Alþingi
Erindi nr. Þ 138/3088
komudagur 24.8.2010

Efnahags- og viðskiptaráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: **Viðskiptanefnd Alþingis**
Sendandi: **Efnahags- og viðskiptaráðuneytið**
Dagsetning: **19.08.2010**
Málsnúmer: **EVR10080054**
Bréfalykill: **3.15**

Efni: Samantekt um ábyrgðaryfirlýsingar ríkisstjórna á innstæðum

Á fundi viðskiptanefndar þann 17. þ.m. skýrðu fulltrúar ráðuneytisins frá því að tekin hefði verið saman í ráðuneytinu stutt samantekt um ábyrgðaryfirlýsingar sem ríkisstjórnir víða um lönd gáfu við upphaf þeirra hremminga sem yfir fjármálamarkaði dundu fyrir örfáum árum. Þess var óskað að nefndin fengi samantektina. Ráðuneytið vill taka fram að hér er aðeins um stutt yfirlit að ræða og er samantektinni ekki ætlað að vera heildarúttekt á viðfangsefninu.

Núverandi staða ábyrgðaryfirlýsinga ríkisstjórna á innstæðum

Í kjölfar undirmálslánakreppunnar í Bandaríkjunum og falls Lehman Brothers árið 2008 breiddist snarlega út vantraust fjárfesta og almennings á bankakerfi hinna vestrænu ríkja. Stjórnvöld gripu víða til ýmissa aðgerða til að vinna aftur traust almennings og styrkja stoðir bankakerfisins. Helstu aðgerðirnar voru:

- Í fyrsta lagi ábyrgðaryfirlýsingar á innstæðum, ýmist hækkun á þeirri upphæð sem ríkisstjórnir lýstu "ábyrgð" á eða ótakmörkuð upphæð (e. blanket guarantee).
- Í öðru lagi trygging ríkisstjórna á því skuldabréf útgefin af bönkum yrðu keypt á markaði (þá gegn veðum) til að liðka fyrir endurfjármögnun bankanna og lægja öldurnar á millibankamörkuðum.

Ef skoðaðar eru úttektir á umfangi og eðli þeirrar ábyrgðar sem ríki bera á innstæðum í dag í hinum ýmsu ríkjum er nokkuð misræmi milli úttektanna. Ef litið er til skýrslu OECD frá apríl 2009, skýrslu Alþjóðabankans frá júní 2009 og skýrslu FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) frá nóvember 2009 má skipta ríkjum í tvo hópa:

- Ríki sem lýstu yfir ábyrgð á innstæðum án takmarka á upphæð (e. blanket guarantee)
- Ríki sem lýstu yfir ábyrgð á hærri upphæð fyrir hvern reikning en sú sem lá fyrir

Tafla 1 sýnir núverandi stöðu innstæðutrygginga í hinum ýmsu ríkjum samkæmt fyrrnefndum úttektum.

Tafla 1	Ríki sem lýstu yfir ábyrgð á innstæðum án takmarka á upphæð			Ríki sem lýstu yfir ábyrgð á hærri upphæð		
	World Bank	OECD	FDIC	World Bank	OECD	FDIC
Albanía						■
Austurríki		■	■	■		
	■	■				■

Ástralía	■	■				■
Bandaríkin				■	■	■
Belgía					■	■
Brasilía						■
Bretland				■	■	■
Búlgaría				■		■
Danmörk	■	■	■			
Eistland						■
Filippseyjar				■		■
Finnland				■	■	■
Frakkland					■	
Grikkland	■		■		■	
Holland				■	■	■
Hong Kong (Kína)	■	■	■			
Lettland						■
Litháen				■		■
Lúxembúrg				■	■	■
Indónesía						■
Ísland	■	■	■			
Írland	■	■	■			
Ítalía					■	
Japan					■	
Jórdanía			■			
Kanada					■	
Kazakhstan						■
Kórea					■	
Króatía						■
Kúvæt			■			
Kýpur						■
Malasía	■					
Malta						■
Mongólía			■			
Mexíkó					■	
Noregur					■	
Nýja Sjáland	■				■	■
Portúgal			■	■	■	
Pólland					■	■
				■		■

