



Okurmálin í Austurstræti

Dr. Ásgeir Jónsson

Okurmálin í Austurstræti

Okurmálin í Austurstræti

© Dr. Ásgeir Jónsson

Reykjavík 2015

Hönnun kápu: Hermann Sigurðsson

Efnisyfirlit

Okurmálin í Austurstræti	5
Bankahrunið 1930	36

Okurmálin í Austurstræti

Í upphafi árs 1955 komst stærsta vefnaðarvöruverslun landsins – Ragnar Blöndal h.f. – í greiðsluþrot. Blöndalsbúð var staðsett í Austurstræti og átti langa starfssögu. Reksturinn hafði þó gengið illa og framkvæmdastjóri búðarinnar haldið henni uppi í nokkurn tíma með umfangsmiklum lántökum hjá svokölluðum okurlánurum, eða aðilum sem lánuðu með vöxtum er voru hærri en lög sögðu til um. Þannig hafði safnast upp ógnarhá stæða af skammtímaskuldum sem báru flestar um 5% mánaðarvexti, eða 60% ársvexti, en það voru sjö- til áttfaldir hámarksvextir samkvæmt sk. okurlögum frá 1933.¹ Árið 1955 hafði þó aldrei verið dæmt eftir téðum lögum og svo virðist sem þau hafi nánast verið sem dauður lagabókstafur.

Gjaldþrot Blöndalsbúðar átti hins vegar eftir að kveikja mjög ákafa þjóðfélagsumræðu og beina kastljósinu að okurlánum. Í kjölfarið skipaði Alþingi rannsóknarnefnd til þess að rannsaka okur og strax næsta haust fóru fram húsleitir og handtökur. Að lokum voru fjórir menn dæmdir fyrir okur. Þessir fjórir dómar eru mjög merkilegar heimildir um það sem í hagfræði kallast óformleg lánastarfsemi (e. *informal lending*). Slík óformleg lánakerfi eru velþekkt í mörgum þróunarlöndum enn

1 Samkvæmt lögum nr. 73/1933 voru vextir lögbundnir þannig að leyfilegir hámarksvextir voru 5% á ári ef samið var um vexti af skuld en þeir ekki tilteknir. Væri skuld hins vegar tryggð með veði í fasteign eða handveði mátti taka af henni 6% ársvexti. Af öðrum skuldum voru leyfilegir allt að 8% ársvextir. Með breytingum sem gerðar voru á lögnum 1952 voru hámarksvextir af veðtengdum lánum hækkaðir í 7%. Sjá lög nr. 75/1952. Dráttarvextir máttu að hámarki vera 1% hærri, eða á bilinu 8-9% eftir því hvort um veðtengd lán var að ræða eður ei. Viðurlög við okri fólust í sektum er voru bilinu 4-25 faldur ólöglegur ágóði af lánaviðskiptunum.

í dag og eru gjarnan talin gegna mjög mikilvægu hlutverki. Þau myndast vegna þess að ákveðnir þjóðfélagshópar og/eða atvinnugreinar hafa ekki aðgang bankastofnunum. Þannig var óformlegt lánakerfi til staðar hér-
lendis á níttjándu öld, áður en bankar og sparisjóðir urðu algengir, en sú þróun er utan við þessa umfjöllun.² Okurlánakerfið verður hins vegar til eftir að hið formlega fjármálakerfi hafði vaxið upp og raunar náð töluverðri stærð. Okurstarfsemi virðist samt hafa verið mjög víðtæk á eftirstriðsárunum – þrátt fyrir að vera ólögleg – og snerta margt venju-
legt fólk sem vantaði fjármagn til þess að gera venjulega hluti, líkt og að byggja íbúðarhús. Þannig varð þrot Blöndalsbúðar til þess að afhjúpa miklar þversagnir – eða jafnvel yfirdrepsskap – í íslensku þjóð- og fjár-
málalífi. Okur var ólöglegt og fordæmt opinberlega en var samt stundað fyrir allra augum, ef svo má að orði komast. Þetta sést vel á því hvernig hið formlega fjármálakerfi brást við vandræðum Blöndalsbúðar.

Búnaðarbankinn og Útvegsbankinn voru helstu viðskiptabankar búðarinnar og forsvarsmenn þeirra voru vel á veg komnir með að bjarga rekstri hennar við upphaf ársins 1955 með því að bjóða Sambandi ís-
lenskra samvinnufélaga að taka yfir bæði lager og húsnæði verslunar-
innar. Svo stóð á að Sambandið hafði um nokkurt skeið reynt að opna verslun í Reykjavík til þess að selja eigin framleiðslu m.a. vefnaðarvörur frá nýstofnuðum klæðaverksmiðjum á Akureyri. Hins vegar hafði bæði bæjarstjórn Reykjavíkur og „samtök efnaðra verzlunarmanna“ í Reykja-
vík er kallaðist „Veggur“ staðið á móti verslunarekstri SÍS í höfuðstaðn-
um.³ En nú stóð Sambandinu allt í einu til boða að yfirtaka rekstur, lager og húsnæði Blöndalsbúðar án þess að leggja krónu fram.⁴ Í annan stað

-
- 2 Sjá nánar hjá Guðmundi Jónssyni (2004) „Myndun fjármálakerfis á Íslandi“ í *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*. Ritstj. Eggert Þór Bernharðsson. Reykjavík: Íslandsbanki.
 - 3 Sjá „Innrás SÍS í Reykjavík SAMBANDIÐ SIGRAR Í FYRSTU LOTU – fót-
festu náð í Austurstræti – kaupmenn undrun slegnir!“ *Mánudagsblaðið*, 8.
árg., 8. tbl, 28. febrúar 1955, forsíða.
 - 4 „Hvað er SÍS að gera í Reykjavík“ *Samvinnan* 49. árg., 8, 1955, bls. 4-6.

vildu bankarnir láta okurlánaranna taka á sig tapið vegna búðarinnar með því að þvinga þá til þess að samþykka 40% afskrift af kröfum. Þannig var reynt að berja í gegn óformlegan nauðasamning að því virðist á þeim forsendum að kröfuhafar búðarinnar stæðu höllum fæti lagalegu tilliti og vildu forðast opinbert uppgjör.⁵ Bankarnir tveir buðust þó greiða þessi 60% út og lána hinum ágætu okurlánurum fjárhæð er samsvaraði 40% afskrift, á hóflegum vöxtum til tíu ára. Þannig buðust bankarnir í raun til að fjármagna áframhaldandi okurlánastarfsemi.

Þessi jarðarför Blöndalsbúðar í kyrrþey birtist ekki á síðum blaðanna þó að hún væri á allra vörum í bænum.⁶ Allt virtist klappað og klárt þar til einn fyrrum stjórnámalaður á eftirlaunum – Jónas Jónsson frá Hriflu – hleypti málinu upp þegar hann birti grein í blaði sínu Ófeigi í lok febrúar 1955 er bar heitið „Átján milljónir í Austurstræti“. Þar skýrði Jónas frá brasinu í Blöndalsbúð með svo furðanlega nákvæmum hætti að hann hlaut að hafa heimildarmenn í innsta hring. Í greininni lýsti Jónas því af hverju okurlánararnir voru neyddir til þess að fallast á þá afarkosti sem bankarnir settu þeim:

Aðstaða okraranna var hættuleg fyrir þá sem verknaðinn frömdu, ef sakir voru sannaðar, en bak við þá stóð enn fjölmennari hópur ráðsettra heiðursmanna, er vilja ekki vamm sitt vita, en láta fé til okrara til að ávaxta það með hærri vöxtum heldur en sparisjóðir og bankar greiða. Okrararnir eru þess vegna einskonar bankastjórar fyrir þessa eignumenn. [...] Allir þessir menn heimtuðu frið, sættir og þögn um málið og

5 Sjá „Átökin í fjármálaheiminum OKURKARLAR Á FLÓTTA – missa 40% – skattayfirvöld hefja rannsókn“, *Mánudagsblaðið*, 8. árg., 4. tbl, 31. janúar 1955, forsíða.

6 Sjá „Jón Hreggviðsson og glímukappi Austurstrætis“, *Ófeigur Landvörn*, 12. árg., 3.-5. tbl, 1955, bls. 4.

vildu allt til vinna að ekki kæmi til opinberrar rannsóknar og hegningardóma.⁷

Þessi uppljóstrun Jónasar hratt af stað svo ákafri opinberri umræðu um okurlán að stjórn málin urðu að bregðast við. Sérstök rannsóknarnefnd var kosin einróma á Alþingi þann 22. mars 1955 til þess að skoða okur. Og í því framhaldi hófst rannsókn er skilaði 7 ákærum og 4 dómum fyrir okurlán, sem áður er á minnst, og eru nú helstu skjalfestu heimildirnar um hið óformlega lánakerfi sem var þekkt undir samheitinu okurlán.

Hér eru settar fram tvær tilgátur um tilurð okurlánakerfis – sem raunar styðja hvor aðra. Sú fyrri tengist því að eftir fullveldi árið 1918 varð íslenska krónan að sjálfstæðri mynt með mun hærri markaðsvöxtum en þegar landið var hluti af Danmörku, meðal annars vegna þráláts verðóstöðugleika og áhættuálags innan hins nýja myntsvæðis. Pólitísk, eða samfélagsleg, viðmið um „sanngjarna“ vexti voru hins vegar ekki aðlöguð. Ísland hafði búið við dönsk ákvæði um hámarksvexti af veðtengdum lánum er miðuðu við danska myntsvæðið. Í stað þess að laga þau lög að nýjum veruleika á nýju myntsvæði voru hin gömlu dönsku staðfest með okurlögunum árið 1933 og gengið skrefinu lengra með því að lögfesta hámarksvexti af óveðtengdum lánum, líkt og víxlum, sem voru lægri en raunverulegir markaðsvextir. Þetta sést meðal annars af því að íslenska ríkið sjálft gat ekki fjármagnað sig á frjálsum markaði með vöxtum er voru innan þess hámarks sem lögin sögðu til um. Þannig rataði húsnaðislánakerfið sem hafði verið byggt upp með ríkistrygðum skuldabréfaútgáfum veðlánadeildar, Landsbankans í veruleg vandræði og gat ekki þjónað því hlutverki sínu að fjármagna, húsbyggingar nema að takmörkuðu leyti. Að sama skapi gerðu vaxtaákvæði okurlaganna bönkunum einnig nær ómögulegt að lána húsbyggjendum sem urðu því að leita á svartan markað eftir fjármagni.

7 Sjá „Átján milljónir í Austurstræti“, *Ófeigur Landvörn*, 12. árg., 1.-2. tbl, 1955, bls. 13, .

Í annan stað átti sér stað pólitísk yfirtaka á lánakerfinu á fyrstu árum krepunnar miklu með stofnun Búnaðarbankans og Útvegsbankans (á rústum Íslandsbanka) árið 1930, sem var síðan áréttuð með setningu fjármagnshafta árið 1931 og lögsetningu vaxta 1933. Ríkisbönkunum þremur var mótuð sú stefna að veita fjármagni á niðurgreiddum vöxtum til ákveðinna atvinnugreina – líkt og landbúnaðar og sjávarútvegs – en takmarka fyrirgreiðslu til annarra greina líkt og verslunarstarfsemi. Slík stefna hefur verið kölluð fjármálabæling (e. *financial repression*) og hún lýsir sér gjarnan í mjög lágum innlánsvöxtum og síðan mikilli fjármagnsþurrð í hinum afskiptu greinum. Afleiðingin verður þá gjarnan sú að óformleg lánakerfi myndast þar sem fjármálaleg milliganga á sér stað með beinum hætti á milli fjármagnseigenda og hinna fjármagnsþurfandi greina. Ljóst er af ofangreindum fjórum dómum að helstu viðskiptavinir okurlánaranna voru einmitt atvinnugreinar sem nutu ekki forgangs í ríkisbönkunum þremur.

Bygging greinarinnar er með þeim hætti að fyrst er fjallað um þær heimildir um okurlán sem þrot Blöndalsbúðar varð til þess að leiða fram í dagsljósið og reynt að lýsa meginútlínunum hinnar óformlegu lánastarfsemi. Þá er fjallað um okurlögin í tengslum markaðsvexti og húsnæðisfjármögnun á hinu nýja íslenska myntsvæði. Loks er fjallað um fjármálabælingu í hinu gamla kerfi þriggja ríkisbanka og hvernig okurlánin spruttu upp úr þeim jarðvegi.

Hvaða skoðun sem menn kunna annars að hafa á okurlánurum sem starfstétt er ljóst að þeir mættu þörf sem var til staðar og okurlán voru – í flestum tilvikum – betri en lánleysi. Á tungumáli hagfræðinnar væri þetta orðað sem svo að neytendaáhati hafi samt verið til staðar þrátt fyrir háa lánsvexti. Samt sem áður, sú staðreynd að venjulegt fólk skuli hafa þurft að leita til okurlánara og greiða vexti á bilinu 30-60% hlýtur að bera mjög nöturlegan vott um fákunnáttu, vanhugsun eða populisma nýsjálfstæðrar þjóðar í efnahagsmálum er fól í sér mikinn velferðarkostnað.

