

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

### Réttarríkið.

Upp úr frönsku stjórnarbyltingunni þróuðust hugmyndir manna um réttarríkið og þrískiptingu valdsins í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald. Þannig skyldi borgarinn verndaður fyrir ofurvaldi ríkisins. Ef ágreiningur reis um framkvæmd laga skyldu dómstólar skera úr um hann.

Hinn 21. desember 2003 skrifuðu stjórnir SPRON og Kaupþings – Búnaðarbanka hf. undir viljayfirlýsingu um eignasamstarf með eðlilegum fyrirvörum og var tilkynnt um hana 22. desember til íslensku og sænsku kauphallanna í samræmi við reglur. 22. janúar 2004 var undirritaður samningur á milli Kaupþings – Búnaðarbanka hf. og sjálfseignarstofnunarinnar SPRON-sjóðsins ses. um kaup bankans á öllum þeim hlutum í SPRON hf. sem SPRON-sjóðurinn ses. yrði eigandi að, gengi fyrirhuguð breyting á SPRON í hlutafélag eftir. 23. janúar var kauphöllunum tilkynnt um þennan samning.

Í fyrstu umræðu um frumvarpið sem efnahags- og viðskiptanefnd hefur til umfjöllunar kom ítrekað fram hjá ræðumönnum að frumvarpinu væri stefnt gegn þessum samningum. Sama kom fram hjá viðskiptaráðherra í viðtali í fréttum Ríkissjónvarpsins 4. febrúar. Það ótrúlega er að gerast að Alþingi Íslendinga ætla að setja sérstök lög til höfuðs einstökum löglegum samningum milli einkaaðila. Þetta er alvarlegt brot á réttarríkinu. Það er dómstóla og eftirlitsstofnana að útkljá ágreining um lögmæti gerninga en ekki löggjafarsamkundunnar. Það gengur ekki frekar en að setja t.d. lög um að bannað sé að aka yfir gatnamót á grænu ljósi og láta þau gilda fyrir árið á undan og sekta þá sem þá óku yfir á grænu ljósi í góðri trú og samkvæmt lögum. Slík lagaframkvæmd grefur undan tiltrú manna á réttarríkinu.

Reynt var að fá álit sérfræðinga í lögum á þessum þætti frumvarpsins en enginn fékkst til að gefa álit á þeim skamma tíma sem meiri hluti nefndarinnar gaf til umræðna um málið. Þess vegna liggur ekki fyrir hvort samþykkt þessa frumvarps muni leiða til skaðabótaskyldu fyrir ríkissjóð vegna ógildingar samninga. Þá gafst enginn tími til að leita umsagna eins og venja er þegar vandað er til lagasetningar.

### Vandi stjórnar SPRON.

Ef frumvarpið verður óbreytt að lögum fyrir fund stofnfjäreigenda 10. febrúar nk. eins og að er stefnt stendur stjórn SPRON frammi fyrir tveimur kostum:

1. Hún hættir við fyrirhugaða hlutafélagsvæðingu. Þá verður hún og stjórn sjálfseignarstofnunarinnar SPRON ses. að rifta gerðum samningum við KB-banka hf. og getur við það bakað sér og sjálfseignarstofnuninni skaðabótaábyrgð jafnvel þó að hún beri fyrir sig breytt lagaumhverfi. Stofnfjäreigendur tapa því sem þeir hefðu mátt vænta af samningunum. Spurning er hvort stjórn SPRON verði einnig skaðabótaskyld gagnvart þeim. Þessa ákvörðun verður að tilkynna KB-banka og hann verður að tilkynna hana áfram til

íslensku og sænsku kauphallanna og geta tilefnis, sem er breytt lagaumhverfi sem ógildir gerða löglega samninga.

