

BS ritgerð

í hagfræði

Fall Íslandsbanka 1930

Davíð Stefánsson



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hagfræðideild Háskóla Íslands

Leiðbeinandi: Ásgeir Jónsson

Maí 2010

Útdráttur

Umfjöllunarefni þessarar ritgerðar er fall Íslandsbanka árið 1930. Aðdragandi og ástæður lausafjárskorts Íslandsbanka eru raktar, auk þess sem lagt er mat á eiginfjárstöðu bankans. Lausafjárstaða bankans er m.a. skoðuð út frá fjármögnun hans með innlánnum og skyldum Landsbanka Íslands sem lánveitandi til þrautavara. Af þeim sökum eru kenningar um bankaáhlaup og þrautavaralán settar fram. Aðgerðir stjórnvalda í Evrópu og Bandaríkjunum vegna erfiðleika banka á þessum tíma eru skoðaðar. Farið er yfir mögulegar aðgerðir stjórnvalda hér á landi, til bjargar bankanum.

Nánari skoðun á falli Íslandsbanka árið 1930 leiðir í ljós að bankanum hafi ekki aðeins skort laust fé heldur einnig eigið fé. Hlutfé hans var orðið verðlaust en svo virðist sem að Íslandsbanki hafi átt fyrir skuldum. Eigið fé bankans tapaðist vegna áhættusamra útlána og gengistaps sem hlaut vegna yfirfærsluskyldunnar og hágengisstefnu stjórnvalda. Lausafjárskortur bankans var að mestu tilkominn vegna ákvarðanna stjórnvalda. Alþingi neyddi Íslandsbanka til að gefa frá sér seðlaprentunarvald sitt og að draga inn seðla sína. Óbein ríkistrygging skulda Landsbankans varð til þess að Íslandsbanki missti innlán í miklum mæli. Í kjölfarið þurfti hann að draga efnahagsreikning sinn saman eða leita annarra leiða til að fjármagna sig. Árið 1926 voru vatnaskil því innlán bankans minnkuðu um næstum 7 milljónir króna næstu 2 árum. Samdráttur útlána, eignasala og ný fjármögnun náði ekki að vega að fullu upp á móti þessum missi. Bankinn hefði getað gengið lengra í samdrætti útlána.

Stjórnvöld stofnuðu Útvegsbankann tveimur mánuðum eftir að Íslandsbanki féll. Lokun Íslandsbanka olli afskriftum af lánnum umfram það sem hefði verið ef bankanum hefði ekki verið lokað. Stofnun Útvegsbankans hafði í för með sér töluverð fjárútlát fyrir ríkissjóð og erlenda kröfuhafa. Stjórnvöld gátu farið aðrar leiðir. Ákvörðun Landsbankans að veita bankanum ekki þrautvaralán var rétt. Sameiginleg fjárveiting var vel álitleg og hefði að öllum líkindum komið betur út en sú leið sem var farin. Ríkisinngríp hefði svipað mjög til sameiginlegrar fjárveitingar. Ekki hefði verið álitlegt að láta bankann fara í þrot. Lánstraust Íslands virðist ekki hafa skaðast og tjón vegna lokunar bankans var að öllum líkindum lítið. Skynsamlegast hefði verið fyrir ríkið að grípa inn í rekstur bankans og tryggja starfshæfi hans með fjárhagslegri endurskipulagningu.

Formáli

Ritgerð þessi er 12 ECTS eininga lokaverkefni höfundar til BS gráðu við Hagfræðideild Háskóla Íslands. Markmið þessarar ritgerðar er að greina orsakir falls Íslandsbanka árið 1930. Leiðbeinandi verkefnisins var Ásgeir Jónsson, lektor við Hagfræðideild Háskóla Íslands.

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	7
2. BANKAÁHLAUP	9
2.1. Sögulegt ágríp bankaáhlaupa	9
2.2. Líkan Diamond og Dybvig	11
2.2.1. Formleg framsetning líkansins	11
2.2.2. Banki sem milligönguaðili	13
2.2.3. Jafnvægi líkansins	14
2.3. Aðhald eða tjón?	15
2.4. Áhrif innistæðutryggingar	17
3. LÁNVEITINGAR TIL ÞRAUTAVARA	20
3.1. Rök fyrir lánveitanda til þrautavara	20
3.2. Fræðilegur grunnur	22
3.2.1. Hugmyndir Henry Thornton	22
3.2.2. Hugmyndir Walter Bagehot	24
3.2.3. Reglur Bagehot og Thornton	26
3.3. Lánveitingar til þrautavara fyrir Kreppuna miklu	27
3.3.1. Bandaríkin	27
3.3.2. Evrópa	29
3.4. Munurinn á fræðunum og framkvæmdinni	30
3.4.1. Sameiginleg fjárveiting og verkaskipting seðlabanka og stjórnvalda	31
3.4.2. Stuðningur við ógreiðsluhæfa banka	32
3.4.3. Refsivextir og veð	32
3.4.4. Uppbyggileg óvissa	33
3.5. Mögulegar aðgerðir hins opinbera vegna greiðsluferfiðleika banka	35
4. ÍSLANDBANKI 1904-1930	38
4.1. Stofnun Íslandsbanka 1904	38
4.2. Afskipti ríkisins af bankanum	40

4.2.1. Stjórn bankans og bankastjórar	40
4.2.2. Afskipti löggjafarvaldsins	41
4.3. Afkoma Íslandsbanka fram að lokun	43
5. FALL ÍSLANDSBANKA 1930	46
5.1. Ástæður lausafjársvanda Íslandsbanka	46
5.1.1. Yfirfærsluskyldan og háengisstefnan	46
5.1.2. Inndráttur seðla	48
5.1.3. Innlán	50
5.1.4. Fjármögnun bankans	52
5.2. Lokun Íslandsbanka	56
5.3. Skoðanir erlendra aðila, almennings og stjórnámálanna á lokun bankans	58
5.4. Hver var raunveruleg eiginfjárstaða Íslandsbanka?	60
5.5. Voru aðrir möguleikar í stöðunni?	64
5.5.1. Lánveiting til þrautavara	64
5.5.2. Ríkisinngríp	66
5.5.3. Sameiginleg fjárveiting	69
5.5.4. Gjaldþrotaskipti	69
5.6. Hlaust tjón af lokun bankans?	70
6. LOKAORÐ	72
6.1. Hvers vegna féll Íslandsbanki?	72
6.2. Voru viðbrögð stjórnvalda rétt?	73
HEIMILDIR	75

Myndalisti

MYND 5.1. RAUNGENGI ÍSLENSKU KRÓNUNNAR FRÁ 1914 TIL 1930.	47
MYND 5.2. SKIPTING INNLÁNA MILLI INNLÁNSSTOFNANNA FRÁ 1905 TIL 1929.	51
MYND 5.3. FJÁRMÖGNUN ÍSLANDBANKA FRÁ 1905 TIL 1929.	53
MYND 5.4. SKIPTING ÚTLÁNA ÍSLANDBANKA FRÁ 1905 TIL 1929.	55

Töflulisti

TAFLA 2.1. MÖGULEIKAR NEYTENDA.	12
TAFLA 2.2. VÆNT VIRÐI GREIÐSLNA TIL NEYTENDA EFTIR GERÐ.	12
TAFLA 5.1. BREYTINGAR Í EIGNUM OG SKULDUM ÍSLANDBANKA FRÁ 1919 TIL 1929.	54
TAFLA 5.2. EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS ÁRIN 1929 OG 1930.	67

1. Inngangur

Sagan á það til að endurtaka sig líkt og fall Íslandsbanka árið 2008 sýndi fram á. Áður hafði banki með sama nafn farið í þrot á Íslandi. Fall Íslandsbanka árið 2008 má að hluta rekja til lausafjárkrísunnar sem hófst árið 2007 og stóð allt til ársins 2009. Afleiðingar hennar gætti víða og margir bankar lentu í verulegum vandræðum. Seðlabankar víða um heim fóru í víðtækar aðgerðir. Þeir veittu bönkum há lán í þeim tilgangi að tryggja fjármálastöðugleika. Stuðningur við banka takmarkaðist þó ekki aðeins við lausafjárstuðning frá seðlabönkum því margir bankar glímdu einnig við eiginfjárvanda vegna lækkandi eignaverðs og útlánatapa. Bankar sem þóttu of stórir til falla fengu margir hverjir eiginfjárframlag frá ríkissjóði.

Lausafjárkrísan minnti á þann markaðsbrest sem er til staðar á fjármálamörkuðum. Bankar starfa með lítið laust fé og geta því ekki mætt miklum innlausnum. Að sama skapi er greiðsluflæði eigna banka lengra en greiðsluflæði skulda. Af þeim sökum eru bankar háðir endurfjármögnun skulda og að innistæðueigendur óttist ekki um sparifé sitt. Breytist markaðsaðstæður til hins verra geta vel reknir bankar farið í þrot. Ríki og seðlabankar spiluðu stórt hlutverk í björgun bankakerfisins í nýafstaðinni lausafjárkrísu.

Í ljósi nýliðinna atburða er forvitnilegt að skoða fall Íslandsbanka árið 1930. Íslandsbanki var stofnaður árið 1904 og starfaði því ekki lengi. Bankinn var stofnaður af erlendum aðilum en lengi hafði legið fyrir að þörf væri á öflugri peningastofnun til að sinna eftirspurn eftir peningum. Atvinnulífinu skorti sárlega fé til fjárfestinga og rekstrar. Íslandsbanki átti að fullnægja þessari eftirspurn og í því skyni fékk hann einkarétt á seðlaprentun. Bankinn gegndi mikilvægu hlutverki í atvinnulífi landsmanna. Það kom því ekki á óvart að þjóðfélagið hafi logað í umræðum um bankann, þegar hann lenti í erfiðleikum árið 1930. Íslandsbanki lokaði í febrúar árið 1930 og var nokkrum mánuðum síðar endurreistur, þá sem Útvegsbanki Íslands.

Í þessari ritgerð eru orsakir falls Íslandsbanka árið 1930 greindar. Skoðað verður með ítarlegum hætti, hvaða vandamál Íslandsbanki glímdu við og af hverju. Lagt verður mat á lausafjárvanda bankans og hvort að honum hafi skort eigið fé. Fjallað verður um afskipti hins opinbera af Íslandsbanka og afleiðingar þeirra. Ákvörðun ríkisins um endurreisn bankans verður skoðuð og kannað hvort raunhæft hafi verið að fara aðrar leiðir. Þáttur Landsbankans verður einnig skoðaður en hann var seðlabanki landsins á þessum tíma og samkeppnisaðili Íslandsbanka. Til stuðnings

við framangreint mat á hlutverki ríkisins og seðlabanka verða kenningar um þrautavarlán kynntar sem og skoðað hvaða aðgerðir tíðkuðust beggja vegna Atlantshafsins á þessum tíma, þegar bankar lentu í rekstrarvanda. Áður nefndur markaðsbrestur gegnir lykilhlutverki í mati sem þessu og af þeim sökum verða kenningar um bankaáhlaup skoðaðar.

2. Bankaáhlaup

2.1. Sögulegt ágríp bankaáhlaupa

Hægt er að rekja nútíma bankastarfsemi allt aftur til 14. aldar á Ítalíu. Flestir stærstu bankarnir voru í eigu efnaðra fjölskyldna. Ítölsku bankarnir lánuðu aðallega til konungsfjölskyldna og kaupmanna sem fluttu vörur á milli heimsálfa. Veigamikil breyting átti sér stað í bankastarfsemi á 18. öld í London þegar borgarastyrjöld gerði gullsmiðum erfitt fyrir. Tekjur þeirra drógust mikið á þessum tíma. Til að afla nýrra tekna hófu þeir að geyma gull fyrir almenning. Þeir tóku hóflegt gjald fyrir og viðskiptavinurinn fékk skuldaviðurkenningu sem kvað á um eign á tilteknu magni gulls. Fljótlega byrjuðu þær að ganga manna á milli sem gjaldmiðill. Gullsmiðirnir áttuðu sig fljótlega á því að litla líkur væru á því að allir eigendur skuldaviðurkenninga myndu heimta afhendingu gulls samtímis. Þeir hófu því að gefa út fleiri skuldaviðurkenningar án þess að bæta við gullforða sinn. Fyrirtæki sem geymdu gull gátu því lánað út á gullforða sem hafði það í för með sér að útlánageta margfaldaðist. Þetta markaði upphafið að varasjóðskerfinu (e. fractional reserve system) sem síðar umbreytti bankakerfinu. Þessi breyting hafði margt jákvætt í för með sér. Útlánageta margfaldaðist, skilvirkni bankakerfisins jókst og hagkerfið gat vaxið hraðar en áður. Einn stór galli var þó til staðar. Kerfið felur í sér að bankar geyma aðeins lítinn hluta af innlánnum í lausu fé. Heimti nægilega margir innlánseigendur sparifé sitt á sama tíma lenda bankar í lausafjáranda.¹

Bretar og Hollendingar þróuðu bankastarfsemina enn frekar. Seðlabönkum var komið á fót, sem fengu einkarétt á seðlaútgáfu og hefðbundnir viðskiptabankar spruttu upp. Í Bandaríkjunum voru fjármálakrísur ekki óalgengar. Þrjár krísur áttu sér stað á árunum 1893, 1907 og 1929. Á þeim tíma urðu margir bankar gjaldþrota.

Saga bandaríska hagkerfisins fram til ársins 1920 leiðir í ljós að bankaáhlaup voru ekki algeng. Tvö tímabil skera sig úr, þar sem mögulegt er að áhlaup hafi sett fjölda banka í þrot. Árið 1893 fóru næstum 500 bankar í þrot en það var þó einungis u.þ.b. 2,5% af fjölda starfandi banka það árið. Á árunum 1929-1933 fækkaði starfandi bönkum úr 25.000 í 14.000. Hátt í 9.000 bankar hættu starfsemi á þessu tímabili sem er um 40% fækkun. Ef tekið yrði tillit til sameiningar yrði talan fyrir gjaldþrot aðeins lægri. Frá 1865 til 1919 var hlutfall banka sem fóru í þrot hvert ár mjög lágt og var lægra en meðaltal fyrirtækjagjaldþrota. Það hefur verið metið sem svo að árlegt tap

¹ Cecchetti (2006)

innistæðueigenda á þessu tímabili hafi verið 0,2% af heildarinnistæðum innlánsstofnanna. Frá 1919 til 1929 var töluvert um að bankar færu í þrot en það voru í flestum tilvikum mjög litlir sérhæfðir bankar þar sem bankaáhlaup höfðu lítið sem ekkert með þrotið að gera.²

Flest bendir til þess að orsakasamband efnahagserfiðleika og vandamála í bankakerfinu fram til ársins 1929 hafi verið að efnahagserfiðleikar hafi gert bönkum erfitt fyrir en ekki öfugt. Þar með hafi bankaáhlaup og bankaprot verið afleiðing efnahagserfiðleika en ekki orsakavaldur. Þetta bendir til þess að þau bankaáhlaup sem áttu sér stað hafi aðeins valdið millifærslum innan bankakerfisins og ekki dregið úr heildar lausafé kerfisins. Fram til ársins 1920 virðist sem að sjaldan hafi verið hægt að rekja þrot banka beint til áhlaups.³

Árið 1929 skall Kreppan mikla (e. The Great Depression) á í Bandaríkjunum. Hlutabréfaverð lækkaði, atvinnuleysi margfaldaðist og hagkerfið dróst snarplega saman. Í kjölfarið hlupu sparifjäreigendur á þarlenda banka. Bankaáhlaupin frá 1929 til 1933 má rekja til ótta sparifjäreigenda um fé sitt þar sem þeir efuðust um getu banka til að standa af sér kreppuna. Margir bankar stefndu í þrot þegar bólan sprakk og vildi hver og einn verða fyrstur til að bjarga sparnaði sínum. Stærstu áhlaupin urðu árið 1930 þegar stórir bankar í New York og Los Angeles fóru í þrot og óvissa um greiðslugetu banka í hámarki. Vegna lausafjármissis neyddust bankar til að selja eignir á brunaútsölu sem bætti lausafjástöðu þeirra til skamms tíma en olli eiginfjárvandræðum.

Slæm reynsla Bandaríkjamanna af bankaáhlaupum olli því að þeir komu á fót innistæðutryggingakerfi árið 1934. Aðrar þjóðir fylgdu í kjölfarið. Ekki var mikið um bankaáhlaup næstu áratugi. Dæmi um áhlaup á síðari árum eru áhlaupin á bandaríska sparisjóði í Sparisjóðskrisunni á 9. og 10. áratug síðustu aldar (e. Savings and Loan Crisis). Áhlaup hafa einnig átt sér stað í þróunarlöndunum, t.d. árið 2001 í Argentínu þegar heimamenn hófu að taka út pesóa til að geta keypt bandaríska dollara.

Í þeirri fjármálakrísu sem hófst árið 2007 var brotið blað í hagsögu vestrænna ríkja. Sparifjäreigendur hlupu á stóra banka í mæli sem hafði ekki sést síðan í Kreppunni miklu. Á haustmánuðum 2007 byrjuðu langar raðir að myndast fyrir utan bankann Northern Rock í Bretlandi. Áhlaupið átti upptök sín í fréttum um slæma stöðu bankans. Áhlaupið olli ekki eitt og sér falli bankans. Á sama tíma í

² Kaufman (1988, 566)

³ Kaufman (1988, 568)

Bandaríkjunum safnaðist fólk fyrir utan útibú bankans Countrywide Financial sem stóð af sér áhlaupið. Síðsumars 2008 tók innistæðutryggingasjóður Bandaríkjanna bankann IndiMac yfir. Bankinn hafði átt við erfiðleika að stríða, m.a. lausafjárvanda vegna áhlaups. Bankinn missti mikið af innistæðum vegna upplýsinga sem drógu í efa greiðsluhæfi hans. Stuttu seinna var Washington Mutual tekinn yfir en áhlaup hófst sem olli því að bankinn missti 16,5 milljarðar dollara í lausafé.⁴ Landsbankinn í Bretlandi varð einnig fyrir áhlaupi í október 2008 eftir að óvissa myndaðist um starfshæfi hans. Viðbrögð stjórnvalda við áhlaupunum og almennri óvissu um starfshæfi banka voru ýmist að hækka grunntryggingu innlána eða lýsa því yfir að öll innlán væru tryggð að fullu. Slíkt hefur eflaust átt að þjóna þeim tilgangi að koma í veg fyrir áhlaup.

2.2. Líkan Diamond og Dybvig

Fólk kys að neyta á mismunandi tímum og í flestum tilvikum veit það ekki hvenær það verður. Þangað til vill það fá vexti af sínu fé. Einstaklingar vilja helst ekki fjárfest beint í eign því ómögulegt er að breyta slíkri eign með litlum fyrirvara í reiðufé án afsláttar. Af þeim sökum skapast eftirspurn eftir seljanleika. Bankar búa til seljanleika þegar þeir breyta illseljanlegum eignum í seljanlegar skuldir (innlán). Það skapar vanda því skuldir geta komið til greiðslu á mun skemmri tíma en eignir greiðast inn. Að auki starfa bankar með lítið laust fé og lágt eiginfjárhlutfall. Bankar eiga af þeim sökum, ávallt á hættu að lenda í áhlaupi. Líkan Diamond og Dybvig útskýrir afhverju bankar bjóða seljanleg innlán þegar eignir þeirra eru illseljanlegar og afhverju þeir eiga á hættu að verða fyrir áhlaupi.⁵

2.2.1. Formleg framsetning líkansins

Líkanið hefur þrjú tímabil og er frá $T=0$ til $T=2$. Tvær gerðir eru af neytendum sem allir eru eins á $T=0$. Neytandi af gerð 1 er ópolinmóður og vill neyta á $T=1$ en neytandi af gerð 2 vill neyta á $T=2$. Í líkaninu er aðeins ein vara framleidd sem er einsleit. Heildarvirði (höfuðstóll að viðbætti ávöxtun) framleiðslunnar er $R > 1$ eining á tíma 2 fyrir hverja einingu sem lögð er í framleiðsluna á tíma 0. Ef framleiðslan stöðvast á tíma 1, verður heildarvirði fjárfestingarinnar jafnt hrakvirðinu, sem er jafnt upphaflegu fjárfestingunni. Möguleikar neytenda eru sýndir í töflu 2.1.

⁴ Reckard og Tiffany (2008)

⁵ Kafli 2.2. er byggður á Diamond og Dybvig (1983, 401-419)

Tafla 2.1. Möguleikar neytenda.

T = 0	T = 1	T = 2
-1	$\begin{cases} 0 \\ 1 \end{cases}$	$\begin{matrix} R \\ 0 \end{matrix}$

Val neytanda stendur á milli (0, R) og (1, 0) en valið fer fram á tíma 1. Þar sem enginn banki er til staðar og einstaklingarnir vita ekki af hvaða gerð þeir eru, munu allir fjárfesta í framleiðslu á T=0. Þeir framleiða því aðeins fyrir eigin neyslu. Neysla einstaklings af gerð 1 verður alltaf 1 þar sem hann hættir alltaf framleiðslu á T=1 á meðan einstaklingur af gerð 2 neytir R á T=2.

Skilgreinum c_T sem magn vöru sem fengin er á tíma T. Vara sem er fengin á T=1 er c_1 og vara fengin á T=2 er c_2 . Neytandi vill hámarka nytjar sínar en nytjafall hvers og eins er háð því af hvaða gerð hann er. Nytjaföllin má rita sem:

$$U(c_1, c_2; \theta) = \begin{cases} u(c_1) & \text{Ef einstaklingur } j \text{ er} \\ & \text{af gerð 1 í ástandi } \theta \\ \rho u(c_1 + c_2) & \text{Ef einstaklingur } j \text{ er} \\ & \text{af gerð 2 í ástandi } \theta \end{cases} \quad (1)$$

$$(2)$$

Hlutfall einstaklinga af gerð 1 er $t \in (0,1)$. Hlutfall einstaklinga af gerð 2 er þá $(t-1)$. Hlutfallið er þekkt stærð en jafnar líkur eru á því að einstaklingur sé af gerð 1 eða af gerð 2 en þeir vita ekki á T=0 af hvaða gerð þeir eru. Neytendur byrja með eina einingu á T=0 sem þeir fjárfesta, þar sem þeir vita ekki hvenær þeir vilja neyta auk þess sem þeir fá ekkert notagildi af því að neyta á T=0. Neytandi vill hámarka nyt sín sem má rita sem:

$$E[U(c_1, c_2)] = tU(c_1) + (t - 1)\rho U(c_1 + c_2) \quad (3)$$

Finna má vænt virði greiðslna til neytanda af gerð 1. og af gerð 2. á T=0.

Tafla 2.2. Vænt virði greiðslna til neytenda eftir gerð.

	T=1	T=2
Gerð 1	1	0
Gerð 2	0	R

Neytandi af gerð 1 mun komast að gerð sinni á T=1. Þá mun hann vilja neyta en til þess hættir hann við fjárfestinguna og fær hrakvirðið sem er 1 og fær því ekkert á T=2. Neytandi af gerð 2 mun vilja bíða til T=2 og fær þá $R > 1$. Eins og áður hefur komið fram vita einstaklingar ekki af hvaða gerð þeir eru fyrr en á T=1. Það skapar eftirspurn

eftir seljanleikatryggingu því neytendur vilja tryggja sig fyrir því að vera af gerð 1 og einstaklingarnir geta ekki gert hagkvæma samninga sín á milli. Skortur á upplýsingum kemur í veg fyrir það, því ekki liggur fyrir á $T=1$ af hvaða gerð allir eru. Hagkvæmustu niðurstöðu er ekki náð án milligönguaðila.

2.2.2. Banki sem milligönguaðili

Óvissan um hvenær einstaklingar vilja neyta skapar þörf fyrir seljanleikatryggingu, sem bankar bjóða upp á í formi óbundina innlána. Bankar lofa ásættanlegri ávöxtun og seljanleika fyrir neytanda af gerð 1 sem vill taka út fé á $T=1$. Bankinn gerir ráð fyrir að á $T=1$ séu úttektir jafnar tc_1 en það sem eftir stendur er ávaxtað frá $T=1$ til $T=2$. Þessi tryggingasamningur felur í sér að $c_1 > 1$ og að $c_2 < R$ en jafnframt gildir að $c_1 < c_2$. Hér er gert ráð fyrir að $\rho R > 1$.

Tryggingasamningurinn sem neytandinn gerir við bankann veitir einstaklingnum sem tekur út á $T=1$, fasta kröfu að upphæð r_1 fyrir hverja einingu sem var lögð inn á $T=0$. Úttektir eru borgaðar eftir því sem beiðnir berast til bankans þangað til að hann á engar eignir eftir. Líkanið gerir ráð fyrir því að bankinn sé gerður upp á $T=2$ sem þýðir að þeir sem ekki taka út á $T=1$ fá hlutdeild í eignum bankans á $T=2$. Gert er ráð fyrir því að bankinn sé í sameign innistæðueigenda. Látum V_1 vera greiðslu á einingu af innlánsreikning sem einstaklingur fær á $T=1$ og V_2 greiðslu á einingu af innlánsreikning sem fæst á $T=2$. V_2 er það sem eftir stendur á $T=2$ eftir að greiðslur hafa átt sér stað á $T=1$. Samkvæmt því gildir:

$$V_1(f_j, r_1) = \begin{cases} r_1 & \text{ef } f_j < r_1^{-1} \\ 0 & \text{ef } f_j \geq r_1^{-1} \end{cases} \quad (4)$$

og

$$V_2(f, r_1) = \text{hám} \left\{ \frac{R(1-r_1)}{1-f}, 0 \right\}, \quad (5)$$

Hér er f heildarfjöldi innlána sem hafa verið greidd út. Fjöldi þeirra sem tóku út innlán á undan einstaklingi j er táknað með f_j og er reiknað sem hlutfall af heildarfjölda innlána. Hlutfall innlána sem neytandi j reynir að taka út á $T=1$ er táknað með w_j . Greiðsla innlána á einingu til neytanda af gerð 1. er þá $w_j V_1(f_j, r_1)$ en greiðsla til neytanda af gerð 2. er þá $(1-w_j)V_2(f_j, r_1)$. Neysla þeirra fer eftir útgreiddri upphæð.

2.2.3. Jafnvægi líkansins

Líkan Diamond og Dybvig hefur tvö jafnvægi. Fyrri jafnvægið er hagkvæmt en þá innleysir neytandi af gerð 1 innlán á $T=1$ og neytandi af gerð 2 á $T=2$. Þá er $r_1=c_1$ og úttektir á $T=1$ jafnar hagkvæmustu neyslu einstaklings af gerð 1 miða við fullar upplýsingar. Þá næst jafnvægi sem er jafnt hagkvæmustu niðurstöðu við fullar upplýsingar.

