

**Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti**

---

**Minnisblað**

Viðtakandi: **Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis**  
Sendandi: **Viðskiptaráðuneytið**  
Dagsetning: **27. nóvember 2002**  
Málsnúmer: **IVR02010095**  
Bréfalykill: **52.010**

Efni: Athugasemdir viðskiptaráðuneytisins við innkomnar umsagnir um frv til laga um fjármálafyrirtæki (215. mál)

Meðfylgjandi eru athugasemdir viðskiptaráðuneytisins vegna ofangreinds máls.

Eftirfarandi er yfirlit yfir helstu almennar athugasemdir sem umsagnaraðilar hafa sett fram varðandi efnistöð frv. til laga um fjármálafyrirtæki. Þar á eftir kemur listi yfir tillögur sem umsagnaraðilar hafa gert um breytingar á orðalagi einstakra greina í frv. Afstöðu ráðuneytisins er getið í umsögn um hverja og eina tillögu.

Skammstafanir:

EVN=Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

FME=Fjármálaeftirlitið

LMFÍ=Laganefnd Lögmannafélags Íslands

LÍ=Landsbanki Íslands

NS=Neytendasamtökin

R&E=Ráðgjöf og efnahagsspár ehf.

RSK=Ríkisskattstjóri

SA=Samtök atvinnulífsins

SÍSP=Samtök íslenskra sparisjóða

VÍ=Verzlunarráð Íslands

*Almennar aths.*

- LÍ, SA, LMFÍ og Seðlabankinn gera misalvarlegar almennar athugasemdir við þá fyrirætlan að herða reglur um eigendaskipti að stofnfjárhlutum í sparisjóðum. **Sjá röksemdir í grg.**
- SA gerir aths. við það að FME sé veitt vald til að setja bindandi reglur á því sviði sem það hefur eftirlit með. Amk. beri nauðsyn til að opinberar eftirlitsreglur séu endurskoðaðar innan ákveðins tímafrests, sbr. 4. gr. laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur. **Framkvæmd hér á landi er í samræmi við alþjóðlega venju og grunnreglur um árangursríkt eftirlit. Ekki er ætlunin að taka eftirlitsreglur sem FME setur undan gildissviði laga um opinberar eftirlitsreglur.**
- VÍ veltir upp hvort heppilegt sé að FME annist veitingu og afturköllun starfsleyfa. **Sjá röksemdir í grg.**
- Þá bendir VÍ á visst ósamræmi, þar eð ráðherra setji reglur skv. 26. og 81. gr., en FME aðrar. Ekki sé sýnileg ástæða þessa. **Kveðið er á um verkaskiptingu stjórnvalda við setningu reglna á fjármálamarkaði í 7. kafla almennra athugasemda við frumvarpið.**

*1. gr – gildissvið*

- Við 1. gr. bætist ný mgr., efnislega samhljóða 2. tl. 2. gr. Tilskipunar 93/22/EBE (R&E). **Sammála. Ráðuneytið leggur til að á þessu verði tekið í 3. gr.**

*3. gr. – leyfis skyld starfsemi*

- 4 tl. (greiðslukort). Skýra þarf betur hvað átt er við með orðinu “umsýsla”. Ákvæðið orðist t.d. svo: “Útgáfa og umsýsla greiðslukorta, þ.m.t. færsluviðtaka og uppgjör við söluaðila.” (Europay) **Lagt til að í skýringum verði kveðið á um að með umsýslu sé átt við heimildagjöf (authorization), færsluviðtöku (acquiring) og uppgjör við söluaðila (settlement).**

**Bankalaganefnd taldi brýnt að þeir aðilar sem hefðu með höndum þessa þjónustu væru háðir kröfum um fjárhagslegt öryggi og eftirlit. Í heimildagjöf**

felst að útgefandi veitir söluaðila einstaka heimild til úttektarfærslu áður en viðskipti hafa átt sér stað. Heimildarbeiðnir berast frá söluaðila til færsluviðtakanda og þaðan til útgefanda. Með því að sækja um heimild á kreditkort getur söluaðili tryggt sér fyrirfram fjárhæð vegna viðskipta sem fyrirhuguð eru, en óvissa ríkir um fjárhæðina vegna þess að veitt heimild gildir í 30 daga. Í færsluviðtöku felst að söluaðilar senda til færsluviðtakanda, sem taka við og senda áfram fjárhagslegar úttektarfærslur inn í kerfi útgefanda. Í uppgjöri færsluviðtakanda við söluaðila felst að skila verslunar- og þjónustufyrirtækjum fjármunum sem útgefandi hefur ábyrgst. Færsluviðtakendur á Íslandi veita nú viðtöku nálægt 250 milljörðum króna á ári frá útgefendum og skila þeim til söluaðila.

- 4. tl. Þarf að taka fram að útgáfa greiðslukorta til viðskiptavina fyrirtækis sé undanþegin starfsleyfisskyldu (Skeljungur). Æskilegt að tekið verði fram í skýringum að útgáfa viðskiptakorta, svo sem tryggðakorta, til viðskiptavina fyrirtækis sé undanþegin starfsleyfisskyldu.
- 6. tl. (a) orðist svo: Móttaka og miðlun fyrirmæla frá fjárfestum..” (R&E). Orðalag frumvarpsins er í samræmi við gildandi lög. Ekki lögð til breyting.
- 6. tl. (a) Undanþiggja verður t.d. viðskipti með olíuafleiður gildissviði laganna, sbr. undanþágu í i-lið 2. gr. tilskip. 93/22/EBE (Skeljungur). Sjá tillögu að neðan.
- Spurning er hvort tilgreining frumvarps á leyfisskyldri starfsemi geti náð til annarra fyrirtækja sem stunda ýmsa fjármálafyrirgreiðslu í tengslum við sína aðalstarfsemi (SA). Sjá tillögu að neðan.
- Tillaga: Undanþáguákvæði 2. gr. tilskipunar 93/22 verði sett í nýja 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins sem orðist svo:

“Þrátt fyrir 1. mgr. geta eftirtaldir aðilar sinnt starfsemi skv. a-lið 6. tölul.

1. mgr. án starfsleyfis:

1. Vátryggingafélög eða fyrirtæki sem annast endurtryggingarstarfsemi.
2. Lögaðilar sem veita þjónustu fyrir móðurfélög sín, dótturfélög sín eða fyrir önnur dótturfélög móðurfélags síns.
3. Héraðsdóms- og hæstaréttarlögmenn og löggiltir endurskoðendur, enda sé þjónustan veitt sem eðlilegur þáttur í viðtækara viðfangsefni á starfssviði þeirra.
4. Lögaðilar sem veita aðeins þjónustu í tengslum við stjórnun á fjárfestingarsjóðum starfsmanna.
5. Seðlabankar ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins og annarra opinberra stofnana sem annast eða hafa afskipti af lánamálum ríkja.
6. Lögaðilar sem mega aðeins veita þjónustu skv. a-lið 6. tölul. 1. mgr. og er eingöngu heimilt að miðla fyrirmælum til fjármálafyrirtækja og útibúa þeirra á Evrópska efnahagssvæðinu.
7. Aðilar sem hafa aðallega þá starfsemi með höndum að versla með hrávöru sín á milli eða við framleiðendur eða aðila sem nota þessar vörur í atvinnuskyni og veita eingöngu slíkum framleiðendum eða aðilum þjónustu í tengslum við verðbréfavíðskipti og aðeins í þeim mæli sem nauðsynlegt er vegna meginstarfsemi þeirra.”

5. gr. - umsókn um starfsleyfi

- 5. tl. : Innihald viðskipta- og rekstraráætlunar: Í stað þess að tilgreina að fram komi fyrirhugaður vöxtur og uppbygging eigin fjár kæmi fram til hve margra ára áætlanir þurfi að vera (VÍ). Ráðuneytið mælir með óbreyttu orðalagi þessa

tölulíðar. Í mörgum tilvikum myndi krafa um framlagningu rekstraráætlunar langt fram í tíman vera íþyngjandi fyrir umsækjanda og lítið á henni byggjandi. Heppilegra verður að telja að FME meti upplýsingaþörf í hverju tilviki að gættu meðalhófi.

- Samkvæmt 10. tl. 1. mgr. getur FME ákveðið að kalla eftir öðrum upplýsingum frá umsækjanda um starfsleyfi en taldar eru upp í 1.-9. tl. Þetta ákvæði er eitt af mörgum í frumvarpinu, þar sem FME eru veittar viðtækar heimildir til töku ákvarðana án þess að taumhald sé lagt á þær heimildir. Nauðsynlegt er að það sé fyrirsjáanlegt að nokkru marki eftir hvaða upplýsingum FME getur kallað til viðbótar við þær, sem sérstaklega eru taldar upp. Tryggir það bæði réttaröryggi og að öll fjármálafyrirtæki sitji við sama borð. Ætti 10. tl. því að kveða á um að FME geti óskað frekari upplýsinga, sem það ákveði í samræmi við reglur eða leiðbeiningar, sem stofnunin gefi út. (LMFÍ). **Ekki verður séð að FME geti sinnt rannsóknarskyldu sinni m.t.t. þess hvort umsækjandi fullnægi skilyrðum laganna, ef girt er fyrir það að kallað verði eftir þeim viðbótarupplýsingum sem umsókn eða aðstæður að öðru leyti kunna að gefa tilefni til. Taka mætti fram í skýringum að ætlast sé til að upptalning 1.-9. tl. taki til allra "rútinuupplýsinga" og etv. má áskilja að FME gefi út leiðbeiningar ef fleiri plagga verður krafist í almennt framkvæmd. Í núverandi framkvæmd er almennt ekki krafist annarra gagna en þeirra sem 1.-9. tl. taka til.**

#### 9. gr. - ástæður afturköllunar starfsleyfis

- Samkvæmt 1. tl. 1. mgr. getur FME afturkallað starfsleyfi hafi fyrirtæki fengið leyfi "á annan óeðlilegan hátt". Hér er á ferðinni loðið og óljóst orðalag, sem leyfir ekki að fyrirfram sé ljóst hvaða atvik eða ávirðingar geti varðað afturköllun. Eðlilegra er að ákvæðið vísi í að starfsleyfis hafi verið aflað á grundvelli rangra upplýsinga eða í andstöðu við ákvæði 6. gr. (LMFÍ) **Samkvæmt meginreglum stjórnarsýsluréttarins eru heimildir til afturköllunar leyfa oph. ákvarðana, sem menn eru farnir að nýta sér, þröngar. Kemur afturköllun helst til greina þegar menn hafa beitt blekkingum til að fá fram stjórnarsýsluákvörðun. Heimildin er þannig afmörkuð við alvarleg tilvik bæði vegna orðalags síns og almennra reglna. Aftur á móti er alveg ljóst, að til að tryggja traust á fjármálakerfinu þarf að vera hægt að taka á málum sem hafa á sér svikablæ.**
- Í 2. mgr. færi betur að hafa: "...hæfilegur frestur til *andmæla* og úrbóta..." (VÍ) **Um andmælarétt fer eftir almennum ákvæðum stjórnarsýslulaga. Ráðuneytið telur horfa til einföldunar að forðast að tvítaka málsmeðferðarreglur stjórnarsýsluréttar í ákvæðum frv.**

#### 12. gr. – heiti

- Í 3. mgr. væri heppilegra orðalag: "...á þann hátt að þau geti verið álitin Seðlabanki Íslands." (VÍ) **Ráðuneytið leggur til óbreytt orðalag.**

#### 14. gr. – hlutafé og stofnfé

- Við greinina bætist nýtt ákvæði, svofellt: "Þegar í grein þessari skal umreikna evrufjárhæðir í íslenskar krónur skal miða við opinbert viðmiðunargengi (kaupgengi) Seðlabanka Íslands eins og það er skráð á hverjum tíma." (Seðlabanki Íslands). **Tillaga: Taka fram í 1. mgr. að miða skuli við kaupgengi.**

- 6. mgr.: Ath hvort nauðsyn ber til að kveða á um hámarkshlutfé rekstrarfélags (EVN) Skv. 5. gr. A tilskipunar 85/611/EBE um sjóði um sameiginlega fjárfestingu er kveðið á um að ekki sé gerð krafa um að hlutfé rekstrarfélags fari yfir tiltekin mörk, óháð eignum félagsins. Tillaga: 3. másl. 6. mgr. 14. gr. orðist svo: “Hlutfé skv. 1. og 2. másl. þarf þó aldrei að nema hærri fjárhæð en 1 milljarði króna eða sem nemur jafnvirði 10 milljóna evra í íslenskum krónum.”