Rúmenía				■		■
Rússland				■	■	■
Sameinuðu Arabísku Furstadæmin			■			
Singapúr	■	■	■			
Slóvakía		■	■			
Slóvenía			■			
Spánn				■	■	■
Sviss					■	■
Svíþjóð				■	■	■
Tékkland				■	■	■
Taíland			■			
Tyrkland					■	
Ungverjaland			■	■	■	
Úkraína				■		■
Þýskaland	■	■	■			

Tafla 1Yfirlit yfir ábyrgðaryfirlýsingar vegna innstæðna í mismunandi löndum

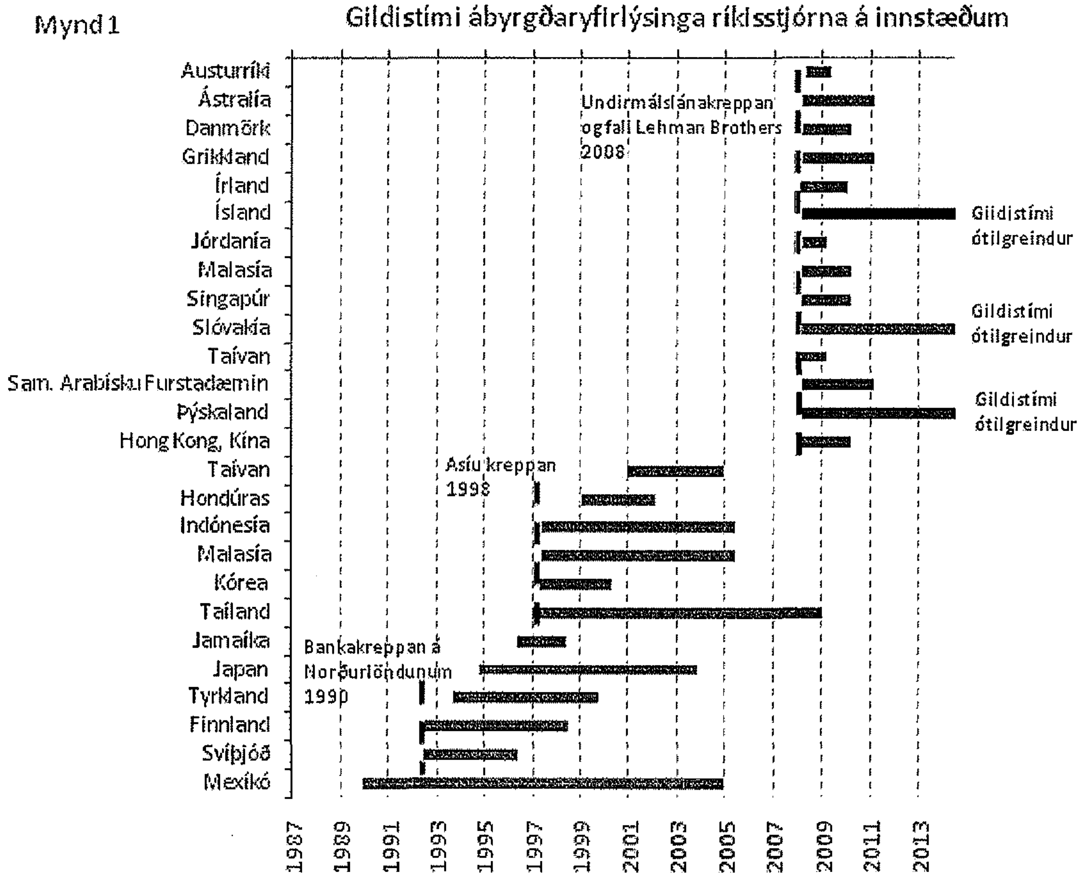
Ástæðan fyrir ósamræmi milli úttektanna um ábyrgð á innstæðum í nokkrum löndum er aðallega sú að ríki sem lýstu yfir ábyrgð á innstæðum án takmarka á upphæð fyrir hvern reikning, gerðu það á mismunandi vegu. Sum ríki lýstu yfir ábyrgð vegna allra innstæðna skilyrðislaust meðan önnur ríki lýstu yfir ábyrgð sem náði einungis yfir innstæður í stærstum hluta bankakerfisins (mörg lönd gáfu út yfirlýsingu sem náði einungis yfir þann hluta bankakerfisins sem starfaði innan lögsögu viðkomandi ríkis). Í sumum tilfellum voru aðgerðir ríkisstjórna helst pólitísktar yfirlýsingar en í öðrum tilfellum var um formlegri aðgerðir að ræða. Löndin sem ósamræmi er um eru:

