



## FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Arnarhváli 150 Reykjavík  
sími: 545 9200 bréfasími: 562 8280  
netfang: postur@fjr.stjr.is  
www.fjarmalaraduneyti.is

### Greinargerð fjármálaráðherra vegna umræðu um bankaskýrslu

Þegar endurreisn bankanna lauk í desember 2009 ákvað fjármálaráðherra að skjalfest yrði og almenningi gerð grein fyrir aðgerðum íslenskra stjórnvalda vegna viðskiptabankanna þriggja á grundvelli hinna svokölluðu neyðarlaga sem tóku gildi 7. október 2008. Gerð skýrslunnar lauk í mars 2011 og var hún kynnt fyrir ríkisstjórn þann 31. mars og samdægurs lögð fram á Alþingi.

Hér á eftir er brugðist við helstu atriðum sem uppi hafa verið um skýrsluna.

#### 1. Aðferðafræði við stofnun nýrra banka er skilgreind í neyðarlögum.

Samkvæmt neyðarlögum hafði Fjármálaeftirlitið (FME) víðtækar heimildir til að ráðstafa eignum bankanna eftir að þeir voru komnir í þrot. Ríkisstjórn á hverjum tíma hefur engar slíkar heimildir. Allt tal um stefnubreytingu í málinu af hálfu ríkisstjórnar eða ríkisstjórna eiga því ekki við rök að styðjast enda var aðferðafræðin við stofnun nýrra banka skilgreind af Alþingi í neyðarlögum.

Við ráðstöfun innlendra eigna og skulda til nýrra banka ákvað FME að óháð mat færi fram á mismun eigna og skulda og nýr banki myndi gefa út skuldabréf til gamla bankans sem samsvaraði verðmæti yfirfærðra nettóeigna.

Í bréfi stjórnvalda til stjórnar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 3. nóvember 2008, sbr. breytingar á 9. tölul. yfirlýsingarinnar sem gerðar voru 15. nóvember 2008, lýsa íslensk stjórnvöld þeirri þeim atriðum sem lögð verði til grundvallar við mat fluttra eigna frá gömlu bönkunum til hinna nýju og þar kemur fram að “það sé lykilatriði í réttlátri meðferð gagnvart innstæðueigendum og kröfuhöfum á hendur yfirteknu bönkunum að nýju bankarnir greiði sannvirði fyrir þær eignir sem fluttar voru frá gömlu bönkunum. Við höfum komið upp gagnsæju ferli þar sem tvö teymi sjálfstæðra endurskoðenda sjá um að meta sannvirði eigna. Almennt munum við tryggja að meðferð á innstæðueigendum og lánardrottnum sé sanngjörn, jöfn og án mismununar og í samræmi við gildandi lög.”

Til að framkvæma hið óháða mat var ráðið ráðgjafar- og endurskoðunarfyrtækið Deloitte LLP, London, en jafnframt var ráðgjafarfyrtækið Oliver Wyman ráðið til að taka út þá aðferðafræði sem beitt var við það mat. Þegar FME samdi við matsaðilann í desember 2008 varð ljóst að matið yrði ekki einhver ákveðin tala heldur matsbil. Þar með var ljóst að FME myndi ekki geta notað hið óháða mat til að ákvarða fjárhæð skuldabréfsins og að setjast yrði að samningaborði til að komast að niðurstöðu um greiðslu nýs banka til hins gamla fyrir yfirfærðar nettóeignir. Ef samningar næðust ekki yrði FME að ákvarða greiðsluna upp á sitt eindæmi. Breytingin á endurreisnaráætluninni snérist eingöngu um þetta atriði og byggðist á því að óháða matið varð verðbil og ekki ein tala.

## 2. Hlutverk FME skv. neyðarlögum að ráðstafa eignum bankanna.

Samkvæmt neyðarlögum er FME hið óháða stjórnvald sem hafði heimild til að ráðstafa eignum bankanna. Með hliðsjón af eignarréttarákvæðum stjórnarskrár var nauðsynlegt að sjá til þess að sanngjarnt gjald kæmi fyrir slíka eignayfirfærslu óháð því hver aðilinn var sem yfirfært var frá, til dæmis hvort aðilinn var innlendir eða erlendir.

