

Jón Gunnar Jónsson

Alþingi
Erfindi nr. P 136/846
komudagur 12.2.2009

Reykjavík,

12. febrúar, 2009

Viðskiptanefnd Alþingis
Alþingishúsinu
við Austurvöll

Efni: Umsógn til viðskiptanefndar vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands.

Almennar athugasemdir

Fjöldi bankastjóra og áhersla á peningamál

Of miklar kvaðir eru lagðar á einn bankastjóra, sérstaklega í ljósi þess breiða hlutverks, sem Seðlabanki Íslands gegnir og þeirra verkefna, sem bíða bankastjórans við efnahagslega endurreisn Íslands. Í grófum dráttum er hlutverk Seðlabankans (samkvæmt lögum nr. 36/2001) fjórþætt: peningamálastjórn, bankamálastjórn, efnahagsráðgjöf og eignastýring, og markmiðin í raun tvenn: stöðugt verðlag og fjármálastöðugleiki. Brynustu verkefni Seðlabankans næstu árin verða á sviði bankamálastjórnar og efnahagsráðgjafar, en ekki á sviði peningamála. Meðan óstöðugleiki er í stjórnámálum, þarf að styrkja stofnanir ríkisins. Seðlabankar allra landa gegna þar lykilhlutverki.

Fyrst þarf Seðlabankinn að búa til nýtt bankakerfi (með bönkum, sem hafa heilbrigðan efnahagsreikning og eignasýslufélagi, sem stýrir eignasölu¹), endurheimta trúverðugleika erlendra lánadrottna (með því að gera upp skuldir gömlu bankanna á gagnsæjan hátt og breyta ákvæðum gjaldprotalaga), ráðleggja ríkisstjórninni í samningum á erlendum skuldum (t.d. vegna IceSave), leysa upp jöklabréfin og afnema gjaldeyrishöft.² Aðeins þá getur Seðlabankinn farið að lækka stýrivexti í átt að þeim vöxtum, sem eru í nágrannalöndum okkar.

Í allri gagnrýni á peningamálastefnu Seðlabankans hafa fræðimenn aldrei nefnt hvað nákvæmlega í peningastefnu bankans orsakaði hrun íslensku bankanna³. Sérfræðingar innan Seðlabankans hafa líka dregið í efa langtímaáhrif peningastefnu.⁴ Mun líklega er, að mistök Seðlabankans hafi verið á sviði fjármálastöðugleika og lítils á skilnings alþjóðlegum fjármálamörkuðum, sérstaklega þeim skilaboðum sem skuldatryggingamarkaðir sendu um heilbrigði bankakerfisins. Leiða má að því einnig líkur, að í litlum opnum hagkerfum eins og Íslandi, þar sem erlent fjármagn flæðir, hafi seðlabanki lítil tók á því að nota venjuleg peningastjórnartæki. Af þessum sökum, fóru innlend lán íslenska

¹ Það er forsenda peningastefnu að lán Seðlabanka til viðskiptabanka séu sem næst áhættulaus.

² Í ljósi þessara óeðlilegu aðstæðna mætti athuga að skipa sérstakan seðlabankastjóra til næstu þriggja ára, til að sinna þessum verkefnum. Vert er þó að nefna að Seðlabanki Ísraels hefur mjög vítt hlutverk, en aðeins einn bankastjóra.

³ Hins vegar má líklega rekja mikla útgáfu jöklabréfa til hárra vaxta á Íslandi.

⁴ Til dæmis í Peningámálum frá Nóvember 2001 segir í grein að „til langs tíma hefur peningastefnan hins vegar engin áhrif á raun[hagkerfið]“ og að „[á]hrifin eru hins vegar óviss“ um áhrif vaxtaákvæðana á gengi krónunnar.

bankakerfisins langt fram úr peningamagni í umferð, þegar í ársbyrjun 2005, og voru orðin meira en þrefalt peningamagn í umferð í ársbyrjun 2007, eins og meðfylgjandi tafla sýnir:

<i>Í milljörðum króna⁵</i>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
Útlán bankanna innanlands	684.5	835.3	1,144.3	1,730.3	2,374.4	3,425.1	4,827.4
Peningamagn (M3)	389.9	493.4	554.2	653.6	753.9	1,181.4	1,230.3
Hlutfall	1.8x	1.7x	2.1x	2.6x	3.1x	2.9x	3.9x

Samanburður við erlend ríki staðfestir líka, að útlán bankakerfisins sem margfeldi af peningamagn í umferð (M2 eda M3) hafi verið mun hærra á Íslandi, heldur en í nágrannalöndunum, eins og meðfylgjandi tafla sýnir⁶:

