

STJÓRNVALD Í MÓTUN.

Drög að forsögu Seðlabankans

Helgi Skúli Kjartansson, prófessor við menntavísindasvið Háskóla Íslands.

Útdráttur

Í greininni er fjallað um seðlabankahlutverk Landsbanka Íslands fram til 1961 þegar Seðlabanki Íslands varð að sjálfstæðri stofnun. Landsbankinn hafði annast seðlaútgáfu frá 1924 og verið skilgreindur sem seðlabanki að lögum frá 1927, en þar sem löggin gengu út frá föstu gullgengi og gullinnlausn krónunnar, sem aldrei varð að veruleika, var það reynslan fremur en löggin sem mótaði seðlabankahlutverk Landsbankans í raun. Seðlabankinn var sérstök deild Landsbankans, fjárhagslega aðskilin frá 1930 (þó hún annaðist fyrst um sinn stóran hluta af viðskiptabankastarfseminni líka) og undir sérstakri stjórn frá 1957, en það var stærsta skrefið í átt til sjálfstæðs seðlabanka. Meðal annars er rætt um afskiptaleyfi Landsbankans af falli Íslandsbanka 1930; aðkomu hans að innflutnings- og gjaldeyrishöftum frá því í heimskreppunni; og takmörkuð áhrif hans á vaxtamyndun (hann hafði enga sveigjanlega stýrivexti þótt hann endurkeypti afurðavísla af bönkunum eftir föstum reglum) þar til hann fékk það hlutverk 1960 að ákvarða inn- og útlánsvexti, jafnframt því sem hann lagði í fyrsta skipti bindiskyldu á bankana. Í þessu fólst fyrsta ákvörðunarvald seðlabankans um peningamál. Áður var þó stjórn seðlabankans, bæði sérstök stjórn hans frá 1957 og enn áður stjórn Landsbankans sem seðlabanka, farin að setja fram sjálfstæð sjónarmið í peningamálum, jafnvel í andstöðu við ríkjandi stjórnarstefnu. Skattfrelsi sparifjár 1954 var t.d. málamiðlun þar sem ríkisstjórnin kom til móts við sjónarmið bankans.

Abstract

The author surveys the central banking functions progressively assumed by the National Bank of Iceland (Landsbanki Íslands) prior to the establishment in 1961 of the separate Icelandic Central Bank (Seðlabanki Íslands). The NBI took over the issuance of banknotes in 1924; its central banking functions were defined by law (unrealistically, as the law foresaw a functioning gold standard which never was put into practice) in 1927; its central banking section became financially separate in 1930; it was put under separate administration by law in 1957, and given the right, first exercised in 1960 onwards, to determine interest rates and reserve requirement in commercial banking. Among the particular points under discussion are NBI's responsibility for

other banks (none whatsoever when the country's second bank failed in 1930); its involvement, from the early 1930s onward, in a regime of currency controls; its control of interest rates (limited and largely by persuasion as its rediscount rate was not an instrument of monetary policy); and its increasing willingness to state its own its monetary policy, even in opposition to the policy pursued by national government.

Inngangur

Í hagsögu Íslands á síðustu áratugum, frá EES-aðild fram um bankahrún, er stjórnun peningamála eitt lykilatriðið og Seðlabanki Íslands þar mjög í sviðsljósinu, sérstaklega eftir að honum var fengið nýtt og sjálfstæðara hlutverk 2001. Þá hefur fimmtugsafmæli Seðlabankans á þessu ári gefið tilefni til að athuga sögu hans í heild allt frá 1961.¹ Hér verður hins vegar skyggst lengra til baka, til þeirra fjögurra áratuga þegar Landsbanki Íslands gegndi með einum og öðrum hætti hlutverki þjóðbanka eða seðlabanka. Athugað verður hvernig þetta hlutverk Landsbankans þróaðist smám saman við hlið verkefna hans sem viðskiptabanka, sérstaklega að hvaða marki bankinn gegndi hlutverki „stjórnvalds á sviði peningamála“² með ábyrgð á mótun og framkvæmd peningastefnu og umboð til að taka stjórnvaldsáskvarðanir á því sviði, jafnvel setja öðrum fjármála-stofnunum bindandi reglur.

Þrjú „fyrri líf“ Seðlabankans

Seðlabankinn hefur miðað afmæli sín við 7. apríl 1961 þegar bankaráð og bankastjórn tóku til starfa með sínu 60 manna starfslíði og lögboðnum verkefnum í samræmi við lög frá 29. mars sama ár. En því aðeins varð seðlabankinn fullskapaður á níu dögum að hann var þá þegar rótgróin stofnun, bara í nokkuð annarri mynd.

Tilvist fjármálafrýrtækis ætti að vera einfaldast að lesa úr reikningum þess. Sem lögadili með eigin fjárhag varð seðlabankinn til 1. janúar 1930 þegar fyrsti ársreikningur hans opnast.³ Síðan hafa upphæðir færst úr einum ársreikningi hans í annan og bera þannig vitni um órofnu starfsemi. Skipulagið hefur þó breyst, verkefni líka. En á hvorugu varð mesta breytingin 1961. Fram að breytingum síðasta áratugar (á verkefnum og valdsviði 2001, á skipulagi 2009) hafði stærsta skrefið í þróun Seðlabankans verið stigið 1957. Þá var honum í fyrsta sinn fengið ákvörðunarvald um stjórn peningamála, og þá fyrst var hann settur undir sérstaka stjórn, í stað þess að vera bara „skúffa í Landsbankanum“ (eins og það var kallað, a.m.k. í hinum bönkunum), þ.e.a.s. deild undir sömu yfirmönnum og önnur starfsemi bankans. Breytinguna á Seðlabankanum 1957 má bera saman við fullveldi Íslands 1918. Þótt tengslum hans við Landsbankann væri ekki að fullu slitið fyrir en 1961 – eins og sambandi Íslands við Danmörku 1944 – þá var sjálfstæðið í öllum aðalatriðum þegar fengið. Á ég þá við sjálfstæði Seðlabankans gagnvart Landsbankanum; sjálfstæði hans gagnvart ríkisstjórninni er allt annað mál og komst á dagskrá löngu síðar.

Fyrir stofnun núverandi seðlabanka 1961 hafði sem sagt Landsbankinn gegnt hlutverki seðlabanka, en það hlutverk fékk hann smám saman í nokkrum misjafnlega skýrum áföngum.⁴

(i) Landsbanki Íslands var stofnaður sem landsfyrirtæki⁵ 1886 og var lengi vel eini banki landsins. Jafngömul honum er sérstök íslensk seðlaútgáfa sem þó var í smáum stíl og ekki á vegum bankans heldur landssjóðs – með líkum hætti og íslensk skiptimynt var síðar gefin út af ríkissjóði allt fram til 1967. Þótt það væri vissulega Landsbankinn sem fékk í hendur landssjóðsseðlana bar hann enga ábyrgð á magni þeirra eða verðgildi og verður varla þeirra vegna kallaður seðlabanki.

Íslandsbanki – hlutfélag skráð í Danmörku sem tók til starfa 1904 – gaf hins vegar út sína eigin seðla, gulltryggða og gullinnleysanlega. Seðlaútgáfan var einkum hugsuð til þess að auka starfsfé bankans. Ekki bar hann að öðru leyti ábyrgð á peningamálum landsins og var ekki heldur einráður um seðlaveltu þess því að landssjóðsseðlar voru áfram í umferð auk þess sem danskir seðlar voru gjaldgengir á Íslandi. En þar sem útgáfa gulltryggðra seðla var á þessu skeiði meginverkefni seðlabanka og gullfóturinn út af fyrir sig talinn trygging fyrir ábyrgri peningastefnu⁶ má líta á Íslandsbanka sem eins konar þjóðbanka fyrir Ísland; hann stóð a.m.k. ólíkt nær því hlutverki en Landsbankinn.

Þegar heimsstyrjöld skall á 1914 var horfið frá gullinnlausn í bili, á Íslandi eins og í öðrum Evrópulöndum, og seðlaútgáfu Íslandsbanka stýrt með bráðabirgðaheimildum sem hann notaði helst til djarflega. Jafnframt sættu erlend ítók í efnahagslífi landsins vaxandi pólitískri gagnrýni, ekki síst erlent eignarhald á aðalbanka landsins. Allt frá 1917 lá fyrir vilji Alþingis til að færa seðlaútgáfuna frá Íslandsbanka í innlendar hendur og féllst bankinn á það 1919, en með ákveðnum skilyrðum sem hafnað var á Alþingi (Ólafur Björnsson 1981, 43–47). Í stríðslokakreppunni, sem nú fór í hönd, varð Íslandsbanki fyrir miklum útlánatöpum og neyddist til að ganga til samninga við ríkið, m.a. um að afsala sér seðlaútgáfunni og draga inn seðla sína á ákveðnum tíma. Jafnframt var það ráðandi pólitískur vilji að efla Landsbankann sem aðalbanka landsins, m.a. með því að beina til hans bankaviðskiptum hins opinbera, og var yfirleitt gert ráð fyrir að hann tæki við seðlaútgáfunni af Íslandsbanka. Ákvarðanir drógust þó á langinn enda var verðlag á þessum árum lækkandi og fremur þörf að minnka seðlamagn en auka. Það var ekki fyrr en 1924 sem ástæða þótti til að gefa út íslenska seðla í viðbót við þá sem Íslandsbanki hafði í umferð. Það gerðist samkvæmt lagaheimild handa ríkisstjórninni að „hlutast til um“ að Landsbankinn „setji í umferð“ seðla þegar þörf krefur (L 7/1922, 1. gr.).⁷ Þannig var það stjórnin en ekki bankinn sem réð yfir seðlaútgáfunni. Landsbankinn fékk engin önnur hlutverk seðlabanka þótt hann sinnti seðlaútgáfu eftir ákvörðun ríkisstjórnarinnar, ekkert sem gerði úr honum „stjórnvald á sviði peningamála“.

Þó örlar á því í ársskýrslum bankans eftir þetta að hann finni til sín sem þjóðbanki. Hann fer að birta töflur, ekki aðeins um eigin seðlaútgáfu heldur seðlaveltu í landinu (Íslandsbanki meðtalinn). Og hann fer að birta upplýsingar um sína eigin „forvexti“ með samanburði við vexti erlendra þjóðbanka, þó þar væri raunar ólíku saman að jafna: venjulegum víxilvöxtum Landsbankans og stýrivöxtum erlendu seðlabankanna í víxlakaupum þeirra af viðskiptabönkum.⁸ Auk þess tók Landsbankinn sig fram um það 1926, hálfpartinn í tilefni af fertugsafmæli sínu, að gefa út upplýsingarit um Ísland á ensku sem síðan var af og til endurnýjað.⁹ Þó þetta sé ekki í eðli sínu neitt

seðlabankaverkefni er það engu að síður Seðlabankinn sem í seinni tíð hefur gefið út slíkar bækur¹⁰ svo að þar liggur líka til hans mjög gamall þráður frá Landsbankanum.

