

**Nd.** **91. Frumvarp til laga** [83. mál]

um breyting á lögum nr. 10 frá 29. marz 1961, um Seðlabanka Íslands.

(Lagt fyrir Alþingi á 84. löggjafarþingi, 1963.)

1. gr.

Í stað 2. til 4. málsgreinar 11. greinar laga nr. 10 frá 29. marz 1961, um Seðlabanka Íslands, komi eftirfarandi málsgreinar:

„Enn fremur skulu innlánsstofnanir þær, sem um ræðir í 10. grein, eiga fé á bundnum reikningi í Seðlabankanum svo sem fyrir er mælt í 3. til 5. málsgrein þessarar greinar. Megintilgangur innlánsbindingar er að afla fjár frá bankakerfinu í heild til að standa undir lánveitingum Seðlabankans innanlands, þar á meðal endurkaupum afurðavíxla.

Seðlabankinn getur ákveðið, að fyrrgreindar innlánsstofnanir skuli eiga á reikningi í Seðlabankanum upphæð, er nemi tilteknum hundraðshluta af innstæðufé viðkomandi stofnunar. Innstæðubindingin má hæst nema 25% af heildarinnstæðufé hjá hverri stofnun.

Einnig getur Seðlabankinn ákveðið, að tiltekinn hluti innlánsaukningar sé bundinn á reikningi hjá honum, enda fari heildarinnstæða, sem viðkomandi stofnun sé skylt að eiga í Seðlabankanum, ekki fram úr því hámarki, sem um ræðir í 3. málsgrein.

Seðlabankinn setur nánari reglur um framkvæmd innlánsbindingar samkvæmt 3. og 4. málsgr., en bindiskyldan skal vera sú sama fyrir allar stofnanir.“

## 2. gr.

Eftirfarandi viðbótarákvæði komi við 2. málsgrein 15. gr. sömu laga:

„Seðlabankanum er heimilt að stofna til skuldbindinga innanlands með útgáfu verðbréfa með ákvæði þess efnis, að höfuðstóll og/eða vextir sé bundið gengi erlends gjaldeyris. Skulu slík verðbréf og vextir af þeim undanþegin framtalsskyldu og skattlagningu á sama hátt og sparifé, sbr. 21. gr. laga nr. 70 1962.“

## 3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í frumvarpi þessu felast tillögur um tvær mikilvægar breytingar á gildandi lögum um Seðlabanka Íslands. Annars vegar er það, að heimild bankans til innlánsbindingar verði rýmkuð fyrst og fremst í þeim tilgangi, að Seðlabankinn geti aukið endurkaup afurðavíxla og þannig beint meira af sparifé þjóðarinnar til rekstrarlána í þágu undirstöðuatvinnuveganna. Hins vegar eru í frumvarpinu ákvæði um heimild til Seðlabankans að gefa út verðbréf eða aðrar skuldbindingar, er séu bundnar gengi erlends gjaldeyris, en ætlunin er sú, að Seðlabankinn gefi út nýja flokka verðbréfa, er hafi þann tilgang að örva sparifjármýndun í landinu og auka traust á gjaldmiðlinum. Verður hér á eftir gerð grein fyrir hvoru þessara atriða fyrir sig.

### Um aukin endurkaup afurðavíxla og innlánsbindingu.

Endurkaup afurðavíxla af hálfu Seðlabankans hafa síðustu tvo áratugina orðið mikilvægur þáttur í útlánum bankakerfisins. Þessi lán urðu upphaflega til af þeirri nauðsyn, að meginatvinnuvegum þjóðarinnar, einkum útflutningsframleiðslunni, yrði séð fyrir viðunandi rekstrarlánnum, þrátt fyrir almennan lánsfjárskort. Viðskiptabankar hafa ekki ætíð megnað að sjá fyrir þessum þörfum, svo að vel væri, enda nýtur t. d. sjávarútvegurinn svo að segja eingöngu rekstrarlánaþyrirgreiðslu í tveimur hönkum, Landsbankanum og Útvegsbankanum, en hlutdeild þessara banka í heildarsparifé þjóðarinnar hefur farið minnkandi með tilkomu nýrra lánsstofnana. Þeir erfiðleikar, sem sjávarútvegurinn hefur löngum átt við að búa eftir síðustu styrjöld, hafa að sjálfsögðu átt meginþátt í því, að nauðsynlegt hefur reynt að gera sérstakar ráðstafanir til þess að tryggja honum fjármagn. Auk afurðavíxla sjávarútvegsins hefur Seðlabankinn um langt skeið einnig endurkeypt afurðavíxla landbúnaðar, en vaxandi framleiðsla samfara ört hækkandi verðlagi hefur aukið eftirspurn eftir lánnum út á birgðir landbúnaðarafurða. Segja má, að núverandi endurkaupakerfi hafi verið komið í fast form á árinu 1954, en á næstu árum þar á eftir jukust endurkaupin hröðum skrefum og voru vaxandi þáttur í útlánaaukningu bankakerfisins.