2. Hún heldur fyrirhugaðri hlutafélagsvæðingu til streitu. Þá lendir hún í lagaóvissu. Stjórn sjálfseignarstofnunarinnar verður ekki kosin aftur eins og fyrirhugað var því að fulltrúaráðið er ekki lengur til. Verður núverandi stjórn að víkja fyrir stjórn samkvæmt lögnum eða situr hún út kjörtímabil sitt, sem venjulega er tvö ár? Líklega munu valdhafar túlka stöðuna sér í hag og ný stjórn taka við sem aldrei hefur haft neitt með sparisjóðinn að gera. Þá koma upp tveir kostir:
  - a. Ný stjórn viðurkennir samning fyrri stjórnar við KB-banka. Við það missir hún 80% völd yfir SPRON hf. og stendur eingöngu í úthlutunum styrkja. Þá munu allir samningar ganga eftir, SPRON hf. verður dótturfyrirtæki KB-banka og framtíð hans tryggð eins og að var stefnt, stofnfjáreigendur sem vilja selja fá sitt og sjálfseignarstofnunin getur úthlutað arði af sex milljörðum kr. En þetta er ekki vilji ráðherra eða samtaka sparisjóða enda lægi þá ekki á samþykkt frumvarpsins. Þetta er því ólíkleg niðurstaða.
  - b. Ný stjórn riftir samningi fyrri stjórnar við KB-banka eða ógildir hann. Á því eru yfirgnæfandi líkur, enda yfirlýstur vilji ráðherra og meiri hluta þingmanna. Við það bakar hún sjálfseignarstofnuninni hugsanlega skaðabótaábyrgð gagnvart KB-banka en einnig gagnvart stofnfjáreigendum. Hún ræður þá 80% í SPRON hf. og getur gert við sparisjóðinn það sem hana lystir. Hún fær 80% af arði SPRON hf. sem hún ákveður sjálf en hefur miklu minni tekjur en ella, enda eigið fé SPRON einungis fjórir milljarðar kr. og hagnaður einungis 500 millj. kr. að jafnaði og ekki skynsamlegt að úthluta honum öllum. Stofnfjáreigendur eiga þá hlutabréf sem eru nánast verðlaus, enda eru þau algerlega áhrifalaus bera lítinn arð auk þess að vera óseljanleg því að enginn vill kaupa hlutabréf í hlutafélagi þar sem einn aðili ræður 80%.

Þar sem seinni kosturinn, b, er mjög líklegur getur stjórn SPRON ekki valið leið 2 og skaðað stofnfjáreigendur með þeim hætti og látið sparisjóðinn í hendur einhverra sem opinberir aðilar tilnefna. Hún hlýtur því að velja leið 1 þrátt fyrir allar hættur sem því fylgja. Hugsanlega getur stjórn SPRON beint hugsanlegu tapi sínu að ríkissjóði. Frumvarpið hefur þegar valdið miklum óróa á meðal starfsmanna og viðskiptamanna SPRON sem sparisjóðurinn tapar á.

### **Neyðarlög.**

Einstaka sinnum kemur upp neyðarástand svo að beita þarf lögum afturvirkkt. Ef afturvirknin veldur fjártjóni er skylt að bæta það. Slíkt neyðarástand kemur ekki upp vegna samninganna á milli SPRON og KB-banka. Það kom fram á fundi nefndarinnar að SPRON mun draga sig út úr öllu samstarfi sparisjóða eftir þá reynslu að fjármunir hans hafa verið notaðir í áróðri gegn honum. Þá úrsögn verður ekki hægt að hindra. Það hvort lögin verða samþykkt og samningurinn gengur eftir eða ekki breytir engu. Á fundi nefndarinnar með fulltrúum sparisjóða og sveitarfélaga 3. febrúar sl. kom fram að sparisjóðamenn óttast ekki endilega brotthvarf SPRON úr samstarfinu. Þeir segjast munu ráða vel við það en óttast að stofnfjáreigendur annarra stórra sparisjóða fylgi í kjölfarið og þannig hrynji sparisjóðakerfið. Þar sem  $\frac{2}{3}$  hluta stofnfjáreigenda þarf til að breyta sparisjóði í hlutafélag má orða þetta þannig að sparisjóðamenn óttist stofnfjáreigendur sína. Til að koma í veg fyrir þessi áhrif er nægilegt að hindra aðra sparisjóði í að feta í fótspor SPRON. Slík lagasetning mundi varla skapa skaðabótaskyldu en einhverjir kynnu að halda því fram að jafnræðis væri ekki gætt. Fyrir því er þó fjöldi fordæma, t.d. við breytingar á skatta- og tollalögum. Um þetta er gerð tillaga í

sérstöku þingskjali. Þessi lausn kemur í veg fyrir meint hrun sparisjóðakerfisins, veldur ekki skaðabótaskyldu, veikir ekki trú manna á réttarríkinu og varðveitir góðan orðstír íslensks atvinnulífs í augum erlendra fjárfesta.

