



18. júní 2012
SI-84754

Utanríkisráðuneytið
Rauðarárstíg 25
150 Reykjavík

Efni: Svar við fyrirspurn í tilefni af greinargerð Framkvæmdastjórnar ESB til EFTA-dómstólsins í máli nr. E-16/11 (ESA og Framkvæmdastjórn ESB gegn Íslandi).

Vísað er til bréfs ráðuneytisins, dags. 6. júní 2012, þar sem óskað er eftir umsögn og mati Seðlabanka Íslands á því hvort og þá hvernig hinir nýju bankar, sem settir voru á laggirnar eftir efnahagshrunið, hefðu getað fjármagnað skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Er það í tilefni af fullyrðingu í greinargerð framkvæmdastjórnarinnar í máli EFTA-dómstólsins nr. E-16/11.

Seðlabankinn er þeirrar skoðunar að fullyrðing sú sem um ræðir, um að hið nýja og trausta bankakerfi („... *new and financially sound banks...*“) hefði getað axlað þær skuldbindingar sem vísað er til, sé röng vegna þess að þær skuldbindingar hefðu gert bankakerfið óstarfhæft, en ómögulegt hefði verið að bregðast við því.

Umsögn þessi skiptist í tvo þætti. Í fyrsta lagi er skoðað hvort stjórnvöld hefðu formlega séð getað tekið á málum eins og lagt er upp með í fullyrðingunni sem um ræðir. Í öðru lagi er lagt mat á það hvort mögulegt hefði verið að veita nauðsynlega fjármuni á þeim tíma sem atvik áttu sér stað.

Við skoðun á fyrra atriðinu ber í fyrsta lagi að líta til þess að við stofnun nýju bankanna fór fram mat óháðs aðila á eignum og skuldum sem fluttar voru í þá. Fjármálaeftirlitið gerði einnig kröfur um lágmark eiginfjárhlutfalls, lausafjárkröfur auk þess sem nýju bankarnir þurftu að uppfylla viss skilyrði um áhættustýringu, stjórnarhætti o.fl. Meðal þeirra skilyrða sem Fjármálaeftirlitið setti var 16% eiginfjárhlutfall, þar af 12% sem samanstóð af eiginfjárþætti A.

Þessi undirbúningur fór fram á árinu 2009. Efnahagsreikningar nýju bankanna voru ekki komnir í endanlegt horf fyrr en á seinni hluta árs 2009 og efnahagsreikningur Landsbankans var ekki tilbúinn fyrr en í desember 2009. Í september 2009 höfðu þrotabú gömlu bankanna enn ekki ákveðið hvort þeir myndu nýta kauprétti í nýju bönkunum.

Samkvæmt efnahagsreikningum nýju bankanna í árslok 2009 voru eignir þeirra 2.536 ma.kr. og eigið fé þeirra nam 340 mö.kr.



Skuldbindingar tryggingarsjóðsins vegna innstæðna í útibúum Landsbankans í Hollandi og Bretlandi námu, skv. forsendum í bréfi utanríkisráðuneytisins, krónugreiðslu að fjárhæð um 707 ma. kr., eða um 28% af heildareignum bankanna. Því er ljóst að ef þeim hefði verið gert að greiða skuldbindingar tryggingarsjóðsins hefði skilyrði fyrir starfsleyfi ekki verið fyrir hendi enda skuldbindingin meira en tvöfalt eigið fé bankanna. Augljóslega hefði eiginfjárstaða bankanna orðið svo veik að það hefði komið í veg fyrir lántökur þeirra eða aukið eiginfjárframlag.

Meirihluti eigna bankanna var í íslenskum krónum. Virkur gjaldeyrisjöfnuður var tæplega 90 ma.kr. í lok árs 2009 eða tæplega 25% af eiginfjárgrunni bankanna. Af því má vera ljóst að ekki voru til staðar erlendar eignir sem bankarnir hefðu getað selt fyrir krónur svo unnt væri að fjármagna tryggingarsjóðinn.

Lausafjárstaða nýju bankanna þriggja skv. reglum Seðlabankans var um 300 ma.kr. í lok september 2009. Kröfur um laust fé voru hins vegar auknar þar sem vitað var m.a. að mikil óvissa ríkti um eignasafnið og eftir var að færa niður vissar kröfur. Einnig var vitað að mikill hluti innlána þurfti að vera til reiðu þar sem stórir innstæðueigendur voru aðeins með innlán til skamms tíma. Því var um að ræða töluvert lægri fjárhæð sem mátti telja til lauss fjár.

Seðlabanki Íslands hefur undir höndum svar Fjármálaeftirlitsins um hið sama, dags. 11. júní 2012. Að teknu tilliti til þess sem hér hefur verið sagt vill Seðlabankinn að öðru leyti taka undir það sem fram kemur í svari Fjármálaeftirlitsins.

Það er því mat Seðlabankans, að þær aðgerðir sem lagðar eru til í fullyrðingunni hefðu þurrkað algerlega upp allt laust fé og eigið fé hinna nýju banka, og kallað á aukna fjármögnun, sem ekki var fyrir hendi. Því verður að telja að fjármögnunin sem um ræðir, þ.e. að safna fjárhæðum að jafnvirði annars vegar 1,322 milljarði evra og hins vegar 2,254 milljörðum breskra punda, í íslenskum krónum, hafi verið með öllu ómöguleg á þeim tíma sem atvik áttu sér stað.

