

Tillaga til þingsályktunar

um endurreisn íslensku bankanna.

Flm.: Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Birkir Jón Jónsson, Eygló Harðardóttir, Guðmundur Steingrímsson, Gunnar Bragi Sveinsson, Höskuldur Þór Þórhallsson, Sigurður Ingi Jóhannsson, Sív Friðleifsdóttir, Vigdís Hauksdóttir.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að grípa til eftirfarandi ráðstafana í því skyni að endurreisa íslensku bankana:

- Styrkja efnahag nýju bankanna með því að miða stærð þeirra við innlend innlán, en ekki útlán og skilja þannig verstu innlendu útlánin eftir í gömlu bönkunum.
- Nýta endurskipulagningu bankanna til að hverfa frá verðtryggingu útlána og gjaldeyrishöftum.
- Móta ríkinu kröfuhafastefnu sem og eigendastefnu vegna bankanna.
- Fá láns hæfismat á nýju bankana frá matsfyrirtækjum áður en gengið verður frá skiptingunni.

Greinargerð.

Endurreisn bankanna er mikilvægasta efnahagsmál þjóðarinnar. Við endurreisnina verður að lágmarka kostnað ríkisins, styrkja efnahag bankanna og tryggja íslenskum fyrirtækjum aðgang að fjármagni.

Við fall og yfirtöku íslenska ríkisins á Glitni, Landsbanka Íslands og Kaupþingi var mikil áhersla lögð á að endurreisa bankana hratt og vel. Endurreisn íslenska bankakerfisins var einn af lykilþáttunum í samningi íslenska ríkisins við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og áttu íslensk stjórnvöld að hafa lokið uppgjöri við kröfuhafana og lagt nýju bönkunum til nýtt eigið fé fyrir lok febrúar 2009.

Síðan eru liðnir tæpir fimm mánuðir og enn hefur uppskiptingunni verið frestað, nú til 17. júlí nk.

Í október 2008 lagði Fjármálaeftirlitið (FME) til að stærð nýju bankanna skyldi miðast við innlendar eignir. Eignir yrðu þannig um 2.500 milljarðar kr. (áður en ríkið leggur fram eigið fé) og innlán upp á um 1.300 milljarða kr. Um mitt ár 2008 voru innlendar eignir gömlu bankanna þriggja metnar á 5.000 milljarða kr., þar af einungis 3.000 milljarðar kr. í íslenskum krónum. Áætlað var að eignir yrðu keyptar á 50% af bókfærðu verði, en niðurstöður verðmats Deloitte/Oliver Wyman frá 15. apríl 2009 hefur enn ekki verið kynnt fyrir þingi og þjóð. Nýju bankarnir áttu svo að gefa út skuldabréf til þeirra gömlu fyrir 1.200 milljarða kr., eða mismuninn á yfirteknum eignum (2.500 milljörðum kr.) og innlánskuldum (1.300 milljörðum kr.). Á fjárlögum er gert ráð fyrir því að eiginfjárframlag ríkisins til nýju bankanna verði 385 milljarðar kr.

Á kynningarfundum um endurreisn bankanna 6. júlí sl. var haft eftir forstjóra FME að nýju bankarnir yrðu minni og ríkið ætlaði að leggja þeim til eigið fé upp á 280 milljarða kr. með eiginfjárhlutfall upp á 16% af eignum. Samkvæmt því yrði efnahagsreikningur bankanna 1.750 milljarðar kr. og skuldabréfin sem gefin yrðu út til gömlu bankanna 170 milljarðar kr.

(ef innstæður eru 1.300 milljarðar kr.). Þrátt fyrir að bankarnir verði minni er ekki ljóst hvort það er vegna þess að minni eignir verði færðar yfir eða sömu eignir á lægra verði. Hins vegar bendir ekkert til að aðferðafræðinni verði breytt.

Miklir annmarkar á hugmyndafræðinni.

