

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 136/931*  
*komudagur 24.2.2009*

**Nefnd um endurreisn fjármálakerfisins**

05.02.2009  
SI-47921

# **Starfsáætlun**

## **Nr. 1**

## **Efnisyfirlit**

Inngangur .....	3
Hlutverk og ábyrgð Samræmingarnefndarinnar .....	5
Ríkisbankar .....	6
Sparisjóðir og aðrar fjármálastofnanir .....	8
Uppgjör gömlu bankanna.....	10
Eignarhald .....	11
Reglur og eftirlit.....	12
Samskipti – Upplýsingamiðlum til almennings .....	13

## Inngangur

Skýrsla þessi greinir frá þeim aðgerðum sem Samræmingarnefndin (nefndin) hefur mælt með við ríkisstjórnina vegna vandamála í bankakerfinu. Ætlunin er að endurskoða skýrsluna reglulega, a.m.k. ársfjórðungslega.

Sá vandi sem upp kom í bankakerfinu í upphafi október hefur haft áhrif á alla þætti efnahagslífsins og mun hafa áhrif á efnahagslífið út þetta ár. Þar sem vandinn mun bæði hafa mikil áhrif á heimilin og viðskiptalífið er mikilvægt að ríkisstjórnin birti sem fyrst stefnu sína varðandi það hvernig hún hyggst styrkja efnahagslífið og draga þar með úr neikvæðum áhrifum þessa, sérstaklega á bankakerfið, viðskiptalífið og heimilin.

Bankar gegna margvíslegu og mikilvægu hlutverki í efnahagslífinu. Því er mikilvægt að endurreisa bankana sem hafa hrunið. Bönkum er til dæmis treyst fyrir fjárfestingum almennings, til að vera milliliðir á milli þeirra sem lána fé og taka fé að láni og til að breyta skammtímainnlánum í langtímafjárfestingar. Bankar sinna einnig mikilvægu hlutverki í fjármálaþjónustu og sinna gjaldeyrisviðskiptum fyrir seðlabanka. Þá er það almennt viðurkennt á alþjóðavettvangi að erfitt sé að ná fram hagvexti í hagkerfi sem ekki er stutt af traustu og greiðslufæru bankakerfi.

Endurreisn banka er hins vegar erfitt og flókið verk. Megintilgangur þess er að takmarka neikvæð áhrif á efnahagslífið. Á það sérstaklega við um heimilin og viðskiptalífið. Ekki ber hins vegar að vernda hlutafjareigendur eða stjórnendur bankanna. Endurreisn banka er einnig að öllu jöfnu kostnaðarsöm og dugi hlutafé þeirra ekki til, þarf að nýta opinbert fé með tilheyrandi álögum á skattgreiðendur.

Hagvöxtur verður ekki nema fyrir hendi séu sterk og arðbær fyrirtæki. Því ætti ríkisstjórnin að leita leiða til að styrkja viðskiptalífið. Það er skoðun nefndarinnar að stofnun eignasýslufyrirtækis (ESF) geti orðið grundvallarþáttur í slíkum aðgerðum. Þá er mikilvægt að forsvarsmenn ríkisbankanna geri sér grein fyrir því breytta umhverfi sem þeir starfa í og að viðskipti geti ekki gengið fyrir sig með sama hætti og áður. Mikilvægt er að ríkisbankar leggi sitt að mörkum og styðji aðgerðir ríkisstjórnarinnar til endurreisnar efnahagslífsins.

Heimilin standa frammi fyrir alvarlegum erfiðleikum vegna bankakreppunnar og samdráttar í efnahagslífinu en það er ekki á verksviði nefndarinnar að leggja til aðgerðir til stuðnings heimilunum. Nefndin vill þó leggja áherslu á mikilvægi samræmdra aðgerða innan bankakerfisins sem tryggi sanngjarna og staðfasta stefnu gagnvart heimilunum.

Nefndin, sem samanstendur m.a. af fulltrúum allra þeirra aðila sem koma að bankamálum, leggur fyrst og fremst til aðgerðir vegna vandamála í bankakerfinu.