17. gr. - eftirlitskerfi með áhættu

- Í 2. másl. færi betur að segja að FME geti sett reglur um *kröfur sem eftirlitskerfi þurfi að uppfylla* vegna áhættuþátta. (VÍ) Orðalag frv að þessu leyti er óbreytt frá 8. mgr. 62. gr. núg. laga nr. 113/1996 sem sett var með hliðsjón af Tilsk. 93/6/EB. Tillagan myndi fela í sér þrengingu sem hætta er á að samrýmist ekki ákvæðum tilskipunarinnar.

18. gr. - náin tengsl

- Æskilegt er að bæta við 1. ml. 1. mgr. "...og ekki hefur tekist að skilgreina ásættanlegar eftirlitsleiðir." (VÍ) Þessi breyting myndi fela í sér tvítekingu, þar sem aðeins er unnt að synja um starfsleyfi á grundvelli 18. gr. ef ekki er unnt að koma við ásættanlegu eftirliti að mati FME. Meðalhófsregla stjórnisýsluréttar myndi í öllum tilvikum skylda FME til að kanna til hlítar hvort unnt er að koma við nægilegu eftirliti.

19. gr. – góðir viðskiptahættir og venjur

- Greinin orðist svo: “Fjármálafyrirtæki skal starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti, með trúverðugleika fjármálamarkaðarins og hagsmuni viðskiptavina að leiðarljósi. Sömu leiðis skal fjármálafyrirtæki starfa í samræmi við leiðbeiningarreglur FME um hvað teljist góðir viðskiptahættir fjármálafyrirtækis á hverjum tíma.” (NS) Ráðuneytið bendir á að samkvæmt 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi skal FME fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé m.a. í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Þá er FME heimilt að gefa út og birta opinberlega almenn leiðbeinandi tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila. Ákvæði þetta hefur gefist vel í framkvæmd og verður ekki séð þörf á frekari heimildum FME hvað þetta snertir.

20. gr. – starfsheimildir viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja

- 2. tl. 1. mgr. (útlánastarfsemi). Spurning vaknar um þessa flokkun lána og hvort hún sé tæmandi upptalning og viðunandi flokkun útlána? Ein hugmynd er að orða ákvæðið svo: “Útlánastarfsemi, svo sem lán til fyrirtækja og einstaklinga, án eða með tryggingum, vegna neyslu, viðskipta eða fjárfestinga, þ.m.t. kröfukaup og kaup skuldaskjala.” (VÍ) Upptalning í 2. tl. er í dæmaskyni og er í samræmi við 1. viðauka Tilskipunar 2000/12/EB. Ráðuneytið mælir með óbreyttum texta.

21. gr. – Önnur þjónustustarfsemi og hliðarstarfsemi

- Haldið verði áskilnaði nógildandi laga um að samþykki FME þurfi til að fjármálafyrirtæki sé heimilt að taka upp hliðarstarfsemi. Tillaga frv. býður þeirri hættu heim að starfsemi sem að mati FME er ekki í eðlilegu framhaldi af fjármálaþjónustu fyrirtækis verði engu að síður hleypt af stokkunum ef mánaðarfresturinn líður fyrir mistök án þess að gerðar séu athugasemdir. (NS) **Ráðuneytið telur ekki efni til að halda í áskilnað um samþykki FME fyrir það eitt, að eftirlitsstjórnvald kunni að falla á frestum. Fjölmörg ákvæði eru í lögum er mæla fyrir um sambærilega fresti fyrir stjórnvöld til að grípa til íþyngjandi aðgerða, t.d. við samrunaeftirlit skv. samkeppnislögum.**

22. gr. - *tímabundin starfsemi og yfirtaka eigna*

- Bætt verði við þau tilvik, sem nefnd eru í 1. mál. 1. mgr.: "... að vernda lögmæta hagsmuni, sem ella færu forgörðum...". (LMFÍ). **Ákvæðinu er ekki ætlað að vera þrengra en 45. gr. nógildandi laga nr. 113/1996, sem sett var gagnert til að tryggja fullnustu kröfu. Því virðist óþarft að lengja textann. Þá er orðalag tillögunnar afar almennt og gæti gefið tilefni til misnotkunar.**

24. gr. - *starfsheimildir rafeyrisfyrirtækis*

- **Tillaga: Í 2. tölul. 1. mgr. komi "rafræna" í stað "rafrænum".**

26. gr. - *starfsheimildir verðbréfamiðlunar*

- Í 2. mgr. er eðlilegt að miða við eigið fé í stað stofnfjár. Enn fremur þurfa að vera ákvæði um að verðhækkun á verðbréfum ein og sér kalli ekki á annað en að bréf skuli seld innan eðlilegra tímamarka þannig að gerður sé munur á hvort farið sé yfir mörkin við kaup á bréfunum eða vegna verðhækkana á þegar keyptum bréfum. (VÍ). **Ákvæðið er innleiðing á 3. gr. Tilskipunar 93/6, en þar er mælt fyrir um 15% hámark m/v stofnfé (initial capital). Hlutfé í hlutafélagi er stofnfé þess og því er orðnotkun rétt. Tillaga: Geta þess í nál. að í þessu tilviki sé hugtakið stofnfé notað sem þýðing hugtaksins initial capital, gagnstætt ákvæðum frv. sem fjalli um stofnfé í sparisjóði.**
- 2. mgr. falli brott, þar sem ekki sé hægt að takmarka heimildir verðbréfamiðlunar til að stunda viðskipti fyrir eigin reikning, sem öllum einstaklingum og lögaðilum er heimilt að stunda (Íslenskir fjárfestar ehf.). **Ákvæðið samsvarar 2. másl. 2. mgr. 9. gr. núg. l. 13/1996 og er í samræmi við 3. gr. Tilsk. 93/6.**

28. gr. - *hámark virkra eignarhluta*

- 4. mgr.: Í stað þess að tala um "sundurliðað" yfirlit orðist ákvæðið svo: "Fjármálafyrirtæki skulu vegna eftirlits með virkum eignarhlutum gefa FME fullnægjandi yfirlit yfir eignarhluti..." (VÍ). **Orðalag ákvæðisins hefur verið óbreytt síðan í lögum 43/1993. "Sundurliðað yfirlit" virðist auk þess meira lýsandi orðalag.**

32. gr. - *þjónusta fjármálafyrirtækis innan EES án stofnunar útibús*

- ath. orðnotkun "veita þjónustu". (EVN) **Orðalag frv. er notað í fleiri lagabálkum og hefur ekki valdið vandkvæðum í framkvæmd. Geta má þess**

að fjármálafyrirtæki á evrópska efnahagssvæðinu tilkynna almennt um þjónustu án útibús í öllum ríkjum, þannig að almennt kemur ekki til þess að t.d. erlendur banki veiti íslensku fyrirtæki lán án þess að ákvæði 32. gr. sé fullnægt.

34. gr. – heimildir til að banna starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja

- **Tillaga: “...binda enda á framangreind brot með úrræðum samkvæmt lögum þessum.”**

V. kafli A – starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi.

- Í 31.- 35. gr. er FME veitt heimild til þess að takmarka starfsemi fjármálafyrirtækis, ef stofnunin telur að stjórnun og fjárhagsstaða fyrirtækisins sé ekki nægilega traust. Ekki er kveðið á um hvaða sjónarmið FME eigi að leggja til grundvallar við mat á trausti stjórnunar og fjárhagsstöðu fjármálafyrirtækis. Nauðsynlegt er, að fram komi í frumvarpinu á hvaða sjónarmiðum matið eigi að byggjast, svo sem vísan í tiltekin viðmiðunarmörk á eiginfjárstöðu o.s.frv. hvað varðar fjárhagsstöðuna. (LMFÍ) **Um er að ræða ákvæði sem lýtur að veitingu “Evrópu-passans”; hæpið er að afmarka frekar hvernig ákvæðinu verður beitt – framkvæmd ákvæðisins verður væntanlega að haldast í hendur við réttarþróun á Innri markaðinum.**

VI. kafli – eignarhlutir og meðferð þeirra

- Kveða þarf afdráttarlaust á um það að öll viðeigandi ákvæði kaflans eigi við um sparisjóði, eins og gert er í 14. gr. núg. laga nr. 113/1996. (SÍSP). **Tillaga: Við 40. gr. bætist ný mgr. sem verði 3. mgr. og orðist svo: “Ákvæði þessa kafla gilda um sparisjóði eftir því sem við getur átt.”**

40. gr. – samþykki FME

- Í 2. mgr. er kveðið á um að amk. 10% m.a. af stofnfé leiði til virks eignarhlutar. Ekki er vikið að þessari nýju viðmiðun í athugasemdum við frv. Full ástæða er til að svo sé gert ef ástæða er til að ætla að rétt sé að miða við stofnfé, sem Verslunarráð sér ekki ástæðu til. (VÍ). **Reglur gildandi laga ná einnig til sparisjóða, sbr. 14. gr. laga nr. 113/1996 og skv því hefur stofnfé verið talið geta myndað virkan eignarhlut. Orðalagið er því til skýringar en er ekki nýmæli.**
- Skilgreina þarf hugtakið “óbein eignaraðild”, sbr. 2. mgr., í lögum en ekki aðeins í grg. (SÍSP) **Hugtakið óbein eignaraðild á samsvörun í ákvæðum tilskipunar 2000/12/EB, og er þar ekki afmarkað nánar en í frv. Til að hægt verði að hafa stuðning af evrópskri réttarframkvæmd virðist ekki rétt að þrengja hugtakið frekar. Auk þess er opin skilgreining betur til þess fallin að taka á ófyrirséðum tilvikum, þar sem reynt er að fara á svig við reglurnar.**
- Lagt er til að kveðið verði á um að virkur eignarhlutur í sparisjóði miðist við 5%. (SÍSP) **Ráðuneytið telur æskilegt að almennar reglur frv. gildi um sparisjóði eftir því, sem við verður komið. Þá er það mat rn., að í almennu reglunni um virkan eignarhlut felist nægileg yfirtökuvörn og því sé ekki rétt að þrengja enn frekar reglur um eignarhluti í sparisjóðum.**

- **Tillaga: Orðinu “stofnfé” verði bætt inn í upptalningu 2. másl. 1. mgr. 40. gr., til samræmis við 2. mgr.**
- **Tillaga: Í 2. mgr. komi “atkvæðisrétti” í stað “atkvæðisrétt”.**

