

Nd.

714. Nefndarálit

um frumv. til laga um breyting á lögum nr. 48, 31. maí 1927, um Landsbanka Íslands.

Frá öðrum minni hl. fjárhagsnefndar.

Hin gildandi lög um Landsbanka Íslands, nr. 48, 31. maí 1927, eru orðin til í náinni samvinnu milli núverandi stjórnarflokks og fhalðsflokksins. Lög þessi voru mörg ár á ferðinni, og hafa því fengið mikinn undirbúning. Millipinganefnd var sett til að undirbúa þau, og leitað var álits erlendra sjerfræðinga um þau. Þó mikið þingfylgi væri að lokum bak við lögin, þá var þó hörð andstaða gegn þeim innan þingsins, og utan þingsins var nálega öll verslunarstjettin andvíg lögnum og ýmsir þeir menn, sem mest fást við fjármál. Millipinganefndin, sem fjallaði um lögin, klofnaði. Í minni hlutanum var núverandi forseti háttv. Nd., Benedikt Sveinsson, og ritaði hann mjög hvast nefndarálit gegn lögnum og sýndi fram á, að frampróunin alstaðar í heiminum færi í þá átt, að seðlabankinn væri altaf meira og meira að verða einungis bankanna banki, og að seðlabankinn mætti ekki taka á móti sparisjóðsfje til ávöxtunar og ekki vera byggður yfir þau viðskitti, sem sjerstaklega fælu í sjer áhættu. Þessi ótvíræði sannleikur, að seðlabankinn væri altaf meira og meira að verða bankanna banki, var staðfestur af

öllum þeim sjerfræðingum, sem spurðir voru um málið. En þrátt fyrir öll hin föstu rök, sem færð voru til stuðnings sjerstöðum seðlabanka, þó vísað væri í erlenda og innlerda reynslu, þá tókst þó svo illa til, að málinu var skipað á skökku-um grundvelli og Landsbankinn gerður að seðlabanka. Eins og þingið er nú skipað, er enginn vegur til þess að fá málinu breytt í rjetta átt, en því verður að una, sem orðið er, að landsbanki verði seðlabanki, og verður því að ræða málið á þeim grundvelli.

Minni hlutinn vill fyrst láta í ljós undrun sína yfir því, að í röksemdum fyrir stjórnarfrumvarpinu skuli ekki vera gerð tilraun til þess að færa rök fyrir nauðsyninni á aðalbreytingum þeim, sem gerðar eru á frumvarpinu. Enginn vafi er á því, að óheppilegt er að hringla með löggið seðlabankans, og fyrir hverri breytingu, sem gerð er, verða að vera sterk rök.

Veigamesta breytingin er þá í fyrstu grein frumvarpsins, þar sem ákveðið er, að ríkissjóður beri ábyrgð á öllum skuldbindingum bankans. Takmarkanir á þessari ábyrgð er, að til þess að taka lán erlendis án tryggingar í eignum bankans sjálfs, þurfi sjerstaka lagaheimild, með þeirri undantekningu, sem gildir í lögum frá 31. maí 1927 um ameríska lánið og lán þau, er koma í stað þess láns.

Rjett er nú að athuga þessar takmarkanir. Ef hjer væri sett á stofn víxlarafjelag, sem hefði næg peningasambönd erlendis, þá er enginn vafi á því, að Landsbankinn þyrfti ekki lagaheimild til þess að taka lán hjá slíkum innlendum fjelagsskap. Taki nú Landsbankinn lán erlendis og setji eignir sínar, víxla eða annað, til tryggingar slíku láni, þá er svo ákveðið, sbr. hjer að ofan, að ekki þarf lagaheimild til slíkrar lántöku. En hinsvegar hefir slík veðsetning þá þýðingu, að eignir þær, sem ríkissjóður getur haldið sjer að fyrir ábyrgð sinni, fara út úr höndum hans, þannig, að áhætta ríkissjóðsins vex við þessa veðsetningu. Í raun og veru má því segja, að tekin sje svo að segja skilyrðislaus ábyrgð á öllum skuldbindingum bankans. Jeg hefi beðið hagfræðing Gunnar Viðar að rannsaka fyrir mig, hvernig því mundi varið annarsstaðar með ábyrgðir fyrir seðlabönkum, og læt jeg útdrátt fylgja af rannsókn hans:

»Bank of England er einkabanki, sem hefir sjálfstjórn. Ríkinu óviðkomandi.