Opinberun Jónasar

Jónasi Jónssyni hafði verið steipt af stóli sem formanni Framsóknar-flokksins árið 1944 og var samhliða úthýst af flokksblaðinu, Tímanum. Hann hóf þá að gefa út eigið blað er kallaðist Ófeigur landvörn. Blaði þessu var ætlað að koma út á mánaðarfresti en útgáfutiðnin fór raunverulega eftir því hversu ritstjórunum lá mikið á hjarta. Árið 1955 hóf Ófeigur tölfta útgáfuár sitt. Eftir því sem Jónas segir sjálfur frá hafði ekki mikið farið fyrir þessu blaði. Það hafði næstum aldrei verið til sölu í bókabúðum og þaðan af síður á götum úti.⁸ En Jónas helgaði 1.-2. tölublaðið okrinu í Blöndalsbúð og gaf út undir heitinu „Átján milljónir í Austurstræti“. Þetta tölublað það var sannkallað metsölurit. Það var prentað í þúsundaupplagi og dreift um land allt. Í því framhaldi hófst áköf almenn umræða um okurlánastarfsemi⁹ sem varð síðan til þess þrír þingmenn sósíalista báru fram þingsályktunartillögu um rannsókn á okri þann 1. mars 1955.¹⁰

Það kann að hafa hitað upp umræðuna á þessum tíma að hörð kjaradeila var í uppsiglingu og þann 18. mars hófst verkfall verk-lýðsfélaganna í Reykjavík og Hafnarfirði sem átti eftir að standa í sex vikur. Þetta varð eitt átakamesta verkfall Íslandssögunnar sem mæddi mjög á dómsmálaráðherra landsins, Bjarna Benediktssyni, er reyndi að sporna gegn verkfallsvörslu, s.s. vegatálmum inn í Reykjavík. Raunar áttu þessi átök eftir að reynast þáverandi ríkisstjórn Framsóknar- og Sjálfstæðisflokks þung í skauti og valda stjórnar-slitum síðar, en það er önnur saga.

8 Sjá „Jón Hreggviðsson og glímukappi Austurstrætis“ *Ófeigur Landvörn*, 12. árg., 3-5, tbl., 1955.

9 Bankastjóri Búnaðarbankans, Hilmar Stefánsson, orðaði þetta svo í Morgunblaðsgrein „Það hefur um fátt verið meira rætt og ritað að undanfögnu hér í höfuðstaðnum, en fjárþrotabú eins af stærstu verzlunarfyrirtækjum bæjarins, Ragnars Blöndal h.f. Sjá „Nokkrar athugasemdir frá bankastjóra Búnaðarbankans“. *Morgunblaðið*, 42. árg., 66. tbl., 20. mars, 1955, bls. 7.

10 „Þingmenn sósíalista bera fram tillögu um: Rannsókn á okri“ *Þjóðviljinn*, 20 árg., 50. tbl, 2 mars 1955, forsíða.

Stuttu eftir að verkfallið hófst, eða þann 22. mars, birtu bæði Þjóðviljinn og Alþýðublaðið, ásakanir um að dómsmálaráðherra stæði gegn samþykkt þingsályktunarinnar og héldi hlífiskildi yfir okkrum landsins.¹¹ Hvað sem því líður er ljóst að nú komst hreyfing á málið. Þann sama dag var þingsályktunin tekin fyrir í neðri deild og samþykkt einróma. Dómsmálaráðherra steig í pontu frábað sér ásakanir um aðgerðaleyfi í okurmálum og upplýsti þá einnig að sakadómari í Reykjavík hefði tekið í sína vörslu öll bókhaldsskjöl Blöndalsverslunar til rannsóknar. Las hann meðal annars upp vitnisburð frá bókhaldsskrifstofunni Mancher & Co um að mikilvæg gögnum hefði verið skotið undan í uppgjöri búðarinnar.¹²

Okurefndin svokallaða var skipuð fimm þingmönnum og er raunar síðasta rannsóknarnefnd Alþingis sem skipuð hefur verið starfandi þingmönnum, en allar síðari rannsóknarnefndir hafa verið skipaðar sérfræðingum.¹³ Nefndin hélt fyrsta fund sinn þremur dögum eftir kosninguna en alls áttu fundirnir eftir að vera 50. Hún fór þá leið að auglýsa í blöðum og útvarpi eftir fórnarlömbum okurlánara og kallaði um 30-40 manns fyrir.¹⁴ Nefndin skilaði skýrslu sinni 7. febrúar 1956, tæpu ári eftir skipan hennar. Þetta var ekki löng skýrsla eða 7

11 Sjá „Dómsmálaráðherra vill ekki láta rannsaka Blöndalsmálið“ *Þjóðviljinn* 20. ág., 67. tbl., 22. mars 1955, bls. 12.

12 „Útrýma verður spilling ef um hana er að ræða – Stóratyglisverð ræða Bjarna Benediktssonar, dómsmálaráðherra í Neðri deild Alþingis í gær.“ *Morgunblaðið*, 42. ág., 68. tbl., 23. mars, 1955, forsíða.

13 Nefndina skipuðu þeir Gylfi Þ. Gíslason, Karl Guðjónsson, Björn Ólafsson, Skúli Guðmundsson og Einar Ingimundarson. Sjá Reykjavíkurbref *Morgunblaðsins*, 42. ág. 72. tbl., 27. mars 1955, bls. 9. Sjá ennfremur „Þingnefnd verður kjörin til að rannsaka okur.“ *Vísir*, 45. ág., 68. tbl., 23. mars 1955.

14 Skýrsla um störf nefndar þeirrar er neðri deild Alþingis kaus 22. marz 1955 til rannsóknar á okri, þingskjal 464. *Alþingistíðindi* 1955, 75. löggjafarþing. A. Þingskjöl, bls 1336-1342.

prentaðar síður í Alþingistíðindum.¹⁵ Taldi nefndin sig „hafa fengið vitneskju um, að allmikil brögð væru að því, að gildandi lagaákvæði um okur væru brotin.“ Var skýrslunni misjafnlega tekið. Í Morgunblaðinu birtist frétt á baksíðu undir fyrirsögninni „Rýr eftirtekja af störfum okurnefndarinnar“ þar sem gefið er í skyn að nefndin hafi fyrst og fremst lagt sig eftir heimspekilegum vangaveltum um okur en lítið annað væri á henni að græða. *Þjóðviljinn* gerði sér aftur á móti mikinn mat úr skýrslunni á bæði forsíðu á innsíðu og kvað hana staðfesta allt sem áður hefði verið sagt um mikið umfang okurlána-starfsemi hérlendis.

Hins vegar kom einnig fram í téðri skýrslu að nefndin hefði sent dómsmálaráðherra greinargerð um lánaviðskipti nokkurra manna hálfu ári fyrr, eða þann 14. nóvember 1955. Í kjölfarið hófst saka-málarannsókn sem stóð samhliða starfi nefndarinnar. Þessi rannsókn varð ein sú umfangsmesta er þá hafði farið fram. Strax þennan sama mánuð, eða 23. nóvember, fóru fram húsleitir og síðan í mars árið eftir gaf ríkissaksóknari út ákærun á hendur 7 mönnum. Ákærun voru síðar felldar niður gegn tveimur og einn ákærðu lést. Þannig, að lokum voru þrír lögfræðingar dæmdir í Sakadómi Reykjavíkur til sektargreiðslu fyrir okur í júní 1958 og var þá í fyrsta skipti dæmt eftir okurlögnum frá 1933.¹⁶ Nokkru síðar, eða í ágúst, var fjórði maðurinn einnig dæmdur í umtalsverða sekt fyrir okurlán til 38 aðila.

15 „Rýr eftirtekja af störfum okurnefndarinnar“ *Morgunblaðið*, 43. árg., 59. tbl., 10 mars 1956, baksíða. Sjá ennfremur „Okurvextirnir 30 til 76% á ári“ *Þjóðviljinn*, 21. árg., 59. tbl., 10 mars 1956, forsíða.

16 Sjá dóma nr. 144/1959, nr. 145/1959, nr. 146/1959 í Dómasafni Hæstaréttar, XXX bindi (1959).

Starfshættir íslenskra okurlánara

Þessir fjórir okurdómar, ásamt skýrslu Okurnefndarinnar, veita góða innsýn í það hvernig okurlánaviðskiptin voru stunduð. Hinir fjóru dæmdu okurlánarar áttu það sameiginlegt að hafa lánað Blöndalsbúð en rannsóknin hafði einnig dregið upp fleiri tilvik um okurlán. Svo virðist sem allir fjórir okurlánararnir hafi fylgt svipuðum leikreglum við lánveitingar sem voru hinar sömu og tíðkuðust í venjulegum víxilviðskiptum, s.s. að vextir væru teknir fyrirfram með afföllum eða lækkun á kaupvirði.¹⁷ Hins vegar var ákaflega erfitt að festa hendur á raunverulegum afföllum eða vaxtakjörum sem fylgdu víxlum okraranna. Viðskiptin fóru þannig fram að lánardrottinn keypti víxil af skuldunauti með reiðufé og án vitna. Á víxlinum gat staðið 10.000 krónur og lögleg vaxtakjör – en hve afföllin voru mikil og hve margar krónur skiptu um hendur við undirskrift víxilsins var allt annar handleggur. Í öllum tilvikum stóð orð gegn orði á milli lánveitenda og lántaka hver vaxtakjörin væru.

Ljóst er að lögfræðingarnir þrír sem hlutu dóm voru fyrst og fremst milligöngumenn fyrir aðra fjársterka aðila, bæði með því að miðla víxlum til annarra eða ávaxta peninga fyrir aðra. Miðlun víxla virðist raunar hafa verið algeng hérlendis og bar lögmonnum 2% þóknun af virði lánsupphæðarinnar samkvæmt lágmarksgjaldskrá Lögmannafélags Íslands.¹⁸ Þessi viðskipti voru á gráu svæði þar sem víxlar voru – strangt tekið – verðbréf og okurlögin náðu ekki yfir viðskipti á eftirmarkaði með slík bréf. Þannig var það ólöglegt að aðili A gæfi út víxil og aðili B keypti þann sama víxil með afföllum á þeim forsendum að um lán væri að ræða. Hins vegar var ekki ólöglegt að aðili B seldi aðila C þennan sama víxil (útgefnum af aðila A) með afföllum á þeim forsendum að um verðbréfavíðskipti væri að ræða. Í skýrslu okurnefndar

¹⁷ Sjá til dæmis, Ólafur Lárusson, *Víxlar og tékkar*. Reykjavík: Hlaðbúð, 1957.

¹⁸ Lögmannafélag Íslands, *Lágmarks gjaldskrá Lögmannafélags Íslands*, Reykjavík 1952.

kemur reyndar fram að ef ákvæði okurlaganna yrði látið ná yfir verðbréfavíðskipti yrði tekið fyrir víðskipti með ríkistryggð skuldabréf sem gengu með töluverðum afföllum á milli manna.¹⁹ Þessi tvíþætti skilningur á víxlum sem lán annars vegar og verðbréf hins vegar samkvæmt okurlögnum opnaði mjög stóra glufu fyrir fjármögnun okurlána sem nánar verður vikið að síðar.

Þá virðist einnig hafa tíðkast að lögmenn tækju við fjármagni frá einstaklingum og fjárfestu sjálfir. Jafnvel þekktist að bankar væru notaðir sem milliliðir þannig að fólk lagði peninga inn á bankareikninga í eigu téðra lögmanna er aftur voru notaðir sem veð eða trygging fyrir láni frá bankanum sem síðan var endurlánuð sem okurlán. Í staðinn fékk fjárfestirinn aukavexti og það án þess að tengjast okurlánastarfsemi með beinum hætti. Einn hinna þriggja sakfelldu lögfræðinga – Brandur Brynjólfsson – safnaði fjármagni með því að auglýsa opinberlega að hann tæki að sér að ávaxta fé með þessum hætti fyrir fólk.²⁰

Sá fjórði og síðasti til þess að hljóta dóm var ekki löglærður og virðist hafa lánað sitt eigið sjálfsafلافé. Hann hét Sigurður Berndsen og var nafntogaðasti okurlánari Íslands á tuttugustu öld. Hann var mjög bækladur vegna lómunarveiki í bernsku og hafði búið við illt atlæti í uppvexti sínum. Í fyrstu hafði hann auðgast á leynivínssölu og fjárhættuspilum en síðar snúið sér að lánveitingum. Sigurður var litríkur karakter og vinsæll hjá víðskiptavinum sínum – sem hann kallaði „kalkúna“ – þrátt fyrir að vægja aldrei í lánavíðskiptum sínum.²¹ Einn af fyrrum víðskiptavinum Sigurðar sem greinarhöfundur hefur talað við orðaði það svo að „hann yrði að láta víxil liggja inni hjá honum, því það væri

19 Skýrsla um störf nefndar þeirrar er neðri deild Alþingis kaus 22. marz 1955 til rannsóknar á okri, þingskjal 464. *Alþingistíðindi* 1955, 75. löggjafarþing. A. Þingskjöl, bls 1338.

20 Sjá „Okurvextirnir 30 til 76% á ári“ *Þjóðviljinn*, 21. árg., 59. tbl., 10 mars 1956, bls. 4.

21 Sjá Bragi Kristjónsson *Sigurður Berndsen: var hann ópokki?* Reykjavík: Heimdallur, 1959.

svo gaman að hitta kallinn“.²² Þessi dómur varð heldur alls ekki til þess að stöðva lánastarfsemi Sigurðar – hana stundaði hann til dauðadags 1963 og efnaðist ákaflega vel.²³ Í greinum sínum vísaði Jónas ávallt til Sigurðar sem „Jóns Hreggviðssonar“ og hélt því fram að hann hefði einn okurlánaranna staðið gegn því að samþykkja 40% afföll af lánum sínum til Blöndalsbúðar. Hann hefði ekki látið segjast fyrr en Hermann Jónasson sjálfur hefði átt persónulegan fund með honum.²⁴

Af dómunum að dæma voru það einkum þrír hópar sem sóttust eftir okurlánum:

- Í fyrsta lagi „venjulegt fólk“ er vantaði fjármagn til þess að ljúka byggingu íbúðarhúsnæðis og flytja inn. Okurlánararnir veittu þeim gjarnan lán á 2.-3. veðrétti í hinu nýbygðða húsnæði.
- Í annan stað verslunareigendur sem vantaði skammtíma-fjármagn til þess að kaupa vörur til landsins og þá í raun fjármagna lager.
- Í þriðja lagi frumkvöðlar er vantaði fjármagn til þess að stofnsetja fyrirtæki. Hér er hægt að taka dæmi af mönnum sem leituðu til okurlánara til þess að stofna sælgætisgerð eða hefja sölu timburhúsa.

