

Nd.

77. Frumvarp til laga

[77. mál]

um Bankaeftirlit ríkisins.

Flm.: Guðrún Helgadóttir, Geir Gunnarsson, Steingrímur J. Sigfússon,
Svavar Gestsson.

1. gr.

Sérstök stofnun, Bankaeftirlit ríkisins, hefur með höndum eftirlit með starfsemi viðskiptabanka, sparisjóða, innlánsdeilda samvinnufélaga og hveirrar þeirrar stofnunar annarrar sem tekur við innstæðum frá almenningi og stofnunum, annast greiðslumiðlun eða rekur sambærilega starfsemi að mati þess.

2. gr.

Bankaeftirlitið skal fylgjast með því að innlánsstofnanir og þeir aðilar, er annast kaup og sölu verðbréfa hvers konar eða annast greiðslumiðlun, fari að lögum og reglum sem hverju sinni gilda um starfsemi þeirra. Telji Bankaeftirlitið starfsemi fyrrgreindra aðila athugaverða skal það tafarlaust gera viðkomandi aðilum og ríkisstjórninni viðvart.

3. gr.

Bankaeftirlitið skal fylgjast með að útlán og greiðsluþryggingar viðskiptaaðila séu í samræmi við fjárhagslegan styrk innlánsstofnunar og eigin fé viðskiptaaðila. Það sk! einnig fylgjast með heildarskuldbindingum viðskiptaaðila sem eru svo fjárhagslega tengdir öðrum viðskiptaaðilum að nauðsynlegt er talið að líta á þær í heild.

4. gr.

Innlánsstofnunum, stofnunum sem annast greiðslumiðlun og verðbréfasölum er skylt að láta Bankaeftirlitinu í té bókhaldsgögn sín og önnur þau gögn sem óskað kann að verða í því formi og svo oft sem Bankaeftirlitið leitar eftir þeim. Einnig er Bankaeftirlitinu heimilt að rannsaka bókhald og eignir þessara stofnana hvenær sem því þykir ástæða til.

5. gr.

Nú óskar innlánsstofnun að opna útibú eða umboðsskrifstofu, sbr. 3. og 21. gr. 1. nr. 86/1985 og 24. gr. 1. nr. 87/1985, og skal hún þá sækja um leyfi til þess til Bankaeftirlitsins. Leggur það leyfisumsókn ásamt álitu sínu fyrir viðskiptaráðherra og tekur þá ráðherra ákvörðun um hvort leyfi skuli veitt.

6. gr.

Bankaeftirlitið heyrir undir forsætisráðuneytið. Forsætisráðherra skipar forstöðumann stofnunarinnar og tvo aðstoðarforstöðumenn til fjögurra ára í senn. Skulu þeir hafa sérþekkingu á sviði efnahagsmála og viðskiptalífs. Stjórn stofnunarinnar er í höndum þessara þriggja manna og skulu þeir gera ríkisstjórninni grein fyrir starfsemi Bankaeftirlitsins með reglubundnum hætti.

Forstöðumenn ráða annað starfsfólk Bankaeftirlits ríkisins.

Laun forstöðumanna skulu vera hin sömu og bankastjóra Seðlabanka Íslands, svo og önnur ráðningarkjör.

7. gr.

Kostnaður við starfsemi Bankaeftirlits ríkisins greiðist af þeim stofnunum sem eftirlit er haft með samkvæmt lögum þessum. Greiðslur innlánsstofnana skulu miðast við tiltekið hlutfall af heildarinnstæðum í hverri innlánsstofnun í upphafi hvers reikningsárs.

Nánari reglur um greiðslur samkvæmt þessari grein, svo og greiðslur verðbréfasala og greiðslumiðlara, skulu settar í reglugerð sem ráðherra gefur út.

8. gr.

Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um starfsemi Bankaeftirlitsins, þar á meðal skal ákveða viðurlög ef ekki er farið að fyrirmælum þess.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi þau ákvæði laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, sem um bankaeftirlitið fjalla.

Greinargerð.

Frumvarp til laga um sjálfstætt bankaeftirlit var flutt á 108. löggjafarþingi en varð ekki útrætt. Frumvarp það, sem hér liggur fyrir, byggir á sömu grundvallarhugmynd en er nú flutt í breyttri mynd, einkum vegna nýrra laga um Seðlabanka Íslands.

