Aðdragandi og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna

1

Rannsóknarnefnd Alþingis 2014

Kaflar 1-6

Útgefandi:
Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt þingsályktun nr. 42/139 frá 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna.

Ritstjórn:
Hrannar Már S. Hafberg
Tinna Finnbogadóttir
Bjarni Frímann Karlsson

Hönnun og umbrot:
Stefán Einarsson

Ljósmynd á kápu:
Torfi Agnarsson

Prentun og bókband:
Prentsmiðjan Oddi

Reykjavík 2014

Merking tákna í töflum:

– Núll, þ.e. ekkert

... Upplýsingar vantar eða tala ekki til

· Tala á ekki við

Ef töflureitur er auður er þar um að ræða gildi sem óljóst er hvert er út frá fyrirliggjandi upplýsingum.

ISBN 978-9935-9203-1-7

EFNISYFIRLIT

1. bindi

1. Nefndin og verkefnið 23
1.1 Aðdragandi að rannsókn á orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna 23
1.2 Skipan rannsóknarnefndarinnar 25
1.3 Afmörkun á verkefni rannsóknarnefndarinnar 26
1.4 Rannsóknarheimildir nefndarinnar og gagnaöflun 27
1.5 Þagnarskylda nefndarmanna og birting trúnaðarupplýsinga 30
1.6 Andmælaréttur stjórnenda og sparisjóðanna og þeirra sem vitnað er til 30
1.7 Kostnaður og umfang rannsóknar 31
1.8 Uppbygging skýrslunnar 32

2. Helstu niðurstöður rannsóknarnefndarinnar 35

3. Sparisjóðir – hlutverk og staða á fjármálamarkaði 47
3.1 Almennt 47
3.1.1 Uppruni sparisjóða og viðskiptalíkan 48
3.1.2 Samkeppnisvandi sparisjóða 50
3.1.3 Eignarhald á sparisjóðum 51
3.1.4 Fjármálakreppan og evrópskir sparisjóðir 52
3.2 Sparisjóðir á Íslandi á 19. og 20. öld 53
3.2.1 Fyrstu skrefin 53
3.2.2 Hlutverk og starf fyrstu sparisjóða 55
3.2.3 Samspil banka og sparisjóða í upphafi 20. aldar 57
3.2.4 Umsvif sparisjóða í upphafi 20. aldar 59
3.3 Sparisjóðir eftir 1930 60
3.3.1 Vatnaskil með gjaldþroti Íslandsbanka 1930 60
3.3.2 Eins dauði er annars brauð 61
3.3.3 Nýjar tegundir sparisjóða sem síðan breytast í banka 62
3.3.4 Fjöldi og dreifing sparisjóða á árunum eftir seinna stríð 62
3.3.5 Útibúasamkeppni eftir 1960 64
3.4 Sparisjóðirnir eftir 1980 67
3.4.1 Blómaskeið sparisjóðanna 1985–1995 67
3.4.2 Umsvif sparisjóðanna eftir 1985 69
3.4.3 Nýr samkeppnisþrýstingur eftir 1994 70
3.4.4 Fjárfestingarbankastarfsemi skýtur upp kollinum 70
3.5 Sparisjóðir við aldahvörf 72

4. Lagaumhverfi sparisjóðanna 75
4.1 Inngangur 75
4.1.1 Tilskipun 5. janúar 1874 um hlunnindi nokkur fyrir sparisjóði á Íslandi 75
4.2 Lög nr. 44/1915 um sparisjóði 76
4.2.1 Aðdragandi 76
4.2.2 Meginefni laganna 80
4.2.3 Lög nr. 48/1923 um eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum 82
4.2.4 Lög nr. 13/1935 um viðauka við og breyting á lögum nr. 44/1915 um sparisjóði 82
4.3 Lög nr. 69/1941 um sparisjóði 86
4.3.1 Aðdragandi að setningu nýrrar heildarlöggjafar um sparisjóði 86
4.3.2 Meginefni laganna 88
4.3.3 Reglugerð nr. 36/1942 um sparisjóði 90
4.3.4 Lög nr. 22/1944 um breyting á lögum nr. 69/1941 um sparisjóði 90
4.3.5 Lög nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands 91

4.3.6 Lög nr. 100/1980 um breyting á lögum nr. 69/1941 um sparisjóði ... 91
4.4 Lög nr. 87/1985 um sparisjóði ... 91
4.4.1 Aðdragandi ... 91
4.4.2 Breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu í meðförum Alþingis ... 94
4.4.3 Meginefni laganna ... 95
4.4.4 Lög nr. 15/1989 um breytingu á lögum nr. 87/1985 um sparisjóði (verðbréfafyrirtæki) ... 102
4.4.5 Lög nr. 34/1989 um breytingu á lögum nr. 87/1985 um sparisjóði (stjórn, hagsmunaárekstrar og fleira) ... 102
4.4.6 Lög nr. 8/1992 (eigið fé og samstæðureikningar) ... 103
4.5 Lög nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði ... 104
4.5.1 Aðdragandi ... 104
4.5.2 Áhrif EES-réttar á löggjöf um sparisjóði ... 104
4.5.3 Aðrar helstu breytingar á lögum um sparisjóði ... 108
4.5.4 Lög nr. 39/1996 um breytingu á lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði ... 110
4.5.5 Lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi ... 112
4.5.6 Lög nr. 48/2000 um breytingu á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði ... 112
4.6 Hlutafélagavæðing sparisjóðanna ... 112
4.6.1 Aðdragandi ... 112
4.6.2 Meginsjónarmið að baki lögum nr. 71/2001 um breytingu á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði ... 112
4.6.3 Umræður um frumvarpið á Alþingi ... 117
4.7 Sparisjóðir og fyrirrætlanir um hlutafélagavæðingu í aðdraganda setningar laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki ... 121
4.8 Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki (ný heildarlöggjöf) ... 124
4.8.1 Almennt ... 124
4.8.2 Lög nr. 4/2004 um breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki (stofnfjárhlutur í sparisjóði, stjórn sjálfseignarstofnunar o.fl.) ... 129
4.8.2.1 Aðdragandi ... 129
4.8.2.2 Meginatriði laganna ... 131
4.8.3 Lög nr. 67/2006 um breytingar á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit ... 131
4.8.4 Lög nr. 96/2008 um breytingu á lögum er varða verðbréfaviðskipti ... 132
4.8.5 Lög nr. 76/2009 um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki ... 132
4.8.5.1 Aðdragandi ... 132
4.8.5.2 Meginatriði laganna ... 133
4.8.6 Lög nr. 75/2010 um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki ... 135
4.8.6.1 Aðdragandi ... 135
4.8.6.2 Meginatriði laganna ... 137
4.8.7 Lög nr. 119/2011 um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki ... 140
4.8.7.1 Meginatriði laganna ... 140
4.8.8 Lög nr. 77/2012 um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki ... 142
4.8.8.1 Aðdragandi ... 142
4.8.8.2 Meginatriði laganna ... 143
4.9 Starfsumhverfi sparisjóða í nágrannalöndunum ... 145
4.9.1 Sparisjóðir í Danmörku ... 145
4.9.1.1 Uppruni og lagarammi ... 145
4.9.1.2 Breytingar á starfsumhverfi ... 147
4.9.1.3 Samruni sparisjóða ... 148
4.9.2 Sparisjóðir í Noregi ... 150
4.9.2.1 Uppruni og lagarammi ... 150
4.9.2.2 Breytingar á starfsumhverfi ... 151
4.9.3 Sparisjóðir í Svíþjóð ... 152
4.9.3.1 Uppruni og lagarammi ... 152
4.9.3.2 Breytingar á starfsumhverfi ... 153
4.9.4 Sparisjóðir í Þýskalandi ... 153
4.10 Samantekt og helstu ályktanir rannsóknarnefndar ... 155

5. Samstarf sparisjóða innan Sambands íslenskra sparisjóða 1996–2008 167

5.1 Inngangur 167
5.1.1 Almennt um skipulag og stjórnarhætti SÍSP 168
5.2 Stefnumótun sparisjóðanna í deiglunni 1996–2006 170
5.2.1 Stefnumótun 1997–1998: Sviðsmyndirnar fimm og fundahöld á Hótel Örk 170
5.2.2 Bréf Jóhanns Magnússonar til Þórs Gunnarssonar 12. maí 1998 179
5.2.3 Deilt um dótturfélög 181
5.2.4 Stefnumótun árið 2000: Hlutafélag í eigu sparisjóðanna 185
5.2.5 Stefnumótun í stjórnartíð Guðmundar Haukssonar 186
5.2.6 Stefnumótun í stjórnartíð Jóns Kr. Sólnes: Fyrsta tilraun – bindandi samstarf 193
5.2.7 Stefnumótun í stjórnartíð Jóns Kr. Sólnes – önnur tilraun 197
5.2.8 Niðurstaða stefnumótunarinnar: „Tímanna tákn" 199
5.3 SÍSP og átökin kringum Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis 201
5.3.1 Markaðsmál sparisjóðanna, með og án Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 1998–2002 202
5.3.2 Tilraun Búnaðarbankans til yfirtöku á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis sumarið 2002 203
5.3.3 Fyrirhugaður samruni Kaupþings Búnaðarbanka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í árslok 2003 205
5.3.4 Bitist um formannsembættið 207
5.3.5 Samskipti SÍSP og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 2002–2005 211
5.4 Þverrandi mikilvægi SÍSP 217
5.5 Annað samstarf á vettvangi sparisjóðanna 221
5.5.1 Tryggingasjóður sparisjóða 221
5.5.1.1 Starfsemi Tryggingasjóðs sparisjóða 2000–2011 222
5.5.2 Tölvumiðstöð sparisjóðanna 230
5.5.3 Fræðslumiðstöð sparisjóðanna 232
5.6 Samantekt og niðurstöður 233

2. bindi

6. Eftirlit með starfsemi sparisjóða 7

6.1 Inngangur 7
6.2 Hlutverk og staða sparisjóða 7
6.3 Innra eftirlit í fjármálafyrirtækjum 9
6.3.1 Skilgreining á innra eftirliti 9
6.3.2 Innra regluverk 12
6.3.2.1 Stofnsamningar og samþykktir 12
6.3.2.2 Starfsreglur stjórnar 12
6.3.2.3 Útlánareglur 13
6.3.2.4 Reglur um áhættuviðmið 14
6.3.2.5 Starfsreglur fyrir regluvörð 15
6.3.2.6 Reglur um hæfi lykilstarfsmanna 15
6.3.2.7 Reglur um peningaþvætti 15
6.3.3 Umhverfi innra eftirlits 16
6.3.3.1 Stjórnskipulag 16
6.3.3.1.1 Lánanefnd 17
6.3.3.1.2 Áhættunefnd 17
6.3.3.1.3 Aðrar nefndir 17
6.3.3.2 Stjórnarhættir 17
6.3.4 Áhættustýring sparisjóða 18
6.3.4.1 Áhættustýring í verðbréfafyrirtækjum samkvæmt lögum um verðbréfaviðskipti 20
6.3.5 Eftirlitsaðgerðir og aðgreining starfa 20
6.3.6 Upplýsingar og samskipti 21
6.3.7 Vöktun innra eftirlits 22
6.3.7.1 Innri endurskoðun 22
6.3.7.1.1 Lög og reglur um innri endurskoðun 22

6.3.7.1.2 Leiðbeinandi tilmæli um störf innri endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja ... 25
6.3.7.2 Regluvarsla ... 28
6.4 Opinbert eftirlit með sparisjóðum ... 29
6.4.1 Sögulegur bakgrunnur eftirlits með fjármálastarfsemi ... 30
6.4.2 Fjármálaeftirlitið ... 32
6.4.2.1 Eftirlitsheimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins ... 33
6.4.2.1.1 Krafa um afhendingu upplýsinga og gagna ... 33
6.4.2.1.2 Athugasemdir og kröfur um úrbætur ... 33
6.4.2.1.3 Dagsektir og févíti ... 34
6.4.2.1.4 Stjórnvaldssektir og sáttir ... 35
6.4.2.1.5 Framkvæmdastjóra eða stjórnarmanni vikið frá ... 35
6.4.2.1.6 Skipun sérfræðings ... 35
6.4.2.1.7 Svipting starfsleyfis ... 36
6.4.2.1.8 Tilkynning til lögreglu um brot á lögum á fjármálamarkaði ... 36
6.4.2.2 Starfsumhverfi Fjármálaeftirlitsins eftir fall íslensku bankanna 2008 ... 37
6.4.2.2.1 Helstu breytingar á lagaumgjörð á fjármálamarkaði frá hausti 2008 ... 37
6.4.2.2.2 Breytingar á skipulagi og starfsemi Fjármálaeftirlitsins frá hausti 2008 ... 39
6.4.2.2.3 Breytingar á starfsemi Fjármálaeftirlitsins frá því að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 kom út ... 41
6.4.2.3 Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með sparisjóðum ... 43
6.4.2.3.1 Reglubundin skýrsluskil ... 44
6.4.2.3.2 Álagspróf ... 58
6.4.2.3.3 Vettvangsathuganir ... 62
6.4.2.3.4 Önnur eftirlitsverkefni ... 67
6.4.2.3.5 Lán sparisjóða til kaupa á eigin stofnfjárbréfum gegn handveði í bréfunum sjálfum ... 72
6.4.2.3.6 Viðbúnaðarhópur Fjármálaeftirlitsins ... 73
6.4.2.4 Stjórn Fjármálaeftirlitsins ... 75
6.4.2.4.1 Almennt ... 75
6.4.2.4.2 Störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins á árunum 2005 til 2010 ... 76
6.4.2.4.3 Viðhorf stjórnarformanna Fjármálaeftirlitsins ... 77
6.4.2.4.4 Viðhorf forstjóra og helstu stjórnenda Fjármálaeftirlitsins ... 78
6.4.3 Seðlabanki Íslands ... 81
6.4.3.1 Hlutverk Seðlabanka Íslands ... 81
6.4.3.2 Eftirlitshlutverk Seðlabanka Íslands með fjármálafyrirtækjum/sparisjóðum ... 82
6.4.3.2.1 Eftirlit með lausafjárstöðu ... 82
6.4.3.2.2 Eftirlit með gjaldeyrisjöfnuði ... 85
6.4.3.2.3 Eftirlit með greiðslu- og uppgjörskerfum ... 89
6.4.3.2.4 Bindiskylda fjármálafyrirtækja ... 89
6.4.3.2.5 Álagspróf og viðlagaæfingar ... 90
6.4.3.2.6 Viðskipti Seðlabanka Íslands ... 90
6.4.3.2.7 Fjárhagslegar tryggingarráðstafanir í viðskiptum fjármálafyrirtækja við Seðlabankann ... 91
6.4.4 Samkeppniseftirlitið ... 93
6.4.4.1 Íhlutun Samkeppniseftirlitsins vegna samruna einstakra sparisjóða ... 94
6.4.4.2 Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á ætluðum brotum Sambands íslenskra sparisjóða (SÍSP) á samkeppnislögum ... 97
6.5 Samantekt og ályktanir rannsóknarnefndar ... 98
6.5.1 Ályktanir um innra eftirlit ... 98
6.5.2 Ályktanir um Fjármálaeftirlitið ... 102
6.5.3 Ályktanir um Seðlabanka Íslands ... 104

7. Endurskoðun ársreikninga sparisjóða ... 107

7.1 Fyrirmæli laga um endurskoðun ... 107
7.1.1 Endurskoðun í fjármálafyrirtækjum ... 107
7.1.2 Endurskoðendur ... 112
7.1.2.1 Óhæði endurskoðanda ... 115
7.1.2.2 Siðareglur endurskoðenda ... 117
7.1.3 Lög um ársreikninga ... 119
7.1.3.1 Endurskoðunarnefndir ... 120
7.2 Reglur Fjármálaeftirlitsins um endurskoðun ... 122
7.2.1 Góð endurskoðunarvenja ... 122
7.2.2 Markmið með endurskoðun ársreiknings ... 123

7.2.3 Hlutverk og staða endurskoðanda ... 123
7.2.4 Framkvæmd og umfang endurskoðunar ... 124
7.2.5 Mikilvægi og áhætta ... 125
7.2.6 Áritun ársreiknings og endurskoðunarskýrsla til stjórnar ... 125
7.3 Ábyrgð endurskoðenda og upplýsingaskylda ... 127
7.4 Endurskoðun hjá sparisjóðum árin 2005–2010 ... 131
7.4.1 Almennt um endurskoðun á útlánum sparisjóðanna ... 131
7.4.2 Vinna endurskoðenda fyrir sparisjóðina ... 133
7.4.2.1 Fyrir hvaða þjónustu var greitt? ... 136
7.4.3 Byr sparisjóður ... 138
7.4.3.1 Ársreikningurinn 2007 ... 138
7.4.3.2 Ársreikningurinn 2008 ... 139
7.4.4 Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis ... 142
7.4.4.1 Ársreikningurinn 2007 ... 142
7.4.5 Sparisjóðurinn í Keflavík ... 143
7.4.5.1 Endurskoðun á verðbréfum ... 144
7.4.5.2 Endurskoðun á útlánum ... 145
7.4.5.3 Atburðir eftir lok reikningsskiladags ... 146
7.4.6 Sparisjóður Mýrasýslu ... 146
7.4.7 Endurskoðun hjá öðrum sparisjóðum ... 148
7.4.7.1 Endurskoðun á verðbréfum 2005–2010 ... 149
7.4.7.2 Endurskoðun á útlánum 2005–2010 ... 150
7.4.7.2.1 Endurskoðun á útlánum Sparisjóðs Vestmannaeyja ... 150
7.4.7.2.2 Endurskoðun á útlánum Sparisjóðs Bolungarvíkur ... 151
7.5 Samantekt og ályktanir rannsóknarnefndar um endurskoðun hjá sparisjóðunum ... 152

8. Reikningsskil sparisjóðanna og skattlagning ... 15

8.1 Inngangur ... 155
8.2 Lagareglur um reikningsskil sparisjóða ... 155
8.3 Upptaka alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IFRS) ... 159
8.4 Almennar athugasemdir um ársreikninga sparisjóðanna ... 161
8.4.1 Um ábyrgð á ársreikningum ... 161
8.4.2 Fylgni ársreikninga við regluverkið ... 162
8.4.2.1 Mat á útlánasafni ... 163
8.4.2.1.1 Útlán í samstarfi við Íbúðalánasjóð 2004 og 2005 ... 167
8.4.2.2 Mat á virði óskráðra verðbréfa ... 170
8.5 Meðhöndlun ársreikninga í skýrslunni ... 171
8.5.1 Almenn atriði ... 171
8.5.2 Afkoma af kjarnarekstri ... 173
8.5.3 Kennitölur ... 174
8.5.3.1 Kennitölur tengdar rekstri ... 174
8.5.3.2 Kennitölur tengdar efnahag ... 176
8.5.4 Um heildartöflurnar ... 177
8.6 Fjárhagsyfirlit sparisjóða samanlagt ... 178
8.6.1 Rekstrarreikningar ... 182
8.6.1.1 Hreinar rekstrartekjur ... 185
8.6.1.2 Rekstrargjöld ... 188
8.6.1.2.1 Launakostnaður ... 189
8.6.1.3 Önnur rekstrargjöld ... 192
8.6.1.4 Framlag í afskriftareikning útlána o.fl. ... 193
8.6.1.5 Kjarnarekstur ... 193
8.6.1.6 Samantekt um reksturinn ... 194
8.6.2 Efnahagsreikningar ... 195
8.6.2.1 Útlán ... 197
8.6.2.2 Fjáreignir ... 198
8.6.2.3 Fjármögnun ... 199
8.6.2.3.1 Eigið fé ... 201
8.6.2.4 Samantekt ... 204
8.7 Skattlagning sparisjóða ... 205
8.8 Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um reikningsskil sparisjóðanna ... 209

9. Útlán sparisjóðanna 211
9.1 Útlán og afskriftir útlána sparisjóðanna 212
9.2 Aðferðafræði rannsóknarnefndar 218
9.3 Regluverk og ákvarðanataka 222
9.4 Útlánastefna 225
9.4.1 Lán til fasteignakaupa 226
9.4.2 Lán til hlutabréfakaupa 229
9.4.3 Lán til kaupa á stofnfjárbréfum 232
9.4.4 Markaðssvæði sparisjóðanna 235
9.4.5 Sérstakar athuganir 242
9.5 Tryggingar útlána 244
9.6 Icebank hluthafalán 246
9.6.1 Tilboð í hluti í Icebank hf. 247
9.6.2 Viðskipti stjórnenda Icebank hf. 249
9.6.3 Viðskipti annarra aðila 252
9.6.4 Viðskipti sparisjóða 258
9.6.5 Verðtrygging Byrs sparisjóðs og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis á hlutabréfum í Exista hf. 258
9.6.6 Samningur um kaup- og sölurétt í Icebank hf. 259
9.6.7 Viðskipti með 0,96% hlutafjár í Icebank hf. 259
9.7 Ályktanir rannsóknarnefndar 260

10. Fjárfestingar sparisjóðanna 265
10.1 Fjárfestingarheimildir sparisjóðanna 265
10.2 Upphaf verðbréfaviðskipta sparisjóðanna 276
10.3 Fjáreignir og fjárfestingar 279
10.3.1 Skipulag og reglur 279
10.3.2 Eignir og afkoma 282
10.4 Áhrif fjárfestinga á eiginfjárgrunn 291
10.5 Exista hf. og Kista – fjárfestingarfélag ehf. 300
10.5.1 Exista hf. 300
10.5.2 Kista – fjárfestingarfélag ehf. 312
10.6 Ályktun rannsóknarnefndar 323

3. bindi

11. Fjármögnun sparisjóðanna 5
11.1 Fjármögnunarþættir sparisjóðanna 6
11.1.1 Innlán 7
11.1.2 Skuldir við lánastofnanir 9
11.1.3 Lántaka 12
11.1.4 Víkjandi skuldir 18
11.2 Fjármögnun og greiðslumiðlun Sparisjóðabanka Íslands hf. 21
11.2.1 Fjármögnun 21
11.2.2 Greiðslumiðlun 23
11.2.3 Bindiskylda 24
11.3 Samstarf við Íbúðalánasjóð um fjármögnun íbúðalána 27
11.3.1 Hattalán 28
11.3.2 Lánasamningar Íbúðalánasjóðs við sparisjóði og Frjálsa fjárfestingarbankann hf. 29
11.3.3 Kaup Íbúðalánasjóðs á skuldabréfum sparisjóðanna og Sparisjóðabankans á árinu 2005 30
11.3.4 Áhrif fjármögnunarsamninganna á efnahagsreikning og eiginfjárútreikninga 32
11.3.5 Flutningur undirliggjandi fasteignalána frá sparisjóðunum til Íbúðalánasjóðs 33
11.3.6 Endurhverf verðbréfaviðskipti Íbúðalánasjóðs og sparisjóðanna 34
11.3.7 Kaup Íbúðalánasjóðs á lánasöfnum sparisjóðanna sem tryggð voru með veði í íbúðarhúsnæði á árunum 2009 og 2010 35
11.4 Fjármögnun íbúðalána í gegnum Kletthals ehf. 36
11.5 Ályktanir 38

12. Eignarhald sparisjóða, stofnfé og ávöxtun þess 41

12.1 Eigið fé í hlutafélagi og í sparisjóði 41
12.2 Hver á sparisjóðinn? 42
12.2.1 Ábyrgðir eða stofnfé 42
12.2.2 Stofnfjár„eigendur" 43
12.2.3 Hlutafélagsákvæðið – væntingar um yfirverð 44
12.2.3.1 Gagnrýni á hlutafélagsákvæðið 45
12.2.3.2 Slagurinn um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis 50
12.2.4 Ný lög 2002 – yfirtökuvarnir settar 53
12.2.4.1 Breytingar gerðar á frumvarpinu 54
12.2.5 „Skyndilög" 2004 56
12.2.5.1 Samkomulag Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Kaupþings Búnaðarbanka hf. 56
12.2.5.2 Inngrip Alþingis 58
12.2.6 Yfirverð í brennidepli 61
12.2.6.1 Tilboðsmarkaður með stofnfé 62
12.2.6.2 „Hallarbylting" í Sparisjóði Hafnarfjarðar 63
12.2.6.3 Stofnfé aukið 68
12.2.1 Lögum breytt 2009 – sjálfseignarstofnanir á ný 73
12.3 Vextir og arður af stofnfé 75
12.3.1 Ákvæði laga um ávöxtun stofnfjár og endurgreiðslu 75
12.3.2 Reglur Tryggingasjóðs um hámarkshlutfall arðgreiðslu 79
12.3.3 Arðgreiðslur frá 2001 83
12.3.4 Endurmat stofnfjár 87
12.3.5 Samantekt um ávöxtun stofnfjárins 88
12.3.6 Lækkun stofnfjár og tap 90
12.4 Tilkall til varasjóðsins 94
12.4.1 Formlegt verðmat á sparisjóðum 94
12.4.1.1 Mat á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis 94
12.4.1.2 Verðmat á öðrum sparisjóðum 98
12.4.2 Til hvers hlutafélagsvæðing? 100
12.5 Samantekt og ályktanir 102

13. Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna 107

13.1 Fjárhagsleg endurskipulagning 108
13.1.1 Fjárhagsleg endurskipulagning í skilningi laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki 109
13.1.2 Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna 109
13.1.2.1 Stóru sparisjóðirnir og Sparisjóðabanki Íslands hf. 109
13.1.2.2 Smærri sparisjóðir 111
13.2 Aðkoma stjórnvalda að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðakerfisins 112
13.2.1 Lög nr. 125/2008, „neyðarlögin" 112
13.2.2 Fyrstu vikurnar eftir fall viðskiptabankanna 113
13.2.2.1 Reglur um framlag til sparisjóða 117
13.2.3 Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóða á árinu 2009 119
13.2.3.1 Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hf. og Sparisjóðabanki Íslands hf. 123
13.2.3.2 Yfirlýsing stjórnvalda 21. mars 2009 125
13.2.3.3 Umsóknir sparisjóðanna um 20% eiginfjárframlag 126
13.2.3.4 Lög nr. 76/2009 127
13.2.3.5 Staða sparisjóðanna í upphafi sumars 2009 128
13.2.3.6 Kröfur Seðlabanka Íslands á hendur smærri sparisjóðum 129
13.2.3.7 Auknar eiginfjárkröfur Fjármálaeftirlitsins 135
13.2.4 Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóða á árinu 2010 136
13.2.4.1 Stærri sparisjóðirnir 136
13.2.4.2 Smærri sparisjóðir 139
13.2.5 Samkomulag um uppgjör við smærri sparisjóði 143
13.2.6 Þáttur Fjármálaeftirlitsins í fjárhagslegr endurskipulagningu sparisjóðanna 145
13.2.7 Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og sparisjóðirnir 149
13.3 Aðkoma annarra aðila að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna 152
13.3.1 Aðkoma kröfuhafa 152
13.3.2 Tryggingasjóður sparisjóða 153
13.3.3 Mismunandi aðstaða stofnfjáreigenda í kjölfar fjárhagslegrar endurskipulagningar 154

13.4 Eignarhald ríkisins á sparisjóðunum ... 156
13.4.1 Bankasýsla ríkisins ... 156
13.4.1.1 Eigandastefna ríkisins ... 157
13.4.1.2 Eignarhald ríkisins á stofnfé í sparisjóðunum ... 158
13.4.1.3 Stofnfé í eigu ríkisins ... 160
13.4.2 Aðrir áhrifaþættir ... 162
13.4.3 Kostnaður íslenska ríkisins af fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna ... 163
13.4.3.1 Kostnaður fjármálaráðuneytisins ... 163
13.4.3.2 Kostnaður Seðlabanka Íslands ... 165
13.4.3.3 Kostnaður Bankasýslu ríkisins ... 166
13.4.3.4 Aðkeypt sérfræðiþjónusta ... 167
13.4.3.5 Samantekt kostnaðar ... 167
13.4.3.6 Ríkisábyrgð á öllum innistæðum ... 168
13.5 Ályktun rannsóknarnefndar um endurreisn sparisjóðanna ... 169

14. Ábyrgð, mistök eða vanræksla í starfsemi sparisjóðanna ... 175
14.1 Inngangur ... 175
14.2 Hugtökin ábyrgð, mistök og vanræksla ... 175
14.2.1 Ábyrgð, mistök eða vanræksla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði ... 176
14.2.2 Hugtökin ábyrgð, mistök eða vanræksla í skilningi rannsóknarnefndar Alþingis um sparisjóðina ... 178

15. Tilkynningar rannsóknarnefndar ... 181

16. Framtíð sparisjóðanna ... 183
16.1 Stofnun sparisjóða og hlutverk þeirra ... 183
16.2 Samfélagslegar forsendur og samfélagslegt hlutverk sparisjóðanna ... 184
16.3 Rekstrarlegar forsendur sparisjóðanna ... 187

4. bindi

17. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis ... 7
17.1 Ársreikningar 2001–2008 ... 8
17.1.1 Rekstrarreikningar ... 9
17.1.2 Efnahagsreikningar ... 19
17.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar ... 24
17.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila við útlánasafn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis ... 26
17.2.2 Útlánareglur ... 28
17.2.3 Áhættustýring ... 31
17.2.4 Útlánareglur Frjálsa fjárfestingarbankans hf. ... 32
17.2.5 Útlánareglur SPRON-Verðbréfa hf. ... 33
17.2.6 Stærstu lántakendur ... 35
17.2.6.1 Lán til stjórnar, starfsmanna og tengdra aðila ... 48
17.3 Fjáreignir og fjárfestingar ... 50
17.3.1 Fjárfestingarheimildir og framkvæmd fjárfestinga ... 51
17.3.2 Eftirlit með fjárfestingum ... 54
17.3.3 Fjáreignir ... 57
17.3.4 Tekjur af fjáreignum ... 59
17.3.5 Umfjöllun um einstaka eignir og mestu niðurfærslur ... 61
17.3.6 Dótturfélög ... 71
17.4 Fjármögnun ... 85
17.4.1 Innlán ... 85
17.4.1.1 Innlán Íbúðalánasjóðs í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis á árinu 2008 ... 87

17.4.1.2 Vátryggingafélag Íslands hf. ... 87
17.4.2 Skuldir við lánastofnanir ... 88
17.4.2.1 Seðlabanki Íslands ... 89
17.4.2.1.1 Kaupþingsvíxlar ... 90
17.4.2.1.2 GIIF 08 1 ... 91
17.4.2.1.3 Fyrirgreiðsla Seðlabanka Íslands til Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 22. október 2008 ... 93
17.4.2.1.4 Fasteignatryggð veðskuldabréf ... 95
17.4.2.1.5 Uppgjör við Seðlabanka Íslands ... 96
17.4.3 Lántaka ... 97
17.4.3.1 Erlend lántaka ... 97
17.4.3.2 Verðbréfaútgáfa ... 100
17.4.4 Víkjandi lántaka ... 102
17.5 Stofnfé og stofnfjáreigendur ... 105
17.6 Arður af stofnfjáreign ... 111
17.7 Yfirtökutilraunir og hlutafélagsvæðing ... 113
17.7.1 Tilraun til hlutafélagsvæðingar 2002 ... 113
17.7.1.1 Tilboð „fimmmenninganna" og Starfsmannasjóðs SPRON ehf ... 114
17.7.1.1.1 Heimild til sölu stofnfjár á yfirverði ... 117
17.7.1.1.2 Aðgangur stofnfjáreigenda að varasjóði ... 119
17.7.2 Tilraun til hlutafélagsvæðingar og samruna við önnur fjármálafyrirtæki 2003–2004 ... 120
17.7.2.1 Sameiningarviðræður Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóðs vélstjóra ... 122
17.7.2.2 Hlutafélagsvæðing Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 2006–2007 ... 123
17.7.2.3 Stofnfjárviðskipti stjórnarmanna og tengdra aðila í aðdraganda skráningar sparisjóðsins í Kauphöllina ... 124
17.7.2.3.1 Kærumál Samtaka fjárfesta vegna viðskipta í „glugganum" ... 125
17.7.2.4 Áætlun um samruna við Kaupþing banka hf. ... 127
17.8 Fjárhagsleg endurskipulagning Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. ... 128
17.8.1 Upphaf viðræðna við erlenda lánardrottna ... 132
17.8.2 Stefnubreyting í viðræðum sparisjóðsins við lánardrottna ... 135
17.8.3 Ósk um endurskipulagningu skulda við Seðlabanka Íslands ... 136
17.8.4 Stjórnvöld leggja mat á stöðuna ... 138
17.8.5 Niðurstöður áreiðanleikakönnunar Ernst & Young ... 140
17.8.6 Síðustu dagar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. ... 141
17.8.6.1 Frestur til að skila uppfærðum áætlunum um lausn á eiginfjárvanda sparisjóðsins ... 142
17.8.6.2 Lítillega breyttar tillögur lagðar fram ... 144
17.8.6.3 Fjármálaeftirlitið tekur yfir Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis hf. ... 147
17.8.7 Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að taka yfir vald hluthafafundar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. ... 148
17.9 Innra eftirlit ... 150
17.9.1 Innri endurskoðun ... 150
17.9.2 Áhættustýring ... 151

18. Byr sparisjóður ... 155

18.1 Ársreikningar Sparisjóðs vélstjóra og Byrs sparisjóðs frá 2001 til 2009 ... 159
18.1.1 Rekstrarreikningur ... 159
18.1.2 Efnahagsreikningur ... 167
18.1.3 Ársreikningar sparisjóða sem sameinuðust í Byr sparisjóð ... 172
18.1.3.1 Ársreikningar Sparisjóðs Hafnarfjarðar 2001–2005 ... 172
18.1.3.2 Ársreikningar Sparisjóðs Kópavogs 2001–2007 ... 174
18.1.3.3 Ársreikningar Sparisjóðs Norðlendinga 2001–2007 ... 176
18.2 Útlán ... 178
18.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila við útlánasafn Byrs sparisjóðs ... 179
18.2.2 Útlánareglur ... 181
18.2.3 Reglur um framlög í afskriftareikning og endanlegar afskriftir útlána ... 182
18.2.4 Stærstu lántakendur ... 183
18.2.5 Lán til starfsmanna og stjórnarmanna ... 214
18.3 Fjáreignir og fjárfestingar ... 216
18.3.1 Fjárfestingarákvarðanir og framkvæmd ... 217
18.3.2 Fjáreignir Byrs ... 220
18.3.3 Tekjur af fjáreignum ... 222
18.3.4 Stærstu fjáreignir og niðurfærslur ... 224

18.3.5 Dótturfélög ... 236
18.4 Fjármögnun ... 246
18.4.1 Innlán ... 247
18.4.1.1 Skuldabréfum breytt í innlán ... 248
18.4.2 Skuldir við lánastofnanir ... 249
18.4.3 Lántaka ... 250
18.4.3.1 Verðbréfaútgáfa ... 251
18.4.3.2 Erlend lán ... 251
18.4.4 Víkjandi lán ... 253
18.5 Eignarhald og stofnfé ... 253
18.5.1 Stofnfé og stofnfjáreigendur Sparisjóður vélstjóra ... 253
18.5.2 Stofnfé og stofnfjáreigendur Sparisjóðs Hafnarfjarðar ... 258
18.5.2.1 Rannsókn Fjármálaeftirlitsins ... 263
18.5.2.2 Sameining Sparisjóðs Hafnarfjarðar og Sparisjóðs vélstjóra ... 265
18.5.3 Stofnfé og stofnfjáreigendur Byrs sparisjóðs ... 266
18.6 Arður af stofnfjáreign í Byr sparisjóði, forverum hans og sparisjóðum sem sameinuðust honum ... 272
18.7 Fjárhagsleg endurskipulagning ... 276
18.7.1 Umsókn Byrs sparisjóðs um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði ... 277
18.7.1.1 Skýrsla PricewaterhouseCoopers ... 277
18.7.1.2 Aðgerðaáætlun Byrs og viðbrögð stjórnvalda og kröfuhafa ... 278
18.7.1.3 Viljayfirlýsing um vinnu að fjárhagslegri endurskipulagningu ... 279
18.7.1.4 Athugasemdir við áætlanir um fjárhagslega endurskipulagningu ... 281
18.7.1.5 Eignasafn Byrs sparisjóðs yfirfarið að nýju ... 283
18.7.1.6 Skilyrði stjórnvalda fyrir fjárhagslegri endurskipulagningu ... 284
18.7.1.7 Samningaviðræður við kröfuhafa ... 286
18.7.2 Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og stofnun Byrs hf. ... 290
18.8 Innra eftirlit ... 292
18.8.1 Innri endurskoðun ... 292
18.8.2 Áhættustýring ... 294

5. bindi

19. Sparisjóðurinn í Keflavík ... 9
19.1 Ársreikningar 2001–2010 ... 12
19.1.1 Rekstrarreikningar ... 12
19.1.2 Efnahagsreikningar ... 21
19.1.3 Spkef sparisjóður ... 27
19.1.4 Ársreikningar sparisjóða sem sameinuðust Sparisjóðnum í Keflavík ... 29
19.1.4.1 Ársreikningar Sparisjóðs Ólafsvíkur 2001–2005 ... 29
19.1.4.2 Ársreikningar Sparisjóðs Vestfirðinga 2001–2006 ... 30
19.1.4.3 Ársreikningar Sparisjóðs Húnaþings og Stranda 2001–2006 ... 32
19.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar ... 33
19.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila við útlánasafn Sparisjóðsins í Keflavík ... 34
19.2.1.1 Viðbrögð og eftirfylgni við athugasemdum eftirlitsaðila ... 36
19.2.1.2 Útlánareglur og heimildir ... 37
19.2.2 Áhættustýring ... 41
19.2.3 Stærstu lántakendur ... 42
19.2.4 Lán til kaupa á stofnfjárbréfum ... 59
19.2.5 Lán til starfsmanna og stjórnarmanna ... 60
19.3 Fjáreignir og fjárfestingar ... 65
19.3.1 Skipulag og reglur ... 65
19.3.2 Fjáreignir ... 68
19.3.3 Tekjur af fjáreignum ... 70
19.3.4 Umfjöllun um einstakar eignir og stærstu niðurfærslur ... 72
19.3.5 Dótturfélög ... 82
19.4 Fjármögnun ... 87
19.4.1 Innlán ... 87

19.4.2 Skuldir við lánastofnanir ... 90
19.4.3 Lántaka ... 93
19.4.3.1 Erlend lántaka ... 94
19.4.3.2 Lántaka hjá Sparisjóðabanka Íslands hf. ... 95
19.4.3.3 Kaup og endursala banka á fasteignasöfnum Sparisjóðsins í Keflavík ... 95
19.4.3.4 Íbúðalánasjóður ... 95
19.4.3.5 Verðbréfaútgáfa ... 96
19.4.4 Víkjandi lán ... 97
19.5 Eignarhald ... 98
19.5.1 Sparisjóður Ólafsvíkur ... 98
19.5.2 Sparisjóður Vestfirðinga og Sparisjóður Húnaþings og Stranda ... 99
19.5.3 Stofnfé og stofnfjáreigendur ... 101
19.6 Fjárhagsleg endurskipulagning ... 106
19.6.1 Umsókn um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði ... 108
19.6.1.1 Aðgerðir Fjármálaeftirlitsins ... 109
19.6.1.2 Skýrsla PricewaterhouseCoopers ... 110
19.6.1.3 Aðgerðaáætlun Sparisjóðsins í Keflavík og viðbrögð stjórnvalda og kröfuhafa ... 110
19.6.1.4 Rammasamkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu ... 112
19.6.2 Athugasemdir við áætlanir um fjárhagslega endurskipulagningu ... 113
19.6.2.1 Uppfærð umsókn um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði ... 115
19.6.2.2 Skilyrði stjórnvalda fyrir fjárhagslegri endurskipulagningu ... 115
19.6.3 Samningaviðræður við kröfuhafa ... 117
19.6.3.1 Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að taka yfir vald stofnfjáreigendafundar Sparisjóðsins í Keflavík ... 121
19.6.3.2 Stofnun Spkef sparisjóðs ... 122
19.6.4 Undirbúningur stofnefnahagsreiknings fyrir Spkef sparisjóð ... 124
19.6.5 Viðræður um uppgjör milli Sparisjóðsins í Keflavík og Spkef sparisjóðs ... 125
19.6.6 Rammasamkomulag um uppgjör milli Sparisjóðsins í Keflavík og Spkef sparisjóðs ... 126
19.6.6.1 Úr samningaviðræðum í sameiningarviðræður ... 127
19.6.6.2 Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að taka yfir vald stofnfjáreigendafundar Spkef sparisjóðs ... 128
19.6.7 Eftirmálar yfirtöku NBI hf. á Spkef sparisjóði ... 128
19.7 Arður af stofnfjáreign í Sparisjóðnum í Keflavík og sparisjóðum sem sameinuðust honum ... 130
19.8 Innra eftirlit ... 137
19.8.1 Innri endurskoðun ... 137
19.8.1.1 Úttekt á störfum innri endurskoðunardeildar Sparisjóðsins í Keflavík ... 140
19.8.2 Áhættustýring ... 140
19.8.2.1 Starfsemi áhættu- og útlánastýringar ... 141
19.8.2.2 Úttektir á áhættustýringu ... 142

20. Sparisjóður Mýrasýslu ... 147
20.1 Ársreikningar 2001–2008 ... 148
20.1.1 Rekstrarreikningur ... 149
20.1.2 Efnahagsreikningar ... 155
20.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar ... 160
20.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila ... 162
20.2.2 Útlánareglur ... 163
20.2.3 Stærstu lántakendur ... 165
20.2.4 Lán til starfsmanna og stjórnarmanna ... 174
20.3 Fjáreignir og fjárfestingar ... 175
20.3.1 Skipulag og reglur ... 175
20.3.2 Fjáreignir ... 179
20.3.3 Tekjur af fjáreignum ... 181
20.3.4 Umfjöllun um stakar eignir og stærstu niðurfærslur ... 183
20.3.5 Dótturfélög ... 196
20.3.6 Hlutdeildarfélög ... 198
20.3.7 Skattaleg meðferð hagnaðar af sölu hlutabréfa ... 200
20.4 Fjármögnun ... 201
20.4.1 Skuldir við lánastofnanir ... 201
20.4.2 Lántaka ... 202
20.4.3 Víkjandi lán ... 204
20.5 Stofnfé og stofnfjáreigendur ... 205

20.6 Arður af stofnfjáreign 207
20.7 Fjárhagsleg endurskipulagning 209
20.7.1 Samningaviðræður við aðrar fjármálastofnanir 209
20.7.2 Aðgerðir Fjármálaeftirlitsins vegna eiginfjárstöðu Sparisjóðs Mýrasýslu 211
20.7.3 Samningaviðræður við kröfuhafa 211
20.7.4 Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins 215
20.8 Innra eftirlit 216
20.8.1 Innri endurskoðun 216
20.8.2 Áhættustýring 219

21. Afl sparisjóður 223
21.1 Ársreikningar 2001–2011 224
21.1.1 Rekstrarreikningar 224
21.1.2 Efnahagsreikningar 229
21.1.3 Sparisjóður Skagafjarðar 233
21.1.3.1 Ársreikningar Sparisjóðs Skagafjarðar (áður Sparisjóðs Hólahrepps) 2001–2007 234
21.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar 235
21.2.1 Útlánareglur 237
21.2.2 Stærstu lántakendur 239
21.2.3 Lán til starfsmanna og stjórnarmanna 241
21.3 Fjáreignir og fjárfestingar 242
21.4 Fjármögnun 245
21.5 Eignarhald 247
21.5.1 Sparisjóður Hólahrepps – Sparisjóður Skagafjarðar 247
21.5.2 Stofnfé og stofnfjáreigendur 251
21.6 Rekstur sparisjóðsins eftir fall viðskiptabankanna haustið 2008 og niðurfelling skulda hans hjá Arion banka hf. 253
21.7 Arður af stofnfjáreign 255
21.8 Innra eftirlit 256
21.8.1 Innri endurskoðun 256

22. Sparisjóður Ólafsfjarðar 259
22.1 Ársreikningar 2001–2011 260
22.1.1 Rekstrarreikningar 261
22.1.2 Efnahagsreikningar 265
22.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar 269
22.2.1 Útlánareglur 270
22.2.2 Stærstu lántakendur 272
22.2.3 Lán til starfsmanna og stjórnarmanna 275
22.3 Fjáreignir og fjárfestingar 276
22.4 Fjármögnun 279
22.5 Stofnfé og stofnfjáreigendur 281
22.5.1 Sparisjóður Ólafsfjarðar hf. 282
22.6 Rekstur sparisjóðsins eftir fall viðskiptabankanna haustið 2008 og niðurfelling skulda hans hjá Arion banka hf. 283
22.7 Arður af stofnfjáreign 284
22.8 Innra eftirlit 286
22.8.1 Innri endurskoðun 286

6. bindi

23. Sparisjóður Bolungarvíkur 9

23.1 Ársreikningar 2001–2011 10
23.1.1 Rekstrarreikningar 10
23.1.2 Efnahagsreikningar 15
23.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar 19
23.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila 21
23.2.2 Útlánareglur og heimildir 21
23.2.3 Stærstu lántakendur 23
23.2.4 Lán til starfsmanna og stjórnarmanna 34
23.3 Fjáreignir og fjárfestingar 35
23.4 Fjármögnun 39
23.5 Stofnfé og stofnfjáreigendur 42
23.5.1 Hlutafélagsvæðing 44
23.6 Fjárhagsleg endurskipulagning 44
23.6.1 Umsókn um 20% eiginfjárframlag 45
23.6.2 Aðdragandi fjárhagslegrar endurskipulagningar 46
23.6.3 Samkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu 48
23.7 Arður af stofnfjáreign 50
23.8 Innra eftirlit 51
23.8.1 Innri endurskoðun 51

24. Sparisjóður Strandamanna 55

24.1 Ársreikningar 2001–2011 56
24.1.1 Rekstrarreikningar 56
24.1.2 Efnahagsreikningar 61
24.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar 65
24.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila 67
24.2.2 Útlánareglur 68
24.2.3 Stærstu lántakendur 69
24.2.4 Lán til stjórnar, starfsmanna og tengdra aðila 73
24.3 Fjáreignir og fjárfestingar 74
24.4 Fjármögnun 78
24.5 Stofnfé, stofnfjáreigendur og sameiningarhugmyndir 78
24.6 Viðbrögð við breyttum aðstæðum eftir fall íslensku bankanna 2008 82
24.6.1 Aðdragandi að samkomulagi við Seðlabanka Íslands 83
24.6.2 Endurútreikningur og uppgjör krafna Seðlabanka Íslands 85
24.7 Arður af stofnfjáreign 86
24.8 Innra eftirlit 89
24.8.1 Innri endurskoðun 89

25. Sparisjóður Svarfdæla 91

25.1 Ársreikningar 2001–2011 92
25.1.1 Rekstrarreikningar 92
25.1.2 Efnahagsreikningar 97
25.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar 102
25.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila 103
25.2.2 Útlánareglur 104
25.2.3 Stærstu áhættuskuldbindingar 106
25.2.4 Lán til stjórnarmanna og starfsmanna 109
25.3 Fjáreignir og fjárfestingar 110
25.4 Fjármögnun 115
25.5 Stofnfé og stofnfjáreigendur 117
25.5.1 Lán frá Saga Capital vegna stofnfjáraukningar 120
25.6 Fjárhagsleg endurskipulagning 121

25.6.1 Umsókn um 20% eiginfjárframlag ... 121
25.6.2 Aðdragandi fjárhagslegrar endurskipulagningar ... 122
25.6.3 Samkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu ... 125
25.6.4 Eftirmálar fjárhagslegrar endurskipulagningar ... 126
25.7 Arður af stofnfjáreign ... 127
25.8 Innra eftirlit ... 128
25.8.1 Innri endurskoðun ... 128

26. Sparisjóður Höfðhverfinga ... 131
26.1 Ársreikningar 2001–2011 ... 132
26.1.1 Rekstrarreikningar ... 132
26.1.2 Efnahagsreikningar ... 137
26.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar ... 141
26.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila ... 142
26.2.2 Útlánareglur ... 146
26.2.3 Stærstu áhættuskuldbindingar Sparisjóðs Höfðhverfinga ... 147
26.2.4 Lán til stjórnarmanna og starfsmanna ... 153
26.3 Fjáreignir og fjárfestingar ... 154
26.4 Fjármögnun ... 160
26.5 Stofnfé og stofnfjáreigendur ... 161
26.6 Viðbrögð sparisjóðsins við erfiðleikum í rekstri ... 163
26.6.1 Hugmyndir um hlutafjárvæðingu ... 163
26.6.2 Áform um fjárhagslega endurskipulagningu ... 164
26.6.3 Rekstur sparisjóðsins eftir fall íslensku bankanna 2008 ... 166
26.6.4 Umsókn um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði ... 167
26.6.5 Samkomulag við Seðlabanka Íslands um uppgjör krafna ... 168
26.7 Arður af stofnfjáreign ... 170
26.8 Innra eftirlit ... 171
26.8.1 Innri endurskoðun ... 171

27. Sparisjóður Suður-Þingeyinga ... 175
27.1 Ársreikningar 2001–2011 ... 176
27.1.1 Rekstrarreikningar ... 176
27.1.2 Efnahagsreikningar ... 180
27.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar ... 184
27.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila ... 186
27.2.2 Útlánareglur ... 186
27.2.3 Stærstu lántakendur ... 188
27.2.4 Lán til stjórnarmanna og starfsmanna ... 194
27.3 Fjáreignir og fjárfestingar ... 195
27.4 Fjármögnun ... 199
27.5 Stofnfé og stofnfjáreigendur ... 200
27.5.1 Stofnfjáraukning árið 2008 ... 201
27.6 Viðbrögð við breyttum aðstæðum eftir fall íslensku bankanna 2008 ... 202
27.6.1 Samkomulag við Seðlabanka Íslands ... 202
27.6.2 Sameiningarhugmyndir ... 204
27.7 Arður af stofnfjáreign ... 207
27.8 Innra eftirlit ... 208
27.8.1 Innri endurskoðun ... 208

28. Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis ... 211
28.1 Ársreikningar 2001–2011 ... 212
28.1.1 Rekstrarreikningar ... 212
28.1.2 Efnahagsreikningur ... 218
28.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar ... 222

28.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila ... 224
28.2.2 Útlánareglur ... 225
28.2.3 Stærstu lántakendur ... 227
28.2.4 Lán til stjórnarmanna og starfsmanna ... 237
28.3 Fjáreignir og fjárfestingar ... 238
28.4 Fjármögnun ... 242
28.5 Stofnfé og stofnfjáreigendur ... 243
28.5.1 Sameiningarhugmyndir og tilraunir til stofnfjáraukningar ... 244
28.6 Fjárhagsleg endurskipulagning ... 250
28.6.1 Umsókn um 20% eiginfjárframlag ... 251
28.6.2 Aðdragandi fjárhagslegrar endurskipulagningar ... 252
28.6.3 Samkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu ... 254
28.7 Arður af stofnfjáreign ... 256
28.8 Innra eftirlit ... 257
28.8.1 Innri endurskoðun ... 257

29. Sparisjóður Norðfjarðar ... 261
29.1 Ársreikningar 2001–2011 ... 262
29.1.1 Rekstrarreikningar ... 262
29.1.2 Efnahagsreikningar ... 266
29.2 Útlán, útlánareglur og lánveitingar ... 270
29.2.1 Athugasemdir eftirlitsaðila ... 272
29.2.2 Útlánareglur ... 273
29.2.3 Stærstu lántakendur ... 274
29.2.4 Lán til stjórnar, starfsmanna og tengdra aðila ... 278
29.3 Fjáreignir og fjárfestingar ... 279
29.4 Fjármögnun ... 282
29.5 Stofnfé og stofnfjáreigendur ... 284
29.5.2 Stofnfjáraukning, sameiningarviðræður og hugmyndir um hlutafélagsvæðingu ... 285
29.6 Fjárhagsleg endurskipulagning ... 289
29.6.1 Umsókn um 20% eiginfjárframlag ... 290
29.6.2 Aðdragandi fjárhagslegrar endurskipulagningar ... 291
29.6.3 Samkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu ... 292
29.7 Arður af stofnfjáreign ... 294
29.8 Innra eftirlit ... 295
29.8.1 Innri endurskoðun ... 295

30. Sparisjóður Vestmannaeyja ... 299
30.1 Ársreikningar 2001–2011 ... 300
30.1.1 Rekstrarreikningar ... 300
30.1.2 Efnahagsreikningar ... 305
30.2 Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis ... 309
30.2.1 Ársreikningar Sparisjóðs Hornafjarðar og nágrennis frá 2001 til miðs árs 2006 ... 311
30.3 Útlán, útlánareglur og lánveitingar ... 312
30.3.1 Athugasemdir eftirlitsaðila ... 313
30.3.2 Útlánareglur og heimildir ... 314
30.3.3 Stærstu lántakendur ... 316
30.3.4 Lán til stjórnarmanna og starfsmanna ... 319
30.4 Fjáreignir og fjárfestingar ... 319
30.5 Fjármögnun ... 324
30.6 Stofnfé og stofnfjáreigendur ... 325
30.6.1 Hugmyndir um hlutafélagsvæðingu ... 328
30.7 Fjárhagsleg endurskipulagning ... 328
30.7.1 Umsókn um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði ... 329
30.7.2 Aðdragandi fjárhagslegrar endurskipulagningar ... 330
30.7.3 Samkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu ... 331
30.8 Arður af stofnfjáreign ... 333

30.9 Innra eftirlit 334
30.9.1 Innri endurskoðun 334

31. Sparisjóðabanki Íslands 339
31.1 Eignarhald og stefnumótun 341
31.1.1 Breytingar á eignarhaldi Sparisjóðabanka Íslands hf. 344
31.1.2 Áhrif breytinga á eignarhaldi Sparisjóðabankans á sparisjóði 350
31.2 Eignarhlutur Sparisjóðabankans í Exista hf. 352
31.3 Útlán og útlánaáhætta 359
31.4 Kaup á víxlum útgefnum af viðskiptabönkunum og endurhverf viðskipti 366
31.4.1 Sparisjóðabanki Íslands hf. verður milligönguaðili fyrir viðskiptabankana með lausafjárfyrirgreiðslur frá Seðlabanka Íslands 366
31.4.2 Skuldatryggingar vegna íslensku viðskiptabankanna 371
31.5 Fjárhagsleg endurskipulagning 375
31.5.1 Samningaviðræður við erlenda lánardrottna 378
31.5.2 Tillaga Sparisjóðabanka Íslands hf. að fjárhagslegri endurskipulagningu 380
31.5.3 Tillögur erlendra kröfuhafa og viðbrögð stjórnvalda 382
31.5.4 Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins 385

7. bindi - Viðaukar

VIÐAUKI A - Hagsaga sparisjóðanna

1. Inngangur 7

2. Efnahagslegt umhverfi sparisjóða 7
2.1. Atvinnulíf og hagvöxtur 7
2.2. Heimili og hagvöxtur 11
2.3. Peningamál 16

3. Fjármálamarkaðurinn á Íslandi 20
3.1. Umfang bankastarfsemi í þjóðhagslegu tilliti 20
3.2. Viðskiptabankar, innlánsdeildir kaupfélaga og póstgíróstofan 22
3.3. Aðrar fjármálastofnanir og opinber afskipti af fjármálamarkaði 27
3.4. Sparisjóðir 31
3.4.1 Upphaf sparisjóða 31
3.4.2 Sparisjóðir á Íslandi 32
3.4.2.1 Hlutverk og starf sparisjóða 32
3.4.2.2 Sparisjóðir á fyrsta tímabili íslenskrar fjármálasögu 35
3.4.2.3 Sparisjóðir á öðru tímabili íslenskrar fjármálasögu 36
3.4.2.4 Sparisjóðir á þriðja tímabili íslenskrar fjármálasögu 39
3.4.2.5 Sparisjóðir á fjórða tímabili íslenskrar fjármálasögu 44

4. Hlutur sparisjóða á fjármálamarkaði 47
4.1. Markaðsstaðsetning – viðskiptavinir sparisjóða 47
4.2. Markaðshlutdeild sparisjóða – innlán og útlán 49
4.2.1 Fjöldi sparisjóða og markaðshlutdeild þeirra 51
4.2.2 Stofnun nýrra banka og markaðshlutdeild sparisjóða 51
4.2.3 Minni fjárfesting, atvinnulíf í héraði og markaðshlutdeild sparisjóða 52
4.2.4 Breytingar á lagaumhverfi og markaðshlutdeild sparisjóða 55

5. Byggðaþróun og sparisjóðir 55

6. Framtíð sparisjóða 58

7. Myndir og töflur 64

VIÐAUKI B - Úr ársreikningum allra sparisjóðanna 2001–2011 67

VIÐAUKI C - Úr ársreikningum einstakra sparisjóða 2001–2011

1. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis 79
2. Byr sparisjóður 82
3. Sparisjóður vélstjóra 85
4. Sparisjóður Hafnarfjarðar 88
5. Sparisjóður Kópavogs 91
6. Sparisjóður Norðlendinga 94
7. Sparisjóður Mýrasýslu, samstæða 97
8. Afl sparisjóður (áður Sparisjóður Siglufjarðar) 100
9. Sparisjóður Hólahrepps/Sparisjóður Skagafjarðar 103
10. Sparisjóður Ólafsfjarðar 106
11. Sparisjóðurinn í Keflavík 109
12. Sparisjóður Húnaþings og Stranda 112
13. Sparisjóður Ólafsvíkur 115
14. Sparisjóður Vestfirðinga 118
15. Sparisjóður Vestmannaeyja 121
16. Sparsjóður Hornafjarðar og nágrennis 124
17. Sparisjóður Bolungarvíkur 127
18. Sparisjóður Svarfdæla 130
19. Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis 133
20. Sparisjóður Norðfjarðar 136
21. Sparisjóður Suður-Þingeyinga 139
22. Sparisjóður Höfðhverfinga 142
23. Sparisjóður Strandamanna 145
24. Sparisjóðabankinn hf. 148

VIÐAUKI D - Skrá yfir skýrslutökur og viðtöl 151

VIÐAUKI E - Starfsmenn nefndarinnar og aðrir sem veitt hafa henni ráðgjöf og aðstoð 159

1. NEFNDIN OG VERKEFNIÐ

Í rannsóknarnefnd Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna sátu Hrannar Már S. Hafberg, formaður, Bjarni Frímann Karlsson og Tinna Finnbogadóttir. Starfstími nefndarinnar var frá 1. september 2011 til 10. apríl 2014.

Engin álitamál komu upp um hæfi nefndarmanna til að fjalla um einstök mál sem rannsóknin náði til og var það ekki dregið í efa.

1.1 Aðdragandi að rannsókn á orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna

Alþingi ákvað með þingsályktun 10. júní 2011 að skipa þriggja manna rannsóknarnefnd sem leita skyldi sannleikans um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrots sparisjóðanna á Íslandi. Aðdragandann að skipun nefndarinnar má rekja til þess að Alþingi hafði með lögum nr. 142/2008 skipað rannsóknarnefnd um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði. Skýrsla nefndarinnar kom út í apríl 2010. Í skýrslunni segir að rannsókn nefndarinnar hafi aðallega beinst að viðskiptabönkunum þremur sem féllu í október 2008, Glitni banka hf., Kaupþingi banka hf. og Landsbanka Íslands hf., og sjónum beint að atriðum í rekstri þeirra sem ætla mætti að hefðu skipt mestu um það hvernig fór. Rannsókn þeirrar nefndar tók einnig til nb.is-sparisjóðs (Netbankans), Frjálsa fjárfestingarbankans hf., Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., SPRON-Verðbréfa hf., Sparisjóðabanka Íslands hf. og Straums-Burðaráss hf., sem féllu á fyrri hluta ársins 2009, eftir því sem tilefni var til, svo sem vegna lánveitinga og fyrirgreiðslu stærri viðskiptavina. Vegna þess hve verkefnið var umfangsmikið vannst nefndinni ekki tími til að taka vandamál sparisjóðakerfisins til umfjöllunar, en vísaði því til Alþingis að ákveða hvort þau yrðu tekin til sérstakrar rannsóknar.[1]

„Vegna hins mikla umfangs verkefnis nefndarinnar [...] vannst ekki tími til að taka hin sérstöku vandamál sparisjóðakerfisins til umfjöllunar þótt þau hafi verðskuldað það. Það er því undir Alþingi komið hvort þau verða tekin til sérstakrar rannsóknar.“

Rannsóknarskýrsla Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 1. bindi, bls. 24.

Í kjölfar útkomu skýrslunnar skipaði Alþingi sérstaka nefnd níu þingmanna til að fjalla um hana og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar.[2] Skýrsla þingmannanefndarinnar lá fyrir í september 2010. Í henni var sett fram tillaga til þingsályktunar um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Í þingsályktunartillögunni var meðal annars lagt til að á vegum Alþingis færi fram sjálfstæð og óháð rannsókn á aðdraganda og orsökum falls sparisjóða á Íslandi frá því að viðskipti með stofnfé voru gefin frjáls, og í kjölfar þess færi fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi sparisjóðanna.[3] Þingsályktunartillagan var samþykkt 28. september 2010, með breytingum sem gerðar voru í meðförum þingsins, með 63 greiddum atkvæðum alþingismanna.[4]

Í lok apríl 2010 lögðu nokkrir þingmenn fram þingsályktunartillögu á Alþingi um skipan nefndar til að rannsaka fall sparisjóða og erfiðleika íslenska sparisjóðakerfisins. Í greinargerð með tillögunni kom fram að við rannsóknina væri mikilvægt að farið yrði töluvert aftur í tímann og skoðaðar breytingar á lagaumhverfi sparisjóðanna og rekstrarformi þeirra og ákvarðanir eftirlitsaðila og túlkun þeirra á gildandi reglum um starfsumhverfi þeirra. Nauðsynlegt væri að meta hvaða áhrif þessi atriði hefðu haft á stöðu sparisjóðanna og rekstur þeirra almennt, en einnig með tilliti til þeirra samfélagssjónarmiða sem þeir störfuðu eftir. Rannsóknin ætti ekki að einskorðast við aðdraganda hrunsins í október 2008 heldur taka einnig til tímans eftir hrun enda væru áhrif hrunsins enn að koma í ljós hjá sparisjóðunum um allt land.[5] Tillagan var hvorki tekin til meðferðar né frekari umfjöllunar á Alþingi.

1. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 1. bindi, bls. 24.
2. Sbr. 15. gr. laga nr. 142/2008.
3. Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 15–16. Sjá þskj. 1501, 705. mál, 138. löggjafarþing 2009–2010.
4. Þingsályktun um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010, þskj. 1537, 705. mál, 138. löggjafarþing 2009–2010.
5. Tillaga til þingsályktunar um skipan nefndar til að rannsaka fall sparisjóða og erfiðleika íslenska sparisjóðakerfisins, þskj. 1033, 603. mál, 138. löggjafarþing 2009–2010.

Alþingi samþykkti lög nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir 9. júní 2011 og tóku þau gildi 24. júní sama ár, en þetta voru fyrstu almennu lögin um rannsóknarnefndir á Íslandi. Lögin byggðu að hluta til á dönskum lögum um rannsóknarnefndir, norskum reglum um sama efni og skýrslu norskrar nefndar sem falið var að yfirfara reglur um rannsóknarnefndir í Noregi og leggja fram tillögur um lagaumhverfi þeirra. Þá var einnig leitað fyrirmynda í íslenskum lögum, svo sem lögum um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997 og lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða nr. 142/2008.[6]

Á meðan frumvarp til laga um rannsóknarnefndir var í meðförum Alþingis lögðu fjórir þingmenn fram frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna.[7] Í umræðum á Alþingi kom fram að flutningsmenn frumvarpsins teldu að rannsóknin þyldi ekki bið eftir almennum lögum um rannsóknarnefndir, auk þess sem frumvarp til þeirra laga gerði ekki ráð fyrir nægum valdheimildum til að fá „skýra sýn á það sem gerðist með sparisjóðina."[8] Málið gekk til allsherjarnefndar sama dag en fékk ekki frekari meðferð á Alþingi.

Þingsályktun
um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna.

Alþingi ályktar, í samræmi við lög um rannsóknarnefndir, sbr. einnig ályktun þingsins um rannsóknarskýrslu Alþingis frá 28. september 2010, að skipa þriggja manna rannsóknarnefnd er leiti sannleikans um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrots sparisjóðanna á Íslandi.

Nefndin skal í þessu skyni:

a. Varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir rekstrarerfiðleika íslenskra sparisjóða sem leiddu m.a. til gjaldþrots margra þeirra og endurfjármögnunar annarra.

b. Meta starfshætti sparisjóðanna á undanförnum árum og varpa ljósi á hverjar séu helstu orsakir mismunandi árangurs rekstrar þeirra. Meðal annars verði fjármögnun og útlánastefna þeirra skoðuð, eignarhald, aukning stofnfjár, greiðslur arðs, kaup og sala stofnfjár og hlutafélagavæðing þeirra, svo og aðrir þættir sem kunna að skipta máli.

c. Gera úttekt á lagaramma og öðru starfsumhverfi sparisjóðanna og bera saman við starfsumhverfi sambærilegra fjármálafyrirtækja í nágrannalöndunum.

d. Leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna, eftirlit og endurskoðun hjá sparisjóðunum, hverjir kunni að bera ábyrgð á því og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir.

e. Koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnsýslu sem miða að því að gera sparisjóðum kleift að starfa á þeim samfélagslegu og rekstrarlegu forsendum sem þeir voru stofnaðir á.

f. Gera ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur leikur á um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis.

g. Skila forseta Alþingis skýrslu eigi síðar en 1. júní 2012 um rannsóknina ásamt þeim samantektum og úttektum sem nefndin ákveður að láta vinna í þágu rannsóknarinnar.

Samþykkt á Alþingi 10. júní 2011.

6. Sjá athugasemdir með frumvarpi til laga um rannsóknarnefndir, þskj. 426, 348. mál á 139. löggjafarþingi 2010–2011 (enn óbirt í A-deild Alþingistíðinda).
7. Frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna, þskj. 926, 548. mál á 139. löggjafarþingi 2010 – 2011 (enn óbirt í A-deild Alþingistíðinda).
8. Ræða Eyglóar Harðardóttur á Alþingi 15. apríl 2011 kl. 15:24 (enn óbirt í B-deild Alþingistíðinda).

Með þingsályktunartillögunni sem samþykkt var á Alþingi 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna, var sem fyrr segir skipuð nefnd sem leita skyldi sannleikans um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrots sparisjóðanna á Íslandi. Í þingsályktuninni er markmiðum rannsóknarinnar lýst og skilgreind þau atriði sem rannsóknarnefndin skal beina sjónum sínum að og komast að niðurstöðu um.

1.2 Skipan rannsóknarnefndarinnar

Með skipunarbréfi forseta Alþingis 26. ágúst 2011 voru Sigríður Ingvarsdóttir, dómari við Héraðsdóm Reykjavíkur, Bjarni Frímann Karlsson, lektor við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands, og Tinna Finnbogadóttir fjármálahagfræðingur skipuð í rannsóknarnefnd til að rannsaka aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna. Sigríður var formaður nefndarinnar. Í skipunarbréfi nefndarmanna er vísað til þingsályktunar frá 10. júní 2011 auk þess sem í bréfinu segir að rannsóknin skuli, að því marki sem rannsóknarnefndin telji nauðsynlegt, ná svo langt aftur í tímann að varpað verði ljósi á breytingar á lagaumhverfi sparisjóðanna og rekstrarformi þeirra, sem og ákvarðanir eftirlitsaðila og túlkun þeirra á starfsumhverfi sparisjóðanna. Skyldi nefndin í því ljósi og tilgangs rannsóknarinnar leggja mat á hvaða áhrif framangreind atriði hefðu haft á stöðu sparisjóðanna og rekstur þeirra

Úr skipunarbréfi nefndarmanna rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls sparisjóðanna 27. ágúst 2011.

Með vísan til ályktunar Alþingis frá 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna, ert þú skipaður í rannsóknarnefnd sem leita skal sannleikans um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrots sparisjóðanna á Íslandi.

Nefndin skal í þessu skyni:

1. Varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir rekstrarerfiðleika íslenskra sparisjóða sem leiddu m.a. til gjaldþrots margra þeirra og endurfjármögnunar annarra.
2. Meta starfshætti sparisjóðanna á undanförnum árum og varpa ljósi á hverjar séu helstu orsakir mismunandi árangurs rekstrar þeirra. Meðal annars verði fjármögnun og útlánastefna þeirra skoðuð, eignarhald, aukning stofnfjár, greiðslur arðs, kaup og sala stofnfjár og hlutafélagavæðing þeirra, svo og aðrir þættir sem kunna að skipta máli.
3. Gera úttekt á lagaramma og öðru starfsumhverfi sparisjóðanna og bera saman við starfsumhverfi sambærilegra fjármálafyrirtækja í nágrannalöndunum.
4. Leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna, eftirlit og endurskoðun hjá sparisjóðunum, hverjir kunni að bera ábyrgð á því og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir.
5. Koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnsýslu sem miða að því að gera sparisjóðum kleift að starfa á þeim samfélagslegu og rekstrarlegu forsendum sem þeir voru stofnaðir á.
6. Gera ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur leikur á um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis.

Að því marki sem rannsóknarnefndin telur nauðsynlegt skal rannsóknin ná það langt aftur í tímann að varpað verði ljósi á breytingar á lagaumhverfi sparisjóðanna og rekstrarform þeirra sem og ákvarðanir eftirlitsaðila og túlkun þeirra á starfsumhverfi þeirra. Skal nefndin í því ljósi og tilgangs rannsóknarinnar leggja mat á hvaða áhrif framangreind atriði hafi haft á stöðu sparisjóðanna og rekstur almennt og jafnframt með tilliti til þeirra samfélagslegu sjónarmiða sem þeir störfuðu eftir.

Rannsóknin einskorðast því ekki við aðdraganda falls íslensku bankanna 2008 heldur skal hún einnig taka til tímans eftir falls bankanna þar sem áhrif þess eru enn að koma í ljós. Um umboð nefndarinnar og viðfangsefni rannsóknarinnar vísast einnig til þingsályktunarinnar. Að öðru leyti starfar rannsóknarnefndin á grundvelli laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir.

almennt og jafnframt með tilliti til þeirra samfélagslegu sjónarmiða sem þeir störfuðu eftir. Rannsóknin skyldi því ekki einskorðast við aðdraganda falls íslensku bankanna 2008 heldur einnig taka til tímans eftir fall bankanna þar sem áhrif þess væru enn að koma í ljós.

Hinn 20. september 2012 féllst forseti Alþingis á ósk Sigríðar Ingvarsdóttur héraðsdómara frá 5. september sama ár um lausn frá starfi formanns rannsóknarnefndar um sparisjóðina og sneri Sigríður aftur til fyrri starfa. Hrannar Már S. Hafberg, lögfræðingur, hafði starfað hjá nefndinni um nokkurra mánaða skeið þegar formaður hennar lét af störfum og á fundi forsætisnefndar Alþingis 26. september sama ár greindi forseti Alþingis frá því að hann hefði skipað Hrannar nýjan formann nefndarinnar. Skipan starfsmanns sem hafði þekkingu á verkefninu í þessa stöðu var til þess fallin að formannsskiptin hefðu sem minnst truflandi áhrif á framvindu þess.

1.3 Afmörkun á verkefni rannsóknarnefndarinnar

Samkvæmt þingsályktun frá 10. júní 2011 var verkefni rannsóknarnefndarinnar að leita sannleikans um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrots sparisjóðanna á Íslandi. Nefndin skyldi sjálf ákveða, innan þess ramma sem umboð hennar og lög um rannsóknarnefndir leyfðu, sbr. 6. gr. laga um rannsóknarnefndir nr. 68/2011, hvernig framkvæmd rannsóknarinnar yrði hagað til þess að hún uppfyllti markmið þingsályktunarinnar að teknu tilliti til þess sem skipunarbréf forseta Alþingis til nefndarmanna markaði til viðbótar um rannsókn nefndarinnar.

Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjár- og hluthafafunda stærstu sparisjóðanna á árunum 2009 og 2010 og flestir sparisjóðir glímdu við rekstrar- eða eiginfjárvanda eftir fall viðskiptabankanna haustið 2008. Þessir erfiðleikar áttu sér nokkurn aðdraganda, bæði með tilliti til ytri og innri aðstæðna sparisjóðakerfisins, þótt ekki sé hægt að marka upphaf þeirra með skýrum hætti. Þá áttu nokkrir sparisjóðir í rekstrarerfiðleikum í lok síðustu aldar og upphafi þessarar. Í umræðum á Alþingi um þingsályktunartillöguna var meðal annars rætt að mikilvægt væri að rannsóknarnefndin fengi sjálf svigrúm til að meta hversu langt aftur í tímann rannsóknin þyrfti að ná. Að lágmarki þyrfti nefndin að leita aftur til ársins 2000 en lengra ef hún teldi það nauðsynlegt.[9]

Samband íslenskra sparisjóða var stofnað árið 1967. Innan vébanda þess höfðu sparisjóðirnir unnið að hagsmunamálum sínum og barist fyrir því að fá sambærilegar starfsheimildir og viðskiptabankarnir bjuggu að. Hluti þeirra heimilda fékkst með lagasetningu árið 1985 en árið 1993 var nær enginn munur orðinn á starfsemi banka og sparisjóða í lagalegum skilningi. Þá höfðu lagabreytingar um fjármálamarkaðinn sem fylgdu inngöngu í evrópska efnahagssvæðið áhrif á starfsumhverfi stofnana og fyrirtækja sem á honum störfuðu, þar á meðal sparisjóði, auk þess sem einkavæðing íslensku ríkisbankanna breytti samkeppnisumhverfi sparisjóðanna til frambúðar. Við lagasetninguna 1993 komu fram hugmyndir í umræðum á Alþingi um að eignarhaldi og stjórnarfyrirkomulagi sparisjóðanna þyrfti að breyta. Það var þó ekki fyrr en árið 2001 að leidd voru í lög heimildir til að breyta rekstrarfyrirkomulagi sparisjóða, þegar heimild var veitt til að breyta sparisjóði í hlutafélag. Samkvæmt þingsályktun Alþingis var nefndinni einnig ætlað að varpa ljósi á þær lagabreytingar og áhrif þeirra á starfshætti sparisjóðanna. Allt þetta hafði þýðingu fyrir fall og rekstrarerfiðleika sparisjóðanna og því nær skoðunartímabil nefndarinnar töluvert aftur fyrir þá atburði sem áttu sér stað á íslenskum fjármálamarkaði haustið 2008.

9. Ræða Péturs H. Blöndal á Alþingi 10. júní 2011 kl. 20:27 og ræða Eyglóar Harðardóttur á Alþingi 10. júní 2011 kl. 20:32 (enn óbirt í B-deild Alþingistíðinda).

Í skipunarbréfi forseta Alþingis er því beint til nefndarinnar að rannsóknin skuli ekki einskorðast við aðdraganda falls íslensku bankanna 2008 heldur skuli hún einnig taka til tímans eftir fall þeirra. Síðan þá hefur efnahagsleg þróun og niðurstöður dómstóla haft áhrif á eignasafn og skuldastöðu sparisjóðanna. Þá hafa stjórnvöld komið að fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra sparisjóða sem á þurftu að halda, lagt til nýtt stofnfé og endurreist tvo sparisjóði. Ekki liggur fyrir skýr niðurstaða uppgjörs sparisjóðakerfisins eftir fall bankanna og allan þann tíma sem nefndin hefur starfað hafa nýjar upplýsingar komið fram um það.

Rannsóknarnefndin tók mið af efnisþáttum við ákvörðun skoðunartímabils og er það því mislangt eftir því hvert viðfangsefnið er. Umfjöllun um lagaumgjörð sparisjóðanna nær til að mynda aftur til konungstilskipunar um sparisjóði frá árinu 1874. Fjallað er um samstarf sparisjóða á vettvangi Sambands íslenskra sparisjóða frá árinu 1996. Almennt yfirlit yfir rekstur og efnahag sparisjóðanna er gefið fyrir árin 2001–2011, en í einhverjum tilvikum ná slík yfirlit aftur til ársins 1997. Ákveðnir þættir efnahags- og rekstrarreikninga eru teknir til sérstakrar skoðunar frá árinu 2005, auk endurskoðunar og eftirlits með sparisjóðum. Töluleg yfirlit eru ýmist miðuð við árin 2001–2011 eða 2005–2011, en umfjöllun um þættina sem undir þau falla getur teygt sig aftar eða framar í tíma eftir atvikum. Þar sem Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjár- eða hluthafafundar sparisjóðs nær athugun rannsóknarnefndarinnar jafnan fram að þeim degi.

Umfjöllunin tekur mið af þeim fjórtán sparisjóðum sem höfðu starfsleyfi sem slíkir í október 2008, og fær hver þeirra sérstakan kafla í skýrslunni. Þá er stuttlega fjallað um sparisjóði sem sameinuðust þessum fjórtán þar sem við á. Auk þess er gerð grein fyrir félögum sem sparisjóðirnir áttu samstarf um, ýmist í markaðslegum tilgangi, hagræðingarskyni eða með hagnað að leiðarljósi. Undir það falla Samband íslenskra sparisjóða (SÍSP), Tölvumiðstöð sparisjóðanna (Teris), Exista hf. og Kista – fjárfestingarfélag ehf. Þá stofnuðu sparisjóðirnir Lánastofnun sparisjóðanna árið 1985 en þar átti að fara fram fjármögnunar- og lánastarfsemi í þágu sparisjóðanna. Lánastofnunin varð síðar að Sparisjóðabanka Íslands hf., sem allir sparisjóðir áttu hlut í, og hafði afkoma bankans mikil áhrif á rekstur og efnahag sparisjóðanna. Þegar hefur verið gerð grein fyrir ákveðnum þáttum í starfsemi Sparisjóðabankans í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna en í þessari skýrslu er einum kafla varið í umfjöllun um starfsemi bankans og áhrif stefnubreytingar hans á rekstur sparisjóðanna.

Rannsóknin náði til sparisjóða og Sparisjóðabankans og því er ekki fjallað um starfsemi skilanefnda, slitastjórna, bráðabirgðastjórna eða annarra þeirra sem fara með eignir, skuldir eða rekstur fallinna sparisjóða eða Sparisjóðabankans. Fjallað er um Spkef sparisjóð, arftaka Sparisjóðsins í Keflavík, í framhaldi af umfjöllun um Sparisjóðinn í Keflavík, en Byr hf., annað fyrirtæki sem stofnað var á grunni fallins sparisjóðs, var ekki sparisjóður og fellur ekki undir rannsóknina.

Meðal þess sem kom til skoðunar hjá rannsóknarnefndinni voru atriði sem hafa um nokkurt skeið verið til athugunar eða rannsóknar hjá stofnunum eða embættum ríkisins. Miðað við tíma og umfang skýrslunnar reyndist ekki mögulegt, og þótti ekki skynsamlegt, að ráðast í frumrannsókn á þessum atriðum. Rannsóknarnefndin hefur þó leitað upplýsinga um rannsóknir sem þegar hafa farið fram og er að nokkru leyti byggt á þeim. Hvað varðar þátt endurskoðenda var stuðst við ársreikninga, endurskoðunarskýrslur, reikninga fyrir endurskoðun og skýrslutökur af endurskoðendum og sparisjóðsstjórum. Ekki var óskað eftir endurskoðunargögnum enda þykir sýnt að svo ítarleg rannsókn á endurskoðun er afar tímafrek.

1.4 Rannsóknarheimildir nefndarinnar og gagnaöflun

Rannsóknarheimildir nefndarinnar eru skilgreindar í 7. gr. laga um rannsóknarnefndir nr. 68/2011. Sérhverjum, jafnt einstaklingum, stofnunum sem lögaðilum, er skylt að verða við kröfu nefndarinnar um að láta í té gögn sem hún fer fram á. Með gögnum er meðal annars átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga, álit sérfræðinga og önnur gögn sem nefndin óskar eftir í þágu rannsóknarinnar, hvort sem þau eru prentuð (skrifleg)

eða á rafrænu formi. Sömu aðilum er jafnframt skylt að verða við óskum rannsóknarnefndarinnar um að skýra skriflega frá athöfnum sínum og svara skriflega fyrirspurnum hennar. Skyldan hvílir einnig þótt upplýsingarnar séu háðar þagnarskyldu eða um sé að ræða upplýsingar sem óheimilt er að veita fyrir dómi nema með samþykki ráðherra, forstöðumanns eða annars yfirmanns viðkomandi, jafnt hjá hinu opinbera sem einkafyrirtæki. Þó verður lögmaður, endurskoðandi eða annar aðstoðarmaður ekki krafinn upplýsinga sem honum hefur verið trúað fyrir út af rannsókn nefndarinnar nema með leyfi þess sem í hlut á. Ágreining um upplýsingaskyldu samkvæmt lögunum má bera undir héraðsdóm á grundvelli XV. kafla laga um meðferð sakamála.

Á starfstíma nefndarinnar var lögum um rannsóknarnefndir breytt með lögum nr. 158/2012 og nýrri 7. mgr. 7. gr. bætt við þau. Samkvæmt henni skyldu gögn afhent á því formi sem rannsóknarnefnd ákveður innan tilgreinds tíma og án endurgjalds. Þegar krafa um gögn beinist að aðila sem er til rannsóknar, og þegar sérstaklega stendur á, getur rannsóknarnefnd ákveðið að kostnaður af afhendingu gagna greiðist að hluta eða að öllu leyti af nefndinni.

Á grundvelli framangreindra rannsóknarheimilda beindi rannsóknarnefndin gagnafyrirspurnum að sparisjóðunum, slitastjórnum og bönkum sem hafa tekið yfir rekstur sparisjóða. Var óskað eftir gögnum á borð við stjórnarfundargerðir, fundargerðir lánanefnda, starfsmannalista, reglur sem giltu um starfsemina, samþykktir, lista yfir stofnfjáreigendur, lánasamninga, sundurliðanir á stærðum úr ársreikningum og ýmsum öðrum gögnum eftir því sem þurfa þótti við rannsóknina. Slitastjórnir og skilanefndir afhentu rannsóknarnefndinni einnig sérstakar úttektir sem þær höfðu látið vinna á tilteknum málefnum tengdum sparisjóðunum.

Tölvumiðstöð sparisjóðanna, Teris, afhenti rannsóknarnefndinni grunngögn úr tölvukerfum sparisjóðanna. Um er að ræða gagnagrunna sem vistaðir voru hjá Teris um útlán og skuldbindingar sem hafa útlánaígildi, veð, fjármögnun og verðbréfaviðskipti. Þar sem við átti fékk rannsóknarnefndin afhent afrit af grunngögnum um verðbréfaviðskipti, fjárstýringu og framvirka samninga beint frá þeim fjármálafyrirtækjum sem rannsóknin beindist að. Þessi grunngögn voru svo tengd saman í gagnagrunni rannsóknarnefndarinnar. Í gagnagrunninn voru einnig settir hlutafjármiðar sem skilað var til ríkisskattstjóra ásamt upplýsingum frá sama embætti um stjórnarsetu í félögum. Við gagnagrunninn var bætt upplýsingum úr gagnagrunni rannsóknarnefndar um fall bankanna, er vörðuðu rannsókn á sparisjóðunum, sem Þjóðskjalasafn Íslands afhenti. Þá fékk rannsóknarnefndin upplýsingar frá Þjóðskrá Íslands, Verðbréfaskráningu Íslands og NASDAQ OMX Iceland (Kauphöllinni). Rannsóknarnefndin studdist einnig við tengslagrunninn Rel8 til þess að afla upplýsinga um önnur fyrirtæki en sparisjóðina og veitti ríkisskattstjóri rannsóknarnefndinni góðfúslega aðgang að gögnum hans, til að mynda ársreikningum, samþykktum og tilkynningum. Þá fékk rannsóknarnefndin aðgang að tölvupósthólfum valinna starfsmanna sparisjóðanna.