Hliðstætt dæmi er eignarnám þar sem greiða verður fyrir eignir samkvæmt óháðu mati, en ekki samkvæmt einhliða ákvörðun þess sem tekur eignina til sín.

Vangaveltur um að sú ríkisstjórn sem sat út janúar 2009 hafi verið með áætlanir um 60-70% afslátt af lánasöfnum sem átti að ganga til einstaklinga og fyrirtækja eru því úr lausu lofti gripnar. Í öllu falli hafði hún engar heimildir til slíkra aðgerða.

Í bráðabirgðastofnefnahagsreikningum sem FME birti 14. nóvember 2008 var talið að verðmæti yfirfærðra eigna viðskiptabankanna væri 2.886 ma.kr. Í verðmati Deloitte sem birt var í apríl 2009 var verðbilið 2.200-1.880 ma.kr. Það verðmæti sem samið var um að lokum á síðari hluta ársins 2009 var 1.760 ma.kr. sem samsvaraði 56% af fyrra eignamati. Hugmyndir um verðmæti eignanna virðast því hafa verið hærri síðari hluta ársins 2008 en samið var um að lokum.

## 3. Útfærsla samninganna tryggir stöðu ríkissjóðs

Fyrir nýju bankana og ríkissjóð var mikilvægt að semja um lágt mat á yfirfærðum eignum til að tryggja rekstur bankanna. Til að ná því markmiði var jafnframt samið um að gömlu bankarnir hefðu þann valkost að yfirtaka eignarhluti í bönkunum (Arion banki og Íslandsbanki) eða um skilyrt skuldabréf sem yrði til ef eignirnar reyndust verðmætari en samið var um (Landsbankinn). Þess var gætt að hin skilyrta aukning næði aldrei til lána til einstaklinga heldur einungis til fyrirtækja þar sem ágreiningur var mikill um rétt verðmat.

Rétt er að taka fram að aldrei hefði samist um hið lága verðmat án nefndra valkosta um eignarhald og skilyrt skuldabréf. Líklegast er að ekki hefði náðst samkomulag án þeirra. Án samkomulags hefði FME væntanlega ekki átt annan valkost en að taka miðgildi verðmats hins óháða aðila en það var 280 ma.kr. hærra en hið umsamda verðmat.

Hinu lága verðmati er ætlað að tryggja arðsemi ríkissjóðs af hlutafjárframlögum sínum og öruggari tryggingu fyrir endurgreiðslu víkjandi lána með auknu eigin fé bankanna.

## 4. Staðfesting samninganna heimiluð af Alþingi í desember 2009

Að athuguðu máli taldi fjármálaráðuneytið þörf á lögfesta skýra og afdráttarlausu heimild fyrir fjármálaráðherra til að staðfesta breytingar á eignarhlutum ríkisins í Íslandsbanka hf., Arion banka hf. og NBI hf. við skilanefndir Glitnis banka hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf. í tengslum við samninga sem gerðir hafa verið um uppgjör vegna yfirtekinna eigna og skulda í kjölfar ákvarðana Fjármálaeftirlitsins frá í október 2008 á grundvelli laga nr. 125/2008.

Í frumvarpinu var mælt fyrir um staðfestingu á þeim ráðstöfunum sem leiddu af samningum fjármálaráðuneytisins f.h. ríkissjóðs og þessara aðila um endurfjármögnun og uppgjör og snerta eignarhald ríkisins í hinum nýju bönkum. Í umræðum á þingi upplýsti fjármálaráðherra m.a. mjög nákvæmlega um það hvernig aðkoma ríkisins er að málinu í formi hlutafjárframlags og víkjandi skuldabréfa.

Frumvarpið var samþykkt eftir skammar umræður með fjórum mótatkvæðum.

