



10.10.2012

92. mað

Alþingi
Erindi nr. þ 141/95
komudagur 10.10.2012

Febrúar 2012

Minnisblað

Greiðslumiðlun í fjármálaáfalli

Innlend greiðslumiðlun

Við hrun íslensku bankanna haustið 2008 og vorið 2009, komu ekki upp nein teljandi vandamál í innlendri greiðslumiðlun. Íslensk stjórnvöld höfðu fulla stjórn á flutningi innstæðna milli gömlu og nýju bankanna og Seðlabankinn í samvinnu við Reiknistofu bankanna gat tryggt að starfsemi allra innlendra greiðslumiðlunarinnviða væri með eðilegum hætti. Þetta atriði skipti sköpum til að koma í veg fyrir áhlaup innstæðueigenda á banka og sparisjóði. Ef eðlileg/reglubundin starfsemi innlendra greiðslumiðlunar og notkun greiðslukorta hefði ekki verið virk er hætt við að skapast hefði upplausnarástand sem erfitt hefði verið að hafa stjórn á.

Hlutdeild rafrænnar greiðslumiðlunar (netbankar og greiðslukort) er mjög hátt á Íslandi. Um margra ára skeið hafa seðlar og mynt í umferð verið aðeins um 1% af GDP sem með því lágsta sem þekktist. Seðlar og mynt í umferð fyrir hrun voru aðeins alls aðeins um 15 ma.kr. Til viðbótar seðlum og mynt í umferð átti Seðlabankinn á þessum tíma um 31 ma.kr. í peningageymslum sínum. Innlend greiðslumiðlun stóðst fjármálaáfallið og þrátt fyrir að tekist hafi að halda öllum innlendum innviðum greiðslumiðlunarinnar opnum og fullkomnlega starfhæfum jókst útstreymi seðla og myntar engu að síður um 22 ma.kr. á fyrstu dögum hrunsins. Eftirspurnin eftir stærstu mynteiningunum varð slík að Seðlabankinn var u.þ.b. að verða uppiskroppa með 5 þús. kr. seðla fyrstu daga hrunsins. Þetta gerðist þrátt fyrir að öll rafræn innlend greiðslumiðlun væri opin og starfsemin með eðilegum hætti. Leiða má hugann að því hver hefðu orðið áhrif þess, ef innlendir greiðslumiðlunarinnviðir hefðu ekki verið starfhæfir þannig að umfangsmikið áhlaup hefði orðið á banka og sparisjóði. Slíkt hefði fljótlega hefði endað með yfirlýsingu um seðlaskort. Menn geta gert sér í hugalund hver samfélagsleg áhrif þess hefðu orðið.

Greiðslukort

Á Íslandi eru einungis í notkun alþjóðleg greiðslukort, Vísa og Mastercard. Um notkun kortanna gilda alþjóðlegar reglur. Við hrun bankanna sem voru útgefendur greiðslukortanna, hótuðu alþjóðlegu greiðslukortafyrirtækin, Vísa og Mastercard að loka öllum kortum. Ef til þess hefði komið, hefði innlend greiðslumiðlun lamast að verulegu leyti með ófyrirsjáanlegum afleiðingum. Seðlabanki Íslands leitaði því leiða í samvinnu við alþjóðlegu greiðslukortafyrirtækin og færsluhirða

að koma í veg fyrir að slíkt. Það tókst með samkomulagi aðila um að greiðslufæði milli korthafa, útgefenda og færsluhirða væri tryggt fyrir milligöngu Seðlabankans. Seðlabankinn þurfti við þessar aðstæður m.a. að tryggja aðgengi færsluhirða að erlendum gjaldeyri sem þá þegar var takmarkað. Þetta var nauðsynlegt til að færsluhirðar væru í stakk búinir til að geta gert upp við erlenda kaupmenn kaup á vörum og þjónustu sem greiddar höfðu verið með greiðslukortum útgefnum af íslenskum bönkum. Með framangreindum aðgerðum tókst að tryggja nánast fulla virkni innlendrar greiðslukortanoktunar, debet- og kreditkorta.

Eina frávikið frá fullri virkni greiðslukorta útgefina af íslenskum fjármálafyrirtækjum, hvort heldur notkunin var vegna viðskipta innanlands eða erlendis, er rakið til starfsemi erlends færsluhirðis sem gert hafði samkomulag við erlendan viðskiptabanka um að annast greiðslur fyrir sína hönd. Erlendi bankinn sem í hlut átti, ákvað að hunsu þau greiðslufyrirmæli sem erlendi færsluhirðirinn hafði gefið. Erlendi bankinn taldi sig eiga kröfu á móttakanda greiðslunnar (íslenska bankann) og með vísan til þess að óvissa ríkti um uppgjör þeirrar kröfu ákvað hann stöðva greiðsluna sem í reynd var eign íslenskra kaupmanna en ekki íslenskra banka.

Erlend greiðslumiðlun

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 sem raungerðist t.d. þegar þýski bankinn Herstadt varð gjaldþrota 1974 og erlendir aðilar urðu fyrir miklum fjárhagslegum áföllum.

Undanfarin áratug hefur CLS bankinn (fjölpjódlegur banki með aðsetur í New York – er í eigu seðlabanka og stærstu viðskiptabanka heims) hins vegar tekið yfir sem milliliður í gjaldeyrisviðskiptum, en CLS bankinn var stofnaður 1997 en þjónusta hans hófst árið 2002. Gjaldyrisviðskipti sem gerð eru upp í gegnum CLS fela ekki í sér neina mótaðila-/gagnaðilaáhættu og megin hluti slíkra viðskipta fara nú í gegnum uppgjörskerfi CLS sem er nú stærsta greiðslumiðlunarkerfi heims.

