

Nefndarálit

um frv. til l. um váttryggingastarfsemi.

Frá l. minni hluta viðskiptanefndar.

Með frumvarpi þessu er ætlunin að setja nýja heildarlöggjöf um starfsemi váttryggingafélaga. Því er eðlilegt að spyrja hvað váttryggingafélög geri. Líkt og bankar taka váttryggingafélög við peningum og fjárfesta þá. Í staðinn afhenda þau loforð um að bæta skaðann ef váttryggingartaki (einstaklingur, fyrirtæki eða félag) verður fyrir skaða. Tekjur váttryggingafélaga eiga sér þannig uppruna annars vegar í iðgjöldum, greiðslum váttryggingartaka, og hins vegar í fjárfestingartekjum, þegar félögin fjárfesta iðgjöldin.

Váttryggingafélög sýsla því með peninga fólks, líkt og bankar. Því má vel draga lærdóm af fyrri bankakreppum þegar rætt er um löggjöf fyrir váttryggingafélög. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 er bent á að mjög mikilvægt sé að sýna gát þar sem miklir fjármunir eru. Hætta sé á að einstaklingar með vafasama fortíð eða kunnáttu sækist þar til áhrifa og því megi aldrei slaka á settum lögum og reglum. Jafnframt sé sérstaklega mikilvægt að eftirlitsaðilar séu vel upplýstir um allar ákvarðanir og eftirlit, bæði með kröfum um skýrslugjöf og virku eftirliti á staðnum, til að verjast óheilbrigðum starfsháttum (8. bindi, bls. 14).

Frumvarp þetta á sér þó ekki uppruna í bankahruninu heldur hófst vinna við það í september 2007 til að innleiða tilskipun 2005/68 EB um endurtryggingar. Þar sem lög um váttryggingar höfðu tekið ýmsum breytingum í gegnum tíðina þótti ráðherraskipaðri nefnd ástæða til að endurskoða löggin í heild og gera tillögur um ýmsar breytingar. Frumvarpið tekur þannig tillit til ýmissa breytinga sem gerðar hafa verið á lögnum í gegnum tíðina og leiðréttir innleiðingar á ýmsum öðrum tilskipunum um váttryggingar. Því er ljóst að engin pólitísk stefnumörkun varðandi váttryggingamarkaðinn lá að baki endurskoðun laga um starfsemi váttryggingafélaga, heldur fyrst og fremst EES-tilskipanir, tæknilegar forsendur og áhugi embættismanna á lagalegri tiltekt.

Eitt af því helsta sem rannsóknarnefnd Alþingis gagnrýndi í stjórnýslu landsins er skortur á faglegri og pólitískri stefnumörkun. Í skýrslu starfshóps um viðbrögð stjórnýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndarinnar, sem Gunnar Helgi Kristinsson prófessor leiddi, segir: „Meginþungi opinberrar stefnumótunar hvílir á herðum framkvæmdarvaldsins. Þaðan þarf þess vegna að koma sú pólitíska forysta sem stuðlar að vandlega undirbúinni og samhæfðri stefnumótun ríkisvaldsins. Í nálægum ríkjum er vönduð úttekt oftast undanfari meiriháttar opinberrar stefnumótunar (t.d. NOU í Noregi, SOU í Svíþjóð, Statens betænkninger í Danmörku, White papers í Bretlandi). Í slíkum stefnuskjölum eru viðfangsefnin sett í samhengi við grundvallarkenningar, meginreglur laga, fræðilega orðræðu viðkomandi fagsviðs og reynslu annarra landa. Eftir atvikum kann einnig að vera um það að ræða að mismunandi valkostum sé stillt upp og áhrif þeirra séu vegin og metin. Það fer einnig eftir atvikum hvort slík stefnuskjöl eru unnin af sérfræðingum stjórnýslunnar, utanaðkomandi sérfræðingum eða blöndu af báðum. Í mörgum tilvikum er leitað til utanaðkomandi aðila, s.s. háskólafélags, sem

