

Ragnar F. Ólafsson\*

# Gallar innstæðutryggingakerfis Evrópu

Það voru ekki séríslenskir gallar á innstæðutryggingakerfinu sem urðu til þess að Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) gat ekki staðið við skuldbindingar sínar árið 2008 þegar stóru bankarnir féllu. Í engu Evrópulandi hefði tryggingasjóðurinn getað staðið við skuldbindingar sínar við slíkar aðstæður og raunar þarf miklu minna áfall til þess að innstæðutryggingasjóðir í Evrópu eigi í verulegum vandræðum.

Í nýútkominni bók um Icesave-samningana minnst höfundur bókarinnar, Sigurður Már Jónsson, á þau orð Wouter Bos, þáverandi fjármálaráðherra Hollands, að innstæðutryggingakerfi Evrópu væri ekki ætlað að ráða við kerfishrun, aðeins fall einstakra banka. Sama sjónarmið kom fram í skýrslu franska seðlabankans og víðar. Þessi viðhorf voru vafalaust nokkur huggun þeim, sem fannst „Ísland hafa brugðist“ og samningamenn okkar hefðu þurft að hafa þessi atriði á takteinum strax frá upphafi, svo þau mættu nýtast í viðræðum.

En það var ekki fyrir en ég fór að leita uppi skýrslur á netinu og kynna mér efni þeirra, ásamt öðrum félögum í InDefence, að eðli

þessara takmarkana varð að fullu ljóst. Rannsóknir bandarískra fræðimanna sýndu að samskonar kerfi höfðu ekki orðið langlíf í ýmsum ríkjum Bandaríkjanna. Í ljósi þessara hönnunargalla varð ennþá fráleitara fyrir mér og öðrum í InDefence, að íslenska þjóðin skyldi taka það á sig að stoppa í göt þessa kerfis með ríkisábyrgð, sem hvergi er áskilin í evrópsku tilskipuninni.

Í vetur er áformað að Alþingi taki afstöðu til nýs frumvarps um innstæðutryggingar. En þótt fyrirhugaðar breytingar séu að forskrift Evrópusambandsins, þá bera þær ekki með sér að sambandið hafi dregið mikinn lærdóm af fjármálakreppunni og íslenska hruninu. Vikið verður stuttlega að takmörkunum frumvarpsins í ljósi gagnrýninnar á núverandi innstæðutryggingakerfi.

## Gallar innstæðutryggingakerfisins

Geta tryggingasjóða ESB-landanna til þess að greiða út tryggðar innstæður vegna bankagjalðþrota var metin og borin saman í ýtarlegri skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá 2008 (sjá *Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes*, 2008). Skýrsluhöfundar gerðu ráð fyrir mis-

Höf. er meðlimur í InDefence.

alvarlegum áföllum og settu upp þrjár ólíkar sviðsmyndir miðað við stöðuna árið 2004:

- **Lítið áfall** („Low impact“). Hér er gert ráð fyrir að tryggingasjóður þurfi að greiða út 0,035% tryggðra innstæðna í viðkomandi aðildarlandi í kjölfar bankagjaldþrots í landinu.
- **Miðlungs áfall** („Medium impact“). Hér þarf að greiða út 0,81% tryggðra innstæðna í landinu.
- **Stórt áfall** („High impact“) nær til 3,24% innstæðna.

Til samanburðar má hafa í huga að hér á landi lentu um 85% innstæðna í uppnámi.

Niðurstöður þessa „þolprófs“ sýna að eignir innlánstryggingasjóða árið 2004 dugðu einungis fyrir 0,7% af tryggðum innlánnum að meðaltali. Tryggingasjóðir ESB-ríkjanna gátu staðist „lítið áfall“ og einhverjir þeirra gátu staðist „miðlungs áfall“. En enginn innstæðutryggingasjóða ESB-ríkjanna gat hins vegar staðist „stórt áfall“ (3,24% innstæðna). Og enginn innstæðutryggingasjóður gat staðist fall banka, ef gert var ráð fyrir því að hann hefði útibú í öðru ESB-ríki. Í slíku tilfelli hefðu viðkomandi sjóðir þurft að afla allt að 44 sinnum þess fjármagns sem til var í þeim, ættu þeir að geta greitt út tryggðar innstæður.