## 5. Viðskiptabankar munu veita einstaklingum meiri afslátt af lánum þeirra en samið var um

## **við yfirfærsluna en aukin verðmæti fyrirtækjalána munu bera það uppi.**

Þeir afskriftarsjóðir sem nýju bankarnir fengu til sín með samningunum munu í meginatriðum ganga til viðskiptavina bankanna. Staðan mun vera þannig nú að viðskiptabankarnir munu veita einstaklingum meiri afslátt af lánunum þeirra en samið var um við yfirfærsluna, en að aukin verðmæti fyrirtækjalána muni bera það uppi. Dæmi um slík fyrirtækjalán eru lán til útflutningsfyrirtækja sem ganga betur eftir gengisfellingu krónunnar. Slík þróun getur orðið þess að minnka má viðkomandi afskriftarsjóð en hingað til hefur verið um mjög takmarkaðar fjárhæðir að ræða miðað við heildarstærð afskriftasjóðanna.

Því hefur verið haldið fram að þar sem erlendir kröfuhafar séu eigendur tveggja banka muni þeir ganga hart að viðskiptamönnum sínum og helst setja þá í þrot. Staðreyndin er að gömlu bankarnir munu ætla að selja hluti sína í nýju bönkunum innan fárra ára. Þeim er því nauðsynlegt að byggja upp traustan banka með traustum viðskiptavinahópi. Það er eina leiðin til að tryggja og auka verðmæti þeirra hlutabréfa í nýju bönkunum sem þeir hyggjast selja. Að ganga of hart að viðskiptavinum og hrekja þá frá sér er ekki leiðin til að auka verðmæti eignarhlutarins.

Skuldaaðlögun fjármálageirans í heild þar með talið þeirra banka sem óbeint eru á hendi gömlu bankanna er á grundvelli samkomulags ríkisstjórnar og þessara fyrirtækja ásamt Íbúðalánasjóði og lífeyrissjóðunum. Þær reglur eru samræmdar.

## **6. Matsforsendur breytast með tímanum.**

Verðmætabreytingar sem fram koma á eignum bankanna eftir því sem tímar líða geta átt sér margháttaðar skýringar. Slíkar breytingar þurfa ekki að stafa af því að nýju bankarnir hafi fengið lánasöfnin til sín á mjög lágu verði og ættu því að færa þessa aukningu til viðskiptavinanna í formi aukins afsláttar af útlánunum. Sem dæmi má nefna að hið áháða mat var gert á grundvelli núvirkisáðferða. Íslensku bankarnir eru gerðir upp á sama hátt. Þetta felur meðal annars í sér að lán eru verðmetin á grundvelli framtíðarsjóðflæðis lánsins og ekki höfuðstóls þess eins og það stendur á uppgjörstigi. Þessar framtíðargreiðslur eru síðan færðar til uppgjörstigsins með vöxtum sem taka mið af markaði (greiðslurnar eru núvirtar). Þegar vextir lækka eins og þeir hafa gert á Íslandi síðan haustið 2008 hækkar því að öðru óbreyttu verðmæti lánsins í bókum bankans. Hið sama á raunar við um aðrar eignir með framtíðartekjur eins og til dæmis fasteignir og hlutabréf. Almenn séð skapar vaxtalækkun því betri rekstarkilyrði fyrir banka bæði meðverðmætaukningu eigna en ekki síður lækkun innlánsvaxta. Þannig verða breytingar í umhverfinu sem áhrif hafa á verðmæti lánasafna.

## **7. FME, Seðlabanki og AGS töldu ákjósanlegt fyrir fjármálakerfið að gömlu bankarnir eignuðust nýju bankana.**

Fagaðilar sem komu að samningunum eins og Seðlabanki Íslands, AGS og FME voru sammála um að það myndi minnka áhættu ríkissjóðs og áhættu fyrir fjármálakerfið í heild ef gömlu bankarnir gerðust eignaraðilar í nýju bönkunum. Þannig þyrfti ríkissjóður ekki að skuldsetja sig til hins ýrasta og hefði þá bolmagn til að styðja við fjármálakerfið síðar ef á þyrfti að halda. Ekki var um pólitískan þrýsting að ræða á FME að hálfu ríkisstjórnar um slíkt fyrirkomulag. Þeir aðilar sem komu að málinu voru sammála um bestu lausnir í þessu efni.

