Ræða efnahags- og viðskiptaráðherra á ársfundi Seðlabanka Íslands 25. mars 2010.

Góðir fundargestir

Það er sérstök ánægja fyrir mig að fá að ávarpa ársfund Seðlabanka Íslands sem ráðherra efnahagsmála nú þegar hyllir undir hálfrar aldar afmæli bankans. Hinir nýskipuðu stjórnendur bankans eiga mjög erfitt verk fyrir höndum. Seðlabanki Íslands er, líkt og systurstofnanir hans um heim allan, helsti bakhjarl fjármála- og peningakerfis landsmanna. Bæði þessi kerfi eru nú í sárum.

Nýtt fjármálakerfi er að sönnu risið úr rústum þess sem hrundi en það á langt í land með að vinna sér traust, hvort heldur er innanlands eða utan. Það er eðlilegt í ljósi þess sem á undan hefur gengið. Fjármálafyrirtæki verða ekki hvítþvegin þótt skipt sé um stjórnendur, eigendur, nafn og kennitölu og ógreiddir reikningar eftirlátnir þrotabúum.

Það sama á að ýmsu leyti við um Seðlabankann og almenn fjármálafyrirtæki. Það nægir ekki til að endurreisa bankann að skipa honum nýja stjórnendur og fjármagna að nýju. Gera þarf skýr skil milli fortíðar og framtíðar. Nýir stjórnendur endurreists Seðlabanka þurfa ekki að svara fyrir gerðir forvera sinna en þeir þurfa að sýna með óyggjandi hætti fram á að þeir skilji hvað fór úrskeiðis á árum áður og að þeir muni sjálfir fara allt öðru vísi að.

Sé hægt að senda þjóðinni einhver skilaboð á hálfrar aldar afmæli bankans ættu þau að mínu mati að vera að næsta hálfa öldin verði allt öðru vísi en sú fyrsta í lífi Seðlabankans. Reynsla fortíðarinnar er svo dýru verði keypt að annað verður aldrei hægt að sætta sig við.

Þessi skilaboð þurfa að vera skýr og snúa að báðum helstu verkefnum bankans, að tryggja stöðugleika annars vegar fjármálakerfisins og hins vegar gjaldmiðilsins.

Jafnframt þarf að breyta mörgu í umgjörð bankans og raunar fjármálakerfisins alls, bæði löggjöf og öðrum þáttum. Það stendur fyrst og fremst upp á löggjafann og handhafa framkvæmdavaldsins, m.a. þann sem hér stendur.

Þar þarf að bæta fyrir syndir margra áratuga. Íslenska krónan hefur misst meira en 99,9% af kaupmætti sínum, mældum í dönskum krónum, frá því að skilið var endanlega á milli þessara gjaldmiðla fyrir rúmum sjötíu árum. Hefur þó líka verið verðbólga í Danmörku.

Skýring þessa liggur ekki eingöngu, jafnvel ekki nema að litlum hluta, innan Seðlabankans sjálfs. Hún liggur ekki síður í því hve skelfilega íslenskir stjórnmálamenn fóru með bankann

áratugum saman með afskiptum sínum af honum og ákvörðunum hans og með meingallaðri löggjöf. Það stendur því ekki eingöngu upp á Seðlabankann að senda frá sér skilaboð um breytta tíma. Það er ekki síður mikilvægt að bankinn fái skýr skilaboð frá þeim sem móta umgjörð hans um eðlisbreytingu á henni.

Það verður að hluta gert með breytingum á lögum. Fyrstu skrefin í þá átt hafa þegar verið stigin. Eitt þeirra var að koma á fót sérstakri, sjálfstæðri peningastefnunefnd. Ekki er langt um liðið síðan þetta var gert og því lítil reynsla komin á nýtt fyrirkomulag. Tel ég þó óhætt að fullyrða að þessi breyting hafi verið mjög til bóta. Fundargerðir nefndarinnar, sem eru birtar opinberlega, bera merki um vel undirbúnar og rökstuddar ákvarðanir.