(ii) Sá formlegi seðlabanki sem eignaðist sjálfstæða tilveru í ársreikningi Landsbankans 1930 hafði orðið til með lögum 31. maí 1927 (L 48/1927). Þau komu til framkvæmda smám saman. Frá fyrsta degi má þó segja að bankinn bæri sem seðlabanki ábyrgð á þeim seðlum sem hann hafði þá þegar „sett í umferð“. Bankaráð var fljótlega skipað eftir nýju lögnum en annars var farið hægt í breytingar, m.a. vegna kosninga og stjórnarskipta seinni part sumars. Nýja stjórnin beitti sér á næsta þingi fyrir nokkrum breytingum á Landsbankalögnum (L 10/1928) en þær vörðuð ekki seðlabankahlutverkið sjálf.¹¹

Aðalatriði laganna um seðlaútgáfu kom aldrei til framkvæmda, þ.e. að taka upp gullinnlausn seðla.¹² Hins vegar var við það staðið, sem lögin kváðu á um, að fyrir lok árs 1930 hefði seðlabankinn aðskilinn fjárhag frá öðrum deildum bankans, veðdeildinni og sparisjódsdeildinni, þótt sömu bankastjórar væru yfir þeim öllum og starfslíð bankans þjónaði þeim jöfnum höndum. Aðskilnaður veðdeildarinnar var einfaldur því að hver skuldabréfaflokkur hennar hafði alla tíð haft sérstakan fjárhag. Mörkin milli seðlabanka og sparisjódsdeildar voru ekki eins augljós, einkum vegna þess að seðlabankinn hafði víðtæka heimild til að annast almenn bankaviðskipti. Í fyrstu var sparisjódsdeildin líkust því sem löngu síðar hét „útibúasvið“ hjá stóru bönkunum. Undir hana heyrðu útibúin fjögur, sitt í hverjum landsfjórðungi, með sinni fjölpættu bankaþjónustu, en í Reykjavík og nágrenni voru það aðallega spariinnlán og skuldabréfaútlán sem töldust á könnu sparisjódsdeildar. Reikningslána- og hlaupareikningsviðskipti aðalbankans voru bókfærð hjá seðlabankanum, sem hlýtur að tákna að hann hafi gegnt hlutverki „fyrirtækjasviðs“ sem viðskiptabanki helstu fyrirtækja á suðvesturhorninu en ekki aðeins ríkisins og stofnana þess.¹³ Auk þess var bygging bankans í Reykjavík talin eign seðlabankans og stofnfé bankans frá ríkinu var allt bókfært hjá honum. Rekstrarkostnaði höfuðstöðvanna var hins vegar skipt milli seðlabanka og sparisjódsdeildar. Hlutföllin má t.d. sjá í reikningum bankans 1936 þar sem sparisjódsdeildin hefur tæp 60% af vaxtatekjum aðalbankans (þ.e. bankans án útibúa), ber 30% af rekstrarkostnaði hans og henni reiknast 45% af hagnaði hans.

Hið fjárhagslega sjálfstæði seðlabankans hefur verið formsatriði að mestu, innanhússmál Landsbankans sem viðskiptavinir tóku lítið eftir. Þeir áttu viðskipti við „Landsbankann“, töluðu þar við bankastjóra og fengu sína fyrirgreiðslu án þess að láta sig varða hjá hvorri deildinni viðskiptin voru bókuð.

Seðlabankahlutverk Landsbankans var óbreytt að formi í þrjá áratugi, 1927–57. En í framkvæmd þróaðist það nokkuð í átt til nútímans, einkum á fimmta áratugnum, stríðs- og nýsköpunarárunum. Þá fór bankinn að sýna meira frumkvæði sem seðlabanki eins og nánar verður lýst síðar. Jafnframt færðust fyrirtækjaviðskiptin yfir til sparisjódsdeildarinnar sem þannig varð alhliða viðskiptabanki, seðlabankinn hins vegar banki bankanna og banki ríkisins og fyrirtækja þess. Sú breyting gerðist að einhverju leyti smám saman en aðallega þó 1947 þegar ákveðið var að sparisjódsdeildin tæki við öllum hlaupareikningsviðskiptum (LÍ 1947, 118). Það var í fyrstu gert til þess að sniðganga lagaákvæði sem bannaði ríkissjóði að safna verulegri skuld við seðlabankann.

Það hafði hann engu að síður gert, og nú fannst mönnum sniðugt að færa skuldina yfir í sparisjódsdeildina sem aftur gat fengið lán hjá seðlabankanum án þess að nein lög væru beinlínis brotin.¹⁴ Þetta var þó leikaraskapur sem bráðlega var horfið frá, viðskipti ríkisins aftur færð yfir í seðlabankann (þrátt fyrir þráláta skuldasöfnun), en eftirleiðis voru það hreinar línur að þjónusta við einkafyrirtæki átti heima hjá sparisjódsdeildinni.

Visst los kom á seðlabankahlutverk Landsbankans með tilkomu Framkvæmdabankans 1953.¹⁵ Honum var falið meginhlutverk við fjármögnun opinberra framkvæmda og nýtingu erlends lánsfjár svo að hann varð að vissu leyti bæði banki ríkisins og banki bankanna, a.m.k. fjárfestingarsjóðanna sem þeir stýrðu. Þá annaðist hagdeild hans þjóðhagslega áætlana- og skýrslugerð, eiginlega í samkeppni við hagfræðideild Landsbankans, þar til hagdeild Framkvæmdabankans var færð til hinnar nýstofnuðu Efnahagsstofnunar 1962.¹⁶ Samkeppni bankanna birtist m.a. í því að báðir fóru að gefa út tímarit um efnahagsmál, Landsbankinn *Fjármálatíðindi* frá 1954, Framkvæmdabankinn *Úr þjóðarbúskapnum* frá 1955 (JN 2004, 13).

(iii) Síðan urðu fyrrnefnd umskipti með lögum 1957. Þau komu til framkvæmda 4. júní þegar nýkjörið bankaráð Landsbankans valdi bankastjóra,¹⁷ bæði fyrir *Landsbanka Íslands, viðskiptabanka*¹⁸ og fyrir *Landsbanka Íslands, Seðlabanka Íslands* eins og hinn næstum sjálfstæði seðlabanki hét nú fullu nafni.

Næstum sjálfstæði, ekki alveg. Þrenns konar tengsl héldust milli viðskiptabankans og Seðlabankans.

Í fyrsta lagi nafnið, en það var talið nokkru varða til þess að hinn nýi Seðlabanki Íslands nyti áfram viðskiptasambanda Landsbankans erlendis og þess trausts sem hann hafði áunnið sér – þrátt fyrir gjaldeyrishöft og þrálátan gjaldeyrisskort.

Í öðru lagi var starfsfólk bankanna áfram að verulegu leyti það sama, jafnvel millistjórnendur.¹⁹

Og svo var bankaráðið sameiginlegt – að vissu marki. Þingkjörið bankaráð Landsbankans gegndi venjulegu hlutverki gagnvart viðskiptabankanum líkt og stjórn í fyrirtæki. En af Seðlabankanum hafði það þau einu afskipti að ráða eða tilnefna bankastjórnina. Hún var fimm manna stjórn, skipuð bankastjórunum tveimur ásamt þremur stjórnarmönnum tilnefndum af bankaráði, og bar hún ábyrgð á helstu ákvörðunum Seðlabankans.²⁰

„Stöðugleiki fjármálakerfisins“ – Fall Íslandsbanka

Landsbankinn var varla fyrr orðinn að eiginlegum seðlabanka landsins en upp kom það óskemmtilegasta verkefni sem nú telst heyra undir slíka stofnun: að glíma við bankahrún. Það var í janúar og febrúar 1930 sem Íslandsbanki, annar aðalbanki landsins, ríðaði og féll. Og það án þess að seðlabanki landsins hreyfði hönd né fót honum til bjargar. Ólafur Björnsson, söguritari Íslandsbanka, dró þá ályktun að Landsbankinn hafi litið „á Íslandsbanka fyrst og fremst sem keppinaut sinn sem bæri að gera óskaðlegan svo fljótt sem tækifæri gæfist“ og „að hin neikvæða afstaða Landsbankans til Íslandsbanka hafi án efa ráðið úrslitum um það hversu fór“ (Ólafur

Björnsson 1981, 92).²¹ Svo mikið er víst að í dauðastríði Íslandsbanka harðneitaði Landsbankinn að koma til hjálpar, túlkaði þvert á móti sem þrengst þá skyldu sem á hann var lögð, í tengslum við innköllun gömlu Íslandsbankaseðlanna, um fyrirgreiðslu við Íslandsbanka.²² Hvort þessu olli óvild til keppinautar er ekki eins víst. Fremur að Landsbankamenn hafi alls ekki litið á það sem hlutverk seðlabanka að styðja fjármálakerfið með því að koma einstökum lánastofnunum til hjálpar í neyð. Sú hugmynd var að vísu allgömul í einstaka löndum, þekkt í Bretlandi um 1870, en hafði ekki orðið almenn í Evrópu fyrr en milli 1920 og 30 (Eichengreen 2008, 35–36) og kemur á engan hátt fram í Landsbankalögunum. Þar við bætast erfiðar spurningar um það hversu lífvænlegt fyrirtæki Íslandsbanki var veturinn 1929–30 og hvort Landsbankinn hefði haft bolmagn til að veita honum þann stuðning sem dygði til lengdar. Heimskreppunnar, sem var að skella á erlendis, var á þessu stigi ekki farið að gæta á Íslandi og ekkert fyrirsjáanlegt um áhrif hennar á íslensku bankana. En jafnvel án tillits til hennar stóð íslenska bankakerfið á brauðfótum og hafði gert síðan í stríðsloka-kreppunni 1920.²³ Þá höfðu margir helstu skuldunautar bankanna orðið fyrir skyndilegum skakkaföllum vegna verðfalls á afurðum og verðlækkunar veðsettra eigna (ekki síst skipa). Ef lánasöfn bankanna hefðu verið metin eins og nú er ætlast til má telja víst að eigið fé þeirra hefði reiknast stórlega neikvætt, einkum Íslandsbanka.²⁴ En þeim var haldið á floti með lánsfé – ríkissjóður tók lán erlendis og endurlánaði bönkunum – og reynt að vinna úr útlánavandanum smám saman.²⁵ Þar sem verðlag fór lækkandi nánast allan áratuginn báru bankaskuldir óhóflega raunvesti og lítill von um að mjög skuldbætt fyrirtæki ynnu sig út úr vandanum án eftirgjafa. Bankarnir dreifðu vandanum með því að afskrifa á hverju ári eins mikið af útlánnum og þeir höfðu efni á – oft eftir gjaldþrot²⁶ – en halda öðrum skuldunautum á floti í bili, jafnvel með viðbótarlánnum sem vafasamt var hvernig innheimtust. Það sem Íslandsbanki lenti í haustið 1929, það var að missa í gjaldþrot stóran skuldunaut (verslun Stefáns Th. Jónssonar á Seyðisfirði) sem skyndilega reyndist verr staddur en bankinn hafði átt að sig á. Af þessu leiddi þverrandi traust á bankanum, lausafjárskort og að endingu sparifjárflotta sem neyddi bankann til að loka.