### **Lögmæti samninga.**

Sagt hefur verið að viljayfirlýsing stjórnar SPRON, sem hún stóð einhuga á bak við, standist ekki lög. Ef það væri rétt hefði mátt vænta þess að Fjármálaeftirlitið, sem m.a. á að gæta að lögmæti gerninga, stöðvaði gerninginn. Það að lögð skuli fram tvö frumvörp á Alþingi til að stöðva þessa samninga, annað meira að segja frá ríkisstjórninni, staðfestir að almennt er óttast að Fjármálaeftirlitið geti ekki stöðvað gerninginn vegna þess að hann er fullkomlega í samræmi við gildandi lög. Það verður hins vegar erfitt fyrir Fjármálaeftirlitið að starfa eftir að Alþingi hefur tekið að sér að leysa úr vanda sem það hefði með réttu átt að úrskurða um.

### **Uppruni sparisjóða.**

Meginhluta síðustu aldar var mikill skortur á lánsfé hér á landi. Til að ná í lánsfé voru stofnaðir sparisjóðir og seinna lífeyrissjóðir. Markmið þessara stofnana var fyrst og fremst að útvega ákveðnum stéttum eða landsvæðum lánsfé. Þetta endurspegladist í nöfnum þessara sjóða, sbr. Verzlunarsparisjóðinn. Stofnendurnir, sem urðu að vera eignamenn, lögðu yfirleitt fram ábyrgðir til að tryggja innlánin en sátu þá fyrir um verkefnið sem lánveitingarnar fjármögnuðu. Á árunum um 1960–1970 var þremur sparisjóðum breytt í hlutafélög með lögum frá Alþingi. Verzlunarsparisjóðnum, Samvinnusparisjóðnum og Sparisjóði alþýðu var breytt í hlutafélög, Verzlunarbancann hf., Samvinnubancann hf. og Alþýðubancann hf. Í öllum tilfellum eignuðust stofnfjáreigendur allan sparisjóðinn sinn. Sumir hafa sagt að þannig hafi Alþingi gefið stofnfjáreigendum merki um að mega vænta þess að eiga sparisjóðinn sinn þrátt fyrir annan skilning í ákvæðum laga. Síðastliðið haust féll dómur í Hæstarétti, öryrkjádómurinn, sem sagði eignarréttarákvæði stjórnarskárinnar tryggja rétt manna til bóta sem byggðist á eldri lögum og að þann rétt mætti ekki skerða aftur í tímann. Fyrirnefndir aðilar telja að gildandi lög um sparisjóði skerði eignarrétt þeirra því að nú skuli mynduð sjálfs-eignarstofnun sem taki yfir rjómann af eign sem aðrir fengu óskerta áður. Þetta sé í andstöðu við stjórnarskrána með sama hætti.

### **Þróunin.**

Mikil breyting hefur orðið á fjármagnsmarkaði undanfarið. Samkeppni hefur vaxið hröðum skrefum og með henni auknar kröfur um tölvuvæðingu og upplýsingakerfi, sterka markaðssetningu og nýverið hefur brotist út samkeppni um lánskjör til einstaklinga. Allt þetta gerir kröfu til stórra eininga með gott láns hæfismat. Sparisjóðirnir hafa unnið nokkuð saman en óeining hefur verið ríkjandi og hrepparigur og einnig hafa verið mjög mismunandi skoðanir á því hver þróunin er og hvort bregðast þurfi við. Þegar sparisjóðirnir seldu frá sér yfirráð yfir Kaupþingi hf. má segja að þeir hafi misst af tækifæri til að snúa bökum saman með sterkan bakhjarl. Stóraukið framboð á lánsfé hefur líka snúið við upprunalegu hlutverki sparisjóðanna og tilgangi þeirra fyrir stofnfjáreigendur. Þetta kunna að vera skýringarnar á breyttri afstöðu stofnfjáreigenda til sparisjóða sinna. Ljóst er að lagabreytingar af þeim toga sem hér um ræðir stöðva ekki þessa þróun og kunna að verða mjög skaðlegar fyrir sparisjóðina.

