

Nd.

358. Nefndarátt

um frv. til laga um Landsbanka Íslands.

Frá meiri hluta fjárhagsnefndar.

Fjárhagsnefnd hefir ekki orðið sammála um frumvarp þetta. Meiri hlutinn fellst á stefnn frumvarpsins og vill mæla með því, að það verði samþykkt nálega óbreytt, en minni hlutinn vill skipa seðlaútgáfunni á annan veg.

Stjórnarfrumvarp það, sem hjer ræðir um, er yfirleitt byggt á frumvarpi meiri hluta millipinganefndarinnar í bankamálum. Þó ber á milli í nokkrum atriðum, og eru þau helst þessi:

1. Í frumvarpi millipinganefndarinnar er svo ákveðið í 13. gr., að bankinn starfi í þrem deildum; seðladeild, sparisjóðsdeild og veðdeild. Útlánnum og innlánnum, reikningshaldi og bókfærslu hverrar deildar skyldi halda aðgreindu. Var þetta svo ákveðið til betra yfirlits fyrir bankastjórn og viðskiftamenn og til þess að gera auðveldari skifting bankans síðar, ef þá þætti þörf á því eða nauðsyn. — Í stjórnarfrumvarpinum er nú gengið feti framar í þessu efni, því að fjárhagur deildanna er þar aðskilinn með öllu, stofnfje, varasjóður o. s. frv. er sjerstakt fyrir hverja deild. — Á þessa breytingu fellst meiri hluti nefndarinnar.

2. Í frv. millipinganefndarinnar er ekki gert ráð fyrir því, að bankinn innleysi seðla sína með gullmynt, heldur aðeins því, að hann selji gull í miltum fyrir seðla sína (7. gr.), en í stjórnarfrumvarpinu er ákveðin hrein gullinnlausn seðlanna með mynt. Þetta er ekki stórvægilegt atriði. Það getur kostað dálítið meira að innleysa þannig seðla með gullmynt og óþarft að beina þannig gulli út í umferðina, þar sem það slitnar og getur týnst, en á hinn bóginn er ekki ósennilegt, að það sje styrkur að því fyrir bankann í meðvitund manna alment og vekir traust til hans, að menn víti, að hverjum seðli megi jafnan breyta í gull. Ef til vill er og gullinnlausn með þessum hætti enn þá nákvæmari og fljótvirkari mælikvarði á hagsveiflur. Í samræmi við þessa breytingu þarf að vika við upphafi 9. greinar.

3. Í frv. millipingan er ákveðið í 5. gr., að ríkissjóður haldi stofnfje bankans jafnan í 3 miljónum króna, sem er sama sem að ríkissjóður ábyrgist bankann algerlega. Þetta var þó ekki ágreiningslaust í meiri hluta millipinga-

nefndarinnar (sjá nál. bls. 29). Þessi skuldbinding ríkissjóðs er niður feld í stjórnarfrumvarpinu.

Í sambandi við þessa (5.) gr. frumvarpsins segir í athugasemdum við stjórnarfrumvarpið, að ákvæðin um stofnfje og varasjóð þurfi líklega nánari athugunar. Út af því vill meiri hlutinn taka það fram, og hefir fyrir sjer einnig ummæli tveggja manna úr millipinganefndinni, að ætlast er til, að bankinn hafi þetta stofnfje raunverulega óskert í upphafi. Verði innskotsfje ríkissjóðs í Landsbankann notað í þessu skyni, eins langt og það nær, verður það af því, sem þegar er innborgað, að vera óskert, en á hinn bóginn er það nægilegt, að það, sem eftir er af því ógreitt, greiðist eftir sömu reglu eins og hingað til, samkv. l. nr. 50, 10. nóv. 1913. Að öðru leyti er ekkert ákveðið um það, á hvern hátt bankanum er lagt þetta stofnfje, og fer það að sjálfsgöðu eftir samningum milli ráðherra og bankaráðs.

4. Í frv. millipingan. er svo ákveðið í 62. gr., að aðalbankastjóra skuli skipa þegar eitt sæti losnar í bankastjórninni o. s. frv. Í stjórnarfrv. virðist aftur á móti vera gengið út frá því, að núverandi bankastjórastöður sju lagðar niður með þessum nýjum lögum, og því beri í upphafi að ráða alla bankastjóra eftir nýju lögunum þegar i stað. Meiri hlutinn hefir ekki sjeð ástæðu til þess að breyta þessu frá því, sem er í frv. millipinganefndarinnar, og ber því fram breytingartillögu um að færa það atriði aftur til sama orðalags sem þar er haft.

