

**Ed.**

## **22. Frumvarp til laga**

um eftirlit með bönkum og sparisjóðum.

Flm.: Bernharð Stefánsson, Árni Jónsson.

### **1. gr.**

Bankar og sparisjóðir eru háðir eftirliti bankaeftirlitsmanns ríkisins, svo sem ákveðið er í lögum þessum og kann að verða ákveðið í öðrum lögum.

Bankaeftirlitsmaður er skipaður af konungi og hefir að árslaunum 10 þús. kr., þar til öðruvísi kann að verða ákveðið í launalögum. Skrifstofukostnað hans ákveður fjármálaráðuneytið. Fjármálaráðuneytið setur bankaeftirlitsmanni erindisbréf.

### **2. gr.**

Bankaeftirlitsmaður skal, áður en hann tekur við því starfi, hafa að minnsta kosti í þrjú ár gegnt föstu trúnaðarstarfi í þágu ríkisins, bankanna eða stærri verzlunar- eða atvinnufyrirtækis. Hann má ekki hafa annað launað starf á hendi og ekki vera í stjórn neins atvinnu- eða fjármálafrirtækis eða á annan hátt í þjónustu þess.

### **3. gr.**

Bankaeftirlitsmaður má ekki taka lán í neinni þeirri lánsstofnun, sem hann hefir eftirlit með. Þó má hann taka lán gegn veði í fasteign, ef lánsupphæðin nemur ekki meiru en  $\frac{3}{5}$  matsverðs fasteignarinnar, og gegn veði í tryggum verðbréfum eða öðru handveði. Ekki má hann heldur ganga í ábyrgð eða taka á sig aðrar fjárhagslegar skuldbindingar gagnvart þeim stofnunum, sem hann hefir eftirlit með. Öll ákvæði þessarar greinar gilda einnig um aðstoðarmenn bankaeftirlitsmanns, ef einhverjir eru. Þó getur fjármálaráðuneytið, eftir tillögu bankaeftirlitsmanns, veitt þeim leyfi til lántöku í þessum stofnunum, ef það telst ekki koma í bága við starf þeirra.

### **4. gr.**

Bankaeftirlitsmaður er opinber sýslunarmaður og hefir skyldur og nýtur réttinda samkvæmt því.

### **5. gr.**

Bankaeftirlitsmaður er ráðunautur ríkisstjórnarinnar um öll bankamál og mál-efni þeirra lánsstofnana, er undir hann heyra. Hann skal árlega gefa fjármálaráðuneytinu skýrslu um starf sitt og sömuleiðis skýrslur um einstök atriði viðvikjandi því, hvenær sem ráðuneytið óskar þess.

### **6. gr.**

Bankaeftirlitsmaður skal gæta þess, að bankar og sparisjóðir fylgi þeim lögum, samþykktum og reglugerðum, sem um þá gilda.

Skal hann láta þeim í té, hvenær sem óskað er, upplýsingar um þetta og hvernig beri að skilja einstök ákvæði.

### **7. gr.**

Bankaeftirlitsmanni ber skylda til að fylgjast með um hag og rekstur banka og sparisjóða, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum þessum eða öðrum lögum. Hann hefir aðgang að öllum bókuum og skjölum banka og sparisjóða og getur krafizt af þeim hverra þeirra upplýsinga, sem hann telur þörf á og starf hans varða.

Sama gildir um aðstoðarmenn bankaeftirlitsmanns, ef þeir starfa í umboði hans. Bankaeftirlitsmaður og aðstoðarmenn hans hafa þagnarskyldu gagnvart óviðkomandi mönnum um allt það, er þeir verða vísari í starfi sínu.

#### 8. gr.

Bankaeftirlitsmaður hefir heimild til:

1. Að fyrirskipa bönkum og sparisjóðum að haga bókfærslu sinni, mánaðaruppgjöri og ársreikningum á þann hátt, er hann mælir fyrir um.
2. Að ákveða, að ársreikningar banka og þeirra sparisjóða, er hann telur þörf á, skuli birtir opinberlega með athugasemdum endurskoðenda.
3. Að mæta sjálfur, eða láta umboðsmann sinn mæta, á fundum bankaráðs, banka-stjórnar eða sparisjóðsstjórnar, er hann telur þess þörf. Hefir hann þar, eða umboðsmaður hans, málfrelsi og tillögurétt, en ekki atkvæðisrétt. Krafizt getur hann, að slíkir fundir séu haldnir, og boðað til þeirra sjálfur, ef sá, sem kalla á fundinn saman, gerir það ekki eða lætur það dragast úr hófi fram.

#### 9. gr.

Bankar og sparisjóðir skulu senda bankaeftirlitsmanni:

1. Samþykktir sínar og reglugerðir og tilkynna honum allar breytingar, sem á þeim kunna að verða gerðar.
2. Tilkynningu um, hverjir séu stjórnendur, framkvæmdarstjórar og endurskoðendur þegar eftir að kosning eða tilnefning hefir farið fram.
3. Ársreikning þegar eftir undirskrift og aðrar skýrslur um rekstur og hag stofnunarinnar, eins oft og í því formi, sem bankaeftirlitsmaður ákveður.
4. Sundurliðaða skýrslu um eftirgjafir skulda, ef einhverjar eru, hvað hverjum einstökum hafi verið gefið eftir og tilgreina ástæður fyrir því.
5. Skrá um stærri skuldunauta, eftir því sem ákveðið er í erindisbréfi.

#### 10. gr.

Bankaeftirlitsmaður skal lita eftir því, að bankar og sparisjóðir hagi útlánunum sínum á sem tryggastan hátt.