<i>Árslök 2007</i>	<u>Ísland</u>	<u>England</u>	<u>Evrusvæðið</u>	<u>Bandaríkin</u>	<u>Noregur</u>	<u>Danmörk</u>
Útlán/M2	2.4x-12.9x	1.5x-3.3x	1.5x	0.8x-0.9x	1.4x	3.6x
Útlán/M3	1.3x-6.8x	1.3x-2.8x	1.3x	--	--	3.3x

Verðbólguþættir

Hvergi er heldur í lögunum endurskoðuð meginmarkmið Seðlabankans um stöðugt verðlag (samkvæmt 1. grein laga nr 36/2001), þrátt fyrir að verðbólguþættir hafi sjaldan náðst síðan 27. mars, 2001, þegar verðbólguþættir voru tekin upp. Í ljósi þess, og ábendinga minna að ofan, er nauðsynlegt að endurskoða þessa tilhögun. Alþingi ætti að athuga vandlega hvort að breyta ætti markmiðum Seðlabanka Íslands í ljósi þessara reynslu, til dæmis í samræmi við yfirlýstan tilgang Englandsbanka, samkvæmt samþykkt stjórnar hans: „*The Bank of England exists to ensure monetary stability and to contribute to financial stability.*“ Samkvæmt þessu ætti að breyta 3. gr. núgildandi laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, t.d. á þennan hátt: „*Meginhlutverk Seðlabanka Íslands er að stuðla að verðlagsstöðugleika og fjármálastöðugleika.*“

⁵ Heimild: Hagvísar Seðlabanka Íslands. Tölur fyrir janúar hvers árs, nema 2009, sem eru frá september 2008. Útlán Íbúðalánasjóðs eru ekki í þessum tölum.

⁶ Heimild: Seðlabankar og hagstofur ýmissa landa, Fjármálaeftirlitið og ársreikningar Íslensku bankanna. Taflan sýnir margfeldi útlána banka (bæði innanlands og utan).

Athugasemdir við ákveðnar greinar frumvarpsins

3. gr.

Hæfniskröfur um meistarapróf í hagfræði eru allt of þröngar. Í stað „Seðlabankastjóri skai hafa lokið meistaraprófi í hagfræði og búa yfir víðtækri reynslu og þekkingu á peningamálum“ legg ég til:

„Seðlabankastjóri skal vera íslenskur ríkisborgari, hafa lokið háskólaprófi og búa yfir alþjóðlegri starfsreynslu eða þekkingu á efnahags- og bankamálum.“

Fyrir því eru margar ástæður. Í fyrsta lagi er hætta á, að hæfniskröfur takmörkuðu hóp umsækjenda við stjórnámálamein með hagfræðimenntun eða fræðimenn (t.d. kennara í hagfræði) án starfsreynslu, en útilokuðu t.d. viðskiptafræðinga og lögfræðinga með mikla bankareynslu. Engin fordæmi eru fyrir því í löggjöfum annarra seðlabanka, sem ég hef skoðað, að krefjast slíkrar menntunar.⁷ Þær, hins vegar, kveða á um ríkisborgararétt og í sumum tilfellum starfreynslu. Íslenskur seðlabanki með erlendum bankastjóra myndi aldrei vera trúverðugur, hvorki innan lands né utan. Bankar í einkaeigu gera aldrei slíkar menntunarkröfur.⁸ Til dæmis hafa margir af forstjórum Goldman Sachs, farsælasta fjárfestingabanka heims, verið lögfræðingar.⁹ Á mínum 15 ára ferli hjá Merrill Lynch gerði ég aldrei slíkar menntunarkröfur við ráðningar. Hagfræðin eru líka félagsvísindi, en ekki raunvísindi, og þess vegna enn í mótun. Fræðilega séð nær hagfræðin inn á gríðarlega mörg svið. Samkvæmt flokkunarkerfi bandarísku hagfræðisamtakanna eru til 18 aðalgreinar hagfræðinnar og 106 undirgreinar (en aðeins ein þeirra fjallar um peningamálustefnu og seðlabanka¹⁰). Þessi gríðarlega breidd hagfræðinnar, svo og sú staðreynd, að erlendis eru seðlabankastjórar oftast ráðnir „innan frá“, skýra hátt hlutfall „hagfræðinga í þeirra hópi“. Margar áðurnefndra undirgreina skarast á við aðrar háskólagreinar, bæði innan annarra félagsvísinda (eins og viðskiptafræði, lögfræði, heimspeki og sagnfræði) og raunvísinda (eins og stærðfræði og verkfræði). Vegna þessarar breiddar, ættu kröfur um almenna háskólamenntun, starfsreynslu í bankamálum og þekkingu í efnahagsmálum að ná fram hæfum hópi umsækjenda, sem forsætisráðherra gæti svo valið úr. Með því að takmarka þekkingu og reynslu í peningamálum er líka verið að leggja of mikla áherslu á peningamál í starfsemi bankans, á meðan núverandi lög kveða á um mjög umfangsmikið hlutverk bankans.