Fjármálaeftirlitið lét nefndinni í té skýrslur sem stofnunin hafði unnið um sparisjóðina, óháðar úttektir sérfræðinga á sparisjóðunum og lögbundnar skýrslur um innri og ytri endurskoðun, reglulegar skýrslur sem sparisjóðirnir skiluðu sjálfir um stöðu sína samkvæmt lögum nr. 161/2002, minnisblöð og aðrar upplýsingar úr skjalaskrá stofnunarinnar sem óskað var eftir. Þá veitti Fjármálaeftirlitið skriflegar og munnlegar upplýsingar um atriði sem vörðuðu eftirlit þess með sparisjóðum. Seðlabanki Íslands veitti rannsóknarnefndinni aðgang að gagnagrunnum sínum um heildarstærðir efnahagsreikninga fjármálafyrirtækjanna sem hér eru til umfjöllunar, þar sem haldið er utan um regluleg skýrsluskil þeirra til Seðlabankans. Frá Seðlabankanum fékk rannsóknarnefndin einnig bréfasamskipti sparisjóðanna og bankans. Þá afhenti Seðlabankinn gögn um uppgjör krafna hans á sparisjóðina og fjárhagslega endurskipulagningu nokkurra minni sparisjóða frá desember 2010 og svaraði fyrirspurnum nefndarinnar um eftirlit með sparisjóðunum. Frá fjármálaráðuneytinu fékk rannsóknarnefndin gögn um fjárhagslega endurskipulagningu stærri sparisjóðanna og Sparisjóðabankans, umsóknir sparisjóðanna um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði, auk upplýsinga um kostnað af endurskipulagningu sparisjóðakerfisins. Rannsóknarnefndin fékk afhent tölvupósthólf nokkurra starfsmanna Fjármálaeftirlitsins, Seðlabankans og fjármálaráðuneytisins.

Samband íslenskra sparisjóða veitti rannsóknarnefndinni aðgang að ársskýrslum sínum og gögnum um starfsemi, rekstrarumhverfi og starfshætti sparisjóða í nágrannalöndum okkar. Þá fékk rannsóknarnefndin stjórnarfundargerðir Tryggingasjóðs sparisjóðanna og annað upplýsingaefni. Rannsóknarnefndin kallaði eftir upplýsingum frá fjármálaeftirlitinu í Noregi, samtökum sparisjóða og samvinnubanka í Danmörku (Lokale Pengeinstitutter) og samtökum sparisjóða í Svíþjóð (Sparbankernas Riksförbundet) í því skyni að bera starfsumhverfi sparisjóðanna saman við starfsumhverfi sambærilegra fjármálafyrirtækja í nágrannalöndunum. Svör bárust frá Danmörku og Noregi. Þá leitaði nefndin eftir upplýsingum frá þýska sparisjóðasambandinu (Deutscher Sparkassen- und Giroverband) sem sýndi rannsókninni mikinn áhuga og sendi fulltrúa sinn til landsins á fund nefndarinnar til að kynna starfsumhverfi sparisjóða í Þýskalandi og fræðast um störf rannsóknarnefndarinnar. Rannsóknarnefndin fékk afhentar 4,3 milljónir tölvupósta, 158 þúsund skjöl og í gagnagrunninum voru 13,2 milljónir færslna. Gagnamagn var um 2,1 terabæt.

Rannsóknarnefndin leitaðist ekki við að stemma af allar fjárhagsupplýsingar eða sundurliðanir við endurskoðaða ársreikninga sem henni voru afhent. Þó bar nefndin saman endurskoðaða ársreikninga, skýrslur sem skilað var til Fjármálaeftirlitsins og upplýsingar sem fyrrnefndur gagnagrunnur hafði að geyma. Tekið er fram við hvaða gögn er stuðst hverju sinni og komi fram misræmi er gerð grein fyrir því.

Margir þeirra sparisjóða sem rannsóknin náði til voru ýmist í slitameðferð, höfðu runnið inn í aðrar fjármálastofnanir eða dregið starfsemi sína verulega saman. Starfsmenn sem þekktu starfsemina og þau gögn sem rannsóknarnefndin þurfti á að halda höfðu því horfið til annarra starfa. Þetta hafði áhrif á gagnaöflun, bæði hvað varðaði aðgengi að gögnunum og túlkun á þeim.

Með vísan til 8. gr. laga nr. 68/2011 kallaði rannsóknarnefndin 169 einstaklinga til að gefa skýrslu og komu nokkrir þeirra oftar en einu sinni. Lista yfir þá sem gáfu skýrslu fyrir nefndinni er að finna í viðauka D. Formlegar skýrslutökur voru 197 talsins og stóðu yfir í samtals 311 klukkustundir þar sem tveir eða fleiri nefndarmenn eða starfsmenn voru viðstaddir. Vinnustundirnar voru því mun fleiri. Þá kallaði nefndin til viðtals 17 einstaklinga til að fá upplýsingar um atriði sem gætu skipt máli fyrir rannsóknina. Einnig bárust nefndinni ábendingar á heimasíðu hennar.

Rannsóknarnefndin hafði víðtækar heimildir til gagnaöflunar. Engu að síður gekk gagnaöflun oft treglega, hvort sem um var að ræða einkaaðila eða opinberar stofnanir. Oft þurfti að ítreka beiðnir og ganga á eftir svörum. Þá kom upp ágreiningur um það hver ætti að bera kostnað af afhendingu gagna. Með lagabreytingu í desember 2012 var skýrar kveðið á um kostnað af afhendingu gagna til rannsóknarnefnda, sbr. lög nr. 158/2012 um breytingu á lögum nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir.

Áður en rannsóknarnefndin var skipuð hafði Fjármálaeftirlitið tekið yfir vald stofnfjár- og hluthafafunda þriggja sparisjóða, auk Sparisjóðabankans. Þá hafði Sparisjóður Mýrasýslu sameinast Arion banka hf. Aðgengi að gögnum um þessi fimm félög og þeim starfsmönnum sem veitt gátu upplýsingar um rekstur þeirra og efnahag var mun verra en hjá starfandi sparisjóðum. Þar voru gögn mun aðgengilegri og reyndir starfsmenn gátu veitt mikilvægar upplýsingar um gögn sem nefndinni voru afhent. Þekking á tölvukerfum sem notuð voru hjá stærri sparisjóðum var ekki lengur til staðar hjá Teris nema í takmörkuðum mæli þegar rannsóknarnefndin hóf störf. Torvelt reyndist að nálgast afrit eldri gagna hjá Teris og stundum var ógerlegt að endurheimta þau. Endurskoðendur sem rannsóknarnefndin leitaði til um gögn og sundurliðanir vísuðu til þess að gögn væru ekki geymd nema um ákveðinn tíma í samræmi við ákvæði laga. Því reyndist nefndinni erfitt að sækja gögn langt aftur í tímann. Þá kom fyrir að rannsóknarnefndin mætti tortryggni og efasemdum um að hún hefði heimild til að óska eftir umbeðnum gögnum eða að þau kæmu rannsókninni við.

1.5 Þagnarskylda nefndarmanna og birting trúnaðarupplýsinga

Samkvæmt 11. gr. laga um rannsóknarnefndir nr. 68/2011 hvílir þagnarskylda á nefndarmönnum og starfsmönnum hennar um upplýsingar sem leynt skulu fara, sbr.18. gr. laga nr. 70/1996, sbr. 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Sama gildir um sérfræðinga á vegum nefndarinnar. Þá hvílir sama þagnarskylda á starfsmönnum nefndarinnar og nefndarmönnum og hvílir á starfsmönnum fjármálafyrirtækja, en þeir sem nefndin ræddi við og leitaði upplýsinga hjá gátu ekki borið fyrir sig þagnarskyldu. Á grundvelli þessara heimilda hefur rannsóknarnefndinni verið treyst fyrir miklu magni upplýsinga sem hún hefur stuðst við til þess að svara þingsályktuninni. Þagnarskylda nefndarmanna stendur þó ekki í vegi fyrir því að nefndin geti birt upplýsingar sem annars væru háðar þagnarskyldu, ef nefndin telur slíkt nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður sínar. Nefndin skal þó því aðeins birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga, þar með talin fjármál þeirra, að verulegir almannahagsmunir séu af því, sem vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á, sbr. 2. mgr. 11. gr.

Rannsókn nefndarinnar nær til allra sparisjóða, ekki eingöngu þeirra sem fallnir eru, með þeim takmörkunum sem framar greinir. Samkvæmt þingsályktun Alþingis skyldi rannsóknarnefndin gera samanburð milli sparisjóða sem stóðu af sér erfiðleikana sem gengu yfir íslenskt efnahagslíf frá haustinu 2008 og hinna sem gerðu það ekki. Við umfjöllun og birtingu niðurstaðna þarf rannsóknarnefndin að hafa til hliðsjónar að trúnaðarsamband ríkir milli sparisjóðanna sem enn starfa og viðskiptamanna þeirra. Þar sem rannsóknarnefndin taldi nauðsynlegt að fjalla um persónuleg málefni einstaklinga eru nöfn þeirra ekki gefin upp, nema þegar um er að ræða opinberlega aðgengilegar upplýsingar. Þá er ekki fjallað um skuldamál félaga nema það sé nauðsynlegt til þess að varpa ljósi á atriði sem eru til skoðunar og ef félögin hafa verið afskráð, eru orðin gjaldþrota eða voru að hluta til í eigu sparisjóðanna sjálfra. Skýrslan birtir því færri nöfn lögaðila en til skoðunar voru. Rannsóknarnefndin taldi mikilvægt, meðal annars með tilliti til samkeppnissjónarmiða, að hlífa starfandi fyrirtækjum eins og unnt væri við umfjöllun um fjármál þeirra. Þessi sjónarmið ná ekki síður til starfandi sparisjóða en þeirra fyrirtækja sem í hlut eiga. Í því tilliti verður að hafa í huga að umfjöllun nefndarinnar beinist að vinnubrögðum og starfsemi sparisjóðanna fyrst og fremst, en ekki fjármálum einstaklinga og fyrirtækja. Rannsóknarnefndin tók þá ákvörðun að birta ekki frekari upplýsingar en nauðsyn krafði í þágu þess verkefnis sem henni var falið, og greina ekki frá einstaklingum eða lögaðilum að ástæðulausu. Í skýrslunni er þó að finna upplýsingar sem jafnan skal hvíla trúnaður yfir, svo sem um lánamál, hlutabréfaviðskipti og aðra þætti í starfsemi sparisjóða og Sparisjóðabankans. Þá eru birtar upplýsingar úr gögnum íslenskra stjórnvalda, meðal annars um endurskipulagningu íslensks fjármálakerfis í kjölfar falls bankanna árið 2008.

1.6 Andmælaréttur stjórnenda og sparisjóðanna og þeirra sem vitnað er til

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir má fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð og skal nefndin fjalla um það í skýrslu sinni. Þegar skýrslutökum og gagnaöflun er lokið skal þeim sem til rannsóknar er og ætla má að sætt geti ábyrgð vegna efnistaka rannsóknar gert kleift að tjá sig um þá málavexti og lagatúlkun sem rannsóknarnefnd íhugar að fjalla um í skýrslu sinni, sbr. 3. mgr. 10. gr. laga um rannsóknarnefndir. Nefndin skal veita viðkomandi hæfilegan frest til að gera skriflega athugasemd við þessi atriði.

Með vísan í þann rökstuðning sem fram kemur í 14. kafla skýrslunnar um ábyrgð þeirra sem rannsóknin nær til var ekki tilefni til þess að veita formlegan andmælarétt. Hins vegar hefur rannsóknarnefndin borið kafla um sparisjóðina, Sparisjóðabankann og Samband íslenskra sparisjóða undir sparisjóðsstjóra, stjórnarformenn og þá sem störfuðu fyrir sambandið. Þá hafa fulltrúar Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og fjármálaráðuneytisins fengið að kynna sér þá þætti skýrslunnar er varða þessar stofnanir. Öllum þessum aðilum hefur

verið gefinn kostur á að leiðrétta staðreyndavillur eða koma á framfæri upplýsingum sem þeir telja koma að gagni við að varpa ljósi á atburðarásina. Var þetta gert í því augnamiði að upplýsingar í skýrslunni yrðu eins sannar og kostur er. Voru aðilar sérstaklega boðaðir til nefndarinnar á grundvelli þeirra upplýsinga og yfirsýnar sem þeir bjuggu yfir um málefnin sem til rannsóknar voru hverju sinni, án tillits til mögulegrar ábyrgðar þeirra á því sem var fjallað um. Tilvitnanir í þá sem gáfu skýrslu fyrir nefndinni voru kynntar viðkomandi bréfleiðis og þeim veittur skammur frestur til að koma að athugasemdum. Hafi það misfarist í einhverjum tilvikum biðst rannsóknarnefndin afsökunar. Af þeim 87 sem fengu slík bréf svöruðu nær allir og var að mestu tekið tillit til athugasemda sem bárust. Þessi vinna hefur staðið yfir, samhliða öðrum verkefnum nefndarinnar, frá því í september 2013 og hefur það því tekið drjúgan tíma. Það er mat nefndarinnar að þeim tíma hafi verið vel varið því með þessu móti var hægt að koma í veg fyrir rangfærslur og staðreyndavillur og treysta enn frekar hlutlægni í umfjöllun rannsóknarnefndarinnar.

1.7 Kostnaður og umfang rannsóknar

Kostnaður vegna rannsóknarnefnda helst í hendur við eðli og umfang verkefnanna sem þeim eru falin. Vegna orðalags þingsályktunar Alþingis um rannsóknina hefur nefndin þurft að takmarka umfangið eins og lýst var hér framar um afmörkun verkefnisins. Tímabilið sem rannsóknin náði til var engu að síður langt, stofnanirnar margar og efnisatriðin flókin. Þá bætti skipunarbréf nefndarmanna við atriðum er vörðuðu fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðakerfisins, sem var viðamikil enda komu að henni sérfræðingar frá ráðuneytum, erlendir ráðgjafar, aðkeyptir sérfræðingar, Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið.

Þegar nefndin tók til starfa voru henni úthlutaðir níu mánuðir til verksins. Ljóst var frá upphafi að ekki tækist að leysa verkefnið á svo stuttum tíma. Það krefst sérhæfðrar þekkingar að vinna verkið enda um að ræða fjármálafyrirtæki sem lúta flóknu regluverki. Að verkinu kom fjöldi sérfræðinga með þekkingu á fjármálamarkaði, meðal annars löggiltir endurskoðendur. Þó að nefndinni væri sérstaklega gert að skoða hvernig staðið hefði verið að endurskoðun sparisjóðanna var enginn nefndarmanna endurskoðandi. Nefndarmennirnir þrír stjórnuðu 53 starfsmönnum og verktökum, auk þess sem þeir komu sjálfir beint að vinnslu skýrslunnar á öllum stigum hennar.

Í lok mars 2014 var kostnaður nefndarinnar 607 milljónir króna, þar af 355 milljónir króna í launakostnað og 178 milljónir króna í sérfræðikostnað. Þá hafa fallið til 67 milljónir króna í sameiginlegan kostnað rannsóknarnefnda um Íbúðalánasjóð og sparisjóðanna, en þar er einkum um að ræða kostnað við húsnæði og annan rekstur. Gróflega áætlað liggja 42 ársverk að baki skýrslunni. Í þessu ljósi má benda á að kostnaðurinn sem þegar hefur fallið á ríkissjóð vegna falls og rekstrarerfiðleika sparisjóðanna er tæplega 35 milljarðar króna, auk þess sem óljóst er um endurheimtur 215 milljarða króna kröfu ríkissjóðs á hendur þrotabúi Sparisjóðabankans. Samkvæmt skýrslu ríkisendurskoðunar um fyrirgreiðslu ríkisins við fjármálafyrirtæki og stofnanir í kjölfar bankahrunsins sem gefin var út í júní 2012 gaf ríkissjóður út skuldabréf fyrir 186,5 milljarða króna vegna hlutafjárframlaga til viðskiptabankanna þriggja.

Allar þær rannsóknarnefndir sem stofnaðar hafa verið hafa farið fram yfir tímamörk sem þeim hafa verið sett og upprunalega kostnaðaráætlun. Það gefur tilefni til að ætla að þeim sé skammtaður of naumur tími til að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin. Í tilviki þessarar rannsóknarnefndar var þingsályktun um störf hennar víðtæk, bæði hvað varðaði tímabil, aðila til rannsóknar og efnisþætti, en tíminn sem nefndinni var úthlutaður til að ljúka verkinu var knappur. Rannsóknarnefndin hefur þó notið ríks skilnings Alþingis á verkefni nefndarinnar og þeim úrlausnarefnum sem við er að etja.

1.8 Uppbygging skýrslunnar

Skýrslan samanstendur af 31 kafla og 5 viðaukum sem fjalla um ákveðna þætti í sögu og starfsemi sparisjóðanna og Sparisjóðabankans. Um að ræða greiningu á helstu atriðum sem rannsóknarnefndinni var sérstaklega falið með þingsályktun Alþingis og skipunarbréfi forseta Alþingis að rannsaka og gera grein fyrir. Hér er um ræða atriði á borð við fjármögnun sparisjóðanna, útlán þeirra, fjárfestingar, eftirlits- og lagaumhverfi og aðra þætti í starfsumhverfi þeirra. Um þessi atriði er fjallað í fyrri hluta skýrslunnar, einkum bindum 1–3. Þá er að finna greiningu á starfsemi sparisjóðanna, hvers um sig, í 17.–30. kafla, þar sem helstu atriðum í starfsemi þeirra eru gerð skil til að gera megi þann samanburð sem kveðið er á um í b-lið 2. mgr. þingsályktunar Alþingis. Þar segir að framangreindum atriðum, meðal annarra, skuli gera skil til að varpa ljósi á helstu orsakir mismunandi árangurs rekstrar þeirra. Sú greining á starfsemi og starfsháttum hvers sparisjóðs um sig í þeim köflum myndar þann grunn sem fjallað er um í stærra samhengi í fyrri hluta skýrslunnar og rannsóknarnefndin leggur til grundvallar ályktunum sínum.

Að öðru leyti er framsetning efnis í skýrslunni eftirfarandi:

- Í þessum fyrsta kafla skýrslunnar er fjallað um nefndina, skipan hennar og verkefni, skilgreiningu verkefnis og afmörkun, framvindu rannsóknar og kostnað af störfum rannsóknarnefndar.
- Í öðrum kafla eru birtar samandregnar niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis um ýmsa þætti rannsóknarinnar.
- Í þriðja kafla er litið yfir hagsögu sparisjóðanna, rýnt í þær samfélagslegu og rekstrarlegu forsendur sem þeir voru stofnaðir á og það efnahagsumhverfi þeir spruttu upp í, uxu og döfnuðu.
- Í fjórða kafla er rakið lagaumhverfi sparisjóðanna allt frá setningu tilskipunar Danakonungs um hlunnindi fyrir sparisjóði á Íslandi árið 1874 og setningu fyrstu laga um sparisjóði nr. 44/1915, allt fram á okkar daga, auk þess sem þar er að finna samandregna úttekt nefndarinnar á starfsumhverfi sparisjóða í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Þýskalandi.
- Í fimmta kafla er fjallað um samstarf sparisjóða innan Sambands íslenskra sparisjóða frá árinu 1996 til 2008. Meðal annars er komið inn á stefnumótun og markaðsmál sparisjóðanna og annað samstarf á þessum vettvangi.
- Í sjötta kafla er gerð grein fyrir eftirliti með sparisjóðunum, bæði innra eftirliti og opinberu eftirliti Fjármálaeftirlitsins, Seðlabankans og Samkeppniseftirlitsins.
- Í sjöunda kafla er tekin fyrir endurskoðun ársreikninga sparisjóða, þar með talin fyrirmæli laga, reglur Fjármálaeftirlitsins um endurskoðun, ábyrgð endurskoðenda og upplýsingaskylda og fjallað um endurskoðun hjá sparisjóðunum á árunum 2005–2010.
- Í áttunda kafla er fjallað um reikningsskil sparisjóðanna og skattlagningu þeirra, þar með taldið lagareglur, upptaka alþjóðlegra reikningsskilastaðla og meðhöndlun ársreikninga í skýrslunni. Einnig var gerður samanburður á umfangi sparisjóðakerfisins miðað við viðskiptabankana.
- Í níunda kafla er farið yfir útlán og afskriftir sparisjóðanna, útlánastefnu, tryggingar útlána og Icebank-hluthafalánin.
- Í tíunda kafla er fjallað um fjárfestingar sparisjóðanna, fjáreignir, áhrif fjárfestinga á eiginfjárgrunn og félögin Exista hf. og Kistu – fjárfestingarfélag ehf.
- Í ellefta kafla er gerð grein fyrir fjármögnun sparisjóðanna, greiðslumiðlun og samstarfi við Íbúðalánasjóð um fjármögnun íbúðalána, meðal annars um félagið Kletthála ehf.
- Í tólfta kafla er fjallað um eignarhald sparisjóðanna, stofnfé og ávöxtun þess, eigið fé í hlutafélagi og í sparisjóði, arðgreiðslur og stofnfjáraukningar.

- Í þrettánda kafla er greint frá fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna og kostnaði íslenska ríkisins af henni. Fjallað er um aðkomu stjórnvalda að málefnum sparisjóðanna eftir fall bankanna, meðal annars á grundvelli laga nr. 125/2008 sem fólu í sér heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, samkomulag um uppgjör smærri sparisjóðanna og aðkomu Fjármálaeftirlitsins og annarra aðila að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna og stofnfjáreign ríkisins í sparisjóðunum.
- Í fjórtánda kafla eru tekin fyrir hugsanleg mistök og vanrækslа innan sparisjóðanna og hjá eftirlitsaðilum og ábyrgð á þeim.
- Í fimmtánda kafla er fjallað um tilkynningar rannsóknarnefndarinnar til ríkissaksóknara vegna gruns um refsiverða háttsemi á grundvelli laga um fjármálafyrirtæki, almennra hegningarlaga og lögum um einkahlutafélög.
- Í sextánda kafla er hugað að framtíð sparisjóðanna, farið er yfir upphaflegt hlutverk þeirra, orsakir erfiðleika þeirra og þær rekstrarlegu forsendur sem við blasa núna.
- Í sautjánda til þrítugasta kafla er fjallað sérstaklega um hvern og einn þeirra 14 sparisjóða sem voru við lýði fyrir hrun. Þar er meðal annars farið yfir rekstur hvers þeirra um sig, útlán, fjáreignir og fjárfestingar, fjármögnum, eignarhald, stofnfé og stofnfjáreigendur, arð, fjárhagslega endurskipulagningu og innra og ytra eftirlit, áhættustýringu og hlutafélagsvæðingu þar sem henni var til að dreifa.
- Í þrítugasta og fyrsta kafla er fjallað um Sparisjóðabanka Íslands hf., eignarhald og stefnumótun, eignarhluti hans í Exista hf., útlán og útlánaáhættu, kaup á víxlum útgefnum af viðskiptabönkunum, endurhverf viðskipti og skuldatryggingar og fjárhagslega endurskipulagningu bankans.

Með skýrslunni fylgja síðan fimm viðaukar. Í þeim fyrsta er að finna samantekt um efnahagslegt umhverfi sparisjóðanna sem tekið var saman fyrir rannsóknarnefndina af Vífli Karlssyni, dr. í hagfræði, og Einari Þorvaldi Eyjólfssyni. Þá fylgja töflur með reikningsskilum sparisjóðanna, töflur úr ársreikningum einstakra sparisjóða og upplýsingar um viðmælendur og starfsmenn nefndarinnar.

2. HELSTU NIÐURSTÖÐUR RANNSÓKNARNEFNDARINNAR

■ Sparisjóðir hafa verið til staðar í íslensku samfélagi frá því um miðja 19. öld. Starfsemi þeirra taldist lengi vel hafa markast af félagslegum sjónarmiðum fremur en þeim almennu viðskiptasjónarmiðum sem yfirleitt ráða för í starfsemi fjármálafyrirtækja. Í fámennum byggðakjörnum á landsbyggðinni hafa sparisjóðir að vissu leyti verið hryggjarstykki samfélagsins og þjónað því hlutverki að efla atvinnulíf og almenna samfélagsþróun í heimabyggðinni. Segja má að blómaskeið sparisjóðanna á Íslandi hafi verið á tímabilinu 1985–1995 en staða þeirra er nú orðin afar þröng og framtíðin að mörgu leyti óljós.[1]

■ Á liðnum árum hafa hvatar að breytingum á lögum um viðskiptabanka og sparisjóði á Norðurlöndum að ýmsu leyti átt rætur að rekja til reglna Evrópusambandsins á þessu sviði, samhliða þróun innri markaðar Evrópusambandsins og alþjóðavæðingu fjármálakerfisins. Þetta á einkum við um reglur um starfsleyfi og starfsheimildir fjármálafyrirtækja. Þróunin á Íslandi hefur einnig markast af þessu. Mikinn hluta þeirra breytinga sem gerðar voru á lagaumhverfi sparisjóðanna með lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði má rekja til aðlögunar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993.

■ Þróun sparisjóða hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum síðustu áratugina má segja að hafi verið í grundvallaratriðum sú að fyrst í stað voru starfsheimildir sparisjóða auknar, meðal annars til þess að geta mætt aukinni samkeppni og auknum kröfum til fjármálaþjónustu. Munurinn milli banka og sparisjóða fólst þá aðallega í eignarhaldi og samsetningu eigin fjár. Þannig voru sparisjóðir sjálfseignarstofnanir en bankar hlutafélög með það markmið að skila hluthöfum sínum arði. Bankar gátu aflað aukins eigin fjár á markaði með útgáfu nýs hlutafjár, auk þess sem atkvæðisréttur fylgdi eignarhlut í banka. Vegna samkeppni við bankana kviknuðu hugmyndir um að auðvelda þyrfti öflun eigin fjár á frjálsum markaði. Í Noregi var brugðist við þessu, fyrst með heimild til útgáfu stofnsjóðsskírteina og síðar með heimild til útgáfu eiginfjárskírteina, en einnig með heimild til hlutafélagavæðingar árið 2002. Í Danmörku var sparisjóðum veitt slík heimild árið 1988, í Svíþjóð 1991, í Finnlandi 1992 og á Íslandi 2001. Að baki lá það sjónarmið að gera sparisjóðum kleift að afla sér aukins eigin fjár á svipaðan hátt og viðskiptabankar.

Eftir að sparisjóðum var heimilað að hlutafélagavæðast undir lok 20. aldar fækkaði þeim og vægi þeirra á fjármálamarkaði minnkaði. Margir sparisjóðir, sér í lagi hinir stærstu, breyttu rekstrarformi sínu í hlutafélög og glötuðu þar með einkennum sínum og sérstöðu gagnvart viðskiptabönkum, og sumir sameinuðust raunar bönkum í kjölfarið. Fækkun sparisjóða leiddi til þess að staða þeirra sem eftir lifðu versnaði þegar á heildina er litið. Sameiginlegar stofnanir sem tekið hafði langan tíma að byggja upp, ásamt þeim skyldum sem lagðar eru á fjármálafyrirtæki, urðu sparisjóðunum sem eftir stóðu þyngri klafi en áður.[2]

■ Mikil umræða fór fram á síðustu árum 20. aldar og fyrstu árum 21. aldar innan vébanda Sambands íslenskra sparisjóða (SÍSP) um stöðu sparisjóðanna og stefnu þeirra. Sókn sparisjóða inn á markaðssvæði annarra sparisjóða olli togstreitu meðal þeirra og setti þannig mark sitt á stefnumótun innan sambandsins. Á þeim vettvangi voru uppi tvö andstæð sjónarmið, annars vegar að sparisjóðunum bæri að keppa sín á milli, það væri raunar óumflýjanlegt og jafnvel skylda þeirra, en hins vegar litu margir svo á að sparisjóðunum væri lífsnauðsynlegt að geta komið fram sem ein heild gagnvart stjórnvöldum, öðrum fjármálastofnunum og að einhverju leyti viðskiptavinum sínum. Togstreitan milli sjónarmiða um samkeppni eða samstarf tók á sig skýra mynd á aðalfundum Sambands íslenskra sparisjóða. Lengi vel var atkvæðavægi á aðalfundum jafnt og því hefðu smærri sparisjóðirnir í reynd getað knúið fram breytingar í krafti fjöldans. Í stefnumótunarstarfi sambandsins kom sú skoðun stærri sparisjóðanna margoft fram að hinir minni mættu ekki fyrir nokkra muni nýta sér þetta úrræði sitt. Það gerðu þeir þó á aðalfundi sambandsins í október 2002 þegar sitjandi formaður, sem jafnframt var sparisjóðsstjóri

1. Um stöðu sparisjóða á fjármálamarkaði í tímans rás má lesa í 3. kafla í 1. bindi.
2. Um lagaumhverfi sparisjóða á Íslandi og í nágrannalöndunum má lesa í 4. kafla í 1. bindi.

stærsta sparisjóðsins, Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, var felldur og fulltrúi úr röðum smærri sparisjóða kosinn í hans stað. Það skildi eftir sig djúp sár og olli því að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis stóð utan stjórnar sambandsins um nokkurra ára skeið. Ekki greri um heilt fyrr en ákvæðið um jafnt atkvæðavægi á aðalfundum SÍSP var afnumið.

Ímynd sparisjóðanna var lengst af afar góð en það reyndist vandasamt að halda í þau miklu verðmæti sem í henni voru fólgin um leið og tekist var á við breyttar og æ þrengri aðstæður á markaði sem iðulega kölluðu á tilraunir til breytinga á starfsemi og jafnvel á eðli sparisjóðanna. Þegar vinna við stefnumótun sparisjóðanna hófst 1996 voru breytingar á rekstrarformi sparisjóðanna eitt stærsta viðfangsefnið, enda voru aðstæður á fjármálamarkaði að breytast. Þarna var því tekist á um það hvort sparisjóðunum væri nauðugur einn kostur að vaxa, jafnvel hratt, svo að þeir fengju staðist samkeppnina við bankana og önnur fjármálafyrirtæki, eða hvort þeim væri fært að halda í sitt gamla rekstrarform og tryggja þannig viðgang sinn en ekki endilega jafn öran vöxt.[3]

Sem fjármálastofnanir féllu sparisjóðirnir undir alþjóðlegt regluverk um slíka starfsemi. Á meðan bankar og fjármálastofnanir víðs vegar um heiminn stækkuðu eða runnu saman í stærri einingar, sem almennt voru taldar hagkvæmari í rekstri, breyttist stærð íslensku sparisjóðanna lítið, og átti það einkum við um sparisjóði á landsbyggðinni. Minni sparisjóðir bjuggu sjaldnast yfir sérhæfðri þekkingu á regluverki um fjármálastarfsemi, en gátu þó keypt sér aðgang að henni, t.d. hjá endurskoðunar- og ráðgjafarfyrirtækjum. Starfsemi minni sparisjóðanna var frekar einföld og ekki þörf á umfangsmiklu eftirliti, en það varð þó að vera til staðar til að uppfylla kröfur laga og reglna. Stjórnir sparisjóðanna voru skipaðar stofnfjáreigendum og aðilum tilnefndum af viðkomandi sveitarfélagi framan af. Mikið var lagt upp úr því að stofnfjáreigendur kæmu úr heimabyggð og voru stjórnir gjarnan skipaðar einstaklingum sem þekktu vel til á starfssvæði sparisjóðsins.

Auknar starfsheimildir og flóknara regluverk gera ríkari kröfur til þekkingar stjórnenda. Sumir sparisjóðanna brugðu á það ráð að ráða til sín sparisjóðsstjóra með nokkra reynslu úr viðskipta- eða bankastarfsemi til þess að tryggja að starfsemi sparisjóðanna stæðist strangari kröfur. Þegar svo háttar til kann að myndast ákveðið misvægi þar sem sparisjóðsstjórinn býr yfir meiri þekkingu en stjórnin, bæði á starfseminni og reglum sem um hana gilda, og því getur stjórninni orðið óhægt um vik að sinna eftirlitshlutverki sínu.

Stærri sparisjóðirnir ráku eigin innri endurskoðunardeildir á því tímabili sem rannsóknarnefndin horfði til. Forstöðumenn endurskoðunardeilda störfuðu í umboði stjórnar en í skýrslum forstöðumanna í stærri sparisjóðunum fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að oft hafi starfið og helstu áherslur í því verið lítt skilgreindar af hálfu stjórnar. Forstöðumennirnir mótuðu því starfið og byggðu eins og vænta mátti á þeirri reynslu og þekkingu sem fyrir var í viðkomandi sparisjóði, en ekki síður eigin starfsreynslu og þekkingu, en sumir forstöðumannanna höfðu litla reynslu af innri endurskoðun áður en þeir tóku starfið að sér. Mikil starfsmannavelta einkenndi starf endurskoðunardeilda í þremur af fjórum stóru sparisjóðunum en í skýrslum forstöðumannanna í öllum stærri sparisjóðunum kom fram það sjónarmið að fæð starfsmanna hafi staðið deildunum fyrir þrifum.

Á tímabilinu sem rannsóknin náði til stækkuðu stærri sparisjóðirnir töluvert en starfsmannafjöldi í innri endurskoðun breyttist lítið. Nokkuð skorti á að innra eftirlit þessara sparisjóða væri skriflegt og skjalfest og fátítt var að gerðar væru skriflegar áætlanir um innri endurskoðun. Á stjórnarfundum sparisjóðanna var þó iðulega bókað að innri endurskoðandi hefði komið inn á fund og kynnt niðurstöður sínar, en fátt var skjalfest um viðbrögð eða eftirfylgni. Oft voru sömu athugasemdir innri endurskoðanda ítrekaðar sem bendir til að litlar breytingar hafi orðið í kjölfar þeirra. Þá var það almennt viðhorf innri endurskoðenda sem gáfu skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni að stjórn og stjórnendur hefðu takmarkaðan áhuga haft á innra eftirliti.

Að einhverju leyti má rekja óljósa umgjörð um starf innri endurskoðunardeilda til þess að reglur og eftirlit með slíkri starfsemi hérlendis var takmarkað þótt fyrir lægi fjöldi fyrirmynda að ramma um innri endurskoðun í erlendum stöðlum um slíka vinnu. Því verður

3. Um samstarf sparisjóðanna má lesa í 5. kafla í 1. bindi.

að telja að framfaraskref hafi verið stigið þegar Fjármálaeftirlitið gaf út leiðbeinandi tilmæli nr. 2/2008 um störf innri endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja þó að segja megi að tilmælin hafi komið seint fram í ljósi mikillar útþenslu fjármálakerfisins.

Líkt og á við um innri endurskoðun má segja að umfang áhættustýringar hafi ekki fylgt vexti sparisjóðanna eftir. Fámennar deildir höfðu ekki næga yfirsýn yfir áhættuþætti starfseminnar og hraður vöxtur sparisjóðanna gerði það að verkum að áhættur gátu breyst snögglega að eðli og umfangi, t.d. við samruna sparisjóða. Framkvæmd áhættustýringar var með óformlegri hætti í smærri sparisjóðum en í þeim stærri, að minnsta kosti framan af tímabilinu sem rannsóknin náði til. Í skýrslum innri endurskoðunar minni sparisjóðanna var í fæstum tilvikum fjallað um áhættustýringu.[4]

■ Það er mat rannsóknarnefndarinnar að á árunum 2008–2011 hafi ríkt sérstakar aðstæður á íslenskum fjármálamarkaði og því hafi fjármálafyrirtækjum réttilega verið veittur viðbótarfrestur til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögmælt horf samkvæmt 2. málsl. 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002. Það vitnar þó um óskýra lagaframkvæmd að þrír sparisjóðir hafi starfað lengur en í 12 mánuði eftir að ljóst varð að eiginfjárhlutfall þeirra væri undir lögbundnu lágmarki.

Þegar illa árar og eigið fé verður lítið eða jafnvel neikvætt verða stórar áhættuskuldbindingar að sama skapi afar stórt eða neikvætt hlutfall af eigin fé. Skýrslur til Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar geta þá haft takmarkað upplýsingagildi um útlánaáhættu, þar sem þær varpa fremur ljósi á eiginfjárvandræði sem ekki eru alltaf af völdum útlána. Að mati Fjármálaeftirlitsins var „tilgangslaust“ að krefjast þess að sparisjóðirnir uppfylltu lagaskilyrði um takmarkanir á stórum áhættum, það yrði að bíða þangað til þeir stæðust aftur kröfur laga um lágmarks eigið fé. Hér kemur til álita hvort löggjafinn þurfi að kveða nánar á um virkni löggjafar á fjármálamarkaði og undanþágur við óvenjulegar og sérstakar aðstæður.

Álagspróf sem Fjármálaeftirlitið lagði á sparisjóðina á öðrum ársfjórðungi 2008 bentu til vaxandi erfiðleika í rekstri þeirra. Þegar að því kom að bregðast við niðurstöðum prófanna voru viðskiptabankarnir þegar fallnir og sparisjóðirnir komnir í verulega rekstrarerfiðleika. Áföllin haustið 2008 voru meiri en álagsprófin höfðu gert ráð fyrir. Þær aðgerðir sem álagsprófin kölluðu eftir reyndust því haldlitlar.

Málefni sparisjóðanna komu reglulega inn á borð stjórnar Fjármálaeftirlitsins en afhending stofnunarinnar á fundargerðum stjórnar til rannsóknarnefndarinnar var með þeim hætti að ekki var mögulegt að bera meðferð mála sparisjóðanna saman við önnur mál. Ekki verður fullyrt um hve mikla umræðu mál sparisjóðanna fengu eða hefðu átt að fá hjá stjórn Fjármálaeftirlitsins, en þegar komið var fram á árið 2008 og fram til ársins 2009 einblíndi stjórnin á málefni viðskiptabankanna en hlutur sparisjóðanna var hverfandi.

Að mati rannsóknarnefndarinnar er vandkvæðum bundið að benda á einstök atriði þar sem Fjármálaeftirlitið sinnti ekki lögbundnu hlutverki sínu við eftirlit með starfsemi sparisjóða. Hvað umfang eftirlits með sparisjóðunum varðar verður að hafa í huga að í árslok 2007 var hlutur sparisjóðanna um 5% af efnahagsreikningum íslenskra viðskiptabanka og sparisjóða. Á þeim tíma voru starfsmenn Fjármálaeftirlitsins 62 talsins. Ekki verður séð að sparisjóðirnir hafi setið á hakanum hjá Fjármálaeftirlitinu þegar höfð er hliðsjón af hlutfallslegri stærð þeirra á fjármálamarkaðnum.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis er nauðsynlegt að komið sé á festu í starfsemi Fjármálaeftirlitsins og að henni sé tryggður sá grundvöllur sem nauðsynlegur er til að byggja upp nægjanlega þekkingu og reynslu svo að stofnunin sé í stakk búin til að sinna lögbundnu hlutverki sínu.[5]

■ Örfá tilvik komu upp þar sem sparisjóðir uppfylltu ekki reglur Seðlabanka Íslands um lágmark lausafjár sem þeim ber ætíð að hafa yfir að ráða, en Seðlabankinn féll frá því að beita viðurlögum vegna þessa með tilliti til tímabundinna og óvenjulegra aðstæðna. Seðlabankinn gerði rannsóknarnefndinni grein fyrir því að hann hefði ekki gert athugasemdir

4. Um innra eftirlit sparisjóðanna má lesa í 6. kafla í 2. bindi.
5. Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með sparisjóðunum má lesa í 6. kafla í 2. bindi.

við opnar stöður í einstökum myntum, heldur einblínt á heildargjaldeyrisjöfnuð hvers sparisjóðs. Í ljósi sérstakra aðstæðna í aðdraganda efnahagshrunsins og kjölfar þess gat Seðlabankinn veitt lánastofnun heimild til þess að hafa sérstakan jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð, utan við almennan gjaldeyrisjöfnuð, til varnar áhrifum af breytingum á gengi krónunnar á eiginfjárhlutfall.

Minni sparisjóðirnir nýttu sér lítt skammtímafjármögnun hjá Seðlabankanum fyrir fall bankanna haustið 2008, nema fyrir milligöngu Sparisjóðabankans. Eftir fall bankanna og með versnandi stöðu Sparisjóðabankans dró úr veðlánaviðskiptum sparisjóðanna fyrir tilstilli hans. Þeir sóttu í sífellt meira mæli fjármagn til Seðlabankans. Í lok árs 2008 veitti bankastjórn undanþágur frá viðskiptareglum sínum, einkum í tilviki Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, til þess að liðka fyrir fyrirgreiðslum.[6]

■ Reikningar frá endurskoðunarfyrirtækjum til sparisjóðanna báru það með sér að þau hefðu unnið margvísleg verk fyrir þá, önnur en að endurskoða. Flestir sparisjóðirnir keyptu til dæmis innri endurskoðun af sama endurskoðunarfyrirtæki og sá um ytri endurskoðunina. Það var heimilt til 2010. Sum verk, eins og þau voru tilgreind á reikningum til sparisjóðanna, voru þess eðlis að spurningar vöknuðu um hvort óhæði endurskoðendanna hefði verið hafið yfir vafa. Þar var um að ræða verkþætti eins og vinnu við afstemmingar, gerð reikningsskila, gerð ársreiknings, gerð samstæðureikningsskila og gerð árshlutareiknings.

Margir greindu frá því í skýrslum sínum fyrir rannsóknarnefndinni að endurskoðendur hefðu samið ársreikninga fyrir sparisjóðina. Vísbendingar um það var jafnframt að finna í stjórnarfundargerðum sparisjóða. Þeir endurskoðendur sem rannsóknarnefndin tók skýrslur af vísuðu því algjörlega á bug. Þeir kváðust aðeins hafa veitt sumum sparisjóðum tæknilega aðstoð við lokafrágang ársreikningsins. Þeir bentu á að margir minni sparisjóðirnir væru það fáliðaðir að þeir væru þess naumast umkomnir að ganga hjálparlaust frá ársreikningi sínum.

Nokkuð bar á því í skýrslum sparisjóðamanna fyrir nefndinni að endurskoðendur hefðu tekið virkan þátt í ýmsu reikningshaldslegu mati, svo sem á framlagi í afskriftareikning útlána og á virði óskráðra hlutabréfa í eigu sparisjóðanna. Þessu mótmæltu endurskoðendurnir eindregið.

Endurskoðunarkostnaður sparisjóðanna í heild hækkaði mikið á árunum 2006–2008. Það skýrðist einkum af aðstoð endurskoðenda vegna stofnfjáraukningar í mörgum sparisjóðum og sameiningar nokkurra sparisjóða, og einnig af innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IFRS), sem stóð yfir á árunum 2005–2007. Stóru sparisjóðunum var öllum skylt að gera upp í samræmi við staðlana, en fæstum hinna minni. Sumir þeirra tóku samt upp uppgjör í samræmi við IFRS og báru stjórnendur þeirra það fyrir rannsóknarnefndinni að endurskoðendurnir hefðu hvatt til þess. Þessu höfnuðu viðkomandi endurskoðendur alfarið í skýrslum sínum fyrir nefndinni.

Takmarkaða umfjöllun var að finna í endurskoðunarskýrslum sparisjóðanna um það hvaða endurskoðunaraðgerðir voru framkvæmdar við skoðun á stöðu stærstu lántakenda sparisjóðanna. Þetta gilti að heita mátti almennt fyrir minni sparisjóðina framan af. Hjá stærri sparisjóðunum voru heldur fyllri upplýsingar gefnar.[7]

■ Helstu skýringar á rekstrartapi sparisjóðanna á árunum 2008 og 2009 eru útlánatöp og virðisrýrnun fjárfestinga. Umtalsverðar niðurfærslur vegna útlána voru stærsti þátturinn í rekstrarerfiðleikum sparisjóðanna þessi ár. Framlög í afskriftareikning útlána námu samanlagt 145 milljörðum króna. Gengistap af fjáreignum nam samanlagt 55 milljörðum króna.

Frá byrjun aldarinnar fór afkoma sparisjóðanna stöðugt batnandi og náði hámarki árið 2006 er hún nam samtals 21,4 milljörðum króna. Verulegt tap varð hins vegar af rekstri þeirra á árunum 2008 og 2009. Tap þeirra árið 2008 nam tæpum 143 milljörðum króna sem jafngilti um 23% af heildareignum sparisjóðanna samkvæmt efnahagsreikningum þeirra í árslok 2007. Lætur nærri að á árinu 2008 einu hafi þeir tapað nærri tvöföldum

6. Um samskipti Seðlabankans við sparisjóðina má lesa í 6. kafla í 2. bindi og 13. kafla í 3. bindi.
7. Um endurskoðun sparisjóðanna má lesa í 7. kafla í 2. bindi.

samanlögðum hagnaði næstliðinna tíu ára, umreiknuðum til sama verðlags. Árið 2009 var einnig mikið tap af rekstri þeirra. Sparisjóðirnir töpuðu á þessum tveimur árum rúmum 203 milljörðum króna.

Árin 2010 og 2011 nam hagnaður starfandi sparisjóða samtals um 1,3 og 1,7 milljörðum króna hvort árið um sig. Þessi hagnaður stafaði bæði árin alfarið af áhrifum fjárhagslegrar endurskipulagningar. Ef horft er fram hjá áhrifum tekjufærslu vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar hefði tap sparisjóðanna fyrir skatt numið samtals 3,4 milljörðum króna og 938 milljónum króna hvort árið.

Eignir sparisjóðanna jukust mikið á sama tíma. Þær námu í árslok 2001 samtals 161 milljarði króna. Þær urðu mestar í lok árs 2008, samtals 668 milljarðar króna. Eftir áföll árin 2008 og 2009, þar á meðal fall fjögurra stærstu sparisjóðanna, drógust eignirnar mikið saman og námu í lok árs 2011 samtals 59 milljörðum króna. Til samanburðar námu eignir viðskiptabankanna í árslok 2001 samtals 830 milljörðum króna. Þær urðu mestar í árslok 2007 eða 12.262 milljarðar króna, en í árslok 2011 námu þær samtals 2.874 milljörðum króna.[8]

■ Árið 2004 var sú breyting gerð á lögum um ársreikninga að heimilt varð að meta til gangvirðis óskráð hlutabréf sem færð voru í veltubók. Breyting þessi var gerð í samræmi við ákvæði tilskipunar 2001/51/EB. Nokkrir sparisjóðir tóku að fylgja þessari reglu í ársreikningi sínum 2005 og mátu tilteknar óskráðar fjáreignir upp í bókum sínum og gátu með því bókfært umtalsverðan gengishagnað.

Lán til íbúðakaupa sem veitt voru í samstarfi við Íbúðalánasjóð á árunum 2004 og 2005 voru bókfærð sem eign sparisjóðanna enda þótt ávinningur og áhætta af þessum lánum hefði flust yfir til Íbúðalánasjóðs. Að vísu var fjármögnun þeirra frá Íbúðalánasjóði skuld á móti. Efnahagsreikningur sparisjóðanna í heild var 42 milljörðum króna stærri fyrir vikið, án þess að umrædd útlán skiluðu vaxtamun. Þessi reikningshaldslega meðferð er umdeilanleg að mati rannsóknarnefndarinnar og gat haft þensluhvetjandi áhrif á sparisjóðina.

Almennt má segja um ársreikninga sparisjóðanna að þar skorti á að upplýsingar í skýringum fullnægðu kröfum staðlanna, misjafnlega mikið þó. Hjá minni sparisjóðunum sem tóku upp IFRS var skýringum verulega áfátt. Nægileg þekking á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum var ekki fyrir hendi innan allra þeirra sparisjóða sem tóku upp reikningsskil í samræmi við staðlana. Stjórnendur þeirra leituðu því utanaðkomandi aðstoðar við gerð ársreikningsins sem hafði í för með sér umtalsverðan kostnaðarauka.

Hjá flestum þeirra sparisjóða sem ekki tóku upp reikningsskil í samræmi við IFRS var ýmislegt aðfinnsluvert við reikningshaldslegt mat, einkum á útlánum, sem nefndin telur að tilefni hafi verið til að færa enn frekar niður í árslok 2007 og 2008 en gert var.[9]

■ Útlánavöxtur sparisjóða á árunum 2001 til 2007 var mikill. Meginþorri útlána sparisjóðanna var til einstaklinga, mest til íbúðakaupa. Það var þó einkum á öðrum lánum sem sparisjóðirnir töpuðu þegar lán voru færð niður, frá og með árinu 2008. Lán sem ollu hvað mestum erfiðleikum í rekstri sparisjóðanna voru lán til fasteigna- og byggingarverkefna og lán til kaupa á óskráðum hlutabréfum og stofnfjárbréfum. Þeir sparisjóðir sem lánuðu ekki til slíkra verkefna töpuðu minna á útlánum en aðrir. Enginn sparisjóður fór þó varhluta af efnahagsástandinu og áhrifum þess á útlánasafnið frá haustinu 2008 og þurftu þeir allir að afskrifa talsverðan hluta útlána sinna. Ekki er hægt að draga þá ályktun að sparisjóðir sem einbeittu sér að því að lána til aðila í nærumhverfi sínu hafi tapað minna á útlánum en þeir sem lánuðu utan síns svæðis.

Hjá minni sparisjóðum sem lánuðu út fyrir starfssvæði sitt varð mest tap á lánum sem veitt voru fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar ehf. Stærri sparisjóðirnir töpuðu mikið á sams konar lánum, þ.e. lánum í erlendum myntum til einkahlutafélaga til kaupa á hlutabréfum eða stofnfjárbréfum með veði í bréfunum sjálfum. Þeirra stærst voru lán til kaupa á hlutum í Icebank hf.

8. Um fjárhagsyfirlit sparisjóðanna má lesa í 8. kafla í 2. bindi.
9. Um reikningsskil sparisjóðanna má lesa í 8. kafla í 2. bindi.

Í tilboði um kaup á eignarhlut í Icebank hf. frá hópi fjárfesta sem Behrens Fyrirtækjaráðgjöf ehf. fór fyrir haustið 2007 kom fram að hópurinn hygðist falast eftir fjármögnun sparisjóðanna á verkefninu. Með því að taka hæsta tilboði í hlutina og fjármagna kaupin veittu sparisjóðirnir að sama skapi há lán til kaupanna. Tryggingar sem teknar voru að veði fyrir lánunum voru nær eingöngu í bréfunum í bankanum sjálfum og lánin sem veitt voru til kaupanna í desember 2007 voru í erlendum myntum. Á stuttum tíma breikkaði bilið milli virðis lánanna og tryggginganna að baki þeim sífellt. Vegna stærðar sinnar höfðu þessi lán áhrif á einkenni heildarútlánasafns sparisjóðanna, svo sem hlutfall útlána í erlendri mynt og hlutfall veða í óskráðum hlutabréfum.

Í vissum sparisjóðum nutu ákveðnir aðilar fyrirgreiðslu umfram aðra viðskiptamenn sökum tengsla við þá. Á það sérstaklega við um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis. Það endurspeglaðist einna helst í miklum lánveitingum til félaga án fullnægjandi trygginga. Í nokkrum tilvikum lánuðu sparisjóðir til kaupa á stofnfjárbréfum þar sem bréfin sjálf voru sett að veði, sem óheimilt var skv. 1. mgr. 29. gr. laga um fjármálafyrirtæki.[10]

■ Ávöxtun fjáreigna sparisjóðakerfisins fylgdi uppgangi og falli skráðra hlutabréfa að mestu leyti frá 2001 til 2008. Vöxtur fjáreigna sparisjóðakerfisins stafaði fyrst og fremst af gengisbreytingum hlutabréfa og minna af nýjum fjárfestingum. Kaupþing hf., Exista hf., Kista – fjárfestingarfélag ehf., Icebank hf., VBS Fjárfestingarbanki hf. og Saga Capital Fjárfestingarbanki hf. mynduðu meiri hluta afkomu sparisjóðanna af fjáreignum á tímabilinu sem rannsóknin náði til.

Exista hf. og Kista – fjárfestingarfélag ehf. voru félög sem stofnuð voru meðal annars til að draga úr áhrifum fjárfestinga í fjármálafyrirtækjum á eiginfjárútreikninga sparisjóðanna. Ákveðna fyrirmynd að félögunum var að finna í félaginu Scandinavian Holding S.A. sem stofnað var utan um eign sparisjóðanna í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. Fjármálaeftirlitið ákvað í desember 1999 að almennt skyldu félög í meirihlutaeigu sparisjóðanna gerð upp með hlutfallslegum samstæðureikningsskilum við eiginfjárútreikninga og setti fram ákveðin viðmið þar um. Eignarhaldsfélög um fjárfestingar sparisjóða í fjármálafyrirtækjum ættu ekki að breyta áhættuútreikningum og skipti ekki máli með hvaða hætti eigendurnir sjálfir kæmu að fjármögnun félaganna. Í svörum Fjármálaeftirlitsins við fyrirspurnum rannsóknarnefndarinnar um hvort beita hefði átt sömu aðferðum við eiginfjárútreikninga Kistu og Scandinavian Holding kom fram að á meðan áhætta einstakra sparisjóða vegna Kistu hefði eingöngu verið bundin við hlutafé í félaginu, hefði ekki verið nauðsynlegt að krefjast hlutfallslegra samstæðureikningsskila til að koma í veg fyrir að sama eigið fé væri notað oftar en einu sinni.

Bókfært virði hlutafjár sparisjóðanna í Kistu var mun lægra en bókfært virði hlutafjár í Exista hf. sem Kista keypti af sparisjóðunum. Að því leytinu til var áhætta sparisjóðanna minni af óbeinni eign af bréfum í Exista hf. sem Kista átti, en verið hefði af sömu eign ef hún hefði verið á bókum sparisjóðanna: tap sparisjóðanna gat ekki orðið meira af eigninni í Kistu en bókfært virði hennar og það var sannanlega lægra en virði hlutanna í Exista. Munurinn á virði hlutanna í Kistu annars vegar og Exista hins vegar felst í skuldsetningu fjárfestingarfélagsins, en þrír bankar lánuðu félaginu til að kaupa bréf af eigendum sínum.

Með því að stofna sérstakt eignarhaldsfélag um hluta eignar sinnar í Exista hf., sem fjármagnað var af þriðja aðila, gátu sparisjóðirnir notið góðs af gengishækkunum bréfa í Exista hf. en minnkað íþyngjandi áhrif eignarinnar á eiginfjárgrunninn. Lánveitendur Kistu gátu hæglega litið svo á að lánin væru ekki einungis til félagsins sjálfs heldur myndu eigendur félagsins hlaupa undir bagga með því ef á reyndi. Sparisjóðirnir sem áttu hlut í Kistu áttu mikið undir að félagið myndi vaxa og dafna. Þeir voru einu eigendur þess og bréfin í Exista nær eina eign félagsins. Færi félagið í þrot yrði það mikill álitshnekkir fyrir eigendur félagsins og efasemdir kæmu upp um fjárhagslegan styrk þeirra. Raunin varð sú að sparisjóðirnir ábyrgðust lán eða tóku á sig skuldbindingar Kistu. Í því ljósi er söluhagnaðurinn sem eigendur Kistu höfðu af því að selja félaginu hluti í Exista hf. lítill sem enginn, enda báru þeir á endanum áhættu af félaginu upp að því marki sem þeir ábyrgðust skuldir þess. Að þessu leyti til var áhættan ekki eingöngu bundin við hlutafé sparisjóðanna í félaginu.

10. Um útlán sparisjóðanna má lesa í 9. kafla í 3. bindi.

Frá því sparisjóðirnir fjárfestu í Kaupþingi hf. árið 1986 voru töluverð eignarhaldsleg og stjórnunarleg tengsl milli þeirra, þó að hluti sparisjóðanna ætti í litlu samstarfi við aðra um eignarhald í félaginu. Auk þess að stofna félögin Exista og Kistu til þess að hafa áhrif á eiginfjárútreikninga kunna sjónarmið um áhrif sölu á stórum eignarhlut á gengi bréfa að hafa komið til álita við stofnun þeirra.[11]

■ Samsetning fjármögnunarþátta sparisjóðanna var ólík eftir stærð þeirra. Þeir minni fjármögnuðu starfsemi sína að mestu leyti með innlánum en þau höfðu hlutfallslega minna vægi í stærri sparisjóðunum. Þar var lántaka mun stærri þáttur í fjármögnun og erlend lántaka fór sífellt vaxandi. Lánstími styttist töluvert frá aldamótum og fram til 2008 og bilið milli líftíma eigna og skulda jókst. Vaxtamunur inn- og útlána sparisjóðanna minnkaði eftir því sem leið á fyrsta áratug aldarinnar. Erlend lánsfjármögnun var ódýrari en íslensk og var það ein af ástæðum þess að sparisjóðir leituðu út fyrir landsteinana eftir fjármögnun. Minni sparisjóðirnir tóku þó ekki sjálfir erlend lán beint frá erlendum bönkum, heldur fengu lán í erlendum myntum hjá Sparisjóðabanka Íslands hf.

Þegar samkeppni á fasteignalánamarkaði á Íslandi breyttist með framboði viðskiptabankanna haustið 2004 var almennt talið innan sparisjóðakerfisins að mikilvægt væri að bregðast fljótt við. Mikil eftirspurn var eftir fasteignaveðlánum og öðrum lánum á þessum árum, en frá lokum árs 2003 til loka árs 2005 nærri tvöfölduðust útlán sparisjóðanna. Samningar sparisjóðanna við Íbúðalánasjóð áttu stóran þátt í að fjármagna þessa útlánaaukningu.

Lánsfé sparisjóða var margoft sótt á markað áður en búið var að ákveða til hvaða verkefna ætti að lána. Talið var víst að hægt yrði að lána fé út. Aðrar stærri fjármálastofnanir hérlendis sem voru í sömu stöðu voru þó vel fjármagnaðar og ríkti mikil samkeppni um arðbær verkefni.

Erlend lán reyndust stærri sparisjóðunum þungur baggi í kjölfar falls bankanna. Með þverrandi trausti á íslenskum fjármálamarkaði vildu erlendir bankar að íslenskar fjármálastofnanir gerðu upp útistandandi lánasamninga. Eftir fall bankanna 2008 var sparisjóðunum nær ókleift að útvega gjaldeyri til að endurgreiða lán eða skapa nógu mikið traust á bankarekstri á Íslandi til að hægt væri að semja við erlenda lánardrottna.

Teknar voru stjórnvaldsákvarðanir og sett lög sem höfðu jákvæð áhrif á stöðu minni sparisjóðanna, þótt það hafi ekki endilega verið megintilgangur þeirra. Forgangurinn sem innlán fengu með setningu neyðarlaganna og yfirlýsing ríkisstjórnarinnar frá 6. október 2008 um ábyrgð á innistæðum dró mjög úr hvata innistæðueigenda til að gera áhlaup á lánastofnanir. Þeir sparisjóðir sem höfðu að mestu fjármagnað sig með innlánum, aðallega þeir minni, nutu góðs af þessu.[12]

■ Lagabreytingar höfðu mikil áhrif á eignarhald sparisjóðanna. Þáttaskil urðu með nýjum sparisjóðalögum 1985. Frá þeim tíma var einungis heimilt að setja á fót stofnfjársparisjóði, farið var að gefa út stofnfjárbréf á nafn og þar með kom hugmyndin um stofnfjáreign til skjalanna. Með þessari breytingu má segja að eignarhald sparisjóða hafi fyrst tekið að skipta einhverju máli en áður höfðu þeir í grundvallaratriðum verið sjálfseignarstofnanir.

Með gildistöku laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði urðu starfsheimildir sparisjóða að fullu þær sömu og viðskiptabankanna. Það eina sem skildi á milli var eignarhaldið og stjórnunarleg uppbygging. Með lögunum fór að hilla undir að sparisjóðum yrði leyft að breyta félagsformi sínu í hlutafélag. Farið var að greiða arð í stað vaxta af stofnfé og framsal stofnfjárbréfa varð heimilt með samþykki stjórnar. Með breytingalögum nr. 71/2001 var skrefið til hlutafélagsvæðingar stigið til fulls í því skyni að auðvelda sparisjóðunum að afla sér nýs eigin fjár.

Á árunum 2001–2004 voru gerðar tvær tilraunir til að breyta stærsta sparisjóðnum í hlutafélag. Þar urðu átök milli stofnfjáreigenda, starfsmanna og stjórnar og ýmsir markaðskraftar leystust úr læðingi. Löggjafinn hafði ekki búið svo um hnútana að hindruð yrðu bein viðskipti með stofnfjárbréf einstaklinga í milli á öðru verði en hinu endurreiknaða

11. Lesa má um fjárfestingar sparisjóðanna í 10. kafla í 2. bindi og 13. kafla í 3. bindi
12. Lesa má um fjármögnun sparisjóðanna í 11. kafla í 3. bindi.

stofnverði. Væntingar um hátt yfirverð fyrir bréfin kviknuðu og urðu ekki kveðnar niður. Grundvallarreglunni um að stofnfjárhafar ættu ekki tilkall til ágóðahlutar sparisjóðsins, nema aðeins af innborguðu stofnfé sínu, var ekki lengur haldið á lofti.

Það að gera stofnfjárbréfin vænlegri sem fjárfestingarkost heppnaðist dável, því fá ef nokkur önnur verðbréf gáfu eftir það jafnháa ávöxtun en báru um leið litla áhættu. Þau voru verðtryggð, þau nutu sérstaks endurmats sem gat numið 5% árlega og þau gáfu góðan arð, jafnvel þótt tap væri á rekstri sparisjóðsins. Þessi andlitslyfting stofnfjárbréfanna reyndist hins vegar aðeins hagsbót fyrir stofnfjáreigendur en varð íþyngjandi fyrir sparisjóðina sjálfa.

Reglur um hámarksarðgreiðsluhlutfall voru í höndum Tryggingasjóðs sparisjóða. Stjórn hans var að mestu leyti skipuð sparisjóðsstjórum. Enginn hafði að lögum eftirlitsskyldu með arðgreiðslum sparisjóðanna. Þegar yfirverðsvæntingar og arðsvonir stofnfjáreigenda voru komnar í algleyming var ugglaust erfitt að standa gegn kröfum þeirra um háan arð. Mikill hagnaður sparisjóðanna árin 2004–2007 leiddi til þess að arðsemi eigin fjár varð mjög mikil. Það gerði mögum sparisjóðum kleift að greiða stofnfjáreigendum drjúgan arð. Nokkur dæmi voru um að greiddur væri út umtalsvert meiri arður en lög leyfðu. Jafnvel sem nam meira en hagnaði viðkomandi rekstrarárs. Þannig var beinlínis gengið á varasjóðinn.

Sparisjóðum reyndist ekki torvelt að afla sér nýs eigin fjár þótt þeim væri ekki breytt í hlutafélög. Mikil aukning stofnfjár varð árin 2005–2007. Fyrir utan það markmið að stækka sparisjóðinn og efla hann í samkeppni á fjármálamarkaði gátu önnur markmið legið að baki stofnfjáraukningu: Í fyrsta lagi að verjast yfirtöku, en það átti einkum við um sparisjóði á landsbyggðinni þar sem heimamenn vildu halda í sparisjóðinn heima í héraði. Í öðru lagi til að hækka hlutfall stofnfjár af eigin fé, en það stækkaði hlut stofnfjáreigenda gagnvart hlut sjálfseignarstofnunarinnar við umbreytingu í hlutafélag. Í þriðja lagi til að fá hærri arð.

Við þessar aðstæður var orðið djúpt á upphaflegum markmiðum sparisjóðanna. Stofnfé var talið stjórnarskrárvarin eign stofnfjáreigenda og óljóst var orðið hvort hlutafélagsvæðing sparisjóðanna væri frekar ætluð í þágu stofnfjáreigenda en sparisjóðanna sjálfra. Hin upphaflega tenging sparisjóðanna við nærsamfélagið, sem í gegnum tíðina var mikil lyftistöng fyrir marga staði á landsbyggðinni, slaknaði.

Árin 2005–2007 var stofnfé sparisjóðanna aukið um samtals 57 milljarða króna. Stofnfjáreigendur fengu þó meira en helming þeirrar fjárhæðar, eða rúmlega 29 milljarða króna, til baka í formi arðs ári eftir að þeir lögðu fram stofnféð. Varasjóður sparisjóðanna, sem samanlagt nam rúmum 53 milljörðum króna í árslok 2007, auk 22 milljarða króna óráðstafaðs eigin fjár Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., þurrkaðist út árið 2008 og enduðu þessar tvær stærðir samanlagt í mínus 88 milljörðum króna í árslok 2008. Samanlagt stofnfé og hlutafé var í lok sama árs 55 milljarðar króna.[13]

■ Eftir fall viðskiptabankanna varð strax ljóst að stærstu sparisjóðunum og Icebank hf., sem áður hét Sparisjóðabanki Íslands hf., væri verulegur vandi á höndum, og vegna mikillar skuldsetningar væri helsta bjargræði þeirra að semja við kröfuhafa um fjárhagslega endurskipulagningu.

Stjórnvöld litu ekki eingöngu til rekstrarþátta við mat á framtíð sparisjóðanna. Markaðslegt hlutverk þeirra, greiðslumiðlunarhlutverk Sparisjóðabankans og takmarkaður mannafli ríkisstofnana voru meðal þátta sem höfðu áhrif á mat á framtíð sparisjóðakerfisins.

Með lögum nr. 125/2008, neyðarlögunum, var ríkissjóði veitt heimild til fjárhagslegrar aðstoðar við sparisjóðina með eiginfjárframlagi. Tímafrekt reyndist að semja reglur um útfærslu aðstoðarinnar. Fyrstu sparisjóðirnir sóttu um hana vorið 2009. Þó var ljóst frá setningu neyðarlaganna snemma í október að stjórnvöld höfðu hug á að styðja við sparisjóðina. Erlendir kröfuhafar þrýstu mjög á aðkomu stjórnvalda að samningaviðræðum um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna og kölluðu eftir viðbrögðum þeirra, en stjórnvöld voru treg til að koma með beinum hætti að samningaviðræðunum.

13. Um eignarhald og stofnfé má lesa í 12. kafla í 3. bindi.

Fjármálaeftirlitið og aðrar stofnanir ríkisins höfðu ekki bolmagn til að taka yfir fleiri fjármálastofnanir en stóru bankana haustið 2008. Fram að áramótum var áherslan lögð á endurreisn þeirra auk annarra stærri verkefna í tengslum við endurreisn fjármálakerfisins alls. Ákveðinnar fælni virtist gæta hjá stjórnvöldum við að taka ákvarðanir sem tengdust stærri sparisjóðunum í upphafi árs 2009. Vandinn lá öðrum þræði í því hver ætti að taka af skarið. Samráðsvettvangi stjórnvalda var ætlað að vera ráðgefandi en var ekki falið ákvörðunarvald. Þótt slíkur vettvangur til miðlunar upplýsinga um stöðu mála og skoðanaskipta hafi verið góðra gjalda verður varð afleiðingin sú að langur tími leið áður en nokkur tók af skarið.

Ákveðinn veikleiki er fólginn í því að ekki skuli vera einn eftirlitsaðili sem leggur heildstætt mat á stöðu fjármálafyrirækja og áhrif þeirra innan fjármálakerfisins. Því er umhugsunarvert hvort eiginfjáreftirlit og lausafjáreftirlit sé betur komið í höndum eins og sama stjórnvaldsins.

Þegar í mars 2009 var stjórnvöldum ljóst hversu illa var komið fyrir Sparisjóðnum í Keflavík. Þrátt fyrir það hélt sparisjóðurinn áfram starfsemi og glöggt má sjá af áreiðanleikakönnunum sem gerðar voru á árinu 2009 að staða hans fór sífellt versnandi. Þegar sparisjóðurinn var loks tekinn yfir í apríl 2010 var ákveðið að endurreisa hann sem Spkef sparisjóð. Sparisjóðurinn í Keflavík hafði um langt skeið glímt við lausafjárvanda sem nýr sparisjóður fékk í arf. Sú ákvörðun að stofna nýjan sparisjóð á grunni Sparisjóðsins í Keflavík byggði á vilja ráðamanna til að viðhalda sparisjóðakerfinu í landinu og endurreisa það. Án Sparisjóðsins í Keflavík var talið að sparisjóðanetið yrði aldrei almennileg stoð í nýju fjármálakerfi. Fjármálaeftirlitið tók einnig yfir vald stofnfjárhafafundar Byrs sparisjóðs og á grunni hans var stofnað hlutafélag, Byr hf. Ekki var talin sérstök ástæða til þess að Byr hf. gegndi sama hlutverki og Spkef sparisjóður sem kjölfesta í sparisjóðakerfinu. Líklegt var talið að þegar Byr gengi í endurnýjun lífdaga sem hlutafélagsbanki vekti hann athygli fjárfesta og yrði seljanlegri í kjölfarið. Þetta skýtur skökku við í ljósi þess að Byr sparisjóður hafði þá þegar tekið að sér hlutverk sem telja mættu til kjölfestu í sparisjóðakerfinu, til að mynda hvað varðaði greiðslumiðlun og uppfyllingu bindiskyldu fyrir sparisjóðakerfið.

Eitt af aðalmarkmiðum reglna Fjármálaeftirlitsins um eiginfjárframlög til sparisjóða, samkvæmt 2. gr. laga nr. 125/2008, var að ná fram hagræðingu innan sparisjóðakerfisins, ekki síst með sameiningu sparisjóða. Hins vegar lagði enginn þeirra sparisjóða sem sóttu um eiginfjárframlag fram annað en óljósar hugmyndir um mögulegar sameiningar sem þó var ekki ætlunin að vinna með frekar fyrr en að eiginfjárframlaginu fengnu. Fjárhagsleg endurskipulagning smærri sparisjóða leiddi ekki til sameiningar sparisjóða fyrr en Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis sameinuðust sumarið 2013. Þessu markmiði reglnanna var því ekki náð.

Nokkur aðstöðumunur skapaðist meðal sparisjóðanna í samningaviðræðum við kröfuhafa þar sem þeir stærri áttu í viðræðum við erlenda kröfuhafa um erlend lán sín en þeir minni við Seðlabanka Íslands sem hafði tekið yfir kröfur Sparisjóðabanka Íslands hf. á hendur sparisjóðunum við yfirtöku Fjármálaeftirlitsins á bankanum 21. mars 2009. Stjórnvöld sem lýst höfðu yfir stuðningi við sparisjóðakerfið voru mun þolinmóðari í samningaviðræðum en erlendir kröfuhafar.

Á vordögum 2009 gerði Fjármálaeftirlitið kröfu um að eiginfjárhlutfall nýju viðskiptabankanna yrði 16%, en það var ekki fyrr en í desember 2009 sem eftirlitið gerði sömu kröfu til Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Í lok árs 2009 tilkynnti Fjármálaeftirlitið fjármálaráðuneytinu að sama krafa yrði gerð til smærri sparisjóða og var þeim tilkynnt um þá ákvörðun bréflega í febrúar 2010. Þessi aukna krafa Fjármálaeftirlitsins kom seint fram, enda höfðu sparisjóðirnir þegar unnið í nokkurn tíma eftir áætlunum til að ná öðru og lægra eiginfjárhlutfalli.

Vinnuhópur um málefni smærri fjármálafyrirtækja var helsti vettvangur samráðs um sparisjóðina fyrstu vikurnar eftir fall bankanna, eða þar til nefnd um endurreisn fjármálakerfisins var sett á laggirnar. Ekki er að sjá að varðveisla gagna eða þeirra upplýsinga sem miðlað var á samráðsvettvangi stjórnvalda hafi verið í nægjanlega föstum skorðum á þeim tíma sem fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna stóð yfir. Ábyrgð á samráðsvett-

vanginum var ítrekað flutt milli ráðuneyta og stjórnvalda og tóku áherslur breytingum í hvert sinn. Líta verður svo á að það hafi á sínum tíma gert starfið ómarkvissara og haft áhrif á ákvarðanatöku um framtíð sparisjóðakerfisins.

Hinn 3. desember 2010 var tilkynnt að ríkisstjórnin hefði náð samkomulagi við lánastofnanir og lífeyrissjóði um víðtækar aðgerðir vegna skulda- og greiðsluvanda heimila. Samkomulagið fól meðal annars í sér aðgerðir í þágu yfirveðsettra heimila og áætlanir um sértæka skuldaaðlögun. Þessar aðgerðir náðu til verulegs hluta eignasafns sparisjóðanna sem eftir stóðu og höfðu áhrif á eiginfjárstöðu þeirra. Þeir sparisjóðir sem þá voru að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu horfðu margir hverjir upp á að það eiginfjárhlutfall sem náðst hafði færi aftur niður fyrir sett mörk. Ekki er að sjá að umræða um áhrif aðgerðanna á efnahag sparisjóðanna hafi farið fram á samráðsvettvangi stjórnvalda á þessum tíma. Auk aðgerða stjórnvalda höfðu dómar Hæstaréttar áhrif á efnahag sparisjóðanna eftir að fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra lauk og er enn ekki ljóst hvaða áhrif svokallaðir gengislánadómar munu hafa á sparisjóðina.

Heildarkostnaður sem þegar hefur fallið til vegna erfiðleika og falls sparisjóðanna er rúmir 33 milljarðar króna. Í árslok 2012 var stofnfé í eigu ríkisins 1,9 milljarðar króna en á árinu 2013 voru afskrifaðar 213 milljónir króna af stofnfé ríkissjóðs í sparisjóðunum. Mögulegar endurheimtur ríkisins á stofnfé sparisjóðanna velta á sölu stofnfjár eða samruna þeirra við aðrar fjármálastofnanir. Enn ríkir óvissa um hvort og hversu há fjárhæð muni falla til vegna uppgjörs við slitastjórn Sparisjóðabankans. Seðlabankinn lýsti 215 milljarða króna kröfu í þrotabú bankans og hefur lítill hluti krafnanna verið samþykktur.[14]

■ Fall og rekstrarerfiðleika sparisjóðanna má rekja til þess hvernig eignasafn þeirra var samsett og hvernig þeir voru fjármagnaðir. Afdrif þeirra eftir fall bankanna haustið 2008 réðust af virði eignasafns hvers um sig, hvort þeir þurftu að semja um endurfjármögnun og hvernig slíkir samningar gengu. Almennt má segja að þeir sparisjóðir sem höfðu hátt hlutfall lána í erlendri mynt í útlánasafni sínu hafi þurft að færa útlánin meira niður en aðrir. Einnig má greina samhengi milli þess hve fjáreignir sparisjóðs voru hátt hlutfall af heildareigum hans í lok árs 2007 og tapsins af þessum eignalið. Tapið varð meira eftir því sem fjáreignir á gangvirði vógu meira, einnig ef fjárfestingum var dreift milli fárra eigna. Sparisjóðirnir sem þetta átti við um þurftu að semja um endurfjármögnun skammtíma- og langtímalána sinna. Með setningu neyðarlaganna og yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar 6. október 2008 var innlánum veitt aukin vernd til þess að auka trú almennings og fjárfesta á fjármálafyrirtækjum. Þeir sparisjóðir sem höfðu að mestu leyti fjármagnað sig með innlánum nutu góðs af þessu. Sparisjóðir sem þurftu að ræða endurskipulagningu skulda sinna við erlenda banka áttu erfiðara vik en þeir sem semja þurftu um skuldir við stjórnvöld.

Hjá þremur sparisjóðum fór eiginfjárhlutfall ekki undir 8% eftir fall bankanna. Tveir þeirra, Sparisjóður Suður-Þingeyinga og Sparisjóður Höfðhverfinga, voru með lágt hlutfall gengisbundinna útlána og fjáreigna en hátt hlutfall innlána og fjármögnunar frá Íbúðalánasjóði. Sá þriðji, Sparisjóður Strandamanna, færði gengisbundin útlán sín ekki niður að fullu fyrr en hann hafði náð samningum um endurskipulagningu erlendra skulda sinna við Seðlabanka Íslands. Fyrir vikið urðu minni breytingar á eiginfjárhlutfalli hans en annarra sparisjóða með svipaða samsetningu efnahagsreiknings. Afl sparisjóður hafði lánað tiltölulega mikið í erlendum myntum og voru þessi útlán færð niður í lok árs 2008, en við það lækkaði eiginfjárhlutfall sparisjóðsins niður fyrir 8%. Með samningum við stærsta stofnfjáreigandann, sem jafnframt var stærsti lánveitandi sparisjóðsins, var eiginfjárhlutfallið bætt. Þessir fjórir sparisjóðir eru þeir einu sem enn starfa og eru ekki í eigu ríkissjóðs. Ríkissjóður á eignarhlut í fimm sparisjóðum og fer Bankasýsla ríkisins með eignarhlut ríkisins í þeim. Eignarhluturinn er stærstur í sparisjóðunum sem voru með hæst hlutfall útlána í erlendri mynt eða minnsta dreifingu fjáreigna.

Hjá stærstu sparisjóðunum fjórum var hlutfall útlána í erlendri mynt 33–42% í lok árs 2007, þegar þau náðu hámarki. Hjá þeim voru fjáreignir töluvert hærra hlutfall af eignum og eigin fé en í minni sparisjóðunum og innlán höfðu mun minna vægi í fjármögnun þeirra. Áföllin sem dundu yfir íslenskt efnahagslíf haustið 2008, gengisfall krónunnar og

14. Um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna má lesa í 13. kafla í 3. bindi.

vantraust á fjármálamörkuðum, urðu til þess að eignasafn stærri sparisjóðanna féll hratt í virði og þeir áttu erfitt með að endurfjármagna lántökur sínar. Viðræður þeirra við erlenda kröfuhafa gengu hægt og tilraunir til þess að bæta eiginfjárstöðu þeirra mistókust, enda héldu eignasöfnin áfram að rýrna eftir því sem lengra leið frá falli bankanna. Ókleift reyndist að leysa úr skuldamálum þeirra og Fjármálaeftirlitið tók yfir vald stofnfjár- og hlutahafafunda þeirra.

3. SPARISJÓÐIR – HLUTVERK OG STAÐA Á FJÁRMÁLAMARKAÐI

3.1 Almennt

Fyrsti sparisjóðurinn, Allgemeine Versorgungsanstalt, var stofnaður árið 1778 í Þýskalandi. Fram að þeim tíma hafði venjan verið sú að einungis fólk í sæmilegum efnum ætti í viðskiptum við banka. Lengi vel hafði verið bent á mikilvægi þess að hinir efnaminni í samfélaginu ættu kost á ódýru lánsfé og að þeir gætu lagt fyrir lágar upphæðir og fengið greidda af þeim vexti. Talsmenn þeirrar hugmyndar komu víða að, til dæmis úr embættismannakerfinu, úr stéttarfélögum, frá sveitarstjórnum og kirkjunni. Bentu menn á að aukinn sparnaður yki líkur á að fólk gæti bjargað sér sjálft og þyrfti síður á framfærslustyrkjum að halda. Þá myndi aðgengi láglaunafólks að fjármagni draga úr fátækt, auk þess sem bent var á þá siðferðislegu skyldu að hjálpa þeim sem minna mættu sín. Mikil áhersla var lögð á að sameiginlegur sparnaður fólks yrði nýttur í þeirra þágu. Skömmu eftir að fyrsti sparisjóðurinn hóf starfsemi í Þýskalandi voru stofnaðir sparisjóðir víðsvegar í Sviss. Eftir aldamótin 1800 hófu sparisjóðir starfsemi í Bretlandi og árið 1816 voru þeir orðnir 78 talsins þar í landi.[1]

Fyrsti sparisjóðurinn

Sparisjóðirnir gegndu veigamiklu hlutverki í þróun fjármálaviðskipta á fyrri tíð og gegna enn burðarhlutverki í viðskiptabankaþjónustu í ýmsum héruðum og löndum álfunnar. Flestir Evrópubúar kannast við þessar fjármálastofnanir en engu að síður er ekki hlaupið að því að skilgreina hvað sparisjóður er. Mikill munur er á sparisjóðunum frá einu landi til annars og í sumum löndum er munurinn milli sparisjóða og annarra viðskiptabanka sem þar starfa bitamunur en ekki fjár.

Upphaflega var skýr verkaskipting milli sparisjóða og venjulegra banka þannig að sparisjóðir sinntu annars konar starfsemi en bankar og einnig öðrum hópi viðskiptavina. Sparisjóðir buðu upp á lána- og greiðsluþjónustu fyrir smáa og veðlausa viðskiptavini sem bönkum þótti ekki svara kostnaði að sinna. Þessi aðgreining í starfsemi hvarf fyrir alllöngu. Nú bjóða bankar og sparisjóðir að miklu leyti upp á sömu þjónustu og á sama markaði. Einnig hefur lagaleg umgjörð sparisjóða færst nær því sem þekkist með viðskiptabanka. Þrátt fyrir að hugtök og skilgreiningar geti oft verið á reiki þegar kemur að því að draga fram sérstöðu sparisjóða er þó hægt að draga saman nokkra þætti sem venjulega eru taldir skilja sparisjóði frá viðskiptabönkum:

Einkenni sparisjóða

A. Sparisjóðir hafa fleiri markmið en hámörkun hagnaðar.

B. Sparisjóðir eru svæðisbundnir og skyldugir til að styðja starfssvæði sitt. Sparisjóðir lúta ýmist almennu eignarhaldi, eignarhaldi félagsskapar einstakra manna eða eru sjálfseignarstofnanir.

C. Sparisjóðir starfa saman og mynda net sem stundum felur í sér sameiginlega ábyrgð.

Stór hluti sparisjóða í Evrópu uppfyllir ekki lengur öll þessi skilyrði, sérstaklega ekki hvað varðar eignarhaldið. Sparisjóðir á Ítalíu hafa til að mynda breyst í hlutafélög eða eru komnir í einkaeigu. Í öðrum löndum, eins og Þýskalandi, eru sparisjóðirnir í eigu sveitarfélaga, héraðsstjórna eða annarra opinberra aðila. Víða hefur net sparisjóðanna raknað upp. Þannig má segja að helst séu það einkenni A og B sem geti talist evrópskum sparisjóðum sameiginleg og í því ljósi eru þeir stundum kallaðir *tvímarkmiðs-fjármálastofnanir* (e. *dual bottom line institutions*) þar sem þeir starfa ekki aðeins með eitt markmið í huga – hámörkun hagnaðar – eins og bankar.[2]

1. Karl Erich Born, *Bankar og peningar á 20. öld*, Reykjavík 1991, bls. 76–78.
2. Sjá t.d. Reinhard H. Schmidt, „The Political Debate About Savings Banks“, *Schmalenbach Business Review*, 61. árg. (október 2009), bls. 366–392.

Hvað tvímarkmið þýðir þegar á hólminn er komið er öllu erfiðara að henda reiður á. Sparisjóðir eru ekki góðgerðarstofnanir. Þeir verða að láta reksturinn standa undir sér og fá eðlilega ávöxtun eigin fjár líkt og önnur fyrirtæki. Einnig er eðlilegt að gera ráð fyrir að hagnaður geti staðið undir einhverjum vexti og síðan varúðarfærslum. Hins vegar er mjög á reiki hve mikla áherslu sparisjóðirnir eiga að leggja á hagnað miðað við önnur markmið. Hið sama á við um þá spurningu hvaða *önnur markmið* eigi við. Á að gefa hagnaðinn eftir með því að veita viðskiptavinum, innlánseigendum jafnt sem lánþegum, betri kjör eða einfaldlega nota fjármagnið til þess að styðja við ýmis velferðar- og framfaramál? Að þessu leyti virðist hver sparisjóður fyrir sig hafa töluverðan sveigjanleika til að bera. Á hinn bóginn er á það að líta að þótt hin ýmsu Evrópulönd hafi valið ólíkar leiðir hvað eignarhald sparisjóða varðar á síðari árum, hefur yfirleitt verið reynt að afmarka og skýra félagslegt hlutverk sparisjóðanna, t.d. hve miklu af hagnaði þeirra skuli varið til góðgerðarmála og með hvaða hætti.[3]

Markmið ekki bundið við að hámarka hagnað

Eðlilegt er að byggja skilgreiningu á því hvað sparisjóður sé, miðað við stöðu mála í Evrópu, á einkennum A og B. Því má á vissan hátt segja að sparisjóður sé svæðisbundin stofnun sem hefur það tvöfalda markmið að hámarka hagnað og auka velferð á starfssvæði sínu. Þessi áhersla á tengsl við tiltekið svæði fellur jafnframt að viðskiptalíkani sparisjóðanna sem felur í sér að þeir hafi staðbundna yfirburði á sviði fjármálaþjónustu í þeim samfélögum sem þeir þjóna, bæði vegna þekkingar og velvilja fólks á starfssvæðinu.