Það var ríkið, ekki seðlabanki landsins, sem hér taldi sig þurfa að bregðast við. Fjármálaráðherra veitti Íslandsbanka skyndilán úr ríkissjóði, en þegar ljóst varð að miklu meira þyrfti til var það Alþingi sem á næturfundum ákvað að bjarga bankanum ekki. Landsbankinn kom ekki að því máli (nema hvað hann setti upp afgreiðslu í Vestmannaeyjum, þegar útibúi Íslandsbanka var allt í einu lokað, til þess að skortur á bankaþjónustu stöðvaði ekki vertíðarútgerðina). Síðan var það Alþingi sem ákvað að endurreisa Íslandsbanka sem Útvegsbanka Íslands hf., með ríkið sem meirihlutaeiganda.²⁷

Í rauninni var um það að ræða að ríkið endurfjármagnaði allt bankakerfi landsins: með stofnfjárframlögum til Landsbankans á mörgum árum; með stofnun Búnaðarbankans sem ríkisbanka 1930; og með endurreisn Útvegsbankans sama ár. Meðferðin á Íslandsbanka fól í sér að afskrifa hlutafé hans að fullu, enda var það raunverulega einskis virði – álitamál hvort eigið fé hans var í lokin nálægt núlli eða stórlega neikvætt. Og síðan að knýja stærstu erlendu kröfuhafa bankans til að taka þátt í endurfjármögnun Útvegsbankans með því að breyta kröfum í hlutafé og víkjandi lán.²⁸

En nú var heimskreppan að skella á og þess ekki langt að bíða að hið nýja banka-kerfi stæði á svipuðum brauðfótum og hið gamla. Lögboðin skuldaskil, fyrst í þágu bænda, síðan einnig bátaútvægsins og sveitarfélaganna, kostuðu bankana bæði beinar afskriftir og fjárbindingu í skuldbreytingum. Og stóru útgerðarfélögunum héldu bankarnir á floti með viðbótarlánunum langt umfram það sem útlit var fyrir að nokkurn tíma tækist að innheimta – þótt heimsstyrjöldin ætti svo eftir að gjörbreyta þeim horfum og lánin að skila sér affallalaust. Sá búhnykkur var ekki fyrirsjáanlegur og hefði eigið fé bankakerfisins væntanlega reiknast lítið eða ekkert ef lánasöfnin hefðu verið metin af þeirri varúð sem nú er atlast til.

„Banki bankanna“ – Allir ríkisbankar við sama borð?

Að taka seðlabankann algerlega undan bankastjórum Landsbankans (þ.e. „Landsbankans, viðskiptabanka“) 1957 og að mestu undan bankaráði hans líka, það var einkum til þess ætlað „að greina starfsemi seðlabanka landsins meira en verið hefur frá starfsemi viðskiptabankanna og gera jafnframt aðstöðu hinna einstöku ríkisbanka sem jafnasta gagnvart seðlabankanum,“ eins og segir í greinargerð með lagafrumvarpinu (Alþingis-
tíðindi 1956 A, 1212).²⁹ Eftir þá breytingu er ekki annað að sjá en að seðlabankinn hafi rekið sín lánaviðskipti við „Viðskiptabankann“ (eins og hann kallar systurbanka sinn, Landsbankann) á alveg sama grundvelli og við Útvegsbankann og Búnaðarbankann. Frá 1930 virðast hins vegar skuldir og inneignir milli seðladeildar og sparisjódsdeildar Landsbankans hafa myndast við uppgjör bankans fremur en þær yrðu til við formlegar lánveitingar, líkar þeim sem fóru milli Landsbankans og hinna bankanna. Og vitaskuld gat það verið viðkvæmt mál, þegar þrír opinberir bankar störfuðu í samkeppni hver við annan, að einn þeirra hefði jafnframt á hendi hlutverk seðlabanka.

Hafði Landsbankinn þá misbeitt valdi sínu sem seðlabanki til þess að efla sjálfan sig sem viðskiptabanka? Og þá á kostnað hinna ríkisbankanna, Útvegsbankans og Búnaðarbankans, eftir að Íslandsbanki var úr sögunni? Nei, það var a.m.k. ekki álit millipinganefndar í bankamálum sem skilaði álit 1940 (Ólafur Björnsson 1961, 77). Enda hafði Landsbankanum, sem seðlabanka, ekki verið fengið þvífíkt sjálfræði um fyrirgreiðslu við hina bankana að það byði heim mikilli misnotkun. Þvert á móti leitaðist ríkið við að stýra því í smáu og stóru, helst með löggjöf, að hvaða marki Landsbankinn nýttist hinum bönkunum til styrktar. Þannig sótti Búnaðarbankinn raunar hluta af rekstrarfé sínu til Landsbankans, en til þess þurfti hann ekki að taka nein seðlabankalán. Þess í stað beitti ríkisstjórnin heimild í lögum um Búnaðarbankann: að „ef ástæður leyfa“ skuli „handbært fé opinberra sjóða“ geymt „í sparisjódsdeild bankans, að svo miklu leyti sem þörf er á fyrir útlánastarfsemi deildarinnar“ (L 31/1929, 10. gr.). Í krafti þessa ákvæðis var stærri sjóðum ríkisins skipt milli Landsbanka og Búnaðarbanka, og virðast innstæður opinberra stofnana og sjóða hafa verið drjúgur meirihluti af innlánsfé Búnaðarbankans, a.m.k. fyrstu starfsár hans.³⁰ Hvað Útvegsbankann varðar, þá var hann löngum í vandræðum með rekstrarfé, og var þeim m.a. mætt með sérstökum lögum (L 38/1931) sem heimiluðu Landsbankanum að kaupa fyrir tiltekna upphæð af útlánunum tveggja af útibúum Útvegsbankans. Í rauninni hefur

Þetta verið kvöð frekar en heimild, Landsbankanum ekki stött á að hunsu hana. En að setja ákvæðið fram sem heimild bendir til þess að þingmenn hafi ekki talið seðlabanka landsins hafa leyfi til þess að taka upp hjá sjálfum sér stuðning af þessu tagi við aðra fjármálastofnun. Athyglisvert er líka að lögin nefna aðeins „Landsbankann“, taka ekki fram hvorri deild hans sé ætlað að eiga þessi viðskipti, en vafalaust hafa lánin færst til útibúa Landsbankans á viðkomandi stöðum þannig að kaupandi þeirra hafi raunar verið sparisjóðsdeildin, ekki seðlabankinn.

Útvegsbankinn tók við óloknum málum milli Landsbankans og Íslandsbanka um inndrátt þess sem eftir var af seðlum Íslandsbanka og samhliða því kaup Landsbankans á gullforða hans. Þessu virðist Útvegsbankinn ekki hafa haft efni á að framfylgja og þá einfaldlega skotið því á frest, enda ágreiningur um verðlagningu gullforðans. Þar við sat fram yfir stjórnarskipti og gengisfellingu 1939, og þurfti ríkisstjórnin þá að beita sér fyrir samkomulagi bankanna svo hægt væri að ljúka málinu (Ólafur Björnsson 1961, 66–68).³¹ Sést hér sem oftar hve lítið sjálfræði Landsbankinn hafði, sem seðlabanki, þegar hagsmunir hinna bankanna voru í húfi.

Á stríðsárunum urðu þau óvæntu umskipti að sparifé hlóðst upp í bönkunum en eftirspurn datt niður eftir lánunum. Landsbankinn fékk þá það verkefni, vissulega sem seðlabanki, að taka við til ávöxtunar þeim fjármunum annarra peningastofnana sem þær höfðu ekki not fyrir. Þetta fé geymdi hann erlendis sem gjaldeyrisforða þjóðarinnar og bar þá af því gengisáhættu, en a.m.k. sterlingspund voru allt annað en áhættalaus eign meðan Bretum gekk þunglega í stríðinu.

Um og eftir stríðlok hófst nýtt framkvæmdaskeið með næsta óseðjandi eftirspurn eftir lánsfé. Sóttust bankarnir þá eftir fé úr seðlabankanum, einkum Útvegsbankinn, en hann átti löngum erfitt með að sníða útlánunum sínum stakk eftir vexti. Langmest féll þó fyrirgreiðsla seðlabankans í það form að hann endurkeypti eftir föstum reglum afurðavíxla³² sjávarútvegs og landbúnaðar. Þessi afurðalán, bæði veiting þeirra í viðskiptabönkunum og endurkaup seðlabankans, voru hluti af þeim starfskjörum sem ríkisvaldið bjó viðkomandi atvinnugreinum. Þarna var því ekki seðlabanki landsins að beita neinu peningalegu stjórnþæki heldur ríkisstjórnin að nota seðlabanka sinn til að framkvæma ákveðinn þátt atvinnustefnunnar. Þessi endurkaup voru verkefni seðlabankans á síðari stigum líka, eftir 1957 og langt fram yfir 1961.

„Verðgildi gjaldmiðilsins“ – Gengi krónunnar

Sjálfgæfið verkefni hvers seðlabanka er að standa vörð um verðgildi gjaldmiðilsins, hvort sem mælikvarðinn á það er innlent verðlag, verð á erlendum gjaldeyri eða einfaldlega verðgildi peninganna í gulli. Miðað við gulltryggingu og gullinnlausn átti gullfóturinn að vera sjálfvirk trygging fyrir verðgildi krónunnar. Verkefni seðlabankans væri þá að verja trúverðuleika gullfótarins, halda utan um nægilegan gullforða og afstýra útstreymi gulls með hæfilegu aðhaldi í vöxtum og peningamagni.

Nú komst aldrei á gullinnlausn krónunnar sjálfrar, en henni var haldið í föstu gengi gagnvart sterlingspundi, gulltryggðri mynt, og var þá verkefni Landsbankans sem seðlabanka – þó þess væri hvergi getið í lögum – að verja gengið og halda utan um

