

Nd.

365. Frumvarp til laga

um þátttöku Íslands í stofnun gjaldeyrissjóðs og alþjóðabanka samkvæmt tillögum Bretton Woods fundarins og um lántöku í því skyni.

Frá fjárhagsnefnd.

1. gr.

Ríkisstjórn Íslands er heimilt fyrir hönd hins isl. lýðveldis að gerast aðili að stofnun gjaldeyrissjóðs og alþjóðabanka, samkvæmt tillögum, sem samþykktar voru í júlí 1944 á fundi hinna sameinuðu þjóða og þeirra þjóða, sem með þeim vinna (United and Associated Nations) í Bretton Woods í Bandaríkjunum.

2. gr.

Ráðherra sá, sem hefur á hendi yfirstjórn bankamála landsins, skipar einn mann og annan til vara til 5 ára til að taka sæti í fulltrúaráði gjaldeyrissjóðsins og sómuleiðis einn mann og varamann til sama tíma í bankaráð alþjóðabankans.

Þóknun fyrir störf þeirra skal ákveðin af ráðherra.

3. gr.

Til þess að standa straum af framlögum ríkisins til gjaldeyrissjóðsins og alþjóðabankans heimilast ríkisstjórninni að taka innanríkislán, er jafngildi allt að tveim milljónum dollara.

4. gr.

Óheimilt er hönkum landsins, sparissjóðum, bæjar- og sveitarfélögum og opinberum stofnunum að taka lán erlendis, nema með samþykki ráðherra þess, er fer með bankamál, sbr. þó 1. gr. laga nr. 10/1928, um Landsbanka Íslands.

5. gr.

Skylt er öllum þeim, sem skulda fé í erlendum gjaldeyri, að gefa Hagstofu Íslands skýrslu um skuldir sínar ársfjórðungslega í því formi, er hún fyrirskipar.

6. gr.

Með lögum þessum eru felld úr gildi lög nr. 50 frá 27. júní 1941, um gjaldeyrisvarasjóð og eftirlit með erlendum lántökum.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frv. er flutt samkvæmt beiðni fjármálaráðherra, og hafa nefndarmenn óbundin atkvæði. Þátttaka í stofnun gjaldeyrissjóðs og alþjóðabanka hefur verið samþykkt á þingi Bandaríkjanna og verður fyrirsjáanlega samþykkt í enska Parliamentinu nú þessa dagana. Skýrsla nefndar þeirrar, sem sat fundinn í Bretton Woods, er prentuð hér með sem fylgiskjal, en vélrituðum útdrætti úr samþykktum fundarins um gjaldeyrissjóðinn og alþjóðabankann hefur áður verið útdelt meðal þingmanna. Af þeim 2 milljónum dollara, sem ríkisstjórnin þarf að hafa heimild til að taka að láni, þarf ekki að greiða í gulli eða dollurum nema sem svarar ísl. kr. 1 756 350.00 og á ríkissjóður ekki að þurfa að greiða vexti af hærri upphæð vegna þátttökunnar. Kr. 6 049 650.00 þurfa að vera handbærar í íslenskum bönkum, en sem svarar 800 000.00 dollurum til alþjóðabankans er eingöngu ríkisábyrgð á skuldbindingum bankans. 4. og 5. gr. eru teknar orðrétt upp úr lögum nr. 50 1941, sem felld eru úr gildi að öðru leyti.

Fylgiskjal.

Skýrsla um fjármálafundinn í Bretton Woods New Hampshire, U. S. A.

Stjórn Bandaríkjanna stofnaði til fundarins og bauð til hans fulltrúum frá ríkisstjórnnum allra Sameinaðra þjóða og þeirra þjóða, sem með þeim vinna (United and Associated Nations). Fundinn sóttu sendinefndir frá 44 þjóðum, og voru sumar þeirra allfjöldmennar. Við sendum hér með lista yfir þá, sem fundinn sóttu. Fundurinn hófst á tilsettum tíma, 1. júlí s. l., og stóð til 22. s. m.