Bankaeftirlit hefur verið starfrækt hér á landi frá stofnun Seðlabanka Íslands sem deild innan banks og undir yfirstjórn hans. Ný lög um Seðlabanka Íslands, nr. 36/1986, breyttu þar engu um. Flutningsmenn þessa frumvarps telja hins vegar höfuðnaðsyn að á Íslandi verði — eins og í velflestum vestrænum ríkjum — starfrækt fullkomlega sjálfstætt og óhlutdrægt bankaeftirlit, óháð m.a. Seðlabanka sem eðli máls samkvæmt ætti að falla undir eftirlit slíkrar stofnunar og er hluti af hagstjórnartækjum ríkisins. Aðskilnaður þessara stofnana er því tvímælaust til styrktar eðlilegri verkaskiptingu stofnana ríkisins og eðlilegri starfsemi innlands peningamarkaðar.

Meginhlutverk Seðlabanka Íslands er að hafa stjórn á peningamagni í umferð og að „framboð lánsfjár sé hæfilegt miðað við það að verðlag haldist stöðugt og framleiðslugeta atvinnuveganna sé hagnýtt á sem fyllstan og hagkvæmasta hátt“ eins og segir í 3. gr. laga nr. 36/1986. Seðlabanki á jafnframt „að varðveita og efla gjaldeyrisvarasjóð er nægi til þess að tryggja frjáls viðskipti við útlönd og fjárhagslegt öryggi þjóðarinnar út á við“. Hann á að fara með gengismál, annast gjaldeyriskaup og gjaldeyrissölu og vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um gjaldeyris- og peningamál. Loks er hann banki innlánsstofnana, en jafnframt skal hann einnig samkvæmt núgildandi lögum hafa eftirlit með viðskiptum þeirra.

Seðlabanka Íslands eru ætluð mörg hlutverk og ekki alltaf samræmanleg. Það hefur a.m.k. enn ekki tekist að finna formúlu fyrir þeirri peninga- og lánsfjárstjórn seðlabanka sem í senn tryggir stöðugt verðlag og hagkvæmustu nýtingu framleiðslugetunnar hverju sinni. Í þessu samhengi skiptir þó meira máli að það kann að reynast ósamrýmanlegt hlutverk að fara bæði með stjórn peninga- og lánsfjármála samkvæmt stefnu stjórnvalda hverju sinni og vera banki innlánsstofnana en hins vegar að hafa jafnframt þess konar eftirlit með starfsemi bankanna að fjárhagsöryggi sparifjáreigenda sitji í fyrirrúmi. Enn fremur hlýtur að vera ósættanlegt ósamræmi í því að seðlabanki hafi yfirstjórn bankaeftirlits, eftirlits sem hann hlýtur eins og áður segir að falla að hluta undir sjálfur.

Það er engin tilviljun að öll mikilvægustu iðnríki hafa þróað sjálfstætt bankaeftirlit með víðtæku hlutverki sem lúta að því að tryggja heilbrigðan peningamarkað. Í þessum löndum er gerður skýr greinarmunur á hlutverki bankaeftirlits annars vegar og stjórn peninga- og lánsfjármála hagstjórnandans hins vegar. Í fyrstu tóku lög um bankaeftirlit víðast hvar aðeins til innlánsstofnana, en með sívaxandi framboði á nýjum tegundum viðskipta á þessari öld hefur hlutverk bankaeftirlits verið endurskilgreint til að tryggja eðlileg samkeppnisskilyrði og sérstaklega vörslu sparifjár í nútímahagkerfi. Og eftir því sem stórfyrirtækjum hefur vaxið fiskur um hrygg og samkeppni minnkað, ekki síst í peningaviðskiptum, hefur bankaeftirlit fengið æ stærri hlutverk í sambandi við eftirlit með viðskiptaháttum,

gjaldskrá og verðskrá banka og annarra aðila peningamarkaðarins. Þróunin hefur einnig gengið í þá áttina að sömu fyrirtæki starfa í mörgum löndum og sífellt meira fjárstreymi er yfir landamæri vegna vaxandi milliríkjavæslunar og hvort tveggja hefur kallað á sérstakt eftirlitshlutverk bankaeftirlits. Bankaeftirliti hefur sérstaklega í hinum smærri iðnríkjum verið falið strangt eftirlit með öflun og notkun erlends lánsfjár og með starfsemi erlendra peningasýslustofnana á innlendum vettvangi.