gjalddeyrisforða sem gerði það trúverðugt. En það var ekki létt verk þegar heimskreppan skall á. Krónan fylgdi sterlingspundinu þegar gengi þess féll eftir að gullinnlausn var hætt haustið 1931, en gjaldmiðlar annarra viðskiptalanda lækkuðu á móta eða enn meira svo að ekki hjálpaði það til að verja gjalddeyrisforðann. Og hraðversnandi viðskiptakjör gerðu torvelt að forðast viðskiptahalla við útlönd. Þá var það í samráði við Landsbankann og að nokkru eftir áskorun hans sem ríkisstjórnin brást við með reglum um skilaskyldu gjalddeyris til bankanna og um víðtæk innflutnings- og gjalddeyrishöft (JN 2002, 73–76). Þar með má segja að seðlabanki landsins hafi lýst sig ófæran um að verja gengið með sínum eigin tækjum. Aðalröksemd bankans fyrir að grípa strax til innflutningshafta var sú að hann sjálfur þyrfti innan fárra mánaða að mæta hárrí afborgun af erlendu láni og yrði að takmarka sölu gjalddeyris til að geta safnað fyrir þeirri greiðslu. Sú röksemd Landsbankans snerist um hans eigin stöðu sem fyrirtækis ekki síður en stöðu þjóðarbúsins. Það er þannig ekki alls kostar ljóst hvort það var fremur rödd seðlabankans eða viðskiptabankans sem hljómaði í kröfu Landsbankans um haftabúskap. Og að framkvæmd gjalddeyrishaftanna komu Landsbankinn og Útvegsbankinn sem jafningjar, tveir viðskiptabankar með gjalddeyrisréttindi. Þannig var t.d. 1947, þegar hert var á gjalddeyriskömmun með því að setja upp „millibankanefnd“ á bakvið hið fyrri úthlutunarkerfi til að ákveða hverju hægt væri að sinna af útgefnum gjalddeyrisleyfum. Þá var það vissulega Landsbankinn sem tók frumkvæði og krafðist breytinga, en síðan áttu gjalddeyrisbankarnir hvor sinn fulltrúa í nefndinni (JH 2006, 38). Þar virðast þeir hafa starfað sem jafnokar fram til 1957. Þá fékk seðlabankinn að lögum ákveðnari ábyrgð á gjalddeyrismálum og töldust viðskiptabankarnir nú versla með gjalddeyri í umboði hans (L 63/1957, 16. gr.). Þá var það á ábyrgð seðlabankans að skammta gjalddeyri ef ekki var nóg til upp í leyfin sem skömmtunaryfirvöld úthlutuðu, sbr. ummæli í ársskýrslum hans: „Í samráði við ríkisstjórnina hefur stjórn Seðlabankans reynt að forða öngþveiti með því að koma sérstakri skipan á úthlutun og sölu gjalddeyris“ (LÍ 1957, 5). Og síðar „Auk leyfisveitinga sem fram fóru á vegum Innflutningsskrifstofunnar var af Seðlabankanum framkvæmd gjalddeyriskömmun eftir fyrirfram gerðri áætlun sem viðskiptaráðuneytið og Seðlabankinn komu sér saman um“ (LÍ 1959, 9). Þá var líka gjalddeyriseftirlit orðið að sérstakri starfsdeild seðlabankans (LÍ 1959, 80).

Landsbankinn hafði lengi verið óhagganlegur málsvari gengisfestu, hefur túlkað þannig ábyrgð sína á verðgildi gjaldmiðilsins (JH 2002, 232). Gengisfellingar 1939 og aftur 1950 voru ákveðnar með lögum og undirbúnar á vegum ríkisstjórnar og þingflokka án þess að seðlabanki landsins væri með í ráðum.³³ Til álita kom 1950 að taka upp sveigjanlegt gengi sem Landsbankinn hefði þá þurft að ákveða eftir vissum viðmiðunum (JH 2006, 41). En af því varð ekki; gengið var áfram lögbundið, gengislækkunin 1960 t.d. ákveðin í „viðreisnarlögum“ (L 4/1960). Seðlabankanum var að vísu frá 1957 ætlað að skrá gengið en í því fólst aðeins að ákveða kaup- og sölugengi hvers gjaldmiðils í samræmi við hið lögbundna stofngengi krónunnar. Því hlutverki tók hinn sjálfstæði Seðlabanki Íslands við vorið 1961. Það var ekki fyrr en síðar um sumarið sem honum var með bráðabirgðalögum (L 79/1961) veitt vald til að ákveða, „að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar, stofngengi íslensku krónunnar“. Þetta þýddi

kannski fyrst og fremst að ríkisstjórnin gæti breytt genginu fyrirvaralaust án þess millibilsástands sem hætt var við að fylgdi afgreiðslu Alþingis. Að gera það í nafni Seðlabankans gat verið viss trygging fyrir faglegum vinnubrögðum en birtir um leið hugsun sem Jóhannes Nordal hafði löngu áður orðað þannig að seðlabanki geti „innt af hendi mikilvæga þjónustu með því að taka á sínar herðar óvinsælar ákvarðanir“ (JN 1956, 110).

„Miðlun peningastefnunnar“ – ákvörðun vaxta

Í seinni tíð eru stýrivextir Seðlabankans það stjórnþeki hans sem oftast er getið og er margumrædd „miðlun peningastefnunnar“ ekki í lagi nema breytingar á stýrivöxtum hafi skjót áhrif út um allt hagkerfið. Á sama hátt voru forvextir erlendra seðlabanka virkt stjórnþeki peningamála í tíð gamla gullfótarins og voru það þá skammtímalán viðskiptabankanna, oft í því formi að seðlabankinn keypti af þeim viðskiptavíxla, sem miðluðu áhrifum forvaxtanna.

Í lögum um Landsbankann sem seðlabanka er ekki getið um ákvörðun vaxta sérstaklega. En honum er sett ákveðið hagstjórnarmarkmið: „Svo ber og stjórn bankans að afstýra, eftir því sem unnt er, ... truflun þeirri á peningamálum og atvinnulífi sem annars má vænta að almennar hagsveiflur hafi í för með sér“ (L 10/1928, 4. gr.). Bankinn átti sem sagt að ástunda hagsveiflujafnandi (e. *countercyclical*) stjórnun peningamála, og hefur það verið fremur nútímaleg hugmynd um seðlabanka á þriðja áratugnum. Í þessu skyni er bankanum ekki fengið neitt boðvald, engin heimild til að setja öðrum bönkum reglur eða gefa þeim fyrirmæli, heldur skyldi hann (skv. sömu lagagrein) vinna að þessu með sínum þremur almennu tækjum: „með kaupum og sölum á erlendum gjaldeyri og verðbréfum sem skráð eru á erlendum kauphöllum“ (aðferð sem vitaskuld kom aldrei til greina að beita; bankinn hafði ekki efni á að koma sér upp erlendu verðbréfasafni og gjaldeyrisverslun hans laut öðrum og brýnni þörfum en hagsveiflujöfnun), „með viðskiptum við aðrar peningastofnanir í landinu“ (hér er hugmyndin um forvexti seðlabankans í millibankaviðskiptum sem bæði hafi áhrif á útlánagetu og vaxtastig annarra lánastofnana) „og með tilhögun útlánsstarfseminnar“ (þ.e. með eigin útlánum Landsbankans; þar voru það lánveitingar til ríkisins sjálfs sem reyndist unnt að nota sem nokkurs konar hagstjórnartæki eins og nánar ræðir um síðar).

Á Íslandi voru bankavextir allhár fram um 1930. Mun Landsbankanum hafa þótt það heppilegt í aðhaldsskygni (JN 2002, 73), en ef hann réð einhverju um vexti annarra lánastofnana þá var það með fordæmi sínu en ekki af því að þær sæktu lánsfé til hans.³⁴ Þegar kreppan skall á, með almennum samdrætti og slakri afkomu í hvers konar rekstri, komu eðlilega upp óskir um vaxtalækkun. Og var það þá ekki verkefni seðlabankans, á Íslandi eins og annars staðar, að ganga á undan með forvaxtalækkun?

Það hefði Landsbankinn vissulega verið fús að gera, a.m.k. eftir að innflutnings- og gjaldeyrishöft festust í sessi svo að greiðslujöfnuðurinn hætti að velta á innlendri eftirspurn. En forvextir hans voru bara engir millibankavextir og ekkert sem miðlaði þeim sjálfkrafa út í hagkerfið. Þeir voru ekki annað en verðið á hans eigin útlánum

sem að mestu byggðust á hans eigin innlánsfé. Ef Landsbankinn lækkaði vextina yrði það að vera bæði á út- og innlánunum, og það þorði hann ekki að gera einn því að sparifjáreigendur myndu þá leita hærri ávöxtunar hjá öðrum. Búnaðarbankinn var tilbúinn að taka þátt í samræmdri vaxtalökkun haustið 1932 en Útvegsbankinn ekki. Það var því Alþingi, enn sem oftast, sem þurfti að höggva á hnút í samskiptum bankanna. Það var gert með lögum (L 71/1933) sem um þriggja missera skeið, til ársloka 1934, bönnuðu öðrum lánastofnunum að greiða hærri innlánsvexti en Landsbankinn (L 71/1933). Þótti þetta þó hart aðgöngu fyrir sparisjóðina sem vanir voru að greiða öllu hærri vexti en bankarnir til að bæta sparifjáreigendum upp meiri áhættu, því að innstæður þeirra voru ótryggðar en full ríkisábyrgð á skuldbindingum bankanna.³⁵ Almenn ríkisábyrgð á skuldbindingum Landsbanka og Búnaðarbanka var bundin í lögum frá 1928 og 1930. Útvegsbankinn, sem ekki var formleg ríkisstofnun, naut ekki ríkisábyrgðar fyrr en 1932 að fólk byrjaði að færa sparifé frá honum og var þá í skyndi lögfest ríkisábyrgð á innlánsfé hans líka (L 4/ 1932).³⁶

Landsbankinn lækkaði vexti sína haustið 1933 en ekki stórvægilega, algengustu útlánsvexti úr 6,5% í 6%. Búnaðarbankinn fylgdi en Útvegsbankinn, sem varð þó lögum samkvæmt að fylgja lökkun innlánsvaxtanna, hélt áfram að lána með 7% vöxtum allan kreppuáratuginn, þar til 1940–1941 að eftirspurn eftir lánsfé þvarr og hann ákvað að lækka sig til samræmis við Landsbankann.³⁷

Þegar fyrrnefnd lög féllu úr gildi 1935 hafði Landsbankinn ekki lengur neitt vald yfir innlánsvöxtum annarra fjármálastofnana sem virðast þó ekki hafa hækkað til muna. Héldust vextir síðan óbreyttir fram í stríð þegar ríkulegt framboð á sparifé varð Landsbankanum tilefni til að lækka innlánsvextina í nokkrum þrepum, almenna sparisjóðsvexti niður í 2% frá og með 1942 (í 30% verðbólgu). Um þetta voru bankarnir samstiga, lækkuðu allir vexti um áramótin 1940/41 og auglýstu, ásamt SPRON, sameiginlega vaxtatöflu í ársbyrjun 1942. Þar höfðu útlánsvextir einnig verið samræmdir til fulls, í 5,5% af öllum lánunum.³⁸ Á næstu árum breytti Landsbankinn vöxtum sínum aðeins þrisvar: útlánsvöxtum til lökkunar 1945 en hækkaði vexti bæði út- og innlána 1948 og 1952. Breytinguna 1945 „ákváðu Landsbankinn og Útvegsbankinn, að undirlagi hins fyrrnefnda,“ en Búnaðarbankinn hélt áfram að taka hærri vexti (LÍ 1945, 63). Sama sagan í síðari skiptin: „Frá byrjun árs 1948 var vaxtakjörum bankanna breytt, að undirlagi Landsbankans,“ þó þannig að algengustu útlánsvextir voru áfram hæstir hjá Búnaðarbankanum (LÍ 1948, 113). Og 1952 breyttu allir bankarnir vöxtum sínum sama dag þótt Búnaðarbankinn héldi vaxtamuninum (LÍ 1952, 83); síðar hækkaði Útvegsbankinn sig líka til jafns við Búnaðarbankann. Greinilega er það alla tíð Landsbankinn sem á frumkvæði að vaxtabreytingum, hefur samt ekkert boðvald yfir keppinautum sínum heldur gengst fyrir samráði. Ekki liggur fyrir hversu reglulegt eða formbundið þetta samráð bankanna var, né heldur hvort Landsbankinn tók forustuna sem seðlabanki landsins eða bara sem leiðandi fyrirtæki á fákeppnismarkaði. (Það væri hliðstætt við það hvernig stærsta skipafélagið, olíufélagið eða tryggingafélagið tók löngum frumkvæðið í verðlagningu, hvort sem það var með eiginlegu samráði eða bara fordæmi.) Rök Landsbankans fyrir vaxtahækkuninni 1952 snúast þó um almenn hagstjórnarsjónarmið sem seðlabanka hæfir að láta sig varða: „Vaxtahækkun sú, sem

til framkvæmda kom í apríl 1952, var gerð“ í því skyni „að auka sparifjáröfnun og draga um leið úr hinni gegndarlausu eftirspurn eftir lánsfé“ (Fjármálatíðindi 1954, 5).

