

## Endurskipulagning bankakerfisins

### Yfirlit

Starfið við endurreisn íslenska bankakerfisins eftir hrunið í októberbyrjun felur í sér fimm samhliða verkferla:

1. Gagngert endurmat á eignum og skuldum nýju bankanna við upphaf starfsemi þeirra. Aðferðunum sem notaðar verða við þetta endurmat er ætlað að endurspeglu þau verðmæti sem til langs tíma litið felast í eignum nýju bankanna, en ekki það verð sem fyrir þær fengist við þvingaða sölu við erfiðar markaðsaðstæður.
2. Samskonar endurmat á eignum og skuldum gömlu bankana til viðmiðunar fyrir skilanevndirnar í starfi þeirra fyrir kröfuhafa.
3. Gerð fjárhagsreikninga fyrir hvern nýju bankanna við upphaf starfsemi þeirra í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla.
4. Skilgreining og ákvörðun á fjárhagsskuldbindingum nýju bankanna við gömlu bankana á grunvelli endurmats eigna þeirra og skulda og efnahagsreikninga við upphaf starfseminnar.
5. Endurskoðun regluumhverfis og framkvæmdar bankaeftirlits til þess að efla viðbúnað við hugsanlegum fjármálakreppum í framtíðinni.

### 1. Bakgrunnur endurskipulagningarinnar

1.1. Á liðnu vori og fram á sumar lifði enn von um að það versta væri afstaðið í fjármálakreppunni sem hófst ári fyrir með vandamálum vegna undirmáslána sem upprunnin voru á bandaríska húsnæðislánamarkaðnum. Því miður brugðust þessar vonir. Kreppan hardnaði eftir því sem á árið leið og þegar komið var fram á haust var allt hið alþjóðlega fjármálakerfi undirlagt af verstu fjármála- og bankakreppu sem yfir heiminn hefur gengið frá því á tímum kreppunnar miklu við upphaf fjórða áratugar síðustu aldar. Fylgifiskur fjármálakreppunnar var að bankar treystu sér ekki til þess að eiga lánsviðskipti við aðra banka og allra síst milli landa. Lausafjárskortur í bankakerfinu varð stöðugt alvarlegri, fjármagnskostnaður stórhækkaði, og nánast tók fyrir aðgang íslenskra banka að alþjóðlegum lánamarkaði.

1.2. Þessi framvinda hafði skelfilegar afleiðingar fyrir íslenska fjármálakerfið og fyrir þjóðarbúskapinn. Vegna þess hversu skuldsettir íslenskir bankar voru og háðir aðgangi að alþjóðlegum lánamörkuðum til þess að endurfjármagna sig varð alþjóðalánsfjárkreppan þess valdandi að þrjár stærstu bankar landsins hrundu í byrjun október, þótt eiginfjárhlutföll þeirra, lausfjárstaða og arðsemi væru fram að því viðunandi, mæld á venjulega mælikvarða.

Bankarnir þrjár réðu fyrir 85% af bankakerfi landsins. Alþjóðlega lánsfjárkreppan og uppnámið í fjármagnsviðskiptum milli landa urðu þess valdandi að í einni svipan var bankakerfi landsins og kerfi alþjóðlegra greiðsluviðskipta að mestu leyti gert óvirkt af þeim fjárhagslega fellibyl sem nú gengur yfir heiminn.

1.3. Fyrsta og brýnasta verkefni íslenskra stjórnvalda eftir bankahrunið var að endurreisa starfhæft bankakerfi og freista þess að tryggja stöðugleika gjaldmiðilsins. Þetta eru markmið þeirrar víðtæku efnahagsáætlunar sem ríkisstjórnin hefur samið í samráði við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og er undirstaða lánveitingar frá sjóðnum til Íslands, sem ákveðin var 19. nóvember. Endurskipulagning bankakerfisins er snar þáttur í þessari áætlun.

1.4. Vinnan við endurreisn bankakerfisins er samræmd af nefnd sem í sitja fulltrúar frá forsætisráðuneyti, Fjármálaeftirliti, Seðlabanka, fjármálaráðuneyti, utanríkisráðuneyti og viðskiptaráðuneyti. Formaður nefndarinnar er skipaður af forsætisráðherra.