Gerð er grein fyrir hlutverki og ábyrgð nefndarinnar í **kafla 1. Kaflar 2 og 3** lýsa því hvernig bankakerfið á Íslandi getur hugsanlega litið út í framtíðinni og hvaða aðgerðir koma til greina til að koma á fót traustu og lífvænlegu bankakerfi. **Kafla 4** fjallar um

nauðsyn þess að styrkja viðskiptalífið. **Kaflí 5** fjallar um uppgjör gömlu bankanna og hvernig staðið skuli að því. **Kaflí 6** fjallar um mál er varða eignarhald í ljósi þess að flestir bankar á Íslandi hafa verið ríkisvæddir. **Kaflí 7** fjallar um lagaumhverfið og það hvernig bæta má eftirlit. Að lokum er fjallað um mikilvægi þess að almenningur fái upplýsingar um aðgerðir vegna erfiðleika bankakerfisins í **kafla 8**.

## Kafli 1

### Hlutverk og ábyrgð Samræmingarnefndarinnar.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF) segir:

*„Virtur sérfræðingur á sviði bankamála hefur verið skipaður til að hafa yfirumsjón með endurreisn bankakerfisins. Sérfræðingurinn skilar skýrslum til forsætisráðherra og ber fulla ábyrgð á þróun, framkvæmd og samræmingu umfangsmikillar áætlunar til endurreisnar bankakerfisins. Nefnd sem í sitja fulltrúar Fjármálestirlitsins (FME) Seðlabanka, fjármálaráðuneytis og viðskiptaráðuneytis, hefur verið komið á fót til að samræma tillögur um stefnumótun og samvinnu við sérfræðinginn.“*

Samræmingarnefndin er stofnuð á grundvelli þessarar málsgreinar. Hún er undir forsæti óháðs sérfræðings í bankamálum og í henni sitja fulltrúar ráðuneyta, FME og Seðlabankans<sup>1</sup>.

Tilgangurinn með stofnun nefndarinnar var að tryggja að allir þeir aðilar sem þurfa nauðsynlega að koma að þeim málum, sem tengjast endurreisn bankanna, muni fá allar upplýsingar.

Mjög mikilvægt er að fram komi að nefndin hefur ekkert ákvarðanavald. Hún mun greina og fjalla um vandamál (málefni) innan bankakerfisins og síðan leggja fram formlegar tillögur til viðeigandi aðila um það hvernig taka megji á umræddu vandamáli. Yfirvöldum ber hins vegar engin skylda til að fara að tillögum nefndarinnar.

Tillögur nefndarinnar eru skráðar í gerðabók og dreift til allra viðkomandi aðila þannig að tryggt sé að viðhorf nefndarinnar liggi fyrir. Álit nefndarinnar þarf ekki að vera einróma. Gerð verður grein fyrir minnihlutaálitum í gerðabók.

Til að nefndin geti sinnt hlutverki sínu þurfa allir hlutaðeigandi aðilar að gera sér grein fyrir hlutverki hennar og ábyrgð. Nefndin mun hins vegar ekki koma að daglegum störfum sem tengjast bankamálum svo sem eftirlitsskyldu FME með bönkunum.

---

<sup>1</sup> Einn fulltrúi frá forsætisráðuneyti (sem hefur einnig rétt til að skipa áheyrnarfulltrúa), einn frá viðskiptaráðuneyti, einn frá fjármálaráðuneyti, einn frá utanríkisráðuneyti, einn frá Seðlabanka og einn frá Fjármálaeftirlitinu (FME). Seðlabankinn veitir nefndinni einnig faglega aðstoð.

## Kafli 2

### Ríkisbankar

#### Markmið:

Að tryggja að bankþjónustu á Íslandi sé sinnt af traustum, greiðslufærum og starfhæfum bönkum.