Fyrir fundinn voru lögð tvö frumvörp, annað um samþykktir fyrir Gjaldreyrisjóð og hitt um samþykktir fyrir Alþjóðabanka. Voru tillögur þær rækilega undirbúnar, og er forsaga málsins þessi:

Snemma á árinu 1943 birti Bandaríkjastjórn tillögur um Gjaldreyrisjóð, sem kenndar eru við Harry D. White, aðalhöfund þeirra. Um líkt leyti birti Bretastjórn tillögur um Gjaldreyrisjöfnunarsjóð, sem kenndar eru við Lord Keynes. Þá gerðu og Canadastjórn og franskir fjármálamenn tillögur um gjaldreyrismál eftir stríð. Síðan voru haldnir nokkrir fundir um málið fyrir forgöngu Bandaríkjastjórnar, og mættu á þeim fundum fulltrúar margra ríkisstjórna og sérfræðingar, sem boðin hafði verið þátttaka í undirbúningi málsins. Lauk þeim samningum með því, að samkomulag varð um þær tillögur, sem lagðar voru fyrir fundinn í Bretton Woods.

Fundarstörfum í Bretton Woods var þannig hagað, að fyrst var skipt í þrjár nefndir, og skyldi sú fyrsta fjalla um Gjaldreyrisjóðinn, önnur um Alþjóðabankann og hin þriðja um önnur mál, sem fram kynnu að vera borin. Var þeim svo aftur skipt upp í undirnefndir, og enn voru jafnan settar sérstakar nefndir, þegar jafna þurfti ágreining. Fundarstörfin fóru að mestu fram í nefndunum, og tókst yfirleitt vel að jafna ágreining, svo að sjaldan kom til nafnakalls á hinum sameinuðu fundum. Hinum upphaflegu frumvörpum var að vísu breytt allmjög að ytra útliti, en um aðalefni og tilgang voru hinar upphaflegu tillögur samþykktar af öllum fulltrúum að lokum, og er vart ástæða til að tilgreina hina fáu fyrirvara, sem fram komu í fundarlok. Var það brýnt fyrir fulltrúum í fundarbyrjun, að ef úr alþjóðasamstarfi um fjármál ætti að verða, þá þyrftu þeir að taka á málunum sem samstarfsmenn,

en ekki sem keppinautar, og gekk það eftir. Á fundinum var ríkjandi eindreginu áhugi fyrir því að ná góðum árangri um svo mikilvæg viðfangsefni.

Enginn fulltrúanna á fundinum hafði umboð til að binda þing eða stjórn síns lands, enda var ekki til þess ætlað. Fundurinn var ráðgefandi, og verða nú samþykktir hans lagðar fyrir þing og ríkisstjórnir viðkomandi landa til samþykkis eða synjunar. Er til þess ætlað, að svör viðvikjandi þátttöku verði komin til Bandaríkjastjórnar fyrir árslok 1945. Var það á flestum fulltrúum að heyra, að þeir byggjast við, að þeirra þjóðir myndu samþykkja þátttöku í Gjaldeyrissjóði og Alþjóðabanka, ef hinar stærstu þjóðir rynnu á vaðið, en án þeirra verður tilganginum ekki náð. Verður nokkur bið á því, að Bandaríkin taki sína ákvörðun, því að málið verður ekki lagt fyrir þingið fyrr en að afstöðnum forseta- og þingkosningum í nóvember.

Grundvallartilgangur Gjaldeyrissjóðsins og Alþjóðabankans er að efla alþjóðaviðskipti, stuðla að aukinni framleiðslu og koma í veg fyrir atvinnuleysi eftir stríð og beita til þess þeim aðferðum, sem alþjóðasamvinna í fjármálum hefur yfir að ráða. Það er nú svo komið, að engir kjósa að endurreisa það ástand, sem var í alþjóðaviðskiptum fyrir stríð, og fæstir treysta því, að betri tímar séu framundan, nema gripið sé til nýrra ráða.