hefur sérþekkingu á viðkomandi sviði um aðkomu að slíkri vinnu. Það er síðan á grundvelli slíkra stefnumótunarskjala sem hin eiginlega pólitíska ákvarðanatöku fer fram og löggjafarkostir eru valdir. Loks eru sjálf lagafrumvörpin og skýringar með þeim unnin af stjórnkerfinu á grundvelli þess sem á undan er gengið. Vandaður undirbúningur lýtur ekki bara að skilvirkni og hagkvæmni stefnumótunar heldur dregur einnig úr líkum á stefnureki í framkvæmd og að dómstólar fái óljósa löggjöf til túlkunar. Hann er þannig hluti af lýðræðislegum grundvelli opinberrar stefnumótunar.“

Nefndin bendir jafnframt á að smáð íslensku stjórnarsýslunnar geri framangreind vinnubrögð erfiðari en þó alls ekki ómöguleg. Það sem hefur þó einkennt vinnu við nýja löggjöf eru afar óljós og illa skilgreind mörk undirbúnings stefnumótunar, pólitískrar ákvarðanatöku um val á kostum og vinnu við gerð lagafrumvarpa.

Þetta er einn megingalli þessa frumvarps að mati 1. minni hluta. Líkt og lýst var hér að framan var markmið ráðherraskipaðrar nefndar á sínum tíma að semja frumvarp um innleiðingu endurtryggingatilskipunar í íslenska löggjöf. Óljóst er hver tók ákvörðun um að hefja vinnu við heildarendurskoðun löggjafarinnar og hvert hið pólitíska markmið með breytingunum var.

Efni frumvarpsins.

Ef reyna á að greina pólitísk markmið breytinganna úr frá texta frumvarpsins, þá virðist pólitísk stefnumörkun einna helst liggja í því að leyfa aðeins váttryggingafélög sem eru hlutfélög, með því að banna gagnkvæm tryggingafélög. Markmið váttryggingafélaga á þannig að vera hagnaður eigenda og hluthafa, á grundvelli hugmyndafræði kapítalismans og hlutfélagaformsins um að sérhagsmunir og hámarksgróða leiði til velferðar samfélagsins í heild.

Aðrar breytingar snúa þó að þeirri staðreynd að mikilvægt er að sýna fyllstu aðgát og aðgæslu þegar um mikla fjármuni fólks er að ræða. Því er hert á eftirliti Fjármálaeftirlitsins með váttryggingafélögum, meðferð virks eignarhlutar, hlutverki og hæfi eigenda og stjórnarmanna og innra eftirliti, sem og sjálfstæði endurskoðenda gagnvart félaginu. Einnig er tekið fyrir að váttryggingafélög láni með veði í eigin hlutabréfum og skuldabréfum.

Breytingartillögur.

1. minni hluti tekur undir flestar af þeim breytingum sem meiri hlutinn leggur til og telur þær vera til bóta. Þar má nefna sérstaklega breytingar á tímamörkum sem tengjast tilteknum lagabrotum sem stjórnarmenn og framkvæmdastjórnar kunna að hafa framið. Ýmsar ástæður eru fyrir því að fyrirtæki og einstaklingar verða gjaldþrota og fæstar af þeim teljast brot á lögum. Mun alvarlegra er ef væntanlegir stjórnarmenn og framkvæmdastjórnar hafa brotið gegn lögum þeim sem getið er í 54. gr. frumvarpsins og því ástæða til að löggjöfin endurspegli þann mun.

Ánægjulegt er að sett eru inn ákvæði um kauprétt eða kaupaukagreiðslur starfsmanna, og þá í samræmi við breytingar sem fyrirhugaðar eru á lögum um fjármálaeftirliti. Mikilvægt er að launa- og kaupaukakerfi hvetji ekki til áhættusækni og skammtímasjónarmiða hjá starfsmönnum. Lagt er til að Fjármálaeftirlitið setji reglur um það hvernig váttryggingafélögum verði heimilt að veita starfsmönnum kauprétt eða kaupaukagreiðslur. 1. minni hluti bendir á reglur sænska fjármálaeftirlitsins sem fyrirmynd (Finansinspektionen FFFS 2009:6 sem byggjast á tilmælum framkvæmdastjórnar ESB K(2009) 3159 um launa- og hvatakerfi í fjármálageiranum).

