



Jóhannes Karl Sveinsson

hrl

FÉLAGSFORM ÍSLENSKU SPARISJÓÐANNA

hlutafélagavæðing og SPRON-málin

1. UMFJÖLLUNAREFNIÐ

Síðustu misseri hefur ýmislegt verið rætt og ritað um íslenska sparisjóði. Deilur sem upp risu í tvígang í tengslum við fyrirhugaða hlutafélagsvæðingu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis (SPRON) voru afar harðar. Íhlutun löggjafans í þau mál er líklega nánast einsdæmi í lagasetningu í seinni tíð. Sérákvæði í lögum um stofnsetningu sjálfseignarstofnunar í tengslum við hlutafélagavæðingu varð tilefni mikillar gagnrýni og margir undrudust það fyrirkomulag sem löggin gerðu ráð fyrir.

Í lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 eru ýmis sérákvæði um sparisjóði þar sem lagðar eru hömlur á viðskipti með stofnfjárhluti, leitast er við að tryggja dreifða eignaraðild í meiri mæli en gildir um önnur fjármálafyrirtæki og sérstakar reglur eru settar um hlutafélagavæðingu sem eiga að tryggja svonefndan sjálfseignarhluta sparisjóðanna. Þessi ákvæði hafa sætt mikilli gagnrýni, einkum á þeim grunni að ekki sé gætt jafnræðis gagnvart öðrum fjármálastofnunum og að þær margvíslegu hömlur sem um ræðir séu úreltar. Hefur löggjöfinni um sparisjóðina

verið lýst sem n.k. fornleifavernd. Eins og fram kom við meðferð frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki í febrúar 2004, hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gert athugasemdir við nokkur atriði í löggjöfinni, en þegar þetta er ritað er ekki ljóst hverjar lyktir þeirra mála verða. Við umfjöllun um takmarkanir á viðskiptum og hömlur á yfirráðarétti hafa talsmenn þeirra reglna vísað til uppruna sparisjóðanna, uppbyggingar eigin fjár þeirra og þeirrar sögulegu staðreyndar að kaup og útgáfa á stofnfjárhlutum hefur frá öndverðu byggst á því að einvörðungu sé um að ræða mjög takmörkuð réttindi, en ekki eiginlegt eignarhald að sjóðunum.

Hér verður leitast við að skýra bakgrunn reglna um íslensku sparisjóðina og lýsa félagsformi þeirra, m.a. með því að bera það saman við hlutafélög. Þá er gerð grein fyrir erlendum lagareglum um sparisjóði að því marki sem telja má að þær auki skilning á efninu. Seinni hluti greinarinnar fjallar svo um nýtilkomnar heimildir í lögum til að breyta sparisjóðum í hlutafélög og hin svonefndu SPRON-mál, sem risu í kjölfarið. Verður þar jafnframt rakið efni sérstakra lagaákvæða sem tilefni þótti til að setja vegna þeirra mála.

2. ALMENN ATRIÐI UM FÉLAGSFORM SPARISJÓÐANNA

2.1. Bakgrunnur

Sparisjóðir fyrirfinnast víða um lönd og hafa átt það sammerkt, a.m.k. til skamms tíma, að vera einhvers konar sjálfseignarstofnanir, en sparisjóðum hefur verið breytt í hlutafélög í talsverðum mæli á Norðurlöndunum hin síðari ár. Félagsform íslenskra sparisjóða

er sérstætt. Hér er að sjálfsögðu átt við hið hefðbundna form sparisjóðanna en ekki þá stöðu sem skapast þegar sparisjóði hefur verið breytt í hlutafélag skv. heimild í 73. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, áður 37. gr. A í lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði, og tekur öll umfjöllunin mið af því formi.

2.2. *Sparisjóðir — sjálfseignarstofnanir*
Nokkuð víðtekið er að lýsa félagsformi íslensku sparisjóðanna sem einu afbrigði sjálfseignarstofnana. Sjálfseignarstofnanir eru þekkt lögfræðilegt fyrirbæri og má almennt lýsa eðli þeirra þannig að þær „eigi sig sjálfar“ og að einstakir menn eða fyrirtæki geti aldrei gert tilkalltileignarhlutar í slíkum stofnunum. Yfirleitt er um stofnframlag og önnur frjáls framlög að ræða, sem ávöxtuð eru og þeim úthlutað samkvæmt fyrirfram ákveðnum reglum og í ákveðnum tilgangi. Framlöggin eru óafturkallanleg. Heimildir til ráðstöfunar eigna stofnana eru takmarkaðar og þeim sem fara með slíkar heimildir er bannað að nýta eignirnar í eigin þágu. Eitt megineinkenni sjálfseignarstofnana er að þeir sem leggja fram fé eða hafa hugsanlega fjárhagslegan ávinning af starfsemi slíkra stofnana eiga ekki að ráða stjórn þeirra nema með mjög ströngum skilyrðum. Hér á landi gilda sérstök lög um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur¹ og hafa stjórnvöld samkvæmt þeim lögum mjög víðtækar heimildir til eftirlits með stjórnun slíkra fyrirtækja, og stjórn er t.d. ekki kjörin á fundum.²

Starfsemi íslensku sparisjóðanna fellur ekki undir ákvæði laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Samkvæmt 4. gr. laganna taka þau ekki til sjálfseignarstofnana sem starfa á grundvelli sérlaga. Ákvæði laga

¹ Lög nr. 33/1999 um sjálfseignarstofnarnir sem stunda atvinnurekstur.

² Nánari umfjöllun um sjálfseignarstofnanir í íslenskum rétti er að finna í ritinu Félagaréttur (Reykjavík, 1999) eftir Áslaugu Björgvinsdóttur, bls. 74-84.

um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 myndu hér teljast til sérлага enda kveða þau í öllum meginatriðum á um starfsemi, skipulag og félagsform sparísjóðanna.³

Lögbundið stjórnfyrikomulag sparísjóðanna er með þeim hætti að hæpið er að halda því fram að þeir eigi mikla samleið með sjálfseignarstofnunum í lögfræðilegri umræðu. Til þess ber of margt á milli. Af ýmsum ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki, sem nánar er vikið að hér síðar, má þó sjá að litið er á tiltekinn hluta eigna sjóðanna sem nokkurs konar sjálfseignarfé, einkum að því er snertir skiptingu eignarhalds hlutfjár þegar sparísjóði er breytt í hlutafélag, ákvæði um slit sparísjóða og ráðstöfun eigna við þær aðstæður.

2.3. Staða og hlutverk stofnfjáreigenda
Íslenskir sparísjóðir bera eðli sínu samkvæmt ýmis merki þess að hluti eigin fjár þeirra er sjálfseignarfé, og stjórnskipulag þeirra tekur mið af þeirri staðreynd. Það skilur íslenska sparísjóði frá sambærilegum sjóðum erlendis, að annars vegar eru hér fyrir hendi viðtækar heimildir til að taka við stofnfé sem hluta af eigin fé sjóðanna (sem raunar er aðskilið frá öðru eigin fé); en hins vegar er hinn rúmi íhlutunarréttur stofnfjáreigenda um stjórnun sjóðanna nánast einsdæmi hvað

varðar sparísjóði, a.m.k. í Evrópu eins og síðar verður komið að.⁴

Hugmyndafræði félagsforms sparísjóðanna er gjörólík því sem gildir um flest önnur hefðbundin form atvinnurekstrar: hlutafélag, einkafirma og sameignarfélög. Stofnfé er aðgreint frá öðru eigin fé sparísjóða og stofnfjáradilar teljast í engu tilliti “eigendur” sjóðanna og geta ekkert tilkallgert til annarra eigna þeirra en stofnfjárins.⁵ Af tilteknum sögulegum ástæðum er þeim fengið það hlutverk að stýra sjóðunum. Sá stjórnarréttur hefur ávallt verið „tempraður“ með ýmsum hætti enda er almenn meginregla laga sú að stjórn sjálfseignarstofnunar eigi að vera óháð þeim sem lögðu stofnframlag til hennar svo og þeim sem hugsanlega njóta fjárhagslegs ávinnings af starfsemi.

3. ÞRÓUN ÍSLENSKRAR LÖGGJAFAR UM SPARISJÓÐI

3.1. Fyrsta löggjöfin

Fyrsta löggjöfin um íslenska sparísjóði frá 1915⁶ var fátægleg um heimildir stofnfjáreigenda gagnvart sjóðunum og um fyrirkomulag á stjórnskipan sjóðanna yfirleitt.⁷ Úr því var ekki bætt fyrr en árið 1941 þegar Alþingi samþykkti ný lög um sparísjóði

3 Í athugasemdum með 4. gr. frumvarps til laga nr. 33/1999 er eftirfarandi tekið sérstaklega fram: „Þegar sjálfseignarstofnanir eru stofnaðar með lögum eða heimild í lögum ber að fara eftir þeim lögum og túlkun þeirra, þar á meðal um samþykktir og um nánari reglur fyrir stofnunina. Rétt túlkun heimildarlaganna eða samþykktanna getur leitt til þess að ákvæðum frumvarps þessa beri að beita um þær að meira eða minna leyti. Samkvæmt þessu falla bankar og sparísjóðir utan ramma frumvarpsins...“

4 Sjá hér t.d. nýleg ákvæði í norskum lögum um sparísjóði, sem rýmkuðu rétt stofnfjáreigenda þannig að þeir ráða nú 40% atkvæða á fulltrúaráðsfundum í sparísjóðum (Lov 1961-05-24 nr. 01: Lov om sparebanker, breyting á 8. gr. árið 2002). Við breytingu á lögum um viðskiptabanka og sparísjóði í Austurríki 1986 (Bankwesengesetze) (BWG) var sparísjóðum heimilað að bjóða út stofnfé (Partizipationskapital) og gefa út hlutdeildarskirteini (Ergänzungskapital). Eigendur þessara verðmæta öðlast hlutdeild í arði og að sumu leyti í eignum sjóðanna. Blátt bann er þó lagt við því í löggjöfinni að eigendurnir hafi nokkur áhrif á stjórnun sjóðanna. Þess vegna fylgir enginn atkvæðisréttur þessum eignum.