Í lok fyrra stríðsins reyndu flestar þjóðir að hækka gjaldeyri sinn og koma á gullinnlausn, en afleiðingin var erfið afkoma, sem síðan var reynt að bjarga með nýjum gengistrey stingum, verndartollum, innflutnings- og gjaldeyrishöftum og vöruskiptasamningum, þar til skollin var á almenn einangrun með tilheyrandi atvinnuleysi og almennum skorti. Það var ríkjandi viðskiptaófriður, sem átti sinn þátt í, að stríðið skall á. Það voru haldnir margir alþjóðafundir með litlum árangri. Engin alþjóðastofnun var til, sem hafði yfir verulegu fjármagni að ráða og gæti verið leiðbeinandi og ráðgefandi um nýja viðskiptastefnu.

Í lok þess stríðs, sem nú stendur yfir, verða margar þjóðir aðframkomnar og ófærar til að taka þátt í alþjóðaviðskiptum, nema eitthvað sé að gert til að koma þeim á legg. Það treysta fáir lengur á hinar eldri aðferðir einangrunarstefnunnar til að skapa nýja velgengni. Gullfóturinn í sinni gömlu mynd verður óvígð endurreistur og þá ekki fyrr en seint og síðar meir, svo að ekki er þaðan að vænta neinnar festu í alþjóðaviðskiptum. Og þá yrði einangrun atvinnulífsins eina úrræði margra þjóða, sem ekki ættu annars kost, ef ekkert er að gert til að koma á alþjóðasamstarfi í fjármálum til eflingar framleiðslu og atvinnu. Þær tillögur, sem fyrir fundinum lágu og afgreiddar voru sem samþykktir um stofnun Gjaldeyrissjóðs og Alþjóðabanka, miða að því að skapa nýja stefnu í alþjóðaviðskiptum og gera þeim þjóðum, sem taka þátt í þessu samstarfi, mögulegt að hverfa frá einangrunarstefnunni og frá þeim höftum og ráðstöfunum, sem skaðlegar eru fyrir atvinnu, framleiðslu og alþjóðaviðskipti. Hinar sameinuðu þjóðir og samstarfsþjóðir þeirra hafa nú í ófriðnum vanizt samstarfi í hernaðartilgangi og vilja nú, þegar vopnahlé nálgast, gera ráðstafanir til, að samstarfið geti haldizt, í þeim tilgangi að skapa almenna velmegun og hagsæld á friðartímum. Það heyrir nú oft, að ekki megi það spyrjast, að nægileg atvinna og hámarksframleiðsla sé aðeins framkvæmanleg, þegar heimurinn logar í ófriði. Það skipulag hlýtur að vera hugsanlegt og framkvæmanlegt í alþjóðaviðskiptum og fjármálum, sem tryggir þeim þjóðum, sem haga málum sínum skynsamlega heima fyrir, nægileg viðskipti við aðrar þjóðir til að skapa góða afkomu, ef ekki vantar samhug og samstarfsvilja. Það má gera ráð fyrir, að höfuðviðfangsefni allra þjóða verði að tryggja atvinnumöguleika, framleiðslu og neyflu þegnanna, en þá má ekki vanta það alþjóðasamstarf og stofnanir, sem geri það mögulegt að ná því marki. Það eru fáar þjóðir, ef nokkur, sjálfum sér nógar í atvinnu- og viðskiptamálum. Þetta var sjónarmið fundarins í Bretton Woods, enda brýndi forseti Bandaríkjanna fyrir fundarmönnum í boðskap sínum, að viðfangsefni fundarins varðaði velferð hvers einasta manns og konu á komandi friðartímum.

