

Tillaga til þingsályktunar

um umbætur á fyrirkomulagi peningamyndunar.

Flm.: Frosti Sigurjónsson, Brynhildur Pétursdóttir, Haraldur Einarsson, Karl Garðarsson, Kristján L. Möller, Páll Jóhann Pálsson, Willum Þór Þórsson, Helgi Hrafn Gunnarsson, Svandís Svavarsdóttir, Ögmundur Jónasson, Össur Skarphéðinsson.

Alþingi ályktar að skipa nefnd þingmanna til að vinna úttekt á fyrirkomulagi peningamyndunar í landinu og gera tillögur að umbótum. Nefndin verði skipuð sex þingmönnum, einum frá hverjum þingflokki. Skrifstofa Alþingis sjái nefndinni fyrir starfsaðstöðu, starfsmanni og nauðsynlegri sérfræðiaðstoð auk þess sem viðeigandi stofnanir hins opinbera verði nefndinni til ráðgjafar. Nefndin skili niðurstöðum sínum með skýrslu til Alþingis eigi síðar en tíu mánuðum eftir skipunardag.

Greinargerð.

Í meira en hálfa öld hefur þjóðin glímt við alvarleg peningaleg vandamál, svo sem verðbólgu, rýrnun gjaldmiðilsins, eignabólu og jafnvel bankahrun. Frá því Seðlabanki Íslands var stofnaður árið 1961 hefur gjaldmiðillinn tapað 99,7% af kaupmætti sínum. Íslenska krónan er reyndar ekki einsdæmi hvað þetta varðar, enda byggja gjaldmiðlar heimsins allir á brotaforðakerfinu. Sem dæmi má nefna að undanfarna öld hefur breska pundið tapað 99% af kaupmætti sínum og bandaríski dollarinn 96%.

Þrátt fyrir margvíslegar úrbætur á lagaumgjörð fjármálastofnana hefur ekki enn verið tekið á þeim vanda sem felst í getu viðskiptabanka til að búa til peninga í formi innstæðna. Það fyrirkomulag hefur sætt vaxandi gagnrýni sérfræðinga enda veitir það bönkum bæði hvata og svigrúm til að auka peningamagn langt umfram þarfir hagkerfisins. Það er því tímabært að kjörnir fulltrúar vinni sjálfstæða úttekt á fyrirkomulagi peningamyndunar í landinu og setji fram tillögur til úrbóta á þeirri löggjöf sem við á.

Í nýlegri skýrslu Frosta Sigurjónssonar um mögulegar umbætur í peningamálum Íslands, Monetary Reform – A better monetary system for Iceland, er fjallað um núverandi fyrirkomulag peningamyndunar á Íslandi og helstu vandamál reifuð sem því tengjast. Í samantekt skýrslunnar á íslensku segir m.a.:

„Margt bendir til þess að brotaforðakerfið skapi innlánsstofnunum bæði hvata og svigrúm til að auka peningamagn í landinu. Seðlabankinn virðist ekki fær um að halda aftur af aukningunni. Líklegt er að þetta fyrirkomulag hafi átt þátt í að peningamagn í landinu nítjánfaldaðist á því fjórtán ára tímabili sem endaði með hruni fjármálakerfisins árið 2008.

Svo virðist sem brotaforðakerfið hafi einnig stuðlað að vandamálum á borð við óðaverðbólgu á níunda áratugnum, háum fjármagnskostnaði og vaxandi skuldsetningu í samfélaginu.

Undir brotaforðakerfinu er innlánsstofnunum heimilt að búa til lausar innstæður sem nota má í stað reiðufjár til að greiða skatta og skuldir. Seðlabankinn býr til reiðufé (seðla og mynt)

en það er aðeins lítið brot af heildarpeningamagninu. Peningamagnið, sem hagkerfið gæti ekki verið án, reidir sig á að bankarnir séu ávallt gjaldfærir.

Veikleikar brotaforðakerfisins hafa verið þekktir lengi og ýmsar útfærslur á endurbótum þess verið settar fram. Í ofangreindri skýrslu er fjallað um nokkrar útfærslur að endurbótum og ein þeirra rakin í smáatriðum. Hana mætti kalla þjóðpeningakerfi (e. Sovereign Money) en með henni er tryggt að einungis seðlabankinn geti búið til þá peninga sem nota má til staðgreiðslu. Farið er náið yfir kosti og galla þjóðpeningakerfa og hvaða skref væru nauðsynleg fyrir innleiðingu slíks kerfis.