5. Í 68. gr. er aukin endurkaupaskylda sú með sjerstökum kjörum, sem lögð er á Landsbankann fyrir Íslandsbanka meðan hann er að komast yfir örðugleika seðlainndráttarins, úr $\frac{1}{2}$ í $\frac{2}{3}$ inndreginna seðla. Ákvæði þessi miða að því að draga úr þeirri truflun á viðskiftalífinu, sem hætta gæti verið á meðan seðlaútgáfan er að flytjast milli bankanna, og getur meiri hluti nefndarinnar fallist á, að þessari truflun verði enn betur afstýrt með ákvæði stjórnarfrv.

Um sjálft það grundvallaratriði, sem mestum ágreiningi hefir valdið í þessu máli, hvort heldur skuli fá Landsbankanum seðlaútgáfurjettinn í hendur eða setja upp sjerstakan seðlabanka, skal hjer ekki margt sagt, heldur má í því efni í öllum meginatriðum vitna til nefndarálits millipinganefndarinnar. En þó skulu dregin hjer fram nokkur höfuðatriði málsins.

Söguleg rök og þróun bankamála hjer á landi og sjálft eðli málsins hnigur alt mjög eindregið að því, að Landsbankanum verði falið þetta hlutverk, sem ríkið þarf að láta vinna. Hann er elsti banki hjer á landi, ríkið hefir jafnan átt hann og rekið. Hann hafði um 20 ár einn seðlaútgáfu hjer á landi og hefir jafnan haldið þeim seðlaútgáfurjetti. Hann hefir vaxið og dafnað ár frá ári og er nú orðinn sterkasta peningastofnun i landinu. Sjerstök atvik ollu því, að hlutafjelagi, en eigi Landsbankanum, var seldur í hendur seðlaútgáfurjettur eftir aldamótin, og heyrast engar raddir nú, er óski eða óskað hafi framhalds á því fyrirkomulagi. Og svo eindregið sýnist hafa vakað fyrir mönnum, að banki landsins tæki við seðlaútgáfu þegar hún losnaði, að engin uppástunga kemur fram um annað fyr en á þingi 1924. Það er því angljóst, að ríkar ástæður verða að koma fram til þess að hnekkja þessari fyrirlun, og er ástæða til að víkja fáeinum orðum að þeim helstu ástæðum, sem fram hafa komið gegn því að láta Landsbankann taka að sjer seðlaútgáfuna.

1. Sterkasta ástæðan er sú, að erlend reynsla sýni, að seðlabankinn eigi aðallega eða eingöngu að vera banki bankanna, en ekki hafa bein viðskifti við atvinnurekendur, og þá ekki heldur taka fje manna til geymslu gegn vöxtum eða reka venjuleg bankaviðskifti.

Það er játað, að það sje söguleg þróun, sem gert hafi annarsstaðar seðlabankana að bönkum bankanna. En hjer er ekki þeirri sögulegu þróun til að dreifa. Hjer eru enn fáir bankar að skifta við og fjármálfífið einfalt og fáskrúðugt. Hjer yrði að setja seðlabankann á fót, nýja stofnun og óreynda, hreina tilraun, bygða á hugsuðu ágæti einu og af fræðilegum ástæðum. Þetta sýnir strax muninn. Og þetta er eðlilegt. Viðskiftalíf vort er í flestu nauðalíkt því, sem var í nágrannalöndum vorum fyrir áratugum, áður en þróunin hafði gert seðlabankana að bönkum bankanna.

En þótt vjer vildum nú af fræðilegum ástæðum semja oss að erlendum síðum í þessu efni, þá kemur fljótt í ljós, að það er ómögulegt; oss vantar efni-
viðinn. Annarsstaðar eru seðlabankarnir, þótt þeir taki ekki við innlánsfje gegn vöxtum, í röð stærstu bankanna eða stærstir, bæði vegna dreifingar fjárlífs milli margra banka og vegna fjárstyrks landanna, sem safna talsvert miklu fje inn í seðlabankana rentulaust, af ýmsum ástæðum. En hjer mundi seðlabankinn standa uppi með seðla sína eina, milli tveggja banka, margfaldra að stærð og styrkleika við hann. Þarf ekki fleira að segja til þess að sýna, hve alt þetta tal um reynslu annara og erlendar fyrirmyndir stoða lítið fyrir oss, ef gætt er hins stórkostlega mismunar, sem er á högum og háttum hjer og annarsstaðar.