Kjör þessara fjögurra dæmdu okurlánara virðast hafa verið nokkuð áþekkt. Yfirleitt var upphafslánið víxill til þriggja mánaða með 10-12% afföllum auk 2% kostnaðar. Það fól í sér að fyrir hvern 10.000 króna

22 Munnleg heimild, 2015. Heimildarmaður óskar nafnleyndar.

23 „Er Berndsen fjölskyldan að deyja úr hungri?“ *Okurkarlar Nýtt blað um íslenska fjármálaspillingu*. 1. tbl., 1. árg., 1964, bls 1.

24 Sjá „Jón Hreggviðsson og glímukappi Austurstrætis“ *Ófeigur Landvörn*, 12. árg., 3-5, tbl., 1955.

Þriggja mánaða víxil gekk lántaki út með 8.600-8.800 krónur. Víxilinn var síðan hægt að framlengja einn mánuð í senn gegn 5% gjaldi af nafnvirði sem lántaki greiddi í reiðufé til lánveitenda.²⁵ Þannig voru ársvextirnir 60-75%, eða sjö- til nífalt það vaxtahámark sem okurlögin settu.

Hægt er taka dæmi af dómnum sem féll gegn áðurnefndum Brandi Brynjólfssyni fyrir okur.²⁶ Framkvæmdastjóri Blöndalsbúðar, Gunnar Hall, hafði á árunum 1953 og 1954 ákveðið að auka talsvert við lager sinn með fjármagni frá bankastofnunum og greiddi vörukaup þessi með víxlum. Leitaði Gunnar þá til Brands varðandi fjármagn. Í dómnum kemur fram að Brandur hafi árið 1954 keypt samtals 14 víxla af Gunnari Hall að nafnverði 927.000 kr. gegn 5% mánaðarvöxtum af hverri einstakri víxilfjárhæð. Í öðrum viðskiptum þeirra Gunnars og Brands gegndi sá síðarnefndi hlutverki milliliðar. Bankafulltrúi að nafni Haukur Heiðar hafði áhuga á því að ávaxta 70.000 kr. og leitaði þess vegna til Brands sem festi kaup á víxli fyrir upphæðina. Víxill þessi var gefinn út af Gunnari Hall til sex mánaða og voru afföll 17,5% og þar af 2% lántökugjald. Vextir af láninu voru 15,5% í sex mánuði sem svarar til 31% ársvaxta. Sem milligöngu- maður áskildi Brandur sér þannig vexti umfram hina lögleyfðu að upphæð 8.050 kr.

Slíkar lánveitingar, sem okurdómarnir lýsa, eru mjög vel þekktar innan hagfræðinnar og eru flokkaðar innan óformlegra lánamarkaða (e. *informal credit markets*). Það liggur því beint við að skoða íslenska okurlánara í samburði við starfssystkini þeirra erlendis.

Hvað skýrir háa vexti okurlánanna?

25 Sjá dóma nr. 144/1959, nr. 145/1959, nr. 146/1959 í *Dómasafni Hæstaréttar*, XXX. bindi (1959).

26 Sjá dóm nr. 146/1959 í *Dómasafni Hæstaréttar*, XXX. bindi (1959).

Óformlegir aðila sem miðla eigin fjármagni eða annarra hljóta ávallt að þurfa krefjast hærri vaxta en formlegir aðilar – s.s. bankar – vegna þess upplýsingavanda er hlýtur ávallt að fylgja lánveitingum. Þessi upplýsingavandi er yfirleitt flokkaður í tvennt: hrakvalsvara (e. *adverse selection*) og freistnivanda (e. *moral hazard*).²⁷

Hrakvalsvandi er sá vandi sem hlýst af því að verstu skuldunautarnir eru jafnframt þeir sem líklegastir eru til þess að sækjast mest eftir láni og eru tilbúnir að greiða hæstu vextina. Af þessari ástæðu eru þeir jafnframt líklegastir til þess að verða fyrir valinu sem lánþiggjendur. Til að mynda eru þeir sem eru fúsir til þess að taka mikla áhættu líklegir til að ganga mjög hart eftir láni og borga mjög háa vexti. Þeir vita sem er að ef lukkan gengur þeim í hag hirða þeir ábatann en bankinn tekur tapið ef hlutirnir fara á versta veg.

Freistnivandi sem lýsir hegðun skuldunautar eftir að lánið hefur verið veitt en hann getur freistast til þess að leggja í áætlanir sem hljóta að teljast óeskilegar frá sjónarhóli lánardrottins og minnka líkurnar á því að lánið verði greitt til baka. Aukinheldur hafa skuldunautar hvata til þess að misfara með féð, nýta það til persónulegra þarfa, svíkjast undan og hlífa sér í vinnu eða jafnvel leggja út í óarðbæra fjárfestingu sem hefur það markmið eitt að auka völd og virðingu þeirra í samfélaginu.

Bankar – eða formlegir lánveitendur – bregðast við þessum tveim vandamálum með því annars vegar að safna upplýsingum kerfisbundið um lántakendur og hins vegar með veðtöku. Hvað upplýsingasöfnunina varðar, skiptir umsjón viðskiptabanka með greiðsluþjónustu ákaflega miklu. Viðskiptabanki hefur möguleika til þess að sannreyna þær upplýsingar, s.s. um tekjur, kostnað og svo framvegis, sem honum eru gefnar með því að bera þær saman við greiðslusögu viðkomandi. Hann hefur einnig tækifæri til að fylgjast með því til hvers lánið er nýtt. Það

²⁷ Sjá Joseph Stiglitz og Andrew Weiss, „Credit Rationing in Markets with Imperfect Information“, *The American Economic Review*, 71 (3) 1981, bls. 393-410.

er einfaldlega ekki hægt að segja bankanum ósatt um ýmsa hluti; einstaklingar geta ekki logið til um tekjur eða eyðslu þar sem bankinn sér bæði tekjur og útgjöld viðkomandi. Sama á við um fyrirtæki, þ.e. að bankinn sér bæði um tekjustreymi og ráðstöfun fjármagns. Þannig getur bankinn skilið sauðina frá höfrunum þegar kemur að því að lána út og síðan haft eftirlit með þeim eftir að lánið er veitt.

Í annan stað dregur veðtaka úr þeim skaða sem hrakval og freistnivandi geta valdið vegna þess að lánardrottinn munu fá gjaldþrot skuldunauta bætt að einhverju leyti. Ef skuldunautur stendur ekki í skilum, getur lánardrottinn leyst eignina til sín og selt upp í lánið. Ef veðið er nægilega traust skipta ósamhverfar upplýsingar ekki lengur eins miklu máli vegna þess að áhætta lánardrottna vegna gjaldþrota er mun minni. En veðið breytir líka miklu um hegðun skuldunautar þar sem hann hefur sjálfur eitthvað á hættu standi hann ekki við sitt og hlýtur því að vera ábyrgari við ráðstöfun og endurgreiðslur lánsins.

Óformlegir lánveitendur sem miðla eigin fjármagni eða annarra eiga erfiðara með að beita sömu ráðum og bankar við lausn á hrakvals- og freistnivandamálum. Þessi vandamál eru einnig líkleg til þess að verða alvarlegri fyrir þá sök að þeir eru að lána aðilum sem hefur verið vísað frá hinu formlega bankakerfi. Raunar eru lántökur og þrot Blöndalsbúðar lýsandi dæmi um þann vanda sem fylgir óformlegum lánveitingum – og stafar af ósamhverfum upplýsingum – þar sem framkvæmdastjóri búðarinnar virðist hafa sópað til sín okurlánum eftir að viðskiptabankar búðarinnar höfðu lokað á hann. Hver einstakur okurlánari hafði takmarkaðar eða engar upplýsingar um stöðu búðarinnar eða um þann fjölda af öðrum okurlánurum sem voru komnir í spilið.

Það er því ekki að undra að óformlegar lánveitingar eru oft á mjög háum vöxtum sem geta verið á bilinu 0-200% á ársgrunni. Raunar eiga vextir nálægt núlli yfirleitt við lán innan fjölskyldu eða á milli vina en lán á þessum óformlega lánamarkaði á milli óskyldra aðila eru yfirleitt

til skamms tíma og á geipiháum vöxtum.²⁸ Þessir háu vextir hafa einnig verið skýrðir með vísan til þess hvað innheimta er erfið á óformlegum lánnum, veðheimildir skortir sem og stofnanaramma til innheimtu.²⁹ Af þeim sökum verði margir lánveitendur að beita óformlegum innheimtuaðgerðum – og jafnvel handrukkunum – til þess að endurheimta fjármuni sína. Þá er gjarnan vísað til aðstöðumunar á milli lánardrottins og skuldunauts – svo sem hvað varðar þjóðfélagsstöðu – þeim fyrrnefnda í hag og skýrir það hina háu okurvexti.³⁰ Þeir sem þurfa óformlega fjármögnun eiga fárra annarra kosta vöð. Þeir eru jafnvel í klemmu og þurfa fjármagn strax og eru ekki í aðstöðu til þess að þrátta um kjör. Aftur á móti voru þeir sem veita slík lán oft í góðri stöðu í samfélaginu og höfðu jafnvel sjálfir aðgang að hinu formlega bankakerfi og endurlánuðu gjarnan fjármagn þaðan yfir á hinn óformlega lánamarkað.³¹

Þess verður þó hvorki vart í blaðfréttum né málskjöllum að innheimta okurlánanna hérlendis hafi verið utan laga og réttar svo sem með handrukkunum. Vixlar okurlánaranna voru í sjálfu sér, löglegar kröfur og fóru sömu leið og aðrar kröfur í innheimtu hvað varðaði höfuðstólinn. Dæmið af björgun Blöndalsbúðar sýnir einnig að okurlánararnir virðast hafa verið almennt viðurkenndir af hinu formlega bankakerfi sem hverjir aðrir viðskiptavinir. Öðru máli gegndi um vaxtagreiðslurnar en okurlánararnir þurftu að halda þeim leyndum þar sem vaxtataka var ekki innan þeirra marka sem lög og reglugerðir kváðu á um. Vitanlega

28 Sjá yfirlit yfir óformlega lánamarkaði hjá Nicoletta Batini, Young-Bae Kim, Paul Levine og Emanuela Lotti, „Informal Labour and Credit Markets: A Survey“. *IMF Working paper*, febrúar 2010.

29 Sjá P. Ghosh, D. Mookherjee, og D. Ray. (1999). „Credit Rationing in Developing Countries: An overview of the theory“. Í *Readings in the Theory of Economic Development*, ritstj. D. Mookherjee, London: Blackwell, 2001.

30 Sjá umræðu um þetta málefni hjá t.d. Sanjay Jain „Symbiosis vs. crowding-out: the interaction of formal and informal credit markets in developing countries“ *Journal of Development Economics*, 59 (2), 1999, bls. 419–444.

31 M.S. Floro, D. Ray, „Vertical links between formal and informal financial institutions“ *Review of Development Economics*, 1 (1), 1997, bls. 34–56.

var hér um ólöglegt athæfi að ræða – þ.e. lán með ólöglega háum vöxtum – og það eitt og sér hlaut að skapa töluverða áhættu í lánaviðskiptum.

Það kemur skýrt fram í skýrslu Okurnefndarinnar sem og okurdómunum að þiggjendur okurlána voru upp til hópa venjulegt fólk eða úr verslunarstétt sem var að reyna að fjármagna tiltölulega venjulegar fyrirætlunir svo sem að byggja hús eða leysa vörur úr tolli. Þess verður ekki vart að okurlánararnir sjálfir hafi verið í sérstaklega hárrí þjóðfélagsstöðu eða notið þeirrar virðingar að það hafi skapað þeim yfirburði í samskiptum við lántakendur sína. Raunar virðast þeir margir hafa verið í lægri stöðu en viðskiptavinirnir. Eins og áður hefur verið á minnst var Sigurður Berndssen utangarðsmaður í þjóðfélaginu. Sama á við Elías Hólm sem var einn af þeim 7 sem var upphaflega kærður fyrir okur en kærán felld niður.³² Hann hafði líkt og Sigurður Berndsen auðgast á leynivínssölu á kreppuárunum og var kallaður „alþekktur og alræmdur afbrotamaður“ í blaðafregnum árið 1935.³³

Elías þessi útskrifaðist með verslunarpróf árið 1915 og sagðist í viðtali við Morgunblaðið árið 1959 hafa haft stjórn á lífi sínu fram til 1924 en síðan verið „Hafnarstrætisróni í 20 ár“. Hann bætir síðan við: “Það skuluð þið vita að ég hef kunnað að kalkúlera rétt og bókhaldið er hreinstasta snilld.“ Upphaf viðtalsins segir allt um þjóðfélagsstöðu Elíasar, en þar segir: „Átti jafnvirðulegt blað og Morgunblaðið að hitta að máli jafnvirðulegan mann og Elías Finnsson Hólm, fyrrum tukthúslim, ...“.³⁴

Sama átti við um hinna þrjá dæmdu lögfræðinga. Í dómum þeirra kemur fram að þeir voru allir á sakaskrá fyrir margs konar minniháttar glæpi sem flestir tengdust áfengi með einhverjum hætti: vínsölu, akstur undir áhrifum áfengis eða einhverjum spellum sem auðsjáanlega voru

32 „Réttarrannsókn í málum sex fjármálamanna af sjó lokið“ *Þjóðviljinn*, 21. árg., 60. tbl., 11. mars, 1956, forsíða.

33 „Elías Hólm tekinn fastur fyrir áfengissölu“ *Alþýðublaðið*, 16. árg., 147. tbl., 3. júní, 1935, forsíða.