Það liggur í hlutarins eðli að ákvarðanir nefndar sem þessarar geta verið umdeildar. Slík umræða er eðlileg en það er afar mikilvægt að nefndin fái að starfa í friði og án óeðlilegs þrýstings frá vettvangi stjórnmálanna. Sá sem ætti síst allra að reyna að segja henni fyrir verkum er ráðherrann sem fer með málefni Seðlabankans.

Sjálfstæði Seðlabankans þarf að vera tryggt. Slíku sjálfstæði fylgir mikil ábyrgð. Það er ekki sjálfgefið að ríkisstofnun sé falið svo mikið sjálfstæði við töku ákvarðana sem hafa mikil áhrif á hag allra, jafnt einstaklinga sem fyrirtækja. Stofnunin verður að fara vel með þetta vald og með hæfilegri auðmýkt.

Þá má aldrei gleyma því að bankinn er hluti af og starfar fyrir íslenskt samfélag. Ákvarðanir hans, hvort heldur er um stefnu í stórum málum eða hversdagslegri málum, svo sem um daglegan rekstur, laun og annað slíkt, þurfa að vera í góðu samræmi við veruleika og hagsmuni þeirra sem bankinn starfar fyrir. Fjárhagslegt sjálfstæði bankans undanskilur hann ekki sömu kröfum og aðra opinbera aðila um ráðdeild í rekstri.

Verksvið bankans og markmið þurfa jafnframt að vera skýr og afmörkuð. Þótt lögum um Seðlabankann hafi verið breytt á síðasta ári er ljóst að frekari breytinga er þörf. Ég hef því ákveðið hefja vinnu við endurskoðun löggjafar um Seðlabanka Íslands, sem miði að því að tryggja sjálfstæði Seðlabankans enn betur, skýra til framtíðar markmið bankans og endurskoða þau tæki sem bankinn getur beitt við að ná þeim. Síðar verður svo lagt í nauðsynlega vinnu til að skipuleggja framtíðarfyrirkomulag samstarfs bankans við systurstofnun sína, Fjármálaeftirlitið, og verkaskiptingu á milli þessara tveggja stofnana sem hvor um sig gegnir lykilhlutverki á íslenskum fjármálamarkaði. Ég legg áherslu að víðtækt samráð verður haft við alla hlutaðeigandi í þessari vinnu til að stuðla að sátt um niðurstöðuna.

Endurskoðun á umgjörð og starfsemi Seðlabanka Íslands tekur vitaskuld sérstaklega mið af því sem farið hefur úrskeiðis í íslensku fjármála- og peningakerfi. Sumt af því er séríslenskt en margt þess eðlis að í nágrannalöndum okkar er nú reynt að finna lausnir á sambærilegum vanda. Eðlilegt og raunar óhjákvæmilegt er að breytingar hér innanlands taki mið af þeirri umræðu og þeim lausnum sem þar verða kynntar.

Þessi umræða snýr að mörgum hliðum fjármálakerfa. Eftirliti með bönkum, sérstaklega þeim sem starfa í fleiri en einu landi, lagaumgjörð fjármálamarkaðarins, hlutverki hins opinbera þegar bankar komast í vandræði, innstæðutryggingum, kröfum um eigið fé og laust fé og aðgerðir til að sjá fyrir og jafnvel koma í veg fyrir fjármálabólur svo að eitthvað sé nefnt. Margar athyglisverðar hugmyndir hafa verið reifaðar en fæstum þeirra hefur verið hrint í framkvæmd enn.

Í grundvallaratriðum snýst þessi umræða um að koma í veg fyrir að bankar og aðrar fjármálastofnanir geti komið sínum rekstri þannig fyrir að gangi vel þá hagnist eigendur og helstu stjórnendur ríkulega en fari illa þá sitji almenningur uppi með reikninginn.

