninga við SF1. Þar hafi skipt miklu að gert var ráð fyrir sölu á mun stærri hluta strax, þ.e. meirihluta í Sjóvá-Almennum tryggingum, sem hafi losað Seðlabankann úr þeirri stöðu að vera kjölfestueigandi í félaginu. Í yfirlýsingu Seðlabankans frá 2. ágúst 2011 segir að vert sé að benda á að í upphafi sölufjerlisins hafi SF1 verið metið hæft af umsjónaraðila ferlisins, m.a. út frá fjárhagslegum styrk. Á síðari stigum hafi félagið orðið hluti þess hóps sem ákveðið var að ganga til viðræðna við. Það hafi því ekki verið neinn munur á félaginu og þeim hópi sem sagði sig frá ferlinu hvað varðar hæfi. Upphaflegi hópurinn hafi sjálfur ákveðið að draga tilboð sitt til baka. Auk þess er nefnt að á þessum tíma hafði FME ekki lokið mati sínu á því hvort upphaflegi hópurinn væri hæfur til að fara með virkan eignarhlut í váttryggingarfélaginu.

**TALDI SIG EKKI GETA  
SELT SJÓVÁ TIL AÐILA  
SEM GRUNAÐUR VAR  
UM BROTT Á  
GJALDEYRISREGLUM**

Þau atvik sem Seðlabankinn vísar til í greinargerð sinni og ollu því að hann taldi sig ekki geta haldið viðræðum áfram við upphaflega tilboðsgjafa hafa síðan verið upplýst og m.a. orðið tilefni fjölmiðlaumræðu. Í stuttu máli snýst málið um að gjaldeyriseftirlit Seðlabankans hafði einn þeirra aðila sem stóðu að tilboðinu grunaðan um brott á gjaldeyrisreglum sem bankinn setti til að halda upp gjaldeyrishöftum. Bankinn taldi að á meðan málið væri ennþá til rannsóknar hjá bankanum og síðar lögreglu og saksóknara væri ekki rétt að ljúka samningum um sölu Sjóvar til hópsins og stöðvaði þannig í reynd sölufjerlið gagnvart honum. Það var þannig aðeins eftir að hópurinn hafði gefið lokafrest og síðan dregið tilboðið til baka að bankinn ákvað að ljúka samningum við þá aðila sem eftir stóðu í hópnun og þá í reynd á grundvelli þess tilboðs sem fyrir lág eða annars hagstæðara. Með öðrum orðum ákvað Seðlabankinn að ganga ekki frá sölu á Sjóvá til upphaflega hópsins þrátt fyrir samkomulag um verð og aðra skilmála vegna þess að einn þeirra sem stóðu að tilboðinu var grunaður um brott á lögum um gjaldeyrisviðskipi. Eftir að sá aðili hvarf brott úr hópnun ákvað bankinn að ljúka sölunni til þeirra aðila sem eftir stóðu af hópnun.

Í minnisblaði ríkisendurskoðanda til seðlabankastjóra um sölufjerli Sjóvar og tengd mál frá 19. janúar 2011 lýsir hann afstöðu Ríkisendurskoðunar til ýmissa atriða málsins. Þar segir að með hliðsjón af gögnum málsins og atvikum að öðru leyti telji stofnunin



ekki efni til að gera athugasemdir við söluferlið og ákvarðanir forsvarsmanna bankans eða ESÍ í tengslum við það. Fallast verði á að það sé gild forsenda fyrir sölu af hálfu ESÍ að kaupendur hafi ekki gerst sekir eða liggja undir rökstuddum grun um lögbrot. Reyndar er tekið fram að þar sem umboðsmanni Alþingis hafi verið send kvörtun vegna málsmeðferðarinnar við sölu Sjóvár telji Ríkisendurskoðun ekki rétt að athuga og taka afstöðu til hennar. Einnig er í minnisblaðinu fjallað um setu seðlabankastjóra í stjórn þeirra félaga sem bankinn á að fullu eða miklu leyti og lýst þeirri skoðun að hún sé óheppileg.