Skilgreining á sparisjóði

3.1.1 Uppruni sparisjóða og viðskiptalíkan

Sparisjóðirnir komu fram undir lok 18. aldar þegar bankar störfuðu nær eingöngu í borgum og þjónustuðu aðallega fyrirtæki og efnameiri einstaklinga, svo sem landeigendur og stóreignamenn. Á þeim tíma var ekki litið á innlánasöfnun eða greiðsluþjónustu til almennings sem meginviðfangsefni bankastofnana enda viðskiptakostnaður vegna slíkrar starfsemi fremur hár. Af þeim sökum höfðu efnaminni einstaklingar og fólk í dreifbýli ekki greiðan aðgang að bankaþjónustu. Það kom þó ekki ýkja mikið að sök í hinu gamla bændaþjóðfélagi þar sem viðskipti voru einföld og staðbundin. Sú breyting varð með iðnbyltingunni að til urðu fjölmennar stéttir fólks með fastar launatekjur. Þær voru hins vegar eignalausar, að minnsta kosti fyrst um sinn, og gátu því ekki lagt fram eignir að veði en þurftu samt sem áður á ýmiss konar fjármálaþjónustu að halda. Þar við bættist að alls kyns smáfyrirtæki spruttu upp í kjölfar iðnvæðingar og hækkandi tekna almennings. Þau þurftu einnig á fjármálafyrirgreiðslu að halda en komu oftar en ekki að lokuðum dyrum hjá bönkunum.

Sparisjóðir koma fram á sjónarsviðið

Við þessar aðstæður komu sparisjóðirnir fram á sjónarsviðið og tóku strax að sér leiðandi hlutverk í fjármálaþjónustu við stækkandi millistétt, smáfyrirtæki og fólk í dreifbýli. Til að átta sig á því á hverju sparisjóðirnir byggðu árangur sinn, er nauðsynlegt að skilja eðli fjármálaþjónustu og veðtöku.

Í útlánastarfsemi þarf að glíma við vandamál sem kennd eru við ósamhverfar upplýsingar (e. *asymmetric information*).[4] Útlánastofnanir búa sjaldnast yfir nógu góðum upplýsingum um fyrirætlanir og heiðarleika lántakenda sinna til þess að koma í veg fyrir útlánatöp. Þá geta þær heldur ekki haft stjórn á því hvernig lántakendur fara með það fé sem þeir fá að láni. Í þessu sambandi er stundum talað um að fjármálastofnanir þurfi að glíma við hrakval (e. *adverse selection*) og freistnivanda (e. *moral hazard*) þegar lántakendur eru annars vegar. Með hrakvali er átt við vandann sem hlýst af því að verstu skuldunautarnir eru oft þeir sem líklegastir eru til að sækjast eftir láni af mestri hörku og því tilbúnir til að greiða hæstu vextina. Af þeirri ástæðu eru þeir jafnframt líklegastir til að verða fyrir valinu sem lántakendur. Þeir vita sem er að ef gæfan snýst á sveif með þeim hirða þeir ábatann en lánveitandinn situr uppi með tapið ef hlutirnir fara á versta veg. Freistnivandi kemur fram þegar lán hefur verið veitt og skuldunautar freistast til að takast eitthvað á hendur sem talið er óæskilegt frá sjónarhóli lánveitanda og getur minnkað líkurnar á því að lánið verði endurgreitt.

Ósamhverfar upplýsingar, hrakval og freistnivandi

3. Sjá t.d. Olivier Butzbach, *Perspectives 54: Varieties within capitalism? The modernisation of French and Italian savings banks, 1980–2000*, Brussel 2007.

4. Með því er átt við að annar aðilinn í viðskiptum býr yfir meiri upplýsingum en hinn.

Lánastofnanir reyna að bregðast við þessum vanda með því að safna upplýsingum um lántakendur og iðulega fara þeir fram á að veð sé lagt til tryggingar láni. Veðbundnar eignir draga úr skaðanum sem hrakval og freistnivandi geta valdið, því þannig eru lánardrottnar tryggðir að einhverju leyti. Standi skuldunautur ekki í skilum, getur lánardrottinn leyst veðsetta eign til sín og selt til þess að fá eitthvað upp í kröfu sína. Ef veðið er nægilega traust, skipta ósamhverfar upplýsingar minna máli því áhætta lánardrottna er takmarkaðri. Veðið breytir líka miklu um hegðun skuldunautar þar sem hann á sjálfur eitthvað í húfi, standi hann ekki við sitt.

Af þessum sökum áttu hefðbundnir bankar á nítjándu öld og í byrjun þeirrar tuttugustu erfitt með veita þeim þjónustu sem ekki gátu lagt fram veð. Tilraunir til þess að mæta aukinni áhættu með hærri vöxtum hefðu ugglaust laðað verstu lántakendurna að en ýtt þeim tryggu frá. Þetta umhverfi í árdaga evrópskrar iðnvæðingar var í sjálfu sér mjög áþekkt því sem gerist í þróunarlöndum nútímans þar sem venjulegir bankar treysta sér ekki til þess að stunda veðbundna lánastarfsemi á stórum svæðum. Fjarvera banka kallar iðulega á tvenns konar fjármálastofnanir sem eru ekki háðar veðtöku, lánamangara (e. *loan sharks*) og heimasprottnar samfélagsstofnanir sem hafa ekki hámörkun hagnaðar að meginmarkmiði. Þeir fyrrnefndu, lánamangarar og okurlánarar, hafa svo haft á sér það orð að mæta freistnivanda hárra vaxta með harkalegum innheimtuaðferðum.

Lausn sparisjóðanna á vandanum um ósamhverfar upplýsingar

Viðskiptalíkan sparisjóðanna bauð upp á tvíþætta lausn á vandanum sem fylgir ósamhverfum upplýsingum án þess að styðjast við veð. Í fyrsta lagi gátu þeir nýtt staðbundna þekkingu sína til þess að safna traustum upplýsingum um lántakendur. Í litlum og rótgrónum samfélögum þekkjast menn betur og þessi kunningsskapur milli fólks gerir fjármálastofnunum í héraði betur kleift að kljást við hrakvals- og freistnivandamál með skilvirkum hætti, bæði hvað val á lántakendum varðar og eftirlit með þeim. Í öðru lagi geta samfélagsstofnanir vakið sterkari greiðsluvilja hjá fólki en fjarlægar og andlitslausar fjármálastofnanir. Sparisjóðirnir voru í huga fólks á hverjum stað „sparisjóðurinn okkar“ sem varði hagnaði sínum til að styrkja og bæta samfélagið. Það var því meiri álitshnekkir að hlunnfara sparisjóðinn en fjarlægan banka. Þessar tvær stoðir, svæðisbundin þekking og velvild heimafólks, voru – og eru – þær undirstöður sem sparisjóðirnir hvíldu á.

Fjárvarsla og greiðsluþjónusta

Svipaða sögu er að segja af meginhlutverki innlánastofnana; fjárvörslu og greiðsluþjónustu. Reikningar viðskiptamanna innlánsstofnana mynda greiðslukerfi sem gerir almenningi kleift að nota bankainnistæður sínar sem gjaldmiðil án þess að reiðufé komi við sögu. Viðskiptin fara þá fram sem færslur milli reikninga innan bankans eða sem jöfnunarfærslur við aðra banka. Innlánsstofnanir taka einnig að sér að varðveita og ávaxta fé með tryggum hætti. Fólk treystir þeim fyrir peningum sínum og þiggur vexti fyrir. Jafnframt hafa innlánseigendur greiðan aðgang að fé sínu. Viðskiptabankaþjónusta hefur stundum verið kölluð seljanleikatrygging (e. *liquidity insurance*) sem felst í því að fólk hefur aðgang að lausafé hvar og hvenær sem þörf krefur og getur jafnvel fengið skammtímalán eða yfirdrætti til þess að bregðast við óvæntum kostnaði. Fyrir þessa þjónustu er almenningur tilbúinn að leggja peninga inn á reikninga með lágum eða jafnvel engum vöxtum.

Á nítjándu öld töldu bankar innlánaviðskipti ekki vera sitt meginhlutverk, nema ef til vill þegar um stórar fjárhæðir var að ræða. Greiðsluþjónusta var bæði dýr og svifasein, og töluvert umstang fylgdi innlánaviðskiptum. Af þeim sökum stóð greiðsluþjónusta almenningi vart til boða og innlánaviðskipti í smáum stíl voru heldur ekki talin hagkvæm og gátu falið í sér töluverða áhættu. Sú seljanleikatrygging, sem almenningur hafði aðgang að, var að leita til veðmangara. Sú þjónusta fól í sér að fólk fór með einhvern fastafjármun, skartgrip, innanstokksmun af heimili eða eitthvað annað sem hægt var að færa til veðmangara er tók hlutinn sem veð og afhenti lausafé í staðinn.

Frumkvöðlahlutverk sparisjóða

Sparisjóðirnir voru frumkvöðlar í því að veita bæði greiðsluþjónustu og seljanleikatryggingu til almennings. Greiðsluþjónustan var að mestu bundin við starfssvæði sparisjóðanna en það fór saman við þarfir flestra viðskiptavinanna og þannig tókst sparisjóðunum að halda kostnaði við þessa þjónustu í lágmarki. Fyrir sparisjóðina gerði margt smátt eitt stórt þegar um innistæður var að ræða. Ef sú vissa er fyrir hendi að innlagnir og úttektir haldist að mestu leyti í hendur, má gera ráð fyrir að heildarfé á innlánsreikningum sé tiltölulega stöðugt. Flestar greiðslur manna á milli færa aðeins fé á milli reikninga en ekki

út úr bankakerfinu sjálfu. Á þessum grundvelli gátu sparisjóðirnir safnað upp vænum sjóði sem hægt var að lána út – og tóku þannig að sér burðarhlutverk í framþróun efnahagslífsins, hver á sínu starfssvæði.

3.1.2 Samkeppnisvandi sparisjóða

Sparisjóðir brautryðjendur í viðskiptabankastarfsemi

Sparisjóðirnir voru í raun brautryðjendur í viðskiptabankastarfsemi í mörgum löndum og leiðandi í þeirri grein fram á miðbik tuttugustu aldar. Um aldamótin 1900 fór viðskiptabankalíkan nútímans að taka á sig mynd. Það byggist á því að greiðsluþjónusta stendur öllum til boða fyrir sáralítið verð en á móti fá fjármálastofnanir aðgang að mikilvægum upplýsingum um viðskiptavini sína sem nýtast í annarri fjármálaþjónustu, svo sem um tekjur, útgjöld, skilvísi og svo framvegis. Þær fá einnig tækifæri til að fylgjast með því til hvers lánið er nýtt. Þannig færir greiðsluþjónustan fjármálastofnunum ný tæki til þess að takast á við freistni- og hrakvalsvandamál sem ávallt fylgja útlánum.

Yfirburðir sparisjóðanna hverfa

Þessi þróun varð smám saman til þess að yfirburðir sparisjóðanna í viðskiptabankaþjónustu hurfu. Ýmsar tækniframfarir gerðu greiðsluþjónustu bæði ódýrari og vélrænni, en að sama skapi minnkaði virði staðbundinna upplýsinga sem sparisjóðirnir bjuggu yfir. Millistéttinni hafði einnig vaxið fiskur um hrygg og hún átti orðið veðhæfar eignir. Með batnandi samgöngum varð til æ stærri sameiginlegur markaður í Evrópu. Smám saman fóru bankar að veita sparisjóðum harðari samkeppni og bjóða sama fólki sömu þjónustu og þeir gerðu.

Heimskreppa og stríð veittu sparisjóðunum þó skjól fyrir samkeppni bankanna og eftir síðari heimsstyrjöld voru sett ströng höft á starfsemi fjármálastofnana í Evrópu. Sparisjóðirnir fengu sinn bás í haftakerfinu og starfsemi þeirra takmörkuð við ákveðna grunnþætti viðskiptabankaþjónustu en á sama tíma voru þeir verndaðir fyrir samkeppni frá bankastofnunum með ýmsum lagaboðum. Í mörgum löndum urðu tengsl sparisjóðanna við hið opinbera eða stjórnmálamenn afar náin og þeir urðu burðarásar í fjármögnun ríkissjóðs og héraðsstjórna, og sáu jafnvel að mestu um fjármögnun ýmiss konar atvinnuþróunarverkefna á vegum opinberra aðila. Í staðinn nutu sparisjóðirnir ýmissa ívilnana, svo sem ríkisábyrgðar.

Frelsis- og tæknivæðing fjármálaþjónustu

Upp úr 1980 hófst mikil frelsisvæðing á evrópskum fjármálamörkuðum og jafnframt var unnið að því að brjóta niður viðskiptamúra á milli landa. Á næsta leiti var tölvubyltingin sem leiddi til gríðarlegra framfara í fjármálaþjónustu og hraðbankar og heimabankar tóku við af persónulegri og mannfrekri þjónustu í útibúum. Þessi þróun hefur grafið enn frekar undan sparisjóðum þar sem nálægð við viðskiptavininn skiptir ekki eins miklu máli og áður og greiðsluþjónusta byggist fyrst og fremst á tölvukerfum og tæknilausnum.

Þrengir að sparisjóðunum

Upp úr 1990 var þrengt að sparisjóðum í Evrópu úr tveimur áttum. Annars vegar hafði frelsisvæðingin á fjármálamörkuðum heimsins, ásamt tilurð sameiginlegs innri fjármálamarkaðar í Evrópu, þau áhrif að samkeppnin í grunnstarfsemi sparisjóðanna harðnaði. Hins vegar varð upptaka svo nefndra Basel-reglna um áhættuviðmið í fjármálastarfsemi til þess að auka verulega kostnað smárra viðskiptabankaeininga, eins og margra sparisjóða. Á hinum nýja evrópska fjármálamarkaði varð hagkvæmni stærðar og breiddar ráðandi og litlar staðbundnar stofnanir áttu undir högg að sækja. Margir sparisjóðir brugðust við með því að sameinast og stækka. Þeir færðu út kvíarnar í starfsemi sinni og tóku að bjóða upp á alhliða bankaþjónustu í þeim tilgangi að afla nýrra tekjustofna. Jafnframt tóku margir sparisjóðir að sækja í heildsölufjármögnun og munurinn á fjármögnun banka og sparisjóða fór því minnkandi.[5]

Aukin þjónusta og breytt viðskiptalíkan

Sparisjóðir Evrópu brugðust því við vaxandi samkeppni frá venjulegum viðskiptabönkum með því að færa viðskiptalíkan sitt nær þeim hvað samsetningu efnahagsreiknings og tekjustofna varðar.

5. Sjá E.P.M. Gardener, P. Molyneux, J. Williams og S. Carbo, „European savings banks: Facing up to the new environment“, *International Journal of Bank Marketing*, 7. tbl. 15. árg. (1997), bls. 243–254.

3.1.3 Eignarhald á sparisjóðum

Strax eftir 1980 vaknaði umræða um eignarhald á sparisjóðum í Evrópu sem var á þeim tíma ákaflega óljóst. Það átti raunar einnig við um marga banka álfunnar sem voru annaðhvort í ríkiseigu eða störfuðu undir óbeinni stjórn ráðuneyta. Um leið og hafist var handa við aðskilnað bankarekstrar og stjórnmála eftir 1980, meðal annars með einkavæðingu banka og opnun fjármálamarkaða, sátu sparisjóðir víða eftir í tómarúmi.

Eignarhald sparisjóða í brennidepli

Það var einkum þrennt sem rak á eftir breytingum á eignarhaldi sparisjóða. Í fyrsta lagi var nauðsynlegt að fá skýrari og faglegri tengsl á milli framkvæmdastjórnar og stjórnar þannig að stjórnendur sparisjóðanna hefðu skýrt og ákveðið umboð til starfa. Jafnframt þurfti að finna leiðir til að styrkja vald og aðhald eigenda við stjórn sparisjóðsins. Í öðru lagi var sparisjóðunum nauðsynlegt að finna nýjar leiðir til að afla eigin fjár svo þeir gætu vaxið og staðið undir auknum kostnaði vegna nýrra reglna um eiginfjárbindingu (Basel-reglna). Í þriðja lagi var kallað eftir því að samfélagslegt hlutverk sparisjóðanna væri betur skilgreint og að það væri ljóst að arði sparisjóðanna væri raunverulega varið til menningar- og velferðarmála eins og jafnan var kveðið á um í samþykktum sjóðanna.[6]

Lausnir sem gripið var til, og var hrint í framkvæmd eftir 1990, gengu aðallega í tvær áttir. Ýmist voru sparisjóðirnir gerðir að hlutafélögum eða að eins konar samvinnufélögum með félagalýðræði. Því má segja að boðorðið hafi verið að allri hálfvelgju skyldi eytt.[7] Til að skýra hvað þessar leiðir fólu í sér má taka Frakkland og Ítalíu sem dæmi, en bæði löndin höfðu stórt og rótgróið sparisjóðakerfi en fóru afar ólíkar leiðir við að greiða úr eignarhaldsmálum sinna sparisjóða.

Hlutafélög eða samvinnufélög

Á Ítalíu var sparisjóðunum í raun breytt í hlutafélög með svokölluðum Amato-Carli-lögum árið 1990 sem fólu í sér að stofnaðir voru sérstakir sjóðir eða eignarhaldsfélög (ít. *fondazioni*), eitt fyrir hvern sparisjóð, sem eignuðust allt eigið fé sparisjóðanna. Þessi eignarhaldsfélög áttu síðan að starfa sem góðgerðarfélög og veita arðinum af sparisjóðunum til menningar- og velferðarmála. Síðan var nýs eigin fjár aflað fyrir sparisjóðinn með hlutafjárútboði og nýir hluthafar laðaðir að. Eignarhaldsfélögunum var í fyrstu ætlað að fara með ráðandi hlut í sparisjóðunum en með Ciampi-lögunum 1998 var þeim gefinn skattalegur hvati til þess að selja sig út úr sparisjóðunum og finna aðra fjárfestingarkosti. Þar að auki var ýtt undir stjórnunarlegan aðskilnað eignarhaldsfélaganna og sparisjóðanna með því að banna sama fólki að sitja í stjórnum beggja. Niðurstaðan varð því sú að ítalskir sparisjóðir urðu í raun ígildi banka. Sumir sparisjóðir sameinuðust bönkum en aðrir starfa sem hlutafélög þar sem sjóðir (ít. *fondazioni*) fara með ráðandi hlut. Eftir standa því mjög öflug góðgerðarfélög.

Í Frakklandi var farið í öfuga átt og reynt að koma á samvinnulýðræði í sparisjóðakerfinu með ýmsum hætti eftir 1980. Það sem markaði vatnaskil í því ferli voru lög frá 1999 sem gáfu öllum viðskiptavinum sparisjóðanna kost á því að kaupa stofnbréf í sparisjóðunum fyrir allt að því 1.000 evrur og allir stofnfjárhafar höfðu síðan jafnan atkvæðisrétt á aðalfundi. Stofnfjárbréfin skiluðu arðgreiðslum og gáfu rétt á sérstökum tilboðum af ýmsu tagi frá sparisjóðunum. Á fyrstu fjórum árunum eftir samþykkt laganna gerðust um þrjár milljónir Frakka stofnfjárhafar í sparisjóðakerfinu og lögðu fram tæplega 3 milljarða evra sem nýtt stofnfé. Þetta var þó heldur minna en reiknað var með upphaflega. Stjórnendur sparisjóðanna sáu strax tækifæri í því að stofnfjáreign fylgdi aukin tryggð við sparisjóðina. Einnig væru stofnfjárhafarnir líklegir til að afla nýrra stofnfjárhafa meðal ættingja og vina og það gæti einnig orðið til þess að fjölga viðskiptavinum. Aftur á móti hefur gengið hægt að koma á raunverulegu lýðræði stofnfjárhafa samkvæmt reglunni „einn maður, eitt atkvæði“, hvað stjórn sparisjóðanna snertir. Það helgast af áhugaleysi stjórnenda sparisjóðanna og stofnfjárhafanna sem virðast líta á stofnfjárbréfin sem viðskiptatæki fremur

6. Sjá Olivier Butzbach, *Perspectives 54: Varieties within capitalism? The modernisation of French and Italian savings banks, 1980–2000*, Brussel 2007.
7. Viðmiðið hér var að frönsku sparisjóðirnir færðust nær því sem kallast „Credit union“ þar sem innlánahafar eru jafnframt eigendur sjóðsins. Sjá Donald J. Smith, Thomas F. Cargill og Robert A. Meyer, „Credit unions: An economic theory of a credit union“, *The Journal of Finance*, 2. tbl. 36. árg. (1981), bls. 519–528.

en stjórnunartæki. Hvað sem því líður hafa franskir sparisjóðir náð að byggja upp mun betri samvinnu sín á milli á síðari árum eftir að farið var að víkka út eignarhald þeirra og með þeim hætti hafa þeir náð stærðarhagkvæmni í samkeppni við viðskiptabankana.[8]

Franska og ítalska leiðin

Franska og ítalska leiðin hafa báðar náð því markmiði að afla sparisjóðunum nýs eigin fjár, auka sjálfstæði framkvæmdastjórnar og skilgreina velferðarhlutverk sparisjóðanna. Á Ítalíu var það gert með því að breyta sparisjóðunum í hlutafélög og búa síðan til sérstök góðgerðarfélög utan um eigið fé þeirra sem hafa skýran ramma um góðgerðarstarfsemi sína. Í Frakklandi var það gert með útgáfu stofnfjárbréfa og með því að setja skýr lög um að sparisjóðirnir skyldu verja ákveðnum hluta af hagnaði sínum til góðgerðarmála. Sparisjóðirnir setja sér síðan sjálfir reglur um það hvaða velferðarmál þeir vilja styrkja.

Vegnar og metnar

Báðar leiðirnar höfðu einnig það markmið að búa til eigendur að sparisjóðunum sem gætu veitt framkvæmdastjórninni stjórnunarlegt aðhald. Það hefur þó aðeins heppnast upp að ákveðnu marki. Á Ítalíu óttuðust margir að eignarhaldsfélögin yrðu að einhvers konar köngulóm í ítölsku viðskiptalífi og því hefur lagasetning frá stofnun þeirra gengið í þá átt að takmarka vald þeirra yfir sparisjóðunum, sem og öðrum fyrirtækjum sem þau kunna að eignast. Það hefur til að mynda verið gert með því að banna stjórnarfólki í eignarhaldsfélögunum að sitja í stjórnum þeirra fyrirtækja sem þau eiga. Vandamálið sem fylgir valdaumboði stjórnar hefur þó ekki horfið heldur aðeins færst til. Á Ítalíu hefur verið deilt um það hverjir skuli stjórna góðgerðarfélögunum, sem jafnframt fara með ráðandi hlut í sparisjóðunum. Í Frakklandi hafa viðskiptavinir ekki öðlast raunverulegt eigendavald yfir sparisjóðunum þrátt fyrir að þeim hafi öllum verið gefinn kostur á því að kaupa stofnfjárbréf og öðlast þannig atkvæðisrétt í stjórn sparisjóðanna. Þótt franska ríkið eigi ekki beinan hlut í sparisjóðunum hefur þeim samt verið stjórnað með svipuðu sniði og ríkisfyrirtækjum í samvinnu við stjórnendur þeirra. Þrátt fyrir að nú sé látið í veðri vaka að sjóðirnir lúti lýðræðislegri stjórn stofnfjárhafa hefur franska ríkið í raun ekki sleppt hendinni af þeim og raunveruleg áhrif stofnfjárhafa á rekstur franskra sparisjóða eru mjög takmörkuð.

Mörg lönd álfunnar hafa fylgt hinu ítalska fordæmi.[9] Í Þýskalandi hafa orðið einna minnstar breytingar á sparisjóðakerfinu en það er að öllu leyti í eigu sveitarfélaga og héraðsstjórna. Eignarhaldið á sparisjóðunum hefur þó ekki á neinn hátt verið þeim fjötur um fót og þýskir sparisjóðir standa sterkir andspænis bankakerfinu. Þeir hafa öflugt samstarfsnet og keppa ekki innbyrðis.[10]

3.1.4 Fjármálakreppan og evrópskir sparisjóðir

Byr í seglin í fjármálakreppu

Þegar til skemmri tíma er litið er líklegt að fjármálakreppan, sem hófst um mitt ár 2007 og enn sér ekki fyrir endann á, muni létta samkeppnisþrýstingi af evrópskum sparisjóðum. Það er ljóst að hugmyndin um sameiginlegan fjármálamarkað í Evrópu hefur orðið fyrir áföllum en þess í stað hafa staðbundnar fjármálastofnanir fengið byr í seglin. Margir sparisjóðir hafa þó orðið fyrir miklum útlánatöpum. Taka má dæmi af hinum þýsku *Landesbanken* sem voru með ríkisábyrgð á fjármögnun sinni allt til 2005 og nýttu síðustu ár ábyrgðarinnar til umfangsmikillar skuldabréfaútgáfu. Þannig öfluðu þeir mikils fjármagns sem þeir lánuðu vítt og breitt með gríðarlegu tapi, meðal annars til Íslands. Þeir sparisjóðir í þessum löndum sem hafa haldið sig við sitt starfssvæði og forðast ævintýramennsku í öðrum sóknum hafa hins vegar staðið tiltölulega sterkir. Í Þýskalandi hefur kreppan einnig orðið til þess að sparisjóðirnir hafa þétt raðirnar og sterkari sparisjóðir hafa endurfjármagnað hina veikari þar sem þörf hefur verið á.

Erfitt er að sjá hvaða áhrif kreppan muni hafa á sparisjóðina í framtíðinni. Líklegt er að hertar reglugerðir Evrópusambandsins verði smærri sparisjóðum þungar í skauti vegna þess að fastakostnaður við viðskiptabankastarfsemi hækki til muna. Almennt séð verði dýrara að afla innlána og þyngra í vöfum, og krafist verði umfangsmikillar áhættustýringar

8. Sjá Olivier Butzbach, *Perspectives 54: Varieties within capitalism? The modernisation of French and Italian savings banks, 1980–2000*, Brussel 2007.
9. Sjá *Perspectives 63: 200 years of savings banks – A strong and lasting business model for responsible, regional retail banking*, Brussel 2011.
10. Beat Balzli, Christoph Pauly og Wolfgang Reuter, „Germany's latest banking crisis: Will savings banks be the next casualties?", *Der Spiegel Online* 27. maí 2009.

í útlánastarfsemi. Á hinn bóginn er líklegt að alhliða bankastarfsemi verði einnig sett undir mjög íþyngjandi reglugerðir og jafnvel aðskilin frá viðskiptabankastarfsemi. Það mun draga mjög úr hagkvæmni breiddar í bankastarfsemi og skapa þéttari samkeppnisgrundvöll fyrir hreina viðskiptabankastarfsemi sem sparisjóðirnir hafa verið þekktir fyrir.

3.2 Sparisjóðir á Íslandi á 19. og 20. öld

3.2.1 Fyrstu skrefin

Fyrsti sparisjóðurinn á Norðurlöndum var stofnaður í Danmörku árið 1810 en hann bar heitið Spare- og Lånekasse for Grevskabet Holsteinborg. Sparisjóðum fór síðan ört fjölgandi næstu árin þrátt fyrir efnahagserfiðleika í landinu. Hlutverk þeirra var fyrst og fremst að ávaxta sparifé láglaunafólks og bæta almenna velferð. Upp úr 1830 batnaði efnahagsástandið í Danmörku og samkeppni á bankamarkaði jókst samhliða auknum útlánum.[11] Í kringum 1840 fóru dönsku sparisjóðirnir að reyna að ávaxta sig sjálfir með útlánum og lánuðu þeir þá aðallega til framkvæmda í landbúnaði með veðum í fasteignum á meðan hefðbundnir viðskiptabankar lánuðu til áhættusamari fjárfestinga.[12]

Fyrsti sparisjóðurinn á Norðurlöndum

Á þessum tíma voru engar hefðbundnar lánastofnanir til á Íslandi, engin sjálfstæð peningaútgáfa og fjármálakerfi landsins var vanþróað. Árið 1836 ákvað danska stjórnin í samráði við embættismenn á Íslandi að leggja bann við seðlanotkun hér á landi og að einvörðungu yrði notast við silfurmynt við greiðslu skatta og annarra gjalda. Helstu rök stjórnarinnar fyrir banninu voru óregla í peningamálum á Íslandi. Þá voru innviðir samfélagsins veikburða, fátækt var landlæg, landið einangrað og stórt hlutfall þjóðarinnar var bændur en annars staðar í Vestur-Evrópu lét borgarastéttin æ meira að sér kveða.[13] Viðskipti voru yfirleitt vöruskipti í formi innskrifta í verslunum en peningar voru sjaldséðir. Menn greiddu með ýmsum gjaldgengum vörum, aðallega ull, fiski, smjöri og búpeningi. Jafnvel voru vinnulaun borguð með vörum þar sem vinnufólk til sveita fékk greitt í ull, fatnaði, tólg og sambærilegum vörum en verkafólk í bæjum fékk til að mynda laun greidd inn á viðskiptareikning með úttektarheimild í vörum. Það voru einkum embættismenn og handverksmenn í bæjum sem fengu greidd út laun í peningum.

Bann við seðlanotkun á Íslandi 1836

Um miðja 19. öld tóku stjórnmálamenn að benda á nauðsyn þess að innleiða peninga sem gjaldmiðil. Skortur á verðlagskerfi hafði staðið í vegi fyrir notkun peninga fram undir lok aldarinnar. Árið 1853 sendi Alþingi konungi bænaskrá þar sem óskað var eftir því að stofnaður yrði banki sem myndi bjóða upp á lánastarfsemi, víxilviðskipti og gjaldeyrisviðskipti. Danska stjórnin sá sér ekki hag í því að setja upp útibú danska Þjóðbankans á Íslandi og hafnaði beiðninni en benti Íslendingum á þann möguleika að stofna sparisjóði. Tveimur árum síðar, eða 1855, lagði danski dóms- og Íslandsmálaráðherrann, Carl Frederik Simony, til að stofnaður yrði sparisjóður á Íslandi en ekkert varð úr þeirri hugmynd í það skiptið.[14]

Bænaskrá til konungs um stofnun banka

Þessari hugmynd hafði raunar verið hreyft áður, en orðið „sparisjóður“ kom fyrst fram í grein sem Jón Sigurðsson skrifaði árið 1850 þar sem hann benti á mikilvægi þess að Íslendingar gætu fengið ávöxtun á sparifé sitt. Jón taldi að hægt væri að reka sparisjóði hér á landi að danskri fyrirmynd með það meginhlutverk að veita fólki tækifæri til að ávaxta sparifé sitt, en á þessum tíma geymdu aflögufærir einstaklingar fé sitt vaxtalaust á reikningum hjá kaupmönnum sem þeir versluðu við eða á heimilum sínum. Einnig benti Jón á að torveldur aðgangur að fjármagni hamlaði framförum og uppbyggingu í atvinnulífinu.[15] Jón hafði á þessum tíma sett verslunarfrelsi á oddinn í sjálfstæðisbaráttu Íslendinga og sá ennfremur að án innlendrar fjármálastofnunar yrði erfitt að koma á fót íslenskri verslunarstétt.

Jón Sigurðsson um mikilvægi sparisjóða

11. „Torben Nielsens tale ved åbningen af Dansk Pengemuseums særudstilling“, 11. febrúar 2010, nationalbanken.dk/DNDK/Presse.nsf/side/Torben_Nielsens_tale_ved_aabningen_af_Dansk_Pengemuseums_saerudstilling!OpenDocument.
12. Gunnar Karlsson, „Fyrsti sparisjóður á Íslandi?“, *Afmælisrit Björns Sigfússonar*, Reykjavík 1975, bls. 88.
13. Ólafur Björnsson, *Saga Íslandsbanka hf. og Útvegsbanka Íslands 1904–1980*, Reykjavík 1981, bls. 11–12.
14. Guðmundur Jónsson, „Myndun fjármálakerfis á Íslandi“, *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*, ritstj. Eggert Þór Bernharðsson, Reykjavík 2004, bls. 11–12.
15. „Um fjárhag Íslands“, *Ný félagsrit* 10. árg. (1850), bls. 77.

Sparnaðarsjóður búlausra í Skútustaðahreppi

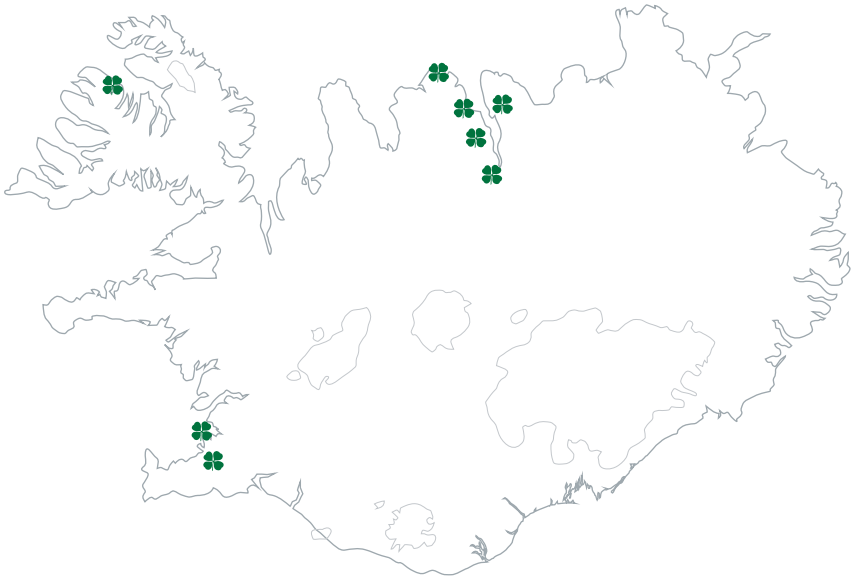
Verslunarfrelsið fékkst loks 1854 og brátt fylgdi fyrsti sparisjóðurinn í kjölfarið. Árið 1858 hóf Sparnaðarsjóður búlausra í Skútustaðahreppi starfsemi, en hann var stofnaður af þingeyskum vinnumönnum. Hugmyndin að baki sjóðnum var að búlausir gætu geymt fé sitt í sjóðnum og fengið greidda rentu fyrir, auk þess sem sjóðnum var ætlað að lána bændum í sveitinni fé til nytsamlegra fyrirtækja. Sparisjóðurinn varð þó ekki langlífur og var lagður af árið 1864 vegna tregðu bænda til að skuldsetja sig og vegna lausafjárskorts.[16]

Sparisjóður Múlasýslna

Fjórum árum síðar, árið 1868, var Sparisjóður Múlasýslna stofnaður á Seyðisfirði undir forystu hins danska sýslumanns Norðmýlinga, Ole Worm Smith. Á þeim tíma stunduðu Norðmenn síldveiðar fyrir austan land og greiddu landverkafólki laun í peningum og varð það hvati til sparisjóðsstofnunar. Hugmyndir Seyðfirðinga voru sömu ættar og þær sem voru uppi í Skútustaðahreppi áratug fyrr, þ.e. að nýta fjármagnið til uppbyggingar atvinnuvega og framfara á nærsvæði. Sparisjóðnum varð þó ekki langra lífdaga auðið og hætti starfsemi árið 1870.[17] Hugmyndin var þó komin á kreik og upp úr 1874 fóru sparisjóðir að skjóta upp kollinum víða um landið.

Árið 1873 var stofnaður sparisjóður í Reykjavík sem stækkaði hratt á fyrstu starfsárum sínum enda fjölgaði íbúum í Reykjavík örar en annars staðar á landinu. Á stofnári sparisjóðsins bjuggu um 2.000 manns í Reykjavík og eftir fyrsta starfsárið voru viðskiptavinir sparisjóðsins 157 talsins en árið 1887 voru þeir orðnir 1.776.[18] Árið 1873 var Sparisjóði Siglfirðinga einnig komið á laggirnar en hann er í dag elsti starfandi sparisjóður landsins. Þremur árum síðar var fyrsti sparisjóðurinn á Vestfjörðum stofnaður á Ísafirði. Árið 1879 var Sparisjóður Höfðhverfinga stofnaður og 1884 Sparisjóður Svarfaðardals, síðar nefndur Sparisjóður Svarfdæla. Ári síðar voru stofnaðir tveir sparisjóðir í Eyjafirði, annars vegar Sparisjóður Akureyrar og hins vegar Sparisjóður Arnarneshrepps.[19]

Mynd 1. Sparisjóðir á Íslandi 1885.



Af þeim átta sparisjóðum sem starfræktir voru árið 1885 voru fimm við Eyjafjörð. Útbreiðslu sparisjóða á Norðurlandi má rekja til aukinnar þilskipaútgerðar á svæðinu sem hófst upp úr miðri 19. öld. Útgerðin hafði í för með sér að fleira fólk fluttist í sjávarbyggðirnar og sjávarútvegurinn fór að skila mun meiri verðmætum en áður. Um svipað leyti hófst sauðasala til Bretlands þar sem bændur fengu borgað í peningum fyrir afurðir sínar, sem

16. Gunnar Karlsson, „Fyrsti sparisjóður á Íslandi?“, *Afmælisrit Björns Sigfússonar*, Reykjavík 1975, bls. 82–98.
17. Snorri Þorsteinsson, *Sparisjóður í 90 ár: Saga Sparisjóðs Mýrasýslu 1913–2003*, Borgarnesi 2003.
18. Guðjón Friðriksson, *Saga Reykjavíkur: Bærinn vaknar, 1870–1940, fyrri hluti*, Reykjavík 1991, bls. 86–87.
19. Friðrik G. Olgeirsson, *Sparisjóður í 80 ár: Saga Sparisjóðs Ólafsfjarðar 1914–1994*, Ólafsfjörður 1994, bls. 18.

aftur kallaði á innlánastofnanir.[20] Þilskipaútgerð var að vísu öflug víða annars staðar á landinu, meðal annars við Faxaflóa og á Vestfjörðum, en sérstaða þilskipaútgerðar við Eyjafjörð fólst í því að skipin voru ekki í eigu fárra fjársterkra aðila (gjarnan kaupmanna), heldur tóku bændur sig saman í samlögum og keyptu sér þilskip. Þannig gátu efnalitlir menn eignast hlut í þilskipi.[21] Slík uppbygging í sjávarútvegi byggðist á mörgum smáum lánum til einstaklinga og féll það vel að viðskiptalíkani sparisjóðanna. Einnig má benda á að sparisjóðirnir þar nyrðra spruttu upp úr sama umhverfi og kaupfélögin og Samband íslenskra samvinnufélaga áttu eftir eftir að spretta úr síðar.[22]

3.2.2 Hlutverk og starf fyrstu sparisjóða

Tilgangur og starfsemi fyrstu sparisjóðanna

Í samþykktum elstu sparisjóðanna er kveðið á um að helsti tilgangur þeirra sé að geyma og ávaxta peninga heimamanna og að greiða fyrir viðskiptum þeirra.[23] Sparisjóðirnir ávöxtuðu fé sitt aðallega með kaupum á ríkisskuldabréfum, veðdeildarbréfum eða öðrum skuldabréfum sem álitin voru sambærileg ríkisskuldabréfum. Þá lánuðu þeir fé til einstaklinga gegn tryggum veðum í jörðum, handveðum og húseignum. Einnig tíðkaðist að sparisjóðirnir veittu lán gegn sjálfskuldarábyrgð og þá var þess gjarnan krafist að ábyrgðarmenn væru tveir. Þá veittu sparisjóðirnir víxillán í þeim tilfellum sem ábyrgðarmenn töldust áreiðanlegir en algengt var að lán til fyrirtækja væru í formi víxil- og ábyrgðarlána. Í samþykktum nokkurra sparisjóða var skýrt kveðið á um að stjórnarmenn mættu ekki taka lán hjá sínum sjóði eða ábyrgjast lán frá honum. Þá er iðulega kveðið á um að íbúar í heimabyggð hafi forgang hvað varðar lán úr sparisjóðnum.[24]

Sparisjóðirnir þóttu varkárir í útlánaveitingum og þess gætt að lánin væru vel tryggð, annaðhvort með veði í fasteignum, jörðum eða með ábyrgð vel stöndugra manna. Dæmi voru um að sparisjóðir gerðu veðköll þegar þeim þótti lánastaða einstakra viðskiptavina orðin tvísýn. Ef ekkert af ofangreindum veðum var fyrir hendi voru jafnvel tekin veð í bústofni. Afskriftir útlána voru sjaldgæfar í bókum sparisjóðanna. Reyndu sparisjóðirnir frekar að semja við viðskiptamenn sína um að greiða skuldir til baka þegar betur áraði, þannig að ekki var gengið beint að skuldurum þó greiðslur bærust ekki á tilsettum tíma. Litlar afskriftir má einnig rekja til þess að stjórnir og gjaldkerar þekktu yfirleitt vel til efnahags og greiðslugetu lántakenda heima í héraði, og því var ekki rennt blint í sjóinn í lánveitingum.[25] Þó gátu komið upp aðstæður þar sem beita þurfti hörku í innheimtu, en það gerðist helst þegar illa áraði í samfélaginu og viðskiptamenn vildu fá greitt út það fé sem þeir áttu inni hjá sparisjóðnum. Við slíkar aðstæður kom stundum upp lausafjárvandi hjá sparisjóðunum og höfðu þeir þá ekki aðra leið til þess að fjármagna sig en að innheimta það fé sem þeir áttu útistandandi. Settu nokkrir sparisjóðir inn í samþykktir sínar að þeir sem ættu fé hjá sparisjóðnum skyldu láta hann vita með nokkurra mánaða fyrirvara ef þeir ætluðu sér að fá það greitt út, að því gefnu að upphæðin færi yfir ákveðin mörk.

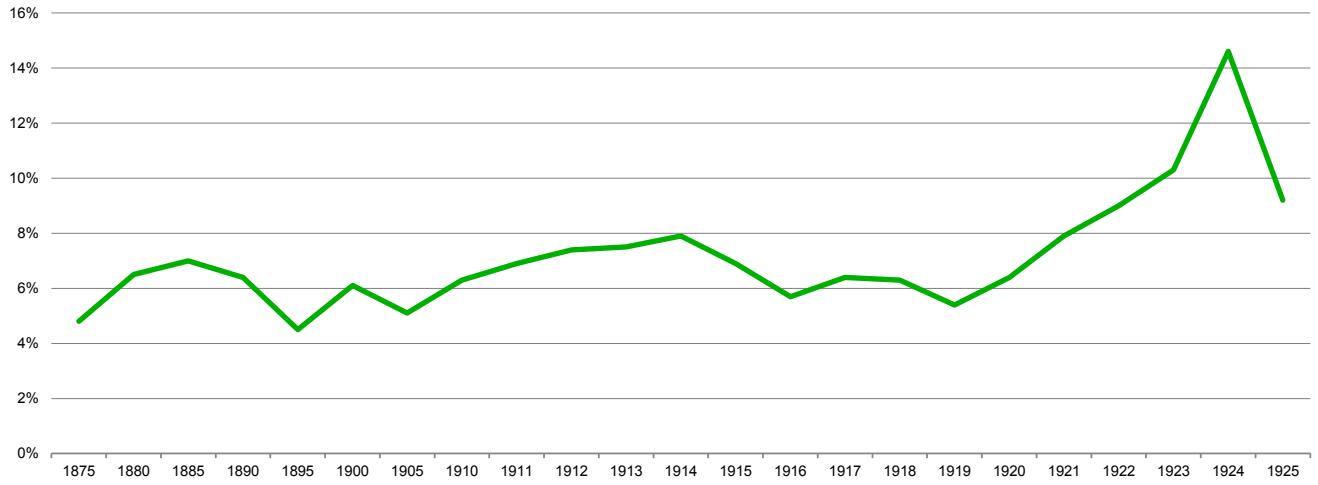
Þegar kom að innheimtu var lántakendum gefinn frestur til þess að inna greiðslurnar af hendi. Innheimtubréfin voru persónuleg þar sem mismunandi orðalag var notað eftir því hvaða skuldari átti í hlut. Til að mynda var notað mildara orðalag ef skuldarinn var kona. Bréfin voru gjarnan orðuð varfærnislega og meðal annars voru tilgreindar ástæður fyrir innheimtu skuldarinnar og bent á mikilvægi þess að heimamenn stæðu saman um heilbrigðan rekstur á sparisjóðnum. Við erfiðar aðstæður var það ekki látið duga að senda lántakendum innheimtubréf heldur voru send út bréf til þeirra sem ætluðu að taka út fé sitt og þeir hvattir til sparnaðar og gjarnan ýjað að því með kurteislegum hætti að óviturlegt væri að taka út peninga sína.[26]

20. Björn Ingólfsson, *Bankinn í sveitinni: Sparisjóður Höfðhverfinga 1879–2004*, Akureyri 2005, bls. 24–25.
21. Jón Þ. Þór, „Árabáta- og skútuöld“, *Sjósókn og sjávarfang: Saga sjávarútvegs á Íslandi*, Akureyri 2002, bls. 182.
22. Eysteinn Sigurðsson, *Samvinnuhreyfingin á Íslandi*, Akureyri 1978, bls. 14, 57, 61–62.
23. Friðrik G. Olgeirsson, *Sparisjóður í 80 ár: Saga Sparisjóðs Ólafsfjarðar 1914–1994*, Ólafsfjörður 1994, bls. 35.
24. Ásgeir Guðmundsson, *Sparisjóður Hafnarfjarðar í 100 ár*, Hafnarfjörður 2005, bls. 31.
25. Friðjón Þórðarson, *Sparisjóður Dalasýslu: Aldahvörf*, Dalabyggð 1995, bls. 27.
26. Björn Ingólfsson, *Bankinn í sveitinni: Sparisjóður Höfðhverfinga 1879–2004*, Akureyri 2005, bls. 49–52.

Stofnfé og varasjóður

Eigið fé sparisjóða var á þessum tíma kallað varasjóður.[27] Við stofnun sparisjóðs lögðu einstaklingar fram stofnfé sem myndaði hinn fyrsta varasjóð en þessi stofnfjárframlög voru yfirleitt greidd til baka þegar sparisjóðnum óx fiskur um hrygg. Varasjóðunum var ætlað að bæta það tap sem gæti komið upp í rekstri sparisjóðanna og eftir því sem varasjóðirnir stækkuðu sem hlutfall af starfsfé sparisjóðanna, þeim mun greiðslufærari voru sjóðirnir.[28] Lengi vel, eða fram að fyrra stríði, var eiginfjárhlutfall sparisjóðanna í kringum 6%.[29] Reksturinn virðist hins vegar hafa gengið dável framan af þriðja áratugnum og eiginfjárhlutfallið var komið upp í rúm 14% árið 1924. Þá kom reyndar babb í bátinn er stærsti sparisjóður landsins, Sparisjóður Árnessýslu, varð gjaldþrota og varasjóður hans þurrkaðist út. Innistæðueigendur í sparisjóðnum þurftu að sæta 25% skerðingu á fé sínu. Við þetta lækkaði samanlagt eigið fé sparisjóðanna um 40% og eiginfjárhlutfallið fór niður í rúm 9%. Landsbankinn tók við þeim rekstri sem sparisjóðurinn hafði haft með höndum.[30]

Mynd 2. **Eiginfjárhlutfall sparisjóða 1875–1925.**[31]



Ekki heimilt að greiða arð af stofnfé – hluti hagnaðar til samfélagslegra verkefna

Sparisjóðum var ekki heimilt að greiða stofnfjáreigendum sínum arð af stofnfé en þeir máttu greiða þeim fjárhæð sem samsvaraði hámarksávöxtun af innlánum. Þess í stað skyldi hluti hagnaðarins renna til samfélagslegra verkefna. Þau voru af ýmsum toga. Í Hafnarfirði gaf sparisjóðurinn skírnargjafir og studdi skólastarf.[32] Þá er athyglisvert samstarf sveitarfélagsins og sparisjóðsins í Hafnarfirði um íbúðalán til efnaminni fjölskyldna sem opinberir sjóðir synjuðu um fyrirgreiðslu, með ábyrgð sveitarfélagsins sem reyndi á í undantekningartilvikum.[33] Áþekka sögu er að finna á Suðurnesjum þar sem sparisjóðsstjóri freistaðist til að hlaupa undir bagga með efnaminni einstaklingum sem gátu svo ekki staðið í skilum.[34] Þá má einnig sjá af rekstri sparisjóðanna að um hálfgert hugsjónastarf var að ræða þar sem launin voru afar lág. Í Sparisjóði Keflavíkur var gjaldkeranum einum greidd laun fram til ársins 1911, en þá samþykkti aðalfundur að greiða stjórnarformanni þóknun fyrir sín störf.[35]

27. Síðar, eftir að ábyrgðarmannafyrirkomulagið var lagt niður, breyttist þetta þannig að eigið fé samanstóð þaðan í frá af stofnfé og varasjóði.
28. Snorri Þorsteinsson, *Sparisjóður í 90 ár: Saga Sparisjóðs Mýrasýslu 1913–2003*, Borgarnesi 2003, bls. 49–50.
29. Hér er átt við bókfært eigið fé sem hlutfall af heildareignum, ekki svonefnt CAD-hlutfall sem síðar kom til.
30. *Hagskýrslur Íslands 62: Sparisjóðir árin 1911–1925*, 1929, bls. 18.
31. Byggt á gögnum Hagstofu Íslands.
32. Ásgeir Guðmundsson, *Sparisjóður Hafnarfjarðar í 100 ár*, Hafnarfjörður 2005, bls. 77.
33. Ásgeir Guðmundsson, *Sparisjóður Hafnarfjarðar í 100 ár*, Hafnarfjörður 2005, bls. 98.
34. Ólafur A. Þorsteinsson, Jón Tómasson og Skafti Friðfinnsson, *Sparisjóðurinn í Keflavík 75 ára: Afmælisrit*, Keflavík 1982, bls. 89.
35. Ólafur A. Þorsteinsson, Jón Tómasson og Skafti Friðfinnsson, *Sparisjóðurinn í Keflavík 75 ára: Afmælisrit*, Keflavík 1982, bls. 74.

3.2.3 Samspil banka og sparisjóða í upphafi 20. aldar

Landsbankinn stofnaður

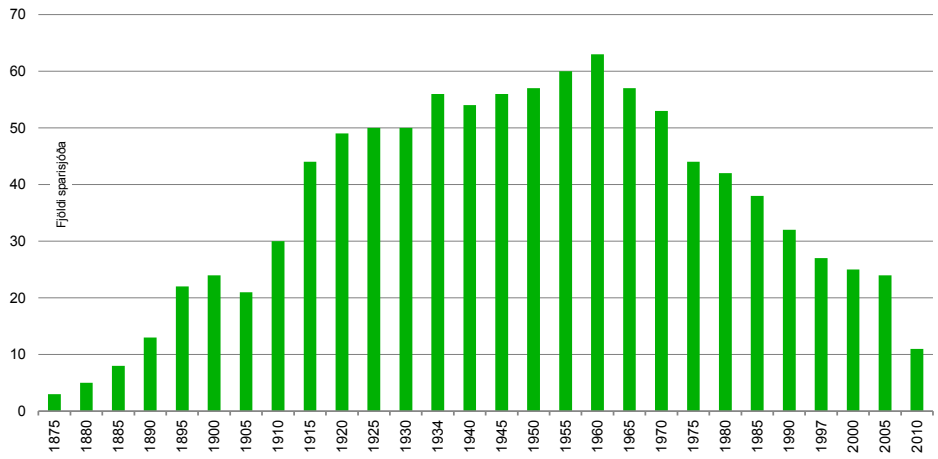
Fyrsti banki landsins, Landsbankinn, var stofnaður árið 1886 og þá má heita að íslensk fjármálasaga komist á skrið. Fyrst eftir stofnun starfaði Landsbankinn í samstarfi við sparisjóðina. Bankinn lánaði stærri sparisjóðunum fjármagn til þess að þeir gætu fullnægt eftirspurn eftir lánsfé. Þannig gat bankinn sparað sér kostnað við rekstur útibúa á landsbyggðinni.

Tilkoma Íslandsbanka – fjármálakerfi með nútímasniði verður til

Um aldamótin 1900 höfðu um 24 sparisjóðir 30–35% markaðshlutdeild í bæði innlánum og útlánum hérlendis og fjármálakerfið var svæðisbundið. Þetta breyttist svo að segja á einni nóttu árið 1904 þegar erlendur einkabanki, Íslandsbanki, birtist allt í einu á sjónarsviðinu en eftir það fór innlánasöfnun að hefjast fyrir alvöru hjá bönkunum tveimur.[36]

Íslandsbanki var hlutafélag sem var skráð í Kauphöllinni í Kaupmannahöfn og nær eingöngu í erlendri eigu. Bankinn flutti með sér gífurlega mikið af dönsku og norsku fjármagni – bæði sem hlutafé og bein lán að utan. Þessu til viðbótar var Íslandsbanki ekki aðeins viðskiptabanki, heldur einnig seðlabanki landsins, þar sem hann fékk einkarétt á seðlaútgáfu á Íslandi í vöggugjöf. Stofnun Íslandsbanka olli byltingu hérlendis þar sem fjármálakerfi með nútímasniði komst loks á laggirnar – þ.e. fjármálakerfi þar sem innlánsstofnanir sinna greiðsluþjónustu og annast fjármálalega milligöngu. Um aldamótin 1900 geymdu landsmenn upp til hópa sparnað sinn á heimilum eða reikningum verslana í innskriftarviðskiptum, eins og tíðkast hafði í aldaraðir. Þar lá fé vaxtalaust eða studdi við rekstur danskra kaupmanna á sama tíma og vanþróað efnahagslíf landsins bráðvantaði lánsfé.

Mynd 3. Fjöldi sparisjóða 1875–2010.[37]



Peningamargfaldari – innlánamyndun og lausafjársköpun

Áhrif Íslandsbanka sjást best á því að um aldamótin 1900 voru 70% sparifjár landsmanna varðveitt á heimilum þeirra í reiðufé en aðeins 30% á bankareikningum. Eftir stofnun bankans árið 1904 féll hlutfall þess sparifjár sem varðveitt var á heimilum hins vegar niður í 30% á aðeins sex árum.[38] Fjármálastofnanir höfðu þannig tekið við hlutverki greiðsluþjóna í íslensku efnahagslífi og notkun ávísana og innlánareikninga hófst. Þegar fólk leggur sparifé sitt í banka í stað þess að lúra á því heima er hægt að verja því til framleiðslu og fjárfestingar í formi útlána frá bankanum. Þar með færist fjármálaþjónustan upp á nýtt stig og til kemur svokallaður peningamargfaldari. Með því er átt við það þegar fé er lagt inn í banka og það síðan lánað út, en þeir sem fá féð í hendur leggja það aftur inn í bankann sem ný innlán og svo koll af kolli. Þannig leiðir peningamargfaldarinn til innlánamyndunar og almennrar lausafjársköpunar í hagkerfinu.[39] Frá því Íslandsbanki var stofnaður jókst peningamagn í umferð – sem nefnist M3 á táknmáli hagfræðinnar – frá því að vera rúmlega 10% af landsframleiðslu og upp í 30–40% áratug síðar. Peningamagnið, M3, er að mestu leyti innlán í bankakerfinu og áhrif peningamargfaldarans sjást því vel af þeirri staðreynd

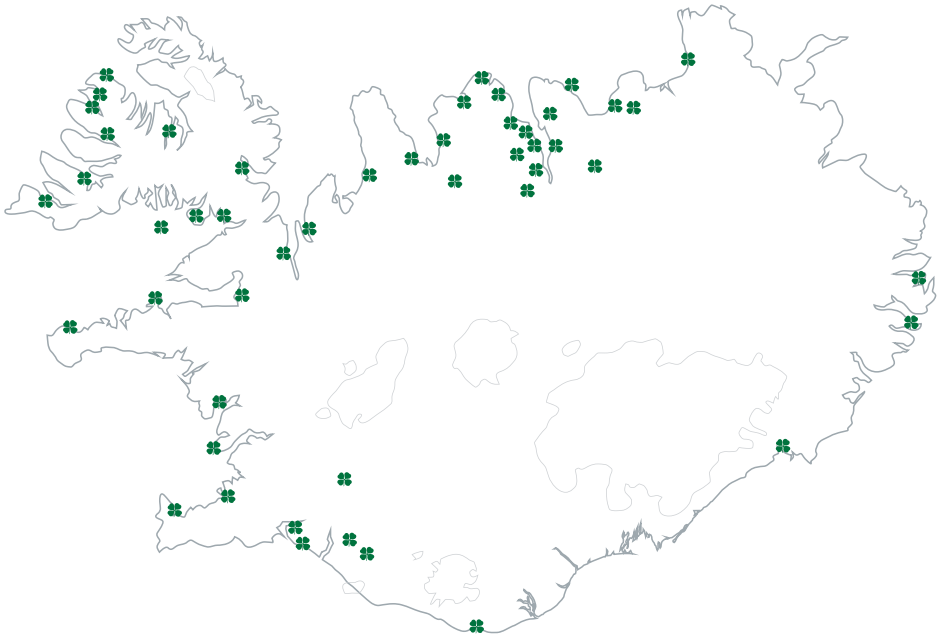
36. Ólafur Björnsson og Gunnar Viðar, *Landsbanki Íslands 75 ára*, Reykjavík 1961, bls. 14.
37. Byggt á gögnum Hagstofu Íslands og Fjármálaeftirlitsins.
38. Ásgeir Jónsson, „Um framþróun íslenska bankakerfisins", *Jólablað Vísbendingar* (2004), bls. 22–26.
39. Victoria Chick, *The evolution of the banking system and the theory of saving, investment and interest*, Cheltenham 1996, bls. 193–295.

að heildarinnlán á Íslandi tífölduðust á árunum 1905 til 1917.[40] Þar af hafði Íslandsbanki um 50% markaðshlutdeild en að öðru leyti sköpuðu þessi peningamargföldunaráhrif ný innlán fyrir bæði Landsbankann og sparisjóði hérlendis.

Áhrif bankabyltingarinnar á sparisjóðina

Fyrir sparisjóðina voru áhrifin af bankabyltingunni tvíbent. Bankarnir tveir, Landsbanki og Íslandsbanki, einhentu sér í innlánasöfnun og urðu harðir samkeppnisaðilar við sparisjóðina. Fyrstu bankaútibúin urðu reyndar til með yfirtöku sparisjóða. Á stofnári Íslandsbanka árið 1904 runnu Sparisjóður Akureyrar og Sparisjóður Norðuramtsins inn í bankann og urðu að útibúi á Akureyri. Sama ár varð Sparisjóður Seyðisfjarðar að útibúi bankans þar eystra. Þá var Sparisjóður Vestmannaeyja sameinaður útibúi Íslandsbanka árið 1920. Fyrsta útibú Landsbankans var stofnað á Akureyri 1902 en árið 1904 innlimaði bankinn Sparisjóð Ísafjarðar og gerði að útibúi, og Sparisjóður Eskifjarðar fór sömu leið árið 1918. Aukinheldur náðu viðskipti bankanna langt út fyrir þá staði þar sem útibú þeirra voru staðsett. Dæmi voru einnig um að sparisjóðir hafi gegnt einskonar umboðshlutverki fyrir útibú annarra banka. Til að mynda var hægt að fá, greiða og framlengja víxla frá útibúi Landsbankans á Eskifirði í starfsstöð Sparisjóðs Norðfjarðar í Neskaupstað. Mæltist þessi þjónusta vel fyrir hjá útvegsmönnum á staðnum sem gátu fengið fyrirgreiðslu hjá sparisjóðnum sem veitti þá rekstrarlán, ýmist í eigin nafni eða fyrir hönd Landsbankans.[41]

Mynd 4. Sparisjóðir á Íslandi 1922. Byggt á Hagskýrslum Íslands 62.



Þannig fækkaði sparisjóðum á fyrsta áratug tuttugustu aldar og útlánahlutdeild þeirra féll niður í 8% árið 1908. Þrír sparisjóðir voru lagðir endanlega niður á þessum árum, en það voru Sparisjóður Rosmhvalaneshrepps (1890–1892), Sparisjóður Vopnafjarðar (1890–1905) og Sparisjóður Vestur-Barðastrandarsýslu (1892–1918).[42]

Aukin peningavelta og aukning innlána hafði hins vegar mjög jákvæð áhrif á starfsemi sparisjóða næstu ár á eftir. Árið 1905 voru sparisjóðirnir 21 talsins og 17 árum síðar, árið 1922, voru þeir orðnir 49. Smæð sparisjóðanna gerði það hins vegar að verkum að þeir voru ekki nægjanlega burðugir til þess að verða við auknum kröfum atvinnulífsins um fjármagn, sem kallaði á innkomu annarra fjármálastofnana á starfssvæði sparisjóðanna.[43] Ennfremur máttu sparisjóðir lengi vel ekki veita gjaldeyrisþjónustu, sem olli því að stór

40. M3 er skilgreint sem seðlar og mynt í umferð, auk allra bankainnistæðna sem hafa styttri binditíma en 2 ár. Hlutfall M3 á móti landsframleiðslu er oft notað sem mælikvarði á fjármálalega framþróun ríkja, það er hvort bankakerfið sé traust og gegni raunverulegu hlutverki í miðlun fjármagns milli sparifjáreigenda og fyrirtækja.
41. Smári Geirsson, *Sparisjóður í 70 ár: Saga Sparisjóðs Norðfjarðar 1920–1990*, Norðfjörður 1992, bls. 31.
42. *Hagskýrslur Íslands 62: Sparisjóðir árin 1911–1925*, 1929, bls. 7–8.
43. Smári Geirsson, *Sparisjóður í 70 ár: Saga Sparisjóðs Norðfjarðar 1920–1990*, Norðfjörður 1992, bls. 31.

fyrirtæki, aðallega í útgerð, beindu viðskiptum sínum til bankanna.[44] Hins vegar var hagvöxtur hraður á fyrstu áratugum tuttugustu aldar og þrátt fyrir aukin umsvif bankanna fjölgaði sparisjóðum hratt.

Árið 1922 var sparisjóði að finna í öllum landshlutum. Sparisjóðirnir störfuðu jafnt í sjávarþorpum sem í landbúnaðarhéruðum. Enn sem fyrr voru sparisjóðir flestir á Norðurlandi en fæstir á Austurlandi.[45] Tólf sparisjóðir voru stofnaðir á Vestfjörðum upp úr aldamótunum og fjórtán á Suður- og Vesturlandi.

Tafla 1. Skipting fjármálastofnana árið 1925 eftir landshlutum.

Landshluti	Sparisjóðir	Bankar og útibú	Alls
Suðvesturland	7	2	**9**
Vestfirðir	12	2	**14**
Norðurland	21	2	**23**
Austurland	3	2	**5**
Suðurland	7	2	**9**
	50	**10**	**60**

Frá árinu 1875 til ársins 1925 fóru innistæður landsmanna í bönkum og sparisjóðum vaxandi og nam heildarupphæðin 48,8 milljónum króna árið 1925. Þar af voru um 7,7 milljónir hjá sparisjóðunum, eða rétt um 16% af öllum innistæðum í landinu. Í einhverjum tilvikum lækkuðu innistæður á milli ára en sú lækkun var óveruleg þar sem sparisjóðsinnistæðurnar þrefölduðust á hverjum áratug. Árin 1887 og 1904 lækkuðu innistæður í sparisjóðum verulega, sem kom til vegna þess að margir sparisjóðir runnu þá inn í bankana.

Tafla 2. Fjöldi sparisjóða og skipting þeirra eftir innistæðum 1875–1925.[46]

	Undir 10.000 kr.	10.000–50.000 kr.	50.000–100.000 kr.	100.000–300.000 kr.	300.000–1.000.000 kr.	Yfir 1.000.000 kr.	Uppl. ekki til staðar	Samtals
1875	1			1			1	**3**
1880	2	2		1				**5**
1885	4	2	1		1			**8**
1890	5	5	1				2	**13**
1895	13	4	1	1			3	**22**
1900	9	9	3	1			2	**24**
1905	3	13	2	1			2	**21**
1910	6	13	4	1	1		5	**30**
1915	14	17	6	6	1			**44**
1920	5	17	5	15	6	1		**49**
1925	4	14	9	16	6	1		**50**

3.2.4 Umsvif sparisjóða í upphafi 20. aldar

Allt frá stofnun sparisjóðanna fram til fullveldisársins 1918 voru heildarinnistæður flestra sparisjóða undir 100.000 krónum. Sparisjóður Reykjavíkur var á sínum tíma eini sparisjóðurinn með innistæður yfir 100.000 krónum en hann var sameinaður Landsbankanum árið 1887. Næstu sparisjóðir sem náðu yfir 100.000 króna í innistæðum voru Sparisjóður Ísafjarðar árið 1895 og Sparisjóður Akureyrar árið 1901. Árið 1903 fór Sparisjóður Árnessýslu yfir 100.000 krónur í innistæðum og árið 1911 var hann eini sparisjóðurinn með yfir 300.000 krónur. Árið 1920 fóru innistæður stærsta sparisjóðsins, Sparisjóðs Árnessýslu, yfir 1 milljón króna. Næststærsti sparisjóður landsins á þessum tíma var Sparisjóður Mýrasýslu með rúmlega 750.000 krónur í innistæðum og þar á eftir fylgdi Sparisjóður Sauðárkróks með rúmlega 500.000 krónur.[47] Allir þessir sparisjóðir voru í stórum landbúnaðarhéruðum.[48] Eins og áður hefur komið fram varð Sparisjóður Árnessýslu gjaldþrota og var tekinn yfir af Landsbankanum árið 1925.

44. Ásgeir Guðmundsson, *Sparisjóður Hafnarfjarðar í 100 ár*, Hafnarfjörður 2005, bls. 67.
45. *Hagskýrslur Íslands 62: Sparisjóðir árin 1911–1925*, 1929.
46. Upplýsingar frá Hagstofu Íslands.
47. *Hagskýrslur Íslands 62: Sparisjóðir árin 1911–1925*, 1929.
48. Vífill Karlsson, *Transportation improvement and interregional migration*, doktorsritgerð við Háskóla Íslands, 2012, bls. 28.

Fyrstu lögin um sparisjóði

Vegna fjölgunar sparisjóða og vaxandi umsvifa þeirra komu fram kröfur um að sett yrðu sérstök lög um starfsemi þeirra. Árið 1915 var lagt fram frumvarp á Alþingi sem var samþykkt með nokkrum breytingum frá upphaflegri tillögu. Samkvæmt þeim skyldu sparisjóðir hafa það hlutverk að taka við fé einstakra manna, geyma það og ávaxta á sem tryggastan hátt. Einnig var að finna í lögunum ákvæði um hvaða atriði skyldu vera í samþykktum sparisjóða og hvernig stjórn skyldi kosin. Í lögunum voru ákvæði um hve háa vexti stofnendur og ábyrgðarmenn máttu fá af því fé sem þeir lögðu fram. Þá var gengið út frá því að allur hagnaður rynni í varasjóð en þó voru takmarkaðar heimildir í lögunum til að greiða stofnfjáreigendum vexti.[49] Einn tilgangur laganna var að tryggja innra eftirlit sparisjóðanna og máttu starfsmenn sparisjóða aldrei vera færri en tveir þar sem bókari og gjaldkeri urðu að vera til staðar. Þrátt fyrir að sparisjóðirnir hefðu ekki lent í neinum stórum áföllum þegar hér var komið sögu hafði hraður vöxtur þeirra gert það að verkum að menn töldu þörf á auknu eftirliti með starfsemi þeirra. Árið 1923 var samþykkt með lögum að skipa eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum. Það embætti var þó fljótlega lagt niður, en nokkurt eftirlit hélst engu að síður með sparisjóðunum af hálfu ríkisvaldsins.

Þrátt fyrir fjölgun og aukin umsvif sparisjóða á Íslandi voru Íslandsbanki og Landsbankinn með yfirburðamarkaðshlutdeild á lánamarkaðnum. Árið 1929 var Landsbankinn með 40% allra útlána í bankakerfinu og Íslandsbanki með um 28% en samanlögð útlán sparisjóðanna námu 7%. Um aldamótin hófu ýmsir fjárfestingarsjóðir starfsemi og lánuðu út fjármagn í sérhæfð verkefni. Veðdeild Landsbankans var stofnuð árið 1900 en henni var ætlað að veita lán til lengri tíma. Hlutdeild veðdeildarinnar í heildarútlánum á Íslandi nam 16% árið 1929 og voru flest útlánin til fasteignakaupa í bæjum og að hluta til bænda. Ræktunarsjóður tók til starfa árið 1901 og lánaði til bænda með veði í jörðum eða með tryggingum frá sveitarfélögum og gerði það leiguliðum kleift að sækja fjármagn í sjóðinn. Lánin voru ætluð til jarðabóta og voru hagstæðustu lán sem bændur gátu fengið á þeim tíma. Hlutdeild sjóðsins nam 3% af heildarútlánum árið 1929. Aðrir sjóðir, eins og Söfnunarsjóður Íslands, Viðlagasjóður, Kirkjujarðasjóður og Fiskveiðasjóður, voru með samtals um 6% allra útlána.[50]

3.3 Sparisjóðir eftir 1930

3.3.1 Vatnaskil með gjaldþroti Íslandsbanka 1930

Vatnaskil í kreppunni miklu: ríkisbankakerfi tekur við

Við upphaf kreppunnar miklu á fjórða áratugnum urðu vatnaskil í fjármálaþjónustu hérlendis þegar íslenska ríkið tók yfir bankarekstur á Íslandi og fjármagnshöft voru sett. Nýr ríkisbanki, Búnaðarbankinn, var stofnaður í ársbyrjun 1930 en öllu afdrifaríkara varð þó gjaldþrot Íslandsbanka í febrúar sama ár og endurreisn hans nokkrum vikum síðar sem Útvegsbanka Íslands í ríkiseigu. Þannig varð til þriggja banka ríkisbankakerfi, þar sem hver banki um sig hafði þrjá pólitískt skipaða bankastjóra. Árið eftir var svo næsta skref stigið er fjármagnshöftum var komið á til að bregðast við söluerfiðleikum í útflutningi og fjármagnsflótta haustið 1931. Höftin lokuðu íslenska fjármálakerfið inni. Tveimur árum síðar voru sett lög nr. 73/1933 um bann við okri, dráttarvexti o.fl., sem festu hámarksvexti og afnámu þannig vaxtafrelsi í landinu.[51]

Í þessu nýja ríkisbankakerfi hægði mjög á framförum í fjármagnsviðskiptum í hartnær hálfa öld. Þessu fylgdu bæði tækifæri og erfiðleikar fyrir sparisjóðakerfið. Það varð mun auðveldara fyrir stærri sparisjóði að keppa um einstaklingsviðskipti við stirðbusalega ríkisbanka sem deildu oft út fjármagni á pólitískum forsendum, og veittu takmarkaða einstaklingsþjónustu, einkum í þéttbýli. Að sama skapi voru sparisjóðirnir bundnir, ekki aðeins af höftum, heldur var starfsrammi þeirra mun þrengri en viðskiptabankanna og þeir gátu aðeins með takmörkuðum hætti beitt sér í samkeppni við þá. Á haftatímanum

49. Snorri Þorsteinsson, *Sparisjóður í 90 ár: Saga Sparisjóðs Mýrasýslu 1913–2003*, Borgarnesi 2003, bls. 24.
50. Guðmundur Jónsson, „Myndun fjármálakerfis á Íslandi“, *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*, ritstj. Eggert Þór Bernharðsson, Reykjavík 2004, bls. 37–43.
51. Bjarni Bragi Jónsson, *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi*, 1998, bls. 36–38.

varð því grundvallarbreyting á landfræðilegri dreifingu sparisjóða og þeir lentu í hálfgerðu aukahlutverki víða á landsbyggðinni en komu sér hins vegar upp geysisterkri stöðu á mörgum stærri þéttbýlisstöðum.

Tafla 3. Aðrar fjármálastofnanir en bankar og sparisjóðir 1885–2010.

Fjármálastofnun	Starfsemi hófst	Starfsemi hætt
Ræktunarsjóður	1900	1930
Fiskveiðasjóður Íslands	1905	1998
Byggingar- og landnámssjóður	1928	1930
Byggingarsjóður verkamanna	1929	1999
Iðnlánasjóður	1935	1998
Nýbýlasjóður	1936	1957
Stofnlánadeild sjávarútvegsins	1946	1966
Fiskimálasjóður	1947	1989
Framkvæmdabankinn	1953	1967
Byggingarsjóður ríkisins	1957	1999
Húsnæðismálastofnun ríkisins	1957	1999
Tryggingarsjóður fiskiskipa	1961	1986
Stofnlánadeild landbúnaðarins	1962	1997
Aflatryggingarsjóður	1962	1986
Framleiðnisjóður landbúnaðarins	1966	Enn starfandi
Framkvæmdasjóður	1967	1992
Verðjöfnunarsjóður fiskiðnaðarins	1969	1990
Iðnþróunarsjóður	1969	1998
Útflutningslánasjóður	1970	1998
Aldurslagasjóður	1978	1990
Úreldingarsjóður	1980	1990
Byggðastofnun	1985	Enn starfandi
Hagræðingarsjóður sjávarútvegsins	1990	1994
Verðjöfnunarsjóður sjávarútvegsins	1990	Enn starfandi
Þróunarsjóður sjávarútvegsins	1994	Enn starfandi
Lánasjóður landbúnaðarins	1997	2005
Fjárfestingarbanki atvinnulífsins	1998	2000
Íbúðalánasjóður	1999	Enn starfandi

3.3.2 Eins dauði er annars brauð

Fyrstu áhrifin af vandræðum Íslandsbanka voru jákvæð fyrir sparisjóðina og svo virðist sem stór hluti viðskiptavina Íslandsbanka hafi leitað til sparisjóðanna eftir gjaldþrot bankans. Til að mynda fengu fyrrum viðskiptavinir Íslandsbanka, einkum iðnaðarmenn, áhrifamenn úr Sjálfstæðisflokknum til liðs við sig árið 1932 og stofnuðu nýjan sparisjóð, Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis.[52] Hins vegar var sífellt hert á höftunum er á leið og stöðugt þrengdi að starfsheimildum fjármálastofnana, til dæmis varðandi vaxtasetningu. Staða sparisjóða á fjórða áratug aldarinnar einkenndist af kyrrstöðu í rekstri. Á kreppuárunum dró úr innlánum hjá flestum sparisjóðum og samhliða minnkaði útlánageta þeirra. Mikillar aðhaldssemi var gætt í útlánum og þurftu viðskiptavinir oft og tíðum að færa sterk rök fyrir lánsþörf sinni.[53]

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis

Á fimmta tug aldarinnar, eftir heimstyrjöldina, urðu mikil umskipti í efnahagslífi landsmanna og kaupmáttur jókst gríðarlega. Á kreppuárunum skorti sparisjóðina innlán en á fimmta áratugnum snerist dæmið við og nokkrir sparisjóðir lentu í vandræðum með að koma fjármagninu í ávöxtun. Svo mikið var þá af innlánum í sparisjóðunum að ekki var hægt að ávaxta þau nema að hluta til í útlánum. Nokkrir sparisjóðir gripu þá til þess ráðs að leggja innlánin í Landsbankann til ávöxtunar og þegar Landsbankinn setti takmarkanir á upphæð einstakra innlána brugðust sparisjóðir við með því að stofna innlánsbækur í nafni stjórnarmanna.[54]

52. Ólafur Björnsson, *Saga Íslandsbanka hf. og Útvegsbanka Íslands 1904–1980*, Reykjavík 1981, bls. 82–90.
53. Smári Geirsson, *Sparisjóður í 70 ár: Saga Sparisjóðs Norðfjarðar 1920–1990*, Norðfjörður 1992, bls. 121.
54. Sigurður Pétursson, *Aldarsaga Sparisjóðs Bolungarvíkur 1908–2008*, Ísafjörður 2009, bls. 40.

Þáttur sparisjóða í uppbyggingu eftir seinni heimsstyrjöld

Algengt var að sparisjóðir í sjávarplássum legðu fé til uppbyggingar í útgerð og fiskvinnslu. Í Neskaupstað tók sparisjóðurinn þátt í kaupum á tveimur togurum til staðarins, byggingu á dráttarbraut og standsetningu á tveimur frystihúsum.[55] Þá átti Sparisjóður Ólafsfjarðar stóran þátt í endurnýjun skipaflotans á svæðinu, auk þess sem farið var út í kostnaðarsama hafnargerð, sem efldi búsetu á svæðinu til lengri tíma. Þá var byggt upp hraðfrystihús sem átti eftir að þjóna íbúum Ólafsfjarðar næstu áratugina.[56]

Einnig má taka dæmi af Sparisjóði Hafnarfjarðar. Á fyrri hluta fimmta áratugarins jukust lán til húsbygginga, sem kom til vegna fjölgunar íbúa í Hafnarfirði, auk þess sem setuliðið hafði afnot af íbúðarhúsnæði í bænum. Þá lánaði Sparisjóður Hafnarfjarðar fjármagn til uppbyggingar sundlaugar í Hafnarfirði eftir stríðið og árið 1946 fjármagnaði sjóðurinn smíði á elli- og hjúkrunarheimilinu Sólvangi sem lauk árið 1953. Þá kom sparisjóðurinn að hafnarframkvæmdum á svæðinu og veitti lán gegn ábyrgð sveitarfélaga og ríkisins.[57]

Í landbúnaðarhéruðum landsins gegndu sparisjóðirnir fjölþættu og veigamiklu hlutverki. Eftirspurn eftir lánsfé var mikil eftir stríð og voru lánsbeiðnirnar oft háar. Í Dölunum hafði mæðiveiki í sauðfé til dæmis valdið bændum stórtjóni og þurfti að lokum að fella allt sauðfé í sýslunni. Endurnýja þurfti bústofninn og leggja nýjar girðingar.[58]

3.3.3 Nýjar tegundir sparisjóða sem síðan breytast í banka

Mikil veltiár á fimmta áratugnum urðu til þess að fjármálakerfið fylltist af nýjum innlánum sem var veitt aftur út í hagkerfið eftir pólitískum áherslum. Aðaláherslan var á að fjármagna uppbyggingu í undirstöðuatvinnuvegunum, landbúnaði og sjávarútvegi, en síður að veita fjármagni til verslunar, þjónustu eða iðnaðar í þéttbýlinu. Þetta skapaði ný tækifæri fyrir ýmis hagsmunasamtök að stofna sparisjóði á þéttbýlisstöðum til að þjóna þeim sem ekki höfðu aðgang að bankakerfinu. Þessum sparisjóðum var síðan breytt í banka þar sem starfsheimildir sparisjóða voru mun þrengri en viðskiptabanka. Þessar nýju fjármálastofnanir, hagsmunafélagsbankarnir, gengu á hlut bæði ríkisbanka og sparisjóða.

Sparisjóðir stofnaðir – og síðan breytt í banka

Verslunarsparisjóðurinn – síðar Verslunarbankinn – er gott dæmi um þessa þróun. Hann var stofnaður 1956, en þá voru starfandi þrír ríkisbankar, þ.e. Búnaðarbankinn, Landsbankinn og Útvegsbankinn. Auk þeirra var Iðnaðarbankinn á markaðnum. Skortur var á lánsfé eftir seinni heimsstyrjöldina og höfðu sjávarútvegur og að nokkru leyti landbúnaður forgang að lánsfé fyrir tilstilli stjórnvalda. Aðgangur verslunarinnar að lánsfé skertist hins vegar jafnt og þétt og því brugðu forkólfar hennar á það ráð að setja á laggirnar sparisjóð sem sinnti versluninni sérstaklega. Mjög erfitt var að stofna banka á þessum árum því ríkið veitti leyfi til bankarekstrar. Auðveldara var að stofna sparisjóð en starfsheimildir þeirra voru þó mun þrengri en bankanna. Verslunarsparisjóðurinn var stofnaður 4. febrúar 1956 af 310 einstaklingum sem lögðu fram 5.000 krónur í stofnfé hver um sig. Fljótlega kviknaði áhugi á að breyta sparisjóðnum í banka og var rekstrinum hagað þannig að umbreytingin í banka yrði sem auðveldust.[59] Verslunarsparisjóðnum var síðan breytt í Verslunarbankann árið 1961.

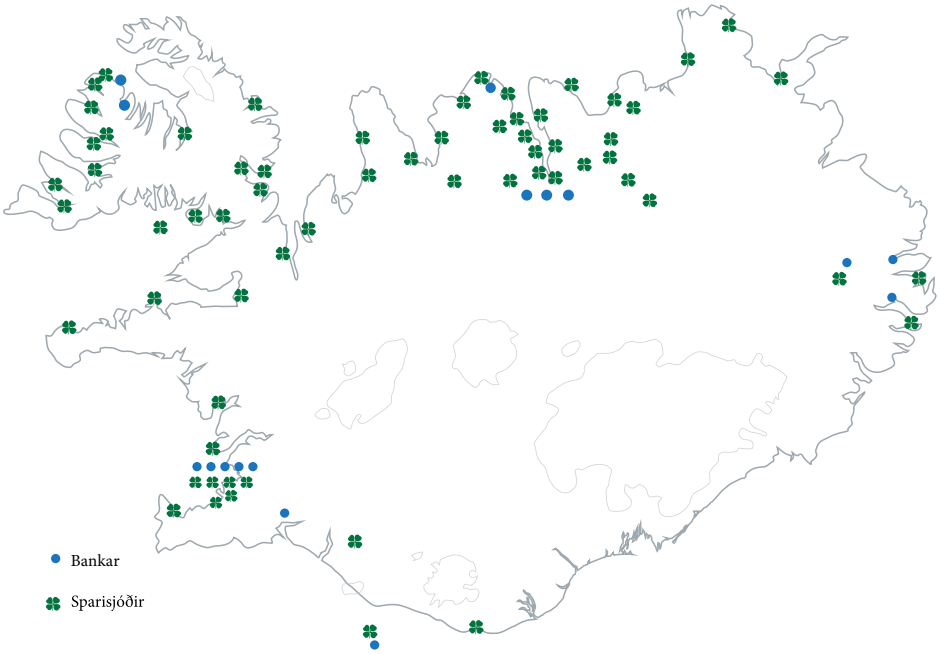
Það var á svipuðum forsendum sem Samvinnusparisjóðurinn var stofnaður árið 1954 og breytt í Samvinnubankann 1963 og Sparisjóður alþýðu var stofnaður 1967 og breytt í Alþýðubankann 1971.

3.3.4 Fjöldi og dreifing sparisjóða á árunum eftir seinna stríð

Í lok árs 1962 voru 66 sparisjóðir starfræktir á landinu og höfðu aldrei verið fleiri. Flestir höfðu þeir verið stofnaðir á árunum 1910–1919 en að auki höfðu fjölmargir sparisjóðir sem starfræktir voru til lengri eða skemmri tíma annaðhvort sameinast bönkum eða öðrum sparisjóðum. Örfáir sparisjóðir höfðu verið lagðir af fyrir fullt og allt.[60]

55. Smári Geirsson, *Sparisjóður í 70 ár: Saga Sparisjóðs Norðfjarðar 1920–1990*, Norðfjörður 1992, bls. 123–127.
56. Friðrik G. Olgeirsson, *Sparisjóður í 80 ár: Saga Sparisjóðs Ólafsfjarðar 1914–1994*, Ólafsfjörður 1994, bls. 74–75.
57. Ásgeir Guðmundsson, *Sparisjóður Hafnarfjarðar í 100 ár*, Hafnarfjörður 2005, bls. 52, 78.
58. Friðjón Þórðarson, *Sparisjóður Dalasýslu: Aldahvörf*, Dalabyggð 1995, bls. 40–41.
59. Höskuldur Ólafsson, „Samkeppnin jók þjónustuna við verslunina“, *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*, ritstj. Eggert Þór Bernharðsson, Reykjavík 2004, bls. 253–255.
60. Ólafur S. Valdimarsson, „Sparisjóðirnir 1961“, *Fjármálatíðindi* 1. tbl. 10. árg. (1963).