## **2. Aðgerðir – þegar framkvæmdar og ákveðnar**

2.1. Með lögum nr. 125/2008, sem samþykkt voru 6. október 2008, veitti Alþingi fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, heimild til þess að reiða fram fjármagn til þess að stofna nýtt fjármálafyrirtæki, eða yfirtaka fjármálafyrirtæki eða þrotabú þess í heild eða að hluta, við þær sérstöku og erfiðu aðstæður sem nú ríkja á fjármálamarkaði vegna hinnar alþjóðlegu lánsfjárcreppu. Neyðarlögin veittu einnig Fjármálaeftirlitinu (FME) víðtækar heimildir til þess að grípa inn í starfsemi banka í fjárhagserfiðleikum við þær sérstöku aðstæður sem nú eru uppi á fjármálamörkuðum.

2.2. Ákvæðum hinna nýju laga var beitt án tafar. Fjármálaráðuneytið stofnaði í október þrjú nýja banka í eigu ríkissjóðs. Þegar bankaráð stærstu bankanna þriggja höfðu komist að þeirri niðurstöðu á fyrstu dögum októbermánaðar að þeim væri ókleift að halda rekstri þeirra áfram og óskuðu eftir því að FME tæki yfir stjórn þeirra, ákvað FME að verða við þeirri ósk til þess að tryggja áframhaldandi innlenda bankastarfsemi og öryggi innstæðna í bönkum á Íslandi. Það var jafnframt talið mikilvægt að draga úr umfangi íslenska bankakerfisins þannig að það yrði í betra samræmi við stærð hagkerfisins.

2.3. Til þess að ná þessum markmiðum var hverjum bankanna þriggja skipt upp í nýjan banka og gamlan banka. Nýju bankarnir tóku í meginatriðum yfir innlenda bankastarfsemi: Bankareikningar í útibúum á Íslandi voru í einu lagi fluttir yfir til nýju bankanna. Innstæður og yfirdráttarskuldir færðust án hnökra úr þeim bönkum sem voru við að stöðvast. Jafnframt voru önnur útlán íslensku útibúanna færð yfir sem og fasteignir og búnaður sem tengdist starfseminni hér á landi. Nýju bankarnir þrír voru tafarlaust afhentir nýjum fjármálafyrirtækjum – bönkum – í eigu ríkissjóðs sem stofnuð voru á sama tíma. Innan gömlu bankanna héldust þær eignir og skuldir sem eftir stóðu þegar nýju bankarnir höfðu verið klofnir frá þeim. Innan þeirra eru því m.a. viðskipti erlendra útibúa og dótturfélaga, sem aðallega voru fjármögnum með útgáfu skuldabréfa og erlendum innlánnum, en bankarnir þrír sem yfirteknir voru ráku mörg útibú og dótturfélög erlendis, aðallega í nokkrum Evrópulöndum. Allir afleiðusamningar voru ennfremur skildir eftir í gömlu bönkunum.

2.4. Ríkisstjórnin – hinn nýi eigandi – skipaði bankaráð fyrir hvern hinna nýju banka, sem svo réðu þeim bankastjóra. FME skipaði skilanefndir til þess að taka við öllum heimildum og skyldum bankaráðanna/bankastjórnanna í gömlu bönkunum og fara með umsjón með allri meðferð eigna þeirra í því skyni að varðveita verðgildi þeirra sem best.

2.5. FME með aðstoð endurskoðenda frá þremur af fremstu alþjóðlegu endurskoðunarfyrtækjunum (Deloitte, KPMG og PwC) setti strax í byrjun október upp stofnefnahagsreikning til bráðabirgða fyrir hvern hinna nýju banka. Í þessu mati, sem framkvæma varð með hraði, voru gerðar til bráðabirgða varúðarafskriftir til þess að færa virði útistandandi lána til samræmis við væntanlegt markaðsvirði þeirra.