34 „Samtal um vínið og bikarinn“ *Morgunblaðið*, 46. árg., 259. tbl., 20. nóvember 1959, bls. 10.

framin undir áhrifum áfengis. Það verður ekki séð að okurlánararnir sjálfir hafi verið hátt skrifaðir, þrátt fyrir að fólk sem virðingar naut í samfélaginu hafi látið þá ávaxta fyrir sig fjármuni.

Niðurstaðan er því sú að okurlánakerfið íslenska hafi verið með nokkuð samræmdum lánakjörum og leikreglum sem eru í meginatriðum þau sömu nú þekkjast þróunarlöndum, utan þess að okurlánarar héraendis virðast hafa haft full not af dómskerfinu við innheimtu úti-standandi skulda sem yfirleitt er ekki raunin erlendis. Öfugt við þróunarríki nútímans var Ísland á tuttugustu öld með þróað réttarkerfi og skilvirka vernd eignarréttar. Ísland var árið 1955 þegar komið með umfangsmikið formlegt fjármálakerfi, ólíkt þróunarríkjum. Sú spurning hlýtur að vakna hvers vegna venjulegt fólk þurfti á okurlánum að halda í þróuðu hagkerfi með víðtæka bankastarfsemi? Til þess að svara þeirri spurningu er nauðsynlegt að grafa dýpra eftir rótum okurlánakerfisins í stofnanauppbyggingu landsins og lagasetningu.

Upphaf okurlána á Íslandi

Í íslenskri orðabók er hugtakið okur skilgreint sem „auðgunarbrot sem felst í því að maður notar sér bágindi annarra til þess að hagnast á viðskiptum sínum við þá“.³⁵ Sami skilningur kemur fram í skýrslu okurlánanefndar en þar segir: „merking orðsins „okur“ er oft höfð víðtækari en svo, að það taki til peningalána eða eignalána einvörðungu, og það látið tákna öll viðskipti, þar sem hinn sterkari viðskiptaaðili notar aðstöðu sína gagnvart hinum veikari til þess að hagnast óhæfilega.“ Hins vegar ef litlið er lánaviðskipta sérstaklega er það vitaskuld túlkunaratriði hvenær vextir séu sanngjarnir og hvenær okur. Innan helstu trúarbragða heimsins – svo sem gyðingdóms, kristni og íslam – voru vextir af dauðu fé löngum taldir ósamrýmanlegir Guðslögum. Gildir þá einu hvort vext-

³⁵ *Íslensk orðabók*, bls. 710. Reykjavík: Mál og menning, 1993.

irnir voru háir eða lágir.³⁶ Sama á við þegar reynt er að leggja siðferðilega mælistiku á það hversu réttlátir vextir eigi að vera. Og raunar gefur okurnefndin það álitaefni frá sér í skýrslu sinni

Þar eð kjarni hugtaksins okurs er siðferðilegs eðlis, er að sjálf-sögðu ógerningur að skýrgreina endanlega og í eitt skipti fyrir öll, hvað teljast skuli „okur“. Meðan samningsfrelsið er einn af hyrningar steinum viðskiptalífsins, verður „okur“ því aðeins til sem skýrt afmarkað hugtak, að löggjafinn kveði á um, hvenær rétturinn til frjálsra samninga sé misnotaður svo, að ástæða sé til þess að takmarka hann. Hugtök eins og „vextir“, „laun“, „verð“ o. s. frv. eru efnahagshugtök. sem ávallt og alls staðar tákna hið sama. En hugtakið „okur“ er réttarhugtök. sem grundvallast á siðgæðismati og þarf því ekki ávallt og alls staðar að hafa sömu merkingu.³⁷

Af sjónarhóli hagfræðinnar er hægt að líta á neytendavernd sem grunnástæðu fyrir lögfestingu vaxta til þess að leiðrétta mögulegan aðstöðumun á milli lánardrottins og skuldunautar. Þá er vart hægt að skilgreina okurvexti á annan hátt en sem vaxtakröfur er vikja verulega frá markaðsvöxtum sem viðkomandi lántaki er neyddur eða narraður til þess að samþykkja. Hins vegar, með sama skilningi, er lögsetningu vaxta alls ekki ætlað að hindra frjálsa verðmyndun á fjármagnsmarkaði.

Markaðsvextirnir sjálfir ráðast af samspili framboðs og eftirspurnar á fjármagnsmarkaði og eru því síkvik stærð en ekki fastir yfir tíma.

36 Sjá umfjöllun um siðferðilega og trúarlega túlkun á okri hjá Constant J. Mews og Ibrahim Abraham „Usury and Just Compensation: Religious and Financial Ethics in Historical Perspective“. *Journal of Business Ethics*, 72 (1), 2007, bls 1-15.

37 „Skýrsla um störf nefndar þeirrar er neðri deild Alþingis kaus 22. marz 1955 til rannsóknar á okri.“ Þingskjal 464. *Alþingistíðindi 1955*, 75. löggjafarþing. A. Þingskjöl, bls 1339.

Löng hefð er fyrir því að brjóta nafnvexti niður í þrjá hluta: Raunvexti, verðbólguvæntingar og áhættuþóknun.³⁸ Þannig hljóta markaðvextir að hækka í takt við verðbólgu og í sjálfu sér eru engin takmörk fyrir því hve hátt þeir geta risið, ekki frekar en mörk eru á því hversu verðbólga getur verið mikil. Ennfremur eru heldur ekki augljós takmörk á því hversu áhættuálagið getur verið hátt. Til að mynda hljóp áhættuálagið á skuldum íslensku bankanna – mælt sem skuldtryggingarálag – á tugum prósentu í ágúst og september árið 2008, svo að dæmi sé tekið.³⁹

Lögsetning hámarksvaxta á einhverju fastsettu bili getur aftur á móti haft töluverð hagræn áhrif ef þakið lendir fyrir neðan markaðsvexti. Þá skapast ójafnvægi á fjármagnsmarkaði sem birtist í umframeftirspurn eftir lánnum. Og eins og ávallt þegar verðið getur ekki hækkað á mörkuðum til þess að bregðast við skorti verður að grípa til skömmtnar af einhverjum toga. Við slíkar aðstæður á fjármagnsmarkaði verða bankar að velja úr suma lántakendur en hafna öðrum á einhverjum forsendum. Önnur leið er að lána mun lægri fjárhæð en hver og einn telur sig þurfa, ellegar loka alveg á lánaviðskipti til ákveðinna aðila. Slíkt getur hæglega gerst ef verðbólga hækkar og lyftir nafnvöxtum á markaði þannig að lögleyfðir nafnvextir fela í sér neikvæða raunvexti. Þar með verður lánveitingin að gjöf þar sem verðbólgan étur upp höfuðstólinn á kostnað lánardrottins en skuldunautur þarf aðeins að greiða hluta lánsins til baka.

Í annan stað getur slíkt bindandi vaxtaþak leitt til þess að þeir hópar sem hafa versta láns hæfið og hæsta áhættumatið detta út af sakrament-

38 Á frjálsum markaði ráðast nafnvextir vitaskuld af framboði og eftirspurn, en þó er hægt að skipta vaxtamyndun á ríkisvöxtum í þrennt: raunvexti, verðbólguvæntingar og áhættuálag sem oft er einnig kallað verðbólguálag (e. *inflation premium*). Samkvæmt Fisher-jöfnunni eru þessir þrjú þættir aðskildir og ráðast hver með sínum hætti. Þeir eru nafnvextir = raunvextir + vænt verðbólga + áhættuálag. Þegar síðan er lánað til annarra aðila bætist við skuldarálag (e. *credit spread*).

39 Sjá umfjöllun í Ásgeir Jónsson, *Why Iceland*, New York: McGraw-Hill, 2009, bls 149-161.

inu í hinu formlega lánakerfi. Hér getur verið um að ræða tekjulága eða eignalitla einstaklinga, ellegar fyrirtæki sem eru að hefja starfsemi eða hafa bága veðstöðu.

Ef lítið er til Íslands liggur fyrir að landsmenn hafa lengi búið við ákvæði um hámarksvexti í lögbókum sínum en til að mynda eru í Grágás – hinni fornu lögbók Þjóðveldisins – hámarksvextir ákveðnir 10%.⁴⁰ Síðar þegar Íslendingar lutu danskri stjórn tóku þeir jafnframt upp dönsk ákvæði um hámarksvexti sem virðast hafa miðað að neytendavernd. Á nítjándu öld beindist slík löggjöf nær eingöngu að lánum með veði í fasteignum sem máttu aðeins vera 4–6% að hámarki, en vextir af óveðtengdum lánum voru frjálsir.⁴¹ Þessi munur á leyfilegri vaxta- setningu eftir því hvort um fasteignaveð var að ræða eða persónuveð hefur án efa valdið miklu um það hve víxlar og ábyrgðarmenn voru fyrirferðarmiklir í bankaviðskiptum á Íslandi á tuttugustu öld, eða allt frá því að Íslandsbanki hóf starfsemi árið 1904.⁴²

Veðdeild Landsbankans hóf starfsemi árið 1900 og gaf þá út skulda- bréfaflokka sem danskir fjárfestar keyptu.⁴³ Á þeim tíma virðast hámarksvextirnir ekki hafa verið bindandi og landsmenn gátu fjármagnað húsbyggingar á löglegum vöxtum. Þetta hins vegar breyttist með fullveldi landsins 1918.

Hvert mynsvæði hefur sína eigin jafnvægisvexti sem ráðast af pen- ingamálastefnu, verðbólgu, þjóðhagslegum stöðugleika og ýmsum öðrum þáttum. Með fullveldinu 1918 varð íslenska krónan að sjálfstæðri

40 Sjá Grágás: *Lagasafn íslenska þjóðveldisins*. Gunnar Karlsson, Kristján Sveinsson, Mörður Árnason sáa um útgáfuna, Reykjavík: Mál og menning, 2001.

41 Sjá Einar Arnórsson, „Okur og skyld brot“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. árg., 2. hefti, 1953.

42 Sparisjóðir – hlutverk og staða á fjármálamarkaði. Skýrsla rannsóknarnefndar um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna, Reykjavík: Alþingi 2014. Sjá <http://www.rna.is/sparisjodir/frettir-og-tilkynningar/nr/143>.

43 Sjá Magnús Jónsson „Ágrip af sögu bankanna á Íslandi“. Fylgiskjal II við Álit millipinganefndar um bankamál 1925.

mynt og féll í verulega í verði árið 1920 eftir mikla verðbólgu árin á undan. Þegar íslenska myntsvæðið var skilið frá því danska hækkuðu jafnvægisvextir þannig strax í kjölfarið enda hefur verðbólga allar götur síðan verið mun hærri hérlendis en í Danmörku. Það sést best á því að íslenska krónan var jafngild þeirri dönsku árið 1918 en nú þarf rúmlega 1900 íslenskar krónur til þess að kaupa eina danska (ef tekið er mið af myntbreytingunni 1980). Það felur í sér að íslenska krónan hefur misst 99,95% af virði sínu gagnvart þeirri dönsku á fullveldistímanum.

Eftir fullveldi urðu íslensk fasteignaskuldabréf óseljanleg í útlöndum og gengu með miklum afföllum innanlands.⁴⁴ Þessi miklu afföll sýna að raunverulegir vextir bréfanna voru langt umfram lögboðið hámark. Það liggur því fyrir að ákvæði hinna gömlu dönsku laga frá 1890 um 6% hámarksvexti á veðtengdum lánum reistu vaxtaþak er lá neðar en nam raunverulegum markaðskjörum íslenskra fasteignaskuldabréfa. Þessa staðreynd virðast landsmenn hafa neitað að viðurkenna þar sem með sk. Okurlögum sem sett voru árið 1933 var ekki aðeins hið gamla danska vaxtaþak áréttað heldur voru vaxtaákvæðin einnig látin ná til óveðtengdra lána, líkt og víxla með persónulegri ábyrgð sem máttu aðeins bera 8% vexti að hámarki.

Þannig urðu okurlögin til þess að íslenskir húsbyggjendur lentu í hinum mestu vandræðum með lánsfjármagn með eða án veðs. Fólk gat fengið lán upp að 40% af fasteignamati nýbygginga frá Veðdeild Landsbankans en sá böggull fylgdi skammrifi að lánið var ekki greitt út í hönd. Þess í stað fékk fólk afhent skuldabréf með hinni löglegu vaxtakröfu 5-5½% sem síðan varð að koma í verð og var ómögulegt nema með 25-30% afföllum af höfuðstól.⁴⁵ Þannig var hið raunverulega fjármagn sem húsbyggjendur fengu í hendurnar eftir sölu skuldabréfanna aðeins 30% af fasteignamati en ekki 40%. Síðan var nær ómögulegt að fá fjár-

44 Sjá Magnús Jónsson „Ágrip af sögu bankanna á Íslandi“.

45 Sjá Aron Guðbrandsson, *Um lán til bygginga. Húsakostur og hóbýlaprýði*, Reykjavík: Mál og Menning, 1939.

magn úr bankakerfinu á 2. veðrétti til þess að bæta á hið nauma lán Veðdeildarinnar. Húsbyggjendur urðu að reiða sig á sjálfsaflafé, frændur, vini og kunningja til þess að afla viðbótarfjár og – ef ekki vildi betur til – leita til okurlánara.