Sem fyrr segir nam skuldbinding tryggingarsjóðsins vegna innstæðna í útibúum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi 707 milljörðum íslenskra króna þegar atvik gerðust. Til samanburðar má nefna að fjárhæðin nam 47% af vergri landsframleiðslu Íslands árið 2009. Til samanburðar námu 47% af vergri landsframleiðslu evrusvæðisins árið 2009 4.160 milljörðum evra og samsvarandi hlutfall af landsframleiðslu Bretlands nam 3.700 milljörðum punda.



Því má vera ljóst að fjármögnun af þeirri stærðargráðu hefði verið nýju bönkunum með öllu ómöguleg og á það líklega við um hvaða banka sem er. Rétt er að hafa í huga að hinir nýju bankar höfðu ekkert lánstraust. Aðgengi þeirra að erlendum lánamörkuðum var ekkert og er raunar enn hverfandi. Sem dæmi má nefna þá lauk einn af nýju bönkunum, Arion banki hf., í maí sl. við skuldabréfaútboð, með sértryggðum skuldabréfum, þar sem seld voru skuldabréf til fagfjárfesta fyrir 1,22 milljarð íslenskra króna. Ljóst má vera að stærð slíks útboðs sem er á færi nýju bankanna, jafnvel þremur árum eftir að atburðir áttu sér stað, er hverfandi í samanburði við þá fjárhæð sem rætt er um í fullyrðingunni sem hér um ræðir. Enginn annar íslenskur banki hefur reynt slíkt skuldabréfaútboð á þeim tíma sem liðinn er frá efnahagshruninu.

Einhver kynni að álykta sem svo að ríkið, sem stór eða eini eigandi nýju bankanna, hefði getað komið þeim til aðstoðar. Tvennt hefði komið til greina. Annars vegar fjármögnun innanlands með skuldabréfaútboðum ríkissjóðs. Telja verður að þær stærðir sem hér um ræðir hefðu verið svo háar að slíkt hefði verið með öllu ómögulegt. Líta verður til þess að á þessum tíma ríkti mikil óvissa um kostnað hins opinbera af fjármálahruninu. Horfur voru á að skuldir hins opinbera gætu farið umtalsvert yfir 100% af landsframleiðslu, að Icesave-skuldbindingunni frátalinni. Aukin skuldabréfaútgáfa ríkissjóðs, sem nauðsynleg var m.a. vegna stofnunar bankanna, var talin við mörk hins mögulega. Lántaka ríkissjóðs umtalsvert umfram það hefði teflt sjálfbærni skuldastöðu ríkissjóðs í tvísýnu og þeim markmiðum um halla á ríkissjóði sem var hluti af efnahagsáætlun stjórnvalda í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn.

Erlendir lánsfjármarkaðir voru lokaðir ríkissjóði, meðal annars vegna Icesave deilunnar og aðgerða breskra stjórnvalda (e. freezing order). Voru aðgerðir breskra stjórnvalda sérstaklega þungbærar, og áttu sinn þátt í því að íslenska ríkinu buðust einungis tvíhliða lán frá Norðurlöndunum og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, sem skilyrt voru við það að þeir fjármunir yrðu *ekki* notaðir til greiðslu á því sem tryggingarsjóðurinn var krafinn um. Raunar má benda á, að lánamarkaðir voru því sem næst lokaðir íslenska ríkinu alveg frá ársbyrjun 2008, og það þó lánshæfismat hafi á þeim tíma verið afar hátt, en það mat átti svo eftir að hríðfalla í kjölfar efnahagshrunsins. Alþjóðlegir lánamarkaðir voru því ekki einungis algerlega lokaðir íslenska ríkinu, í öllum hefðbundnum skilningi, heldur átti það enn frekar við um íslenska bankakerfið.

Þótt ríkissjóði tækist um síðir að ljúka við útboð á erlendum fjármálamörkum, sem reyndar var stærsta útgáfa ríkissjóðs síðan árið 2006, var fjárhæð þeirrar útgáfu ekki nálægt því að brúa það bil sem fullyrðingin lýtur að. Tilgangur útgáfunnar þá var einkum sá, að lengja í fjármögnun ríkissjóðs, í því skyni að styrkja gjaldeyrisforða landsins



fyrir verulegar endurgreiðslur af erlendum lánum síðla árs 2011, og byggja upp traust á greiðslugetu sjóðsins á erlendum mörkuðum. Stærri lántaka í öðrum tilgangi hefði með öllu eyðilegt möguleika ríkissjóðs til þess að öðlast varanlegan aðgang að erlendu lánsfé.

Þá sýna ofangreindar staðreyndir glögglega að fullkomlega óraunsætt er að tryggingarsjóðurinn hefði sjálfur getað fjármagnað sig á þeim tíma þegar atvik gerðust. Möguleikar hans hefðu í besta falli getað orðið svipaðir og íslenska ríkisins, með ábyrgð þess, eða íslenskra banka á þessum tíma.

Vegna þess sem að framan er rakið er Seðlabankinn þeirrar skoðunar að sú fullyrðing sem vísað er til í bréfi ráðuneytisins, og sem leitað er umsagnar um, sé í öllum meginatriðum röng, vegna þess að þær skuldbindingar sem leitt hefðu af því að bregðast við með þeim hætti sem fullyrðingin kveður á um hefðu ekki aðeins gert hið nýja bankakerfi óstarfhæft, heldur hefði verið ógerlegt að koma því á fót undir þeim kvöðum sem fullyrðingin gerir ráð fyrir.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Arnór Sighvatsson
aðstoðarbankastjóri

Ragnar Á. Sigurðarson hdl.
staðgengill aðallögfræðings