2. Viðskifti öll eiga að vera hjer svo miklu hættulegri, að grundvöll vanti undir starfsemi seðlabanka, sem ætti að eiga bein viðskifti við atvinnurekendur. Seðlabankahæf veð ekki til. En við þessa atvinnuvegi verðum vjer að búa, og á þeim er öll afkoma bygð. Þótt öðrum bönkum sje skotið inn á milli atvinnulífsins og seðlabankans, þá er aðeins gagn að því gegn þeim hættum, sem stafa af stundarkreppum, en ef atvinnulífið er yfirleitt svo bágborið, sem stundum heyrir, þá virðist lítið úr því bætt með sjerstökum seðlabanka. Einstakra manna framlög til annara banka mundu fljótt tæmast og mæða á forða seðlabankans jafnt eftir sem áður.

3. Þá óttast menn einveldi eða ofríki í fjármálum frá hendi Landsbankans, ef hann fái seðlaútgáfurjettinn. Ofríki er að vísu varasamt, og þó því aðeins verulega skaðlegt, að því sje jafnhliða hlutdrægni í stjórn og misbeiting valdsins, en það mun jafnan geta gert tjón, hvernig sem lög hljóða. Hlutdræga bankastjórn á að losa sig við, en mun jafnan reynast örðugt að binda hana með lagafyrirmælum. En á hinn bóginn er styrkur seðlabankans í fjármálunum ekki ókostur, heldur allsendis nauðsynlegur, ef hann á að geta rækt starf sitt og skyldur, eins og síðar verður að vikið.

4. Þá er talað um skerðing þá á veltufje, sem af því mundi leiða að binda talsvert af fje Landsbankans í verðbrjefum, og er það að vísu rjett, að þetta fje mundi skifta um starfssvið. Fjeð minnar ekki og hættir ekki að starfa, en skiftir aðeins um hlutverk. — En á það er hjer að líta, að hvort sem Landsbankanum er fenginn seðlaútgáfurjetturinn eða ekki, þá er mjög þarflegt, og jafnvel nauðsynlegt, að festa fje í verðbrjefum í því skyni, sem frv. fer fram á, að

skapa verðbrjefamarkað í landinu. Með því fást eignamenn til þess að lána fje sitt beint gegn fasteignaveði, sem er miklu heilbrigðara en að menn láti fje sitt í banka gegn vöxtum og bankinn láni svo út gegn fasteignaveði. Nú eru fasteignaveðslán bankanna upp undir 3 miljónir, og ætti mikið af þeirri upphæð að losna, sumt strax og annað smámsaman, ef þessu væri komið í lag.

En svo er þess að gæta, að í frv. millipinganevndarinnar var verðbrjef-eign þessi meðfram miðuð við samband sparisjóðsdeildar við seðladeild, og þegar seðlaútgáfan er nú alveg skilin frá, gæti komið til mála að færa þessa upphæð eitthvað niður.

Og loks má segja, að ef það kemur í ljós, að í þágu seðlabankans og fasteignaveðslánanna sje nauðsynlegt að binda nokkuð af því fje í verðbrjefum, sem annars færi til verslunar, útgerðar og slíks, þá er afleiðing þess sú, að leitast þarf við að fá meira fjármagn inn í landið, til þess að fullnægja þörfinni, enda verðbrjef mjög góð trygging fyrir lánnum. Enda er nú fyrir þinginu frv. um heimild til þess að koma á fót einkabanka.

En auk þess, sem rök sýnast vanta fyrir því að beygja nú út af þeirri braut, sem alt hefir bent á fram til síðustu ára, þá eru mikilvæg rök, sem beinlínis mæla með því að fela einmitt allsterkum viðskiftabanka seðlaút-gáfurjettinn.

1. Má fyrst telja hin sögulegu rök, sem áður hafa verið nefnd að því er snertir Landsbankann og engan veginn eru ljettvæg. Þar er ekki um neina tilraun að ræða, heldur áframhaldandi þróun. Má vel vera, að hjer á landi stefni í sömu átt og annarsstaðar, en þá verður því marki best náð með því að leyfa hinni eðlilegu þróun að haldast, en aðeins búa sem best í hagin fyrir hana.