Hins vegar höfðu okurlögin mun víðtækari áhrif er náðu langt út fyrir húsnaðismarkaðinn. Hafa ber í huga að Veðdeildarbréf Landsbankans voru ríkistryggð og afföllin fólu í raun í sér að vaxtakjör íslenska ríkisins á frjálsum markaði hér innanlands voru hærri en nam lögboðnum hámarksvöxtum. Í fjármálafræðum er venja að tala um ríkisvexti sem áhættulausa vexti (e. *risk free rate*) sem mynda grunn undir vaxtakjörum allra annarra aðila á fjármagnsmarkaði. Það liggur því fyrir að ákvæði hinna gömlu dönsku laga frá 1890 um 6% hámarksvexti á veðtengdum lánnum er voru miðuð við danska myntkerfið reistu vaxtaþak er lá neðar en áhættulausir vextir íslenska mynsvæðisins. Því er ekki að undra að okurlögin gátu ekki gilt um verðbréfaviðskipti. Þá hefði frjáls sala á ríkistryggðum bréfum verið ómöguleg, eins og reyndar segir með skýrum hætti í skýrslu okurnefndar og áður er á minnst. Þannig var jafnframt opnuð mjög stór glufa fyrir starfsemi óformlegs lánakerfis með víxlaútgáfu á gráu svæði á milli lánaviðskipta og verðbréfaviðskipta.

Okur í ljósi fjármálabælingar

Hin pólitíska tenging okurlánanna í Blöndalsbúð er einnig mjög lýsandi fyrir fjármálaviðskipti á Íslandi á þessum tíma. Framkvæmdastjóri búðarinnar hét Gunnar Hall og er líklega einna helst minnst í dag fyrir að hafa verið einn ákafasti bókasafnari þjóðarinnar en bókaskrá hans var gefin út árið 1956 og var lengi eitt helsta uppflettirit um bókfræði á Íslandi.⁴⁶ Í grein Jónasar frá Hriflu, „Átján milljónir í Austurstræti“,

46 Sjá Gunnar Hall, *Bókaskrá Gunnars Hall*, Akureyri, 1956.

er því haldið fram að tveir helstu vildarvinir Gunnars væru þeir Ásgeir Ásgeirsson, þáverandi forseti, og Hermann Jónasson, arftaki Jónasar sem formaður Framsóknarflokksins. Hafi Gunnar fjármagnað kosningabaráttu Ásgeirs Ásgeirssonar og einnig haft Hermann sem launaðan lögfræðiráðgjafa.⁴⁷ Hér ber að nefna að þessir tveir meintu vildarvinir – sem báðir höfðu eitt sinn verið samflokksmenn Jónasar – voru helstu pólitísku óvildarmenn hans. Umfjöllun Jónasar um okurlánarana var því auðsjáanlega ætlað að koma höggi á þá tvo en ef farið er yfir útgáfu Ófeigs mátti heita að árásir á annan þeirra, ef ekki báða, kæmu fyrir í hverju einasta tölublaði.

Ljóst er þó að frá þessum tveimur áhrifamiklu stjórnámálönnum lágu þræðir inn í hið ríkisrekna löglega bankakerfi þar sem Ásgeir var bankastjóri Útvegsbankans á árunum 1938–1952 og Hermann varð lögfræðilegur ráðunautur Búnaðarbankans 1942 og formaður bankaráðs sama banka á árunum 1943–1960. Báðir þessir bankar – Útvegsbankinn og Búnaðarbankinn – höfðu ekki aðeins lánað Blöndalsbúð umtalsverðar fjarhæðir heldur ætluðu þeir jafnframt að leggja fram fjármagn til þess að greiða út kröfur okurlánarana. Ásgeir hafði einnig ætlað að hjálpa til með því að láta forsetaembættið kaupa hið mikla bókasafn Gunnars Hall og Hermann sjálfur gekk svo langt að stjórna sjálfur viðræðunum við okurlánarana og pína út úr þeim afslætti – að sögn Jónasar. Hermann kærði Jónas fyrir meiðyrði í kjölfarið og það var mati Jónasar einn helsti áhrifaþátturinn í því hrinda rannsókn á okurmálunum af stað.⁴⁸

Það er einnig mjög athyglisvert að í ræðu sinni við samþykkt þingsályktunar um skipun þingnefndar um rannsókn á okri þann 23. mars 1955, sem áður er á minnst, gerði Bjarni Benediktsson dómsmálaráðherra mjög harða hríð að Búnaðarbankinn fyrir röng viðmið við úr-

47 Sjá „Jón Hreggviðsson og glímukappi Austurstrætis“ *Ófeigur Landvörn*, 12. árg., 3-5, tbl., 1955.

48 Sjá „Jón Hreggviðsson og glímukappi Austurstrætis

lausn mála í Blöndalsbúð. Sagði hann að það væri „ekki aðalatriði að firra lánastofnanir tapi heldur að grafa fyrir rætur fjármálaóreiðu“. Gat það vart talist annað en hörð gagnrýni á formann bankaráðs Búnaðarbankans, Hermann Jónasson, og í samræmi við það sem Jónas hafði haldið fram.⁴⁹ Þessu undu framsóknarmenn illa. Tveim dögum síðar birti *Tíminn* leiðara undir fyrirsögninni „Þarf ekki að rannsaka fleira en Blöndalsmálið?“ Þar segir að dómsmálaráðherrann hafi verið mjög „langorður“ um Blöndalsmálið. „En enginn skyldi halda, að það sé eina málið sinnar tegundar, sem nú er á döfinni...“. Er síðan ýjað að ýmsum syndum sjálfstæðismanna í tengslum við bankalánveitingar. Blaðið spyr síðan „hvort ekki sé eins rík ástæða til að rannsaka skipti bankanna við mörg önnur fyrirtæki, þar sem sízt minni óreiða og sukk hefir átt sér stað.“⁵⁰ Vart er hægt að skilja annað en leiðarahöfundur álíti stuðning dómsmálaráðaherra við áðurgreinda þingsályktunartillögu – sem og ræðu við það tilefni – sem einhvers konar rýtingsstungu eða griðrof sjálfstæðismanna gegn samstarfsflokki sínum í ríkisstjórn. Reykjavíkurbref Morgunblaðsins svarar að bragði næstu helgi – laugardaginn 26. mars – og birtir ádrepu þar sem *Tíminn* er í háðstón kallaður „must-erisriddari“ í baráttu gegn „hverskonar óheilbrigði, braski og spillingu í efnahagsmálum.“ Er þar haldið fram að *Tíminn* hafi orðið „fúll“ þar sem hann hafi ekki kært sig um víðtæka rannsókn af okurmálunum.⁵¹

Einn angi af málefnum Blöndalsbúðar lá til Landsbankans og Alþýðuflokksins. Einn af fjárhagslegum bakhjörllum hins dæmda Brands Brynjólfssonar var Baldvin Jónsson sem jafnframt var fulltrúi Alþýðuflokksins í bankaráði Landsbankans (og raunar fulltrúi flokksins í

49 „Útrýma verður spilling ef um hana er að ræða – Stórathyglisverð ræða Bjarna Benediktssonar, dómsmálaráðherra í Neðri deild Alþingis í gær.“ *Morgunblaðið*, forsíða, 42. árg., 68. tbl., 23. mars, 1955.

50 „Þarf ekki að rannsaka fleira en Blöndalsmálið?“ *Tíminn*, 39. árg., 69. tbl., 24. mars, 1955, bls 5.

51 Sjá Reykjavíkurbref *Morgunblaðsins*, 42. árg., 272. tbl., 27. nóvember, 1955, bls 9.

ýmsum öðrum nefndum, svo sem ríkisskattanefnd). Að sögn Þjóðviljans hafði Baldvin gerst ábekingur á einum víxli fyrir Brand vegna láns til Blöndalsbúðar og raunar fleiri víxlum fyrir þann síðarnefnda. Mun undirskrift Baldvins hafa tryggt það bankarnir keyptu þessa gerninga og fjármögnuðu þannig okurlánastarfsemi Brands.⁵² Eins og áður hefur komið fram höfðu hinir ágætu okurlánarar Blöndalsbúðar fallist á 40% eftirgjöf krafna í sinna í Blöndalsbúð áður en málið komst í hámæli, Brandur þar með talinn. Baldvin þóttist hins vegar óbundinn af þessu samkomulagi og leysti til sín víxillinn með afslættinum frá Brandi og fór fram að fulla endurgreiðslu gagnvart Blöndalsbúð. Málið fór fyrir dómstóla og vann Baldvin í undirrétti. Lögfræðingur Blöndalsbúðar lagði þá strax fram kröfu um lögreglurannsókn á hendur Baldvin fyrir okur en hann gagnkærði fyrir rangar sakargiftir. Málið fór þó svo að Baldvin féllst á 40% á höfuðstól víxilsins líkt og aðrir kröfuhafar Blöndalsbúðar og krafa um rannsókn var síðan felld niður.⁵³

Allir þessir pólitísku þræðir sem lágu frá Blöndalsbúð sýna að það eru fleiri hliðar á lögsetningu vaxta út frá efnahagslegum forsendum en eingöngu neytendavernd. Oft er slík lagasetning hluti af opinberri stefnumörkun sem hefur verið kölluð fjármálabæling (e. *financial repression*).⁵⁴ Hún felst í því að halda nafnvöxtum lágum, og raunvöxtum jafnvel neikvæðum, til þess að geta veitt niðurgreiddu lánsfé í pólitíska farvegi.

Slík stefnumörkun gæti verið þáttur í því að fjármagna hið opinbera, styðja við ákveðnar atvinnugreinar, byggja upp fjármagnsfrekan iðnað, styrkja byggð á ákveðnum svæðum eða styrkja pólitíska vildarvini. Allt að

52 „Fulltrúi Alþýðuflokksins í Landsbankaráði grunaður um aðild að okurlánum”. *Þjóðviljinn*, 20. árg., 220. tbl., 30. september 1955, forsíða.

53 „Baldvin Jónsson „samdi um það“ að lögreglurannsókn gegn sér félli niður“ *Þjóðviljinn*, 20. árg., 234. tbl., 16. október 1955, forsíða.

54 Sjá nánari umfjöllun um fjármálabælingu hjá til að mynda, Edward S. Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press, 1973 einnig Ronald I. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973.

einu. Þessi stefnumörkun leiðir iðulega til verulegrar missetningar fjármagns (e. *misallocation of capital*) þar sem sóun og skortur haldast í hendur: sumir geirar efnahagslífsins hafa nær ótakmarkað lánsfé á neikvæðum raunvöxtum en aðrir lítinn sem engan aðgang. Fjármálabæling leiðir t.d. jafnframt gjarna til pólitískrar spillingar þar kjarni stefnunnar felst í því að lánsfé er skammtað á undirvirði eftir viðmiðum sem ganga gegn venjulegum rekstrarsjónarmiðum.⁵⁵ Sparifjäreigendur horfa hins vegar á peninga sína brenna. Þar sem fjármálabæling er við lýði spretta jafnframt upp óformlegir lánsfjármarkaðir (e. *informal credit markets*) þar sem fjármagnseigendur og hinir fjársveltu aðilar mætast án milligöngu fjármálastofnana.⁵⁶ Fjármálabæling var mjög viðtæk í þróunarlöndum á tuttugustu öld og var meðal annars ætlað að stuðla að iðnvæðingu samhliða verndartollum eða öðrum höftum á innflutningi. Er sú stefna kölluð innflutningsstaðkvæmd (e. *import substitution*) þar sem markmiðið er að skipta út innfluttum vörum fyrir innflutta framleiðslu.⁵⁷ Sums staðar er þess stefna enn við lýði í einhverju formi.⁵⁸

Við upphaf kreppunnar miklu á fjórða áratugnum urðu vatnaskil í fjármálaþjónustu hérlendis eftir gjaldþrot eina einkabankans, Íslandsbanka, árið 1930. Hinn fallni banki var tekinn yfir af ríkinu og endur-reistur undir nafninu Útvegsbankinn. Það sama ár var Búnaðarbankinn einnig stofnaður. Þannig mynduðu þessir nýstofnuðu bankar ásamt Landsbankanum þriggja banka ríkiskerfi, þar sem hver banki hafði pólitískt bankaráð og þrjá bankastjóra sem gjarnan höfðu pólitísk tengsl.⁵⁹ Ári síðar eða 1931 voru síðan sett fjármagnshöft sem í raun lokuðu ís-

55 Rudiger Dornbusch og Alejandro Reynoso. „*Financial Factors in Economic Development*“ NBER Working Paper No. 2889,

56 Ronald I. Mckinnon, *Money and Capital in Economic Development*, New York: The Brookings Institution, 1973.

57 Sjá James H. Street og Dilmus D. James, „*Structuralism, and Dependency in Latin America.*“ *Journal of Economic Issues*, 16 (3), 1982, bls. 673-689.

58 Sjá til að mynda umfjöllun hjá Chang, Ha-Joon, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press, 2002.

59 Sjá nánari umfjöllun í Ásgeir Jónsson, „*Why Iceland*“, öðrum kafla.

lenska fjármagnskerfinu og festu enn betur í sessi hin nýju pólitísku viðmið í fjármálaþjónustu hérlendis.⁶⁰ Í sama anda voru, tveimur árum síðar, sett lög nr. 73/1933 um bann við okri, dráttarvexti o.fl., sem festu hámarksvexti og afnámu þannig vaxtafrelsi í landinu.