Banque de France er hlutafjelagsbanki. Ríkið hefir þó hlutdeild um stjórn hans.

Þýski ríkisbankinn er einnig hlutafjelagsbanki, en ríkið stjórnar honum að nær öllu leyti.

Danski og norski ríkisbankinn eru báðir hlutafjelagsbankar. Danska bankanum er að miklu og norska bankanum að öllu leyti stjórnað af hálfu ríkisins.

Líkt er fyrirkomulagið í Ítalíu og víðar. Hlutabankar með meiri eða minni ihlutunarrjetti af hálfu ríkisins. Í engu af þessum tilfellum var ríkisábyrgð fyrir seðlabankann. Ekki heldur þar, sem jeg þekki til í þeim nýju ríkjum, sem myndast hafa eftir ófriðinn (t. d. Jugoslavíu).

Rússlands banki var fyrir byltinguna hreinn ríkisbanki og ríkið bar ábyrgð á skuldbindingum hans. Ríkisbankinn í Svíþjóð var líka ríkisins eign og

»under rikets ständers garanti« frá fyrstu byrjun. Mjer er þó ekki vel ljóst, hvað þetta þýðir; það hefir tvisvar komið fyrir í sögu hans, að hann hefir leyst inn útistandandi seðla með broti af ákvæðisverði = fallerað.

Af einkabönkum veit jeg aðeins með vissu, að Landmandsbanken er undir ríkisábyrgð. Jeg veit ekki, hvort bankar þeir í Noregi og Svíþjóð, sem ríkið hefir tekið við stjórn á vegna fjárhagsvandræða, njóta slíkrar ábyrgðar.

Með ábyrgðinni á seðlabankanum er stigið öfugt spor í peningamálunum. Með því er meðal annars verið að tryggja það, að sem mest sparisjóðsfje sæki að seðlabankanum, en eins og kunnugt er taka seðlabankar ekki sparisjóðsfje til ávöxtunar. Hjer er lögð áhersla á það, að fá sem mest sparisjóðsfje til ávöxtunar, og með því skapa sem mesta áhættu í kringum bankann, því auðvitað lánar bankinn fjeð aftur út, og eins og seðlabankanum hjer er nú fyrir komið, þá verður hann að lána fjeð út í áhættufyrirtæki.

En þetta er ekki eina ólánið, þó allir megi sjá, hve ægilegt það er að byggja seðlabanka vorn yfir þau viðskifti, sem annarsstaðar eru talin hættuleg fyrir seðlabanka.

En sú hlið, sem snýr að ríkissjóðnum, er og mjög alvarleg.

Í stjórnarskrá vorri er svo ákveðið, að ekkert gjald megi greiða af hendi, nema heimild sje til þess í fjárlögum eða fjáráukalögum. Með þessu er verið að reyna að tryggja ríkissjóðinn. Og virðist svo, sem ekki veiti af þessu. Ef Landsbankinn fær ábyrgð þá, sem hjer er í ráði að veita, þá er það ljóst, að stjórn Landsbankans getur með ráðstöfunum sínum bundið ríkissjóðnum þunga bagga. Ef ábyrgðin verður tekin, þá er ekki hægt að gera ríkissjóðinn upp nema gera Landsbankann upp. Í raun og veru verða þá til 2 ríkissjóðir. Sá ríkissjóður, sem Alþingi og stjórnin gætir, og sá ríkissjóður, sem landsbankastjórnin gætir.