Þar sem gömlu bankarnir voru í raun þrotabúi varð þó að finna ásættanlegar lausnir á fyrirkomulagi eignarhaldsins. Eignarhaldsfélög í eigu gömlu bankanna með óháða stjórn að meirihluta til og sterkan fjárhag ásamt öðrum skilyrðum varð sú lausn sem þróuð var af FME til að leysa þennan vanda. Í heildina urðu hlutafjárframlög gömlu bankanna til hinna nýju samtals 135 ma.kr. og skuldsetning ríkisins lægri sem því nemur.

## **8. Niðurstaðan er hagstæð.**

Alls nemur eiginfjárframlag ríkisins til bankanna 135 ma.kr. Upphaflega var gert ráð fyrir að það

yrði 385 ma.kr. og er það því 250 ma.kr. lægra. Auk þess veitir ríkið tveim bönkum víkjandi lán: Arion banka að fjárhæð 30 ma.kr. og Íslandsbanka að fjárhæð 25 ma.kr. til að þeir gætu uppfyllt skilyrði FME um 16% eiginfjárlutfall. Skila þessi lán ríkinu vaxtatekjum. Lánin eru veitt í íslenskum krónum en endurgreidd í evrum. Samtals nemur fjárbinding ríkissjóðs vegna endurreisnar viðskiptabankanna þriggja því 190 ma.kr.

Fyrir fall bankanna í október 2008 hafði Seðlabanki Íslands veitt þeim mikla lausafjárþyrirgreiðslu. Við fall þeirra átti Seðlabankinn því umtalsverðar kröfur á þrotabúin. Hluti af þyrirgreiðslunni var gegn veði í útlánnum Glitnis og Kaupþings, aðallega húsnæðislánnum. Í stað þess að taka til sín lánin og innheimta þau náðist samkomulag um að lánin væru færð frá Seðlabankanum og inn í hina nýju banka, en að á móti gæfu bankarnir út skuldabréf til Seðlabankans með veði í yfirfærðu lánunum. Skuld Arion banka er í mörgum myntum og færir Seðlabankanum gjaldeyrstekjur. Umsamið verðmæti lánanna var samtals 116,9 ma.kr. Um er að ræða skynsamlega lausn á vandamáli sem skapaðist við fall bankanna og er óháð eignarhaldi á nýju bönkunum.

Í samræmi hlutverk sitt veitir Seðlabanki Íslands nýju bönkunum lausafjárþyrirgreiðslu. Til að koma í veg fyrir töp eins og urðu við fall bankanna í október 2008 samþykkir Seðlabankinn nú eingöngu ríkistryggð skuldabréf sem tryggingu fyrir slíkri þyrirgreiðslu. Samhliða hefur FME gert kröfu til bankanna um 20% lausafjárlutfall, þ.e. að laust fé nemi að lágmarki 20% af innlánnum. Við yfirfærslu á innlánnum SPRON til Arion banka og Straums til Íslandsbanka til að tryggja innlánsseigendum aðgang að innstæðum sínum varð því að tryggja að bankarnir hefðu aðgang að ríkisbréfum til að þeir gætu varið sig ef um mikið útstreymi á yfirfærðum innlánnum yrði að ræða og jafnframt uppfyllt kröfur FME um lausafjárlutfall. Þetta fyrirkomulag tengist falli SPRON og Straums og er óháð endurreisn viðskiptabankanna.

Beita má misjöfnum aðferðum við að reikna út sparnað eða ávinning ríkissjóðs af aðkomu þrotabúa gömlu bankanna að fjármögnun hina nýju banka: (1) Upphaflegar áætlanir um framlög til fjármögnunar bankanna hljóðuðu upp á 385 ma.kr., en bein eiginfjárframlög urðu 135 ma.kr. auk 55 ma.kr. víkjandi lána. Munur þar á er því ýmist 250 ma.kr. eða 195 ma.kr. eftir því hvernig reiknað er; (2) ef hins vegar ríkissjóður hefði einn staðið að fjármögnun bankanna, eins og hún reyndist vera á endanum, hefðu framlög ríkisins orðið 156 ma.kr. hærri en þau eru, en það er sú fjárhæð sem þrotabú gömlu bankanna lögðu fram.

Niðurstaðan er því mjög hagstæð fyrir ríkissjóð hvernig sem reiknað er og hefur leit til tugmilljarða lækkunar á vaxtagjöldum ríkissjóðs.