5 Skýrast kemur þetta fram í sérákvæði 3. mgr. 100. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki þegar kemur til slita á sparísjóði. Þar segir: „Þegar allar skuldir sparísjóðs hafa verið greiddar skal greiða stofnfjáreigendum eignarhlut þeirra [leturbreyting höfundar] af eftirstöðvum eigna sjóðsins. Þeim eignum, sem þá kunna að vera eftir, skal ráðstafað í samræmi við ákvæði samþykta sparísjóðsins. Þó er ekki heimilt að ráðstafa eftirstöðvum eigna til stofnfjáreigenda, sbr. 4. mgr. 63. gr.“

6 Lög nr. 44/1915 um sparísjóði.

7 Tilskipun um hlunnindi nokkur fyrir sparísjóði á Íslandi frá 5. janúar 1874 fjallar fyrst og fremst um starfsheimildir sparísjóða en vikur litt að stjórnskipulagi þeirra. Í lögum nr. 44/1915 um sparísjóði er mælt fyrir um að í lögum eða reglugerð viðkomandi sjóðs sé kveðið á um „...hvernig stjórn sjóðsins skuli vera fyrir komið, hvernig hana skuli kjösa...“.

og þar með það grundvallarfyrirkomulag sem lengst af hefur verið við lýði um heimildir til að stýra málefnum sparisjóðanna. Á þeim tíma var þó form sjóðanna nokkuð mismunandi, bæði voru sjóðir í eigu viðkomandi sveitarfélaga og einnig voru ábyrgðamannasjóðir algengir. Í stuttu máli juku nýju lögín áhrif sveitarstjórna og sýslunefnda og var þeim ætlað að koma í stað þess aðhalds sem stjórnunarréttur sparifjáreigenda var á Norðurlöndum. Athyglisverðar eru röksemdir í athugasemdum með frumvarpinu fyrir því að skipa málum með öðrum hætti hér á landi:

Til hliðsjónar hefur nefndin [millipinganefnd í bankamálum] haft löggjöf nágrannaþjóðanna um sparisjóði, en alls ekki fylgt henni nema að sumu leyti [...] T.d. er stjórn sparisjóðanna allmjög á annan veg fyrir komið hjá nágrannaþjóðum okkar á Norðurlöndum en hér er gert ráð fyrir sumstaðar. Þar færast valdið um val stjórna yfir til sparifjáreigenda, að miklu eða öllu leyti, stuttu eftir stofnun þeirra, en stofnendur eða ábyrgðarmenn hafa litið eða ekkert um það að segja.

Ekki sá nefndin sér fært að leggja til, að það skipulag yrði tekið upp hér, þó það hafi ýmsa kosti. Þóttist hún varla geta vænt þess, að þátttaka sparifjáreigenda í stjórn sjóðanna yrði það almenn sem þarf að vera, eigi það skipulag að ná tilgangi sínum. En það er víst, að almennari áhugi og meiri skilningur á gagnsemi sparifjárstarfsemi er til stórmikils gagns og þyrfti að komast á hér á landi, því það er þjóðareinkenni og þjóðarlöstur á Íslendingum að vera hirðulausir um slíkt og eyða öllu því sem þeir afla og frekar meira heldur en minna.

Það telur nefndin og rétt, að stjórn sparisjóðanna eigi ekki að vera nema að sumu leyti í höndum stofnenda þeirra. Sparisjóðina á að reka með hag

sparifjáreigenda og almennings fyrir augum, en ekki til arðs fyrir stofnendur þeirra, enda eru ákvæði í lögum, sem eiga að sjá um, að arður þeirra geti ekki orðið nema hverfandi. Því hefir nefndin lagt til, að vald opinberra aðila, bæjarstjórna, sýslunefnda og umbodsmannaríkisins, verði frekar aukið en minnkað. Á það að geta komið í stað þess valds og eftirlits, sem sparifjáreigendum er tryggt í löggjöf nágrannaþjóðanna.⁸ (leturbreyting höfundar)

Til íslenskra sparisjóða var stofnað með ýmsum hætti. Í lögum nr. 69/1941 kemur fram að mismunandi reglur gildi um stjórnskipulag sjóðanna eftir því hvort um er að ræða ábyrgðarmannasparisjóð (þar sem ekki var um að ræða stofnframlag heldur ábyrgðir) eður ekki, eða sparisjóð í eigu sveitarfélags. Af gögnum um tilurð sparisjóðanna og þeim lögum sem um þá hafa verið sett á síðustu öld hér á landi má segja að um sé að ræða félög með fjárhagslegan tilgang sem að verulegu leyti hafi borið einkenni sjálfseignarstofnana. Ábyrgðarmönnum og síðar stofnfjáreigendum hafa hins vegar verið veittar nokkuð víðtækar heimildir til að ráða málefnum sjóðanna og þeim áskilinn réttur til arðs eða vaxta af stofnfé sínu, en hvort tveggja skilur sparisjóðina frá því sem almennt gildir um sjálfseignarstofnanir. Strangar hömlur hafa þó ætíð verið á þeim arði eða vöxtum sem heimilt er að greiða til stofnfjáreigenda, og tryggt hefur verið með margvíslegum hætti í löggjöfinni að framlag í varasjóð hafi ávallt forgang. Í fyrstu virðist löggjafinn í raun hafa litið svo á að stofn- eða ábyrgðarframlag hafi verið eins konar lán einstaklinga til sparisjóðanna. Af framlaginu voru greiddir vextir⁹ og gert var ráð fyrir því að heimilt væri að verja hluta af ársarði sjóðsins til endurgreiðslu á greiddu

8 Alþingistiðindi, B-deild, 1941, bls. 141 (þskj. 58). Hið einstæða vald stofnfjáreigenda í málefnum sparisjóða á Íslandi á í raun rót sína að rekja til þessara röksemda sem auðkennd eru í tilvitnuninni. Rétt er að geta þess jafnframt að í þeim löndum þar sem heimild hefur í seinni tíð verið veitt til að selja stofnfé er stjórnunarréttur stofnfjáreigenda ýmist

takmarkaður mikið eða alveg fyrirbyggður. Hinn ætlaði „innbyggði“ hagsmunarárstekstur er þannig fyrirfram útilokaður eða mikið takmarkaður.

9 Sbr. 3. gr. laga nr. 44/1915 og 4. gr. laga nr. 69/1941.

stofnfé.¹⁰ Hefðu þannig sjóðirnir fræðilega getað orðið „eigendalausir“ með því að allt stofn- og ábyrgðarfé hefði verið endurgreitt.

3.2. Grundvallarbreytingar með lögum nr. 87/1985

Við setningu laga um sparisjóði nr. 87/1985 var horfið frá síðastgreindu fyrirkomulagi að nokkru leyti og lagalegu skipulagi sjóðanna breytt í ýmsu tilliti. Segja má að staða stofnfjár og stofnfjäreigenda hafi verið styrkt og horfið hafi verið alfarið frá því að stofna mætti sparisjóði með ábyrgðarmannafyrirkomulagi eins og áður var.

Með lögnum var heimilað að auka stofnfé með áskrift nýrra stofnfjárhluta, sbr. 14. gr. laganna. Heimilað var að stofnfé kæmi í stað ábyrgða, sbr. 15. gr., og tekin var upp regla um séreignasjóð stofnfjäreigenda, en í hann mátti greiða þann hluta tekjuafgangs sjóðanna sem ekki gekk til jöfnunar á tapi, í varasjóð eða til greiðslu vaxta á innborgað stofnfé. Jafnframt skyldu ganga í séreignasjóðinn þær fjárhæðir sem greiddar voru umfram nafnverð fyrir nýja stofnfjárhluti.

Í athugasemdum með 1. gr. frumvarpsins sem varð að lögum nr. 87/1985 segir um félagaréttarlega stöðu sjóðanna, í ljósi þeirra breytinga sem gera átti varðandi ávöxtun fjármuna stofnfjäreigenda o.fl.:

Sparisjóðir teljast því hvorki til sjálfseignarstofnana né venjulegra atvinnufyrirtækja sem rekin eru í ágóðaskyni fyrir eigendur þeirra. Þeim er í þessu frumvarpi valið það form sem telst henta best m.t.t. þeirrar sérstöku starfsemi sem þeir reka og með hlidsjón af sögulegum og félagslegum forsendum.

Þær breytingar, sem þessi grein gerir ráð fyrir frá gildandi lögum að því er varðar eignarrétt og

stofnfjárhlut og aukna möguleika stofnfjäreigenda til ávöxtunar fjármuna sinna, eru lagðar til í þeim tilgangi einum að styrkja stöðu sparisjóðanna meðal lánastofnana með því að gera stofnfjäreign í þeim eftirsóknarverðari. (leturbreyting höfundar)

Af framansögðu er ljóst að stofnfé var algjörlega aðskilið frá öðru eigin fé sparisjóða og stofnfjáraðilar í engu tillititaldir „eigendur“ sjóðanna. Af tilteknum sögulegum ástæðum, sem áður var vikið að, var stofnfjäreigendum fengið það hlutverk að stýra sjóðunum. Ávöxtun stofnfjárins og arðgreiðslur ráðast af rekstri sjóðanna, en aðrar leiðir til að greiða fjármuni af eigin fé til stofnfjáraðila annars vegar og hluthafa í hlutafélögum hins vegar eru gjörólíkar. Eins og hér verður nú rakið eru ákvæði laga um lækun hlutafjár, slit hlutafélaga og samruna gjörólík eftir því hvort um er að ræða sparisjóði eða hlutafélög almennt.