Í seinna jafnvæginu er hlaupið á bankann. Ef áhlaup hefst missa allir einstaklingar stjórn á sér af hræðslu og reyna að taka út innlán á $T=1$. Þetta gerist af því að nafnvirði innlánanna er hærra en upplausnarvirði eigna bankans og því borgar sig að taka þátt í áhlaupinu. Þetta er ekki skilvirkt jafnvægi þar sem öll innlán eru tekin út á $T=1$ en samkvæmt hagkvæmustu neyslu ætti hlutfallið $(1-tc_1)$ að vera tekið út á $T=2$. Fyrir öll $r_1 > 1$ eru áhlaup jafnvægi. Slíkt jafnvægi er óhagkvæmt og betri niðurstaða hefði náðst ef bankinn hefði ekki komið til. Ef $r_1=1$ á bankinn ekki í hættu á að vera fyrir áhlaupi þar sem

$$V_1(f_j, 1) < V_2(f, 1) \quad \text{fyrir öll gildi á} \quad 0 \leq f_j \leq f$$

en $r_1=1$ jafngildir því að einstaklingar fjárfesti milliliðalaust í eign. Að því sögðu er ljóst að allir bankar sem búa til seljanleika eiga á hættu að verða fyrir áhlaupi. Bankaáhlaup veldur niðurstöðu sem er verri fyrir alla einstaklinga en ef bankinn hefði ekki komið til. Í bankaáhlaupi fá allir áhættuþóknun með miðgildið 1. Bein eignaraðild gefur að minnsta kosti af sér 1 og meira ef einstaklingur reynist vera af gerð 2. Bankaáhlaup eyðileggur áhættudreifingu milli einstaklinga og dregur úr skilvirkni framleiðslunnar þar sem hún er öllu trufluð á $T=1$. Hagkvæmt er fyrir suma að halda framleiðslunni áfram út að $T=2$.

Líkanið gerir ráð fyrir því að væntingar og niðurstaða haldist í hendur. Engin gerir ráð fyrir áhlaupi og því leggja einstaklingar fé í bankann þótt þeir telji að líkur á bankaáhlaupi sé meiri en 0. Að auki er góða jafnvægið mun betra fyrir þá heldur en beint eignarhald.

Fyrri jafnvægið er hagkvæmara heldur en að ef enginn milligönguaðili væri til staðar. Neytendur eru því tilbúnir að taka áhættuna á bankaáhlaupi séu líkurnar á því nægilega litlar. Valið á milli góða og slæma jafnvægisins fer eftir utanaðkomandi breytu. Það gæti verið slæm afkoma bankans, áhlaup á annan banka, slæm afkoma

ríkissjóðs eða jafnvel sólblettur.⁶ Breytan þarf ekki endilega að segja til um grunnstoðir bankans. Um leið og bankinn tekur við innistæðum munu allir hlutir sem valda því að einstaklingar telja að áhlaup sé að hefjast valda því að áhlaup fer af stað. Bankaáhlaup eru því sjálfrættin (e. self fulfillment). Hræðslu innlánseigenda má að mestu leiti rekja til þeirrar staðreyndar að varðandi greiðslu innlána gildir almennt að „fyrstu kemur fyrstur fær“.

2.3. Aðhald eða tjón?

Hægt er að færa rök fyrir því að bankaáhlaup hafi ekki aðeins skaðleg áhrif heldur veiti bönkum einnig nauðsynlegt aðhald. Fyrir tíma innistæðutrygginga fylgdust eigendur innlána grannt með stöðu banka, m.a. með því að rýna í ársreikninga þeirra. Þannig mynduðu sparifjäreigendur sér skoðanir á bönkum. Bankar sem eigendur sparifjár töldu að væru að taka mikla áhættu og borguðu ekki samsvarandi vexti, misstu lausafé til annarra banka. Til að mynda streymdi sparifé í miklum mæli til Citibank þegar fjármálakrísur geisuðu á fyrri hluta 20. aldar þar sem bankinn var talinn öruggt skjól. Eiginfjárhlutfall bankans var hærra en flestra annarra banka. Á þessum tíma komu margir bankar í veg fyrir gjaldþrot vegna lausafjárskorts, með því að losa sig við seljanlegar eignir og fá lán hjá öðrum bönkum sem töldu að hann væri greiðsluhæfur.⁷ Slíkt gæti gefið til kynna að hlutfall seljanlegra eigna hafi verið hærra þegar aðhald sparifjäreigenda var meira. Einnig tóku bankar minni vaxtaáhættu á þessum tíma auk þess sem eiginfjárhlutföll banka voru í kringum 25% sem er mun hærra en nú.⁸ Minni áhættutöku banka þá, má m.a. skýra með því aðhaldi sem innistæðueigendur veittu. Hærrí eignfjárhlutföll og betri lausafjárstaða geta þó einnig talist slæmur hlutur þar sem útlánageta bankakerfins er mun minni og vaxtamunur inn- og útlána hærri.

Úttektir af innlánsreikningum eiga sér stað þegar fólk telur að peningum sínum sé betur borgið annarsstaðar. Það metur sem svo að áhættan hafi aukist samanborið við aðra kosti. Hafi fólk rétt fyrir sér er hinn frjálssi markaður að veita bönkum aðhald. Ekki er þó víst að það hafi rétt fyrir sér. Vel getur verið að líkur á þroti bankans hafi ekki aukist og áhlaup á bankann sé óverðskuldað. Þegar greiðsluhæfur banki fer í þrot verður allratap. Þegar gengur á lausafé bankans fer hann að selja eignir á brunaútsölu

⁶ Sólarblettur er tilviljunarkennd breyta sem hefur ekki áhrif á grunnstoðir efnahagslegs fyrirbæris en getur samt sem áður valdið tiltekinni niðurstöðu

⁷ Kaufman (1988, 569)

⁸ Kaufman (1988, 568)

og gengur á sitt eigið fé. Fari margir bankar þessa leið setur það aðra banka í hættu. Lausafjárvasi sumra banka býr þannig til eiginfjárvasa í öðrum bönkum. Krísan getur stigmagnast með þessum hætti og endað með allsherjar hruni. Komi til gjaldþrots banka mun þrotabú hans selja eignir á undirverði sem leiðir til taps. Stórt hlutfall eigna banka eru lán til langs tíma sem þrotabú kjósa oft frekar að selja með afslætti frekar en að innheimta til enda. Kostnaður við uppgjör banka getur verið verulegt og eykur enn á tapið. Hluthafar munu tapa sínu og eigendur skulda munu að öllum líkindum ekki fá nema hluta af höfuðstól og áföllnum vöxtum. Fari svo að ríkið bæti tjón innláshafa munu skattgreiðendur bera tjónið ef sjóðir innistæðutryggingastofnunarinnar nægja ekki til að greiða tapið. Viðskiptamenn bankans verða fyrir tjóni þar sem greiðslumiðlun og fjármögnun þeirra til skamms tíma raskast. Tap hluthafa, innláshafa, ríkissjóðs, skuldabréfaeigenda og fleiri hefur síðan áhrif á starfsemi hagkerfisins. Séu um háar fjárhæðir að ræða getur tjónið orðið umtalsvert.

Áhlaup geta átt sér stað á tiltekna banka eða á bankakerfið í heild sinni. Sparifjáreigandi sem óttast um sparifé sitt hefur þrjá valmöguleika:

1. Hann getur lagt peningana inn í annan banka sem hann telur að sé öruggari.
2. Hann getur keypt verðbréf eða aðra eign sem hann telur að sé öruggari, t.d. ríkisskuldabréf.
3. Hann getur geymt peningana í formi reiðufés.⁹

Telji hann að aðeins sinn banki eigi í vandræðum mun hann færa peningana í annan banka og lausafjárstaða bankakerfisins í heild breytist ekki. Fjármálastöðugleika er ekki ógnað.

Telji hann að öruggast sé að geyma peningana á öðru formi mun hann kaupa eign, t.d. ríkisskuldabréf. Seljandi skuldabréfsins fær upphæðina og þar sem upphæðir í verðbréfavíðskiptum eru almennt háar er líklegt að hann kjósi að leggja peningana inn í banka. Féð færir á milli banka kaupanda og seljanda. Lausafjárstaða bankakerfisins breytist ekki. Mismunur á ávöxtunarkröfu ríkis- og fyrirtækjaskuldabréfa mun hækka en slíkt gæti dregið úr einkafjárfestingum án þess að auka útgjöld ríkisins og þannig haft skaðleg áhrif á starfsemi hagkerfisins.¹⁰

⁹ Kaufman (1988, 563-5)

¹⁰ Kaufman (1988, 565)

Ef bæði innistæðueigendur og seljendur ríkisskuldabréfa og annarra örugga eigna telja að engum banka sé treystandi munu þeir vilja eiga peningana sem reiðufé. Í þessu tilviki er áhlaup á bankakerfið í heild sinni. Lausafé kerfisins minnkar sem og geta til útlána. Bankar lenda í lausafjávanda og brunaútsala á eignum hefst sem veldur því að eiginfjávandi bætist við lausafjávandann. Fjármálastöðugleiki fer fyrir bí, greiðsluhæfir bankar fara í þrot, viðskiptasambönd tapast, útlán stoppa og hagkerfið verður fyrir áfalli. Heildartap vegna slíks kerfishruns er mjög mikið.¹¹

Samkvæmt líkani Diamond og Dybvig valda bankaáhlaup verulegu tjóni. Líkanið sýnir fram á að jafnvel greiðsluhæfir bankar geta farið í þrot. Tjónið sjálft liggur í stöðvun á framleiðslu fyrr en hagkvæmast hefði verið sem veldur því að hagkvæmustu neyslu er ekki náð. Bankaþrot veldur því beinu tjóni þegar lán eru afturkölluð og hætt er við arðbærar fjárfestingar. Slíkt hefur skaðleg áhrif á framleiðslu í hagkerfinu.¹²

Rannsókn á tapi vegna gjalþrots banka á tímabilinu 1985 til 1988 í Bandaríkjunum leiðir í ljós að tapið nam að meðaltali 30%. Þá er meðtalið kostnaður vegna uppgjör þrotabúsins, tap á eignum sem ekki var búið að taka tillit til áður en bankinn féll og tap vegna ótímabærrar sölu eigna. Rannsókn þessi leiðir í ljós að meðaltalskostnaður við uppgjör þrotabús banka á þessu tímabili nam 10%. Þó ber að athuga að töluverð stærðarhagkvæmni er til staðar sem veldur því að hlutfallslegur kostnaður er minni þegar þrotabúin eru stór. Einnig kemur fram að endurheimtur voru hærri ef bankinn var seldur áfram til annars banka. Endurheimtur lækkuðu ef lán voru seld og starfsemin fékk ekki að halda áfram.¹³ Þessi niðurstaða styður þá kenningu að bankar séu meira virði lifandi en dauðir.

2.4. Áhrif innistæðutryggingar

Árið 1934 settu Bandaríkjamenn innistæðutryggingakerfi á fót, m.a. vegna þess skaða sem bankaáhlaup ullu í Krepunni miklu. Ráðamenn voru vissir um að nauðsynlegt væri að gera breytingar til að vernda fjármálastöðugleika. Stofnun innistæðutryggingasjóðs var ein þessara breytinga. Innistæðutrygging er trygging fyrir því að eigendur innistæðna fái þær greiddar fari banki í þrot. Sparifjäreigendur vita að þeir fái alltaf ákveðna upphæð greidda, alveg óháð endurheimtum úr þrotabúi bankans. Innistæðutryggingasjóðir bera í mörgum tilvikum óbeina ríkissábyrgð en

¹¹ Kaufman (1988, 565)

¹² Diamond og Dybvig (1983)

¹³ James (1991, 1224-1227)

bandaríska ríkið hefur á síðustu áratugum þurft að veita fé í sjóðinn svo hann geti staðið við skuldbindingar sínar. Þar í landi hefur verið vikið frá þeirri reglu að greiða innistæðueigendum aðeins upp að lögbundnu hámarki. Þeir hafa í mörgum tilvikum fengið greitt að fullu óháð endurheimtum á eignir banka og er þá vikið frá lögum um trygginguna.¹⁴ Í kjölfar innleiðingu innistæðutryggingar í Bandaríkjunum fækkaði bankaþrotum mikið en 5 árum síðar var meðaltal bankaþrota lítið hlutfall af því sem það var á árunum 1910-1934.¹⁵ Slíkt getur þó gefið ranga mynd þar sem bankaþrot voru fjölmörg á árunum 1929 til 1934.

Innistæðutrygging þarf að vera trúverðug eigi hún að gegna hlutverki sínu, sem er að koma í veg fyrir bankaáhlauð. Einungis ríki hvers lands getur boðið upp á trúverðuga innistæðutryggingu, þar sem aðeins það getur staðið undir heildarskuldbindingum tryggingarinnar. Ríki geta skattlagt borgara landsins og fjármagnað sig með peningaprentun.

Líkan Diamond og Dybvig leiðir í ljós að innistæðutrygging kemur í veg fyrir ótímabæra eignasölu banka. Bankaáhlauð eiga sér ekki lengur stað þar sem áhlauð eru ekki lengur sjálfræt. Greiðslur til innistæðueigenda eru þá óháðar endurheimtum á eignir banka og því borgar sig ekki lengur að taka þátt í áhlauði. Til að mynda munu einstaklingar af gerð 2 aldrei taka út á tíma 1 og því aðeins einstaklingar af gerð 1 sem munu taka út á þeim tíma en það er jafngildir hagkvæmustu niðurstöðu. Ekki er lengur þörf á því að viðhalda sama trausti og áður því aðhald innistæðueigenda er mun minna. Líkanið leiðir í ljós að sé innistæðutryggingin trúverðug munu áhlauð aldrei eiga sér stað og því verður enginn kostnaður vegna hennar.¹⁶ Þetta er þó einföldun sem á sér ekki stoð í raunveruleikanum því tryggingin bætir einnig tjón innistæðueigenda í tilvikum þar sem banki fer í þrot af öðrum ástæðum, t.d. vegna eiginfjárskorts.

Tilkoma innistæðutryggingarinnar hafði einnig þau áhrif að eiginfjárhlutföll banka lækkuðu verulega sem endurspeglar aukna áhættutöku þeirra.¹⁷ Þó að innlánstryggingin valdi auknum stöðugleika innan bankakerfisins þá skapar hún líka vandamál. Hún skapar hvata í starfsumhverfi fjármálafyrirtækja sem annars væru ekki til staðar ef markaðurinn starfaði án íhlutunar.

¹⁴ Carisano (1992, 18)

¹⁵ Matthews og Thompson (2008, 190)

¹⁶ Diamond og Dybvig (1983)

¹⁷ Matthews og Thompson (2008, 203)

Tilvist innistæðutryggingakerfis breytir hegðun fjármálastofnana og innistæðueigenda. Innistæðueigendur vita að þeir eru tryggðir og hafa því lítinn hvata til að fylgjast með áhættutöku banka sem er tímafrekt, kostnaðarsamt og jafnvel ómögulegt vegna ósamhverfra upplýsinga. Að auki hafa þeir lítinn hvata til að taka út innistæður sínar þótt þeir meti sem svo að auknar líkur séu á því að tiltekinn banki fari á hausinn. Þetta á sérstaklega við þar sem innistæður eru tryggðar að fullu eða fordæmi eru fyrir því að innistæðutryggingasjóður greiði innistæður að fullu. Þannig gætu ógreiðsluhæfir bankar starfað lengur en þeir ættu annars að gera. Slíkir bankar eru líklegir til að taka mikla áhættu í því skyni að hækka eigið fé sitt aftur yfir lögbundið lágmark.¹⁸

Tryggingin hefur þau áhrif að þeir sem eiga sparifé í bönkum sem taka mikla áhættu fara ekki fram á mikið hærri vexti en hjá bönkum sem taka litla áhættu. Bankar vita þetta og gera sér grein fyrir því að ólíklegt sé að bankaáhlaup hefjist þótt þeir stundi áhættusaman rekstur því innlánseigandinn er tryggður. Gjaldið sem bankar borga í innistæðutryggingasjóð er hlutfall af innistæðum í bankanum. Bankar borga því ekki herra iðgjald í sjóðinn þótt meiri líkur séu á að þeir fari í þrot en aðrir bankar vegna meiri áhættutöku.¹⁹ Kostnaður bankans við aukna áhættutöku eykst lítið sem ekkert. Hann borgar ekki herra iðgjald í innistæðutryggingasjóð og þarf í versta falli að borga aðeins hærri vexti en þó ekki þá vexti sem endurspeglar þá áhættu sem verið er að taka. Væntur hagnaður bankans eykst með aukinni áhættutöku. Hvati bankans til að taka áhættu eykst þegar innlán eru tryggð sem veldur því að öllu öðru óbreyttu, að líkur á gjaldþrotum banka aukast.

Heildaráhrif innlánstrygginga eru þau að líkur á bankaáhlaupi minnka verulega. Hvatar sparifjáreigenda breytast þannig að mun meiri viðhorfsbreyting en áður þarf að eiga sér stað hjá þeim, til að áhlaupi verði. Innlánstryggingin verndar í mörgum tilvikum að fullu litla sparifjáreigandann en stórir innlánseigendur geta oft tapað verulegum hluta höfuðstólsins. Í flestum tilvikum mun alltaf einhver óvissa vera til staðar um hvort innistæður séu tryggðar að fullu og líklegt er að sú óvissa sé það sem geti komið bankaáhlaupi af stað í dag. Þá væru það innistæðueigendur sem ættu mikla fjármuni inná reikningi sem kæmu slíku áhlaupi af stað.

¹⁸ Kaufman (1988, 572)

¹⁹ Carisano (1992, 76)

3. Lánveitingar til þrautavara

3.1. Rök fyrir lánveitanda til þrautavara

Tímaósamræmi er í greiðsluflæði eigna og skulda banka. Skuldir samanstanda af óbundnum innlánnum og lánnum sem munu að öllum líkindum falla á gjalddaga á næstu árum. Eignir banka samanstanda að stærstum hluta af útlánnum til viðskiptamanna en þau hafa í mörgum tilvikum langan líftíma. Greiðsluflæði skulda banka er þannig styttra en greiðsluflæði eigna hans. Við venjulegar markaðsaðstæður eru úttektir af innlánsreikningum nokkurn veginn jafnar innlögnum. Bankar geyma aðeins lítið brot af heildarinnlánnum í lausafé til að mæta innlausnum. Lausafjárstaða banka er þannig háð því að markaðsaðstæður leyfi endurfjármögnun skulda og að hann búi yfir trausti innistæðueigenda. Breytist hlutirnir til hins verra getur banki brugðist við með því að selja eignir. Slíkt dugar þó í flestum tilvikum skammt þar sem auðseljanlegar eignir eru yfirleitt lítið hlutfall af eignum banka. Eignasala annarra eigna kemur vissulega til greina en ef það á að koma þeim í verð með litlum fyrirvara þarf að selja þær með afslætti. Eiginfjárhluftfall bankans minnkar og nýr vandi myndast. Sé lausafjársvandinn ekki bundinn við stakan banka, heldur allt bankakerfið er ljóst að verð á eignum mun vera enn lægra þar sem bankar eru að selja eignir á brunaútsölu.

Stöðugleiki bankakerfisins byggir m.a. á því að lánsfjármarkaðir starfi eðlilega og að innlánseigendur óttist ekki um sparifé sitt. Ójafnvægi getur myndast þrátt fyrir að ekki séu til staðar gildar ástæður fyrir vantrausti. Ósamhverfar upplýsingar milli aðila gerir það að verkum að ef næganlegt vantraust og ótti grefur um sig getur farið illa. Mögulegt er að ef aðilar á markaði hefðu allar upplýsingar myndi þeir lána greiðsluhæfum banka í lausafjársvanda. Upplýsingaskortur er til staðar sem veldur því að erfitt eða ómögulegt er að sundurgreina banka sérstaklega þegar umrót er á mörkuðum. Slíkt veldur því að lán milli banka geta stöðvast þegar ótti grípur um sig. Aðilar á mörkuðum veita bönkum í mörgum tilvikum nauðsynlegt aðhald í formi krafna um hærri vexti og neitun á framlengingum á lánnum ef líkur á þroti hans hafa aukist vegna ákvarðana sem stjórnendur tóku.

Að framangreindu er ljóst að markaðsbrestur er til staðar. Líkt og líkan Diamond og Dybvig sýnir fram á, eru til staðar tvö jafnvægi á fjármálamörkuðum. Eitt þar sem banki starfa án truflana og eitt þar sem hlaupið er á hann og hann leystur upp. Fyrri jafnvægið er skilvirkt en það seinna ekki. Lausn líkansins við vandanum er trygging innlána og tímabundin lokun banka (e. bank holiday). Líkanið sýnir einnig

fram á að lánveitandi til þrautavara gæti gengt svipuðu hlutverki og innlánstrygging. Flestir bankar í dag fjármagna sig aðeins að hluta með innlánnum. Trygging innlána nær því ekki að leysa markaðsbrestinn sem er til staðar. Til að mæta þessum markaðsbresti hafa seðlabankar, í tímans rás, gerst lánveitendur til þrautavara.²⁰

Bankar gegna mikilvægu hlutverki í hagkerfinu. Veiting lána er stór hluti af starfsemi þeirra. Sú starfsemi er mikilvæg fyrir virkni hagkerfsins en verði svo, að verulega dragi úr henni munu hjól efnhagslífsins snúast hægar en áður. Samdráttur í útlánnum veldur samdrætti í fjárfestingu og neyslu sem síðan veldur því að framleiðsla dregst saman. Atvinnuleysi eykst og skatttekjur minnka. Rannsóknir gefa til kynna að fjármálaóstöðugleiki hafi mikil áhrif á hversu mikill samdráttur eigi sér stað þegar hagkerfið dregst saman.²¹ Því þykir mikilvægt að tryggja stöðugleika fjármálakerfisins.

Stjórnvöld víða um heim hafa á síðari árum reynt að tryggja innlendan fjármálastöðugleika með því að koma upp þar til gerðu kerfi. Kerfið byggir á fjórum meginstöðum sem eru: löggjöf sem snýr að fjármálakerfinu, regluverk og eftirlitsaðilar sem fylgjast með og takmarka áhættutöku banka, lánveitandi til þrautavara og innistæðutrygging.²² Lánveitandi til þrautavara er ein af þeim meginstöðum sem eiga að tryggja stöðugleika fjármálakerfisins.

Flest ef ekki öll lönd heimsins hafa innlendan lánveitanda til þrautavara í einhverju formi. Það tíðkast að seðlabanki hvers lands fái hlutverkið. Seðlabankar hafa margir hverjir það að markmiði sínu að tryggja fjármálastöðugleika. Eitt aðalverkfæri þeirra til að ná fram þessu markmiði er lánveiting til þrautavara.

Til er fleiri en ein skilgreining á lánveitanda til þrautavara. Hugtakið gefur til kynna að um lánveitanda sé að ræða. Þröng skilgreining á hugtakinu segir að lánveitandi til þrautavara sé aðili sem veitir bönkum lán á ákveðnum forsendum geti þeir ekki fengið lán annarsstaðar frá. Breiðari skilgreining á hugtakinu segir að lánveitandi til þrautavara sé aðili sem veitir fé til banka sem gerir honum kleift að starfa áfram. Bankinn gat ekki aflað fjársins annarsstaðar frá.²³ Þessi skilgreining felur í sér að lánveitandi til þrautavara veiti ekki aðeins fé til banka í formi lána heldur einnig í formi eigin fjár. Í flestum löndum takmarkast hlutverk seðlabanka sem, lánveitandi til þrautavara, við lánveitingar. Breiðari skilgreiningin gefur þó til kynna

²⁰ Diamond og Dybvig (1983)

²¹ Mishkin (2000, 5)

²² Giannini (1999, 3)

²³ Giannini (1999), Xavier Freizas og Bruno M. Parigi (2008)

að lánveitendur til þrautavara séu a.m.k. tveir. Seinni aðilinn er þá ríkið eða ríkisstofnun sem sér um eiginfjárframlög og óhefðbundnar lánveitingar. Dæmi eru um að einkaaðilar hafi gerst lánveitandi til þrautavara.

Hlutverk seðlabanka sem lánveitandi til þrautavara felur ekki aðeins í sér útlán. Bankinn sér einnig um að skipuleggja lánveitingar á milli banka, gefa frá sér yfirlýsingar, reyna að endurvekja traust þegar fjármálakrísa gengur yfir, veita bönkum ráðgjöf, búa til áætlanir vegna ófyrirséðra atburða ásamt fleiri hlutum.²⁴

Seðlabankar hafa úr mörgum tólum að velja til að ná fram markmiðum sínum. Til að mynda er eitt helsta tæki Bandaríska Seðlabankans í peningamálum endurhverf viðskipti. Markmiði um fjármálastöðugleika er m.a. náð með þrautavaralánnum. Þessi lán geta farið fram með ýmsum hætti. Bandaríski seðlabankinn veitir bönkum lausafjáraðstoð til skamms tíma í lánaglugganum (e. discount window). Vextir þar eru hærri en í endurhverfum viðskiptum. Seðlabankar veita einnig þrautavaralán sem ekki falla undir hefðbundnar leiðir. Sem dæmi um það er þegar bandaríski seðlabankinn kom á fót lánsþakka sem kallaðist TAF (e. term auction facility) árið 2007. Þetta var tímabundin ráðstöfun sem átti að koma til móts við lausafjárskort banka.²⁵ Stuttu seinna fylgdi bandaríska ríkið þessu eftir með öðrum þakka sem fjármagnaður var af ríkissjóði en þá var bæði hlutafé og eignir keypt af fjármálafyrirtækjum.²⁶ Það getur reynst erfitt að aðgreina þrautvaralán frá venjulegum endurhverfum viðskiptum.²⁷

Hér skilgreini ég greiðsluhæfan banka sem banka sem uppfyllir kröfur um lágmarks eiginfjárlutfall. Ég geri ráð fyrir því að allir bankar séu viðskiptabankar, þ.e. að meginstarfsemi þeirra sé í tengslum við útlán og að þeir fjármagni sig að hluta með innlánnum. Björgunaraðgerð skilgreini ég sem fjárveitingu til banka sem telst ekki vera hefðbundin lánveiting til þrautvara.