### Göfugt fé sparisjóða.

Fram kom á fundum nefndarinnar að sparisjóðirnir hafa hagnast um 11 milljarða kr. á sölu eða uppfærslu á eign sinni í Kaupþingi og Scandinavian Holding. Þetta er mjög athyglisvert í ljósi þess að eigið fé þeirra er í heild 20 milljarðar kr. Þetta segir jafnframt að allar rómantískar hugmyndir manna um sparisjóðinn í heiðardalnum og göfugt samfélagslegt fé hans eru úr lausu lofti gripnar. Margir mundu jafnvel kalla þetta brask-fé.

Því hefur verið haldið á lofti að stofnfé sé mjög öruggt fé, nánast gulltryggt og gefi mjög góðan arð. Þetta á að sjálfsögðu við á meðan sparisjóður græðir. Hins vegar eru allt of mörg dæmi þess að illa hafi farið fyrir sparisjóði og er hægt að nefna nýleg dæmi um fréttir af sparisjóðunum á Siglufirði, á Ólafsfirði og í Hornafirði. Þessum sparisjóðum hefur verið bjargað fyrir horn á þann hátt að aðrir sparisjóðir hafa gerst stofnfjäreigendur með umtalsverðan hlut. Það er svo spurning hversu lengi slík samhjálpa getur gengið því að hún tekur í eigið fé þess sparisjóðs sem bjargar.

Þar sem allur hagnaður sparisjóðs umfram eðlilega ávöxtun stofnfjár fer til að byggja upp sjálfseignarstofnun sem stofnfjäreigandinn á ekki er eðlilegt að ályktað verði í hina áttina. Hvað með sparisjóð sem lendir í vandræðum og verður jafnvel gjaldþrota? Er ekki eðlilegt að stofnfjäreigandinn eigi kröfu til samfélagsins um ávöxtun á fé sitt fyrst samfélagið hirðir arðinn af stofnfé hans. Er ekki eðlilegt að stofnfé sé ríkistryggt?

Allur sá vandræðagangur sem frumvarpinu er ætlað að taka á stafar af því að við hlutfélagsvæðingu sparisjóðs er myndaður risasjóður sem gefur þeim sem honum stýra mikil völd, yfir miklum fjármunum sem viðkomandi á ekki og enginn á. Talað hefur verið um að hagsmunaárekstur myndist við það að stofnfjäreigendur selja bæði bréf sjálfseignarstofnunarinnar og sjálfs sín. Þessum hagsmunum er ekki kippt í burtu. Þeir eru bara fluttir til fólks sem ekkert á í viðkomandi sparisjóði. Það þarf ekki einu sinni að taka tillit til annarra stofnfjäreigenda, sem flestir eiga tiltölulega lítilla hagsmuna að gæta eins og í SPRON. Allt í einu eru örfáir einstaklingar komnir í þá stöðu að ráðskast með milljarða án þess að eiga þá. Hvað hefur áhrif á þá ákvörðun þessara aðila að kaupa hlutabréf í A hf. fyrir 100 millj. kr. í staðinn fyrir B hf.? Alltaf er hægt að rökstyðja ákvörðunina. En kannski fylgir stjórnarsæti í A hf. með í kaupunum með stjórnarlausnum og völdum. Svo þarf að ráða forstjóra eða deildarstjóra hjá A hf. Möguleikar á spillingu vaxa mjög. Nú þarf að undirstrika að möguleiki á spillingu er ekki það sama og spilling en þetta kallar á öflugt eftirlitskerfi.

Hagsmunirnir minnka ekki, þeir aukast. Vandinn er sá að stjórn sem opinberir aðilar velja á ekki féð og tekur því enga áhættu með fölskum ráðstöfunum frekar en stofnfjäreigendur. En hún mætir ekki árlega hópi fyrrverandi stofnfjäreigenda sem hugsanlega spyrja eins eða annars. Hún verður á vissan hátt ábyrgðarlaus. Þetta er sú hætta sem ávallt fylgir fé sem enginn á því að þar vantar hina hörðu hönd eigandans sem tapar ef mistök eru gerð.