Öllum ætti að vera orðið ljóst að í grundvallaratriðum gilda önnur lögmál um fjármálastarfsemi en almennan rekstur fyrirtækja. Hið opinbera verður að hafa strangt taumhald á fjármálafyrirtækjum og vera reiðubúið að grípa inn í löngu áður en í óefni er komið. Fáum ætti að vera þetta ljósara en Íslendingum.

Umgjörð fjármálakerfisins þarf bæði að vera þannig að litlar líkur séu á áföllum og þannig að kostnaðurinn við þau áföll sem þó verða lendi ekki á almenningi heldur fyrst og fremst á eigendum fjármálafyrirtækjanna og til vara á almennum lánveitendum þeirra. Ein af þeim hugmyndum sem er fyllilega skoðunar verð í þessu samhengi er að bankar þurfi til viðbótar hefðbundnu eigin fé að fjármagna sig að nokkru marki með útgáfu skuldabréfa sem breytast í hlutafé við ákveðin skilyrði. Slíkar leikreglur þurfa að vera skýrar og öllum ljósar fyrirfram.

Fjármálafyrirtæki eiga ekki að geta aflað fjár í trausti þess að þau séu svo stór og mikilvæg að hið opinbera hljóti að koma þeim til bjargar lendi þau í vandræðum. Það er ekki og má ekki vera hlutverk hins opinbera að taka á sig tjón til að bjarga lánveitendum eða eigendum fjármálafyrirtækja sem lenda í vandræðum. Ríkið hefur hlutverki að gegna við að lágmarka tjón allra en á ekki að taka það á sig og þar með skattgreiðendur. Þá verður ríkið vitaskuld að grípa inn í, sé þess þörf, til að tryggja grunnþjónustu bankakerfisins, svo sem greiðslumiðlun

og innstæðukerfi, líkt og gert var hérlendis fyrir tæpu einu og hálfu ári. Bresti slík þjónusta þá verður hagkerfið fyrirsjáanlega nánast óstarfhæft.

Hugmyndir sem fram hafa komið um að takmarka og skipta starfsleyfi fjármálafyrirtækja þannig að þau sem sinna grunnþjónustu og teljast kerfislega mikilvæg hafi ekki heimild til að sinna áhættusamri starfsemi eða fjárfesta í áhættusömum eignum eru skoðunar verðar. Með því væri í reynd nánast ákveðið fyrirfram hvaða fjármálastarfsemi hið opinbera myndi koma til bjargar á ögurstundu. Annar möguleiki er að ákveða fyrirfram hvaða afmörkuðu þáttum í starfsemi mikilvægra fjármálafyrirtækja ætlunin væri að bjarga í fjármálakreppu. Hvort heldur ákveðið væri að bjarga fyrirtækjum í heild eða að hluta myndi ríkið ekki taka á sig tap eigenda viðkomandi fyrirtækja.

Í þessu samhengi hefur verið rætt um nokkurs konar erfðaskrá fjármálafyrirtækja. Með því er átt við áætlun um það hvernig fjármálafyrirtæki sem stefnir í þrot er skipt upp, hvaða hlutum þess er haldið á lífi og hver röð kröfuhafa verður til eigna hvers hluta. Umræða um hugmyndir sem þessar er enn ekki mjög þroskuð en það er full ástæða til að fylgjast með henni og bregðast við niðurstöðunum hérlendis þegar þar að kemur. Þjóð sem er vön hamförum, hvort heldur þær eru af náttúrunnar eða manna völdum, ætti að hafa djúpan skilning á kostum vandaðra viðbragðsáætlana.

Góðir áheyrendur

Þá tæpu hálfu öld sem Seðlabanki Íslands hefur starfað höfum við reynt tvenns konar fjármálakerfi. Lengst af var íslenska fjármálakerfið að mestu ríkisrekið og ítök stjórnmálamanna í því voru mikil. Það kerfi gafst afar illa.