Ósannjarnt er að gagnrýna stjórnvöld fyrir ákvarðanir sem teknar voru í tímaþröng og við erfiðar aðstæður í október. Annmarkar koma þó í ljós við nánari athugun:

- *Of stórir og lág meðalgæði.* Stærð nýju bankanna getur leitt til mikils útlánataps sem mun þá falla á ríkið. Stór lánasöfn hafa einnig lág meðalgæði, en talið er að 60–80% af lánum bankanna gætu verið í misjafnlega miklum vanskilum. Slíkir bankar geta aldrei átt eðlileg viðskipti. Sú staðreynd að innan hvers banka er sérstakt eignaumsýslufélag til að vinna úr lánum er skýrt merki um óheilbriggt bankakerfi.
- *Illa samstilltir.* Nýju bankarnir eru illa samstilltir á eigna- og skuldahliðinni með gjald-eyris- og verðbólgu-samsetningu. Þess vegna fá þeir ekki hátt lánsþæfismat og verða seint einkavæddir.
- *Mikil áhætta Seðlabankans.* Á meðan bankarnir eru sligaðir af vanskilalánum verður áhætta Seðlabankans í viðskiptum við þá mikil og peningastefna hans óskilvirk.
- *Geta illa þjónað fyrirtækjum.* Bankarnir munu eiga erfitt með að lána fyrirtækjum landsins.
- *Miklir hagsmunaárekstrar.* Hagsmunaárekstrar verða miklir hjá ríkinu. Ríkið er hluthafi í nýju bönkunum og kröfuhafi í gömlu bönkunum. Gömlu bankarnir eiga svo kröfur á nýju bankana og þar sem ríkið mun leggja þessar kröfur á gömlu bankana sem hluta af eiginfjárframlagi sínu til þeirra munu nýju bankarnir einnig vera kröfuhafar í nýju bönkunum.

Fari endurskipulagningin úrskaiðis er hætta á að við endum aftur á byrjunarreit og ríkið þurfi að leggja bönkunum til meira eigið fé. Hugmyndir Fjármálaeftirlitsins um að hugsanlega verði settur 105 milljarða kr. varasjóður til hliðar vegna hattu á lausafjárskorti og herra útlánatapi endurspegla hina miklu annmarka á núverandi hugmyndafræði við endurreisn bankanna.

Aðstæður líkjast Asíukreppunni.

Því miður hefur verið litið of mikið til reynslu Norðurlandþjóðanna vegna bankakreppu Svíþjóðar og Finnlands í upphafi síðasta áratugar, en ætla má að íslenska bankahrúnið sé fimm til tífalt stærra en bankakreppan í fyrrgreindum löndum. Aðstæður hér á landi líkjast mun meira bankakreppunni í Asíu á árunum 1997–1999 hvað varðar gengishrap, stýrivaxtastig, skuldatryggingaálag og erlenda skuldsetningu fyrirtækja og þá ber þess að geta að afar fáir bankar í Asíu urðu gjaldþrota.

Sem dæmi má nefna að í Indónesíu var hlutfall vanskilalána 76% og endurheimtuhlutfall lána 28% og í Kóreu var hlutfall vanskilalána 30% og voru 55% endurheimt. Í Svíþjóð var hlutfall vanskilalána 7% og heimturnar 74% og í Finnland var hlutfall vanskilalána 5% og heimturnar 54%. Verði hlutfall vanskilalána jafnhátt á Íslandi og það var í Indónesíu, og endurheimtur lána jafn lágur, yrði gríðarlegt tap á rekstri bankanna og ríkið þyrfti að leggja þeim enn meira eigið fé.

Stærð miðist við innlán, ekki útlán.

Flutningsmenn telja að enn sé tími til endurbóta á upprunalegu aðferðafræðinni við stofnun nýju bankanna. Til þess að svo geti orðið verða nýju bankarnir að vera minni. Því er lagt til að nýju bankarnir kaupi aðeins bestu eignir gömlu bankanna, sem næmi innstæðum, eða

fyrir 1.300 milljarða kr. í stað 1.750–2.500 milljarða kr. áður og gæfu ekki út nein skuldabréf til gömlu bankanna.