Mikil umræða varð í nefndinni um hlutverk og starf endurskoðenda í váttryggingafélögum, og hvort setja ætti viðameiri ákvæði um endurskoðendur í sérlög líkt og hér er til umfjöllunar eða endurskoða lög um endurskoðendur heildstætt, í ljósi alvarlegra athugasemda í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Fram komu ábendingar frá gestum um að sjálfstæði og óhæði endurskoðenda væri ekki tryggt nægilega þótt starfstími þeirra yrði stytur í fimm ár. Því hefur meiri hlutinn lagt til að ekki þurfi aðeins að skipta um endurskoðendur á fimm ára fresti heldur endurskoðunarfélag líka. Einnig að endurskoðendur verði kjörnir á aðalfundi til fimm ára og að ef víkja eigi endurskoðanda frá á þessu fimm ára tímabili þurfi álit endurskoðendaráðs að liggja fyrir áður. Það á að vera mjög alvarlegt fyrir endurskoðanda og váttryggingafélagið ef víkja þarf endurskoðanda frá og ástæða fyrir Fjármálaeftirlitið að skoða sérstaklega ef til þess konar atviks kemur.

Skoðun 1. minni hluta er að mjög brýnt sé að endurskoða lög um endurskoðendur og vinna við undirbúning löggjafar og pólitíska stefnumörkun ætti að hefjast sem fyrst ef hún er ekki þegar hafin. Sérstaklega þarf að skilgreina betur hvað endurskoðun á reikningum félaga og skýrslu stjórnar og framkvæmdastjóra í samræmi við góðar reikningsskilavenjur þýðir. Einnig þarf að setja skýr ákvæði í lög um að endurskoðanda beri að tryggja að ársreikningur gefi glögga mynd af rekstri fyrirtækis og þeim eignum og skuldum sem eru til staðar. Fyrirtæki þurfa jafnframt að tryggja að endurskoðendur hafi aðgang að gögnum og upplýsingum og geti sinnt verkefni sínu af kostgæfni.

1. minni hluti leggur til þá breytingá 56. gr. að endurskoðandi skuli mæta á aðalfund félagsins og að endurskoðanda sé skylt að tilkynna Fjármálaeftirlitinu um mikilvæg atriði sem koma upp við endurskoðun, sérstaklega um vankanta á innra eftirliti með fjárhag váttryggingafélags.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis segir: „Það viðhorf til laga og starfsreglna sem kemur hvað eftir annað fram í þessari skýrslu er umhugsunarvert. Almennt virðist lítið á reglurnar sem hindranir sem eigi að reyna að sniðganga frekar en leiðbeiningar um vandaða starfshætti. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að löggin eru aðeins lágmarksreglur og sem slík geta þau ekki tryggt bestu viðmið um heilbrigða starfshætti. Þá reynir fremur á siðferðilega dómgreind sem á að vera sjálfsagður hluti af faglegum metnaði. Bankarnir hafa verið gagnrýndir fyrir lagahyggju, þar sem frekar hafi verið reynt að fylgja lagabókstafnum en anda laganna.“ (8. bindi, bls. 57.)

Þetta einkenndi ekki bara bankana heldur einnig þær stofnanir sem áttu að hafa eftirlit með þeim, Fjármálaeftirlitið og Seðlabankann og því má jafnvel halda fram að þröng lagahyggja einkenni íslenska stjórnarsýslu. Allt of oft hafa lögfræðingar túlkað einstakar greinar óháð heildarsamhengi laga.