*42. gr. - mat á hæfi umsækjanda*

- Heimilað verði að líta til þess hvort tilboð á sér viðskiptalegar forsendur við mat á hæfi (EVN). **Tillaga: Taka fram í nál. varðandi 1. tölulið (fjárhagsstaða umsækjanda): “Jafnframt kann að hafa áhrif í þessu tilliti ef kauptilboð umsækjanda virðist ekki eiga sér viðskiptalegar forsendur.”**
- 5. tl. 1. mgr.: Lagt er til að tilvísan í fyrri samskipti umsækjanda við FME verði felld út sem sjónarmið við mat á því hvort eftirlit muni verða torveldað, þar sem þetta sjónarmið býður heim hættunni að geðþóttaákvæðanir verði teknar. (LMFÍ) **Ákvæðið er óbreytt frá nógildandi lögum; auk þess virðist almennt málefnalegt að líta til fyrri samskipta við mat á því hvort búast megi við því að eftirlit verði torveldað.**

*44. gr. - nýting heimildar*

- Bæta mætti við: "Nú er umsækjandi virkur í viðskiptum með eignarhluti í fjármálafyrirtæki og getur FME þá gefið samþykki til eins árs í senn [þ.e. í stað sex mánaða] um hámark þess eignarhlutar sem umsækjandi getur eignast á þeim tíma." (VÍ) **Ekki verður séð að minni líkur séu á að aðstæður “virkra umsækjenda” breytist, þannig að þeir verði ekki lengur hæfir til að eiga virkan eignarhlut, en annarra. Því er ekki rökrétt að frestur þeirra til nýtingar heimildar sé lengri. Þá er vandkvæðum bundið að afmarka, við hvað á að miða við afmörkun þess hvenær menn teljast “virkir í viðskiptum”. Ráðuneytið mælir eindregið gegn því að fjárfestum sé mismunað varðandi tímafresti með þessum hætti.**

*47. gr. - tilkynning eiganda um sölu á virkum eignarhlut*

- Bæta mætti við: " Nú er umsækjandi virkur í viðskiptum með eignarhluti í fjármálafyrirtæki og getur FME þá undanþegið hann sérstakri tilkynningaskyldu séu viðskipta hans innan þeirra marka sem FME hefur áður veitt samþykki fyrir." (VÍ) **Tilkynningaskyldu leiðir af ákvæðum 3. mgr. 16. gr. Tilsk. 2000/12 og er hún óundanþæg. Auk þess vísar ráðuneytið til athugasemda sinna við brtill. í 44. gr.**

*52. gr. - hæfisskilyrði stjórnar og framkvæmdastjóra*

- Í lok 1. mgr. er vísað í lög um opinber gjöld. Endurskoða þarf þessa lagatilvísun þar sem lög með þessu heiti eru ekki fyrir hendi í lagasafni en hins vegar ýmis lög er lúta að mismunandi opinberum gjöldum og þarf að tiltaka í ákvæðinu við hver þeirra laga sé átt (LMFÍ). **Sama orðalag er notað í fjölda nógildandi laga án þess að vitað sé að það hafi orkað tvímælis, t.d. lögum um verðbréfavíðskipti; verðbréfasjóði; rafræna eignarskráningu verðbréfa og kauphallarlögum. Ef breytinga telst þörf mætti skipta út orðinu “lög” fyrir “löggjöf” og þar með taka af öll tvímæli um að ekki sé vísað til heitis einstakra lagabálka.**



54. gr. – verkaskipting stjórnar og frkv. stj.

- 2. mgr. Starfsreglur stjórnar taki á aðkomu stjórnarmanna að ákvörðunum um einstök viðskipti, sbr. 1. mgr. 55. gr. (EVN) **Tillaga: 2. málsl. 2. mgr. orðist svo: “Í reglum þessum skal fjallað sérstaklega um heimildir stjórnar til að taka ákvarðanir um einstök viðskipti, framkvæmd reglna um sérstakt hæfi...”**

60. gr. – samþykki viðskiptamanns til miðlunar trúnaðarupplýsinga

- Hnykkt verði á því í frv. að ekki sé verið að breyta gildandi lagaframkvæmd varðandi beina og ótvíráða upplýsingaskyldu fjármálastofnana til skattyfirvalda (RSK). Í 58. gr. er tekið fram að þagnarskylda eigi ekki við þegar skylt er að veita upplýsingar skv lögum. Þá er tekið fram í aths. með 1. mgr. 58. gr. að hún samsvari efnislega 43. gr. núgildandi laga nr. 113/1996 og á því að vera hafið yfir vafa að ekki er ætlunin að þrengja heimildir skattyfirvalda, enda eru þær í sérlögum.

61. gr. – stofnun

- Álitamál er, hvort rétt sé að fella út ákvæði 2. mgr. 15. gr. núgildandi laga nr. 113/1996 um lágmarks atkvæðavægi til breytinga á samþykktum sparisjóðs. Fullyrðing í greinargerð um að ákvæði hlutafélagalaga nr. 2/1995 gildi um öll fjármálafyrirtæki, þ. á m. sparisjóði að þessu leyti, orkar tvímælis. (LMFÍ) Ákvæði VIII. kafla eru sérákvæði um stofnun og stjórn sparisjóða. Að öðru leyti eiga ákvæði VII. kafla við, og í þeim kafla kemur fram tilvísun til hlutafélagalaga, en umrædd regla kemur fram í 93. gr. þeirra. Ákvæði VII. kafla lúta að stjórn fjármálafyrirtækis, en stjórn félags samanstendur almennt af hluthafafundi og félagsstjórn. Taka mætti fram í skýringum við 50. gr. að ákvæði hfl. bæði um hluthafafundi og félagsstjórn eigi við þegar sérákvæðum frv. sleppir.
- Í 3. mgr. er kveðið á um búsetu innan ákveðins svæðis með fyrirvara um ákvæði 11. gr. sem kveður á um rétt Íslendinga og EES-borgara til að vera stofnendur fjármálafyrirtækja. Ákvæðið sjálft felur því í sér veruleg frávik frá hinni afmörkuðu búsetu. Hömlur á grundvelli búsetu óbeint/de facto hömlur á grundvelli þjóðernis. (LMFÍ) Búsetuskilyrðið er tengt þeirri meginhugsun að sparisjóðir séu staðbundin fjármálafyrirtæki með sterk tengsl við sitt starfssvæði. Að því virtu getur skilyrðið ekki talist ómálefnalegt. Engar þjóðréttarlegar skuldbindingar aðrar en EES-samningurinn mæla fyrir um rétt útlendinga til eignaraðildar að fjármálafyrirtækjum óháð búsetu. Núverandi orðalag var ákveðið í þinglegri meðferð frv. þess er síðar varð að lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði, og verður ekki séð þörf á að breyta því.

62. gr. – stofnfjárbréf

- 2. mgr.: Í ljósi nýlegra atburða í tengslum við SPRON væri rétt að skilgreina nánar hvað felst í rétti stofnfjáreigenda til aðgangs að skrá yfir stofnfjáreigendur. (LMFÍ) Telja verður að í SPRON-málinu hafi verið eytt þeirri réttaróvissu sem uppi kann að hafa verið um beitingu ákvæðisins. Þetta mælir fremur með því að láta það standa óbreytt.

64. gr. – sala og veðsetning stofnfjárhluta

- Meginregla frv um bann við framsali, þ. á m. veðsetningu gengur þvert á meginreglur íslensks réttar um sammingsfrelsi. Núgildandi reglur um heimild til innlausnar stofnfjárhluta fólu í sér á sínum tíma rýmkun frá áður gildandi banni við framsali hlutanna í því skyni að gera hlutina að vænlegri fjárfestingarkosti. Til þess að færa reglur um framsal stofnfjárhluta nær framangreindri meginreglu væri nær að stofnfjárskirteini væru framseljanleg en heimilt að samþykktir sparisjóða kvæðu á um takmarkanir (LMFÍ). **Þær yfirtökuvörnir, sem ráðuneytið leggur til í frv. þessu, byggja á þeirri forsendu að afla skuli samþykkis stjórnar fyrir framsali stofnfjárhlutar. Samþykki þarf því að vera áskilið í öllum tilvikum.**

65., 67. og 68. gr.- innlausn stofnfjárhluta, endurmat stofnfjár og ráðstöfun hagnaðar

- Verðmyndun hluta í annars konar fjármálafyrirtækjum er frjáls og á sér stað á markaði. Reglur þessara greina ásamt með banni við sölu stofnfjárhluta fela í sér mikilvæg frávik frá meginreglum um frelsi eigenda fyrirtækja til að ráðstafa eignum sínum á því verði sem þeir geta fengið á almennum markaði. Sterk rök þarf fyrir svo viðurhlutamiklum frávikum frá meginreglum fjármunaréttarins og þá einungis til að vernda aðra ríkari hagsmuni (LMFÍ). **Vísað er til umfjöllunar í grg. varðandi nauðsyn þess að setja reglur í því skyni að tryggja áframhaldandi grundvöll sparisjóðakerfisins í landinu.**

69. gr. - leiðbeinandi tillögur um vexti og þjónustugjöld

- Óvarlegt er að nefna eitt fyrirtæki svo ákveðið í lögunum því staða þess getur breyst snögglega í framtíðinni. Betra væri: “Sparisjóðum er heimilt að velja sameiginlegan aðila eða aðferð í þeim tilgangi að leggja fram leiðbeinandi tillögur um vexti og þjónustugjöld sín enda brjóti slíkt ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga”. (VÍ). **Orðalag breytingartillögu fæli í sér rýmkun sem etv. er ekki heppileg m.t.t. samkeppnislaga. Þess má geta að ekki hefur verið óskað eftir breytingum á orðalagi ákvæðisins af hálfu sparisjóða eða samtaka þeirra.**
- Lagt er til að gaumgæfilega verði skoðað, hvort ástæða sé til að hafa ákvæði 69. gr. í frumvarpinu, en svo virðist sem leiðbeiningar um vexti og þjónustugjöld færu í bága við 10. gr. samkeppnislaga og því óheppilegt að hafa ákvæðið í óbreyttu horfi. (LMFÍ). **Ákvæðið er samhljóða núgildandi 2. málsl. 52. gr. laga nr. 113/1996 og ekki er vitað til þess að það hafi valdið vandkvæðum í framkvæmd.**

70. gr. – skipting eignarhluta og atkvæða

- 2. mgr. verði orðuð sem jákvæð leiðbeining til stjórnar sparisjóðs um það, hvaða atriði leggja skuli til grundvallar við mat á því hvort samþykkja beri framsal stofnfjárhlutar: “Nú leiðir framsal stofnfjárhlutar, eða aukning stofnfjár, til þess að einstakur stofnfjáraðili, eða stofnfjäreigandi og aðili sem hann er í nánnum tengslum við í skilningi 18. gr., eignast eða fari með virkan eignarhluta í sparisjóðnum í skilningi laga þessara, og skal þá sparisjóðsstjórn einkum leggja eftirfarandi sjónarmið til grundvallar við mat á hvort samþykkja skuli framsalið:

- a. að fyrir liggja sérstakar aðstæður vegna nauðsynjar á fjárhagslegri endurskipulagningu eða styrkingu eiginfjárstöðu viðkomandi sparisjóðs.
- b. að sýnt sé fram á að öflun stofnfjárhlutarins sé liður í eflingu starfsemi viðkomandi sparisjóðs eða samvinnu milli sparisjóða eða milli viðskiptabanka og sparisjóða í landinu.” (LÍ)

**Tillagan gerir ráð fyrir að ekki verði tæmandi talið við hvaða aðstæður sparisjóðsstjórn geti samþykkt framsal. Ráðuneytið telur ljóst að bindandi lagafyrirmæli séu nauðsynleg til þess að yfirtökuvarnir séu nægilega traustar.**