Innstæðutryggingakerfin standa því tæplega undir nafni. Ef geta til þess að greiða út innstæður í föllum bönkum er réttur mælikvarði á það hvort innstæðutryggingasjóðir séu „rétt upp settir“ eða ekki, þá hljóta allir innstæðutryggingasjóðir Evrópu að vera rangt upp settir.

Of fáir aðilar að hverjum sjóði

**A**nnar galli lýtur að fjölda fjármálastofnana í hverjum sjóði. Víða í Evrópu eru mjög fáir bankar í hverjum

tryggingasjóði. Þeir gætu því tæplega staðið við skuldbindingar sínar, jafnvel þótt aðeins einn banki félli. Iðgjöld frá starfandi bönkum myndu ekki duga til útgjalda vegna falls eins banka sökum þess hve fáir bankar eru aðilar að viðkomandi sjóði. Þetta á ekki aðeins við um Ísland. Samkvæmt skýrslu EFDI frá 2006 voru t.d. aðeins 6 fjármálastofnanir í eistneska tryggingasjóðnum. Á Möltu voru 7 aðilar að sjóðnum. Í ýmsum öðrum löndum var þetta litlu betra: Í Slóvakíu voru 18 bankar, í Slóveníu 22, á Grikklandi 41, í Tékklandi 27, á Kýpur 33, í Búlgaríu 32, á Írlandi 49 og 50 í Portúgal. Í Hollandi voru aðeins 120 fjármálastofnanir aðilar að kerfinu.

Tryggingakerfi með of fáum iðgjaldsgreiðendum (hvort sem tryggðir eru bílar, húseignir eða bankar) virkar aðeins að því gefnu að enginn verði fyrir tjóni.

Stærðarmunur bankanna

Önnur hætta felst í of miklum stærðarmun milli banka. Bankar eru víða um lönd mjög misstórir og einstakir bankar svo stórir að það myndi ríða viðkomandi innstæðutryggingasjóði að fullu ef einn þeirra yrði gjaldþrota. Slíkir bankar hafa gegnum tíðina gjarnan notið ríkisaðstoðar og fyrirgreiðslu langt út fyrir öll velsæmismörk vegna þess að öllum hefur verið ljóst að fall þeirra yrði of þungt fyrir efnahagskerfi viðkomandi lands. Þeir eru „of stórir til þess að falla“. Dæmi um þetta er að finna í Hollandi og Bretlandi, Írlandi og víðar.

Innstæðutryggingakerfi geta aðeins náð tilætluðum árangri, ef bankar eru hæfilega stórir og hæfilega margir í hverju kerfi. Þeim skilyrðum er erfitt að fullnægja í litlu ríki eins og Íslandi og víðar, þótt kerfið henti e.t.v. betur í Þýskalandi eða Frakklandi þar sem bankar skipta hundruðum.

## Fordæmi

Þessar takmarkanir innstæðutryggingakerfisins hefðu átt að vera augljósar löngu fyrir hrun. Og voru það raunar. Í skýrslu Eisenbeis (2004) er gefinn fjöldi dæma um innstæðutryggingakerfi nokkurra ríkja í Bandaríkjunum, sem stóðust ekki álagið, þegar áhlaup voru gerð á einstaka banka. Tryggingasjóðirnir reyndust þess ekki megnugir að greiða út innstæður, meðal annars vegna þess hve fáir bankar voru í hverjum sjóði og því hrundi kerfið. Síðar voru þessir sjóðir endurreistir, án þess að nokkru væri breytt, og urðu þeir þá gjaldþrota öðru sinni innan fárra ára.