#### Grundvallaratriði og forgangsröðun:

- Tryggja ber lánsviðskipti til að halda lífvænlegum fyrirtækjum starfhæfum í gegn um efnahagskreppuna.
- Bönkunum ber að horfa til framtíðar en ekki að verja fjármunum sínum í takast á við mistök fortíðarinnar. Þeim ber að einbeita sér að því að veita viðskiptavinum sínum bankþjónustu og að byggja upp til framtíðar.
- Það er lykilatriði að koma grundvallarviðskiptum, svo sem gjaldeyrisviðskiptum, millibankaviðskiptum og viðskiptum með skuldabréf og hlutabréf í eðlilegt horf á ný.
- Ríkisbankarnir (nýju bankarnir), sparisjóðir og önnur fjármálafyrirtæki eru hvött til virkrar samkeppni.
- Nýju bankarnir verða að draga mjög úr kostnaði. Íhuga þarf sameiningu banka og fjármálafyrirtækja til að gera kerfið sem skilvirkast.
- Ríkisbönkunum verður tryggt nægt fjármagn af ríkisstjórninni. Mjög mikilvægt er að bankarnir styðji aðgerðir ríkisstjórnarinnar til endurreisnar efnahagslífsins.
- Frysting eigna Landsbanka Íslands í Bretlandi hefur áhrif á fjármagnsflæði til viðskiptavina NBI (nýja Landsbanka). Frystingunni á að aflétta.

#### Almennt:

Nauðsyn þess að tryggja fyrirtækjum og einstaklingum innlenda bankþjónustu var grundvallarástæða þess að bönkunum var skipt upp í nýja/gamla, innlenda/erlenda banka, eftir hrun þriggja stærstu bankanna á Íslandi. Með því var innlend bankþjónusta tryggð.

Eftir hrun stóru bankanna hafa nýju bankarnir og minni fjármálastofnanir veitt bankþjónustu. Gæði þjónustu hefur hins vegar versnað. Þá hefur verið tekið á umfangsmiklum vandamálum, sem þurfti að leysa, til að draga sem mest úr neikvæðum áhrifum fjármálakreppunnar bæði á fyrirtæki og einstaklinga.

Starfsemi bankanna var takmörkuð í upphafi. Bankarnir hafa ekki skýra yfirsýn yfir eignir sínar, skyldur, aðgang að fjármagni, vaxtamörk og áhættuþætti. Staðan ætti í síðasta lagi að liggja fyrir í apríl þegar mat á bönkunum hefur farið fram. Þá munu liggja fyrir upplýsingar um skuldir þeirra við gömlu bankana og endurfjármögnun þeirra, á vegum ríkisins, verða lokið.

## Kafli 3

### Sparisjóðir og aðrar fjármálastofnanir<sup>2</sup>

#### Markmið:

Að viðhalda traustum, greiðslufærum og starfhæfum fjármálastofnunum.

#### Meginatriði og forgangsröðun:

- **Að styðja lífvænleg fjármálaviðskipti í tímabundnum erfiðleikum:** Um 15% af innlendum fjármálaviðskiptum fara fram í gegnum sparisjóðina. Þeir gegna mikilvægu hlutverki við lánaþyrirgreiðslur til heimila og lítilla smásölufyrirtækja og í umsýslu sparnaðar almennings. Aðrar fjármálastofnanir gegna mikilvægu hlutverki við lánaþyrirgreiðslur til ákveðinna sviða efnahagslífsins. Bæði sparisjóðirnir og aðrar fjármálastofnanir gegna mikilvægu hlutverki sem samkeppnisaðilar við stóru bankana.
- **Að stuðla að samruna og hagræðingu innan fjármálakerfisins:** Efnahagskreppan hefur þegar leitt til mikillar tekju og eignaskerðingar sparisjóðanna og annarra fjármálaþyrirtækja. Aðkallandi þörf er á að auka eigið fé og hagnað þessara þyrirtækja. Því verður að grípa til aðgerða til að stuðla að hagræðingu og draga úr kostnaði. Í sumum tilfellum er einnig þörf á fjárstuðningi til enduruppbyggingar fjármálaþyrirtækja. Því verður að setja reglur um það hvort og þá með hvaða skilmálum ríkið muni koma sparisjóðum til aðstoðar. Til að styrkja þennan þátt fjármálakerfisins má hugsanlega gera sameiningu lítilla þyrirtækja, að skilyrði fyrir aðstoð frá ríkisstjórninni.
- **Heimild ESF til að yfirtaka “slæmar” fjárfestingar sparisjóðanna vegna hagræðingaráforma.**
- Til að sparisjóðirnir geti einbeitt sér að meginstarfsemi sinni í bankaþjónustu við heimili og lítil smásölufyrirtæki gæti reynst hjálplegt að fela eignasýsluþyrirtæki (ESF) að yfirtaka “slæmar” fjárfestingar þeirra.