4. NOKKUR GRUNDVALLARATRIÐI Í SAMANBURÐI STOFNFJÁRHUTA OG HLUTABRÉFA

Hlutafélagsformið er að heita orðið ráðandi í rekstri atvinnufyrirtækja á Íslandi. Til glöggvunar þykir rétt að bera saman helstu atriðin varðandi eiginleika stofnfjárhluta og hlutabréfa og þau réttindi sem fylgja þessum verðmætum, bæði af fjárhagslegum og stjórnunarlegum toga.¹¹

4.1. *Útgáfa á stofnfjárhlutum og hlutafé*
Samkvæmt ákvæðum 62. og 66. gr. laga nr. 161/2002 gilda nokkuð strangar reglur um greiðslu stofnfjár við stofnun sparisjóðs og aukningu stofnfjár. Stofnfé verður t.d. ekki

¹⁰ Sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 44/1915 og 1. mgr. 22. gr. laga nr. 69/1941.

¹¹ Hér verður ekki svarað þeirri áhugaverðu fræðilegu spurningu hvort stofnfjárhlutir séu viðskiptabréf samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu kröfuréttar. Ég hallast að því að svo sé þótt verulegar takmarkanir á framsali og veðsetningu séu fyrir hendi.

greitt í öðru en reiðufé, sbr. hins vegar ákvæði 5.-6. gr. laga nr. 2/1995 varðandi stofnhlutafé og 38. gr. s.l. að því er varðar aukningu hlutafjár. Þegar um er að ræða svæðisbundna sparisjóði geta þeir einir orðið stofnfjáraðilar sem eru búsettir eða stunda atvinnurekstur á viðkomandi svæði, sbr. 2. mgr. 61. gr. laga nr. 161/2002, en engin slík takmörkun gildir um hlutafélög.

Upphafsgengi stofnfjárhluta er bindandi að því er varðar aukningu stofnfjár síðar, sbr. 2. mgr. 66. gr. en þar er kveðið á um að verð sem nýr stofnfjäreigandi greiðir fyrir hlut skuli vera nafnverð hans að viðbætti ónýttri heimild til endurmats stofnfjár skv. 67. gr. laganna (verðbætt skv. vísitölu neysluverðs). Um hækkun hlutafjár í hlutafélögum gildir sú eina takmörkun að gengi við aukningu má ekki vera lægra en nafnverð, en að öðru leyti eru genginu ekki sett takmörk skv. V. kafla hlutafélagalaga.

Við útgáfu hlutafjár er heimilt að skipta hlutafé í flokka, t.d. að því er varðar rétt til arðs og atkvæðisrétt sbr. 2. mgr. 20. gr. hlutafélagalaga, en engar slíkar skorður má setja varðandi stofnfé í sparisjóðum enda er þar byggt á algjöru jafnræði á milli stofnfjáraðila.

4.2. Hlutdeild í ágóða og eigin fé

Reglur um úthlutun arðs til eigenda stofnfjár og hlutafjár hafa verið gjörólíkar þótt nokkuð hafi dregið saman með þeim á síðustu árum. Ákvæði laga um heimild til arðsúthlutunar endurspeglar muninn á starfsemi hlutafélaga og sparisjóða. Samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 99. gr. hlutafélagalaga er heimilt að úthluta til hluthafa arðgreiðslum sem geta átt uppruna sinn úr (a) hagnaði síðasta reikningsárs, (b) yfirfærðum hagnaði fyrri ára og (c) því sem til er í frjálsum sjóðum hjá viðkomandi hlutafélagi. Ekkert stendur því í vegi að öllum

hagnaði hlutafélags og meira til sé úthlutað til hluthafa sem arði.

Mun strangari og ólíkar reglur hafa gilt um úthlutun arðs (áður „vaxta“) til eigenda stofnfjár. Nauðsynlegt er að gera nokkra grein fyrir þeirri þróun sem þar hefur orðið, því hún endurspeglar stöðu stofnfjáraðila gagnvart sjálfseignarhluta sparisjóðanna og þá meginreglu að þeim beri ekki nema takmörkuð hlutdeild í þeim afgangi. Má raunar segja að til að byrja með hafi eðli stofnfjárframlags verið líkara lánsfé en fjárfestingu í atvinnurekstri með ágóðavon í huga.

Í lögum nr. 44/1915 um sparisjóði var kveðið á um að hámark arðgreiðslu væri 6% og í lögum nr. 69/1941 var hámarksarður af stofnfé 1% hærri en innlánsvextir viðkomandi sjóðs. Allan hagnað sparisjóðs að frátöldum þessum arðgreiðslum bar skilyrðislaust að leggja í varasjóð.¹² Við gildistöku laga nr. 87/1985 um sparisjóði var svo tekin upp ný aðferð við greiðslu arðs á stofnfé. Bæði var þá tekinn upp svonefndur séreignarsjóður stofnfjäreigenda skv. 16. gr. og svo mælt fyrir um reglur um árlega arðsúthlutun í 42. gr.

Í meginráttum var þá sú regla sett að rekstrarhagnaði (eftir jöfnun taps fyrri ára) skyldi þannig varið að fyrst skyldi leggja helming tekjuafgangsins í varasjóð sparisjóðsins. Það sem eftir stæði skyldi aðalfundur taka ákvörðun um hvernig skyldi skiptast á milli greiðslu vaxta af stofnfé og séreignarsjóði stofnfjäreigenda annars vegar og varasjóðs hins vegar. Ársvextir sem stofnfjäreigendum reiknast máttu þó ekki vera hærri en bestu innlánskjör í hlutaðeigandi sparisjóði á hverjum tíma. Við ákvörðun aðalfundar um hærri arð (en sem nam innlánsvöxtum) skyldi verja umframfjárhæðinni í séreignarsjóð stofnfjäreigenda. Með þessari lagasetningu

¹² Þó með þeim undantekningum að þegar varasjóður var orðinn 10% af sparisjóðsinnstæðum mátti verja hluta arðs til „endurborgunar“ á stofnfé, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 44/1915 og 2. mgr. 22. gr. laga nr. 69/1941.

var svo felld út heimild til að endurgreiða stofnfé og upp frá því var gert ráð fyrir því að stofnfé yrði fastur eiginfjárgrundvöllur í sparisjóðum, sem endurgreiddist einvörðungu við slit sjóðsins.

Þegar lög nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði voru sett kvað enn við nýjan tón en þá var tenging arðs af stofnfé við innlánskjör endanlega afnumin og lagt í hendur stjórnar sjóðs að leggja tillögu að arðgreiðslum fyrir aðalfund til ákvörðunar, þó þannig að Tryggingasjóður sparisjóðanna ákvæði hámark að þessu leyti fyrir sparisjóðina í heild, sbr. 17. og 59. gr. laganna. Mikilvægt er að gefa þessu atriði gaum en Tryggingasjóðurinn hefur í raun úrslitavald um hámark arðsúthlutunar og ítrekar það enn þá reglu að ákvörðun um hámark arðsúthlutunar sé ekki í höndum stofnfjäreigenda sjálfra.

Ákvæðum um arðsúthlutun í lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði var breytt sérstaklega árið 2001 með setningu 4. gr. laga nr. 71/2001. Með greininni voru gerðar þær efnisbreytingar að heimilt varð að greiða arð af stofnfé þótt væri af rekstri sparisjóðs. Hámark arðs laut þó áfram „ytri“ ákvörðun, nú Öryggissjóðs samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Jafnframt kom til það nýmæli að heimilt varð að ráðstafa allt að 10% af hagnaði ársins til hækkunar á stofnfé sjóðs til viðbótar endurmati skv. 23. gr. laganna (vísitöluhækkun). Ekki urðu efnislegar breytingar á þessu ákvæði við setningu laga nr. 161/2002 um fjármála fyrirtæki, sbr. 68. gr. þeirra laga.

Segja má að nú liggi munurinn varðandi arðsákvörðun í meginatriðum í því tvennu að arður í sparisjóði verður aldrei ákvarðaður hærri en Öryggissjóður heimilar sem almennan hámarksarð og í öðru lagi hafa stofnfjáraðilar ekki heimild til að breyta tillögu stjórnar um arð. Hún verður einungis lögð fram til staðfestingar eða synjunar, sbr. hins vegar rétt hluthafa sem eiga minnst 1/10 hluta í hlutafélagi skv. 2. mgr. 101. gr.

hlutafélagalaga til að fá afgreidda tillögu um greiðslu arðs á aðalfundi hlutafélags í andstöðu við vilja félagsstjórnar.

4.3. Eignaraðild

Stofnendur hlutafélags þurfa að vera tveir hið fæsta, sbr. 2. mgr. 3. gr. hlutafélagalaga (áður fimm skv. l. 32/1978). Að öðru leyti eru ekki í lögum nein sérstök ákvæði um fjölda hluthafa. Allt aðrar reglur gilda að þessu leyti um sparisjóði enda hafa hugmyndir um valddreifingu og takmarkað vægi einstaklinga og fyrirtækja við stjórnun þeirra fylgt þeim frá upphafi. Í 1. mgr. 61. gr. laga nr. 161/2002 er kveðið á um að stofnfjäreigendur í sparisjóði skuli ekki vera færri en 30. Til stuðnings því ákvæði er jafnframt regla 1. mgr. 70. gr. um jafnan eignarhluta stofnfjäreigenda nema annað sé ákveðið í samþykktum sparisjóðs. Má því segja að innbyggð sé í löggjöf um sparisjóði að enginn stofnfjáraðili skuli eiga meira en 1/30 af stofnfé.