Þessi fordæmi voru öllum ljós og erfitt að skilja hvers vegna Evrópusambandið kaus að innleiða svona gallað kerfi. Það er nauðsynlegt að bregðast við þessum takmörkunum í stað þess að gera því skóna að íslensk stjórnvöld hafi ekki innleitt kerfið á réttan hátt. Þau rök hafa verið hrakin af innlendum og erlendum sérfræðingum. Í þeim hópi er Peter Örebeck, þjóðréttarfræðingur við háskólann í Tromsø, en hann benti á að í evrópsku tilskipuninni sé gert ráð fyrir því að það taki langan tíma að safna nægjanlegu fé í tryggingasjóðinn til þess að hann sé fær um að takast á við áföll; því sé óeðlilegt að krefjast þess að hann geti staðið undir útgreiðslum frá fyrsta degi. Hvergi sé tekið fram hvernig bregðast eigi við, ef áföll verða *áður* en sjóðurinn er orðinn nægjanlega sterkur til þess að greiða út viðkomandi innstæður.

### Gallað eftirlit?

Því hefur verið haldið fram að mistök í eftirliti og rekstri bankanna hafi orsakað hrunið. En þá ber að hafa í huga að tryggingakerfi eru einmitt til þess gerð að bæta skaða þegar mistök verða. Almenningsur hefur ákveðnar væntingar til trygginga-

kerfa. Innstæðutryggingakerfi verða að virka á krepputímum — þegar mistök eru gerð — en ekki einungis á uppgangstímum, þegar ekkert reynir á þau.

### Í kreppum þarf að tryggja upp í topp

Í kreppunni nú hafa ríkisstjórnir oft brugðist við takmörkunum innstæðutryggingakerfisins með því að ríkistryggja innstæður. Á Írlandi tryggði ríkisstjórnin mikilvæga banka, til þess að bjarga sér frá kerfishruni. Aðrar þjóðir fylgdu í kjölfarið. Og það eru varla nokkur dæmi þess að ríkisstjórnir Evrópulanda hafi látið duga að innstæðueigendur í föllnum bönkum fengu aðeins þær lágu upphæðir sem innstæðutryggingasjóðirnir höfðu lofað. Nánast undantekningarlaust hafa ríkisstjórnir leitast við að tryggja innstæður upp í topp, eða því sem næst, til þess að koma í veg fyrir áhlaup á banka. Þessar ríkisstjórnir vita sem er, að það næst enginn fjármálastöðugleiki ef hundruðir þúsunda innstæðueigenda tapa fé sínu. Slíkt breiðist út til annarra banka og áhlaup yrðu gerð um alla Evrópu.

Þarna komum við að enn annarri birtingarmynd gallaðs innstæðutryggingakerfis. Á „friðartímum“, þegar engin hættastæðjar að fjármálakerfinu, geta innstæðutryggingasjóðir ekki staðið við gefin fyrirheit um að greiða lágmarkstryggingu nema þegar allra minnstu bankar falla. Á krepputímum eru þessi fyrirheit ekki nægjanleg til þess að ná markmiðum tryggingasjóðanna, þ.e. tryggja stöðugleika í bankakerfinu og koma í veg fyrir áhlaup. Ríkisstjórnir ýta þá innstæðutryggingasjóðum til hliðar og tryggja með margvíslegum hætti innstæður upp í topp. Hugtakið innstæðutryggingasjóður hefur því varla nokkra merkingu.

## Ríkisábyrgðir virka ekki milli landa

Sérstök vandamál fylgja því að tryggja innstæður í erlendum útibúum. Það er ekki séríslenskt vandamál. Nýleg rannsókn Laeven og Valencia (2008) á fjölda tilfella, þar sem ríkisstjórnir veittu ríkisábyrgð á innstæðum sem neyðarúrræði í fjármálakreppu, sýnir að ríkisábyrgðir verka ekki sem skyldi milli landa. Innstæðueigendur hafa tilhneigingu til þess að taka peninga sína út úr bönkum sem erlend ríki hafa veitt ríkisábyrgð. Innstæðueigendur treysta almennt ekki ríkistryggingum erlendra ríkja. Dæmin sýndu, að á meðan almenningur í heimalandinu brást jafnan vel við ríkisábyrgðinni, þá jókst jafnvel flótti innstæðueigenda í erlendu útibúunum fyrst eftir að ríkisábyrgðin var veitt. Hún þótti merki um ótraust ástand. Reynslan sýnir sem sagt, að íslensk ríkistrygging á bresku og hollensku innstæðunum hefði ekki virkað.