Skal hann sérstaklega gæta þess, að þeir bindi ekki fé sitt um of hjá einstökum viðskiptamönnum, eða fleiri viðskiptamönnum, sem eru fjárhagslega tengdir. Í erindisbréfi skal skilgreint, hvað teljist fjárhagslega tengdir viðskiptamenn. Banki eða sparisjóður má aldrei lána einum viðskiptamanni, eða fleiri viðskiptamönnum, sem eru fjárhagslega tengdir, meira en sem svarar 35% af eigin fé og ábyrgðarfé sinu. Þó getur bankaeftirlitsmaður leyft, ef banka- eða sparisjóðsstjórn óskar þess einróma, að þessi upphæð megi vera allt að 50% af eigin fé og ábyrgðarfé stofnunarinnar.

Með ofanefndri lánsupphæð má þó ekki telja:

1. Lán veitt gegn veði í fasteign, ef það er ekki hærra en  $\frac{3}{5}$  fasteignamatsverðs.
2. Lán veitt gegn veði í skipum, allt að 50% af matsverði þeirra.
3. Lán, sem eru tryggð með innieign í lánsstofnuninni sjálfri, tryggum verðbréfum eða öðru handveði.

Undanþegin ákvæðum þessarar greinar eru lán ríkisins og lán, sem tryggð eru með ábyrgð þess.

#### 11. gr.

Komi það í ljós, eða hafi bankaeftirlitsmaður ástæður til að ætla, að banki, sem rekinn er á ábyrgð ríkisins að nokkru eða öllu leyti, hafi tapað (þar með talið fyrirsjáanlegt tap á útistandandi lánunum) varasjóði sínum og öðrum hliðstæðum sjóðum, og þar að auki 25% af stofnfé sinu eða ábyrgðarfé, skal hann tafarlaust skýra fjármálaráðherra frá því og senda honum tillögur um, hvaða ráðstafanir skuli gera. Ef um er að ræða banka, sem ekki er rekinn á ábyrgð ríkisins, eða sparisjóði, skal bankaeftirlitsmaður tafarlaust kalla stjórn hlutaðeigandi stofnunar saman á fund og leggja þar fram tillögur um, hvernig þetta skuli leiðrétt. Verði eigi bætt úr þessu innan hæfilegs tíma, á þann hátt, að rekstur stofnunarinnar verði gerður tryggur, að dómi bankaeftirlitsmanns, er honum heimilt að loka stofnuninni

eða gera aðrar þær ráðstafanir, er hann telur nauðsynlegar. Úrskurði bankaeftirlitsmanns um þetta getur stofnunin skotið til fjármálaráðuneytisins.

12. gr.

Ef banki eða sparisjóður verður í bili að taka af því fé, sem hann samkvæmt lögum eða samþykktum má minnst hafa handbært, skal hann tafarlaust skýra bankaeftirlitsmanni frá því, og tiltekur hann þá hæfilegan frest til að koma þessu í lag.

13. gr.

Ágreiningi, sem rísa kann milli banka- eða sparisjóðsstjórnar annarsvegar og bankaeftirlitsmanns hinsvegar, getur hvor aðili sem er skotið til fjármálaráðuneytisins. Heimilt er ráðuneytinu, ef annarhvor aðili krefst þess, að skipa þriggja manna gerðardóm óvilhallra manna til að gera út um ágreininginn. Kostnaðinn, sem af þeim dómi leiðir, greiði hlutaðeigandi banki eða sparisjóður, ef dómurinn gengur móti stjórn hans, annars greiðist kostnaðurinn úr ríkissjóði.

14. gr.

Láti banka- eða sparisjóðsstjórn bankaeftirlitsmanni ekki í té þau gögn, sem henni ber skylda til samkvæmt lögum þessum eða öðrum lögum, eða gefi visvitandi rangar eða villandi upplýsingar, varðar það sektum, allt að 10 þús. kr., nema þyngri refsing liggja við að lögum.

Fjármálaráðuneytinu er heimilt með reglugerð að ákveða dagsektir við því að halda upplýsingum, sem bankaeftirlitsmaður hefir krafizt samkvæmt lögum þessum, og við því að tregðast við að gera ráðstafanir, sem bankaeftirlitsmaður hefir krafizt að gerðar væru samkvæmt heimildum þessara laga. Allar sektir samkvæmt þessari grein renna í ríkissjóð.

15. gr.

Kostnaður við eftirlitið greiðist af bönkum og sparisjóðum í hlutfalli við viðskiptaveltu þeirra. Samkvæmt því semur bankaeftirlitsmaður árlega skýrslu um, hversu mikið hver stofnun eigi að greiða. Fjármálaráðuneytið setur reglur um innheimtu gjaldsins, og má þar ákveða, að heimilt sé að taka gjaldið lögtaki, og að tvöfalda megi upphæðina, ef vanskil verða.

16. gr.

Lög þessi gilda fyrir þá banka og sparisjóði, sem nú eru starfandi og síðar kunna að verða stofnaðir, þó um þá gildi sérstök lög, og falla þá úr gildi þau ákvæði sérлага, sem kunna að fara í bága við þessi lög.

17. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. jan. 1940.

**Ákvæði til bráðabirgða.**

Þeir bankar og sparisjóðir, sem starfandi eru þegar lög þessi ganga í gildi og ekki fullnægja einstökum ákvæðum þeirra, skulu fá frest, sem bankaeftirlitsmaður ákveður í samráði við banka- eða sparisjóðsstjórn, til að koma skipulagi sínu og starfsemi í það horf, að þeim ákvæðum laganna sé einnig fullnægt. Að ákveðnum fresti liðnum gilda öll ákvæði þessara laga einnig um þær stofnanir, sem veittur hefir verið frestur.