Það eru röksemdirnar um temprun valds stofnfjáraðila og viðleitni til að draga úr hættu á hvers konar misnotkun sem búa að baki reglunni um *lágmarksfjölda* stofnfjäreigenda. Eftir því sem fleiri koma að málum er minni hættu á að teknar séu ákvarðanir þar sem hagar sparisjóðsins sjálfs er fyrir borð borinn en stofnfjäreigendum hyggt á hans kostnað. Ákvæðið um lágmarksfjölda stofnfjäreigenda, auk meginreglunnar um jafnan hlut stofnfjäreigenda, styrkir í sessi ákvæði um hömlur á stórfelldri söfnun stofnfjārhluta og takmörkun atkvæðamagns. Reglur um lágmarksfjölda stofnfjäreigenda yrðu lítils virði ef einum væri heimilað að eiga meira en 50% og nýta sér atkvæðisrétt í samræmi við það.

Rétt er að nefna jafnframt hér að ákvæði um *búsetu* eru með nokkuð misjöfnu sniði varðandi heimila eignaraðild. Samkvæmt hlutafélagalögum er sett það skilyrði að meirihluti stofnenda (eða helmingur ef fjöldi þeirra er jöfn tala) hafi heimilisfesti hér á landi og að minnst helmingur

stjórnarmanna sé búsettur hér á landi, sbr. 2. mgr. 66. gr. hlutafélagalaga. Ákvæði 11. gr. laga um fjármálafyrirtæki setja þó sérstök búsetuskilyrði sem gilda að sjálfsgöðum um hlutafélagsbanka og sparisjóði. Í 2. mgr. 61. gr. laga um fjármálafyrirtæki er jafnframt sett það skilyrði að þegar starfsemi sparisjóðs er bundin við ákveðið svæði skulu stofnfjáreigendur vera búsettir eða reka atvinnu eða aðra starfsemi á því svæði. Með þessu ákvæði um sparisjóðina eru undirstrikuð hin byggðalegu tengsl margra sparisjóða og það viðhorfað stofnfjáreigendum beri sem „gæslumönnum“ sparisjóðanna að standa vörð um hag byggðarlaganna með því að stuðla að uppbyggingu sterkra sparisjóða í héraði.

4.4. *Takmörkun á atkvæðavægi*

Frá öndverðu hefur meginreglan verið sú að stofnfjáreigendur ættu jafnan hlut og jafnan atkvæðisrétt. Jafnframt hafa gilt ákvæði um lágmarksfjöldu stofnfjáraðila og ávallt gengið út frá því að enginn einn stofnfjáreigandi geti komist í yfirburðastöðu. Þó hefur verið heimilt að samþykktir sjóðs geti kveðið á um að stofnfjáreigendur megi eiga fleiri en einn hlut en þó ávallt þannig að tiltekið atkvæðahámark gildi. Það var með setningu laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði að upp var tekin reglan um 5% atkvæðahámark, sbr. 2. mgr. 35. gr. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að þeim lögum er þessi breyting skýrð svo:

Í 2. mgr. felst breyting frá nügildandi lögum. Samkvæmt þeim er atkvæðisréttur takmarkaður við $\frac{1}{5}$ hluta af heildaratkvæðamagni í sparisjóði. Með hliðsjón af þeim breytingum, sem lagðar eru til í 5. gr. frumvarpsins og opna stofnfjáreign í sparisjóðum fyrir öllum lögadílum, þykir rétt að takmarka atkvæðisrétt enn frekar og miða nú við að enginn geti farið með fyrir sjálf sin hönd eða annarra meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði. Með því er enn frekar stuðlað að valddreifingu innan sparisjóða og jafnframt

má ætla að ákvæðið stuðli frekar að því að einstaklingar eða lögadilar sjái sér hagi því að festa fjármuni sína í sparisjóðum. Líkt og er samkvæmt nügildandi lögum á ákvæðið eðli máls samkvæmt ekki við um þá sparisjóði þar sem sveitarstjórnir eða héraðsnefndir eru einu stofnfjáreigendur sparisjóðsins, sbr. 99. gr. frumvarpsins.

Íslensk lagahefð um sparisjóði byggir á þeim grunni að, úr því stofnfjáreigendum er ætlað að hafa úrslitaáhrif á stjórnun þeirrar stofnunar, þá sé nauðsynlegt og málefnalegt að dreifa valdi og ekki sé raunhæft að gera það með öðrum hætti en að takmarka atkvæðavægi einstakra stofnfjáreigenda. Samkvæmni er í löggjafarþróuninni, því þegar losað var um hámarks eignarhald og viðskipti með stofnfjárhluti voru sett strangari ákvæði um hámarksatkvæðamagn. Þær takmarkanir sem hér greinir gilda ekki í hlutafélögum nema sérstaklega sé kveðið á um slíkt í samþykktum viðkomandi félaga eða í sérlögum.

4.5. *Heimild til viðskipta með hlutabréf og stofnfjárhluti*

Aðilaskipti að stofnfé sparisjóða voru lengst af óþekkt og óheimil skv. lögum um sparisjóði. Stofnfjárframlag og ábyrgðir stofnenda sjóðanna virðast hafa verið tengdar almennum framfarahugmyndum frekar en að stofnendur hafi ætlað sér sjálfum fjárhagslegan ávinning. Sparisjóðirnir voru upprunalega stofnaðir af nauðsyn í hinum dreifðu byggðum landsins, og sem tæki til framfara þar sem helstu stólpar byggðanna gengust í ábyrgðir eða lögðu fram stofnfé.

Í 8. gr. laga um sparisjóði nr. 87/1985 var í fyrsta skipti kveðið á um útgáfu skilríkja fyrir stofnfjárframlagi (stofnfjárbréf) sem skyldu vera nafnbref og ekki framseld til handhafa þannig að þau héldu gildi gagnvart viðkomandi sparisjóði. Í 9. gr. laganna var í fyrsta skipti fitjað upp á þeim möguleika að heimilt gæti verið að fényta stofnfjárhlut í sparisjóði: „Sala eða annað framsal

stofnfjárhlutar í sparisjóði er óheimilt nema með samþykkt sparisjóðsstjórnar. Veðsetning í sparisjóði er óheimil.¹³

Í athugasemdum með þessari grein lagafrumvarpsins má sjá að heimildinni til viðskipta er ætlað að vera mjög takmörkuð svo ekki sé meira sagt. Í athugasemdunum segir m.a.:

[...E]r alls ekki stefnt að almennum viðskiptum með þau [stofnfjárbréfin] eins og um kváðalaus hlutabréf eða önnur viðskiptabréf væri að ræða. Í þessari grein eru því lagðar almennar og ófrávíkjanlegar takmarkanir á viðskipti með stofnfjárhluti. Sparisjóðsstjórn verður í hvert sinn að veita samþykki sitt til sölu eða annars framsals stofnfjárhlutar. Ekki er unnt með ákvæðum í samþykktum sparisjóðs að vikja frá ákvæðum greinarinnar. Hin sérstöku einkenni sparisjóðanna og starfsemi þeirra [...] gera það að verkum að sparisjóðum er nauðsyn á að hafa hönd í bagga með því hverjir séu aðilar að þeim.

Til skamms tíma ríkti það viðhorf að hugsanleg viðskipti með stofnfjárbréf ættu sér einungis stað á „opinberu“ gengi, þ.e. nafnverði að viðbætti endurmatstíðhæð. Allir sparisjóðir gengu út frá þeirri reglu og samtök þeirra sömuleiðis.¹³ Eins og síðar verður vikið að komst Fjármálaeftirlitið hins vegar að þeirri niðurstöðu hinn 19. júlí 2002¹⁴ að hvorki 18. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði nr. 113/1996 né önnur ákvæði þeirra laga fælu í sér beint bann við því að stofnfjáreigendum yrði greitt hærra verð en endurmetið stofnfé, enda kæmi slík greiðsla frá þriðja aðila. Reyndar er sagt að þetta sé niðurstaðan, „...þrátt fyrir upphaflegan tilgang

löggjafar um sparisjóði sem og vísbendingar um skilning löggjafans.“¹⁵

Þrátt fyrir álit Fjármálaeftirlitsins í greinargerðinni voru ýmsir á því að óheimilt væri að eiga viðskipti með stofnfé á yfirverði. Ekki hefur þó reynt á lögmæti þess enn svo vitað sé. Eftir að settur var á laggirnar markaður með stofnfjárhluti í SPRON haustið 2004 á n.k. markaðsgengi, án þessa að gerðar væru neinar athugasemdir af hálfu opinberra eftirlitsaðila, má telja víst að ekki verði aftur snúið. Slíkt fæli einfaldlega í sér stórfellda eignaupptöku.

4.6. Veðsetningar.

Í fyrri löggjöf var lagt blátt bann við veðsetningu stofnfjárhluta, sbr. áður 18. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði nr. 113/1996. Heimild til veðsetningar var rýmkuð í 1. mgr. 64. gr. laga nr. 161/2002 þannig að sparisjóði er nú heimilað að setja í samþykktum sínum ákvæði um að veðsetja megi stofnfjárhluti „að fengnu samþykki stjórnar“. Í hlutafélögum ræðst heimild til veðsetningar alfarið af ákvörðunum hluthafafundar og samþykktum viðkomandi félags. Almennt séð má því segja að veðsetning stofnfjárhluta sé annað hvort óheimil eða mun þyngr í vöfum en veðsetning hluta í hlutafélögum.

4.7. Skipun stjórnar

Í hlutafélögum eru allir stjórnarmenn kjörnir á hluthafafundi nema sérstök ákvæði séu í samþykktum um tilnefningarrétt. Í sparisjóðum hefur frá forni fari verið kveðið á um nokkuð annað fyrirkomulag, sem rétt er að gera nokkra grein fyrir.