Ástæða er til þess að ætla, að þessar ráðstafanir yrðu hættulegar fyrir traust ríkissjóðsins. Ef ríkissjóður þyrfti að fá lán erlendis, þá yrði lánveitandinn að rannsaka ekki aðeins hag ríkissjóðsins, heldur einnig hag Landsbankans. Þá er enn ástæða til að spyrja: Er það samrýmanlegt við hin ströngu ákvæði stjórnarskrárinnar að veita landsbankastjórninni *einu sinni fyrir allt* heimild til þess að gera ráðstafanir, sem geta falið í sjer tjón fyrir ríkissjóðinn, sem ekki verður metið?

Þó minni hlutinn væri í alla staði reiðubúinn og teldi sjálfsagt, að ríkissjóður, nú um leið og bankinn er að verða seðlabanki, tæki að sjer að greiða halla, ef einhver væri, á bankanum, þá er það alt annað heldur en að fallast á, að Landsbankinn sje í allri framtíð rekinn á ábyrgð ríkissjóðs.

Í stað ríkissjóðsábyrgðarinnar vill minni hlutinn fara aðra leið. Hann vill, að Landsbankinn, þar sem ákveðið er nú, að hann skuli verða seðlabanki landsins, fái það fje, sem hæfilegt verður talið til að undirbyggja það traust, sem slíkur banki verður að hafa. Verður hann að fá að minsta kosti stofnfje, sem nemi 5 miljónum, er bankinn eigi skuldlaust. En til þess að fjárhagsnefndin geti gert tillögu um það fje, sem ríkissjóður í þessu skyni veitir bankanum, þá þarf ríkisstjórnin að láta nefndina fá að vita, hvað mikið fje bankinn þarf að fá, og eiga þær tillögur að geta byggt á mati nefndarinnar og tillögum bankaumsjónarmannsins, sem manna best þekkir allan hag bankans. Lítur minni hlutinn svo

á, að Landsbankinn geti ekki gegnt seðlabankaskyldum sínum, ef ekki er sjeð fyrir, að hann ráði yfir nauðsynlegu fjárafli. Og minni hlutanum er ljóst, að það er hrein og bein vanræksla, ef draga á að veita bankanum það afl, sem er fyrsta boðorðið til þess að hann geti haft nauðsynleg tók á fjármálalífi þjóðarinnar. Öll sýtingssemi í þessu efni hefnir sín harðlega. Og alt, sem gera þarf í þessu efni, á að gera bæði fljótt og vel, og ætti þingið að geta orðið sammála um það.

Svo að minni hlutinn víki enn að málinu, þá er auðvitað erfitt að meta stofnanir eins og Landsbankann, því að matið er svo mjög komið undir allri framþróun atvinnuveganna. En þá er á hitt að líta, að ef bankinn fær afl til þess að verða lifandi liður í viðskiftalífi þjóðarinnar, þá má fullyrða, að niðurstaðan á öllum hag bankans verði margfalt betri við það.

Þá er í frumvarpinu gerð sú höfuðbreyting á stjórn bankans, að kjósa á 15 manna bankanefnd, sem hafi yfirstjórn bankans með hlutaðeigandi ráðherra.

Í 13. gr. er skýrt nánar frá verksviði nefndarinnar. Hún á :

1. Að setja reglugerð um stjórn bankans.
2. Að kjósa 4 menn i bankaráð.
3. Að kjósa endurskoðendur bankans.
4. Að úrskurða reikninga bankans.
5. Að taka ákvarðanir um önnur mál, sem bankaráð eða landsstjórn leggja fyrir hana.