Íslenskir bankar áttu hins vegar ekki aðild að CLS og byggðu því 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 (milliliðirnir) þegar í stað fyrir uppgjörskerfi

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 (sambærileg sviðsmynd og lýst er hér að framan í tilviki greiðslukortanna með aðkomu erlends banka). Þetta hafði í för með sér að allt innstreymi erlends gjaldeyris til Íslands stöðvaðist.

Rétt er að hafa í huga umfang þess vanda sem íslensk stjórnvöld stóðu frammi, fyrir því 97% af íslenska bankakerfinu hrundi. Leiða má hugann að því, hver viðbrögð stjórnvalda í öðrum ríkjum hefðu orðið við sambærilegar aðstæður í eigin landi og hversu vel þeim hefði tekist að takast á við aðsteðjandi vanda.

Íslensk stjórnvöld stóðu frammi fyrir kerfishruni. Tryggingasjóður innstæðueigenda og aðrar viðbúnaðaráætlanir, hvort heldur er á Íslandi eða annars staðar gera sjaldnast ráð fyrir fyrirframskrifuðum úrræðum til að takast á við vanda af slíkri stæðargráðu. Seðlabankinn greip hins vegar þegar í stað til margvíslegra aðgerða sem m.a. fólu í sér skömmtnun á gjaldeyri úr takmörkðum gjaldeyrisforða bankans því allt nýtt innstreymi erlends gjaldeyris stöðvaðist. Nær öll erlend greiðslumiðlun hrundi til grunna á fyrstu dögum fjármálaáfallsins og hafði í för með sér umfangsmikinn samfélagsvanda.

Íslensks stjórnvöld þ.m.t. Seðlabanki Íslands gerðu allt sem í þeirra valdi stóð til koma erlendu greiðslumiðluninni í ásættanlegt horf eins fljótt og unnt var. En andstætt innlendri greiðslumiðluninni var úrlausn erlendu greiðslumiðlunarinnar að stærstum hluta í höndum erlendra aðila sem íslensk stjórnvöld gátu haft takmörkuð áhrif á.

Aðgerðir breskra stjórnvalda höfðu hér einnig afgerandi neikvæð áhrif og urðu þess valdandi að enn erfðidara en ella varð að koma erlendu greiðslumiðluninni í eðlilegt horf á ný. Hryðjuverkalögin sem Bretar beittu höfðu 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 og bönnuðu greiðslur til þessara aðila. Seðlabanki Íslands hafði þegar í stað samband við Englandsbanka og breska fjármálaráðuneytið og krafðist þess að nafn íslenska ríkisins og Seðlabanka Íslands væri fjarlægt af hryðjuverkalistanum. Það var gert en þó ekki fyrr en 10 dögum eftir að bresk stjórnvöld beyttu 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.

Íslenskir út- og innflytjendur urðu fyrir umtalsverðu tjóni og trúverðugleiki þeirra var dreginn í efa þar sem þeir stóðu ekki í skilum með greiðslur. Í framhaldinu urðu þeir síðan að sæta verri viðskiptakjörum en áður (sjá nánar skýrslu sem unnin var fyrir fjármálaráðuneytið)

Áhrifin af þessum 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.

Með vísan til framangreinds má ljóst vera að hvorki íslensk stjórnvöld né innflytjendur vörn og þjónustu voru í stakk búnir til að senda hindrunarlaust greiðslur í erlendum gjaldmiðlum frá Íslandi. Andvirði útflutnings sem erlendir kaupendur greiða fyrir í erlendum gjaldeyri skilaði sér ekki heldur til landsins þar sem erlendir bankar neituðu að senda greiðslur til Íslands, sama hver í hlut átti. Því þurfti að skammta þann gjaldeyri sem til ráðstöfunar var (gjaldeyrisvaraforðinn sem til var í byrjun október 2008). Honum var fyrst og fremst ráðstafað til að tryggja helstu kjaranainnviði íslensks samfélags þ.e. til að greiða fyrir lífsnauðsynleg aðföng erlendis frá s.s. matvöru, lyf og lækningatæki auk olfu.

Við slíkar aðstæður stöðvuðast óhjákaðmilega allir aðrir fjármagnsflutningar. Íslensku bankarnir, hvort heldur þeir gömlu eða nýju, höfðu engan frjálstan 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.

Gömlu bankarnir þ.e. þeir sem fóru í þrot í byrjun október 2008, áttu vissulega innstæður í erlendum bönkum eða á reikningum dótturfélaga erlendis. Þeir höfðu hins vegar ekki aðgang að þessum fjármunum því þessar innstæður voru frystar af erlendum stjórnvöldum áður en íslenska Fjármálaeftirlitið (FME) tók ákvörðun um að flytja innlendar eignir og skuldir þ.m.t. innstæður gömlu bankanna yfir til nýrra. Þannig sviftu bresk stjórnvöld banka í eigu íslenskra aðila starfsleyfi og frystu eignir. Allar innstæður í íslenskum bönkum, hvort heldur þær voru í eigu einstaklinga, innlendra og erlendra eða fyrirtækja og stofnana voru hins vegar meðhöndlaðar með sama hætti. Íslensk stjórnvöld mismunuðu hér engum við meðhöldun þessara innstæðna, hvort heldur þær voru í innlendum eða erlendum gjaldmiðli.