- Ríki með tímabundna ábyrgðaryfirlýsingu á innstæðum
    - Austurríki (ábyrgðin sem lýst var yfir rann út í árslok 2009, Austurríki er nú með ábyrgð á takmarkaðri upphæð sem samræmist tilskipun Evrópusambandsins)
- Einungis pólitísk yfirlýsing um ábyrgð á innstæðum
    - Grikkland
    - Portúgal
    - Ungverjaland
- Ríki þar sem kerfi til að tryggja innstæður var ekki fyrir hendi, en tilkynntu um innleiðingu á slíku kerfi og lýstu yfir ábyrgð á innstæðum til 3 ára:
    - Ástralía
    - Nýja Sjáland

Gildistími ábyrgðaryfirlýsinga ríkisstjórna

Gildistími þeirra ábyrgða sem lýst var yfir á innstæðum er mismunandi milli ríkja. Mörg ríki tilgreindu tímabundna ábyrgð á innstæðum án þess að tilgreina sérstaka upphæð, ýmist til 2 eða 3 ára. Tímabundnar ábyrgðaryfirlýsingar án tilgreindrar upphæðar eru því að renna út í haust 2010 og á næsta ári 2011 (nema Austurríki þar sem ábyrgðin rann út í árslok 2009). Á mynd 1 má sjá gildistíma á yfirlýstum ábyrgðum á innstæðum án tilgreindrar upphæðar (e. blanket guarantee) bæði í fyrri bankakreppum sem og þeirri sem enn stendur. Þar sést að ábyrgðin rennur á næstu misserum í flestum löndum nema í Þýskalandi, Slóvakíu og á Íslandi. Ítarlegri upplýsingar um núgildandi ábyrgðir á innstæðum í hinum ýmsu löndum má sjá í viðauka.

Mynd 1



Afnám yfirlýstra ábyrgða á innstæðum

Afnám ábyrgðar á innstæðum getur verið erfitt af ýmsum ástæðum.

Í fyrsta lagi þegar óstöðugleiki ríkir samtímis á fjármálamörkuðum í mörgum löndum er hætt við að afnám slíkrar ábyrgðar í einu landi myndi fjármagnsflótta yfir til landa þar sem ábyrgð á innstæðum er enn við lýði. Þess vegna er mikilvægt að ríki séu samtaka við afnám ábyrgðarinnar. Ýmis ríki hafa unnið saman að því að afnema ábyrgðina í samhæfðum aðgerðum, t.d. Malasía, Singapúr og Hong Kong. Einnig hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins samhæft aðgerðir Evrópusambandsríkja um hækkun innstæðutryggina úr 20 þús. EUR í 50 þús. EUR um mitt árið 2010 og aftur hækkun í 100 þús. EUR við árslok 2010. Sú takmarkaða innstæðutrygging mun þá taka við þegar ábyrgðaryfirlýsingar á innstæðum án tilgreindra upphæða renna út í Evrópu löndunum.