- Kveða þarf afdráttarlausar á um stöðu stjórnar sparisjóðs annars vegar og FME hins vegar að því er samþykki við kaupum á virkum eignarhlut varðar. Ljóst þarf að vera að stjórn sé ekki heimilt að samþykkja kaup á virkum eignarhlut, nema að fengnu fyrirfram samþykki FME (SÍSP). **Tillaga: 2. mgr. orðist svo: “...skal þá sparisjóðsstjórn ekki samþykkja framsalið nema að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins og að fullnægðu...”**
- 3. mgr. Lagt er til að einstökum stofnfjáreigendum verði ekki heimilað að fara með meira en 5% af því atkvæðamagni sem farið er með atkvæði fyrir á fundi stofnfjáreigenda, í stað þess að miða við heildaratkvæðamagn í sparisjóði. (SÍSP) **Að mati ráðuneytisins er ekki þörf á breytingum á gildandi reglum varðandi hámark atkvæðisréttar, svo fremi sem önnur ákvæði sem miða að styrkingu yfirtökuvarna nái fram að ganga.**
- 4. mgr. Eðlilegra að heimilt sé að fela öðrum umboð nema samþykktir kveði á um annað. (LMFÍ) **Ákvæði 4. mgr. er samhljóða 2. málsl. 1. mgr. 33. gr. laga nr. 113/1996. Ráðuneytið mælir með óbreyttri tilhögun hvað þetta snertir.**
- 4. mgr. Lagt er til að heimild til notkunar umboða verði takmörkuð (SÍSP) **Sjá aths. að ofan.**
- **Tillaga: Tilvísun til skilgreiningar á nánum tengslum vísi til 2. mgr. 18. gr., enda er skilgreiningu hugtaksins að finna þar.**

#### 72. gr. – stjórn

- Í aths. með þessari grein er lýst efasemdum, sem verið hafa uppi um það hvort eðlilegt geti talist að þeir sem engra beinna hagsmuna eiga að gæta í sparisjóði tilnefni 40% stjórnarmanna. Hin almenna regla félagaréttar er, að atkvæðisréttur í félagi, þ. á m. áhrif á það hverjir stjórni félagi, sé í samræmi við eignaraðild að félagi, nema sérstaklega sé kveðið á um annað í samþykktum félags, sbr. heimild 2. mgr. 63. gr. hlutafélagalaga til að veita tilteknum aðila rétt til að tilnefna stjórnarmenn. Laganefnd LMFÍ telur eðlilegra að í samræmi við meginreglu félagsréttar kveði 72. gr. á um það að stofnfjáreigendur kjósi alla stjórnarmenn, en að heimilt sé að samþykktir sparisjóðs kveði á um það fyrirkomulag, að sveitarstjórn tilnefni allt að tveimur stjórnarmönnum af fimm. (LMFÍ) **Eins og aths. við ákvæði 72. gr. frv. bera með sér, kom þetta atriði til skoðunar við meðferð frv. þess, er varð að lögum nr. 71/2001. Frv. gerir almennt ráð fyrir því að ekki verði haggð við þeim breytingum, sem gerðar voru á ákvæðum um sparisjóði með þeim lögum. Ráðuneytið telur ekki efni til breytinga á 72. gr., enda geta sparisjóðir ávallt vikið frá því með breytingum á samþykktum sínum.**

#### 74. gr. – skipting hlutafjár í sparisjóði

- Mat á arðsvon verði hluti af endurmati á stofnfé. (EVN) Tillaga: 4. málsl. 1. mgr. orðist svo: „Við ákvörðun hlutafjár sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóði skal jafnframt hafa til hliðsjónar mat óháðs aðila á væntum arði stofnfjáreigenda skv. 68. gr. og á ólíkri áhættu hlutabréfa og stofnfjárhluta.“
- Skýringar með ákvæðinu orðist svo: “Í lögum nr. 71/2001, um breytingu á lögum nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, var m.a. kveðið á um hlutafé sem stofnfjáreigendur fá sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína við hlutafélagavæðingu sparisjóðs. Skal samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og endurmetið stofnfé nemur samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins. Þetta átti að tryggja að áætlað verðmæti hlutafjár stofnfjáreigenda væri hið sama og endurmetið stofnfé fyrir hlutafélagavæðingu sparisjóðsins. Þessi aðferð tryggir hins vegar ekki að stofnfjáreigendur séu jafn settir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. Það kemur einkum til af því gengisáhætta er mikil í hlutafélagi á meðan að innlausnarvirði stofnfjárhluta er þekkt. Jafnframt er möguleiki fyrir sparisjóði að greiða góðan arð af stofnfjárhlutum, skv. 59. gr. laga nr. 113/1996, sbr. 68. gr. frumvarpsins, og ráðstafa hluta hagnaðar til hækkunar á stofnfé.

Í tilraun SPRON til hlutafélagavæðingar sl. sumar kom í ljós að stofnfjáreigendur höfnuðu þeirri leið til hlutafélagavæðingar sem um getur í lögum nr. 71/2001. Þeir töldu sig bera skarðan hlut frá borði og staða þeirra sem stofnfjáreigenda væri betri en sem hluthafa í sparisjóðshlutafélagi. Eðlilegt er að tryggja eins og kostur er að stofnfjáreigendur séu jafn vel settir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. Sú breyting sem hér er lögð til er ætlað að ná því markmiði. Til að tryggja að sparisjóðsstjórnir gæti ekki hagsmuna stofnfjáreigenda umfram hagsmuna sjálfseignarfjár sparisjóðsins er lagt til að óháður aðili verði fenginn til að meta ákvörðun hlutafjár. Til viðbótar við hinn óháða aðila fara ráðherra og Fjármálaeftirlitið yfir matið. Við matið skal hinn óháði aðili leggja til grundvallar þekktar aðferðir við mat á áhættu.”

#### 76. gr. – sjálfseignastofnun sem hluthafi í sparisjóði

- Tillaga: Við 1. mgr. bætist nýr lokamálsliður er hljóði svo: “Viðskiptaráðherra skal staðfesta samþykktir sjálfseignarstofnunarinnar.” Ákvæði þessu er ætlað að tryggja enn frekar, að starfræksla sjálfseignarstofnunar samkvæmt ákvæðinu verði með lögætum hætti.

#### 84. gr. - skilgreining eigin fjár

- Lýsa þarf betur þeim forsendum sem þurfa að vera til staðar þegar FME ákvarðar hærra eiginfjárhlutfall en 8%. Þetta er mjög afdrifarík ákvörðun og þarf að byggjast á nokkuð nákvæmum lagafyrirmælum. Þess má geta að í umræðum um eiginfjárhlutföll á vettvangi Eurochambres, samtaka verslunarráða í Evrópu, er mikið fjallað um stöðu lítilla og meðalstórra fyrirtækja og aðgang og kjör þeirra á fjármagnsmörkuðum og hvort sú staða versni við breytingar af þessum toga. Nauðsynlegt er að sambærileg skoðun fari fram við samningu og meðferð þessa frumvarps og því verður að liggja betur fyrir hver útfærslan á þessu er áður en hægt er að taka endanlega afstöðu til málsins. (VÍ). Að mati ráðuneytisins er um að ræða mikilvæga heimild sem er í samræmi við þann texta sem nú liggur

fyrir í undirbúningi alþjóðlegra reglna. Beiting ákvæðisins er skýrð í grg. og verður nánar útfærð í reglum sem FME verður skylt að setja og birta.

- 2. mgr. orðist svo: “Nú er eigið fé fjármálafyrirtækis lægra en sem nemur 10% af áhættugrunni og skal þá Fjármálaeftirlitið gangast fyrir sérstöku mati á framtíðarhorfum í rekstri þess. Leiði slíkt mat í ljós að umtalsverðar líkur séu á því að eiginfjárlutfall fari niður fyrir 8% af áhættugrunni með hliðsjón af áhættustigi getur Fjármálaeftirlitið gert fyrirtækinu að auka eigið fé sitt innan hæfilegs frests. Mat Fjármálaeftirlitsins á áhættustigi og ákvörðun um hærra eiginfjárlutfall skal byggt á nánari reglum sem það setur. (EVN) Ráðuneytið tekur ekki afstöðu til tillögunar að svo stöddu, en leggur áherslu á að leitað verði eftir sjónarmiðum Fjármálaeftirlitsins og hagsmunasamtaka aðila á markaði.
- Í [5. mgr.] er notað hugtakið “óáþreifanlegar eignir”. Ýmsar eignir geta verið óáþreifanlegar en skv eðli máls væri mjög óeðlilegt að þær féllu undir frádrátt af þessum toga. Eðlilegt er að viðskiptavild sé dregin frá og ákvæðið orðaðist svo: “...viðskiptavild og öðrum sambærilegum óáþreifanlegum eignum...” (VÍ) Tillaga: Í stað “óáþreifanlegar” komi “óefnislegar”. Síðarnefnda hugtakið er notað í opinberri þýðingu Tilskipunar 2000/12, hefur fasta merkingu í reikningsskilum og á ekki að valda misskilningi.

86. gr. – upphafsáðgerðir vegna ónógs eigin fjár

- Tillaga: Lokamálsliður 3. mgr. falli brott. Við 4. mgr. bætist nýr lokamálsliður er hljóði svo: “Berist greinargerð skv. 3. mgr. ekki innan tilskilins frests, séu úrræði samkvæmt greinargerðinni ekki fullnægjandi að mati Fjármálaeftirlitsins, eða líði frestur samkvæmt þessari málsgrein, skal afturkalla starfsleyfi, sbr. 9. gr.

91. gr. – hæfi endurskoðenda

- 1. mgr. orðist svo: “Endurskoðandi má ekki eiga sæti í stjórn, vera starfsmaður fyrirtækis eða starfa í þágu þess að öðru en endurskoðun ásamt ráðgjöf og þjónustu innan nærliggjandi sviða [ef það er til þess fallið að hafa áhrif á á hlutlægni hans]. (Félag löggiltra endurskoðenda) Ákvæðið er samhljóða gildandi 6. gr. l. 113/1996 og hefur framkvæmd þess ekki valdið vandkvæðum. Að mati ráðuneytisins er eðlilegt að gera strangari kröfur til endurskoðenda í fjármálafyrirtækjum heldur en almenn lög um endurskoðendur segja til um. Jafnframt má benda á að umræða bæði í Evrópu og í Bandaríkjunum, einkum í kjölfar ENRON-málsins, hafi fremur gengið í þá átt að aðgreina betur endurskoðun frá annarri þjónustu.