Mynd 5. Sparisjóðir og bankar á Íslandi 1961. Heimild: *Fjármálatíðindi*, 1. tbl. 10. árg. (1963).



Af þeim 65 sparisjóðum sem starfræktir voru á Íslandi árið 1961 voru 26 í sveitum.[61] Samkvæmt manntali árið 1960 töldust 37 kauptún á landinu öllu á þeim tíma, og í 22 þeirra voru starfandi sparisjóðir.[62] Árið 1962 var stofnaður sparisjóður í Hveragerði sem þá var kauptún, og í tveimur kauptúnum voru starfrækt bankaútibú. Af þeim tólf kauptúnum þar sem engin fjármálastofnun var starfrækt áttu íbúar fjögurra greiðan aðgang að fjármálastofnun í öðru byggðarlagi. Átta kauptún voru því án fjármálastofnunar árið 1962 og voru þau öll á Austur- og Suðurlandi.

Tafla 4. Sparisjóðir og bankar á Íslandi 1961.

Stofnár	Reykjavík	Kaupstaðir	Kauptún	Sveitir	Samtals
1870–1879		1		1	2
1880–1889		1	1	2	4
1890–1899		2	4	3	9
1900–1909		3	3	1	7
1910–1919		2	7	9	18
1920–1929		1	2		3
1930–1939	1	1		4	6
1940–1949		1	3	4	8
1950–1959	2	1	1	2	6
1960–1961	1		1		2
Samtals	**4**	**13**	**22**	**26**	**65**

Um 57% sparisjóða voru á Vestfjörðum eða á Norðurlandi árið 1961, en einungis um 12% á Reykjanesi, Austurlandi og Suðurlandi.[63] Um þriðjungur allra sparisjóða á Íslandi starfaði í tveimur sýslum, í Suður-Þingeyjarsýslu þar sem tíu sparisjóðir störfuðu og í Eyjafjarðarsýslu sem taldi níu sjóði, enda löng hefð fyrir rekstri sparisjóða í Eyjafirði.[64]

Ef litið er til einstakra sparisjóða árið 1961 var Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis langstærsti sparisjóðurinn á Íslandi með yfir 100 milljónir króna í innistæðum. Helstu þéttbýlissparisjóðirnir fylgdu á eftir, það er Sparisjóðurinn í Keflavík, Sparisjóður Hafnarfjarðar og síðan Sparisjóður Akraness. Samvinnusparisjóðurinn var í þriðja sæti en nokkru síðar breyttist hann í Samvinnubankann.

61. Ólafur S. Valdimarsson, „Sparisjóðirnir 1961“, *Fjármálatíðindi* 1. tbl. 10. árg. (1963).
62. Kauptún nefndust þéttbýlisstaðir með yfir 300 íbúa, sem ekki höfðu kaupstaðarréttindi.
63. Ólafur S. Valdimarsson, „Sparisjóðirnir 1961“, *Fjármálatíðindi* 1. tbl. 10. árg. (1963).
64. Ólafur S. Valdimarsson, „Sparisjóðirnir 1961“, *Fjármálatíðindi* 1. tbl. 10. árg. (1963), bls. 44–46.

Tafla 5. Sparisjóðir og bankar á Íslandi árið 1961 eftir landshlutum.

Landshluti	Sparisjóðir	Bankar og útibú	Alls
Reykjavík	4	11	15
Reykjanes	2	0	2
Vesturland	9	0	9
Vestfirðir	16	2	18
Norðurland vestra	7	0	7
Norðurland eystra	21	4	25
Austurland	3	3	6
Suðurland	3	2	5
Samtals	**65**	**22**	**87**

Tafla 6. Tíu stærstu sparisjóðirnir í árslok 1961.

Þús. kr.	Spariinnlán	Hlaupar.innlán	Heildarútlán	Stofnfé og varasjóður	Niðurst.tala efnahagsr.
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	130.933	–	115.289	8.240	139.396
Sparisjóðurinn í Keflavík	75.433	4.229	72.946	6.508	88.470
Samvinnusparisjóðurinn	69.634	5.588	60.981	940	76.480
Sparisjóður Hafnarfjarðar	62.609	9.375	64.677	7.379	80.355
Sparisjóður Akraness	51.102	8.569	50.842	4.837	66.027
Sparisjóður Mýrasýslu	34.803	4.675	32.470	3.394	44.090
Sparisjóður Akureyrar	23.576	–	21.143	1.702	25.709
Sparisjóður Glæsibæjarhrepps	21.448	–	14.951	1.457	22.905
Sparisjóður Húsavíkur	20.825	4.644	14.097	1.008	26.609
Sparisjóður Sauðárkróks	19.953	3.620	19.489	1.513	25.614
	510.316	**40.700**	**466.885**	**36.978**	**595.655**
Allir 65 sparisjóðirnir	**746.696**	**53.414**	**664.915**	**58.813**	**870.182**
10 stærstu sparisjóðirnir í % af 65	68.3%	76.2%	70.2%	62.9%	68.5%
5 stærstu sparisjóðirnir í % af 65	52.2%	52.0%	54.9%	47.4%	51.8%

Mikill stærðarmunur var á stærstu og minnstu sparisjóðunum en rúmlega helmingur allra innistæðna og útlána var hjá fimm stærstu sparisjóðunum og var hlutfallið um 70% þegar horft var til tíu stærstu sparisjóðanna[65] en þeir höfðu allir aðsetur í sveitarfélögum með fleiri en 800 íbúa. Meirihluti sparisjóða í kaupstöðum var með spariinnlán upp á 10–25 milljónir króna, en meirihluti sparisjóða í kauptúnum og sveitum var með 1–5 milljónir króna í spariinnlán. Um þriðji hver sveitasparisjóður var með undir 1 milljón króna í innlán. Rúmlega annar hver var með undir 5 milljónir króna í spariinnlánum.

Tafla 7. Skipting innlána eftir staðsetningu sparisjóða 1961.

Innlán	Reykjavík	Kaupstaðir	Kauptún	Sveit	Samtals
Yfir 100 m.kr.	1	–	–	–	1
25–100 m.kr.	1	3	1	–	5
10–25 m.kr.	–	7	4	–	11
5–10 m.kr.	–	2	6	1	9
1–5 m.kr.	1	1	9	17	28
undir 1 m.kr.	1		2	8	11
Samtals	**4**	**13**	**22**	**26**	**65**

3.3.5 Útibúasamkeppni eftir 1960

Bankarnir taka að fjölga útibúum

Lengi vel forðuðust ríkisbankarnir þrír að fjölga útibúum og eftirlétu sparisjóðunum að starfa í hinum dreifðari byggðum. Á þessu varð töluverð breyting á viðreisnarárunum þegar bankarnir hófu að útvíkka útibúanetið með opnun starfsstöðva víða um landið. Þessar breyttu áherslur má líklega rekja til festingar vaxta árið 1957 sem varð til þess að bankarnir gátu ekki lengur keppt innbyrðis og við sparisjóðina í vöxtum en beindu kröftunum þess í stað í opnun nýrra útibúa. Það átti eftir að hafa mjög afdrifarík áhrif á þróun bankarekstrar hérlendis.

65. Ólafur S. Valdimarsson, „Sparisjóðirnir 1961“, *Fjármálatíðindi* 1. tbl. 10. árg. (1963).

Árið 1957 var Landsbankanum skipt í tvö svið, seðlabankadeild og viðskiptabankadeild, og um leið fékk seðlabankadeildin beint íhlutunarvald yfir vöxtum banka og sparisjóða. Jafnframt var seðlabankadeildinni skipuð sérstök stjórn af ríkisstjórninni sem átti að ákveða vextina. Við vaxtaákvarðanir sínar virðist sú stjórn hvorki hafa haft að leiðarljósi viðskiptasjónarmið í bankarekstri né þjóðhagsleg markmið um efnahagslegan stöðugleika. Voru raunvextir bæði innlána og útlána yfirleitt neikvæðir svo lengi sem þessi skipan varði.[66]

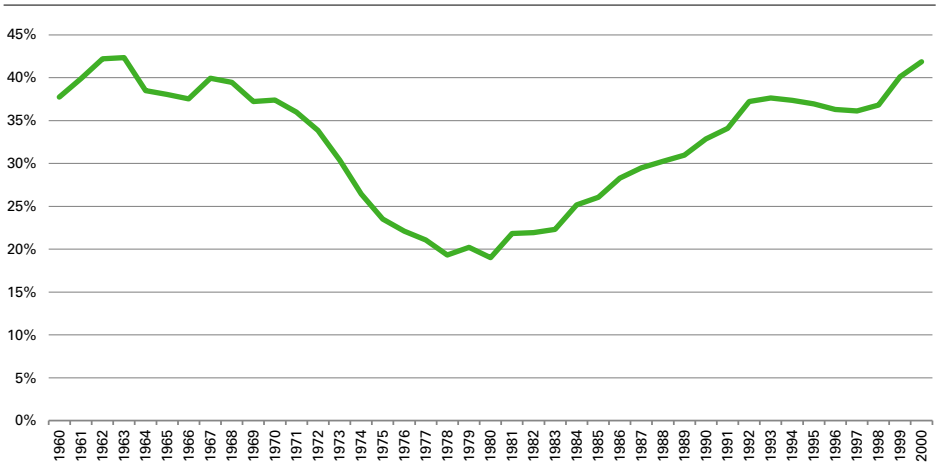
Bankarekstur og lágir vextir

Bankar eru milliliðir í fjármálaþjónustu. Þeir taka við innlánum og veita útlán og hagnast svo á vaxtamuninum, þannig að vaxtastigið skiptir ekki höfuðmáli fyrir afkomu þeirra svo lengi sem þeir geta notið vaxtamunar. Með vaxtafestingunni árið 1957 voru vextir banka og sparisjóða færðir niður fyrir markaðsvexti. Lágir vextir auðvelda bankarekstur að sumu leyti. Líkur á greiðslufalli og vanskilum minnka og bankinn þarf ekki að hafa fyrir því að leita uppi viðskiptavini, þeir standa í röðum fyrir utan skrifstofu bankastjóra eða útibússtjóra í von um að fá lán á niðursettum vöxtum. Vandinn er hins vegar sá að sparifjáreigendur sjá brátt takmarkaðan tilgang í því að leggja fjármuni sína inn á þessum lágu innlánavöxtum. Þannig breyta niðursettir vextir eðli bankarekstrar á þann veg að bankarnir taka að einbeita sér að því að safna innlánum, en það verður aðeins gert með því að þétta og efla útibúanetið. Eftir því sem hagsmunafélagabönkunum óx fiskur um hrygg þrengdi sífellt að fjármögnun ríkisbankanna þriggja og þeir sáu sig tilneydda til að fjölga útibúum til að vinna gegn innlánatapi.[67]

Verðbólga, vextir og sparifé

Verðbólga fór úr böndunum eftir 1972 og stóð í tugum prósenta næstu ár á eftir. Stjórn Seðlabankans neitaði að hækka vexti til samræmis við verðbólgu og varð það til þess að raunvextir innlána urðu neikvæðir um 20%. Neikvæðir raunvextir eyða sparifé fólks. Kannski er þó rangt að tala um að sparifé eyðist þar sem verðmætið hverfur ekki heldur færist yfir til lántakenda sem þurfa ekki að greiða nema hluta af lánum sínum til baka – hitt sér verðbólgan um að strika út. Þannig fela 20% neikvæðir raunvextir í sér að fimmtungur sparifjár landsmanna var færður til lántakenda á hverju ári og hlaut þá að ganga fljótt á höfuðstól lánanna. Þessi millifærsla var frá sparifjáreigendum og lífeyrissjóðum til fyrirtækja og heimila, en einnig á milli kynslóða með því að verðmæti voru færð frá þeim eldri sem áttu peninga í banka yfir til þeirra yngri sem skulduðu. Þegar leið á áttunda áratuginn tók bönkunum að blæða út, þar sem innistæður drógust hratt saman að raunvirði. Þetta sést vel á því að peningamagn (M3) sem hlutfall af landsframleiðslu lækkaði úr um 40% árið 1967 niður í um 26% við setningu Ólafslaganna svonefndu árið 1979 er lögfestu verðtrygginguna.[68] Samdrátturinn í peningamagni leiddi til þess að raunveruleg útlánageta bankanna drósk verulega saman.[69]

Mynd 6. **Peningamagn í umferð (M3) sem hlutfall af landsframleiðslu 1960–2000.**[70]

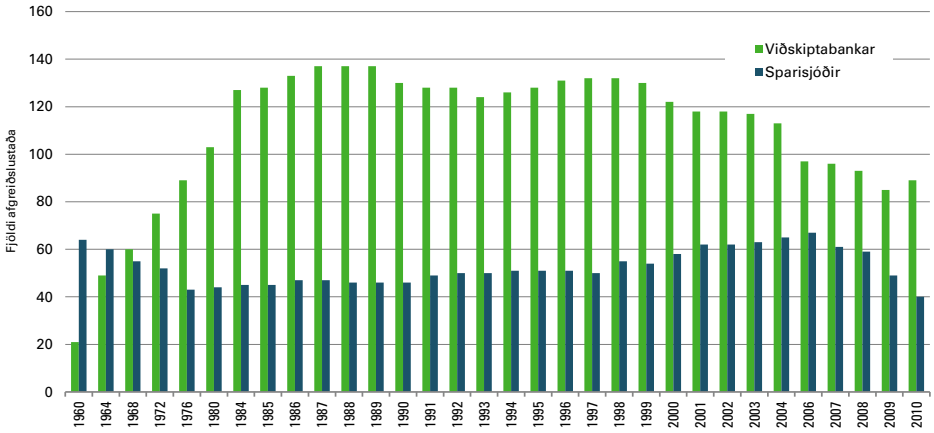


66. Bjarni Bragi Jónsson, *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi*, 1998, bls. 36–38.
67. Jónas H. Haralz, „Hefðir og umbreyting – Landsbanki Íslands 1969–1988“, *Tímarit um viðskipti og efnahagsmál* (2007), bls. 17–20.
68. Lög nr. 13/1979 um stjórn efnahagsmála o.fl.
69. Ásgeir Jónsson, Sigurður Jóhannesson og Valdimar Ármann, *Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga*, 2012, bls. 27–29.
70. Byggt á gögnum Seðlabanka Íslands og Hagstofu Íslands.

Þrýstingur á ríkisbankana

Ríkisbankarnir þrír voru því undir tvöfaldri pressu er kom fram á áttunda áratuginn vegna minnkandi innlánahlutdeildar og minnkandi innlánastofns. Þeir voru einnig undir pólitískum þrýstingi um að færa út starfssvæði sitt og stofna fleiri útibú á landsbyggðinni, en stofnun útibúa á höfuðborgarsvæðinu var aftur á móti ekki leyfð. Sérstök nefnd á vegum ríkisins sá um leyfisveitingu fyrir stofnun útibúa og var leyfi til að stofna útibú úti á landi auðfengið en þegar Reykjavík átti í hlut var svarið yfirleitt þvert nei fram til 1980.[71] Viðskiptabönkunum var því nauðugur einn kostur að bregðast við innlánasamkeppninni með því að opna ný útibú á landsbyggðinni og sóttust þeir þá gjarnan eftir því að yfirtaka sparisjóði eða innlánsdeildir kaupfélaga til þess að skapa sér starfshæfan grundvöll á nýjum stað. Í kjölfarið fækkaði sparisjóðum mjög. Landsbanki Íslands tók Sparisjóð Húsavíkur yfir árið 1963 og Búnaðarbanki Íslands Sparisjóð Húnavatnssýslu sama ár. Árið 1964 hættu fjórir sparisjóðir starfsemi. Landsbankinn yfirtók einn stærsta sparisjóðinn á landsbyggðinni, Sparisjóð Akraness, og Búnaðarbankinn yfirtók Sparisjóð Holta- og Ásahrepps, Sparisjóð Sauðárkróks og Sparisjóð Stykkishólms.

Mynd 7. Fjöldi afgreiðslustaða sparisjóðanna í samanburði við viðskiptabankana 1960–2010.[72]



Þessi þróun gekk fremur hratt fyrir sig. Árið 1960 voru afgreiðslustaðir[73] sparisjóðanna um þrefalt fleiri en viðskiptabankanna en átta árum síðar voru afgreiðslustaðir viðskiptabankanna orðnir fleiri en sparisjóðanna. Viðskiptabankarnir starfræktu afgreiðslustaði og útibú á a.m.k. 46 stöðum utan höfuðborgarsvæðisins árið 1980 og á a.m.k. 52 stöðum árið 1990.[74] Afgreiðslustöðum viðskiptabankanna á landsvísu fjölgaði um 27 á þessum tíu árum en sparisjóðanna eingöngu um 5. Bankarnir komu sér jafnvel upp afgreiðslum á mjög fámennum stöðum eins og Reykhólum, Reykholti í Biskupstungum og Þykkvabæ.

Samkeppnisaðstæður á sjöunda áratugnum

Fyrrverandi bankastjóri lýsti samkeppni á bankamarkaði á sjöunda áratugnum svo:

> Samkeppnin fólst fyrst og fremst í að ná í innlán til þess að fjármagna útlánin. Menn gátu ekki beitt verðsamkeppni og fjölbreytni í reikningum því slíkt var ákveðið af Seðlabankanum. Það skilaði bestum árangri að opna útibú sem víðast. Þess vegna voru útibú eftirsóttur kostur. Leyfi fyrir þeim voru hins vegar líka skömmtuð. Í nýjum bankalögum 1986 var að finna ákvæði um að bankar gætu opnað útibú hvar sem þeir vildu og þyrftu ekki leyfi til þess. Mér var sagt að daginn sem lögin tóku gildi hafi um 100 umsóknir um útibú legið óafgreiddar hjá Seðlabankanum. Útibú voru skömmtuð gæði. Við þurftum að fá leyfi hjá ráðherra til að opna og ráðherra þurfti að fá umsögn Seðlabankans sem var íhaldssamur í sínum umsögnum þannig að það fylgdi því mikill pólitískur þrýstingur að opna útibú.[75]

71. Jónas H. Haralz, „Hefðir og umbreyting – Landsbanki Íslands 1969–1988“, *Tímarit um viðskipti og efnahagsmál* (2007), bls. 17–20.
72. Byggt á gögnum Fjármálaeftirlitsins.
73. Munurinn á afgreiðslustöðum og útibúum felst í því að hvert útibú getur haft marga afgreiðslustaði eins og sjá má m.a. í skýrslum Fjármálaeftirlitsins og í ársreikningum lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. Svo dæmi sé tekið var Kaupþing banki með eitt útibú á Sauðárkróki árið 2004 en þrír afgreiðslustaðir tilheyrðu útibúinu (á Sauðárkróki, í Varmahlíð og á Hofsósi).
74. Hér er sagt „að minnsta kosti“ því heimildin (Símaskrá) er þannig uppbyggð að fjöldi afgreiðslustaða gæti verið vantalinn ef símanúmer þeirra eru tiltekin undir viðkomandi útibúum.
75. Valur Valsson, „Úr skömmtun í samkeppni“, *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*, ritstj. Eggert Þór Bernharðsson, Reykjavík 2004, bls. 222.

Tregða Seðlabankans stafaði af klemmunni sem fylgdi því að bankinn hafði það hlutverk að stjórna öllum þáttum bankastarfseminnar á þessum tíma og ef útibúunum fjölgaði of ört gat kostnaðurinn vegna þess aukið þörf viðskiptabankanna fyrir vaxtahækkanir.[76] Verslunarbankinn opnaði til dæmis útibú vorið 1963 í Keflavík þar sem fyrir voru öflugir kaupmenn sem bankinn hugðist ná til. Hann náði strax nokkrum viðskiptum til sín í samkeppni við sparisjóðinn á staðnum en brátt bættust við útibú frá Útvegsbankanum og Samvinnubankanum og þrengdist þá kostur allra. Næsta útibú Verslunarbankans var ekki opnað fyrr en 1975 þrátt fyrir ítrekaðar umsóknir. Reglur sem settar voru 1964 gerðu bönkum skylt að sækja um starfsleyfi fyrir útibú hjá viðkomandi ráðherra. Viðskiptaráðherra fór með málefni allra banka nema Búnaðarbanka og Iðnaðarbanka sem heyrðu undir ráðherra þeirra atvinnuvega. Það virðist hafa gert Búnaðarbanka og Iðnaðarbanka auðveldara fyrir að fá samþykktar umsóknir um stofnun útibúa. Ríkisbönkunum gekk betur en einkabönkum að fá leyfi fyrir útibúum. Hins vegar var dýrt að setja upp útibú úti á landi og var það ástæða þess að fullgild bankaútibú urðu fá utan Suðvesturhornsins.[77]

Offjárfesting í bankakerfinu

Þessi harða útibúasamkeppni leiddi til gríðarmikillar offjárfestingar og kostnaðar fyrir íslenska bankakerfið sem enn eimir eftir af. Hins vegar urðu hinar pólitísku reglur við úthlutun nýrra útibúa til þess að verkaskipting banka og sparisjóða breyttist töluvert. Fyrir 1960 höfðu sparisjóðir séð um að þjónusta dreifbýlið en ríkisbankarnir þéttbýlið. Eftir því sem frjálsræði í fjármálaþjónustu jókst næstu tvo áratugi snerist þetta við. Bankarnir höfðu þá dreift sér um allt land en sparisjóðir í þéttbýli höfðu eflst verulega.

Tafla 8. Viðskiptabankar 1885–2010.

	Starfsemi hófst	Starfsemi lauk	Ástæða lokunar
Landsbanki Íslands	1885	2008	Gjaldþrot
Íslandsbanki I	1904	1929	Gjaldþrot
Útvegsbanki Íslands	1930	1990	Sameining
Búnaðarbanki Íslands	1930	2003	Sameining
Iðnaðarbankinn	1953	1990	Sameining
Verslunarbankinn	1961	1990	Sameining
Samvinnubankinn	1963	1992	Sala
Alþýðubankinn	1971	1990	Sameining
Íslandsbanki II	1990	2006	Nafnbreyting
FBA	1998	2000	Sameining
KB-banki	2004	2008	Gjaldþrot
Glitnir	2006	2008	Gjaldþrot
Nýi KB-Banki	2008	2009	Nafnbreyting
Nýi-Glitnir	2008	2009	Nafnbreyting
Landsbankinn (NBI hf.)	2008	Enn starfandi	
Arion banki	2009	Enn starfandi	
Íslandsbanki III	2009	Enn starfandi	

3.4 Sparisjóðirnir eftir 1980

3.4.1 Blómaskeið sparisjóðanna 1985–1995

Eftir 1980 urðu önnur kaflaskil í íslenskri fjármálasögu með frelsisvæðingu á fjármálamarkaði. Frelsi var aukið á mörgum sviðum, s.s. vaxtafrelsi frá 1985, frelsi í fjármagnsviðskiptum við útlönd frá 1993, upphaf virks hlutabréfamarkaðar og tilkoma nútímalegs millibankamarkaðar með krónur og gjaldeyri frá 1998. Árið 1985 var Ísland með heftasta fjármálageira Vesturlanda og er böndin röknuðu urðu umskiptin svo mikil og hröð að hæglega má tala um byltingu.

Starfsheimildir sparisjóða rýmkaðar

Þessi frelsisvæðing náði einnig með beinum hætti til sparisjóðanna. Með lögum nr. 87/1985 voru starfsheimildir sparisjóða rýmkaðar og felld voru úr gildi ákvæði eldri laga sem takmörkuðu starfsemi þeirra í samanburði við viðskiptabanka. Með lögunum var heimilað að verðtryggja stofnfé og stofnfjáraðilum leyft að framselja stofnfé að ákveðnum skilyrðum

76. Valur Valsson, „Úr skömmtun í samkeppni“, *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*, ritstj. Eggert Þór Bernharðsson, Reykjavík 2004, bls. 222–223.

77. Höskuldur Ólafsson, „Samkeppnin jók þjónustuna við verslunina“, *Rætur Íslandsbanka: 100 ára fjármálasaga*, ritstj. Eggert Þór Bernharðsson, Reykjavík 2004, bls. 266–267.

uppfylltum. Tilkoma laganna leiddi af sér nánara samstarf sparisjóða í landinu og árið 1986 var sett á laggirnar Lánastofnun sparisjóðanna hf. sem var ætlað að auka samstarf sjóðanna og gera þeim kleift að styðja hver annan í erfiðu árferði. Sama ár var stofnaður Tryggingasjóður sparisjóða sem tryggði innistæður viðskiptavina ef sparisjóður lenti í gjaldþroti. Árið 1999 urðu innistæðutryggingar síðan þær sömu hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum.[78]

Mikill vöxtur á níunda áratugnum

Tilkoma vaxtafrelsis og eðlilegra viðskiptahátta í bankastarfsemi komu sparisjóðunum ákaflega vel í fyrstu. Höft á fjármálamarkaði höfðu takmarkað mjög mögulegt þjónustuframboð fyrir heimili og einstaklinga og frelsið opnaði því nýjar gáttir fyrir sparisjóðina sem höfðu löngum lagt áherslu á marga og smáa viðskiptavini. Á sama tíma urðu ýmsar tækniframfarir í greiðsluþjónustu sem gerðu sparisjóðunum kleift að bjóða upp á nýja möguleika fyrir viðskiptavini sína. Níundi áratugurinn varð tími mikils vaxtar í fjármálaþjónustu fyrir almenning og þar voru sparisjóðirnir í fararbroddi.

Árið 1989 keypti Landsbankinn rúmlega helmings hlut í Samvinnubankanum og ári síðar eignaðist hann bankann að fullu. Árið 1990 var Íslandsbanki stofnaður þegar ríkið seldi Útvegsbankann þremur bönkum, Alþýðubankanum, Iðnaðarbankanum og Verslunarbankanum, með því skilyrði að þeir sameinuðust í einn banka. Eftir þessar breytingar hafði viðskiptabönkum fækkað úr sjö í þrjá.

Það kom einnig sparisjóðunum til góða að bankarnir þrír áttu allir undir högg að sækja langt fram á tíunda áratuginn. Þeir urðu fyrir miklum áföllum þegar sambland hárra raunvaxta og skerðingar aflaheimilda í þorskveiðum þvingaði fram endurskipulagningu íslensks atvinnulífs undir lok níunda áratugarins. Þar kom hvort tveggja til að helstu fyrirtæki landsins höfðu komist á bragðið með að nýta sér neikvæða raunvexti til mikillar skuldsetningar á áttunda áratugnum, auk þess sem gífurleg offjárfesting hafði átt sér stað í sjávarútvegi í kjölfar útfærslu landhelginnar. Til þess að vinda ofan af þessu þurfti miklar afskriftir af hálfu bankanna þriggja, einkum Landsbankans og Íslandsbanka er áttu flest lán til útgerðar.[79]

Basel-viðmið tekin upp

Á tíunda áratugnum voru tekin upp svonefnd Basel-viðmið um áhættuveginn eiginfjárgrunn sem reyndust þungbær fyrir bankana eftir mikil útlánatöp. Þurfti Landsbankinn að fá víkjandi lán frá ríkinu árið 1993 til þess að geta staðist þessar nýju kvaðir. Næstu ár þar á eftir var vöxtur ríkisbankanna tveggja takmarkaður vegna skorts á eigin fé, sem var ekki bætt úr fyrr en með skráningu þeirra í kauphöll og hlutafjárútboði til almennings árið 1998. Við þetta bættist einnig gríðarlegur rekstrarkostnaður vegna mikillar fjölgunar útibúa og almennrar óskilvirkni í rekstri áratugina á undan. Íslandsbanki hinn nýi glímdi við verulegan kostnaðarvanda fyrstu starfsár sín enda hafði bankinn verið myndaður með sameiningu fjögurra banka sem var steypt saman í einn án þess að fækka starfsfólki.

Hagstæð skilyrði fyrir sparisjóði

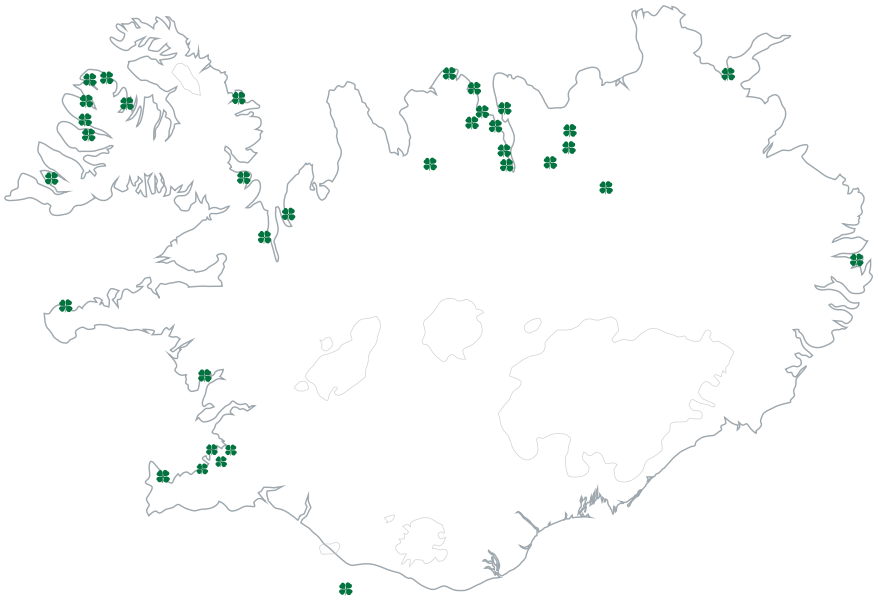
Allt þetta – aukið samstarf milli sparisjóða, frelsi og ný tækifæri samhliða vandræðum í bankakerfinu – skapaði mjög hagstæð vaxtarskilyrði fyrir sparisjóðina. Þeir komu líka flestir vel undan þeirri kreppu sem ríkti í atvinnulífinu árin 1989–1994, þar sem þeir höfðu lánað tiltölulega lítið til fyrirtækja. Einstakir sparisjóðir urðu þó fyrir töluverðum útlánatöpum vegna lána til útgerðar í sinni heimabyggð.

Markaðshlutdeild sparisjóðanna óx verulega á þessu tímabili en jafnframt fækkaði þeim. Árið 1990 voru 34 sparisjóðir starfandi og stór göt komin í landfræðilega dreifingu þeirra. Sem fyrr voru þeir flestir við Eyjafjörð, á Vestfjörðum og í kringum höfuðborgarsvæðið en þeir voru nánast horfnir af Suðurlandi, Austurlandi, Norðurlandi vestra og Snæfellsnesi. Í sumum tilvikum stafaði fækkunin af samruna við banka en líka samruna við aðra sparisjóði. Á þessum tíma voru fáir sparisjóðir eftir til sveita en á höfuðborgarsvæðinu voru fjórir sparisjóðir starfandi. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis rak fimm afgreiðslustaði víðsvegar um höfuðborgarsvæðið og Sparisjóður Hafnarfjarðar, Sparisjóður vélstjóra

78. Magnús S. Magnússon, „Efnahagsþróun á Íslandi 1880–1990“, *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880–1990*, Reykjavík 1993, bls. 170.
79. Ásgeir Jónsson, *Why Iceland?*, New York 2009.

og Sparisjóður Kópavogs ráku tvær starfsstöðvar hver um sig. Þá rak Sparisjóðurinn í Keflavík útibú í Garði og Njarðvík en það síðarnefnda var opnað árið 1977 og var fyrsta sparisjóðsútibú landsins.[80]

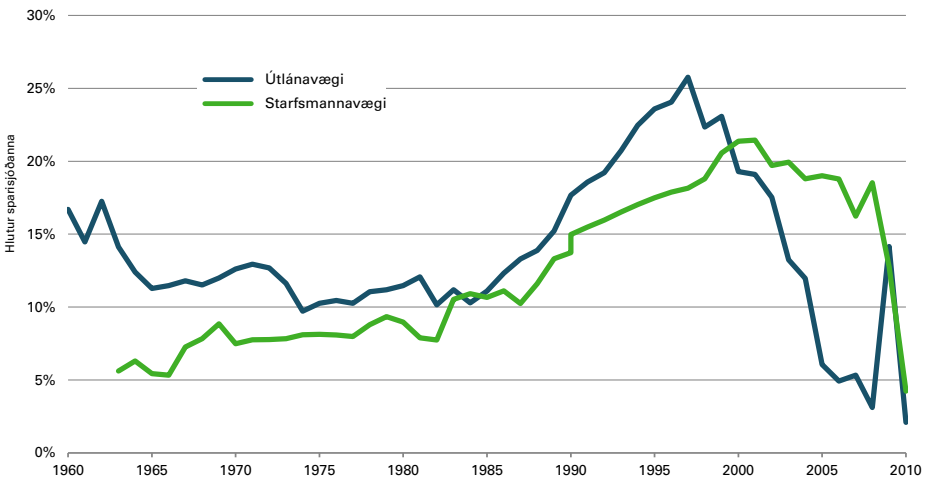
Mynd 8. Sparisjóðir á Íslandi 1990.



3.4.2 Umsvif sparisjóðanna eftir 1985

Engum blöðum er um það fletta að á Íslandi var ofgnótt fjármálastofnana árið 1990 eftir þriggja áratuga útibúasamkeppni um innlán. Það ár var hlutfall fjármálastarfsemi af heildarvinnuafli hæst á Íslandi af öllum löndum EFTA, að bankalandinu Sviss undanskildu. Kostnaðurinn við rekstur fjármálafyrirtækja endurspeglaðist einnig í því að hér var vaxtamunur hærri en í nágrannalöndunum.[81] Með vaxtafrelsi og jákvæðum raunvöxtum höfðu útlánatöp einnig skotið upp kollinum og biðraðir eftir útlánum höfðu styst verulega. Það var keppikefli bankanna á þessum tíma að hagræða í rekstri, fækka starfsfólki og lækka rekstarkostnað. Um leið hlutu bankarnir að taka upp faglegri vinnubrögð við mat á útlánaáhættu þegar neikvæðir raunvextir unnu ekki lengur með lánþegum við endurgreiðslu lána.

Mynd 9. Hlutur sparisjóðanna í heildarútlánum og fjölda bankastarfsmanna 1960–2010.[82]



80. „Sparisjóðurinn í Njarðvík flytur í nýtt húsnæði“, *Morgunblaðið* 3. maí 1985, bls. 14.
81. Sjá Ólafur Hjálmarsson, „Um vaxtamun banka og sparisjóða“, *Af vettvangi* 1. tbl. 5. árg. (1992).
82. Byggt á gögnum Hagstofu Íslands, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.

Árið 1990 var markaðshlutdeild sparisjóðanna sú sama og Búnaðarbanka Íslands. Stærð og styrk bankastofnana má þó meta út frá fleiri mælistikum en markaðshlutdeild. Á þessum tíma var eigið fé sparisjóðanna 4 milljarðar króna og eigið fé Búnaðarbanka 3 milljarðar króna, Íslandsbanka innan við 4 milljarðar króna og Landsbanka Íslands tæpir 6 milljarðar króna. Sókn sparisjóðanna eftir 1985 sést á hlutdeild þeirra í heildarfjölda bankastarfsmanna og útlánavægi þeirra. Árið 1985 var útlánavægi sparisjóðanna um 10% en hafði hækkað upp í nær 25% árið 1998. Starfsmannavægi þeirra jókst einnig á sama tíma. Árið 1983 fór hlutur sparisjóðanna af mannafla í fjármálakerfinu í fyrsta skipti yfir 10%, yfir 15% í kringum 1990 og 20% árið 2000.

Starfsmannavægi sparisjóðanna fylgdi auknu útlánavægi á árunum 1985 til 1998, sem telja má eðlilegt, en eftir þann tíma hélt starfsmannavægið áfram að aukast þrátt fyrir minna útlánavægi. Sparisjóðirnir héldu síðan áfram að ráða fólk í kappi við bankana þrátt fyrir að útlánavægi þeirra minnkaði hratt næstu ár á eftir. Þess skal getið að bankastarfsmenn urðu nærri 5% af heildarfjölda starfandi á vinnumarkaði þegar mest var árið 2008, eða 3.653 manns, og þar af störfuðu 466 hjá sparisjóðunum samkvæmt tölum Fjármálaeftirlitsins. Aukið starfsmannavægi sparisjóða má sumpart rekja til þess að viðskiptabankarnir drógu sig frá hinum dreifbýlli stöðum. Til að mynda seldi Landsbankinn velflest útibú sín á Vestfjörðum til sparisjóðanna þar árið 2000 til þess að stuðla að hagræðingu. Svo virðist einnig sem sparisjóðirnir hafi þegar leið á tíunda áratuginn reynt að styrkja sig á þeim sviðum sem bankarnir voru þá að reyna að draga sig út af – með því að leggja sífellt meiri mannafla og fjármagn í útibúanet og viðskiptabankastarfsemi.

3.4.3 Nýr samkeppnisþrýstingur eftir 1994

Sparisjóðirnir högnuðust verulega á fyrstu stigum frelsisvæðingar á fjármálamarkaði eins og greint er frá hér framar. Hins vegar voru næstu stig þeim ekki eins hagfelld, þegar íslenskur fjármálamarkaður fór að tengjast fjármálamarkaði Evrópu. Íslenskir sparisjóðir voru þar að mörgu leyti í sömu sporum og evrópskir sparisjóðir en eftir að sameiginlegur innri markaður með fjármálaþjónustu var stofnaður þrengdi mjög að þeim. Ísland varð aðili að hinum evrópska fjármálamarkaði með tilkomu EES-samningsins árið 1993 og samhliða var opnað fyrir erlenda fjármagnsflutninga eftir 62 ára hlé.

Bankarnir taka að sækja lánsfé til útlanda

Fyrstu viðbrögð bankanna þegar fjármagnsviðskipti við útlönd voru gefin frjáls voru að sækja þýska lánsfjármögnun en hjólin tóku að snúast fyrir alvöru eftir 1997 þegar Íslandsbanki fékk sína fyrstu lánshæfiseinkunn, og næsta ár þar á eftir sigldu hinir bankarnir tveir í kjölfarið. Allir bankarnir fengu lánshæfiseinkunnina A3 í upphafi, sem opnaði þeim aðgang að erlendum skuldabréfamörkuðum á mjög góðum kjörum. Á næstu árum sóttu bankarnir gríðarmikið fjármagn á erlenda heildsölumarkaði og endurlánuðu gengistryggt til íslenskra fyrirtækja. Var svo komið árið 2000 að um 50% af fjármögnun íslenskra fyrirtækja voru gengisbundin lán og íslensk innlán voru aðeins um þriðjungur af fjármögnun bankanna þriggja.[83] Lánshæfiseinkunn bankanna hélt áfram að hækka og var komin upp í A1 á árinu 2004 (nema hjá Landsbankanum).

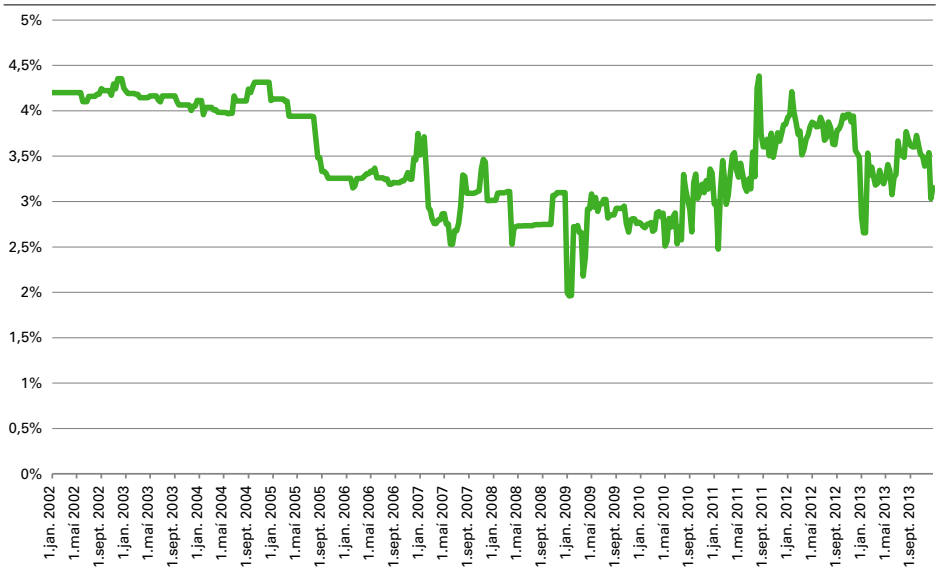
Við samþættingu Íslands við evrópskan fjármálamarkað breyttust hvatarnir í bankarekstri. Í gamla haftakerfinu hafði skuldahliðin verið algerlega ríkjandi í starfsemi fjármálastofnana. Hverrar krónu sem lánuð var út þurfti að afla með innlánum og þau voru ekki auðfengin. Þannig skipti sú fjármögnun sem útibúanetið gat skilað höfuðmáli fyrir vöxt og útlán bankans. Á þeim tíma voru útlánatöp ekki vandamál því að neikvæðir raunvextir léttu undir með skuldurum. Með aðgangi að nær ótakmarkaðri erlendri heildsölufjármögnun varð eignahliðin hins vegar ráðandi í bankarekstri. Bankinn ákvað fyrst hve mikið og hverjum hann vildi lána, og síðan var kallað eftir því fjármagni sem þurfti og virtist ávallt vera til reiðu er leitað var eftir því. Þessi áhersla á eignahliðina leiddi til mikils útlánavaxtar og stækkunar efnahagsreikningsins.

83. Ásgeir Jónsson, *Why Iceland?*, New York 2009, bls. 35–42.

Stækkun bankanna, ódýrari fjármögnun og harðari samkeppni leiddi til lækkandi vaxtamunar milli innlána og útlána. Lægri vaxtamunur hlaut að setja þrýsting á tekjusköpun sparisjóðanna. Íslenska fjármálakerfið virtist í auknum mæli snúast um stærðarhagkvæmni þar sem bæði bankarnir og helstu fyrirtæki landsins uxu mjög hröðum skrefum með aukinni skuldsetningu. Á móti kom að bankarnir þrír beittu sér lítið í einstaklingsviðskiptum hérlendis og viðskiptabankastarfsemi var löngum í aukahlutverki. Til að mynda var hin ódýra erlenda heildsölufjármögnun lengst af mjög lítið notuð til einstaklingslána enda voru gengisbundin lán lítill hluti af fjármögnun heimilanna fram til 2006, ef bílalán voru undanskilin. Helsta frávikið frá þessu var sókn bankanna inn á fasteignalánamarkað sem hófst haustið 2004. Margir sparisjóðir höfðu fram að því haft töluverðar tekjur af fasteignalánum á öðrum veðrétti, fyrir aftan lán Íbúðalánasjóðs, sem báru tiltölulega háa vexti. Hins vegar nutu sparisjóðirnir fjármögnunar af hálfu Íbúðalánasjóðs við veitingu fasteignalána á fyrsta veðrétti eftir 2004 og voru því vel samkeppnisfærir við bankana. Í könnunum á þessum tíma voru sparisjóðirnir ávallt með ánægðustu viðskiptavinina og því fór fjarri að flótti væri frá þeim yfir til bankanna.

Lækkandi vaxtamunur – þrýstingur á sparisjóðina

Mynd 10. Vaxtamunur bankanna sem munur á verðtryggðum vöxtum innlána og útlána 2002–2013.[84]



3.4.4 Fjárfestingarbankastarfsemi skýtur upp kollinum

Áratugurinn 1998–2008 er áratugur fjárfestingarbankastarfsemi hérlendis. Hún skilaði bönkunum þremur miklum hagnaði og setti viðskiptabankastarfsemi þeirra í hálfgert aukahlutverk. Fjárfestingarbankar eiga það sameiginlegt með viðskiptabönkum að sinna fjármálalegri milligöngu. Viðskiptabankar taka við sparifé og finna farvegi fyrir það með útlánum. Sparifjáreigendur leiða ekki sérstaklega hugann að því hver fær fjármuni þeirra lánaða heldur treysta aðeins því loforði bankans að þeir geti ávallt gengið að sparnaði sínum, auk vaxta, þegar þörf krefur. Viðskiptabankar geta gert þetta á grundvelli þeirra upplýsinga sem þeir safna með því að sjá um greiðslukerfi fyrir efnahagslífið. Fjárfestingarbankar sinna hins vegar fjármálalegri milligöngu á markaði með því að leiða saman fjárfesta og frumkvöðla og koma upplýsingum á milli þeirra. Viðskiptabanki hirðir vaxtamun en fjárfestingarbanki innheimtir þóknun fyrir þjónustu sína.

Áratugur fjárfestingarbankastarfseminnar

Fjárfestingarbankastarfsemi bankanna þriggja var í raun utan við starfssvið sparisjóðanna. Hún snerti þá ekki með beinum hætti nema að því leyti að margir sparisjóðir voru eigendur að Kaupþingi, og síðar Exista, og nutu því góðs af hækkun hlutabréfa þeirra fjármálafyrirtækja sem voru fyrst og fremst í fjárfestingarbankastarfsemi. Samkeppni bankanna við sparisjóðina var því takmörkuð og að einhverju leyti gátu sparisjóðirnir starfað í skjóli útrásarinnar. Bankarnir höfðu stóra viðskiptavini í sigtinu og hugðu á erlenda landvinninga en íslensk viðskiptabankastarfsemi var afgangsstærð.

84. Byggt á gögnum frá Seðlabanka Íslands.

Sparisjóðirnir og fjárfestingarbankalíkanið

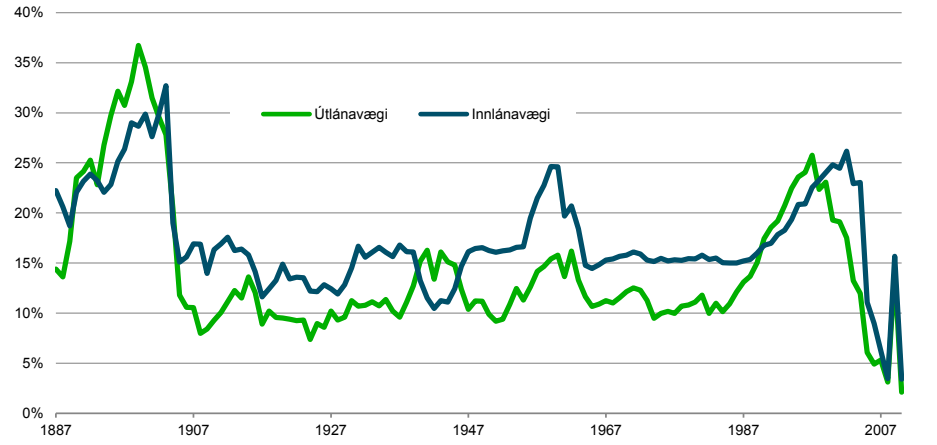
Hins vegar virtist fjárfestingarbankalíkanið hafa gríðarlegt aðdráttarafl fyrir ýmsa forystumenn sparisjóðanna og er kom fram yfir 2006 virtist það vera forgangsmál fyrir marga sparisjóði að þreifa sig áfram með fjárfestingarbankastarfsemi og útrásarverkefni af ýmsum toga. Þetta fór saman við hugmyndir um hlutafélagsvæðingu sparisjóða og skráningu þeirra á markað. Á árunum 2003–2008 freistuðu ýmsir af helstu sparisjóðum landsins þess að taka upp viðskiptalíkan íslensku bankanna, sem byggðist á fjárfestingarbankastarfsemi, erlendri heildsölufjármögnun og mjög hröðum vexti efnahagsreiknings.

Eftir 2006 fóru bankarnir að draga sig í hlé á fasteignalánamarkaði þegar teikn voru á lofti um verulega ofhitnun á húsnæðismarkaðinum. Sparisjóðirnir gripu þá tækifærið til þess að auka markaðshlutdeild sína með fulltingi Íbúðalánasjóðs og tóku einnig að lána verktökum sem bankarnir höfðu neitað. Kólnun efnahagslífsins og fasteignamarkaðarins kom því mjög illa við vígreifustu sjóðina sem sumir hverjir voru þegar komnir í alvarleg greiðsluvandræði haustið 2008.

3.5 Sparisjóðir við aldahvörf

Þegar litið er á rekstrarsögu sparisjóðanna frá stofnun þeirra sést að hlutdeild þeirra í íslensku hagkerfi var nokkuð stöðug fram til ársins 2008. Þeir sáu yfirleitt um 10–15% af öllum útlánum og innlánum. Sjóðirnir hafa þó ekki alltaf staðið á sömu markaðssyllu. Framan af sáu þeir fyrst og fremst um fjármálaþjónustu í dreifbýli og fyrir hina tekjulægri í minni þéttbýlisstöðum landsins. Þetta er í takt við hefðbundið hlutverk sparisjóða í Evrópu sem helgaðist af því að bankar sniðgengu dreifbýlinga og tekjulága. Þetta breyttist á Íslandi eftir 1960 þegar baráttan um innlánin hófst fyrir alvöru og ríkisbankarnir þrír stofnuðu ný útibú víða um landið og ruddu sparisjóðunum úr vegi. Sparisjóðirnir fundu sér þá aðra syllu sem fólst í því að veita góða einstaklingsþjónustu í þéttbýli, sem ríkisbankarnir þrír sýndu minni áhuga. Um 1980 var svo komið að sparisjóðir voru heldur atkvæðalitlir í dreifbýli en höfðu hins vegar náð að byggja upp mjög öfluga starfsemi á helstu þéttbýlisstöðum landsins. Þessi góða markaðsstaða í þéttbýli kom sparisjóðunum síðan vel þegar losna tók um böndin á fjármálamarkaði eftir 1980. Þá varð einstaklingsþjónusta mikil vaxtargrein í fjármálaþjónustu hérlendis á sama tíma og kerfisbreytingar í fyrirtækjarekstri ollu miklum útlánatöpum hjá bönkunum. Níundi áratugur tuttugustu aldar var því mikill uppgangstími fyrir sparisjóðina og á þeim tíma tvöfölduðu þeir markaðshlutdeild sína.

Mynd 11. Hlutur sparisjóðanna í heildar út- og innlánum viðskiptabanka og sparisjóða 1887–2010.[85]



Íslenskir sparisjóðir voru því tiltölulega vel staddir þegar Ísland varð hluti af evrópskum fjármagnsmarkaði með samningi um evrópskt efnahagssvæði árið 1993. Þeir voru vel fjármagnaðir og stóðu traustum fótum í viðskiptabankastarfsemi sinni og nutu bæði tryggðar og ánægju viðskiptavina sinna. Sparisjóðirnir hlutu að tapa markaðshlutdeild þegar sókn bankanna hófst fyrir alvöru eftir 1998, en á þeim tíma voru þeir með um 25% hlutdeild innlána og útlána. Hins vegar bendir allt til þess að sjóðirnir hefðu aftur getað farið í fyrra

85. Byggt á gögnum Hagstofu Íslands, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.

far með 10–15% markaðshlutdeild á fjármálamarkaði og með því að leggja áherslu á að veita góða persónulega þjónustu og að þjóna hinum dreifðu byggðum. Áherslur bankanna á fjárfestingarbankastarfsemi, landvinninga í útlöndum og þjónustu við stóra viðskiptavini hefðu átt að verða til þess að skilja þennan hluta markaðarins eftir fyrir sparisjóðina. Sparisjóðirnir voru einnig fjárhagslega sterkir og með tryggan viðskiptamannahóp.

Tilvistarvandi sparisjóðanna virðist hafa komið að innan.[86] Ýmsir innan sparisjóðakerfisins vildu í raun og veru yfirgefa gamla sparisjóðalíkanið og breyta stofnunum sínum í alhliða banka að fyrirmynd bankanna þriggja. Ef til vill var þetta skynsamleg afstaða og í samræmi við þróunina erlendis þar sem sparisjóðir hafa horfið algerlega af sjónarsviðinu í mörgum löndum Evrópu. Það sem rekið hefur þessa þróun áfram ytra er fyrst og fremst hagræðing og samkeppni frá venjulegum bönkum í viðskiptabankaþjónustu.

Tilvistarvandi sparisjóðanna upprunninn innan frá?

Eftir mikinn uppgang á níunda og tíunda áratug tuttugustu aldar voru sparisjóðirnir komnir með 25% markaðshlutdeild sem þeir vildu ógjarnan gefa eftir. Um leið og bankarnir náðu vopnum sínum eftir 1998 tók að þrengja að sparisjóðunum vegna minni vaxtamunar og minnkandi markaðshlutdeildar. Til þess að halda tryggð við gamla sparisjóðalíkanið við þær aðstæður hefði þurft mikið aðhald og raunar niðurskurð í kostnaði svo hægt væri að halda viðunandi framlegð í viðskiptabankastarfsemi á sama tíma og vaxtatekjur drógust saman. Þá leið vildu margir stjórnenda sparisjóðanna ekki fara. Þess í stað átti að afla nýrra tekna með auknum útlánum eða fjárfestingarbankastarfsemi.

Færa má rök fyrir því að starfsrými sparisjóða í íslenskri fjármálasögu hafi oltið á þeim ramma sem bönkunum var markaður og á því hvernig þeir beittu sér. Sparisjóðirnir hafa átt tvö sóknarskeið: Hið fyrra á nítjándu öldinni allt fram til stofnunar Íslandsbanka árið 1904 og hið síðara eftir afnám fjármagnshafta árið 1985. Þessi tvö sóknarskeið eiga það sammerkt að þá voru bankar ekki til staðar eða voru verulega heftir og gríðarlegur vöxtur var í einstaklingsviðskiptum. Bæði þessi sóknarskeið enduðu þegar bankar studdir erlendu heildsölufjármagni yfirtóku fjármagnsmarkaðinn. Það gerðist með tilkomu Íslandsbanka árið 1904 og með því að bankarnir þrír komust allir í einkaeigu og fengu hátt lánshæfismat eftir 1998. Framrás bankanna endaði í bæði skiptin hrapallega sem kunnugt er; í fyrra skiptið með gjaldþroti Íslandsbanka 1930 og í síðara skiptið með þriggja banka gjaldþroti 2008.

Sóknarskeiðin tvö

Í báðum tilvikum var það mjög freistandi fyrir sparisjóðina að hlaupa á eftir bönkunum með miklum vexti og áhættutöku. Í bæði skiptin féllu einhverjir þeirra í freistni, og það hefndi sín illilega. Þetta átti til að mynda við um Sparisjóð Árnessýslu sem fimmfaldaði eignir sínar, einkum með kaupum á víxlum, á árunum 1911–1919, en á því ári voru eignir sjóðsins um 30% af heildareignum allra sparisjóða hérlendis. Sparisjóður Árnessýslu lenti síðan í verulegri fjárþröng árið 1925 og rann inn í Landsbankann eftir nauðasamninga sem fólu í sér 25% tap fyrir innistæðueigendur.[87] Í upphafi þessarar aldar varð það hlutskipti helstu sparisjóða landsins að deila örlögum með Sparisjóði Árnessýslu og renna inn í bankana.

Eflaust má deila um hvort útkoman hafi verið góð eða slæm fyrir íslenskt fjármálakerfi til framtíðar. Það er augljóst að mun minni mannafla og fjármuni þarf til að veita sömu þjónustu og áður eftir yfirtöku Arion banka á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, Íslandsbanka á Byr og Landsbankans á Sparisjóðnum í Keflavík. Á sama tíma er erfitt að benda á einhverja hópa sem lokuðust úti án fjármálaþjónustu við hvarf þessara stóru sparisjóða sem allir störfuðu í þéttbýli.

Þörfin fyrir tilvist og þjónustu sparisjóða er ekki sjálfgefin. Hún skapaðist upphaflega vegna þess að bankar sinntu lítt fjármálaþjónustu fyrir dreifbýlinga og tekjulægri einstaklinga. Grunnfjármálaþjónusta er nú orðin opin, tæknivædd og næsta sjálfsögð fyrir allan þorra almennings og verður vart séð að mikill skortur sé á almennri fjármálaþjónustu á Íslandi. Því hefur verið haldið fram að hefðbundin greiðsluþjónusta og efnahagsreikningsfrek útlánastarfsemi sé vart lengur á færi smárra fjármálastofnana sökum aukinnar stærðarhagkvæmni og strangara regluverks. Á hinn bóginn verður einnig að líta til annarra þátta.

86. Sjá nánari umfjöllun í 5. kafla, um samstarf sparisjóðanna.
87. *Hagskýrslur Íslands 62: Sparisjóðir árin 1911–1925*, 1929.

Óvíst er hvort bankarnir geti eða vilji sinna lánaþörf einstaklinga og smærri fyrirtækja í dreifbýli, þar sem verðmæti fasteigna eða annarra veða sem hægt er að bjóða er minna en annars staðar. Þá kunna sparisjóðirnir að hafa öðru og mikilvægu hlutverki að gegna á starfssvæði sínu umfram það að vera fjármálafyrirtæki.

4. LAGAUMHVERFI SPARISJÓÐANNA

4.1 Inngangur

Í c-lið 2. mgr. þingsályktunar frá 10. júní 2011 um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna kemur fram að rannsóknarnefndin skuli gera úttekt á lagaramma og öðru starfsumhverfi sparisjóðanna og bera saman við starfsumhverfi sambærilegra fjármálafyrirtækja í nágrannalöndunum. Í samræmi við þessi fyrirmæli þingsályktunarinnar er hér gerð grein fyrir þeirri löggjöf sem gilt hefur um sparisjóði á Íslandi frá því að fyrstu sparisjóðirnir voru stofnaðir á síðari hluta 19. aldar. Í lok kaflans er svo að finna stutta umfjöllun um starfsumhverfi sambærilegra fjármálafyrirtækja í helstu nágrannalöndum til samanburðar.

Fjallað er um þann lagaramma sem gilt hefur um starfsumhverfi sparisjóðanna frá setningu fyrstu ákvæðanna um þessi málefni, þ.e. tilskipun Danakonungs um hlunnindi nokkur fyrir sparisjóði á Íslandi frá 5. janúar 1874. Þá er farið yfir eldri löggjöf, lögskýringargögn og rök fyrir þeim breytingum sem gerðar hafa verið á lagaumhverfi sparisjóðanna til þess að skýra eðli og sérstöðu þeirra sem lánastofnana. Slík skoðun er til þess fallin að varpa ljósi á það hvernig starfsemi sjóðanna hefur mótast af gildandi lögum á hverjum tíma. Í þessu samhengi verður horft til þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á lögum um sparisjóði, hvaða sjónarmið hafa legið þar að baki og hvaða áhrif þær hafa haft á starfsemi sjóðanna og réttindi og skyldur þeirra sem staðið hafa að rekstri þeirra. Í þessu skyni er farið heildstætt yfir löggjöf um sparisjóðina allt frá 1874, en þó fyrst og fremst frá 1915, þegar fyrstu lögin um sparisjóði voru sett. Þá verður þeim breytingum sem gerðar hafa verið á lagaákvæðum um sparisjóði eftir fall íslensku bankanna 2008 gerð skil.

4.1.1 Tilskipun 5. janúar 1874 um hlunnindi nokkur fyrir sparisjóði á Íslandi

Tilskipun 5. janúar 1874

Sparisjóðir eiga sér langa sögu hér á landi og nær hún a.m.k. aftur til ársins 1868 eða jafnvel lengra.[1] Reyndar urðu fyrstu sparisjóðirnir ekki langlífir, en eftir því sem fram liðu stundir fjölgaði sparisjóðum þó nokkuð og fór svo að slíkar lánastofnanir voru stofnaðar í flestum sýslum og kaupstöðum landsins. Að frátalinni tilskipun konungs frá 5. janúar 1874 giltu engin sérstök lög um starfsemi sparisjóða framan af og má ætla að starfsemi þeirra hafi því að mestu leyti ráðist af samþykktum þeirra hvers fyrir sig fram til ársins 1915, þegar fyrstu heildstæðu lögin um starfsemi þeirra voru lögfest. Tilskipun Danakonungs um hlunnindi nokkur fyrir sparisjóði á Íslandi frá 5. janúar 1874 („Forordning om nogle Begunstigelser for Sparekasser i Island“) var fáorð, en veitti landshöfðingja heimild til að veita sparisjóðum, sem uppfylltu það skilyrði að næg trygging væri fyrir því að þeir teldust „fullveðja“, hagræði í formi eftirtalinna heimilda, einnar eða fleiri:

1. Heimild til að bregðast við ef óljóst væri hver væri réttur eigandi innstæðu, t.d. ef viðskiptabók viðskiptavinar glataðist.
2. Heimild til að leggja fé ómyndugra manna og opinberra stofnana um stundarsakir til ávöxtunar inn í sparisjóð.
3. Heimild fyrir sparisjóð til að áskilja sér vexti umfram 4% fyrir lán gegn veði í fasteignum.

Loks var áskilið að landshöfðingi skyldi senda dómsmálastjórninni í Kaupmannahöfn skýrslu í hvert sinn sem hann nýtti sér heimildina til að veita sparisjóðum fyrrgreind hlunnindi. Eins og tilskipunin ber með sér var um frekar einfaldar grunnreglur að ræða sem eiga lítið skylt við þær flóknu reglur sem nú gilda um starfsemi sparisjóða og annarra fjármálafyrirtækja og gera margvíslegar kröfur til rekstrar þeirra, til dæmis um eigið fé, umfang útlánastarfsemi og fleira. Fyrsti vísirinn að ítarlegri löggjöf um starfsemi sparisjóða var samþykktur á Alþingi 1915.

1. Sjá nánari umfjöllun í 3. kafla.

4.2 Lög nr. 44/1915 um sparisjóði

4.2.1 Aðdragandi

Fyrsta heildstæða löggjöf um sparisjóði 1915

Rekja má heildstæða íslenska löggjöf um starfsemi sparisjóða til ársins 1915 þegar samþykkt voru lög nr. 44/1915 um sparisjóði. Tildrög laganna voru þau að sparisjóðum hafði fjölgað mikið og innstæður hækkað í ríkum mæli.[2] Taldi stjórnin því þörf á löggjöf um starfsemi sparisjóða, en helsta markmið slíkra laga skyldi vera að „vernda sem mest rjett innstæðueigenda og tryggja það, að fje þeirra [væri] jafnan óhult".[3] Þetta markmið birtist með skýrum hætti í 1. mgr. 1. gr. laganna, en þar sagði: „Sparisjóðir hafa það markmið, að taka við fje einstakra manna, geyma það og ávaxta á sem tryggastan hátt, svo sem nánar er fyrirskipað í lögum þessum."[4]

Áður en lögin voru samþykkt höfðu tvívegis áður verið lögð fram stjórnarfrumvörp um starfsemi sparisjóða, þ.e. 1913 og 1914, en hvorugt þeirra náði fram að ganga. Athugasemdir með frumvarpi til laganna frá 1915 voru fremur knappar, en við lok umfjöllunarinnar um frumvarpið var vísað sérstaklega til fyrri frumvarpanna tveggja.[5] Til þess að átta sig fyllilega á inntaki laganna frá 1915 er því gagnlegt að huga að fyrri frumvörpunum tveimur, helstu álitamálum um efni þeirra og þeim umræðum sem áttu sér stað á Alþingi við meðferð þeirra.

Aukin velmegun og sparifjáreign

Tilefni þess að vinna við frumvarp til laga um sparisjóði hófst var sú afstaða stjórnarinnar snemma á öðrum áratug 20. aldar að þörf væri á löggjöf um sparisjóði. Þeim hafði fjölgað og það fé sem þeim var trúað fyrir hafði aukist óðfluga ár frá ári. Skipti aukningin milljónum króna á nokkrum árum. Þetta sýndi, að mati stjórnarinnar, að velmegun hefði aukist í landinu og menn væru farnir að huga að því „að leggja fyrir til geymslu af aflafje sínu" en þá viðleitni bæri löggjafarvaldinu að styðja svo sem við yrði komið.[6] Þannig sagði meðal annars í almennum athugasemdum með frumvarpinu frá 1913:

> Síðan sparisjóðir fyrst voru stofnaðir hjer á landi eru nú liðin full 40 ár, og hefir starfsemi þeirra stöðugt farið vaxandi á þessu tímabili. Sparisjóðsreksturinn hefir þó alt til þessa eigi verið háður neinu eftirliti af hálfu hins opinbera, að heita má. – Hjá öðrum þjóðum þykir ekki annað hlýða, en að allstrangt opinbert eftirlit sje haft með öllum rekstri sparisjóða. Svo er almennt litið á, að þingi og stjórn sje skylt að hafa hönd í bagga, reisa skorður við því, að fje það, sem almenningur fær slíkum sjóðum til geymslu, fari forgörðum og tryggja það, að fjeð geti fengist útborgað, eftir settum reglum, þegar á þarf að halda.[7]

Aukið aðhald og eftirlit

Því næst var vikið að því í athugasemdunum að einu lagaákvæðin hér á landi sem beinlínis vörðuðu sparisjóði væri að finna í tilskipun frá 5. janúar 1874, en fyrirmæli hennar væru „sumpart úrelt og sumpart svo ónóg" að ekki yrði lengur talið viðunandi. Því hefði Stjórnarráðinu þótt nauðsyn bera til að fá leidd í lög ítarlegri fyrirmæli um rekstur sparisjóða. Þetta væri ekki síst vegna þess að farið væri að bera á því að ekki væri alls staðar með öllu tryggt lengur fyrir „sparisjóðsinnstæðueigendur að láta sparisjóði jafnlausa við opinbert eftirlit" og verið hefði. Þannig ættu ákvæði frumvarpsins fyrst og fremst að vernda rétt innstæðueigenda og tryggja að fé þeirra væri jafnan óhult. Á hinn bóginn þætti ekki fært að svo stöddu að setja hérlendis jafn strangar reglur um rekstur sparisjóða og víða viðgengist í öðrum löndum og var það rökstutt með vísan til þess að landshættir og viðskiptalíf á Íslandi væri svo frábrugðið því sem við lýði væri meðal annarra þjóða.[8]

Sparisjóðir ekki gróðafyrirtæki

Við umræður um málið á Alþingi sagðist Hannes Hafstein ráðherra meðal annars vera þeirrar skoðunar að sparisjóðir ættu ekki að vera gróðafyrirtæki. Aðaltilgangur þeirra væri að geyma örugglega fé þeirra manna sem eitthvað gætu dregið saman, svo að þeir

2. Í ræðu Sigurðar Sigurðssonar alþingismanns kom fram við umræður á Alþingi að „[á]rið 1910 voru 25 sparisjóðir hér á landi: 10 á Norðurlandi, 9 á Vesturlandi og 6 á Suðurlandi". Sjá *Alþingistíðindi*, 1913, B-deild, d. 2028.
3. *Alþingistíðindi*, 1913, A-deild, bls. 239.
4. *Alþingistíðindi*, 1915, A-deild, bls. 897.
5. *Alþingistíðindi*, 1915, A-deild, bls. 114.
6. *Alþingistíðindi*, 1914, A-deild, bls. 205.
7. *Alþingistíðindi*, 1913, A-deild, bls. 239.
8. *Alþingistíðindi*, 1913, A-deild, bls. 239.

gætu verið óhræddir um að því væri á glæ kastað. Því næst sagði Hannes: „Að þessu stefnir lagaboðið, og hygg eg það rétt vera.“[9] Kristinn Daníelsson alþingismaður svaraði ráðherranum meðal annars með eftirfarandi orðum:

> Mér hefir alt af verið það ljóst síðan eg fór að fást við sparisjóði, – og ég hefi töluvert við það starf fengist, – að aðaltilgangur þeirra sé að hjálpa mönnum til að ávaxta fé sitt tryggilega. En hitt verður, eins og hér á landi hagar til, einnig að vera tilgangur þeirra, að vera lánsstofnun.[10]

Hér má einnig nefna ummæli Klemensar Jónssonar, umboðsmanns ráðherra, við umræður á Alþingi um frumvarpið frá 1914, en þau varpa nokkru ljósi á tildrög lagafrumvarpsins frá 1913:

> Ástæðan til þess, að stjórnin fór að rannsaka þetta mál og lagði það fyrir síðasta þing, var aðallega sú, að stjórninni var fullkomlega kunnugt um vanrækslu og ýmiss konar misfellur á stjórn einstakra sparisjóða og hins vegar hafði hún líka heyrt um einstakan sparisjóð, að miklar misfellur væri á stjórn hans, en beinar kærur hafa ekki komið.[11]

Einn eftirlitsmaður á landsvísu eða margir í héraði?

Þegar að er gáð kemur í ljós að menn deildu einkum um tvö atriði á Alþingi við meðferð frumvarpsins frá 1913. Í fyrsta lagi voru menn ekki á eitt sáttir um hvernig fara ætti með eftirlit samkvæmt lögunum. Stjórnin taldi rétt að fela það einum manni á landsvísu en margir þingmenn töldu að leita ætti til fleiri aðila sem gætu þá hver og einn haft eftirlit með sparisjóði í sínu héraði. Töldu þeir síðarnefndu að slíkt væri hagkvæmt því að heimamenn væru betur í stakk búnir til að leggja mat á traust lántakenda á hverjum stað, en aðrir þingmenn bentu á að slíkt vekti upp spurningar um hagsmunaárekstra. Einnig deildu menn um það hvort sparisjóðirnir eða ríkissjóður skyldu bera kostnaðinn af eftirlitinu. Hitt ágreiningsmálið varðaði vægi svonefndra sjálfskuldarábyrgðarlána. Töldu sumir þingmenn rétt að setja hámark á slík lán, þar sem það samræmdist að þeirra mati betur því markmiði laganna að sparisjóðir héldu sig við tryggari útlán, þ.e. lán gegn veði í fasteign eða lán með handveði.[12]

„Aðalhlutverk sparisjóðanna er að taka við fje manna til geymslu og ávaxta það á sem tryggastan hátt. En reynslan hefir sýnt það hjer á landi, að vegna hins ófullkomna bankafyrirkomulags í landinu, hafa sparisjóðirnir getað gert mikið gagn með því að vera jafnframt lánsstofnanir fyrir hjeraðsbúa, hver í sínu hjeraði. Þessa starfsemi má eigi hefta að nauðsynjalausu. Það mundi baka landsmönnum alt of tilfinnanleg óþægindi. En einmitt af þessari ástæðu verður því nauðsynlegra, að þess sje krafist af sparisjóðunum, að þeir starfi eftir fyrirfram ákveðnum reglum og sjeu háðir nákvæmu eftirliti hins opinbera.“

Álit meiri hluta þingnefndar neðri deildar Alþingis, sjá *Alþt.* 1914, A-deild, bls. 205.

Vegna fyrrnefndra ágreiningsefna, og einkum vegna deilna um fyrirkomulag eftirlits, var frumvarpið fellt í neðri deild þingsins með 13 atkvæðum gegn 10 laugardaginn 6. september 1913.[13] Stjórnin lagði að nýju fram frumvarp til laga um sparisjóði á þinginu 1914 og var aðalmarkmið laganna hið sama og áður, þ.e. að tryggja hag innstæðueigenda. Líkt og á þinginu 1913 greindi menn enn á um hvernig haga skyldi eftirliti með starfsemi sparisjóða. Að mati þingmanna stóð valið milli þess að hafa einn embættismann í nýju embætti umsjónarmanns, sem myndi þá ferðast landshorna á milli og kynna sér stöðu hvers og eins sparisjóðs, eða fela mönnum í umdæmi hvers sparisjóðs fyrir sig að fara með eftirlitið, þ.e. einstaklingum sem væru kunnugir starfseminni og gætu hugsanlega lagt betra mat á öryggi veða. Stjórnin lagði til fyrrnefnda fyrirkomulagið eins og 1913, enda töldu menn það tryggja betur að eftirlitsmennirnir væru ekki of tengdir sparisjóðunum og stjórnendum þeirra. Kostir og gallar beggja leiða voru ræddir fram og til baka á þinginu. Þá var áfram deilt um fjármögnun opinbers eftirlits, þ.e. hvort það ætti að greiðast með gjaldi á sparisjóði, eins og stjórnin lagði til, eða hvort ríkið skyldi standa straum af eftirlitinu, en það töldu sumir þingmenn heppilegra.[14]

Upphaflega gert ráð fyrir að sparisjóði mætti stofna sem hlutafélag

Frumvarpið frá 1914 gerði upphaflega ráð fyrir því að sparisjóði mætti meðal annars stofna sem hlutafélög, en sams konar tillögu var að finna í frumvarpinu frá 1913, sbr. 3. gr. þess.[15] Þótt rekstrarform sparisjóða hafi ekki verið rætt sérstaklega á Alþingi við meðferð fyrra frumvarpsins, fékk þetta atriði þó nokkra athygli árið 1914. Meiri hluti þeirrar þingnefndar í neðri deild þingsins sem fékk frumvarpið til athugunar lagði þannig til að

9. *Alþingistíðindi,* 1913, B-deild, d. 2017.
10. *Alþingistíðindi,* 1913, B-deild, d. 2020.
11. *Alþingistíðindi,* 1914, B-deild, d. 592.
12. *Alþingistíðindi,* 1913, A-deild, bls. 239–244 og 466–469. Sjá einnig *Alþingistíðindi*, 1913, B-deild, d. 2009–2033.
13. *Alþingistíðindi,*1913, B-deild, d. 2208.
14. *Alþingistíðindi,* 1914, B-deild, d. 574.
15. *Alþingistíðindi,* 1914, A-deild, bls. 50. Sjá einnig *Alþingistíðindi*, 1913, A-deild, bls. 234.

sparisjóðir skyldu ekki starfa sem hlutafélög.[16] Sveinn Björnsson, framsögumaður meiri hluta nefndarinnar, rökstuddi tillöguna með eftirfarandi orðum við umræður um frumvarpið á Alþingi:

„Hlutabrjefakaup sparisjóðanna viljum vjer útiloka með öllu. Álítum óviðeigandi, að þeir sjeu í nokkrum fjárhættufyrirtækjum."

Nefndarálit efri deildar Alþingis, sbr. *Alþt*. 1913, A-deild, bls. 469.

> Ástæða vor er sú að vér viljum ekki að sparisjóðir sé hlutafélagseign; en hlutafélag er, eins og menn vita, samlagsfélag, stofnað í fjáraflaskyni venjulega og með takmarkaðri ábyrgð, miðaðri við þá peninga, sem fram eru lagðir. Vér viljum ekki að sparisjóðirnir sé þannig löguð gróðafyrirtæki, og því ekki, að jafnvel ráð sé fyrir gert í lögunum þannig löguðum sjóðum.[17]

Annar þingmaður, Einar Arnórsson, hafði efasemdir um ágæti breytingartillögunnar og færði svofelld rök fyrir máli sínu:

> Breyt.till. við 2. gr. frumv., að orðin „hlutafje eða" falli burt, eða með öðrum orðum, að sparisjóðir megi alls ekki vera hlutafélagseign, virðist mér vafasöm og óvíst að hún sé til bóta. Mér sýnist, að í sjálfu sér sé ekkert á móti því, að sparisjóðir sé hlutafélagseign. Sparisjóðum er víðast svo fyrir komið, að einstakir menn ábyrgjast eða leggja fram ákveðna upphæð hver, t.d. einn 100 kr. annar 200 kr. o.s.frv. – Eg býst við að það sé alkunnugt, að sparisjóðum sé svo fyrir komið, sem eg hefi nú lýst. Mér skilst, þó að um hlutafélag með innborguðu hlutafé sé að ræða, þá sé það alveg eins tryggileg ábyrgð eða jafnvel tryggilegri.[18]

Umboðsmaður ráðherra, Klemens Jónsson, tók undir með Einari Arnórssyni að þessu leyti:

„Eg veit um einn sparisjóð, sem var hluthafaeign, og var honum bezt stjórnað allra sparisjóða sem eg þekki, vegna þess, að hluthafarnir sjálfir höfðu eftirlit með stjórninni."

Klemenz Jónsson á Alþingi 1914.

> Viðvíkjandi fyrstu brt. um að fella í burtu orðið „hlutafé", verð eg að segja líkt og háttv. 2. þm. Árn. (E.A), að eg get ekki séð að það sé á nokkurn hátt hættulegt þótt það standi. Eg hygg, að ekki þurfi að bera kvíðboga fyrir þessu fyrirkomulagi, því að nú sem stendur veit eg ekki til að neinn sparisjóður sé hluthafaeign. Eg veit um einn sparisjóð, sem var hluthafaeign, og var honum bezt stjórnað allra sparisjóða sem eg þekki, vegna þess, að hluthafarnir sjálfir höfðu eftirlit með stjórninni. Að öllu samanlögðu hygg eg, að það sé betra, að sparisjóðir sé eign hluthafa, því að hluthafarnir hafa þá hvöt til þess að gæta þess að alt fari vel fram. En eins og eg sagði áðan, eru slíkir sparisjóðir ekki til, svo að hvað það snertir má standa á sama um þetta atriði.[19]

Sveinn Björnsson svaraði þeim Einari og Klemensi með eftirfarandi orðum:

„Hlutafélög eru fyrst og fremst fjárgróðafyrirtæki, en sparisjóðir eru venjulega nokkuð annað og „ideellara"."

Sveinn Björnsson á Alþingi 1914.

> Háttv. 2. þm. Árn. (E.A.) og háttv. umboðsm. ráðh. (Kl. J.) skoðuðu það báðir óþarft að nema burtu hlutafélagahugmyndina. Mér skildist svo, sem þeir væri sammála um það, að enginn munur væri á því, hvort sparisjóðir væri hlutafélagseign eða að tekin væri ábyrgð á svo og svo mikilli upphæð, þegar stofnunin er sett á laggirnar, eins og víða á sér stað. Eg verð nú samt að halda því fram, að greinarmunur sé nokkur á þessu. Hlutafélög eru fyrst og fremst fjárgróðafyrirtæki, en sparisjóðir eru venjulega nokkuð annað og „ideellara". Í hlutafélögum má gjöra ráðstafanir til þess, að meiri hlutinn af hagnaðinum renni beint í vasa hluthafanna ef vel gengur, t.d. með því að auka hlutafjárstofninn að nafninu einu án þess að innborga hlutafé o.s.frv., en þetta er ekki hægt með hinu fyrirkomulaginu, og tek eg þessi dæmi að eins til þess að skýra muninn.[20]

Framangreindar umræður á Alþingi varpa ljósi á ólík sjónarmið um rekstrarform sparisjóða, en jafnframt þá hugmyndafræði sem bjó að baki sparisjóðum hérlendis og þau áhrif sem hún hafði á rekstrarform þeirra og þær skorður sem settar voru þeim einstaklingum sem stóðu að baki rekstri þeirra, t.d. um arðgreiðslur og yfirráð yfir fjármunum sjóðanna.

Höfundar frumvarpsins frá 1914 lögðu áherslu á ákvæði sem rennt gætu styrkari stoðum undir öryggi í rekstri sparisjóða, þannig að ekki kæmi til þess að fjárhagsleg staða þeirra yrði slík að fjármunum innstæðueigenda yrði stefnt í hættu, eins og fyrrgreint aðalmarkmið lagafrumvarpsins ber með sér. Í þessu samhengi má nefna að í frumvarpinu voru ákvæði sem mæltu fyrir um bann við lánveitingum til stjórnenda og starfsmanna sparisjóða, takmarkanir á heimildum sparisjóða til lántöku, opinbert eftirlit með sparisjóðum,

16. *Alþingistíðindi,*1914, A-deild, bls. 203.
17. *Alþingistíðindi,* 1914, B-deild, d. 576.
18. *Alþingistíðindi,* 1914, B-deild, d. 587–588.
19. *Alþingistíðindi,* 1914, B-deild, d. 593.
20. *Alþingistíðindi,* 1914, B-deild, d. 605.

takmörkun á greiðslu arðs eða vaxta til þeirra sem stæðu að baki sjóðunum, ákvæði um varasjóð sparisjóða og loks ákvæði um takmörkun á veitingu útlána sem töldust víxillán og sjálfskuldarábyrgðarlán, en slík lán töldu frumvarpshöfundar varasöm.[21]

Frumvarpið gerði upphaflega ráð fyrir að ef starfsemi sparisjóðs væri hætt, væri Stjórnarráðinu heimilt, að fengnum tillögum þeirra sem setið hefðu í stjórn sparisjóðsins, að ráðstafa allt að 2/3 eigna sjóðsins umfram skuldir „til einhverra ákveðinna nytsemdarfyrirtækja í hjeraði því" er sjóðurinn var stofnaður í. Afganginum skyldi ráðstafað í landssjóð.[22] Síðastnefnda atriðið var raunar umdeilt á Alþingi, enda voru þingmenn ekki á eitt sáttir um tilkall ríkisins til eftirstöðva af eignum sparisjóða sem legðust af.[23]

Frumvarpið var samþykkt með ákveðnum breytingum í neðri deild þingsins en við meðferð þess hjá efri deild taldi þingnefndin sem falið hafði verið að fara yfir frumvarpið að of skammur tími væri til stefnu til að unnt væri að afgreiða það á þinginu. Nefndin taldi þó að málið væri engu að síður brýnt og samþykkti því að stjórnin skyldi leggja frumvarpið fram að nýju á næsta þingi.[24] Í þessu sambandi lét Steingrímur Jónsson, einn nefndarmanna, eftirfarandi orð falla við umræður á Alþingi:

> Nefndin vildi þó ekki skilja svo við málið, að ekki væri nokkuð að gjört; henni er það ljóst, að með ári hverju vex þörfin á tryggilegu eftirliti með sparisjóðunum, því að þeir fjölga og vaxa hröðum fetum eftir því sem viðskifti og velmegun þjóðarinnar eykst. Hættan fyrir sparisjóðina verður alt of mikil, ef haldið er áfram að lifa undir því lagaleysi, sem nú er, og ekkert er að gjört; en af því að engin líkindi eru til að hægt verði að koma gegnum þingið í ár lögum um eftirlit með sparisjóðum, leyfir nefndin sjer að koma með svohljóðandi rökstudda dagskrá, sem jeg bið hæstv. forseta að bera undir atkvæði að lokinni umræðu: Í trausti þess að stjórnin leggi fyrir næsta reglulegt Alþingi frumvarp til laga um sparisjóði, tekur deildin fyrir næsta mál á dagskrá.[25]

Árið 1915 lagði stjórnin síðan fram á Alþingi frumvarp um sparisjóði í þriðja sinn, en þá hafði verið tekið tillit til þeirra breytinga sem Alþingi hafði gert á frumvarpinu frá 1914.[26] Í athugasemdum með frumvarpinu 1915 sagði meðal annars:

Þriðja frumvarpið 1915

> Til þess að greiða götu frumvarpsins hefir stjórnin tekið svo mikið tillit til þeirra breytinga, sem gerðar voru í neðri deild 1914, sem hún hefur sjeð sjer frekast fært, þannig hefur hún fallist á, að losa sparisjóðina við að greiða árgjald til landssjóðs (24. gr. frv. 1914), að skyldan til þess að hafa 5% af sparisjóðsinnstæðufje í tryggum verðbrjefum eða í Landsbanka, sje fært niður í 3% o.fl.[27]

Í samræmi við breytingar á frumvarpinu frá 1914 var ekki lengur gert ráð fyrir að sparisjóðir störfuðu sem hlutafélög. Stjórnin var þó ekki reiðubúin að fallast á öll sjónarmið fyrri þinga. Þannig hélt hún fast við ákvæði um að eftirliti með starfsemi sparisjóða skyldi hagað þannig að sérstakur umsjónarmaður sparisjóða hefði það með höndum, enda þótt ákvæði í þá átt hefði verið umdeilt á fyrri þingum.[28]

Þegar málið kom til efri deildar þingsins var skipuð nefnd til að fara yfir málið. Nefndin skilaði áliti þar sem meðal annars sagði:

> Það sem aðalágreiningurinn hefir verið um, eru tvö atriði:
>
> 1. að finna rjett hlutfall milli þess annars vegar – sem er aðalhlutverk sjóðanna, að geyma tryggilega sparifje, og hins á aðra hlið, að sjóðirnir geti bætt úr brýnustu lánsþörf, hver á sínu svæði, sem, eftir því sem hér á landi hagar til, verður að skoðast sem annað aðalætlunarverk þeirra, og er til ómetanlegs gagns fyrir fjölda manna, sem örðugt eiga fyrir ýmsar sakir að neyta bankanna eða útibúa þeirra;

21. *Alþingistíðindi,*1914, A-deild, bls. 50–56.
22. *Alþingistíðindi,* 1914, A-deild, bls. 54.
23. *Alþingistíðindi,* 1914, B-deild, d. 577.
24. *Alþingistíðindi,* 1914, A-deild, bls. 687–688.
25. *Alþingistíðindi,* 1914, B-deild, d. 376.
26. *Alþingistíðindi,*1915, A-deild, bls. 114.
27. *Alþingistíðindi,* 1915, A-deild, bls. 114.
28. *Alþingistíðindi,* 1915, A-deild, bls. 114.