Ákvörðun um innleiðingu þarf að byggjast á upplýstri umræðu meðal almennings, sérfræðinga og stjórnámálanna. Á meðan væri æskilegt að hefja ítarlegri greiningu á því hvort þjóðpeningakerfi sé raunhæfur kostur fyrir Ísland og jafnframt grípa til þeirra úrræða sem finnast til að draga úr áhættu núverandi kerfis.

10.3.1 Hvers vegna þarf endurbætur á peningakerfinu?

Brotaforðakerfið hefur sætt vaxandi gagnrýni. Fyrrum bankastjóri Englandsbanka [Lord Mervyn King, 2010] hefur kallað það verst allra mögulegra peningakerfa og telur afar brýnt að gera endurbætur á. Adair Turner fyrrum formaður fjármálaeftirlits Bretlands er á sama máli þótt hann hafi ekki tekið jafn sterklega til orða. Hér á eftir fer stutt samantekt á helstu göllum brotaforðakerfisins og skoðað hvernig þeir kunna að hafa birst hér á landi.

10.3.2 Seðlabankinn hefur litla stjórn á peningamyndun

Viðskiptabankar skapa nýja peninga í formi innstæðna þegar þeir veita lán en þegar lán eru endurgreidd hverfa peningar aftur. Seðlabankinn skapar aðeins lítið brot af peningamagni í landinu. Skorti viðskiptabanka grunnfé vegna mikilla útlána, á Seðlabankinn vart annan kost en að útvega það. Að öðrum kosti missir Seðlabankinn stjórn á vaxtastiginu eða skapar hættu á lausafjárskorti hjá bönkum.

Seðlabanki Íslands varð að útvega bönkunum grunnfé á meðan þeir nítjánfölduðu peningamagn í landinu á tímabilinu 1994–2008. Seðlabankinn hækkaði stýrivexti og varaði sterklega við þenslunni, en það hafi lítil áhrif. Bankar héldu áfram að þenja út lánabóluna með vaxandi hraða þar til hún sprakk.

Til að hemja lánabóluna hefði Seðlabankinn þurft að setja bönkunum stífar skorður um vöxt útlána og takmarka sérstaklega útlán þeirra til fjárfestingafélaga og spákaupmennsku.

10.3.3 Lánveitingar viðskiptabanka auka á hagsveiflur

Þegar hagvöxtur er mikill keppast bankar við að veita lán og lántökuvilji er mikill. Útlánavöxtur eykur peningamagnið sem eykur enn á þenslu í hagkerfinu. Aukning peningamagns getur leitt til hækkandi eignaverðs sem eykur möguleika bankanna til að veita enn meiri lán. Þegar verr árar verða bankar hins vegar tregari til að lána og skuldarar keppast við að greiða niður lán. Við það dregur úr vexti peningamagns og það getur jafnvel dregist saman. Minnkandi peningamagn eykur samdrátt í efnahagslífinu og dýpkar þannig niðursveifluna.

Útlánahegðun bankanna eykur því hagsveiflur en þessi útlánahegðun er einfaldlega afleiðing af því að sérhver banki tekur fyrst og fremst ákvarðanir út frá eigin hagsmunum. Á árunum fyrir hrun kepptust íslenskir bankar við að lána út peninga, lántakendur voru bjartsýnir og tóku mikil lán. Peningamagn margfaldaðist og eignabólan óx sífellt hraðar. Frá

hruni hefur vöxtur peningamagns verið afar lítill enda keppast flestir við að greiða niður skuldir sínar.

10.3.4 Vöxtur peningamagns hefur verið allt of hraður

Áratugum saman juku íslenskir viðskiptabankar peningamagnið margfalt hraðar en hagkerfið þoldi. Á tímabilinu 1986–2006, var hagvöxtur að meðaltali 3,2% á ári. Á sama tímabili juku bankarnir peningamagn að meðaltali um 18,6% á ári.

Aukning peningamagnsins var því sex sinnum hraðari en hagvöxtur og var því mikilvægur orsakafáttur verðbólgu og gengisfellinga.

Seðlabankinn hækkaði stýrivexti ítrekað og fóru þeir úr 5,6% 2004 í 18,0% árið 2008. Þreföldun stýrivaxta dugði ekki til að draga úr útlánum, en hún leiddi hinsvegar til innflæðis á erlendu lánsfé og styrkingar á gengi krónu. Bankar hófu að bjóða gengistryggð lán í stórum stíl. Árið 2008 urðu afleiðingar of mikils peningamagns og lánabólu þó ekki lengur umflúnar, bankarnir féllu og krónan með. Gengi bandaríkjadals fór úr 63 kr. í 120 kr.