Ríkisábyrgðir á innstæðum eru almennt veittar til þess að *koma í veg fyrir áhlaup* á banka, en ekki til þess að fjármagna úttektirnar. Írland er gott dæmi um þetta. Stórfelldar ríkistryggingar írsku stjórnarinnar á kerfislega mikilvægum bönkum í landinu voru veittar til þess að koma í veg fyrir að innstæður þeirra yrðu teknar út, en ekki til þess að greiða reikningseigendum út innstæðurnar í reiðufé. Slík útgjöld hefðu orðið írsku ríkinu ofviða.

Innstæður ING Direct í Hollandi í erlendum útibúum nema samtals 60 milljörðum evra. Samtals eru hollenskir bankar með 80 milljarða evra í erlendum útibúum (Arnold, 2011). Í ljósi reynslunnar myndi hollensk ríkisábyrgð á þeim innstæðum ekki duga til þess að koma í veg fyrir áhlaup á erlendu útibúin. Ef gert yrði áhlaup á ING Direct þrátt fyrir ríkisábyrgð, þyrfti hollenska ríkið

að snara út sem svarar tæplega 600.000 krónum á hvert mannsbarn í Hollandi til þess að standa skil á greiðslunum. Þess má geta að hollenski innstæðutryggingasjóðurinn er því sem næst tómur. Hann er sokaður *ex-post* sjóður. Þá er ekkert fé lagt til hliðar en starfandi bankar rukkaðir eftir á um andvirði innstæðna þess banka sem fellur hverju sinni.

Tryggingar á innstæðum í erlendum útibúum eru sérstakt vandamál, en ekki séríslenskt vandamál.

## Nýtt frumvarp um innstæðutryggingasjóð

Alþingi þarf í vetur að taka afstöðu til forskriftar ESB að lögum um innstæðutryggingasjóði, þar sem m.a. er gert ráð fyrir að hækka skuli trygðar innstæður úr 20.000 evrum í 100.000 evrur, stytta útgreiðslutíma o.fl. Við fall íslensku bankanna 2008 varð þó öllum ljóst að innstæðutryggingasjóðurinn gat ekki staðið undir 20.000 evru tryggingunni. Því er vandséð hvernig hann eigi nú að standa skil á 100.000 evrum. Sjóðurinn mun á mörgum árum safna fáeinum milljörðum og verða fullkomlega vanmáttugur þegar að falli banka kemur.

Tekið var fram í frumvarpi um þetta efni sem lagt var fyrir í vor að ekki væri ríkisábyrgð á skuldbindingum innstæðutryggingasjóðs. En í næstu setningu kom svo fram að án ríkisábyrgðar væri sjóðurinn lítilmegnugur. Þar sagði: „Hins vegar má telja að þær kringumstæður geti skapast að lántaka sjóðsins verði erfiðleikum bundin án bakábyrgðar ríkissjóðs eða annarrar aðkomu hans að lántökunni.“ Án aðkomu ríkissjóðs er með öðrum orðum vonlítið að standa undir skuldbindingum sjóðsins skv. þessu.

Í kjölfar Icesave hefur almenningur fengið sig fullsaddan af „aðkomu ríkissjóðs“ að

rústabjörgun vegna starfsemi einkabanka. Þótt þetta nýja fyrirkomulag sé frá ESB komið, þá stangast það á við yfirlýsingar Michel Barnier, framkvæmdastjóra innri markaðar (*Internal Market Commissioner*) í framkvæmdastjórn ESB. Barnier (2010) segir: „The aim is to ensure that cost of the difficulties are borne by shareholders and unsecured creditors, and *not taxpayers*, while ensuring financial stability and continuity of services to users ... “ Hann tekur fram að skattgreiðendur eigi ekki að bera skaðann, heldur skuli kostnaðurinn falla á hluthafa og ótryggða kröfuhafa. Barnier fer þannig í yfirlýsingu sinni furðu nærri þeirri lausn sem íslensk stjórnvöld völdu með neyðarlögunum á sínum tíma.