101. gr. – samruni

- 1. máls. 1. mgr. hljóði svo: “Samruni fjármálafyrirtækis við annað fyrirtæki eða einstaka rekstrarhluta þess er aðeins heimill að ákvörðun þar að lútandi hafi hlotið samþykki hluthafafundar eða fundar stofnfjäreigenda í yfirteknu fyrirtæki með minnst 2/3 hluta greiddra atkvæða svo og samþykki hluthafa eða stofnfjäreigenda í yfirteknu fyrirtæki sem ráða yfir minnst 2/3 hlutum þess hlutafjár eða stofnfjár sem farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum eða fundum stofnfjäreigenda, og

að fengnu samþykki FME.” (LÍ) **Sammála. Ætlunin var að breyta ákv. á þennan hátt sbr. grg.**

- 2. mgr. (hlutafélagavæðing sparisjóðs sem skilyrði fyrir samruna) falli brott. Að öðrum kosti gildi ákvæðið einnig um samruna við annan sparisjóð. (LÍ). **Nauðsynlegt er að aðgreina umsjá yfir eigin fé sparisjóðs frá yferráðum yfir sameinuðu fyrirtæki. Hins vegar verður að telja eðlilegt að tvö fyrirtæki með sama rekstrarform geti sameinast og haldið því rekstrarformi.**

#### *108. gr. – nafnskráning reikninga*

- Haldið verði í áskilnað núg. 48. gr. laga nr. 113/1996 um að innlánsreikningar verði skráðir á kennitölu. Einnig mætti mæla fyrir um að erlendir aðilar sem ekki hafa með höndum skráningarskylda starfsemi eða skattalegar skyldur hérlendis séu undanþegnir kennitöluskilyrðinu. Ennfremur má hugsa sér að slíkum aðilum verði veitt auðkennistala utan kennitölukerfis sem fyrirtækjaskrá úthluti. (RSK) **Samkvæmt upplýsingum Hagstofu er þetta verklag viðhaft þegar í dag, þ.e. að erlendum aðilum er úthlutað auðkennistölu í svokallaðri “utangarðsskrá”. Tillagan virðist því ekki til þess fallin að auðvelda aðgang útlendinga að bankakerfinu fram yfir það sem nú er. Beðið er eftir skriflegum athugasemdum Hagstofunnar. Ráðuneytið mælir því ekki með breytingum á 108. gr. frv. að svo stöddu.**

#### *111. gr. – undanþegnir sjóðir*

- Íbúðalánasjóður er skv. ákvæði þessu ekki talinn til fjármálafyrirtækja og fellur því ekki undir lögin. Samkvæmt samtali starfsmanns ráðuneytisins við starfsmann Íbúðalánasjóðs tók umsögn sjóðsins til EVN ekki mið af þessu ákvæði og hefur sjóðurinn því engar athugasemdir fram að færa við frv.
- Af hálfu Lánasjóðs landbúnaðarins hefur verið bent á að ýmis fjármálafyrirtæki starfi ekki sem hlutafélög. **Tillaga: Heiti greinarinnar verði: “Undanþegnir sjóðir og undanþága frá rekstrarformi”. Við bætist ný málsgrein sem verði 2. mgr. og hljóði svo: “Opinberir fjárfestingarlánasjóðir sem starfandi eru við gildistöku laga þessara eru undanþegnir skilyrði 13. gr. um að starfa sem hlutafélög.”**

# **Álitsgerð**

## **um stjórnskipulag Byggðastofnunar**

Páll Hreinsson  
Hrafnkell Óskarsson  
Reykjavík, 19. júní 2002

## **Efnisyfirlit**

1. Verkbeiðni iðnaðarráðuneytisins
2. Sögulegt ágríp um Byggðastofnun
  - 2.1. Sérstakir sjóðir til atvinnuskapandi aðgerða
  - 2.2. Byggðasjóður sem deild í Framkvæmdastofnun ríkisins
  - 2.3. Byggðastofnun - lánastofnun og sérfræðilegt stjórnvald
3. Hlutverk Byggðastofnunar og helstu verkefni
  - 3.1. Inngangur
  - 3.2. Rannsóknir, ráðgjöf og áætlanagerð
  - 3.3. Lánastarfsemi og styrkir
  - 3.4. Stjórnsýsluhlutverk og önnur starfsemi
4. Almennt um stöðu Byggðastofnunar í stjórnkerfmu og skipulag hennar
  - 4.1. Staða Byggðastofnunar í stjórnkerfi ríkisins
  - 4.2. Skipulag Byggðastofnunar
5. Valdsvið og verkefni ráðherra varðandi byggðamál
6. Valdsvið og verkefni stjórnar Byggðastofnunar
  - 6.1. Almennt
  - 6.2. Heimild stjórnar til að framselja verkefni
7. Valdsvið og verkefni forstjóra Byggðastofnunar
8. Ákvörðunarvald um verkaskiptingu í ólögákveðnum tilvikum



## 1. Verkbeiðni iðnaðarráðuneytisins

Hinn 20. janúar 2002 fór ráðuneytisstjóri iðnaðarráðuneytis og viðskiptaráðuneytis þess á leit við undirritaða að þeir tækju saman álitserð um stjórnskipulag Byggðastofnunar. Í erindinu var verkbeiðnin afmörkuð á eftirfarandi hátt:

"Þess er farið á leit að gerð verði grein fyrir stöðu Byggðastofnunar í stjórnkerfinu og heimildum iðnaðarráðherra gagnvart stofnuninni. Þá er þess óskað að gerð verði grein fyrir innbyrðis verkaskiptingu stjórnar og forstjóra Byggðastofnunar, jafnframt því sem rakið verði hver fer með ákvörðunarvald um verkaskiptingu í ólögákveðnum tilvikum. Loks er þess óskað að gerð verði grein fyrir innbyrðis réttindum og skyldum stjórnar og forstjóra."

Álitserðin er uppbyggð með þeim hætti að fyrst er vikið að sögulegum aðdraganda þess að Byggðastofnun var komið á fót. Þá er vikið að lögbundnu hlutverki hennar og síðan að stöðu hennar í stjórnkerfinu. Að því búnu er vikið að stjórnskipulagi Byggðastofnunar. Fyrst er fjallað um valdsvið og verkefni ráðherra varðandi byggðamál og síðan að valdsviði og verkefnum annars vegar stjórnar og hins vegar forstjóra Byggðastofnunar. Loks er vikið að ákvörðunarvaldi um verkaskiptingu í ólögákveðnum tilvikum.

Þar sem undirrituðum ekki falið að fjalla um tiltekin deilumál eru efnistökin almenn um þau atriði er verkbeiðnin lýtur að.

## 2. Sögulegt ágríp um Byggðastofnun

### 2.1. Sérstakir sjóðir til atvinnuskapandi aðgerða

Aðgerðir af hálfu ríkisvaldsins í þeim tilgangi að stuðla að jafnvægi byggðar í landinu eiga sér langa sögu. Frá árinu 1951 var árlega varið nokkru fé úr ríkissjóði til "atvinnuaukningar í landinu" í formi lána og styrkja. Með lögum nr. 40/1962 var Atvinnubótasjóði komið á fót og tók hann við því hlutverki að veita lán eða styrki til þess að auka atvinnu og framleiðslu á þeim stöðum í landinu þar sem þörfin væri brýnust, og stuðla þannig að aukinni atvinnu og jafnvægi í byggð landsins. Þá var sjóðnum falið að veita lán til þess að stuðla að hagnýtingu góðra framleiðsluskilyrða í landinu.<sup>1</sup> Stjórn sjóðsins var kjörin hlutfallskosningu af sameinuðu Alþingi og skipuð

<sup>1</sup> Alþt. 1961-1962, A- deild, bls. 269-70.

fimm mönnum. Var stjórnin skipuð með sama hætti og nefnd sú, er kjörin hafði verið af Alþingi til að úthluta atvinnuaukningarfé áráanna 1958-1961. Félagsmálaráðherra ákvað stjórninni laun.

Atvinnubótasjóður var leystur af hólmi með stofnun Atvinnuöfnunarsjóðs með lögum nr. 69/1966. Þeim sjóði var ætlað að stuðla að jafnvægi í byggð landsins í ríkara mæli og á skipulegri hátt en unnt hafði verið með hinu takmarkaða ráðstöfunarfé Atvinnubótasjóðs. Hinum nýja Atvinnuöfnunarsjóði voru með lögnum tryggðir frekari gjaldstofnar og sú stefna mörkuð að efling atvinnulífs víðs vegar um landið færi fyrst og fremst fram á grundvelli fyrirframgerðra áætlana. Var svo fyrir mælt, að Efnahagsstofnunin skyldi veita sjóðnum sérfræðilega aðstoð við áætlanagerð og undirbúning lánaákvæðana. Skyldi Efnahagsstofnunin meðal annars rannsaka atvinnuástand, samgöngur og menningarmál í einstaka byggðarlögum eða landshlutum.<sup>2</sup> Stjórn sjóðsins var kjörin hlutfallskosningu af Alþingi sem fyrr, en stjórnarmönnum var fjölgað í sjö, þar eð eðlilegt þótti með hliðsjón af verkefnum sjóðsins að allir þingflokkar ættu þar sinn fulltrúa.<sup>3</sup>

Báðir voru sjóðir þessir vistaðir hjá öðrum fjármálastofnunum. Atvinnubótasjóður var í umsjá Framkvæmdabanka Íslands, en Atvinnuöfnunarsjóður í umsjá Landsbanka Íslands, enda var Framkvæmdabankinn lagður niður um líkt leyti og lög um sjóðinn voru sett.

## **2.2. Byggðasjóður sem deild í Framkvæmdastofnun ríkisins.**

Með lögum nr. 93/1971 var Framkvæmdastofnun ríkisins komið á fót. Samkvæmt 1. gr. laganna var Framkvæmdastofnun sjálfstæð ríkisstofnun sem var ríkisstjórninni til aðstoðar við stefnumótun í efnahags- og atvinnumálum. Skyldi stofnunin annast hagrannsóknir og áætlanagerð og hafa með höndum heildarstjórn fjárfestingarmála og lánveitinga sem kveðið var á um í lögum. Með lögum nr. 93/1971 var að því stefnt að koma opinberum aðgerðum í atvinnulífinu í skipulegri farveg með því að sameina undir einni stjórn stofnanir og sjóði, sem áður höfðu unnið að þessum málum sitt í hvoru lagi. Meðal annars var í lögum kveðið á um stofnun Byggðasjóðs, sem yrði í umsjá Framkvæmdastofnunar og tæki við eignum og skuldum Atvinnuöfnunarsjóðs. Voru hinum nýja sjóði tryggðir umtalsverðir nýir tekjustofnar umfram það sem verið hafði um Atvinnuöfnunarsjóð. Jafnframt færðist starfsemi Efnahagsstofnunarinnar til

---

<sup>2</sup> Alþt. 1965-1966, A-deild, bls. 1142-4.

hinnar nýju stofnunar. Yfirstjórn Framkvæmdastofnunar ríkisins var í höndum sjö manna þingkjörinnar stjórnar, en þriggja manna framkvæmdaráð, skipað af ríkisstjórninni, hafði skv. 5. gr. og 32. gr. laganna með höndum tillögugerð um heildaráætlun Byggðasjóðs og einstaka lánveitingar úr þeim. Dagleg umsýsla sjóða var í höndum lánadeildar stofnunarinnar.<sup>4</sup>

Hlutverk Byggðasjóðs var samkvæmt 29. gr. laganna að stuðla að jafnvægi í byggð landsins með því að veita fjárhagslegan stuðning til framkvæmda og eflingar atvinnulífs með hliðsjón af landshlutaáætlunum, og til að bæta aðstöðu til búsetu í einstökum byggðarlögum og koma í veg fyrir að lífvænlegar byggðir færu í eyði. Að meginstefnu til virðist sjóðurinn hafa átt að gegna þessu hlutverki sínu með lánveitingum og eftir atvikum með þátttöku í atvinnufyrirtækjum. Samkvæmt 2. mgr. 30. gr. laganna var þó heimilt að veita óafturkræf framlög, ef sérstaklega stæði á.

Nokkrar breytingar voru í árunna rás gerðar á lögum um Framkvæmdastofnun ríkisins, og voru þau síðast endurútgefin sem lög nr. 97/1976.

### **2.3. Byggðastofnun - lánastofnun og sérfræðilegt stjórnvald.**

Með lögum nr. 64/1985 var Byggðastofnun komið á fót sem sjálfstæðri ríkisstofnun er heyrði undir forsætisráðherra og tók yfir eignir og skuldbindingar Byggðasjóðs. Var sú aðgerð hluti af víðtækari uppstokkun á sjóðakerfi ríkisins. Líkt og var um Framkvæmdastofnun áður kaus sameinað Alþingi sjö manna stjórn Byggðastofnunar.