Með lögum um sparisjóði nr. 69/1941 koma

¹³ Sbr. m.a. sérstakt bréf Sambands íslenskra sparisjóða til Fjármálaeftirlitsins vegna „SPRON-málsins“, dags. 9. júlí 2002. Í athugasemdum með frumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 71/2001 (þskj. nr. 873, 126. lþ.) segir m.a.: „Þegar stofnfjárbréf eru í boði er áskilið í lögum að þau skulu keypt og seld á nafnverði að viðbætti ónýttri heimild til endurmatstíðhæð. Viðskiptin fara því fram á grundvelli fyrirfram ákveðins verðs. Þetta er ólíkt því sem gerist í viðskiptum með hlutafé þar sem aðalreglan er sú að kaupendur og seljendur

meta framtíðarhorfur félagsins og verðlagningin tekur mið af væntum núvirtum framtíðarhagnaði.“

¹⁴ Fjármálaeftirlitið: „Greinargerð vegna athugunar á umsókn um kaup á virkum eignarhlut í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis“, dags. 19. júlí 2003.

¹⁵ Sjá áðurnefnda greinargerð Fjármálaeftirlitsins, bls. 22.

í fyrsta sinn til sögunnar ítarleg ákvæði um skipan stjórnar, sem eru mismunandi eftir tegund sparisjóða, þ.e. hvort um sé að ræða ábyrgðarmannasjóð eður ei og í þriðja lagi sparisjóð í eigu sveitarfélags. Í lögnum eru áhrif sveitarstjórna og sýslunefnda aukin og kveðið á um að þau eigi að koma „í stað“ þess aðhalds sem stjórnunarréttur *sparifjäreigenda* á öðrum Norðurlöndum veitti. Í þessu samhengi er tekið fram í greinargerðinni að sparisjóðina eigi að reka með hag sparifjäreigenda og almennings fyrir augum, en ekki til arðs fyrir stofnendur þeirra „...enda eru ákvæði í lögum, sem eiga að sjá um, að arður þeirra geti ekki orðið nema hverfandi. Því hefir nefndin lagt til, að vald opinberra aðila, bæjarstjórna, sýslunefnda og umboðsmanns ríkisins verði frekar aukið en minnkað.“

Í lögum um sparisjóði frá 1985 og lögum um viðskiptabanka og sparisjóði frá 1993 og 1996 var í öllum tilvikum gert ráð fyrir því að stofnfjäreigendur kysu þrjá af fimm mönnum í stjórn, en að hlutaðeigandi sveitarstjórnir eða héraðsnefndir kysu tvo menn. Það var hins vegar með lögum nr. 71/2001 (sem breyttu lögum nr. 113/1996) að heimilað var að breyta samþykktum sparisjóða í þá veru að stofnfjäreigendur kysu alla stjórnarmenn.

4.8. Staða eigenda við slit félags, lækkun hlutafjár og samruna

Mismunandi reglum stöðustofnfjäreigenda og hluthafa við slit félaganna segja talsvert um afstöðu laga til þessara félagsforma. Um slit banka og sparisjóða gilda almennar reglur XII. kaflalaga nr. 161/2002, en þeim tilfyllingar eru ákvæði XIII. kafla hlutafélagalaga. Að því er varðar hlutafélögin er ljóst að eignum umfram skuldir verður úthlutað til hluthafa í samræmi við hlutafjäreign þeirra, sbr. 2. mgr. 109. gr. hlutafélagalaga og 3. mgr. 62. gr. skiptalaga nr. 20/1991 þegar um opinber skipti er að ræða og 4. mgr. 114. gr. hlutafélagalaga þegar um einkaskipti er að tefla. Um sparisjóði gildir aftur á móti

sérákvæði 3. mgr. 100. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki þegar kemur til slita. Þar segir:

Þegar allar skuldir sparisjóðs hafa verið greiddar skal greiða stofnfjäreigendum eignarhlut þeirra af eftirstöðvum eigna sjóðsins. Þeim eignum, sem þá kunna að vera eftir, skal ráðstafað í samræmi við ákvæði samþykktu sparisjóðsins. Þó er ekki heimilt að ráðstafa eftirstöðvum eigna til stofnfjäreigenda, sbr. 4. mgr. 63. gr. (leturbreyting höfundar)

4.9. Niðurstaða.

Af öllu framansögðu leiðir sú niðurstaða að reglur íslenskra laga um stofnfjäreign og hlutabréf hafa verið og eru enn í öllum grundvallaratriðum ólíkar. Útgáfa, heimild til viðskipta og veðsetninga, arðsréttur og staða eigenda við slit og samruna félaganna eru með gjörólíkum hætti. Þrátt fyrir að hömlum hafi að sumu leyti verið létt af stofnfjäreign og þeir gerðir eftirsóknarverðari sem eign á síðustu áratugum er enn grundvallarmunur á. Sá munur helgast af mismunandi eðli þeirra félagsforma sem um ræðir og þeirri sérstöðu eigin fjár sparisjóðanna að vera í mörgum tilvikum að stórum hluta sjálfseignarfélag.

5. ERLEND LÖGGJÖF UM SPARISJÓÐI

Í Evrópu eru sparisjóðir í mörgum tilvikum „hrein“ sjálfseignarstofnanir, þar sem ekki hafa verið gefnir út stofnfjäreignir sem mynda hlutdeild í eigin fé sjóðanna. Frá því eru þó undantekningar sem sérstaklega verður gerð grein fyrir hér á eftir. Segja má almennt að reglur um sparisjóði í Evrópu séu flestar byggðar á þeirri staðreynd að til þeirra var í upphafi stofnað sem sjálfseignarstofnana og víða hefur stjórnun þeirra tengst opinberum aðilum eða samtökum með n.k. hugsjóna- og almannaheillamarkmið að leiðarljósi. Af því

leiða margs konar hömlur á stjórnunarrétti og í raun fjölbreytt fyrirkomulag á stjórnun sparisjóða.¹⁶ Í dæmaskyni verður hér vikið að erlendri löggjöf um sparisjóði sem svipar að nokkru til íslenskrar löggjafar.

5.1. Noregur.

Stjórnskipan norskra sparisjóða skv. lögum um sparisjóði¹⁷ er með nokkuð öðrum hætti en á Íslandi. Fulltrúaráð sjóðanna (*Forstanderskap*) er skipað úr hópi innstæðueigenda, fulltrúum sveitarstjórna og starfsmönnum viðkomandi sparisjóðs. Í þeim tilvikum þar sem sparisjóðir hafa selt stofnfjárbréf (*grunnfondsbevis*) skulu fulltrúar úr hópi þeirra vera a.m.k. 20% af fulltrúaráðsmönnum en aldrei meira en 40%.¹⁸ Fulltrúaráðið kys sérstaka eftirlitsnefnd (*kontrollkomité*) og þurfa nefndarmenn að fullnægja hæfisskilyrðum dómara. Til viðbótar er svo kosin stjórn fyrir sparisjóðinn til tveggja ára, sem skipuð er a.m.k. fjórum mönnum. Kveðið er á um að a.m.k. einn komi úr hópi fulltrúaráðsmanna sveitarfélaganna og annar komi úr hópi starfsmanna sparisjóðs (ef starfsmenn eru fleiri en 15).

Með breytingu á norsku lögum um fjármálafyrirtæki árið 2002 var heimilað að breyta fjármálafyrirtækjum á borð við sparisjóðina í hlutafélög.¹⁹ Þar var með sama hætti og hér kveðið á um að hlutir í hlutafélagssparisjóðnum skyldu falla í skaut sérstakri sjálfseignarstofnun sem hefði stöðugleika og langtímasjónarmið að markmiði („langsiktig og stabilt farmál“) með sínu eignarhaldi á hlutabréfunum. Með sama hætti og gert var í lögum nr. 71/2002 var svo gert ráð fyrir því að stofnfjáreigendur skyldu fá það hlutfall af hlutum í

hlutafélagssparisjóðnum sem samsvaraði hlutfalli á milli stofnfjár og eiginfjár sparisjóðsins þegar umbreytingin átti sér stað. Um stjórnskipun sjálfseignarstofnunarinnar gilda svo þær reglur að a.m.k. helmingur af þeim sem eiga rétt til setu á aðalfundi skuli veljast af viðskiptavinum sparisjóðsins og vera úr hópi þeirra.

Segja má að í norsku löggjöfinni um sparisjóði felist í fyrsta lagi mun víðtækari takmörkun á „stjórnunarrétti“ stofnfjáreigenda en í íslenskum lögum. Ákvæðið um 40% hámarkshlutdeild stofnfjáreigenda í fulltrúaráðisparisjóðshefurþærafleiðingar að ávallt er hægt að hindra að stofnfjáreigendur ráði meirihluta stjórnar. Í öðru lagi eru reglur um þá sjálfseignarstofnun sem sett verður á laggirnar við breytingu á norskum sparisjóði í hlutafélag með þeim hætti að stofnfjáraðilar geta aldrei seilst þar til valda og framselt völd sín til þess sem vill greiða yfirverð fyrir stofnfjárlhuti. Bæði er að fulltrúaráð slíkrar stofnunar kemur a.m.k. að helmingi til úr hópi viðskiptavina viðkomandi sparisjóðs og auk þess eru stofnunni settar strangar hömlur á sölu hlutabréfa. Til dæmis er óheimilt að selja þau nema með samþykki 2/3 hluta fulltrúaráðsmanna.

5.2. Austurríki

Staða sparisjóða í Austurríki er afar sterk og hlutdeild þeirra á fjármálamarkaði m.t.t. eigna og innlána er yfir 30%. Sparisjóðirnir eiga sér flestir afar langa sögu. Löggjöf um þá var að stofni til óbreytt frá 1844 til ársins 1979 þegar lög um sparisjóði (SpG) voru sett.²⁰ Til austurrískra sparisjóða var ýmist stofnað sem stofnframlagssjóða (*Vereinsparkassen*) eða að sveitarfélög báru ábyrgð á skuldbindingum sjóðanna (*Gemeindsparkassen*).