Árið 2012 ákvað saksóknari að fella niður frekari rannsókn meintra brota þess aðila sem bankinn útilokaði frá kaupum á Sjóvá. Í yfirlýsingu sem umræddur aðili sendi frá sér af þessu tilefni segir m.a. að bæði embætti ríkissaksóknara og sérstaks saksóknara hafi fellt niður rannsókn máls á hendur fyrirtæki í hans eigu sem hafin var af Seðlabankanum og leiddi til þess að viðkomandi hafi verið útilokaður frá viðskiptum með hlutafé í váttryggingafélaginu Sjóvá Almennum tryggingum hf. Forsaga málsins sé sú að í október 2010 hafi Seðlabankinn tilkynnt fyrirtæki í eigu viðkomandi að skuldabréfaviðskipti þess væru til rannsóknar hjá bankanum. Rannsóknin hafi komið honum í opna skjöldu enda skuldabréfaviðskiptin í því skyni að fjármagna viðskipti við Seðlabankann, en á þessum tíma hafði fyrirtæki viðkomandi ásamt öðrum einmitt náð samkomulagi um kaup á Sjóvá af einkahlutafélagi bankans. Seðlabankastjóri, sem var hvort tveggja í senn æðsti yfirmaður gjaldeyriseftirlitsins og stjórnarformaður einkahlutafélags bankans, hafi tilkynnti sér það að hann gæti ekki átt við sig eða sitt fyrirtæki viðskipti um hluti í váttryggingafélaginu vegna rannsóknarinnar. Þessu hafi viðkomandi andmælt.

## 9 LÁNASJÓÐUR LANDBÚNAÐARINS OG AÐRAR RÍKISÁBYRGÐIR VEGNA BANKANNA

### RÍKIÐ BAR ÁFRAM ÁBYRGÐ Á SKULDUM SEM YFIRTEKNAR VORU

Ríkið bar á sínum tíma ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum banka og annarra lánastofnana sem voru í eigu þess. Þannig var m.a. ríkisábyrgð á öllum skuldabréfum sem þessir aðilar gáfu út. Þegar ríkisbönkunum var breytt í hlutafélög og þeir seldir hvíldu áfram á þeim skuldbindingar vegna þeirra skuldabréfa með ríkisábyrgð sem þá höfðu verið gefin út. Landsbankinn keypti Lánasjóð landbúnaðarins af ríkinu árið 2005 og yfirtók eignir og skuldir sjóðsins en ríkisábyrgð var á skuldunum.

Í árslok 2010 nam staða lána til Landsbanka Íslands með ríkisábyrgð samtals 22,1 ma.kr., þar af voru 13,8 ma.kr. vegna Lánasjóðs landbúnaðarins og 3,8 ma.kr. vegna Lífeyrissjóðs bankamanna (vegna eftirlaunasjóðs starfsmanna Landsbanka og Seðlabanka). Ríkisábyrgðir vegna Glitnis banka hf. voru 403 m.kr. og voru vegna skulda Iðnlánasjóðs sem Fjárfestingarbanki atvinnulífsins tók yfir á sínum tíma en hann sameinaðist síðar Íslandsbanka sem síðar varð Glitnir banki hf. Árin 2008–2010 greiddi ríkisábyrgðasjóður samtals 7,8 m.kr. upp í kröfur vegna ofangreindra lána enda þótt ríkisábyrgðir væri ekki gjaldfallin (einföld ábyrgð) og var það gert til þess að forðast dráttarvexti og innheimtukostnað. Ríkisábyrgðasjóður hefur núna tekið yfir lán Landsbankans hf. og Glitnis hf. sem eru með ábyrgð ríkissjóðs og hefur lýst kröfum í þrotabú bankanna. Telja verður ólíklegt að eignir þrotabúanna muni duga til að endurgreiða kröfurnar.

### TAP RÍKISINS NEMUR 31 MA.KR.

Í ríkisreikningi fyrir árið 2010 voru gjaldfærðar 27,5 ma.kr. sem er áætlað tap vegna ríkisábyrgða og í ríkisreikningi fyrir árið 2009 voru gjaldfærðar 3,5 ma.kr. Samtals nemur tap ríkisins vegna ábyrgða sem féllu á það vegna falls bankanna 31 ma.kr. Í fjárukalögum á árinu 2010 var aflað 24,8 ma.kr. fjárheimildar vegna gjaldfærslu á ríkisábyrgðum. Ríkissjóður mun eftir sem áður gera kröfur í þrotabú bankanna um endurheimtur en ljóst má vera að aðeins hluti krafna endurheimtist.