Boðvald yfir vöxtum banka og sparisjóða fékk seðlabankinn með lögnum 1957, þó aðeins „að höfðu samráði við ríkisstjórnina“ (L 63/1957, 16. gr.). Þetta vald var því dauður bókstafur þangað til ríkisstjórnin kærði sig um að því væri beitt, og það gerðist ekki fyrr en 1960, í viðreisnaraðgerðunum sem fyrr voru nefndar. Kjarni þeirra var ákveðinn með lögum 20. febrúar en strax næsta dag (þó sunnudagur væri) komu tilkynningar frá ríkisstjórn og seðlabanka um vaxtahækkun. Ríkisstjórnin segir: „Stjórn Seðlabankans hefur í dag samkvæmt tilmælum ríkisstjórnarinnar ákveðið hækkun á innláns- og útlánsvöxtum bankanna.“ En seðlabankinn: „Til þess að hafa áhrif til aukinnar sparifjáröflunar hefir bankastjórnin á fundi í dag ákveðið, að höfðu samráði við ríkisstjórnina, að innlánsstofnanir greiði“ tiltekna innlánsvesti og að útlánsvestir séu „ekki hærrí en“ tilteknir hundraðshlutar (Morgunblaðið 1960), en ljóst var að það hámark myndu lánastofnanirnar strax nota að fullu. Næstu áratugi voru bankavestir alls staðar þeir sömu og breyttust eftir ákvörðunum seðlabankans. Þannig markar 21. febrúar 1960 minnisverð þáttaskil í sögu eða forsögu Seðlabanka Íslands: þá var í raun innleitt boðvald bankans í peningamálum, hann gerður að *stjórnvaldi* í þess orðs þrengstu merkingu.

Kröfur til bankanna – bindiskyldan

Annað boðvald, sem seðlabankanum var fengið yfir innlánsstofnunum 1957 (L 63/1957, 16. gr.) og ekki beitt fyrr en í 21. febrúar 1960, var heimild hans til að leggja á þær bindiskyldu, þ.e. skylda þær til að leggja fé eftir ákveðnum reglum á bundinn reikning í seðlabankanum. Næstu áratugi átti bindiskyldan eftir að vera gildur þáttur í afskiptum seðlabankans af bankakerfinu. Reyndar ekki svo mjög sem stjórnþæki peningastefnunnar heldur umfram allt sem fjáröflun á móti eigin útlánum seðlabankans, sérstaklega endurkaupum hans á afurðalánum. Þetta var þó aðferð sem í eðli sínu var til þess fallin að hemja útlánagetu bankanna og þar með peningamagn í hagkerfinu, auk þess sem hin bundna innistæða var trygg eign og þannig varasjóður fyrir viðkomandi banka eða sparisjóð.

Fyrir 1960 hafði seðlabankinn engin slík tæki. Engin tæki hafði hann heldur til að líta eftir fjárhagsstöðu peningastofnana, hvorki lausafjárstöðu, eiginfjárstöðu né útlánadreifingu. Að setja þeim slíkar reglur hafði komið til tals, m.a. í tillögum fyrrnefndrar millipinganeftndar í bankamálum 1940, en varð ekki af (Ólafur Björnsson 1961, 78; JH 2002, 252).³⁹ Einu reglur af því tagi voru ákvæði um sparifjártryggingu, sett í lögum um hvern banka fyrir sig, þar sem meginreglan var að 10% af innlánsfé væri ekki lánað út heldur ávaxtað í „tryggum og auðseljanlegum verðbréfum“. Í raun var sparifjártryggingin notuð til að skapa markað fyrir skuldabréf innlendra lánasjóða, alveg án tillits til þess hve „auðseljanleg“ þau voru í raun. Það var aðeins í stríðinu, meðan innlánsvestir voru sem lægstir, að nokkur almenn eftirspurn myndaðist eftir skuldabréfum sem fjárfestingarkosti. Landsbankinn tók þá að sér að þjóna skuldabréfamarkaðnum með því að opna kauphöll fyrir jólin 1942 og voru þar nokkur

viðskipti næstu tvö árin (JH 2002, 252). En hér er sem fyrr óljóst hvort hann gekk fram fyrir skjöldu sem seðlabanki eða sem stærsti viðskiptabankinn og, með veðdeild sinni, einn helsti útgefandi markaðsverðbréfa. Einnig má spyrja hvort það hefði talist skylda hans sem seðlabanka að tryggja markað fyrir skuldabréfaeign hinna bankanna ef lausafjárskortur hefði neytt þá til að selja. Því get ég ekki svarað með vissu, tel þó líklegra að slíkar björgunaraðgerðir hefðu talist á ábyrgð ríkisins, a.m.k. fyrir 1957.

Að hafa sjálfstæða skoðun

Árið 1956 birtu hagfræðingur Landsbankans, Jóhannes Nordal, grein undir nafninu „Hlutverk seðlabanka“ (JN 1956). Lýsir hann þar í hnotskurn þeim sjónarmiðum sem seðlabankinn leitaðist við að framfylgja næstu áratugi og að mörgu leyti allt til þessa dags. Segir Jóhannes m.a. að seðlabanki eigi að vera „ríkisstjórninni til aðstoðar og ráðuneytis um allt er varðar gjaldeyris- og peningamál“. Hann eigi að vera „sterkur ... og óháður ríkisvaldinu“. Þó „hlýtur seðlabankinn að lokum að fylgja þeirri meginstefnu sem ríkisvaldið markar“ en „ber skylda til að láta ótvírætt í ljós ef hann álitur þá stefnu ekki samrýmast þeim megin sjónarmiðum sem honum ber að fylgja“ (JN 1956, 108–110).

Þessi sjónarmið réðu greinilega ríkjum í tíð hins næstum sjálfstæða seðlabanka 1957–61. Ársskýrslur hans fjórar, birtar í nafni bankastjórnarinnar, lýsa allar ákveðinni skoðun á stjórn peningamála. Í hinum fyrri, um árin 1957 til 59, gagnrýnir bankastjórnin óhófleg útlán bankanna og útstreymi fjár úr seðlabankanum sjálfum, m.a. vegna afurðalána. Hann hafi þó ekki treyst sér til einhliða aðgerða í trássi við stefnu ríkisstjórnarinnar en kallar eftir „viðtækri stefnubreytingu í efnahagsmálum“: hverfa þurfi frá styrkja- og uppþótakerfi, draga úr fjárfestingum, reka ríkissjóð með tekjuafgangi og auka sparnað, jafnvel með verðtryggingu sparifjár (LÍ 1957, 7–8, sbr. t.d. LÍ 1959, 8–12). Ríkisstjórnin hafi 1957 farið „fram á það við Seðlabankann að hann aflaði alls 69 millj. kr. til íbúðabygginga ... 44 millj. kr. ... með samningum við banka, sparissjóði og tryggingafélög en lánaði sjálfur 25 milljónir.“ Seðlabankinn hafi verið ófús til en „þótti ekki fært að synja um fyrirgreiðslu“ (LÍ 1957, 6). Í skýrslunum fyrir 1959 – sem kom ekki út fyrr en eftir viðreisnaraðgerðirnar í febrúar árið eftir – og 1960 er hins vegar lýst stuðningi við hina nýju efnahagsstefnu. Aðgerðirnar „eða aðrar þeim svipaðar hafi verið nauðsynlegar enda ógerlegt að fresta lengur viðtökum aðgerðum til að koma á jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar“ (LÍ 1959, 13, sbr. t.d. LÍ 1960, 10).

Bankastjórn seðlabankans var aldrei einhuga um þetta álit. Fulltrúi Alþýðubandalagsins (Ingi R. Helgason) gerði jafnan fyrirvara um að hann væri ýmsum atriðum ósammála (án þess að tilgreina þau nánar), einnig í skýrslunni sem kom út 1958 meðan flokkur hans var í stjórn. Fulltrúar hinna stjórnarflokkanna, Framsóknar (Ólafur Jóhannesson) og Alþýðuflokks (Jón Axel Pétursson), stóðu hins vegar að harðri gagnrýni seðlabankans á peningastefnu vinstristjórnarinnar. Það gerðu þeir líka árið eftir, í tíð minnihlutastjórnar Alþýðuflokksins sem í efnahagsaðgerðum treysti á stuðning Framsóknar. Eftir myndun Viðreisnarstjórnarinnar skiptir fulltrúi Framsóknar

um skoðun og gerir fyrirvara ásamt Alþýðubandalagsmanninum. Aðalbankastjórnin, Vilhjálmur Þór, lætur það hins vegar engu breyta þótt hann hafi hlotið stöðu sína sem Framsóknarmaður.

Allt frá 1957 hafði seðlabankinn sem sagt beitt sér opinskátt gegn því rótgróna viðhorfi sem Jónas Haralz hefur orðað svo að „Íslendingar trúðu ekki á jafnvægi í efnahagsmálum sem lykil að framförum og velmegun, heldur á fjárfestingu og framkvæmdir“ (JH 2002, 303).⁴⁰ En áður hafði Landsbankinn, í sínu óljósa seðlabankahlutverki, hallast að jafnvægisstefnunni um a.m.k. tíu ára skeið og verið í raun gagnrýnn á ríkjandi efnahagsstefnu. Andstaða hans fór þó hljótt í fyrstu. Í nóvember 1948 og aftur ári síðar tók „hagfræðiskrifstofa“ Landsbankans (þ.e.a.s. hagfræðingur bankans, Klemenz Tryggvason) saman greinargerð um óhóflegar lánveitingar bankanna og þensluáhrif þeirra. Voru þær kynntar bankaráðinu og fjármálaráðherra (JH 2006, 39), auk þess sem a.m.k. hin fyrri var send öllum Alþingismönnum sem trúnaðarmál, en hún var allharðorð í gagnrýni sinni á ríkjandi stefnu í peningamálum.⁴¹ En opinberlega hóf Landsbankinn gagnrýni á peningastefnu stjórnvalda árið 1954. Þá var Jóhannes Nordal nýkominn til starfa sem hagfræðingur bankans og hóf útgáfu á nýju tímariti, *Fjármálatíðindum*, öðrum þræði sem mál gagni bankans. Tillögur hans um tímarit féllu, sagði hann síðar, „í góðan jarðveg hjá bankastjórninni“ og hafði þar

sín áhrif að mikið rót hafði komist á umræður um efnahagsmál eftir tillögugerð Benjamíns J. Eiríkssonar og efnahagsráðstafanirnar 1950. Voru þá meðal annars uppi hugmyndir um stofnun nýs seðlabanka sem stjórn Landsbankans fann allt til foráttu.⁴² Var greinilega hugur í henni að bregðast við þessari ógn með því að efla seðlabankahlutverk bankans og láta meira til sín taka í stjórn efnahagsmála

(JN 2004, 12)

eins og t.d. kom fram við vaxtahækkunina 1952 sem fyrr var nefnd.