Meðal frændþjóða okkar á Norðurlöndum ríkir hefð fyrir styrku eftirliti með peningamarkaðnum. Verkefni danska og sænska bankaeftirlitsins, þar sem peningamarkaður er þróaðastur á Norðurlöndum, er þannig ekki aðeins að fylgjast náið með starfsemi banka og sparisjóða með hag sparifjäreigenda í huga heldur einnig með hringamyndunum og samkeppnisaðstæðum í viðskiptalífinu. Mikil áhersla er einnig lögð á sjálfstæði bankaeftirlits á Norðurlöndum, óháð stjórnvöldum og seðlabanka. Í lögum viðkomandi landa er ítarleg upptalning á hlutverki bankaeftirlits og reynt að tryggja að til yfirstjórnar þessara stofnana veljist menn sem njóta almenns trausts vegna þekkingar sinnar á peningamarkaðnum og ekki eiga hagsmuni í þeim stofnunum sem þeim er ætlað að stjórna eftirliti á.

En á rótgrónum peningamörkuðum Englands, Frakklands og Þýskalands er hlutverkið margslungnara, einkum vegna alþjóðlegu viðskiptanna. Í Bretlandi verða peningastofnanir af þessum sökum að sækja um starfsleyfi hjá Englandsbanka. Efnahagsbandalagslöndin starfrækja sterkt bankaeftirlit, óháð seðlabanka og hagstjórnarvaldi, bæði til að halda uppi nauðsynlegu eftirliti og til að skapa stjórnvöldum aðgang að upplýsingum og möguleika á ráðgjöf.

Atburðir síðasta árs á íslenskum peningamarkaði, einkum „Útvegsbankamálið“, vekja þá spurningu hvort eftirlit með starfsemi innlendra peningastofnana sé nægilegt til að tryggja hagsmuni sparifjäreigenda. Ónákvæmt mat yfirstjórnenda eins ríkisbankanna á eiginfjárstöðu lántakenda hefur sett bankann í gjaldþrotastöðu. Athugasemdum bankaeftirlitsdeildar Seðlabankans um þróun mála undangengin ár í þessum banka var oft stungið undir stól. Það er kostnaðarsamt fyrir þjóðarþúfið ef mikilvægu sparifé er kastað á glæ í óarðbæra fjárfestingu á sama tíma og við stöndum frammi fyrir mörgum góðum fjárfestingarkostum og verulegum erlendum skuldum.

En það er einnig mikilvægt að íslenskt bankaeftirlit sinni eftirliti með sífellt fleiri aðilum hins innlenda verðbréfa- og peningamarkaðar, sérstaklega með ávöxtunarkjörum, gjaldskrá og samkeppnisaðstæðum. Enn fremur teljum við mjög mikilvægt að bankaeftirlitið geti fylgst með erlendu lánsfé og fjölþjóðlegum viðskiptum sem snerta hagsmuni landsins.

Það er ljóst að þeir níu starfsmenn Seðlabanka Íslands, sem nú starfa innan bankaeftirlitsins, eiga lítinn möguleika á að sinna þeim skyldum sem núgildandi lög kveða á um. En það er gersamlega óhugsandi að þessi stofnun geti nú sinnt þeim kröfum sem þróuð iðnríki gera til sambærilegra stofnana. Frumvarp þetta gerir ráð fyrir að ný stofnun, Bankaeftirlit ríkisins, verði sett á laggirnar og verði búin þeirri aðstöðu sem hún þarfnast til að sinna eftirliti með nútímapeningamarkaði á Íslandi. Linnulausar ófarir okkar í peningamálum, óarðbær dreifing fjármagns til gagnslausrar atvinnustarfsemi, stórfellt brask með skuldir húsbýggjenda og óreiða í vaxtamálum kalla á sjálfstætt bankaeftirlit með vel skilgreint hlutverk og tryggðan fjárhagslegan grundvöll.

Í því skyni er þetta frumvarp flutt.