2. að skipaður væri sjerstakur eftirlitsmaður til að tryggja betur öryggistilgang sjóðanna.[29]

Athygli vekur að nefndin lagði áherslu á að annað aðalhlutverk sparisjóðanna, auk tryggrar vörslu sparifjár, væri að starfa sem svæðisbundnar lánastofnanir. Í þessu samhengi má minna á ummæli Matthíasar Ólafssonar í áliti hans til neðri deildar þingsins, en orð hans endurspegla þá afstöðu sem að framan er getið: „Í þessu landi má enginn peningur liggja iðjulaus.“[30]

„Í þessu landi má enginn peningur liggja iðjulaus.“

Matthías Ólafsson í áliti til neðri deildar Alþingis 1915.

Um eftirlit með sparisjóðum var fjallað nánar í nefndaráliti efri deildar þingsins. Þar sagði meðal annars að um tillögu um einn eftirlitsmann með öllum sjóðunum hefði verið þónokkur ágreiningur. Stjórnarfrumvörp hefðu jafnan gert ráð fyrir slíku fyrirkomulagi, enda hefðu sumir haldið því fram að frumvarpið væri lítt nýtilegt án þess, en aðrir hefðu stungið upp á því að eftirlitsmaður væri með hverjum einstökum sjóði, valinn í sömu sýslu eða nágrenni við hvern þeirra, og gæti kostnaður með því móti orðið minni. Því næst sagði í nefndarálitinu:

> Eins og frumvarpið er nú komið frá hv. neðri deild, er þó hvorug þessi eftirlitsaðferð tekin upp, og þykir nefndinni það bera vott um, eftir þriggja þinga meðferð á málinu, að ekki sje enn tímabært, að skipaður sje fastur eftirlitsmaður, nje heldur komið á öðruvísi löguðu eftirliti, sem lítt væri að gagni. […] En eftir því sem þeirra manna [þ.e. stofnenda og upphaflegra stjórnarmanna sparisjóða] missir við, og sjóðirnir, sem enn eru flestir smáir, fara vaxandi, þá verður meiri þörf eftirlitsins, en jafnframt mun þá verða fengin reynsla nokkur á lögunum og sú reynsla gera hægra fyrir að koma sjer saman um fyrirkomulag eftirlitsins heldur en enn hefir raun á orðið.[31]

Í samræmi við þetta höfðu ákvæði um opinbert eftirlit með starfsemi sparisjóða verið fjarlægð úr frumvarpinu, enda náðist ekki samstaða um tilhögun slíks eftirlits. Fór svo að frumvarpið var samþykkt með tilteknum breytingum og varð að lögum sem tóku gildi 1. janúar 1916.

4.2.2 Meginefni laganna

Í hnotskurn voru helstu ákvæði laga nr. 44/1915 þessi:

„Sparisjóðir hafa það markmið, að taka við fje einstakra manna, geyma það og ávaxta á sem tryggastan hátt, svo sem nánar er fyrirskipað í lögum þessum.“

1. mgr. 1. gr. laga nr. 44/1915 um sparisjóði.

Í 1. mgr. 1. gr. var höfuðmarkmiði laganna lýst með svofelldum hætti: „Sparisjóðir hafa það markmið, að taka við fje einstakra manna, geyma það og ávaxta á sem tryggastan hátt, svo sem nánar er fyrirskipað í lögum þessum.“

Í 2. gr. var vikið að stofnun nýrra sparisjóða og ákveðnar lágmarkskröfur gerðar til laga og reglugerða sparisjóða, en þar skyldu jafnan vera ákvæði um tryggingu sjóðsins, ábyrgð einstakra manna eða félaga, stjórn sjóðsins, kjör hennar og um starfrækslu sjóðsins, ákvæði um móttöku sparisjóðsfjár, útborgun þess og vexti. Auk þess skyldi mælt fyrir um hvernig breyta mætti lögum eða reglugerð sjóðsins. Loks var Stjórnarráðinu veitt heimild til að veita undanþágur um stundarsakir frá einstökum ákvæðum laganna.

Hámark vaxta af stofnfé

Í 3. gr. var mælt fyrir um hámark arðs eða vaxta[32] af fé sem stofnendur eða ábyrgðarmenn hefðu lagt til starfrækslu sparisjóðs, hvort heldur stofnfé eða greitt ábyrgðarfé, og var hámarkið 6% á ársgrundvelli.

Í 4. gr. var lagt bann við því að aðrir en sparisjóðir rækju svonefnd sparisjóðsstörf. Hér var það haft fyrir augum að án lagaheimildar skyldi engum leyft að hafa með höndum sparisjóðsstörf nema sparisjóðum og peningastofnunum sem til þess hefðu heimild að lögum.[33]

Í 6. gr. var mælt fyrir um að þrír menn að lágmarki skyldu sitja í stjórn sparisjóðs. Þá skyldi stjórn ráða starfsmenn sparisjóðsins og hafa „umsjón með öllum framkvæmdum“

29. *Alþingistíðindi,* 1915, A-deild, bls. 672–673.
30. *Alþingistíðindi,* 1915, A-deild, bls. 344.
31. *Alþingistíðindi,* 1915, A-deild, bls. 673–674.
32. Með arði virðist hér hafa verið átt við ávöxtun fjárins.
33. *Alþingistíðindi,* 1913, A-deild, bls. 240.

hans. Loks skyldu stjórnarmenn allir fyrir einn og einn fyrir alla bera ábyrgð[34] á því „að ekkert af fje sjóðsins [færi] forgörðum fyrir hirðuleysi“.

Stjórnarmenn báru óskipta ábyrgð

Í 7. gr. var lagt fortakslaust bann við lánveitingum sparisjóðsins til starfsmanna og stjórnarmanna auk þess sem þeim var gert óheimilt að gangast í ábyrgð fyrir lánum sjóðsins til annarra.

Í 8. gr. var sú skylda lögð á sparisjóði að tilkynna Stjórnarráðinu tafarlaust hverjir væru kosnir í stjórn þeirra.

Í 9. gr. var mælt fyrir um að við hvern sparisjóð skyldu að lágmarki starfa tveir menn, féhirðir og bókari. Þá var einnig vikið að hagnýtum atriðum um formskilyrði þess að greiða mætti fjármuni úr sjóðnum og hvernig hann skyldi taka við fjármunum almenningsins, þ.e.a.s. hverjir skyldu vera viðstaddir eða sjá um afgreiðsluna. Loks sagði að heimilt væri að stjórnendur sjóðsins hefðu þessi störf með höndum.

Í 13. gr. var meðal annars fjallað um útlánaheimildir sparisjóða. Þar kom meðal annars fram að sparisjóður mætti ekki lána fé nema meiri hluti stjórnar væri því samþykkur, auk þess sem takmarkanir voru settar við veitingu sjálfskuldarábyrgðarlána til lengri tíma en eins árs, en slík lán þurftu að vera með árlegri afborgun hið minnsta og skyldi láninu „fullkomlega lokið“ innan 10 ára frá lánveitingu.

Í 14. gr. voru lántökuheimildir sparisjóða takmarkaðar. Þannig var áskilið að ef taka ætti lán til annars en að fullnægja skuldbindingum sjóðsins gagnvart innstæðueigendum, þyrfti samþykki allrar stjórnarinnar. Þá mætti sparisjóður aldrei taka lán nema meiri hluti stjórnar samþykkti það.

Í 16. gr. var mælt fyrir um að ársarður af rekstri sparisjóðsins,[35] að frádregnum kostnaði og vöxtum samkvæmt 3. gr., skyldi lagður í varasjóð. Þegar varasjóður hefði náð 10% af sparisjóðsinnstæðum gæti Stjórnarráðið samþykkt, eftir tillögu sparisjóðsstjórnar, að verja mætti fé úr sjóðnum til „nytsamra fyrirtækja í almenningsþarfir“.

Varasjóður

Í 17. gr. var einnig fjallað um varasjóð sparisjóða. Þar kom fram að varasjóður skyldi almennt vera í tryggum og auðseljanlegum verðbréfum eða í inneign hjá Landsbankanum.

Í 19. gr. sagði að tveir endurskoðunarmenn skyldu vera við hvern sjóð. Þeim var ætlað að rannsaka „allar bækur og reikninga sparisjóðsins“ og gefa því gætur, eins oft og þörf væri á, að „alt sje í lagi og að ekkert vanti í eigur sjóðsins“. Einnig var mælt fyrir um að Stjórnarráðið skyldi setja nánari reglur um endurskoðun á reikningum og bókum sparisjóða.

Í 20. gr. var Stjórnarráðinu heimilað að svipta sparisjóð starfsleyfi til bráðabirgða í tilvikum þar sem bágur fjárhagur hamlaði sparisjóði að standa við innstæðuskuldbindingar sínar og stjórn eða ábyrgðarmenn gætu ekki komið sjóðnum til bjargar að þessu leyti.

Í 21. gr. var að finna fyrirmæli um hvernig með skyldi farið ef sparisjóður væri lagður niður. Yrðu einhverjar eignir afgangs og ekki væri mælt fyrir um það í lögum eða reglugerð sjóðsins hvernig fara skyldi með þær, gæti Stjórnarráðið ákveðið, að fengnum tillögum þeirra manna, sem síðast sátu í stjórn sjóðsins, að eignum umfram skuldir yrði varið „til einhverra ákveðinna nytsemdarfyrirtækja í hjeraði því, er sjóðurinn var stofnaður í“.[36]

Ráðstöfun eigna við slit

Í 24. gr. var sparisjóðum sem greiddu stofnendum sínum eða ábyrgðarmönnum engan arð veitt sérstakt skattahagræði með því að þeir skyldu undanþegnir tekjuskatti og útsvari.

Í 25. gr. var kveðið á um að lögin tækju ekki til „peningastofnana eða lánsstofnana“ sem rétt hefðu til sparisjóðsstarfsemi samkvæmt sérlögum.

Þá var ýmis almenn ákvæði að finna í lögunum, s.s. um viðurlög við brotum gegn þeim í 26. gr., um að tilskipun Danakonungs frá 1874 væri úr gildi fallin, sbr. 27. gr., og um gildistöku laganna 1. janúar 1916, sbr. 28. gr. laganna.

34. Oft nefnd óskipt ábyrgð eða ábyrgð in solidum.

35. Hér virðist hafa verið átt við ávöxtun eða hagnað af rekstri sparisjóðsins.

36. Í frumvarpinu frá 1914 var gert ráð fyrir að einungis 2/3 hluta eignanna mætti ráðstafa með þessum hætti, væri ekki mælt fyrir um það í lögum eða reglugerð sjóðsins hvernig fara skyldi um eigur sjóðsins, en 1/3 hluti skyldi ávallt renna í „landssjóð“. Það ákvæði sætti gagnrýni, eins og framar greinir, og var frumvarpinu því breytt að þessu leyti í meðförum þingsins árið 1914. Sjá *Alþingistíðindi*, 1914, A-deild, bls. 54.

4.2.3 Lög nr. 48/1923 um eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum

Eftirlitsmaður með bönkum og sparisjóðum átti ekki að hafa önnur störf á hendi

Þótt niðurstaðan á Alþingi árið 1915 hafi orðið sú að fella ákvæði um eftirlitsmann brott úr frumvarpinu sem varð að lögum nr. 44/1915, án þess að öðru eftirlitsfyrirkomulagi væri komið á þess í stað, leið ekki á löngu uns Alþingi endurskoðaði fyrri afstöðu sína. Árið 1923 samþykkti þingið lög nr. 48/1923 um eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum.

Í *Ágripi af sögu bankanna á Íslandi* eftir Magnús Jónsson, sem prentað var sem fylgiskjal II með nefndaráliti bankalaganefndar árið 1925, var fjallað í stuttu máli um inntak laganna og aðdraganda þess að frumvarpið var lagt fram á Alþingi:

„[Frumvarp] þetta hefir sennilega komið fram nokkuð vegna tortryggni þeirrar gagnvart Íslandsbanka, sem kom fram á þinginu, og svo ef til vill fram vegna þess, að einn af stærstu sparisjóðum á landinu reyndist hafa tapað stórfje og var kominn í alvarlegar kröggur.“

Magnús Jónsson, *Ágrip af sögu bankanna á Íslandi*, fylgirit með nefndaráliti bankalaganefndarinnar 1925.

> Frumvarpið var borið fram mjög seint á þinginu að ósk stjórnarinnar og gekk greiðlega í gegnum þingið. Eftirlitsmaður á að hafa 10000 kr. laun og dýrtíðaruppbót af allri launaupphæðinni auk ferðakostnaðar. Kostnaður greiðist úr ríkissjóði en peningastofnanirnar endurgreiða hann í hlutfalli við veltufjármagn. Eftirlitsmaðurinn má ekki hafa önnur störf á hendi. – Frv. þetta hefir sennilega komið fram nokkuð vegna tortryggni þeirrar gagnvart Íslandsbanka, sem kom fram á þinginu, og svo ef til vill fram vegna þess, að einn af stærstu sparisjóðum á landinu reyndist hafa tapað stórfje og var kominn í alvarlegar kröggur. Embættið var þó ekki veitt fyrr en nærri ári síðar, og þá var hugur í sumum að fá lögunum frestað.[37]

Þótt lögin frá 1923 hafi mælt fyrir um mikilvægar breytingar á eftirliti með bönkum og sparisjóðum þá virðist sem lögunum hafi ekki verið fylgt eftir með virkum hætti, sbr. umfjöllun hér aftar.

4.2.4 Lög nr. 13/1935 um viðauka við og breyting á lögum nr. 44/1915 um sparisjóði

Þótt lög nr. 44/1915 um sparisjóði hefðu að geyma ýmsar grundvallarreglur um starfsemi sparisjóða, þótti tveimur þingmönnum, þeim Bernharð Stefánssyni og Einari Árnasyni, nokkurra breytinga þörf árið 1935, en þá lögðu þeir fram frumvarp til laga um viðauka og breyting á lögunum frá 1915. Hér var því ekki um stjórnarfrumvarp að ræða. Í almennum athugasemdum frumvarpsins kom fram að lögin frá 1915 hefðu verið nokkuð ónákvæm um atriði sem máli skiptu um starfsemi sparisjóða og stæði nú til að bæta úr því.[38]

Svo virðist sem eftirliti með bönkum og sparisjóðum samkvæmt lögunum frá 1923 hafi ekki verið framfylgt sem skyldi. Í athugasemdum með frumvarpinu 1935 sagði meðal annars um þetta efni:

Átak í eftirliti

> Eftirlit það með bönkum og sparisjóðum sem ákveðið er í lögum nr. 48 20. júní 1923, er ekki framkvæmt. Hafa og bankarnir ekki talið sig hafa haft gagn af því, enda er nú að ýmsu leyti betur og tryggar búið um stjórn þeirra heldur en gert var þegar þessi lög voru sett. Hinsvegar orkar það ekki tvímælis, að nauðsynlegt er að hafa eftirlit með sparisjóðum, og er hér lagt til að fela fjármálaráðuneytinu það eftirlit. Virðist það hentugra og myndi reynast ódýrara heldur en að fela það sérstökum manni. Kostnað þann, sem leiðir af þessu eftirliti, þykir rétt, að sparisjóðirnir greiði.[39]

Bernharð Stefánsson fjallaði nánar um þetta álitamál við umræður um málið á Alþingi og tók undir þessi sjónarmið og benti á að sem stæði gegndi enginn embætti eftirlitsmanns samkvæmt lögunum frá 1923. Þá teldu Landsbankinn og Útvegsbankinn sig „hafa lítið gagn af þessu eftirliti og [hefðu] ekki viljað borga hluta af launum þessa starfsmanns, eins og þó var í l[ögunum] ákveðið, að þeir ættu að gera“. Því næst sagði þingmaðurinn:

„Við lítum svo á, að hvað sem bönkunum líður, þá sé nauðsynlegt, að ríkisvaldið hafi nokkurt eftirlit með sparisjóðunum víðsvegar um landið, því að þar á almenningur mjög mikið í húfi, hvernig fer um rekstur sparisjóðanna.“

Bernharð Stefánsson á Alþingi 1935.

> Nú sem stendur gegnir enginn þessu starfi, og ekki hefir orðið vart neinnar kröfu um að skipaður verði maður í starfið aftur. Við [flutningsmenn frumvarpsins] lítum svo á, að hvað sem bönkunum líður, þá sé nauðsynlegt, að ríkisvaldið hafi nokkurt eftirlit með sparisjóðunum víðsvegar um landið, því að þar á almenningur mjög mikið í húfi, hvernig fer um rekstur sparisjóðanna.[40]

37. Magnús Jónsson, *Ágrip af sögu bankanna á Íslandi*, fylgirit með nefndaráliti bankalaganefndarinnar 1925, Reykjavík 1926, bls. 39.
38. *Alþingistíðindi,* 1935, A-deild, bls. 164.
39. *Alþingistíðindi,*1935, A-deild, bls. 164.
40. *Alþingistíðindi,* 1935, B-deild, d. 830.

Þótt eftirlit með starfsemi sparisjóða væri löggjafanum ofarlega í huga, bjuggu einnig önnur sjónarmið að baki lögunum. Þannig má segja að höfuðmarkmið frumvarpsins birtist í almennum athugasemdum með því, þar sem fram kom að til væru sparisjóðir sem „svífa að því leyti í lausu lofti, að enginn sérstakur aðili er eigandi þeirra, heldur hafa þeir í fyrstu verið stofnaðir með ábyrgð einstakra manna, sem ef til vill eru dánir, og stjórn þeirra þarf ekki að standa neinum reikningsskap ráðamennsku sinnar“. Því næst sagði:

> Sjóðir þessir, sem eru sjálfseignarstofnanir, eru stofnaðir og starfræktir í almenningsþágu, og virðist því eðlilegast að hið opinbera ráði stjórn þeirra.[41]

Nánari skýringu á þessu sjónarmiði er að finna í orðum Bernharðs Stefánssonar við umræður um frumvarpið á Alþingi:

> Svo eru til í landinu sparisjóðir, sem ekki eru eiginlega eign neinna sérstakra aðilja. Þeir hafa verið stofnaðir fyrir forgöngu einstaklinga, þannig vanalega, að einstakir menn, a.m.k. í byrjun, hafa gengið í ábyrgð fyrir sjóðinn um það, að hann fullnægi sínum skuldbindingum. En að öðru leyti eru þeir sjóðir ekki eign neinna sérstakra aðilja, heldur einskonar sjálfseignarstofnanir. Þessir sparisjóðir finnst okkur að hljóti að skoðast sem eign almennings, því að vegna almennings hafa þeir verið stofnaðir og starfræktir. […] Og við sjáum ekki heppilegri leið að því er þessa sjóði snertir heldur en að ríkisstj. hafi nokkurn íhlutunarrétt um það, hvernig stjórn þeirra er fyrir komið, og að sú sveitar- eða bæjarstjórn, þar sem sjóðurinn er, hafi að öðru leyti rétt til að ráðstafa þessu.[42]

„Svo eru til í landinu sparisjóðir, sem ekki eru eiginlega eign neinna sérstakra aðilja […] Og við sjáum ekki heppilegri leið að því er þessa sjóði snertir heldur en að ríkisstj. hafi nokkurn íhlutunarrétt um það, hvernig stjórn þeirra er fyrir komið, og að sú sveitar- eða bæjarstjórn, þar sem sjóðurinn er, hafi að öðru leyti rétt til að ráðstafa þessu.“

Bernharð Stefánsson á Alþingi 1935.

Af þessu verður ráðið að flutningsmenn frumvarpsins litu á sparisjóði sem nokkurs konar sjálfseignarstofnanir. Í samræmi við þetta höfðu þeir í huga aukna aðkomu hins opinbera að stjórnum sparisjóða í landinu. Þrátt fyrir þessa sýn frumvarpshöfundanna tók frumvarpið nokkrum breytingum í meðförum þingsins. Vert er að bera tillögur flutningsmanna frumvarpsins í þessum efnum saman við afstöðu meiri hluta þingheims.

Frumvarpið hafði að geyma ýmis ákvæði um kjör stjórna sparisjóða. Í fyrsta lagi var þar um að ræða ákvæði um sparisjóði í eigu sýslu- eða bæjarfélaga, en þá skyldi stjórnin kosin af hlutaðeigandi sýslunefnd eða bæjarstjórn með hlutfallskosningu. Í öðru lagi var þar að finna ákvæði um sparisjóði sem ekki væru eign sýslu- eða bæjarfélaga, hreppsfélaga eða félaga einstakra manna, en þá skyldi stjórnin kosin af hlutaðeigandi sýslunefnd eða bæjarstjórn með hlutfallskosningu en formann stjórnar kysi fjármálaráðherra. Ekki var vikið að neinum skyldum við kjör stjórna annars konar sparisjóða, t.d. þeirra sem væru eign hreppsfélaga eða jafnvel félaga einstakra manna. Því má gera ráð fyrir að um slíka sparisjóði gilti hið almenna ákvæði b-liðar 2. mgr. 2. gr. laganna frá 1915 um að í lögum eða reglum viðkomandi sparisjóðs skyldi mælt fyrir um hvernig stjórn sjóðsins skyldi vera fyrir komið og hvernig hana skyldi kjósa.

Við meðferð málsins á Alþingi veitti allsherjarnefnd álit sitt á frumvarpinu, en nefndin klofnaði í afstöðu sinni. Meiri hluti nefndarinnar sagði meðal annars í áliti sínu:

> Ástæðan til [breytingartillögu] okkar er sú, að við teljum ástæðulaust og þarflaust að veita sýslunefndum og bæjarstjórnum vald til þess að ráða um hluta þeirra sparisjóðsstjórna, sem einstakir menn hafa með framtaki sínu og fórnfýsi unnið að því að koma slíkum nauðsynjastofnunum á fót.[43]

„Við teljum ástæðulaust og þarflaust að veita sýslunefndum og bæjarstjórnum vald til þess að ráða um hluta þeirra sparisjóðsstjórna, sem einstakir menn hafa með framtaki sínu og fórnfýsi unnið að því að koma slíkum nauðsynjastofnunum á fót.“

Álit allsherjarnefndar Alþingis á frumvarpi til laga nr. 13/1935.

Meiri hlutinn lagði meðal annars til að þegar um væri að ræða sparisjóði sem væru sjálfseignarstofnanir og hefðu ábyrgð 30 manna í kaupstöðum eða 18 manna utan kaupstaða skyldi stjórnin kosin af ábyrgðarmönnum. Þessi tillaga tók síðan þeim breytingum í meðförum þingsins að í stað 30 eða 18 manna var miðað við 20 eða 12, auk þess sem meiri hluti stjórnar skyldi í slíkum tilvikum kosinn af ábyrgðarmönnum en minni hluti af bæjarstjórn eða sýslunefnd.[44] Meðal þeirra röksemda sem teflt var fram gegn því að hið opinbera hefði með skipun í stjórnir sparisjóða að gera má nefna eftirfarandi ummæli Jóns Auðuns Jónssonar:

41. *Alþingistíðindi,* 1935, A-deild, bls. 164.
42. *Alþingistíðindi,* 1935, B-deild, d. 828–829.
43. *Alþingistíðindi,* 1935, A-deild, bls. 542–543.
44. *Alþingistíðindi,* 1935, A-deild, bls. 542–543, sbr. *Alþingistíðindi*, 1935, B-deild, d. 848.

> Af þeirri reynslu, sem fengin er á þessum hlutum, þá held ég, að það verði óvinsælt að ábyrgðarmenn sjóðanna fái engu að ráða um stjórn þeirra. Það myndi og hafa þær afleiðingar, að fáir yrðu til þess að gerast ábyrgðarmenn fyrir nýjum sjóðum, og væri þá illa farið, því að eins og kunnugt er, þá eru sparisjóðirnir til mikilla hagsbóta fyrir héruðin, þar sem þeir rísa upp, því að þeir ýta undir sparsemi, sérstaklega hinnar yngri kynslóðar, jafnframt því, sem þeir hjálpa atvinnurekstri héraðsbúa.[45]

„Af þeirri reynslu, sem fengin er á þessum hlutum, þá held ég, að það verði óvinsælt að ábyrgðarmenn sjóðanna fái engu að ráða um stjórn þeirra."

Jón Auðunn Jónsson á Alþingi 1935.

Bernharð Stefánsson, sem eins og áður greinir var annar tveggja flutningsmanna frumvarpsins, tók aftur til máls og sagði að flutningsmennirnir væru reiðubúnir að fallast á að þar sem tryggilega væri búið að sjóðunum og ábyrgðarmenn stæðu að baki þeim fengju „ábyrgðarmennirnir að ráða sem mestu um stjórn sjóðanna". Bernharð bætti svo við:

> Hinsvegar er ekki hægt að hugsa sér neitt einveldi í þessum efnum, að t.d. menn, sem af tilviljun hafa lent inni í stjórn sjóðanna, geti setið meðan þeim sýnist, án þess að þurfa að standa nokkrum manni reikningsskil sinnar ráðamennsku.[46]

„Hinsvegar er ekki hægt að hugsa sér neitt einveldi í þessum efnum, að t.d. menn, sem af tilviljun hafa lent inni í stjórn sjóðanna, geti setið meðan þeim sýnist, án þess að þurfa að standa nokkrum manni reikningsskil sinnar ráðamennsku."

Bernharð Stefánsson á Alþingi 1935.

Við umræður á Alþingi kom fram nokkur andstaða við þá hugmynd frumvarpshöfunda að ráðherra skipaði formann stjórnar tiltekinna sparisjóða, meðal annars hafði Þorsteinn Þorsteinsson á orði að aðkoma ráðherra væri ekki alls kostar réttlát, auk þess sem slík afskipti gætu leitt til þess að sjóðirnir fengju „fremur pólitískan lit" og að með þessu væri landsstjórnin að seilast eftir yfirráðum í héruðum.[47] Fór svo að brugðist var við þessari gagnrýni og umræddu ákvæði breytt að þessu leyti.

Í máli Ingvars Pálmasonar kom fram að allsherjarnefnd hefði þótt varhugavert að fjármálaráðherra skipaði formenn sparisjóðsstjórna. Bætti hann síðan við:

> Ég álít varhugavert að setja á málið nokkurn opinberan blæ. Gæti hugsazt, að af því kynni að leiða, að svo yrði litið á, að ætlazt mætti til, að hið opinbera bæri þá nokkra ábyrgð á starfsemi sjóðanna, en það telur [nefndin] í alla staði óheppilegt, bæði vegna ríkisins sjálfs og ekki síður vegna sjóðanna sjálfra.[48]

Ingvar skýrði þessi orð sín nánar við síðari umræður á þinginu:

> Ég gat þess lítillega, þegar ég ræddi um [… breytingartillögu] okkar [nefndarmanna], að ég teldi, að þeir menn, sem hafa unnið upp sparisjóðina og komið þeim í núv. horf, og koma til með að vinna upp óstofnaða sjóði, verði að hafa tryggingu fyrir því að hafa meiri hl. í stjórnum sjóðanna. Ég gat þess þá líka, að ég væri hræddur um að of mikil afskiptasemi frá hálfu hins opinbera myndi leiða af sér, að sjóðirnir yrðu álitnir á ábyrgð hins opinbera, og það tel ég illa farið. Við eigum að halda við þeirri ábyrgðartilfinningu, sem er hjá ábyrgðarmönnunum. En það er rétt, að hún er ekki aðallega af þeim rótum runnin, að þeir ábyrgjast nokkur hundruð króna hver, heldur aðallega vegna þess, að þetta er þeirra stofnun, en hvorki ríkis, sýslu eða bæjar. En ef tekinn er af þeim sá réttur að hafa meiri hl. í stjórn fyrirtækisins, hverfur líka hvötin til þess að sjá stofnuninni sem allra bezt borgið og setja stolt sitt í, að hún megi blómgast sem allra bezt.[49]

„Ég gat þess þá líka, að ég væri hræddur um að of mikil afskiptasemi frá hálfu hins opinbera myndi leiða af sér, að sjóðirnir yrðu álitnir á ábyrgð hins opinbera, og það tel ég illa farið. Við eigum að halda við þeirri ábyrgðartilfinningu, sem er hjá ábyrgðarmönnunum."

Ingvar Pálmason á Alþingi 1935.

Sjónarmið öndverð þeim sem Ingvar Pálmason setti fram, um aðkomu hins opinbera að stjórnum sparisjóða, birtast í orðum Sigurjóns Á. Ólafssonar við umræður um málið á þingi:

> [Hæstvirtur framsögumaður Ingvar Pálmason] leggur mjög mikið upp úr því að réttur stofnendanna haldist til þess að hafa meiri hluta í stjórn sjóðanna. Nú vil ég benda honum á það, að flestir þeir sem unnið hafa að því að koma þessum sjóðum upp, eru fallnir í valinn, og nýir menn komnir í þeirra störf við sjóðina, en hafa lítið að því unnið að koma sjóðunum upp. Það myndast þarna fámennur hópur manna, sem venjulega eru kallaðir „klíkur", og aðstaða þeirra manna til að fá lán úr sjóðunum fer eftir kunningsskap o.fl. þ.h. Hér er aðeins um þá sjóði að ræða, sem búnir eru að starfa nokkuð lengi og eiga sterka varasjóði.[50]

„[…] flestir þeir sem unnið hafa að því að koma þessum sjóðum upp, eru fallnir í valinn, og nýir menn komnir í þeirra störf við sjóðina, en hafa lítið að því unnið að koma sjóðunum upp. Það myndast þarna fámennur hópur manna, sem venjulega eru kallaðir „klíkur", og aðstaða þeirra manna til að fá lán úr sjóðunum fer eftir kunningsskap o.fl. þ.h."

Sigurjón Á. Ólafsson á Alþingi 1935.

45. *Alþingistíðindi,* 1935, B-deild, d. 832.
46. *Alþingistíðindi,* 1935, B-deild, d. 833.
47. *Alþingistíðindi,* 1935, B-deild, d. 831.
48. *Alþingistíðindi,* 1935, B-deild, d. 835–836.
49. *Alþingistíðindi,* 1935, B-deild, d. 839–840.
50. *Alþingistíðindi,* 1935, B-deild, d. 841.

Þótt flest þessara ummæla séu sett fram í umræðum um skipun stjórna sparisjóða, bera þau með sér ólíkar hugmyndir og viðhorf þingmannanna til rekstrarforms sparisjóða og hvort slíkar fjármálastofnanir ættu að teljast eins konar sjálfseignarstofnanir eða beinlínis eign stofnenda eða ábyrgðarmanna.

Málið var tekið til 2. umræðu í neðri deild þingsins. Framsögumaður meiri hluta allsherjarnefndar, Bergur Jónsson, sagði þá meðal annars að meiri hluti nefndarinnar teldi ekki ástæðu til eða þörf á að veita sýslunefndum og bæjarstjórnum vald til þess að hlutast til um stjórn þeirra sparisjóða sem „einstakir menn hafa með erfiði og fjárframlögum komið á fót“ en lýsti því þó að nefndin teldi þörf á að auka eftirlit með sjóðunum.[51]

Annað atriði sem rætt var við meðferð frumvarpsins var breytingartillaga tveggja þingmanna þess efnis að á eftir 5. gr. laganna kæmi ný grein sem kvæði á um að ef stjórn sparisjóðs óskaði eftir því, skyldi „ríkisstjórnin fyrir hönd ríkissjóðs ábyrgjast innstæður í sjóðnum“ ef fyrir lægju sannanir sem fjármálaráðherra tæki gildar um að sjóðurinn ætti meira en fyrir skuldum, og stjórn og starfræksla sjóðsins væri í samræmi við lögin.[52] Þessi tillaga hlaut ekki brautargengi meðal þingmanna, en við meðferð málsins í neðri deild þingsins lét Bergur Jónsson meðal annars þau orð falla um tillöguna, að þetta væri einkum óviðeigandi nú þegar sporna ætti við því að ríkissjóður tæki á sig nýjar ábyrgðir fyrir fjármálastofnanir.[53]

Sparisjóðir í einkaeigu og sjálfseignarstofnanir

Áður en frumvarpið var samþykkt sem lög tók það þó nokkrum breytingum, einkum að því er varðaði kjör stjórna. Athygli vekur að lögin virtust bæði gera ráð fyrir sparisjóðum í einkaeigu og sparisjóðum sem starfræktir væru sem sjálfseignarstofnanir. Greint var á milli fjögurra tilvika við kjör stjórna sparisjóða í 1. gr. laganna:

> Þegar sparisjóðir væru eign sýslu- eða bæjarfélaga, skyldi stjórn kosin af hlutaðeigandi sýslunefnd eða bæjarstjórn með hlutfallskosningu, og stjórn velja sér formann.
>
> Þegar sparisjóðir væru sjálfseignarstofnanir og hefðu á hverjum tíma ábyrgð 20 manna í kaupstöðum eða 12 manna utan kaupstaða, skyldi meiri hluti stjórnar (2 af 3 eða 3 af 5) kosinn af ábyrgðarmönnum á aðalfundi sparisjóðsins, sem haldinn skyldi eigi síðar en í apríl ár hvert. Hinir stjórnarmennirnir skyldu kosnir við sama tækifæri „af viðkomandi bæjarstjórn eða sýslunefnd“. Hlutfallskosning skyldi viðhöfð ef þess væri óskað þegar tvo eða fleiri skyldi kjósa.
>
> Þegar sparisjóðir væru ekki eign sýslu- eða bæjarfélaga eða félaga einstakra manna og hefðu auk þess ekki ábyrgð 20 manna í kaupstöðum eða 12 manna utan kaupstaða, skyldi stjórn kosin af viðkomandi bæjarstjórn eða sýslunefnd með hlutfallskosningu.
>
> Þegar sparisjóðir væru eign hreppsfélaga eða félaga einstakra manna, skyldi farið eftir því sem mælt væri fyrir um í „lögum eða reglugerðum viðkomandi sjóða“.[54]

Þá var að finna það nýmæli í 1. gr. laganna að mælt var nánar fyrir um hlutverk stjórnar sparisjóðs, en hún skyldi ráða starfsmenn sjóðsins og hafa umsjón með öllum framkvæmdum hans. Þá var í ákveðnum tilvikum lögð sú skylda á sparisjóði að skipa stjórn sína fimm mönnum í stað þriggja, en þetta átti við þegar sparisjóðir ræku almenna hlaupareiknings- og innheimtustarfsemi.

Af öðrum markverðum ákvæðum laganna má nefna að með 2. gr. var bætt inn í sparisjóðalögin banni við því að starfsmenn eða stjórnarmenn sparisjóðs ræku eigin lánastarfsemi eða aðra atvinnu sem gæti farið í bága við hagsmuni sjóðsins, en eins og áður segir var þegar að finna í 7. gr. laganna frá 1915 ákvæði um bann við lánveitingum til stjórnarmanna og starfsmanna sparisjóða. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna frá 1935 var þetta ákvæði skýrt með eftirfarandi orðum:

„Sjálfsagt virðist að áskilja, að stjórnendur og starfsmenn sparisjóða reki enga þá atvinnu, sem komi í bága við hagsmuni sjóðsins.“

Athugasemdir með frumvarpi til laga 1935.

> Sjálfsagt virðist að áskilja, að stjórnendur og starfsmenn sparisjóða reki enga þá atvinnu, sem komi í bága við hagsmuni sjóðsins.[55]

51. *Alþingistíðindi,* 1935, B-deild, d. 843.
52. *Alþingistíðindi,* 1935, A-deild, bls. 547.
53. *Alþingistíðindi,* 1935, B-deild, d. 843.
54. *Alþingistíðindi,* 1935, A-deild, bls. 511, sbr. bls. 595.
55. *Alþingistíðindi,* 1935, A-deild, bls. 164.

Í 3. gr. laganna var mælt fyrir um að endurskoðunarmenn skyldu kosnir af „viðkomandi bæjarstjórn eða sýslunefnd“ með hlutfallskosningu.

Með 5. gr. laganna var fjármálaráðuneytinu falið að annast eftirlit með öllum sparisjóðum í landinu. Skyldi það fylgjast með því að starfsemi og rekstur sparisjóðanna og stjórn þeirra væri í samræmi við gildandi lög og reglugerðir og önnur fyrirmæli sem fylgja bæri. Ráðuneytið skyldi annast um að tafarlaust væri kippt í lag öllu því sem ábótavant kynni að vera og var því veitt heimild til að stöðva rekstur sparisjóðs ef ástæða þætti til, meðan ekki væri bætt úr ágöllunum. Þá var ráðuneytinu veitt heimild til að kalla eftir öllum gögnum sparisjóðanna vegna eftirlitsins.

Samkvæmt 6. gr. skyldi ríkissjóður standa straum af kostnaði ráðuneytisins vegna eftirlitsins en sparisjóðir skyldu endurgreiða ríkissjóði kostnaðinn í hlutfalli við samanlagðar inn- og útborganir þeirra undangengið ár.

Loks voru lög nr. 48/1923 um eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum numin úr gildi.[56]

4.3 Lög nr. 69/1941 um sparisjóði

4.3.1 Aðdragandi að setningu nýrrar heildarlöggjafar um sparisjóði

Hinn 27. maí 1941 samþykkti Alþingi nýja heildarlöggjöf um starfsemi sparisjóða.[57] Ástæða er til að gefa lögunum gaum enda giltu þau, með fáeinum breytingum, allt fram til ársins 1986, eða lengur en nokkur önnur íslensk lög um sama efni. Aðdraganda að setningu laganna má rekja til þingsályktunar Alþingis frá 1937 um að kosin skyldi fimm manna nefnd í sameinuðu þingi, með hlutfallskosningu, til þess að endurskoða alla löggjöf landsins um banka, sparisjóði og aðrar lánsstofnanir. Í framhaldinu tók milliþinganefndin til starfa og skilaði síðan skýrslu árið 1941, en þar sagði meðal annars:

> Síðari hluta árs 1936 og framan af árinu 1937 var allmikið rætt um bankamál, bæði á Alþingi, í blöðum landsins og á mannfundum. Talið var, að bankarnir stæðu höllum fæti fjárhagslega og var ógætilegum lánveitingum, einkum til nokkurra stærri fyrirtækja, um kennt. Voru uppi allháværar kröfur um það, að sett yrðu lagaákvæði, sem takmörkuðu lánveitingar bankanna, og að eftirlit með starfsemi þeirra yrði aukið. Er ekki nokkur vafi á, að einmitt þessar umræður og kröfur voru aðal orsökin til þess, að samþykkt var að kjósa milliþinganefnd til að endurskoða bankalöggjöf landsins. Nefndin taldi því beina skyldu sína að gefa þessum málum sem mestan gaum. Í þessu starfi leitaðist nefndin við að byggja á þeirri innlendu reynslu, er fengizt hefur, en hafði jafnframt hliðsjón af fyrirkomulagi þessara mála hjá frændþjóðum okkar á Norðurlöndum. Árangur þessa starfs er frv. til laga um eftirlit með bönkum og sparisjóðum, sem nefndin samdi, og borið var fram á Alþingi 1939 af tveim nefndarmönnum, svo og frv. til almennra bankalaga, sem hér er borið fram í fyrsta sinn. Í þessu sambandi má og nefna frv. til laga um sparisjóði, sem tveir nefndarmenn fluttu, fyrir hönd nefndarinnar, á þinginu 1939.[58]

Frumvarpið um málefni sparisjóða frá 1939, sem hér er vikið að, náði ekki fram að ganga. Á þinginu 1941 var síðan lagt fram að nýju frumvarp til heildarlaga um starfsemi sparisjóða. Í upphafi athugasemda með frumvarpinu var tekið fram að það hefði verið samið af fyrrnefndri milliþinganefnd í bankamálum og að því hefði fylgt „svohljóðandi greinargerð“. Af þessu má ráða að frumvarpið og athugasemdir með því hafi að öllu leyti stafað frá milliþinganefndinni.[59]

Ekki lagt til að sparifjáreigendur hafi áhrif á stjórn sparisjóða eins og í nágrannalöndum

Í athugasemdum með frumvarpinu kom fram að aðalefni þess væri í raun þágildandi lög um sparisjóði, en að nokkrar breytingar væru gerðar á þeim og allmiklu aukið við þau. Þá sagði að nefndin hefði haft til hliðsjónar löggjöf nágrannaþjóðanna um sparisjóði, en þó ekki fylgt henni nema að takmörkuðu leyti og hagað lögunum eftir staðháttum hér á landi, eftir því sem henni hefði þótt viðeigandi. Því næst sagði:

56. *Alþingistíðindi,*1935, A-deild, bls. 510–511, sbr. bls. 595.
57. *Alþingistíðindi,* 1941, B-deild, d. 401.
58. Álit og tillögur milliþinganefndar í bankamálum, 1941, bls. 3–4.
59. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 141.

> T.d. er stjórn sparisjóðanna allmjög á annan veg fyrir komið hjá nágrannaþjóðum okkar á Norðurlöndum en hér er gert ráð fyrir sumstaðar. Þar færist valdið um val stjórna yfir til sparifjáreigenda, að miklu eða öllu leyti, stuttu eftir stofnun þeirra, en stofnendur eða ábyrgðarmenn hafa lítið 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 vænzt 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 löstur á Íslendingum að vera hirðulausir um slíkt og eyða öllu því, sem þeir afla, og frekar meira en því heldur en minna.[60]

„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 löstur á Íslendingum að vera hirðulausir um slíkt og eyða öllu því, sem þeir afla, og frekar meira en því heldur en minna.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 69/1941 um sparisjóði.

Í framhaldinu rakti nefndin að hún teldi rétt að stjórn sparisjóðanna væri aðeins að takmörkuðu leyti í höndum stofnenda þeirra. Sparisjóðina ætti að reka með hag sparifjáreigenda og almennings fyrir augum, en ekki til arðs fyrir stofnendur þeirra, enda væru ákvæði í lögum sem ættu að sjá til þess að „arður þeirra geti ekki orðið nema hverfandi“. Því hefði nefndin lagt til að vald opinberra aðila, bæjarstjórna, sýslunefnda og umboðsmanna ríkisins, yrði frekar aukið en minnkað, en slíkt ætti að geta komið í stað þess valds og eftirlits sem sparifjáreigendum væri tryggt í löggjöf nágrannaþjóðanna.[61]

„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.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 69/1941 um sparisjóði.

Nefndin leit svo á að aðalhlutverk sparisjóða væri að geyma sparifé manna og ávaxta það á sem tryggastan hátt. Innlánsféð yrði því að lána út og um þau útlán yrði að búa sem tryggilegast þannig að þau yrðu ekki til þess að sparifé tapaðist. Að þessu lytu þau ákvæði sem nefndin áliti aðalatriðin í tillögum sínum til breytinga á gildandi rétti, en þau voru einkum þrjú: Í fyrsta lagi takmörkun útlána við viðmið af eigin fé. Í öðru lagi takmörkun útlána til einstakra viðskiptamanna eða viðskiptamanns og fleiri fjárhagslega tengdra aðila. Í þriðja lagi stofnun tryggingarsjóðs sparisjóða. Honum yrði ætlað að hlaupa undir bagga með sparisjóðum hvað greiðslur á innstæðufé snerti.[62]

Rætt um takmörkun útlána við viðmið af eigin fé

Um fyrsta atriðið, þ.e. takmörkun útlána við viðmið af eigin fé, sagði í athugasemdum með frumvarpinu að á Norðurlöndum hefðu hliðstæð ákvæði verið lögfest. Þá sagði að þótt ekki væri hægt að benda á mörg dæmi um að óvarleg útlánastarfsemi hefði komið sparisjóðum á kné, þrátt fyrir fá lagafyrirmæli þar um, væri full ástæða til að búa eins tryggilega um þá starfsemi í sparisjóðalögunum og unnt væri og sanngjarnt þætti.[63]

Um annað atriðið, þ.e. reglur sem í daglegu tali eru kenndar við takmarkanir á stórum áhættum vegna lána viðskiptamanna eða tengdra viðskiptamanna, sagði í athugasemdum með frumvarpinu að nefndin legði áherslu á að ákvæði um hámark lána til slíkra aðila yrði lögfest. Því næst sagði:

> Er hvorttveggja, að öll reynsla hér á landi mælir með, að þess sé full þörf og að aðrar þjóðir hafa talið ástæðu til þess að ákveða svipað í sínum banka- og sparisjóðalögum. Einnig hefir nefndin orð bæði danskra og sænskra bankasérfræðinga fyrir því, að mjög sé nauðsynlegt að fylgja því vel eftir, að lánsstofnanir bindi ekki fé sitt um of hjá einum eða fáum viðskiptamönnum. Telja þeir, að flest, ef ekki öll, bankahrun á Norðurlöndum hafi stafað af því, að ekki hafi verið gætt nægrar varfærni í því efni.[64]

„Einnig hefir nefndin orð bæði danskra og sænskra bankasérfræðinga fyrir því, að mjög sé nauðsynlegt að fylgja því vel eftir, að lánsstofnanir bindi ekki fé sitt um of hjá einum eða fáum viðskiptamönnum. Telja þeir, að flest, ef ekki öll, bankahrun á Norðurlöndum hafi stafað af því, að ekki hafi verið gætt nægrar varfærni í því efni.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 69/1941 um sparisjóði.

Þá sagði að augljóslega væri ekki heppilegt fyrir lánsstofnun að binda fé sitt svo hjá einum eða fáum mönnum að hrun þeirra gæti leitt af sér hrun lánsstofnunarinnar. Við slíkar aðstæður yrði mjög hætt við því að lánveitingum væri haldið áfram lengur en nokkurt vit væri í og jafnvel gæti farið svo að lánþeginn hefði lánsstofnunina í hendi sér en ekki öfugt.[65]

„Það er líka augljóst, að ekki er heppilegt fyrir lánsstofnun að binda fé sitt svo hjá einum eða fáum mönnum, að hrun þeirra geti leitt af sér hrun lánsstofnunarinnar. Er mjög hætt við, að þá verði freistazt til að halda lánveitingum áfram lengur en nokkurt vit er í, til þess að fresta hættulegu uppgjöri, og að jafnvel geti farið svo, að það sé fremur lánþegi, sem hafi lánsstofnunina í hendi sér, en hún hann.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 69/1941 um sparisjóði.

Um þriðja atriðið, þ.e. tryggingarsjóð sparisjóða, sagði Eysteinn Jónsson viðskiptamálaráðherra, þegar hann mælti fyrir frumvarpinu á Alþingi, að tryggingarsjóðurinn væri í raun höfuðatriði frumvarpsins. Eysteinn bætti við:

60. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 141.
61. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 141.
62. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 141.
63. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 142.
64. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 142.
65. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 142.

> Nú er þessu þannig háttað, að komist sparisjóður í þrot, ber ábyrgðarmönnum strax að gera skil fyrir ábyrgðarfénu. Þegar þau skil eru gerð, er heldur ekki í annað hús að venda, og tapa þeir því, sem umfram verður, en tryggingarsjóðunum er ætlað að hlaupa undir bagga, ef einhverjir sparisjóðanna komast í þrot. Hefur slíkt komið alloft fyrir, og þessa sameiginlega sjóðs því full þörf. Mun þetta einnig verða til þess, að menn trúi sparisjóðum fremur fyrir fé sínu, í stað þess að leggja það inn í bankana, sem hafa ríkisábyrgð. Hefur innstæða manna í bönkum aukizt mjög upp á síðkastið af þessari ástæðu, en það virðist miður heppileg þróun.[66]

Þarna vakti ráðherrann máls á mikilvægum greinarmun á samkeppnisstöðu sparisjóða og banka, en þeir síðarnefndu nutu þá ríkisábyrgðar, en það gat orðið til þess að innstæðueigendur teldu öruggara að eiga við þá viðskipti en sparisjóðina.

Undir lok almennra athugasemda með frumvarpinu kom fram að frumvarpshöfundar væntu þess að þau atriði sem lagt væri til að aukið yrði við og breytt í sparisjóðalögunum mættu verða til að „auka vöxt þeirra og viðgang, og þá sérstaklega að tryggja þá og treysta í því aðalhlutverki þeirra að geyma og ávaxta sparifé manna“.[67]

4.3.2 Meginefni laganna

Sparisjóðir hafa það markmið að taka við innlánsfé og ávaxta á sem tryggastan hátt, svo sem nánar er fyrir mælt í lögum þessum, án þess stofnendur eða aðrir eigendur og ábyrgðarmenn hafi rétt til ágóða af rekstrarafgangi starfseminnar.

1. mgr. 1. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði.

Lög nr. 69/1941 hófust eins og lögin frá 1915 með því að lýst var í 1. gr. því lögmælta markmiði sparisjóða að taka við innlánsfé og ávaxta á sem tryggastan hátt, svo sem nánar væri fyrir mælt í lögunum, en síðan sagði í beinu framhaldi að þetta skyldi gert „án þess [að] stofnendur eða aðrir eigendur og ábyrgðarmenn [hefðu] rétt til ágóða af rekstrarafgangi starfseminnar“.

Af þessu verður tvennt þýðingarmikið ráðið. Í fyrsta lagi birtist það grundvallaratriði, sem einkennt hefur löggjöf um sparisjóði, að stofnendur og aðrir sem standa að starfsemi þeirra njóta afar takmarkaðra réttinda til hagnaðar af starfseminni, þ.e. aðeins hagnaðar sem sérstök lagaákvæði veita þeim, en að öðru leyti geta þeir ekki gert tilkall til ágóða af rekstrarafgangi starfseminnar. Í öðru lagi er berum orðum gert ráð fyrir því í ákvæðinu að sumir sparisjóðir geti átt sér „eigendur“. Þetta er athyglisvert því að á sama tíma áskildu dönsk lög að allir sparisjóðir væru svonefndar sjálfseignarstofnanir (d. *selvejende institution*). Í þessu samhengi má minna á það sem fram kom í athugasemdum með 5. gr. frumvarpsins frá 1941, en þar sagði meðal annars að nefndin sem stóð að frumvarpinu

> [gæti] ekki séð, hver er munur á þeim sparisjóðum, sem lögin nefna sjálfseignarstofnanir, og eign félags einstakra manna. Yfirleitt mun hægt að telja alla þá sparisjóði, sem ekki eru eign sýslu, bæjar eða hreppsfélags, eign félags einstakra manna, og hingað til munu sparisjóðir hafa verið sjálfráðir um, hvort þeir hafa nefnt sig. Því leggur nefndin til, að stjórnarkosningu sé eins hagað í þeim öllum. […] En íhlutun opinberra stofnana, eins og sýslu eða bæjarfélags, um kosningu stjórna sparisjóðanna réttlætist einmitt af því, að þeir aðilar eiga að gæta hagsmuna sparifjáreigenda og tryggja gætilega lánastarfsemi. Annars væri sú íhlutun ástæðulaus.[68]

Með 2. gr. laganna var leyfi ráðherra áskilið fyrir stofnun sparisjóðs, en hann skyldi áður leita umsagnar sparisjóðseftirlitsins. Því næst var með tæmandi hætti talið upp hverjir gætu staðið að stofnun sparisjóðs, en það voru félag einstakra manna, bæjarfélag, sýslufélag og hreppsfélag, að fengnu leyfi sýslunefndar.

Hámark arðs eða vaxta af stofnfé eða ábyrgðarfé til að útiloka að sparisjóðir séu „gróðabragð fyrir stofnendur“

Í 4. gr. var kveðið á um að stofnendur sparisjóða eða aðrir sem stæðu að og hefðu lagt fram fé til rekstursins, hvort heldur væri stofnfé eða greitt ábyrgðarfé, mættu ekki fá hærri arð eða vexti af slíku fé en 1% umfram innlánsvexti sjóðsins. Í þessu samhengi má vísa til þess sem segir í frumvarpinu um að bæði hér á landi sem annars staðar þætti rétt að „útiloka þá möguleika, að stofnun sparisjóða [gæti] verið gróðabragð fyrir stofnendur þeirra“.[69]

66. *Alþingistíðindi*, 1941, B-deild, d. 396–397.
67. *Alþingistíðindi*, 1941, A-deild, bls. 143.
68. *Alþingistíðindi*, 1941, A-deild, bls. 144–145.
69. *Alþingistíðindi*, 1941, A-deild, bls. 141.

Með 5. gr. laganna var kveðið á um breytingar á reglum um skipun stjórnar, auk fyrirmæla um störf hennar. Tilvísun eldri laga til sparisjóða sem væru sjálfseignarstofnanir var fjarlægð en þess í stað rætt um sparisjóði sem væru eign félags einstakra manna. Þessi breyting var rökstudd í athugasemdum með frumvarpi til laganna á þann veg, sem vikið var að hér framar, að nefndin gæti ekki séð hvaða munur væri á þeim sparisjóðum sem lögin nefndu sjálfseignarstofnanir og þeim sparisjóðum sem lögin nefndu eign félags einstakra manna

Enginn munur á sparisjóðum í eigu einstakra manna og sjálfseignarstofnunum

Í 5. gr. var auk þess gert ráð fyrir því að opinberir aðilar, þ.e. sýslunefndir eða bæjarstjórnir, hefðu rétt til að kjósa minni hluta stjórnarmanna, ýmist einn af þremur eða tvo af fimm, eftir fjölda stjórnarmanna í viðkomandi sparisjóði. Með þessu fyrirkomulagi var því fylgt eftir þeirri stefnu sem mótuð hafði verið með lögum nr. 13/1935 um aðkomu hins opinbera að stjórn sparisjóða, þó þannig að gengið var lengra og fleiri sparisjóðum gert að sæta þeirri skipan. Það fyrirkomulag átti síðan í megindráttum eftir að haldast óbreytt allt fram til ársins 2001, en þá var sparisjóðum veitt heimild með lögum nr. 71/2001 til að breyta samþykktum sínum á þann veg að stofnfjáreigendur kysu sjálfir alla stjórnarmenn sparisjóðs.

Opinberir aðilar kjósi í stjórnir

Þá var að finna í 5. gr. fremur ströng ákvæði um ábyrgð stjórnar í ætt við þau sem hafði verið að finna í lögunum frá 1915. Þannig skyldu stjórnarmenn bera óskipta ábyrgð[70] á því að ekkert af fé sjóðsins færi forgörðum fyrir hirðuleysi. Auk þess bæru hlutaðeigandi ábyrgð ef eitthvað af fé sparisjóðsins tapaðist fyrir óráðvendni sparisjóðsstjórnar eða starfsmanna eða annarra sem við sparisjóðinn væru riðnir.

Ábyrgð stjórnarmanna

Í 6. gr. laganna var enn sem fyrr kveðið á um bann við lántökum stjórnarmanna og starfsmanna úr sparisjóðnum, sem og því að þeir gengjust í ábyrgð fyrir skuldum við sjóðinn. Það nýmæli var þó að finna í ákvæðinu að þar var nú tekið fram að framangreindir aðilar skyldu ekki reka eigin lánastarfsemi eða atvinnu sem farið gæti í bága við hagsmuni sjóðsins. Þá var kveðið á um sérstakar reglur ef lána ætti fyrirtækjum tengdum starfsmönnum eða stjórnarmönnum sjóðsins, en þá var áskilið einróma samþykki stjórnar, auk samþykkis sparisjóðseftirlitsins, nema lánað væri gegn fasteignaveði og færi lánið ekki fram úr 3/5 af matsverði fasteignarinnar. Í frumvarpinu sagði að þessar hömlur væru nauðsynlegar þar sem búast mætti við að hætta gæti stafað af því fyrir sparisjóðina „ef forstjórar þeirra [yrðu] á þann hátt bundnir fjármálafyrirtækjum, og [gætu] því freistazt til að veita þeim frekari lán en hollt [væri] fyrir sparisjóðina“.[71]

Bann við lántökum stjórnar og starfsmanna

Í 13. gr. var meðal annars kveðið á um að sparisjóður mætti aldrei verja meira en 12½ földu eigin fé sjóðsins til útlána sem aðeins væru veitt gegn sjálfskuldarábyrgð, ábyrgð héraðs eða sveitar og til fasteignaveðslána umfram 60% af matsverði fasteignar. Þar af mættu sjálfskuldarábyrgðarlán aldrei nema meira en tvöföldu eigin fé sjóðsins. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna voru þessi ákvæði skýrð svo að nefndin teldi lán sem veitt væru út á meira en 60% af matsverði fasteigna, og lán sem héruð eða sveitir ábyrgðust, með þeim áhættusamari. Þá sagði:

Aðhald í útlánum og ábyrgðum

> Lítur nefndin svo á, að slík lán séu það varasöm, að 8% eigið fé sé ekki of mikill bakhjarl fyrir sjóðina til þess að standast áhættu þá, sem af þeim lánum er. Mun reynsla sú, er lánsstofnanir hafa af slíkum lánveitingum, ekki afsanna þá skoðun nefndarinnar.[72]

Samkvæmt 17. gr. skyldi hver sparisjóður greiða 2% árlega af svonefndum nettóágóða sínum í sameiginlegan tryggingarsjóð sparisjóða. Gjaldskylda sjóðs skyldi falla niður þegar inneign hans í tryggingarsjóðnum næmi 3% af öllum innstæðum viðkomandi sparisjóðs. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði um þetta ákvæði:

Tryggingarsjóður sparisjóða

> Það er annað höfuðatriði við rekstur sparisjóðanna, að innstæðueigendur megi alltaf treysta því, að hægt sé að greiða þeim innstæður þeirra, þegar þeir þurfa á að halda, og því verður að ganga vel frá þeim ákvæðum, sem að því lúta. Er of illa gengið frá því í núgildandi

„Það er annað höfuðatriði við rekstur sparisjóðanna, að innstæðueigendur megi alltaf treysta því, að hægt sé að greiða þeim innstæður þeirra, þegar þeir þurfa á að halda, og því verður að ganga vel frá þeim ákvæðum, sem að því lúta.“

Úr athugasemdum með frumvarpi er varð að lögum nr. 69/1941.

70. Oft nefnd ábyrgð in solidum. Þar ber ábyrgð einn fyrir alla og allir fyrir einn.

71. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 145. Orðið „fjármálafyrirtæki“ er hér ekki notað í þeim skilningi sem nú er lagður til grundvallar, m.a. um banka og sparisjóði, heldur virðist það í þessu samhengi hafa verið notað um félög sem rekin voru með fjárhagslegan tilgang, þ.e. kepptu að fjárhagslegum hagnaði í starfsemi sinni.

72. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 146.

> sparisjóðalögum, og meira að þakka gætilegum rekstri sparisjóðanna en ákvæðum laga og reglugerða, að ekki hefir oftar borið út af en orðið hefir. Eru lagaákvæði nágrannaþjóðanna í því efni ólíkt fyllri, og hefir nefndin lagt þau til grundvallar fyrir tillögum sínum.[73]

Í frumvarpinu var lagt upp með að sparisjóðir mættu ekki eiga aðrar fasteignir en þær sem nauðsynlegar væru vegna rekstrar og að í hlutabréfum mættu sparisjóðir ekki eiga meira en 15% af eigin fé, sbr. 21. gr. frumvarpsins. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna var takmörkun á eignarhaldi á fasteignum skýrð á þann veg að með þessu ætti að tryggja að sparisjóðir lentu ekki á þeirri braut að eiga fasteignir í „gróðabrallsskyni". Í meðförum Alþingis var sú breyting gerð á ákvæðinu að heimild til að eiga hlutafé var fjarlægð, en þess í stað kveðið á um að sparisjóði væri beinlínis óheimilt að eiga hlutabréf, nema um tímabundna yfirtöku hlutabréfa væri að ræða, sem veðsett hefðu verið sjóðnum. Þá var sú breyting einnig gerð á 21. gr. að sparisjóðum var meinað að gangast í ábyrgð fyrir aðra.[74]

Ráðstöfun árstekna í varasjóð og til endurgreiðslu á stofnfé og ábyrgðarfé

Í 22. gr. sagði að árstekjur sparisjóðs, að frádregnum kostnaði, vöxtum og því fé sem lagt væri til hliðar til að mæta fyrirsjáanlegu tapi, skyldu lagðar í varasjóð. Þá væri heimilt að verja nokkru af ársarði til endurgreiðslu á stofnfé og greiddu ábyrgðarfé, svo fremi sem varasjóður næmi meira en 10% af sparisjóðsinnstæðum.

Sparisjóðir undanþegnir skattskyldu

Samkvæmt 27. gr. voru sparisjóðir undanþegnir tekjuskatti, eignarskatti og útsvari, en sambærileg undanþága hafði áður fyrr verið háð því að um væri að ræða sparisjóð sem engan arð greiddi stofnendum sínum eða ábyrgðarmönnum, auk þess sem viðkomandi sjóði væri óheimilt samkvæmt lögum eða reglum sparisjóðsins að verja fé úr varasjóði til annars en að bæta tjón sjóðsins eða til „nytsemdarfyrirtækja í almenningsþarfir", sbr. 24. gr. laga nr. 44/1915.

Í 28. gr. var loks kveðið á um að ef sparisjóður legðist niður og engin ákvæði væru í samþykktum hans um það hvernig fara skyldi með eigur hans, gæti hlutaðeigandi sýslunefnd eða bæjarstjórn ákveðið, að fengnum tillögum þeirra manna sem síðast hefðu setið í stjórn sjóðsins, að eignunum skyldi varið til almenningsþarfa. Hér ber að hafa í huga að heimild sýslunefndar eða bæjarstjórnar gat aðeins komið til ef ekki voru fyrir ákvæði um þetta efni í samþykktum sjóðsins. Að meginstefnu var það því lagt í hendur þeirra sem stæðu að baki rekstri sjóðsins hvernig farið skyldi með féð. Hér verður þó að hafa í huga að í 1. gr. laganna var kveðið á um að stofnendur eða aðrir eigendur og ábyrgðarmenn skyldu ekki hafa rétt til ágóða af rekstrarafgangi starfseminnar.

4.3.3 Reglugerð nr. 36/1942 um sparisjóði

Sparisjóður sem „eign"

Í reglugerð nr. 36/1942 um sparisjóði var sjónum beint að stofnun sparisjóða, bókhaldi þeirra og reikningsskilum. Í reglugerðinni var margsinnis tekið svo til orða að sparisjóðir væru „eign". Þannig var m.a. sagt að sparisjóður gæti verið „eign sýslufélags, bæjarfélags hreppsfélags eða félags einstaklinga", sbr. 2. gr. Í 4. gr. var auk þess tvisvar rætt um „eigendur sparisjóðs".[75]

4.3.4 Lög nr. 22/1944 um breyting á lögum nr. 69/1941 um sparisjóði

Með lögum nr. 22/1944 var 24. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði breytt. Helsta breytingin fólst í því að bætt var við 24. gr. fyrirmælum um hvernig farið skyldi að ef sparisjóður hætti störfum, hvort sem um gjaldþrotaskipti væri að ræða eða það að sjóðurinn væri einfaldlega lagður niður. Við gjaldþrot skyldi ráðherra skipa tvo „skiptaforstjóra". Ef eigendur eða ábyrgðarmenn legðu sparisjóð niður, kysu þeir tvo „skilanefndarmenn". Frumvarp þetta var samþykkt óbreytt sem lög og urðu litlar sem engar umræður um málið, en athygli vekur að í þessum lögum er í fyrsta sinn talað um „eigendur" sparisjóðs.

73. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 147.
74. *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 139, 148, 777, 783 og 818.
75. Sjá Stjórnartíðindi, 1942, B-deild, d. 55.

4.3.5 Lög nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands

Bankaeftirlit Seðlabankans tekur við sparisjóðseftirlitinu

Með lögum nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands tók bankaeftirlit Seðlabankans við eftirlitsstörfum með sparisjóðum sem falin höfðu verið sparisjóðseftirlitinu með lögum um sparisjóði frá 1941. Þannig skyldi bankinn hafa með höndum eftirlit með starfsemi banka, sparisjóða, innlánsdeilda samvinnufélaga, Söfnunarsjóðs Íslands og hverrar þeirrar stofnunar annarrar sem tæki við innstæðum frá almenningi eða ræki sambærilega starfsemi, að mati Seðlabankans. Ætlunin var að eftirlit yrði haft með því að innlánsstofnanir fylgdu þeim lögum og reglum sem giltu um starfsemi þeirra. Væri bankaeftirlitinu heimilt að gera athugasemdir ef það teldi hag eða rekstur innlánsstofnana „óheilbrigðan“, en slíkar athugasemdir skyldu tilkynntar ráðherra þegar í stað.

4.3.6 Lög nr. 100/1980 um breyting á lögum nr. 69/1941 um sparisjóði

Afnumið bann við því að sparisjóðir gengjust í ábyrgð fyrir aðra

Með lögum þessum var afnumið bann við því að sparisjóðir gengjust í ábyrgð fyrir aðra. Í athugasemdum með frumvarpinu sagði meðal annars: „Í núgildandi lögum, sem eru orðin tæplega 40 ára gömul, er ákvæði er bannar sparisjóðum að ganga í ábyrgð fyrir aðra. Hér er lagt til að ákvæði þetta verði fellt niður, enda ákvæðið úrelt og hefur verið óeðlilegur fjötur á starfsemi sparisjóðanna og þjónustuhlutverki þeirra.“[76] Frumvarpinu var breytt í meðförum þingsins svo sparisjóðir gætu gengist í ábyrgðir, þ.e.a.s. þannig að til heildarskuldbindinga sparisjóðs (sem voru vissulega takmarkaðar) skyldu einnig teljast „ábyrgðir sem sparisjóðurinn hefur gengið í fyrir viðskiptaaðilann“. Framsögumaður, Ingólfur Guðnason, skýrði breytinguna svo: „[Breytingartillagan] miðast fyrst og fremst við það að koma aðalefni [frumvarpsins], þ.e. heimild sparisjóða til að veita ábyrgð, inn í þann ramma sem sparisjóðalögin setja um fjárhagslegar skuldbindingar.“[77]

4.4 Lög nr. 87/1985 um sparisjóði

4.4.1 Aðdragandi

Hinn 21. júní 1985 samþykkti Alþingi nýja heildarlöggjöf um málefni sparisjóða, en lög nr. 69/1941 höfðu þá gilt með fáeinum breytingum í hartnær 44 ár. Óhætt er að segja að með lögunum hafi straumhvörf orðið í lagaumhverfi sparisjóða, en samhliða nýju lögunum samþykkti Alþingi einnig frumvarp til laga um viðskiptabanka. Þegar Matthías Á. Mathiesen, þáverandi viðskiptaráðherra, mælti fyrir frumvarpinu 20. maí 1985 nefndi hann að það ætti sér langa forsögu, sem nánar er útlistuð í athugasemdum með frumvarpinu.[78] Þar sagði að heildarendurskoðun bankakerfisins hefði hafist nærfellt 13 árum fyrr þegar þáverandi viðskiptaráðherra, Lúðvík Jósepsson, hefði skipað bankamálanefnd til þess að endurskoða allt bankakerfið. Nefndin hefði meðal annars tekið saman frumdrög að nýrri löggjöf um sparisjóði en ekki hefði komið til þess að lagafrumvarp væri lagt fram á Alþingi. Þess í stað hefði annarri nefnd verið falið árið 1975 að taka til endurskoðunar lög nr. 69/1941 um sparisjóði. Frumvarp sem byggði á tillögum nefndarinnar hefði verið lagt fyrir Alþingi árið 1978. Upp frá því hefðu nokkrum sinnum verið lögð fyrir Alþingi frumvörp til laga um sparisjóði sem einnig hefðu að verulegu leyti verið byggð á tillögum nefndarinnar. Öll þessi frumvörp hefði þó dagað uppi.[79]

„Þá hefur frá upphafi verið höfð hliðsjón af löggjöf um sparisjóði á Norðurlöndum og um sumt höfð hliðsjón af þeirri löggjöf. Þó hefur þegar á heildina er litið að takmörkuðu leyti verið stuðst við erlendar fyrirmyndir heldur leitast við að finna lausnir og leiðir sem væru í bestu samræmi við íslenska staðhætti og íslenskt efnahagslíf.“

Úr athugasemdum með frumvarpi er varð að lögum nr. 87/1985.

Í athugasemdunum kom fram að frumvarpið væri að ýmsu leyti byggt á framangreindum frumvörpum. Í ljósi þess hefði ekki verið talin ástæða til að bankamálanefnd, sem skipuð hefði verið árið 1981, skilaði til viðskiptaráðuneytisins tillögum að nýju lagafrumvarpi um sparisjóði sérstaklega. Við endanlega gerð frumvarpsins hefði hins vegar verið höfð veruleg hliðsjón af frumvarpi til laga um viðskiptabanka sem samtímis lægi fyrir Alþingi og byggði að stofni til á tillögum bankamálanefndar. Þá hefði frá upphafi verið höfð hliðsjón af löggjöf um sparisjóði á Norðurlöndum og „um sumt höfð hliðsjón af þeirri löggjöf“. Þó hefði, þegar á heildina væri litið, að takmörkuðu leyti verið stuðst við erlendar fyrirmyndir, frekar „leitast við að finna lausnir og leiðir sem væru í bestu samræmi við íslenska

76. *Alþingistíðindi,* 1980, A-deild, bls. 717.
77. *Alþingistíðindi,* 1980, B-deild, d. 1532.
78. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, B-deild, d. 5391.
79. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, B-deild, d. 5392.

staðhætti og íslenskt efnahagslíf“. Við samningu frumvarpsins hefði loks verið haft samráð við Samband íslenskra sparisjóða og tillit tekið til margvíslegra athugasemda og ábendinga þess.[80] Þá kom einnig fram í athugasemdunum að samtals hefðu 93 sparisjóðir verið stofnaðir á Íslandi, en 1. janúar 1985 hefðu starfandi sparisjóðir verið 38 talsins. Margir sparisjóðir hefðu þannig hætt starfsemi í tímans rás og hefðu flestir þeirra verið yfirteknir af útibúum viðskiptabankanna. Nokkrir hefðu verið gerðir upp og lagðir niður án þess að banki eða annar sparisjóður hefði tekið við starfsemi þeirra. Einn sparisjóður hefði orðið gjaldþrota, fáeinir verið yfirteknir af öðrum sparisjóðum og þremur hefði verið breytt í banka. Þá kom fram að af 38 sparisjóðum væru 26 á Vestfjörðum og Norðurlandi eystra og væru flestir þeirra smáir.[81]

„Starfshættir hafa færst mjög í sama horf og bankanna og er þetta hliðstæð þróun og orðið hefur í öllum nágrannalöndum okkar. Þá hefur fylgt þessari þróun að sparisjóðirnir hafa fært útlán sín í mjög auknum mæli til atvinnuveganna frá því sem áður var, enda þótt almenningur, þ.e. einstaklingar, séu enn stærstu lánþegar sparisjóðanna og hafi þar aðeins vinninginn fram yfir atvinnuvegina og opinbera aðila.“

Matthías Á. Mathiesen viðskiptaráðherra á Alþingi 1985.

Um skýringuna á fækkun sparisjóða og muninn á starfsemi þeirra og banka hafði ráðherrann þetta að segja:

> Sé fljótt farið yfir sögu má segja að í upphafi hafi verið fremur lítill munur á banka og sparisjóði. Bankarnir voru þó stofnanir sem ekki voru bundnar ákveðnum starfssvæðum heldur leituðu viðskipta um land allt. Sparisjóðirnir voru hins vegar fyrst og fremst staðbundnar stofnanir sem ætlað var að þjóna ákveðnum starfssvæðum og löggjöf hefur lengst af sett þeim þrengri skorður. Tilgangur þessara stofnana hefur þó alla tíð verið hinn sami, þ.e. að gefa íbúum landsins kost á að varðveita og ávaxta fjármuni sína með áreiðanlegum hætti og greiða fyrir efnahagslegum framförum í útlánastarfsemi sinni. Telja má víst að einangrun staðbundinna stofnana, minni vaxtarskilyrði vegna lítils starfssvæðis, skortur á möguleikum til beinna lána milli sparisjóða og síðbúinn skilningur á samvinnu og samstarfi þeirra í milli séu meginskýringarnar á þeirri miklu fækkun sparisjóða sem átt hefur sér stað í landinu. Úrelt löggjöf á einnig sinn þátt í þessari þróun.[82]

„Því er nú, u.þ.b. 44 árum síðar, löngu orðið tímabært að breyta þessum lögum enda eru þau um margt úrelt og farin að há starfsemi sparisjóðanna með margvíslegum hætti. Úr því verður að bæta.“

Matthías Á. Mathiesen viðskiptaráðherra á Alþingi 1985.

Ráðherrann taldi því lögin frá 1941 orðin nokkuð úr sér gengin. Raunar væru þau um margt úrelt og farin að há starfsemi sparisjóðanna með margvíslegum hætti. Úr því yrði að bæta.[83] Jafnframt taldi hann að auka þyrfti áhersluna á svonefnt þjónustuhlutverk sparisjóða, en þeir væru farnir að sinna í æ ríkari mæli þjónustu við atvinnuvegina, enda þótt einstaklingar væru enn stærstu lánþegar þeirra. Starfshættir sparisjóðanna hefðu því færst mjög í sama horf og viðskiptabankanna. Ráðherrann sagði einnig:

> Ég er þeirrar skoðunar að með því að slíkt [frumvarp …] verði samþykkt sé mjög verið að styrkja sparisjóðina sem peningastofnanir, ekki aðeins gagnvart sparifjáreigendum heldur og til að sinna meira atvinnulífi landsmanna en gert hefur verið. Sparisjóðirnir hafa á undanförnum árum tekið að sér í ríkari mæli að sinna atvinnulífinu og það er ætlunin með samþykkt þessa [frumvarps] að þeir geti, eftir því sem aðstæður leyfa og fjármagn þeirra segir til um, sinnt atvinnulífinu á svæði sínu eftir því sem best verður á kosið.[84]

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna endurspeglaðist afstaðan til þágildandi laga og þarfar á breytingum á þessu sviði.

> Lög nr. 69/1941 um sparisjóði eru að mörgu leyti úrelt. Með frumvarpi þessu er stefnt að því að bæta úr og færa löggjöfina í nútímalegra horf. Má segja að tilgangur frumvarpsins sé tvíþættur. Annars vegar er ætlunin að treysta almennt stöðu sparisjóðanna og veita þeim hliðstæðar starfsheimildir og viðskiptabönkum og hins vegar að auka aðhald og öryggi í rekstri þeirra í samræmi við kröfur tímans. Sé grannt skoðað fléttast þetta tvennt saman. Samhliða þessu er ætlunin að skapa skilyrði til aukinnar hagkvæmni í rekstri sparisjóða.[85]

Segja má að í framangreindum orðum birtist megintilgangur frumvarpsins, en viðskiptaráðherra lýsti einnig þeirri skoðun sinni við umræður á Alþingi að meginatriði frumvarpsins væri að „sem næst allar sömu starfsheimildir gildi fyrir sparisjóði og viðskiptabankana“.[86]

80. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3329.
81. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3329–3330.
82. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, B-deild, d. 5393.
83. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, B-deild, d. 5393.
84. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, B-deild, d. 6804.
85. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3331.
86. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, B-deild, d. 6804.

Í framhaldi af fyrrnefndum ummælum í athugasemdum með frumvarpinu sagði að þegar litið væri á sparisjóðina um þær mundir og það þjónustuhlutverk sem þeir gegndu víðs vegar um landið mætti vera ljós nauðsyn þess að þeir gætu innt af hendi alla venjulega þjónustu sem nú væri ætlast til að innlánsstofnanir veittu. Þeir yrðu að geta þjónað íbúum hinna ýmsu byggðarlaga og verið raunhæfur valkostur borið saman við viðskiptabanka. Því væri nauðsynlegt að frumvarpið markaði þá stefnu að fella niður öll þau ákvæði sem takmarkað gætu starfsemi sparisjóða samanborið við starfsemi viðskiptabanka og væri það hliðstætt því sem gert hefði verið í öllum nálægum löndum. Eftir sem áður og þrátt fyrir hliðstæðar starfsheimildir banka og sparisjóða, yrði þó áfram skýr munur á sparisjóðum og öðrum innlánsstofnunum.

„Sparisjóðirnir eru í eðli sínu sjálfseignarstofnanir, stjórn þeirra er tengd sveitarfélögum og starfsemi þeirra er almennt staðbundin andstætt starfsemi viðskiptabanka. Þar við bætist að einstakir sparisjóðir munu eflaust eftir sem áður hafa takmarkaðri starfsemi en viðskiptabankarnir en á hinn bóginn verða möguleikar þeirra til að taka tillit til sérstakra staðbundinna aðstæðna meiri. Þannig ættu þeir að geta stuðlað að heilbrigðri samkeppni.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 87/1985.

Í framsöguræðu sinni tók viðskiptaráðherra undir þau sjónarmið sem hér koma fram og áréttaði sérstöðu sparisjóða. Þá sagði hann að oft væri spurt hver munurinn væri á banka og sparisjóði og hvers vegna þessi tvö kerfi innlánsstofnana væru við lýði. Því væri til að svara að sparisjóðirnir ættu sér langa hefð í íslensku þjóðlífi sem elstu peningastofnanir landsins. Þá fælist mikill munur milli þessara tveggja flokka innlánsstofnana í rekstrarformi þeirra þar sem sparisjóðirnir væru „í eðli sínu sjálfseignarstofnanir“. Enn fremur væru þeir í flestum tilvikum staðbundnar stofnanir undir stjórn heimamanna, meðan bankaútibúin lytu almennt yfirstjórn frá höfuðstöðvum viðkomandi banka í Reykjavík.[87]

Þau ummæli að sparisjóðir væru „í eðli sínu sjálfseignarstofnanir“ ber að líkindum ekki að skilja bókstaflega á þann veg að sparisjóðir teldust fortakslaust til sjálfseignarstofnana, enda var þvert á móti tekið fram berum orðum í athugasemdum með 1. gr. frumvarpsins að sparisjóðir teldust hvorki til sjálfseignarstofnana né venjulegra atvinnufyrirtækja sem rekin væru í ágóðaskyni fyrir eigendur þeirra. Þeim væri í frumvarpinu valið það form sem teldist henta best með tilliti til þeirrar sérstöku starfsemi sem þeir rækju og með hliðsjón af sögulegum og félagslegum forsendum.[88]

„Í löggjöf fyrri ára var sparisjóðunum sniðinn nokkuð þröngur stakkur. Fjöldi viðskiptamanna þeirra í dag sýnir hins vegar að leitað er eftir þjónustu sparisjóðanna. Því er það alveg ljóst, þegar litið er á þjónustuhlutverk það er sparisjóðirnir gegna víðs vegar um landið, að þeim er nauðsyn að geta, ef aðstæður leyfa, innt af hendi alla venjulega þjónustu sem nú er ætlast til að innlánsstofnanir veiti. Á því eiga viðskiptamenn þeirra kröfu. Þeir verða því að geta þjónað íbúum hinna ýmsu byggðarlaga og verið raunhæfur valkostur borið saman við viðskiptabanka.“

Matthías Á. Mathiesen viðskiptaráðherra á Alþingi 1985.

Ráðherrann sagði einnig í ræðu sinni:

> Fjöldi og sjálfstæði einstakra sparisjóða vítt og breitt um land, oft í samkeppni við bankana, hefur í för með sér valddreifingu sem er æskileg, einkum þar sem fjármagnsskortur er viðvarandi. Sparisjóðirnir eiga þannig að tryggja meira valfrelsi viðskiptamanna og um leið nauðsynlega samkeppni sem hlýtur að vera æskilegt takmark. Þá má ekki gleyma því að fjölmargir sparisjóðir hafa í fámennum byggðarlögum gegnt mikilvægu hlutverki sem aðrar stofnanir væru tæpast tilbúnar að gegna, m.a. vegna lítils markaðar, og veitt íbúum þessara staða þjónustu sem þeim er ekki síður nauðsynleg en íbúum fjölmennari byggðarlaga.89

Í athugasemdum með frumvarpinu voru síðan raktar veigamestu breytingar og nýmæli frá gildandi lögum.[90] Þar á meðal voru eftirfarandi atriði:

Engir ábyrgðarmannasjóðir

Í fyrsta lagi skyldi aðeins heimilt að stofna sparisjóð með „innborguðu stofnfé“ en afleiðing þess yrði sú að svokallaða ábyrgðarmannasjóði mætti ekki stofna framvegis.

Viðskipti með stofnfjárbréf leyfð með ströngum takmörkunum

Í öðru lagi skyldu „settar reglur um stofnfjárhluti og stofnfjárbréf og viðskipti með þau leyfð með ströngum takmörkunum“.

Í þriðja lagi skyldi komið á svokölluðum séreignarsjóði stofnfjáreigenda, en hann yrði aðallega myndaður með hluta þeirra vaxta sem aðalfundur ákvæði að greiða stofnfjáreigendum af árlegum tekjuafgangi. Fram kom að hugmyndin með séreignarsjóðum þessum væri sú að gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari með því að heimila ávöxtun hennar. Ávöxtun þessari yrði þó óhjákvæmilega að setja talsverðar skorður, bæði með tilliti til fjárhagsgetu viðkomandi sparisjóðs og einnig vegna hins sérstaka eðlis sparisjóðanna sem ekki væri unnt að jafna við venjuleg atvinnufyrirtæki, rekin í ágóðaskyni.

„Með ákvæðum um séreignarsjóð er reynt að tryggja að stofnfjárhlutir haldi verðgildi sínu eftir uppfærslu þannig að ekki verði sama misgengi milli skráðs nafnverðs stofnfjárhluta og þess verðmætis sem upphaflega var lagt fram og orðið hefur á undangengnum árum.“

Matthías Á. Mathiesen viðskiptaráðherra á Alþingi 1985.

Ráðherra fjallaði nánar um séreignarsjóði þegar hann mælti fyrir frumvarpinu:

87. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, B-deild, d. 5394.
88. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3334.
89. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, B-deild, d. 5394.
90. Sjá nánar *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3332–3333.

> Ákvæði þessi eiga rót að rekja til þeirra vandamála sem upp hafa komið hjá sparisjóðum þar eð ekki hefur verið heimilt að uppfæra stofnfjárframlög til samræmis við verðlagsþróun. Því hafa stofnfjárhlutir rýrnað gífurlega á undanförnum árum. […] Með ákvæðum um séreignarsjóð er reynt að tryggja að stofnfjárhlutir haldi verðgildi sínu eftir uppfærslu þannig að ekki verði sama misgengi milli skráðs nafnverðs stofnfjárhluta og þess verðmætis sem upphaflega var lagt fram og orðið hefur á undangengnum árum. Ekki verður heimilt að skilja sundur rétt yfir stofnfjárhlut og rétt yfir hlut í séreignarsjóði. Þær skorður, sem hér eru settar á ávöxtun stofnfjárhlutar, verður að skoða með hliðsjón af sérstöku eðli sparisjóða, sem ekki er hægt að jafna við venjuleg fyrirtæki sem rekin eru í ágóðaskyni fyrir eigendur.[91]

Sparisjóðir fengu sjálfir að ákveða vexti

Í fjórða lagi var gert ráð fyrir því að sparisjóðir fengju sjálfir að ákveða innláns- og útlánsvexti. Sú breyting fólst reyndar ekki beinlínis í ákvæðum frumvarpsins heldur var gengið út frá því að samhliða lagasetningunni yrðu gerðar breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands sem gera myndu sparisjóðum skylt að ákveða sjálfir innláns- og útlánsvexti.

