

Nd. 219. Frumvarp til laga [204. mál]

um breytingu á lögum um viðskiptabanka, nr. 86/1985.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Guðmundur Einarsson.

1. gr.

10. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra getur hvenær sem er krafð bankaráð upplýsinga um rekstur og hag bankans. Ráðherra skal veita Alþingi slíkar upplýsingar þegar það óskar þess.

2. gr.

Síðari málsli. 4. mgr. 21. gr. laganna orðast svo: Bankaráð setur og að fenginni umsögn bankastjórnar almennar reglur um lánveitingar bankans með þeim takmörkunum sem um getur í 27. gr. og sendir þær bankaeftirlitinu.

3. gr.

Á eftir 27. gr. laganna kemur ný grein svohljóðandi:

Heildarskuldbindingar eins viðskiptaaðila við viðskiptabanka mega ekki nema meira en 35% af bókfærðu eigin fé bankans. Sama gildir um heildarskuldbindingar fleiri en eins viðskiptaaðila sem eru svo fjárhagslega tengdir að með hliðsjón af útlánaáhættu verði að líta á skuldbindingar þeirra gagnvart viðskiptabanka í einu lagi.

Til heildarskuldbindinga skal undantekningarlaust telja allar skuldbindingar viðskiptaaðila við bankann, þar með taldar ábyrgðir sem bankinn hefur gengið í fyrir viðskiptaaðila. Sé skuldarheimild önnur en bókfærð skuldbinding skal á hverjum tíma telja þá upphæð sem hærri er.

Með einróma samþykki bankastjórnar og samþykki meiri hluta bankaráðs í hverju einstöku tilviki mega heildarskuldbindingar viðskiptaaðila skv. ákvæðum 1. og 2. mgr. nema hæst 50% af eigin fé bankans. Slík ákvörðun skal tilkynnt bankaeftirlitinu þegar í stað.

Frá heildarskuldbindingum skv. ákvæðum þessarar greinar skal draga skuldbindingar sem eru álitnar sérstaklega tryggar samkvæmt nánari reglum sem ráðherra setur að fengnum tillögum bankaeftirlitsins.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Varla er um það deilt að það varðar hag alls almennings og þjóðfélagsins í heild hvernig lánastofnanir eru reknar og starfsemi þeirra háttað í þjóðfélaginu. Alþingi getur haft úrslitaáhrif á það hvernig til tekst. Skylda Alþingis er að tryggja að löggjöf um starfsemi banka og sparisjóða sé með þeim hætti að hún veiti innlánsstofnunum strangt aðhald, tryggi til hins ýtrasta hag sparifjáreigenda og komi í veg fyrir að hægt sé að taka ákvarðanir sem stofna rekstri og afkomu innlánsstofnana í hættu.

Markmið þessa frumvarps er tvíþætt:

Hið fyrra að tryggja að bankar láni ekki einum viðskiptamanni, einu fyrirtæki eða fleiri viðskiptamönnum og fyrirtækjum, sem eru fjárhagslega hvert öðru bundin, óháfilega mikið fjármagn.

Hið síðara að í 10. gr. laganna, þar sem kveðið er á um að ráðherra geti krafði bankaráð upplýsinga um rekstur og hag banka, sé skýrt ákvæði um að unnt sé að fá slíkar upplýsingar fram á Alþingi með venjulegum hætti, t.d. fyrirspurn til ráðherra eða skýrslu. Það er skylda Alþingis að halda uppi virku aðhaldi og eftirliti með starfsemi bankanna. Nauðsynlegt er að slíkt ákvæði, sem hér er gert ráð fyrir, sé lögfest því að framkvæmdarvaldið hefur margoft neitað Alþingi um upplýsingar er snerta hag og rekstur banka þegar leitað hefur verið eftir þeim. Brýnt er því að lögfesta upplýsingaskyldu ráðherra þannig að löggjöfin um starfsemi banka veiti Alþingi svigrúm til að halda uppi virku eftirliti með starfsemi innlánsstofnana. Reynslan sýnir að tryggja verður slíka upplýsingaskyldu framkvæmdarvaldsins gagnvart löggjafanum með ótvíræðum hætti.

Tilgangur 3. gr. frumvarpsins er sá að koma í veg fyrir þá hættu sem óeðlilega mikil fyrirgreiðsla til stærstu lántakenda hefur í för með sér fyrir hag og rekstur banka. Fyrri flutningsmaður þessa frumvarps flutti við afgreiðslu frumvarps til laga um viðskiptabanka á þinginu 1984–1985 breytingartillögu sem fól í sér sambærilegt ákvæði en sú tillaga var þá felld. Mikilvægi þess að slíkt ákvæði verði lögfest er þó augljóst og eru viðskipti Útvegsbanka Íslands og Hafskips hf. þar gleggsta dæmið. Að auki má benda á að svar viðskiptaráðherra 4. febrúar s.l. við fyrirspurn fyrri flutningsmanns um hlutfall heildarfyrirgreiðslu af eigin fé ríkisbankanna til fimm stærstu lántakenda er ótvíræð sönnun þess hve brýnt er að lögfesta slíkt ákvæði. Þar kom fram að einn viðskiptabankinn hafði lánað einum og sama aðila 145% af eigin fé bankans og að lánveitingar viðskiptabankanna til fimm stærstu lántakenda nema tvöföldu til fjórföldu eigin fé bankanna.