¹⁶ Í Þýskalandi eru sveitarfélagasparisjóðir skv. lögum um sparisjóði löggaðilar sem lúta reglum opinbers réttar og eru á ábyrgð sveitarstjórna og einstakra fylkja.

¹⁷ LOV 1961-05-24 nr. 01: Lov om sparebanker.

¹⁸ Hækkunin upp í 40% var gerð árið með breytingu á 8. gr. laga um sparisjóði árið 2002.

¹⁹ Lög nr. 32/2002 um breytingu á Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner.

²⁰ Bundesgesetz über die Ordnung des Sparkassenswesens, nr. 64/1979.

Samkvæmt lögum um sparisjóði frá 1979 (*Sparkassengesetz*) voru sparisjóðir sjálfseignarstofnanir og höfðu ekki að sérstöku markmiði að skila ágóða af starfsemi sinni. Við breytingu á lögum um sparisjóði árið 1986 voru sparisjóðum heimilaðar nýjar aðferðir við að afla sér eigin fjár. Nýttu ýmsir sparisjóðir sér þær heimildir til að bjóða út stofnfé (*Partizipationskapital*) og gefa út hlutdeildarskírteini (*Ergänzungskapital*).²¹

Frekari lagabreytingar hafa átt sér stað á síðustu árum um austurríska sparisjóði en með þeim hefur m.a. verið miðað að því að draga úr ábyrgðinnisemsvitarfélög hafaborið á skuldbindingum þeirra, sem í raun fól í sér opinberan styrk og ójafna samkeppnisstöðu gagnvart öðrum fjármálafyrirtækjum að því er varðaði sveitarfélagasparisjóðina.

Eins og áður er um getið heimila austurrísk lög nú að hinir dæmigerðu sjálfseignarsparisjóðir gefi út stofnfé eða hlutdeildarskírteini. Eigendur þessara verðmæta öðlast hlutdeild í arði og að sumu leyti í eignum sjóðanna. Blátt bann er þó lagt við því í löggjöfinni að eigendurnir hafi nokkur áhrif á stjórnun sjóðanna. Því fylgir enginn atkvæðisréttur þessum eignum og er því áfram lögð mikil áhersla á sjálfstæði sjóðsins andspænis „eigendum“ sínum, fjárfestunum í þessu tilvik.

5.3. Spánn

Með sama hætti og í Noregi og Austurríki eiga spænskir sparisjóðir sér langa sögu. Staða þeirra er afar sterk og félagsformið byggðist upp án þess að eiginlegir eigendur væru að sjóðunum. Ágóða af rekstri hefur verið varið til almannaheilla á starfssvæði viðkomandi sparisjóða. Nýlegar lagabreytingar hafa jafnframt heimilað sparisjóðum á Spáni að afla sér eigin fjár með því að bjóða út stofnfé. Um er að ræða skírteini sem veita rétt

til arðs og mynda hluta af eigin fé viðkomandi sparisjóða, sbr. stofnfé á Íslandi, Noregi og í Austurríki. Ólíkt því sem tíðkast hér á landi og í Noregi, en eins og í Austurríki, hafa eigendur stofnfjár í spænskum sparisjóðum engin áhrif á stjórnun sparisjóðanna, og er með því lögð áhersla á sjálfstæði sjóðanna og takmörkuð algjörlega sú hætta sem talin er stafa af því að stofnfjäreigendur beiti áhrifum sínum til að rýra sjálfseignarfé sjóðanna eigin fjárfestingu til framdráttar.

5. LÖGGJÖF UM HEIMILD TIL BREYTINGAR Á SPARISJÓÐUM Í HLUTAFÉLÖG – SPRON-MÁLIN

6.1. Setning lagaákvæða um heimild til að breyta sparisjóðum í hlutafélög

Eins og að framan greinir var stofnað til sparisjóðanna í sérstæðu félagsformi og smám saman myndast utan um þá sérstakt lagaumhverfi. Þegar hræringar fóru að verða á íslenskum fjármálamarkaði fyrir alvöru á síðasta tug síðustu aldar og hlutabréfamarkaður fór að taka við sér, tóku þær raddir að heyrast að félagsform sparisjóðanna gæti reynst til trafala í samkeppni þeirra við aðra viðskiptabanka. Var m.a. bent á að stofnfé væri mjög dýr þáttur í eigin fé sparisjóðanna, alltaf þyrfti að uppfæra eign stofnfjáraðila og greiða þeim út arð á inngreitt stofnfé. Á hinn bóginn gætu hlutafélagabankarnir látið markaðinn um ávöxtun hlutafjäreigenda í mun meira mæli. Auk þess þótti ýmsum að stjórnskipulag sjóðanna hefði gengið sér til húðar. Árið 1998 skipaði viðskiptaráðherra nefnd til að huga að stöðu sparisjóðanna og hlutverki þeirra á fjármagnsmarkaði. Árið 2000 fékk nefndin heimild ráðherra til að vinna að gerð frumvarps sem m.a. hefði að markmiði að veita sparisjóðum heimild til að breyta

21 Änderung des Sparkassengesetzes, nr. 326/1986.

rekstrarformi sínu í hlutafélag.²²

Nefndin lauk við gerð frumvarpsins og á árinu 2001 voru gerðar breytingar á eldri lögum um viðskiptabanka og sparisjóði nr. 114/1996. Með setningu laga nr. 71/2001 var m.a. heimilað að breyta sparisjóðum í hlutafélag með tilteknum hætti og var nýjum ákvæðum, sem urðu 37. gr. A og B, skeytt inn í lögín frá 1996. Þessum lagabreytingum var ætlað það hlutverk að auðvelda sparisjóðum öflun eigin fjár með útboði á nýju hlutafé og létta hinum ríku arðskrófum af sjóðunum gagnvart stofnfé.

Aðferðin sem þessi lagaákvæði kváðu á um við umbreytingu á sparisjóðum í hlutafélag var byggð á þeirri sérstöðu sjóðanna að þeir voru og eru að stórum hluta sjálfseignarstofnanir. Skyldi sá hluti eigin fjár sparisjóðanna sem teldist hafa verið byggður upp með rekstri en ekki stofnfjárframlagi skyldi ganga til sérstakrar sjálfseignarstofnunar, sem fengi þá hlutafé til samræmis í hlutafélagssparisjóðnum, sbr. ákvæði 3. mgr. 37. gr. A:

Við breytingu á sparisjóði í hlutafélag skv. 1. mgr. skulu stofnfjäreigendur eingöngu fá hlutafé í hlutafélaginu sem gagnjald fyrir stofnfjárhluti sína. Skal samanlagt hlutafé sem stofnfjäreigendur fá í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og stofnfé, endurmetið skv. 23. gr., nemur samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins [...]. Sá hluti hlutafjár sparisjóðsins eftir breytingu hans í hlutafélag sem ekki gengur til stofnfjäreigenda samkvæmt framansögðu skal verða eign sjálfseignarstofnunarinnar sem sett er á stofn...

Samkvæmt ákvæðum 37. gr. B skyldi sjálfseignarstofnunin sem tók við þeim verðmætum sem ekki tilheyrðu stofnfjäreigendum hafa að markmiði að

„stuðla að viðgangi og vexti í starfsemi sparisjóðsins“. Um úthlutun fjármuna sjálfseignarstofnunarinnar voru svo settar sérstakar reglur í sömu grein:

Einungis skal heimilt að úthluta affjármunum sjálfseignarstofnunarinnar [...] eða ráðstafa eignum, sem eftir verða við slit hennar, til menningar- og líknarmála á starfssvæði viðkomandi sparisjóðs við breytingu hans í hlutafélag...

Eftir að heimildin til að breyta sparisjóði í hlutafélag var lögfest unnu a.m.k. tveir starfandi sparisjóðir að undirbúningi þess að breyta félagsformi sínu í hlutafélag. Annar þeirra var Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis (SPRON).

6.2. Fyrir SPRON-málið

Í aðdraganda aðalfundar SPRON sumarið 2002 tilkynnti stjórn sjóðsins að hún myndi leggja fram tillögu um að SPRON yrði breytt í hlutafélag á grundvelli aðurnefndra lagaákvæða. Nokkrum dögum áður en halda átti aðalfundinn óskuðu fimm stofnfjáraðilar í SPRON eftir heimild Fjármálaeftirlitsins til að eignast virkan hlut í sjóðnum í skilningi 10. gr. sbr. 14. gr. Þágildandi laga um viðskiptabanka og sparisjóði. Kom í ljós að fimmmenningarnir höfðu gert samning við Búnaðarbanka Íslands hf. um kaup og endursölu á stofnfé SPRON. Var ráðgert að stofnfjäreigendurnir myndu kaupa a.m.k. 67% stofnfjár og framselja það svo til Búnaðarbankans samkvæmt nánari skilmálum. Jafnframt lá þá fyrir að, hefðu áform samningsins gengið eftir, hefði Búnaðarbankinn í framhaldinu stofnað hlutafélag um rekstur sparisjóðsins og síðan sameinað bankann og hlutafélagið. Þetta hefði í raun leitt til þess að Búnaðarbankinn hefði fengið yfirráð yfir

²² Sjá almennar athugasemdir með frumvarpi er síðar varð að lögum nr. 71/2001 um breytingu á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, með síðari breytingum, þskj. 873, 126. l. 567. mál (<http://althingi.is/altext/126/s/0873.html>). Í Noregi var á sama tíma unnið að undirbúningi á

löggjöf um sama efni, sjá Opt.prp. nr. 59 (2001-2002): Om lov om endring av lov 10. juni 1988 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner mv. (omdanning av sparebanker til aksjeselskap eller allmennaksjeselskap).

sjálfseignarstofnun þeirri sem komið yrði á fót við hlutafélagsvæðinguna.²³

Miðað við upphaflegt tilboð Búnaðarbankans og fimmmeninganna til stofnfjáreigenda var gert ráð fyrir því að stofnfjáreigendur fengju greidda u.þ.b. 2 milljarða kr. í reiðufé (stofnfé var u.þ.b. 500 m. króna) en sjálfseignarstofnuninni var ætlað að fá u.þ.b. 3,7 milljarða kr. í hlutabréfum í Búnaðarbankanum (sem síðan réði svo stofnuninni). Í málinu lágu fyrir yfirlýsingar af hálfu Búnaðarbankans og forsvarsmanna stofnfjáreigendanna um að markmið sjálfseignarstofnunarinnar yrði að láta renna fé til menningar- og líknarmála og bæta þannig ímynd Búnaðarbankans.