Þótt endurkaupin væru þannig skiljanleg ráðstöfun til þess að tryggja rekstur meginatvinnuvega þjóðarinnar, hafði hin mikla aukning þeirra engu að síður mjög alvarlegar afleiðingar fyrir jafnvægi þjóðarþúskaparins. Þess var ekki gætt, þegar endurkaupafyrirkomulagið var upp tekið og síðan útfært stig af stigi, að Seðlabankinn hafði í raun og veru ekkert fjármagn, sem hann gat með eðlilegum hætti fest í lánnum af þessu tagi. Endurkaupin urðu því til þess, að fé streymdi út úr Seðlabankanum, en afleiðingar þess komu svo á hinn bóginn einkum fram í rýrnandi gjaldeyrisstöðu. Það er því óhætt að segja, að á árunum 1954—1959 hafi aukning endurkaupanna verið mikilvæg orsök jafnvægisleysis í þjóðarþúskapnum, enda liggur nærri, að endurkaupin hafi þrefaldast á þessu tímabili.

Það var eitt af meginatriðum þeirra peningalegu ráðstafana, sem gerðar voru í sambandi við efnahagsaðgerðirnar í febrúar 1960, að aukning endurkaupa yrði stöðvuð og þar með sú skuldaförnun bankakerfisins við Seðlabankann, sem henni hafði fylgt. Þetta var framkvæmt þannig, að ákveðið var, að endurkaup sjávarafurðavíxla skyldu

óbreytt út á hverja framleiðslueiningu, þrátt fyrir þá hækkun verðs í krónum, sem gengisbreytingunni fylgdi. Varðandi endurkaup landbúnaðarafurða var hins vegar sú leið farin að binda upphæð endurkaupanna við þá hámarksupphæð, sem þau komust í á árinu 1959. Þessar mismunandi reglur fyrir sjávarafurðir og landbúnað voru eðlilegar miðað við aðstæður í hvorum atvinnuveginum fyrir sig.

Jafnframt þessu var í febrúar 1960 ákveðið að nota heimild Seðlabankans til þess að binda hluta af innstæðuaukningu banka, sparisjóða og innlánsdeilda. Vegna hinnar miku sparifjáruaukningar, einkum á árunum 1961 og 1962, hafa hinar bundnu innstæður í Seðlabankanum vaxið hröðum skrefum, og námu þær í lok september síðastliðins 741 millj. kr. Þetta tvennt, annars vegar takmörkun útlánaaukningar Seðlabankans vegna endurkaupa og hins vegar innstæðubindingin, varð svo til þess, að Seðlabankinn gat aukið gjaldeyriseign sína stórlega og byggt upp þann gjaldeyrisforða, sem nú er fyrir hendi. Það má segja, að nú láti nærri, að innstæðubindingin nægi til þess að standa undir þeim útlánnum Seðlabankans, sem í endurkaupunum felast. Annað ráðstöfunarfé Seðlabankans, en það er einkum seðlaveltan og eigið fé bankans, er þá til ráðstöfunar til að standa undir gjaldeyrisforðanum. Hefur því Seðlabankinn aftur getað fullnægt því meginhlutverki sínu að sjá þjóðarbúinu fyrir nauðsynlegum varasjóði í erlendum gjaldeyri, er sé undirstaða frjálsra viðskipta og trausts og öryggis þjóðarbúsins út á við.