Ríkisbönkunum þremur var ætlað að styðja við fjármagnsuppbyggingu í undirstöðuatvinnugreinunum – sjávarútvegi og landbúnaði – með lánveitingum á mjög lágum vöxtum. Aftur á móti sat milliliðastarfsemi svo sem verslun og þjónusta á hakanum og jafnframt áttu iðnfyrirtæki lítinn aðgang að fjármagni.⁶¹ Hinar afskiptu atvinnugreinar brugðu á það ráð að stofna sparisjóði á þéttbýlisstöðum til að fá sinn hluta af innlánunum. Þessum sparisjóðum var síðan breytt í banka þar sem starfsheimildir sparisjóða voru mun þrengri en viðskiptabanka. Verslunar-sparisjóðurinn er gott dæmi um þessa þróun en hann var stofnaður 1956 – eða ári eftir gjaldþrot Blöndalsbúðar – til þess gagnert að fjármagna verslunarrekstur í landinu. Honum var síðan breytt í Verslunarbankann árið 1961. Það var á svipuðum forsendum sem Samvinnusparisjóðurinn var stofnaður árið 1954 og breytt í Samvinnubankann 1963 og Sparisjóður alþýðu var stofnaður 1967 og breytt í Alþýðubankann 1971. Með þessu þrengdi sífellt að ríkisbönkunum þremur þar sem hlutur þeirra af innlánnum minnkaði sífellt og þeim því erfiðara að skila lánsfjármagni þangað sem þeim var ætlað, en það er önnur saga.⁶²

Jónas Haralz lýsir útlánastefnu ríkisbankanna vel í grein er hann ritaði um starf sitt sem bankastjóri Landsbankans árin 1969-1988. Þar kemur fram hvernig bankastjórnin – nauðug viljug – varð að lúta ótal

60 Sjá Ásgeir Jónsson og Hersir Sigurgeirsson, „*Ahættudreifing eða einangrun? Um tengsl lífeyrissparnaðar, greiðslujafnaðar og erlendra fjárfestinga*“, Reykjavík: Landssamtök lífeyrissjóða, 2014.

61 Sjá *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*.

62 Sjá nánar Sparisjóðir – hlutverk og staða á fjármálamarkaði. Þriðji kafli Skýrslu rannsóknarnefndar um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna. Reykjavík: Alþingi 2014. Sjá <http://www.rna.is/sparisjodir/frettir-og-tilkynningar/nr/143>

pólítískum tilskipunum um lánveitingar. Til að mynda hafði KEA á Akureyri nær ótakmarkaðan rétt til þess að draga á yfirdráttarreikning sinn hjá bankanum (á neikvæðum raunvöxtum) án þess að bankastjórnarnir þrír fengu nokkru um það ráðið. Hann segir jafnframt bankinn hafi fylgt þeirri stefnu í lánveitingum til einstaklinga að lána öllum viðskiptavinum ef þeir leituðu eftir, en aðeins mjög lágar upphæðir sem gengu jafnt yfir línuna. Fasteignalán á öðrum veðrétti voru lítið sem ekkert veitt.⁶³

Það liggur því fyrir að helstu viðskiptavinir okurlánaranna – samkvæmt skýrslu okurlánaneftndar og dómum yfir okurlánurum – voru jafnframt þeir hópar sem hafði verið úthýst úr hinu formlega fjármálakerfi eftir pólítíska yfirtöku þess í upphafi kreppunnar miklu á fjórða áratugnum. Í því ljósi er hægt að draga þá ályktun að vextir okurlánanna hafi verið fremur háir og líklega hærri en sem svaraði raunverulegri greiðslufallsáhættu við lánveitinguna, þar sem frávísun frá hinu formlega lánakerfi var kerfisbundin en byggðist ekki nema að litlu leyti af sjálfu lánshæfinu. Okurdómarnir sýna einnig að mikið af lánveitingum til einstaklinga voru á öðrum eða þriðja veðrétti í einhverri fasteign. Á móti kom að hér var vitanlega um ólöglegt athæfi að ræða fyrir lánveitandann og hlaut það að kalla á áhættuþóknun.

Niðurstaða

Það má deila um hve mikil hugmyndafræðileg skipulagning eða hugsun lá að baki þeirri fjármálabælingu sem kom í kjölfar stjórnmalavæðingar fjármálakerfisins á árunum 1930-1933. Hægt er með góðum rökum halda því fram að stefnan í hafi raun aðeins verið röð vanhugsuðra krísuráðstafanna – tímabundinna „reddinga“ – og að menn hafi látið

63 Sjá Jónas Haralz „Hefðir og umbreyting – Landsbanki Íslands 1969-1988“ *Tímarit um Viðskipti og efnahagsmál*, sérútgáfa 2007.

brjóstvitið ráða fremur en hugmyndafræði. Þetta er til að mynda viðhorf margra þeirra hagfræðinga er komu að efnahagsmálum á þessum tíma líkt og Benjamíns H. J. Eiríkssonar, Gylfa Þ. Gíslasonar, Jónasar Haralz eða Jóhannesar Nordals.⁶⁴

Landsmenn virðast ekki að fullu hafa gert sér grein fyrir efnahagslegum afleiðingum að þess að skiljast frá Danmörku 1918 og landið yrði að sjálfstæðu mynsvæði. Íslenska krónan hafði frá upphafi verið bæði gulltryggð og tengd danskri krónu og það virðist hafa verið almennt viðhorf að þessar tengingar myndu ekki haggast við aðskilnað. Þetta andvaraleysi má meðal annars sjá af því að strax árið 1920 var landið komið í mjög alvarlega gjaldeyris- og bankakreppu og raunar hefur fullveldistíminn verið nær samfelld saga ójafnvægis og erfiðleika með greiðslujöfnuð landsins. Þá liðu rúmlega 30 ár frá fullveldi þar til landsmenn höfðu stofnað sjálfstæðan seðlabanka.⁶⁵ Sérstaklega reyndist kreppan mikla landinu þung í skauti en hún varð tilefni til bæði yfirtöku ríkisins á bankakerfinu og setningu fjármagnshafta. Síðan fylgdu innflutningshöft og svo verðlagshöft sem reyrdust þéttar og þéttar að íslensku efnahagslífi með hverju árinu sem leið, í því augnamiði að spara gjaldeyri.⁶⁶

Í ræðu Ólafs Björnssonar prófessors á fundi Stúdentafélags Reykja-

64 „Róttækasta aðgerð hagsögunnar Viðtal við dr. Benjamín H. J. Eiríksson“ *Vísbending*, 12. árg., 49. tbl., 1994, bls. 7-9; „Allt önnur saga, ef ... Ólafur Hannibalsson ræðir við Gylfa Þ. Gíslason“ *Vísbending*, 15. árg., 49. tbl., 1997, bls. 5-8; Jónas Haralz „Hvaða lærdóm má draga af hagþróun og hagstjórn tuttugustu aldar?“ birt í greinasafninu Í leit að staðfestu, ritstj. Ásgeir Jónsson. Reykjavík: Hagfræðistofnun, 2014; Jóhannes Nordal, „Mótun peningakerfisins fyrir og eftir 1930.“ Í Frá kreppu til viðreisnar, ritstj. Jónas Haralz, Reykjavík: Hið íslenska Bókmenntafélag.

65 Sjá Ásgeir Jónsson „Bankahrúnið 1930: Lærdómur sem ekki var dreginn“ Rannsóknir í félagsvísindum XI. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2010.

66 Sjá Ásgeir Jónsson og Hersir Sigurgeirsson, „Áhættudreifing eða einangrun? Um tengsl lífeyrissparnaðar, greiðslujafnaðar og erlendra fjárfestinga“.

víkur þann 21. febrúar 1956 lýsir hann vel áhrifum haftanna íslenskt efnahagslíf. Þar segir:

Hér hafa einungis verið til umræðu þau verðlagsákvæði, sem hafa þann tilgang að lækka verðið frá jafnvægisverði. [...] það leiðir af slíkum ákvæðum að ekki verður unnt fullnægja eftirspurninni. Markaðurinn getur ekki annast vörudreifinguna á sama hátt og áður, og séu ekki gerðar sérstakar ráðstafanir, verður öngþveiti í vörudreifingunni. Þetta öngþveiti lýsir sér í hinum alþekktu fyrirbrigðum frá þeim tíma er verðlagsákvæðin voru ströngust hér á landi, löngum biðröðum, bakdyraverzlun og svörtum markaði.⁶⁷

Einn hluti af þessu umfangsmikla haftakerfi á þessum tíma sneri að ólöglegum lánveitingum – okurlánum – sem eru eðlilegur fylgifiskur þess að setja vaxtaþak með lögum sem þó er lægra en markaðsvextir. Viðreisnarstjórnin er tók við árið 1960 afnam mörg af þessum höftum, einkum þó þau er vörðuðu vöruinnflutning. Hins vegar stóðu vaxtahöftin allt til 1985 og allan þennan tíma virðast okurlán hafa blómstrað.⁶⁸

Þó hægt sé að deila um að hve miklu leyti vaxtastefna stjórnvalda og lánastefna ríkisbankanna var úthugsuð er samt ljóst að öll einkenni fjármálabælingar voru til staðar. Hugtakið fjármálabæling skýrir þá miklu þversögn að lönd með jafnvel stór formleg fjármálakerfi eru jafnframt vettvangur fyrir viðtæka óformlega lánastarfsemi, líkt og okurlán.

Það er haft eftir frægasta okurlánaranum, Sigurði Berndsen, að hann „vildi helst ekki lána öðrum mönnum peninga en þeim sem græddu

67 Sjá Ólafur Björnsson, „Er hægt að halda verðlagi í skefjum með verðlagseftirliti?“ *Morgunblaðið*, 43. árg., 59. tbl., 10. mars 1956, bls. 9.

68 Óli Björn Kárasón. 1985. „Okurlánastarfsemi í skjóli vanþróaðs fjármagnsmarkaðar“ *Morgunblaðið*, 72. árg., 270. tbl., 28. nóvember 1985, bls. B8-B10.

á að skipta við hann“.⁶⁹ Starfsemi okurlánaranna hafði jákvæð áhrif í sjálfu sér – þeir voru til staðar til þess að bæta úr brýnni þörf. Aftur á móti er sú staðreynd að þessi mikla þörf skuli hafa verið til staðar hjá ósköp venjulegu fólki verulegur áfellingisdómur yfir stefnu stjórnvalda í efnahagsmálum.

Segja má að húsnæðislánakerfið, sem komið var á fót með stofnun Veð-deildar Landsbankans árið 1900, hafi hrunið við fullveldið 1918 þegar danskir fjárfestar hættu að kaupa skuldabréfaútgáfur deildarinnar. Það var ekki í raun ekki endurreist fyrr en eftir upptöku verðtryggingar með Ólafslögum 1979 sem gerðu íslenskum lánastofnunum kleift að lána til lengri tíma með föstum vöxtum og viðráðanlegri greiðslubyrði.

Það er mjög athyglisvert að í hinni áköfu umræðu um okurlán á eftirstriðsárunum var aðal áherslan á upphrópanir um illt innræti okraranna er lánuðu á ólöglegum vöxtum. Hins vegar bar mun minna á umræðu um rót vandans sem stafaði af lögsetningu vaxta og fjármálabælingu í bankakerfinu. Þessi umræða bergmálar enn á okkar tímum þegar því er hástöfum haldið fram að afnám verðtryggingar muni bæta hag lánþega. Verðtryggingin – líkt og okurlánin fyrrum – á tilvist sína að þakka handarbakarvinnubrögðum í hagstjórn sem gera sambærileg lánaform og þekkjast erlendis – líkt og fasta nafnvexti – ómöguleg í framkvæmd hérlendis. Þar til landsmenn bæta ráð sitt í þessum efnum er verðtryggingin – líkt og okurlánarar eftirstriðsáranna – *malum neccesarium* eða nauðsynlegt böl.

69 „Er Berndsen fjölskyldan að deyja úr hungri?“ *Okurkarlar Nýtt blað um íslenska fjármálaspillingu*. 1 tbl., 1 árg., 1964, bls. 1.,

Þessi grein birtst upphaflega í Ritinu: *Tímariti Hugvísindastofnunar*, 3 hefti 2015.

Bankahrúnið 1930

Lærdómur sem ekki var dreginn

Að kvöldi sunnudagsins 2. febrúar 1930 var Alþingi kallað saman á lokaðan neyðarfund sem hófst klukkan 10. Það var aðeins eitt mál á dagskrá; beiðni um ríkisábyrgð fyrir Íslandsbanka, eina einkabanka landsins. Alþingismönnum voru settir skýrir kostir; ef ábyrgðin fengist ekki væri bankinn kominn í þrot. Það lá einnig fyrir að ríkisstjórn landsins treysti sér ekki til þess að mæla með ríkisábyrgð. Bankastjórar Íslandsbanka höfðu af þeim sökum tekið þá ákvörðun að leggja málið beint fyrir Alþingi. Alla nóttina deildi þingheimur um örlög Íslandsbanka þar sem afstaða til bankans fór eftir flokka-dráttum en að lokum, klukkan sex að morgni, var gengið til atkvæða. Hjálparbeiðninni var hafnað og viðskiptavinir Íslandsbanka komu að lokuðum dyrum daginn eftir. Þessi þingfundur boðaði því endalok Íslandsbanka en jafnframt bjarmaði á nýju skipulagi eftir pólitíska yfirtöku á íslensku fjármálakerfi.

Í þessari grein verða færð rök fyrir því að grunnur íslenska fjármálakerfisins hafi verið skakkur við fullveldi landsins 1918. Seðlabanki landsins – Íslandsbanki – var með raun og réttu viðskiptabanki í erlendri eigu er reiddi sig á danska Seðlabankann. Íslandsbanki var mjög illa undir það búinn að taka að sér hið nýja ábyrgðarmikla hlutverk að stjórna sjálfstæðu myntsvæði m.a. vegna þess að bankinn hafði freistast til of mikillar peningaprentunar í ágóðaskyni í þenslu stríðsáranna. En þar að auki varð bankinn að munaðarleysingja strax þegar hann var skilinn frá dönsku myntsvæði þar landsmenn litu

raunverulega ekki á hann sem sinn eigin seðlabanka. Um leið og danskur myndugleiki var upphafinn hérlendis f r grundvöllurinn undan peningam lastj rn landsins.