**G r e i n a r g e r ð .**

Frumvarp þetta er samið af millipinganefnd í bankamálum, en flutningsmenn áskilja sér óbundnar hendur um einstök atriði frumvarpsins.

Frumvarpinu fylgdi eftirfarandi greinargerð:

## I.

Í nútíma þjóðfélagi hafa peningastofnanirnar hin viðtækustu áhrif á hag alls almennings og þjóðfélagsins í heild sinni.

Bankar og sparisjóðir taka við fé manna til ávöxtunar, og getur því fjöldi manna tapað eignum sínum, ef banki eða sparisjóður fer á höfuðið. Bankarnir styðja atvinnuvegina með lánveitingum og flytja fé á margvislegan hátt á milli manna.

Bankahrun hefir því jafnan hinar viðtækustu og alvarlegustu afleiðingar fyrir atvinnuvegi þjóðanna og afkomu þeirra.

Af þessum ástæðum þykir sjálfsagt meðal flestra þjóða, að ríkisvaldið hafi margskonar afskipti af bankarekstrinum og eftirlit með honum. Hér á landi hafa menn einnig fyrir löngu skilið nauðsyn þess, að þjóðfélagið gerði ýmsar varúðar-ráðstafanir í þessu efni, og nokkur ár var hér sérstakt eftirlit með bönkum og sparisjóðum, þó það sé nú afnumið aftur að því er bankana snertir.

Með lögum nr. 48 frá 20. júní 1923 var svo ákveðið, að skipa skyldi eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum. Í lögum þessum, sem aðeins voru 2 greinar, voru laun og kjör bankaeftirlitsmannsins tiltekin, en um starf hans var ekkert ákveðið annað en það, að stjórnarráðið ákveði með reglugerð starfssvið eftirlitsmannsins og annað, er þurfa þykir. Þá var og kveðið svo á, að eftirlitsmaður mætti ekki hafa önnur embættisstörf á hendi né reka aðra atvinnu og að hann mætti ekki vera í stjórn atvinnu- eða verzlunarfyriretækja.

Snemma á árinu 1924 var svo skipaður bankaeftirlitsmaður samkv. lögnum, en reglugerð sú, er 2. gr. þeirra gerði ráð fyrir að sett yrði, var aldrei sett. Það var því aldrei ákveðið neitt nánar um það, í hverju starf eftirlitsmannsins ætti að vera fólgið. Meira að segja verður að líta svo á, að réttur hans, t. d. til að krefja banka um upplýsingar og til að hafa aðgang að bóku og skjölum bankanna, hafi verið nokkuð óviss og vafasamur. Þegar svo var í pottinn búið, er engin furða, þótt lítið gagn þætti verða að starfi eftirlitsmannsins, enda komu fljótt fram tillögur um að leggja embætti þetta niður, sem og að lokum var gert. Þarf ekki að rekja þá sögu hér, því svo skammt er liðið frá, að hún mun flestum í fersku minni. En þess má þó geta, að í ádeilum út af þessu starfi gætti þess jafnan mest, að bankaeftirlitsmaðurinn þótti ekki rækja starf sitt og þess vegna kæmi það ekki að notum. Hitt var lítt haft á orði, að starfið væri ekki nauðsynlegt í sjálfu sér, og þótt slíkar raddir kæmu fram, voru af öðrum færð rök að því, að þjóðfélagið þyrfti að láta hafa eftirlit með bönkum og sparisjóðum.

Það skal hér fyllilega játað, að lítið gagn muni hafa orðið að starfi bankaeftirlitsmannsins, enda mun hann ekki hafa lagt mikla vinnu í það. Hér skal þó enginn áfelligdómur kveðinn upp yfir þeim manni, sem starfinu gegndi. Sú ástæða, að lög-in kváðu eiginlega ekkert á um það, hvernig starfi hans skyldi háttað, og að reglugerð var aldrei sett um það né honum sett erindisbréf, er nægileg til að afsaka hann, að minnsta kosti að miklu leyti. Hitt er aftur á móti augljóst af þeim atburðum, sem urðu á meðan embætti þetta hélzt, að full þörf hefði þá verið á því, að bankaeftirlitsmaðurinn hefði fylgt meira með starfsemi bankanna heldur en hann virðist hafa gert, og að hann hefði haft aðstöðu og vald til öryggisráðstafana. Verður nánar vikið að þessu atriði síðar. En fyrst mun gerð nokkur athugun á því, hvernig þessum málum er fyrir komið annarsstaðar.

## II.

Hjá þeim þjóðum, sem oss eru skyldastar, Norðurlandþjóðunum, hefir ríkið alstaðar eftirlit með rekstri banka og sparisjóða. Í bankalögnum dönsku frá 15. apríl 1930 er svo ákveðið í 3. gr. þeirra, að ríkið hafi eftirlit með bönkum, og skipar konungur bankaeftirlitsmann (Bankinspektör). Í Danmörku er sérstakt eftirlit með sparisjóðum, óháð bankaeftirlitinu. Í almennri bankalöggjöf Svía frá 22. júní 1911, og með viðbótum og breytingum, sem síðan hafa verið gerðar, er svo ákveðið, að allir bankar og opinberir sjóðir skuli lúta eftirliti sérstakrar bankaeftirlitsstofnun-

ar (Bankinspektion), sem sé fyrir allt ríkið og standi undir stjórn þess. Nánari ákvæði um skipulag stofnunarinnar eru í konunglegri tilskipun (og í lögum frá 2. júní 1933). Í Noregi er svipuð eftirlitsstofnun, sem hefir eftirlit bæði með bönkum og sparisjóðum.

Hlutverk bankaeftirlitsins er líkt meðal allra Norðurlandþjóðanna.