2. Aðalástæðan er sú, sem aðeins hefir áður verið að vikið, sem sje nauðsyn þess, að bankinn sje sterkur og í beinu sambandi við atvinnuvegina. Með því getur hann best rækt það höfuðhlutverk sitt að halda uppi gjaldeyrinum og verða að gagni á krepputímum.

a. Ef seðlabankinn er lítil stofnun með seðlaútgáfuna eina, geta bankarnir starfað mjög mikið án þess að skifta sjer af henni. Þeir ráða, hvaða fyrirtæki þeir vilja styðja til að komast á fót. Þeir hafa tugi miljóna króna til starfs, auk seðlanna, og gætu valið þá víxla sjerstaklega til endursölu og seðlaöflunar, sem þeir vita að best muni falla stjórn seðlabankans í geð og erfiðast er að veita, en eftir með öðru fje sínu þau fyrirtæki, sem búast má við, að seðlabankastjórnin teldi miður nauðsynleg eða æskileg. Yrði svo erfið aðstaða seðlabankans þegar kreppa gengi í garð og ekki væri um annað að velja en lána eða láta fyrirtæki hrynja unnvörpum. Að visu verður aldrei með öllu komið í veg fyrir slíkt, en miklu meiru getur þó sá banki stýrt og stjórnað í atvinnulífi þjóðarinnar, sem sjálfur starfar með allmiklu fje beint úti á meðal manna, heldur en seðlastofnun, sem er að mestu aðeins áhorfandi, þar til að tekur að kreppa, nema alveg óbeinlínis.

b. Þá má og búast við, að seðlabanka mundi ganga erfitt að neyða svo mikla ofjarla, sem hjer væri um að ræða, til þess að taka upp forvaxtabreytingar þær, sem hann teldi nauðsynlegar. Er alls ekki fyrir það að synja, að þeir gætu starfað skaðlega lengi án þess að leita nokkuð til seðlabankans.

c. En augljósastur verður vanmáttur seðlastofnunarinnar þegar um það er að ræða að hafa erlendis þær miklu innieignir, sem nauðsynlegar eru til þess að vernda gengi gjaldeyrisins. Þessar innieignir geta komist talsvert hærra með köflum en allri seðlaútgáfunni nemur, bankinn ætti að hafa meira en aleigu sína í erlendum innieignum. En aðstöðu hefir hann afarilla til þess að starfa með erlendu lánsfje, vegna þess að arður af seðlaútgáfunni, sem að rjettu lagi á að ganga til þessa, gengur til almenns rekstrar bankans og mun vart hrökkva til þess. Á gjaldeyrisverslun hinna bankanna er ekkert hægt að treysta í þessu efni, því að þeim ber þar engin skylda til, eins og reynsla annara þjóða líka sýnir.

3. Mjög er hætt við því, að bankastjórn seðlabankans, sem engin bein viðskifti á að hafa við atvinnurekendur, mundi fara á mis við þann kunnugleik, sem nauðsynlegur er.

4. Þó að það megi ef til vill ekki teljast með stórástæðum, þar sem um svo mikilsvarðandi mál er að ræða, þá má þó einnig á það líta, hve afarmikill kostnaður er að þessu fyrirkomulagi. Er einkennilegt að láta tugi þúsunda til þess eins, sem annar banki ríkisins hefir betri aðstöðu til að rækja.

5. Í þeim tillögum, sem komið hafa fram um sjerstakan seðlabanka, er gert ráð fyrir, að Landsbankinn starfi áfram eins og hingað til. En þá er hætt við, að prívatbönkunum þætti þröngt fyrir dyrum, ef ríkið ætti hjer að reka tvo banka, fyrst seðlabankann og síðan venjulegan banka með þeim hlunnindum, sem jafnan fylgja slíkum stofnunum. Alt öðru máli er að gegna með Landsbankann einan sem seðlabanka, því að seðlaútgáfan hlýtur að gefa honum þá sjerstöðu og leggja á hann þau sjerstöku hlutverk og sjerskyldur, sem kíptu honum út úr beinni samkepni.

Þessu máli öllu til stuðnings má loks vitna í þau afareindregnu ummæli allra þeirra sjerfræðinga erlendra, sem leitað hefir verið til í þessu máli, og skal ekki frekar um þau talað, því þau eru prentuð með nefndaráliti meiri hluta millipinganevndarinnar. — Þegar þess er gætt, að hjer eru umsagnir bankastjóra allra seðlabanka Norðurlanda, og auk þess frá einhverjum fremsta fræðimanni utan hankastjórnanna, þá verður einróma álit þeirra mjög þungt á metunum.