Bókfært eigið fé ríkisviðskiptabankanna 31. des. 1984, framreiknað til verðlags 30. júní 1985 að því er Útvegsbanka Íslands varðar og til 30. nóvember 1985 hjá Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands, er eftirfarandi (í þús. kr.):

Útvegsbanki Íslands	496 392
Landsbanki Íslands	1 841 586
Búnaðarbanki Íslands	750 287

Lánafyrirgreiðsla til stærsta lántakandans hjá hverjum ríkisviðskiptabanka miðað við sömu daga voru sem hér segir (sem hlutfall af eigin fé):

Útvegsbanki Íslands	145,0%	(eða 719 millj. kr.)
Landsbanki Íslands	83,0%	(eða 1529 millj. kr.)
Búnaðarbanki Íslands	56,8%	(eða 426 millj. kr.)

Heildarfyrirgreiðsla af eigin fé ríkisviðskiptabankanna til fimm stærstu lántakenda var eftirfarandi:

Landsbanki Íslands	304%	(eða 5600 millj. kr.)
Útvegsbanki Íslands	392,5%	(eða 1948 millj. kr.)
Búnaðarbanki Íslands	183,2%	(eða 1374 millj. kr.)

Af þessu má ljóst vera að lánveitingar ríkisviðskiptabankanna eru úr öllu hófi og geta fyrirvaralaust teft rekstri og hag bankanna í stórfellda hættu. Brýna nauðsyn ber því til að setja þegar í stað ákvæði í lög um viðskiptabankana þar sem skorður verða settar við lánafyrirgreiðslu bankanna til einstakra viðskiptaaðila og tryggt verði að bankarnir eigi ekki allt undir því að einn og sami lántakandi standi við skuldbindingar sínar.

Þó að ríkissjóður beri ábyrgð á öllum skuldbindingum ríkisbankanna og innstæður sparifjáreigenda séu þar af leiðandi tryggðar eiga skattgreiðendur kröfu á því að tryggilega sé frá þessum málum gengið því að á endanum fá skattgreiðendur reikninginn ef ríkissjóður verður að taka á sig skuldbindingar viðskiptamanna. Að auki setja slík ákvæði öðrum bönkum en ríkisviðskiptabönkunum skorður um lánveitingar — sem nauðsynlegt er til að tryggja líka eins og kostur er að innstæðum sparifjáreigenda í hlutafélagsbönkum sé ekki teft í tvísýnu.

Benda má á að margar þjóðir hafa sett ákvæði í lög um takmörkun lánveitinga banka miðað við eigið fé, en eigið fé banka er mælikvarði á styrkleika hans. Í Bretlandi og Bandaríkjunum er miðað við 10% af eigin fé bankanna, í Svíþjóð 15%, í Danmörku 35% og í Noregi og V-Þýskalandi 50%.

Hér á landi var um langan tíma að finna slík ákvæði um takmörkun lánveitinga í löggjöf um sparisjóði. Þau ákvæði voru sett árið 1941 og giltu allt þar til þau voru felld úr gildi með lögum nr. 87/1985. Ekki er úr vegi að rifja upp rök þau sem að baki lágu árið 1941 þegar þau ákvæði voru lögfest og fram koma í athugasemdum með frumvarpinu:

„Í frv. til laga um eftirlit með bönkum og sparisjóðum, er bankanefndin hefir samið, leggur hún til að ákveðið verði hámark þess, sem lánsstofnanir megi lána einstökum viðskiptamönnum og fleirum, sem eru fjárhagslega tengdir. Í samræmi við það eru ákvæði 16. gr. frv. til laga um sparisjóði. Nefndin leggur mikla áherslu á að slík ákvæði verði lögfest hér. Er hvort tveggja, að öll reynsla hér á landi mælir með að þess sé full þörf og að aðrar þjóðir hafa talið ástæðu til þess að ákveða svipað í sínum banka- og sparisjóðalögum. Einnig hefir nefndin orð bæði danskra og sænskra bankafræðinga fyrir því að mjög sé nauðsynlegt að fylgja því vel eftir, að lánsstofnanir bindi ekki fé sitt um of hjá einum eða fáum viðskiptamönnum. Telja þeir, að flest, ef ekki öll, bankahrun á Norðurlöndum hafi stafað af því, að ekki hafi verið gætt nærgrar varfærni í því efni.

Það er líka augljóst, að ekki er heppilegt fyrir lánsstofnun að binda fé sitt svo hjá einum eða fáum mönnum, að hrun þeirra geti leitt af sér hrun lánsstofnunarinnar. Er mjög hætt við að þá verði freistast til að halda lánveitingum áfram lengur en nokkurt vit er í, til þess að fresta hættulegu uppgjöri, og að jafnvel geti farið svo, að það sé fremur lánþegi, sem hafi lánsstofnunina í hendi sér, en hún hann.“

Það er skoðun flutningsmanna þessa frumvarps að þessi rök eigi ekki síður við nú en fyrir 45 árum síðan. Þau áréttu tvímælalaust nauðsyn þess að á Alþingi náist samstaða um að lögfesta ákvæði þau sem þetta frumvarp gerir ráð fyrir.