Fjármálatíðindi hófu göngu sína haustið 1954 með efni sem varðaði „peningapensluna“ og óhófleg útlán bankakerfisins, þar á meðal „Tillögur Landsbankans í peningamálum“ (Fjármálatíðindi 1954). Næstu árin eru það ritstjórnargreinar Jóhannesar sem túlka stefnu bankans fremur en beinar yfirlýsingar bankastjórnarinnar, þar til 1957 þegar Landsbankinn gaf út síðustu ársskýrslu sína fyrir aðskilnað seðlabankans. Þá hófst skýrslan á grein frá „framkvæmdastjórn bankans“, þ.e. bankastjórunum, sem bar heitið „Horfur í gjaldeyris- og peningamálum“ (LÍ 1956, 1–7) og var ómyrk í máli um peningapenslu sem orsök gjaldeyris-korts. Hafi framkvæmdastjórnin „gert það eitt af höfuðstefnumálum sínum að hamla á móti frekari útlánaaukningu seðlabankans,“ m.a. með því að hækka vexti á lánnum til viðskiptabankanna og binda þau við umsamin háværk (LÍ 1956, 1). Þarna voru bankastjórar hins óskipta Landsbanka þegar farnir að taka seðlabankahlutverkið áþekktum tókum og til stóð að gera eftir aðskilnað seðlabankans.

Ekki orðin tóm

Lýsingu Jóhannesar Nordal, sem fyrr var vitnað til, má túlka svo að seðlabanka beri að vísu að *segja* sína skynsamlegu meiningu um stjórn peningamála en *gera* þó vilja

stjórnvalda, hversu lítil skynsemi sem honum kunni að fylgja. Enda hafa hér verið nefnd skýr dæmi um að Landsbankinn eða seðlabankinn gekk nauðugur til þjónustu við stjórnarstefnu sem hann var allt annað en sammála.

Þótt bankarnir, bæði sem viðskiptabankar og Landsbankinn sem seðlabanki, væru eign ríkisins, seldir undir vald ráðherra og ríkisstjórnar og bankaráð þeirra skipuð fulltrúum stjórnmalaflokkanna, þá voru þeir að vissu marki sjálfstæðar stofnanir, sérstaklega þegar kom að lánveitingum. Bankastjórar ákváðu sjálfir sín útlán, vissulega með hliðsjón af pólitískum tengslum og ýmiss konar þrýstingi, en ekki eftir beinum fyrirmælum, hvorki frá ríkisstjórn, bankaráði né þeim stjórnmalaflokki sem stóð á bak við hvern bankastjóra. Þetta gildi líka um lánveitingar úr seðlabankanum, jafnvel þótt það væri ríkið sjálft sem vantaði lán. Frá því á nýsköpunarárunum var sífelld spenna milli ríkisstjórnar og bankanna um fjármagn til fjárfestinga, hvort sem beðið var um lán handa ríkissjóði sjálfum og opinberum fyrirtækjum eða fé handa lánasjóðum. Jónas Haralz hefur lýst togstreitu Landsbanka og ríkisstjórnar um slík mál á árunum 1947–49 (JH 2006, 38) og hún var ekki minni á sjötta áratugnum.

Sókn ríkisstjórnarinnar eftir lánsfé, til eigin þarfa og annars sem hún vildi veita forgang, gaf bönkunum samningsstöðu, sérstaklega seðlabanka landsins ef hann vildi fylgja eftir sinni eigin stefnu í peningamálum. Og má vissulega finna þess dæmi að það hafi Landsbankinn gert, jafnan til þess að knýja fram aðgerðir sem áttu að efla sparnað. Bankinn átti frumkvæði að því 1948 að ríkið aflaði 25 milljóna af innlendu lánsfé með sölu happdrættisskuldabréfa og grynkaði þannig á lausaskuldum sínum (LÍ 1948, 112). Hann tók líka þátt í fjármögnun húsnæðislána 1955–56, m.a. með því að sölutryggja 40 milljónir í verðtryggðum og skattfrjálsum skuldabréfum (Fjármálatíðindi 1955) og ruddi þar með braut nýrri sparnaðarleið sem átti mikla framtíð fyrir sér. Skýrasta dæmið um sjálfstæðan vilja Landsbankans er þó frá 1954.⁴³ Þá hafði hann staðið í löngum og erfiðum samningum við ríkisstjórnina um fjármagn til raforkuframkvæmda og íbúðalána. Á endanum féllst hann á mest af því sem um var beðið en gerði „það að skilyrði fyrir lánveitingum þeir sem að framan getur að lögfest yrði skattfrelsi sparifjár og afnumin framtalsskylda á því“ (Fjármálatíðindi 1954, tilv. bls. 6). Þannig talar engin „skúffa í Landsbankanum“ heldur seðlabanki landsins sem ræðir af fullum myndugleik við önnur stjórnvöld.

Niðurlag

Í þessari ritgerð var til skoðunar forsaga Seðlabanka Íslands, þ.e. hvernig Landsbanki Íslands hafði smám saman fengið eðli og hlutverk seðlabanka á þrem–fjórum áratugum áður en Seðlabanki Íslands var skilinn frá honum sem sjálfstæð stofnun fyrir hálfri öld. Rannsóknarefnið var leit að athyglisverðum smáatriðum fremur en einni afgerandi niðurstöðu eða svari við tiltekinni spurningu. Hér er ekki vettvangur til að dæma um hver af smáatriðunum eigi að teljast öðrum áhugaverðari. Af þeim til samans má m.a. sjá hvernig seðlabankahlutverk Landsbankans var ekki einungis afmarkað með löggjöf, einkum 1927/28 og síðan 1957, heldur hafði bankinn verulegt svigrúm til að móta það í verki, þó innan marka haftabúskaparins sem í ólíkum myndum einkenndi mest-

allt það tímabil sem hér er undir og gaf lítið svigrúm fyrir raunverulegar markaðs- aðgerðir við stjórnun peningamála.

Greinin er yfirlitsrannsókn, studd við fræðirit og fáeinar aðgengilegustu samtíma- heimildir, fremur en reynt sé að kanna heimildir til hlítar. Meðal annars eru munnlegar heimildir alls ekki notaðar þótt menn séu á lífi sem þekkja, af eigin raun eða beinni afspurn, margt af því sem frá er sagt. Rannsóknin er lögð fram á þessu stigi í þeirri von að hún verði öðrum hvati til að rýna nánar í einstök atriði, og þá ekki síst þeim sem sjálfir þekkja til.

Aftanmálgreinar

Ársfundur Seðlabankans var haldinn á afmælisdaginn, 7. apríl, og dagskrá hans að nokkru helguð sögu bankans (Seðlabanki Íslands 2011). Áður hafði Seðlabankinn gefið út afmælisrit (Jón Sigurðsson 2010) eftir Jón Sigurðsson fyrirverandi seðlabankastjóra (hinn síðara með því nafni) sem var lokið í ágúst 2010 og gefið út sama ár. Ritid var fjölfaldað án allrar viðhafnar og fór útkoma þess svo lágt að enn í dag (21. júní 2011) hafa aðeins tvö af bókasöfnum landsins, þeim sem skrá safnkost sinn í Gegni, eignast eintak, þ.e. Landsbókasafn og safn Seðlabankans sjálfs.

² Orðalag Jóhannesar Nordal (JN 1994, 367) sem á þá einkanlega við stjórn seðlabankans á peningaframboði. Í íslenskum stjórnsýslurétti eru hugtökin „stjórnvald“ og „stjórnsýsla“ notuð um stofnanir framkvæmdarvaldsins (Róbert R. Spanó 2006, 99, 111–113; Páll Hreinsson 1994, 259–260; Páll Sigurðsson (ritstj.) 2008, 417–419) án mikillar aðgreiningar á því hvort hlutverk þeirra er fremur að taka stjórnvaldsákvæðanir (Páll Hreinsson 1994, 44–46; Páll Sigurðsson (ritstj.) 2008:419) eða veita opinbera þjónustu (sjá þó Ólaf Jóhannesson 1974, 44, 51). (Sbr. á ensku aðgreininguna á „public authority“ og „public service agency“.) Segja má að grundvallarmunur sé á því hvort stofnanir eða fyrirtæki hins opinbera selja vörur eða þjónustu til að mæta *eftirspurn viðskiptavina* á markaði; hvort þær veita opinbera þjónustu til að mæta *þörfum skjólstæðinga*; eða hvort þær afmarka og fylgja eftir *skyldum þegnanna* með reglum, fyrirmælum og eftirliti. Í framkvæmd skarast þetta þó margvíslega, t.d. þegar seðlabanki selur viðskiptabönkum þjónustu á markaði, en með skilmálum sem ráðast af því hvernig bankinn metur þarfir þeirra sem skjólstæðinga. Þá er alþekkt hvernig ríkisreku viðskiptabankarnir litu á ýmsa viðskiptavini sína sem skjólstæðinga (einkavæddu bankarnir svosem líka en það er önnur saga).

³ Sem sérstakur hluti af reikningum Landsbankans. Þeir birtust bæði í B-deild Stjórnartíðinda og í sérstakri ársskýrslu Landsbankans Þessar ársskýrslur (þær bera undirtitilinn *Ársskýrsla* frá 1956, áður aðeins *Landsbanki Íslands* með ártali, um skeið talað um þær sem „árbók“ bankans þótt aldrei bæru þær það heiti á titilsíðu) eru helsta heimild þessarar ritgerðar, vísað til sem LÍ. Sjá má af LÍ 1930 (16–17) að þótt rekstrarreikningur seðlabankans ná yfir allt árið 1930 voru eignir hans í ársbyrjun aldrei nákvæmlega afmarkaðar heldur var skiptingunni lokið síðar á árinu.

⁴ Löggjöf um bankamál frá upphafi til 1944 lýsir Klemens Tryggvason (1953, 5–39). Um seinni hluta þess tímabils og framhaldið til 1961 ritar Ólafur Björnsson (1961, 47–130). Um tímabilið 1920–1931 hefur Jóhannes Nordal fjallað rækilega (JN 2002).

⁵ Þar sem Ísland taldist ekki ríki fyrr en 1918 er til þess tíma talað um landssjóð, landsreikning o.s.frv.

⁶ Gullfótur mátti heita ríkjandi í peningamálum, a.m.k. hins vestræna heims, frá því fyrir 1880 og til fyrri heimsstyrjaldar 1914. Um útfærslu hans sjá t.d. Eichengreen 2008, 15–42.

⁷ Samkvæmt LÍ 1926 (6) voru þessir fyrstu seðlar Landsbankans gefnir út 30. júlí 1924.