Síðan var fjármálakerfið einkavætt og nær öllum hömlum af því létt. Það gafst enn verr. Því kerfi tókst, þótt ótrúlegt megi virðast, á örfáum árum að valda tjóni sem samsvarar margfaldri landsframleiðslu Íslands. Hvorugt kerfið verður endurreist.

Í þeirra stað reisum við nú nýtt fjármálakerfi. Seðlabanki Íslands mun gegna lykilhlutverki í því kerfi. Þegar liggur fyrir að það mun búa við mun meira aðhald af hálfu opinberra eftirlitsaðila en áður og mun stífari, skýrari og betri lagaramma en áður. Það verður jafnframt miklu minna og einfaldara en fjármálakerfið sem hrundi.

Ýmsum spurningum um þetta nýja fjármálakerfi er þó enn ósvarað. Sú stærsta er hvaða mynt það mun nota. Óhjákvæmilegt er að fyrstu árin verður grunnur þess íslenska krónan, með

öllum sínum kostum og göllum. Fljótlega munum við Íslendingar hins vegar þurfa að gera upp hug okkar um það hvort svo skuli vera til frambúðar eða hvort evran á að leysa íslensku krónuna af hólmi.

Í mínum huga leikur enginn vafi á því að mjög erfitt verður að byggja upp skilvirkt fjármálakerfi hérlendis án þess að það fái traustari grunn til að byggja á en íslensku krónuna. Reynum við það þá munu Íslendingar fyrirsjáanlega búa áfram við óstöðugra verðlag, meiri gengissveiflur og hærri vexti, bæði raunvexti og nafnvexti, en viðskiptalönd okkar. Þá munum við jafnframt áfram ein landa í okkar heimshluta búa við tvískiptan gjaldmiðil, verðtryggðar og óverðtryggðar krónur. Kostir sveigjanleikans sem sjálfstæð mynt gefur vega ekki þungt á móti þessu. Jafnvel þótt við sættum okkur við bankakerfi sem verður lítið og að verulegu leyti einangrað frá bankakerfum nágrannalandanna, líkt og hið íslenska var lengst af, þá fylgja því miklir ókostir að byggja það á óstöðugri mynt.

Seðlabankinn verður þó að búa sig undir að niðurstaðan geti orðið á hvorn veginn sem er, að hér verði króna áfram eða að tekin verði upp evra. Bankinn mun jafnframt gegna miklu hlutverki í að draga upp kosti og galla þessara tveggja leiða.

Góðir áheyrendur

Það eru mörg krefjandi verkefni framundan við endurreisn íslenska fjármálakerfisins. Mörg þeirra munu krefjast mikils framlags Seðlabanka Íslands. Ég ber fullt traust til nýrrar forystu bankans og starfsmanna hans í þeirri vinnu.

Undanfarin misseri hafa verið afar krefjandi fyrir bankann og starfsfólk hans sem skilað hefur góðri vinnu við einstaklega erfiðar aðstæður. Ég vil hér sérstaklega þakka tvennt í þeirri vinnu, en vitaskuld er það ekki tæmandi upptalning á því sem er þakkarvert. Annars vegar gegndi bankinn og starfsfólk hans lykilhlutverki við að halda greiðslumiðlun landsmanna, bæði erlendri og innlendri, virkri þótt fjármálakerfið hryndi. Það tókst með ótrúlegu átaki. Hins vegar var fyrir ári síðan unnin afar mikilvæg rannsókn á skuldastöðu íslenskra heimila á vegum Seðlabankans. Slík vinna skiptir sköpum í vinnunni við að taka á þeim vanda. Ég veit ekki til þess að sambærileg rannsókn hafi verið unnin áður í neinu landi.

Dæmi sem þessi sýna hve miklum mannauði bankinn býr að. Með öflugri forystu getur sú sveit gegnt lykilhlutverki í endurreisn íslenska fjármálakerfisins. Ég hef enga ástæðu til annars en að ætla að það gangi eftir. Þá verður vissulega ástæða til að horfa björtum augum til næstu hálfrar aldar í lífi Seðlabanka Íslands.