R damenn þjóðarinnar brugðust ekki við þeim þverbrestum sem voru til staðar 1918 og því hlaut Íslandsbanki að hrynja   sínum skakka grunni. Aðfaranótt 10. febr uar 1930 varð því vendipunktur fyrir íslenska þjóð sem aðeins r mum áratug áður hafði fengið fullveldi og reynt að fóta sig að   opnum og frjálsum alþjóðamörkuðum. Það sem   eftir fylgdi var uppgj f, h ft og einangrunarhyggja en n r grundvöllur fyrir peningam lastj rn   sjálfstæðu myntkerfi varð ekki byggður enda er árangur landsmanna eftir því. Ísland lenti   sinni fyrstu gjaldeyriskr su árið 1920 og bjargaðist r tt með naumindum. Næsta gjaldeyriskr sa 1931 sem sigldi   kjölfar gjaldþrots Íslandsbanka varð til þess að landinu var lokað 1931 með gjaldeyrishöftum. H ftin v r u   62  r. Þannig skildist  slensk fj rma lasaga frá öðrum löndum og n r alger stöðnun r kti   bankaþjónustu allt fram að lokum tuttugustu aldar. Ísland varð þróað land með vanþr a a fj rma lastarfsemi.

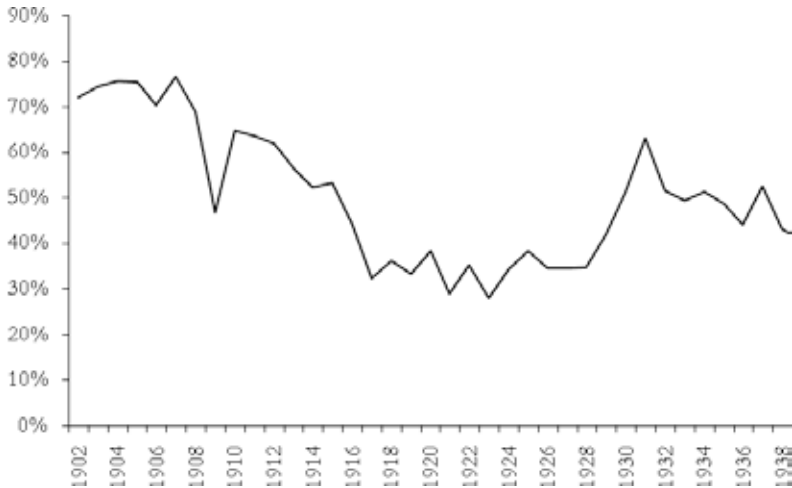
Bankahrúnið  slenska árið 2008 var að s nnu einstakur atburður þar sem heilt fj rma lakerfi hjá þróuðu r ki f ll   lausafj r hlaupi. En   ljósi sögunnar var þetta aðeins enn einn hlekkurinn   langri keðju fj rma la st  ugleika og gjaldeyrisvandr  a er hefur einkennt n t mas gu landsins. Þessa febr uar tt 1930 fæddist því n ytt r kisreki  bankakerfi hérlendis er hélt velli allt til loka tuttugustu aldar og   hvers grunni gríðarleg bankab la myndaðist   fyrsta áratug tuttugustu og fyrstu aldar. Og enn (frá árinu 2008) hafa  slensk yfirvöld gripið til þess ráðs að loka landið inni   fjármagnshöftum líkt og eftir bankahr ni  1931. Hefur sagan gengið   hring? Er með nokkrum hætti hægt að læra af bankahr ninu 1930?

Peningaprentun og framþróun Íslands

Að kvöldi 24. nóvember 1903 sigldi danska póstskipið *Laura* inn á Reykjavíkurböfn. Meðal farþega á skipinu voru Hannes Hafstein, nýskipaður ráðherra og Emil Schou, nýráðinn bankastjóri Íslandsbanka. Þannig komu bæði framkvæmdavaldið og fjármagnið í höfn fyrir Íslendinga á sama ári og með sama skipi. Til hliðar við hinn danska aðalbankastjóra Íslandsbanka voru ráðnir tveir íslenskir aðstoðarbankastjórar. Hinir dönsku eigendur fóru fram á að annar væri valtyingur en hinn heimastjórnarmaður – svo að tveir helstu stjórnámálaflokkar landsins í þann tíma kæmu að stjórn bankans. Til að innsigla enn frekar hið pólitíska samband varð forsætisráðherra landsins ávallt stjórnarformaður bankans og þingið skipaði síðan þrjá fulltrúa til viðbótar í bankaráðið. Þannig réðu Íslendingar ætíð yfir meirihluta í hinu sjö manna bankaráði og höfðu þannig formleg völd yfir bankanum þó að hluthafarnir væru danskir. Íslandsbanki flutti með sér gífurlega mikið af dönsku og norsku fjármagni – bæði sem hlutfé og í formi beinna lána að utan. Þessu til viðbótar var Íslandsbanki ekki aðeins viðskiptabanki, heldur einnig Seðlabanki landsins, þar sem hann fékk í vöggugjöf einkarétt á seðlaútgáfu á Íslandi.

Stofnun Íslandsbanka olli byltingu hérlendis þar sem fjármálakerfi með nútímasniði komst loks á laggirnar – þ.e. fjármálakerfi þar sem innlánsstofnanir sinna greiðsluþjónustu og fjármálalega milligöngu. (Ásgeir 2004, 2009) Landsmenn höfðu mikið forskot að vinna upp við aðrar þjóðir svo frumstæður sem hérlendur fjármálamarkaður var við upphaf tuttugustu aldar. (Guðmundur 2004) Um aldamótin 1900, eins og aldirnar á undan, geymdu landsmenn sparnað sinn á heimilum eða reikningum verslana í innskriftarviðskiptum. Þar lá féð og safnaði ryki á kistubotnum eða fjármagnaði rekstur danskra kaupmanna á sama tíma og vanþróað efnahagslíf landsins bráðvantaði lánsfé. Íslandsbanki hafði meðferðis gríðarlega mikið af skotfærum til þess að hrinda þessari byltingu af stað með erlendu fjármagni og peningaprentun. Áhrif

Íslandsbanka sjást best á því að um aldamótin 1900 voru 70 prósent sparifjár landsmanna varðveitt á heimilum þeirra, í reiðufé en aðeins 30% á bankareikningum, eins og sést á mynd 1 hér að neðan. Hins vegar eftir stofnun bankans árið 1904 féll þetta hlutfall niður í 30% á aðeins sex árum. Bankarnir höfðu þannig tekið við hlutverki greiðsluþjóna í íslensku efnahagslífi og nú fóru ávísanir í umferð.



Mynd 1. Hlutfall seðlar og myntar af peningamagni (M1) 1901 til 1939.
Heimild: Hagskinna

Um leið og almenningur fer að nota bankainnistæður sem bæði gjaldmiðil og geymslu fyrir fjármuni sína lyftist fjármálaþjónustan upp á nýtt stig með myndun peningamargfaldara. Það er þegar innlánsfé er lagt inn í banka er það síðan lánað út en þeir sem fá síðan peningana í hendur leggja þá aftur inn í bankann sem ný innlán og svo koll að kolli. Þannig leiðir peningamargfaldari til innlánamyndunar og almennrar lausafjársköpunar

í hagkerfinu. (Chick 1986 og Dow 1999). Þannig er hægt að losa svo um sparnað fólks að hægt er að veita honum til framleiðslu og fjárfestingar. Þetta sést vel af neðangreindri mynd 2 sem sýnir peningamagn í umferð (M3) sem hlutfall af landsframleiðslu.



Mynd 2. Hlutfall peningamagns (M3) af landsframleiðslu 1901-2010.

Heimild: Hagskinna

Frá því að Íslandsbanki var stofnaður jókst peningamagn í umferð – mælt sem M3 – frá því að vera rúmlega 10% af landsframleiðslu og upp í 30-40% áratug seinna. M3 er vitaskuld að mestu leyti innlán í bankakerfinu og áhrif peningamargfaldarans sjást því vel af þeirri staðreynd að heildarinnlán á Íslandi tífölduðust á árunum 1905 til 1917. Þar af hafði Íslandsbanki um 50% markaðshlutdeild en að öðru leyti sköpuðu þessi peningamargföldunaráhrif ný innlán fyrir bæði Landsbankann og sparisjóði héraendis.

Frá vexti til þenslu

Hægt er líta á bankamarkaðinn á Íslandi á árunum fyrir fyrra stríð sem fram­lengingu af samkeppni tveggja helstu banka Danmerkur, Landmandbanken (síðar Danske Bank) er studdi Landsbankann og Privat banken er studdi Ís­landsbanka. (Sjá nánar um danska bankasamkeppni hjá Cohn (1958).) Raunar voru tengsl Íslandsbanka og Privat banken verulega nán þar sem hinn danski var ekki aðeins helsti viðskiptabanki Íslandsbanka, heldur einnig stofnaðili, helsti lánadrottinn og líklega helsti eigandi einnig. (Sjá nánar um stofnun Ís­landsbanka hjá Sumarliða 2004.) Þessi tengsl voru svo nán að Sveinn Kaaber bankastjóri Landsbankans lýsti því yfir í viðtali við *Morgunblaðið* þann 27. apríl 1921 að Íslandsbanki væri með raun og rétti dótturfélag Privat banken. Það er til marks um þetta að árið 1913 var einn af starfsmönnum Privat banken, H. Tofte að nafni, skipaður bankastjóri við Íslandsbanka. Í kjölfarið virðist áherslur hafa gjörbreyst í rekstri Íslandsbanka eins og sést á neðangreindri mynd. Í fyrsta lagi lækkaði eiginfjárlutfall bankans um helming frá því að vera 30-35% af eignum og til þess að vera um 15% af eignum. Samhliða hóf Íslandsbanki að greiða eigendum sínum verulegan arð og framkvæmda­stjórninni veltutengda bónusa. Breytingar í arðgreiðslustefnunni sjást vel af því að á fyrstu 10 starfsárum bankans var útgreiddur arður yfirleitt um 5% af eigin fé bankans en þetta hlutfall hækkaði rúm 20%.

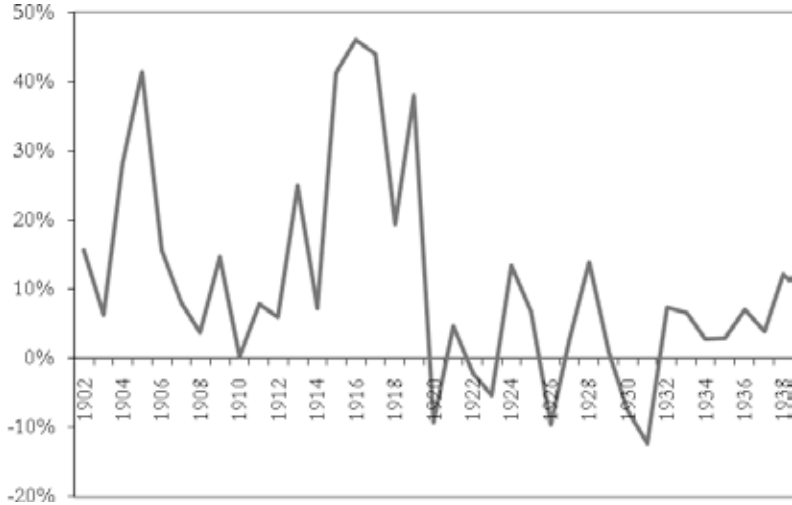


Mynd 3. Eiginfjárhlutfall Íslandsbanka (vinstri ás) og arðgreiðslur bankans (hægri ás) Heimild: Ársreikningar Íslandsbanka og Hagskinna

Samhliða aukinni girun bankans urðu töluverðar breytingar á útlánastefnu bankans þar sem Íslandsbanki hóf að kaupa víxla að viðskiptamönnum sínum í stórum stíl. Þessir víxlar virðast hafa verið keyptir af lántakendum með afföllum og því skilaði þessi útlánastefna töluverðum skammtímahagnaði. Umfang þessara víxilkaupa sést af því að óveðtryggðir víxlar uxu frá því að vera um 30-40% af lánabók bankans fyrsta áratug starfseminnar og til þess að vera 60-70% á stríðsárunum. Sjá nánar hjá Bjarna 1920.

Lokabreytingin á starfsemi bankans varð síðan við upphaf heimstyrjaldar árið 1914 þegar gullinnlausnarskylda bankans á seðlaútgáfu var afnumin vegna stríðsins og bankanum var síðan veitt nær frítt spil við seðlaútgáfu. Á næstu 4 árum sjöfaldaði bankinn seðlaútgáfu sína. (Landsbankinn 1961.) Þetta var að vísu ekki seðlaprentun í einhverju

tómi. Fyrri stríðið leiddi til mikilla verðhækkana á bæði innflutnings og útflutningsvörum landsins og olli þannig bæði miklum verðhækkunum á mörgum nauðsynjavörum og gríðarlegum hagnaði í útflutningsgreinum. (Magnús 1926).



Mynd 4. Árleg breyting á seðlum og mynt í umferð 1900-1939. Heimild: Hagskinna

Eins og sést á mynd hér að ofan má greina tvo toppa í seðlaprentun Íslandsbanka, annan við stofnun bankans og hinn í fyrra stríði. Samt hafði seðlaprentunin gerólík áhrif á þessum tveimur tímaseiðum. Í hið fyrra skiptið drakk efnahagslífið vætuna í sig eftir langvarandi fjárskort en í hið seinna skiptið var einfaldlega verið að bera í bakkafullan lækinn og hvetja yfirþanið hagkerfi. Verðlag á Íslandi fjórfaldaðist á milli árána 1914 og 1920.

Fullveldi og þverbrestir

Árið 1903 var Ísland enn hluti danska ríkisins og danskir seðlar í umferð héraendis. Jafnframt tíðkaðist þá að seðlabankar væru í einkaeigu; Englandsbanki var sennilega þekktasta samtímadæmið um þetta. Því var jafnvel haldið fram að einkaaðilar væru líklegri til að umgangast peningaprentvélur af meiri ábyrgð en konungar og ríkisstjórnir. Auk þess byggði allt peningakerfi þess tíma á gullfæti og hinn nýi Íslandsbanki var skuldbundinn til að tryggja alla útgefna peningaseðla með gulli (Sumarliði 1992). Ef bankinn prentaði of mikið af seðlum, fengi hann þá jafnvel aftur í hausinn og yrði að leysa þá út með gulli. Samt sem áður verður aldrei litið framhjá því, að það eru hagsmunaaðreklar á milli starfsemi viðskiptabanka og Seðlabanka, því að seðlaprentun jafngildir fjármögnun með 0% vöxtum fyrir útlánunum.