Bankaeftirlitsmaður (bankaeftirlitið) á fyrst og fremst að hafa eftirlit með því, að hin almennu bankalög séu haldin, og einnig lög eða samþykktir hinna einstöku banka.

Bankaeftirlitið á að rannsaka hag og rekstur bankanna eins oft og þörf er á eða það telur ástæðu til, og er orðalag um þetta nokkuð mismunandi í lögum hverrar þjóðar, en alstaðar hvílir sú skylda á bankaeftirlitinu að fylgjast sem bezt með bankarekstrinum. Til þess að bankaeftirlitið (bankaeftirlitsmaður) geti á hverjum tíma verið kunnugt hag bankanna, eru þeir skyldaðir til að senda eftirlitinu allar upplýsingar um starfsemi sína, sem það óskar eftir. Mánaðaruppgjör sín skulu bankarnir senda eftirlitinu jafnharðan, svo og auðvitað ársreikninga sína, einnig ýmsar aðrar skýrslur (hagskýrslur), og í Svíþjóð skýrslur um lánveitingar, vexti m. m.

Í Danmörku gilda eftirfarandi ákvæði um bankaeftirlitsmanninn sérstaklega:

Hann og undirmenn hans hafa þagnarskyldu um viðskipti manna í bönkum.

Hann má ekki reka neitt fjármálafyrirtæki né vera þátttakandi í því (hluthafi), ekki heldur vera í stjórn slíks fyrirtækis né á annan hátt í þjónustu þess. Sama gildir um undirmenn hans.

Bankaeftirlitsmaður má ekki taka lán í peningastofnun né ganga þar í ábyrgð, nema með leyfi verzlunarmálaráðherra, en hann getur veitt undirmönnum sínum leyfi til lántöku og ábyrgða.

Bankaeftirlitinu er alstaðar veitt alhikið vald, bæði til að gera sjálft ýmsar ráðstafanir, er það telur nauðsynlegar, og einnig verða bankarnir að fá leyfi þess til ýmsra aðgerða.

Í Svíþjóð á bankaeftirlitið að láta gera upp reikninga þess banka (upprætta bankslut), sem það telur ástæðu til að ætla, að tapað hafi 10% af stofnfé sínu, og skulu endurskoðendur þá gera nákvæmar athuganir á fjárhag hans. Bankaeftirlitið getur og kallað stjórnir banka saman á fund, þegar það telur ástæðu til, og sömuleiðis kallað saman aukafund hluthafa eða annara eigenda, hafi það óskað eftir, að bankastjórnin gerði það, en hún látið það ógert. Á þeim fundum má eftirlitið hafa umboðsmann.

Í dönsku bankalögunum er svo ákveðið, að ef banki verður að taka í bili af fé því, er hann má minnst hafa í sjóði, þer að tilkynna bankaeftirlitsmanni það innan 8 daga, og tiltekur hann þá frest til að koma sjóðnum í samt lag. Svipuð ákvæði gilda annarsstaðar.

Í bankalögum allra Norðurlandþjóðanna eru ákvæði, sem eiga að tryggja það, að bankar láni ekki einum viðskiptamanni eða einu fyrirtæki, né fleiri viðskiptamönnum og fyrirtækjum, sem eru fjárhagslega hvert öðru bundin, óhæfilega mikið fé, og þer bankaeftirlitinu að hafa sérstakt eftirlit með þessu.

Í sænsku lögunum eru ekki beinlínis sett nein föst takmörk um það, hvað banki megi lána mikið fé í einn stað, en tekið er fram, að hann megi ekki veita svo hátt lán, að það geti orðið hættulegt fyrir öryggi bankans.

Eftir dönsku bankalögunum má banki ekki lána einum viðskiptamanni meira en nemur 35% af eigin fé bankans. Með samhljóða atkvæðum bankastjóra (framkvæmdarstjórnar) og minnst  $\frac{2}{3}$  atkvæða bankaráðs má þó hækka þetta í 50%, en þá skal þegar tilkynna bankaeftirlitsmanni það. Undanþágu frá þessum ákvæðum getur þó bankaeftirlitsmaður veitt undir sérstökum kringumstæðum, sem nánar er tiltekið í 12. gr. áðurnefndra laga, t. d. þegar um er að ræða samvinnufélög með sameiginlegri ábyrgð o. fl.

Eftir norsku lögunum má banki ekki veita í einn stað hærra lán en svari til 25% af eigin fé bankans, nema um sé að ræða norska ríkið eða lán, sem það ábyrgist. Af

knýjandi ástæðum má þó bankastjórn einróma samþykkja að fara fram úr þessari upphæð, en þá skal það tilkynnt bankaeftirlitinu og lagfært hið bráðasta. Ef þetta er ekki lagfært innan árs, skal það aftur tilkynnt bankaeftirlitinu, sem þá setur endanlegan frest til að koma þessu í lag.

Ábyrgðarskuldbindingar til banka teljast í þessu efni til veittra lána. Hinsvegar skal ekki telja með lán veitt gegn veði í fasteign, ef það fer ekki fram úr ákveðnum hluta fasteignamats, og fleiri lán, sérstaklega tryggð, og gilda um það nokkuð mismunandi ákvæði hjá hverri þjóð, sem ekki er ástæða til að rekja hér nánar.

