

**Atvinnuvega- og
nýsköpunarráðuneyti**

Minnisblað

Viðtakandi: **Efnahags- og viðskiptanefnd**
Sendandi: **Erna Jónsdóttir**
Dagsetning: **09.10.2012**
Málsnúmer: **ANR12090511**
Bréfalykill:

Efni: Greiðslukerfi og bankahrunið haustið 2008 – lög 90/1999

Minnisblað þetta er tekið saman að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar í kjölfar kynningar á frumvarpi um breytingu á lögum nr. 90/1999 um öryggi greiðslufyrirmæla í greiðslukerfum (lög 90/1999) fyrir nefndinni þann 8. október 2012. Lög 90/1999 voru sett til innleiðingar á tilskipun 98/26/EB um endanlegt uppgjör í greiðslukerfum og verðbréfauppgjörskerfum (tilskipun 98/26/EB). Það frumvarp sem liggur fyrir núna og mælir fyrir um breytingu á lögum 90/1999 er innleiðing á tilskipun 2009/44/EB sem breytir tilskipun 98/26/EB.

Ráðuneytið leitaði eftir upplýsingum frá Seðlabanka Íslands sem skv. 3. gr. laganna gerir tillögur til ráðherra um greiðslukerfi sem talin eru fullnægja ákvæðum laganna og skulu tilkynnt til Eftirlitsstofnunar EFTA.

Erlend greiðslumiðlun í bankahruninu

Öll erlend greiðslumiðlun (greiðslur til og frá Íslandi) byggir á fyrirkomulagi sem kallað er „correspondent banking“. Þetta fyrirkomulag hefur almennt verið notað við greiðslumiðlun milli landa áratugum saman. Undanfarin áratug hefur hins vegar dregið verulega út notkun þess vegna undirliggjandi mótaðilaáhættu. Íslenskir bankar byggðu alfarið á „correspondent“ uppgjörsaðferð. Sú aðferð felur óhjákvæmilega í sér að aðrir erlendir bankar en þeir sem eiga bein viðskipti sín á milli hafa milligöngu við uppgjör erlendra krafna. Þegar íslensku bankarnir urðu gjaldþrota lokuðu erlendu bankarnir sem önnuðust þessa þjónustu þegar í stað fyrir uppgjörsreikninga íslensku bankanna. Erlendu bankarnir frystu með öðrum orðum allar innstæður og neituðu að inna af hendi réttmætar greiðslur til þriðja aðila þ.e. fjármuni sem ekki voru í reynd í eigu íslensku bankanna, heldur viðskiptavina þeirra. Ástæða frýstingar erlendu bankareiknganna var m.a. tilraun til skuldajöfnunar. Þeir erlendu bankar sem íslensku bankarnir voru með reikninga hjá, áttu kröfur á íslensku bankana og neituðu að sleppa fjármunum af reikningum þeirra fyrr en búið væri að uppfylla þær kröfur.

Að mati Seðlabankans höfðu aðgerðir breskra stjórnvalda hér einnig neikvæð áhrif og urðu þess valdandi að enn erfðidara en ella varð að koma erlendu greiðslumiðluninni í eðlilegt horf á ný. Beiting hryðjuverkalaganna hafði ekki aðeins áhrif á gömlu bankanna sem féllu, heldur einnig þá nýju sem tóku við hlutverkum þeirra gömlu. Hryðjuverkalögin tilgreindu einnig íslensk stjórnvöld og Seðlabanka Íslands á hryðjuverkalistanum og bönnuðu greiðslur til þessara aðila. Íslensk stjórnvöld höfðu þegar í stað samband við Englandsbanka og breska fjármálaráðuneytið og kröfðust þess að nafn íslenska ríkisins og Seðlabanka Íslands væri

fjarlæggt af hryðjuverkalistanum. Það var gert en þó ekki fyrir en 10 dögum eftir að bresk stjórnvöld beittu þessum lögum. Þó svo að sú réttmæta krafa íslenskra stjórnvalda hafi að lokum náðst í gegn, var skaðinn þegar skeður. Engar greiðslur bárust frá Bretlandi og greiðslur íslenskra aðila til Bretlands gengu seint og illa fyrir sig, fyrst og fremst vegna aðgerða breskra stjórnvalda.

Áhrifin af aðgerðum breskra stjórnvalda voru ekki bara bundin við Bretland. Nær allir erlendir bankar stöðvuðu greiðslur, jafnvel þó svo að þeir hefðu fengið skýr fyrirmæli um að senda allar greiðslur til Íslands í gegnum reikninga Seðlabanka Íslands í stað þess að ráðstafa þeim inn á reikninga hinna föllnu íslensku banka. Yfirlýstar skýringar á framferði erlendu bankanna voru að greiðslur til Íslands gætu falið í sér brot á hryðjuverkalögum breskra stjórnvalda. Stórir bankar utan Bretlands þ.e. alþjóðlegir bankar beittu þessari skýringu ekki síður en þeir bresku með vísan til þess að starfsleyfi þeirra í Bretlandi gæti verið í hættu ef þeir brytu gegn ákvæðum hryðjuverkalaganna.