Á fundinum varð lítið vart nokkurrar andstöðu við þessi sjónarmið að öðru leyti en því, að einstaka fundarmaður lét í ljós nokkra vantrú á, að fullum árangri yrði náð. Út í frá, í greinum blaða og tímarita, bar þó nokkuð á fjandskap við stofnun sjóðsins og bankans, og virtust þær raddir mest eiga rót sína að rekja til einkabanka, sem ekki kæra sig um, að ríkið fari inn á þeirra starfssvið, og til stjórnámálanna, sem eru í andstöðu við núverandi Bandaríkjastjórn, enda stóðu kosningar fyrir dyrum. Ekkert bergmál fengu þær raddir á fundinum. Var það einróma álit, að einstaklingsfyrirtæki gætu ekki ein út af fyrir sig tryggt hjarta framtíð án aðstoðar og forystu ríkisstjórna og alþjóðastofnana.

Það vantaði ekki í blöðum hrakspár um árangur fundarins, enda sýndi það sig, að ýmis atriði voru ágreiningsmál. Þó náðist samkomulag eða málamiðlun í svo að kalla öllum greinum. Afgreitt var, eins og áður er sagt, með öllum greiddum atkvæðum frumvarp um samþykktir fyrir Gjaldeyrissjóð og Alþjóðabanka.

Gjaldeyrissjóðnum er ætlað að vinna að því að efla millirikjaviðskipti og tryggja gjaldaura hinna einstöku þjóða og þá jafnframt atvinnulíf og launakjör. Er ætlað til að ná því marki með því að kaupa gjaldeyri, sem lítil eftirspurn er eftir, í þeim tilgangi að koma á viðskiptum og forðast gengislækkunir í samkeppnis-skyni.

Alþjóðabankanum er ætlað að veita lán og ábyrgðir til lengri tíma til endur-reisnar og uppbyggingar atvinnulífsins og koma í veg fyrir, að einstakar þjóðir þurfi að sæta okurkjörum á alþjóðapeningamarkaði.

Að öðru leyti vísast til meðfylgjandi útdráttis úr samþykktum sjóðsins og bankans. Einnig sendum við hér með samþykktir fundarins á ensku, og erum við reiðubúnir að gefa nánari skýringar á starfsreglum þessara alþjóðastofnana, ef hæstv. ríkisstjórn eða þingnefndir óska.

Þó eru nokkur atriði, sem öll voru ágreiningsatriði á fundinum, sem við viljum geta nánar.

Hvorki sjóðnum né bankanum er ætlað að veita styrki eða gjafir, heldur er þeim ætlað að ná tilgangi sínum með því að veita lán og ábyrgðir eða með því að kaupa gjaldeyri þeirra þjóða, sem eiga erfitt um greiðslur um stundarsakir. Til þess að annast þessi viðfangsefni, er sjóðnum áætlaðir 8,8 milljarðar dollara stofnfé og bankanum 9,1 milljarðar. Er gert ráð fyrir, að stofnfé sjóðsins og bankans hvors um sig megi hækka upp í 10 milljarða dollara, þegar fleiri þjóðir bætast við, að stríðinu loknu. Auk þess geta einstakar þjóðir lánað sjóðnum og bankanum auknið starfsfé, ef þær telja sér eða alþjóðaviðskiptum hag að því. Er hér um stórfellt fjármagn að ræða, og olli það ekki ágreiningi. En hitt tók langan tíma og mikla samninga, að jafna fjárframlögunum niður á hinar einstöku þjóðir.

Um framlög til sjóðsins er það að segja, að þar vildu flestar þjóðir hafa sem hæsta þátttökuhluti (quota), og var það bæði vegna þeirra réttinda til gjaldeyris-kaupa, sem það veitir, og einnig vegna atkvæðisréttar við stjórnarkosningar. Var fyrst reynt að koma sér saman um meginreglur, sem hægt væri að jafna framlög-um niður eftir. Höfðu Bandaríkjafulltrúar stungið upp á því, að lögð væru fram

- a. 2% af þjóðartekjunum 1939;
- b. 5% af gullforða og gullgildri gjaldeyriseign 1. jan. 1944;
- c. 10% af meðalinnflutningi árána 1934—38, að báðum árum meðtöldum;
- d. 19% af mesta mismun á útflutningi árána 1934—38.