⁸ Þetta misræmi er bent á í LÍ 1930 (12), væntanlega til að leiðrétta misskilning lesenda sem hefur þótt sérkennilegt hvað íslensku vextirnir voru alltaf háir. Ekki er skýrt tekið fram hvort „forvextir“ í ársskýrslunum eru víxilvextir Landsbankans eins eða Íslandsbanka líka. En væntanlega hafa bankarnir haft samflot um vexti; a.m.k. breyttust vextir beggja á sama tíma skv. LÍ 1926, 7.

⁹ *Iceland. A Handbook ...*, 1926, endurnýjað sem *Iceland 1930*, *Iceland 1936* og *Iceland 1946*, ritstjóri í öll skiptin Þorsteinn Þorsteinsson hagstofustjóri.

¹⁰ *Iceland 1966*, *Iceland 874–1974*, *Iceland 1986* og *Iceland. The Republic*, ritstjórar Jóhannes Nordal og Valdimar Kristinsson.

¹¹ Það var stjórn Framsóknarflokksins (studd af Alþýðuflokki) undir forsæti Tryggva Þórhallssonar sem breytti löggjöf úr valdatíð Íhaldsflokksins (Jóns Þorlákssonar). Breytingarnar snerust þó mest um það að taka upp aftur atriði úr stjórnarfrumvörpum Íhaldsmanna sem Alþingi 1927 hafði víkið frá. Hin flokkspólítiska hlið

breytinganna var einkum sú að ný skipun bankaráðs kæmi þegar til framkvæmda; það tryggði nýju stjórninni meirihluta í bankaráði.

- ¹² L 48/1927, 4. gr.: „Tilgangur seðlabankans er: Að stuðla að tryggri skipun á peningamálum landsins með það fyrir augum að gull og guldírir seðlar geti sem fyrst orðið og haldi síðan áfram að vera hinn almennni gjaldeyri í landinu. Í því skyni ber stjórn bankans einkanlega að geta þess að fé bankans sé tryggilega fyrir komið til ávöxtunar, og sé jafnan handbært að eins miklu leyti og krafist verður af seðlabanka.“ (Öbreytt í L 10/1928, 4. gr., og L 63/1957, 6. gr.) Að „almennur gjaldeyri“ sé ekki aðeins gullinnleysanlegir seðlar heldur einnig „gull“ hljómar eins og gert sé ráð fyrir sláttu íslenskra gullpeninga. Millipínganefnd, sem undirbjó löggjöfina um Landsbankann sem seðlabanka, gerði aðeins ráð fyrir innlausn seðla í ómótað gull (sem sagt ekki „gold specie standard“ með sleginni gullmynt heldur aðeins „gold bullion standard“). En því var breytt í stjórnarfrumvarpi sem lagt var fram 1926 (Alþingistiðindi 1926 A, 391), vafalaust að vilja Jóns Þorlákssonar forsætis- og fjármálaráðherra, til þess að víkja ekki frá þeirri reglu sem áður gildi um gullinnlausn á Norðurlöndum. Eftir að sterlingspundið varð gullinnleysanlegt á ný 1925, en einungis í ómótað gull, var sláttu gjaldgengra gullpeninga býsna fjarlæg hugmynd í peningakerfum Evrópu, hvað þá fyrir sjálfstæða mynt smárikis. Þó var þetta ákvæði – reyndar lagagreinin öll – nákvæmlega óbreytt í Landsbankalögum 1928 og aftur 1957. Þá hafa menn verið orðnir vanir því að hafa öldungis óraunhæfa tilgangsgrein um seðlabankann og þótt þægilegast að halda henni bara þannig.
- ¹³ Opinberir sjóðir og aðrar ríkisstofnanir sem þurftu að geyma verulega fjármuni gerðu það alls ekki hjá seðlabankanum heldur sparisjóðsdeildinni, eða þá Búnaðarbankanum, en eftir stofnun hans 1930 var hann eldur með því að færa hluta af slíkum innstæðum til hans frá Landsbankanum.
- ¹⁴ „Á fundi 12. maí 1948 er skýrt frá því að skuldir ríkisins við sparisjóðsdeild bankans hafi náð 60 m.kr. og skuldir ýmissa ríkisstofnana 40 m.kr. Á sama tíma skuldi sparisjóðsdeildin seðlabankanum 70 m.kr.“ (JH 2006, 38). Þessi lán til ríkisins og ríkisstofnana hafa verið yfir 10% af heildarútlánum bankakerfisins.
- ¹⁵ Verkaskipting Landsbankans (sem seðlabanka) og Framkvæmdabankans var frá upphafi klúður, eins og lýst er í greinargerð með frumvarpinu sem loks batt enda á sögu Framkvæmdabankans og breytti honum í sjóð í vörslu Seðlabankans: „Þegar stofnun Framkvæmdabankans var undirbúin voru til athugunar tillögur um stofnun sjálfstæðs seðlabanka, og var þá ráð fyrir því gert að Framkvæmdabankinn væri í nánung tengslum við hann. Af stofnun seðlabanka varð þó ekki í það sinn, og var þá ráð fyrir því gert að Framkvæmdabankinn stæði í nánú sambandi við Landsbanka Íslands, er þá gegndi hlutverki seðlabanka og átti að annast dagleg afgreiðslustörf fyrir Framkvæmdabankann. Slík samvinna komst hins vegar ekki á ...“ (Alþingistiðindi 1965 A, 996). Þetta samvinnuleysi kann að hafa tengst því að Benjamín Eiríksson, yfirmaður Framkvæmdabankans, hafi þótt marktækari sérfræðingur um verkefni seðlabanka en bankastjórari Landsbankans.
- ¹⁶ Um stofnun hennar gerði ríkið samning við bankana tvo, Framkvæmdabankann og Seðlabankann, og má af því sjá hve hliðstæð hlutverk þeirra höfðu orðið.
- ¹⁷ Reyndar ekki alveg svo einfalt. Bankastjórnarnir voru fimm, þrjár í Landsbanka og tveir í Seðlabanka. Af þeim réð bankaráðið fjóra en aðalbankastjóri Seðlabankans var skipaður af forseta Íslands eftir auglýsingu og umsóknarferli, og tók það allt sinn tíma. Þó fór aldrei á milli mála að Vilhjálmur Þór væri ætluð sú staða og var hann, eftir tillögu bankaráðs, strax settur til að gegna henni.
- ¹⁸ Hann var hin gamla sparisjóðsdeild Landsbankans eins og hún hafði móttast í framkvæmd. Veðdeildin færðist hins vegar undir Seðlabankann (og með henni hið opinbera húsnæðislánakerfi sem henni var um þessar mundir falið að starfrækja), sömuleiðis Stofnlánadeild sjávarútvegsins sem Landsbankinn hafði annast frá upphafi 1946. Við aðskilnaðinn 1961 tók Landsbankinn aftur við Veðdeildinni en Seðlabankinn hélt Stofnlánadeildinni.
- ¹⁹ Í skýrslu Seðlabankans 1957 er ekki getið sérstakra millistjórnenda nema aðalféhirðis. Síðan bætast við hagfræðingur og skrifstofustjóri, en starfsmannastjóri, endurskoðandi og lögfræðingur voru áfram sameiginlegir með viðskiptabankanum.
- ²⁰ Hlutverk þessarar bankastjórnar var að vissu leyti sambærilegt við núverandi peningastefnunefnd, en samkvæmt tíðaranda var sjálfsagt að velja stjórnarmennina sem fulltrúa stjórnmalaflokka. Þegar vinstristjórnin 1956 kom til valda töldu stjórnarflokkarnir sig skorta meirihluta bæði í bankaráðum Landsbanka og Útvegsbanka og meðal bankastjórnanna. Nýrri lagasetningu um málefni beggja bankanna fylgdi því, líkt og 1928, endurkjör bankaráða. Af fimm bankaráðsmönnum voru, eins og tíðkast hafði áður, aðeins fjórir þingkjörnir, og höfðu stjórnarflokkarnir þingstyrk til að ráða þremur þeirra, en hinn fimmta, formanninn, valdi ráðherra. Af þremur bankastjórum Landsbankans færðust tveir yfir í Seðlabankann, Vilhjálmur Þór aðalbankastjóri, sem hafði verið áhrifamaður í Framsóknarflokknum, og Jón G. Mariasson bankastjóri, en hann taldist til Sjálfstæðismanna. Síðan tilnefndi bankaráðið þrjá stjórnarmenn, og þar sem stjórnarflokkarnir réðu fjórum af fimm atkvæðum í bankaráðinu gátu þeir valið sinn stjórnarmanninn hver: Framsóknarflokkurinn Ólaf Jóhannesson, Alþýðuflokkurinn Jón Axel Pétursson og Alþýðubandalagið Inga R. Helgason.