3.2. Fræðilegur grunnur

3.2.1. Hugmyndir Henry Thornton

Séu lesin yfir skrif Adam Smith frá árinu 1776 má finna vott af vangaveltum um tilvist og tilgang lánveitanda til þrautavara. Hugmyndin fékk fyrst ítarlega umfjöllun og skilgreiningu með skrifum Henry Thornton árið 1802.²⁸ Thornton fékk hugtakið lánað frá Sir Francis Baring sem nefndi árið 1797 að Englandsbanki væri aðili sem

²⁴ Garcia (1989)

²⁵ The federal reserve (2007)

²⁶ U.S. department of treasury (2008)

²⁷ Pattison (2001, 447)

²⁸ Todd (1988, 2)

gæti veitt öðrum bönkum lausafjáraðstoð. Thornton tilgreindi einkenni lánveitanda til þrautavara og fjallaði um samband þess við peningamálastjórn. Einnig mun Thornton hafa áttað sig á freistnivandanum sem tilvist slíks aðila hefur í för með sér.²⁹

Thornton tilgreindi þrjú atriði sem einkenndu lánveitanda til þrautavara. Í fyrsta lagi þyrfti stofnun sem hefði þetta hlutverk að vera uppspretta fjármagns í fjármálakerfinu. Lausafjárforði hennar þyrfti að vera nægjanlegur til að geta annað eftirspurn kerfisins og stofnunin þyrfti að hafa þann hæfileika að geta gefið út seðla sem væru viðurkenndir sem gjaldmiðill. Annað atriðið kveður á um skyldu stofnunarinnar að eiga nægilegan gullforða svo að trú á gullfætinum tapist ekki. Samkvæmt þriðja atriðinu má lánveitandi til þrautavara ekki stunda hefðbundna bankastarfsemi samhliða því að sinna þessu hluverki. Hann þarf að bera ábyrgð gagnvart almenningi en ekki hluthöfum og bregst öfugt við aðra banka þegar krepur að til að tryggja fjármálastöðugleika.³⁰

Thornton fjallaði einnig um fjögur stefnumál er sneru að lánveitingum til þrautavara. Fyrsta málið sneri að því hvort sami aðili gæti farið með stjórn peningamála og lánveitinga til þrautavara. Thornton taldi að slíkt gæti gengið. Hann dró einnig þá ályktun að lánveitandi til þrautavara ætti að þjóna bankakerfinu í heild en ekki að koma í veg fyrir gjaldþrot illra staddra banka. Þrautavaralán ættu að þjóna þeim tilgangi að viðhalda heildarlausafé kerfisins en ekki lausafjárstöðu einstaka banka. Ógreiðsluhæfir bankar ættu því ekki að fá þrautavaralán. Í öðru lagi hélt Thornton því fram að illa reknir bankar ættu ekki að fá að starfa áfram enda væri þannig takmörkuðum auðlindum ranglega dreift í hagkerfinu. Að sama skapi yrði freistnivandinn minni en ella. Þriðja atriðið snerist um það hvort lánveitandi til þrautavara ætti að reyna að koma í veg fyrir áfall í fjármálakerfinu. Thornton svaraði því neitandi og hélt því fram að það væri ekki hlutverk stofnunarinnar. Stofnunin ætti að draga úr áhrifum áfallsins á starfsemi hagkerfisins en ekki að koma að fyrirbyggjandi aðgerðum. Að lokum skilgreindi Thornton aðalhlutverk stofnunarinnar. Hlutverk hennar væri að koma í veg fyrir minnkun í peningamagni í umferð vegna óvissu og hræðslu. Minnkun peningamagns í umferð veldur að öllum líkindum samdrætti í hagkerfinu. Aðgerðir lánveitanda til þrautavara til að koma í veg fyrir alvarlega fjármálakrísu og bankaáhlauþ væru þannig aðeins leið til að ná settu markmiði en ekki markmiðið sjálft. Thornton hélt því fram að stofnunin ætti að

²⁹ Laidler (2004, 2)

³⁰ Humphrey (1989, 8-9)

bregðast við minnkun peningamargfaldarans með samsvarandi aukningu í peningamagni. Hugmyndir hans byggðust á því að minnkun í peningamagni ylli skaða í hagkerfinu en ekki fjármálakrísan sjálf.³¹

3.2.2. Hugmyndir Walter Bagehot

Tæplega 80 árum eftir að Thornton hafði komið fram með hugmyndir sínar skrifaði Walter Bagehot bókina *Lombard Street: A description of the money market*. Eitt af umfjöllunarefnum hennar eru lánveitingar til þrautavara. Í meginráttum virtist Bagehot sammála Thornton en Bagehot bætti þó nokkru við. Svo virðist sem að helsti skoðanamunurinn hafi legið í því hvort seðlabanki eigi að geta tímabundið bannað innlausn gjaldmiðils fyrir gull. Bagehot taldi nauðsynlegt að tryggja breytanleika gjaldmiðils í gull á meðan Thornton taldi aðgerðina réttlætunlega ef að tilgangurinn væri að koma í veg fyrir samdrátt í peningamagni.³²

Bagehot talaði um að ef fjármálastöðugleiki færi fyrir bí gætu greiðsluhæfir bankar farið í þrot. Þá væri hræðsla innlánshafa og vantraust á gullfótinum orsök óstöðugleika í bankakerfinu og því væri nauðsynlegt að tryggja að gullfóturinn væri tryggur í sessi. Nauðsynlegt væri fyrir seðlabanka að eiga meira gull en samræmdist markmiði um hámarkaðshagnað.³³ Á þessum tíma voru gjaldmiðlar ennþá tryggðir með góðmálmum. Það hafði veruleg áhrif á skrif Thornton og Bagehot. Gullfóturinn hafði takmarkandi áhrif á hæfileika seðlabanka til að sinna hlutverki sínu sem lánveitandi til þrautavara. Báðir sögðu þeir að seðlabanki ætti að bregðast mismunandi við lausafjárkrísu eftir því hver uppruni hennar væri. Þeir tilgreindu báðir hver viðbrögð seðlabankans ættu að vera eftir því hvort það væru innlendir eða erlendir aðilar sem kröfðust innlausnar gjaldmiðils fyrir góðmálma. Þessi hugsun hafði ásamt öðrum hlutum áhrif á setningu Bagehot sem kveður á um að lánveitandi til þrautavara eigi að lána á háum vöxtum. Hann hélt því einnig fram að lánveitingar þessar eigi aðeins að eiga sér stað í bankakrísu og að ef rétt væri haldið á spöðunum myndi hún enda innan skamms. Þeir voru sammála um að ekki ætti að bregðast við vandræðum einstaka banka ef vandræði þeirra mætti rekja til rangra ákvarðanna stjórnenda. Þetta átti einnig við þótt þeir væru kerfislega mikilvægir. Lánveitanda til þrautvara bæri aðeins sú skylda að styðja við heildar lausafé kerfisins. Þannig væri komið í veg fyrir

³¹ Humphrey (1989, 9-12)

³² Laidler (2003, 62-63)

³³ Laidler (2004)

gjaldþrotahrinu greiðsluhæfra banka. Seðlabankinn ætti að lágmarka áhrif áfalls á fjármálakerfið en ekki fara í fyrirbyggjandi aðgerðir.³⁴

Viðbætur Bagehots við kenningu Thornton voru nokkrar. Í fyrsta lagi skilgreindi hann hlutverk lánveitanda til þrautavara á þann hátt að hann ætti ekki aðeins að veita bönkum nægjanlegt lausafé á krísutímum heldur ætti hann einnig að gera markaðsaðilum ljóst hverjar fyrirætlanir hans séu. Markaðsaðilar ættu þannig að gera ráð fyrir lausafjárstuðningi komi til ákveðina markaðsaðstæðna. Stuðningurinn er þó aðeins veittur á fyrirfram ákveðnum skilmálum. Slíkt gæti endað fjármálakrísu snögglega eða komið í veg fyrir óstöðugleika fjármálakerfisins sé trúverðugleiki stofnunarinnar nægjanlegur.³⁵

Í öðru lagi áttu lánin að bera refsivexti.³⁶ Þannig væri stofnunin sannarlega lánveitandi til þrautavara þar sem bankar myndu leita að fjármagni hjá henni síðast af öllum. Ákveði banki að taka lánið væri hann að borga fyrir trygginguna sem þrautavaralánin veita. Að auki laða háir vextir erlent fjármagn að, sem veldur því að gullforðinn eykst að öllu öðru óbreyttu. Háir vextir gera það einnig að verkum að bankar vilja greiða lánin sem fyrst til baka. Peningamagn í umferð til lengri tíma mun því ekki aukast þrátt fyrir mikla aukningu peningamagns þegar lausafjárkrísa gengur yfir. Hlutverk seðlabanka sem lánveitanda til þrautavara ætti þannig ekki að skarast á við hlutverk hans að tryggja verðstöðugleika. Í fjármálakrísum ríkir óvissa og vantraust sem veldur því að einstaklingar og fyrirtæki auka við lausafjárstöðu sína m.a. með úttektum af innlánsreikningum. Háir vextir draga úr vilja fólks til að hafa mikið fé á milli handanna að öllu öðru óbreyttu.³⁷

Í þriðja lagi nefnir Bagehot að lána eigi öllum sem geti reitt fram góð veð. Markmiðið sé að fullnægja þörf markaðarins fyrir lausafé. Veðin þurfi að vera góð en megi vera af þeirri tegund sem venjulega er lánað út á, t.d. ríkisskuldabréf og í sumum tilvikum óveðtryggð skuldabréf traustra fyrirtækja. Miða eigi verðmæti veðanna við verð þeirra á venjulegum tímum. Það felur í sér að markaðsverð veðanna, þegar þrautvaralánið er veitt, sé lægra heldur en nafnvirði þeirra vegna óhagstæðra markaðsaðstæðna. Hugsanlegt getur verið að markaðsvirðið sé rétt og það sé nýtt

³⁴ Humphrey (1989, 12-13)

³⁵ Humphrey (1989, 13)

³⁶ Fræðimenn deila um meiningu Bagehot, þ.e. hvort að lánin ættu að bera refsivexti eða háa vexti. Humphrey (1989) styður fyrri túlkunina á meðan Goodhart (1999) styður þá seinni

³⁷ Humphrey (1989, 13-14)

varanlegt jafnvægi. Í þeim tilvikum er seðlabankinn að taka áhættu vegna taps sem getur orðið ef bankinn fer í þrot, þar sem óvíst er hvort veðin hrökkvi fyrir skuldinni.³⁸

Að lokum undirstrikaði Bagehot þá skoðun sína að lánveitandi til þrautavara ætti ekki að aðstoða ógreiðsluhæfa banka. Hann eigi ekki að einbeita sér að stökum bönkum heldur að bankakerfinu í heild og tryggja að fall banka hafi ekki áhrif á starfsemi annarra greiðsluhæfra banka. Hann ætti ekki að bjarga banka, þótt fall hans myndi valda miklu umróti, traust minnka og keðjuverkun eiga sér stað, ef bankinn væri sannarlega ógreiðsluhæfur. Samkvæmt Bagehot er fall kerfislega mikilvægs banka (e. too big to fail) ekki vandamál sem lánveitandi til þrautavara þarf að taka til greina.³⁹

Þessar reglur hafa átt að tryggja að hlutverk lánveitanda til þrautavara sé vel skilgreint, freistnivandinn og hvati banka til óhóflegrar áhættutöku vegna tilvistar þrautavaralána sé sem minnstur.⁴⁰ Reglurnar áttu að leiða til þess að minni líkur væru á fjármálakrísu en á sama tíma áttu reglurnar að tryggja að öryggi gullfótsins. Bagehot hélt því fram að hagkerfið gæti að öðru leiti séð um sjálft.⁴¹

3.2.3. Reglur Bagehot og Thornton

Séu hugmyndir Bagehot og Thornton um þrautavaralán teknar saman fást reglur sem Englandsbanki fór eftir á 19. öld:⁴²

1. Viðhalda skal heildar peningamagni í umferð en ekki lausafjárstöðu einstaka stofnana.
2. Ógreiðsluhæfir bankar eiga að fara í þrot og eiga ekki að fá þrautavaralán.
3. Lánin eiga að bera refsivexti.
4. Lánin verða aðeins veitt gegn góðum veðum.
5. Forsendur þrautavaralána eiga að vera öllum vel kunnugar áður en nokkur krísa á sér stað. Markaðsaðilar vita þá við hverju eigi að búast.⁴³

³⁸ Humphrey (1989, 14)

³⁹ Humphrey (1989, 14-15)

⁴⁰ Humphrey (1989, 16)

⁴¹ Laidler (2004)

⁴² Reglurnar byggja á umfjöllun í kafla 3.2.1. og kafla 3.2.2. sem fjalla um hugmyndir Bagehot og Thornton

⁴³ Humphrey (1989, 8)

3.3. Lánveitingar til þrautavara fyrir Kreppuna miklu

Framkvæmd þrautavarálana var mismunandi eftir löndum. Evrópska útgáfan byggir á því að seðlabankinn geti bjargað ógreiðsluhæfum banka telji hann það nauðsynlegt til að tryggja fjármálastöðugleika. Bandaríska útgáfan felur í sér að stjórnvöld verði að taka ákvörðun um hvort að ógreiðsluhæfur banki fái lausa- og/eða eiginfjárstuðning. Stuðningur seðlabankans er því aðeins lausafjáraðstoð til greiðsluhæfra banka.

3.3.1. Bandaríkin

Bandaríska aðferðin felur í sér að seðlabankinn starfi innan ákveðins lagaramma. Í björgunaraðgerðum er aðalatriðið að vel sé farið með peninga skattgreiðenda og að geðþótti stjórnámálanna valdi því ekki að peningum sé sóað. Ef farið er í slíka aðgerð þarf að liggja fyrir umboð æðsta valds. Stjórnámálamenn þurfa þannig að taka ábyrgð ef þeir misnota vald sitt. Bandaríska aðferðin bannar þrautavarálán til ríkissjóðs.⁴⁴

Seðlabanki Bandaríkjanna var ekki stofnaður fyrr en árið 1913. Á árunum 1836 til 1913 var enginn seðlabanki eða lánveitandi til þrautavara til staðar. Þá byggðust þrautavarálán á sameiginlegum fjárveitingum (e. concerted lending) skipulögðum af greiðslujöfnunarstöðvunum.⁴⁵ Þær gengdu eftirlitshlutverki og höfðu mikinn trúverðugleika. Þær skipulögðu lán á milli banka þar sem lítill hluti lánsins kom frá þeim sjálfum. Þær sinntu að takmörkuðu leiti hlutverki seðlabanka. Á þessum tíma kom fyrir að einkaaðilar gerðust lánveitendur til þrautavara, t.d. þegar J.P. Morgan og August Belmont lánuðu og skipulögðu stóra lánveitingu til ríkissjóðs Bandaríkjanna.⁴⁶

Greiðslujöfnunarstöðvarnar voru að hluta til lánveitendur til þrautavara. Banki í lausafjávandræðum var lokaður tímabundið og var skoðaður af einni af greiðslujöfnunarstöðvunum sem mat hvort bankinn átti nægjanlegt eigið fé. Ef svo var, skipulögðu hún lánveitingu annarra banka til þess banka sem var í vanda staddur. Bankinn var þá kominn með nægjanlegt lausafé og traust annarra aðila til að opna aftur fyrir viðskipti. Hafi eigið fé bankans ekki verið nægjanlegt var hann settur í gjaldþrotameðferð nema að hann hafi getað endurfjármagnað skuldir og endurskipulagt efnahagsreikning sinn.⁴⁷

⁴⁴ Todd (1988)

⁴⁵ Fjallað er ítarlega um sameiginlega fjárveitingu í kafla 3.5.

⁴⁶ Todd (1988, 11-12)

⁴⁷ Kaufman (1988, 568-569)

Greiðslujöfnunarstöðvarnar höfðu einnig óbeint það hlutverk að tryggja fjármálastöðugleika. Þær reyndu að koma í veg fyrir að áhlaup á banka breiddist út innan þeirra svæðis. Til að tryggja slíkt skipulögðu þær lánveitingar til greiðsluhæfra banka. Þær lokuðu strax ógreiðsluhæfum bönkum og gáfu út sameiginlegan efnahagsreikning fyrir alla banka innan þeirra svæðis þegar fjármálakrísa gekk yfir. Við ákveðnar aðstæður gátu bankar tímabundið neitað innistæðueigendum um innlausnir auk þess sem greiðslujöfnunarstöðvarnar lánuðu bönkum með því að gefa út skuldaviðurkenningar, en þó aðeins óverulegar fjárhæðir. Með þessu gátu bankar fengið tíma til að vinna í lausafjárstöðu sinni og komist hjá brunaútsölu eigna og áhlaupi. Flest bendir til að þessi aðferð hafi oftast en ekki verið árangursrík. Þegar fjármálakrísa gekk yfir hættu greiðslujöfnunarstöðvarnar að starfa sem eftirlitsaðili banka í samkeppni og sameinuðu banka undir sinni stjórn í ein samtök. Bankar hjálpuðu hvor öðrum með lánveitingum og var aðeins sameiginlegur efnahagsreikningur samtakanna birtur.⁴⁸

Sumir bankar störfuðu utan stjórnar greiðslujöfnunarstöðvanna. Þessi bankar fengu ekki aðstoð jafnvel þótt þeir hafi verið greiðsluhæfir. Árið 1907 fór banki í þrot sem átti hlut í því að koma af stað fjármálakrísu sem annars hefði mögulega aldrei orðið jafn alvarleg eins og síðar varð. Greiðslujöfnunarstöðvarnar fóru út fyrir heimild sína þegar þær gáfu út skuldaviðurkenningar. Á sama tíma vildu ráðamenn í Bandaríkjunum þróa fjármálakerfið áfram og komu því á fót seðlabanka. Hann fékk það hlutverk að vera lánveitandi til þrautavara. Hugmyndin var að seðlabankinn sæi um greiðslujöfnun fyrir allt landið og gæti þannig aðstoðað greiðsluhæfa banka sem lentu í áhlaupi með því að færa til þeirra laust fé úr varasjóðum banka með umframfé. Seðlabankinn fékk einnig seðlaprentunarvald en starfsemi greiðslujöfnunarstöðvanna takmarkaðist nú við svæðisbundna greiðslujöfnun. Ríkið ætlaði sér að fylgjast náið með starfsemi Seðlabankans og hugmynd þingmanna var að aðgerðir hans ættu frekar að byggjast á reglum frekar en geðþótta (e. discretion).⁴⁹

Seðlabankinn starfaði sem lánveitandi til þrautavara fram að Kreppunni miklu, að mestu eftir hugmyndum Bagehots og Thorntons. Hann veitti aðeins greiðsluhæfum bönkum þrautavaralán gegn góðum veðum en ekki á refsivöxtum en þó á hærri vöxtum en í endurhverfum viðskiptum. Í Kreppunni miklu voru þrautavaralán í boði á þessu forsendum í miklu magni. Seðlabankinn sem lánveitandi til þrautavara lækkaði

⁴⁸ Kaufman (1988, 569-570)

⁴⁹ Freizas og Parigi (2008, 12-13)

vexti í viðskiptum við lánagluggann (e. discount window). Þar gátu bankað fengið þrautavarálán í miklu magni en svo virðist sem að bankar hafi haft lítinn áhuga á að taka þar lán. Ekki er því hægt að saka Seðlabankann um að hafa haldið að sér höndum í veitingu þrautavarálána. Því hefur verið haldið fram að Seðlabankinn hefði verið of varfær í endurhverfum viðskiptum (e. repurchase agreement) sem olli því að heildarlausafé kerfisins dróst mikið saman. Mistök Seðlabankans á þessum tíma virðast því vera bundin við peningamálastjórn en ekki hlutverk hans sem lánveitandi til þrautavara.⁵⁰

Fram kemur í árlegri skýrslu Seðlabankans árið 1923 að hann taldi að geðþótti væri nauðsynlegt tæki þegar kæmi að þrautavarálánum. Svo virðist sem að stjórn bankans hafi borið þá skoðun í brjósti að þrautavarálán ætti að framkvæma að stórum hluta með geðþóttu. Til að mynda, leyfði Seðlabankinn svæðisbundnu Seðlabönkunum undir sinni stjórn, að skilgreina sjálfir, hvað teldist vera nægilega góð veð til að nota í viðskiptum við lánagluggann. Áður tíðkaðist það að leynd ríkti yfir þrautavarálánum Seðlabankans, m.a. í þeim tilgangi að tryggja sveigjanleika stefnunnar.⁵¹

Á þessum tíma myndaðist skýr verkaskipting á milli hins opinbera og Seðlabankans. Seðlabankinn sá um lausafjárstuðning til greiðsluhæfra stofnana en hið opinbera tók ákvarðanir um aðrar aðgerðir en hefðbundin þrautavarálán. Eftir stofnun Seðlabankans voru sameiginlegar lánveitingar sjaldan sem aldrei notaðar.⁵²

Fyrir stofnun Seðlabanka Bandaríkjanna voru sameiginlega lánveitingar oftast fyrir valinu þegar banka vantaði laust fé. Eftir stofnun Seðlabankans voru hefðbundin þrautavarálán í gegnum lánagluggann algengust en einnig kom fyrir að ríkið tók ákvörðun um aðrar aðgerðir.⁵³

3.3.2. Evrópa

Þegar Thornton og Bagehot komu fram með hugmyndir sínar gerðu menn sér grein fyrir því að lánveitandi til þrautavara gæti orðið gjaldþrota þar eð gjaldmiðlar voru tryggðir með góðmálum. Svigrúm til lánveitinga var takmarkað þar sem seðlaprentun voru settar skorður. Með það að leiðarljósi töldu sumir að seðlabankar ættu aðeins að vera milliliðir í lánveitingum til banka sem ættu við lausafjárskort að stríða. Lítið hlutfall af heildarupphæðinni ætti að koma frá seðlabankanum. Hann

⁵⁰ Todd (1988, 15-16)

⁵¹ Vanhoose (1990, 34-36)

⁵² Todd (1988)

⁵³ Todd (1988)

myndi kalla saman banka sem myndu lána eða leggja fram eigið fé ef þeir teldu að björgun bankans væri nauðsynleg. Bæði greiðsluhæfum og ógreiðsluhæfum bönkum var bjargað samkvæmt þessari aðferð. Hún mismunar einnig bönkum eftir stærð þar sem svo getur verið metið að banki sé of stór til að falla á meðan litlir bankar eru það ekki. Þessi leið felur í sér að pólitísk ábyrgð er lítil sem engin þar sem ákvörðun um björgun á kostnað skattgreiðenda er ekki tekin af stjórnámálönnum. Hefðbundin þrautavaralán, fyrir Kreppuna miklu í Evrópu, samkvæmt hugmyndum Thorntons og Bagehot voru þó einnig tíð.⁵⁴

Englandsbanki skipulagði sína fyrstu sameiginlegu fjárveitingu árið 1890 þegar Barings Bank lenti í vandræðum vegna slæmra fjárfestinga í Argentínu. Bankinn fullnægði ekki lágmarkskröfum um eiginfjárlutfall og aðrir bankar sáu hag sinn í því að aðstoða hann. Bankinn fékk lausa- og eiginfjárframlag frá öðrum bönkum í gegnum Seðlabanka Englands. Fyrr á árum beitti Englandsbanki oft venjulegum þrautavaralánum og fylgdi þá reglum Bagehots og Thornton til hins ítrasta. Englandsbanki notaði sameiginlega fjárveitingu reglulega en þeim hefur fækkað verulega síðustu áratugi og hefðbundnari beiting þrautavaralána tekin við.⁵⁵

Um miðja 19. öld á meginlandi Evrópu kom fyrir að seðlabankar yrðu gjaldþrota. Þeir höfðu veitt ógreiðsluhæfum bönkum þrautavaralán sem síðan höfðu tapast. Eftir þessa slæmu reynslu hófu seðlabankarnir að notast frekar við sameiginlega fjárveitingu sem dró úr áhættutöku þeirra. Sveigjanleiki til ákvörðunar um hvort bankanum bæri að bjarga óháð greiðsluhæfi var þó enn til staðar svo lengi sem aðrir aðilar voru tilbúnir að taka þátt í aðgerðinni. Þennan sveigjanleika má að miklu leiti rekja til skorts á vilja stjórnámálanna til að taka pólitíska ábyrgð.⁵⁶

Að þessu sögðu er ljóst að í Evrópu fyrir Kreppuna miklu tíðkaðist bæði að seðlabankar lánuðu samkvæmt reglum Bagehots og Thornton og að þeir kæmu að sameiginlegum fjárveitingum.

3.4. Munurinn á fræðunum og framkvæmdinni

Hlutverk lánveitanda til þrautavara hefur þróast síðustu áratugi. Fjármálakerfið hefur tekið miklum breytingum á stuttum tíma sérstaklega eftir tilkomu tölvunnar sem hefur aukið upplýsingaflæði og hraðað ákvörðunartöku til muna. Heimurinn hefur alþjóðavæðst og er mun flóknari en þegar kenningar Bagehots og Thornton voru settar

⁵⁴ Todd (1988, 1-8)

⁵⁵ Humphrey (1989, 8)

⁵⁶ Todd (1988, 8)

fram. Framkvæmd lánveitinga til þrautavara er flóknari en fræðin segja til um. Aðal kennisetningar um þrautavaralán komu fram fyrir meira en hundrað árum. Það er því ekki skrýtið að framkvæmdin og fræðin stangist að hluta á. Seðlabankar lán ekki alltaf að vild, ógreiðsluhæfum bönkum er hjálpað og þrautavaralán bera sjaldnast refsivextir.