Þessi nefndartillaga er vottur um óskiljanlega tilhneigingu til þess að hlaða embættistildri í kringum bankann, sem líkur eru til, að mundi hafa óheppi- leg áhrif á hann. Þessi 15 manna nefnd, sem aðallega á að koma saman einu sinni á ári, mundi varla fá nána þekkingu á bankanum, en hinsvegar mundu þessir nefndarmenn, sem yrðu sinn af hverju landshorni, gera ótal kröfur til bankans. Öðru máli er að gegna um bankaráðið, eins og því er nú komið fyrir. Að vísu verður því ekki neitað, að það er í eðli sínu »pólítískt«. En það má ganga að því vísu, að hin nána þekking, sem bankaráðið hlýtur að fá á bankanum, eftir þeim störfum, sem því eru ætluð, muni auka skilning á eðli og raunverulegum þörfum bankans, er tryggi það, að bankaráðið láti ágreininginn víkja fyrir hag bankans. Það leiðir af dýpri skilningi á bankanum, að reynt er að skapa frið um hann, en skilningurinn á þessu meginatriði hefir oft verið mjög líftill hjá þjóð vorri, svo jafnvel, að viðkvæmustu bankamál hafa verið dregin inn í hörðustu dagdeilurnar, til þess að vinna á þeim pólitíska sigra.

Hið mikla höfuð, sem stjórnarfrumvarpið vill setja á Landsbankann, verður honum ofvaxið. Og þó í byrjun sje gert ráð fyrir, að stöður þessar verði ólaun- aðar, þá má búast við, að svo verði ekki lengi. Það er í raun og veru einkenni- legt, að á tímum, þar sem óskirnar annars fara í þá átt að gera alt sem einfaldast og óbrotast, þá skuli vera gerður leikur að því að hlaða í kringum Landsbankann þessu óskiljanlega embættistildri, sem ekki er hægt að sýna fram á, að sje til neins nema illt eins. Enn ein hætta kemur nú fram í öllu þessu mikla, hóflausa em- bættistildri. Samkvæmt gildandi lögum hefir verið kosið bankaráð til hins lög- ákveðna tíma og skipaður formaður bankaráðsins. Nú á að láta þessi lög koma strax til framkvæmda, þannig að hinir þingkosnu menn frá fyrra ári skulu víkja og sömuleiðis hinn stjórnskipaði formaður bankaráðsins.

Enginn vafi leikur á, að ýmsir líta á þessa ráðstöfun sem hún sje gerð til þess að stjórnin geti náð tökum á bankanum. Við næstu stjórnarskifti mætti þá búast við, að enn yrði gerð breyting á lögunum, til þess að sá flokkur, sem þá færi með völdin, gæti náð yfirráðum yfir bankanum. Þá er Landsbankinn kominn inn í eldinn, pólitíska eldinn, þar sem hann er heitastur, og hætt er við, að eitthvað brynni í þeim eldi. Minni hl. telur því, að ef þessi breyting yrði samþykkt, þá væri hollast fyrir bankann, að hún kæmi ekki til framkvæmda fyr en tími núverandi bankaráðs væri útrunninn.

Það eru ýms óskrifuð lög í þjóðféluginu, sem allir hafa beygt sig fyrir. Ein af þeim lögum er þó einmitt að láta stjórnarskiftin ekki hafa áhrif á ýmsar embættaskipanir, sem fyrri stjórnir hafa gert, ef ekkert er að athuga við þá menn, sem í stöðurnar hafa verið skipaðir.

Minni hl. getur fallist á þá breytingu á frumv., að bankastjórnarnir verði látnir vera allir jafnrættbáir. Sömuleiðis getur minni hl. fallist á, að bankaráðsformaðurinn einn hafi daglegt eftirlit í bankanum, en að sjálfsögðu eigi allir bankaráðsmennirnir að eiga aðgang að því að skoða bankann, er þeir vilja.

Minni hl. mun flytja nauðsynlegar breytingartillögur við þriðju umræðu.

Að öðru leyti er minni hl. andvígur þeim höfuðbreytingum á lögunum frá 1927, sem hann hefir minst á hjer að framan, og leggur til, að þær verði feldar. Loks tekur minni hl. fram, að vegna timaleysis hefir hann ekki getað ritað ítarlegt nefndarálit um málið, og hefði þess þó verið mikil þörf, þar sem nú svo alvarlegt mál er að ræða.

Alþingi, 5. apríl 1928.

Sig. Eggerz.