

Tillaga til þingsályktunar

um samningu lagafrumvarps um nýja tegund hlutafélaga sem eru með gegnsætt eignarhald og bann við lánveitingum og krosseignarhaldi slíkra hlutafélaga.

Flm.: Pétur H. Blöndal, Ragnheiður E. Árnadóttir, Guðlaugur Þór Þórðarson.

Alþingi ályktar að fela viðskiptanefnd að semja lagafrumvarp um gegnsæ hlutafélög. Markmið lagasetningarinnar verði að búa til tegund hlutafélaga sem eru með gegnsætt eignarhald, bæði gagnvart eigendum beint og óbeint og einnig gagnvart dótturfyrirtækjum beint og óbeint. Slíkum félögum verði bannað að lána til eða eiga í hlutafélögum sem eiga þau beint eða óbeint. Við samningu lagafrumvarps skal nefndin leita fulltingis sérfræðinga á sviðinu, endurskoðenda, lögfræðinga og hagfræðinga. Viðskiptanefnd skal stefna að því að leggja fram tillíð frumvarp fyrir 1. febrúar nk. sem gæti tekið gildi 1. maí 2010.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga sama efnis var flutt á síðasta þingi og var vísað til nefndar. Ekki vannst tími til að ræða hana þar en leitað var eftir umsögnum og bárust umsagnir frá sjö aðilum.

Félag löggiltra endurskoðenda taldi ekki tilefni til sérstakrar umsagnar. Það er athyglisvert í ljósi þess að stærsti hluti bankakerfisins hrundi hér á landi og keðjuverkandi gjaldþrot eru enn að dynja yfir svo að tilefnið sýnist vera ærið. Öll voru þessi hlutafélög endurskoðuð. Ekki hafa komið fram aðrar betri lausnir til að hindra slíkt hrun aftur né aðgerðir til að endurreisa það traust sem farið er forgörðum.

Fjármálaeftirlitið gerir ekki athugasemdir við efnisatriði tillögunnar. Tillagan er ekki rædd né farið í gegnum það hvort hér sé vænleg leið til þess að hindra þau ósköp, sem yfir landið hafa dunið undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Þar ætti þó að liggja sú þekking og greining á stöðunni sem helst kynni að koma að gagni við hönnun reglna, sem hindrað gætu að slík ósköp dynji yfir aftur eða til að endurvekja það traust sem farið hefur forgörðum við hrúnið, t.d. vegna þess að eftirlitið brást.

Ríkisendurskoðun telur með vísan til lögboðins hlutverks síns ekki ástæðu til að taka sérstaka afstöðu til tillögunnar. Þó er vafalítið til þekking á þeim bæ til að greina vandann og gefa álit á kostum og göllum reglna, sem hindra meggi slíkt hrun sem þjóðin hefur orðið fyrir. Hefur hrúnið skaðað ríkissjóð, sem Ríkisendurskoðun á að gæta hagsmuna fyrir, ekki síður en fyrirtæki landsins og landsmenn alla.

Neytendasamtökin fagna tillögunni og segja fulla þörf á að auka gegnsæi hvað varðar eignarhald hlutafélaga.

Kauphöll Íslands telur að aukið gegnsæi í rekstri hlutafélaga geti stutt við endurreisn íslensks viðskiptalífs og að rétt sé að skilgreina mælikvarða sem hlutafélög geti stuðst við. Þau telja þó álitamál hvort lagasetning sé heppilegasta leiðin. Félögin gætu sett sér sjálf reglur um gegnsæi sem Viðskiptaráð héldi utan um og gæfi gæðastimpil.

Ríkisskattstjóri lýsir markmiðum með setningu laga um hlutafélög en sleppir því mikilvæga hlutverki slíkra fyrirtækja sem er að takmarka áhættu hluthafanna sem þátttakenda í rekstri við hlutafé sitt. Virðist sem sérfræðingar fjármálafyrirtækja hafi lagt meiri áherslu á að fela eða flækja eignarhald fyrirtækja en ganga úr skugga um raunverulegt verðmæti félaga sem fengu lán. Telur ríkisskattstjóri ljóst að ef brotavilji er einbeittur í að misnota aðstöðu sína verður með lagasetningu aldrei að fullu komið í veg fyrir slíkt. Hann telur þó að allar reglur ættu að vera til bóta en bendir á 104. gr. hlutafélagalaga og 79. gr. einkahlutafélagalaga um bann við lánveitingum til eigenda. Ríkisskattstjóri telur að bæta eigi við núgildandi lög ákvæðum sem um ræðir og mynda þannig eins konar stjórnuflokk með skammstöfuninni ghf. og hefðbundin hlutafélög hefðu á sér vafasamari blæ. Það gæti bætt siðferðið í viðskiptalífínu sem allir hlytu að fagna. Lýsir hann sig reiðubúinn til að leggja slíkri lagasetningarvinnu lið sem tillagan stefnir að.