3.4.1. Sameiginleg fjárveiting og verkaskipting seðlabanka og stjórnvalda

Lánveitandi til þrautavara á samkvæmt fræðunum að lána eins mikið og þarf til að mæta lausafjórþörf kerfisins. Þau lán eru veitt samkvæmt reigum Bagehot og Thornton. Í framkvæmd er málið ekki svo einfalt. Í miðri fjármálakrísu er erfitt ef ekki ómögulegt að greina á milli greiðslu- og ógreiðsluhæfra banka.⁵⁷ Seðlabankar hafa því ekki lánað að vild og til að bæta fyrir það hafa þeir farið aðrar leiðir. Ein leiðin felur í sér að seðlabankinn skipuleggi sameiginlega fjárveitingu. Hann kemur bönkum saman sem lána eða leggja fram eigið fé til banka í vanda. Í mörgum tilvikum kemur lítið eða ekkert fé frá seðlabankanum sjálfum. Hinir bankarnir hafa séð hag sínum best borgið með því að veita aðstoð. Þessi aðferð er árangursrík þegar lausafé færast á milli banka innan sama kerfis en lausafjárstaða kerfisins er óbreytt. Hún hefur oft orðið fyrir valinu þegar stórir bankar standa höllum fæti. Sé vilji banka (sem hafa verið að bæta lausafjórstöðu sína á kostnað þeirra sem nú skortir lausafé) fyrir hendi er ekkert því til fyrirstöðu að bankanum verði veitt aðstoð. Þessi aðferð var mun meira notuð áður fyrr. Fækkun sameiginlegra fjárveitinga má m.a. rekja til frívæðingar bankakerfisins og aukinnar samkeppni.⁵⁸

Í Kreppunni miklu myndaðist skýr verkaskipting á milli seðlabanka og ríkis. Seðlabankar hafa beitt sér í fjármálakrísum með því að veita þrautavaralán í miklu magni og rýmkað veðheimildir. Að auki hafa þeir skipulagt sameiginlegar fjárveitingar. Seðlabankar hafa þannig ekki aðstoðað með eigin fé sannarlega ógreiðsluhæfa banka, sama hvort um lausa- eða eiginfjárstuðning er að ræða nema ædsta vald ríkisins hafi skipað svo fyrir. Stjórnvöld hafa þannig tekið ákvarðanir um aðgerðir sem lúta að því að gera ógreiðsluhæfum bönkum kleift að starfa áfram með því að leggja bankanum til aukna fjármuni. Í sumum löndum hefur sérstökum stofnunum verið komið á fót til halda utan um slíkar aðgerðir. Á síðustu áratugum hefur sú breyting átt sér stað að sífellt stærra hlufall fjármagns í þessum aðgerðum hefur komið frá skattgreiðendum. Sameiginlegum fjárveitingum hefur fækkað en

⁵⁷ Pattison (2001, 444)

⁵⁸ Giannini (1999, 6-8)

beinum íhlutunum stjórnvalda fjölgað. Kostnaðurinn hefur því færst í auknum mæli yfir til skattgreiðenda.⁵⁹

3.4.2. Stuðningur við ógreiðsluhæfa banka

Tivist lánveitanda til þrautavara skapar freistnivanda. Bankar vita að er til staðar aðili sem veitir þeim aðstoð á ákveðnum forsendum, komi til ákveðna aðstæðna. Þeir geta því tekið meiri áhættu en ella og vonast eftir aðstoð fari allt á versta veg. Hugmyndafræði þrautavaralána kveður á um að aðeins eigi að lána greiðsluhæfum stofnunum og þá gegn góðum veðum. Miða eigi við virði veðanna sem gildir á venjulegum tímum.⁶⁰

Í raunveruleikanum er erfitt að meta hvort stofnun sé greiðsluhæf eða ekki. Í þokkabót þarf að taka ákvörðun á skömmum tíma. Bankar hafa í mörgum tilvikum fengið að njóta vafans en sú staðreynd að bankar er meira virði lifandi en dauðir (jafnvel þótt eigið fé sé uppuríð) hefur einnig haft mikil áhrif á þá ákvörðun. Staðreyndin er sú að eftir lok Kreppunnar miklu hefur það sjaldan gerst að stökum bönkum hefur verið leyft að fara í þrot afskiptalaust. Annaðhvort hefur Seðlabankinn veitt þrautavaralán eða stjórnvöld farið í aðgerð sem felur ekki í sér venjulega gjaldþrotameðferð. Séu allar tegundir björgunaraðgerða skilgreindar sem eðlileg framkvæmd lánveitinga til þrautavara er ljóst að miklu munar á framkvæmd og fræðum.⁶¹ Seðlabankar hafa jafnvel bjargað ógreiðsluhæfum fyrirtækjum sem ekki teljast vera bankar vegna þess að væntalegt fall þeirra hefur ógnað stöðugleika fjármálakerfisins. Frægt dæmi er íhlutun bandaríska seðlabankans með vogunarsjóðinum Long Term Capital Management árið 1998.⁶²

3.4.3. Refsivextir og veð

Bagehot færði góð rök fyrir því að aðeins ætti að veita þrautavaralán gegn góðum veðum og á refsivöxtum. Þessir skilmálar draga úr þeim freistnivandanum sem lánin skapa. Þessu er þó ekki þannig farið í raunveruleikanum. Lán þessi eru sjaldnast veitt á refsivöxtum en slíkt getur gengið gegn peningamálastefnunni. Að auki virðist sem ekki sé krafist góðra veða í óhefðbundnari lánveitingum. Því hefur verið haldið fram að seðlabankar gætu, í þeim tilgangi að styðja við fjármálakerfið, freistast til að halda vöxtum of lágum miðað við aðstæður í hagkerfinu. Hefðbundin þrautavaralán bera í

⁵⁹ Giannini (1999, 6-8)

⁶⁰ Giannini (1999, 9-11)

⁶¹ Giannini (1999, 9-11)

⁶² Laidler (2004, 9)

flestum tilvikum refsivexti en í óhefðbundnari aðgerðum eru vextir yfirleitt jafnir eða lægri en markaðsvextir. Í mörgum tilvikum borga bankar ekki refsivexti heldur vexti sem eru lægri en markaðsvextir segja til um.⁶³

Rökin fyrir lágum vöxtum eru nokkur. Taki banki lán á mjög háum vöxtum gæti slíkt gefið merki um örvæntingu og valdið áhlaupi sem annars hefði ekki orðið. Að auki gætu háar vaxtagreiðslur orðið bankanum ofviða. Séu vextir nægilega háir gæti bankinn ákveðið að lána aðeins til áhættusækinna lántakenda sem eru tilbúnir að borga háa vexti. Háir vextir gætu valdið því að bankinn ákveði frekar að selja eignir á brunaútsölu, sem þýðir að eigið fé hans minnkar og verð eigna lækkar enn frekar. Að lokum hefur því verið haldið fram að skipuleggji seðlabankinn sameiginlega fjárveitingu sé ekki alltaf fýsilegt að rukka háa vexti.⁶⁴

3.4.4. Uppbyggileg óvissa

Tilvist lánveitanda til þrautavara veldur freistni. Eigendur, stjórnendur og lánadrottnar bankans bera ekki alltaf lengur allt tjónið ef illa fer. Bankar gætu tekið meiri áhættu vegna þess að þeir vita að til staðar sé stofnun sem komi til bjargar ef allt fer á versta veg. Tilkynni lánveitandi til þrautavara það fyrirfram að hann muni bregðast við lausafjárkrísu með því að veita þrautavaralán, t.d. samkvæmt reglum Bagehot, skapast freistnivandi. Bankar gætu freistast til þess að starfa með minna lausafé en ella og þar af leiðandi lánað meira út til viðskiptavina. Aukin útlán hefur í för með sér að útlánatap bankans getur orðið meira en ella. Líkur á að bankinn lendi í lausa- og eiginfjárkrísu aukast.⁶⁵

Í lausafjárkrísu getur reynst ómögulegt að segja til um hvort banki sé greiðsluhæfur eður ei. Seðlabankar er þannig líklegir til að lána of mikið þar sem þeir vilja ekki að taka áhættuna á að greiðsluhæfir bankar fari í þrot. Að auki eru bankar meira virði lifandi en dauðir. Að því sögðu er mögulegt að seðlabankar leyfi bönkum að njóta vafans þegar kemur að greiðsluhæfi þeirra.

Til að reyna að draga úr freistnivandanum hafa seðlabankar beitt uppbyggilegri óvissu (e. constructive ambiguity). Hún felst í því að seðlabanki lætur markaðsaðila ekki vita fyrirfram hvort eða hvernig hann muni bregðast við fjármálakrísu. Bankar

⁶³ Giannini (1999, 12-14)

⁶⁴ Giannini (1999, 12-14)

⁶⁵ Enoch, Stella og Khamis (1997)

vita því ekki hvort þrautavaralán séu í boði eða á hvaða skilmálum. Að öllu öðru jöfnu ættu þeir að taka minni áhættu og líkur á vandræðum í bankakerfinu því minni.⁶⁶

Uppbyggileg óvissa mun ekki skila tilætluðum árangri nema seðlabanki njóti trúverðugleika. Ef markaðsaðilar telja sem svo að ógreiðsluhæfir bankar fái aðstoð þrátt fyrir yfirlýsingar um annað (eða óvissu um slíkt) mun freistnivandinn enn vera til staðar. Trúverðugleiki uppbyggilegrar óvissu fer m.a. eftir sögu hvers hagkerfis, þ.e. hvort það hafi tíðkast áður að styðja ógreiðsluhæfa banka og hvort seðlabankar hafi staðið við fyrri yfirlýsingar eður ei. Verði misræmi í væntingum markaðsaðila og tilætlunum stjórnvalda getur farið illa. Ef bankar trúa því þrátt fyrir óvissu, að þrautavaralán mun verða veitt þegar stjórnvöld hafa ákveðið annað getur það leitt til þess að fjármálakrísa eigi sér stað eða verði lengri en ella.⁶⁷

Uppbyggilega óvissa veitir seðlabankanum sveigjanleika. Slík beiting þrautavaralána byggist á geðþótta (e. discretion) frekar en á fyrirfram ákveðnum reglum (e rule based). Vandamál í bankakerfinu eru oft ólík og seðlabanki getur því metið aðstæður hverju sinni frekar en að fylgja eftir reglum til hins ítrasta. Notkun geðþótta frekar en reglna veldur því einnig að aðgerðir seðlabanka verða margbreytilegri og ófyrirsjáanlegri en ef reglum væri fylgt.⁶⁸ Í mörgum tilvikum hafa stórar ákvarðanir veruleg áhrif á fjármál hins opinbera og því hafa stærri ákvarðanir um óhefðbundnar aðgerðir verið færðar til stjórnvalda.⁶⁹

Ekki eru þó allir sammála um notkun óvissu frekar en vissu. Því hefur verið haldið fram að skýrar reglur um framkvæmd þrautavaralána geri lánin skilvirkari með því að eyða óvissu, tryggja jafnræði og draga úr áhættu skattgreiðenda með því gefa upp forsendur lánanna fyrirfram. Forsendurnar þurfi þá að vera þess eðlis að þær draga úr áhættusækni.⁷⁰ Skýrar reglur eru þó oft þess eðlis að ekki er einfalt að fylgja þeim eftir. Til að mynda ef ekki á að lána ógreiðsluhæfum bönkum þarf að kanna hvort banki sé sannarlega ógreiðsluhæfur en eins og áður hefur komið fram er það hægara sagt en gert.⁷¹

Afar fáir seðlabankar gefa út yfirlýsingar um forsendur og umfang þrautavaralána komi til gjaldþrota.⁷² Miðað við hvernig framkvæmd þrautavaralána

⁶⁶ Pattison (2001, 452)

⁶⁷ Pattison (2001, 453)

⁶⁸ Enoch, Stella og Khamis (1997)

⁶⁹ Giannini (1999, 13-15)

⁷⁰ Vanhoose (1990, 33-34)

⁷¹ Enoch, Stella og Khamis (1997, 10-11)

⁷² Enoch, Stella og Khamis (1997, 5)

fer fram, er ljóst að seðlabankar og stjórnvöld líta svo á að þau séu best framkvæmd með því að meta aðstæður hverju sinni frekar en að fylgja reglum til hins ítrasta.

3.5. Mögulegar aðgerðir hins opinbera vegna greiðsluerfiðleika banka

Þrautavarálán eftir bókinni er aðeins einn möguleiki af mörgum sem stjórnvöld geta valið um þegar banki lendir í greiðsluvanda. Þrautavarálán styrkir aðeins lausafjárstöðu bankans. Bankar fara í þrot af tveimur ástæðum. Laust fé bankans og/eða eigin fé er uppuríð. Hefðbundið þrautavarálán lagar ekki eiginfjárstöðu banka. Þó fræðin segi til um að aðeins eigi að hjálpa greiðsluhæfum bönkum er það þó sjaldnast staðreyndin. Reynsla iðnríkjanna síðustu áratugi sýnir að afar sjaldan sé stórum bönkum leyft að fara afskiptalaust í þrot.⁷³ Því er ljóst að stuðningur stjórnvalda og seðlabanka takmarkast ekki við venjuleg þrautavarálán. Rök eru færð fyrir því að banki megi ekki falla, þá oft vegna stærðar hans eða mikilvægi. Því er haldið fram að fall mikilvægs banka geti komið af stað keðjuverkandi atburðarás sem veldur því að vel reknir bankar fara í þrot.

Þeir valkostir sem seðlabankar og stjórnvöld þurfa að velja á milli þegar banki er á barmi gjaldþrots eru nokkrir og í eðli sínu mismunandi. Refsing hluthafa og stjórnenda er mismikil sem og útgjöld skattgreiðenda. Meta þarf í hverju tilviki fyrir sig hvaða leið sé best að fara útfrá stöðu og mikilvægi bankans sem og kostnaðinum við aðgerðina. Sumar aðgerðir fela í sér lausafjárstuðning, aðrar eiginfjárframlag og en aðrar eiga að tryggja að þrot banka trufla starfsemi hagkerfisins sem minnst.

Hægt er að grípa til fjögurra mismunandi aðgerðir, þegar útlit er fyrir því að banki sé að fara í þrot:

1. Hefðbundið þrautavarálán.
2. Yfirtaka eða aðstoð með hjálp Seðlabanka (e. concerted lending).
3. Bein íhlutun stjórnvalda.
4. Bankinn leystur upp.⁷⁴

Fyrsta aðferðin byggir á því að seðlabankinn veiti banka lán gegn veði á refsivöxtum. Þetta er þrautavarálán samkvæmt bókinni. Skorti banka lausafé en ekki eigið fé mun þessi aðferð verða fyrir valinu. Þessi leið refsar hvorki hluthöfum né stjórnendum en

⁷³ Giannini (1999, 10)

⁷⁴ Giannini (1999, 10)

eigendur óveðtryggða lána tapa fari bankinn seinna í þrot. Þessi leið var farin í Bandaríkjunum og Evrópu þegar lausafjárkrísan hófst árið 2007.

Aðferð tvö byggir er sameiginleg fjárveiting. Þá er banki í vanda aðstoðaður eða tekinn yfir af einum eða fleiri bönkum. Í flestum tilvikum felst aðstoðin í því að bankinn fær lán eða eiginfjárframlag frá öðrum bönkum. Sé bankinn tekinn yfir er lausa- og eiginfjárstaða bankans oft löguð með fjármagni frá seðlabanka og ríkissjóði áður en hann er seldur til annars banka. Seðlabankinn er skipulagsaðili í þessum viðskiptum enda er eitt af markmiðum hans að tryggja fjármálastöðugleika. Fjárframlag Seðlabankans er oft takmarkað í þessum viðskiptum en þessi leið var oft farin fyrir Kreppuna miklu. Standi banki illa en stjórnvöld telja að ekki sé nauðsynlegt að taka hann yfir er hægt að fara þessa leið. Þá er það í höndum annarra aðila að veita fé til aðgerðarinnar. Telji aðrar bankar að ekki sé fýsilegt að hann fari í þrot geta þeir komið sér saman með hjálp seðlabanka og komið í veg fyrir óróa á mörkuðum. Bankinn hefur væntanlega ekki getað fengið meira lausafé í gegnum endurhverf viðskipti vegna skorts á veðum eða vegna þess að hans er orðinn ógreiðsluhæfur. Einnig er mögulegt að bankinn sé ekki viðskiptabanki heldur fjárfestingabanki og ekki sé pólitískur vilji til að bjarga honum frá falli. Þessi leið refsar hluthöfum þar sem hlutfé bankans mun að mestu eða öllu leiti þurrkast út. Refsing stjórnenda er einnig töluverð en lánadrottinnar sleppa með skrekkinn. Dæmi um beitingu þessarar aðferðar er þegar Bear Stearns var seldur til J.P. Morgan Chase þar sem seðlabankinn veitti kaupandanum lán fyrir hluta kaupverðsins.⁷⁵

Þriðja aðferðin felur í sér að stjórnvöld fara í aðgerð sem veldur því að þau öðlast lykjavöld í viðkomandi banka. Hér er um að ræða hlutafjár aukningu, þjónnýtingu eða yfirtöku á eignum. Stjórnvöld gætu ákveðið að fara þessa leið til að tryggja að starfsemi bankans haldi áfram í óbreyttri mynd. Þau eru þá orðin ráðandi aðili að rekstri bankans. Refsing hluthafa og stjórnenda er mikil en lánadrottinnar munu að öllum líkindum halda sínu hlut. Bandarísk stjórnvöld fóru þessa leið þegar þau settu nýtt eigið fé inn í rekstur tryggingarrisans AIG og þegar þau tóku yfir rekstur Fannie Mae.

Fjórða og síðasta aðferðin til að kljást við fjárhagsvandræði banka er að leyfa honum að fara í þrot samkvæmt gjaldþrotalögum. Hann lýsir sig gjaldþrota og er leystur upp. Eignum er komið í verð með tíð og tíma og lánadrottinnar fá greitt eftir því

⁷⁵ Peston (2008)

sem fæst upp í kröfur. Þessi leið er yfirleitt farin þegar bankinn er lítill og ógreiðsluhæfur eða þegar stjórnvöld vilja draga úr freistnivandanum með því að bjarga ekki ógreiðsluhæfri stofnum sem annars var talið að yrði bjargað. Hér er hluthöfum, stjórnendum og lánadrottnum refsað. Bandarísk stjórnvöld fóru þessa leið eftir að bankar náðu ekki að koma sér saman um sameiginlega aðstoð til handa Lehman Brothers. Það virðist sem það hafi komið stjórnendum stærstu bankanna í opna skjöldu þegar ákveðið var að bjarga bankanum ekki.

Aðferð eitt og tvö eru undir stjórn seðlabanka. Þar fá aðeins greiðsluhæfir bankar fé, þar sem fjárframlag seðlabankans í sameiginlegri fjárveitingu er oftast lítið. Aðferð þrjú felur í sér fjárútlát við að bjarga bönkum sem eiga í miklum erfiðleikum og eru uppiskroppa með eigið fé. Þá er talið að bankinn sé það mikilvægur og stór að hann megi ekki fara í þrot. Hér eru það stjórnvöld sem taka ákvörðun. Aðferð fjögur felur í sér að ekkert er gert, bankinn fer í þrot og er gerður upp samkvæmt lögum. Aðeins fyrsta aðferðin er bundin reglum frekar en geðþótta. Ákvarðanir um aðrar aðgerðir eru tengdar huglægu mati hverju sinni. Hlutverk ríkisins í björgunaraðgerðum hefur aukist verulega síðustu áratugi og sífellt stærra hlutfall fjármagns í björgunaraðgerðum kemur frá skattgreiðendum.⁷⁶

⁷⁶ Giannini (1999, 8)

4. Íslandsbanki 1904-1930

4.1. Stofnun Íslandsbanka 1904

Bankasaga Íslands er stutt. Fyrsti íslenski bankinn var ekki stofnaður fyrr en í lok 19. aldarinnar. Þá var landbúnaður aðal atvinnugrein landsins en hann byggðist á sjálfsþurftarbúskap frekar en sérhæfingu og viðskiptum. Bændur framleiddu til eigin nota og skiptu því litla sem eftir var fyrir aðrar vörur. Viðskipti í samfélaginu byggðust á vöruviðskiptum og því var þörfin fyrir banka lítil. Danskir bankar sáu um að fullnægja þeirri litlu þörf sem var til staðar fyrir fé. Um miðja 19. öldina hófst umræða meðal landsmanna um að þörf væri á banka á íslenskri grundu. Hann myndi ávaxta sparifé landsmanna og veita lán til atvinnuveganna. Hugmyndir voru uppi um að stofna sparisjóði eða að fá danskan banka til að stofna útibú hér á landi. Nokkrir sparisjóðir voru stofnaðir en starfsemi þeirra var takmörkuð. Á Alþingi deildu menn um hvort stofna ætti viðskiptabanka sem hefði seðlaútgáfurétt eða banka sem veitti lán gegn veði í fasteign. Deilur milli neðri og efri deildar Alþingis leiddu til þess að leitað var til danska Þjóðbankans sem samdi frumvarp um stofnun Landsbanka Íslands árið 1885. Bankinn tók til starfa árið eftir og gaf landssjóður út seðla að verðmæti 500 þúsund krónur sem lagðar voru inn sem hlutafé.⁷⁷

Starfsemi Landsbankans fólst í miðlun á gjaldeyri, verðbréfum og víxlum og lánveitingum gegn sjálfskuldarábyrgð eða veði í fasteign. Sparisjóður Reykjavíkur var sameinaður bankanum árið 1887. Stærstur hluti útlána bankans voru gegn veði í fasteign og voru að stærstum hluta til landbúnaðarins. Sérstök veðdeild var stofnuð innan bankans árið 1899 sem hafði umsjón með slíkum lánnum. Á sama tíma fór að bera á peningaskorti og krafðist fólk úrbóta. Skortinn mátti rekja til þess að Reykjavík var að stækka hratt sem hafði þau áhrif að atvinnugreinar sem byggðust á peningaviðskiptum uxu hratt. Einnig höfðu Bretar bannað innflutning á sauðfé frá Íslandi. Greitt hafði verið í gullmynt í þeim viðskiptum. Að auki börðust verkalýðshreyfingarnar fyrir því að laun skyldu greidd í peningum en ekki vöruúttektum. Bera fór á kvörtunum um að erfitt væri að fá rekstrarlán og lán til framkvæmda en Landsbankinn ráðstafaði takmörkuðu fjármagni sínu að mestu í lán með veði í fasteign. Þessi gagnrýni kom m.a. frá blaðinu Þjóðólfi sem annars var talið

⁷⁷ Ólafur Björnsson (1981, 11-15)

hliðhollt Landsbankanum.⁷⁸ Alþingi reyndi að bregðast við þessu með því að leggja Landsbankanum til aukið fé en það dugði þó skammt.⁷⁹

Árið 1899 barst Alþingi tilboð frá tveimur dönskum mönnum, þeim Ludvig Arntzen hæstaréttarlögmanni og Alexander Warburg stórkaupmanni, um milligöngu á stofnun banka hér á landi. Danskir fjárfestar skyldu leggja fram hlutafé til hins nýja íslenska viðskiptabanka sem hefði einkarétt á seðlaprentun. Tilboðið fékk umfjöllun á Alþingi en margir þingmenn efuðust um ágæti þess. Þeir höfðu áhyggjur af því að erlendir aðilar hefðu einkarétt á seðlaútgáfu hér á landi.⁸⁰ Mennt voru þó almennt sammála um það að skortur væri á öflugri fjármálastofnun og að ekki væri skynsamlegt að efla Landsbankann enn frekar. Málið þvældist um inn á Alþingi í mörg ár og tveimur árum eftir að tillagan hafði verið borin fram var leitað til danska Þjóðbankans eftir ráðum.

Frumvarp um stofnun bankans var samþykkt, með töluverðum breytingum frá því sem fyrst var. Heildarhlutafé bankans mátti nema þremur milljónum króna og gildistími einkaréttarins á seðlaútgáfu var 30 ár samkvæmt tillögu danska Þjóðbankans. Hámark seðlaútgáfunnar skyldi vera 2,5 milljónir króna og skyldi málmforðinn nema minnst helmingi af virði útistandandi seðla. Aðalskrifstofa og varnarþing skyldi vera í Reykjavík. Stjórn bankans, fulltrúaráð síðar bankaráð, skyldu sjö menn skipa. Alþingi skyldi kjósa þrjá, hluthafar þrjá og ráðgjafi Íslands skyldi vera sá sjöundi. Landssjóði var heimilt að kaupa allt að 40% af heildarhlutafé bankans. Þannig væri hægt að tryggja að Íslendingar færu með völdin í bankanum ef þeir kysu svo. Upphaflega tilboðið fól í sér að Landsbankinn skyldi lagður niður. Síðar var ákveðið að svo skyldi ekki vera þar sem hlutafé Íslandsbanka reyndist minna en áður var búist við að það yrði. Löggin voru staðfest af konungi þann 7. júní 1902. Íslendingar höfðu sex mánaða forkaupsrétt á hlutabréfum í bankanum. Aðeins náðist að safna tæplega 3% af heildarhlutaféi bankans hér á landi auk þess Landssjóður féll frá kaupum. Í upphafi gekk einnig illa að safna hlutafé erlendis. Bankinn hafði ekki einkarétt á viðskiptabankastarfsemi eins og stefnt var að. Efnahagsaðstæður höfðu einnig versnað frá því að hugmyndin var upphaflega kynnt fyrir fjárfestum. Að auki virðist sem að bankastjóri Landsbankans hafi viljað, með öllum tiltækum ráðum, koma í veg fyrir stofnun Íslandsbanka og mun hann hafa fengið aðstoð

⁷⁸ Sumarliði Ísleifsson (2004, 64)

⁷⁹ Ólafur Björnsson (1981, 11-15)

⁸⁰ Sumarliði Ísleifsson (2004, 66-67)

Landmandsbankans til að ná sínu fram. Danski bankinn beitti sér í Danmörku fyrir því að Íslandsbanki yrði ekki stofnaður.⁸¹ Að lokum tókst þó að safna nægjanlegu fé, þegar Privatbankinn í Kaupmannahöfn, Centralbankinn í Kristjáníu (Oslo) og víxilfirmað Rubin og Bing í Kaupmannahöfn skráðu sig fyrir hlutum í bankanum.

Fyrsti opinberi starfsdagur bankans var 7. júní 1904. Hann skyldi reka útibú í stærri kaптúnum Íslands og hafði heimild til stofna útbú á Íslandi og í Færeyjum en þó ekki í Danmörku. Samkvæmt reglugerð áttu bankastjórnarnir að vera þrír talsins, hver og einn ráðinn af fulltrúaráðinu til níu ára. Fyrstu bankastjórnarnir voru einn Dani og tveir Íslendingar. Þeir síðarnefndu voru að öllu jöfnu úr sitthvorum stóra stjórnmalaflokknum, Heimastjórnar- og Sjálfstæðisflokknum.⁸²

4.2. Afskipti ríkisins af bankanum

4.2.1. Stjórn bankans og bankastjórnar

Afskipti stjórnmalamanna af Íslandsbanka voru alltaf mikil. Þeir óttuðust að erlendu hluthafar bankans myndu arðræna Íslendinga og misnota vald hans til seðlaprentunar. Óttinn reyndist ástæðulaus. Bankastjórnarnir voru yfirleitt þrír talsins. Einn var skipaður af erlendu hluthöfunum en tveir af íslenskum stjórnvöldum. Erlendu hluthafarnir munu hafa lagt áherslu á að þeir kæmu úr sitthvorum stóra stjórnmalaflokknum, sem áður hafa verið nefndir.⁸³

Fundur bankaráðs Íslandsbanka voru haldnir í Reykjavík. Af þeim sökum mættu erlendu eigendur bankans ekki á bankaráðsfundi. Íslendingar fengu umboð þeirra til að sitja fundi og koma skoðunum þeirra á framfæri t.d. með hjálp símskeyta. Stjórn bankans var íslensk þótt eignarhald hans hafi verið að fullu erlent. Það voru Íslendingar sem tóku flestar meiriháttar ákvarðanir t.d. um úthlutun arðs. Stjórnarmenn höfðu í flestum ef ekki öllum tilvikum veruleg pólitísk tengsl. Þeir voru annaðhvort núverandi þingmenn, fyrrverandi þingmenn eða í tengslum við ráðandi stjórnmalaflokka. Árið 1907 fór fram umræða á Alþingi um hvort landssjóður ætti að kaupa bréf í Íslandsbanka. Sjónarmið þingmanna voru athyglisverð. Margir töldu að engin þörf væri á að kaupa bréf í bankanum þar sem ríkið stjórnaði honum hvort sem er.⁸⁴

⁸¹ Sumarliði Ísleifsson (2004, 69-72)

⁸² Ólafur Björnsson (1981, 15-24)

⁸³ Ólafur Björnsson (1981)

⁸⁴ Ólafur Björnsson (1981, 34-35) og Sumarliði Ísleifsson (2004, 72-77)

4.2.2. Afskipti löggjafarvaldsins

Afskipti Alþingis af bankanum voru mikil strax frá fyrsta degi. Að hluta til mætti segja að það hafi verið eðlilegt í ljósi þess að bankinn hafði einkarétt á seðlaprentun. Þegar málið er skoðað betur sést að bankanum voru settar strangar skorður varðandi seðlaútgáfu líkt og tíðkaðist erlendis og því voru mikil afskipti löggjafarvaldsins hugsanlega óeðlileg. Íslenskt samfélag var bæði vanþróað og lítið, Íslandsbanki mikilvægur fyrir Íslendinga og að auki í eigu erlendra aðila. Lagabreytingar sem sneru að rekstrarumhverfi bankans voru tíðar og reglulega voru frumvörp sett fram sem hefðu breytt rekstrargrundvelli hans til frambúðar. Hér má sjá yfirlit yfir helstu lagabreytingar og umræður á þingi sem sneru að bankanum.⁸⁵

1905: Íslandsbanka heimilt að gefa út bankavaxtabréf að fjárhæð sem nemur tvöföldu hlutafé að viðbættum varasjóði.

1914: Bráðabirgðalög samþykkt þar sem Íslandsbanki fær heimild til að auka peningaprentun um hálfa milljón króna auk þess sem seðlainnlausn er tímabundið hætt.

1915: Bráðabirgðalögin frá árinu á undan staðfest með tveimur breytingum. Heimildin er hækkuð í eina milljón krónu og Íslandsbanki er skyldaður til að annast yfirfærslu á fé milli Danmerkur og Íslands fyrir Landsbankann. Þetta er gert án gjalds og aðeins ef inneign Íslandsbanka í Danmörku leyfir slíkt.

1917: Þingsályktunartillaga samþykkt þar sem skorað er á landsstjórnina að semja við Íslandsbanka um að hann láti af hendi seðlaprentunarréttinn.