---

<sup>2</sup> Með öðrum fjármálastofnunum er átt við fjárfestingarbanka, lána og eignarleigufyrirtæki, tryggingarþyrirtæki o.s. frv. Fjallað verður um aðstæður þeirra í næstu skýrslu Strategy Note.



## Kafli 4

### Viðskiptalífið

#### Markmið:

Til að stuðla að endurreisn viðskiptalífsins og draga sem mest úr neikvæðum áhrifum á fyrirtæki, sem skipta höfuðmáli í viðskiptalífinu, ætti ríkisstjórnin að íhuga að þróa stefnu varðandi það hvernig styrkja megi viðskiptalífið.

#### Meginatriði og forgangsriðun:

- Að finna leiðir til að styðja fyrirtæki sem eru í erfiðleikum vegna fjármálakreppunnar. Að ríkisstjórnin skilgreini hlutverk hins opinbera í endurreisn viðskiptalífsins.
- Ríkisstjórnin íhugi stofnun eins miðlægs eignasýslufélags (ESF) sem sjái um endurskipulagningu stórra fyrirtækja sem skipta höfuðmáli fyrir íslenskt efnahagslíf.

#### Almennt:

Verði ekki tekið á endurskipulagningu í viðskiptalífinu með fullnægjandi hætti getur það haft mikil neikvæð áhrif á efnahagslífið í heild sinni og almenning á Íslandi. Þegar fyrirtæki verða gjaldþrota hefur það áhrif á viðskiptasambönd. Það getur haft "keðjuverkandi áhrif" og valdið umfangsmiklum skaða í efnahagslífinu. Þetta þarf að taka til athugunar þegar teknar eru ákvarðanir um það hvaða fyrirtæki á að styðja og hver ekki. Þegar slíkar ákvarðanir eru teknar þarf að gæta samræmingar og staðfestu á öllum stigum þess ferlis. Þá eru sum fyrirtæki svo mikilvæg fyrir íslenskt efnahagslíf og viðskiptasambönd að gera þarf allt sem mögulegt er til að tryggja framtíð þeirra.

Bankakerfið er undir miklum þrýstingi. Ríkisbankarnir (nýju bankarnir) verða að einbeita sér að því að byggja upp til framtíðar og styrkja enduruppbyggingu efnahagslífsins. Uppbyggingin verður erfið og getur truflað daglega stjórnun. Þá hafa Íslendingar takmarkað fjármagn til uppbyggingarinnar. Mikilvægt er fyrir endurreisnarferlið að yfirsýn náist yfir fjárþörf viðskiptalífsins áður en farið verður út í að úthluta hinum takmörkuðu fjármunum. Ríkisstjórnin ætti að íhuga að gera stofnun eins eignasýslufélags (ESF) að grundvallaratriði í aðgerðum sínum til endurreisnar íslenska bankakerfisins.

## Kafli 5

### Uppgjör gömlu bankanna

#### Markmið:

Að koma upp og laga framkvæmdaramma vegna uppgjöra gömlu bankanna þannig að sem mest verðmæti náist úr eignum þeirra. Einnig er mikilvægt að skipta eignum á milli lánadrottna á sanngjarnan, réttlátan og gegnsæjan hátt, í samræmi við það sem gerist best í alþjóðaviðskiptum.

#### Meginatriði og forgangsröðun:

Skilanefndir bera ábyrgð á uppgjöri gömlu bankanna.