Stærð bankakerfisins væri þá líkara því sem er hjá nágrannaþjóðum okkar, sérstaklega Noregi. Hlutfjárframlag ríkisins yrði minna eða um 248 milljarðar kr. í stað þeirra 385 milljarða kr. sem eru á fjárlögum ef áfram er miðað við 16% eiginfjárframlag ríkisins. Með betra lánasafni er vel mögulegt að hafa eiginfjárframlagið töluvert lægra, eða frá 113 milljörðum kr. (8%) til 248 milljarða kr. (16%). Slíkir bankar fengju betra láns hæfismat og þá yrði auðveldara að einkavæða þá. Fjárhagsleg áhætta ríkissjóðs sem hluthafa og Seðlabanka, sem mótaðila á millibankamarkaði, minnkar einnig. Erlendir kröfuhafar hefðu hugsanlega meiri áhuga á að eignast slíkan banka. Þessir bankar þyrftu ekki að stofna eignaumsýslufélög til að sýsla með vanskilalán þar sem vanskilalánin yrðu að mestu skilin eftir í gömlu bönkunum.

Þannig félli kostnaður við nauðsynlega niðurfærslu lána ekki á þjóðarbúið heldur þá erlendu banka og skuldabréfasjóði sem fjármögnuðu bankana. Með þessu gætu nýju bankarnir samt tekið yfir skuldir í lykilatvinnugreinum landsins, svo sem sjávarútvegsins, og leitt fjárhagslega endurskipulagningu þeirra.

Ríkið móti kröfuhafastefnu sem og eigendastefnu.

Ríkið hefur ferns konar hagsmuni vegna falls og endurreisnar bankanna:

1. sem stjórnvald,
2. sem hluthafi í nýju bönkunum,
3. sem forgangskröfuhafi í þá gömlu í gegnum Tryggingarsjóð innstæðueigenda (að mestu leyti í Landsbankann vegna Icesave),
4. sem venjulegur kröfuhafi (eins og erlendir bankar) í gegnum Seðlabanka (í formi markaðsbréfa o.fl.).

Gera má ráð fyrir því að fjárhagslegir hagsmunir ríkisins sem kröfuhafa í þrotabú gömlu bankanna séu þrisvar til fjórum sinnum meiri heldur en sem hluthafa í nýju bönkunum. Forgangskröfur vegna Icesave nema um 700 milljörðum kr. og útistandandi veðlán Seðlabanka um 520 milljörðum kr. (samkvæmt síðustu árskýrslu Seðlabankans). Til samanburðar er nú gert ráð fyrir að eiginfjárframlag til bankanna verði á bilinu 280 til 385 milljarðar kr.

Mikilvægt er að ríkið útbúi heildaráætlun út frá þessum hagsmunum og endurreisi bankana án þess að setja ríkissjóð í þrot. Þessir hagsmunaárekstrar koma greinilega í ljós í tilfelli gamla Landsbankans þar sem ríkið situr beggja vegna borðs. Þar hefur ríkið mikilla hagsmuna að gæta að eignir nýja bankans verði rétt metnar og ekki of hátt. Jafnframt hefur ríkið enn meiri hagsmuni af því að nýi bankinn greiði sem mest fyrir eignirnar til gamla Landsbankans svo að sem mestir fjármunir verði í þrotabúi bankans til að greiða kröfur vegna Icesave-lánsins. Hluti af þessum hagsmunaárekstrum hyrfi einfaldlega ef aðeins væri miðað við innlán við stofnun nýju bankanna þar sem ekki yrði nauðsynlegt að gefa út skuldabréf frá nýju bönkunum til gömlu bankanna.

Hverfa frá verðtryggingu lána og gjaldeyrishöftum.

Einnig mætti nota endurskipulagninguna til að draga úr verðtryggingu lána og gjaldeyrishöftum. Nýju bankarnir eiga verðtryggðar eignir umfram skuldir. Þetta er ekki síst vegna þess að verðtryggð útlán til heimila færðust frá gömlu bönkunum yfir í þá nýju. Til að rétta af þetta misræmi í efnahagsreikningum nýju bankanna er hægt að skuldbreyta verðtryggðum útlánum í óverðtryggð lán. Þannig er dregið úr verðtryggingu. Fyrir Alþingi liggur einnig frumvarp um að ríkið og ríkisstofnanir hætti að gefa út verðtryggð skuldabréf nema í

algjörum undantekningartilfellum og er það skoðun flutningsmanna að þessi þingsályktunartillaga styðji það frumvarp og markmið um að hverfa frá verðtryggingu á Íslandi.