Í öðru lagi þurfa að vera réttar aðstæður við afnám ábyrgðarinnar og þá skipta máli þættir eins og:

- Stöðugar horfur í efnahagsmálum og fjármálastöðugleiki
- Traust og gegnsætt bankakerfi

- Skýr lagarammi um innstæðutryggingar (og þá sjóði sem notaðir eru til slíkra trygginga) og fjármálakerfið almennt

- Öflugt fjármálaeftirlit

Nánari umfjöllun um þau atriði sem hafa þarf í huga við afnám á yfirlýstum ábyrgðum á innstæðum, hvort sem um tilgreinda eða ótilgreinda upphæð er að ræða, má finna í skýrslu OECD: Expanded Guarantees for Bank: Benefits, Costs and Exit Issues (Sjá Heimildaskrá).

Viðauki

Eftirfarandi tafla er fengin úr skýrslu OECD: Expanded Guarantees for Bank: Benefits, Costs and Exit Issues (Sjá Heimildaskrá):

Country	Date announced or placed	Estimated date of removal	Estimated duration in years	Comments
Australia	Oct 2008	Oct 2011	3	An unlimited guarantee was announced on 12 October 2008, to remain in place for a period of three years. Guarantee is not automatic and a fee is payable for deposits exceeding AUD 1 million per person and bank
Austria*	Dec 2008	Dec 2009	1	The Austrian National Council put forward a bank rescue package on 20 October 2008, including the provision of unlimited deposit insurance for savers until end of 2009 (thereafter to be limited to EUR 100 000)
Denmark*	Oct 2008	Sep 2010	2	In October 2008, the Danish government guaranteed all claims by depositors and senior debt (unsecured unsubordinated debt) for two years, requesting contribution from banks in exchange (with payments due monthly according to the size of the capital base in the individual bank)
Finland*	Feb 1993	Dec 1998	6	A deposit insurance system was in place before the introduction of an unlimited guarantee that system was revised in 1998
Germany*	Oct 2008	Ekki tilgreint	?	On 5 October 2008, Chancellor Merkel and Finance Minister Steinbrück publicly declared that all private savings were guaranteed by the German government
Honduras	Sep 1999	Sep 2002	3	Removed after three years
Hong Kong, China	Oct 2008	Dec 2010	2	China Oct 2008 Dec 2010 2? On 14 October 2008, the Government of Hong Kong, China announced a guarantee of the repayment of all customer deposits held with all authorised institutions in Hong Kong (including licensed banks, restricted-licence banks and deposit-taking companies), which was to remain in force until the end of 2010

Indonesia	Jan 1998	Jan 2007	8	The blanket guarantee scheme was replaced by an explicit and limited deposit insurance scheme operated by the Indonesian Deposit Insurance Corporation (DIC), as stipulated in the Indonesian Deposit Insurance Law (Act No. 24 of 2004). In October 2008, the limit was raised significantly
Iceland*	Oct 2008	Ekki tilgreint	?	A blanket guarantee has been extended de facto covering all deposits in domestic, commercial and savings banks and their branches in Iceland, that is all retail and corporate deposits covered by the Deposit Division of the Depositors' and Investors' Guarantee Fund
Ireland*	Sep 2008	Oct 2010	2	On 17 October 2008, legislation was passed by the Irish Parliament that gives effect to the bank guarantee announced by the Irish Government on 30 September 2008. The guarantee scheme covers almost all bank liabilities of specific banks for two years from October 2008 (with reviews every six months)
Jamaica	Jan 1997	Aug 1998	< 2	The full guarantee was removed at the time when limited explicit deposit insurance was introduced
Japan	Jun 1995	Mar 2005	9	The unlimited guarantee was announced in June 1995, enacted into law in June 1996, and withdrawn for time deposits in March 2002 and for ordinary deposits in March 2005. One type of payment and settlement deposits continues to be fully covered
Jordan	Oct 2008	Dec 2009	1	The Central Bank of Jordan announced a full guarantee of all bank deposits until the end of 2009
Korea	Dec 1997	Dec 2000	3	Limited explicit deposit insurance, first introduced in 1996 (and then overridden by the unlimited guarantee), was reintroduced in 2001
Malaysia	Jan 1998	Sep 2005	8	An explicit deposit insurance system was put in place, effective as of September 2005, specifying a limited coverage level
Malaysia	Oct 2008	Dec 2010	2	The limited guarantee was replaced again by an unlimited one, to be withdrawn by December 2010
Mexico	1990	Jan 2005	15	Starting around 1990, government-owned banks were privatised the Banking Savings Protection Fund was put in place, and there was an understanding that the government would effectively provide unlimited coverage for deposits. An explicit deposit insurance system was