1919: Heimild Íslandsbanka til seðlaprentunar umfram upphaflegt hámark framlengt auk þess sem Íslandsbanki er skyldur til að sjá um færslur á fé milli Danmerkur og Íslands fyrir Landsbankann óháð hreinni erlendri eign hans.

1920: Seðlainnlausn alfarið hætt. Peningaprentun heimiluð upp að 12 milljónum króna.

⁸⁵ Eftirfarandi samantekt er unnin úr Ólafur Björnsson (1981) og Sumarliði Ísleifsson (1986)

1921: Frumvarp samþykkt á Alþingi sem kveður á um að Íslandsbanki missi einkaréttinn til seðlaprentunar síðla árs 1922. Ríkið þyrfti að taka ákvörðun um skipulag seðlaútgáfu fyrir þann tíma. Bankinn þarf að draga inn seðla með ákveðnu fyrirkomulagi og skyldu allir seðlar vera inndregnir í árslok 1933. Ríkisstjórnin skyldi skipa tvo af þremur bankastjórum bankans. Lögin tóku ekki gildi fyrr en hluthafafundur samþykkti þau. Bankinn skyldi selja gullforða sinn til ríkisins á nafnverði og skylda bankans til sinna erlendum færslum fyrir Landsbankann afnumin.

1922-1924: Lögin frá 1921 um framtíðarskipan seðlaútgáfu þrisvar sinnum framlengd um eitt ár með sáralitlum breytingum.

1925: Lögin frá 1921 framlengd um eitt ár til viðbótar. Alþingi kemur nefnd á laggirnar sem á að koma með tillögur um framtíð seðlaútgáfu á Íslandi.

1926: Lögin frá 1922 framlengd um eitt ár til viðbótar. Íslandsbanki var undanþeginn því að draga inn seðla í eitt ár. Nefndin skilaði álitinu sínu til Alþingis í febrúar 1926 en hún hafði klofnað þar sem Benedikt Sveinsson skilaði séráliti. Ágreiningur var um það hvort Landsbankinn ætti að fá seðlaprentunarvaldið eða hvort stofna ætti sérstakan seðlabanka. Nefndin leitaði álits bankastjóra Seðlabanka Norðurlandanna sem og prófessors Axel Nielsen sem var sérfræðingur í bankamálum. Þessir aðilar voru þeirra skoðunar að óheppilegt væri að seðlabankinn væri einnig viðskiptabanki en með tilliti til frumstæðra aðstæðna á Íslandi væri hægt að fallast á slíkt séu seðlar gulltryggðir. Rök meirihluta nefndarinnar fyrir því að Landsbankinn fengi seðlaprentunarvaldið voru m.a. þau að kostnaðurinn við sérstakan seðlabanka væri of mikill og nauðsynlegt væri að sá sem færi með seðlaprentunarvaldið væri í beinum tengslum við atvinnulífið.

1927: Frumvarp meirihluta bankamálanefndar var samþykkt á Alþingi árið 1927. Samkvæmt því skyldi Landsbankinn fá einkarétt á seðlaprentun þegar inndrætti seðla Íslandsbanka væri lokið árið 1933. Seðlar Landsbankans skyldi gulltryggðir að hluta og vera innleysanlegir en þessum ákvæðum var aldrei fylgt eftir. Í frumvarpinu var kveðið á um að Landsbankinn skyldi kaupa af Íslandsbanka góða viðskiptavíxla fyrir allt að 5/8 þeirra heildarupphæðar sem bankinn hefði dregið inn í seðlum frá og með 31. október 1922.

1928: Breytingar voru gerðar á bankalöggjöfinni frá 1927. Helsta breytingin fólst í því að ríkið tók fulla ábyrgð á öllum skuldbindingum Landsbankans.

4.3. Afkoma Íslandsbanka fram að lokun

Afkoma Íslandsbanka á árunum 1904 til 1930 var almennt góð. Hún bar þess þó merki að stór hluti viðskiptavina bankans starfaði í sveiflukenndri atvinnugrein. Á meðan Landsbankinn lánaði að mestu til landbúnaðarins lánaði Íslandsbanki að mestu til sjávarútvegs- og verslunarfyrirtækja. Bankinn einbeitti sér að lánum til inn- og útflutningsverslunar. Margir af stærstu skuldurum bankans voru erlendir auðmenn sem stunduðu viðskipti á Íslandi.⁸⁶ Helsti áhrifavaldurinn í afkomu bankans var hversu vel rekstur sjávarútvegsfyrirtækjanna gekk en sagt hefur verið að togaraútgerð Íslendinga hefjist ekki fyrr en með stofnun Íslandsbanka árið 1904. Hagnaði bankans var að stórum hluta varið til að styrkja varasjóð bankans frekar en að greiða út mikinn arð.⁸⁷

Rekstur bankans gekk vel fyrstu árin. Bankinn tvöfaldaði umsvif sín á árunum 1905 til 1912 en sú stækkun var ekki fjármögnuð með seðlaprentun heldur aukningu eigin fjár, útgáfu bankavaxtabréfa og aukningu í innlánnum. Árið 1914 syrti í álinn þegar stór viðskiptavinur bankans, H/f Pétur Thorsteinsson og Co. fór í þrot. Bankinn afskrifaði háar fjárhæðir og erlendu hluthafarnir heimtuðu skýringar.⁸⁸

Starfsemi bankans styrktist eftir því sem leið á áratuginn. Sjávarútvegsfyrirtækjum vegnaði vel m.a. vegna hækkandi afurðaverðs. Árin 1920 og 1921 urðu bankanum þungbær. Verð á helstu útflutningsafurðum Íslendinga lækkaði

⁸⁶ Sumarliði Ísleifsson (2004, 78-80)

⁸⁷ Sveinn Agnarsson (2004)

⁸⁸ Ólafur Björnsson (1981)

mikið haustið 1920 sem hafði þau áhrif að afkoma sjávarútvegsins var afar slök.⁸⁹ Bankinn þurfti að afskrifa 3,9 milljónir króna árið 1921 vegna útlánatapa.

Gengi íslensku krónunnar féll árið 1922. Í kjölfarið batnaði afkoma sjávarútvegsins en góður afli og hækkandi afurðaverð hafði einnig sitt að segja.⁹⁰ Árið 1924 var svo tekin sú ákvörðun að hækka gengisskráningu íslensku krónunnar úr 46 gullaurum í rúma 80 gullaura eða um 75%. Í kjölfarið versnaði afkoma sjávarútvegsins verulega sem kom niður á Íslandsbanka en einn bankastjóranna mat það sem svo að bankinn hefði tapað um 2 milljónum króna vegna gengishækkunarinnar.⁹¹ Árin 1926 og 1927 voru bankanum ekki hagfelld vegna erfiðleika sjávarútvegsfyrirtækja sem mátti m.a. rekja til hás gengis krónunnar og lágs afurðaverðs.⁹² Árið 1929 varð bankinn fyrir áfalli þegar einn stærsti viðskiptavinur hans, Stefán Th. Jónsson lenti í verulegum rekstrarerfiðleikum. Málið var hið vandræðalegast fyrir bankann þar sem Stefán var bróðir útibússtjórans á Seyðisfirði sem veitti lánið. Talið var að aðeins 1/3 lánsins fengist endurgreitt en skuldir Stefáns við útibúið á Seyðisfirði námu um helmingi allra útlána þess.⁹³

Frá 1919 til 1929 lækkaði verðlag um 37,8%.⁹⁴ Verðhjöðnun hefur það í för með sér að raunvextir lána hækka, að því gefnu að nafnvextir haldist óbreyttir. Slík getur valdið skuldurum verulegum erfiðleikum þar sem höfuðstóll lánsins hækkar að raunvirði sem og vaxtagreiðslur og afborganir á meðan tekjur lækka almennt. Verðhjöðnun getur því haft slæm áhrif á afkomu banka eins og Íslandsbanka sem starfaði síðustu 10 ár sín í hagkerfi sem bjó við verðhjöðnun.

Bankinn tók mikla áhættu í útlánaveitingum. Útlán Íslandsbanka voru að stærstum hluta víxlar til fyrirtækja sem störfuðu í verslun og sjávarútvegi auk þess sem hann lánaði fáum fyrirtækjum og einstaklingum, háar fjárhæðir.⁹⁵ Áhættudreifing útlána bankans var því lítil. Bankinn var berskjaldaður fyrir margskonar áhættu. Í fyrsta lagi gat fall einstaka viðskiptamanna valdið honum verulegu tjóni vegna þess hve háar fjárhæðir hann lánaði hverjum og einum. Í öðru lagi gátu sveiflur á afurðamörkuðum valdið stórum hluta skuldara bankans verulegum erfiðleikum í

⁸⁹ Sumarliði Ísleifsson (1986, 144-146)

⁹⁰ Sigurður Jóhannesson (2007, 17)

⁹¹ Ólafur Björnsson (1981)

⁹² Sveinn Agnarsson (2004, 102)

⁹³ Sumarliði Ísleifsson (1986, 158)

⁹⁴ Almenn verðlagsvísitala 1849-1990

⁹⁵ Sveinn Agnarsson (2004, 100)

rekstri og þar með aukið útlánatap bankans. Í þriðja lagi voru lán bankans illa tryggð þar sem yfirgnæfandi hluti lána bankans voru víxil- og reikningslán.

5. Fall Íslandsbanka 1930

5.1. Ástæður lausafjárvanda Íslandsbanka

Hægt er að rekja lokun Íslandsbanka allt aftur til ársins 1915 þegar Alþingi setti lög sem skylduðu Íslandsbanka til að sinna erlendri greiðslumiðlun fyrir Landsbanka. Lagasetning þessi hafði verulega neikvæð áhrif á rekstur bankans. Á næstu árum litu fleiri lagasetningar dagsins ljós sem gjörbreyttu rekstrarumhverfi Íslandsbanka. Þær urðu flestar til þess að hann missti fjármögnun og þurfti að draga efnahagsreikning sinn saman. Hér verður gert grein fyrir ástæðum lausafjárvanda Íslandsbanka.

5.1.1. Yfirfærsluskyldan og hágengisstefnan

Eins og áður hefur komið fram, bar Íslandsbanka að sinna erlendum færslum fyrir Landsbankann án endurgjalds og á tímabili var skyldan gerð óháð erlendri inneign bankans. Það hafði þau áhrif að ef bankinn átti ekki hreina erlenda eign þurfti hann að taka erlent lán eða selja erlendar eignir, svo hægt væri að sinna erlendum færslum Landsbankans. Fljótlega eftir lagasetninguna fór hrein erlend staða bankans að versna. Jákvæð hrein eign bankans var orðin neikvæð en þá hafði Íslandsbanki neyðst til að taka hátt erlent lán.⁹⁶ Hrein erlend staða bankans versnaði um rúmlega 12 milljónir króna frá 1918 til 1920.⁹⁷

Yfirfærsluskyldan olli Íslandsbanka verulegu tapi. Jákvæð hrein erlend staða bankans árið 1918 var ríflega 4,5 milljónir króna en hún var neikvæð um rúmlega 7,6 milljónir króna árið 1920.⁹⁸ Tapið fólst fyrst og fremst í gengistapi því gengi íslensku krónunnar var of hátt skráð á þessum tíma. Árið 1920 var ljóst að fella þyrfti íslensku krónuna eða að setja á gjaldeyrishöft. Ráðamenn settu á gjaldeyrishöft en árið 1922 var ákveðið að fella krónunna. Bankinn hafði einnig sinnt gjaldeyrisfærslum fyrir viðskiptavinum sínum en árið 1921 var svo komið að fáar erlendar færslur áttu sér stað.⁹⁹ Eftirspurn eftir krónum var lítil og einn stærsti erlendi lánadrottinn bankans, Privatbankinn í Danmörku neita honum um lánaþyrirgreiðslu og krafðist þess að hann greiddi niður skuldir sínar. Íslenska ríkið kom Íslandsbanka til hjálpar og tók stórt lán í Englandi árið 1921 en Íslandsbanki fékk helming þess láns og notaði það til að greiða niður skuldir sínar hjá Privatbankanum í Danmörku.¹⁰⁰

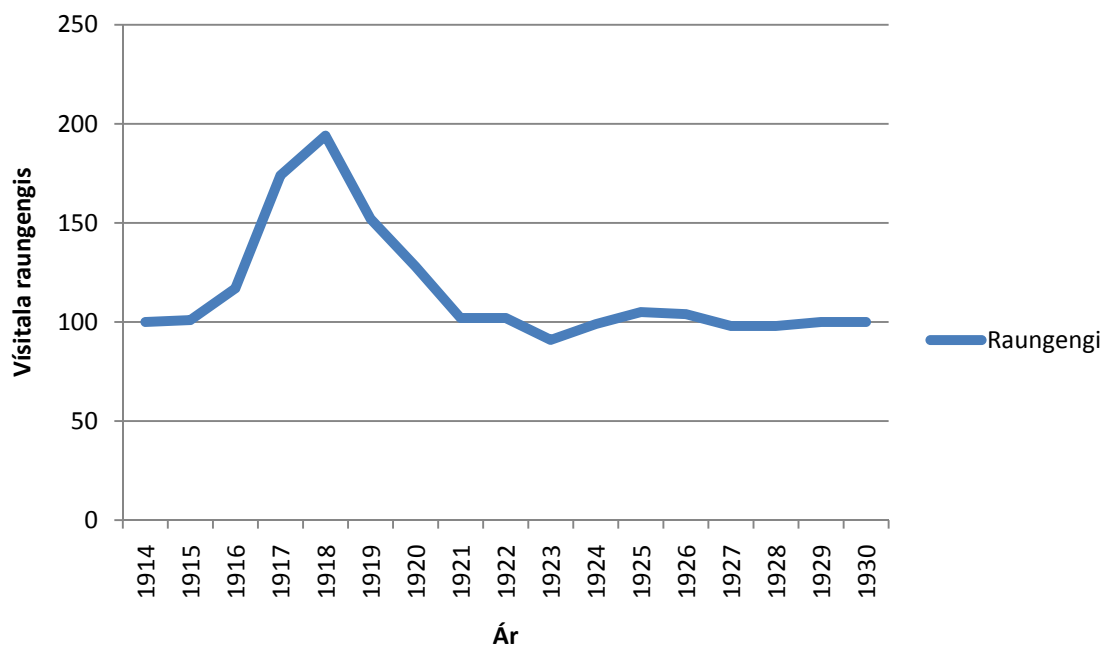
⁹⁶ Sumarliði Ísleifsson (1986, 146)

⁹⁷ Ársreikningar Íslandsbanka hf. 1918-1920

⁹⁸ Ársreikningar Íslandsbanka hf. 1918-1920

⁹⁹ Sumarliði Ísleifsson (1986, 147-148)

¹⁰⁰ Sigurður Jóhannesson (2007, 16-17)



Mynd 5.1. Raungengi íslensku krónunnar frá 1914 til 1930.¹⁰¹

Mynd 5.1. sýnir raungengi íslensku krónunnar frá 1914 til 1930. Raungengið er sett jafnt og 100 árið 1914. Myndin sýnir glögggt hversu hátt íslenska krónan var skráð í lok annars áratugar síðustu aldar.

Erfitt er að meta hversu stór hluti versnandi erlendrar stöðu Íslandsbanka á árunum 1918 til 1922, megi rekja til yfirfærsluskyldunnar en ekki er erfitt að ýminda sér að um verulegan hlut sé að ræða. Ljóst er að rangt skráð gengi krónunnar og yfirfærslukyldan hafi haft þau áhrif að Íslandsbanki tapaði erlendu lausu fé og eigin fé. Íslandsbanki seldi eignir og tók lán í erlendi mynt á of lágu gengi íslensku krónunnar, að hluta til vegna Landsbankans. Að þeim sökum varð bankinn fyrir verulegu tjóni þegar gengið var loksins látið fljóta árið 1922, því bankinn varð fyrir verulegu gengistapi. Gengistap bankans árið 1922 nam 1.157 þúsund krónum og frá 1923 til 1930 nam það 2.312 þúsund krónum, samtals 3.469 þúsund krónum frá 1922 til 1930.¹⁰² Ef yfirfærslukyldan hefði ekki verið til staðar hefði erlend staða bankans verið betri og gengistap verið mun minna eða gengishagnaður myndast. Erlend staða bankans í árslok 1929 var ekki góð, nánar tiltekið neikvæð um 5.518 þúsund krónur, en ljóst er að hún hefði verið öllu betri ef yfirfærslukyldan og hágengisstefnan hefðu

¹⁰¹ Raungengi íslensku krónunnar 1914-1990

¹⁰² Samantekt höfundar úr Sumarliði Ísleifsson (1986, 155) og „Íslandsbankamálið: Skýrsla matsnefndar komin“ (1930, 27. Febrúar)

ekki komið til.¹⁰³ Erfitt er að meta hversu mikil áhrif yfirfærsluskyldan hafði á þessa þróun en óhád því er ljóst að hágengisstefnan hafði þau áhrif að bankinn varð af gengishagnaði og varð fyrir verulegu gengistapi.

5.1.2. Inndráttur seðla

Síðla árs 1921 samþykkti Alþingi lög þar sem kveðið var á um að Íslandsbanki hefði ekki lengur rétt á prentun seðla og að honum bæri að draga þá inn samkvæmt ákveðnu fyrirkomulagi. Sex árum síðar voru lög um Landsbanka Íslands samþykkt þar sem hann var gerður að seðlabanka landsins og var jafnframt skyldaður til að kaupa góða viðskiptavíxla af Íslandsbanka. Skylda Landsbankans til kaupa á víxlum var hugsuð sem sárabætur til handa Íslandsbanka. Víxilkaupin námu 5/8 þeirrar upphæðar sem bankinn dró inn af seðlum sínum frá 31. október 1922 en þá var upphæð útistandandi seðla um 8 milljónir króna.¹⁰⁴ Þó virðist sem að framkvæmd víxilkaupanna hafi farið þannig fram að ekki hafi verið um eiginleg kaup að ræða heldur lán. Þannig versnaði lausafjárstaða bankans aðeins um 3/8 þeirrar upphæðar sem hann dró inn af seðlum. Sú upphæð svarar til 3 milljóna króna, miða við að allir seðlarnir hafi verið dregnir inn. Þá skyldi bankinn selja gullforða sinn á nafnvirði sem jók lausafé bankans á móti seðlainndrættinum. Skilmálar lánsins sem Landsbankinn veitti Íslandsbanka og kallaðist keyptir viðskiptavíxlir liggja þó ekki fyrir. Ekki er víst hvenær Íslandsbanki hafi þurft að greiða skuldina til baka og því ekki víst að bankinn hafi geta reitt sig á þessa fjármögnun til langs tíma.

Löggjöfin var þó ekki nægilega skýr varðandi hvað teldist vera góður viðskiptavíxill og matið því huglægt. Að sama skapi kom ekki fram í lögnum hvort skuldir Íslandsbanka hjá Landsbanka fyrir lagasetninguna, væru frádráttarbærar frá skyldu bankans til endurkaupa á víxlum.

Í lok árs 1929 kom í ljós að Landsbankamenn túlkuðu löginn sem svo að skuldir Íslandsbanka hjá bankanum fyrir lagasetninguna, skyldu koma til frádráttar þeirrar upphæðar sem honum var skylt að kaupa af víxlum. Þá hafði Íslandsbanki verið kominn í skuld umfram 5/8 af þeirri milljón sem hann hafði dregið inn af seðlum. Íslandsbanki var ósammála þessari túlkun.¹⁰⁵ Þegar löginn voru sett var yfirdráttur Íslandsbanka hjá Landsbankanum 3.375 þúsund krónur.¹⁰⁶ Sé horft til þess við hvaða

¹⁰³ Ársreikningur Íslandsbanka hf. 1929

¹⁰⁴ Ólafur Björnsson (1981, 72)

¹⁰⁵ Alþingistíðindi 1930 B (1847)

¹⁰⁶ Jón Kjartansson, "Tillögur Sjálfstæðismanna í Íslandsbankamálinu", *Morgunblaðið*, 6. febrúar, bls. 3-4

aðstæður lögín voru sett er ólíklegt að skilningur Landsbankans hafi verið réttur því viðskiptin áttu að koma til móts við lausafjártap bankans vegna inndráttar á seðlum sem átti eftir að eiga sér stað.

Seðlainndráttur Íslandsbanka hefst árið 1919 en hann dró inn seðla að upphæð 5.302 þúsund krónur frá 1919 til 1929. Endurseldir víxla á sama tímabili námu 4.958 þúsund krónum og sala gullforðans nam 6.403 þúsund krónur. Seðlainndrátturinn hafði því í för með sér aukið laust fé þar sem seldir víxlar og seldur gullforði námu 6.059 þúsund krónum meira en inndráttur seðla. Þó ber að athuga að mögulegt er að í tölunni, seldir viðskiptavíxlar, sé yfirdráttur Íslandsbanka hjá Landsbanka áður en lögín voru sett. Ekki hefur fengist á hreint hvort svo sé um að ræða, en ef það reynist rétt mun niðurstaðan vera sú að laust fé bankans hafi aukist um 2.684 þúsund krónur vegna lagasetningarinnar. Þó er ljóst að Íslandsbanki þurfti að draga efnahagsreikning sinn saman um 3/8 þeirrar upphæðar sem hann dró inn af seðlum þar sem varanleg fjármögnun fékkst aðeins fyrir 5/8 þeirra upphæðar sem var dreginn inn. Þá má deila um hversu varanleg fjármögnun, seldir viðskiptavíxlar, geti talist en ekki verður lagt mat á það hér.¹⁰⁷ Samkvæmt tölum um endurkeypta víxla er ljóst að Íslandsbanki hafi þurft að draga efnahagsreikning sinn saman um 344 þúsund krónur. Þá er gert ráð fyrir því að yfirdráttur Íslandsbanka sé ekki í tölunni endurseldir víxlar. Sé það gert hefur Íslandsbanki þurft að draga efnahagsreikninginn sinn saman um 3.719 þúsund krónur.¹⁰⁸

Hægt væri að draga þá ályktun að viðhorf Landsbankans gagnvart Íslandsbanka hafi valdið því að Landsbankinn hafi ekki lánað Íslandsbanka sem skyldi. Íslandsbanki var samkeppnisaðili Landsbankans auk þess sem ráðandi stjórnmalaflokkar voru mjög á móti Íslandsbanka en þeir fóru með eignarhald ríkisins á Landsbankanum. Endurkaup bankans á viðskiptavíxlum námu tæpum 5 milljónum króna í árslok 1929.¹⁰⁹ Í ársreikningi Útvegsbankans fyrir árið 1930, sem var að mestu leyti í eigu íslenska ríkisins, kemur í ljós að skuld bankans við Landsbanka nam tæpum 8,9 milljónum króna. Seðlainndráttur Útvegsbankans mun hafa verið óverulegur á árinu 1930. Svo virðist sem lánaþyrngreiðslan hafi aukist um helming, nánar tiltekið 4 milljónir króna við það eitt að að eigendaskipti hafi orðið á

¹⁰⁷ Ársreikningar Íslandsbanka hf. 1919-1929

¹⁰⁸ Útreikningur höfundar út frá ársreikningum Íslandsbanka hf. 1919-1929

¹⁰⁹ Ársreikningur Íslandsbanka hf. 1929

bankanum.¹¹⁰ Þessi aukna lánaþyrirgreiðsla er mun meiri en Íslandsbanka vanhagaði um þegar bankinn lenti í lausafjórvara í byrjun árs 1930. Þó ber að athuga að eigið fé Íslandsbanka var lítið sem ekkert en Útvegsbankinn hafði nýlega verið endurfjármagnaður og hafði mikið eigið fé. Áhætta Landsbankans við að lána til Útvegsbankans hefði verið minni en ef hann hefði lánað til Íslandsbanka. Neitun Landsbankans á endurkaupum viðskiptavíxla í árslok 1929 byggðist þó ekki á þeirri röksemd.

Það má vera ljóst að seðlainndráttur Íslandsbanka hafði margvísleg áhrif á bankann. Laust fé bankans jókst vegna eignasölu en hann neyddist til að draga efnahagsreikning sinn saman þar sem ný lán frá Landsbanka voru lægri en upphæð seðlainndráttarins. Svo virðist sem að neitun Landsbankans á kaupum á viðskiptavíxlum hafi ekki verið byggð á viðskiptalegum forsendum heldur á óvild hans í garð Íslandsbanka. Ef Landsbankinn hefði keypt víxla af Íslandsbanka eins og lög gerðu ráð fyrir hefði lausafé bankans aukist um 625 þúsund krónur og hann, í það minnsta, getað starfað áfram til skamms tíma.

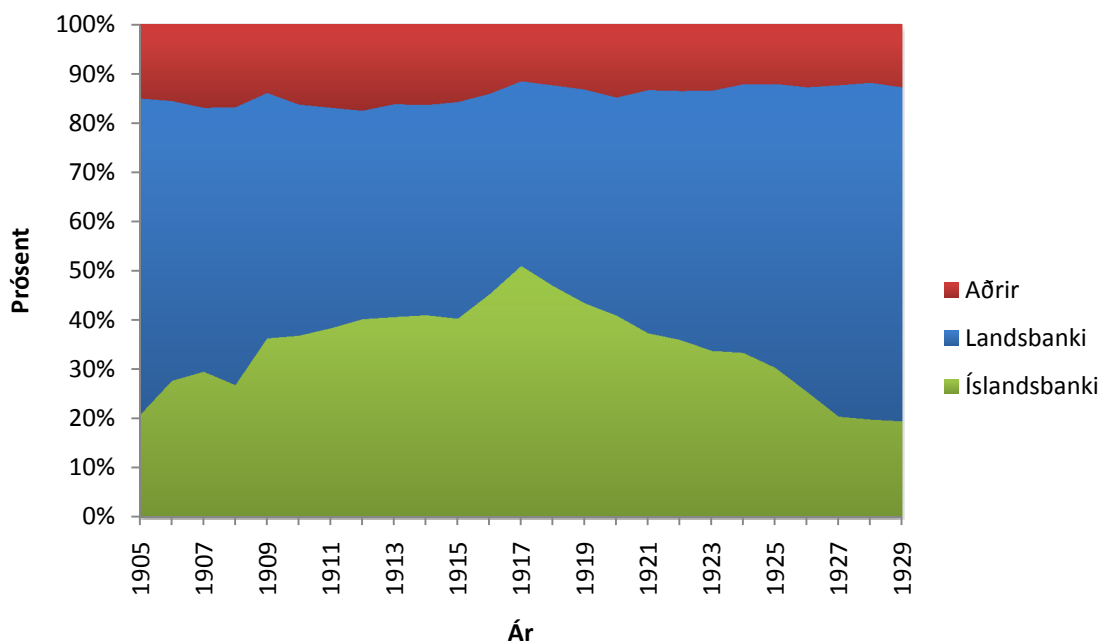
5.1.3. Innlán

Árið 1917 fór fyrst fram umræða á Alþingi um að Landsbanki ætti að vera seðlabanki landsins. Það var þó ekki fyrr en árið 1928 sem Alþingi samþykkti lög þar sem ríkissjóður tók ábyrgð á öllum skuldbindingum Landsbankans, þar með talið innlánnum.

Fljótlega eftir opnun Íslandsbanka hóf hann að fjármagna sig í auknum mæli með innlánnum. Í fyrstu var það bankanum til góða en eins og áður hefur komið fram geta innlán verið afar óstöðug fjármögnun. Íslandsbanki var háður trausti innistæðueigenda og að hann gæti boðið upp á samkeppnishæfa sparifjárreikninga.