Á styrjalदारunum voru seðlabankar Evrópu leystir undan innlausnarskyldu peningaseðla í gulli og fengu þeir því frjálssar hendur við peningaprentvélarnar. Það var í sjálfu sér ekki óvenjulegt. Það eru vitaskuld gömul sannindi og ný að verðbólga og stríðsrekstur fylgjast gjarnan að verðlag í Danmörku hafði til að mynda tvöfaldast á stríðsárunum. Hins vegar virðist Íslandsbanki hafa litið á sig sem viðskiptabanka undir verndarvæng danska seðlabankans og á dönsku myntsvæði en ekki sem sjálfstæðan seðlabanka á sjálfstæðu myntsvæði. Íslensk stjórnvöld virðast hafa verið á sömu línu í sínum hugsunargangi og alls ekki áttað sig þeirri ábyrgð sem fullveldið lagði þeim á hendur. Þeim datt til að mynda ekki annað í hug en að íslenska krónan gæti haldið jafnvirði sínu við dönsku krónuna þrátt fyrir að verðlag hefði hækkað helmingi meira héraendis en í Danmörku á stríðsárunum. Varla er hægt að orða það öðruvísi en íslenskir stjórnálamenn og bankastjórar hafi flotið sofandi að feigðarósi í því uppgjöri sem brátt nálgadist. (Nordal 2002).

Í kjölfar stríðsloka skall kreppa á í Evrópu og fiskverðlækkaði skarpt á erlendum mörkuðum. Íslandsbanki, sem enn var í raun seðlabanki landsins, lenti í greiðsluvanda þar sem útflutningstekjur dugðu ekki

lengur fyrir innflutningsþörfum landsins. Mjög hratt gekk á gjaldeyrisforða bankans og árið 1920 var Ísland komið í alvarlega gjaldeyrisvanda. Íslandsbanki var þá á þeim tíma mjög gagnrýndur fyrir að hafa notað dýrmætan gjaldeyri til þess að greiða niður skuldir sínar við Privatbankan danska en hafa mjög takmarkað færslur fyrir aðra aðila á sama tíma. (*Morgunblaðið* 22. apríl 1920.) Stjórnendum bankans heppnaðist að vísu að fá lán frá danska fjármálaráðuneytinu til að fylla á forðann. En meira þurfti til. Íslenska ríkisstjórnin samdi einnig um lán frá Hambro's banka á Englandi með veði í tolltekjum landsins, en á óhagstæðum kjörum, og endurlánaði Íslandsbanka. Ennfremur var gripið til innflutningshafta til þess að takmarka gjaldeyrisútsstreymi. Hins vegar myndaðist brátt svartur markaður með gjaldeyri og árið 1922 var svo komið að útflytjendur voru nánast hættir að selja bönkunum gjaldeyri, heldur áttu öll sín viðskipti á óopinberum markaði. Og að lokum var fátt annað til ráða en að láta gengið falla, eða stýfa krónuna eins og það var þá kallað. Hið óopinbera frjálsa gengi var tekið til viðmiðunar og var krónan því lækkuð um 23%. Þá tókán kreppan að líða hjá ytra og jafnvægi komst aftur á gjaldeyrisviðskipti við útlönd.

Lengi býr að fyrstu gerð

Í 100 ár hafði íslensk pólitík snúist um aðskilnað frá Danaveldi með öllum ráðum og því ekki góð byrjun að lenda í fjármálakrísu svo stuttu eftir fullveldið og þurfa að gengisfella íslensku krónuna. Allir virtust sammála um að fyrirkomulagið frá 1903 gæti ekki gengið upp á nýju fullvalda Íslandi en engin samstaða var um það hvað gæti tekið við. Eðlilegast hefði verið að ríkisstjórnin legði Íslandsbanka til nýtt hlutafé og styrkti hann sem seðlabanka, eða þá að nýr sérstakur seðlabanki yrði stofnaður. Hvorugt var gert. (Ólafur 1981) Árið 1921 var réttur bankans til seðlaprentunar takmarkaður og Alþingi tók sér vald til þess að skipa

tvo af þremur bankastjórum bankans. Tveimur árum seinna var hinn danski aðalbankastjóri, H. Tofte, leystur frá störfum, en að vísu með rausnarlegum starfslokasamningi. Hér eftir skyldu Íslendingar stýra bankanum þrátt fyrir að hann væri enn í eigu erlendra hluthafa.

Íslandsbanki var lengi að sleikja sárin eftir þenslu stríðsáranna og kollsteypuna í kjölfarið. Bankinn þurfti að afskrifa stóran hluta af víxillánnum sínum á næstu árum, auk þess að bera kostnað af þeim erlendu neyðarlánnum sem tekin voru til þess að styrkja gjaldeyrisforða landsins. Stjórnvöld gerðu einnig illt verra með því að hækka gengið aftur um leið og færi gafst, eða árið 1925. Næstu ár tók verðhjöðnun við en alls lækkaði verðlag hérlendis um 50-60% á árunum 1921 til 1933, en þannig var um 6% árleg lækkun verðlags á tímabilinu. Vextir á almennum víxlum voru um 6-8% á þessum tíma, en það fól í sér að raunveruleg vaxtabyrði, þ.e. raunvextir, stóðu í tveggja stafa tölu og hlaut því að íþyngja skuldunautum bankans. Hér mætti þó hafa í huga að Landsbankinn kom engu betur út stríðsbólunni og lenti í verulegum útlátatöpum, enda var allt eigið fé bankans afskrifað samhliða því að ríkisstjórnin kom með nýtt eiginfjárframlag til bankans. Það sama stóð til fyrir Íslandsbanka, en þegar til átti að taka var íslenska ríkið ekki tilbúið til þess að leggja fram hlutafé. Erlendir eigendur bankans voru ekki heldur tilbúnir til að hætta meiru fjármagni til nýja Íslands, aðskildu frá Danmörku og þar við sat. Loks árið 1926 var Landsbankanum afhent seðlaprentunarvaldið en Íslandsbanka gert að kalla inn sína seðla. Eftir það var bankinn heillum horfinn og vafamál hvort hann hefði yfir höfuð haft burði til þess að framkvæma þá innköllun til loka þrátt fyrir að kreppan mikla hefði ekki orðið honum að aldurtíla.

Stofnun Íslandsbanka sem bæði viðskiptabanka og seðlabanka árið 1903 náði markmiðum að nútímavæða bæði fjármálakerfi og efnahagslíf með undraverðum hraða. Það hefur án alls efa skapað gríðarlegan ábata fyrir landið. Þetta fyrirkomulag hlaut þó að fela í sér hagsmunarárekstra á milli seðlabankastarfsemi annars vegar og viðskiptabanka-

starfsemi hins vegar. Það gerðist í þenslu fyrri stríðsáranna eða stríðs-
áranna 1914-1918. Hægt er að færa sterk rök fyrir því að þenslan hafi
þá komið að utan en jafnframt liggur fyrir að Íslandsbanki hallaði sér
ekki á móti vindi. Bankinn kynti undir þenslunni bæði með útlánum
og peningaprentun. Fátt bendir til annars en að hluthafar og stjórn-
endur bankans hafi nýtt sér þessa tvöföldu stöðu bankans til að hagnast
verulega á stríðinu. Hægt er að deila um það hve mikil skynsemi fólst í
hinum upphaflega samningi við Íslandsbanka árið 1903 um að bankinn
skyldi þjóna sem seðlabanki landsins. Hins vegar breytti fullveldið og
aðskilnaður við Danmörku árið 1918 öllum forsendum. Stofnanaum-
gjörð fjármálamarkaðarins héraendis var verulega gölluð þegar lands-
menn tóku ábyrgð á eigin málum að fullu árið 1918 og þjóðþingið lét
undir höfuð leggjast að framkvæma þær stofnanaumbætur sem þurfti til
þess að tryggja greiðsluhæfi gjaldmiðilsins og stöðugleika hagkerfisins
– s.s. með því að stofna sjálfstæðan seðlabanka. Það sem verra var, hið
upprunalega fyrirkomulag var látið fara í þrot með gjaldþroti Íslands-
banka árið 1930. Með þessu sköpuðu Íslendingar sér sérstöðu sem lokað
fjármálakerfi á forræði ríkisins sem leiddi bæði til fjármálalegrar van-
þróunar á tuttugustu öld sem og ofvaxtar og hruns á þeirri tuttugustu
fyrstu. Í flestum nágrannalöndum eiga bankar uppruna sinn hjá frum-
kvöðlum úr einkageiranum og bankaþjónusta hefur þróast áfram líkt og
hver önnur atvinnugrein. Héraendis voru bankarnir upphaflega stofn-
aður af ríkinu eða með sérstöku samningum á milli ríkis og einkaaðila
líkt og Íslandsbanki forðum daga. Það fer hins vegar að vera kominn
tími til þess að landsmenn skoði söguna í þessu samhengi svo að mistök
fortíðar verði ekki endurtekin.

Heimildir

- Ásgeir Jónsson. (2009). *Why Iceland*. New York. McCraw Hill.
- Ásgeir Jónsson. (2004). Um framþróun íslenska bankakerfisins. *Jólablað Vísindingar*, 22-26.
- Bjarni Jónsson frá Vogu. (1920). Skýrsla um Íslandsbanka til fulltrúaráðs hans í júlí 1920. Reykjavík: Alþingi Íslands.
- Chick, V. (1986). *The Evolution of the Banking System and the Theory of Saving, Investment and Interest. Economies et Societies*, 20, Monnaie et Production, 3, 193-295.
- Cohn, Einar. (1958). *Privatbanken i Kjöbenhavn gennem Hundrede Aar 1-2*. Kaupmannahöfn.
- Dow, Sheila, C. (1999). *The stage of Banking Development and the Spatial evolution of Banking*. Í R. Martin (ristjóri), *Money and the Space Economy*. London, Wiley
- Fjárhagsörðugleikar. (1920). *Morgunblaðið*, 22. apríl, 1.
- Guðmundur Jónsson. (2004). Myndun fjármálakerfis á Íslandi. Eggert Bernharðsson (ristjóri) *Rætur Íslandsbanka 100 ára fjármálasaga*. Reykjavík, 9-54
- Hagskinna. (1997). Hagstofa Íslands, Reykjavík.
- Jóhannes Nordal. (2002). Mótun peningakerfisins fyrir og eftir 1930. Í Jónas Haralz (ristjóri), *Frá kreppu til viðreisnar*. Reykjavík, Bókmenntafélag Íslands.
- Landsbanki Íslands 75 ára. (1961). Landsbanki Íslands. Reykjavík.
- Magnús Jónsson (1926) *Ágrip af sögu bankana á Íslandi*. Álit milliþinganefnadar um bankamál. Álit meirihlutans. Reykjavík.
- Ólafur Björnsson. (1981). *Saga Íslandsbanka hf. og Útvegsbanka Íslands 1904-1980*. Reykjavík: Útvegsbanki Íslands.
- Peningamálin. (1920). *Morgunblaðið*, 27. apríl, 1.
- Sumarliði Ísleifsson. (1992). Íslandsbanki og erlent fjármagn á Íslandi í upphafi 20 aldar. Fyrsti hluti. *Fjármálatíðindi*, 39(1), 77-89.
- Sumarliði Ísleifsson. (1992). Íslandsbanki og erlent fjármagn á Íslandi í upphafi 20 aldar. Annar hluti. *Fjármálatíðindi*, 39(2), 159-173.
- Sumarliði Ísleifsson (1992). Íslandsbanki og erlent fjármagn á Íslandi í upphafi 20 aldar. Þriðji hluti. *Fjármálatíðindi*, 39(3), 254-272.
- Sumarliði Ísleifsson. (2004). Íslandsbanki og erlent fjármagn á Íslandi í upphafi 20 aldar. *Rætur Íslandsbanka 100 ára fjármálasaga*, Reykjavík, 55-94

Í þessu riti eru tvær greinar um sem fjalla báðar um eftirmál stórra gjaldþrota. Sú hin fyrri snýr að gjaldþroti Blöndalsbúðar, stærstu fataverslunar landsins í Austurstræti árið 1955. Rekstrinum hafði verið haldið á floti með okurlánnum á 30-60% ársvöxtum. Gjaldþrotið kveikti ákafa þjóðfélagsmæðu sem varð til þess að Alþingi skipaði rannsóknarnefnd til þess að fjalla um okur. Á eftir fylgdu húsleitir, handtökur, og loks voru fjórir menn dæmdir fyrir ólöglega vaxtatöku. Sú hin seinni lýsir bankahruni hinu fyrra árið 1930 þegar Íslandsbanki varð gjaldþrota og Útvegsbankinn var stofnaður. Þetta þrot varð tilefni til pólitískrar yfirtöku á bankakerfinu sem var fylgt eftir með setningu fjármagnshafta 1931 og lögsetningu vaxta 1933. Greinarnar tengjast þar sem fall Íslandsbanka plægði akurinn fyrir starfsemi okurlánara á Íslandi.

Á sínum tíma voru okurlánararnir gerðir að blóraböggjum fyrir kórvillur nýsjálfstæðrar þjóðar í efnahagsmálum. Ekki er laust við að okurumæðan frá Blöndalsbúð bergmáli enn á okkar tímum.

„En hver getur neitað því að nú sje vond tíð? Hjer hefir verið bankabrun, flóð, læknauppreisn, brjálæðisþvaður og ótal margt fleira, sem er einkenni mjög vöndrar tíðar.“

Spegillinn, 15. mars, 1930.



AUDFRÆÐASETUR

www.audfraedi.is