Eðlilegast virðist því að fara þá leið, sem í stjórnarfrumvarpinu er farið og meiri hluti millipinganevndarinnar lagði til: Að fela þeim banka, sem ríkið nú á, seðlaútgáfuna, en gera hann jafnframt svo úr garði, að hann verði sem hæfastur til þess að leysa hlutverk sitt af hendi. Að þetta hefir verið gert, sjest meðal annars af þessum ráðstöfunum, sem gerðar eru í frumvarpinu:

1. Bankinn er gerður sæmilega fjesterkur með því að leggja honum til rífligt stofnsje, sem hann þarf ekki að ávaxta frekar en ástæður allar leyfa honum það, og gefa honum mjög góða aðstöðu til þess að safna sjer varasjóði.

2. Bankastarfsemin er takmörkuð, bæði með því að festa talsvert af fje hans í verðbrjefum, sem hann getur gripið til þegar snögga fjárþörf ber að höndum, og með því að skylda hann til þess að hafa fje sitt í eins stuttum víxlum og hægt er að heimta hjer á landi.

3. Leitast er við að gefa bankanum öfluga og tryggja stjórn, bæði með því að leggja aðalþungann á herðar eins manns, sem hægt er að velja án tillits

til launakrafna, með bankaráði, sem verður að vera starfandi og fylgjast með í öllu starfi bankans, og með því að kippa bankanum sem mest undan áhrifum af stjórnmaladeilum og dægurþrasi.

4. Bankanum er skift í deildir, og næst með því tve.t: Bankastjórnin fær skýrt yfirlit um einstakar starfsgreinir hans og getur því ráðstafað sje hans nákvæmlega, og á hinn bóginn er bankinn hæfur til fullrar framþróunar í þá átt, sem annarsstaðar hefir stefnt, án þess að nokkrir örðugleikar sjeu á því. Má jafnan án allrar fyrirhafnar skilja deildir bankans hverja frá annari og tengja saman eftir vild.

Mætti svo sýnast, að þegar svo hefir verið um hnútana búid, gætu allir sameinast um þessar tillögur, því ekkert ber þá í raun og veru á milli annað en það, að sömu mönnum er hjer falið að stjórna öllum þremur deildum bankans, í stað tveggja þeirra, sem lagt hefir verið til af minni hluta millþinga-nefndarinnar.

Út af ákvæði 61. gr. um úttekt á bankanum í hendur bankaráðsins telur meiri hluti rjett, að ráðherra útnefni þá menn, sem framkvæmi þá úttekt sem fulltrúi eigenda bankans.

Orðið »venjulegir« í 68. gr. gæti ef til vill valdið þeim misskilningi, að taka ætli meðaltal af forvöxtum þeim, sem Íslandsbanki hefir tekið einhvern tíma, og þar sem það virðist óþarft, vill meiri hlutinn láta fella það burt. Átt er að sjálfsgöðu við almenna forvexti bankans á hverjum tíma til venjulegra viðskiftamanna.

Einn nefndarmaður, H. Stef., áskilur sjer rjett til að bera fram bitt. um minni háttar atriði.

Samkvæmt framanskráðu leggur meiri hluti fjárhagsnefndar til, að frv. verði samþykkt með eftirfarandi

BREYTINGUM.

1. Við 9. gr. a. Í stað staflíðs a. koma 2 staflíðir:
 - a. Lögleg gjaldgeng gullmynt,
 - b. Ómyntað gull og erlend gullmynt, sem nemi minst 2480 kr. fyrir hvert kílógramm af skíru gulli.
2. — 9. — b. Staflíður b. verður staflíður c.
3. — 61. — Í stað »Bankaráðið« í upphafi 4. málslíðar kemur: Ráðherra.
4. — 63. — Fyrri málsgrein orðast svo:

Launaákvæði laga þessara ná ekki til núverandi banka-stjóra. Meðan þeir gegna bankastjórastöðu við Landsbankann, halda þeir núverandi launum sínum, nema öðruvísi semjist. Uppsagnarákvæði 38. gr. koma eigi til framkvæmda fyr en jafnóðum sem sæti losnar í bankastjórninni. Aðalbankastjóra skal ráða þegar eitt sæti losnar í bankastjórninni.
5. — 68. — Orðið »venjulegir« í 1. málslíð fellur niður.

Alþingi, 16. apríl 1926.

Kl. Jónsson,
formaður.

Magnús Jónsson,
frsm. meiri hluta.

Ásgeir Ásgeirsson.

Halldór Stefánsson.