2.6. FME hefur gert samning við óháðan, alþjóðlegan matsaðila um gagnert endurmat á eignum og skuldum nýju bankanna. Endurmatinu skal lokið í lok janúar 2009. FME hefur ráðið hið virta alþjóðlega fjármálaráðgjafarfyrtæki, Oliver Wyman, til þess að hafa umsjón með og annast þetta endurmat. Aðferðunum, sem notaðar verða við matið, er ætlað að endurspeglu þau verðmæti sem til langs tíma litið felast í eignum nýju bankanna, en ekki það verð sem fyrir þær fengist við þvingaða sölu við erfiðar markaðsaðstæður. Lánardrottnum bankanna verður gefinn kostur á að kynna sér áformaðar matsaðferðir og koma með ábendingar varðandi þær meðan þær eru enn á mótunarstigi. Aðferðirnar verða fullmótaðar í desember 2008.

2.7. FME hefur einnig samið við Oliver Wyman um að gera samskonar mat á gömlu bönkunum. Tilgangur þessa mats er aðeins að setja viðmiðunarramma fyrir starf skilaneftndanna fyrir kröfuhafa. Skilaneftndir gömlu bankanna hafa ráðið sér alþjóðlega ráðgjafa til þess að skipuleggja samskipti við kröfuhafa.

2.8. Ríkisendurskoðun mun ráða alþjóðleg endurskoðunarfyrtæki til þess að aðstoða stjórnendur nýju bankanna þriggja við gerð fjárhagsreikninga fyrir þá í samræmi við alþjóðlega reikiningsskilastaðla, IFRS, þar er með talin skilgreining fjárhæða fjárhagsskuldbindinganna sem greinir í 2.9. hér að neðan. Þessir IFRS fjárhagsreikningar verða undirstaða fyrir áframhaldandi starfsemi nýju bankanna.

2.9. Fjárhagslegar skuldbindingar um greiðslu frá nýju bönkunum til gömlu bankanna til endurgjalds fyrir þá nettó-yfirfærslu eigna sem ákveðin var í gagnstæða átt þegar nýju bankarnir voru stofnaðir, verða skilgreindar og ákveðnar. Þetta er vandasamt og flókið verkefni sem m.a. þarf að vinna í samráði við kröfuhafa gömlu bankanna. Jafnframt er ljóst að margskonar lausnir koma til greina í þessu efni.

2.10. Þegar endurskoðaðir stofnefnahagsreikningar fyrir nýju bankana hafa verið staðfestir er ríkisstjórnin reiðubúin til þess að leggja þeim til eigið fé þannig að eiginfjárlutfall (CAD) þeirra verði a.m.k. 10%. Heildarfjárhæð nýs hlutafjár handa nýju bönkunum þremur er talin munu nema 385 milljörðum króna á grundvelli stofnefnahagsreikninga sem ákveðnir voru til bráðabirgða við stofnun þeirra. Hlutaféð verður reitt af hendi fyrir lok febrúar 2009 í formi markaðshæfra ríkisskuldabréfa sem gefin eru út á markaðskjörum

2.11. Á næstu mánuðum hyggst ríkisstjórnin endurskoða regluumgjörð og framkvæmd bankaeftirlits til að efla viðbúnað gegn hugsanlegum fjármálakreppum í framtíðinni. Ríkisstjórnin hefur ráðið reyndan, erlendan bankaeftirlitsmann, Kaarlo Jännäri, fv. forstjóra Fjármálaeftirlits Finnlands, með fjölbreytta reynslu, bæði í sínu heimalandi og á alþjóðavettvangi, til þess að fara yfir regluverkið og starfshætti við bankaeftirlit og gera tillögur um nauðsynlegar breytingar. Þessi ráðgjafi mun einkum beina sjónum að reglum um lausafjárstýringu, lán til tengdra aðila, stórar einstakar áhættur, krosseignatengsl og hæfi og hagsmunalegt sjálfstæði eigenda og stjórnenda bankanna. Úttekt þessi, sem gerð verður opinber, skal liggja fyrir í lok mars 2009.