### Frumvarpið.

Með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að opinberir framkvæmdaraðilar, ráðherrar og sveitarstjórnir, tilnefni stjórn þeirrar sjálfseignarstofnunar sem myndast við hlutfélagsvæðingu sparisjóðs í stað stofnfjäreigenda. Þetta er algert brotthvarf frá þeirri stefnu núverandi ríkisstjórnar að minnka völd opinberra aðila í atvinnulífinu og kemur illa heim og saman við einkavæðingu ríkisbankanna. En í raun er óþarfi að hafa áhyggjur af því. Það er engin skynsemi í því að breyta sparisjóði í hlutfélag eftir þessa breytingu á lögunum. Eins og áður var bent á mun sjálfseignarstofnunin SPRON ses. fara með 80% atkvæða í SPRON hf. Með því afli getur hún breytt samþykktum og ráðið allri stjórninni en stofnfjäreigendur fá bréf í hendurnar sem eru nánast verðlaus. Það yrði óðs manns æði fyrir stofnfjäreigendur að afhenda

yfirráðin yfir sparisjóðnum sínum einhverju fólki sem opinberir aðilar hafa valið, fólki sem hefur engin tengsl við sparisjóðinn, og fá auk þess ekki nema lítið brot af arðinum og eiga óseljanleg bréf. Fyrir breytinguna ráða þeir öllu, fá allan arð sem greiddur er út og geta hvenær sem er innleyst stofnfé sitt.

En þetta leiðir líka til þess að sparisjóðir geta ekki brugðist við tækifærum eða vandræðum með því að auka áhættufé sitt. 5% hámark atkvæðavægis, mikil andúð á stofnfjáreigendum sem komið hefur fram undanfarið hjá fjölda þingmanna og auknar kvaðir á stofnfé mun leiða til þess að ekki verður mikill vilji til að fjárfesta í stofnfé. Sá möguleiki sem fólk sá við hlutafélagsvæðingu SPRON er ekki lengur til staðar. Þetta þýðir mikla og aukna hættu fyrir sparisjóðakerfið. Viðbúið er að innan nokkurra ára muni aftur koma fram nýjar breytingar sem auka veg stofnfjáreigenda til þess að bjarga kerfinu.

### **Fé sem enginn á.**

Alla síðustu öld hefur hrannast upp fé sem enginn á. Sem dæmi má nefna Brunabótafélagið, KEA, Mjólkurbú Flóamanna, Mjólkursamsöluna, Bændahöllina (Hótel Sögu) og sparisjóðina. Það er umhugsunarvert að þetta fé hefur að mestu verið myndað með framlögum bænda, sem búa margir við afar slæm kjör á meðan sjálfseignarstofnanirnar þeirra vaða í peningum. Bændur sem stunduðu búskap um miðja síðustu öld greiddu til dæmis og reistu Bændahöllina. Á gamals aldri búa sumir þeirra nú við mjög lök kjör, lélegan lífeyrissjóð og lágar bætur. Á sama tíma stýra einhverjir menn Bændahöllinni, eflaust með góð laun og mikil völd. Allt er þetta gert í þágu góðs málefnis. Göfugs fjár.

Öllu þessu fé stýrir eitthvert fólk. En það á ekkert í þessum sjóðum og hefur því ekki hagsmuni af því að fénu sé vel ráðstafað. Það kann hins vegar að hafa óbeina hagsmuni af völdunum sem slíku fé fylgja. Þess vegna er í sjálfu sér ánægjulegt að ekki verði um frekari hlutafélagavæðingar sparisjóða að ræða. Hins vegar hlaut undirritaður að vinna í samræmi við þau lög sem Alþingi hafði samþykkt þó að það hefði myndun slíks risasjóðs í för með sér. Reyndar var reynt að draga úr hættunni af völdunum með því að sjóðurinn eignaðist ekki nema tvo milljarða kr. í hlutabréfum í KB-banka í stað sex milljarða kr. eins og upphaflega leit út fyrir og ekki skyldi heimilt að kaupa frekari hlutabréf. Svo voru settar inn reglur um styrkveitingar sem tryggja eiga gæðaeftirlit með þeim verkefnum sem verða styrkt og er það nýmæli. Þannig var reynt að vinna gegn þeim neikvæðu áhrifum sem uppsöfnun fjár án eigna getur haft.

Æskilegt væri að þingheimur sneri sér að því að finna eigendur að slíku fé í stað þess að skapa sífellt nýja slíka sjóði. Eigandinn fer ætíð betur með fé en sá sem ekki á það fé sem hann stýrir. Eigandinn finnur a.m.k. illilega fyrir því ef hann gerir mistök því að þá tapar hann peningunum sínum sem hinn gerir ekki. Hjá honum breytist oftast ekkert þó að hann geri mistök.

Alþingi, 5. febr. 2004.

Pétur H. Blöndal,  
form.