				put in place in 1999. Since January 2005, the coverage limit has been set to 400 000 UDIs
Singapore	Oct 2008	Dec 2010	2	The Singapore Government has guaranteed all Singapore Dollar and foreign currency deposits of individual and non-bank customers in banks, finance companies and merchant banks licensed by the Monetary Authority of Singapore (MAS) to remain in place until 31 December 2010
Slovak	Oct 2008	Ekki tilgreint	?	Oct 2008 Not specified ? The Slovak government announced on 8 October 2008 that it would expand insurance to the full amount of bank deposits to be effective as of 1 November 2009. On 24 October, Slovak lawmakers approved a government proposal to expand insurance to the full amount of bank deposits
Sweden*	Jan 1993	Jul 1996	< 4	Explicit deposit insurance was introduced for the first time in 1996 to replace the unlimited guarantee
Taiwan	Jul 2001	Jul 2005	4	Unlimited deposit guarantee was extended once by one year
Taiwan	Oct 2008	Dec 2009	1	The Government of Taiwan announced, on 7 October 2008, a temporary guarantee of all deposits in full amount until 31 December 2009. A one-year extension is currently being considered
Thailand	Aug 1997	Aug 2012	< 12	An explicit guarantee system was introduced in August 2008 with the formation of the Deposit Protection Agency. It was envisaged that the unlimited guarantee be phased out gradually between August 2009 and August 2012. A limit of THB 50 000 000 applied from August 2011, and then THB 1 000 000 from August 2012
Turkey	May 1994	June 2000	6	Unlimited deposit insurance coverage between May 1994 and June 2000. Coverage limited to TRL 100 000 between June 2000 and December 2000. Blanket coverage, including all creditors of the bank, between December 2000 and July 2003 in response to the 2000-2001 financial crisis. Between July 2003 and July 2004, unlimited insurance coverage only for depositors but not all creditors. Coverage further limited to TRL 50 000 from July 2004 onwards. In Turkey, deposit insurance covers only real and not legal persons
United Arab Emirates	Oct 2008	Oct 2011	3	All savings and checking accounts of local and foreign banks with significant presence operating in UAE will be

				guaranteed for the full amount for three years

Heimildaskrá (Skýrsla; útgefandi; ár; netfang):

- Transitioning from Blanket to Limited Coverage ; FDIC; 2009; http://www.dic.gov.jo/arabic/images/stories/CONFERENCEPRESENTEATION/the%20fdic%20mr.%20carns.pdf
- Expanded Government Guarantees for Bank Liabilities: Selected Issues; OECD; 2009; http://www.oecd.org/dataoecd/29/35/42779438.pdf
- Expanded Guarantees for Bank: Benefits, Costs and Exit Issues; OECD; 2009; http://www.oecd.org/dataoecd/53/48/44260489.pdf
- Blanket Guarantees Necessary During the Crisis, but What Next?; World Bank; 2009; http://rru.worldbank.org/documents/CrisisResponse/Note4.pdf
- Deposit Guarantee scheme introduced; Reserve Bank of New Zealand; 2008; http://www.rbnz.govt.nz/news/2008/3462912.html