Samkvæmt 2. gr. laganna var hlutverk Byggðastofnunar að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar í landinu. Þetta skyldi stofnunin gera með því að fylgjast með þróun byggðar í landinu, með áætlanagerð um byggða- og atvinnuþróun, og með því að veita lán eða annan fjárhagslegan stuðning í því skyni meðal annars að bæta aðstöðu til búsetu í einstökum byggðarlögum og koma í veg fyrir óæskilega byggðaröskun, sbr. 3. gr. laganna.

Í 5. og 7. gr. laga nr. 64/1985 voru tilgreind helstu verkefni stjórnar Byggðastofnunar annars vegar og forstjóra stofnunarinnar hins vegar.

Með lögum nr. 106/1999 var breytt ýmsum þáttum í starfsemi Byggðastofnunar. Með þeim lögum var Byggðastofnun flutt undir valdsvið iðnaðarráðherra og jafnframt kom inn í lögina skýlaust ákvæði þess efnis að stofnunin væri undir yfirstjórn ráðherra, og í stað þingkjörinnar stjórnar er hún nú skipuð af

---

<sup>3</sup> Alþt. 1965-1966, A-deild, bls. 1144.

ráðherra. Samhliða voru ráðherra fengnar auknar heimildir til að hafa áhrif á starf stofnunarinnar. Þá var í lögnum lögð meiri áhersla á rannsóknarhlutverk Byggðastofnunar á sviði byggða- og atvinnuþróunar en áður var, auk þess sem gert var ráð fyrir að starfsemi stofnunarinnar yrði í ríkari mæli í samvinnu við utanaðkomandi aðila.

### 3. Hlutverk Byggðastofnunar og helstu verkefni

#### 3.1. Inngangur

Byggðastofnun er í eigu íslenska ríkisins og lýtur yfirstjórn iðnaðarráðherra, sbr. 1. gr. núgildandi laga um Byggðastofnun, nr. 106/1999. Er því ljóst að stofnunin er hluti af stjórnsýslu ríkisins og lýtur yfirstjórn iðnaðarráðherra.

Hlutverk Byggðastofnunar er skilgreint í 2. gr. núgildandi laga um Byggðastofnun, sem hljóðar svo:

*"Hlutverk Byggðastofnunar er að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni.*

*Í samræmi við hlutverk sitt vinnur stofnunin að undirbúningi, skipulagi og fjármögnun verkefna og veitingu lána með það að markmiði að treysta byggð, efla atvinnu og stuðla að nýsköpun í atvinnulífi. Fjármögnun verkefna skal eftir föngum vera í samstarfi við aðra.*

*Byggðastofnun fylgist með þróun byggðar í landinu, m.a. með gagnasöfnun og rannsóknum. Stofnunin skipuleggur og vinnur að atvinnuráðgjöf í samstarfi við atvinnuþróunarfélög, sveitarfélög og aðra. Stofnunin getur gert eða látið gera áætlanir um þróun byggðar og atvinnulífs í þeim tilgangi að treysta búsetu og atvinnu í byggðum landsins. Stofnunin getur einnig tekið þátt í gerð svæðisskipulags samkvæmt skipulags- og byggingarlögum."*

Í 2. gr. laga um Byggðastofnun kemur fram, að stofnunin sinnir því hlutverki sínu, að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni, með tvennum hætti. Annars vegar með rannsóknar- og ráðgjafarstarfsemi á sviði byggða- og

---

<sup>4</sup> Alþt. 1971-1972, A, bls. 427.

atvinnumála, sbr. einkum 2. mgr. 2. gr. laganna, en hins vegar með fjármögnun atvinnuverkefna og lánveitingum.

### **3.2. Rannsóknir, ráðgjöf og áætlanagerð**

Af 7. gr. laga um Byggðastofnun leiðir að stofnuninni er ætlað að vera iðnaðarráðherra til ráðgjafar varðandi mótun byggðaáætlunar. Eins og rakið verður í 5. kafla hér á eftir, er frumkvæði og gerð byggðaáætlunar í höndum iðnaðarráðherra samkvæmt núgildandi lögum. Hlutverk Byggðastofnunar við gerð byggðaáætlunar felst því aðallega í faglegri ráðgjöf svo og vinnu við útfærslu á stefnu sem ráðherra hefur mótað samvinnu við ríkisstjórn, en minnt skal á að skv. 2. másl. 1. mgr. 7. gr. laganna skal byggðaáætlun m.a. lýsa markmiðum og stefnu ríkisstjórnarinnar í byggðmálum.

Samkvæmt 8. gr. laga um Byggðastofnun vinnur stofnunin að ýmiss konar gagnasöfnun og rannsóknarverkefnum í tengslum við atvinnumál og byggðapróun, hérlandis og erlendis. Með setningu laga nr. 106/1999 var lögð aukin áhersla á rannsóknarhlutverk Byggðastofnunar, m.a. með þátttöku í alþjóðlegum verkefnum.

Þá er Byggðastofnun samkvæmt 9. gr. fengið hlutverk við að skipuleggja og vinna að atvinnuráðgjöf á landsbyggðinni.

### **3.3. Lánastarfsemi og styrkir**

Samkvæmt 10. gr. laga um Byggðastofnun veitir stofnunin framlög til verkefna á sviði atvinnuuppbyggingar og nýsköpunar. Um er að ræða óafturkræf framlög til tiltekinna verkefna, sem ákveðin eru af stjórn stofnunarinnar.

Í 1. mgr. 11. gr. laganna er kveðið á um að Byggðastofnun veiti lán eða ábyrgðir í samræmi við hlutverk sitt, sbr. 2. gr. Þessi lánastarfsemi skal vera reikningslega aðskilin frá annarri starfsemi Byggðastofnunar, sbr. 1. málslið 3. mgr. 11. gr.

### **3.4. Stjórnarsýsluhlutverk og önnur starfsemi**

Í 1. gr. laga um Byggðastofnun kemur fram að stofnunin er ríkisstofnun. Hins vegar er ljóst af framansögðu að hið opinbera hlutverk stofnunarinnar er að nokkru rækt með einkaréttarlegum gerningum. Einkum er það veiting lána og ábyrgða sem fellur einkaréttarmegin, en hún er eðlislík starfsemi fjármálafyrirtækja á almennum markaði, þó að áherslur í útlánnum séu aðrar. Í samræmi við þetta er tekið fram í athugasemdum

með 1. gr. frumvarps þess er síðar varð að lögum nr. 106/1999, að litið sé svo á að Byggðastofnun teljist lánastofnun samkvæmt lögum nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, og gildi þau lög því um starfsemi stofnunarinnar nema annað sé boðið í lögum um Byggðastofnun.<sup>5</sup>

Af þessu er ljóst að framkvæmd lánveitinga, innheimta lána og fleira það sem tilheyrir lánnum og ábyrgðum fer fram á grundvelli einkaréttarlegra reglna. Ákvarðanir um lánveitingar á grundvelli laga um Byggðastofnun teljast hins vegar almennt vera stjórnvaldsákvarðanir, sbr. kafla 4.1. hér á eftir.

## **4. Almennt um stöðu Byggðastofnunar í stjórnkerfinu og skipulag hennar**

### **4.1. Staða Byggðastofnunar í stjórnkerfi ríkisins**

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 106/1999 um Byggðastofnun er hún sérstök stofnun í eigu íslenska ríkisins og heyrir undir yfirstjórn iðnaðarráðherra.

Eins og lýst var í kafla 2.3. var Byggðastofnun upphaflega skilgreind sem sjálfstæð ríkisstofnun er henni var komið á fót með lögum nr. 64/1985. Hafði stofnunin sjálfstæðan fjárhag og þingkjörna stjórn. Af þessu leiddi að stofnunin stóð til hliðar við hið almenna stjórnkerfi ráðuneyta og var því ekki um að ræða stjórnsýslusamband við forsætisráðherra er veitti honum vald til þess að gefa stofnuninni bindandi fyrirmæli.

Með frumvarpi því er varð að lögum nr. 106/1999 var gagnert stefnt að því að breyta þessari skipan og gera stjórnsýslulega stöðu Byggðastofnunar skýrari. Með lögnum var tekið af skarið með það, að stofnunin heyrði undir iðnaðarráðherra og stjórnsýslusamband væri þar á milli. Var ætlun löggjafans að ákvarðanir stofnunarinnar yrðu kæránlegar til iðnaðarráðherra og að ráðherra yrði jafnframt ábyrgur fyrir málefnum stofnunarinnar gagnvart Alþingi og samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð.<sup>6</sup> Í samræmi við þetta var m.a. gerð sú meginbreyting að ráðherra var fengið vald til að skipa stjórn Byggðastofnunar í stað Alþingis. Iðnaðarráðherra skipar nú bæði stjórn og forstjóra Byggðastofnunar, sbr. 3. og 5. gr. laganna. Þá hefur ráðherra heimild til að kveða nánar á um skipulag og starfsemi stofnunarinnar í reglugerð, sbr. 19. gr. Þetta hefur verið gert með setningu reglugerðar nr. 347/2000.

---

<sup>5</sup> Alþt. 1999-2000, A, þskj. 267, bls. 2133.

Með framangreindum breytingum hefur löggjafinn með ótvíræðum hætti mælt fyrir um að Byggðastofnun skuli hafa stöðu lægra setts stjórnvalds gagnvart ráðherra. Í því felst að ráðherra hefur boðvald gagnvart stofnuninni og ákvarðanir hennar sæta að meginstefnu stjórnslukæru til ráðherra.

Með boðvaldi er átt við það að ráðherra getur gefið lægra setta stjórnvaldinu bindandi fyrirmæli um framkvæmd þeirra verkefna sem því eru falin. Enda þótt lögum um Byggðastofnun geri ráð fyrir tiltekinni faglegri verkaskiptingu milli ráðherra og Byggðastofnunar, felur stjórnslusambandið engu að síður í sér að ráðherra getur að meginstefnu til haft afskipti af afgreiðslu einstaka mála er stofnunin hefur til umfjöllunar.<sup>7</sup>

Auk þess felst í stjórnslusambandi að ráðherra hefur almennt eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir það ber og eignum á vegum þeirra stofnana, sbr. 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands.

Varðandi kærheimild er þess að geta, að í athugasemdum með 1. gr. frumvarps þess, er síðar varð að lögum nr. 106/1999, er tekið fram að einstök ákvæði laganna feli í sér ákveðið sjálfstæði Byggðastofnunar, en engu að síður sé hún lægra sett stjórnvald í skilningi stjórnslulaga. Ekki er að finna í lögnum nein ákvæði sem beinlínis undanskilja tilteknar stjórnvaldsákvarðanir Byggðastofnunar kærheimild til ráðherra. Af því leiðir að þrátt fyrir ofangreindan fyrirvara eru allar ákvarðanir Byggðastofnunar kærnanlegar, svo lengi sem um er að ræða stjórnvaldsákvarðanir.

Á hinn bóginn er ljóst af lögum um Byggðastofnun að stofnunin hefur með höndum ýmsa þjónustustarfsemi, ráðgjöf o.fl. Enda þótt ráðgjöf og leiðbeiningar geti haft réttaráhrif, fela slíkar athafnir ekki í sér bindandi úrlausn um tiltekið málefni sem tekin er í skjóli opinbers valds og sæta því ekki kæru.

Þá felst verulegur hluti af starfsemi Byggðastofnunar í veitingu lána og ábyrgða, sem í eðli sínu er bankastarfsemi, enda byggja lögum um Byggðastofnun á því að lög nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði gildi um starfsemi Byggðastofnunar nema öðru vísi sé fyrir mælt í lögum um stofnunina. Er þá sérstakt úrlausnarefni, hvort ákvarðanir Byggðastofnunar um veitingu lána eða ábyrgða teljist stjórnvaldsákvarðanir.