Íslandsbanki keppti um innlán við Landsbanka en sá banki fékk sífellt fleiri ívilnanir frá hinu opinbera. Landsbanki var ríkisbanki, skuldir hans voru tryggðar af ríkinu, hann var með einkarétt á seðlaprentun auk þess sem ráðamenn áttu það til að tala ógætlega um hagi Íslandsbanka.

¹¹⁰ Ólafur Björnsson (1981)



Mynd 5.2. Skipting innlána milli innlánsstofnanna frá 1905 til 1929.¹¹¹

Mynd 5.2. sýnir hlutfallslega skiptingu innlána milli innlánsstofnanna á Íslandi frá 1905 til 1929. Eins og sjá má hóf Íslandsbanki fljótlega eftir stofnun að sækja aukið fjármagn til sparifjáreigenda. Færsla innlána úr Íslandsbanka og yfir til Landsbankans, hefst árið 1919 þó að markaðshlutdeild bankans hafi dregist saman frá árinu 1917. Árið 1917 fór fyrst fram umræða á Alþingi um að Íslandsbanki ætti að afsala sér seðlaprentunarvaldi sínu. Frá 1917 og allt til lokunar bankans virðist sem að hann hafi ekki verið vinsæll hjá ríkisstjórn landsins. Einnig birtust neikvæð skrif um bankann á þessum tíma, m.a. í Alþýðublaðinu. Ekki virðist alltaf hafa verið fótur fyrir skrifum Alþýðublaðsins því bankinn fékk eitt sinn ritstjóra blaðsins dæmdan til greiðslu sektar.¹¹²

Erfiðleikar viðskiptamanna bankans, neikvætt umtal og fjandsamleg afstaða ríkisins gagnvart bankanum hafa eflaust valdið því að innlán minnkuðu hröðum skrefum síðustu 12 starfandi ár bankans. Einstaklingar og fyrirtæki fluttu innlán og önnur bankaviðskipti sín til Landsbankans auk þess sem sumir vildu að ríkið gerði slíkt hið sama.¹¹³

Flutningur innlána stendur yfir allt til lokun bankans. Það sem kemur á óvart er að lítil breyting átti sér stað þegar löggin frá árinu 1928 voru samþykkt. Svo virðist sem sparifjáreigendur hafi annaðhvort gert ráð fyrir ríkistryggingu löngu áður en löggin

¹¹¹ Hagskinna: Ársreikningar Íslandsbanka hf. 1905-1929

¹¹² Sumarliði Ísleifsson (1986)

¹¹³ Sumarliði Ísleifsson (1986, 150)

voru samþykkt eða hreinlega tekið þá afstöðu að Landsbankinn hefði verið öruggari óháð formlegri ríkistryggingu. Bankinn virðist hafa náð að halda hluta sparifjáreigenda frá því að skipti yfir til Landsbankans með því að greiða hærri vexti á innlánsreikningum.¹¹⁴

Innlán drógust saman um 7 milljónir króna frá 1926 til 1927 sem var mikil blóðtaka fyrir bankann enda var stærð efnahagsreiknings hans rúmlega 40 milljónir króna í árslok 1927.¹¹⁵ Ljóst er að bankinn varð fyrir bankaáhlaupi á þessum tíma. Þessar úttektir voru raktar til þess að mikið umtal var í samfélaginu á þessum tíma um að viðskiptamenn bankans ættu í vandræðum og svo virðist sem landsmenn hafi talið að Landsbankinn væri öruggari vegna þess að hann var ríkisbanki.¹¹⁶ Einnig munu innistæðueigendur Íslandsbanka hafa tekið út sparifé sitt í töluverðum mæli í janúar árið 1930 eftir almenningi varð kunnugt um vandræði skuldara bankans en þær úttektir koma ekki fram á mynd 5.2.¹¹⁷

Innistæður Íslandsbanka minnkuðu mikið en á löngum tíma. Innistæðueigendur virðast hafa gert sér grein fyrir því að Landsbankinn var ríkisbanki með ríkisábyrgð, löngu áður en lögin um ríkisábyrgð skulda hans voru samþykkt. Mögulegt er að þeir hafi gert sér grein fyrir óvild stjórnámálanna á Íslandsbanka og ekki viljað taka áhættuna að eiga innlán í banka sem löggjafarvaldið virtist vilja gera erfitt fyrir. Færsla innlána milli tveggja banka telst ekki vera áhlaup á allt bankakerfið heldur aðeins áhlaup á stakan banka. Slíkt hefur engin áhrif á lausafjárstöðu bankakerfisins í heild og ætti ekki að ógna stöðugleika þess, sé lánveitandi til þrautvara til staðar. Séu niðurstöður líkans Diamond og Dybvig bornar saman við þróun innlána hjá Íslandsbanka og Landsbanka, er ótrúlegt að ekki hafi verið hlaupið á Íslandsbanka þegar ríkistrygging skulda Landsbankans var lögfest.

5.1.4. Fjármögnun bankans

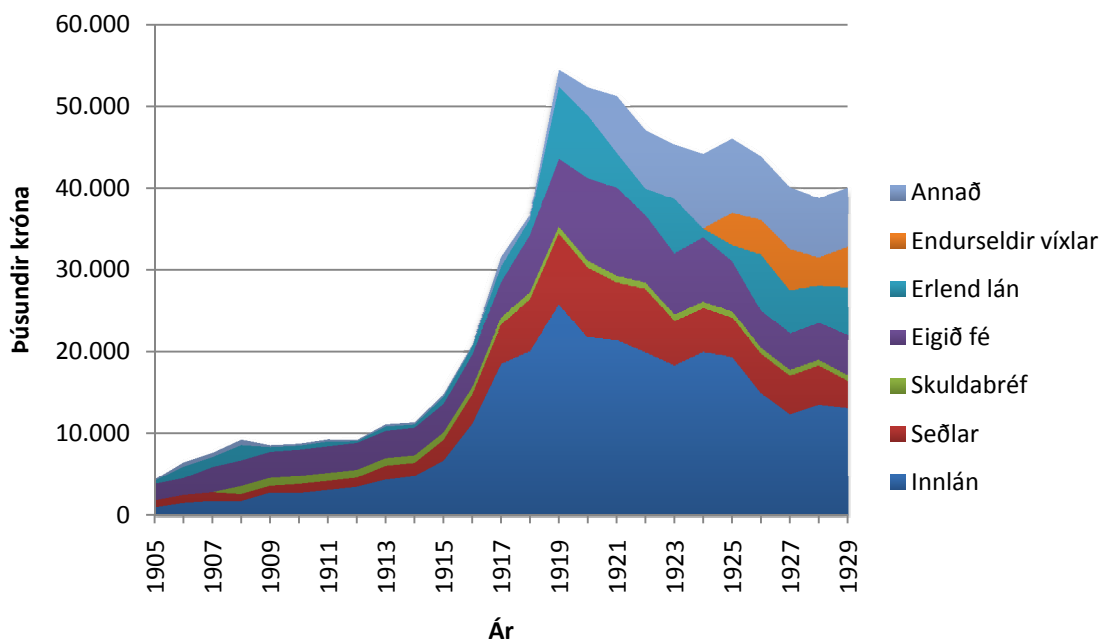
Lausafjárskortur olli því að Íslandsbanka var lokað. Aðstæður bankans breyttust mikið síðustu starfandi ár hans en sú breyting sneri aðallega að fjármögnunarhlið hans. Því er áhugavert að skoða hvernig bankinn fjármagnaði sig frá stofnun til lokunar.

¹¹⁴ Alþingistíðindi C-D 1930 (64)

¹¹⁵ Ársreikningur Íslandsbanka hf. 1927

¹¹⁶ Alþingistíðindi 1930 B (1845-1846) og „Endurreisn Íslandsbanka nauðsynleg: Ræða Jóns Þorlákssonar í efri deild í gær”. (1930, 16. febrúar)

¹¹⁷ Ólafur Björnsson (1981, 86)



Mynd 5.3. Fjármögnun Íslandsbanka frá 1905 til 1929.¹¹⁸

Mynd 5.3. sýnir hvernig skuldir bankans þróuðust yfir starfsævi hans. Upphæðir eru á verðlagi hvers árs. Bankinn stækkaði töluvert á öðrum áratug síðustu aldar en sú stækkun virðist hafa verið fjármögnuð að stórum hluta með aukningu í innlánum. Íslandsbanki fjármagnaði sig mest megnis með innlánnum og seðlum í umferð en strax í upphafi þriðja áratugar síðustu aldar hóf hann að draga inn seðla og tapa innlánnum. Aðrar skuldir og eigið fé jukust mikið í lok fyrsta áratugar en þá var hlutafé bankans aukið ásamt því að bankinn tók ný erlend lán. Þegar líða fór á þriðja áratug síðustu aldar jukust endurseldir vixlar og aðrar skuldir. Aðrar skuldir voru að stærstum hluta erlend lán.¹¹⁹ Hækkun þessi nær þó ekki að vege upp á móti verulegri lækkun innlána og inndrætti seðla.

Vaxtakostnaður Íslandsbanka hefur að öllum líkindum aukist hröðum skrefum frá árinu 1919. Bankinn byrjaði að draga inn seðla sem teljast vera ódýr fjármögnun. Eigið fé bankans minnkaði verulega en eigið fé ber ekki vexti. Að auki neyddist bankinn til að greiða hærri vexti en Landsbankinn á innlánsreikningum til að koma í veg fyrir of miklar úttektir innlána.¹²⁰ Hærri vaxtakostnaður Íslandsbanka hafði neikvæð áhrif á afkomu bankans.

¹¹⁸ Ársreikningar Íslandsbanka hf. 1905-1929

¹¹⁹ Athugasemdir við ársreikninga Íslandsbanka hf. 1905-1929

¹²⁰ Alþingistíðindi 1930 C-D (63-64)

Ef efnahagsreikningur bankans er skoðaður sést að stærð hans náði hámarki árið 1919. Frá 1919 til 1929 lækkuðu eignir og skuldir bankans um 14,5 milljónir króna.¹²¹

Tafla 5.1. Breytingar í eignum og skuldum Íslandsbanka frá 1919 til 1929.¹²²

Eignir	Breyting	Skuldir	Breyting
Málmforði	-6.403.000 kr.	Seðlar	-5.302.000 kr.
Sjóður	1.177.000 kr.	Innlán	-12.687.000 kr.
Útlán	-9.265.000 kr.	Skuldabréf	-178.000 kr.
Erlendar eignir	-1.340.000 kr.	Eigið fé	-3.351.000 kr.
Fasteignir	1.341.000 kr.	Erlend lán	-3.053.000 kr.
Aðrar eignir	-18.000 kr.	Endurseldir víxlar	4.958.000 kr.
		Aðrar skuldir	5.104.000 kr.
Samtals	-14.509.000 kr.	Samtals	-14.509.000 kr.

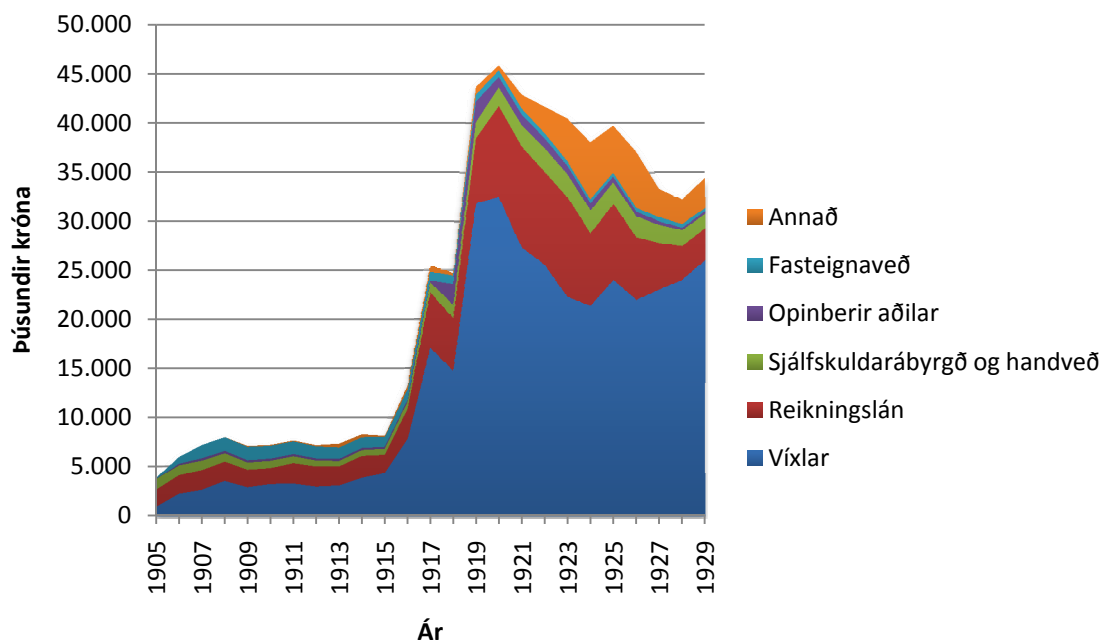
Tafla 5.1. sýnir breytingar í eignum og skuldum Íslandsbanka frá 1919 til 1929. Eins og sjá má lækkuðu eignir og skuldir bankans um 14.509 þúsund krónur frá 1919 til 1929. Innlán, seðlar, erlend lán og eigið fé dragast verulega saman á milli árunna 1919 til 1929. Bankinn mætir því að mestu með samdrætti í útlánum, sölu málmforðans, erlendri lántöku (aðrar skuldir) og víxilsölu.

Íslandsbanka beið það erfiða verkefni að draga saman efnahagsreikning sinn vegna skorts á fjármögnun. Stjórnendur bankans vissu að vegna seðlainndráttarins og í kjölfar samdráttar í innlánum þyrfti að minnka eignir nema að ný fjármögnun kæmi til. Að sama minnkaði eigið fé bankans mikið síðustu stafandi ár hans sem dró enn meira úr starfsfé hans. Bankinn náði ekki aukinni fjármögnun og varð því að losa sig við eignir. Bankinn stóð frammi fyrir því að þurfa að selja eignir og draga úr útlánum. Bankinn seldi málmforða og dró töluvert úr útlánum en þó ekki nóg. Auðseljanlegar eignir voru ekki miklar. Svo virðist sem að í fyrstu hafi vandinn verið viðráðanlegur en á árunum 1926 til 1927 minnkuðu innlán um 7 milljónir króna. Bankinn tók erlend lán á þessum tíma en þau ná engan veginn að vega upp á móti samdrætti innlána. Samdráttur í starfsfé bankans átti sér stað á 10 árum, frá 1919 til 1929, en þá dróst efnahagsreikningur bankans saman um 27%.¹²³

¹²¹ Ársreikningar Íslandsbanka hf. 1919-1929

¹²² Ársreikningar Íslandsbanka hf. 1905-1929

¹²³ Ársreikningar Íslandsbanka hf. 1919-1929



Mynd 5.4. Skipting útlána Íslandsbanka frá 1905 til 1929.¹²⁴

Mynd 5.4. sýnir skiptingu útlána Íslandsbanka eftir lánsformi á verðlagi hvers árs. Eins og sjá má var yfirgnæfandi hluti útlána Íslandsbanka víxlar og reikningslán. Árið 1923 námu reikningslán ríflega 10 milljónum króna en reikningslán koma yfirleitt til greiðslu innan 12 mánaða. Íslandsbanki hafði því verulegt svigrúm til að draga úr útlánnum t.d. með því að hætta að veita ný reikningslán. Þó er hugsanlegt að bankinn hafi ekki geta hætt alfarið að veita reikningslán þar sem slíkt hefði mögulega sett fyrirtæki í þrot sem bankinn hafði veitt víxillán. Möguleikar bankans á að draga saman víxillán var háð því hversu löng lánin voru. Þegar litið er til þess yfir hve langan tíma starfsfé bankans minnkar er ljóst að bankinn hefði í upphafi þriðja áratugs síðustu aldar, getað gengið lengra í samdrætti víxillána. Bankanum tókst ágætlega til að byrja með að draga efnahagsreikning sinn saman. Í lok áratugarins versnaði staða bankans því úttekir innlána frá 1926 til 1927 voru það háar að erfitt, ef ekki ómögulegt var fyrir hann að bregðast að fullu við lausafjármissinum með samdrætti í útlánnum.

Svo virðist sem að spurst hafi til útlanda að Íslandsbanki hafi verið í vandræðum því viku áður en bankinn lokaði lækkuðu hlutabréf hans mikið. Þau voru skráð í Kaupmannahöfn en aðalviðskiptabanki Íslandsbanka í Danmörku, Privatbankinn, átti þá í í verulegum rekstrarerfiðleikum. Íslandsbanki skuldaði honum háar fjárhæðir en danski bankinn krafðist nýrra samningu um greiðslu skuldarinnar.¹²⁵

¹²⁴ Ársreikningar Íslandsbanka hf. 1905-1929

¹²⁵ „Lokun Íslandsbanka”. (1930, 8. febrúar). Sumarliði Ísleifsson (1986, 158)

Laust fé bankans á árunum 1929 til 1930 minnkaði hröðum skrefum. Árið 1929 dró bankinn inn seðla að verðmæti 1 milljónar króna án þess að nokkur víxilkaup kæmu á móti auk þess sem bankinn greiddi niður skuldir að upphæð 1 milljónar króna. Að sama skapi liggur fyrir að í byrjun árs 1930 hófust úttektir af innlánsreikningum í töluverðum mæli.¹²⁶ Í kjölfarið lenti bankinn í lausafjárskorti en hann hafði ekki dregið úr útlánum sem skyldi.

Landsbanki neitaði Íslandsbanka þann 11. nóvember 1929 um endurkaup á víxlum. Stuttu seinna eða þann 10. desember krafðist fjármálaráðuneytið aukinna tryggingar fyrir lánum sínum til bankans. Í lok janúar staðfesti bankaráð Landsbankans fyrri neitun um endurkaup á víxlum en samþykkti þó að framlengja víxil að upphæð 500 þúsund krónur sem fallið hafði á gjalddaga.¹²⁷ Nokkrum dögum seinna var lausafé bankans uppurið og í kjölfarið var leitað til fjármálaráðherra um lán. Fjármálaráðherra lét bankaskoðunarnefnd kanna hagi bankans en þeir komust að þeirri niðurstöðu að bankinn ætti fyrir skuldum en að hlutafé hans væri verðlaust. Það lán var veitt og þann 2. febrúar árið 1930 var leitað til ríkisstjórnarinnar þar sem bankaráðið fór fram á ríkið myndi ábyrgjast skuldir bankans og rekstrarlán að verðmæti 1,5 milljón króna. Alþingi boðaði til neyðarfundar aðfaranótt 3. febrúar til að ræða málefni Íslandsbanka en ákveðið var að veita bankanum engar frekari fyrirgreiðslur eða ábyrgðir. Þann 3. febrúar var laust fé bankans að þrotum komið og bankastjórnin sá sér ekkert annað fært en að loka bankanum.¹²⁸

5.2. Lokun Íslandsbanka

Eins og áður sagði lokaði Íslandsbanki þann 3. febrúar 1930 vegna lausafjárskorts. Í kjölfarið var ljóst að ráðamenn þyrftu að taka afdrifaríka ákvörðun. Á Alþingi deildu stjórnsmálaflokkarnir um hvort aðstoða ætti bankann eða hvort leggja ætti hann niður. Sjálfstæðisflokkurinn sem var í stjórnarandstöðu lagði fram frumvarp um endurreisn bankans. Frumvarpið fól í sér að ríkissjóður breytti kröfu sinni að upphæð 3 milljóna króna í forgangshlutafé og að ríkið tæki ábyrgð á innlánum til ársins 1933. Frumvarp ríkisstjórnarinnar fól í sér að bankinn yrði tekinn til gjaldþrotaskipta.¹²⁹

Eftir nokkuð málþóf ákvað ríkisstjórnin að fresta tímabundið frumvarpi sínu þar sem afleiðingarnar af lokun bankans voru meiri en menn gerðu ráð fyrir í upphafi.

¹²⁶ „Íslandsbanka lokað“. (1930, 4. febrúar)

¹²⁷ Sumarliði Ísleifsson (1986, 158)

¹²⁸ Sumarliði Ísleifsson (1986, 158-160)

¹²⁹ „Íslandsbanka lokað“ (1930, 4. febrúar)

Nefnd var skipuð til að kanna stöðu Íslandsbanka en ekki voru allir sáttir við þá tilhögun þar sem nefndin þótti vera tengd ríkisstjórninni.¹³⁰ Nefndin skilaði niðurstöðu sinni í lok febrúar og mat sem svo að bankinn skuldaði 3,5 milljónir króna umfram eignir en mögulegt væri að 1,8 milljón króna gætu endurheimst.¹³¹ Í millitíðinni hafði bankastjórn Íslandsbanka haft samband við erlenda kröfuhafa til að kanna áhuga þeirra á aðkomu á endurreisn bankans en ríkisstjórnin mun ekki hafa viljað taka þátt í þeim umræðum.¹³²

Að endingu féll ríkisstjórnin frá frumvarpi sínu um gjaldþrotaskipti og náði meirihluta fyrir endurreisn bankans undir nýju nafni. Þáverandi forsætisráðherra og formaður bankastjórnar Íslandsbanka mun hafa beitt sér mjög í málinu. Lög um Útvegsbanka Ísland h/f voru samþykkt þann 11. mars 1930.¹³³

Bankinn átti að þjónusta fyrirtæki í sjávarútvegi, iðnaði og verslun. Hlutfé hans nam 2,5 milljónum króna en ríkissjóður lagði fram 1,5 milljón krónur af þeirri upphæð. Íslandsbanki skyldi sameinast Útvegsbankanum en áður en svo varð breytti ríkissjóður kröfu sinni á Íslandsbanka að upphæð 3 milljóna króna í forgangshlutfé. Í lögum um stofnun Útvegsbankans var skilyrði fyrir því að safna þyrfti hlutfé að upphæð 1,5 milljón króna frá öðrum en ríkissjóði og erlendum kröfuhöfum. Annað skilyrði var að samkomulag þyrfti að nást við erlenda kröfuhafa um að þeir breyttu kröfum sínum að verðmæti a.m.k. 4,5 milljóna króna í forgangshlutfé eða áhættufé. Fyrri hlutfé Íslandsbanka var fært niður enda talið verðlaust.¹³⁴

Þessum skilyrðum var fullnægt og opnaði bankinn þann 12. apríl 1930.¹³⁵ Erlendir bankar sem áttu kröfur á Íslandsbanka breyttu kröfum að upphæð 1,2 milljón króna í forgangshlutfé og danska fjármálaráðuneytið samþykkti að breyta kröfu sinni að upphæð 4,6 milljóna króna í áhættufé.¹³⁶ Heildarfjárframlag ríkissjóðs nam því 1,5 milljón króna auk þess sem kröfum að upphæð 3 milljóna króna var breytt í forgangshlutfé.

¹³⁰ „Íslandsbanki: Línurnar smáskýrast“. (1930, 13. febrúar)

¹³¹ Nánar verður fjallað um matið í kafla 5.4.

¹³² „Íslandsbanki: Línurnar smáskýrast“. (1930, 13. febrúar)

¹³³ Ólafur Björnsson (1981, 87-89)

¹³⁴ Ólafur Björnsson (1981, 89-90)

¹³⁵ Sumarliði Ísleifsson (1986, 166)

¹³⁶ Ólafur Björnsson (1981, 100)

5.3. Skoðanir erlendra aðila, almennings og stjórnámálanna á lokun bankans

Kröfur erlendra aðila á hendur Íslandsbanka námu 9,5 milljónum króna þegar bankanum var lokað en að auki námu innlán um 13 milljónum króna. Ríkissjóður var í ábyrgð á stórum hluta erlendra skuldbindinga bankans en hinn hlutinn var hvorki tryggður með ábyrgðum né veðum.¹³⁷ Óhætt er að segja að erlendir aðilar hafi brugðist ókvæða við lokun bankans. Mörg skeyti bárust frá Bretlandi og Kaupmannahöfn um að lokun bankans myndi stórskaða lánstraust Íslands erlendis. Fyrsta skeytið var sent af Charles Hambro bankastjóra Hambros banka í Bretlandi. Bankinn gegndi lykilhutverki í lánveitingum til Norðurlandanna og því bar að taka orð hans alvarlega. Einnig ber að hafa í huga að svo virðist sem að bankinn hafi haft að mestu fullar tryggingar fyrir lánnum sínum til Íslandsbanka. Orð hans um að endurreisn bankans væri nauðsynleg voru því líklega ekki sögð í tilraun til að bjarga eigin skinni. Þó var bankinn ekki fús til að leggja fram nýtt hlutafé vegna endurreisnar bankans nema ríkið ábyrgðist greiðslur skulda Íslandsbanka til Hambros. Aftur á móti voru forsvarsmenn Privatbankans og dönsku ríkisstjórnarinnar viljugir til að breyta skuldum í hlutafé án slíkra skilyrða.¹³⁸

Ráðamönnum barst skeyti þann 4. febrúar frá Hambros bank. Þar var lögð áhersla á að verði bankinn ekki endurreistur fljótlega muni lánstraust Íslands í Bretlandi skaðast verulega. Hann bendir jafnframt á að ríkisstjórn Íslands hafi farið með stjórn bankans. Í skeytinu kom fram að bankinn væri tilbúinn að leggja sitt af mörkum við endurreisn Íslandsbanka.¹³⁹ Nokkrum dögum síðar barst annað skeyti frá Hambros banka þar sem þessi atriði voru undirstrikuð. Charles hafði einnig samband við bankastjóra Landsbankans og benti þeim á að erlendir aðilar í bankaheiminum hafi talið að Íslandsbanki væri ríkisbanki og að skuldir slíks banka séu ríkistryggðar. Stjórn bankans hafi verið í höndum ríkisstjórnarinnar og sjálfur forsætisráðherrann hafi verið formaður bankaráðsins.¹⁴⁰ Hambros banki virðist hafa verið sérstaklega vinveittur Íslandsbanka en hann hafði í byrjun árs 1927 veitt Íslandsbanka verulegan yfirdrátt svo að hann gæti starfað áfram en þá glímdi bankinn við lausafjárskort.¹⁴¹

¹³⁷ Ólafur Björnsson (1981, 87)

¹³⁸ Sumarliði Ísleifsson (1986, 164)

¹³⁹ „Lokun Íslandsbanka“. (1930, 5. febrúar)

¹⁴⁰ „Bankalokunin“. (1930, 6. febrúar) og Alþingistíðindi 1930 B (1842-1843)

¹⁴¹ Alþingistíðindi 1930 C-D (88)

Bresk blöð fjölluðu um lokun Íslandsbanka. Ritstjóri The Morgning Post undraðist á því að ríkisstjórnin hafi ekki gripið til aðgerða svo að bankinn hafi getað starfað áfram og þá sérstaklega í ljósi þess að ríkið hafi haft meirihluta í stjórn bankans. Í forystugrein Financial News kom fram að bankan verði að opna aftur.¹⁴²

Það voru ekki aðeins Bretar sem létu í sér heyra heldur létu einnig Danir, Norðmenn og Bandaríkjamenn skoðanir sínar í ljós. Íslandsbanki skuldaði dönskum aðilum háar fjárhæðir. Þann 5. febrúar bárust fréttir frá Kaupmannahöfn um skoðanir þarlendra bankamanna á lokun bankans. Einn danskur bankastjóri sagði að viðskiptasambönd myndu tapast og traust landsins minnka. Sá hafði ekki átt í viðskiptum við Ísland. Bandarískur fjármálaráðgjafi í Kaupmannahöfn með góð sambönd við bandaríska banka benti á að traust útlendinga til Íslands muni þverra verði bankinn ekki endurreistur. Hann bætti við að erlendir aðilar væru reiðubúnir að hjálpa til við endurreisn bankans. Bruhn, forstjóri Bruhu og Baastrup, banka sem átti í miklum viðskiptum við Ísland sagði, að það yrði mikill álitshnekkur fyrir Ísland ef bankinn yrði ekki opnaður aftur. Einnig sagði hann að Íslandsbanki hefði verið mikil driffjöður í atvinnulífi Íslendinga.¹⁴³

Danska fjármálaráðuneytið mun hafa komið þeirri beiðni á framfæri við ríkissjóð að hann ábyrgðist lán danska póstsjóðsins til Íslandsbanka. Fyrirverandi bankaráðsmaður Íslandsbanka, Sejersted Bødtker lét í sér heyra þann 5. febrúar. Í skeyti sem hann senti Morgunblaðinu benti hann á að lánstraust Íslendinga í Noregi myndi stórskaðast yrði bankinn ekki reistur við. Hann mun hafa komist að þessari niðurstöðu eftir að hafa átt samtöl við valdamikla bankamenn í Noregi. Einnig benti hann á að seta stjórnámálanna í bankaráði Íslandsbanka hafi þar haft mikið að segja.¹⁴⁴ Fram kom í skeyti fréttaritara í Kaupmannahöfn þann 6. febrúar að bankamenn þar í landi töldu annaðhvort að fjárhagur landsins væri í molum eða að flokkspólítík muni valda því að bankinn verði ekki opnaður aftur.¹⁴⁵

Erlendir hagsmunaaðilar voru greinilega ósáttir við að bankanum hafi ekki verið veitt aðstoð. Bankinn var talinn eiga fyrir skuldum og kröfur ríkissjóðs og Landsbankans voru tryggðar að fullu með veðum.¹⁴⁶ Aðrir kröfuhafar höfðu lítil eða engin veð og báru tapið vegna lokunar bankans. Að stórum hluta voru þetta erlendir

¹⁴² „Bankalokunin: Ummæli breskra blaða”. (1930, 27. febrúar)

¹⁴³ „Lokun Íslandsbanka”. (1930, 6. febrúar)

¹⁴⁴ „Lokun Íslandsbanka”. (1930, 5. febrúar)

¹⁴⁵ „Lokun Íslandsbanka”. (1930, 7. febrúar)

¹⁴⁶ Alþingistíðindi 1930 B (1841-1842)

aðilar, ríkissjóður Dana var næst stærsti lánadrottinn bankans auk þess sem Hambros banki og Privatbanken voru stórir lánveitendur.¹⁴⁷

Svo virðist sem erlendir aðilar hafi talið að Íslandsbanki nyti ríkisábyrgðar. Stjórn bankans var að mestu í höndum Alþingis. Tveir af þremur bankastjórum voru skipaðir af stjórnvöldum, auk þess sem ríkisstjórnin hafði meirihluta í bankaráðinu. Íslandsbanki var enn seðlabanki og bar heiti landsins í nafni sínu. Að auki bar hluti erlendra lána bankans ríkisábyrgð.