10.3.5 Ríkissjóður verður af myntsláttuhagnaði

Ætla má að ef Seðlabanki skapaði þá peninga sem þyrfti til að mæta hagvexti í landinu og markmiðum um verðbólgu, væri ágóði Seðlabankans af því um 20 milljarðar á ári. Þess í stað hafa innlánsstofnanir séð um peningamyndunina og notið ágóðans.

Ágóði innlánsstofnana af peningamyndun verður til með þeim hætti að þær geta fjármagnað lánastarfsemi með útgáfu innstæðna sem hafa ígildi peninga og njóta óbeinnar ríkisábyrgðar. Bankar greiða ekki ábyrgðargjald fyrir hina óbeinu ríkisábyrgð. Þar sem innstæður eru þægilegur og öruggur greiðslumiðill sætta innstæðueigendur sig við lága ávöxtun á innstæðum. Fjármagnskostnaður bankanna er því mun lægri en ella og í því felst ágóði þeirra af myndun peninga.

10.3.6 Ríkisábyrgð á innstæðum er óhjákvæmileg

Þótt innstæða sé þægilegur greiðslumiðill er hún ekki áhættulaus. Innstæða er skuld þess banka sem hefur gefið hana út, loforð bankans um að afhenda innstæðuhafanum reiðufé fyrirvaralaust.

Í brotaforðakerfinu eiga bankar aldrei nóg reiðufé til að borga út nema lítinn hluta af lausum innstæðum. Venjulega er það þó ekki vandamál því innstæðuhöfum finnst þægilegra að eiga innstæðu en reiðufé.

Komi hinsvegar upp grunur um að banki sé í vandræðum, myndast kapphlaup milli innstæðuhafa um að taka út inneignir áður en reiðufé bankans klárast. Slíkt áhlaup neyðir bankann til að selja eignir með hraði til að losa reiðufé. Vegna flýtisins er líklegt að bankinn verði að selja ódýrt og það getur leitt til verðfalls á eignamörkuðum. Fleiri bankar geta þá komist í vanda, innstæðuhafar byrja þá kapphlaup um að taka út reiðufé úr þeim líka. Afleiðingin getur orðið keðjuverkun og allsherjar bankahrún.

Ríkisstjórn sem stendur frammi fyrir bankaáhlaupi mun því neyðast til að lýsa yfir ríkisábyrgð á innstæðum í þeirri von að innstæðuhafar róist.

Árið 2008 hófu áhyggjufullir innstæðuhafar að taka út innstæður sínar í vaxandi mæli. Áhlaupið stöðvaðist ekki fyrr en ríkisstjórnin lýsti yfir ríkisábyrgð á innstæðum.

10.3.7 Ætluð ríkisábyrgð á innstæðum eykur áhættusækni banka

Þar sem innstæðueigendur geta reiknað með því að ríkið ábyrgist innstæður þeirra, hafa þeir engan hvata til að velja banka sem leggur áherslu á öryggi umfram ávöxtun. Áhersla

banka verður því sú að hámarka ávöxtun og arðsemi en til þess þarf að auka áhættusækni bankans.

Landsbankinn hóf árið 2006 að bjóða innlánsvexti sem voru með því hæsta sem þekktist í Bretlandi á þeim tíma. Þegar bankinn féll höfðu 300 þúsund viðskiptavinir lagt 4 milljarða punda á Icesave-reikninga Landsbankans þar í landi.

10.3.8 Ætluð ríkisábyrgð á innstæðum bjarar samkeppni á fjármálamarkaði

Aðeins innlánsstofnanir geta fjármagnað sig með ríkistryggðum innstæðum. Fjárfestingabankar og önnur fjármálafyrirtæki njóta ekki sömu ívilnunar. Þeir þurfa því að fjármagna allar lánveitingar með eigin fé eða með lántökum á markaðsvöxtum.

10.3.9 Innstæðutryggingakerfi nær ekki tilgangi sínum á smáum markaði

Á Íslandi eru þrír stórir bankar með meira en 90% af innstæðum. Lendi einn þeirra í vanda mun Tryggingasjóður innstæðueigenda ekki duga til að afstýra áhlaupi og hugsanlegri keðjuverkun. Stjórnvöld munu því knúin að lýsa yfir ríkisábyrgð til að afstýra áhlaupi ef til þess kemur.

Innstæðutryggingar valda kostnaðarauka í rekstri banka en skapa ekki raunverulega tryggingavernd. Kerfið dregur úr aðhaldi neytenda sem eykur áhættusækni banka og líkur á áföllum.“