Allar breytingar á stjórn banka (bankaráði og bankastjórum) skal tilkynna bankaeftirlitinu (í Danmörku innan mánaðar). Ýmislegt fleira viðvikjandi starfi og rekstri banka skal og jafnan tilkynna bankaeftirlitinu, og leyfi þess þarf til sumra ráðstafana, er banki telur sig þurfa að gera; þannig er t. d. ákveðið í dönsku bankalögunum, að ef bankastjórn eða endurskoðendur álíta, að banki hafi tapað meira en 35% af hlutfé sínu, skuli tafarlaust tilkynna bankaeftirlitsmanni það. Sé tapið yfir 50%, skal þegar í stað kalla saman aðalfund. Með samþykki eftirlitsmanns má þó fresta því. Þar er einnig svo ákveðið, að verðbréf í eigu banka meggi ekki, ef þau eru ekki opinberlega gengisskráð, skrá herra verði en bankinn hefir eignast þau fyrir, nema með leyfi bankaeftirlitsmanns.

Í sænsku lögunum er kveðið svo á, að hafi bankastjórn eða hluthafafundur gert ákvörðun, sem bankaeftirlitið telur fara í bága við almenn lög eða samþykktir bankans, getur það bannað framkvæmd þeirra ákvarðana. Sé um alvarlegt brot að ræða, varðar það og missi réttinda til bankarekstrar. Kært getur banki til konungs (ríkisstjórnarinnar) út af slíkum ákvörðunum eftirlitsins, en þó eru þær engu síður í gildi þar til öðruvísi verður ákveðið.

Verði banki gjaldþrota, skal eftirlitið hafa umboðsmann til að fylgjast með skiptunum.

Í Svíþjóð tilnefnir bankaeftirlitið einn endurskoðanda, af minnst þremur, við hvern banka.

Um kostnað af bankaeftirlitinu gildir yfirleitt sú regla, að bankarnir bera það sjálfir. Í Danmörku er kostnaðurinn færður á fjárlögum, en bankarnir endurgreiða hann í hlutfalli við innstæðufé þeirra, enginn banki þó minna en 10 kr. Eftirlitsmaður jafnar gjaldinu niður eftir síðustu ársreikningum.

Í Svíþjóð jafnast kostnaðurinn við eftirlitið niður á bankana í hlutfalli við eigin eignir þeirra. Skal upphæð þessi ákveðin í reglugerð. Sérkostnað, sem leiðir af endurskoðun og öðrum rannsóknum á hag bankans, greiðir hver banki.

Það, sem hér hefir verið sagt um bankaeftirlit á Norðurlöndum, gildir einnig í öllum verulegum atriðum um eftirlit með sparisjóðum, og þykir því ekki ástæða til að skýra sérstaklega frá því.

Þjóðbankarnir og nokkrir aðrir bankar eru undanþegnir ákvæðum hinna almennu bankalaga, og þá einnig ákvæðum þeirra viðvikjandi eftirlitinu. En auðvitað getur ríkisstjórnin hvenær sem er falið eftirlitinu athugun þessara banka, ef sérstök ástæða er til þess.

### III.

Eins og getið hefir verið hér að framan, sá Alþingi 1923 ástæðu til að taka upp opinbert eftirlit með hönkum og sparisjóðum. Það eftirlit þótti að visu ekki ná tilgangi sínum og var því afnumið eftir nokkur ár að því er bankana snertir, en sparisjóðaeftirlitið þótti þó ekki fært að afnema, og helzt það enn. Það má því ætla, að ýmsir kunni að líta svo á, að innlend reynsla mæli á móti því að taka hér aftur upp sérstakt eftirlit með hönkum. Millipinganefndin lítur hinsvegar svo á, að þessi innlenda reynsla sanni alls ekkert í þessu efni, og sízt af öllu það, að hér sé ekki þörf á bankaeftirliti. Öllu fremur mundi mega líta svo á, að eftirlitið hafi verið of litið og veikt og því ekki náð þeim tilgangi, er því var ætlað.

Lögin frá 1923 tóku mjög litið fram um skyldur og réttindi bankaeftirlitsmannsins og landsstjórnin setti honum aldrei neitt erindisbréf. Má því búast við,

að hann hafi oft verið í vafa um, hvað honum bæri skylda til að gera, og jafnvel hvað hann hefði rétt til að gera, og því orðið minna úr framkvæmdum en orðið hefði, ef ljós og ákveðin fyrirmæli hefðu verið til að fara eftir. Auk þessa var bankaeftirlitsmanninum aldrei veitt aðstaða til að geta fylgzt nægilega með hag og rekstri banka og sparisjóða, þar sem hann hafði enga skrifstofu og enga aðstoð. Þó segja meg, að bankaeftirlitið hafi komið að litlum notum, er alls ekki þar með sagt, að þess hafi ekki verið full þörf. Þvert á móti virðist ýmislegt, sem fyrir kom á þessum árum, t. d. gjaldþrot Íslandsbanka, benda til þess, að full þörf hefði verið á öruggu og sterku bankaeftirliti.

Þá er reynsla annara þjóða. Hér að framan hefir verið gefið yfirlit um banka-  
eftirlit á Norðurlöndum, og sést af því, að allar frændþjóðir okkar þar hafa talið nauðsynlegt, að ríkisvaldið hefði eftirlit með öllum lánsstofnunum, bæði bönkum og sparisjóðum.

Nú er fyrirkomulag bankamála hér á landi að visu töluvert ólíkt því, sem annarsstaðar gerist, og gæti því verið hugsanlegt, að sérstakt bankaeftirlit væri óþarft hér, þótt það sé nauðsynlegt annarsstaðar. Skál nú nánar að þessu atriði vikið.

Annarsstaðar eru flestir bankar reknir sem einkafyrirtæki, og ríkið ber enga ábyrgð á þeim. Almennigur leggur fé sitt í bankana og hefir enga aðra tryggingu fyrir því að fá það aftur heldur en eigið fé bankans og þá tiltrú, er hann nýtur. Er hlutverk bankaeftirlits annara þjóða því fyrst og fremst það, að gæta hagsmuna almennings í þessu efni, hliðstætt því, að hér á landi hefir þótt nauðsynlegt að halda sparisjóðaeftirlitinu, einmitt til að gæta hagsmuna almennings, sem trúir sjóðunum fyrir fé sínu.