Alþingi hefur auðveldað þetta háttalag þar sem oft hefur skort markmiðslýsingar í upphafi laga, sem greinar í lagabálknum skulu túlkaðar samkvæmt. Engin markmið eru sett fram í frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar og því leggur 1. minni hluti fram breytingartillögu þess efnis.

Gagnkvæm váttryggingafélög.

Í aldarfjórðung hefur ríkjandi trú í efnahagsmálum í hinum vestræna heimi verið óheftur kapitalismi eða markaðsöfghyggja sem byggist á kenningum um ósýnilega hönd hins frjálsa markaðar.

Rökin voru að ef fyrirtæki gættu fyrst og fremst að sérhagsmunum og háþörfun gróða mundi það leiða til þess að samfélagið í heild nyti góðs af. Því ættu stjórnvöld að skipta sér sem minnst af markaðnum með lögum eða eftirliti.

Sýnin um að sífellt væri hægt að stækka kökuna með því að ýta undir græðgi einstaklinganna reyndist svo vera draumsýn, fals eitt þar sem engin raunveruleg verðmæti voru sköpuð.

Hér á landi endurspegladist þróunin í átt til aukinnar markaðshyggju m.a. í umfangsmiklum og viðtækum áróðri gegn rekstri sameignarfélaga, svo sem samvinnufélaga, sparisjóða og gagnkvæmra tryggingafélaga. Áður fyrr þótti starfsemi sameignarfélaga vera til hagsbóta fyrir samfélagið og þeim veitt sértækt svigrúm gagnvart skattlagningu, fjármögnun og uppgjörsreglum. Smám saman var lagalegu og rekstrarlegu umhverfi þessara félaga breytt með þeim afleiðingum að nánast engin ný samvinnufélög eru stofnuð nú, sparisjóðirnir eru nær allir gjaldþrota eftir „hlutafélagavæðinguna“ og enn á að halda áfram með því að banna starfsemi gagnkvæmra váttryggingafélaga. Samhliða var hluta- og einkafélagiforminu hampað á kostnað annarra rekstrarforma, skattaafsláttur veittur til kaupa á hlutabréfum og fólk hvatt til að huga að sérhyggju í stað samhyggju.

En hver er munurinn á váttryggingafélagi sem er hlutafélag og váttryggingafélagi sem er gagnkvæmt félag? Engar upplýsingar koma fram í frumvarpinu eða greinargerð um muninn á þessu tvennu enda engin ítarleg undirbúningsvinna á bak við frumvarpið. Eftirgrennsan 1. minni hluta hefur leitt í ljós að skilgreina má gagnkvæm váttryggingafélög á þann máta að eigendur þeirra eru váttryggingartakarnir sjálfir. Markmið rekstrarins er ekki að tryggja eigendunum sem mestan hagnað af rekstrinum, heldur sem lægst verð á tryggingum. Rekstur félaga af þessu tagi byggist á hugmyndafræði samvinnunnar. Sameignarfélög vilja ná rekstrarlegum árangri líkt og önnur fyrirtækjaform en á grunni siðferðislegra gilda og sterkrar samfélagslegrar vitundar. Þetta endurspeglast í rekstri þeirra og viðhorfum gagnvart samfélaginu og umhverfinu. Gildi þeirra eru: sjálfshjálp, sjálfsábyrgð, lýðræði, jafnrétti, sanngirni og samstaða. Þessi gildi koma svo fram í áherslum sameignarfélaga á sjálfsábyrgð hvers og eins, lýðræðisleg vinnubrögð, jafnrétti þar sem hver og einn meðlimur hefur eitt atkvæði, sjálfstæði þeirra, mikilvægi menntunar og upplýsinga til allra hagsmunaaðila, samvinnu á milli samvinnufélaganna og umhyggju fyrir samfélaginu sem þau starfa í.