- ²¹ Sbr. Ólafur Björnsson 1981, 92–96, 101. Jóhannes Nordal (JN 2002, 54–55) kemst að svipaðri niðurstöðu með mildari orðum. Sumarliði Ísleifsson (1986, 139–171) leggur ekki dóm á nákvæmlega þetta atriði, en hann bætir að mörgu leyti upp frásögn Ólafs af lokaskeiði Íslandsbanka, fer nánar í heimildir og ræðir álitamál frá fleiri hliðum.
- ²² Það var túlkunaratriði, eins og Ólafur Björnsson (1981, 84–85) rekur: Landsbankanum bar að endurkaupa viðskiptavíxla af Íslandsbanka fyrir tiltekna upphæð en taldi sér það óskýlt þar eð hann hafði þegar lánað bankanum upphæðina með öðrum hætti.
- ²³ Um hag bankanna er hér mest farið eftir Jóhannesi Nordal (JN 2002, 60–71) og Sumarliða Ísleifssyni (1986, 149–168) og getið í eyður þar sem gögn eru óljós. Stríðslokakreppuna hef ég reynt að túlka í sérstakri ritgerð (Helgi Skúli Kjartansson 2003).
- ²⁴ Hlutabréf hans féllu að sjálfsögðu í verði, héldust þó í 50–60% gengi fram til 1925, enda greiddi bankinn þá sémilegan arð. Skal ósagt látið hvort markaðurinn var svo illa upplýstur um hag bankans eða hvort vonast var til að með aðstoð ríkisins myndi hann rétta við. Síðan var arðgreiðslum hætt, sem út af fyrir sig fól í sér skilaboð til markaðarins; var gengið þá lægra en sveiflukennt, fór yfir 40% haustið 1929, sem ómögulega speglar neinn veruleika um fjárhag bankans, vekur fremur grun um einhvers konar annarleg markaðsáhrif (Ólafur Björnsson 1981, 79; Sumarliði Ísleifsson 1986, 155–156, 158).
- ²⁵ Þetta minnir nokkuð á hina langdregnu kreppu japönsku bankanna eftir 1990 þar sem dregið var á langinn að taka til í vafasömum útlánasöfnum.
- ²⁶ Þeir virðast jafnvel hafa gert það með samstilltum aðgerðum að einhverju leyti. Þannig fóru þeir báðir í harða innheimtu á Vestfjörðum 1927 en héldu áfram að sýna biðlund á Austurlandi – en það var einmitt óvænt gjaldþrot á Seyðisfirði sem raskaði hag Íslandsbanka 1929.
- ²⁷ Að mati Ólafs Björnssonar (1981, 95) hefði verið „í alla staði eðlilegt að ríkissjóður hefði gengið í ... ábyrgð“ á öllum skuldbindingum Íslandsbanka, enda sýnt að „miklu ódýrara hefði verið að koma í veg fyrir lokun bankans heldur en að endurreisa hann sem nýja stofnun.“ En þá virðist Ólafur aðeins líta á lausafjávanda Íslandsbanka, ekki þörf hans fyrir endurfjármögnun.
- ²⁸ Þetta býður heim samannburði við hrunið 2008 þar sem kröfuhafar gömlu bankanna sátu uppi með að fjármagna þá nýju að talsverðu leyti. Munurinn var þó sá að kröfuhafar Íslandsbanka þurftu ekki að afskrifa neitt endanlega; hlutur þeirra í Útvegsbankanum var að vísu engin markaðsvara en ríkið keypti þá út smám saman.
- ²⁹ Alþingistíðindi 1956 A, 1212.
- ³⁰ Lauslega byggt á reikningum opinberra stofnana og sjóða sem birtust reglulega í *Sjórnartíðindum B*, með hliðsjón af óbirtri könnun Þorsteins Tryggva Mátssonar á frumgögnum sparisjóðsdeildar Búnaðarbankans.
- ³¹ Gíska má á að hér hafi nýr bankastjóri Útvegsbankans, Ásgeir Ásgeirsson, reynt að liðka til í gömlu vandræðamáli, auk þess sem gengisfellingin kann að hafa fært Útvegsbankanum sterkari samningsstöðu um verð gullfordans.
- ³² Þ.e. víxla með veði í óseldum afurðum. Í fyrstu fengu sjávarútvegsfyrirtæki einnig víxla út á ónotuð aðföng, kol og salt, og var þá talað um „vöruvíxla“.
- ³³ 1950 hafði stjórnin að vísu leitað álits bankans en ekki fyrir en hún var búin að bera fram frumvarp á þingi; þá hafði bankaráð ekki tekið afstöðu en heimilað „að bankastjórar gefi álit um tæknileg atriði“ (JH 2006, 40–41).
- ³⁴ Nema að vísu sparisjóðirnir á vissum stöðum þar sem ekki var bankaútibú; þeir gátu fengið lán hjá Landsbankanum til að mæta þörf heimamanna fyrir smærri lán, en það hafa verið lán til lengri tíma á föstum vöxtum.
- ³⁵ Studst við umræður um frumvarpið á þingi (Alþingistíðindi 1933 B, 1961–2009).
- ³⁶ Íslandsbanki hafði, til vara ef ekki fengist viðtækari ríkisábyrgð, beðið um ábyrgð á innlánum þegar hann var að falla 1930. Þá hafði ríkisstjórnin metið stöðu bankans svo að honum dygði ekki ábyrgð á innlánunum einum og var beiðninni því neitað. Útvegsbankinn fékk, auk ábyrgðar á innlánsfé, iðulega ríkisábyrgð á tilteknum rekstrarlánunum.
- ³⁷ Lí 1933, bls. 16; sbr. Lí 1940, bls. 27; Lí 1941, bls. 37; sjá yfirlit um helstu vexti Landsbankans í *Hagskinnu* (Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon (ritstj.) 1997, 693).
- ³⁸ Sjá t.d. auglýsingu í Alþýðublaðinu 10. janúar; sbr. Lí 1941, 37 og Lí 1942, 45. Einn liður innlánsvaxtanna er: „Af innstæðum banka og sparisjóða á hlaupareikningi, samkvæmt sérstökum samningi í hvert sinn, ½% p.a.“ Þetta á við innstæður innlánsstofnana hjá seðlabankanum og sýnir að hann hefur áskilið sér rétt til að taka ekki við slíkum innlánum nema eftir samkomulagi.
- ³⁹ Erlendis var þá orðið alsíða að veita seðlabönkum slíkar heimildir. Þegar það var orðið viðurkennt hlutverk seðlabankans að styðja viðskiptabankana, m.a. sem „lánveitandi til þrautavara“, var hættan á greiðsluþroti hvers einstaks banka um leið áhætta fyrir seðlabankann og því rökrétt að hann fengi vald til að takmarka áhættusama starfshætti bankanna (Goodhart 1987, 386–387).

- ⁴⁰ Framkvæmdabankinn, og bankastjóri hans, Benjamín Eiríksson, virðist hafa sýnt fjárfestingaráhuga stjórnvalda meiri skilning en Landsbankinn.
- ⁴¹ Alþingistíðindi 1948 D, d. 572–573. Það var Björn Ólafsson, þingmaður Sjálfstæðisflokksins en mjög andvígur ríkjandi haftastefnu, sem rauf trúnað um skýrsluna og las úr henni nokkur gullkorn í ræðustól Alþingis 2. mars 1949, en hún hafði þá nýlega borist þingmönnum.
- ⁴² Sjá einnig JH 2002, 283; sbr. nmgr. 15 hér að framan.
- ⁴³ Bankastjórn Landsbankans 1954, sú sem „var greinilega hugur í ... að efla seðlabankahlutverk banks“ (JN 2004, 12), var skipuð Jóni G. Mariassyni, Jóni Árnasyni (sem brátt vék fyrir Vilhjálmí Þór) og hagfræðingnum Gunnari Viðar.

Heimildaskrá

Styttingar í tilvísunum:

JH = Jónas H. Haralz

JN = Jóhannes Nordal

L = lög nr.

LÍ = Landsbanki Íslands

Alþingistíðindi (1926; 1933; 1948; 1956; 1965).

Alþjóðublaðið (1942). „Tilkynning“, 10. janúar, bls. 6.

Eichengreen, Barry J (2008). *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System* (2. útg.). Princeton: Princeton University Press.

Fjármálatíðindi (1954). „Tillögur Landsbankans í peningamálum“, 1 (1), 5–7.

Fjármálatíðindi (1955). „Íbúðalánin nýju“, 2 (3), 139–140.

Goodhart, Charles (1987). „Central Banking“, í *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, 1. bindi (bls. 385–387). London: Macmillan.

Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon (ritstj.) (1997). *Hagskinna. Sögulegar hagtölur um Ísland*, Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Helgi Skúli Kjartansson (2003). „Haglægðin langa í Íslandssögu 20. aldar“, í Sigríður Stefánsdóttir, Kristján Kristjánsson og Jón Hjaltason (ritstj.), *Afmaliskveðja til Háskóla Íslands* (bls. 175–186). Akureyri: Hólar.

Jóhannes Nordal (1956). „Hlutverk seðlabanka“, *Fjármálatíðindi* 3 (3), 107–110.

Jóhannes Nordal (1994). „Um sjálfstæði seðlabanka. Erindi á fundi Félags viðskiptafræðinga og hagfræðinga 1990“, í Jóhannes Nordal, *Málsefni. Ritgerðasafn ...* (bls. 367–378), Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Jóhannes Nordal (2002). „Mótun peningakerfisins fyrir og eftir 1930“, í Jónas H. Haralz (ritstj.), *Frá kreppu til vöðveisnar. Þættir um bagstjórn á Íslandi á árunum 1930–1960* (bls. 41–79). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Jóhannes Nordal (2004). „Um útgáfustarfsemi Seðlabankans“, *Fjármálatíðindi* 51 (2), 11–16.

Jón Sigurðsson (2010). *Seðlabanki Íslands. Saga, hlutverk og starfsemi*. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

Jónas H. Haralz (2002). „Hvað sögðu ráðgjafarnir“, í Jónas H. Haralz (ritstj.), *Frá kreppu til vöðveisnar. Þættir um bagstjórn á Íslandi á árunum 1930–1960* (bls. 221–325). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Jónas H. Haralz (2006). „Í bankaráði Landsbankans 1946–1950“, *Fjármálatíðindi* 53 (1): 34–42.

Klemens Tryggvason (1953). „Alþingi og bankamálin“, í *Alþingi og fjárbagsmálin 1845–1944 (Saga Alþingis, 5)* (bls. 5–39). Reykjavík: Alþingissögufund.

- Landsbanki Íslands (1924–1961) [*Ársskýrsla*]/*Ársskýrsla*. Reykjavík: Landsbanki Íslands.
- Lög nr. 7/4. maí 1922 um breyting á og viðauka við lög nr. 6/31. maí 1921 (Seðlaútgáfa Íslandsbanka).
- Lög nr. 48/31. maí 1927 um Landsbanka Íslands
- Lög nr. 10/15. apríl 1928 um Landsbanka Íslands
- Lög nr. 31/14. júní 1929 um Búnaðarbanka Íslands.
- Lög nr. 38/8. september 1931 um heimild fyrir Landsbanka Íslands til þess að kaupa nokkurn hluta af vixlum og lánum Útvegsbanka Íslands hf. á Ísafirði og Akureyri.
- Lög nr. 4/25. febrúar 1932 um ríkisábyrgð á innstæðufé Útvegsbanka Íslands hf.
- Lög nr. 71/19. júní 1933 um innlánsvöxtu.
- Lög nr. 63/21. júní 1957 um Landsbanka Íslands.
- Lög nr. 4/20. febrúar 1960 um efnahagsmál.
- Lög nr. 10/29. mars 1961 um Seðlabanka Íslands.
- Lög nr. 79/1. ágúst 1961 (bráðabirgðalög) um breyting á lögum nr. 10/29. mars 1961 um Seðlabanka Íslands.
- Morgunblaðið* (1960). „Innlánsvextir allt að 20% – almennir vixilvextir 11%“, 23. febrúar, bls. 1–2.
- Ólafur Björnsson (1961). „Saga Landsbankans og þróun peningamálna 1927–’61“, í *Landsbanki Íslands 75 ára 1886–1961* (bls. 47–130). Reykjavík: Landsbandi Íslands.
- Ólafur Björnsson (1981). *Saga Íslandsbanka hf. og Útvegsbanka Íslands 1904–1980*, Reykjavík: Íslandsbanki.
- Ólafur Jóhannesson (1974). *Stjórnarfráséttur. Almennur hluti I* (2. útg. endurskoðuð, ritstj. Páll Sigurðsson). Reykjavík: Úlfjótur.
- Páll Hreinsson (1994). *Stjórnsýslulögin. Skýringarrit*. Reykjavík: forsætisráðuneytið.
- Páll Sigurðsson (ritstj.) (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Reykjavík: Codex/Lagastofnun Háskóla Íslands.
- Róbert R. Spanó (2006). „Stjórnsýsluréttur“, í Róbert R. Spanó (ritstj.), *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði* (bls. 99–147). Reykjavík: Codex.
- Seðlabanki Íslands (2011). „Söguleg erindi frá ársfundi Seðlabanka Íslands“, <http://www.seðlabanki.is/?PageID=13&NewsID=2815>.
- Sumarliði Ísleifsson (1986). „Íslenzk eða dönsk peningabúð?“ Saga Íslandsbanka 1914–1930“, í Heimir Þorleifsson (ritstj.), *Landshagir. Þattir úr íslenskeri atvinnusögu ...* (bls. 139–171), Reykjavík. Landsbanki Íslands.