Hér á landi eru tveir af þremur bönkum landsins algerlega reknir af ríkinu og það ábyrgist innstæðufé þeirra allra. Íslenska ríkið hefir því ekki ástæðu til að halda uppi bankaeftirliti vegna innstæðueigenda sérstaklega, eins og aðrar þjóðir gera, en því miklu þrýnni þörf er því að hafa eftirlit með hönkunum sjálfs sín vegna og þjóðarheildarinnar, því íslenska þjóðin sem heild á líklega enn meira á hættu heldur en nokkur önnur þjóð um það, hvernig til tekst í bankamálum hennar.

Tap banka hér á landi er tap allrar þjóðarinnar í enn ríkari mæli heldur en bankatöp eru meðal annara þjóða. Vegna þess líka hvað okkar þjóð er fámenn og bankar hér fáir, mundi það hafa enn voðalegri afleiðingar fyrir fjárhag og afkomu þjóðarinnar, ef einhver af bönkum okkar færi á höfuðið, heldur en það hefði fyrir aðra stærri þjóð, að einhver af hennar hönkum yrði gjaldþrota.

Með tilliti til þess, hvað íslenska ríkið og þjóðin í heild sinni á geysilega mikið í hættu um bankarekstur sinn, virðist sízt minni þörf á bankaeftirliti hér á landi heldur en annarsstaðar.

Nú má að visu segja, að íslenska ríkið hafi nokkurt eftirlit með bönkunum, þar sem það ýmist skipar alveg yfirstjórnir þeirra og endurskoðendur, eða hefir a. m. k. mikil áhrif á skipun þeirra (Útvegsbankinn), auk þess valds, sem hlutaðeigandi ráðherra hefir yfir málum bankanna. Fullyrða má þó, að eftirlit þessara aðilja sé ekki og geti ekki verið hliðstætt bankaeftirliti Norðurlandþjóðanna né komið að sömu notum. Hvert bankaráð er yfirstjórn síns banka. Það hefir því að visu aðstöðu til að fylgjast með rekstri hans og hafa eftirlit með honum, en það hefir ekki aðstöðu til að hafa eftirlit með öðrum bönkum.

Það er því ekki hægt að krefjast þess af bankaráðunum, að þau hafi þá yfirsýn um allan bankarekstur þjóðarinnar, sem nauðsynlegt er, að til sé á einum stað. Auk þessa ber hvert bankaráð nokkurn hluta ábyrgðarinnar á rekstri síns banka, og getur því eftirlit þess með honum ekki talizt óvilhallt né óháð **bankanum**, en það er annarsstaðar talið eitt af höfuðskilyrðunum fyrir öruggu bankaeftirliti.

Svipað er að segja um endurskoðendur, að þeir vinna hver við sinn banka og geta ekki á neinn hátt komið í stað almenns bankaeftirlits, nema þá að fyrirkomulagi endurskoðunar væri gerbreytt, sem sennilega hefði meiri kostnað í för með sér heldur en leiðir af þessu frumvarpi, ef að lögum verður.

Einum af ráðherrunum (fjármálaráðherra) er falið að fara með bankamál þjóðarinnar (um Búnaðarbankann gilda þó sérákvæði í því efni).

Vegna þess að okkar bankar eru að mestu leyti reknir af ríkinu og á ábyrgð þess, hlýtur fjármálaráðherra að hafa meiri afskipti af bönkunum og meira vald yfir þeim heldur en þeir ráðherrar annara þjóða, sem þar fara með bankamálin. Það má því gera ráð fyrir, að sumir kunni að lita svo á, að fjármálaráðherra beri að framkvæma eða láta framkvæma það bankaeftirlit, sem hér er þörf á, auk eftirlits bankaráða og endurskoðenda, og því þurfi ekki sérstakt bankaeftirlit hér á landi, þótt það sé talið nauðsynlegt annarsstaðar.

Varla þarf þó að færa nein rök fyrir því, að fjármálaráðherrann getur ekki sjálfur haft eftirlit með bönkunum, sem sé á nokkurn hátt sambærilegt bankaeftiliti annara þjóða. Nægir í því efni að benda á það, að ráðherra, sem er hlaðinn margskonar störfum, hefir auðvitað engan tíma til slíks. Að visu gæti ráðherrann falið starfsmanni í ráðuneyti sínu þetta starf, en þá þyrfti auðvitað að auka þar starfskrafta, svo að óvist er, að það yrði ódýrara heldur en að taka upp sérstakt bankaeftilit, eins og gert er ráð fyrir í frv. Auk þess verður það að teljast mjög óheppilegt og óviðeigandi, að bankaeftilitið sé svo háð æðsta yfirmanni bankanna, fjármálaráðherranum, eins og undirmenn hans í sjálfu ráðuneytinu hljóta að vera. Af greindum ástæðum verður því hiklaust að halda því fram, að fjármálaráðherra getur ekki verið neinn bankaeftilitsmaður né komið í hans stað.

Hér að framan hafa verið færð rök að því tvennu, að okkur Íslendingum er ekki einasta eins nauðsynlegt að hafa öruggt eftirlit með bönkum eins og öðrum þjóðum með sínum bönkum, heldur miklu nauðsynlegra, og í öðru lagi, að þeir aðiljar, sem segja má, að nú eigi að hafa eftirlitið með bönkunum, bankaráðin, endurskoðendur, fjármálaráðherra o. s. frv., geta ekki framkvæmt það svo fullnægjandi sé né sambærilegt við bankaeftilit frændþjóða okkar. Það virðist því af þessum ástæðum einsætt, að rétt sé af okkur að taka upp sérstakt eftirlit með bönkum og sparisjóðum, í líkingu við það, sem á sér stað annarsstaðar á Norðurlöndum.