En auk tilvísunar í hryðjuverkalögin, beittu erlendu bankarnir fyrir sig þeirri röksemd að þeir ættu kröfur á hendur íslenskum bönkum og neituðu því að framfylgja fyrirmælum um greiðslur til Íslands fyrir en samið hefði verið um uppgjör þeirra krafna sem þeir töldu sig eiga á íslenska banka/aðila. Íslenskir bankar voru ekki teknir af hryðjuverkalistanum fyrir en 9. júní 2009 eða 8 mánuðum eftir að íslensku bankarnir féllu. Erlend greiðslumiðlun komst þó ekki í þokklegt horf að nýju fyrir en löngu síðar.

Við slíkar aðstæður stöðvuðust óhjáákæmilega allir aðrir fjármagnsflutningar. Íslensku bankarnir, hvort heldur þeir gömlu eða nýju, höfðu engan fjálsan aðgang að erlendum gjaldeyri og jafnvel þó svo að þeir hefðu haft það, hefðu þeir átt á hættu að erlendir bankar hefðu stöðvað greiðslur frá þeim þ.e. haldið þeim eftir sem tryggingu á móti kröfum sem þeir töldu sig eiga á hendur íslensku bönkunum.

Tilskipun 98/26/EB og aðgerðir stjórnvalda

Rétt þykir að taka frami að lög nr. 90/1999 eru sérlög gagnvart gjaldþrotalögum og gildissvið þeirra takmarkast þar. Lögin taka einungis til greiðslna sem komin eru í kerfi áður en úrskuður um gjaldþrot eða aðrar ógjaldfærnismeðferðir er kveðinn upp. Gildissvið laganna á við greiðslur sem eru í kerfum sem hafa verið tilkynnt til Eftirlitsstofnunar EFTA í samræmi við 3. gr. laganna (Stórgreiðslukerfi og Jöfnunarkerfi Seðlabanka Íslands). Af því leiðir að lögin taka einungis til greiðslna sem sendar hafa verið í þau kerfi áður en úrskurður um gjaldþrot eða aðrar ógjaldfærnismeðferðir er kveðinn upp. Lögin voru sett til innleiðingar á tilskipun 98/26/EB um endanlegt uppgjör greiðslufyrirmæla í greiðslukerfum og gilda því sömu reglur í löndum innan EES-svæðisins. Ekki eru til neinar aðra samræmdar Evrópurelgur um háttsemi þátttakenda í greiðslukerfum við gjaldþrot banka eða erfiðar aðstæður eins og Íslendingar stóðu frammi fyrir haustið 2008. Því sem list var hér að ofan gerðist vegna vantrausts aðila á íslenska bankakerfið og Seðlabanka Íslands. Erfiðleikar fjármálamárkadarins voru ekki bundnir við Ísland og má því vænta að aðgerðir hafi verið enn harkalegri vegna þeirrar ólgu sem var á fjármálamörkuðum víða um heim. Úrlausn erlendu greiðslumiðlunarinnar var að stærstum hluta í höndum erlendra aðila sem íslensk stjórnvöld gátu haft takmörkuð áhrif á.

Viðbrögð stjórnvalda voru þau að Seðlabanki Íslands hóf að miðla greiðslum fyrir íslensku bankana þar sem hann naut meira trausts en viðskiptabankarnir (þetta var þó ekki algilt því í

sumum löndum naut Seðlabankinn ekki trausts). Þá var herjað á bresk stjórnvöld að taka Ísland af lista yfir hryðjuverkamenn en gífurlegur skaði var í kjölfar þess eins og list var hér að ofan.

Það er hlutverk Seðlabanka Íslands að aðstoða íslenskar fjármálastofnanir við að byggja upp og fara yfir fyrirkomulag erlendra greiðslumiðlunar. Seðlabankinn fylgist einnig vel með alþjóðlegri þróun á erlendri greiðslumiðlun. En eins og að framan greinir þá eiga mestu hremmingarnar rætur sínar að rekja til vantraust á íslenska bankakerfinu og það sem þarf að gera er að byggja upp það traust aftur. Eins og fram kom í upphafi þá er erlend greiðslumiðlun á Íslandi að mestu "correspondant banking" og í henni liggur alltaf mótaðilaáhætta. Það skiptir því miklu máli að fjármálastofnanir velji af kostgæfni hvaða fjármálastofnanir þær eru í samstarfi við í greiðslumiðlum og hafi amk tvo með sama gjaldmiðil. Þá hefur Seðlabankinn einnig litið til fjölþjóðlegra greiðslukerfi CLS og Target2. Þau kerfi hafa ekki sömu mótaðilaáhættu og meira er um skuldajöfnun innan kerfisins. Sökum bankahrunsins er ólíklegt að íslenskar fjármálastofnanir geti gerst þátttakendur í þeim kerfum á allra næstu árum. Fyrst verða þær að sýna fram á að þau hafi burði til þessa að taka þátt í slíkum kerfum áður en þeim verður veittur aðgangur.

Að lokum er vert að nefna að í skipunarbréfi nefndarinnar sem skipuð var til að koma með tillögur um innleiðingu tilskipunar 2009/44/EB kom fram að nefndinni væri einnig ætlað að gera tillögur um mögulegt fyrirkomulag formlegs samráðsvettvangs aðila sem tengjast greiðslukerfum til reglulegra upplýsingaskipta og samræðna um þróun umhverfis greiðslukerfa. Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið hyggst setja þessa vinnu í gang fljótlega.