Það kom þegar í ljós, að miklir erfiðleikar væru á því að beita einni megin-reglu, bæði vegna mismunandi aðstöðu einstakra þjóða fyrir stríð og eins væntan-lega í stríðslok. Var nú gengið til samninga við hverja einstaka þjóð, og þó höfð hliðsjón af framangreindum reglum. Náðist að lokum samkomulag við fulltrúa flestra þjóða, en þeir fulltrúar, sem gert höfðu ágreining, tóku hann aftur í fundar-lök. Eru þátttökuhlutirnir, eins og aðrar samþykktir, án skuldbindingar, en þó er til þess ætlað, að engin þjóð, sem samþykkir þátttöku, fái lækkun á sínu tillagi.

Við Íslendingar töldum okkur rétt að reyna að semja um sem lægstan þátttökuhlut. Við erum nú ein þeirra fáu þjóða, sem ekki þurfa lántöku erlendis og eru frekar aflögufærar. Allar hinar stærri „credit“-þjóðir töldu ekki eftir sér hátt framlag. En það er hvort tveggja, að við munum þurfa allra okkar muna með og eins mundi lítið hafa munað um okkar framlag samanborið við stofnféð allt, þótt það hefði verið áætlað eftir okkar ýtrustu getu. Ef miðað hefði verið við framangreindar reglur, hefði okkar þátttökuframlag til sjóðsins numið ca. 3,5 milljónum dollara. En niðurstaðan varð sú, að áætla Íslendingum 1 milljón dollara, og var þá tekið tillit til þess, að okkar núverandi gjaldeyrisforði getur ekki talizt réttmætur grundvöllur til að byggja framlagið á. Þar fyrir gæti síðar fengizt hækkun á þátttökuframlaginu, ef það teldist æskilegt.

Um hlutafé bankans var ætlazt til, að það yrði áþekkt frá hverri þjóð og framlagið til sjóðsins. Í því efni leituðust ýmsir við að fá lækkun, þar sem hlutafjárframlagið hefur engin áhrif á lántökuréttinn. Þótti okkur ekki fært að gera slíka kröfu, þar sem okkar framlag til sjóðsins hafði verið áætlað mjög hóflega. Við sendum hér með skrár um þátttökuhluti einstakra þjóða í sjóðnum og hlutafé þeirra í bankanum.

Eins og sést á samþykktum sjóðsins og bankans, ber að greiða tiltekinn hluta af framlögunum í gulli eða gullgildum gjaldeyri, en þar mun nú eingöngu vera um Bandaríkjadollara að ræða. Til sjóðsins mundi okkur bera að greiða 250 000 dollara (ísl. kr. 1 626 250.00) í gulli eða gullgildum gjaldeyri, en 750 000 dollara virði í eigin gjaldeyri (ísl. kr. 4 878 750.00), með innborgun á reikning sjóðsins við ríkisbankann. Til bankans ber okkur að greiða 20 000 dollara (ísl. kr. 130 100.00) í gullgildum gjaldeyri, en 180 000 dollara virði í eigin gjaldeyri (ísl. kr. 1 170 900.00) á næsta hálfu öðru ári frá stofnun bankans. Eftirstöðvarnar, 800 000 dollara (ísl. kr. 5 204 000.00) má bankinn innheimta eftir nánari reglum, ef hann nauðsynlega þarf á auknu rekstrarfé að halda.