4. gr.

Ákvæði þessarar greinar færa ákvarðanir um peningastefnu í sérstaka nefnd, minnka ábyrgð bankaráðs á stjórn bankans og gefa Seðlabankastjóra svigrúm til að sinna öðrum lögbundnum hlutverkum bankans, t.d. stjórn bankamála og efnahagsráðgjöf fyrir ríkið. Af bönkum í nágrannalöndum okkar, eru aðeins Seðlabanki Bandaríkjanna og Englandsbanki með peningastefnunefndir. Víkka ætti verksvið nefndarinnar og hún einnig að taka ákvarðanir í

⁷ Seðlabankar í Bandaríkjunum, Evrusvæðinu, Englandi, Svíþjóð, Noregi og Danmörku.

⁸ Í þessu sambandi er vert að benda á, að hæfniskröfur í auglýsingum um bankastjóra nýju bankanna ættu heldur ekki að gera slíkar þröngar menntunarkröfur, eins og nýlegar ráðningar hjá íslenska ríkinu.

⁹ Lloyd Blankfein (frá 2006), Robert Rubin (1990-1993) og Stephen Friedman (1990-1994).

¹⁰ „Monetary Policy, Central Banking, and the Supply of Money and Credit.“ Í þessu sambandi er einnig vert að benda á fjölbreytni ritgerða kennara við hagfræðideildir háskóla landsins.

peningamálum vegna sérstakra aðstæðna (sem nú eru undanskilin með vísan í 2. mgr. 7. gr.). Einnig ættu ákvarðanir nefndarinnar að ná til 12. gr. laga nr. 36/2001 sem kveður á um lágmark eða meðaltal lauss fjár lánastofnana. Hins vegar ættu ákvarðanir nefndarinnar ekki að ná til reglulegra viðskipta, til að tryggja að dagleg framkvæmd peningastjórnunar verði ekki of þung í skauti.

Fjölga ætti nefndarmönnum úr fimm í sjö, þar sem bankaráð Seðlabankans ætti að skipa tvo fulltrúa.¹¹ Samkvæmt frumvarpinu er ábyrgð og tengsl bankaráðsins við störf peningastefnunefndar nær engin. Sú tilhögun er á skjön við löggjafir seðlabanka annarra landa. Með sjö fulltrúum yrði líka tryggt að nær aldrei kæmi upp sú staða að seðlabankastjóri væri eini meðlimur nefndarinnar í andstöðu við meirihlutaálit hennar. Einnig ætti þessi grein að fjalla um skipan varamanna, svo og skyldur og kvaðir nefndarmanna, t.d. hvað varðar þagnarskyldu og hagnunaráreksstra (t.d. vegna starfa fyrir aðila á fjármálamarkaði). Þessar takmarkanir eru gríðarlega mikilvægar vegna þeirra viðkvæmu upplýsinga, sem nefndarmenn hafa í höndunum. Til að auka gegnsæi nefndarinnar ættu lögin að kveða á um tíðni greinargerða og birtingu fundargerða. Einnig mætti kveða nánar á um upplýsingaskyldu peningastefnunefndar við bankaráðs Seðlabankans.

Markmiðum frumvarpsins um að dreifa ábyrgð peningamálaákvæðanna væri einnig náð með því að halda núverandi skipulagi með þremur bankastjórum óbreyttu, en stofna sjö manna peningastefnunefnd með bankastjórunum, tveimur fulltrúum bankaráð og tveimur utanaðkomandi sérfræðingum (eða yfirmönnum í bankanum).

Um umsagnaraðilann

Jón Gunnar Jónsson starfaði hjá fjárfestingabankanum Merrill Lynch frá 1992-2008 í New York, Hong Kong og London, með sérhæfingu í skuldabréfum, skuldsettri fjármögnun, skuldatryggingum og fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækja og banka. Jón Gunnar starfaði t.d. í Hong Kong á meðan Asíukreppan var. Foreldrar Jóns Gunnars eru Jóns Þorsteinssonar, hæstaréttarlögmaður, sem sat á Alþingi fyrir Alþýðuflokkinn (Norðurlandskjördæmi vestra) 1959-1971 og Jónína Bergmann, húsmóðir. Hann lauk B.S. prófi frá Cornell háskóla í Íþöku, New York fylki, árið 1992.

¹¹ Í Bandaríkjunum eru 12 fulltrúar í Federal Open Market Committee og á Englandi eru níu fulltrúar í Monetary Policy Committee.