Seðlabanki Íslands tekur undir að mikilvægt sé að upplýsingar um lykilþætti fyrirtækja, t.d. eignarhald, séu ljósar. Hann hafi einnig varað við áhættu af útlánnum til skuldsettra fjárfestingarféлага vegna mikilla sveiflna í verði. Þá telur hann ljóst að miklar breytingar muni eiga sér stað í regluverki er varðar fyrirtæki í Evrópu á næstu missirum og muni hann fylgjast vel með þróun þeirra mála. Seðlabankinn ætti því að vera vel til þess fallinn að koma að smíði reglna sem koma eiga í veg fyrir að atburðir síðasta hausts endurtaki sig og unnt verði að byggja upp traust, sem er forsenda þess að takist að endurreisa atvinnulífið.

Ástæður fyrir hruni bankanna eru fjölmargar og eflaust enn ekki allar komnar í ljós. Seinni tíma rannsóknir munu leiða það í ljós. Þó er greinilegt að gagnkvæmt eignarhald, raðeignarhald og óljós dulin eign var ein af þeim ástæðum sem ollu því að efnahagur fyrirtækja bólgnaði út og sýndi miklu meira eigið fé en raunverulega var til staðar. Lánveitendur virðast hafa lánað út á þetta eigið fé sem ekki var til staðar og þetta sýnda eigið fé gerði fyrirtækjum kleift að taka meiri áhættu en ella. Gagnkvæmt eignarhald og raðeignarhald jók einnig völd stjórna hlutafélaganna á kostnað hluthafa með minni hlut. Gagnkvæmt eignarhald sýndi einnig meiri hagnað en raunverulega var til staðar. Dulin eign hlutafélaga villir um fyrir minni hluthöfum og hefur skaðað þá mikið.

Gagnkvæmt eignarhald og raðeignarhald var mjög algengt hér á landi fyrir hrún. Þannig áttu Kaupþing og Exista á tímabili um 20% hvort í öðru og var markaðsvirði hvors hlutar um 40 milljarðar kr. Ef félögin hefðu keypt eigin bréf hvort af öðru hefðu þau hlutabréf verið verðlaus því að eigin hlutabréf eru eðli máls samkvæmt verðlaus. Þá hefðu tugir milljarða gufað upp, enda voru þeir aldrei til staðar. Sala Kaupþings á hlutabréfum til starfsmanna sinna gegn láni með veði í hlutabréfunum án frekari ábyrgða er angi af sama meði. Eignarhald erlendra félaga á Jómfrúreyjum og öðrum fjarlægum stöðum á bönkunum hér á landi villti um fyrir almennum hluthöfum, eftirlitsaðilum og fjölmiðlum. Mikil þörf virðist vera á að koma í veg fyrir slíkt eignarhald.

Gagnkvæmt eignarhald er ekki takmarkað við Ísland. Það finnst víða um heim en er þó misútbreitt. Það virðist vera mjög útbreitt í Þýskalandi og Japan en tíðkast í miklu minni mæli í Bandaríkjunum og virðist sem skattlagning arðs á milli hlutafélaga hamli myndun gagnkvæms eignarhalds þar.

Dulið eignarhald kemur í veg fyrir eðlilega skattlagningu og býður heim skattundanskotum. Allt eftirlit verður mjög torvelt og stundum er eftirlit ómögulegt vegna skorts á upplýsingum. Þá skekkir dulið eignarhald samkeppni þar sem það liggur ekki fyrir þegar aðilar ná markaðsráðandi stöðu. Allt eftirlit með fjármálafyrirtækjum er nánast ómögulegt þegar eignarhaldið er dulið og falið í erlendum félögum sem ekki veita neinar upplýsingar.

Til þess að ráða bót á þessum vanda er í þingsályktunartillögu þessari gert ráð fyrir að skilgreind verði ný tegund af hlutafélögum, gegnsæ hlutafélög. Gegnsætt hlutafélag (ghf.) gæti t.d. þurft að uppfylla fimm eftirfarandi skilyrði:

1. Ghf. má ekki eiga eignarhlut í fyrirtæki nema það sé líka ghf.
2. Ghf. skal birta á netinu lista yfir öll ghf. sem það á í og öll ghf. sem eiga í því, ásamt eignarhluta.
3. Eigandi hlutafjár í ghf. nýtur hvorki arðs né atkvæðisréttar nema hann sé einstaklingur eða ghf.
4. Ghf. má ekki eiga hlutabréf í hlutafélagi sem á það beint eða óbeint.
5. Ghf. má ekki lána verðmæti til aðila sem á það beint eða óbeint.