- Það er á ábyrgð yfirvalda að setja lagaramma varðandi uppgjörin sem samræmist því sem best þekkist í alþjóðaviðskiptum.
- Vinna skilanefnda á að vera gegnsæ og stöðugt upplýsingaflæði á að vera til almennings um aðgerðir þeirra.
- Skilanefndir eiga að leggja áherslu á samband við lánadrottna.
- Ákvarða á endurgjald til lánadrottna, vegna eigna sem fluttar eru í ríkisbankana, með sanngjörnum og gegnsæjum hætti.
- Vinna á að því á jákvæðan hátt að ná samkomulagi um óleyst mál er varða tryggingar lágmarksgreiðsla vegna innistæðna í nokkrum erlendum ríkjum

#### Almennt:

Eftir hrun íslensku bankanna var Glitni, Landsbankanum og Kaupþingi skipt upp í ríkis (nýja) banka og gamla banka. Ríkisbankarnir munu verða grunnurinn að nýju bankakerfi framtíðarinnar en gömlu bankarnir verða lagðir niður og gerðir upp með viðeigandi hætti. Þeim verðmætum sem fást fyrir sölu eigna þeirra verður skipt á milli lánadrottna þeirra á sanngjarnan og gegnsæjan hátt.

Uppgjör gömlu bankanna getur tekið nokkur ár. Gömlu bankarnir eru nú í greiðslustöðvun sem þýðir að skilanefndir og dómskipaðir aðstoðarmenn þeirra sjá um aðgerðir þeirra. Það er á ábyrgð yfirvalda að skapa lagaramma sem lánadrottnar geta fallist á og sem er í samræmi við það sem best þekkist. Á sama tíma þarf að veita skilanefndum tækifæri til að gera sem mest úr innheimtum eignum og takmarka þannig sem mest það tap sem lánadrottnar verða fyrir. Mjög mikilvægt er fyrir ímynd Íslands að uppgjör gömlu bankanna fari fram með aðferðum í samræmi við það sem best þekkist á alþjóðavettvangi. Gangi það ekki eftir er mikil hætta á því að tafir verði á því að erlent fjármagn, sem nauðsynlegt er fyrir endurreisn efnahagslífsins, skili sér.

## Kafli 6

### Eignarhald

#### Markmið:

Ríkisstjórnin íhugi að koma á fót sjálfstæðu eignarhaldsfyrirtæki er fari með eignarhlut ríkisins í bönkunum, m.a. til þess að tryggja faglega og gagnsæja meðferð hlutabréfa ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Einnig er nauðsynlegt fyrir ríkisstjórnina að íhuga hvernig best sé að haga eignarhaldi á bönkunum í framtíðinni.

#### Meginatriði og forgangsröðun:

- Ríkisstjórnin íhugi að stofna sjálfstætt félag, með viðeigandi aðskilnaði frá hinu pólitíska valdi, er fari með eignarhlut ríkisins í bönkunum.
- Ríkisstjórnin skilgreini fyrir fram hvaða ákvarðanir eigi að taka á pólitískum grundvelli. Þetta á m.a. við um afstöðu til mögulegrar eignarþátttöku erlendra aðila í bönkunum sem ríkið nú á.
- Ríkisstjórnin ætti að íhuga að gera eignarhaldsfyrirtækið ábyrgt fyrir samningaviðræðum við lánadrottna gömlu bankanna um aðgerðir sem tryggja sanngjarnar skaðabætur vegna þeirra eigna sem fluttar voru yfir í nýju bankana.

#### Almennt:

Bankarnir þrír sem voru ríkisvæddir í október árið 2008 verða fjármagnaðir þegar mat á stöðu þeirra liggur fyrir. Bankarnir verða fjármagnaðir með útgáfu skuldabréfa, sem gefin verða út í samræmi við markaðsreglur og verða endurseljanleg. Ríkisstjórnin ætti að íhuga að fara að dæmi yfirvalda í mörgum löndum og stofna móðurfélag til að fara með hlutafbréf ríkisins. Skal þetta gert með hæfilegum aðskilnaði frá hinu pólitíska valdi. Fyrst um sinn takmarkast fullt eignarhald ríkisins við það breytingatímabil, sem það tekur að endurskipuleggja bankana. Þegar því lýkur þarf að móta stefnu varðandi framtíðareignarhald, m.a. með tilliti til aðkomu erlendra fjárfesta.