---

<sup>6</sup> Sjá Alþt. 1999-2000, A, þskj. 267, bls. 2131-2132, og framsöguræðu forsætisráðherra, Alþt. 1999-2000, B, bls. 1671-1672.

<sup>7</sup> Sbr. Graver, Almennelig forvaltningsrett, bls. 172.

Ef ríkisstofnun rekur bankastarfsemi sem er algerlega hliðstæð því sem lánastofnanir á almennum markaði bjóða m.t.t. lánskjara og annarra skilyrða, teljast ákvarðanir í tengslum við starfsemina ekki stjórnvaldsákvarðanir. Öðru máli gegnir ef lagafyrirmæli leiða til frávika í starfseminni miðað við það sem gerist á almennum markaði. Slík lagafyrirmæli geta lotið að því hverjir geti notið lánaþyrirgreiðslu, á hvaða kjörum hún er boðin o.s.frv. Þá eru ákvarðanir um veitingu óafturkræfra framlaga, eins og heimilað er í 10. gr. laga um Byggðastofnun, ótvírætt stjórnvaldsákvarðanir.

Það leiðir af ákvæðum um hlutverk Byggðastofnunar að lánastarfsemi stofnunarinnar fer fram í þeim tilgangi að efla byggð og atvinnulíf á landsbyggðinni, fremur en að afla arðs til handa eiganda lánsfjárins. Kemur þetta einnig óbeint fram í 2. málslíð 3. mgr. 11. gr. laga um Byggðastofnun, en þar segir að fjárhagslegt markmið lánastarfsemi stofnunarinnar skuli vera að varðveita eigið fé hennar að raungildi. Þá er við það miðað í 1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 347/2000 að lánastarfsemin standi undir þeim kostnaði í rekstri Byggðastofnunar sem af henni hlýst. Arðsemiskröfur af lánastarfseminni takmarkast því við það að ekki sé gengið á eigið fé stofnunarinnar.

Samkvæmt 14. gr. laga um Byggðastofnun eru tekjur stofnunarinnar annars vegar framlag úr ríkissjóði eftir ákvörðun á fjárlögum hverju sinni, og hins vegar fjármagnstekjur. Auk þess mynda eignir Byggðasjóðs hluta eigin fjár Byggðastofnunar, sbr. 1. tl. 15. gr. eldri laga um Byggðastofnun nr. 64/1985. Byggðasjóður og forverar hans hafa alla tíð verið myndaðir með framlögum af opinberu fé, sbr. 2. kafla hér á undan. Er því um það að tefla að ákvarðanir um veitingu lána og ábyrgða varða ráðstöfun á opinberum fjármunum í tilteknu, opinbers réttarlegu augnamiði. Því verður að líta svo á að ákvarðanir stjórnar eða forstjóra Byggðastofnunar um veitingu eða synjun lána eða ábyrgða feli í sér ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skjóli opinbers valds. Af því leiðir að líta verður svo á að slíkar ákvarðanir sæti kæru til iðnaðarráðherra, meðan ekki er öðruvísi ákveðið í lögum.

Þó verður að gera þann fyrirvara, að enda þótt ákvarðanir um veitingu lána eða ábyrgða af hálfu Byggðastofnunar teljist samkvæmt framansögðu stjórnvaldsákvarðanir, myndu aðgerðir í tengslum við framkvæmd lánveitingar fremur falla undir þjónustustarfsemi á vegum opinbers aðila. Verður að skoða í hverju tilviki, hvort verið sé að taka ákvörðun um rétt eða skyldu aðila í skilninga 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.



## 4.2. Skipulag Byggðastofnunar

Samkvæmt núgildandi skipulagi Byggðastofnunar skipar ráðherra sjö menn í stjórn stofnunarinnar, og skipar auk þess formann og varaformann. Þá skipar ráðherra forstjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn, að fenginni tillögu stjórnar. Forstjóri Byggðastofnunar er embættismaður í skilningi laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.<sup>8</sup>

Tekið er fram í 18. gr. laga um Byggðastofnun að stjórnarmenn og allir starfsmenn stofnunarinnar séu bundnir þagnarskyldu um atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirboðara eða eðli málsins. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi. Þetta þagnarskylduákvæði er efnislega samhljóða 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og sambærilegt þagnarskylduákvæðum sem er að finna í lögum um ýmsar fjármálastofnanir.

Með 6. gr. reglugerðar nr. 347/2000 er mælt fyrir um að starfsemi Byggðastofnunar skuli, auk skrifstofu forstjóra, skiptast í fjögur svið:

1. *Fyrirtækjasvið* sem annast m.a. lánsbeiðnir, ráðgjöf, útborgun lána, verkefnafjármögnun, athuganir og þróunarverkefni vegna fyrirtækja og atvinnulífs.
2. *Þróunarsvið* sem annast samstarf við atvinnuþróunarfélög og stofnanir, gagnasöfnun og úrvinnslu upplýsinga og hefur umsjón með úttektum, rannsóknum og öðru þróunarstarfi á sviði byggðamála og atvinnulífs.
3. *Lögfræðisvið* sem annast m.a. lögfræðileg verkefni, innheimtu og yfirstjórn skjalagerðar.
4. *Rekstrarsvið* sem annast m.a. rekstur stofnunarinnar, bókhald, innheimtu lána, ásamt gerð rekstrar- og greiðsluáætlana.

Um skiptingu verkefna milli stjórnar og forstjóra verður fjallað í köflum 6 og 7 hér á eftir.

---

<sup>8</sup> Sjá auglýsingu Fjármálaráðuneytisins, dags. 23. janúar 2002, á grundvelli 2. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996.

## 5. Valdsvið og verkefni ráðherra varðandi byggðamál

Samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar skipar forseti Íslands ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim. Skipting starfa milli ráðherra er nú ákveðin í reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, með síðari breytingum.

Í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, sbr. 1. gr. laga nr. 121/1999, er mælt svo fyrir að ráðherra kveði á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir, nema á annan veg sé mælt í lögum. Þar sem ekki er fyrir mælt í lögum hvar Byggðastofnun skal staðsett fer ráðherra með vald til þess að mæla fyrir um það.

Samkvæmt 9. tl. 8. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. 2. gr. auglýsingar nr. 105/1999, fer iðnaðarráðherra með mál er varða Byggðastofnun. Þessi tilvísun til Byggðastofnunar er eyðutilvísun sem felur í sér að iðnaðarráðherra fer með framkvæmd þeirrar löggjafar sem hverju sinni er í gildi um stofnunina. Byggðamál, eins og þau eru skilgreind í löggjöf um Byggðastofnun, falla því undir verksvið iðnaðarráðherra.

Opinber afskipti af atvinnulífinu í því skyni að efla jafnvægi í byggð landsins fara að meginstefnu fram fyrir milligöngu Byggðastofnunar. Þá er iðnaðarráðherra skylt að leggja fyrir Alþingi byggðaáætlun, sem lýsa skal markmiðum og stefnu ríkisstjórnarinnar í byggðamálum, áætlunum um aðgerðir og tengsl byggðastefnu við almenna stefnu í efnahags- og atvinnumálum og áætlunum á sviði opinberrar þjónustu í landinu, sbr. 1. mgr. 7. gr. laga um Byggðastofnun. Eru því byggðamál, að því leyti sem það hugtak er afmarkanlegt, á forræði iðnaðarráðherra, og felst atbeini ráðherra annars vegar í frumkvæði hans að gerð byggðaáætlunar, og hins vegar í þeim valdheimildum sem hann hefur gagnvart Byggðastofnun.

Rétt er að hafa í huga að þær breytingar sem gerðar voru á lögum um Byggðastofnum með lögum nr. 106/1999 færðu stefnumótun í byggðamálum til ráðherra í ríkara mæli en áður var. Samkvæmt eldri lögum um Byggðastofnun, nr. 64/1985, var gerð byggðaáætlana alfarið á hendi stofnunarinnar. Voru byggðaáætlanir lagðar fyrir stjórn Byggðastofnunar til samþykktar, og að því búnu sendar forsætisráðherra, sem sá um að gera Alþingi og ríkisstjórn grein fyrir þeim, sbr. 9. gr. laganna. Ekki virðist hins vegar hafa verið gert ráð fyrir aðkomu forsætisráðherra að mótun byggðaáætlunar. Má segja að þetta mikla stefnumótunarhlutverk

stofnunarinnar í byggðamálum hafi verið í samræmi við stöðu hennar sem sjálfstæðrar ríkisstofnunar með þingkjörna stjórn.

Með setningu laga nr. 106/1999 var hins vegar að því stefnt að frumkvæði að undirbúningi stefnumótandi byggðaáætlunar færdist til iðnaðarráðherra. Er þetta orðað á þann veg í 3. mgr. 7. gr. laganna, að iðnaðarráðherra skuli vinna að byggðaáætlun í samvinnu við Byggðastofnun og að höfðu samráði við önnur ráðuneyti, sveitarfélög og aðra aðila eftir þörfum. Þá er í lögum nr. 106/1999 lögð meiri áhersla á rannsóknarhlutverk Byggðastofnunar en áður var. Síðast en ekki síst var með lögnum gerð sú breyting, að stjórn Byggðastofnunar skyldi skipuð af ráðherra í stað Alþingis.

Með hliðsjón af orðalagi núgildandi laga, og þeim markmiðum sem að var stefnt með setningu þeirra, er sýnt að aðkoma Byggðastofnunar að gerð byggðaáætlunar hefur breyst úr því að hafa frumkvæði og sjá alfarið um að móta stefnu í byggðamálum, yfir í ráðgefandi hlutverk sérfróðs stjórnvalds, sem er ráðherra til aðstoðar við stefnumótun og við að koma mótaðri stefnu hans í framkvæmd.

Að síðustu skal þess getið, að iðnaðarráðherra er í 11. tölulið 4. gr. laga um Byggðastofnun veitt almenn heimild til að framselja stjórn stofnunarinnar verkefni á sviði byggða- og atvinnumála, fram yfir þau verkefni sem stofnuninni eru ætluð samkvæmt öðrum ákvæðum laganna.

## **6. Valdsvið og verkefni stjórnar Byggðastofnunar**

### **6.1. Almennt**

Verkefni stjórnar Byggðastofnunar eru talin upp í 4. gr. laga um Byggðastofnun. Auk þess sem leiðir af ákvæðum þeirrar greinar er víða í lögnum gert ráð fyrir því að stjórnin geri tillögur til ráðherra um atriði eins og staðsetningu stofnunarinnar, sbr. 2. mgr. 1. gr., skipun forstjóra, sbr. 5. gr., og mótun reglna um fjármögnun þróunarverkefna, sbr. 1. mgr. 12. gr. Þá ákveður stjórnin hvaða verkefni skuli styrkt með óafturkræfum framlögum á grundvelli 10. gr. laganna.

Í athugasemdum við 2. tölul. 4. gr. í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 106/1999, er tekið fram að lögð sé áhersla á frumkvæði stjórnarinnar og eftirfylgni varðandi helstu málefni stofnunarinnar.

Eins og vikið er að í kafla 7 var mörkuð sú stefna með lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að forstöðumenn stofnana skyldu fara með

starfsmannamál svo og fjármál stofnana. Um síðari þáttinn voru síðan gerðar afmarkaðar undantekningar með lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Í 49. gr. síðarnefndu laganna er einnig lögð á stjórnir og forstöðumenn ríkisstofnana ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir. Bæði stjórn og forstöðumaður bera ábyrgð á því að ársreikningar séu gerðir í samræmi við fjárreiðulög og staðið sé við skilaskyldu á þeim til ríkisbókhalds. Þar sem forstöðumaður hefur umsjón með fjárreiðum og daglegum rekstri verður að telja að honum beri að hafa frumkvæði að því að ársreikningar séu unnir. Stjórn skal hins vegar fylgja því eftir að þessi vinna fari fram, auk þess að fara yfir og samþykka reikninginn endanlega. Ef ekki er á annan veg fyrir mælt í lögum falla fjárreiður stofnunar að öðru leyti undir forstjóra.