Það voru ekki aðeins erlendir aðilar sem voru óhressir með þá ákvörðun stjórnvalda að hjálpa ekki Íslandsbanka. Margir innlendir aðilar voru henni ósammála. Fljótlega hafði hópur innlánseigenda stofnað skrifstofu í þeim tilgangi að safna hlutafé. Leitast var eftir því að innlánseigendur breyttu sparifé sínu í forgangshlutafé og að aðrir sem hefðu áhuga á að hjálpa til við endurreisn bankans legðu honum til almennt hlutafé. Vel tókst til því þann 27. febrúar 1930 höfðu safnast loforð um aukið hlutafé að upphæð 1,7 milljón króna.¹⁴⁸

Í umræðum á Alþingi og greinum birtum í tveimur stærstu blöðunum, Morgunblaðinu og Tímanum, komu fram skoðanir stjórnámálanna og annarra tengdum stjórnámálaflokkunum á því hvort Íslandsbanki hafi raunverulega átt fyrir skuldum. Skoðanir þeirra ber að taka með fyrirvara þar sem þær lituðust af sterkum stjórnámálaskoðunum. Svo virðist sem að flokkarnir hafi skipað sér í fylkingar með eða á móti Íslandsbanka.

5.4. Hver var raunveruleg eiginfjárstaða Íslandsbanka?

Árin 1920 til 1921 voru Íslandsbanka þungbær þar sem afkoma sjávarútvegsfyrirtækja var slæm vegna fallandi afurðaverðs. Miklar afskriftir fylgdu í kjölfarið. Á árunum 1922 til 1925 vænkaðist afkoma bankans vegna betri viðskiptakjara og mikils afla. Næstu ár voru viðskiptamönnum bankans erfið sem endurspegladist í afkomu hans. Til að mynda greiddi Íslandsbanki ekki út arð á árunum 1926 til 1929. Heildarafskriftir lána á árunum 1921 til 1928 námu tæplega 8,6 milljónum króna en það var þó ekki einsdæmi því Landsbankinn afskrifaði ríflega 9 milljónir króna á árunum 1922 til 1928.¹⁴⁹ Mögulegt er að útlánatöp Íslandsbanka hafi verið meiri en bækurnar segja til um, því svo virðist sem að hann hafi dregið í lengstu lög að ganga

¹⁴⁷ „Lokun Íslandsbanka”. (1930, 6. febrúar)

¹⁴⁸ „Verður Íslandsbanki endurreistur”. (1930, 28. febrúar)

¹⁴⁹ Fyrri talan er samantekt höfundar en gögnin voru tekin saman úr bók Ólafs Björnssonar (1981). „Lokun Íslandsbanka”. (1930, 21. febrúar)

að skuldunautum sem áttu í vanda. Til að mynda viðurkenndi bankinn í byrjun árs 1929 að hann ætti eftir að afskrifa víxil að upphæð 1 milljónar króna sem tapaðist á árinu 1928.¹⁵⁰

Staða bankans var góð í upphafi áratugarins, en eigið fé bankans árið 1921 nam 10,6 milljónum króna og eiginfjárhlutfallið því 20,9%.¹⁵¹ Slæm afkoma bankans það sem eftir lifði áratugarins olli því að eigið fé bankans hafði minnkað niður í 5,4 milljónir króna í árslok 1929 og eiginfjárhlutfallið komið í 13,5%.¹⁵² Á árinu 1929 lenti bankinn í því áfalli að einn stærsti viðskiptavinur hans, fyrirtæki í eigu Stefán Th., lenti í verulegum rekstrarörðugleikum. Tap bankans mun hafa numið allt að 2 milljónum króna þegar uppi var staðið.¹⁵³ Sama ár hófst Kreppan mikla en hún mun hafa haft slæm áhrif á atvinnuvegi landsins og þannig gert bankanum erfiðara fyrir.

Slök afkoma undanfarinna ára, lágt eiginfjárhlutfall og miklir rekstrarörðugleikar Íslandsbanka gerðu það að verkum að efast var um að bankinn ætti fyrir skuldum í byrjun árs 1930. Umræðan um mögulegan skort á eigin fé hófst manna á milli áður en bankinn lokaði. Líkt og áður sagði var Íslandsbanka veitt lítið lán nokkrum dögum fyrir lokun. Vegna lánveitingarinnar og óvissu um efnahag bankans skipaði forsætisráðherra Jakob Möller bankaeftirlitsmann og Pétur Magnússon bankastjóra til að rannsaka hagi Íslandsbanka.

Niðurstaða þeirra var sú að bankinn ætti fyrir skuldum en að hlutafé hans væri verðlaust.¹⁵⁴ Þessi niðurstaða gerði ráð fyrir því að bankinn fengi að starfa áfram. Hlutafé bankans að viðbættum varasjóði var á þessum tíma 5.353 þúsund krónur.¹⁵⁵ Þrátt fyrir að stjórn Íslandsbanka hafi lagt áherslu á eflingu varasjóðs var hann næstum tómur árið 1929. Örfáum dögum eftir lokun bankans var lagt fram frumvarp á Alþingi um að Íslandsbanki skyldi tekinn til skiptameðferðar. Meðferð málsins var frestað þar sem æskilegt þótti að kanna stöðu bankans fyrst. Í því skyni skipaði fjármálaráðherra nefnd sem átti að meta efnahagsreikning Íslandsbanka.

Nefndin skilaði álitinu sínu í lok febrúar 1930 en þá hafði Íslandsbanki verið lokaður í tæpan mánuð. Niðurstaða nefndarinnar var sú að bankinn skuldaði 3,5 milljónir króna umfram eignir og því væri hlutafé hans verðlaust. Nefndin taldi þó að

¹⁵⁰ Sumarliði Ísleifsson (1986)

¹⁵¹ Ársreikningur Íslandsbanka hf. 1921

¹⁵² „Íslandsbankamálið: Skýrsla matsnefndar komin“. (1930, 27. febrúar). Ársreikningur Íslandsbanka hf. 1929

¹⁵³ Ólafur Björnsson (1981, 84)

¹⁵⁴ Ólafur Björnsson (1981, 85)

¹⁵⁵ „Íslandsbankamálið“. (1930, 27. febrúar)

afskriftir yrðu 1,8 milljón krónum minni ef bankinn fengi að starfa áfram.¹⁵⁶ Stór tapsliður bankans tengist erlendum lántöku hans en gengistapið var metið á rétt tæplega 850 þúsund krónur vegna ársins 1929. Lánin voru aðallega tekin vegna yfirfærsluskyldu bankans gagnvart Landsbanka sem þá var bundin í lög.

Væri gert ráð fyrir því að bankinn opnaði aftur og gengistapið yrði tekið til hliðar vantaði einungis 883.074 krónur upp á að eignir Íslandsbanka dygðu fyrir skuldum. Sú niðurstaða rímaði ágætlega við mat Jakobs og Péturs. Það ber þó að taka það fram að skýrslan taldist vera bráðabirgðaskýrsla.¹⁵⁷ Að auki hafði starfsemi bankans legið niðri í tæpan mánuð. Hugsanlegt er að einhverjir viðskiptamenn bankans hafi farið illa eftir að hafa tapað lánaþingreiðslu og því hafi orðið tjón sem annars hefði ekki orðið hefði bankinn fengið að starfa tímabundið áfram.

Bankastjórar Íslandsbanka gerðu fjölmargar athugasemdir við skýrslu matsnefndarinnar. Í fyrsta lagi bentu þeir á að reiknað hefði verið gengistap á lán sem taldist vera í íslenskum krónum og fengu þeir matsmann til að gefa frá sér álit um málið. Í öðru lagi voru fasteignir bankans metnar á bókfærðu virði en ekki markaðsvirði. Í þriðja lagi tók matsnefndin ekki tillit til væntanlegs hagnaðar af glötuðum seðlum. Var reikningur bankastjóranna um væntanlegan hagnað fenginn með því að nota tölu um hlutfall glataðra seðla þegar eldri seðlar Íslandsbanka voru dregnir inn. Í fjórða lagi var vaxtakostnaður útibúsins á Seyðisfirði færður sem útlánatap. Í fimmta lagi bentu þeir á að eðlilegra væri að gera ráð fyrir því að bankinn starfaði áfram þegar áætlaðar afskriftir yrðu metnar, annars væri ekki hægt að taka upplýsta ákvörðun um hvort hjálpa ætti bankanum. Í sjötta lagi bentu þeir á að matsnefndin hafi hafnað allri aðstoð við matið og að í eina tilvikinu sem það hafi verið þegið hafi matsnefndin minnkað áætlaðar afskriftir mikið.

Séu athugasemdir eitt til fimm teknar til greina batnar neikvæða eiginfjárstaðan um 3.468 þúsund krónur. Vantar þá aðeins 65 þúsund krónur til að bankinn eigi fyrir skuldum.¹⁵⁸ Að auki hafði tjón skapast þar sem bankinn hafði verið lokaður í nokkrar vikur. Svo virðist sem að ef matsnefndin hefði þegið aðstoð starfsmanna Íslandsbanka við matið og þar með verið betur upplýst hefði útlánatap bankans mögulega verið metið lægra. Þó ber að athuga að svo virðist sem að

¹⁵⁶ Ólafur Björnsson (1981, 88, III)

¹⁵⁷ „Íslandbankamálið”. (1930, 27. febrúar)

¹⁵⁸ „Athugasemdir bankastjóra Íslandsbanka”. (1930, 27. febrúar)

athugasemdir bankastjóranna um gengistapið hafi ekki átt rétt á sér og beri því að taka með inn í matið.¹⁵⁹

Eins og áður hefur komið fram var gengi íslensku krónunnar of hátt skráð á þessum tíma.¹⁶⁰ Ráðamenn þrjúskuðust við að leyfa krónunni að falla. Stuttu seinna, árið 1922 var krónan látin falla. Í millitíðinni seldi Íslandsbanki erlendar eignir og gull og tók erlend lán. Íslandsbanki hafði þar með selt gullforða sinn á of lágu verði. Sala gulls að nafvirði 2,1 milljóna króna fór fram á árunum 1918 til 1922.¹⁶¹ Bankanum hafði verið gert skylt að selja forðann. Að auki hafði bankinn, m.a. vegna yfirfærsluskyldunnar, selt erlendar eignir og tekið erlend lán og það á gengi sem var ranglega skráð. Þegar krónan var látin falla varð bankinn fyrir verulegu gengistapi sem hann hefði hugsanlega ekki orðið fyrir ef lánin hefðu verið tekin á markaðsgengi krónunnar. Að auki er mögulegt að ef yfirfærsluskyldan hefði ekki verið til staðar, að bankinn hefði átt hreina erlenda eign og þannig hagnast á gengisfalli krónunnar. Of hátt gengi krónunnar á árunum 1918 til 1922 og yfirfærsluskyldan hafði þau áhrif að eigið fé Íslandsbanka var minna en ella.

Við stofnun Útvegsbankans var stofnaður sérstakur reikningur á efnahagsreikningi bankans sem bar nafnið afskriftareikningur Íslandsbanka. Á fyrsta starfsári bankans var mikið um gjaldþrot viðskiptavina bankans. Afskriftir vegna viðskipta Íslandsbanka voru færðar á þennan reikning og áttu að endurspegla afskriftir sem hlutust vegna starfsemi hans. Í árslok 1930 stóð reikningurinn í tæpum 4,6 milljónum króna. Árið 1932 nam upphæð reikningsins svipaðri upphæð og matsnefndin hafði metið að myndi afskrifast ef bankinn fengi að starfa áfram, um 7,5 milljónir króna.¹⁶² Þessi tala byggðist á mati og ber því að taka með fyrirvara. Aðferðir Útvegsbankans við innheimtu skulda hafa mögulega valdið því að afskriftir urðu hærri en ella. Útvegsbankinn krafist staðgreiðslu við hamarshögg í nauðungaruppboðum en í mörgum tilvikum var um háar fjárhæðir að ræða. Þannig hafi bankinn í mörgum tilvikum keypt eignirnar sjálfur fyrir lítið verð þar sem enginn annar hafði burði til að staðgreiða slíkar fjárhæðir. Eignirnar hafi þannig verið færðar á efnahagsreikning bankans langt undir sannvirði og afskriftir að sama skapi of háar. Aðferðir Útvegsbankans við uppboð á eignum sem hann átti veð í, hefur að öllum

¹⁵⁹ Sumarliði Ísleifsson (1986, 163)

¹⁶⁰ Jónas Haralz (2002)

¹⁶¹ Ársreikningar Íslandsbanka hf. 1918-1922

¹⁶² Úreikningur höfundar byggður á Sumarliði Ísleifsson (1986, 163) og „Íslandsbankamálið: Skýrsla matsnefndar komin“. (1930, 27. febrúar)

líkindum gert það að verkum að afskriftir urðu hærrí á reikningum hans en ella. Að auki er ekki víst hvort bankinn hafi viljað styðja við rekstur sem Íslandsbanki hafði áður stutt við með lánaþyrngreiðslu.¹⁶³

Að framangreindu sögðu er ljóst að í besta falli hafi Íslandsbanki rétt átt fyrir skuldum í ársbyrjun 1930. Stórir viðskiptamenn bankans lentu í verulegum erfiðleikum og fóru þeir margir í þrot. Varasjóður bankans var næstum tómur eftir háar afskriftir síðustu ára. Mat tveggja nefnda gaf til kynna að bankinn hafi átt fyrir skuldum en að hlutafé hans hafi verið verðlaust. Afskriftir útlána hefði að öllum líkindum orðið lægri ef bankinn hefði að starfa áfram.

5.5. Voru aðrir möguleikar í stöðunni?

Þegar banki lendir í vandræðum geta möguleikar ráðamanna verið margir. Glími banki einungis við lausafjárskort getur seðlabanki brugðist við sem lánveitandi til þrautavara. Sé banki of stór til að falla getur ríkissjóður brugðist við með lausa- og/eða eiginfjárframlagi. Þriðja leiðin felur í sér samvinnu seðlabanka, kröfuhafa og ríkissjóðs um að styðja við banka með sameiginlegri fjárveitingu. Stjórnvöld geta einnig ákveðið að aðhafast ekkert og leyfa banka að fara í gjaldþrot. Í tilviki Íslandsbanka hafði hver og ein aðferð sína kosti og galla. Sumar voru ekki færar á meðan heppilegt hefði verið að ráðast í aðrar. Sömuleiðis er kostnaður skattgreiðenda mishár sem og allratap.

5.5.1. Lánveiting til þrautavara

Landsbanki Íslands var stofnaður 1. júlí 1886. Í fyrstu sinnti bankinn aðallega landbúnaðinum. Eftir því sem íslenskt samfélag þróaðist og eftirspurn eftir lánum jókst, ákváðu ráðamenn að efla bankann. Að auki vildu þeir að til væri öflug íslensk peningastofnun sem væri í eigu Íslendinga. Stórt skref í eflingu Landsbankans var tekið árið 1927 þegar Alþingi samþykkti frumvarp til laga um Landsbanka Íslands. Lög þessi voru sett í því skyni að Landsbankinn átti að verða seðlabanki landsins og taka við seðlaprentunarvaldi Íslandsbanka. Í lögnum er tilgangur bankans sem seðlabanki skilgreindur. Í 4. grein laganna segir að tilgangur seðlabanka sé:

1. Að stuðla að tryggri skipun á peningamálum landsins, með það fyrir augum, að gull og gullgildir seðlar geti sem fyrst orðið og haldi síðan áfram að vera hinn almenni gjaldeyrir í landinu. Í því skyni ber stjórn bankans einkanlega að gæta

¹⁶³ Ólafur Björnsson (1981)

þess, að fje bankans sje tryggilega fyrir komið til ávöxtunar, og sje jafnan handbært að eins miklu leyti og krafist verður af seðlabanka. Svo ber og stjórn bankans að afstýra, eftir því sem unt er, með kaupum og sölum á erlendum gjaldeyri og verðbjefum, sem skráð eru í erlendum kauphöllum, með viðskiftum við aðrar peningastofnanir í landinu með tilhögun útlánsstarfseminnar, truflun þeirri á peningamálum og atvinnulífi, sem annars má vænta, að almennar hagsveiflur hafi í för með sjer.

2. Að reka bankastarfsemi eftir því, sem nánar er til tekið í lögum þessum.¹⁶⁴

Í fyrstu málsgrein 4. greinar laganna má sjá að talað er um að Landsbankinn sem seðlabanki sé skyldaður, eftir því sem hann er fær um, að koma í veg fyrir óæskileg áhrif hagsveiflunnar á atvinnulíf og peningamál landsins. Í því skyni má hann kaupa og selja verðbréf og gjaldeyri og eiga viðskipti við aðrar peningastofnanir. Ekki er nánar tilgreint hvað átt sé við með viðskiptum við aðrar peningastofnanir. Þó verður að teljast líklegt að hér sé átt við hlutverk seðlabankans sem lánveitanda til þrautavara eða í það minnsta hlutverk hans að viðhalda lausafé í kerfinu.

Landsbankinn var þó ekki skilgreindur berum orðum sem lánveitandi til þrautavara en þó ber að athuga að þar sem erlendir aðilar voru fengnir til að leggja mat á lögin er líklegt að hugsunin hafi verið sú að seðlabankinn hafi átt að vera lánveitandi til þrautvara enda tíðkaðist það í löndunum í kringum okkur á þessum tíma.

Óháð því hvort Landsbankinn hafi einnig verið lánveitandi til þrautavara er ljóst að honum bar skylda að vernda atvinnustig í landinu m.a. með að kaupa eignir af innlendum fjármálastofnunum. Ekki er minnst frekar á í lögunum um hvernig viðskipti seðlabankans við peningastofnanir hafi átt að fara fram. Í 14. grein laganna er tilgreint hvaða eignir seðlabankanum hafi verið heimilt að kaupa. Sú heimild átti við í öllum viðskiptum. Seðlabankanum var heimilt að kaupa eftirfarandi eignir: stutta innlenda og erlenda víxla, langa innlenda víxla með veði, málma, skuldabréf opinbera aðila og önnur trygg verðbréf. Honum var einnig heimilt að lána gegn hand- eða fasteignaveði og lána út á verslunarvörur.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Stjórnartíðindi (1927, 149-151)

¹⁶⁵ Stjórnartíðindi (1927, 158-159)

Það er óhætt að segja að seðlabankanum hafi borið skylda og verið veitt rúm heimild til að eiga í viðskiptum við aðrar fjármálastofnanir í því skyni að tryggja efnahagslegan stöðugleika líkt og kveður á um í lögum. Að auki fór Landsbankinn ekki eftir lögum um gulltryggingu seðla og því enn meira rúm til að bregðast við lausafjárskorti þar sem bankinn hefði getað prentað seðla án þess að auka við gullforða sinn.¹⁶⁶ Vel hefði verið hægt að eiga slík viðskipti án þess að ógna verðstöðugleika þar sem hægt hefði verið að draga úr peningamagninu eftir að stöðugleika hefði verið náð.

Íslandsbanki lenti á síðari hluta ársins 1929 í lausafjávanda. Fyrirséð var að fall bankans myndi hafa verulega neikvæð áhrif á efnahagslíf landsmanna. Sé litið til hugmynda Bagehots og Thorntons um þrautavaralán er óhætt að segja að Landsbankinn hafi gert rétt með því að aðstoða ekki Íslandsbanka. Eiginfjárstaða bankans var ófullnægjandi og samkvæmt hugmyndum Bagehots og Thornton átti ekki að aðstoða einstaka banka jafnvel þótt þeir ógnuðu fjármálastöðugleika.¹⁶⁷ Landsbankinn hefði geta litið til þess sem tíðkaðist erlendis. Samkvæmt því sem þá tíðkaðist í Bandaríkjunum hefði Landsbankinn ekki veitt þrautavaralán því stuðningur við ógreiðsluhæfa stofnun varð að koma frá ríkinu. Hefði hann litið til þess sem algengt var í Evrópu á þessum tíma hefði hann ekki veitt þrautavaralán vegna ógreiðsluhæfis. Þó hefði hann hugsanlega tekið að sér að skipuleggja sameiginlega fjárveitingu en slík aðgerð hefði verið háð aðkomu ríkisins og lánadrottna bankans.

Að þessu sögðu er ljóst að Landsbankinn gerði rétt, út frá því sem þá tíðkaðist og helstu kenningum, með að veita Íslandsbanka ekki þrautavaralán. Að auki hefði lánveiting til þrautavara einungis geta talist aðgerð til skamms tíma þar sem Íslandsbanki glímdi einnig við eiginfjávanda. Kostnaður skattgreiðenda við slíkt þrautavaralán hefði farið eftir stærð lánsins, þeim líkum á að lánið hefði ekki innheimst að fullu og endurheimtum ef bankinn hefði farið í þrot.

5.5.2. Ríkisinngríp

Á sama tíma og Íslandsbanki féll tíðkaðist það í Bandaríkjunum að bjarga ógreiðsluhæfum bönkum ef það var talið að þeir væru nægilega mikilvægir. Bandaríkjamenn höfðu skýra verkaskiptingu milli seðlabanka og ríkissjóðs sem fólst í því að aðeins ríkissjóður gat veitt ógreiðsluhæfum bönkum fjárhagslegan stuðning. Í Evrópu var ógreiðsluhæfum bönkum aðallega veitt aðstoð með sameiginlegri

¹⁶⁶ Ólafur Björnsson (1981, 78)

¹⁶⁷ Sjá kafla 3.2.

fjárveitingu en ekki beinu ríkisinngrípi. Víst er að Íslandsbanki glímdi við lausa- og eiginfjárvanda en bankinn var mikilvægur hlekkur í hagkerfinu.

Ríkisstuðningur var einn möguleiki af mörgum sem ríkið gat valið úr. Það hefði getað gengið í ábyrgð á skuldum bankans, veitt honum lán og aukið hlutfé hans. Ef Íslandsbanki hefði átt að fá nægilegan stuðning einungis frá ríkinu, svo að hann gæti starfað áfram er líklegt að ríkið hefði neyðst til að koma með nýtt eigið fé. Ríkið átti háar kröfur á bankann og hefði getað breytt skuldum í forgangshlutfé. Þar sem bankinn virtist eiga fyrir skuldum virðist sem svo að slíkt framlag hefði ekki tapast. Slík aðgerð eykur þó ekki við lausafé bankans þó árlegar afborganir lækki. Samhliða þessu hefði ríkið þurft að lýsa yfir ríkisábyrgð á skuldum og veita bankanum lán. Sparifjäreigendur hefðu róast og bankinn getað tekið ný lán.

Kostnaður við slíka aðgerð hefði ekki orðið mikill nema að ytri aðstæður hefðu komið bankanum um koll seinna meir. Aðgerð sem þessi var þó háð því að efnahagur ríkisins hefði boðið upp á hana. Breyting skulda í forgangshlutfé er aðeins breyting á eignarformi sama verðmætis. Ríkistrygging skulda bankans verður þó að vera trúverðug, þ.e. efnahagur ríkissjóðs varð að vera slíkur að hann gæti staðið við skuldbindinguna ef til þess kæmi. Seinna mat á efnahag Íslandsbanka gaf til kynna hvaða kostnaður félli á ríkissjóð ef bankinn færi í þrot. Nefndin mat sem svo að afskriftir yrðu 1,8 milljón krónum meiri ef hann færi í þrot. Skoða þarf hvort ríkissjóður hafi haft burði til að aðstoða bankann.