Í fimmta lagi skyldi mælt fyrir um að eigið fé sparisjóðs yrði að vera að lágmarki 5% af svonefndri niðurstöðutölu efnahagsreiknings.

Í sjötta lagi skyldu ítarlegri ákvæði sett um endurskoðun, en í athugasemdum með frumvarpinu sagði að ákvæði gildandi laga um það efni væru ófullnægjandi.

Nýr Tryggingarsjóður og Lánastofnun sparisjóðanna

Í sjöunda lagi var lagt til að stofnaður yrði nýr Tryggingarsjóður sparisjóða er tæki við af hinum fyrri og var honum ætlað að verða sparisjóðum og innstæðueigendum styrkari bakhjarl en fyrri sjóðurinn, sem ekki þótti hafa dafnað sem skyldi.

Í áttunda lagi skyldi heimila stofnun sérstakrar Lánastofnunar sparisjóðanna, en nauðsyn slíks sameiginlegs sjóðs sparisjóðanna þótti hafa orðið brýnni hin síðari ár og væri jafnframt forsenda þess að sparisjóðir víðs vegar um landið yrðu þess megnugir að taka að sér frekari fjármögnun atvinnuveganna. Samhliða væri ætlunin að stuðla að aukinni hagkvæmni í rekstri sparisjóðanna.

Í níunda lagi skyldi bætt við nýjum ákvæðum um slit sparisjóða.

Í tíunda lagi skyldi bætt við ákvæðum um sameiningu sparisjóða, en þeim var einkum ætlað að greiða fyrir sameiningu en um leið koma í veg fyrir „óyfirvegaðar ákvarðanir“ í þeim efnum.

Í ellefta lagi var loks að finna bráðabirgðaákvæði sem heimilaði endurmat á stofnfé sparisjóðanna eftir ákveðnum reglum. Samkvæmt ákvæðinu gat aðalfundur sparisjóðs ákveðið innan tveggja ára frá gildistöku laganna að endurmeta stofnfé sjóðsins með hliðsjón af verðlagsbreytingum frá 1. janúar eða stofndegi sparisjóðs og stöðu eigin fjár hjá sparisjóði. Hámark stofnfjárhluta eftir endurmat mátti þó ekki vera hærra en 8000 krónur, auk þess sem það var háð samþykki Tryggingarsjóðs sparisjóða. Ákvæðið heimilaði sparisjóðum að greiða hið aukna stofnfé samkvæmt endurmatinu af rekstrarhagnaði inn á stofnfjárreikninga sparisjóðsaðila.

4.4.2 Breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu í meðförum Alþingis

Fáar breytingar voru gerðar á frumvarpinu í meðförum þingsins. Þær helstu voru að lágmarksfjárhæð stofnfjár samkvæmt 6. gr. skyldi breytast í samræmi við almennar verðlagsbreytingar; sparisjóðsstjórn var gert skylt, en ekki aðeins heimilt, að setja reglur um lánveitingar sparisjóða; orðalagi ákvæðis um eigið fé sparisjóðs var breytt, og ákvæði um aðkomu bankaeftirlits að stjórn samrunanefnda fjarlægt.[92]

Í nefndaráliti meiri hluta fjárhags- og viðskiptanefndar sagði meðal annars:

91. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, B-deild, d. 5396–5397.
92. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 4039–4040.

> Í [frumvarpinu] er mörkuð sú meginstefna að sparisjóðir hafi því sem næst sömu starfsheimildir og viðskiptabankar. Jafnframt gerir [frumvarpið] ráð fyrir að samvinna milli sparisjóða aukist og sparisjóðirnir gerðir á þann hátt færari um að sinna hlutverki sínu. Meiri [hlutinn] telur þessa stefnu rétta og til þess fallna að styrkja sparisjóðina sem innlánsstofnanir og skapa viðskiptamönnum þeirra aukið öryggi.[93]

Jóhanna Sigurðardóttir þingmaður mælti fyrir nýrri lagagrein í neðri deild þingsins og tók þingmaðurinn Eiður Guðnason sömu tillögu upp í efri deild. Breytingartillagan miðaði við að hámark heildarskuldbindinga viðskiptamanns og tengdra aðila mætti almennt ekki fara yfir 35% af bókfærðu eigin fé sparisjóðs. Hér var því um að ræða reglu sem takmarkaði stórar áhættuskuldbindingar sparisjóðs. Slíka reglu hafði verið að finna í lögum um sparisjóði frá 1941 en ekki var greint frá því í frumvarpinu 1985 hvers vegna frumvarpshöfundar töldu ekki tilefni til að halda reglunni áfram í lögum. Breytingartillaga þeirra Jóhönnu og Eiðs náði ekki fram að ganga.[94]

Engar breytingar voru gerðar á frumvarpinu við meðferð þess í efri deild þingsins og fékk frumvarpið fremur greiða afgreiðslu á Alþingi sem samþykkti frumvarpið sem lög nr. 87/1985 hinn 21. júní 1985 eins og áður sagði.

„Það leikur ekki á tveim tungum að sparisjóðir berjast í bökkum í samkeppni við valdastofnanirnar, stóru bankana svokölluðu, þá sem aðgang hafa að ótakmörkuðu erlendu fé sem að vísu er kallað íslenskt þegar því er veitt út til atvinnuveganna.“

Eyjólfur Konráð Jónsson, framsögumaður fjárhags- og viðskiptanefndar, við umræður í efri deild Alþingis.

4.4.3 Meginefni laganna

Hér eru rakin helstu ákvæði laga nr. 87/1985 og eftir atvikum helstu skýringar á þeim í athugasemdum með frumvarpi til laganna.

Í 2. mgr. 1. gr. laganna sagði að hlutverk sparisjóðs væri að hafa á hendi hvers konar sparisjóðsstarfsemi eins og hún væri nánar skilgreind í VII. kafla laganna. Önnur starfsemi væri þeim á hinn bóginn óheimil. Í 3. mgr. 1. gr. kom fram að stofnfjáreigendur og ábyrgðaraðilar, sem í lögunum voru almennt nefndir „sparisjóðsaðilar“, skyldu ekki bera persónulega ábyrgð á skuldbindingum sparisjóðs umfram upphæð stofnfjárinneignar sinnar og inneignar í séreignarsjóði eða skráðra ábyrgða sinna. Þá sagði í 4. mgr. 1. gr. að sparisjóðsaðilar skyldu ekki hafa rétt til ágóða af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram það sem mælt væri fyrir um í lögunum. Ennfremur væri eignarréttur stofnfjáreigenda á stofnfé háður þeim takmörkunum sem lögin kvæðu á um.

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði meðal annars um 1. gr. þeirra:

> Samkvæmt ákvæðum gildandi laga svipar sparisjóðum mjög til sjálfseignarstofnana eins og þær eru almennt skilgreindar. Helstu einkenni sjálfseignarstofnana eru þau að eignir slíkra stofnana eru ekki háðar eignarráðum einstaklinga eða lögaðila og eiga þeir ekki rétt til ágóða af rekstri stofnana heldur er starfsemin öll rekin í þágu ákveðins markmiðs, yfirleitt í þágu mannúðarmála eða í öðrum hliðstæðum tilgangi. Skipulag sparisjóða samkvæmt gildandi lögum uppfyllir að flestu leyti þessi skilyrði. Þó eru þar frávik, einkum það að samkvæmt 4. gr. gildandi laga er heimilt að greiða stofnendum sparisjóða eða ábyrgðarmönnum eða þeim sem lagt hafa fram fé til starfrækslu sparisjóðs, hvort heldur er stofnfé eða greitt ábyrgðarfé, arð eða vexti allt að 1% umfram innlánsvexti sjóðsins.[95]

„Í þessu frumvarpi eru sett rýmri ákvæði um aðild að sparisjóði en eru í gildandi lögum. Þeir sem leggja fram stofnfé verða samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eigendur að því fé. Er það sama regla og gilt hefur. Stofnfjáreigendum verður hins vegar heimilt að ráðstafa því verðmæti sem felst í þessari eign innan vissra marka. Ráðstöfunarréttur stofnfjáreigenda yfir hlut sínum er þó háður verulegum takmörkunum.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 87/1985.

Því næst sagði að í frumvarpinu væru sett rýmri ákvæði um „aðild“ að sparisjóði en væri að finna í gildandi lögum. Þeir sem legðu fram stofnfé yrðu samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eigendur að því fé og væri það sama regla og gilt hefði. Stofnfjáreigendum yrði hins vegar heimilt að ráðstafa því verðmæti sem fælist í þessari eign innan vissra marka. Ráðstöfunarréttur stofnfjáreigenda yfir hlut sínum væri þó háður verulegum takmörkunum.[96]

Þá kom fram að til þess að gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari væri í frumvarpinu lagt til að innan vissra takmarkana yrði heimilt að verja hluta tekjuafgangs til greiðslu vaxta af stofnfé og séreignarsjóði stofnfjáreigenda. Sú ályktun var síðan dregin að sparisjóðir teldust því hvorki til sjálfseignarstofnana né venjulegra atvinnufyrirtækja sem rekin væru í ágóðaskyni fyrir eigendur þeirra. Þeim væri í frumvarpinu valið það form sem teldist henta best með tilliti til þeirrar sérstöku starfsemi sem þeir rækju og með

„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 hliðsjón af sögulegum og félagslegum forsendum.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 87/1985.

93. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 4039.
94. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 4036 og 4120. Sjá einnig *Alþingistíðindi*, 1984–1985, B-deild, d. 7032.
95. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3333.
96. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3334.

hliðsjón af sögulegum og félagslegum forsendum. Loks sagði að þær breytingar, sem þessi grein gerði ráð fyrir frá gildandi lögum að því er varðaði eignarrétt og stofnfjárhlut og aukna möguleika stofnfjáreigenda til ávöxtunar fjármuna sinna, væru lagðar til í þeim tilgangi einum að styrkja stöðu sparisjóðanna meðal innlánsstofnana með því að gera stofnfjáreign í þeim eftirsóknarverðari.[97]

Í 2. mgr. 5. gr. var talið upp með tæmandi hætti hverjir gætu stofnað sparisjóði, en það voru fjárráða íslenskir ríkisborgarar, sýslufélög,[98] sveitarfélög og starfandi sparisjóðir.

Stofnfé yrði ekki endurgreitt til stofnfjáreigenda nema til slita á sparisjóði kæmi

Í 6. gr. var fjallað um lágmarksstofnfé sparisjóðs, en það skyldi nema 3 milljónum króna og taka breytingum miðað við verðlag samkvæmt ákvörðun ráðherra. Í 3. mgr. 6. gr. kom fram að stofnfé yrði ekki endurgreitt til stofnfjáreigenda nema samkvæmt ákvæðum 64. gr., en þar var fjallað um slit sparisjóðs, sbr. einnig umfjöllun um 16. gr. hér á eftir. Loks sagði í 5. mgr. 6. gr. að stofnfé mætti aðeins greiða í reiðufé, en þetta hafði í för með sér að ekki var lengur hægt að stofna svokallaða ábyrgðarmannasjóði, þ.e. sparisjóði þar sem stofnendur ábyrgðust greiðslu tiltekinna fjármuna í stað þess að reiða þá alla samstundis af hendi.[99]

Í 8. gr. var fjallað nánar um stofnfjárbréf og stofnfjárhluti, en þar var kveðið á um að gefin skyldu út stofnfjárbréf fyrir skráðum stofnfjárhlutum. Þau skyldu vera undirrituð af sparisjóðsstjórn. Í athugasemdum með frumvarpinu kom fram að vegna þess að ýmsar hömlur væru lagðar á viðskipti með stofnfjárbréf samkvæmt frumvarpinu væri áskilið að þau hljóðuðu á nafn og yrðu ekki framseld til handhafa þannig að gildi hefði gagnvart sparisjóði.[100]

Sala og framsal bannað, nema með samþykki stjórnar

Fortakslaust bann við veðsetningu stofnfjárhlutar í sparisjóði

Í 9. gr. var kveðið á um að sala eða annað framsal stofnfjárhlutar í sparisjóði væri óheimil nema með samþykki sparisjóðsstjórnar. Þá var kveðið á um fortakslaust bann við veðsetningu stofnfjárhlutar í sparisjóðum. Í athugasemdum með frumvarpinu sagði um ákvæðið:

„Þótt í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að eigendaskipti á stofnfjárbréfum verði heimil innan þröngra marka í því skyni að gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari er alls ekki stefnt að almennum viðskiptum með þau eins og um kvaðalaus hlutabréf eða önnur viðskiptabréf væri að ræða.“

> Þótt í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að eigendaskipti á stofnfjárbréfum verði heimil innan þröngra marka í því skyni að gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari er alls ekki stefnt að almennum viðskiptum með þau eins og um kvaðalaus 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 víkja frá ákvæðum greinarinnar. Hin sérstöku einkenni sparisjóðanna og starfsemi þeirra, sbr. 1. gr. frumvarpsins og athugasemdir við hana, gera það að verkum að sparisjóðum er nauðsyn á að hafa hönd í bagga með því hverjir séu aðilar að þeim.[101]

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 87/1985.

Sparisjóðum óheimilt að taka eigin stofnbréf að veði til tryggingar skuldum

Kaup sparisjóðs á eigin bréfum gæti stórlega rýrt stöðu hans, hæfilegt hámark stofnfjáreignar 10%

Í 1. mgr. 13. gr. kom fram að sparisjóði væri óheimilt að eiga meira en 10% af eigin stofnfé. Í 3. mgr. 13. gr. var síðan kveðið á um að sparisjóði væri einnig óheimilt að taka eigin stofnfjárbréf að veði til tryggingar skuldbindingum gagnvart sjóðnum. Um 13. gr. sagði meðal annars í athugasemdum með frumvarpinu að rétti sparisjóðs til að eiga eigið stofnfé yrði að setja þröngar skorður, enda gætu kaup sparisjóðs á eigin bréfum stórlega rýrt stöðu hans. Hæfilegt þætti að hámark stofnfjáreignar sparisjóðs yrði 10% af stofnfé.[102]

Stofnfjáreign: takmarkaður eignarréttur

Í 14. gr. var vikið að reglum um aukningu stofnfjár. Í athugasemdum sem fylgdu ákvæðinu sagði meðal annars:

> Þar sem eignarréttur sparisjóðsaðila er mjög takmarkaður, þ.e. bundinn við stofnfjáreign og hlutdeild í séreignarsjóði, verður að hafa sérstakar reglur um ákvörðun útboðsverðs nýrra hluta þar sem þess er gætt að eldri stofnfjáreigendur og hinir nýju sitji við sama borð og tekið sé tillit til hins takmarkaða eignarréttar.[103]

97. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3334.
98. Þessi tilvísun til sýslufélaga féll brott með breytingum sem gerðar voru á lögunum með lögum nr. 34/1989.
99. Sjá til hliðsjónar *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3335.
100. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3336.
101. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3336–3337.
102. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3337.
103. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3338.

Í 16. gr. var fjallað um séreignarsjóð stofnfjáreigenda. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði að ákvæði þeirrar greinar væru til komin vegna verðlagsþróunar undanfarin ár. Með séreignarsjóði stofnfjáreigenda væri stefnt að því að gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari en nú væri, án þess að rýra stöðu eigin fjár hjá sjóðnum. Síðan sagði:

Gera átti stofnfjáreign eftirsóknarverðari

> Í þessu sambandi skal bent á að í frumvarpinu felast ýmsar takmarkanir á viðskiptum með stofnfjárhluti og ekki er gert ráð fyrir endurgreiðslu stofnfjár nema í sambandi við slit sparisjóðs, sbr. 64. gr. Líta verður því svo á að stofnfjáreign fylgi fjárbinding til óákveðins tíma. Jafnframt er hér um áhættufé að ræða, sbr. 2. mgr. 1. gr. Eðlilegt er því að þeir, sem lagt hafa fram stofnfé í sparisjóði, njóti góðra ávöxtunarkjara af þessu fé.[104]

Í 17. gr. kom fram að æðsta vald í málefnum sparisjóðs væri í höndum aðalfunda og aukafunda, en stjórn færi með málefni hans milli þeirra funda. Ákveðnar heimildir til að kalla saman aukafundi um málefni sparisjóðsins í ákvæðinu fólu í sér nýmæli, m.a. heimild þeirra sem færu með minnst 1/3 hluta ábyrgðar- eða stofnfjár til að krefjast aukafundar.[105]

Takmörkun á atkvæðamagni

Ákvæði 1. mgr. 20. gr. mælti fyrir um að sparisjóðsaðilar skyldu allir eiga jafnan hlut nema samþykktir heimiluðu annað. Þá kom fram í 2. mgr. ákvæðisins að atkvæðisréttur sparisjóðsaðila á aðal- og aukafundum skyldi einnig vera jafn nema samþykktir kvæðu á um annað. Þó væri einstökum sparisjóðsaðilum aldrei heimilt að fara með meira en 1/5 hluta af atkvæðamagni. Síðastnefnt hámark ætti þó ekki við þar sem sveitar- og sýslufélög hefðu ein verið sparisjóðsaðilar við gildistöku laganna.[106] Loks kom fram að atkvæðisréttur fylgdi ekki eigin bréfum sparisjóðs. Þetta ákvæði var skýrt í athugasemdum með frumvarpinu á þann veg að ætlunin væri að koma í veg fyrir „óeðlilega mikið vald stjórnar“,[107] en hafa ber í huga að sérstök ákvæði um atkvæðisrétt í sparisjóðum skorti á þessum tíma.

Aðkoma bæjarstjórna og sýslunefnda að stjórnum sparisjóða tryggð

Með 21. gr. var aðkoma bæjarstjórna og sýslunefnda að stjórnum sparisjóða tryggð með fortakslausum hætti, en þar var kveðið á um að þrír til fimm menn skyldu eiga sæti í stjórn sparisjóða. Þar sem þrír menn sætu í stjórn kysu sparisjóðsaðilar tvo stjórnarmenn en hlutaðeigandi bæjarstjórnir eða sýslunefndir skyldu tilnefna einn mann. Sætu fimm í stjórn sparisjóðs, kysu hlutaðeigandi bæjarstjórnir eða sýslunefndir tvo stjórnarmenn.[108] Um 21. gr. sagði meðal annars í athugasemdum með frumvarpi til laganna:

> Bæjarstjórnir og sýslunefndir á starfssvæði sparisjóðs tilnefna alltaf einn til tvo stjórnarmenn eftir því hve fjölskipuð stjórnin er enda þótt hlutaðeigandi bæjar- og sýslufélög séu ekki sparisjóðsaðilar. Þykir þátttaka þessara aðila í stjórn sparisjóða almennt hafa gefist vel. Hins vegar þykir ekki rétt að þeir, sem eiga sæti í sparisjóðsstjórn á vegum bæjarstjórna eða sýslunefnda, hafi atkvæðisrétt á aðal- og aukafundum sparisjóðs, sbr. 5. mgr.[109]

Í 22. gr. var mælt fyrir um hlutverk sparisjóðsstjórnar, en hún skyldi hafa yfirumsjón með málefnum sjóðsins, auk þess að hafa með höndum almennt eftirlit með rekstri sjóðsins. Samkvæmt 4. mgr. 22. gr. mátti sparisjóðsstjóri ekki eiga sæti í stjórn sjóðsins.

Í 24. gr. var að finna nánari umfjöllun um störf stjórnar. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði meðal annars að gildandi lög um sparisjóði hefðu að geyma ýmis ákvæði um það hvaða mál sparisjóðsstjórn skyldi taka ákvörðun um. Mörg ákvæðanna tækju mið af eldri þjóðfélagsháttum, svo sem því að stjórn sinnti oft hlutverki sparisjóðsstjóra við gildistöku laganna frá 1941. Í reynd hefði hlutverk stjórnar sparisjóðs hin síðari ár verið mjög mismunandi hjá sparisjóðum og gjarnan mótast af staðháttum og venjum sem myndast hefðu á einstökum stöðum. Við gerð frumvarpsins hefði verið talið nauðsynlegt að bæta hér úr og afmarka skýrar verksvið sparisjóðsstjórna með hliðsjón af „nútíma stjórnunarháttum“.[110]

104. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3338.
105. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3339.
106. Frávik varðandi þessi félög var afnumið með 5. gr. laga nr. 34/1989.
107. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3340.
108. Ákvæðinu var síðar breytt með 2. gr. laga nr. 34/1989 og tilvísunum til sveitar- og sýslufélaga skipt út fyrir sveitarstjórnir og héraðsnefndir.
109. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3340.
110. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3341.

Samráð um ákvörðun vaxta óheimilt við aðrar innlánsstofnanir en sparisjóði

Í 25. gr. var kveðið á um að við ákvörðun vaxta og þjónustugjalda væri sparisjóði óheimilt að hafa samráð við aðrar innlánsstofnanir en sparisjóði.

Í 26. gr. var fjallað um hlutverk framkvæmdastjórnar sparisjóðs, en hún skyldi vera í höndum sparisjóðsstjóra. Þegar viðskiptaráðherra mælti fyrir frumvarpinu á Alþingi sagði hann meðal annars að í gildandi lögum væru engin ákvæði um sparisjóðsstjóra, hlutverk hans og skyldur og verkaskiptingu milli hans og sparisjóðsstjórnarinnar. Með ákvæðum frumvarpsins væri leitast við að treysta stjórnkerfi sparisjóða og setja skýrari reglur um verkaskiptingu milli sparisjóðsstjórna og sparisjóðsstjóra en verið hefðu í reynd innan sparisjóðanna. Um leið væru stjórnunarákvæði sett í nútímalegra horf.[111]

Í 27. gr. var nánar fjallað um hlutverk sparisjóðsstjóra, en þar sagði að þeir skyldu annast daglega stjórn sparisjóða, taka ákvarðanir um einstakar lánveitingar og standa fyrir rekstri þeirra.

Í 28. gr. var kveðið á um að sparisjóðsstjórum í fullu starfi, aðstoðarsparisjóðsstjórum og útibússtjórum væri óheimilt, nema að fengnu leyfi sparisjóðsstjórnar, að sitja í stjórn stofnana og atvinnufyrirtækja utan sparisjóðsins eða taka þátt í atvinnurekstri að öðru leyti nema lög kvæðu á um annað. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að í þeim tilvikum þar sem sparisjóðsstjóri eða útibússtjóri sem ekki væru í fullu starfi stunduðu sjálfstæðan atvinnurekstur, yrði eftirlitsskylda stjórnar þeim mun ríkari.[112]

Í 29. gr. var að finna nýmæli um þagnarskyldu starfsmanna sparisjóða og annarra sem við sjóðinn væru riðnir um allt er varðaði hagi viðskiptamanna sjóðsins, en þessi skylda er í daglegu tali almennt kennd við „bankaleynd“.

„Starfsemi sparisjóðs er fólgin í geymslu og ávöxtun fjár, miðlun á peningum og annarri þjónustustarfsemi sem er í eðlilegum tengslum við slík viðskipti.“

Skilgreining á sparisjóðsstarfsemi í 1. mgr. 30. gr. laga nr. 87/1985.

Í 1. mgr. 30. gr. var starfsemi sparisjóða skilgreind með eftirfarandi orðum: „Starfsemi sparisjóðs er fólgin í geymslu og ávöxtun fjár, miðlun á peningum og annarri þjónustustarfsemi sem er í eðlilegum tengslum við slík viðskipti.“ Í 2. mgr. 30. gr. var því jafnframt lýst að sparisjóðir og aðrar innlánsstofnanir hefðu einkarétt á að taka við innlánum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna var að finna eftirfarandi skýringu á efni 30. gr.:

> Í núgildandi löggjöf um sparisjóði er tekið fram að sparisjóðir hafi það hlutverk að taka við innlánsfé og geyma það og ávaxta á sem tryggilegastan hátt. Að öðru leyti eru lögin fáorð um hlutverk þeirra og einstök verkefni. – Hér er lagt til að hugtakið sparisjóðsstarfsemi verði skilgreint með öðrum hætti en áður hefur verið gert og að framan er lýst. Sú skilgreining, sem lagt er til að fylgt verði í 1. mgr. þessarar greinar, gerir sparisjóðum betur kleift að laga starfsemi sína að breyttum kröfum og aðstæðum á hverjum tíma. Eftir sem áður verður þó starfsemin fólgin í geymslu og ávöxtun fjár og miðlun á peningum, sbr. orðalag málsgreinarinnar.[113]

Síðan sagði að skilgreining frumvarpsins á sparisjóðsstarfsemi fæli í sér alla þá þætti sem þegar féllu almennt undir hugtakið. Þetta væri sams konar skilgreining og á hugtakinu viðskiptabankastarfsemi í frumvarpi til laga um viðskiptabanka, enda væri það eitt af markmiðum frumvarpsins að jafna samkeppnisstöðu banka og sparisjóða og þá um leið aðstöðu viðskiptamanna þessara stofnana til aðgangs að margvíslegri þjónustu sem bankar og sparisjóðir veittu, allt eftir aðstæðum á hverjum stað. Ákvæðinu væri því ætlað að færa skilgreiningu hugtaksins í „nútímalegra horf“.[114]

Við umræður á Alþingi sagði viðskiptaráðherra að ákvæðið ætti að gera sparisjóðum betur kleift að laga starfsemi sína að breyttum kröfum. Sagði hann einnig að ákvæðinu væri „ekki ætlað að þrengja almennt starfsvettvang sparisjóða frá því sem verið [hefði]“. Engu að síður væri ætlast til að þetta hugtak yrði „skýrt þröngt“. Skilgreiningin væri hliðstæð þeirri sem miðað væri við í frumvarpi til laga um viðskiptabanka, en eins og áður segir var það lagt fram á þinginu samhliða þessu frumvarpi. Ráðherrann vék einnig almennt

111. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, B-deild, d. 5397.
112. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3343.
113. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3343.
114. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3343.

að markmiði opinbers eftirlits með starfsemi innlánsstofnana en um það sagði hann: „Tilgangur eftirlitsins er fyrst og fremst að gæta hagsmuna þeirra sem eiga innlánsfé í þessum stofnunum eða aðrar kröfur á hendur þeim.“[115]

Þess er áður getið að í 20. gr. eldri laga nr. 69/1941 um sparisjóði var lagt bann við hlutafjáreign sparisjóða. Með 32. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði var fjárfestingarheimildum sparisjóða breytt að þessu leyti. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði að í gildandi lögum væri ekkert fjallað um eign sparisjóðs í sameignarfélögum, en eitt einkenni slíkra félaga er að eigendur þeirra bera ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum þeirra. Fram kom að með 32. gr. væri reynt að eyða því ósamræmi og óvissu sem ríkti á þessu sviði bankamála. Þetta væri gert til að tryggja áhættudreifingu hjá sparisjóðum. Óeðlilegt þætti að sparisjóðir ættu aðild að félögum þar sem þeir gætu borið ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum viðkomandi félaga. Þætti rétt að framlag sparisjóðs til slíkra félaga gæti einungis numið tilteknum hluta af eigin fé sjóðsins. Þá sagði um 2. mgr. 32. gr. að þar væri að finna það nýmæli að sparisjóðum yrði heimilt innan mjög þröngra marka að leggja fyrirtækjum lið við öflun áhættufjár með kaupum á hlutafé. Þau fyrirtæki sem hér kæmu til greina væru einungis hlutafélög þar sem óheimilt væri samkvæmt 18. gr. þágildandi hlutafélagalaga að leggja hömlur á viðskipti með hluti. Að öðru leyti en greindi í ákvæðinu væri þátttaka eða eignaraðild sparisjóða að félögum eða stofnunum bönnuð.[116]

Takmörkun á auknum fjárfestingarheimildum

Í 33. gr. var haldið áfram á sömu braut og í lögunum frá 1941 með almennu banni við eign sparisjóða á fasteignum nema þegar um fasteignir væri að ræða sem nauðsynlegar væru vegna starfsemi sjóðsins. Ekki var talið æskilegt að sparisjóður festi laust fé sitt að öðru leyti í fasteignum, enda gæti féð að meginhluta verið fengið með innlánum til skamms tíma.[117] Auk þess var sparisjóðum með 2. mgr. 33. gr. veitt heimild „án takmarkana“ til tímabundinnar yfirtöku eigna til fullnustu krafna. Eignir þessar skyldu seldar um leið og það teldist hagkvæmt að mati sparisjóðsstjórnar.

Að jafnaði skyldi krefjast fullnægjandi trygginga

Í 37. gr. var kveðið á um að sparisjóður skyldi „að jafnaði“ krefjast fullnægjandi trygginga vegna skuldbindinga sem stofnað væri til gagnvart sjóðnum. Þá var sparisjóðum gert skylt að fylgjast reglulega með efnahag og afkomu viðskiptaaðila. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að í gildandi lögum um sparisjóði væru ófullkomin ákvæði um tryggingar fyrir útlánum. Eðlilegt væri að setja reglur um atriði sem væri svo mikilvægt fyrir rekstraröryggi sparisjóða. Þá kom fram að 37. gr. tengdist einnig nokkuð 24. gr., en þar var sparisjóðsstjórn falið að móta almennar reglur um tryggingar vegna lánveitinga og ábyrgða sem sparisjóðurinn veitti. Sagði í athugasemdunum að í þessum efnum bæri stjórninni að gæta ákvæða þessarar greinar.[118]

„Nauðsynlegt þykir að í lögum sé skýrt kveðið á um það efni sem þessi grein fjallar um og á sama hátt hjá öllum innlánsstofnunum. Sá tilgangur er með ákvæðum greinarinnar að koma í veg fyrir að aðilar nátengdir sparisjóði geti notað aðstöðu sína innan viðkomandi sparisjóðs til að afla sér óeðlilegra hlunninda. – Í ljósi þessa er lagt til að helstu yfirmenn sparisjóðs, skoðunarmenn og makar þeirra er gegna þessum stöðum megi ekki vera skuldugir hlutaðeigandi sparisjóði hvorki sem aðalskuldar[ar] né ábyrgðarmenn annarra.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 87/1985.

Í 38. gr. var mælt fyrir um að sparisjóðsstjórar, aðstoðarsparisjóðsstjórar og skoðunarmenn sparisjóðs mættu ekki vera skuldugir þeim sparisjóði sem þeir störfuðu við, hvorki sem aðalskuldarar né ábyrgðarmenn. Þetta ákvæði gilti einnig um maka þeirra. Að öðru leyti færi um viðskipti starfsmanna við sparisjóð eftir reglum sem sparisjóðsstjórn setti að fengnum tillögum sparisjóðsstjóra. Þá mættu stjórnarmenn, varamenn þeirra og aðrir starfsmenn ekki koma fram sem umboðsaðilar annarra gagnvart sparisjóðsstjóra og sparisjóðsstjórn. Hið sama átti við um skoðunarmenn sparisjóða. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði meðal annars að tilgangur greinarinnar væri sá að koma í veg fyrir að aðilar nátengdir sparisjóði gætu notað aðstöðu sína innan hans til að afla sér óeðlilegra hlunninda.[119]

Í 39. gr. var vikið frá eldri lögum sem mæltu fyrir um nákvæm og fastskorðuð viðmið um laust fé, en þess í stað mælt fyrir um að sparisjóðir skyldu kappkosta að hafa ætíð yfir að ráða nægilegu lausu fé. Þessi breyting var rökstudd á þann veg í athugasemdum með frumvarpinu að aðstæður á peninga- og lánsfjármarkaði gætu breyst mjög á tiltölulega skömmum tíma og því þætti óraunhæft að setja nákvæmar og ófrávíkjanlegar reglur um lágmark á lausu fé sparisjóða og annarra innlánsstofnana. Samhliða því að laust fé væri

115. *Alþingistíðindi,* 1984, B-deild, d. 5397–5398.
116. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3344–3345.
117. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3345.
118. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3345.
119. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3346.

afmarkað á þennan hátt, væri kveðið á um að sparisjóðir skyldu kappkosta að hafa á hverjum tíma yfir að ráða nægilegu lausu fé til að geta innt af hendi úttektir á innlánsfé og aðrar nauðsynlegar greiðslur.[120]

Stofnfé yrði ekki lægra en 5% af niðurstöðutölu efnahagsreiknings

Í 40. gr. var kveðið á um þá breytingu á viðmiði fyrir eigið fé sparisjóðs að það mætti framvegis ekki vera lægra en 5% af svonefndri niðurstöðutölu efnahagsreiknings.[121] Í eldri lögum frá árinu 1941 hafði verið miðað við að eigið fé skyldi vera hlutfall af innstæðum, en þær eru liðir á skuldahlið efnahagsreiknings. Þótti rétt að þessu yrði breytt þannig að horft yrði til niðurstöðutölu efnahagsreiknings, en hún sýnir bókfært verð allra eignaliða.[122]

42. grein laga nr. 87/1985 um sparisjóði

Tekjuafgangi sparisjóðs skal varið svo sem hér segir:

a) jafna skal tap fyrri ára,

b) helmingur tekjuafgangs sem þá verður eftir skal lagður í varasjóð,

c) eftir ráðstöfun skv. a- og b-lið getur aðalfundur ákveðið að fengnum tillögum sparisjóðsstjórnar að verja tekjuafgangi eða hluta hans til greiðslu vaxta af stofnfé og séreignarsjóði stofnfjáreigenda. Ársvextir mega ekki vera hærri en bestu innlánskjör hjá hlutaðeigandi sparisjóði á hverjum tíma. Ekki er heimilt að flytja framangreinda vaxtagreiðsluheimild milli ára. Aðalfundur ákveður hve mikill hluti vaxtanna skal greiðast út til stofnfjáreigenda en sú upphæð má þó ekki vera hærri en svarar til vaxta af almennum sparisjóðsbókum á hverjum tíma sem reiknaðir séu bæði af stofnfé og séreignarsjóði. Sá hluti vaxtanna, sem ekki greiðist út, skal lagður í séreignarsjóð stofnfjáreigenda.

Tekjuafgang, sem ekki er ráðstafað skv. a-, b- og c-lið 1. mgr., skal leggja í varasjóð.

Ráðstöfun tekjuafgangs: vextir til stofnfjáreigenda að hámarki hæstu innlánsvextir, en afgangur í varasjóð

Í 42. gr. var að finna nýmæli um ráðstöfun tekjuafgangs. Í athugasemdum með frumvarpinu sagði að hér væri á ferð mikilvægt nýmæli auk þess sem önnur atriði væru nútímalegri og skýrari en í gildandi lögum. Fram kom að hefði tap orðið á rekstri sparisjóðs, skyldi tekjuafgangur nýttur til að jafna tapið að fullu áður en önnur ráðstöfun tekjuafgangs gæti átt sér stað. Þegar tap hefði verið jafnað væri skylt að leggja helming tekjuafgangs sem þá væri eftir í varasjóð. Því næst sagði í athugasemdum með frumvarpinu:

> Að öðru leyti en hér hefur verið talið tekur aðalfundur ákvörðun um hvernig ráðstöfun tekjuafgangs skuli skiptast milli greiðslu vaxta af stofnfé og séreignarsjóði stofnfjáreigenda annars vegar og varasjóðs hins vegar. Ársvextir, sem stofnfjáreigendum reiknast, mega þó ekki vera hærri en bestu innlánskjör í hlutaðeigandi sparisjóði á hverjum tíma. Vextir, sem aðalfundur kann að ákveða umfram vexti af almennum sparisjóðsbókum, geta ekki komið til útborgunar heldur leggjast í séreignarsjóð stofnfjáreigenda.[123]

Þá má geta þess að með lögunum var afnumin heimild eldri laga til endurgreiðslu hluta stofnfjár. Um þetta sagði í athugasemdum með frumvarpinu að heimildina væri ekki að finna í frumvarpinu, enda væri nú gert ráð fyrir því að stofnfé yrði fastur eiginfjárgrundvöllur sparisjóðs sem yrði einungis endurgreiddur við slit sjóðsins.[124]

Í 45. gr. var fjallað um skoðunarmenn sparisjóðs. Mælt var fyrir um að annar tveggja skoðunarmanna þyrfti að vera löggiltur endurskoðandi og að aðalfundur skyldi kjósa þá, í stað bæjarstjórnar eða sýslunefndar. Minni sparisjóðir sem ekki hefðu fjárhagslega burði til að ráða löggiltan endurskoðanda gætu þó sóst eftir undanþágu frá Tryggingarsjóði sparisjóða

120. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3346.
121. Með niðurstöðutölu efnahagsreiknings er jafnan átt við stærð efnahagsreiknings eða heildareignir.
122. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3347.
123. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3348.
124. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3348.

í þeim efnum. Loks mælti ákvæðið fyrir um reglur um endurskoðunardeildir sparisjóða, en ekki þótti gerlegt að skylda sparisjóði til að starfrækja slíka deild vegna smæðar flestra sparisjóða.[125] Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði meðal annars:

> Samkvæmt gildandi lögum kýs bæjarstjórn eða sýslunefnd tvo endurskoðunarmenn fyrir hvern sparisjóð til árs í senn með hlutfallskosningum. Engin skilyrði eru um menntun þessara manna á sviði endurskoðunar eða um reynslu þeirra í endurskoðunarstörfum. Það gildir jafnt um sparisjóði og aðrar innlánsstofnanir að mikillar nákvæmni og aðhalds er þörf í daglegum rekstri þeirra til að koma í veg fyrir mistök eða önnur áföll, sem veikt geta fjárhagslegan styrk þeirra, og rýrt það viðskiptatraust sem er forsenda fyrir starfseminni. Fullyrða má að erfitt er að benda á starfsemi þar sem vel unnin endurskoðun hefur mikilvægara hlutverki að gegna en hjá innlánsstofnunum. Því eru kröfur um faglega kunnáttu þeirra sem þessi störf vinna mikilvægar.[126]

„Fullyrða má að erfitt er að benda á starfsemi þar sem vel unnin endurskoðun hefur mikilvægara hlutverki að gegna en hjá innlánsstofnunum. Því eru kröfur um faglega kunnáttu þeirra sem þessi störf vinna mikilvægar.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 87/1985.

Í 47. gr. var fjallað um upplýsingaskyldu skoðunarmanna gagnvart bankaeftirlitinu og Tryggingarsjóði sparisjóða. Þannig sagði í 2. málslið 47. gr. að leiddi endurskoðun í ljós verulega ágalla á rekstri sparisjóðs varðandi innra eftirlit, greiðslutryggingar útlána eða önnur atriði sem veikt gætu fjárhagslega stöðu sjóðsins eða viðskiptatraust hans, skyldu skoðunarmenn gera sparisjóðsstjórn, sparisjóðsstjóra, bankaeftirlitinu og Tryggingarsjóði sparisjóða viðvart. Þetta var mikilvægt nýmæli en þó var ekki að finna ítarlega umfjöllun um það í athugasemdum með frumvarpi til laganna. Sambærilegu lagaákvæði var ekki til að dreifa í lögum um sparisjóði frá árinu 1941, en í 21. gr. reglugerðar nr. 36/1942 um sparisjóði hafði þó verið kveðið á um skyldu endurskoðenda til að leggja mál fyrir sparisjóðseftirlitið ef þeir kæmust að því að rekstur sparisjóðs væri ekki að öllu leyti lögmætur og í fullu samræmi við lög og reglur, enda bætti stjórn sparisjóðs ekki tafarlaust úr því sem ábótavant væri.

Í 49. gr. var fjallað um Tryggingarsjóð sparisjóða. Eins og áður segir var sjóðnum komið á fót með lögum um sparisjóði frá 1941 og var hann enn starfandi þegar frumvarpið frá árinu 1985 var lagt fram, en þá var hann varðveittur í Seðlabanka Íslands. Í athugasemdum með frumvarpinu var rakið að Tryggingarsjóðurinn hefði sáralítið gildi haft fyrir starfsemi sparisjóða. Væri ástæðan sú að árleg tillög sparisjóða til Tryggingarsjóðsins skoðuðust sem séreign hvers sjóðs og því gæti Tryggingarsjóðurinn ekki veitt óafturkræft framlag til sparisjóðs sem á því þyrfti að halda. Nú væru lagðar til breytingar sem einkum tækju mið af reglum um Sparebankenes sikringsfond í Noregi.[127] Í 50. gr. var hlutverk Tryggingarsjóðs sparisjóða skilgreint svo að meginhlutverk hans væri að tryggja fjárhagslegt öryggi sparisjóða og skil á innlánsfé við endurskipulagningu eða slit sparisjóðs.

Tyggingarsjóður sparisjóða skyldi tryggja fjárhagslegt öryggi og skil á innlánsfé við endurskipulagningu eða slit sparisjóðs

Í 54. gr. var mælt fyrir um að forstöðumaður bankaeftirlitsins sæti í stjórn Tryggingarsjóðs sparisjóða, en þetta var gert að norskri fyrirmynd.[128]

Í 57. gr. var að finna nýmæli að norrænni fyrirmynd sem veitti Sambandi íslenskra sparisjóða heimild til að gangast fyrir stofnun Lánastofnunar sparisjóðanna í formi hlutafélags. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að í öllum nágrannalöndum okkar hefðu fyrir löngu verið stofnaðir bankar sparisjóðanna sem síðan hefðu reynst einn mikilvægasti bakhjarl þeirra. Forráðamenn sparisjóðanna hér á landi hefðu ekki talið nauðsynlegt að stofna hliðstæðan banka hér á landi en hins vegar lengi talið stofnun sérstakrar lánastofnunar sparisjóðanna afgerandi forsendu fyrir samkeppnishæfni þeirra og möguleikum til að bregðast við breyttum þjóðfélagsháttum og nýjum kröfum sem gerðar væru til innlánsstofnana. Í samræmi við þetta var í ákvæðinu mælt fyrir um stofnun Lánastofnunar sparisjóðanna í formi hlutafélags. Henni var ætlað að þjónusta sparisjóðina en var á hinn bóginn óheimilt að eiga innláns- og útlánsviðskipti við almenning, sbr. einnig 58. gr. laganna. Meðal verkefna Lánastofnunarinnar skyldi vera að jafna árstíðabundnar sveiflur í starfsemi sparisjóðanna, veita sparisjóðum lán og ábyrgðir og stuðla að rekstrarhagræðingu meðal þeirra.[129] Loks sagði í athugasemdum með frumvarpi til laganna:

Lánastofnun sparisjóðanna

125. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3349.
126. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3348–3349.
127. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3350.
128. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3351.
129. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3352.

> Samvinna sparisjóðanna á þeim grundvelli sem hér hefur verið lýst ætti að stuðla að einföldun og auknu fjárhagslegu öryggi og þannig tryggja betur tilgang laganna um stöðu og hlutverk sparisjóðastarfseminnar í landinu. Samhliða skapast möguleikar á að gera sparisjóðina að virkari heild án þess að hróflað sé við sérstöðu þeirra með tilliti til staðbundinna viðhorfa á starfssvæði hvers einstaks sparisjóðs.[130]

Í XIII. kafla laganna var fjallað um slit sparisjóða, en þar voru ýmis sérsjónarmið talin eiga rétt á sér. Hér skiptir einkum máli 3. mgr. 64. gr. laganna, en þar sagði:

> Þegar allar skuldir sparisjóðs hafa verið greiddar skal greiða stofnfjáreigendum eignarhlut þeirra, þ.e. stofnfé og séreignarsjóð, af eftirstöðvum eigna sjóðsins. Þeim eignum, sem þá kunna að vera eftir, skal ráðstafað í samræmi við ákvæði samþykkta sparisjóðsins. Þó er ekki heimilt að ráðstafa eftirstöðvum eigna til sparisjóðsaðila, sbr. 4. mgr. 1. gr.

Sala og framsal bannað, nema með samþykki stjórnar

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði að þessi ákvæði um endurgreiðslu stofnfjárins væru nýmæli. Í 28. gr. þágildandi laga væri vikið að þessu, en þar segði að yrði sparisjóður lagður niður og engin ákvæði væru í samþykktum hans um hvernig fara skyldi með eigur hans, gæti hlutaðeigandi sýslunefnd eða bæjarstjórn ákveðið að eignunum skyldi varið til almenningsþarfa. Síðan sagði orðrétt:

Stofnfé yrði ekki endurgreitt til stofnfjáreigenda nema til slita á sparisjóði kæmi

> Ekki er í gildandi lögum sérstök heimild til endurgreiðslu innborgaðs stofnfjár til sparisjóðsaðila af eftirstöðvum eigna.[131]

Af þessum ummælum má ráða að ekki hafi verið litið svo á að heimilt væri að mæla svo fyrir í samþykktum sparisjóðs að við slit sjóðsins rynnu eftirstöðvar eigna til stofnfjáreigenda.

Nýmæli um samruna sparisjóða

Í 65. gr. var að finna nýmæli um samruna sparisjóða. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að sérstök ástæða þætti til að kveða á um þetta atriði í frumvarpinu, enda æskilegt að skapa skilyrði fyrir því að sparisjóðir gætu sameinast og þannig myndað stærri og öflugri rekstrareiningar. Í nágrannalöndunum hefði ör þróun orðið í þessa átt á undanförnum áratug og margt benti til að hliðstæð þróun gæti orðið hérlendis.[132] Svo virðist sem 65. gr. hafi einkum verið ætlað að liðka fyrir samruna milli sparisjóða, en samruni sparisjóða við annars konar innlánsstofnanir hafi ekki verið talinn jafn eftirsóknarverður, sbr. orðalag 3. mgr. 65. gr. þar sem berum orðum sagði að áður en ráðherra ákvæði hvort heimila skyldi samruna sparisjóðs og annars konar innlánsstofnunar, skyldi hann athuga möguleika á samruna sjóðsins við aðra sparisjóði. Ef athugunin leiddi í ljós að þess væri ekki kostur gæti hann heimilað samruna sjóðsins við annars konar innlánsstofnun.

4.4.4 Lög nr. 15/1989 um breytingu á lögum nr. 87/1985 um sparisjóði (verðbréfafyrirtæki)

Með lögum nr. 15/1989 var viðskiptabönkum og sparisjóðum heimilað að starfrækja verðbréfafyrirtæki, en það skilyrði sett að sú starfsemi væri í höndum dótturfélags. Með lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði, sem leystu af hólmi lög nr. 87/1985, var þessari reglu breytt á þann veg að ekki var lengur áskilið að starfsemin færi fram í dótturfélagi. Ábyrgð sparisjóða á slíkri starfsemi varð því ekki lengur bundin við dótturfélagið.[133]

4.4.5 Lög nr. 34/1989 um breytingu á lögum nr. 87/1985 um sparisjóði (stjórn, hagsmunaárekstrar og fleira)

Með lögum nr. 34/1989 voru nokkrar breytingar gerðar á lögum um sparisjóði. Af helstu breytingum sem af lögunum leiddu má í fyrsta lagi nefna að ný sveitarstjórnarlög urðu Alþingi tilefni til að breyta orðalagi 21. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði á þann veg að sveitarstjórnir og héraðsnefndir tóku við hlutverki sýslunefnda við kjör stjórna sparisjóða.

130. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3352–3353.
131. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3355.
132. *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3355.
133. Sjá einnig skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 20–21.

Í öðru lagi var eftirfarandi orðum bætt við 1. mgr. 28. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði, en tildrög þeirrar breytingar voru skiptar skoðanir um túlkun á banni ákvæðisins við þátttöku sparisjóðsstjóra, aðstoðarsparisjóðsstjóra og útibússtjóra í atvinnurekstri, nema að fengnu leyfi sparissjóðsstjórnar:

Hlutafjáreign í fyrirtæki telst þátttaka í atvinnurekstri nema um sé að ræða óverulegan hlut, sem ekki ræður úrslitum um stjórnun þess og sem fyrst og fremst telst ávöxtun sparifjár. Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands sker úr um í einstökum tilvikum, hvort hlutafjáreign brjóti í bága við grein þessa. Getur það veitt viðkomandi aðila frest í allt að 3 mánuði til þess að uppfylla skilyrði þessarar málsgreinar, þegar sérstaklega stendur á.

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna var breytingin rökstudd á þann veg að komið hefði upp það álitamál hvort hlutafjáreign teldist þátttaka í atvinnurekstri. Meirihlutaeign í hlutafélagi teldist tvímælalaust þátttaka í atvinnurekstri og í mörgum tilvikum ætti það einnig við um eignarhald á minni hluta hlutabréfa í félagi. Svo væri t.d. þegar hlutafjáreignin væri til þess fallin að hafa veruleg áhrif á rekstur fyrirtækis, t.d. með hliðsjón af stærð eignarhlutarins, tengslum við stjórn fyrirtækisins, áhrifamætti hlutar miðað við valdahlutföll á hluthafafundum og fleira. Í öðrum tilvikum gæti eignarhald smáhluta, t.d. í almenningshlutafélagi, sem til væri komið vegna arftöku eða ávöxtunar sparifjár, fallið utan þátttöku í atvinnurekstri í skilningi greinarinnar. Lagt væri til að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands úrskurðaði í einstökum tilvikum þar sem vafi þætti leika á hvort skilyrði greinarinnar væru uppfyllt og að það gæti jafnframt gefið viðkomandi aðila frest til þess að fullnægja settum skilyrðum.[134]

Skylda stjórnar til að setja og endurskoða almennar reglur um lánveitingar og ábyrgðir

Í þriðja lagi var mælt fyrir um skyldu stjórnar til að setja almennar reglur um lánveitingar og ábyrgðir sparisjóðsins, þar á meðal um hámark lána til einstakra lántakenda og tryggingar fyrir lánum. Þessar reglur skyldi síðan endurskoða árlega. Þessi breyting var meðal annars rökstudd með eftirfarandi orðum í athugasemdum með frumvarpi til laganna:

> M.a. á þennan hátt má freista þess að draga úr líkum á stórum áföllum í rekstri sparisjóða og tryggja betur hag þeirra og sparifjáreigenda. Í þessu sambandi má benda á að bankasérfræðingar telja óeðlilegt að innlánsstofnanir bindi fé sitt um of hjá einum eða fáum viðskiptaaðilum, enda hafa fjárhagsörðugleikar innlánsstofnana oft stafað af því að ekki hefur verið gætt nægilegrar varfærni í þeim efnum.[135]

Ákvæði um vanhæfi stjórnarmanna til að taka þátt í meðferð máls

Í fjórða lagi var nýju ákvæði bætt við lögin, sem varð 3. mgr. 38. gr. laganna, en áðurgildandi 3. mgr. ákvæðisins varð eftir breytinguna 4. mgr. Hin nýja 3. mgr. 38. gr. hljóðaði svo:

> Stjórnarmenn sparisjóðs og varamenn þeirra skulu ekki taka þátt í meðferð máls er varðar viðskipti þeirra sjálfra eða fyrirtækja sem þeir eiga hlut í, sitja í stjórn hjá, eru fyrirsvarsmenn fyrir eða eiga að öðru leyti verulegra hagsmuna að gæta í. Sama gildir um þátttöku stjórnarmanna í meðferð máls er varðar aðila sem eru þeim tengdir, persónulega eða fjárhagslega.

Í athugasemdum við framangreint ákvæði í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 34/1989 um breytingu á lögum nr. 87/1985 um sparisjóði (stjórn, hagsmunaárekstrar og fleira) sagði orðrétt:

> Í íslenskum stjórnarfarsrétti hafa ekki almennt verið lögfestar reglur til að girða fyrir hagsmunaárekstra handhafa framkvæmdarvalds við töku ákvarðana, gagnstætt því sem er um handhafa dómsvalds hér á landi. Rétt þykir að gera í lögum strangar kröfur um svo mikilvægar stofnanir sem sparisjóði þar sem hagsmunaárekstrar geta haft meiri afleiðingar en oft endranær.[136]

4.4.6 Lög nr. 8/1992 (eigið fé og samstæðureikningar)

Innleiðing á alþjóðlegum reglum um eiginfjárviðmið – Basel-reglur

Í mars árið 1992 samþykkti Alþingi markverða breytingu á lögum um sparisjóði sem fól í sér innleiðingu á alþjóðlegum reglum um eiginfjárviðmið, en reglurnar áttu rætur að rekja til Alþjóðlega greiðslubankans í Basel í Sviss (Bank for International Settlements).

134. *Alþingistíðindi,* 1988–1989, A-deild, bls. 2208.
135. *Alþingistíðindi,* 1988–1989, A-deild, bls. 2208.
136. *Alþingistíðindi,* 1988–1989, A-deild, bls. 2208.

Þegar viðskiptaráðherra mælti fyrir frumvarpinu sagði hann meðal annars að frá því að lög um viðskiptabanka og lög um sparisjóði tóku gildi hefðu komið upp tilfelli þar sem reynt hefði á ákvæði laganna vegna þess að innlánsstofnun hefði ekki lengur getað uppfyllt eiginfjárkröfur eða hætta hefði verið á því talin að stofnunin gæti það ekki í náinni framtíð, yrði ekki gripið til sérstakra aðgerða.

Ráðherra sagði einnig að eftir því sem starfsemi lánastofnana hefði orðið alþjóðlegri og milliríkjaviðskipti meiri, hefði orðið ljósari nauðsyn þess að settar yrðu samræmdar reglur milli ríkja um eigið fé banka. Markmið slíkrar samræmingar væri tvíþætt: annars vegar að jafna samkeppnisstöðu banka frá hinum ýmsu ríkjum, þar sem eiginfjárkröfurnar gætu haft áhrif á útlánagetu og vaxtamun bankanna, og hins vegar að tryggja að viðskiptavinir gætu jafnan treyst því að hið alþjóðlega bankakerfi stæði á sæmilega traustum grunni. Á vegum nefndar opinberra eftirlitsaðila með innlánsstofnunum í nokkrum helstu ríkjum á Vesturlöndum hefði nokkrum árum áður verið unnið að því að samræma reglur um útreikning og lágmark eigin fjár fyrir innlánsstofnanir sem störfuðu á alþjóðamörkuðum. Þessi nefnd hittist reglulega í Alþjóðlega greiðslubankanum í Basel í Sviss (Bank for International Settlements). Reglur þessar væru því ýmist kallaðar BIS-reglurnar eða BASEL-reglurnar.[137]

4.5 Lög nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði

4.5.1 Aðdragandi

Hinn 18. nóvember 1991 skipaði Jón Sigurðsson viðskiptaráðherra vinnuhóp sem falið var það verkefni að semja nauðsynleg lagafrumvörp og drög að reglugerðum vegna fyrirhugaðrar aðlögunar íslensks réttar á sviði lánastofnana og verðbréfaviðskipta að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993.[138] Afrakstur þeirrar vinnu var frumvarp sem síðar varð, með fáeinum breytingum, að lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði, en með þeim lögum var reglum um þessar tvær ólíku tegundir lánastofnana steypt saman í einn lagabálk. Í athugasemdum með frumvarpinu var vísað til þess að enginn munur væri á starfsheimildum viðskiptabanka og sparisjóða en í frumvarpinu væri tekið tillit til mismunandi stjórnunarlegrar uppbyggingar og eignaraðildar að þessum lánastofnunum. Þá kom fram að með frumvarpinu væru helstu tilskipanir Evrópubandalagsins á þessu sviði innleiddar, en auk þess hefði verið stuðst við gildandi löggjöf um sparisjóði og viðskiptabanka og hliðsjón höfð af löggjöf nágrannalandanna, einkum dönskum lögum.[139]

Þegar frumvarp til laganna var lagt fram á Alþingi voru starfandi 33 sparisjóðir á Íslandi, en voru 38 talsins þegar mælt var fyrir frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/1985 um sparisjóði.[140]

Skoða verður lögin í samhengi við aðild Íslands að EES-samningnum. Samningurinn veitti Íslendingum aðgang að innri markaði Evrópusambandsins þar sem gengið var út frá hinu svonefnda fjórfrelsi, þ.e.a.s. að vörur, þjónusta, fjármagn og fólk geti „flætt“ óhindrað á milli samningsríkjanna. Í þessu fólst að erlend fjármálafyrirtæki gátu veitt þjónustu á Íslandi og jafnframt að íslensk fjármálafyrirtæki gátu starfað í öðrum samningsríkjum.

4.5.2 Áhrif EES-réttar á löggjöf um sparisjóði

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008, sbr. lög nr. 142/2008, einkum 15. kafla, er ítarlega fjallað um lög nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði og breytingar sem þau lög, ásamt síðari löggjöf í tengslum við EES-samninginn, höfðu á íslenskan rétt. Umfjöllun og ályktanir nefndarinnar um lög nr. 43/1993 eiga að langmestu leyti við um sparisjóði jafnt sem banka og er hér stuðst við þá umfjöllun eftir því sem þurfa þykir.

137. *Alþingistíðindi,* 1991–1992, B-deild, d. 6367.
138. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1979.
139. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1980–1981.
140. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1982, sbr. einnig *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3329–3330.

Innleiðing evrópureglna um fjármálafyrirtæki

Mikinn hluta þeirra breytinga sem gerðar voru á lagaumhverfi sparisjóðanna með lögum nr. 43/1993 má rekja til aðlögunar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Sú þróun sem varð á starfsheimildum lánastofnana, þ.m.t. sparisjóða, hér á landi átti sér einnig stað í næstu nágrannalöndum á EES-svæðinu samhliða þróun innri markaðar Evrópusambandsins og alþjóðavæðingar fjármálakerfisins.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna frá 2010 er á það bent að lágmarkskröfur tilskipana Evrópusambandsins um starfsemi lánastofnana hafi ekki beinlínis fjallað um auknar starfsheimildir lánastofnana. Því hafi ekki verið skylt vegna EES-samningsins að auka starfsheimildir innlendra lánastofnana á þennan hátt, heldur hafi af samkeppnisástæðum verið talið nauðsynlegt að löggjöfin yrði sambærileg um þessi atriði og í helstu nágrannalöndunum. Þessi afstaða er um margt skiljanleg. Í EES-samningnum er byggt á stofnsetningarrétti (staðfesturétti) sem felur í sér rétt til að stofna til ótímabundinnar atvinnustarfsemi í öðru aðildarríki, sbr. 31. gr. EES-samningsins. Í réttinum felst bæði réttur til að hefja atvinnurekstur eða flytja rekstur frá einu aðildarríki til annars (frumstofnsetningarréttur) og réttur til þess að setja á fót dótturfélag, útibú eða umboðsskrifstofu í öðru aðildarríki (afleiddur stofnsetningarréttur). Í IX. viðauka EES-samningsins er vikið að stofnsetningarrétti lánastofnana. Þar er kveðið á um að lánastofnun sem fengið hefur starfsleyfi í einu aðildarríki geti opnað útibú í hinum ríkjunum án sérstaks leyfis þarlendra stjórnvalda (stundum kallað „Evrópupassi"). Í EES-rétti er gert ráð fyrir rúmum starfsheimildum lánastofnana. Þótt heimildir lánastofnana séu að lögum tiltekins aðildarríkis takmarkaðri en ráð er fyrir gert í EES-rétti er lánastofnunum með höfuðstöðvar í öðru aðildarríki heimilt að bjóða þjónustu sína innan þess ríkis (gistiríkisins), enda þótt lög þess geri ráð fyrir takmarkaðri starfsheimildum til handa lánastofnunum. Þetta getur valdið því að einstök aðildarríki veiti lánastofnunum allar þær heimildir sem EES-réttur gerir ráð fyrir. Að öðrum kosti nytu lánastofnanir frá öðrum aðildarríkjum sem starfa í viðkomandi ríki á grundvelli „Evrópupassans" e.t.v. rýmri heimilda til að bjóða þjónustu sína en lánastofnanir með höfuðstöðvar í gistiríkinu. Þannig kom fram í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 43/1993 að án rýmkunar starfsheimilda lánastofnana kynni að skapast hætta á mismunun í starfsheimildum milli innlendra stofnana og sambærilegra erlendra stofnana sem heimilt yrði að starfa hér á landi á grundvelli starfsleyfa lögbærra yfirvalda í heimaríki þeirra. Fræðimenn hafa orðað þessa aðstöðu svo að hún feli í sér óbeina samræmingu á lögum aðildarríkjanna, enda séu líkur á að aðildarríki rýmki starfsheimildir lánastofnana til þess að gæta eigin hagsmuna. Að öðrum kosti sé hættan sú að innlend fjármálafyrirtæki verði undir í samkeppni við fjármálafyrirtæki frá öðrum EES-ríkjum, sem sæta þurfa minni kröfum í heimalandi sínu en innlendu fjármálafyrirtækin sem þau eru í samkeppni við.

Hvað sem líður framangreindu verður að miða við að tilskipanir Evrópusambandsins um fjármálamarkaðinn hafi almennt falið í sér lágmarkssamræmingu á tilteknum atriðum sem snertu stofnun og rekstur lánastofnana. Engu að síður má benda á að tilskipanirnar banna aðildarríkjunum ekki að viðhalda eða setja strangari reglur en þar er kveðið á um gagnvart lánastofnunum í viðkomandi heimaríki, enda séu uppfyllt ákveðin meginsjónarmið sem reglur Evrópusambandsins og EES-samningsins kröfðust. Hér á landi var almennt ekki valin sú leið að nota það svigrúm sem leiðir af gerðum Evrópusambandsins, þ.m.t. tilskipunum, til að setja strangari reglur um starfsheimildir fjármálafyrirtækja, heldur voru lágmarkskröfur almennt látnar duga.

Með lögum nr. 43/1993 voru innleiddar helstu tilskipanir Evrópubandalagsins um fjármálamarkaðinn vegna aðildar Íslands að EES-samningnum. Að öðru leyti var við samningu lagafrumvarpsins einkum höfð hliðsjón af dönskum lögum um sama efni. Þær tilskipanir sem innleiddar voru fólu almennt í sér lágmarkssamræmingu, þ.e. þær heimiluðu ríkjum að setja strangari reglur í ýmsum efnum um starfsemi fjármálafyrirtækja.[141] Lágmarkssamræming er algengasta form samræmingar og staðfestir þörfina á því að aðildarríki geti gert strangari kröfur á vissum sviðum með tilliti til aðstæðna og hefða. Meginreglan um gagnkvæma viðurkenningu[142] hefur svo í för með sér að aðildarríki getur gert ríkari kröfur

141. Almennt var talað um þrjú stig lagasamræmingar innan stofnana Evrópubandalagsins; hámarkssamræmingu (e. *complete harmonization)*, lágmarkssamræmingu (e. *minimum harmonization)* og valkvæða samræmingu (e. *optional harmonization)*.

142. Meginreglan um gagnkvæma viðurkenningu (e. *mutual recognition*) kom fyrst fram hjá EB-dómstólnum árið 1979 og felur í sér að vara sem er löglega framleidd og markaðssett í einu ríki á ekki að mæta neinum hindrunum við markaðssetningu í öðrum ríkjum.

til innlendra aðila án þess að hefta starfsemi þeirra erlendu aðila sem hafa starfsemi í því ríki.[143] Aðild Íslands að EES-samningnum fól í sér að gerðar voru verulegar breytingar á starfsheimildum lánastofnana. Um breytingarnar sagði í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 43/1993:

Rýmri starfsheimildir sparisjóða

> Túlkun þess hvað teljist til viðskiptabanka eða sparisjóðastarfsemi hefur almennt tekið verulegum breytingum til rýmkunar á undanförnum árum. Rýmkun starfsheimilda þessara stofnana er einnig nauðsynleg vegna samningsins um Evrópskt efnahagssvæði og þeirrar gagnkvæmni sem hann er grundvallaður á. Án hennar kann að skapast hætta á mismunun í starfsheimildum á milli innlendra stofnana og sambærilegra erlendra stofnana sem heimilt verður að starfa hér á landi á grundvelli starfsleyfa lögbærra yfirvalda í heimaríki þeirra.[144]

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá 12. apríl 2010 var einkum fjallað um sjö breytingar á starfsheimildum sparisjóða sem áhrif höfðu á þróun í starfsemi lánastofnana. Í skýrslunni var ekki einungis fjallað um þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 43/1993, heldur einnig með lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Niðurstaða rannsóknarnefndarinnar var sú að EES-samningurinn hefði almennt ekki staðið í vegi fyrir að hér á landi væru gerðar ríkari kröfur til innlendra fjármálafyrirtækja en gert væri í löggjöf Evrópusambandsins. Lögskýringargögn og umræður á Alþingi leiddu í ljós vissar áhyggjur af því að strangari kröfur myndu draga úr samkeppnishæfni íslenskra fjármálafyrirtækja.[145]

Auknar heimildir lánastofnana til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri

Auknar heimildir til fjárfestinga og lánafyrirgreiðslu

Heimildir lánastofnana, þ.m.t. sparisjóða, til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri voru auknar til muna með lögum nr. 43/1993. Um var að ræða þrjár meginbreytingar. Í fyrsta lagi varð heimilt að fjárfesta í öðrum félögum en hlutafélögum. Í öðru lagi var ekki lengur miðað við að fjárfesta þyrfti í félagi þar sem hluthafar væru 200 eða fleiri, eins og áður var. Í þriðja lagi varð heimilt að fara yfir áður gildandi viðmið um hlutfall fjárfestingar af eigin fé sparisjóðs (2% af eigin fé í eitt einstakt félag og 15% af heildarfjárfestingum) en miðað við að fjárfesting yfir 15% af eigin fé skyldi dragast frá eigin fé sjóðsins.[146]

Auknar heimildir til lánafyrirgreiðslu til stjórnenda

Heimildir til lánafyrirgreiðslu til stjórnenda lánastofnana, þ.m.t. sparisjóða, voru rýmkaðar með 47. gr. laganna. Um var að ræða grundvallarbreytingu frá hinu fortakslausa banni við slíkum lánveitingum í eldri lögum. Í ákvæðinu sagði orðrétt:

> Viðskiptabönkum og sparisjóðum er óheimilt að veita bankastjórum eða sparisjóðsstjórum lán eða ganga í ábyrgðir fyrir þá nema fyrirgreiðsla til þeirra sé samþykkt af bankaráði eða sparisjóðsstjórn, bókuð í gerðabók og sé á engan hátt frábrugðin sambærilegri fyrirgreiðslu til annarra viðskiptamanna. Bankastjórum og sparisjóðsstjórum er óheimilt að vera ábyrgðarmenn gagnvart hlutaðeigandi stofnun. Ákvæði þessarar greinar gildir einnig um maka þeirra. – Að öðru leyti fer um viðskipti starfsmanna við hlutaðeigandi viðskiptabanka eða sparisjóð eftir reglum sem bankaráð eða sparisjóðsstjórn setur að fengnum tillögum bankastjóra eða sparisjóðsstjóra.

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði um þetta ákvæði:

„Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. gildandi viðskiptabankalaga er bankastjórum, aðstoðarbankastjórum og skoðunarmönnum viðskiptabanka óheimilt að vera skuldugir þeim banka sem þeir starfa við og sama á við um maka þessara aðila. Sama á við um sparisjóði […] Hins vegar hefur því verið haldið fram að núgildandi ákvæði séu óþarflega íþyngjandi.“

> Þessi grein felur í sér grundvallarbreytingar frá gildandi lögum. Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. gildandi viðskiptabankalaga er bankastjórum, aðstoðarbankastjórum og skoðunarmönnum viðskiptabanka óheimilt að vera skuldugir þeim banka sem þeir starfa við og sama á við um maka þessara aðila. Sama á við um sparisjóði, sbr. 1. mgr. 38. gr. gildandi laga um sparisjóði. Rökin fyrir þessari reglu voru þau að koma í veg fyrir að aðilar nátengdir þessum stofnunum gætu notað aðstöðu sína innan þeirra til að afla sér óeðlilegra hlunninda. Sömu sjónarmið eiga enn við þrátt fyrir þá breytingu sem hér er lögð til. Hins vegar

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 43/1993.

143. Sjá nánar Gunnar Þór Pétursson, „Innleiðing gerða skv. EES samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt“, viðauki 6 með skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, bls. 24–28.

144. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1996.

145. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 12.

146. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 13–14.

> hefur því verið haldið fram að núgildandi ákvæði séu óþarflega íþyngjandi og að það standi hlutaðeigandi stofnunum næst að sinna fyrirgreiðslu við þá aðila sem ákvæðið tekur til. Breytingin, sem hér er lögð til, kemur til móts við þessi sjónarmið. Hins vegar eiga enn við þau meginsjónarmið að þeim séu ekki veitt óeðlileg hlunnindi eða skapaðar aðstæður til að misnota aðstöðu sína að öðru leyti. Þeim reglum, sem settar eru í ákvæðinu um málsmeðferð, er ætlað að koma í veg fyrir það. Það verður á ábyrgð bankaráðs eða sparisjóðsstjórnar að tryggja að ekki sé um óeðlilega fyrirgreiðslu að ræða. – Í ákvæðinu er ekki vikið að aðstoðarbankastjórum eða aðstoðarsparisjóðsstjórum eins og gert er í gildandi lögum um viðskiptabanka og sparisjóði. Um heimildir þeirra í þessu tilliti fer eftir reglum sem settar verða skv. 2. mgr. Á grundvelli þessa ákvæðis væri einnig heimilt að ákveða að viðskipti nánar tiltekinna starfsmanna hlutaðeigandi stofnunar fari eftir sömu meginreglum og gilda um bankastjóra eða sparisjóðsstjóra skv. 1. mgr. Ætti það einkum við um aðila sem samkvæmt stjórnskipulagi hlutaðeigandi stofnunar gegna stöðu sem réttlætir slíka sérstöðu.[147]

Heimildir til lánafyrirgreiðslu til stjórnenda voru svo auknar enn frekar með lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Fyrirvarinn um að kjör á fyrirgreiðslu til framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis mættu „á engan hátt [vera] frábrugðin sambærilegri fyrirgreiðslu til annarra viðskiptamanna“ var felldur úr lögum. Það var rökstutt svo í athugasemdum með frumvarpi til laganna: „Telja verður eðlilegra að fjármálafyrirtæki sé frjálst að ákveða sérkjör til framkvæmdastjóra ef það svo kýs, t.d. sem hluta launakjara. Áskilnaður um samþykki stjórnar tryggir að ekki sé gengið gegn hagsmunum fyrirtækisins sjálfs við slíka ákvarðanatöku.“[148]

Heimildir til lánafyrigreiðslu til stjórnenda auknar

Auknar heimildir til fjárfestingar í fasteignum og félögum um fasteignir

Með 51. gr. laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði var sparisjóðum og viðskiptabönkum veitt heimild til að eiga aðrar fasteignir en til nota í eigin starfsemi og var hámark fjárfestingar í fasteignum eða félögum um fasteignir miðað við 20% af eigin fé. Þetta var rökstutt með vísan til þess að verið væri að samræma heimildir íslenskra sparisjóða og viðskiptabanka við það sem þekktist erlendis. Þá gerði breytingin þessum fyrirtækjum kleift að aðstoða við uppbyggingu atvinnustarfsemi, t.d. með því að eiga fasteignir sem leigja mætti út til aðila sem ekki hefðu bolmagn til að fjárfesta sjálfir í slíkum eignum á þeim tíma.[149]

Athyglisvert er að bera þessar auknu heimildir saman við 33. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði, en þar var að finna sérstaka takmörkun á starfsemi sparisjóða í þessum efnum og var hún rökstudd í athugasemdum með frumvarpi til laganna með vísan til þess að ekki væri talið æskilegt að sparisjóður festi laust fé sitt í fasteignum enda gæti féð að meginhluta verið „fengið með innlánum til skamms tíma“.[150]

Lán til kaupa á eigin stofnfjárhlutum

Samkvæmt 5. mgr. 46. gr. laga nr. 43/1993 var viðskiptabönkum og sparisjóðum því aðeins heimilt að veita lán fyrir hærri fjárhæð en 5% af heildarfjárhæð hlutafjár eða stofnfjár vegna kaupa á eigin hlutum að settar væru „óumdeildar tryggingar“ fyrir lánunum. Sambærilegt ákvæði var ekki í eldri lögum. Með lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki var svo dregið úr vægi þessarar takmörkunar með því að orðalaginu „óumdeildar tryggingar“ var breytt í „traustar tryggingar“.[151] Samkvæmt 13. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði var aftur á móti óheimilt að veita lán gegn veði í stofnfjárhlutum en ákvæði þess efnis var ekki lengur að finna í lögum nr. 43/1993. Þó var ekki þar með sagt að heimilt væri að lána fyrir stofnfjárhlut gegn veði í stofnfjárhlutnum sjálfum, enda var í 2. málsl. 18. gr. laga nr. 43/1993 enn að finna fortakslaust bann við veðsetningu stofnfjárhluta. Þó er ljóst að með lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki voru heimildir í þessum efnum rýmkaðar verulega.[152] Eins

Heimilt að veita lán til kaupa á stofnfjárhlut, þó ekki gegn veði í stofnfjárhlutnum sjálfum

147. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1999.
148. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 1123.
149. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 2000.
150. *Alþingistíðindi,* 1984, A-deild, bls. 3345.
151. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 19.
152. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 19–20.

og greint er frá hér aftar hefur þeim lagaákvæðum sem taka til þessara mála, þ.e. 29. gr. og 29. gr. a-e laga nr. 161/2002, verið breytt verulega með lögum nr. 75/2010 og enn frekari skorður settar við heimildum fjármálafyrirtækja til að veita lán til kaupa á eigin hlutum.

Minni kröfur um rekstrarfyrirkomulag verðbréfafyrirtækja

Þess er áður getið að með lögum nr. 15/1989 var lögum nr. 87/1985 um sparisjóði breytt svo að sparisjóðum skyldi heimilt að starfrækja verðbréfafyrirtæki samkvæmt lögum um verðbréfaviðskipti og sparisjóði, þó með því skilyrði að reksturinn væri í dótturfélagi. Með lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði var þessari reglu breytt á þann veg að sparisjóðum og viðskiptabönkum var eftir það heimilt að stunda fyrrnefnda starfsemi án þess að það væri gert í dótturfélögum. Ábyrgð þeirra á starfseminni varð því ekki lengur einangruð við dótturfélagið.[153]

Heimildir til að reka vátryggingafélög

Heimild til að reka vátryggingafélag

Með 3. mgr. 44. gr. laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði var sparisjóðum veitt heimild til að reka vátryggingafélög, en þar sagði að viðskiptabönkum og sparisjóðum væri heimilt að stunda vátryggingarstarfsemi með stofnun dótturfyrirtækis. Þetta nýmæli var rökstutt svo að

> [m]eð tilliti til þeirrar þróunar, sem orðið hefur varðandi þátttöku viðskiptabanka á þessu sviði, m.a. í ríkjum innan Evrópubandalagsins, og nauðsyn þess að gera viðskiptabönkum og sparisjóðum kleift að laga starfsemi sína að frekari þróun af þessu tagi, er þessi heimild veitt. Sú takmörkun er þó gerð að stofna þarf sérstakt dótturfélag um þessa starfsemi. Er ástæða þess fyrst og fremst sú áhætta sem fylgir tryggingastarfsemi almennt. Samsvarandi ákvæði er að finna í dönskum lögum um viðskiptabanka og sparisjóði frá árinu 1991.[154]

Auknar heimildir til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum

Auknar heimildir til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum

Með lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði voru heimildir sparisjóða til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum auknar. Ákvæði 46. gr. laganna var rýmkað verulega frá gildandi rétti. Með breytingunni var ekki lengur að finna neina takmörkun á formi né stærð þeirra félaga sem viðskiptabankar og sparisjóðir gátu fjárfest í. Breytingin var gerð með vísan til Evrópuréttar og danskrar löggjafar.[155] Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010 var á það bent að með þessari breytingu hafi hætta á hagsmunaárekstrum aukist hlutrænt séð í rekstri viðskiptabanka og sparisjóða. Sú aðstaða hafi getað ýtt undir aukna kerfisáhættu og hættu á keðjuverkun í fjármálakerfi landsins.[156]

4.5.3 Aðrar helstu breytingar á lögum um sparisjóði

Heimild til stofnunar banka sparisjóðanna

Ákvæði eldri laga um Lánastofnun sparisjóðanna hf. var ekki að finna í lögum nr. 43/1993. Í staðinn var gert ráð fyrir að stofna mætti sérstakan banka sparisjóðanna sem hefði fullar heimildir sem viðskiptabanki og félli að öðru leyti undir ákvæði laganna.[157] Við umræður á Alþingi rökstuddi viðskiptaráðherra breytinguna svo:

„Hér er gert ráð fyrir því að Lánastofnun sparisjóða breytist í viðskiptabanka sem starfað geti með sama hætti og þeir. Þetta er gert að eindregnum óskum Samtaka sparisjóðanna og til þess að lánastofnunin geti betur sinnt sínu þjónustuhlutverki við sparisjóðina.“

Jón Sigurðsson, þáverandi viðskiptaráðherra, á Alþingi 1993.

> Hér er gert ráð fyrir því að Lánastofnun sparisjóða breytist í viðskiptabanka sem starfað geti með sama hætti og þeir. Þetta er gert að eindregnum óskum Samtaka sparisjóðanna og til þess að lánastofnunin geti betur sinnt sínu þjónustuhlutverki við sparisjóðina. Hið sérstaka form þess fyrirtækis á sér ekki hliðstæður í nálægum löndum og hefur torveldað starf lánastofnunarinnar í samskiptum við erlenda banka, m.a. hvað varðar fjárútvegun fyrir hina mörgu smáu sparisjóði. Með þessu er það skýrt að lánastofnunin hefur sömu stöðu að íslenskum lögum og viðskiptabankar en heldur um leið sérkennum sínum sem

153. Sjá einnig skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 20–21.
154. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1997.
155. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1998.
156. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 9–40.
157. Sjá *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1981.

> þjónustustofnun fyrir sparisjóðina. [… H]ér er fyrst og fremst verið að stuðla að því að þjónustuhlutverkið haldist en bankahlutverkið fái sömu stöðu og í viðskiptabönkunum.[158]

Mögulegur stofnendahópur stækkaður

Með 5. gr. laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði var gerð breyting á því hverjir gátu verið stofnendur sparisjóða og viðskiptabanka. Þessi breyting er athyglisverð fyrir þær sakir að lögaðilar gátu nú stofnað sparisjóði. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði meðal annars: „Breytingin er einkum veruleg að því er varðar sparisjóði. Samkvæmt núgildandi lögum geta einungis einstaklingar, sem eru íslenskir ríkisborgarar, sveitarfélög og starfandi sparisjóðir, verið stofnendur sparisjóðs. Til viðbótar því að felld eru brott skilyrði um ríkisfang eru einnig felldar brott takmarkanir á því hvaða lögaðilar geti verið stofnendur sparisjóðs.“[159]

Hækkun á lágmarki stofnfjár

Með 6. gr. laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði var nú krafist 400 milljóna króna stofnfjár í stað 3 milljóna króna stofnfjár áður. Á hinn bóginn var ráðherra heimilt að víkja frá þessu skilyrði í tilviki sparisjóða, þannig að þá mætti stofna með lægra stofnfé, en þó aldrei lægra en sem næmi 80 milljónum króna.[160] Ástæður þessarar breytingar voru einkum kröfur samkvæmt reglum Evrópubandalagsins og sú skoðun fjölmargra hér á landi að það væri í hæsta máta óeðlilegt að unnt væri að stofna sparisjóð með aðeins 3 milljóna króna stofnfé. Þá var gert ráð fyrir því að svokallaðir ábyrgðarsparisjóðir heyrðu sögunni til. Í slíkum sparisjóðum var ekkert stofnfé heldur lögðu stofnendur fram ábyrgðir í stað stofnfjár, en ráð var fyrir því gert að starfandi ábyrgðarsparisjóðum yrði breytt í stofnfjársjóði innan þriggja ára frá gildistökudegi laganna.[161] Með lögum nr. 87/1985 um sparisjóði hafði raunar verið girt fyrir stofnun nýrra ábyrgðarsparisjóða.

Fyrirvari um búsetu EES-aðila

Eins og í lögum nr. 87/1985 um sparisjóði var gert ráð fyrir því að þegar starfsemi sparisjóðs væri bundin við ákveðið svæði, skyldu stofnfjáreigendur vera búsettir eða reka atvinnu eða aðra starfsemi á því svæði. Í 4. mgr. 15. gr. laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði var ríkisborgurum og lögaðilum annarra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu hins vegar veitt undanþága frá búsetuskilyrði laganna, sbr. 2. mgr. 5. gr. þeirra.

Atkvæðamagn

Heildarmagn atkvæða takmarkað við 5%

Þeirri reglu sem gilt hafði, að stofnfjáreigendur sparisjóðs skyldu eiga jafnan hlut nema samþykktir heimiluðu annað, var haldið óbreyttri í lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði. Í 2. mgr. 35. gr. laganna var hins vegar mælt svo fyrir að einstökum stofnfjáreigendum væri aldrei heimilt, fyrir sjálfs sín hönd eða annarra, að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði, nema þegar sveitarfélag væri eini stofnfjáreigandinn. Þetta var gert með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar voru með 5. gr. laganna og opnuðu stofnfjáreign í sparisjóðum fyrir öllum lögaðilum, í framhaldi af því þótti rétt að takmarka atkvæðisrétt enn frekar. Markmiðið var að stuðla enn frekar að valddreifingu innan sparisjóða, auk þess sem ætla mætti að þetta stuðlaði frekar að því að einstaklingar eða lögaðilar sæju sér hag í því að festa fjármuni sína í sparisjóðum.[162]

„Með hliðsjón af þeim megintilgangi banns við samráði að tryggja eðlilega samkeppni, svo og því að sparisjóðir eiga almennt ekki í innbyrðis samkeppni, er talið eðlilegt að heimila þeim að fela Lánastofnun sparisjóðanna hf. að veita leiðbeiningar í þessum efnum enda fellur það að hlutverki stofnunarinnar eins og það er skýrt í frumvarpi þessu. Vegna aðstæðna hérlendis má ætla að þessi heimild verði fremur til að styrkja samkeppni en draga úr henni.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 43/1993.

Takmarkanir á möguleikum sparisjóða til að hafa með sér samráð

Með 52. gr. laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði voru möguleikar sparisjóða til að hafa með sér samráð takmarkaðir. Þar sagði að við ákvörðun vaxta og þjónustugjalda væri viðskiptabönkum og sparisjóðum óheimilt að hafa samráð við aðrar innlánsstofnanir, en í fyrri lögum var að finna heimild fyrir sparisjóði til að hafa samráð sín á milli. Sparisjóðum væri þó heimilt að fela Lánastofnun sparisjóðanna eða félagi sem leysti hana af hólmi að leggja fyrir hlutaðeigandi sparisjóð leiðbeinandi tillögur um vexti og

158. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, B-deild, d. 2898.

159. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1983.

160. Fjárhæðirnar voru bundnar gengi evrópsku mynteiningarinnar ECU miðað við kaupgengi þeirra á útgáfudegi laganna samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laganna.

161. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, B-deild, d. 2882–2883.

162. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1991.

þjónustugjöld, enda bryti slíkt ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna var vikið að því að bann af þessu tagi væri í samræmi við reglur Evrópubandalagsins. Þar sagði enn fremur: „Með hliðsjón af þeim megintilgangi banns við samráði að tryggja eðlilega samkeppni, svo og því að sparisjóðir eiga almennt ekki í innbyrðis samkeppni, er talið eðlilegt að heimila þeim að fela Lánastofnun sparisjóðanna hf. að veita leiðbeiningar í þessum efnum enda fellur það að hlutverki stofnunarinnar eins og það er skýrt í frumvarpi þessu. Vegna aðstæðna hérlendis má ætla að þessi heimild verði fremur til að styrkja samkeppni en draga úr henni.“[163] Á þessu voru þó ekki gefnar frekari skýringar en hafa má í huga að á sama ári voru sett fyrstu heildarlög um samkeppnismál, nr. 8/1993.