Þróunin undanfarið ár hefur orðið þess valdandi, að nauðsynlegt hefur reynzt að taka til endurskoðunar þá stefnu, sem fylgt hefur verið í endurkaupamálum síðan 1960. Vaxandi rekstrarkostnaður hefur á ný aukið rekstrarfjárbörf sjávarútvegsins, en innlendir verðhækkanir ásamt vaxandi birgðum undanfarin ár hafa orðið þess valdandi, að afnumið hefur verið hámark á endurkaupum víxla með veði í landbúnaðarafurðum, svo að þau lán munu hækka á þessu hausti um um það bil hundrað millj. kr. Gildir þá nú sama regla um lán út á birgðir landbúnaðarafurða og sjávarafurða, að lánin nema 55% af skilaverði afurða. Það eru því fyrirsjáanlegar mjög miklar hækkanir í endurkaupum afurðavíxla á næstunni að óbreyttum reglum, en þar að auki er vaxandi þörf fyrir aukið rekstrarfé til útflutningsframleiðslunnar vegna aukins rekstrarkostnaðar, sem margir telja æskilegt að Seðlabankinn leysi úr. Jafnframt eru möguleikar Seðlabankans til þess að taka á sig frekari aukningu endurkaupa mjög takmarkaðir, þar sem nú liggur nærri, að náð sé í innlánsbindingu því hámarki, sem Seðlabankalögin nú leyfa, en það er 15% af sparifjárinnstæðum og 20% af innstæðum, sem ávísa má á með tékka. Sú leið að auka endurkaup afurðavíxla án þess að afla fjár á móti með aukinni innlánsbindingu eða á annan hátt, mundi leiða beint til rýrnunar gjaldeyrisforðans eða innlendirar peningabenslu. Þessa leið vill ríkisstjórnin ekki fara, heldur vill hún leita lausnar á þessum vandamálum, er tryggi undirstöðuatvinnuvegunum eðlilegt rekstrarfé án þess að það þurfi að leiða til þenslu og rýrnunar gjaldeyrisforðans. Um tvær leiðir virðist vera að ræða, ef þessum markmiðum á að verða náð.

Fyrri leiðin er sú, að haldið sé áfram í aðalatriðum þeim takmörkunum endurkaupa af hálfu Seðlabankans, sem í gildi hafa verið undanfarin ár. Jafnframt verði um það séð með samningum við viðskiptabanka, að þeir hagi útlánastarfsemi sinni þannig, að tryggt sé, að undirstöðuatvinnuvegirnir fái eðlilegt rekstrarfé til starfsemi sinnar. Þegar hliðsjón er höfð af undanfarinni reynslu og ástandi því, sem nú ríkir í peningamálum, er mjög vafasamt, að viðskiptabankarnir einir geti leyst þau vandamál, sem nú eru framundan í þessum efnunum. Ástæðan er sú, sem fyrr var nefnd, að sjávarútvegurinn hefur öll bankaviðskipti sín við tvo banka, Landsbankann og Útvegsbankann, en þessir bankar hafa ekki bolmagn til þess að sjá honum fyrir nægilegu rekstrarfé, ef þeir eiga jafnframt að geta staðizt samkeppni við aðra banka og sparisjóði um innstæðufé og almenn viðskipti. Hins vegar mundi það verða miklum erfiðleikum bundið að fá aðra banka til þess að hefja verulega útlánastarfsemi til sjávarútvegsins. Svipuðu máli gegnir um lán

til landbúnaðar. Þau eru á tiltölulega fáum höndum, en það veldur erfiðleikum, ef mikil aukning á sér stað í rekstrarfjárbörf. Niðurstaðan er því sú, að mjög erfitt mundi reynast að leysa á viðunandi hátt rekstrarfjárbörf undirstöðuáttvinnuveganna með auknum rekstrarlánnum frá viðskiptabönkunum.

Hin leiðin er fólgin í því, að Seðlabankinn taki að sér það hlutverk að sjá undirstöðuáttvinnuvegunum fyrir verulegum hluta þess rekstrarfjár, sem þeir þurfa á að halda, en um leið fái Seðlabankinn aðstöðu til þess að afla fjár til þessarar starfsemi með aukinni innlánsbindingu. Þetta þýðir með öðrum orðum, að það yrði meginhlutverk innlánsbindingarinnar að afla fjár frá bankakerfinu í heild í því skyni að veita því aftur út til þeirra atvinnuvega, sem þurfa mest á því að halda. Seðlabankinn tæki þannig að sér að miðla hluta af sparnaði þjóðarþúsins til ákveðinna forgangsparfa, án þess að þetta rekist á önnur meginhlutverk hans, svo sem að varðveita gjaldeyrisforða þjóðarinnar.

Ríkisstjórnin er þeirrar skoðunar, að þessa síðari leið beri að fara, en í fyrstu grein þessa frumvarps felast þær breytingar, sem nauðsynlegt er að gera á 11. gr. laga nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands, ef þessi stefnubreyting á að ná fram að ganga.