Mikilvægt er að lögin endurspegli þau úrræði sem raunverulega er gripið til, en veiti ekki falskt öryggi á forsendum kerfis, sem ýtt er til hliðar um leið og reynir á það.

Það stríðir einnig gegn sjónarmiðum sem lýst er að ofan varðandi innstæðutryggingar, að nú skuli Íslandsbanki og Byr sameinaðir. Þessar fjármálastofnanir réðu hvor um sig yfir umtalsverðum hluta innstæðna í landinu fyrir sameiningu. Eftir sameiningu verður álagið á innstæðutryggingasjóðinn ennþá meira, komi til falls hins sameinaða banka. Nú verða yfir 90% innstæðna í landinu í aðeins þremur bönkum.

### Annars konar innstæðutryggingar?

Hægt að hugsa sér að innstæðutryggingasjóðir Evrópu myndi sameiginlegan sjóð og baktryggi þar með hver annan. Einnig kæmi til greina að innstæðutryggingasjóðir störfuðu þvert á landamæri. Þá myndi kerfishrun í tilteknu landi dreifast á fleiri sjóði. Einnig mætti skylda innstæðueigendur til þess að dreifa

innstæðum sínum á fleiri banka. Þá myndi skaðinn af falli eins þeirra (og biðin eftir útgreiðslu úr þrotabúi) ekki vera jafn þungbær. Ef til vill væri athugandi, að innstæðueigendur tryggðu sjálfir sínar innstæður með því að kaupa sér tryggingu hjá öðrum banka, helst í öðru landi, sem væri með starfsemi algerlega óháða þeim banka, sem varðveitir innstæðurnar. Enda gildir það um flestar aðrar eignir (t.d. húsnæði og bíla), að eigandinn er ábyrgur fyrir tryggingunum.

Hér að ofan hefur verið bent á ýmsa galla innstæðutryggingakerfis Evrópu. Þeir virðast vera þess eðlis, að kerfið þurfi að endurskoða frá grunni. En dulin ríkisábyrgð á öllum þeim vandræðum, sem bönkum er gert kleift að koma sér í, þ. á m. með frjálsum flæði fjármagns samkvæmt Evróputilskipun, er varasöm, og hefur verið hafnað í tveimur þjóðaratkvæðagreiðslum.

### HEIMILDIR

- Arnold, I. (2011) A Handicapped European Systemic Risk Board. *Economonitor*, 14. júlí. <http://www.economonitor.com/blog/2011/07/a-handicapped-european-systemic-risk-board/>
- Barnier, M. (2010) Ræða á ráðstefnu í Brussel, 19. mars. Conference on Building a Crisis Management Framework for the Internal Market. Brussel. Vefútgáfa europa.eu. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/112&type=HTML>
- EFDI: European Forum of Deposit Insurers (2006). Deposit Guarantee Systems: EFDI's First Report. Róm: EFDI. Interbank Deposit Protection Fund. <http://www.efdi.net/scarica.asp?id=102&Types=DOCUMENTS>
- Eisenbeis, R.A. (2004) Agency Problems and Goal Conflicts. Working Paper 2004-24. Atlanta: Federal Reserve Bank of Atlanta. <http://199.169.243.129/filelegacydocs/wp0424.pdf>
- European Commission, Joint Research Centre, Unit G09 (2008). Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes. Ispra, Ítalía: European Commission. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/guarantee/deposit/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/deposit/report_en.pdf)
- Guðlaugur Þór Þórðarson (2011). Ræða á Alþingi, 7. apríl. Vefútgáfa Alþingistíðinda. <http://www.althingi.is/altext/raeda/139/rad20110407T155743.html>
- Laeven, L. og Valencia, F. (2008). The Use of Blanket Guarantees in Banking Crises. Washington: The International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08250.pdf>