## **6.2. Heimild stjórnar til að framselja verkefni.**

Lög um Byggðastofnun gera ráð fyrir að stjórn stofnunarinnar geti í vissum tilvikum framselt verkefni til forstjóra, og reyndar einnig til utanaðkomandi aðila. Þannig getur stjórnin ákveðið að fela utanaðkomandi fjármálastofnun innheimtuþjónustu og aðra fjármálaumsýslu stofnunarinnar, sbr. 4. mgr. 11. gr. laganna, og falið atvinnuþróunarfélögum úthlutun framlaga til einstakra verkefna á grundvelli 10. gr.

Í lögunum er mælt fyrir um heimild stjórnar til að fela forstjóra að ákveða einstakar lánveitingar samkvæmt reglum sem stjórn setur, sbr. 2. mgr. 11. gr. Þá er í 4. tölul. 6. gr. að finna almenna heimild fyrir stjórn til að fela forstjóra verkefni. Þessi almenna heimild sætir þó takmörkunum. Fyrst er þess að geta, að lög um Byggðastofnun geyma allítarlega lýsingu á starfsskyldum bæði stjórnar og forstjóra. Að því er tekur til lögbundinna verkefna er almennt litið svo á að stjórnsýslunefnd geti ekki framselt einum nefndarmanni eða hluta nefndar ákvörðunarvald varðandi mál sem fela í sér stefnumörkun eða breytingu á stjórnsýsluframkvæmd sem áður hefur mótast. Valdframsal má heldur ekki eiga sér stað í þeim mæli að útiloka aðkomu nefndarinnar sem heildar við afgreiðslu mála.<sup>9</sup> Þessi sjónarmið eiga enn frekar við gagnvart forstjóra, enda hefur verið talið, að þrengri heimildir séu til valdframsals stjórnsýslunefndar til skrifstofu nefndarinnar, heldur en til t.d. formanns nefndar.

---

<sup>9</sup> Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret, 102

Með tilliti til orðalags 4. tölul. 6. gr. svo og óskráðra meginreglna stjórnisýsluréttar virðist eðlilegt að skýra heimild 4. tölul. 6. gr. svo, að hún taki aðeins til þeirra verkefna sem ekki er beinlínis kveðið á um með skýrum hætti í lögnum að stjórn eða ráðherra skuli rækja. Þá verður að telja að stjórninni sé ekki heimilt að fela forstjóra þau verk sem iðnaðarráðherra hefur falið stjórn á grundvelli 11. tl. 4. gr., nema leyfi ráðherra komi til. Hafi ráðherra falið stjórninni umrædd verkefni með reglugerð þyrfti þó að breyta þeirri reglugerð.

## **7. Valdsvið og verkefni forstjóra Byggðastofnunar**

Valdsvið og verkefni forstjóra Byggðastofnunar eru aðallega mótuð af þremur lagabálkum:

Í fyrsta lagi eru verkefni forstjóra skilgreind í 6. gr. laga um Byggðastofnun. Er hér um að ræða fjórþætt verkefni, þ.e. stjórn daglegs reksturs stofnunarinnar, tillögugerð til stjórnar um þau málefni, sem tilgreind eru í a-e liðum 2. töluliðar 6. gr., ráðning starfsfólks, og önnur verkefni sem stjórn felur honum.

Í öðru lagi eru valdsvið og verkefni forstjóra Byggðastofnunar afmörkuð af lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Sú stefna var mörkuð með lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að forstöðumenn stofnana skyldu fara með starfsmannamál svo og fjármál stofnana. Í 2. mgr. 38. gr. laganna er svo fyrir mælt að forstöðumaður beri ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðunandi getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu á grundvelli 21. gr. laganna. Nánar er mælt fyrir um þær starfsskyldur forstöðumanns að fara ekki fram úr fjárheimildum og að ársreikningar séu gerðir í samræmi við fjárreiðulög og staðið sé við skilaskyldu á þeim til ríkisbókhalds í 49. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Í þriðja lagi telst Byggðastofnun lánastofnun samkvæmt lögum nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, og gilda þau lög því um starfsemi stofnunarinnar nema annað sé boðið í lögum um Byggðastofnun.<sup>10</sup> Verður því að skýra valdheimildir forstjóra með hliðsjón af meginreglum þeirra laga að því er varðar þá þætti starfseminnar, sem lúta að lánastarfsemi. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr.

---

<sup>10</sup> Alþt. 1999-2000, A, þskj. 267, bls. 2133.

laga nr. 123/1993 ræður stjórn lánastofnunar framkvæmdastjóra sem ber ábyrgð á daglegum rekstri hlutaðeigandi stofnunar og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum hennar sem ekki eru öðrum falin með lögnum. Þetta er undirstrikað í lokamálslið 5. gr. reglugerðar nr. 347/2000, en þar segir að um verkefni forstjóra fari samkvæmt lögum um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, þar sem ákvæðum laga um Bygðastofnun og reglugerðarinnar sleppi.

Ákvæði laga um Bygðastofnun eru á því byggð, að stjórn taki ákvarðanir um starfsemi og stefnumótun í rekstri stofnunarinnar, en forstjóri sjái um framkvæmd þessara ákvarðana. Er verkaskipting þessi í samræmi við verkaskiptingu stjórnar og framkvæmdastjóra samkvæmt lögum nr. 123/1993. Af þessu fyrirkomulagi leiðir, að stjórn Bygðastofnunar hefur boðvald gagnvart forstjóra, þ.e. forstjóra er skylt að hrinda í framkvæmd ákvörðunum stjórnar.

Þá er ljóst af ákvæðum laga um Bygðastofnun, að sameiginlegur atbeini stjórnar og forstjóra er nauðsynlegur til að framkvæma tiltekin fyrirmæli laganna. Má þar nefna að skv. 2. tölul. 6. gr. skal forstjóri gera tillögur til stjórnar um ýmis atriði varðandi rekstur stofnunarinnar, sem stjórn er svo skylt að taka ákvörðun um samkvæmt ákvæðum 4. gr. laganna. Meðal annars með vísan til þessa verður að ætla að forstjóri eigi rétt á því að sitja fundi stjórnar með tillögurétti, þótt ekki sé neitt ákvæði að finna um það í lögum eða reglugerð.

## **8. Ákvörðunarvald um verkaskiptingu í ólögákveðnum tilvikum**

Verkaskipting stjórnar og forstjóra Bygðastofnunar er að nokkru ákveðin með lögum, eins og að framan er rakið. Þau ákvæði eru þó ekki tæmandi. Almennt er litið svo á, að þegar fyrirmælum settra laga varðandi skiptingu verkefna í stjórnsýslunni sleppir, ráðist ákvörðunarvald um slíkt af stigskiptingu stjórnsýslunnar.<sup>11</sup> Af þessu leiðir, að æðra stjórnvald getur ákveðið skiptingu starfa milli stjórnar og forstjóra lægra settrar stjórnsýslustofnunar í þeim tilvikum, þar sem skiptingu leiðir ekki af ákvæðum laga. Í tilviki Bygðastofnunar er það iðnaðarráðherra sem hefur vald til að kveða á um verkaskiptingu, og skal það gert með reglugerð, sbr. 1. tl. 4. gr. og 19. gr. laga um Bygðastofnun.

Ráðherra hefur beitt þessari heimild sinni með setningu reglugerðar nr. 347/2000. Í 4. gr. þeirrar reglugerðar er fjallað um verkefni stjórnar. Er þar mælt fyrir

---

<sup>11</sup> Christensen: Forvaltningsret - Opgaver, hjemmel, organisation, bls. 282.

um störf lánanefndar, sem forstjóri veitir forstöðu, til að taka ákvarðanir um einstaka lánveitingar. Er hér um að ræða útfærslu á heimild 2. mgr. 11. gr. laga um Byggðastofnun til að framselja forstjóra ákvörðunarvald um einstaka lánveitingar. Þá er þar mælt fyrir um innihald reglna sem stjórn skal setja á grundvelli 10. tl. 4. gr. laganna varðandi lánveitingar. Í 5. gr. reglugerðarinnar er svo fjallað um verkefni forstjóra. Kemur þar fram að forstöðumaður fyrirtækjasviðs skuli vera staðgengill forstjóra. Forstjóri annist framkvæmdastjórn og daglegan rekstur stofnunarinnar og skuli í þeim efnum fara eftir þeirri stefnu og fyrirmælum sem stjórnin hefur gefið. Geri hann tillögur til stjórnar um skipulag og stefnu, og veiti lánanefnd jafnframt forstöðu. Að öðru leyti en mælt sé fyrir um í lögum um Byggðastofnun og reglugerðinni fari um verkefni forstjóra samkvæmt lögum um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði. Þá er í 6. gr. reglugerðarinnar mælt fyrir um skiptingu starfsemi stofnunarinnar í svið, eins og áður er lýst.

Framangreind reglugerðarákvæði fela efnislega í sér hið sama og leiðir af ákvæðum laga um Byggðastofnun, að því frátöldu að mælt er fyrir um sérstaka lánanefnd.

Í 1. tl. 4. gr. laga um Byggðastofnun er stjórn stofnunarinnar falið að ákveða starfsskipulag að því leyti sem það hefur ekki verið gert í reglugerð. Í samræmi við þetta er forstjóra samkvæmt 4. tl. 6. gr. laganna skylt að vinna þau verkefni, önnur en getið er um í fyrri töluliðum 6. gr., sem stjórn kann að fela honum. Áðurnefndur 1. tl. 4. gr. nógildandi laga um Byggðastofnun nr. 106/1999 er samhljóða samsvarandi ákvæði í 5. gr. eldri laga nr. 34/1985. Í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að þeim lögum segir, að gert sé ráð fyrir að stjórn Byggðastofnunar taki allar meiri háttar ákvarðanir í málefnum hennar. Sé þetta í samræmi við valdsvið stjórnar Framkvæmdastofnunar ríkisins.<sup>12</sup> Í lögum um Framkvæmdastofnun var þó ekki með sama hætti kveðið á um heimildir stjórnar til að ákveða skipulag.

Í 1. tölul. 6. gr. laga nr. 106/1999 um Byggðastofnun er mælt svo fyrir að meðal verkefna forstjóra Byggðastofnunar sé að stjórna daglegum rekstri stofnunarinnar. Í þessu lagaákvæði felst heimild fyrir forstjóra til að taka allar nauðsynlegar ákvarðanir við daglegan rekstur stofnunarinnar, enda mæli lög eða reglugerð ekki fyrir á annan veg, þ.m.t. að ákvörðunarvaldið í málinu sé öðrum falið með lögum eða reglugerð. Þessar stjórnunarheimildir forstjóra eru einnig bundnar

---

<sup>12</sup> Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 3095.

þeim takmörkunum að ráðherra eða stjórn hafi ekki tekið ákvörðun um málið, að svo miklu leyti sem málefnið getur heyrt undir eða komið til kasta ráðherra eða stjórnar lögum samkvæmt.

Reykjavík, 19. júní 2002,

Páll Hreinsson

Hrafnkell Óskarsson



## **HEIMILDIR:**

Alþingistíðindi.

Christensen, Bent: Forvaltningsret. Opgaver - hjemmel - organisation. Khöfn. 1997.

Gammeltoft-Hansen, Hans o.fl.: Forvaltningsret, 1. útgáfa Khöfn. 1994.

Graver, Hans Petter: Alminnelig Forvaltningsrett, Osló 1999.