Með þessu er þó ekki ákveðið, að gullfóturinn verði endurreistur eins og hann áður tíðkaðist. Til þess að hann væri í gildi, þyrftu þjóðirnar að taka aftur upp gullinnlausn, en um það er ekki að ræða. Til þess er ætlazt, að gullið haldi áfram að vera gjaldmiðill milli einstakra þjóða og milli sjóðsins og bankans og þeirra þjóða, sem þar eru félagar. Gildi hinna einstöku gjaldaura skal einnig miðast við gull, en ekki tekin upp ný alþjóðamynt, eins og áður hafði verið stungið upp á. Tengslin milli gulls og gjaldaura eru því ekki slitin, en afnumin er sú harðstjórn, sem gullið áður hafði, enda er það höfuðtilgangur þessara alþjóðastofnana að koma á viðskiptum og hindra gengisbreytingar, þótt bæði skorti vörur og gull til greiðslna um stundarsakir. Um notkun gullsins hafði verið húizt við miklum átökum á fundinum, en svo varð þó ekki, enda eru Bandaríkin gullauðugust allra þjóða og bæði Rússland og brezka heimsveldið mestu gullframleiðslulönd heimsins. Kallaði Lord Keynes þetta skipulag „þingbundna konungsstjórn gullsins“.

Þá skal einnig á það bent, að þær reglur, sem settar eru um gengisskráningu og gjaldeyrishöft, eru teygjanlegar og miðaðar við það að koma í veg fyrir, að gengisskráningu sé heitt til óheilbrigðrar samkeppni og að höftum sé haldið til langframa til tjóns fyrir alþjóðaviðskipti, framleiðslu og atvinnu. Um gengisbreytingar og höft er skylt að hafa samráð við stjórn Gjaldeyrissjóðsins. Hver þjóð hefur þar fyrir óskorað úrslitavald til að ráða stefnu sinni í þessum efnum, þó að ágreiningur geti leitt til þess, að einstakar þjóðir gangi úr þessum alþjóðafélagsskap.

Fulltrúar Bandaríkjanna og Englands töldu, að nokkur átök myndu verða um það í Congressinum og Parlamentinu, hvort stofnað skyldi til þessarar alþjóðasamvinnu í fjármálum og viðskiptamálum, en fulltrúar hinna minni þjóða töldu öruggt, að þeirra þjóðir myndu taka þátt í framkvæmdum samþykktanna, ef til kæmi. Við gerum fyrir okkar leyti sömu tillögu. Þótt við mäske ekki verðum fjárþurfa á næstunni, þá getur þátttaka í sjóðnum og bankanum greitt fyrir útflutningi til landa, sem annars væru útilokuð frá viðskiptum við okkur. Það er og trygg-

ing fyrir framtíðina að vera í slíkum alþjóðafélagsskap, og væri máské of seint að afla hennar, þegar á henni þarf að halda. Með þátttöku í þessu samstarfi eigum við kost á að fylgjast með alþjóðamálum, sem okkur varðar og ráðgast við áhrifamenn um viðskipta- og fjármál. Tilkostnaðurinn er ekki mikill. Framlög okkar eru eign en ekki gjafafé, og að óreyndu ástæðulaust að ætla, að sjóðnum og bankanum verði svo gálauslega stjórnað, að framlög skerðist verulega.

Við Íslendingar erum máské sú þjóð, sem sízt getur einangrað sig frá öðrum þjóðum í viðskiptum og fjármálum, og er a. m. k. nauðsyn að gefa fyrir því glöggar ástæður og skýr rök, ef við synjum um þátttöku.

Enda þótt gera megi ráð fyrir, að frekari aðgerðir í sambandi við samþykktir fundarins bíði þar til þing Bandaríkjanna og Breta hafa tekið afstöðu til þeirra, teljum við rétt, að lagt verði til við Alþingi það, sem nú situr, að það veiti ríkisstjórninni heimild til að ákveða, hvenær sem tími þykir til kominn, að Ísland verði þátttakandi í þessum tveim stofnunum.

Reykjavík, 29. sept. 1944.

Magnús Sigurðsson, Ásg. Ásgeirsson. Svanbjörn Frímannsson.
form.