Tafla 5.2. Efnahagur ríkissjóðs árin 1929 og 1930.¹⁶⁸

Ár	1929	1930
Verg þjóðarframleiðsla	69.063.222 kr.	66.794.909 kr.
Eignir	54.775.500 kr.	64.669.148 kr.
Skuldir	29.849.523 kr.	40.031.246 kr.
Eigið fé	24.925.977 kr.	24.637.902 kr.
Laust fé	5.867.501 kr.	4.374.392 kr.
Vaxtabyrði	5,74%	6,25%
Greiðslubyrði næsta árs	18,60%	
Skuldsetning ríkissjóðs	54,49%	61,90%
Erlend skuldsetning ríkissjóðs	32,39%	55,11%

¹⁶⁸ Landsreikningur (1929-1930)

Eins og sjá má var eiginfjárstaða ríkissjóðs góð í lok árs 1929. Þannig voru skuldir um 54,49% af eignum hans. Laust fé nam ríflega 5,8 milljónum króna sem var ríflega 10% af eignum. Vaxtagreiðslur ríkissjóðs árið 1929 voru einungis 5,74% af tekjum hans en vaxtabyrðin ári seinna hafði hækkað lítillega. Athygli vekur hversu hátt hlutfall skulda ríkissjóðs voru erlendar. Árið 1929 voru erlendar skuldir rúmlega 32% af landsframleiðslu og tæplega 75% af heildarskuldum ríkissjóðs. Í lok árs 1929 lá fyrir að skuldir sem féllu á gjalddaga á næsta ári næmu um 18,6% af tekjum ríkissjóðs það ár.¹⁶⁹

Íslandsbanki óskaði eftir því þann 2. febrúar 1930 að ríkissjóður ábyrgðist rekstrarlán að upphæð 1,5 milljón króna en áður hafði bankinn fengið lánað 300 þúsund krónur. Þeirri beiðni hafnaði Alþingi.¹⁷⁰ Fjárhagsupplýsingar ríkissjóðs benda til þess að slík lánveiting hefði haft lítil áhrif á fjárhagstöðu ríkissjóðs þar sem eigin- og lausafjárstaða hans var góð. Ekki var hættá á að ríkissjóður hefði lenti í vandræðum á komandi ári þar sem vaxta- og greiðslubyrði ríkisins á því ári voru ekki háar. Auk þess var mögulegt að selja eignir og taka ný lán. Svo virðist sem ríkissjóður hafi átt auðvelt með að ráðast í nýjar erlendar lántökur því eins og sést liggur nærri að erlendar skuldir ríkissjóðs hafi tvöfaldast milli árana 1929 og 1930. Hefði ríkissjóður ákveðið að lána Íslandsbanka hefði verið hægt að krefjast góðra veða til að lágmarka líkur á tapi ef bankinn hefði farið síðar í þrot.

Ríkissjóður virðist hafa verið vel í stakk búinn til að lána Íslandsbanka og setja inn nýtt hlutafé. Slík aðgerð hefði verið í líkingu við það sem var að gerast í Bandaríkjunum, sérstaklega þegar horft er til þess hversu mikilvægur Íslandsbanki var fyrir íslenskt efnahagslíf. Bankinn átti fyrir skuldum og fé ríkissjóðs hefði því ekki verið sóað í banka sem hefði á endanum fallið óháð aðstoð ríkisins. Aðgerðin hefði falið í sér vel viðráðanlegt fjárútlát. Mesti stuðningurinn hefði fengist við ríkistryggingu innlána og aukningu eigin fjár. Tap vegna ríkistryggingar innlána og annarra skulda hefði aðeins valdið ríkissjóði tjóni ef rekstur bankans hefði breyst til hins verra seinna meir og ætti því ekki að hafa áhrif á ákvörðunina. Þessi aðgerð hefði því falið í sér umbreytingu skuldakrafna í hlutafé, ríkistryggingu innlána og lán að upphæð a.m.k. 1 milljón króna.

¹⁶⁹ Landsreikningur (1929)

¹⁷⁰ Ólafur Björnsson (1981, 85-86)

Árið 1928 kom í ljós, eftir að eignir og skuldir Landsbankans höfðu verið metnar, að bankanum vantaði 6 milljónir króna til að eiga fyrir skuldum.¹⁷¹ Sú upphæð er hlutfallslega og að nafnvirði meiri heldur en það sem Íslandsbanka vantaði til að eiga fyrir skuldum árið 1930 samkvæmt sambærilegu mati. Þó var Landsbankinn ekki gerður gjaldþrota en hann glímdi þó ekki við lausafjárskort líkt og Íslandsbanki. Af því sögðu virðist sem að vilji ríkisins til bjargar Íslandsbanka hafi verið takmarkaður vegna þess að hlutfé bankans hafi verið í erlendri eigu.

5.5.3. Sameiginleg fjárveiting

Sameiginleg fjárveiting (e. concerted lending) felur í sér að helstu kröfuhafar, aðrir bankar, seðlabanki og oft ríkissjóður, reyna að komast að samkomulagi um hvernig væri hægt að bjarga bankanum. Í tilviki Íslandsbanka virðist þessi leið hafa verið fær ef ríkissjóður og Landsbanki hafi í sameiningu viljað bjarga bankanum. Innlendir sem og erlendir kröfuhafar Íslandsbanka lýstu því yfir eftir að hann lokaði að þeir væru tilbúnir að leggja sitt af mörkum svo bankinn gæti opnað aftur. Þessi vilji lá ekki fyrir fyrr en bankinn hafði lokað fyrir viðskipti. Ekki er víst að erlendir kröfuhafar bankans hafi vitað að bankinn ætti í verulegum erfiðleikum¹⁷². Það virðist vera að ekki hafi verið til þeirra leitað um aðstoð á meðan Íslandsbanki starfaði og átti í erfiðleikum. Því hefði sameiginleg fjárveiting aðeins átt sér stað með þáttöku ríkissjóðs og Landsbankans.

Þessi leið var oft farin í Evrópu á þessum tíma og hafði verið notuð í Bandaríkjunum fyrir stofnun seðlabankans þar í landi. Því voru næg fordæmi fyrir þessari aðgerð. Ef ákveðið hefði verið að fara þessa leið hefði verið líklegt að bæði ríkissjóður og Landsbankinn hefðu þurft að veita Íslandsbanka aukið fé. Margar útfærslur eru mögulegar. Líklegast hefði ríkissjóður breytt kröfu sinni á bankann í hlutfé og samhliða því tryggt innlán. Landsbankinn hefði keypt viðskiptavíxla af Íslandsbanka eða veitt honum einhverskonar lán. Ef bjarga ætti bankanum hefði verið nauðsynlegt að auka hlutfé hans, samhliða lánveitingu. Væntur kostnaður hins opinbera við þessa leið hefði verið af svipuðu tagi og kostnaðurinn við ríkisinnngrip.

5.5.4. Gjaldþrotaskipti

Afdrifaríkasta aðgerðin hefði verið sú að setja Íslandsbanka í gjaldþrot. Þá hefði bankinn verið lýstur gjaldþrota og eignum komið í verð innan ákveðins tímaramma.

¹⁷¹ Sumarliði Ísleifsson (1986, 163)

¹⁷² Alþingistíðindi 1930 B (1857-1859)

Sá tími sem tekur að gera upp banka er alltaf styttri heldur en lengd lengstu lána hans. Gengið verður að sumum fyrirtækjum á meðan önnur fyrirtæki tapa lánaþyrngreiðslu. Líkt og líkan Diamond og Dybvig sínir fram á hefðu heilbrigð rekstrarfyrirtæki farið í þrot ef bankinn hefði verið gerður upp. Að auki hefði mikil eignasala farið fram sem hefði haft slæmar afleiðingar í för með sér. Innlánseigendur og erlendir skuldunautar hefðu orðið fyrir tjóni á meðan ríkissjóður og seðlabanki hefðu sloppið við tjón. Lánstraust Íslendinga hefði skaðast umfram það sem seinna varð.

Ef þessi leið hefði verið farin hefði útflæði íslenskra króna verið mikið vegna neikvæðrar erlendar stöðu Íslandsbanka.¹⁷³ Ríkissjóður eflaust neyðst til að taka stórt erlent lán til að hindra gjaldeyrisskort og hrun krónunnar.

Íslandsbanki var mikilvægur fyrir hagkerfi Íslendinga því hann sá mörgum sjávarútvegs- og verslunarfyrirtækjum fyrir lánsfé. Skiptameðferð bankans hefði haft alvarleg áhrif á hagvöxt, atvinnustig og lífsgæði landsmanna. Í tilviki Íslandsbanka er ekki hægt að álykta annað en að þessi leið hafi ekki verið fýsileg.

5.6. Hlaust tjón af lokun bankans?

Það að endurreisn bankans hafi tekið ríflega tvo mánuði olli töluverðu tjóni fyrir viðskiptamenn bankans sem fengu ekki lánaþyrngreiðslu. Lýst hafði verið yfir að Landsbankinn myndi þjónusta viðskiptavini Íslandsbanka að því gefnu að rekstur þeirra væri í lagi. Það mun þó ekki hafa verið skilyrðislaust. Sem dæmi um það má nefna að Landsbankinn neitaði að veita rekstrarlán að fjárhæð 1 milljón króna til sjávarútvegsfyrirtækja í Vestmannaeyjum nema að ríkið ábyrgðist lánið.¹⁷⁴ Það mun hafa verið óvenjuleg bón þar sem ríkið var í ábyrgð á skuldum bankans auk þess sem Íslandsbanki hafði veitt slík lán án ríkisábyrgðar. Skortur á fé gerði vart við sig víða um land. Á Seyðisfirði sendi bæjarstjórnin ríkisstjórninni beiðni um opnum útibús á vegum Landsbankans þar í sveit, svo fjárþörf staðarins væri fullnægt.¹⁷⁵

Sá tími sem leið frá lokun Íslandsbanka til opunar Útvegsbankans mun að öllum líkindum hafa valdið meiri útlánatöpum en ella. Viðskiptamenn bankans töpuðu rekstrarfjármögnun og svo virðist sem Landsbankinn hafi ekki boðið upp á sambærilega þjónustu. Slíkt hefur eflaust valdið tjóni meðal fyrirtækja sem síðan hefur komið fram í afskriftum umfram það sem hefði verið afskrifað ef bankanum hefði aldrei verið lokað.

¹⁷³ Sumarliði Ísleifsson (1986, 162)

¹⁷⁴ „Afleiðingar bankalokunarinnar”. (1930, 15. febrúar)

¹⁷⁵ „Lokun Íslandsbanka”. (1930, 20. febrúar)

Ekki er víst að lánstraust Íslands hafi skaðast við lokun Íslandsbanka. Erlendir kröfuhafar vildu að bankinn yrði endurreistur í bráð og ef að svo yrði ekki, myndi lánstraust Íslands erlendis í stórskaðast. Fyrir liggur að bankinn var endurreistur en það tók þó töluverðan tíma og samkvæmt ummælum erlendra aðila hlyti lánstraust Ísland erlendis að hafa skaðast. Bankinn fór í nauðasamninga og niðurstaðan úr því var sú að bankinn var reistur við með aðkomu erlendra kröfuhafa og íslenska ríkisins. Það liggur þó fyrir að við endurreisn bankans var ekki tekið tillit til óska erlendra kröfuhafa. Sem dæmi má nefna að í frumvarpinu um Útvegsbankann var eitt af skilyrðunum fyrir endurreisn bankans að erlendir aðilar breyttu verulegum fjárhæðum skuldakrafna í áhættufé og hlutafé.

Þó virðist sem að lánstraust Íslands hafi ekki skaðast mikið því ríkissjóður nánast tvöfaldaði erlendar skuldbindingar sínar á árinu 1930 og svo virðist sem að lánskjör hafi ekki versnað. Ríkissjóður tók stórt erlent lán árið 1933 í Englandi og lánskjör voru svipuð og fyrir lokun Íslandsbanka.¹⁷⁶ Þá ber að athuga að Íslandsbanki lokar árið 1930 en þá geisaði Kreppan mikla um allan heim. Eins og áður hefur komið fram féllu um 40% allra banka í Bandaríkjunum á þessum tíma og því var það ekki sjaldgæfur atburður að hluthafar og lánadrottnar banka hafi tapað vegna falls banka.

¹⁷⁶ Sumarliði Ísleifsson (1986, 167)

6. Lokaorð

6.1. Hvers vegna féll Íslandsbanki?

Lausafjárstaða Íslandsbanka frá og með 1919, versnaði með hverju árinu sem leið. Lausafjárskort bankans má að mestu leiti rekja til úttekta á innlánnum bankans. Landsbankinn var ríkisbanki og svo virðist sem að sparifjareigendur hafi áttað sig á því árið 1919 að skuldir slíks banka sé ríkistryggðar. Þá hófust innlán að streyma úr Íslandsbanka og yfir í Landsbanka. Samdráttur innlána átti sér samfelld stað allt frá 1919 til 1930. Alls missti Íslandsbanki innlán að upphæð 12,6 milljóna króna frá 1919 til 1929. Blóðtakan var mikil þar sem upphæðin er ríflega 23% af efnahagsreikningi bankans árið 1919. Síðustu starfandi daga bankans hófust úttektir innlána í töluverðum mæli.

Yfirfærsluskylda Íslandsbanka gagnvart Landsbanka og háengisstefna ráðamanna olli því að erlend staða bankans versnaði til muna frá 1918 til 1922. Áður en til skyldunnar kom átti bankinn hreina erlenda eign og var því ekki háður erlendum lánadrottnum. Stuttu seinna var hrein erlend staða bankans verulega neikvæð sem olli því að bankinn var nú háður endurfjármögnun erlendra skulda.

Íslandsbanki hóf inndrátt seðla árið 1919. Frá 1919 til 1929 dró hann inn seðla að upphæð 5,3 milljóna króna. Landsbankinn keypti af honum víxla fyrir 5/8 þeirrar upphæðar sem hann dró inn en neitaði honum um slíkt árið 1929 vegna lagatúlkunar. Túlkun Landsbankans var ekki í samræmi við anda laganna og í ljósi þeirra fyrirgreiðslu sem bankinn veitti Útvegsbankanum stuttu seinna er mögulegt að afstaða Landsbankans hafi ráðist af pólitískum sjónvarmiðum.

Lausafjávandræði Íslandsbanka stöfuðu af aðgerðum hins opinbera sem voru bankanum í óhag sem og dvínandi trausti innistæðueigenda. Skylda bankans til að draga inn seðla, yfirfærsluskyldan og óbein og síðar bein ríkistrygging skulda Landsbankans urðu þess valdandi að Íslandsbanki þurfti að draga úr útlánnum, selja eignir og leita að nýrri fjármögnun. Það verkefni náði bankanum ekki að leysa. Samsetning útlána bankans var á þann veg að á tímabili gat hann brugðist við minna starfsfé með samdrætti í útlánnum. Minnkun innlána um 7 milljónir króna frá 1926 til 1927 gerði það að verkum að of skammur tími var til stefnu fyrir bankann að draga efnahagsreikning sinn saman. Að auki dró minnkandi eigið fé bankans töluvert úr starfsfé hans. Lausafjárstaða Íslandsbanka versnaði töluvert síðustu mánuðina sem hann starfaði þar sem hann dró inn seðla án þess að Landsbanki keypti víxla, hann

greiddi niður lán auk þess sem bera fór á úttektum innlána. Bankinn varð fyrir áhlaupi á árunum 1926 til 1927. Sökum þess hve mikið starfsfé bankans tapaðist árið 1927 er erfitt að halda því fram að bankinn hafi haft nægjanlega tíma til að bregðast við með samdrætti í útlánum og sölu eigna. Þó hefði bankinn geta gengið lengra í því draga úr útlánum í byrjun þriðja áratugar síðustu aldar.

Vandamál Íslandsbanka voru ekki einungis bundin við lausafjárskort. Bankanum skorti einnig eigið fé. Fljótlega í byrjun þriðja áratugs síðustu aldar fór að ganga á eigið fé bankans. Bankinn varð af gengishagnaði eða varð fyrir meira gengistapi vegna yfirfærsluskuldunnar og háengisstefnunnar. Útlán bankans voru áhættusöm. Fáir aðilar í svipuðum rekstri fengu háar fjárhæðir að láni. Áhættudreifing útlána var lítil og veð í mörgum tilvikum ekki góð. Bankinn varð því fyrir verulegum útlánatöpum. Svo fór að eiginfjárstaða Íslandsbanka var árið 1930 ófullnægjandi auk þess sem laust fé bankans var uppurið.

6.2. Voru viðbrögð stjórnvalda rétt?

Stjórnvöld fóru þá leið að endurreisa Íslandsbanka eftir að ljóst var að gjaldþrotaskipti bankans myndu hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér. Nýr banki var stofnaður á rústum Íslandsbanka en sú aðgerð fól í sér töluverð fjárútlát fyrir ríkissjóð sem og breytingu krafna í hlutafé. Bankinn glímdi við verulegan lausa- og eiginfjárskort. Ef bankinn hefði átt að starfa áfram í óbreyttri mynd hefði þurft að koma til aðgerða frá kröfuhöfum, stjórnvöldum og/eða seðlabanka. Lausafjárstuðningur hefði aðeins verið skammtímalausn á vandamálum bankans.

Nokkrar leiðir hefðu geta leyst vandamál bankans. Lánveiting til þrautavara hefði aðeins verið skammtímalausn. Skammtímalán hefði ekki leyst eiginfjársvanda bankans né heldur skort hans á langtímafjármögnun. Þótt Landsbanka hafi borið að tryggja stöðugleika hagkerfisins mun það hafa verið rétt ákvörðun að bjóða Íslandsbanka ekki þrautavaralán. Beint ríkisinngríp hefði að falið í sér breytingu krafna ríkisins í hlutafé, ríkistryggingu innlána auk hóflegs láns. Ríkisinngríp hefði mögulegt haft í för með sér minni fjárútlát og allratap en sú leið sem var farin. Sameiginleg fjárveiting hefði svipað mjög til ríkisinngríps þar sem ríkið hefði þurft að koma inn í þá aðgerð með afgerandi hætti. Ekki var álitlegt að láta bankann fara í gjaldþrot þar sem tjónið hefði orðið mikið.

Tjón vegna lokunar Íslandsbanka í rúmlega 2 mánuði virðist hafa verið lítið. Mesta tjónið var í formi afskrifta á útlánum umfram það sem hefði verið ef bankinn

hefði fengið að starfa áfram. Að auki hefur eflaust orðið tjón vegna þess að fyrirtækjum skorti fé til rekstrar. Lánstraust Íslands virðist ekki hafa skaðast því stuttu eftir stofnun Útvegsbankans tók ríkissjóður stór erlend lán á svipuðum kjörum og áður. Þó virðist sem að útlendingar hafi metið sem svo að Íslandsbanki bæri ríkisábyrgð. Íslandsbanki féll þegar Kreppan mikla gekk yfir. Þá voru bankaþrot algeng og mörg ríki lentu í vandræðum. Fall bankans var því ekki einsdæmi í hinum vestræna heimi en hann var síðar reistur við. Tjón vegna falls Íslandsbanka var því ekki mikið en ef stjórnvöld hefðu aðstoðað bankann með því að hrinda af stað og taka þátt í fjárhagslegri endurskipulagningu, hefði tjónið orðið enn minna.

Heimildir

- Afleiðingar bankalokunarinnar. (1930, 15. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Alþingistíðindi 1930 B. Umræður um samþykkt lagafrumvörp. Útvegsbanki Íslands h/f og Íslandsbanki, 1835-1870.
- Alþingistíðindi 1930 C-D. Umræður um fallin lagafrumvörp. Seðlaútgáfa Íslandsbanka, hlutafjárúki o.fl., 51-94.
- Athugasemdir bankastjóra Íslandsbanka. (1930, 27. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Bankalokunin: Ummæli enskra blaða. (1930, 27. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Bernanke, Ben S. (1983). Nonmonetary Effects of the Financial Crisis in the Propagation of the Great Depression. *The American Economic Review*, 73 (3), 257-276.
- Carisano, Rita. (1992). *Deposit Insurance: Theory, Policy and Evidence*. Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Cecchetti, Stephen G. (2006). A Brief History of Banking. *Brandeis University*. Sótt þann 15. febrúar 2010 af <http://people.brandeis.edu/~cecchett/Textbook%20inserts/A%20Brief%20History%20of%20Banking.htm>
- Charles, Enoch, Peter, Stella og May, Khamis. (1997). Transparency and ambiguity in central bank safety net operations. *IMF working paper WP/97/138*.
- Diamond, Douglas W. (2007). Banks and liquidity creation: A simple exposition of the Diamond-Dybvig model. *Economic quarterly*, 2 (93), 189-200.
- Diamond, Douglas W og Dybvig, Philip H. (1983). Bank runs, deposit insurance, and liquidity. *The journal of political economy*, 91 (3), 401-419.
- Endurreisn Íslandsbanka nauðsynleg: Ræða Jóns Þorklákssonar í efri deild í gær. (1930, 16. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Enoch, C., Stella, P., og Khamis, M. (1997). Transparency and ambiguity in central bank safety net operations. *IMF Working paper WP/97/138*.
- Federal reserve bank of Dallas. *Understanding the Fed*. Sótt þann 19. febrúar af <http://www.dallasfed.org/fed/frshistory.cfm>
- Freizas, Xavier og Parigi, Bruno M. (2008). Lender of last resort and bank closure policy. *Cesifo working paper nr. 2286*.
- Garcia, Gillian. (1989). The lender of last resort in the wake of the crash. *American economic review*, 78, 151-155.

- Giannini, Curzio. (1999). Enemy of none but a common friend of all? An international perspective on the lender-of-last-resort-function. *Working paper of the international monetary fund WP/99/10*.
- Goodhart, C. A. E. (1999). Myths about the lender of last resort. *Journal of international finance*, 2 (3), 339-360.
- Hagstofa Íslands (Ritstjórar Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon). (1997). Efnahagsreikningur Íslandsbanka hf. 1905-1929. *Hagskinna: Sögulegar hagtölur um Ísland*.
- Hagstofa Íslands (Ritstjórar Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon). (1997). Efnahagsreikningur Landsbanka Íslands 1886-1929. *Hagskinna: Sögulegar hagtölur um Ísland*.
- Hagstofa Íslands (Ritstjórar Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon). (1997). Innlán innlánsstofnanna 1886-1990. *Hagskinna: Sögulegar hagtölur um Ísland*.
- Hagstofa Íslands (Ritstjórar Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon). (1997). Almenn verðlagsvísitala 1849-1990. *Hagskinna: Sögulegar hagtölur um Ísland*.
- Hagstofa Íslands. (Ritstjórar Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon). (1997). Raungengi íslensku krónunnar 1914-1990. *Hagskinna: Sögulegar hagtölur um Ísland*.
- Hlutfjársoöfnun. (1930, 19. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Humphrey, Thomas M. (1989). Lender of last resort: The concept in history. *Economic Review, Mars/Apríl*, 8-16.
- Íslandsbanka lokað. (1930, 4. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Íslandsbankamálið: Skýrsla matsnefndar komin. (1930, 27. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Íslandsbanki: Framsöguræða Magnúsar Guðmundssonar á þingfundi 3. febrúar. (1930, 5. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Íslandsbanki: Línurnar smáskýrast. (1930, 13. febrúar). *Morgunblaðið*.
- James, Christopher. (1991). The losses realized in bank failures. *The journal of finance*, 46 (4), 1223-1243.
- Jónas H. Haralz (Ritstjóri), Guðmundur Jónsson, Jóhannes Nordal, Valur Ingimundarson, Magnús Sveinn Helgason, Þórunn Klemensdóttir, Bjarni Bragi Jónsson. (2002). *Frá kreppu til viðreisnar: Þættir í hagstjórn á Íslandi á árunum 1930 til 1960*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Kaufman, George G. (1988). Bank Runs: Causes, Benefits, and Costs. *Cato Journal* 7 (3), 559-594.

- Laidler, David. (2003). Two views of the lender of last resort: Thornton and Bagehot. *Cahiers d'économie politique*, 2 (45), 61-78.
- Laidler, David. (2004). Central banks as a lenders of last resort – trendy or passe? *EPRI working paper series nr. 2004-8*.
- Landsreikningur fyrir árið 1929. (1930). Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Landsreikningur fyrir árið 1930. (1931). Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Lokun Íslandsbanka hvarvetna talin stórhættuleg fyrir þjóðina. (1930, 6. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Lokun Íslandsbanka. (1930, 21. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Lokun Íslandsbanka. (1930, 5. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Lokun Íslandsbanka: Álit manna ytra. (1930, 7. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Lokun Íslandsbanka: Umræður um málið í bæjarstjórn Seyðisfjarðar. (1930, 20. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Lög um Landsbanka Íslands, 31. maí 1927.
- Matthews, Kent og Thompson, John. (2005). *The economics of banking*. J. Sussex: Wiley, West.
- Mishkin, Frederic S. (2000). What should central banks do? *Federal Reserve Bank of St. Louis*, 30. mars.
- Ólafur Björnsson. (1981). *Saga Íslandsbanka HF og Útvegsbanka Íslands 1904-1980*. Reykjavík: Útvegsbanki Íslands.
- Pattison, John C. (2001). From Bagehot to Brussels: A review of which lender of last resort for Europe (Goodhart, Charles A. E. höfundur). *Open economies review*, 12, 443-455.
- Peston, Robert. (2008). Rescue for troubled Wall St bank (rafræn útgáfa). *BBC News*, 17. mars. Sótt þann 15. mars 2010 af <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7299938.stm>
- Reckard, Scott og Hsu, Tiffany. (2008). Fed seize, sell WaMu in biggest U.S. bank failure (rafræn útgáfa). *Los angeles times*, 26. september. Sótt þann 23. febrúar 2010 af <http://articles.latimes.com/2008/sep/26/business/fi-wamu26>
- Sigurður Jóhannesson. (2007). Lokun Íslandsbanka og þáttur stjórnvalda. *Vísbinding* 25 (48), 15-19.
- Sumarliði Ísleifsson. (1986). Íslensk eða dönsk peningabúð? Saga Íslandsbanka 1914-1930. Í Heimir Þorleifsson (Ritstjóri), *Landshagir: Þættir úr íslenskri atvinnuögu* (bls. 139-173). Reykjavík: Landsbanki Íslands.

- Sumarliði Ísleifsson. (2004). Íslandsbanki og erlent fjármagn í upphafi 20. aldar. Í Eggert Þór Bernharðsson (Ritstjóri), *Rætur Íslandsbanka* (bls. 55-93), Reykjavík: Íslandsbanki.
- Sveinn Agnarsson. (2004). Fjármagnið og útgerðin. Í Eggert Þór Bernharðsson (Ritstjóri), *Rætur Íslandsbanka* (bls. 95-132), Reykjavík: Íslandsbanki.
- The federal reserve. (2007, 12. desember). *Press release*. Sótt þann 2. apríl af <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20071212a.htm>
- The federal reserve. *History of the federal reserve*. Sótt þann 4. febrúar af <http://www.federalreserveeducation.org/fed101/history>
- Tillögur Sjálfstæðismanna í Íslandsbankamálinu. (1930, 6. febrúar). *Morgunblaðið*.
- Todd, Walker F. (1988). Lessons of the past and prospects for the future in lender of last resort theory. *Working paper of the Federal Reserve Bank of Cleveland*.
- Tryggvi Þórhallson. (1930). Lokun Íslandsbanka. *Tíminn*, 8. febrúar.
- U.S. department of treasury. (2008, 14. október). *Treasury Announces TARP Capital Purchase Program Description*. Sótt þann 2. apríl af <http://www.treas.gov/press/releases/hp1207.htm>
- Vanhoose, David D. (1990). A review article. The federal reserve: Lender of last resort (Garcia, Gillian og Plautz Ballinger, Elizabeth höfundar). *Atlantic economic journal*, 18 (1), 33-40.
- Verður Íslandsbanki endurreistur? (1930, 28. febrúar). *Morgunblaðið*.