En auk þessa, sem nú var talið, kemur einnig fleira til greina, sem styður þá skoðun, að nauðsynlegt sé að taka upp sérstakt bankaeftilit hér á landi og fela það vel hæfum manni, sem ekki hafi önnur störf með höndum. Hér að framan hefir verið vikið að því sérkenni íslenskra banka, að þeir eru allir að mestu reknir af ríkinu og á ábyrgð þess. Einnig hefir verið benti á, að einmitt af þessum ástæðum þurfi sá ráðherra, sem með bankamál þjóðarinnar fer, að hafa meiri afskipti af starfsemi bankanna heldur en títt er meðal annara þjóða. En hvernig stendur þá fjármálaráðherra að vígi í þessu efni?

Eins og allir vita, eru ráðherrastöðurnar pólitískar stöður og menn eru valdir í þær af pólitískum ástæðum, en ekki eftir prófum eða öðrum sönnunum fyrir sérþekkingu, þó að hliðsjón sé sennilega oft höfð af þessu við ráðherraval. Það er því alls engin trygging fyrir því, að fjármálaráðherra sé neinn sérfræðingur í bankamálum, þó hann auðvitað geti verið það. Auk þess eru bankamálin ekki neitt aðalstarf hans, og getur hann því alls ekki varið þeim tíma til þeirra, sem nauðsynlegur væri, ef hann ætti að fá góða þekkingu á hverju því atriði, sem til greina getur komið í þessu efni.

Að visu er þetta ekkert sérstakt hvað fjármálaráðherrann snertir. Ráðherrar eru svo fáir hér á landi, að enginn þeirra getur haft sérþekkingu á öllum þeim málum, sem undir hann heyra. Enginn einn maður getur t. d. haft sérþekkingu á dómsmálum, kirkjumálum, skólumálum og utanríkismálum, en þó hefir einn maður oftast haft öll þessi störf í fyrrverandi ríkisstjórnnum. Til þess að gera starf ríkisstjórnarinnar kleift og tryggja það, að um málin sé fjallað af þekkingu, hefir stjórnin, svo sem öllum er kunnugt, sér við hlið sérfræðinga til ráðuneytis og aðstoðar í hinum einstöku málaflokkum, t. d. biskup, landlækni, fræðslumálastjóra, búnaðarmálastjóra o. s. frv. Nú hefir fjármálaráðherra æðsta valdið í bankamálum þjóðarinnar og á að mörgu leyti að vera aðalforustumaðurinn á því sviði, en við hlið hans



stendur enginn sérfræðingur í bankamálum, sem hefir þá sérstöku skyldu að vera honum til aðstoðar og ráðuneytis í því efni, eins og t. d. vegamálastjóri er þeim ráðherra, er fer með vegamál. Hér skal því þó hiklaust haldið fram, að bankamál þjóðarinnar séu alveg eins þýðingarmikil og vandasöm eins og t. d. vegamálin og að full þörf sé á því, að bankafróður maður sé skipaður fjármálaráðherra til ráðuneytis í þessum málum. Er þá auðvitað sjálfsagt að fela þeim manni um leið eftirlit með bönkum og sparisjóðum, enda yrði sú þekking, er hann aflaði sér með eftirlitinu, undirstaða undir starfi hans.

Eins og færð hafa verið rök að hér að framan, verður að álíta sérstakt eftirlit með bönkum og sparisjóðum bráðnauðsynlegt hér á landi, vegna fjármálaöryggis þjóðarinnar. En hitt er þó ef til vill engu þýðingarminna, að tryggja fullkomna sérþekkingu við æðstu stjórn bankamálanna. En þetta tvennt ætti að mega sameina með því, eins og hér er lagt til, að skipa sérstakan bankaeftirlitsmann, sem jafnframt sé ráðunautur ríkisstjórnarinnar í öllum bankamálum.

#### IV.

Eins og frv. þetta ber með sér, hafa þau ákvæði bankalöggjafar Norðurlandaþjóðanna, er snerta bankaeftirlitið, verið lögð til grundvallar við samningu þess. Gerir frv. ráð fyrir, að bankar og sparisjóðir hér á landi verði háðir eftirliti trúnaðarmanns ríkisvaldins, er nefnist bankaeftirlitsmaður, og setur svipaðar reglur um starf hans eins og gilda annarsstaðar á Norðurlöndum og hér að framan hefir verið gerð nokkur grein fyrir. Auk þess er bankaeftirlitsmanninum ætlað að vera ráðunautur ríkisstjórnarinnar um öll bankamál og málefni annara lánsstofnana, og hefir verið sérstaklega vikið að því atriði hér að framan.

Um einstakar greinar frv. þykir rétt að taka fram eftirfarandi.

#### Um 1. gr.

Rétt þykir, að bankaeftirlitsmaður sé konunglegur embættismaður. Gefur það starfinu meiri festu og virðuleik. Starf þetta verður vandasamt og ábyrgðarmikið, og sú krafa er gerð í frv. til bankaeftirlitsmanns, að hann sé fjárhagslega óháður. Þykir því sjálfsagt, að honum sé launað eins vel og ríkið launar nokkrum öðrum starfsmanni sínum, eða með 10 þús. kr. Hinsvegar þykir ekki fært að ákveða launin hærri, jafnvel þó ýmsar stofnanir aðrar en ríkið greiði hærri laun fyrir störf, sem mætti kalla hliðstæð þessu, og þó sízt þýðingarmeiri.