## **Kafli 7**

### **Reglur og eftirlit**

**Markmið:** Að reglur og eftirlit verði sambærilegt við það sem best gerist á alþjóðavettvangi.

#### **Meginþættir og forgangsröðun:**

- Alþjóðlegur sérfræðingur vinnur að endurskoðun reglna um bankastarfsemi og eftirlit með henni, með það að markmiði að styrkja varnir gegn hugsanlegum nýjum áföllum.
- Höfuðáhersla í endurskoðuninni er á stjórnun greiðslugetu og áhættumats, tengd lán, varnarleysi, krosstengsl í eignaraðild og “réttá” og “eðlilega” stöðu eigenda og stjórnenda. Endurskoðuninni verður lokið í lok mars og þá munu breytingatillögur einnig liggja fyrir.

**Vísað er til viðauka varðandi fyrirhugaða lagasetningu.**

## **Kafli 8**

### **Samskipti – Upplýsingamiðlun til almennings**

#### **Markmið:**

Að upplýsa almenning reglulega um aðgerðir til endurreisnar bankakerfisins.

#### **Meginatriði og forgangsröðun:**

- Skýrsla nefndar um endurreisn fjármálakerfisins (e. The Strategy Note) verður uppfærð reglulega og að minnsta kosti ársfjórðungslega.
- Blaðamannafundir verða haldnir í hvert sinn sem skýrsla nefndarinnar er uppfærð.
- Fulltrúar nefndarinnar munu, hver á sínu ábyrgðarsviði, upplýsa almenning um þróun mála með tilliti til tilmæla hennar.
- Samræmingarnefndin mun á virkan hátt vinna með fulltrúum fjölmiðla að því að upplýsa almenning.

#### **Almennt:**

Mikil og vaxandi krafa um gegnsæi í aðgerðum yfirvalda í tengslum við efnahagskreppuna. Nefndin mun svara þessari kröfu með því að auka upplýsingaflæði til almennings.

## Viðauki 1

Frumvörp sem unnin eru af viðskiptaráðuneytinu:

1. Endurskoðun á lögum á sviði fjármálamarkaðar og framkvæmd fjármálaeftirlits.  
Unnið er að endurskoðun á lögum á sviði fjármálamarkaðar og framkvæmd fjármálaeftirlits til að efla viðbúnað gegn hugsanlegum fjármálaáfallum í framtíðinni. Finniskur bankaeftirlitsmaður, Kaarlo Jännäri, er nú að meta reglur um lausafjárstýringu, lán til tengdra aðila, stórar áhættuskuldbindingar, krosseignatengsl og hæfisskilyrði eigenda og stjórnenda. Endurskoðunin og tillögur að nauðsynlegum breytingum verður lokið fyrir marslok. Viðskiptaráðherra hefur einnig skipað nefnd sem í sitja fulltrúar viðskiptaráðuneytisins, FME, SFF og SF sem skal undirbúa frumvarp um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki í ljósi fjármálaáfallsins. Nefndin og Kaarlo Jännäri skulu skiptast á upplýsingum. Nefndin skal ljúka störfum eigi síðar en 15. apríl.
2. XII. kafli laga um fjármálafyrirtæki.  
Viðskiptaráðuneytið hóf endurskoðun XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki um slit fjármálafyrirtækja í desember 2009 með það að leiðarljósi að settar verði skýrari og heildstæðari reglur slit fjármálafyrirtækja. Frumvarpið verður tilbúið í febrúar.
3. Lög um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði  
Ráðuneytið vinnur nú að innleiðingu tilskipunar 2007/16/EB um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði (UCITS). Einnig verður litið til þess hvort breyta skuli lögum um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði í ljósi áfallsins á fjármálamörkuðum.
4. Hlutafélög og einkahlutafélög  
Ráðuneytið hefur beðið Lagastofnun Háskóla Íslands að ráðast í rannsókn á lögum um hlutafélög og einkahlutafélög í ljósi fjármálaáfallsins.