Í greinargerð Fjármálaeftirlitsins vegna þessa máls kom m.a. fram það viðhorf að ekki hefði verið sýnt fram á að áform Búnaðarbankans tryggðu hlutdeild sparisjóðsins (sjálfseignarhlutans) í þeim viðskiptum sem til stóðu. Var jafnframt talið að stjórn sparisjóðsins bæri við ákvörðun um framsal á stofnfjárhlutum, sem kynni að koma til hennar kasta, að gæta hagsmuna sparisjóðsins umfram hagsmuna stofnfjáreigenda. Var í því sambandi vísað til ákvæða um dreifða eignaraðild og hættu á hagsmunaárekstrum sem innbyggðir væru í stjórnkerfi sparisjóðanna og félagsform þeirra. Þessi niðurstaða var kærð til kærunefndar skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastafsemi nr. 87/1998 en hlaut þar ekki efnislega umfjöllun og var vísað frá.²⁴ Ekkert varð úr hlutafélagsvæðingu SPRON í framhaldi af þessari niðurstöðu.

6.3. Breyting á lögum um hlutafélagavæðingu haustið 2002

Samkvæmt framansögðu var orðið ljóst um haustið 2002 að veruleg réttaróvissa ríkti um

heimild til viðskipta með stofnfé, og í ljósi nýrrar heimildar til að breyta sparisjóðunum í hlutafélög myndaðist að margra mati leið til þess að stofnfjáraðilar kæmst í þá aðstöðu að geta nýtt sér til hagsbóta sjálfseignarhluta þeirra sparisjóða sem þeir áttu aðild að. Við þessu var brugðist með lagasetningu haustið 2002, en lög nr. 161/2002 um fjármálayfirtæki tóku gildi hinn 1. janúar 2003. Ákvað viðskiptaráðherra að leggja til í fyrsta lagi að verulegar hömlur yrðu settar á öflun svonefnds „virks eignarhlutar“ í sparisjóðum í 2. mgr. 70. gr. laganna:

Nú leiðir framsal stofnfjárhlutar, eða aukning stofnfjár, til þess að einstakur stofnfjáraðili, eða stofnfjáreigandi og aðili sem hann er í nánum tengslum við í skilningi 2. mgr. 18. gr., eignist eða fari með virkan eignarhluta í sparisjóðnum í skilningi laga þessara, og skal þá sparisjóðsstjórn ekki samþykkja framsalið nema að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins og fullnægðu öðru hvoru eftirgreindra skilyrða:

a. að um sé að ræða lið í nauðsynlegri fjárhagslegri endurskipulagningu viðkomandi sparisjóðs og sýnt þyki að slíkri fjárhagslegri endurskipulagningu verði ekki komið við nema með því að stofnfjáreigandi eignist virkan eignarhlut,

b. að sýnt sé fram á að öflun stofnfjárhlutarins sé liður í eflingu samvinnu milli sparisjóða í landinu.

Athyglisvert er að lesa forsendur þess að kaupendahópur stofnfjárhluta er þrengdur svo í athugasemdum með lagaákvæðinu. Þannig má glögglega sjá að ástæðan fyrir lagasetningunni að þessu leyti er ákveðið mál og samningstillboð sem stofnfjáreigendum í SPRON hafði verið gert:

²³ Sbr. ákvæði 3. mgr. 37. gr. B í lögum nr. 113/1996, þar sem kveðið var á um að fulltrúaráð stofnunarinnar skyldi skipað stofnfjáreigendum í viðkomandi sparisjóði „...er honum var breytt í hlutafélag“.

²⁴ Úrskurður í kærumáli nr. 2/2002, kveðinn upp 19. september 2002.

Af athugasemdum við frumvarp það er varð að lögumnr. 87/1985, sem og athugasemdum við síðari breytingar á lagaákvæðum um sparisjóði, má ráða að vilji löggjafans hafi ekki staðið til þess að stofnfjárbréfgengju kaupum og sölum á almennum markaði. Er enda ljóst að grundvallarmunur er á stofnfé í sparisjóði og hlutafé í hlutafélagi þar sem stofnfjáreign jafngildir ekki hlutdeild í eigin fé sparisjóðs með sama hætti og hlutafjáreign felur í sér. Í flestum sparisjóðum er því svo farið að stofnfé nemur einungis litlum hluta heildareignarfjár. Bróðurpartur eigin fjár er í eigu sparisjóðsins sjálfs, og til þeirra fjármuna eiga stofnfjár eigendur ekkert tilkall. Á hinn bóginn er ljóst að yfirråd yfir stjórn sparisjóðs veita völd til að stjórna þessum fjármunum.

Til viðbótar framangreindum röksemdum til stuðnings dreifðri eignaraðild að sparisjóðum er þess að geta að samkeppnishæfni sparisjóðakerfisins sem slíks byggist ekki síst á samstarfi þar sem hinir stærri og fjársterkari sparisjóðir leggja til mestu stærðarhagkvæmnina. Yfirtaka á einum eða fleiri þessara stærri sparisjóða myndi fyrir sjáanlega leiða til þess að sparisjóðakerfið liði undir lok.

Sumarið 2002 var gert yfirtökutilboð í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis (SPRON) með það að markmiði að SPRON rynni að lokum saman við annað fjármála fyrirtæki. Var afstada Fjármálaeftirlitsins sú að ákvæði gildandi laga yrðu ekki túllkuð á þann veg að óheimilt væri að framselja stofnfjárhluti á yfirverði með þeim hætti sem yfirtökutilboðið gerði ráð fyrir. Sú niðurstaða hefur leitt af sér bagalega réttarövisu fyrir sparisjóðina varðandi það hver staða þeirra er gagnvart hugsanlegum fjandsamlegum yfirtökutilboðum af hendi annarra fjármála fyrirtækja.

Með ákvæðum 2. mgr. eru treystar varnir sparisjóðanna gegn slíkum yfirtökuböðum með því að skerpa á meginreglunni um dreifða

eignaraðild.²⁵

Í meðförum Alþingis var aukið við upphaflegt frumvarp viðskiptaráðherra í tengslum við mat á hlut stofnfjáreignenda í hlutafélagssparisjóði skv. 74. gr. laganna (3. mgr. 37. gr. A í lögum 113/1996). Samþykkti þingið eftirfarandi viðbótarmálslið, að frumkvæði í efnahags- og viðskiptanefndar:

Við mat á hlut stofnfjár skal hafa til hliðsjónar arðsvon stofnfjárhluta skv. 68. gr. annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar.

Í nefndaráliti frá meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 6. desember 2002, um frumvarp til laga um fjármála fyrirtæki²⁶ er gerð grein fyrir breytingartilöggu nefndarinnar:

Þessi aðferð [að stofnfjáreignendur fái hlutafé í sama hlutfalli og stofnfé var afmarkaðsvirði sjóðs] tryggir hins vegar ekki að stofnfjáreignendur séu jafnsettir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. Það kemur einkum til af því að gengisáhætta er mikil í hlutafélagi en innlausnarvirði stofnfjárhluta er þekkt. Jafnframt er möguleiki fyrir sparisjóði að greiða góðan arð af stofnfjárhlutum [...] og ráðstafa hluta hagnaðar til hækkunar á stofnfé. Eðlilegt er að tryggja eins og kostur er að stofnfjáreignendur séu jafnvel settir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. Þeirri breytingu sem hér er lögð til er ætlað að ná því markmiði. Til að tryggja að sparisjóðsstjórnir gæti ekki hagsmuna stofnfjáreignenda umfram hagsmuna sjálfseignarfjár sparisjóðsins er lagt til að óháður aðili verði fenginn til að meta ákvörðun hlutafjár. Til viðbótar við hinn óháða aðila fer Fjármálaeftirlitið yfir matið. Við matið skal hinn óháði aðili leggja til grundvallar þekktar aðferðir við mat á áhættu og hafa til hliðsjónar arðsvon og

25 128. löggjafarþing. Pskj 218 – 215. mál (<http://www.althingi.is/altext/128/s/0218.html>).

26 128. löggjafarþing 2002-2003. Pskj. 617 – 215. mál (<http://www.althingi.is/altext/128/s/0617.html>).

áhættu stofnfjárlhuta [...] annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar.