Vegna 2. tölul. mun eigendaröðin liggja fyrir hverju sinni. 3. tölul. kemur í veg fyrir að einhver annar en gegnsætt hlutafélag eða einstaklingur fjárfesti í slíku félagi. 4. tölul. bannar ghf. að eiga hlutabréf í hlutafélagi sem á það beint eða óbeint og kemur því í veg fyrir hringstreymi fjár og eignaslaufur, sem búa til eigið fé og völd og hafa gert efnahagslífið svo viðkvæmt fyrir áföllum. 5. tölul. kemur í veg fyrir hringstreymi fjár sem getur magnað upp eignarhald og óeðlileg völd.

Félög af þessu tagi ættu að njóta hylli almennra hluthafa og lánveitenda þar sem tryggt er að ekki myndist eigið fé sem ekki er til staðar og óeðlileg völd. Eignarhaldið liggur alltaf fyrir en þetta eru þeir annmarkar á regluverkinu sem komið hafa í ljós nú í hruninu. Ljóst er að slík félög gætu ekki átt í erlendum hlutafélögum nema hliðstæðar reglur væru teknar upp annars staðar. Þar sem vandamálið er alþjóðlegt og á sinn þátt í þeirri kreppu sem glímt er við um allan heim er þess að vænta að sambærilegar eða betri lausnir verði fundnar alþjóðlega.

Samkvæmt ákvæðum núgildandi laga er óheimilt að lána til eigenda nema um sé að ræða venjuleg viðskiptalán. Þar koma vandræðin strax upp. Hvað er venjulegt viðskiptalán? Setning reglna um gegnsæ hlutafélög mundi einmitt útiloka slík lán á milli móður og dótturfyrirtækis enda ættu lánveitingar að vera hlutverk banka. Öðru máli gegnir um einstaklinga sem eigendur. En einstaklingar bera ábyrgð sem er miklu víðtækari en ábyrgð hlutafélags. Banki sem væri gegnsætt hlutafélag mætti alls ekki eiga lánaviðskipti við eigendur sína, sem eru hlutafélög, nema innlánsviðskipti. Hlutafélög sem eiga í banka yrðu að hafa lánaviðskipti sín við aðra banka. Það kann að leiða til þess að minna verði um stór hlutafélög sem eigendur banka og þeir yrðu í framtíðinni í auknum mæli í eigu lífeyrissjóða og margra einstaklinga eða fyrirtækja einstaklinga með mikið eigi fé ætlað til óskuldsettra fjárfestinga.

Vegna ummæla í umsögnum sjá flutningsmenn fyrir sér að reglur um gegnsæ hlutafélög verði settar fram sem viðauki við gildandi lög um hlutafélög og einkahlutafélög svipað og gert var með opinber hlutafélög, enda gilda um gegnsæ hlutafélög allar almennar reglur um hlutafélög. Vegna mikilvægis þess að endurreisa trúverðugleika verður eflaust nauðsynlegt að þeir sem eftirlit eiga að hafa með gegnsæjum hlutafélögum, endurskoðendur, beri á því fulla ábyrgð samkvæmt lögum að ekki verði um láns- eða eignatengsl að ræða við eigendur gegnsæ hlutafélags að viðlagðri refsingu eða því að mega ekki endurskoða gegnsæ hlutafélög í einhvern tíma. Þeir yrðu þannig á vissan hátt óhreinir. Ekki er erfitt að kanna eignatengsl en flóknara kann að vera að kanna lánatengsl við eigendur. Það þarf að skoða í vinnu nefndarinnar.

Venjuleg framleiðslufyrirtæki, sem ekki eiga í öðrum fyrirtækjum og eru í eigu einstaklinga, geta strax orðið gegnsæ. Önnur hlutafélög geta orðið gegnsæ með því að selja frá sér hlutafélög sem ekki eru gegnsæ og samþykkja með nægum meiri hluta að eigendur þeirra sem ekki eru gegnsær njóti hvorki arðs né atkvæðisréttar. Sá meiri hluti þyrfti reyndar að

vera nokkuð stór og félagið þyrfti hugsanlega að kaupa upp þann hlut á matsverði til að gæta að eignarrétti á sama hátt og gerist með yfirtökuskyldu í dag. Vegna betri lánskjara og vinsælda sem fjárfestingarkostur mundi gegnsæjum hlutafélögum fjölga á þennan hátt. En vita-skuld þyrfti á endanum að leysa upp hringeignarhald og lánveitingar sem hafa farið í hring. En hlutafélög sem vilja vera heiðarleg og starfa í samræmi við góða siði gætu valið þessa leið.

Það er svo spurning hvort ekki eigi að víkka þetta hugtak yfir á önnur fyrirtækjaform, eins og sameignarfélög, samvinnufélög og samlög, svo að dæmi séu nefnd. Enn fremur mætti skoða aðra þætti, eins og skarpari verkaskiptingu stjórnar (starfandi stjórnarformenn), lán til starfsmanna og kaup- og sölurétti á hlutabréfum.