Rökin sem tilgreind eru í nefndaráliti meiri hlutans fyrir þeirri ákvörðun að banna gagnkvæm váttryggingafélög eru að engin slík félög séu starfandi hér á landi og engar óskir hafa komið fram um stofnun slíkra félaga. Bent er á að með reglum um gjaldþol og afnám einkaréttar hafi löggjafinn markvisst gert rekstur gagnkvæmra tryggingafélaga nær ómögulegan. Einnig er bent á að gagnkvæm tryggingafélög eigi í erfiðleikum ef þau þurfa að bæta fjárhagsstöðu sína þar sem þau geti ekki líkt og hlutafélög aukið eigið fé félagsins með útgáfu nýrra hlutabréfa. Lausnin á þessu er því að banna gagnkvæm váttryggingafélög í stað þess að bæta rekstrar- og lagaumhverfi þeirra. Jafnframt nefnir meiri hlutinn hugsanlega endurskoðun komi í ljós að áhugi sé fyrir því að koma á fót gagnkvæmum váttryggingafélögum.

Íslenskur almenningur situr nú í brunarústunum af hugmyndafræði óhefts kapítalísma og öfgamarkaðshyggju og stendur frammi fyrir miklu verkefni við að endurreisa landið, stjórnábyrgð og efnahaginn. Með nýrri ríkisstjórn og nýjum stjórnarflokkum var lofað að lærdómur yrði dreginn af reynslunni og endurreisn landsins hæfist. Með því að banna hreinlega rekstur gagnkvæmra váttryggingafélaga er fetaður áfram sami stígurinn þar sem lítið er gert úr eignarhaldi til almannaheilla og sameignarfélög áfram útmáluð sem úrelt form og fortíðarvandi.

Joseph Stiglitz, nóbelsverðlaunahafi í hagfræði, bendir á í greininni *Moving beyond market fundamentalism to a more balanced economy* að hinn fullkomni markaður sé ekki til staðar. Það sé í raun ríkisvaldið sem hafi það í hendi sér að skapa almenningi sem mesta hagsæld og velferð með því að búa til raunverulegt blandað hagkerfi. Ástæðan fyrir áherslunni á blandað hagkerfi er að þau lönd sem mestum árangri hafa náð á því sviði eru lönd þar sem

er að finna jafnvægi á milli markaða/einkageirans, ríkisvaldsins og sameignarfélaga, svo sem frjálsra félagasamtaka, samvinnufélaga og gagnkvæmra váttryggingafélaga. Það sjáum við í þeim löndum sem við berum okkur einna helst saman við: Noregi, Svíþjóð, Danmörku, Bretlandi og Þýskalandi.

Í siðferðishluta skýrslu rannsóknarnefndar segir: „Frá siðferðilegu sjónarmiði er til lengri tíma litið brýnast að treysta lýðræðislega innviði samfélagsins og styrkja stjórnkerfið; bæta þarf viðskiptasiðferði, stjórnsiði og vinnulag, efla fagmennsku og siðferðisvitund ... Leggja þarf áherslu á réttnefnda samfélagsábyrgð og hamla gegn sérhagsmunaöflum og þröngri einstaklingshyggju.“ (8. bindi, bls. 243.)

Hluti af því er að tryggja að við búum við raunverulega fjölbreytni á váttryggingamarkaði; einkarekin og gagnkvæm váttryggingarfélög á styrkum stoðum sem lúta eftirliti og aðhaldi viðeigandi stofnana ríkisins og annarra. Því leggur 1. minni hluti til að sett verði bráðabirgða-ákvæði í lögum um að skipuð verði nefnd til að marka pólitíska stefnu og tillögur um löggjöf vegna váttryggingamarkaðarins á Íslandi. Við vinnu nefndarinnar skuli sérstaklega horft til þess hvernig megi tryggja aukna fjölbreytni á váttryggingamarkaði, starfsemi gagnkvæmra tryggingafélaga og meiri samkeppni á sviði váttrygginga.

1. minni hluti leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem hann gerir tillögu um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 11. maí 2010.

Eygló Harðardóttir.

Margrét Tryggvadóttir.