Í framsöguræðu formanns efnahags- og viðskiptanefndar hinn 12. desember 2002 eru færð fram frekari rök og skýringar á umræddri breytingu:

Í brtt. er gert ráð fyrir því að við mat á því hvað stofnfé á að fá mikið hlutafé eða hve mikið hlutafé á að koma í stað stofnfjár í sparisjóði sem verður að hlutafélagi megi líka hafa til hliðsjónar arðsvon stofnfjárlhuta annars vegar og arðsvon á áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar. Þessi tillaga er gerð fyrst og fremst í því skyni að tryggja það sem best má verða að stofnfjäreigendur verði jafnsettir fyrir og eftir breytingu í hlutafélag. Meginmarkmiðið með þessu er að tryggja að sparisjóður sem vill breytast í hlutafélag lendi ekki í því að stofnfjäreigendum finnst þeir vera verr settir við þá breytingu og fái ekki jafngilda eign í hlutafé í staðinn fyrir það stofnfé sem þeir ráða yfir. Þetta þýðir þá væntanlega að það verður greiðara um vik að stofna hlutafélög um sparisjóði eins og ætlunin var alltaf með því að heimila slíkar breytingar.²⁷

Þessi breyting gengur ekki út á það að stofnfjäreigendur eigi að eiga eitthvað meira en þeir í sjálfu sér eiga samkvæmt gildandi lögum eða eitthvað meira heldur en þeir eiga sem stofnfé í sparisjóði heldur einungis að eignin sem þeir fá sé jafngild þeirri sem þeir láta af hendi.²⁸ (leturbreytingar höfundar)

Þingheimur samþykkti lagaákvæðið með þeirri breytingu sem meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar lagði til. Gagnstætt því sem ætla verður að tilgangurinn með lagasetningunni hafi verið, virðist þessi breyting hafa orðið til þess að auka jafnvel enn á þá óvissu sem verið hafði um hvernig

rétt væri að standa að breytingu sparisjóðs í hlutafélag og stöðu stofnfjäreigenda í því sambandi.

6.4 Seinna SPRON-málið og lagasetning í febrúar 2004

Segja má að aðdragandinn sé í stuttu máli sá að eftir að tilraun Búnaðarbankans til yfirtöku SPRON sumarið 2002 mistókst ákvað stjórn SPRON að leita leiða til þess að stofnfjäreðilar gætu selt stofnfjäreðila eða hlutabréf eftir hlutafélagsvæðingu á yfirverði. Stjórn SPRON bauð viðskiptabönkunum að gera tilboð í hlutafé í SPRON eftir að sjóðnum yrði breytt í hlutafélag. KB banki varð hlutskarpastur og bauðst til þess að kaupa allt hlutafé á um 9 milljarða króna. Af kaupverðinu áttu stofnfjäreigendur að fá 3 milljarða en sjálfseignarstofnunin sex. Stofnfé í SPRON var um 540 milljónir króna eða u.þ.b. 6% af því heildarverði sem átti að fást fyrir sjóðinn og 7,3% af matsverði sjóðsins. Með því að beita ákveðnum aðferðum við mat á skiptigildi stofnfjár, með vísan til þeirrar breytingar sem gerð var á 74. gr. laga nr. 161/2002 í meðförum Alþingis, og greiða sjálfseignarstofnuninni lægra verð fyrir sína hluti en stofnfjäreigendum, fór hins vegar hlutur stofnfjäreigenda upp í 33% af kaupverðinu. Gengi stofnfjäreðlanna var því tæplega sexfalt í þessum ætluðu viðskiptum.

Áður en stofnfjäreigendur í SPRON höfðu tekið afstöðu til tilboðsins og breytingu sjóðsins í hlutafélag, gekkst stjórn SPRON fyrir stofnun sjálfseignarstofnunar og skipaði henni stjórn. Stjórn þeirrar stofnunar gekk svo frá samningum um sölu á væntanlegum hlutabréfum stofnunarinnar til KB banka á helmingi lægra gengi en stofnfjäreigendum átti að standa til boða. Forsenda fyrir viðskiptunum var að Fjármálaeftirlitið

27 Ræða framsögumanns meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar, Vilhjálms Egilssonar, 128. löggjafarþing, 50. fundur (<http://www.althingi.is/altext/128/12/r10175458.sgml>).

28 Út af fyrir sig var réttur stofnfjäreigenda ágætlega tryggður að þessu leyti því stofnfjäreigendum sem greiddu atkvæði gegn hlutafélagsvæðingu gátu krafist innlausnar síns stofnfjár sbr. 131. gr. hlutafélagalaga nr. 2/1995.

staðfesti það mat sem fyrir lágu og var því máli ólokið þegar horfið var frá hlutafélagsvæðingunni. Einnig kom fram í aðdraganda stofnfjáreigendafundar SPRON, sem átti að halda hinn 10. febrúar 2004, að viðskiptaráðherra beindi fyrirspurn til forsvarsmanna sjálfseignarstofnunarinnar um það hvernig þeir færu með hagsmuni hennar og hvaðan þeir teldu sig sækja umbod til að selja væntanleg hlutabréf stofnunarinnar.

Einna alvarlegasta gagnrýnin sem fram kom var að sjálfseignarstofnunin átti að selja á lægra gengi en stofnfjáreigendur. Áður en reyndi á lögmati sölunnar – eða vilja stofnfjáreigenda yfirleitt – greip Alþingi hins vegar enn í taumana. Viðskiptaráðherra lagði fram frumvarp hinn 3. febrúar 2004 sem samþykkt var tveimur dögum síðar, með einstæðum meirihluta á Alþingi. Stjórn SPRON féll frá því að breyta sjóðnum í hlutafélag og ekkert varð af viðskiptunum við KB-banka.

Aðalbreytingin á lögnum um fjármálafyrirtæki í þetta sinn sneri að skipun stjórnar sjálfseignarstofnunarinnar, sem taka átti við ákveðnu hlutfalli hlutabréfa eftir að sparisjóði yrði breytt í hlutafélag. Ákveðið var að í stað þess að stofnfjáreigendur skipuðu fulltrúaráð sem síðan kysi stjórn, yrði stjórnin skipuð af opinberum aðilum. Í framsögu-ræðu sinni fyrir frumvarpinu á Alþingi rakti viðskiptaráðherra ástæður frumvarpsins:

Þegar hlutafélagavæðingarlögin voru samþykkt á sínum tíma varð nokkur umræða um með hvaða hætti væri best að haga stjórn sjálfseignarstofnunarinnar. Niðurstaðan þá varð sú að enginn væri betur til þess fallinn að stýra þessu fé en þeir sem hefðu lagt sparisjóðnum til fjármagn í gegnum tíðina.

Á þeim tíma var ekki hugað að því að hagsmunarárekstrar gætu orðið á milli stofnfjáreigenda og sjálfseignarstofnunarinnar

þegar til yfirtökutilboðs á sparisjóði kæmi.

Sú breyting sem hér er lögð til aftengir hagsmuni stofnfjáreigenda og sjálfseignarstofnunar.[...] Ástæða þess að frumvarpið er lagt fram er að það er sparisjóðum í landinu til framdráttar að stjórn sjálfseignarstofnunarinnar sé breytt þannig að enginn velkist í vafa um hæfi hennar til að taka ákvarðanir. Hvaða áhrif frumvarpið hefur á sparisjóði getur tíminn einn skorðið úr um. Sparisjóðir standa frammi fyrir virkari samkeppni á markaði en nokkru sinni fyrr. Viðskiptabankarnir eru að stækka, lánskjör þeirra og láns hæfismat að batna og þar með geta þeirra til að bjóða viðskiptavinum sínum betri kjör. Við þessu þurfa sparisjóðirnir að bregðast. Sparisjóðirnir þurfa að hafa í huga að hver er sinnar gæfu smiður.²⁹

Efnahags- og viðskiptanefnd fjallaði um málið og kom upp sú einstæða staða að allir nefndarmenn snerust gegn formanni nefndarinnar, Péttri H. Blöndal. Nefndin gerði nokkrar breytingartillögur á frumvarpinu, og að hennar tillögu var það að lokum samþykkt á kvöldfundi í Alþingi í því horfi að stjórn sjálfseignarstofnunarinnar yrði skipuð tveimur fulltrúum sveitarfélags þar sem sparisjóðurinn ætti heimilisfesti við breytingu hans í hlutafélag, einum fulltrúa tilnefndum af fjármálaráðherra og tveimur fulltrúum tilnefndum af viðskiptaráðherra.

Eftir að þessi lög voru samþykkt á Alþingi var hætt við að breyta SPRON í hlutafélag og samningur stjórnarinnar við KB banka var því aldrei framkvæmdur.

7. NIÐURLAG

Félagsform íslensku sparisjóðanna sker sig að ýmsu leyti frá hlutafélagsforminu og öðrum tegundum félaga með fjárhagslegan tilgang. Íslensku sparisjóðirnir eru nokkuð

sér á báti samanborið við evrópska sparisjóði vegna þess að völd stofnfjäreigenda eru hér mun meiri en víðast tíðkast.

Að mínu mati getur það ekki talist sérstakt áhyggjuefni þótt fleiri félagsform séu við lýði í rekstri fyrirtækja en hlutafélagsformið. Sparisjóðirnir virðast þjóna sínu hlutverki ágætlega, sjóðirnir eiga stóra hlutdeild í einstaklingsviðskiptum bankakerfisins og stofnfjäreigendur hafa yfirleitt fengið ágæta ávöxtun á sínar eignir sem bundnar eru hjá sjóðunum. Ísland er ekkert einsdæmi að þessu leyti. Sparisjóðir eru reknir víða í Evrópu, jafnvel sem hreinar sjálfseignarstofnanir.

Eftir á að hyggja virðast hins vegar þær lagabreytingar sem gerðar hafa verið í því skyni að heimila breytingu sjóðanna í hlutafélög ekki hafa verið nægjanlega vel undirbúnar. Að minnsta kosti áttuðu menn sig ekki á þeirri stöðu sem myndast gat þegar einn kaupandi gat verið að meirihluta þess hlutafjár sem útgefið var í sjóði sem þannig var breytt í hlutafélag. Sú heldur leiðinlega víxlverkun sem varð í kringum SPRON-málin og viðleitni löggjafans að koma í veg fyrir sölu á sjóðnum til KB banka hf. var líklega einsdæmi í seinni tíð. Sú löggjöf sýnir þær sterku tilfinningar sem virðist gæta hjá miklum meirihluta þingmanna gagnvart málefnum sparisjóðanna, og má geta sér þess til að þær endurspegli viðhorf landsmanna almennt.