Vegna jöklabréfanna er stór hluti innstæðna í eigu erlendra aðila. Margar ástæður eru fyrir nýju bankana að taka þær ekki yfir. Þeim fylgja hugsanlega vanskilalán og of dýrt er fyrir bankana að greiða háa vexti af þeim ef þeir geta ekki lánað þær út á betri kjörum. Með því að skilja þær eftir í gömlu bönkunum er hægt að festa þær þangað til greiðslustöðvun lýkur í lok næsta árs. Þannig mundi þrýstingur á krónuna minnka, eftirspurn eftir ríkisskuldabréfum aukast og skilyrði til vaxtalækkunar myndast.

Hagsmunir fyrirtækjanna og láns hæfismat.

Samkvæmt þessum tillögum mun hluti lána íslenskra fyrirtækja verða eftir í gömlu bönkunum og erlendir kröfuhafar eignast þau. Þar sem virði fyrirtækja í rekstri er alltaf meira fyrir kröfuhafa en endursöluverð eigna þeirra þarf ekki að óttast að hagur íslenskra fyrirtækja versni við að lán þeirra fari í hendur erlendra banka.

Flutningsmenn telja að reyndin verði þvert á móti. Mun líklegra sé að aðgangur íslenskra fyrirtækja að erlendu fjármagni verði betri ef þau eru að hluta til í eigu erlendra aðila. Hagur nýrra eigenda lánanna fælist í því að gera fyrirtækjum kleift að greiða af lánnum og hámarka þannig endurheimtur. Ef áfram er unnið eftir núverandi hugmyndafræði er hætt á að lágt láns hæfismat íslenska ríkisins (vegna Icesave og annarrar skuldasöfnunar) muni hefta aðgang íslenskra fyrirtækja að erlendu lánsfjármagni og að láns hæfismat nýju bankanna verði svo lágt að þeim muni reynast erfitt að fá erlent lánsfjármagn.

Ríkisstjórnin þarf að fá trúnaðarláns hæfismat alþjóðlegu matsfyrirtækjanna Moody's, Standard & Poor's og Fitch fyrir nýju bankana áður en eignir og skuldir verða færðar yfir í þá til að meta láns hæfi þeirra og möguleika á að hér risi sterkt bankakerfi.

Óviðunandi er að Fjármálaeftirlitið, með aðstoð Seðlabankans, meti sjálft áhættu eigin aðferðarfræði við endurskipulagningu bankakerfisins.

Endurheimtur fjármuna og eigna.

Erlendir kröfuhafar munu bera stóran hluta af afskriftum skulda íslenskra fyrirtækja. Sem fagfjárfestar eiga þeir líka að gera það frekar en íslenskir skattborgarar. Þeir voru oft varaðir við íslensku bönkunum en lánuðu þeim samt á betri kjörum en þeir hefðu átt að fá, sé mið tekið af álagi á skuldatryggingamarkaði.

Íslenskur almenningur ber hins vegar siðferðislega skyldu gagnvart þeim. Ekki er vitað hvort eignum hefur verið skotið undan en Íslandi ber að gera allt til að endurheimta þær og færa réttmætum eigendum. Ekki er nóg að fá hingað franskan saksóknara og litla norska lögfræðistofu í aukavinnu nokkra daga í mánuði. Íslensk stjórnvöld verða að fá her alþjóðlegra sérfræðinga í að endurheimta þá fjármuni sem hugsanlega hefur verið skotið undan, eins og t.d. aðila sem eltu uppi eignir Saddams Husseins og Ferdinands Marcos á sínum tíma.

Setja verður fullan kraft í að endurheimta þessa fjármuni og því er lagt til að ríkisstjórn Íslands beiti sér því fyrir að bestu sérfræðingar á þessu svið verði fengnir til verksins í fullu starfi.