Í greininni felast tvær efnisbreytingar á gildandi ákvæðum Seðlabankalaganna. Í fyrsta lagi er ákveðið, að það sé meginþilgangur innlánsbindingar að standa undir innlendum lánveitingum Seðlabankans, þ. á m. endurkaupum afurðavíxla. Eins og nú standa sakir, mundi í þessu felast fyrst og fremst, að innlánsbindingin yrði notuð til að standa undir mikilli og vaxandi þörf fyrir endurkaup afurðavíxla af hálfu Seðlabankans. Er ætlunin, að sá háttur verði á hafður, að endurkaupin fari um hendur sérstakrar deildar í bankanum, er fengi hinar bundnu innstæður sem starfsfé. Þar sem deildin yrði hins vegar ekki bókhaldslega sjálfstæð, er ekki þörf ákvæða um hana í lögum. Hin meginbreytingin, sem í greininni felst, er að heimild Seðlabankans til innstæðubindingar hækki úr 15—20%, er nú gilda, í 25% af heildarinnstæðum innlánsstofnana. Með þessu ákvæði mundi Seðlabankanum verða kleift að auka innlánsbindinguna allverulega, en það mundi skapa tækifæri til þess að auka endurkaup afurðavíxla sjávarútvegsins og landbúnaðarins og jafnvel að auka hlutverk endurkaupanna með því að taka smám saman upp endurkaup afurðavíxla iðnaðarins, t. d. útflutningsiðnaðar og þess iðnaðar, sem engrar tollverndar nýtur.

Ríkisstjórnin er þeirrar skoðunar, að í þessum hluta frumvarpsins felist mikilvæg skipulagsbreyting, er geti orðið til þess, að bankakerfið í heild geti þjónað betur en verið hefur því mikilvæga hlutverki að sjá undirstöðuáttvinnuvegum þjóðarinnar fyrir nauðsynlegu rekstrarfé.

#### Um útgáfu verðbréfa með gengisákvæði.

Í 2. grein frumvarpsins er tillaga um viðbótarákvæði við 2. málsgrein 15. greinar laga nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands. Í þessu viðbótarákvæði felst heimild til Seðlabankans um að gefa út verðbréf hér innanlands með ákvæði þess efnis, að höfuðstóll og vextir sé bundið gengi erlends gjaldeyris. Tilgangurinn er sá, að Seðlabankanum verði gert kleift að gefa út nú á næstunni og selja verðbréf með gengisákvæði, er hafi þann tvíþætta tilgang að auka sparnað og auka traust manna á gjaldmiðlinum.

Hin þráláta verðbólguþróun hér á landi undanfarna tvo áratugi, ásamt endurteknum gengisbreytingum, sem af þessu hefur leitt, hefur aukið mjög vantrú manna á framtíðarverðgildi peninganna. Á móti þessu hefur það vegið undanfarin ár, að vextir af sparifé hafi verið háir, en auk þess skattfrjálsir. Örar launa- og verðhækkunarir, eins og átt hafa sér stað að undanförmu, skapa hins vegar ótta við nýja gengisbreytingu og þá spákaupmennsku, sem því fylgir. Með því að gefa mönnum kost á því að kaupa verðbréf með gengisákvæði, er sparifjäreigendum opnaður möguleiki til að vernda hag sinn gegn hugsanlegri gengisbreytingu. Er það honum

miklu hagkvæmara en að leggja sparifé sitt í litt hugsuð kaup á vörum eða fasteignum, eins og oft vill verða. Hins vegar er eðlilegt, að vaxtakjör og endurgreiðslutími þeirra verði ákveðinn þannig, að ekki leiti óeðlilega mikill hluti sparnaðar þjóðarinnar í þennan farveg.

Nú er það jafnframt meginstefna ríkisstjórnarinnar og Seðlabankans, að komast hjá nýrri gengisbreytingu, en útgáfa verðbréfa með gengisákvæði er um leið tækifæri til þess fyrir Seðlabankann að lýsa yfir trausti sínu á núverandi gengisskráningu með því að taka á sig skuldbindingar með gengisákvæði. Verði frumvarp þetta að lögum, er það ætlun Seðlabankans að hefja útgáfu gengisbréfa, eins fljótt og aðstæður leyfa.

Í 2. grein frumvarpsins er enn fremur kveðið svo á, að eigendur verðbréfa, sem Seðlabankinn gefur út samkvæmt ákvæði þessarar greinar, skuli njóta sömu réttinda og sparifjäreigendur, að því er varðar skattlagningu bæði til ríkis og sveitarfélaga. Það er að sjálfsögðu bæði nauðsynlegt og réttlátt, að farið verði með það sparifé, sem menn leggja fram í þessu formi, á sama hátt og annað sparifé, að því er skattlagningu við kemur.