#### Um 2. gr.

Þess verður að krefjast, að bankaeftirlitsmaðurinn verji öllum starfskröftum sínum í þágu embættis síns. Til þess að tryggja óháð og óhlutdrægt eftirlit verður einnig að krefjast þess, að bankaeftirlitsmaður hafi ekki persónulegra hagsmuna að gæta í sambandi við fyrirtæki, sem hafa viðskipti við bankana.

#### Um 3. gr.

Þess verður að krefjast, að bankaeftirlitsmaður sé fjárhagslega algerlega óháður þeim stofnunum, sem hann á að hafa eftirlit með. Er því lagt til að hanna honum að taka lán í þeim nema gegn fullgildu fasteignaveði, og einnig að taka á sig ábyrgð gagnvart þeim. Eðlilegt er, að sömu ákvæði gildi yfirleitt um aðstoðarmenn bankaeftirlitsmanns, ef einhverjir eru. Þó virðist rétt að gera nokkra undantekningu að því er þá snertir.

#### Um 4. gr.

Gefur ekki tilefni til skýringa.

#### Um 5. gr.

Áður hefir verið vikið að nauðsyn þess, að ríkisstjórnin hefði ráðunaut um bankamál, svo sem er um ýms önnur málefni, sem ekki eru vandasamari né þýðing-

armeiri. Sjálfsagt er, að bankaeftirlitsmaður gefi ríkisstjórninni allar þær skýrslur viðvikjandi starfi sínu, er hún óskar eða þörf er á. Þá er og sjálfsagt, að hann sé að öðru leyti bundinn þagnarskyldu um það, er hann verður visari í starfi sínu.

Um 6. gr.

Mjög er undir því komið, að lánsstofnanir haldi þau lög og reglugerðir, er um þær gilda, en á því hefir oft orðið misbrestur. Er bankaeftirlitsmanni að sjálfsögðu ætlað að lita eftir þessu.

Oft eru menn í vafa um, hvernig skilja beri ýms lagaákvæði, og er sjálfsagt, að bankaeftirlitsmaður leiðbeini lánsstofnunum í þeim efnum, um þau lagaákvæði, er viðkoma starfsemi þeirra.

Um 7. gr.

Það liggur í hlutarins eðli, að bankaeftirlitsmaður verður að fylgjast sem bezt með hag og rekstri þeirra stofnana, er hann á að hafa eftirlit með. Er það beinlínis undirstaða starfs hans. Til þess verður hann að hafa aðgang að öllum bófum og skjölum lánsstofnananna og geta krafist þær um hverskonar upplýsingar viðvikjandi starfi þeirra.

Um 8. gr.

Bankaeftirlitsmaður verður að hafa heimild til ýmsra ráðstafana, þar á meðal til að samræma bókhald og reikningsfærslu banka og sparisjóða. Þá virðist og nauðsynlegt, að hann geti kvatt stjórnir stofnananna saman á fund, ef hann telur þörf á því, og komið þar fram með tillögur sínar.

Um 9. gr.

Til þess að bankaeftirlitsmaður geti rækt starf sitt verður að krefjast þess, að bankar og sparisjóðir sendi honum skýrslur um það, er miklu máli skiptir í rekstri þeirra og starfi.

Um 10. gr.

Grein þessi inniheldur samskonar ákvæði og gilda hjá nágrannaþjóðunum um það, að lánsstofnanir megi ekki binda fé sitt um of á einum stað. Er aðallega farið eftir ákvæðum dönsku bankalaganna. Hefir áður, í II. kafla greinargerðarinnar, verið vikið að þessu atriði.

Um 11. gr.

Verði bankaeftirlitsmaður var við, að lánsstofnun hafi tapað verulega af tryggingarfé sínu, verður hann auðvitað að gangast fyrir því, að bót sé á ráðin, eftir því sem hægt er. Er þá eðlilegt, að hann snúi sér um það til þess aðilja, sem fer með æðstu stjórn stofnunarinnar eða ber ábyrgð á henni. Gefa verður bankaeftirlitsmanni vald til að stöðva rekstur þeirrar stofnunar, sem ekki getur komið honum á tryggan grundvöll. Þó virðist rétt, að úrskurði eftirlitsmanns um þetta megi skjóta til fjármálaráðuneytisins.

Um 12. gr.

Ef banki eða sparisjóður verður í bili að taka af því fé, sem hann má minnst hafa handbært, er sjálfsagt, að bankaeftirlitsmanni sé þegar skýrt frá því og að hann tiltaki frest til að koma þessu í lag.

Um 13. gr.

Með greininni er reynt að tryggja það, að bankar og sparisjóðir geti náð rétti sínum, ef ágreiningur rís á milli þeirra og bankaeftirlitsmanns.

Um 14. gr.

Óhjákvæmilegt er að beita nokkrum refsiaðgerðum, ef banki eða sparisjóður tregðast við að gefa bankaeftirlitsmanni nauðsynlegar upplýsingar, eða gera þær ráðstafanir, sem skylt er.

Um 15. gr.

Ekki virðist rétt að íþyngja ríkissjóði með kostnaði af eftirlitinu. Er sanngjarnt, að lánsstofnanirnar beri það sjálfar, enda í samræmi við það, sem viðgengst annarsstaðar á Norðurlöndum. Sanngjarnast virðist að jafna kostnaðinum niður á stofnanirnar í hlutfalli við viðskiptaveltu þeirra.

Um 16., 17. og 18. gr.

Gefa ekki tilefni til skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Óhjákvæmilegt er að gefa þeim bönkum og sparisjóðum, sem nú eru starfandi, nokkurn frest til að koma starfsemi sinni í það horf, sem fyrir er mælt í frumvarpi þessu, ef að lögum verður.