Arðgreiðslur til stofnfjárhafa

Með 59. gr. laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði varð veruleg breyting á reglum þeim sem giltu um arðgreiðslur til stofnfjárhafa. Í ákvæðinu sagði að hagnaði sparisjóðs skyldi ráðstafa með eftirfarandi hætti:

> 1. Aðalfundur getur ákveðið, að fengnum tillögum sparisjóðsstjórnar, að greiða stofnfjáreigendum arð af stofnfé. Tryggingarsjóður sparisjóða ákveður árlega hámarkshlutfall arðgreiðslu. Óheimilt er að flytja arðgreiðsluheimild milli ára.
>
> 2. Hagnað, sem ekki er ráðstafað skv. 1. tölul., skal leggja í varasjóð.

1. Aðalfundur getur ákveðið, að fengnum tillögum sparisjóðsstjórnar, að greiða stofnfjáreigendum arð af stofnfé. Tryggingarsjóður sparisjóða ákveður árlega hámarkshlutfall arðgreiðslu. Óheimilt er að flytja arðgreiðsluheimild milli ára.

2. Hagnað, sem ekki er ráðstafað skv. 1. tölul., skal leggja í varasjóð.

Ákvæði 59. gr. laga nr. 43/1993.

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að með breytingunni væri fyrst og fremst verið að gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari og um leið samkeppnishæfari við aðra fjárfestingarkosti á fjármagnsmarkaði. Felld var niður viðmiðun við bestu innlánskjör í sparisjóði á hverjum tíma, en lagt í vald aðalfundar að ákveða arðgreiðslu af stofnfé. Hins vegar er kveðið á um að ekki mætti ákveða arð hærri en Tryggingarsjóður kvæði á um fyrir sparisjóðina í heild, enda gæti Tryggingarsjóður haft verulegra hagsmuna að gæta af því að útgreiðsla úr eiginfjárreikningum sparisjóða tefldi ekki hag þeirra í tvísýnu.[164]

Gera átti stofnfé að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti

Samkeppnissjónarmið og eignarhald

Af frumvarpi því sem varð að lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði má ráða að samkeppnisástæður hafi haft mikil áhrif á innleiðingarferli EES-gerða og er að þessu vikið í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá 2010.[165] Í þessu sambandi má nefna að í almennum athugasemdum með V. kafla frumvarpsins sagði m.a.:

> Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða. Veruleg rýmkun er lögð til varðandi starfsheimildir þessara stofnana frá því sem mælt er fyrir um í núgildandi löggjöf. Túlkun þess hvað teljist til viðskiptabanka- eða sparisjóðastarfsemi hefur almennt tekið verulegum breytingum til rýmkunar á undanförnum árum. Rýmkun starfsheimilda þessara stofnana er einnig nauðsynleg vegna samningsins um Evrópskt efnahagssvæði og þeirrar gagnkvæmni sem hann er grundvallaður á. Án hennar kann að skapast hætta á mismunun í starfsheimildum á milli innlendra stofnana og sambærilegra erlendra stofnana sem heimilt verður að starfa hér á landi á grundvelli starfsleyfa lögbærra yfirvalda í heimaríki þeirra. Í ákvæðum kaflans er höfð hliðsjón af tilskipunum Evrópubandalagsins, svo og ákvæðum danskra laga.[166]

4.5.4 Lög nr. 39/1996 um breytingu á lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði

Í desember árið 1995 mælti Finnur Ingólfsson, þáverandi viðskiptaráðherra, fyrir frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði. Tildrög frumvarpsins voru einkum innleiðing sex tilskipana í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins og lagfæringar á nokkrum ákvæðum laganna vegna athugasemda Eftirlits-

163. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 2000–2001.

164. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 2003.

165. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 23 o.áfr.

166. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, A-deild, bls. 1996.

stofnunar EFTA um misræmi við aðrar tilskipanir Evrópubandalagsins sem átti að vera búið að innleiða. Þá töldu stjórnvöld nokkur atriði einnig betur mega fara í gildandi lögum og lögðu til breytingar í samræmi við það.[167]

Veigamesta breytingin var innleiðing tveggja tilskipana Evrópubandalagsins. Í fyrsta lagi voru lagðar til breytingar á reglum um eigið fé og eiginfjárkröfur sparisjóða og viðskiptabanka í samræmi við tilskipun Evrópubandalagsins nr. 93/6/EBE um eiginfjárkröfur fjárfestingarfyrirtækja (verðbréfafyrirtækja) og lánastofnana. Megintilgangur tilskipunarinnar var sá að tryggja að eiginfjárhlutfall slíkra fyrirtækja endurspeglaði ýmiss konar áhættu vegna markaðsáhættu verðbréfa og gengisáhættu. Þá fól breytingin í sér að sparisjóðum og viðskiptabönkum yrði heimilt að telja nýjan lið, víkjandi lán til skamms tíma, til eigin fjár.[168]

Síðari meginbreytingin var innleiðing ákvæða tilskipunar Evrópubandalagsins nr. 94/19/EB um innlánatryggingakerfi (innstæðutryggingar).[169] Upphaflega stóð til að koma á fót nýjum Tryggingarsjóði innlánsstofnana, sem var ætlað að starfa sem sjálfseignarstofnun, og skyldi Tryggingarsjóður viðskiptabanka lagður niður og fjármunir hans látnir renna til þess fyrrnefnda. Þá skyldi meginhluti fjármuna Tryggingarsjóðs sparisjóða lagður inn í hinn nýja tryggingarsjóð, en sá fyrrnefndi skyldi þó starfa áfram, sbr. eftirfarandi ummæli í athugasemdum með frumvarpi til laganna:

> Tryggingarsjóður sparisjóða hefur gegnt mikilvægu hlutverki fyrir sparisjóðina á undanförnum árum. Hann hefur greitt fyrir því að sparisjóðir sameinuðust og þannig átt þátt í því að auka öryggi sparisjóðakerfisins. Jafnframt hefur hann komið sparisjóðum sem lent hafa í fjárhagslegum erfiðleikum til aðstoðar með ýmsum hætti áður en það hefur verið um seinan. Þótt þörf sparisjóðanna fyrir aðstoð Tryggingarsjóðs sparisjóða sé enn fyrir hendi er ástæða til að ætla að hún kunni að minnka á næstu árum. Það stafar bæði af því að markvisst er unnið að því að sameina sparisjóði þannig að smám saman verði þeir færri og hver og einn fjárhagslega öflugri en nú er. Þá hafa á síðustu árum verið settar reglur um ýmsa þætti í starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða sem ætlað er m.a. að stuðla að enn frekara öryggi í rekstri þeirra. Má þar nefna reglur um eigið fé, eiginfjárhlutfall og reglur um hámark útlána og ábyrgða til einstakra aðila eða fjárhagslega tengdra aðila.[170]

Upplýsingaskylda endurskoðenda

Markverð breyting var gerð á frumvarpinu í meðförum þingsins, en lagt var til að hert yrði á upplýsingaskyldu endurskoðenda, m.a. gagnvart bankaeftirlitinu, þannig að þeim væri einnig skylt að upplýsa stjórn og bankaeftirlit um það ef þeir hefðu ástæðu til að ætla að lög, reglugerðir eða reglur sem giltu um sparisjóð eða viðskiptabanka hefðu verið brotin. Eftir breytinguna hljóðaði 5. mgr. 62. gr. laga nr. 43/1993 svo:

> Verði endurskoðendur varir við verulega ágalla í rekstri viðskiptabanka eða sparisjóðs eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingar útlána eða önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutaðeigandi stofnunar, svo og ef endurskoðandi hefur ástæðu til að ætla að lög, reglugerðir eða reglur sem gilda um stofnunina hafi verið brotnar, skal endurskoðandi gera stjórn hennar og bankaeftirliti viðvart. Þetta á einnig við um sambærileg atriði sem endurskoðandi viðskiptabanka eða sparisjóðs fær vitneskju um og varða fyrirtæki í nánum tengslum við hlutaðeigandi stofnun, sbr. 3. mgr. 4. gr. Ákvæði þessarar málsgreinar brjóta ekki í bága við þagnarskyldu endurskoðenda skv. 43. gr. laga þessara eða ákvæði annarra laga.

Í meðförum Alþingis var bætt við ákvæði þess efnis að þegar lögin hefðu öðlast gildi skyldi fella meginmál þeirra inn í lög nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði og gefa þau út svo breytt með samfelldri greinatölu og kaflanúmerum. Í samræmi við þetta voru lög nr. 43/1993 endurútgefin sem lög nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði.

167. *Alþingistíðindi,* 1995–1996, A-deild, bls. 1845, sbr. *Alþingistíðindi,* 1995–1996, B-deild, d. 1961–1962.
168. *Alþingistíðindi,* 1995–1996, A-deild, bls. 1847–1848.
169. *Alþingistíðindi,* 1995–1996, A-deild, bls. 1847–1848.
170. *Alþingistíðindi,* 1995–1996, A-deild, bls. 1858.

4.5.5 Lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi

Fjármálaeftirlitið

Með lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi var eftirlit með starfsemi sparisjóða og annarra fjármálafyrirtækja fært frá bankaeftirliti Seðlabanka Íslands til nýrrar stofnunar, Fjármálaeftirlitsins. Um starfsemi Fjármálaeftirlitsins vísast til umfjöllunar í 6. kafla.

4.5.6 Lög nr. 48/2000 um breytingu á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði

Árið 2000 var nýju ákvæði bætt við lög nr. 113/1996 sem gerði sparisjóðum og viðskiptabönkum sérstaklega heimilt að taka að sér að veita póstþjónustu fyrir hönd aðila sem leyfi hefði til að veita slíka þjónustu, svo fremi sem Fjármálaeftirlitið samþykkti slíkan samning.

4.6 Hlutafélagavæðing sparisjóðanna

„Það sem ég átti við þegar ég nefndi í minni framsöguræðu að það kynni að vera ástæða til að skoða sjálfan grundvöllinn fyrir vali í þessar stjórnir þar sem er réttur þeirra sem eiga stofnfé í sjóðunum, og það er oft orðið býsna fyrnt og fornt og margerft, ásamt fulltrúum sveitarstjórna. Það kann að vera ástæða til þess að huga nokkuð að því hvort það sé eðlilegt fyrirkomulag. Ég ætla mér að snúa mér að því verkefni. Ég geri mér það ljóst að það er vandmeðfarið og það átti ég við. Þarna er víða um fámennisstjórnir að ræða sem eru eins og sænska akademían, sjálfskipaðar og sjálfvaldar.“

Jón Sigurðsson, þáverandi viðskiptaráðherra, á Alþingi 1993.

4.6.1 Aðdragandi

Árið 2001 voru gerðar grundvallarbreytingar á lagaumhverfi sparisjóða á Íslandi, með lögum nr. 71/2001 um breytingu á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði. Rekja má tildrög breytinganna aftur til ársins 1993 þegar Jón Sigurðsson, þáverandi viðskiptaráðherra, mælti fyrir frumvarpi því sem varð að lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði. Hann vék meðal annars að breytingum á eignarhaldi og stjórnarfyrirkomulagi sparisjóða sem ekki væru lagðar til í það skiptið þó að þær væru taldar þarfar:

> Við gerð þessa [frumvarps] var reyndar mikið rætt í hópi nefndarmanna sem undirbjuggu það um eignarhald og stjórnarfyrirkomulag í sparisjóðunum sem augljóslega þarf að breyta í framtíðinni. Niðurstaðan varð þó sú að leggja ekki til breytingar í því efni heldur gera það með sérstöku [frumvarpi] síðar þannig að sú samræming og samfelling löggjafarinnar sem hér er gerð tillaga um blandist ekki inn í það viðkvæma mál.[171]

Ráðherra útskýrði þessi orð sín nánar við síðari umræður um frumvarpið:

> Það sem ég átti við þegar ég nefndi í minni framsöguræðu að það kynni að vera ástæða til að skoða sjálfan grundvöllinn fyrir vali í þessar stjórnir þar sem er réttur þeirra sem eiga stofnfé í sjóðunum, og það er oft orðið býsna fyrnt og fornt og margerft, ásamt fulltrúum sveitarstjórna. Það kann að vera ástæða til þess að huga nokkuð að því hvort það sé eðlilegt fyrirkomulag. Ég ætla mér að snúa mér að því verkefni. Ég geri mér það ljóst að það er vandmeðfarið og það átti ég við. Þarna er víða um fámennisstjórnir að ræða sem eru eins og sænska akademían, sjálfskipaðar og sjálfvaldar. Þetta er málið sem ég átti við þegar ég ræddi þetta. Ég taldi ekki rétt að blanda þessu hér saman og bind reyndar vonir við að sameining sveitarfélaga geti breytt grundvelli þessa starfs nokkuð vegna þess að þá þarf að grípa til sérstakra úrræða af því að stjórnir í sparisjóðum eru bundnar við sveitarstjórnir. Reyndar minni ég [háttvirtan þingmann] á að þegar sýslurnar hurfu þurfti að gera sérstakar breytingar þess vegna vegna þess að sýslunefndir áttu í sumum tilvikum fulltrúa í sparisjóðsstjórnum. Þetta er hins vegar ekki tekið hér til meðferðar að öðru leyti en því að ákvæði er um myndun fulltrúaráðs við sérstakar aðstæður sem ég held að geti orðið býsna þarflegt til þess einmitt að hafa farveg fyrir breytingar í sparisjóðunum vegna breytinga á sveitarfélögum.[172]

4.6.2 Meginsjónarmið að baki lögum nr. 71/2001 um breytingu á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði

Breytingar á stöðu sparisjóðanna og hlutverki á íslenskum fjármagnsmarkaði

Segja má að nefnd sem Finnur Ingólfsson, þáverandi viðskiptaráðherra, skipaði árið 1998 til að huga að stöðu sparisjóðanna og hlutverki á íslenskum fjármagnsmarkaði hafi verið eðlilegt framhald af framangreindum hugmyndum. Árið 2000 veitti Valgerður Sverrisdóttir, sem tók við starfi viðskiptaráðherra í árslok 1999, sömu nefnd síðan heimild til að

171. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, B-deild, d. 2883.
172. *Alþingistíðindi,* 1992–1993, B-deild, d. 2889.

vinna að gerð lagafrumvarps um þessi efni.[173] Nefndin skilaði af sér frumvarpi sem síðar var samþykkt, með nokkrum breytingum, sem lög nr. 71/2001. Sú lagasetning varpar ljósi á breytingar á íslenskum fjármálamarkaði á árunum þar á undan, afstöðu löggjafans til hlutverks sparisjóða og rekstrarforms þeirra, en nokkuð hafði dregið úr sérstöðu þeirra miðað við viðskiptabanka eftir að starfsheimildir banka og sparisjóða urðu að mestu leyti þær sömu. Í athugasemdum með lagafrumvarpinu var þess getið að sparisjóðir stæðu frammi fyrir virkari samkeppni en áður vegna breytinga á íslenskum fjármálamarkaði. Sparisjóðir hefðu lengi haft hærra eiginfjárhlutfall en viðskiptabankar en á síðustu árum hefðu sparisjóðirnir vaxið hratt og eiginfjárhlutfall þeirra lækkað.[174]

Meginatriði laganna

Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 71/2001, um breytingu á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, voru helstu atriði þess sögð eftirfarandi:

1. Starfandi sparisjóðum er veitt heimild til að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag. Við þessa breytingu halda sparisjóðir starfsleyfi sínu.
2. Breytingar eru gerðar á ákvæðum um stofnfjárbréf sparisjóða í því skyni að gera bréfin að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti.
3. Í stað þess að sveitarfélög eða héraðsnefndir tilnefni tvo stjórnarmenn af fimm í sparisjóði er heimilt að kveða í samþykktum á um að stofnfjáreigendur kjósi alla fimm stjórnarmenn sparisjóðs.[175]

„1. Starfandi sparisjóðum er veitt heimild til að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag. Við þessa breytingu halda sparisjóðir starfsleyfi sínu.

2. Breytingar eru gerðar á ákvæðum um stofnfjárbréf sparisjóða í því skyni að gera bréfin að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti.

3. Í stað þess að sveitarfélög eða héraðsnefndir tilnefni tvo stjórnarmenn af fimm í sparisjóði er heimilt að kveða í samþykktum á um að stofnfjáreigendur kjósi alla fimm stjórnarmenn sparisjóðs.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 71/2001.

Sérstaða sparisjóðanna sem staðbundinna lánastofnana

Þegar frumvarpið var lagt fram voru starfandi 25 sparisjóðir á Íslandi. Í athugasemdum með frumvarpinu frá 2001 sagði að uppgangur sparisjóða hér á landi hefði hafist upp úr 1980. Aukin samvinna sparisjóða hefði skilað sér í aukinni markaðshlutdeild þeirra en á sama tíma hefði sjóðunum fækkað vegna sameininga, en sú þróun hefði leitt af sér öflugri sparisjóði.[176] Þá var vikið að hlutverki sparisjóða og þeim lýst sem fyrst og fremst staðbundnum fjármálafyrirtækjum með sterk tengsl við starfssvæði sitt og nána samvinnu sín á milli. Því næst sagði:

> Sparisjóðirnir hafa verið reknir með hag sparifjáreigenda og almennings fyrir augum en ekki til hámarksarðs fyrir stofnfjáreigendur. Markmiðið með rekstrinum var því að stuðla að almannahag. – Á síðastliðnum hálfum öðrum áratug hafa orðið miklar breytingar á starfsheimildum og starfsemi innlánsstofnana. Starfsskilyrði sparisjóða og viðskiptabanka hafa verið jöfnuð og starfsheimildir þeirra eru nú hinar sömu. Þetta er mjög viðamikil breyting frá því sem áður var. Sérstaða sparisjóða á íslenskum fjármagnsmarkaði er því ekki hin sama og áður. Sparisjóðirnir keppa á sama markaði og önnur fjármálafyrirtæki um hylli viðskiptavina og beita sömu aðferðum við að nálgast þá. Í þeirri miklu samkeppni sem ríkir á fjármagnsmarkaðnum verða sparisjóðir, líkt og aðrir, að gæta fyllsta aðhalds í rekstri í því skyni að geta boðið samkeppnishæf kjör. Taka þarf ákvarðanir um lánveitingar og fjárfestingar á grundvelli arðsemi til að skaða ekki samkeppnishæfni fyrirtækisins. Rekstrarmarkmið fjármálafyrirtækja lúta því sömu lögmálum, þó að rekstrarform þeirra og eignarhald sé ólíkt.[177]

„Starfsskilyrði sparisjóða og viðskiptabanka hafa verið jöfnuð og starfsheimildir þeirra eru nú hinar sömu. Þetta er mjög viðamikil breyting frá því sem áður var. Sérstaða sparisjóða á íslenskum fjármagnsmarkaði er því ekki hin sama og áður. Sparisjóðirnir keppa á sama markaði og önnur fjármálafyrirtæki um hylli viðskiptavina og beita sömu aðferðum við að nálgast þá.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 71/2001.

Þrátt fyrir þetta var ekki talið að sparisjóðir hefðu glatað tengslum við uppruna sinn, enda hefðu þeir enn sérstöðu sem lítil staðbundin fjármálafyrirtæki í miklum tengslum við sitt nánasta umhverfi. Sérstaðan fælist einnig í náinni samvinnu milli sparisjóðanna og því að meiri hluti viðskipta þeirra væri við einstaklinga fremur en fyrirtæki.[178]

Sérstaða sparisjóðanna sem lítil staðbundin fjármálafyrirtæki í miklum tengslum við sitt nánasta umhverfi

173. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 3692.
174. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 3692.
175. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 3692.
176. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 3691.
177. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 3693.
178. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 3693.

Hugmyndafræði hins frjálsa markaðar

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 71/2001 var vikið að fjölgun hlutafélaga á íslenskum fjármálamarkaði, en ríkisbönkunum Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands hafði verið breytt í hlutafélög og þeir skráðir á skipulegan verðbréfamarkað, auk þess sem lög kváðu á um að viðskiptabankar skyldu reknir sem hlutafélagsbankar. Þar stóð einnig: „Sparisjóðir lúta ekki aðhaldi og aga hlutabréfamarkaðarins og því er ekki jafn skýr og afdráttarlaus krafa gerð um arðsemi þess eigin fjár sem bundið er í rekstrinum.“[179] Þá var vikið að því að félagsform sparisjóða væri á undanhaldi í Evrópu. Hlutafélög sem stefndu að hámarkshagnaði fyrir eigendur sína væru á hraðri leið með að verða hið ráðandi form á fjármálamarkaði. Í framhaldi af þessu sagði að eðlilegt væri að spurt væri hvort sparisjóðsformið og sú hugmyndafræði sem byggi að baki sparisjóðunum væri úrelt á fjármagnsmarkaði nútímans. Síðan sagði:

> Mikið hefur verið rætt og ritað um stöðu sparisjóðsformsins á nútímafjármagnsmarkaði. Segja má að hugmyndafræðilegur ágreiningur sé ríkjandi á milli hinnar frjálsu markaðshyggju annars vegar og stefnu sem byggist á sameiginlegri eign stofnenda eða félagsmanna hins vegar. Markaðshyggjan hefur rutt sér til rúms á síðustu tveimur áratugum og hafa önnur form atvinnurekstrar en hlutafélög átt undir högg að sækja. Það er þó ekki einhlít niðurstaða fræðimanna að sparisjóðsformið sé úrelt. Í fræðiritum um þetta efni eru taldir upp ýmsir kostir sem hugmyndafræði sparisjóðanna hefur umfram hina frjálsu markaðshyggju. Þar má nefna að smæð sparisjóða og nálægð við viðskiptavini skapi jákvæðara andrúmsloft og persónulegri og betri þjónustu, sparisjóðir hafi meiri ábyrgðartilfinningu gagnvart samfélaginu og taki virkari þátt í þróun þess, sparisjóðir geti í stefnmörkun sinni litið til lengri tíma þar sem þeir eru ekki bundnir af áhuga hluthafa á skammtímaávinningi, sparisjóðir beini sjónum sínum einkum að þörfum einstaklinga og minni fyrirtækja á starfssvæði sínu og að síðustu að sparisjóðir hlaupi ekki í burtu þó að á móti blási.[180]

Ýmsir kostir voru því taldir felast í sparisjóðsforminu þótt löggjafinn mæti það svo að það ætti undir högg að sækja gagnvart hlutafélagsforminu.

„Sparisjóðir lúta ekki aðhaldi og aga hlutabréfamarkaðarins og því er ekki jafn skýr og afdráttarlaus krafa gerð um arðsemi þess eigin fjár sem bundið er í rekstrinum.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 71/2001.

„Segja má að hugmyndafræðilegur ágreiningur sé ríkjandi á milli hinnar frjálsu markaðshyggju annars vegar og stefnu sem byggist á sameiginlegri eign stofnenda eða félagsmanna hins vegar. […] Í fræðiritum um þetta efni eru taldir upp ýmsir kostir sem hugmyndafræði sparisjóðanna hefur umfram hina frjálsu markaðshyggju. Þar má nefna að smæð sparisjóða og nálægð við viðskiptavini skapi jákvæðara andrúmsloft og persónulegri og betri þjónustu, sparisjóðir hafi meiri ábyrgðartilfinningu gagnvart samfélaginu og taki virkari þátt í þróun þess, sparisjóðir geti í stefnmörkun sinni litið til lengri tíma þar sem þeir eru ekki bundnir af áhuga hluthafa á skammtímaávinningi, sparisjóðir beini sjónum sínum einkum að þörfum einstaklinga og minni fyrirtækja á starfssvæði sínu og að síðustu að sparisjóðir hlaupi ekki í burtu þó að á móti blási.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 71/2001.

Eignarhlutur stofnfjáreigenda í sparisjóðum

Í athugasemdum með frumvarpinu var vikið að eignarhlut stofnfjáreigenda í sparisjóðum á Íslandi. Fram kom að stofnfjáreigendur ættu samtals 14% af öllu eigin fé sparisjóða hér á landi. Þá var dregin sú ályktun að stofnfjárhlutir í sparisjóðum og hlutir í hlutafélögum væru „gjörólík form“:

> Stofnfjárbréf eru í veigamiklum atriðum frábrugðin hlutabréfum. Stofnfjáreigandi nýtur einungis arðs af innborguðu stofnfé sínu en hefur ekki rétt til ágóðahlutar af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram arðgreiðslur […] Þetta er ólíkt réttindum hluthafa í hlutafélagi, en hlutdeild hans í eigin fé félagsins er hin sama og hlutur hans af heildarhlutafé. Stofnfjáreigandi getur ekki án heimildar sparisjóðsins selt bréf sín og bréfin ganga ekki kaupum og sölum á markaði. Í hlutafélagi getur hluthafi selt hlutabréf sín án utanaðkomandi íhlutunar, nema nýtt sé heimild laga til að takmarka framsal. Stofnfjáreigandi býr enn fremur við lagatakmarkanir á atkvæðisrétti. […] Þegar stofnfjárbréf eru í boði er áskilið í lögum að þau skulu keypt og seld á nafnverði að viðbættri ónýttri heimild til endurmats stofnfjár. Viðskiptin fara því fram á grundvelli fyrir fram ákveðins verðs. Þetta er ólíkt því sem gerist í viðskiptum með hlutabréf þar sem aðalreglan er sú að kaupendur og seljendur meta framtíðarhorfur félagsins og verðlagningin tekur mið af væntum núvirtum framtíðarhagnaði. […] Að öllu jöfnu ættu hlutabréf að vera betri fjárfestingarkostur en stofnfjárbréf litið til lengri tíma. Ávöxtun hlutabréfa byggist á tvennu; úthlutuðum arði af nafnvirði hlutafjár og gengishækkun bréfanna. Möguleikar hluthafa til að njóta góðrar ávöxtunar eru ekki síst fólgnir í hækkun á verði bréfanna. Stofnfjáreigandi nýtur hins vegar einungis arðs af framreiknuðu stofnfé sínu og hömlur eru lagðar á framsal. Á síðustu árum hefur ávöxtun af stofnfé hins vegar verið góð og hafa bréfin verið endurmetin með hliðsjón af verðbólgu og arður greiddur.[181]

„Stofnfjárbréf eru í veigamiklum atriðum frábrugðin hlutabréfum. Stofnfjáreigandi nýtur einungis arðs af innborguðu stofnfé sínu en hefur ekki rétt til ágóðahlutar af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram arðgreiðslur […] Þetta er ólíkt réttindum hluthafa í hlutafélagi, en hlutdeild hans í eigin fé félagsins er hin sama og hlutur hans af heildarhlutafé. Stofnfjáreigandi getur ekki án heimildar sparisjóðsins selt bréf sín og bréfin ganga ekki kaupum og sölum á markaði. […] Þegar stofnfjárbréf eru í boði er áskilið í lögum að þau skulu keypt og seld á nafnverði að viðbættri ónýttri heimild til endurmats stofnfjár. Viðskiptin fara því fram á grundvelli fyrir fram ákveðins verðs.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 71/2001.

179. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 3693–3694.
180. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 3694.
181. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 3695–3696.

Ráðstöfun þess hluta eigin fjár sem stofnfjáreigendur áttu ekki tilkall til

Í framhaldinu vaknaði sú spurning hvernig fara skyldi með þann hluta eigin fjár sem stofnfjáreigendur ættu ekki tilkall til ef sparisjóði yrði breytt í hlutafélag. Í lagafrumvarpinu var gengið út frá því að sá hluti hlutafjárins yrði falinn sérstakri sjálfseignarstofnun. Stjórn hennar skyldi skipuð stofnfjáreigendum sem tilnefndir væru af fulltrúaráði, en í því sætu allir stofnfjáreigendur frá þeim tíma sem hlutafélagsbreytingin ætti sér stað. Í ljósi þess að stofnfjáreigendur réðu að meðaltali aðeins um 14% eigin fjár í hverjum sparisjóði var auðsætt að sá sem stýrði sjálfseignarstofnun viðkomandi sparisjóðs hefði þar með ráðandi hlut í sparisjóðnum. Óhætt er að segja að þetta fyrirkomulag hafi vakið mesta athygli við meðferð málsins á Alþingi og verið hvað umdeildast. Á hinn bóginn má segja að breið samstaða hafi verið um það á Alþingi að veita sparisjóðum á Íslandi heimild til að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag.

Sá hluti eigin fjár sem stofnfjáreigendur áttu ekki tilkall til falinn sérstakri sjálfseignarstofnun við hlutafélagsvæðingu

„Líklegt má telja að félagsleg sjónarmið hafi átt sinn þátt í stofnfjárbréfakaupum þeirra rúmlega fjögur þúsund sem nú eiga slík bréf. Þessir stofnfjáreigendur hafa sóst eftir því að taka í félagi með öðrum þátt í uppbyggingu á viðkomandi starfssvæði með eignarhlut í staðbundnu fjármálafyrirtæki.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 71/2001.

Breyttar þjóðfélagsaðstæður og erfiðleikar um öflun eigin fjár

Í almennum athugasemdum með lagafrumvarpinu var vikið að því að sparisjóðir ættu örðugra en hlutafélagsbankar með að afla nýs eigin fjár og leiddar líkur að því að stofnfjárbréf væru ekki jafn eftirsóknarverður fjárfestingarkostur og hlutabréf. Í framhaldi af því var þess getið að forvitnilegt væri að velta fyrir sér hvort önnur sjónarmið en hámarksarðsemi gætu átt við um kaup á stofnfjárbréfum:

> Líklegt má telja að félagsleg sjónarmið hafi átt sinn þátt í stofnfjárbréfakaupum þeirra rúmlega fjögur þúsund sem nú eiga slík bréf. Þessir stofnfjáreigendur hafa sóst eftir því að taka í félagi með öðrum þátt í uppbyggingu á viðkomandi starfssvæði með eignarhlut í staðbundnu fjármálafyrirtæki. Þrátt fyrir þá annmarka sem eru á stofnfjárbréfum fyrir fjárfesti sem reynir að ná hámarksarði er ekkert sem bendir til að stofnfjáreigendur séu síður meðvitaðir eða gæti hags fyrirtækis síns síður en hluthafar í hlutafélögum. Sem dæmi um þetta má nefna að þátttaka á aðalfundum sparisjóða hefur ekki reynst minni en í hlutafélagsbönkum. – Við þær þjóðfélagsaðstæður sem nú ríkja, þar sem eigendavitund hefur aukist, hlutafélög eru að verða hið ráðandi form atvinnurekstrar og markaðsvæðing atvinnulífsins er á mikilli hraðferð, má telja ólíklegt að fjárfestar séu tilbúnir að leggja fé í stofnfjárbréf sparisjóða í miklum mæli. Nokkrir sparisjóðir hafa þó selt stofnfjárbréf með góðum árangri á undanförnum árum. Ekki er hægt að útiloka að ástæða eftirspurnar eftir stofnfjárbréfum á síðustu árum sé von fjárfestanna um að hagnast á hugsanlegri breytingu sparisjóðsins í hlutafélag.[182]

„Reynsla Dana af hlutafélagavæðingu sparisjóða hefur almennt verið góð. Um tíu sparisjóðir hafa breytt rekstrarformi sínu, aðallega hinir stærri. Þegar lögin tóku gildi seint á níunda áratugnum voru tveir sparisjóðir langstærstir, SDS og Bikuben. SDS sameinaðist nokkrum viðskiptabönkum fljótlega eftir hlutafélagavæðingu og hætti að skilgreina sig sem sparisjóð. Bikuben starfaði hins vegar í sjö ár án sameiningar við viðskiptabanka. Þegar hann sameinaðist Giro-banken árið 1996 hélt hann áfram stöðu sinni sem sparisjóður. Árið 1998 hætti hann síðan samvinnu við aðra sparisjóði og var sameinaður Den Danske Bank í árslok 2000. Sex millistórir sparisjóðir breyttu rekstrarformi sínu fljótlega eftir að lögin tóku gildi. Um 70 sparisjóðir breyttu ekki rekstrarformi sínu og hafa ekki hug á að gera það. Þessir sparisjóðir starfa á afmörkuðum landssvæðum í sterkum tengslum við sitt umhverfi og þurfa ekki á meiru eigin fé að halda. Mikið samstarf er á milli þessara sparisjóða.“

Úr almennum athugasemdum við frumvarp er varð að lögum nr. 71/2001.

Af þessu má ráða að löggjafinn hafi litið svo á að breyttar þjóðfélagsaðstæður með aukinni „eigendavitund“ leiddu til þess að ólíklegt væri að fjárfestar væru reiðubúnir að leggja fé í stofnfjárbréf. Þannig sagði í frumvarpinu að sá lagarammi sem sparisjóðir störfuðu eftir væri „ófullnægjandi“. Sparisjóðir yrðu að eiga möguleika á því að afla sér nýs eigin fjár á markaði ef þeir hygðust verða samkeppnishæfir á fjármagnsmarkaði. Niðurstaðan var því sú að æskilegt væri að sparisjóðir gætu aflað sér nýs eigin fjár með sama hætti og keppinautar þeirra á markaði.[183]

„Norska leiðin“

Tvær leiðir til öflunar eigin fjár voru nefndar til sögunnar. Sú fyrri byggði á norskri fyrirmynd og heimilaði stofnun sérstaks eiginfjársjóðs sem fjármagnaður væri með sölu stofnfjárhluta, svonefndum B-bréfum eða sparisjóðshlutabréfum, en þeim gæti fylgt aukinn atkvæðisréttur. Þessi leið var ekki lögð til í frumvarpinu þar sem hún var talin síðri en seinni leiðin sem byggði á danskri fyrirmynd.[184] Sú leið fól í sér að sparisjóði væri breytt í hlutafélag en talið var að sú leið höfðaði betur til fjárfesta. Í stuttu máli byggðist hún á því að sparisjóður stofnaði hlutafélag sem sparisjóðurinn rynni síðan inn í. Stofnfjáreigendur fengju hluti í félaginu í samræmi við stofnfjáreign sína en afgangurinn yrði í

182. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 3696.

183. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 3696–3697.

184. Í umræðum á Alþingi var nokkuð vikið að hugmyndinni að baki B-bréfum að norskri fyrirmynd og því meðal annars varpað fram að þeim gæti fylgt aukinn atkvæðisréttur. Ekki var vikið að því að Sparisjóður Kópavogs hafði þá þegar reynt fyrir sér með útgáfu B-hlutdeildarstofnfjárskírteina og sölu til fjárfesta. Þeim fylgdi aukinn arður en voru án atkvæða og var fyrirmyndin fengin frá Norðurlöndunum. Eftir slæmt gengi sparisjóðsins keypti sparisjóðurinn þau sjálfur upp í kringum aldamótin og féll frá fyrirkomulaginu, en það hafði þá aðeins verið við lýði í örfá ár (skýrsla Karls M. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 16. apríl 2013).

höndum sérstakrar sjálfseignarstofnunar sem yrði „til að byrja með langstærsti hluthafinn í nýja félaginu“.[185] Um vandkvæði sem fylgdu þessari leið sagði í athugasemdum með frumvarpinu:

> Margt þarf þó að hafa í huga þegar tekin er jafn stór ákvörðun og að breyta rekstrarformi fyrirtækja. Í fyrsta lagi ber að nefna að einsýnt er að sjálfseignarstofnun, um þann hluta núverandi eigin fjár sparisjóða sem stofnfjáreigendur geta ekki gert tilkall til, mun um tíma verða ráðandi hluthafi í sparisjóðshlutafélaginu. Það skiptir því sköpum hvernig staðið verður að stjórn og rekstri sjálfseignarstofnunarinnar. Í öðru lagi ber að hafa í huga að stærstu sparisjóðirnir hafa fyrst og fremst til að bera þann fjárhagslega styrk að geta boðið út hlutabréf sem ganga kaupum og sölum á markaði.[186]

Stofnfjárbréf enn á ný gerð að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti

Af þessu er ljóst að hlutafélagsleiðin hentaði að mati löggjafans ekki öllum sparisjóðum. Til að bregðast við þessu var ákveðið að koma til móts við aðra sparisjóði með lagabreytingu sem átti að gera stofnfjárbréf að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti. Segja má að þetta hafi verið annað af þremur meginatriðum frumvarpsins. Í fyrsta lagi var sparisjóðum heimilað að greiða arð, jafnvel þegar tap væri af rekstri þeirra. Í öðru lagi var veitt heimild til að ráðstafa allt að 10% af hagnaði sparisjóðs til hækkunar á stofnfé sjóðsins að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Þá var aukið við heimildir til innlausnar sparisjóðs á stofnfjárbréfum að frumkvæði stofnfjáreigenda. Yrði sparisjóður ekki við beiðni um innlausn stofnfjárbréfs yrði honum skylt að hafa milligöngu um sölu hlutarins eða innleysa hann innan árs frá því er skrifleg beiðni kom fram um innlausn.[187] Í þriðja lagi var sparisjóðum veitt heimild til að binda enda á aðkomu opinberra aðila, þ.e. sveitarfélaga eða héraðsnefnda, að stjórn sjóðanna, en allt frá því að lög nr. 69/1941 tóku gildi hafði öllum sparisjóðum verið gert að sæta því að opinberir aðilar skipuðu hluta stjórnar. Þannig var sparisjóðum heimilað að breyta samþykktum sínum þannig að stofnfjáreigendur kysu alla stjórnarmenn sparisjóðs, en áður hafði sveitarfélögum eða héraðsnefndum verið heimilt að kjósa tvo af fimm stjórnarmönnum allra sparisjóða. Þessi breyting var rökstudd með eftirfarandi hætti í athugasemdum með frumvarpinu:

Aukið við heimildir til innlausnar sparisjóðs á stofnfjárbréfum að frumkvæði stofnfjáreigenda.

> Nokkuð hefur verið um það rætt á undanförnum árum hvort sú skipan að sveitarfélög skipi í stjórn sparisjóðs sé eðlileg. Hefur í því sambandi verið nefnt að það skjóti skökku við að í stjórn sparisjóða skuli sitja fulltrúar aðila sem oft eiga engra beinna hagsmuna að gæta við rekstur þeirra en fara samt sem áður með 40% stjórnarsæta. Sameiningar sparisjóða og sameiningar sveitarfélaga geta einnig leitt til þess að erfiðara er að velja sveitarfélagsmenn til setu í stjórnum sparisjóða. Sé það hins vegar vilji einstakra sparisjóða að hverfa ekki alfarið frá því fyrirkomulagi sem gilt hefur er því farin sú leið í þessu frumvarpi að aðkoma sveitarfélaga sé háð ákvörðun fundar stofnfjáreigenda.[188]

Sjónarmið meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar

Í umsögn meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarpið sagði meðal annars:

„Aðalmarkmið sjálfseignarstofnunarinnar er að stuðla að vexti og viðgangi viðkomandi sparisjóðs. Þannig er gert ráð fyrir að sjálfseignarstofnanir muni minnka eignarhluti sína í sparisjóðum og veita nýjum fjárfestum svigrúm til að kaupa hluti í sparisjóðunum, en ólíklegt er að hlutafélagaformið nýtist að öðrum kosti til fulls.“

Úr umsögn meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp er varð að lögum nr. 71/2001.

> Meginákvæði frumvarpsins miða að því að veita sparisjóðum heimild til að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag. Við það breytist stofnfjárframlag í hlutafé en það sem eftir stendur af eigin fé skal vera eign sjálfseignarstofnunar. Aðalmarkmið sjálfseignarstofnunarinnar er að stuðla að vexti og viðgangi viðkomandi sparisjóðs. Þannig er gert ráð fyrir að sjálfseignarstofnanir muni minnka eignarhluti sína í sparisjóðum og veita nýjum fjárfestum svigrúm til að kaupa hluti í sparisjóðunum, en ólíklegt er að hlutafélagaformið nýtist að öðrum kosti til fulls. Jafnframt eru með frumvarpinu gerðar breytingar á núgildandi ákvæðum um stofnfjárbréf sem er ætlað að gera þau að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti með því að stofnfjáreigendum verður auðveldað að selja bréf sín auk þess sem heimilt verður að ráðstafa allt að 10% af hagnaði hvers árs til hækkunar á stofnfé sjóðsins, en hækkun stofnfjár má aldrei vera meira en 5% á ári, og að greiða arð þrátt fyrir tap á rekstri sparisjóðs. Loks er ákvæðum um stjórnarmenn í sparisjóði breytt þannig að heimilt verður að kveða á í samþykktum um að stofnfjáreigendur kjósi alla fimm stjórnarmenn sparisjóðs

185. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 3697–3698.
186. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 3698.
187. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 3698–3699, 3701 og 3706.
188. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, A-deild, bls. 3701.

> í stað þess að tveir þeirra séu tilnefndir af sveitarfélagi eða héraðsnefnd. Þetta er gert þar sem eðlilegast þykir að þeir sem bera ábyrgð á stjórn sparisjóðs hafi sjálfir hagsmuna að gæta af því að rekstur sparisjóðsins gangi vel. – Meiri hlutinn lítur svo á að lögfesting ákvæða frumvarpsins muni stuðla að sterkari eiginfjárstöðu sparisjóðanna og auðvelda þeim þátttöku í þróun á fjármálamarkaði hér á landi. Meiri hlutinn bendir jafnframt á að þeir sparisjóðir sem ekki nýta sér heimild til hlutafélagavæðingar verða betur settir en áður með auknum heimildum til að greiða út arð til stofnfjáreigenda. Með lögfestingu ákvæða frumvarpsins verða stofnfjárbréf í sparisjóðum samkeppnishæfari á markaði en áður.[189]

„Meiri hlutinn bendir jafnframt á að þeir sparisjóðir sem ekki nýta sér heimild til hlutafélagavæðingar verða betur settir en áður með auknum heimildum til að greiða út arð til stofnfjáreigenda. Með lögfestingu ákvæða frumvarpsins verða stofnfjárbréf í sparisjóðum samkeppnishæfari á markaði en áður.“

Úr umsögn meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp er varð að lögum nr. 71/2001.

Ein breyting var gerð á frumvarpinu í meðförum þingsins, en hún fól í sér að sjálfseignarstofnun sem færi með eignarhlut í hlutafélagi um rekstur sparisjóðs skyldi því aðeins undanþegin tekjuskatti og eignarskatti að farið væri eftir ákvæðum laganna um að einungis væri heimilt að úthluta af fjármunum sjálfseignarstofnunarinnar eða ráðstafa eignum sem eftir yrðu við slit hennar til menningar- og líknarmála á starfssvæði viðkomandi sparisjóðs við breytingu hans í hlutafélag. Breytingin var gerð að frumkvæði meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis.

Sjónarmið minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar

Minni hluti nefndarinnar lagði til frekari breytingar á frumvarpinu en þær náðu ekki fram að ganga. Annar þingmannanna tveggja sem stóðu að áliti minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar var Jóhanna Sigurðardóttir. Hinn 26. apríl 2001 bar hún upp nokkrar spurningar við viðskiptaráðuneytið vegna frumvarpsins. Meðal þeirra var þessi:

> Er ekki æskilegt að mati ráðuneytisins í ljósi sérstöðu sparisjóðanna og markmiðs um að styrkja og breikka félagslegan bakgrunn sparisjóðanna vegna óljóss eignarhalds að gera að skyldu að fulltrúar sveitarstjórna eigi seturétt í stjórn sparisjóða eða eignarhaldsfélögum þeirra?[190]

Ráðuneytið svaraði spurningunni með eftirfarandi hætti:

> Ráðuneytið telur að best fari á því að það sé ákvörðun stofnfjáreigenda í hverjum sparisjóði fyrir sig hvort sveitarfélög skuli skipa stjórnarmenn í sparisjóði. Það hefur lengi verið deilt um hvort sú skipan að sveitarfélög skipi í stjórn sparisjóða sé eðlileg. Hefur í því sambandi verið nefnt að það skjóti skökku við að í stjórn sparisjóðs sitji fulltrúar aðila sem oft eiga engra beinna hagsmuna að gæta við rekstur þeirra en fara samt sem áður með 40% stjórnarsæta. Sameiningar sparisjóða og sameiningar sveitarfélaga geta einnig leitt til þess að erfiðara verður að velja sveitarfélagsmenn til setu í stjórnum sparisjóða.[191]

„Ráðuneytið leggur áherslu á mikilvægi þess að sparisjóðirnir sjálfir móti framtíð sína og stjórnvöld geri ekki annað en að móta leikreglur sem geri sparisjóðunum kleift að keppa á nútímafjármálamarkaði. Því mun ráðuneytið ekki spá fyrir um hvaða áhrif frumvarpið muni hafa. Það er undir sparisjóðunum komið.“

Svar viðskiptaráðuneytisins við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur 26. apríl 2001.

Í svörum ráðuneytisins komu einnig fram eftirfarandi ummæli sem varpa ljósi á sjónarmið um aðkomu stjórnvalda og áhrif þeirra á rekstur sparisjóðanna:

> Tilgangurinn með frumvarpinu er að gera sparisjóðum kleift að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag og gera stofnfjárbréf að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti. Ráðuneytið leggur áherslu á mikilvægi þess að sparisjóðirnir sjálfir móti framtíð sína og stjórnvöld geri ekki annað en að móta leikreglur sem geri sparisjóðunum kleift að keppa á nútímafjármálamarkaði. Því mun ráðuneytið ekki spá fyrir um hvaða áhrif frumvarpið muni hafa. Það er undir sparisjóðunum komið.[192]

4.6.3 Umræður um frumvarpið á Alþingi

Miklar umræður urðu við meðferð frumvarpsins á Alþingi.

Steingrímur J. Sigfússon þingmaður gagnrýndi frumvarpið og vísaði í góða stöðu sparisjóðanna á markaði. Hann sagði meðal annars:

„Það verða því ekki sótt rök í að aðkallandi vandamál eða bág staða sparisjóðanna nú um stundir eða á undanförnum árum kalli á breytingar á lögum um þá eða í starfsumhverfi þeirra. Þvert á móti er ástæða til að spyrja og muna eftir því: Þarf ekki einmitt að fara varlega og gera engar þær breytingar á starfsumhverfi sparisjóðanna sem veikt gætu þann grundvöll sem þeim hefur nýst svo vel?“

Steingrímur J. Sigfússon á Alþingi 2001.

189. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 5037.
190. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 5053.
191. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 5053.
192. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, A-deild, bls. 5053–5054.

> Það verða því ekki sótt rök í að aðkallandi vandamál eða bág staða sparisjóðanna nú um stundir eða á undanförnum árum kalli á breytingar á lögum um þá eða í starfsumhverfi þeirra. Þvert á móti er ástæða til að spyrja og muna eftir því: Þarf ekki einmitt að fara varlega og gera engar þær breytingar á starfsumhverfi sparisjóðanna sem veikt gætu þann grundvöll sem þeim hefur nýst svo vel?[193]

Margrét Frímannsdóttir þingmaður lýsti aftur á móti stuðningi síns flokks við frumvarpið og tók meðal annars eftirfarandi fram:

„Samfylkingin er hlynnt því að sparisjóðirnir fái heimild til þess að breyta rekstrarformi sínu. Við erum hlynnt því og við teljum að þeir sem þar hafa farið með stjórn séu best færir til að segja okkur hvaða leið sé best til þess fallin.“

Margrét Frímannsdóttir á Alþingi 2001.

> Samfylkingin er hlynnt því að sparisjóðirnir fái heimild til þess að breyta rekstrarformi sínu. Við erum hlynnt því og við teljum að þeir sem þar hafa farið með stjórn séu best færir til að segja okkur hvaða leið sé best til þess fallin.[194]

Pétur H. Blöndal þingmaður vék sérstaklega að eigin fé sparisjóðanna sem hann taldi kalla á önnur úrræði en lögð voru til í frumvarpinu. Hann sagði meðal annars:

„Ég held að miklu gæfulegra hefði verið að reyna að finna eigendur að þessu eigin fé […] því að hin harða hönd eigandans er alltaf langbesta höndin. Hún hefur engin annarleg sjónarmið önnur en að græða og það eru heilbrigð og góð sjónarmið og yfirleitt öllum til góðs.“

Pétur H. Blöndal á Alþingi 2001.

> Ég held að miklu gæfulegra hefði verið að reyna að finna eigendur að þessu eigin fé, finna eigendur að eigin fénu, láta stofnfjáreigendur „fá“ eitthvað meira en hér er gert ráð fyrir. Samkvæmt þessum hugmyndum ráða þeir í raun og veru sjálfseignarstofnuninni líka þannig að þeir fái í rauninni allan sparisjóðinn. Ég hefði talið miklu eðlilegra að þeir hefðu fengið það hreint og beint, segjum 1/3 af sparisjóðunum eða eitthvað slíkt og afganginum yrði skipt á milli skuldara og sparifjáreigenda, kannski svona fimm ár aftur í tímann, finna hvaða sparifjáreigendur hafa lagt til þennan vaxtamun og finna hvaða skuldarar hafa lagt til þennan vaxtamun og reyna að finna eigendur að öllu þessu eigin fé því að hin harða hönd eigandans er alltaf langbesta höndin. Hún hefur engin annarleg sjónarmið önnur en að græða og það eru heilbrigð og góð sjónarmið og yfirleitt öllum til góðs. Í þessu dæmi hefði ég viljað sjá að fundinn yrði eigandi að þessu fé.[195]

Jóhann Ársælsson þingmaður svaraði Pétri:

> [Háttvirtur þingmaður] talaði um fé án hirðis.[196] Mér finnst það ekki lýsa alveg nákvæmlega því sem þarna er á ferðinni. Ég spyr að því, eigum við ekki heldur að líta þannig á að stofnfjáreigendur fái í hendur fé til varðveislu og verði hirðar án þess að eiga féð?[197]

Árni R. Árnason þingmaður sagði meðal annars:

> Staðreyndin er sú að um hríð virtist þetta [fyrirkomulag um stofnfjárbréf] gagnast sparisjóðunum nokkuð vel en eftir því sem tímar hafa fram liðið og fleiri breytingar hafa orðið á fjármálastarfsemi í landinu, og raunar ekki aðeins í landinu heldur því evrópska fjármálakerfi sem við Íslendingar erum nú hluti af hefur komið betur í ljós að það hentar sparisjóðunum ekki fyllilega. Það er af þeim ástæðum sem þetta [frumvarp] hefur orðið til, mikið til fyrir frumkvæði stjórnenda í sparisjóðunum, mönnum sem bera ábyrgð á fjármunum sem þeir eiga ekki sjálfir og hafa gert það vel að mínu viti. Ég vil eindregið taka undir þær hugmyndir, herra forseti, að þeim verði gert kleift að fara þessa leið. Til þess að nútímavæða sparisjóðina, ef þeir vilja svo við hafa, til að þurfa ekki standa frammi fyrir því að þeim sem hafa lagt fram áhættufé kunni að verða mismunað vegna ákvæðanna sem um það gilda, til að þurfa ekki að starfa við takmarkað aðgengi að samkeppni á fjármálamarkaðnum, til að geta hegðað sér og starfsemi fyrirtækja sinna með sama hætti og keppinautar þeirra. Þetta er mergurinn málsins, herra forseti.[198]

Svanfríður Jónasdóttir þingmaður velti fyrir sér þeim afleiðingum sem hlutafélagavæðing sparisjóðanna kynni að hafa:

„[Þ]eir sem í mörgum tilfellum hafa stýrt sparisjóðunum farsællega, hafa gert þá að farsælum peningastofnunum á starfssvæði sínu, er þá þeim sömu aðilum ekki treystandi til að gera svo áfram? Er ástæða til að ætla að ef þetta [frumvarp] verður að lögum og þeir fá heimildir til að breyta sparisjóði í hlutafélag þá fari menn að hugsa allt öðruvísi? Er líklegt að menn hugi þá ekki lengur að þeim megingildum sem þeir áður höfðu við uppbyggingu sjóðsins?“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 87/1985.

> Vegna þess sem hér hefur verið rætt um, hvort eðlileg sjónarmið muni gilda þá finnst mér líka hægt að gagnálykta. Spyrja mætti: Hafi þeir sem í mörgum tilfellum hafa stýrt sparisjóðunum farsællega, hafa gert þá að farsælum peningastofnunum á starfssvæði sínu,

193. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, B-deild, d. 5003.
194. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, B-deild, d. 5016.
195. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, B-deild, d. 5020.
196. Hér virðist vitnað til þeirra orða Péturs H. Blöndal í ræðu hans, sem vitnað er til hér að ofan, að „miklu gæfulegra hefði verið að reyna að finna eigendur að þessu eigin fé“. Hér ber og að hafa í huga að orðin „fé án hirðis“ voru notuð víðar í umræðunni, meðal annars í ræðu Péturs H. Blöndal við fyrstu umræðu um frumvarpið.
197. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, B-deild, d. 5021.
198. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, B-deild, d. 5077.

> er þá þeim sömu aðilum ekki treystandi til að gera svo áfram? Er ástæða til að ætla að ef þetta [frumvarp] verður að lögum og þeir fá heimildir til að breyta sparisjóði í hlutafélag þá fari menn að hugsa allt öðruvísi? Er líklegt að menn hugi þá ekki lengur að þeim megingildum sem þeir áður höfðu við uppbyggingu sjóðsins?[199]

Guðmundur Árni Stefánsson þingmaður velti fyrir sér ókostum stofnfjárformsins og sagði meðal annars:

> Menn hafa talað um það nokkuð lengi að mikilvægt væri að búa sparisjóðunum nýjan lagagrundvöll og lagaramma og velt því dálítið fyrir sér í gegnum tíðina hver ætti í raun og veru þessa sjóði. Sú spurning hefur verið fullkomlega gild að mínu áliti. […] Nú er það þannig að þessir stofnfjáreigendur hafa eiginlega fjölgað sér innan frá. Með öðrum orðum að einstaklingar úti í bæ hafa ekki getað bankað á dyr sparisjóðs og lýst yfir því að þeir vilji gjarnan gerast stofnfjáreigendur í viðkomandi sparisjóði, heldur hefur á aðalfundi viðkomandi stofnunar verið tekin um það ákvörðun að fjölga um 10, 20 eða 100 eftir efnum og ástæðum og þetta hefur verið handvalið af þeim aðilum sem fyrir eru. Þetta hefur verið alllokaður klúbbur, skulum við segja. Bara af þeirri ástæðu einni saman hlýtur maður að staldra eilítið við það ákvæði þessa [frumvarps] sem lýtur að þessum hópi manna og kvenna að lagalegum stoðum skuli í raun og veru vera skotið undir „eign“ þeirra og ráðstöfunarvaldi á öllum eignum sparisjóðsins við tiltekinn uppgjörstíma […].[200]
>
> Ég ítreka að það er ekki svar í þessu sambandi að segja að hér sé aðeins um heimildarákvæði að ræða og sparisjóðirnir ráði ferðinni í þessum efnum. Eftir sem áður stendur það sem ég hef haft sem rauðan þráð í ræðu minni að það eru aðeins þessir örfáu aðilar, stofnfjáreigendur, sem hafa ráðin algerlega í hendi sér. […] Ég er ekki viss um að það sé endilega til bóta að sömu aðilar, sem fjölga sér innan frá, hafi um það einhlítan ákvörðunarrétt hvort fulltrúi sveitarstjórnar eigi hlut að máli. Ber að skilja það svo að þetta [frumvarp] sé valkvætt þannig að margir sparisjóðir geri nánast það eitt að losa sig við fulltrúa sveitarstjórnanna og skipa ráðin að öllu leyti fulltrúum stofnfjáreigenda?[201]

„Menn hafa talað um það nokkuð lengi að mikilvægt væri að búa sparisjóðunum nýjan lagagrundvöll og lagaramma og velt því dálítið fyrir sér í gegnum tíðina hver ætti í raun og veru þessa sjóði. […] Þetta hefur verið alllokaður klúbbur.“

Guðmundur Árni Stefánsson á Alþingi 2001.

Viðskiptaráðherra, Valgerður Sverrisdóttir, svaraði þingmanninum meðal annars með þessum orðum:

> Ég tel æskilegt að sparisjóðirnir verði áfram meginstoðir í bankakerfinu víðs vegar um landið. Þetta eru yfirleitt lítil fyrirtæki í nánum tengslum við sitt nánasta umhverfi sem þekkja vel þarfir viðskiptavina sinna. Í kjölfar meiri samkeppni og sístækkandi eininga á fjármagnsmarkaði er ljóst að litlir sparisjóðir eiga á brattann að sækja. Ég tel því að löggjafinn eigi að hlúa þannig að sparisjóðum að þeir hafi yfir þeim tækjum að ráða sem nauðsynleg eru í þessari samkeppni. Hins vegar tel ég að ríkið eigi ekki að ráðskast með þá heldur virða sjálfsákvörðunarrétt sparisjóðanna. Þeir verða að taka ákvörðun um eigin framtíð og sjálfir að marka stefnuna. Það á enginn annar að gera það fyrir þá og út á það gengur þetta mál […]. Varðandi eignarhald kemur ekki til greina að afhenda stofnfjáreigendum eða einhverjum öðrum verðmæti sem þeir geta ekki gert tilkall til. Það kemur skýrt fram í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði að stofnfjáreigendur skuli einungis njóta arðs af innborguðu stofnfé sínu. Þeir eiga ekki tilkall til uppsafnaðs hagnaðar sparisjóðsins. Þetta er lykilatriði í [frumvarpinu]. Þar sem stofnfjáreigendur geta ekki gert tilkall til stórs hluta af hlutafé sparisjóða verður sjálfseignarstofnunin í öllum tilvikum langstærsti hluthafinn. Það er visst vandamál, en það verða sparisjóðirnir að leysa […].[202]

„Varðandi eignarhald kemur ekki til greina að afhenda stofnfjáreigendum eða einhverjum öðrum verðmæti sem þeir geta ekki gert tilkall til. Það kemur skýrt fram í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði að stofnfjáreigendur skuli einungis njóta arðs af innborguðu stofnfé sínu. Þeir eiga ekki tilkall til uppsafnaðs hagnaðar sparisjóðsins.“

Valgerður Sverrisdóttir á Alþingi 2001.

Vilhjálmur Egilsson, framsögumaður meiri hluta viðskipta- og efnahagsnefndar, mælti fyrir breytingartillögum nefndarinnar. Hann sagði meðal annars:

> Ég tel að það skipti miklu máli að sparisjóðirnir hafi möguleika til að taka þátt í þeirri samkeppni sem á sér stað á íslenskum fjármálamarkaði. Sparisjóðirnir hafa í gegnum tíðina gegnt mikilvægu hlutverki hver á sínum stað. Þeir hafa lagt mikið af mörkum til uppbyggingar atvinnulífi og þjónustu við einstaklinga á starfssvæði sínu. Hlutverk þeirra

„Ég tel að efling sparisjóðanna sé stór og mikilvægur hluti í eflingu íslenska fjármálakerfisins yfirleitt. Hörmulegt væri til þess að vita ef löggjafinn veitti ekki sparisjóðunum nægilegt svigrúm til þess að þróast og breytast þannig að sparisjóðirnir geti tekið áfram öflugan þátt í uppbyggingu á íslensku atvinnulífi, íslensku þjóðfélagi og íslensku fjármálakerfi.“

Vilhjálmur Egilsson á Alþingi 2001.

199. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, B-deild, d. 5083.
200. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, B-deild, d. 5089–5090.
201. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, B-deild, d. 5092.
202. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, B-deild, d. 5093–5095.

Helstu breytingar með lögum nr. 71/2001

Valgerður Sverrisdóttir dró saman helstu breytingar sem frumvarp til laga nr. 71/2001 hafði í för með sér, þegar hún mælti fyrir frumvarpinu á Alþingi:

> Ég vil þá víkja stuttlega að helstu atriðum [frumvarpsins]. En þau eru:
>
> 1. Starfandi sparisjóðum er veitt heimild til að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag. Við þessa breytingu halda sparisjóðir starfsleyfi sínu.
> 2. Breytingar eru gerðar á ákvæðum um stofnfjárbréf sparisjóða í því skyni að gera bréfin að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti.
> 3. Í stað þess að sveitarfélög eða héraðsnefndir tilnefni tvo stjórnarmenn af fimm í sparisjóði er heimilt að kveða í samþykktum á um að stofnfjáreigendur kjósi alla fimm stjórnarmenn sparisjóðs.
>
> Hvað varðar hlutafélagavæðingu sparisjóða eru helstu ákvæðin eftirfarandi:
>
> - Sparisjóður sem breytt er í hlutafélag er áfram sparisjóður í skilningi laga um viðskiptabanka og sparisjóði. Ákvæði hlutafélagalaga og ákvæði um hlutafélagsbanka eiga við um sparisjóðinn eftir því sem við getur átt.
> - Stofnfjáreigendur fá eingöngu hlutafé sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína. Þó geta þeir krafist þess samkvæmt hlutafélagalögum að stofnfjárbréf þeirra verði innleyst. Skal samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og stofnfé nemur samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins samkvæmt mati óháðra aðila sem miðast við sama tímamark og breytingin á rekstrarformi sparisjóðsins.
> - Sá hluti hlutafjár sparisjóðsins sem ekki gengur til stofnfjáreigenda skal verða eign sérstakrar sjálfseignarstofnunar. Megintilgangur hennar er að stuðla að vexti í starfsemi sparisjóðsins og viðgangi hans.
> - Fulltrúaráð sjálfseignarstofnunarinnar, sem í skulu eiga sæti allir stofnfjáreigendur í viðkomandi sparisjóði er honum var breytt í hlutafélag, skal kjósa í stjórn sjálfseignarstofnunarinnar.
> - Einstökum hluthöfum er aldrei heimilt að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði sem breytt hefur verið í hlutafélag. Þetta er sama takmörkun og gildir um sparisjóði í gildandi lögum. Heimilt er að kveða á um í samþykktum að sjálfseignarstofnunin geti farið með meira en 5% af heildaratkvæðamagni.
>
> Hvað varðar breytingar á ákvæðum um stofnbréf, eru helstu ákvæðin eftirfarandi:
>
> - Stofnfjáreigendum er auðveldað að selja stofnfjárbréf. Stjórn sparisjóðs er heimilt að innleysa stofnfjárhlut í sparisjóði að beiðni stofnfjáreiganda.
> - Heimilt er að ráðstafa allt að 10% af hagnaði hvers árs til hækkunar á stofnfé sjóðsins þó þannig að hækkun stofnfjár, að undanskildu endurmati vegna verðlags, verði aldrei meiri en 5% á ári.
> - Heimilt er að greiða arð þó tap sé á rekstri sparisjóðs.*

* *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 5002–5003.

> varðandi þjónustu við atvinnulífið hefur farið mjög vaxandi á síðustu árum eftir að Sparisjóðabankinn var stofnaður og sparisjóðirnir tóku að hafa með sér samstarf. Þá hafa þeir aukið mjög getu sína til að þjóna atvinnulífinu.[203]

Því næst tók til máls Jóhanna Sigurðardóttir fyrir hönd minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar og kvaðst vilja

203. *Alþingistíðindi*, 2000–2001, B-deild, d. 6315.

> vekja athygli á athyglisverðri grein sem var í Morgunblaðinu sl. laugardag, sem var skrifuð af löggiltum endurskoðanda, Gunnlaugi Kristinssyni, þar sem hann gagnrýnir mjög þau áform sem eru uppi um hvernig standa á að þessari breytingu og hvað hún hefur í för með sér. Hann óttaðist einmitt að sú breyting sem hér á að gera geti orðið á kostnað menningar- og líknarmála í landinu. Hann er þar með ákveðna lausn sem er mjög athyglisverð og hefði þurft að skoða nánar í nefnd ef tími hefði verið til þess. Ég ætla að vitna í lokaorð í þessari grein hjá Gunnlaugi Kristinssyni, herra forseti, en þar er hann einmitt að vitna í þessar fámennisstjórnir sem hafa þarna mikil völd í krafti lítils eiginfjármagns sem þeir eiga. Þar segir: „Lausnin á þessu máli er ekki flókin. Til þess þurfa menn þó að láta af þeim breyskleika sem í ásókn í völd og gróða felst. Að undanförnu hefur mikill áhugi verið á hlutafjárútboðum góðra félaga, sem flestir sparisjóðirnir vissulega eru. Það ætti því ekki að vera vandkvæðum bundið að selja hluti sjálfseignarstofnana í sparisjóðunum. Sölu hlutafjárins mætti framkvæma á einhverju tímabili, t.d. 5–10 árum, til að skapa ekki hugsanlegt offramboð og til að veita sparisjóðunum svigrúm til öflunar nýs eigin fjár. Fjármunirnir yrðu síðan eyrnamerktir ákveðnum samtökum eða settir í sjóði sem í öllu væru ótengdir sparisjóðunum fjárhagslega með það eina markmið að styðja við menningar- og líknarsamtök í landinu. Að stjórnum kæmu síðan aðilar sem hagsmuna hefðu að gæta svo og aðrir sem tryggt gætu farsæla nýtingu fjárins. Með þessu móti mundi hlutafélagavæðing sparisjóðanna verða fullkomnuð, félög í dreifðri eignaraðild þar sem eignarrétturinn væri skýr. Traust staða sparisjóðanna yrði því tryggð um ókomna tíð. Að auki væri hinum göfuga tilgangi sparisjóðanna gömlu að fullu náð.“ […] Loks flytur minni hlutinn [breytingartillögu] um að sjálfseignarstofnanir sem stofnað verði til í tengslum við hlutafélagavæðingu á sparisjóði verði eftirlitsskyldar hjá Fjármálaeftirlitinu líkt og aðrar fjármálastofnanir. Minni hlutinn telur slíkt eðlilegt í ljósi þess að sjálfseignarstofnun er í raun eignarhaldsfélag sem á meginhlutann í sparisjóðnum við stofnun og eignast allt það hlutafé sparisjóðsins sem stofnfjáreigendur geta ekki gert tilkall til.[204]

Af umræðum um frumvarpið að dæma er ljóst að takmörkuð umræða var um þá breytingu að heimila sparisjóðum að breyta samþykktum sínum þannig að þeir opinberu aðilar, einkum sveitarstjórnir, sem aðkomu höfðu um áratuga skeið að rekstri sparisjóðanna, yrðu ekki lengur með stjórnarmenn í sparisjóðum.

4.7 Sparisjóðir og fyrirætlanir um hlutafélagavæðingu í aðdraganda setningar laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

Stofnfé á yfirverði

Lög nr. 71/2001 veittu sparisjóðum heimild til að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag. Árið 2002 þegar þjóðmálaumræðan snerist að einhverju leyti um mögulega yfirtöku Búnaðarbanka Íslands hf. á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis birtust ólík sjónarmið um heimildir til sölu stofnfjár á yfirverði, þ.e. verði umfram nafnverð stofnfjár að viðbættri óný̊ttri heimild til endurmats samkvæmt lögum. Samband íslenskra sparisjóða lagðist gegn yfirtökunni og lýsti því yfir að með henni væri „vegið að tilverugrundvelli sparisjóða í landinu“.[205]

Sambandið taldi sölu stofnfjárhluta á yfirverði brjóta í bága við lög nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, eins og þeim var breytt með lögum nr. 71/2001. Fjármálaeftirlitið komst á hinn bóginn að öndverðri niðurstöðu í greinargerð sinni frá 19. júlí 2002.[206] Þar sagði að ekki yrði séð að í viðskiptum stofnfjáreigenda við þriðja aðila um kaup á stofnfjárhlut væri í lögum sett bann við því að viðskipti þeirra færu fram á hærra verði en nafnverði endurmetnu. Fram kom að þrátt fyrir ummæli í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 87/1985 um eðli stofnfjár og að ekki væri stefnt að almennum viðskiptum um stofnfjárhluti, yrði ekki fram hjá því litið að í sömu lögskýringargögnum kæmi fram að stofnfjáreigendur væru eigendur að stofnfé og þeim heimilt að ráðstafa því innan þeirra takmarka sem löggjöfin setti. Einnig var vísað til þess að sá skilningur að stofnfé teldist eign viðkomandi stofnfjáreigenda birtist einnig í þeim ákvæðum laganna

204. *Alþingistíðindi,* 2000–2001, B-deild, d. 6316–6320.

205. Umsögn Sambands íslenskra sparisjóða 20. nóvember 2002 til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga um viðskiptabanka og sparisjóði, þskj. 8, 8. mál, 128. löggjþ. 2002–2003, dbnr. 189.

206. Greinargerð vegna athugunar á umsókn um kaup á virkum eignarhlut í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, bls. 22.

sem gerðu ráð fyrir því að við slit sparisjóðs skyldi greiða stofnfjáreigendum eignarhlut þeirra af eftirstöðvum eigna sjóðsins, sem og þeim ákvæðum sem gerðu ráð fyrir því að við umbreytingu sparisjóðs í hlutafélag fengju stofnfjáreigendur hlutafé í félaginu sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína. Í þessu sambandi var bent á friðhelgi eignarréttarins samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem hefði þau áhrif að hafna þeim skýringarkosti af tveimur mögulegum sem nær gengi eignarréttinum. Loks var á það bent að þrátt fyrir ummæli í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 71/2001, sem bentu til þess að það væri skilningur löggjafans að áskilið væri í lögum að stofnfjárbréf skyldu keypt og seld á nafnverði að viðbættri ónýttri heimild til endurmats stofnfjár, yrði ekki fram hjá því litið að sá skilningur endurspeglaðist ekki afdráttarlaust í sjálfri löggjöfinni hvað varðaði viðskipti með stofnfé milli stofnfjáreigenda og þriðja aðila.

Í framhaldinu óskaði Samband íslenskra sparisjóða eftir fundi með efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Í kjölfar þess fundar ritaði sambandið nefndinni bréf 31. júlí 2002 þar sem lögð var til lagabreyting sem fest gæti í sessi þann lagaskilning sambandsins að óheimilt væri að selja stofnfjárbréf á yfirverði.[207]

Afstaða viðskiptaráðuneytisins var sú að nauðsynlegt væri að styrkja yfirtökuvarnir sparisjóða og leit ráðuneytið einkum til tveggja leiða í því samhengi. Sú fyrri fólst í því að kveðið yrði á um það með ótvíræðum hætti í lögum að framsal stofnfjárhluta á yfirverði væri óheimilt. Seinni leiðin fælist í því að sett yrðu frekari lagaskilyrði fyrir framsali á virkum eignarhlut í sparisjóði, auk annarra aðgerða sem miðað gætu að því að vernda eigið fé sparisjóðs. Ráðuneytið leitaði síðan eftir lögfræðilegu áliti Páls Hreinssonar, prófessors við lagadeild Háskóla Íslands, á því hvor framangreindra kosta, eða eftir atvikum einhver önnur leið, væri betur til þess fallinn að ná fram markmiði ráðuneytisins um styrkingu yfirtökuvarna sparisjóða, að teknu tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar, einkum um friðhelgi eignarréttarins.[208]

Lögfræðiálit Páls Hreinssonar

Í álitsgerð Páls Hreinssonar frá 27. september 2002 var ítarlega farið yfir ýmis lagaákvæði sem lutu að stofnfjáreigendum og stofnfjárbréfum sparisjóða. Minnt var á að í athugasemdum með frumvarpi til laga um sparisjóði frá 1985 segði meðal annars að þeir sem legðu fram stofnfé yrðu samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eigendur að því fé, en það væri sú regla sem einnig hefði gilt áður.[209] Af umræddum lagaákvæðum dró Páll þá ályktun að þeim virtist ætlað að fylgja eftir því meginstefnumiði allra laga sem sett hefðu verið um sparisjóði að þá ætti að reka með hag sparifjáreigenda og almennings fyrir augum, en ekki til arðs fyrir stofnendur þeirra, enda væru ákvæði í lögum sem tryggja ættu að arður þeirra gæti ekki orðið nema hverfandi, sbr. einnig ummæli í athugasemdum með frumvarpi til laga um sparisjóði frá 1941.[210] Síðan sagði í álitsgerð Páls:

> Allt frá árinu 1985, þegar framsal stofnfjárhlutar var leyft til þriðjamanns, að fengnu leyfi sparisjóðsstjórnar, hafa engin ákvæði verið í lögum þar sem mælt er fyrir um hvernig verð stofnfjárhlutar skuli út reiknað í slíkum viðskiptum. Verður því ekki annað séð en að menn hafi verið frjálsir af [svo] því að semja um verð á stofnfjárhlutum í slíkum viðskiptum.[211]

Í sambandi við fyrra úrlausnarefni málsins, sem voru álitaefni um eignarréttindi stofnfjárhafa, var minnt á þá niðurstöðu Fjármálaeftirlitsins, að ekki yrði með ótvíræðum hætti ráðið af ákvæðum gildandi laga að framsal stofnfjárhluta á yfirverði væri óheimilt. Ekki væri vafa undirorpið að stofnfjárhlutur í sparisjóði teldist eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttinda, með síðari breytingum. Síðan sagði:

„Ekki er vafa undirorpið að stofnfjárhlutur í sparisjóði telst eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar, með síðari breytingum.“

Páll Hreinsson, Álitsgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, bls. 7.

207. Umsögn Sambands íslenskra sparisjóða 20. nóvember 2002 til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga um viðskiptabanka og sparisjóði, þskj. 8, 8. mál, 128. löggjþ. 2002–2003, dbnr. 189.

208. Páll Hreinsson, Álitsgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 2002, bls. 2.

209. Páll Hreinsson, Álitsgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 2002, bls. 4. Sjá einnig *Alþingistíðindi,* 1984–1985, A-deild, bls. 3334.

210. Páll Hreinsson, Álitsgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 2002, bls. 7. Sjá einnig *Alþingistíðindi,* 1941, A-deild, bls. 141.

211. Páll Hreinsson, Álitsgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 2002, bls. 7.

> Gangi það eftir að sett verði ákvæði, sem mælir beint fyrir um að framsal stofnfjárhluta á yfirverði sé óheimilt, getur það haft þær afleiðingar að verðmæti stofnfjárhluta geti í sumum tilvikum orðið aðeins 1/5 af því verðgildi, sem ella hefði fengist fyrir þá á markaði. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að þegar eigandi er að mestu sviptur eignarheimildum sínum er fremur talið að um eignarnám sé að ræða.[212]

Þá voru rakin ýmis sjónarmið um vernd eignarréttinda, s.s. atriði varðandi almenna og sértæka skerðingu eignarréttinda, eðli eignar, meðalhóf og réttmætar væntingar eigenda stofnfjárbréfa. Í þessu sambandi var sérstaklega vikið að mörkunum á eignarnámi og almennum takmörkunum á eignarréttindum. Niðurstaða Páls var þessi:

Fyrirhuguð skerðing gæti talist eignarnám

> Þegar öll framangreind sjónarmið eru virt verður að ætla að líkur séu á því að talið verði að sú eignarskerðing, sem slíkt ákvæði getur haft í för með sér teljist eignarnám, í þeim tilvikum þegar ákvæðið hefur þær afleiðingar að verðmæti stofnfjárhluts er aðeins hluti af því verðgildi sem ella hefði fengist fyrir hann á markaði.[213]

Því næst var vikið að síðara úrlausnarefni álitsgerðarinnar, þ.e. þremur öðrum leiðum að settu marki ráðuneytisins. Í fyrsta lagi var hér um að ræða hugmynd ráðuneytisins að ákvæði sem fæli í sér að sjálfseignarstofnun sem stofna bæri í tengslum við hlutafjárvæðingu sparisjóðs, yrði stjórnað að meiri hluta af opinberum aðilum, þannig að tveir stjórnarmenn yrðu kjörnir af hluthöfum en tveir af sveitarfélagi þar sem sparisjóðurinn ætti heimilisfesti og loks yrði fimmti stjórnarmaðurinn kjörinn af ráðherra samkvæmt tilnefningu samtaka sparisjóða.[214] Í álitsgerðinni var löggjafanum talið stjórnskipulega heimilt að fara þessa leið, eins og eftirfarandi ummæli bera með sér:

Hluthafar eiga ekki eignarréttarlegt tilkall til sjálfseignarstofnunar

> Með því að hluthafar sparisjóðsins hafa það ekki lengur í hendi sér hvernig meiri hluti stjórnar sjálfseignarstofnunar er skipaður, dregur verulega úr áhrifum þeirra við stjórn sjálfseignarstofnunarinnar. […] Þótt slíkar lagabreytingar hafi þannig áhrif á rétt hluthafa sparisjóðs til þess að kjósa alla menn í stjórn sjálfseignarstofnunar og hafa þannig áhrif á stjórn stofnunarinnar, verður ekki séð að þeir eigi stjórnarskrárvarinn rétt til þess. Skal hér áréttað að þeir eiga ekkert eignarréttarlegt tilkall til slíkra sjálfseignarstofnana.[215]

Önnur hugmynd ráðuneytisins um styrkingu yfirtökuvarna sparisjóða var að skerpa á dreifðri eignaraðild að stofnfjárhlutum sparisjóða með því að gera stjórn sparisjóðs skylt að synja um framsal stofnfjárhlutar sem leitt gæti til myndunar virks eignarhlutar. Loks var þriðja hugmyndin sú að mæla fyrir um það í lögum að einstökum hluthöfum í hlutafjárvæddum sparisjóðum væri aldrei heimilt að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði, hvort sem yfirráðin yfir atkvæðisréttinum byggðust á beinni eða óbeinni eignarhlutdeild. Í álitsgerðinni var talið að ekki yrði séð að þessar hugmyndir færu í bága við 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins, en sá fyrirvari var gerður um aðra hugmynd ráðuneytisins að vegna skorts á dómafordæmum væri það álitaefni háð nokkurri óvissu.[216]

Þess má loks geta að 9. október 2002 mælti Ögmundur Jónasson alþingismaður fyrir frumvarpi sex þingmanna Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs til laga þar sem kveðið skyldi á um bann við sölu stofnfjárhluta á yfirverði, auk þess sem afnumin yrðu ákvæði um hlutafjárvæðingu sparisjóða og heimild til samruna hlutafélagsbanka og hlutafjárvædds sparisjóðs. Frumvarpið náði ekki fram að ganga en í athugasemdum með því sagði meðal annars:

„Augljóst er að heimildarákvæði laganna um að breyta sparisjóðum í hlutafélög hafa þegar valdið uppnámi og tefla tilverugrundvelli sparisjóðanna í tvísýnu."

> Augljóst er að heimildarákvæði laganna um að breyta sparisjóðum í hlutafélög hafa þegar valdið uppnámi og tefla tilverugrundvelli sparisjóðanna í tvísýnu. Óhjákvæmilegt er að endurskoða málið allt frá grunni í ljósi atburða sumarsins og er lagt til að þar til sú endurskoðun hafi farið fram verði óheimilt að breyta sparisjóðum í hlutafélög.[217]

Athugasemdir með frumvarpi til laga um breyting á lögum nr. 113/1996, þskj. 8, 128. löggjafarþing 2002–2003.

212. Páll Hreinsson, Álitsgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 2002, bls. 9–10.
213. Páll Hreinsson, Álitsgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 2002, bls. 11.
214. Páll Hreinsson, Álitsgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 2002, bls. 11.
215. Páll Hreinsson, Álitsgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 2002, bls. 11–12.
216. Páll Hreinsson, Álitsgerð um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 2002, bls. 13.
217. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 522.

4.8 Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki (ný heildarlöggjöf)

4.8.1 Almennt

Sameining nokkurra lagabálka í ein heildarlög um fjármálafyrirtæki

Með lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki voru sameinuð í ein heildarlög lög nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, lög nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, lög nr. 37/2002 um rafeyrisfyrirtæki og ákvæði um stofnun og starfsemi verðbréfafyrirtækja og verðbréfamiðlana í lögum nr. 13/1996 um verðbréfaviðskipti. Jafnframt skyldu ákvæði um ríkisviðskiptabanka í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði felld niður og ýmsar breytingar gerðar á þágildandi lögum.[218] Á þessum tíma voru 24 sparisjóðir starfandi á Íslandi.

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að í ágúst 2002 hefði viðskiptaráðherra óskað eftir því að bankalaganefnd yfirfæri lagaákvæði um sparisjóði með hliðsjón af umræðu um yfirtökutilboð sem borist hefðu í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis. Bankalaganefnd hefði skipað undirhóp til að yfirfara lagaákvæðin en hefði ekki tekið afstöðu til tillagna undirhópsins. Þá var þess getið að fulltrúi viðskiptabanka í undirhópnum hefði verið andvígur tillögum hópsins. Því næst var getið helstu breytinga á gildandi rétti sem leiddu af frumvarpinu. Þar sagði meðal annars:

> Ákvæðum um sparisjóði er breytt til að treysta yfirtökuvarnir sparisjóða. Þannig er kveðið á um við hvaða aðstæður sparisjóðsstjórn skal heimila framsal á virkum eignarhlut. Þá er tryggilegar búið um að tengdir stofnfjáreigendur geta ekki farið með yfir 5% heildaratkvæðamagns í sparisjóði. Að lokum er kveðið á um að sparisjóður skuli breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag áður en samruni við aðrar tegundir fjármálafyrirtækja getur átt sér stað.[219]

Um almennar breytingar sem frumvarpið hafði í för með sér á starfsumhverfi fjármálafyrirtækja nægir að vísa til umfjöllunar rannsóknarnefndar Alþingis samkvæmt lögum nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.[220] Helstu ákvæði frumvarpsins sem sneru að sparisjóðum var að finna í VIII. kafla þess. Í almennum athugasemdum sem fylgdu þeim kafla frumvarpsins kom fram að þar væri safnað saman sérákvæðum um stofnun, stjórn og ráðstöfun hagnaðar sparisjóða. Í frumvarpinu væri þó lagt til að ýmis ákvæði um sparisjóði féllu úr gildi vegna þess að þau leiddi annað hvort af lögum um hlutafélög eða væru ekki lengur talin eiga við um sparisjóði. Þá væri lagt til að að yfirtökuvarnir sparisjóða yrðu treystar.[221] Helstu breytinga frá áður gildandi ákvæðum væri gerð skil í athugasemdum við 64. og 70. gr. frumvarpsins.

Framsal stofnfjárhluta óheimilt, nema með samþykki stjórnar sparisjóðs

Í upphaflegu frumvarpi til laganna var 64. gr. fremur fáorð. Þar sagði að sala og annað framsal stofnfjárhluta í sparisjóði væri óheimilt nema með samþykki sparisjóðsstjórnar og teldi sparisjóðsstjórn að væntanlegur kaupandi stofnfjár falaðist eftir virkum eignarhlut, skyldi stjórnin vísa málinu til Fjármálaeftirlitsins. Þá var gert ráð fyrir algjöru banni við veðsetningu stofnfjárhluta. Athugasemdir við ákvæðið í frumvarpinu voru fremur stuttorðar og bættu litlu við það sem í því stóð. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi voru lagðar fram þó nokkrar breytingar á ákvæðinu og var á endanum nokkuð aukið við það. Eftir fyrstu umræðu var ekki vikið að ákvæðinu í nefndaráliti meiri hluta efnahags- og viðskipanefndar en minni hluti nefndarinnar lagði fram breytingartillögu á ákvæðinu sem Ögmundur Jónasson, þingmaður, mælti fyrir. Breytingartillagan var á þá leið að væri endurgjald innt af hendi við sölu eða framsal stofnfjárhlutar, skyldi það vera nafnverð að viðbættri ónýttri heimild til endurmats stofnfjár, eins og lögin kváðu nánar á um. Í nefndaráliti minni hlutans var vísað til þess að „[m]eginástæða þess að minni hlutinn [gæti] ekki stutt frumvarpið að öllu leyti [væri] sú að með því [væri] ekki staðið við fyrirheit sem gefin [hafi verið] í sumar um að lögfest yrði bann við braski með stofnfjárhluti sparisjóða“.[222]

„Meginástæða þess að minnihlutinn getur ekki stutt frumvarpið að öllu leyti er sú að með því er ekki staðið við fyrirheit sem gefin voru í sumar um að lögfest yrði bann við braski með stofnfjárhluti sparisjóða.“

Álit minni hluta viðskiptanefndar á frumvarpi til laga um fjármálafyrirtæki.

218. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 1082.
219. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 1082.
220. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 5. bindi, bls. 9–40. Sjá einnig viðauka 6 með skýrslunni.
221. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 1125.
222. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 2753.

Breytingartillaga minni hluta nefndarinnar var felld. Við upphaf þriðju umræðu var lögð fram breytingartillaga sem sneri að 64. gr. frumvarpsins og mælti Einar K. Guðfinnsson fyrir tillögunni. Lagt var til að veðsetning stofnfjárhluta í sparisjóði yrði óheimil nema samþykktir sparisjóðsins heimiluðu veðsetningu að fengnu samþykki stjórnar. Að auki var lagt til að tveimur nýjum málsgreinum yrði bætt við þar sem eigendaskipti að stofnfjárhlut við fullnustu veðréttar voru nánar útfærð. Nýr eigandi stofnfjárhlutar skyldi þannig óska eftir samþykki sparisjóðsstjórnar á eigendaskiptunum innan tveggja vikna. Ef sparisjóðsstjórn synjaði um samþykki eða beiðni um samþykki bærist ekki innan tilskilins frests, skyldi sparisjóðsstjórn innleysa stofnfjárhlutinn eftir ákvæðum 65. gr. Breytingartillagan var samþykkt á Alþingi með 25 samhljóða atkvæðum. Í 70. gr. var að finna reglu sem ætlað var að styrkja svonefndar yfirtökuvarnir, en það ákvæði tengdist 64. gr. um sölu og veðsetningu stofnfjárhluta. Í 70. gr. sagði:

Veðsetning stofnfjárhluta óheimil, nema með samþykki stjórnar sparisjóðs

> Stofnfjáreigendur skulu eiga jafnan hlut nema samþykktir heimili annað.
>
> 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 að 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.
>
> Stofnfjáreigendur skulu eiga jafnan atkvæðisrétt nema öðruvísi sé ákveðið í samþykktum sparisjóðs. Þó er einstökum stofnfjáreigendum aldrei heimilt, fyrir sjálfs sín hönd eða annarra, að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði, hvort sem yfirráð yfir atkvæðisrétti byggjast á beinni eða óbeinni hlutdeild í stofnfé sparisjóðs. Um atkvæðisrétt ef sveitarfélag er eini stofnfjáreigandinn fer samkvæmt ákvæðum 71. gr. Óheimilt er að fara með atkvæðisrétt samkvæmt þeim stofnfjárbréfum sem sparisjóður á sjálfur.
>
> Stofnfjáreiganda er óheimilt að fela öðrum umboð sitt á fundum stofnfjáreigenda nema slíkt sé leyft í samþykktum sparisjóðs.
>
> Þar sem talað er um heildaratkvæðamagn í sparisjóði í lögum þessum er átt við heildaratkvæðamagn að frádregnum atkvæðum samkvæmt þeim stofnfjárbréfum sem sparisjóður á sjálfur.

Leiði framsal eða aukning stofnfjár til myndunar virks eignarhlutar þarf samþykki Fjármálaeftirlitsins og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum

Ákvæði 70. gr. var skýrt nánar í athugasemdum með frumvarpi til laganna, en þar sagði meðal annars:

> Af athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 87/1985, sem og athugasemdum við síðari breytingar á lagaákvæðum um sparisjóði, má ráða að vilji löggjafans hafi ekki staðið til þess að stofnfjárbréf gengju 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 varið að stofnfé nemur einungis litlum hluta heildareiginfjár. Bróðurpartur eigin fjár er í eigu sparisjóðsins sjálfs, og til þeirra fjármuna eiga stofnfjáreigendur ekkert tilkall. Á hinn bóginn er ljóst að yfirráð 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 mundi fyrirsjáanlega leiða til þess að sparisjóðakerfið liði undir lok.

„Af athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 87/1985, sem og athugasemdum við síðari breytingar á lagaákvæðum um sparisjóði, má ráða að vilji löggjafans hafi ekki staðið til þess að stofnfjárbréf gengju 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.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 161/2002.

Niðurstaða Fjármálaeftirlitsins leiddi af sér réttaróvissu

„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 mundi fyrirsjáanlega leiða til þess að sparisjóðakerfið liði undir lok.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 161/2002.

„Sú hætta blasti því við, að á skömmum tíma stöðvaðist rekstur allra sparisjóða landsins. Ástæðan er sú að mikilvægir þættir í rekstri sparisjóða eru samreknir og hverfi sparisjóðir úr því samstarfi leiðir það í flestum tilvikum til lítillar lækkunar heildarkostnaðar heldur kostnaðarhækkunar fyrir þá sem eftir standa sem yrði þeim óviðráðanleg.“

Umsögn Sambands íslenskra sparisjóða 20. nóvember 2002 til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga um fjármálafyrirtæki, þskj. 218, 215. mál, 128. löggjþ. 2002–2003, dbnr. 153.

„Þegar öllu er til skila haldið virðast lög nr. 44/1915 og lög nr. 69/1941 um sparisjóði hafa byggt á þeim meginreglum að hagnaður skyldi ekki greiddur til þeirra sem lagt hefðu stofnfé til sparisjóðs heldur skyldi hann ganga til innri uppbyggingar sjóðsins. Sett voru ný lög um sparisjóði árið 1985, þ.e. lög nr. 87/1985 um sparisjóði. Í 4. mgr. 1. gr. laganna er tekið fram að sparisjóðsaðilar hafi ekki rétt til ágóða af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram það sem mælt sé fyrir um í lögunum. Ennfremur sé eignarréttur stofnfjáreigenda á stofnfé háður þeim takmörkunum sem lögin kveði á um.“

Úr álitsgerð Páls Hreinssonar um heimilar takmarkanir á eignarréttindum stofnfjáreigenda í sparisjóðum, 27. september 2002.

> Sumarið 2002 var gert yfirtökutilboð í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis (SPRON) með það að markmiði að SPRON rynni að lokum saman við annað fjármálafyrirtæki. Var afstaða Fjármálaeftirlitsins sú að ákvæði gildandi laga yrðu ekki túlkuð 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 réttaróvissu fyrir sparisjóðina varðandi það hver staða þeirra er gagnvart hugsanlegum fjandsamlegum yfirtökutilboðum af hendi annarra fjármálafyrirtækja.
>
> Með ákvæðum 2. mgr. [70. gr.] eru treystar varnir sparisjóðanna gegn slíkum yfirtökuboðum með því að skerpa á meginreglunni um dreifða eignaraðild. Er í ákvæðinu skýrt kveðið á um það að stjórn sé heimilt og skylt að synja um framsal stofnfjárhluta sem leiða mundi til myndunar virks eignarhluta í skilningi laganna, nema því aðeins að uppfyllt sé annað hvort tveggja tilgreindra skilyrða.
>
> Í fyrsta lagi kann myndun virks eignarhluta að réttlætast af sérstökum aðstæðum vegna nauðsynjar á fjárhagslegri endurskipulagningu viðkomandi sparisjóðs. Hér kann að vera um að ræða björgunaraðgerðir, t.d. tímabundna eignaraðild sveitarfélags á starfssvæði sparisjóðsins í því skyni að tryggja stöðugleika í atvinnulífi. Í öðru lagi kann öflun stofnfjárhlutarins að vera liður í eflingu samvinnu milli sparisjóða í landinu, að því marki sem slík samvinna er heimil vegna ákvæða annarra laga, t.d. samkeppnislaga.[223]

Af þessu er ljóst að í megindráttum var fylgt annarri og þriðju leið ráðuneytisins sem getið er í álitsgerð Páls Hreinssonar hér framar.

Loks var vikið að því í athugasemdunum að með 3. mgr. 70. gr. væri kveðið á um að einstakur stofnfjáreigandi gæti aldrei farið með meira en 5% heildaratkvæðamagns, en það hlutfall hefði gilt frá gildistöku laga nr. 43/1993. Samkvæmt þeim lögum sem áður giltu hefði atkvæðisréttur hins vegar verið takmarkaður við 20% heildaratkvæðamagns í sparisjóði, en með frumvarpi því sem orðið hefði að lögum nr. 43/1993 hefði sú breyting verið gerð að stofnfjáreign í sparisjóðum hefði verið „opnuð fyrir öllum lögaðilum“ og því hefði þótt rétt að takmarka atkvæðisrétt enn frekar og miða við 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði. Með því væri enn frekar stuðlað að valddreifingu innan sparisjóða og jafnframt mætti ætla að ákvæðið stuðlaði frekar að því að einstaklingar eða lögaðilar sæju sér hag í því að festa fjármuni sína í sparisjóðum. Þá væri í 4. mgr. ákvæðisins áréttað að stofnfjáreiganda væri óheimilt að fela öðrum umboð sitt á fundum stofnfjáreigenda nema öðruvísi væri ákveðið í samþykktum viðkomandi sparisjóðs.[224]

Í umsögn Sambands íslenskra sparisjóða frá 20. nóvember 2002 um frumvarp til laga um fjármálafyrirtæki var vikið að því að rekstrarform sparisjóða hefði verið mjög til umræðu undangengna mánuði. Margir hefðu gagnrýnt það og orðin „úrelt“ og „gamaldags“ oft verið nefnd. Þessu væri sambandið ósammála og teldi að ekkert einstakt rekstrarform hefði yfirburði umfram annað. Sambandið lýsti því næst þeirri afstöðu sinni að samvinna sparisjóðanna næði fram kostum stórrekstrar á ýmsum sviðum án þess að nálægðin við rætur starfseminnar væri rofin. Síðan sagði:

> Það kom því sem reiðarslag á s.l. sumri þegar gerð var tilraun til fjandsamlegrar yfirtöku stærsta sparisjóðs landsins einnig vegna þess að yfirlýst var að gengi yfirtakan eftir yrði samskonar aðferðum beitt til yfirtöku nokkurra annarra sparisjóða. Sú hætta blasti því við, að á skömmum tíma stöðvaðist rekstur allra sparisjóða landsins. Ástæðan er sú að mikilvægir þættir í rekstri sparisjóða eru samreknir og hverfi sparisjóðir úr því samstarfi leiðir það í flestum tilvikum til lítillar lækkunar heildarkostnaðar heldur kostnaðarhækkunar fyrir þá sem eftir standa sem yrði þeim óviðráðanleg.[225]

Í athugasemdum við VIII. kafla frumvarps þess sem varð að lögum nr. 161/2002 var gerð grein fyrir eldri löggjöf. Fram kom að í fyrstu lögunum um sparisjóði frá 1915 hefði í aðalatriðum verið gengið út frá því að allur hagnaður rynni í varasjóð, en þó hefðu verið þröngar heimildir í lögunum til að greiða stofnfjáreigendum vexti af stofnfé sínu. Með lögunum frá 1941 hefði verið dregið úr valdi stofnfjáreigenda en forræði hins opinbera

223. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 1128.
224. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 1128.
225. Umsögn Sambands íslenskra sparisjóða 20. nóvember 2002 til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga um fjármálafyrirtæki, þskj. 218, 215. mál, 128. löggjþ. 2002–2003, dbnr. 153.

á stjórn þeirra aukið. Hefðu heimildir sparisjóða til útlána verið takmarkaðar og tengdar eigin fé viðkomandi sjóðs. Þá hefði verið komið á stofn tryggingarsjóði sparisjóðanna sem tryggja hefði átt að útlán kæmu ekki í veg fyrir að sparisjóðirnir gætu jafnan staðið innstæðueigendum skil á fé þeirra þegar þess væri krafist. Þriðju lögin um sparisjóði frá 1985 hefðu falið í sér veigamiklar breytingar á starfsgrundvelli þeirra. Almennur vilji löggjafans hefði verið að rýmka starfsheimildir sparisjóða og leyfa þeim að starfa á sömu forsendum og aðrar innlánsstofnanir. Starfsheimildir sparisjóða hefðu því verið auknar og felld úr gildi öll þau ákvæði eldri laga sem takmörkuðu starfsemi sparisjóða miðað við starfsemi viðskiptabanka. Hið misjafna rekstrarform og eignarhald banka og sparisjóða hélst hins vegar óbreytt. Í lögunum hefði hagur stofnfjáreigenda þó verið aukinn, einkum með því að í fyrsta sinn var heimilað að verðtryggja stofnfé sem hafði rýrnað mjög í verðbólgutíð. Þá var í fyrsta sinn kveðið á um heimild stofnfjáreigenda til að framselja stofnfjárhluti sína, að vissum skilyrðum uppfylltum. Með lögum nr. 43/1993 hefðu svo starfsheimildir sparisjóða verið auknar frá því sem áður hafði verið.

Í áliti meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis sagði meðal annars:

> Hvað varðar gagngjald stofnfjáreiganda fyrir stofnfjárhluti sína við hlutafélagavæðingu sparisjóðs tekur meiri hlutinn eftirfarandi fram: Í lögum nr. 71/2001, um breytingu á lögum nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, var m.a. kveðið á um hlutafé sem stofnfjáreigendur fá sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína við hlutafélagavæðingu sparisjóðs. Skal samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og endurmetið stofnfé nemur samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins. Þetta átti að tryggja að áætlað verðmæti hlutafjár stofnfjáreigenda væri hið sama og endurmetið stofnfé fyrir hlutafélagavæðingu sparisjóðsins. Þessi aðferð tryggir hins vegar ekki að stofnfjáreigendur séu 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 skv. 59. gr. laga nr. 113/1996, sbr. 68. gr. frumvarpsins, og ráðstafa hluta hagnaðar til hækkunar á stofnfé. Eðlilegt er að tryggja eins og kostur er að stofnfjáreigendur séu jafn vel 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 stofnfjáreigenda 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 áhættu stofnfjárshluta skv. 68. gr. annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar. […] Til að tryggja enn frekar að starfræksla sjálfseignarstofnunar sem hluthafa í sparisjóði verði með lögmætum hætti er lagt til að Fjármálaeftirlitið staðfesti samþykktir hennar.[226]

„Eðlilegt er að tryggja eins og kostur er að stofnfjáreigendur séu jafn vel settir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. […]. Til að tryggja að sparisjóðsstjórnir gæti ekki hagsmuna stofnfjáreigenda umfram hagsmuna sjálfseignarfjár sparisjóðsins er lagt til að óháður aðili verði fenginn til að meta ákvörðun hlutafjár. Til viðbótar við hinn óháða aðila 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 áhættu stofnfjárshluta skv. 68. gr. annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar."

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 161/2002.

Samkvæmt eldri lögum skyldi samanlagt hlutafé stofnfjáreigenda eftir hlutafélagsvæðingu nema sama hlutfalli og endurmetið stofnfé næmi af áætluðu markaðsvirði sparisjóðs

Í upphaflegu frumvarpi til laganna var ekki ráð fyrir því gert að tekið yrði tillit til arðsvonar og áhættu af stofnfjárbréfum og hlutabréfum við ákvörðun skiptingar hlutafjár milli stofnfjáreigenda og sjálfseignarstofnunar, heldur var miðað við það orðalag sem staðið hafði í lögum frá 2001, þegar heimildin til hlutafélagsvæðingar sparisjóðs kom í lögin. Breytingartillagan kom fram milli 1. og 2. umræðu hjá efnahags- og viðskiptanefnd og var skýrð með framangreindum hætti í nefndaráliti meiri hluta nefndarinnar. Í framsögu sinni um þetta atriði sagði Vilhjálmur Egilsson, formaður nefndarinnar, á Alþingi:

> Í 23. lið breytingartillögunnar er gerð tillaga til breytinga á 74. gr. Þar er verið að gera töluverðar efnisbreytingar. Eins og greinin stendur í dag gildir það að þegar sparisjóði er breytt í hlutafélag er það alveg klárt að samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóðum skal nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og stofnféð nemur samkvæmt áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins, þ.e. þegar sparisjóði er breytt í [hlutafélag] samkvæmt núgildandi lögum, og frumvarpinu er einungis heimilað að miða við nafnvirði stofnfjárins eins og það stendur. Það á ekki að taka tillit til neins annars en þess. Í breytingartillögunni 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 stofnfjárhluta annars vegar og arðsvon á áhættu hlutabréfa í

„Meginmarkmiðið með þessu er að tryggja að sparisjóður sem vill breytast í hlutafélag lendi ekki í því að stofnfjáreigendum finnist þeir vera verr settir við þá breytingu og fái ekki jafngilda eign í hlutafé í staðinn fyrir það stofnfé sem þeir ráða yfir. […] Þessi breyting gengur ekki út á það að stofnfjáreigendur 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."

Vilhjálmur Egilsson á Alþingi 2002.

226. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, A-deild, bls. 2697–2698.

> sparisjóði hins vegar. Þessi tillaga er gerð fyrst og fremst í því skyni að tryggja það sem best má verða að stofnfjáreigendur 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 stofnfjáreigendum finnist 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.[227]

Frekari skýringar voru ekki gefnar fyrir því með hvaða hætti matið skyldi vera, en í áliti efnahags- og viðskiptanefndar sagði að það yrði lagt í hendur óháðs aðila og skyldi Fjármálaeftirlitið fara yfir það. Því næst sagði Vilhjálmur:

> Þessi breyting gengur ekki út á það að stofnfjáreigendur 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.[228]

„Breytingartillagan sem fram kom eftir 1. umræðu er beinlínis hugsuð sem hvati til þess að umbylta sparisjóðunum í hlutafélög og vísa ég þar til breytingartillögu við 74. gr. frumvarpsins. Þessu erum við andvíg."

Ögmundur Jónasson á Alþingi 2002.

Nokkrar umræður sköpuðust um þetta atriði á þinginu, en ekki var upplýst frekar um inntak breytingarinnar, þótt hún hefði í för með sér „töluverðar efnisbreytingar". Ögmundur Jónasson lýsti því þó yfir í framsöguræðu sinni af hálfu minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar, að minni hlutinn gæti ekki stutt frumvarpið, en því réði einkum það, að með lögunum væri stuðlað að hlutafélagsvæðingu sparisjóðanna:

> Meginástæða þess að minni hlutinn getur ekki stutt frumvarpið að öllu leyti er sú að með því er ekki staðið við fyrirheit sem gefin voru í sumar um að lögfest yrði bann við braski með stofnfjárhluti sparisjóða. Gengið er enn lengra og stuðlað að hlutafjárvæðingu sparisjóðanna og þar staldraði háttvirtur framsögumaður stjórnarmeirihlutans sérstaklega við breytingartillögur sem liggja fyrir, breytingartillögur við b-lið 74. gr. þar sem hann sagði að reynt væri að búa svo um hnúta að stofnfjáreigendur yrðu í engu lakar settir eftir breytingu í hlutafélag en fyrir, þannig að hugsunin að baki lagasmíðinni var að reyna að stuðla að því að sparisjóðum yrði breytt í hlutafélög.[229]

Jóhanna Sigurðardóttir kvaddi sér hljóðs og lýsti jákvæðri afstöðu Samfylkingarinnar til megininntaks frumvarpsins en benti jafnframt á breytingartillögur sem lagðar hefðu verið fram, meðal annars um dreifða eignaraðild. Um breytingartillögu meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar fjallaði hún sérstaklega:

„Loks vil ég nefna að við munum ekki styðja breytingartillögu meiri hlutans við 74. gr. sem er nokkurs konar dúsa til stofnfjáreigenda þar sem sett eru fram matskennd ákvæði um að auka arðsvon stofnfjárhluta við breytingu á sparisjóði í hlutafélag sem ég tel að gangi gegn þeim grunngildum sem sparisjóðalöggjöfin hefur byggt á um verðgildi stofnfjárhluta."

Jóhanna Sigurðardóttir á Alþingi 2002.

> Meginbreyting efnahags- og viðskiptanefndar er við 74. gr., sem ég hef nokkrar efasemdir um. Þar er sett fram nokkurs konar dúsa til stofnfjáreigenda, sett eru fram matskennd ákvæði um aukna arðsvon af stofnfjárhluta við breytingu á sparisjóði í hlutafélag.
>
> Hugmyndin með þessu eins og ákvæðið er sett fram er að eigandi stofnfjárhlutar sé jafnsettur fyrir og eftir hlutafélagavæðingu þannig að ákvæðið er hugsað sem hvati til að sparisjóður breyti sér í hlutafélag. Reynt var að tryggja þetta með lögunum frá í fyrra um sparisjóði þar sem m.a. var kveðið á um hlutafé sem stofnfjáreigendur fá sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína við hlutafélagavæðingu sparisjóðs. Þar er kveðið á um að samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóðum skuli nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og endurmetið stofnfé nemur samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins. Þetta ákvæði átti að tryggja að áætlað verðmæti hlutafjár stofnfjáreigenda væri hið sama og endurmetið stofnfé fyrir hlutafélagavæðingu sparisjóðsins.
>
> Þetta vilja menn nú tryggja betur með því að setja inn ákvæði um að markaðsvirði sparisjóðsins sem og gagngjald fyrir stofnfjárhluti skuli metið af óháðum aðila og miðast við sama tímamark og breytingin á rekstrarformi sparisjóðsins.
>
> Nýtt ákvæði sem meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar leggur til er að við mat á hlut stofnfjár skuli hafa til hliðsjónar arðsvon og áhættu stofnfjárhluta samkvæmt 68. gr. annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar. Með þessu er verið að reyna að tryggja að stofnfjáreigendur séu jafnsettir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu en leggja á til grundvallar, eins og það var orðað í skýringum með þessari breytingu, „vænt verðmæti

227. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, B-deild, d. 1984.
228. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, B-deild, d. 1984.
229. *Alþingistíðindi*, 2002–2003, B-deild, d. 1987.

> hlutabréfa annars vegar og þekkt gildi stofnfjár hins vegar“. Hér er á ferðinni afar sérstætt ákvæði svo ekki sé meira sagt. Það er ekki bara matskennt og opið, heldur má segja að það gangi gegn þeim grunngildum sem sparisjóðalöggjöfin hefur byggt á um verðgildi stofnfjárhluta sem er nafnverð stofnfjár og breytist í samræmi við vísitölu neysluverðs.[230]

Breytingartillaga meiri hluta nefndarinnar náði þó á endanum fram að ganga en á ákvæðið reyndi ekki fyrr en við hlutafélagsvæðingu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis á árinu 2007.[231]

4.8.2 Lög nr. 4/2004 um breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki (stofnfjárhlutur í sparisjóði, stjórn sjálfseignarstofnunar o.fl.)

4.8.2.1 Aðdragandi

Markmiðið að stjórn sjálfseignarstofnunar yrði óháð stofnfjáreigendum

Hinn 4. febrúar 2004 mælti Valgerður Sverrisdóttir, efnahags- og viðskiptaráðherra, fyrir lagafrumvarpi sem ætlað var að tryggja að stjórnir sjálfseignarstofnana sem stofnaðar væru við hlutafjárvæðingu sparisjóða yrðu óháðar stofnfjáreigendum í viðkomandi sparisjóðum. Ráðherra sagði meðal annars að nokkrir sparisjóðir hefðu velt fyrir sér hlutafjárvæðingu og tveir sparisjóðir hefðu þegar breytt sér í hlutafélög, en það væru Sparisjóður Kaupþings og nb.is-sparisjóður. Langmesta athygli hefði hins vegar vakið tilraun Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis til hlutafjárvæðingar á undanförnum 18 mánuðum. Hópur stofnfjáreigenda og Búnaðarbankinn hefðu freistað þess að kaupa stofnfé í sparisjóðnum og ná með þeim hætti yfirráðum yfir sjálfseignarstofnun sem síðan yrði stofnuð við hlutafjárvæðinguna, en þessi áform hefðu ekki gengið eftir. Í desember 2003 hefði náðst samkomulag á milli sparisjóðsins og Kaupþings-Búnaðarbanka hf. um að bankinn yfirtæki sparisjóðinn eftir hlutafjárvæðingu, með fyrirvara um samþykki fundar stofnfjáreigenda og eftirlitsaðila. Sagði ráðherra að gagnrýni sín á þann samning hefði eingöngu lotið að því að gert væri ráð fyrir að sjálfseignarstofnunin seldi sinn hlut á mun lægra gengi en stofnfjáreigendurnir. Þetta hefði hún talið óeðlilegt og að hagsmuna sjálfseignarstofnunarinnar hefði ekki verið gætt.[232]

Gæta skyldi hagsmuna sjálfseignarstofnunar

Af þessu verður ráðið að frumvarpið hafði mikla þýðingu fyrir framvindu hlutafjárvæðingar og yfirráð yfir Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis sem þá voru í hámæli, en um það atriði vísast til nánari umfjöllunar í 17. kafla. Frumvarpinu var reyndar einnig ætlað að bregðast við einni af athugasemdum sem Eftirlitsstofnun EFTA hafði gert við lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, en ekki er tilefni til að fjalla nánar um hana hér.[233]

Frumvarpið tók nokkrum breytingum í meðferð Alþingis, en í endanlegri mynd kváðu lögin á um að í stjórn sjálfseignarstofnunar sem stofnuð yrði við hlutafjárvæðingu sparisjóðs skyldu eiga sæti tveir fulltrúar sveitarfélags þar sem sparisjóðurinn ætti heimilisfesti við breytingu hans í hlutafélag, einn fulltrúi tilnefndur af fjármálaráðherra og tveir fulltrúar tilnefndir af viðskiptaráðherra. Stjórnin, þannig skipuð, veldi sér formann og færi með hagsmuni sjálfseignarstofnunarinnar frá og með þeim fundi stofnfjáreigenda þar sem hlutafjárvæðing hefði verið ákveðin. Með öðrum orðum fólu lögin í sér að yfirráð yfir sjálfseignarstofnuninni yrðu í höndum aðila sem tilnefndir væru af opinberum aðilum.

Tryggja átti óháða stjórn sjálfseignarstofnunar

Með þessu var horfið frá því fyrirkomulagi að sérstakt fulltrúaráð stofnfjáreigenda við hlutafjárvæðingu tilnefndi stjórnarmenn sjálfseignarstofnunarinnar. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna eru ummæli sem varpa nokkru ljósi á ástæður þess að frumvarpið var lagt fram. Þar sagði að reynslan hefði sýnt að í tengslum við hlutafjárvæðingu gætu hagsmunaárekstrar orðið á milli stofnfjáreigenda annars vegar og sjálfseignarstofnunarinnar hins vegar og að óheppilegt væri að stofnfjáreigendur tækju bæði ákvörðun fyrir sína hönd og hönd sjálfseignarstofnunarinnar, t.d. um sölu á hlutabréfum stofnfjár-

Óheppilegt að stofnfjáreigendur tækju ákvörðun bæði fyrir sína hönd og sjálfseignarstofnunar

230. *Alþingistíðindi,* 2002–2003, B-deild, d. 2003
231. Sjá nánari umfjöllun í 12. og 17. kafla.
232. *Alþingistíðindi,* 2003–2004, B-deild, d. 3254.
233. *Alþingistíðindi,* 2003–2004, A-deild, bls. 3235.

eigenda annars vegar og sjálfseignarstofnunarinnar hins vegar. Frumvarpið væri því lagt fram til að tryggja að stjórn sjálfseignarstofnunarinnar yrði óháð stofnfjáreigendum í viðkomandi sparisjóði.[234]

Þá var sérstaklega mælt fyrir um það í lögunum að sjálfseignarstofnunin skyldi fara með atkvæðisrétt í samræmi við hlutafjáreign sína í hinum hlutafjárvædda sparisjóði, jafnvel þótt þetta leiddi til þess að sjálfseignarstofnunin færi með atkvæðisrétt umfram hið lögleyfða 5% hámark samkvæmt 3. mgr. 70. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Þetta gat því haft í för með sér að í hlutafjárvæddum sparisjóði hefði sjálfseignarstofnun, sem stjórnað væri af einstaklingum tilnefndum af opinberum aðilum, meiri atkvæðisrétt en aðrir hluthafar.

Í lögunum var einnig kveðið á um að 2. mgr. 101. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki skyldi orðuð á þann veg að samruni sparisjóðs við annað fyrirtæki eða einstaka rekstrarhluta þess væri því aðeins heimill að sparisjóðnum hefði áður verið breytt í hlutafélag samkvæmt ákvæðum VIII. kafla laganna, nema þegar um væri að ræða samruna tveggja eða fleiri sparisjóða sem ekki hefði verið breytt í hlutafélag eða hlutafélög.

„Það ótrúlega er að gerast að Alþingi Íslendinga ætlar 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."

Álit minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis á frumvarpi til laga nr. 4/2004.

Sitt sýndist hverjum um ákvæði frumvarpsins. Pétur Blöndal þingmaður stóð að sérstöku nefndaráliti og myndaði þar með einn minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar við meðferð málsins á Alþingi. Í áliti hans sagði meðal annars að 21. desember 2003 hefðu stjórnir Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Kaupþings-Búnaðarbanka hf. skrifað undir viljayfirlýsingu um eignasamstarf og tilkynnt hefði verið um hana 22. desember til íslensku og sænsku kauphallanna. Hinn 22. janúar 2004 hefði verið undirritaður samningur 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 Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis í hlutafélag eftir. Hinn 23. janúar hefði fyrrnefndum kauphöllum verið tilkynnt um samninginn. Í fyrstu umræðu um frumvarpið hefði hins vegar ítrekað komið fram hjá ræðumönnum að frumvarpinu væri stefnt gegn þessum samningum. Hið sama hefði komið fram hjá viðskiptaráðherra í viðtali í fréttum Ríkissjónvarpsins 4. febrúar. Því næst sagði í álitinu:

> Það ótrúlega er að gerast að Alþingi Íslendinga ætlar 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.[235]

„Það yrði óðs manns æði fyrir stofnfjáreigendur 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."

Álit minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis á frumvarpi til laga nr. 4/2004.

Í nefndaráliti meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar sagði á hinn bóginn:

> Eigendur stofnfjár í sparisjóði þegar honum er breytt í hlutafélag og sjálfseignarstofnun myndu ekki eiga eignarréttarlegt tilkall til sjálfseignarstofnunarinnar né heldur stjórnarskrárvarinn rétt til að stjórna henni og því [er] ekki verið að ganga á rétt stofnfjáreigenda eða hluthafa í sparisjóði með þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu. Meiri hlutinn telur ljóst að hagsmunum sjálfseignarstofnunarinnar verði betur gætt en nú er við að skipan stjórnar hennar sé breytt.[237]

„Eigendur stofnfjár í sparisjóði þegar honum er breytt í hlutafélag og sjálfseignarstofnun myndu ekki eiga eignarréttarlegt tilkall til sjálfseignarstofnunarinnar né heldur stjórnarskrárvarinn rétt til að stjórna henni og því [er] ekki verið að ganga á rétt stofnfjáreigenda eða hluthafa í sparisjóði með þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu."

Álit meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis á frumvarpi til laga nr. 4/2004.

234. *Alþingistíðindi*, 2003–2004, A-deild, bls. 3235.
235. *Alþingistíðindi*, 2003–2004, A-deild, bls. 3294.
236. *Alþingistíðindi*, 2003–2004, A-deild, bls. 3297.
237. *Alþingistíðindi*, 2003–2004, A-deild, bls. 3299.

4.8.2.2 Meginatriði laganna

Lög nr. 4/2004 um breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki voru samþykkt á Alþingi 5. febrúar 2004. Meginbreytingarnar voru þær að sjálfseignarstofnun færi með atkvæðisrétt í samræmi við hlutafjáreign sína, sbr. 2. mgr. 75. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, eins og þeim var breytt með lögum nr. 4/2004, þrátt fyrir meginregluna um að einstökum stofnfjáreigendum væri óheimilt að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði. Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. gæti sjálfseignarstofnun ekki tekið á sig réttindi eða skyldur fyrr en fundur stofnfjáreigenda samkvæmt 73. gr. laganna hefði farið fram og því gæti enginn tekið skuldbindandi ákvörðun fyrir slíka stofnun áður. Reglan var sett til áréttingar á gildandi rétti og vilja löggjafans.

Skipun stjórnar

Samkvæmt 2. mgr. 76. gr. skyldi stjórn sjálfseignarstofnunar skipuð tveimur fulltrúum sveitarfélags þar sem sparisjóðurinn átti heimilisfesti við breytingu hans í hlutafélag, einum fulltrúa tilnefndum af fjármálaráðherra og tveimur fulltrúum tilnefndum af viðskiptaráðherra. Stjórnin, þannig skipuð, veldi sér formann og færi með hagsmuni sjálfseignarstofnunarinnar frá og með fundi stofnfjáreigenda samkvæmt 1. mgr. 73. gr. Stjórnartími skyldi vera fjögur ár nema annað væri ákveðið í samþykktum. Minnst tveimur mánuðum fyrir lok stjórnartíma skyldi formaður stjórnar afla nýrra tilnefninga. Í 3. mgr. 76. gr. sagði að fyrir fund stofnfjáreigenda samkvæmt 1. mgr. 73. gr. skyldi sparisjóðurinn hafa aflað tilnefninga samkvæmt 2. mgr. 76. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 101. gr. laganna var samruni sparisjóðs við annað fyrirtæki eða einstaka rekstrarhluta þess því aðeins heimill að sparisjóðnum hefði áður verið breytt í hlutafélag samkvæmt ákvæðum VIII. kafla, nema þegar um væri að ræða samruna tveggja eða fleiri sparisjóða sem ekki hefur verið breytt í hlutafélag eða hlutafélög.

4.8.3 Lög nr. 67/2006 um breytingar á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit

Kærunefnd lögð niður

Með lögum nr. 67/2006 voru gerðar ýmsar breytingar á lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og lögum 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Með lögunum voru t.d. styrktar heimildir Fjármálaeftirlitsins til eftirlitsstarfsemi og beitingar þvingunarúrræða, svo sem dagsekta, auk þess sem lögð var niður kærunefnd sem starfað hafði samkvæmt 18. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þá var bætt við lög um fjármálafyrirtæki nýrri grein, 40. gr. a., þar sem skilgreind var svonefnd „óbein hlutdeild“ í eigin fé eða stofnfé fjármálafyrirtækis.

Um tildrög þess að þvingunarúrræði Fjármálaeftirlitsins bæri að styrkja var þess einkum getið í athugasemdum með frumvarpinu að fyrrnefnd kærunefnd hefði komist að þeirri niðurstöðu að Fjármálaeftirlitið hefði ekki lagaheimild til að leggja dagsektir á aðila sem ekki hefðu svarað beiðnum um upplýsingar og gögn um virka eignarhluti í fjármálafyrirtækjum. Hefði nefndin talið að Fjármálaeftirlitið hefði skýra heimild til að afla upplýsinga og gagna frá kærendum. Hins vegar hefði kærunefndin litið svo á að heimildir stofnunarinnar til að mæla fyrir um dagsektir væru ekki nægjanlega skýrar og hefðu hinar kærðu ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins því verið felldar úr gildi. Hefði sú niðurstaða byggst á því að ekki yrði með skýrum hætti ráðið að ætlun löggjafans hefði verið að veita Fjármálaeftirlitinu heimild til að beita einstaklinga, sem ættu eignarhlut í lögaðila sem ræki eftirlitsskylda starfsemi, dagsektum. Því næst sagði í athugasemdum með frumvarpinu:

> Niðurstaða kærunefndar í málum þessum hefur skapað óvissu um heimildir Fjármálaeftirlitsins til að fylgja eftir kröfum um upplýsingar í athugunum á myndun virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Slík óvissa skaðar það eftirlit sem Fjármálaeftirlitinu er ætlað að hafa með myndun virkra eignarhluta. Verður að teljast óviðunandi að eigendur eignarhluta geti virt að vettugi fyrirspurnir Fjármálaeftirlitsins án þess að eftirlitið hafi úrræði til að fylgja fyrirspurnunum eftir. Er því nauðsynlegt að Fjármálaeftirlitið hafi tiltæk úrræði til að afla þeirra upplýsinga sem lagt er á eigendur eignarhluta að veita lögum samkvæmt.[238]

„Niðurstaða kærunefndar í málum þessum hefur skapað óvissu um heimildir Fjármálaeftirlitsins til að fylgja eftir kröfum um upplýsingar í athugunum á myndun virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Slík óvissa skaðar það eftirlit sem Fjármálaeftirlitinu er ætlað að hafa […].“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 67/2006.

238. *Alþingistíðindi,* 2005–2006, A-deild, bls. 2914.

Fyrrnefndir úrskurðir kærunefndarinnar voru kveðnir upp vegna ágreinings Fjármálaeftirlitsins við tiltekna aðila um það hvort þeir réðu yfir virkum eignarhlut í Sparisjóði Hafnarfjarðar.[239]

4.8.4 Lög nr. 96/2008 um breytingu á lögum er varða verðbréfaviðskipti

Með lögum nr. 96/2008 voru gerðar breytingar á ýmsum lagabálkum sem sneru að fjármálaþjónustu, einkum á sviði verðbréfaviðskipta. Í meðförum viðskiptanefndar Alþingis að fyrstu umræðu lokinni var lögð fram tillaga að breytingu á frumvarpinu. Lagt var til að við frumvarpið bættist nýr kafli um breytingu á 106. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki en greinin varðaði samruna fjármálafyrirtækja. Með breytingunni var sparisjóðum gert kleift að eignast einstaka rekstrarhluta annarra fjármálafyrirtækja en sparisjóða án þess að viðkomandi sparisjóði hefði áður verið breytt í hlutafélag. Tilgangur breytinganna var að jafna stöðu sparisjóðanna gagnvart öðrum fjármálafyrirtækjum svo að þeir gætu stækkað með því að kaupa rekstrareiningar frá öðrum fjármálafyrirtækjum.[240]

Jón Bjarnason, þingmaður Vinstri grænna, hafði vissar athugasemdir við breytingartillöguna:

> Ég velti því fyrir mér hvað þessi grein þýðir. Hvað þýðir hún í raun? Hvaða eignir getur sparisjóður keypt af banka sem er að leggja niður starfsemi sína og fara? Það getur verið hús en þá er það bara á viðskiptalegum grunni. Ég ítreka því spurningu mína til hv. þm. Ágústs Ólafs Ágústssonar um orðalagið — sem er varla tilviljun — „samruni sparisjóðs við annað fyrirtæki". Hvað þýðir það? Ég leyfi mér að fullyrða að þetta orðalag er óheimilt samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki sem lúta að sparisjóðum — að sparisjóði sé óheimilt að renna saman við annað fyrirtæki á þessum grundvelli því að þar er verið að tala um leið fyrir sparisjóðina til að styrkja stöðu sína með því að geta keypt slíkt.[241]

Ágúst Ólafur Ágústsson, formaður viðskiptanefndar Alþingis, svaraði þingmanninum og ítrekaði að samruni sparisjóða væri eftir sem áður heimill að því gefnu að viðkomandi sparisjóður hefði hlutafélagavætt sig áður:

> Við erum hér að leyfa sparisjóðunum að kaupa rekstrarhluta án þess að hlutafélagavæða sig fyrst. Það hlýtur að vera fagnaðarefni fyrir [háttvirtan] þingmann sem er ekki hrifinn af hlutafélagavæðingu. […] Ég vil útskýra það enn frekar, af því að þetta skiptir máli, að með yfirfærslu einstaka rekstrarhluta fjármálafyrirtækja til annars fyrirtækis er átt við þegar rekstrarhluti er færður til eða frá fjármálafyrirtæki með öðrum hætti en samruna í skilningi hlutafélagalaga, t.d. með sölu. Er lagt til að skilgreint verði hvað átt er við með rekstrarhluta í þessu ákvæði, þ.e. starfhæfa einingu innan fjármálafyrirtækis, t.d. útibú en ekki yfirfærslu á tilteknum eignum. Við leggjum því til að fellt verði á brott ákvæði um að samruni sparisjóðs við einstaka rekstrarhluta annars fyrirtækis en sparisjóðs sé óheimill nema sparisjóðnum hafi áður verið breytt í hlutafélag, þ.e. það er bannið í dag. Við erum að taka út þessi orð sem bönnuðu sparisjóðum að kaupa eða sameinast rekstrarhlutum án þess að hlutafélagavæða sig fyrst. Þannig að það sé alveg skýrt.[242]

Breytingatillaga viðskiptanefndar Alþingis var samþykkt á Alþingi og tóku lögin gildi 24. júní 2008.

4.8.5 Lög nr. 76/2009 um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

4.8.5.1 Aðdragandi

Í júní 2009 lagði þáverandi viðskiptaráðherra, Gylfi Magnússon, fram frumvarp til laga um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki. Frumvarpið var að hluta til afrakstur af vinnu nefndar sem skipuð var árið 2007 en var leyst frá störfum áður en hún lauk vinnu sinni. Með frumvarpinu var brugðist við slæmri rekstrarafkomu sparisjóða í kjölfar þeirra hremminga sem fjármálamarkaðurinn varð fyrir haustið 2008. Margir sparisjóðir höfðu hækkað stofnfé sitt mikið og greitt stofnfjáreigendum arð. Í kjölfar tapreksturs voru varasjóðir

239. Umsögn Sambands íslenskra sparisjóða 29. mars 2006 til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga um breytingar á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit, þskj. 810, 556. mál, 132. löggjþ. 2005–2006, dbnr. 1500.

240. Þskj. 1104, 138. löggjafarþing 2007–2008 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

241. Ræða Jóns Bjarnasonar á Alþingi 28. maí 2008 kl. 13:44 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

242. Ræða Ágústs Ólafs Ágústssonar á Alþingi 28. maí 2008 kl. 14:04 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

uppurnir og jafnvel orðnir neikvæðir. Ljóst þótti að sparisjóðirnir hefðu þörf fyrir aukið stofnfé til þess að styrkja eiginfjárgrundvöll og rekstrarhæfi. Til þess þyrfti að auðvelda þeim að sækja sér nýtt stofnfé. Þá var einnig brugðist við vissum athugasemdum sem borist höfðu frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), og vörðuðu meðal annars ákvæði laganna um takmarkanir á atkvæðisrétti í sparisjóðum og framsali stofnfjárhluta. Helstu breytingar frumvarpsins voru eftirfarandi:

- Ákvæði um að sparisjóðir væru sjálfseignarstofnanir sem störfuðu sem fjármálafyrirtæki var fært í lög og rekstarform sparisjóða nánar skilgreint.
- Öll ákvæði um hlutafélagasparisjóði og hlutafélagavæðingu stofnfjársparisjóða voru felld á brott.
- Heimildir til samstarfs sparisjóða og útvistunar verkefna voru auknar.
- Heimildir til ráðstöfunar hagnaðar voru þrengdar og einfaldaðar.
- Ákvæði um lækkun stofnfjár var fært í lög.
- Reglur um útgáfu stofnfjár voru víkkaðar.

„Eitt af markmiðum þeirra breytinga sem lagðar eru til á ákvæðum VIII. kafla laganna nú er að auðvelda sparisjóðum að sækja sér nýtt stofnfé, m.a. á grundvelli laga nr. 125/2008, með því að getað lækkað núverandi stofnfé til að mæta taprekstri síðustu ára og með þeim hætti jafnað varasjóð sparisjóðsins. Með þeirri aðgerð eru núverandi stofnfjáreigendur að taka á sig tap sparisjóðsins síðasta ár að því leyti sem það var umfram varasjóð.“

Athugasemdir með frumvarpi er varð að lögum nr. 76/2009.

Talsverður ágreiningur varð meðal þingmanna um frumvarpið og klofnaði viðskiptanefnd í afstöðu sinni til þess. Meiri hluti nefndarinnar taldi að samþykkja ætti frumvarpið með lítilsháttar breytingum sem lagðar voru til í nefndaráliti meiri hlutans. Minni hlutinn hafði hins vegar uppi efasemdir um að frumvarpið næði markmiðum sínum. Taldi hann ljóst að frumvarpið væri samið í flýti og bæri þess greinileg merki. Nauðsynlegt væri að ráðast í heildarendurskoðun laga um sparisjóði og fjármálafyrirtæki. Samhljómur virtist þó vera um að frumvarpið væri liður í ákveðnum björgunaraðgerðum í þágu sparisjóðanna. Næsta skref væri að fara í heildarendurskoðun á lagaumgjörð fjármálamarkaðarins. Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 76/2009.

4.8.5.2 Meginatriði laganna

Skilgreining á rekstrarformi sparisjóða

Með lögum nr. 76/2009 um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki var gerð tilraun til þess að skera úr um félagaréttarlegt rekstrarform sparisjóða. Þannig var lögfest að sparisjóðir væru sjálfseignarstofnanir sem störfuðu sem fjármálafyrirtæki. Hvorki var gert ráð fyrir að stofnaðir yrðu nýir hlutafélagasparisjóðir né að stofnfjársparisjóðum yrði breytt í hlutafélagasparisjóði. Í samræmi við hið sérstaka form sparisjóða var tekið fram að ákvæði laga um sjálfseignarstofnanir í atvinnurekstri ættu ekki við um sparisjóði. Um sparisjóði giltu því ákvæði VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki og þegar þeim ákvæðum sleppti önnur ákvæði laganna. Einnig giltu ákvæði hlutafélagalaga eftir því sem við ætti. Hverjum sparisjóði var jafnframt gert skylt að færa í samþykktir sínar ákvæði um samfélagslegt hlutverk sitt. Gert var ráð fyrir að þau verkefni vörðuðu t.d. stuðning við íþrótta- og æskulýðsstarf, menningarviðburði og líknarmál.[243]

Helstu breytingar með lögum nr. 76/2009:

- Sparsjóðir skilgreindir sem sjálfseignarstofnanir.
- Heimild til hlutafélagsvæðingar felld brott.
- Heimildir til samstarfs sparisjóða og útvistunar verkefna voru auknar.
- Heimildir til ráðstöfunar hagnaðar þrengdar og einfaldaðar.
- Ákvæði um lækkun stofnfjár var fært í lög.
- Reglur um útgáfu stofnfjár víkkaðar.

Ákvæði um hlutafélagasparisjóði og hlutafélagavæðingu sparisjóða felld brott

Sparisjóðum var gert kleift að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag árið 2001. Með lögum nr. 76/2009 voru þær heimildir felldar brott úr lögum um fjármálafyrirtæki ásamt þeim ákvæðum sem vörðuðu hlutafélagasparisjóði sérstaklega. Lítið var rætt um þessa breytingu á Alþingi miðað við þá umræðu sem átti sér stað þegar hlutafélagavæðingin var heimiluð árið 2001. Þannig eru fáar skýringar gefnar í greinargerð með frumvarpi til laganna og viðskiptanefnd gerði engar athugasemdir í áliti sínu. Í frumvarpi til laganna var gert ráð fyrir því að þeir hlutafélagasparisjóðir sem hefðu starfsleyfi við gildistöku laganna myndu halda rétti sínum til þess að geta kallað sig sparisjóði. Meiri hluti viðskiptanefndar taldi þó villandi að fjármálastofnun sem horfið hefði frá grunnformi sparisjóða skyldi samt sem áður notast við slíkt heiti. Heimildin var því felld úr lögunum í meðförum þingsins. Þá var sameiningarferli sparisjóðs og annars fjármálafyrirtækis einfaldað á þann veg að ekki þyrfti að stofna hlutafélag um sparisjóðinn fyrir sameiningu.

243. Þskj. 97, 137. löggjafarþing 2008–2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

Stofnfé og réttindi stofnfjáreigenda

Nokkrar breytingar voru gerðar á stöðu og eðli stofnfjár og réttindum stofnfjáreigenda. Þannig voru ákvæði um takmörkun á sölu og innlausn stofnfjár felld brott, hömlum á sölu stofnfjárbréfa var aflétt og nafnverð stofnfjár lögfest sem lágmarksverð útgefinna stofnfjárhluta. Breytingarnar voru liður í því að auðvelda sparisjóðum að afla fjár og gera stofnfé að áhugaverðum kosti fyrir fjárfesta.[244]

Samstarf sparisjóða

Heimildir til samstarfs og útvistunar verkefna

Í lögunum var sparisjóðum heimilað að útvista tilteknum verkefnum á almennum viðskiptalegum forsendum. Með ákvæðinu var leitast við að eyða þeim vafa sem uppi var um heimildir sparisjóða til samstarfs, í því skyni að auðvelda þeim þátttöku í samkeppni við stærri fyrirtæki á fjármálamarkaði. Þannig yrði rekstrargrundvöllur sparisjóðanna styrktur.[245]

Ráðstöfun hagnaðar

Hagnaður áskilinn til arðgreiðslu eða hækkunar stofnfjár; hármark 50% hagnaðar

Með lögum nr. 76/2009 var reglum um ráðstöfun hagnaðar sparisjóðs breytt og þrengt að heimildum til arðgreiðslna. Þannig var gert ráð fyrir að sparisjóðum yrði heimilt að nýta 50% hagnaðar annars vegar til hækkunar á stofnfé og hins vegar til beinna arðgreiðslna. Óráðstafaður hagnaður skyldi lagður inn á varasjóð. Aðeins yrði heimilt að greiða út arð ef hagnaður hefði verið á rekstri sparisjóðs að meðaltali síðustu 5 ár, eftir skatta. Með breytingum á reglum um arðgreiðslur var leitast við að búa svo um hnútana að ekki yrði greiddur arður úr sparisjóðum sem ættu í rekstrarörðugleikum og þyrftu jafnvel á framlagi úr ríkissjóði að halda til þess að viðhalda starfsemi sinni. Meiri hluti viðskiptanefndar taldi of langt gengið að miða við meðaltalshagnað síðustu 5 ára. Með því væri dregið úr hvata til þess að gerast stofnfjáreigandi og að erfitt gæti reynst fyrir sparisjóði að afla nýs stofnfjár. Lagði nefndin því til að aðeins yrði miðað við hagnað eftir skatta samkvæmt samþykktum ársreikningi fyrir síðasta reikningsár og var sú breytingartillaga samþykkt á Alþingi.

Lækkun stofnfjár

Ein veigamesta og umdeildasta breytingin sem fólst í lögum nr. 76/2009 var það nýmæli að sparisjóði væri heimilt að færa niður stofnfé sitt í því skyni að jafna það tap sem ekki yrði jafnað með öðrum hætti. Ákvæðið, sem varð að 67. gr. laga nr. 161/2002, var samþykkt svohljóðandi:

Að tillögu stjórnar sparisjóðs getur fundur stofnfjáreigenda tekið ákvörðun um lækkun stofnfjár til jöfnunar taps sem ekki verður jafnað á annan hátt.[1]

> Að tillögu stjórnar sparisjóðs getur fundur stofnfjáreigenda tekið ákvörðun um lækkun stofnfjár til jöfnunar taps sem ekki verður jafnað á annan hátt. Til þess að heimilt sé að fjalla um lækkun stofnfjár á fundi stofnfjáreigenda skal hafa verið boðað til fundarins með a.m.k. tveggja vikna fyrirvara. Í fundarboði skal gera grein fyrir tillögu um lækkun stofnfjár. Fyrir slíkri ákvörðun þarf samþykki tveggja þriðju hluta atkvæða sem mætt er fyrir á fundi stofnfjáreigenda. Í fundarboði skal greina frá ástæðum fyrir lækkuninni og hvernig hún á að fara fram. Fjármálaeftirlitinu skal tilkynnt fyrir fram um fyrirhugaða lækkun stofnfjár.
>
> Ákvörðun fundar stofnfjáreigenda um lækkun skv. 1. mgr. tekur gildi þegar Fjármálaeftirlitið hefur samþykkt hana.
>
> Ekki þarf að innkalla kröfur vegna lækkunar stofnfjár samkvæmt þessari grein.[246]

1. mgr. 67. gr. laga nr. 161/2002 eftir samþykkt laga nr. 76/2009.

Heimild til lækkunar stofnfjár til að fá eiginfjárframlag úr ríkissjóði

Með ákvæðinu var brugðist við þeirri stöðu sem nokkrir sparisjóðir voru komnir í, að bókfært stofnfé þeirra var orðið hærra en eigið fé. Í lögum nr. 125/2008 var mælt fyrir um heimild fjármálaráðherra til þess að leggja sparisjóði til fé úr ríkissjóði gegn því að ríkissjóður fengi stofnfjárbréf eða hlutabréf í endurgjald. Skilyrði fyrir slíku fjárframlagi var að varasjóður sparisjóðs væri ekki neikvæður. Með því að heimila sparisjóðum að lækka stofnfé til þess að mæta taprekstri og jafna varasjóð væri sparisjóðum gert auðveldara

244. Þskj. 97, 137. löggjafarþing 2008–2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

245. Sjá nánari umfjöllun um samstarf sparisjóðanna og athugun Samkeppniseftirlitsins á samráði þeirra í 6. kafla, um eftirlit með starfsemi sparisjóða.

246. Þskj. 211, 137. löggjafarþing 2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

fyrir að sækja nýtt stofnfé á grundvelli neyðarlaganna. Álfheiður Ingadóttir, formaður viðskiptanefndar, sagði þessa heimild vera yfirlýstan megintilgang frumvarps til laga nr. 76/2009.

Miklar deilur spruttu upp um framangreinda heimild í viðskiptanefnd og á Alþingi. Minni hluti viðskiptanefndar, sem skilaði séráliti, taldi heimildina leiða af sér mikla óvissu um stöðu sparisjóðanna og að lækkun stofnfjár gæti leitt til þess að aðeins yrðu starfræktir hér á landi ríkissparisjóðir með veikan rekstrargrundvöll. Nauðsynlegt væri að tryggja aðkomu heimamanna, en þar lægi styrkur sparisjóðakerfisins.[247] Við umræður á Alþingi lýstu þingmenn yfir áhyggjum sínum af þeirri óvissu sem lækkun stofnfjár myndi skapa fyrir rekstur sparisjóða og réttindi stofnfjáreigenda. Einar K. Guðfinnsson þingmaður sagði meðal annars:

> [Þ]að er það sem veldur núna, má segja, óróleika, óvissu, hræðslu úti um landsins byggðir. Við sem erum fulltrúar þessara byggða þar sem sparisjóðirnir eru stórir og skipta miklu máli höfum orðið áþreifanlega vör við að þetta gerir það auðvitað að verkum að margir vita hreinlega ekki sitt rjúkandi ráð. Það er alveg ljóst mál að með því að stofnfé verður fært niður skapast í fyrsta lagi óvissa og í öðru lagi, ef allt gengur eftir sem horfir, mun það valda gríðarlega miklu tjóni í þessum byggðum.[248]

„Það er alveg ljóst mál að með því að stofnfé verður fært niður skapast í fyrsta lagi óvissa og í öðru lagi, ef allt gengur eftir sem horfir, mun það valda gríðarlega miklu tjóni í þessum byggðum."

Einar K. Guðfinnsson á Alþingi 2009.

Magnús Orri Schram þingmaður taldi slíkar áhyggjur óþarfar. Mikilvægt væri að hafa í huga að ekki væri um að ræða skyldu til lækkunar stofnfjár heldur aðeins heimild til handa stofnfjáreigendum sjálfum. Þá þyrfti að tryggja að „gætt [yrði] að hagkvæmum rekstri og að arður af kjarnastarfsemi og annarri starfsemi verði til staðar svo að hægt sé að launa núverandi stofnfjáreigendum tryggð þeirra og bæta þeim með einhverjum hætti tap sitt yfir lengri tíma".[249] Álfheiður Ingadóttir þingmaður tók í sama streng og sagði þá leið sem farin væri í frumvarpinu vera þá leið sem aðilar innan sparisjóðakerfisins vildu sjálfir að farin yrði til að unnt yrði að bjarga þeim sparisjóðum sem hægt væri að bjarga úr þeim vanda sem þeir voru þá komnir í.[250] Einar K. Guðfinnsson svaraði Álfheiði svo:

> Ég tel að sú leið sem hv. þingmaður [Álfheiður Ingadóttir] er að tala fyrir […] sé dæmd til að mistakast. Hún er ekki líkleg til að ná árangri einfaldlega vegna þess að umhverfið er þannig á starfssvæðum þessara sparisjóða að það munu ekki koma nýir fjárfestar þó að stofnfé verði fært niður. Þess vegna er langlíklegast að afleiðingin af öllu þessu verði sú að veikja þá aðila sem líklegastir eru til að vilja að öðru jöfnu koma með fjármuni inn í sparisjóðina og þess vegna óttast ég að þessar björgunaraðgerðir mistakist.[251]

„… það munu ekki koma nýir fjárfestar þó að stofnfé verði fært niður."

Einar K. Guðfinnsson á Alþingi 2009.

Takmörkun á 5% atkvæðavægi felld brott

Í lögum nr. 161/2002 var kveðið á um að einstakur stofnfjáreigandi gæti aldrei farið með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði, en slíkt ákvæði hafði verið að finna í íslenskum rétti allt frá gildistöku laga nr. 43/1993. Með lögum nr. 76/2009 var fallið frá þessari takmörkun á atkvæðisrétti og almenn ákvæði laga nr. 161/2002 um meðferð eignarhluta í fjármálafyrirtækjum látin gilda um sparisjóði jafnt og um önnur fjármálafyrirtæki. Með þessu var brugðist við athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA sem taldi að ákvæði um 5% hámarksatkvæðisrétt gengi gegn ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um frjálst flæði fjármagns.

4.8.6 Lög nr. 75/2010 um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

4.8.6.1 Aðdragandi

Hinn 12. júní 2010 samþykkti Alþingi lög nr. 75/2010 um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Lögin byggðu að meginstefnu á frumvarpi sem unnið var af nefnd sem Björgvin G. Sigurðsson, þáverandi viðskiptaráðherra, skipaði í árslok 2008 til að fara yfir lög á sviði fjármálamarkaðar. Nefndinni var ætlað að huga sérstaklega að því hvort tilefni væri til að endurskoða ákvæði um viðskipti starfsmanna fjármálafyrirtækja við slík

Lög nr. 75/2010 voru viðbragð við falli bankanna 2008

247. Þskj. 211, 137. löggjafarþing 2009 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).
248. Ræða Einars K. Guðfinnssonar á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 19:04 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda).*
249. Ræða Magnúsar Orra Schram á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 19:33 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda).*
250. Ræða Álfheiðar Ingadóttur á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 19:29 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda).*
251. Ræða Einars K. Guðfinnssonar á Alþingi 1. júlí 2009 kl. 19:31 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda).*

fyrirtæki, lán til kaupa á hlutafé eða stofnfjárbréfum með veði í bréfunum sjálfum, hlutverk, hæfisskilyrði og reglur stjórna, eignarhald, takmarkanir á stórum áhættuskuldbindingum og náin tengsl. Vinna nefndarinnar átti að miða að því að kanna hvort eitthvað í innlendu regluverki hefði hugsanlega brugðist við fall fjármálastofnana haustið 2008 eða hvort bæta mætti virkni þess með það að markmiði að koma í veg fyrir að sambærilegir erfiðleikar endurtækju sig. Nefndin hafði til hliðsjónar skýrslu sem unnin hafði verið af Kaarlo Jännäri, fyrrverandi forstjóra finnska fjármálaeftirlitsins, fyrir ríkisstjórn Íslands og var birt í lok mars 2009. Kaarlo Jännäri lagði meðal annars mat á reglur um lausafjárstýringu, lán til tengdra aðila, stórar áhættuskuldbindingar og krosseignatengsl. Þá lagði hann einnig mat á hæfi eigenda og stjórnenda fjármálafyrirtækja. Jännäri benti í skýrslu sinni á vissar misfellur í lagaumhverfi Fjármálaeftirlitsins. Til að mynda lagði hann til að valdheimildir Fjármálaeftirlitsins yrðu auknar og þeim beitt af meiri krafti, að útbúin yrði útlánaskrá hjá Fjármálaeftirlitinu til að draga úr útlánahættu í fjármálakerfinu og skapa betri yfirsýn yfir stórar áhættuskuldbindingar og að settar yrðu strangari reglur um stórar áhættuskuldbindingar, lánveitingar til tengdra aðila og hæfi eigenda. Á grundvelli þessara tillagna, og með hliðsjón af framkvæmd Evrópusambandsins, samdi nefndin frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki sem Gylfi Magnússon, þáverandi viðskiptaráðherra, mælti fyrir 29. janúar 2010. Í umræðum um frumvarpið á Alþingi sagði Gylfi meðal annars:

> Það er vitaskuld engin vanþörf á því að efla eða endurvekja traust landsmanna og reyndar einnig fólks utan landsteinanna á íslenska fjármálakerfinu. Til að það traust verði endurvakið þarf auðvitað að gera ýmislegt. Það þarf fyrst að breyta þessum stofnunum og breyta regluverki þeirra. Síðan þarf að skýra fyrir umheiminum, bæði innan lands og utan, hvað hefur verið gert. Þar er mikið verk óunnið.[252]

„Það er vitaskuld engin vanþörf á því að efla eða endurvekja traust landsmanna og reyndar einnig fólks utan landsteinanna á íslenska fjármálakerfinu. Til að það traust verði endurvakið þarf auðvitað að gera ýmislegt. Það þarf fyrst að breyta þessum stofnunum og breyta regluverki þeirra. Síðan þarf að skýra fyrir umheiminum, bæði innan lands og utan, hvað hefur verið gert. Þar er mikið verk óunnið.“

Gylfi Magnússon á Alþingi 2010.

Þótt mikil samstaða væri um málið í umræðum á Alþingi töldu nokkrir þingmenn að heildarsýn um framtíð fjármálamarkaðarins skorti. Þannig taldi Óli Björn Kárason þingmaður að verið væri að ráðast í „einhvers konar bútasaum til að lappa upp á löggjöf í stað þess að ráðast heildstætt í verkið“.[253]

Lögin fólu í sér þó nokkrar breytingar og nýmæli, meðal annars þessar:

- Fjármálaeftirlitinu voru fengnar auknar heimildir til þess að leggja mat á rekstur eða hegðun eftirlitsskyldra aðila.
- Ábyrgð og hlutverk innri eftirlitsdeilda og áhættustýringar var aukin.
- Ákvæði um sérstaka skuldbindingaskrá var lögfest.
- Skilyrði fjármálafyrirtækja til þess að mega eiga eigin hluti var þrengd og skilgreind nánar.
- Lagt var fortakslaust bann við lánveitingum með veði í eigin hlutabréfum eða stofnfjárbréfum.
- Lánveitingum til stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og lykilstarfsmanna voru settar skorður.
- Reglur um stórar áhættuskuldbindingar voru skýrðar nánar, meðal annars með tilliti til tengdra aðila.
- Kröfur til stjórnarmanna voru auknar, eftirlitshlutverk þeirra aukið og bann sett við starfandi stjórnarformönnum.
- Ákvæði um viðskipti fjármálafyrirtækja við starfsmenn og fyrirkomulag hvatakerfa, kaupaukakerfa og starfslokasamninga voru færð í lög.

252. Ræða Gylfa Magnússonar á Alþingi 29. janúar 2010 kl. 13:08 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).
253. Ræða Óla Björns Kárasonar á Alþingi 18. maí 2010 kl. 15:25 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

4.8.6.2 Meginatriði laganna

Lágmark stofnfjár

Ákvæði 14. gr. laga nr. 161/2002 um kröfur um stofnfé sparisjóða var breytt á þann veg að stofnfé sparisjóðs skyldi að lágmarki nema 5 milljónum evra. Þá var einnig sett inn undantekningarákvæði um lágmarksstofnfé sparisjóða sem starfa á afmörkuðum, staðbundnum markaði og hafa eingöngu starfsheimildir samkvæmt 1., 2., 4. og 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna. Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. skyldi stofnfé slíkra sparisjóða vera að lágmarki 1 milljón evra og Fjármálaeftirlitinu falið að ákveða hvað teldist afmarkaður og staðbundinn markaður. Í áliti viðskiptanefndar Alþingis kom fram að með ákvæðinu væri verið að tryggja rekstrargrundvöll lítilla fjármálafyrirtækja sem störfuðu á afmörkuðum, staðbundnum markaði og veita grunnbankaþjónustu. Ekki væri hægt að gera kröfu til þess að slík fjármálafyrirtæki uppfylltu sömu ströngu skilyrði og stærri fjármálafyrirtæki. Nokkur umræða fór fram á Alþingi um skilgreiningu afmarkaðs, staðbundins markaðar. Guðlaugur Þór Þórðarson þingmaður spurði hvernig ætti að afmarka markaðinn. Lilja Mósesdóttir, formaður viðskiptanefndar, svaraði því til að með staðbundnum markaði væri átt við starfsemi sparisjóðs en ekki viðskiptavini hans. Fjármálaeftirlitið myndi skilgreina nánar hinn staðbundna markað og gæti meðal annars litið til þekkingar Samkeppniseftirlitsins á því hvað teldist vera staðbundinn markaður.[254]

„Ég vil […] geta þess að staðbundinn markaður á fyrst og fremst við starfsemina sjálfa en ekki viðskiptavinina. Viðskiptavinirnir geta verið staðsettir hvar sem er og átt netviðskipti við viðkomandi sparisjóð sem hefur þá bara útibú á ákveðnu svæði.“

Lilja Mósesdóttir á Alþingi 2010.

Innri endurskoðunardeildir

Með lögunum var skerpt á ákvæðum um innri endurskoðunardeildir fjármálafyrirtækja. Þess var krafist að starfsmannafjöldi innri endurskoðunardeildar endurspeglaði stærð fjármálafyrirtækisins og starfsemi þess. Starfsmenn slíkra deilda skyldu ekki vera hluthafar í viðkomandi fjármálafyrirtæki. Það nýmæli var tekið upp að gerðar voru sérstakar menntunar- og reynslukröfur til forstöðumanna innri endurskoðunardeilda, auk þess sem þeir máttu hvorki hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota né hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað í tengslum við atvinnurekstur samkvæmt nánar tilteknum lögum. Fram kom í athugasemdum með frumvarpi til laganna að með þessu ákvæði væri ætlunin að gera sömu kröfur um hæfi forstöðumanna endurskoðunardeilda og gerðar væru um hæfi stjórnar og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja samkvæmt ákvæðum laganna. Loks er vert að geta þess að Fjármálaeftirlitinu var veitt heimild, með hliðsjón af eðli og umfangi rekstrar einstakra fjármálafyrirtækja, til að veita undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeilda eða einstökum þáttum starfsemi þeirra.

Skuldbindingaskrá

Í lögunum var að finna nýmæli um skyldu fjármálafyrirtækja til þess að halda sérstaka skuldbindingaskrá um þá aðila sem fjármálafyrirtækið hefði veitt lánafyrirgreiðslu sem næmi að lágmarki 300 milljónum kr. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði í þessum efnum:

> Megintilgangur skrárinnar er að tryggja að eftirlitsaðilar, í þessu tilviki Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands, geti haft nægilega yfirsýn yfir stöðu þeirra viðskiptamanna fjármálafyrirtækja sem eru það kerfislega mikilvægir, eða stórir, að áföll í rekstri þeirra kunni að hafa áhrif út fyrir viðskiptasamband þeirra og viðkomandi fjármálafyrirtækja.[255]

Með ákvæðinu var brugðist við ábendingum sem fram koma í skýrslu Kaarlos Jännäri. Í skýrslunni bendir Jännäri á að lánasöfn föllnu bankanna hafi reynst mun lakari en áætlað hefði verið, og sama væri að segja um gæði veðanna sem sett höfðu verið fyrir þeim lánum sem veitt höfðu verið. Eftirlitsaðilar hafi ekki haft nægilega ríkar heimildir til þess að afla upplýsinga sem veittu nauðsynlega yfirsýn yfir áhættuskuldbindingar fjármálafyrirtækja í ljósi þeirra atburða sem leiddu til fjármálahrunsins haustið 2008.[256]

254. Ræða Lilju Mósesdóttur á Alþingi 31. maí 2010 kl. 15:42 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).
255. Þskj. 614, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).
256. Kaarlo Jännäri, Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: Past, Present and Future, 30. mars 2009, bls. 30.

Þá var Fjármálaeftirlitinu veitt heimild til þess að krefja aðila sem talinn er upp á skuldbindingaskrá fjármálafyrirtækis en lýtur ekki opinberu eftirliti um upplýsingar um skuldbindingar hans, teldi Fjármálaeftirlitið lántökur viðkomandi aðila geta haft kerfislæg áhrif. Fjármálaeftirlitið gat fyrirskipað að viðkomandi aðila yrði ekki veitt frekari lánafyrirgreiðsla ef hann neitaði að láta upplýsingar af hendi eða þær hefðu reynst ófullnægjandi.

Bann við láni með veði í eigin stofnfjárbréfum o.fl.

Óheimilt að lána gegn veði í eigin bréfum

Ein veigamesta breytingin sem lög nr. 75/2010 fólu í sér var að tekin var upp regla sem setur lánveitingum fjármálafyrirtækja og dótturfélaga þeirra ákveðnar hömlur. Ákvæði 1. mgr. 29. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2010, er nú svohljóðandi:

> Fjármálafyrirtæki eða dótturfélögum þess er óheimilt að veita lán sem eru tryggð með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af því. Sama gildir um aðra samninga sé undirliggjandi áhætta á eigin bréf. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að gefa út reglur sem undanskilja tiltekna samninga banni skv. 2. málsl. enda auki þeir ekki útlánaáhættu fjármálafyrirtækis.

Þannig var lagt bann við því að fjármálafyrirtæki og dótturfélög þeirra lánuðu til kaupa á hlutafé eða stofnfjárbréfum gegn veði í eigin bréfum. Þegar fjármálafyrirtæki lána aðila gegn veði í eigin bréfum stækkar efnahagsreikningur þess án þess að nýtt fjármagn komi á móti. Að auki hefur það áhrif á eigið fé og áhættugrunn fjármálafyrirtækjanna. Í raun eru við sem fjármálafyrirtæki tekur í eigin hlutum haldlítil trygging, þar sem ólíklegt er að fjármálafyrirtækið sjái sér hag í því að ganga að slíku veði.[257] Kaarlo Jännäri benti í skýrslu sinni á að þessi framkvæmd væri varasöm, þar sem hún gæti leitt til óeðlilegrar verðmyndunar og gefið skakka mynd af efnahagsreikningi fjármálafyrirtækis.[258] Í umræðum á Alþingi kom fram í máli Gylfa Magnússonar þáverandi viðskiptaráðherra að með reglunni væri „reynt að stemma stigu við því að bókhaldslegar reikningskúnstir eða önnur glæfrastarfsemi sé nýtt til þess að gefa falska mynd af fjárhagslegum styrk fjármálafyrirtækja“.[259]

„Í frumvarpinu er blátt bann lagt við lánveitingum með veði í eigin hlutabréfum eða stofnfjárbréfum. Taka reglurnar jafnt til móður- og dótturfélaga. Með ákvæðinu er reynt að stemma stigu við því að bókhaldslegar reikningskúnstir eða önnur glæfrastarfsemi sé nýtt til þess að gefa falska mynd af fjárhagslegum styrk fjármálafyrirtækja.“

Gylfi Magnússon á Alþingi 2010.

Hér má einnig nefna að í 2. mgr. 29. gr. a voru lagðar hömlur á lánveitingar fjármálafyrirtækis til stjórnarmanns, lykilstjórnanda eða þess sem ætti virkan eignarhlut í viðkomandi fjármálafyrirtæki. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði að með þessu væri reynt að tryggja „að menn seilist ekki til áhrifa í fjármálafyrirtækjum í þeim höfuðtilgangi að eiga aðgengi umfram aðra að lánsfé“. Þó var ekki lagt fortakslaust bann við lánveitingum til stjórnarmanna, heldur látið við það sitja að krefjast þess að slík lán yrðu ekki veitt nema gegn traustum tryggingum, en það kæmi í hlut Fjármálaeftirlitsins að setja reglur um hvað teldist til traustra trygginga, sbr. 3. mgr. 29. gr. a.[260]

Sönnunarbyrði um tengda aðila

Breyting á ákvæðum laga um tengda aðila

Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki hafa frá upphafi takmarkað stórar áhættuskuldbindingar fjármálafyrirtækja. Með lögum nr. 75/2010 var skerpt á ákvæðum um stórar áhættuskuldbindingar. Með breytingu á 30. gr. laga nr. 161/2002 var fjármálafyrirtækjum gert skylt að tengja saman aðila ef vafi leikur á því hvort um hóp tengdra aðila sé að ræða í skilningi laganna, nema fjármálafyrirtækið geti sýnt fram á hið gagnstæða. Með þessari var sönnunarbyrði því snúið við og lögð á fjármálafyrirtækin sjálf en ekki Fjármálaeftirlitið.

Breytingar á virkum eignarhlut vegna EES-réttar

Ákvæði 22.–29. gr. laga nr. 75/2010 fólu í sér innleiðingu á tilskipun Evrópusambandsins 2007/44/EB og breytingu á reglum um eignarhluti og meðferð þeirra, sbr. VI. kafla laga nr. 161/2002. Helsta breytingin var sú að fallið var frá fyrri reglu um að kaup eða aukning á virkum eignarhlut í fjármálafyrirtæki væri háð fyrirfram samþykki Fjármálaeftirlitsins. Þannig bæri aðila, sem hygðist eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki, að tilkynna

257. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 2010, 3. bindi, bls. 145. Í kafla 11.2.11 í 3. bindi skýrslunnar má lesa nánar um lán til aðila með veði í eigin hlutabréfum, þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að fjármálafyrirtækjum beri að draga slík lán frá eigin fé sínu.

258. Kaarlo Jännäri, Report on banking regulation and supervision in Iceland: Past, present and future, 30. apríl 2009, bls. 32.

259. Ræða Gylfa Magnússonar á Alþingi 29. janúar 2010 kl. 12:39 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda).*

260. Þskj. 614, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda).*

áform sín til Fjármálaeftirlitsins sem hefði svo tiltekinn frest til þess að gera athugasemdir við kaupin eða eftir atvikum hafna þeim. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að með innleiðingu tilskipunarinnar væru hendur eftirlitsaðila að vissu leyti bundnar við mat á þeim sem hygðust eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki.[261] Þessi ummæli voru ekki skýrð sérstaklega, en svo virðist sem hér sé vísað til þess að Fjármálaeftirlitinu eða löggjafanum væri þar með óheimilt að gera strangari kröfur við mat á þeim sem hyggst ráðast í fjárfestinguna en tilskipunin kveður á um.

Auknar kröfur til stjórnenda

Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki hafa frá upphafi gert þó nokkrar kröfur til hæfis stjórnarmanna og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja, einkum um menntun þeirra og starfsreynslu, sbr. 52. gr. laganna. Sama lagaákvæði áskilur einnig að þessir aðilar megi ekki hafa gerst brotlegir við ákvæði tiltekinna laga. Með lögum nr. 75/2010 var hert á þessum kröfum og sett fram þrengri og skýrari ákvæði um fjárhagsstöðu, menntun, starfsreynslu og starfsferil stjórnarmanna og framkvæmdastjóra, auk þess sem gert var ráð fyrir að bæði stjórnarmenn sem framkvæmdastjórar færu í sérstakt hæfismat hjá Fjármálaeftirlitinu.[262]

Hæfismat fyrir stjórnendur fjármálafyrirtækja

Við ákvæði 54. gr. laga nr. 161/2002, sem fjallar um verkaskiptingu stjórnar og framkvæmdastjóra, var bætt reglu um að stjórnarformanni væri óheimilt að taka að sér önnur störf fyrir viðkomandi félag en þau sem teldust eðlilegur hluti starfa hans sem stjórnarformanns. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að þessi regla byggði efnislega á áliti nefndar um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis sem skipuð var snemma árs 2004 og skilaði af sér niðurstöðu sama ár. Rökin fyrir breytingunni voru þau að það samrýmdist ekki eðlilegri verkaskiptingu milli stjórnarformanns og framkvæmdastjóra að stjórnarformaður sinnti daglegum störfum félagsins, þar sem hann færi þá í raun með eftirlit með sjálfum sér.[263]

Gerðar voru breytingar á ákvæðum um viðskipti framkvæmdastjóra og lykilstarfsmanna við fjármálafyrirtæki þannig að stjórn fjármálafyrirtækis skyldi setja reglur um viðskiptin og skyldu þær eftir atvikum einnig gilda um tengda aðila. Reglurnar skyldu síðan hljóta staðfestingu Fjármálaeftirlitsins. Þá var sett inn ákvæði sem heimilaði fjármálafyrirtæki að veita kauprétt eða kaupaukagreiðslur í samræmi við reglur Fjármálaeftirlitsins, sbr. 57. gr. a laga nr. 161/2002.[264] Loks var bætt inn ákvæði sem lagði hömlur á fyrirkomulag starfslokasamninga við framkvæmdastjóra og lykilstarfsmenn, þar sem sýna þyrfti fram á samfelldan hagnað af rekstri fyrirtækisins síðustu þrjú ár af starfstíma hans, sbr. 57. gr. b laga nr. 161/2002. Um þetta sagði í athugasemdum með frumvarpi til laganna:

> Ekki er talið forsvaranlegt að verðlauna framkvæmdastjóra sem ekki hefur tekist að reka fjármálafyrirtæki með hagnaði með digrum sjóðum við lok starfsferils hans. Er talið nægja að viðkomandi haldi umsömdum launagreiðslum út uppsagnarfrest.[265]

Ákvæðið fól einnig í sér takmarkanir á formi og tímalengd starfslokasamninga. Skyldu þeir þannig vera í formi beinna launagreiðslna og mættu að hámarki vara í 12 mánuði eftir starfslok.

261. Þskj. 614, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).
262. Þskj. 614, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).
263. Þskj. 614, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).
264. Sjá reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 700/2011.
265. Þskj. 614, 138. löggjafarþing 2009–2010 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

4.8.7 Lög nr. 119/2011 um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

Með lögum nr. 119/2011 voru ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/111/EB[266] innleidd í íslenskan rétt, auk þess sem gerðar voru smávægilegar breytingar á öðrum ákvæðum laga nr. 161/2002.[267] Þá var Fjármálaeftirlitinu falið að útfæra nánar ákvæði tilskipunarinnar með setningu reglna.

Í frumvarpi til laganna voru helstu atriðin nefnd:

- Endurbætt skilgreining á eigin fé, hvað varðar eiginfjárþátt A.
- Skilgreiningu á fjármálafyrirtækjum breytt lítillega og hún færð í 1. gr. a laganna, orðskýringar.
- Skilgreining á hópi tengdra viðskiptavina bætt.
- Nýtt ákvæði um færslu á útlánaáhættu, auk skilgreiningar á verðbréfun.
- Lagt var til að ákvæði um að samtala fyrir stórar áhættur megi ekki fara yfir 800% af eiginfjárgrunni yrði fellt brott.
- Ákvæði um hæfi lögmanna til að sitja í stjórn fjármálafyrirtækja breytt.
- Viðurlagaákvæðum laganna breytt til hagræðingar og aukin í samræmi við ákvæði frumvarpsins.

4.8.7.1 Meginatriði laganna

Helstu breytingar og nýmæli í lögunum voru þær, að skilgreiningu á fjármálafyrirtækjum var breytt lítillega þannig að heiti þeirra er nú talið upp í 1. gr. a laga um fjármálafyrirtæki, en áfram er vísað til þess að þau skuli hafa starfsleyfi samkvæmt 6. gr., sbr. 4. gr. laganna. Jafnframt var tekin upp skilgreining á verðbréfun. Sett voru ný ákvæði, 29. gr. b-e, sem kveða á um færslu á útlánaáhættu og verðbréfun, m.a. um upplýsingaskyldu aðila, heimildir Fjármálaeftirlitsins til að setja reglur um verðbréfun og úrræði við því, að reglurnar séu brotnar. Þá var Fjármálaeftirlitinu gert að birta niðurstöður athugana sinna á framfylgni við reglurnar.

Aukin takmörkun á stórum áhættum

Markverðasta breytingin varðaði 30. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um takmarkanir á stórum áhættum. Í upphaflegu frumvarpi til laga nr. 119/2011 var gert ráð fyrir að felldur yrði brott 3. málsl. 1. mgr. 30. gr., sem kvað á um að samtala fyrir stórar áhættur mætti ekki fara yfir 800% af eiginfjárgrunni.[268] Í athugasemdum við 4. gr. upphaflegs frumvarps til laganna, sem hafði m.a. að geyma þessa tillögu, sagði að sú tillaga að fella þennan málslið brott væri í samræmi við 22. mgr. 1. gr. tilskipunar 2009/111/EB, sem breytti 111. gr. tilskipunar 2006/48/EB, en í henni fólst meðal annars að fella brott sambærilegt ákvæði sem var að finna í 3. mgr. 11. gr. tilskipunarinnar. Þá segir að óskað hafi verið eftir upplýsingum frá Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um rökin fyrir breytingunni á rýnifundi um fjármálaþjónustu, sem fram fór í Brussel í nóvember 2010 í tengslum við aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu. Samkvæmt svari sem barst með tölvupósti í janúar 2011 var álitið að skilyrðið um að samtala stórra áhættuskuldbindinga færi ekki yfir 800% hefði ekki gert gagn við mat á samþjöppunaráhættu. Fjármálafyrirtæki gætu verið með verulega mikla samþjöppunaráhættu og á sama tíma með samtölu stórra áhættuskuldbindinga langt undir 800%, og hefði Ísland verið glöggt dæmi um það. Því væru aðrir þættir sem líta þyrfti til varðandi samþjöppunaráhættu en það viðmið, t.d. þá aðferðafræði sem beitt væri við að meta viðskiptavini fjármálafyrirtækja sem tengda aðila. Enn fremur

266. Directive 2009/111/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 amending Directives 2006/48/EC, 2006/EC/EC and 2007/64/EC as regards banks affiliated to central institutions, certain own funds items, large exposures, supervisory arrangements, and crisis management. Tilskipunin kveður á um breytingar á tilskipunum 2006/48/EB um stofnun og rekstur lánastofnana, 2006/49/EB um eigið fé fjármálafyrirtækja og 2007/64/EB um greiðsluþjónustu á innri markaðnum um tiltekna þætti eigin fjár, stórar áhættur, fyrirkomulag eftirlits og áhættustýringar.

267. Sem dæmi má nefna 4. mgr. 52. gr. um hæfi til að sitja í stjórn fjármálafyrirtækja og 3. mgr. 87. gr. varðandi upplýsingar um greiðslur og hlunnindi í ársreikningi. Sú nefnd, sem skipuð hafði verið í kjölfar fjármálaáfallsins á haustdögum 2008 og var falið að yfirfara löggjöf á sviði fjármálamarkaðar og samdi m.a. drög að frumvarpi til laga nr. 75/2010, vann að innleiðingu tilskipunarinnar.

268. Þskj. 1215, 139. löggjafarþing 2010–2011 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda*).

sagði í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins að í tilskipun 2009/222/EB væru talsverðar breytingar á ákvæðum um stórar áhættuskuldbindingar sem Fjármálaeftirlitið þyrfti að innleiða í reglur nr. 216/2007 um stórar áhættuskuldbindingar hjá fjármálafyrirtækjum, sbr. heimild Fjármálaeftirlitsins í þágildandi 3. mgr. 30. gr. laga um fjármálafyrirtæki til að setja slíkar reglur, en sér í lagi mundu áhættuskuldbindingar milli fjármálafyrirtækja verða takmarkaðar sem mundu minnka innbyrðis tengsl milli fjármálafyrirtækja og draga úr kerfisáhættu.

Ákvæðið var ekki samþykkt óbreytt, þar sem nokkur umræða skapaðist um það að fella brott 800% viðmið stórra áhættuskuldbindinga. Meðal annars bar á góma að 800% viðmiðið hefði ekki gert gagn við mat á samþjöppunaráhættu þar sem fjármálafyrirtæki gætu verið með mikla samþjöppunarárhættu en á sama tíma með samtölu stórra áhættuskuldbindinga langt undir því viðmiði. Þó var ekki lagt til að takmörkunin yrði felld úr lögum, heldur lagði 1. minni hluti viðskiptanefndar það til með breytingartillögu sinni að í stað þess yrði hlutfallsviðmiðið lækkað um helming í 400%.[269] Í umræðum var m.a. rætt um að ekki væri búið að skoða þetta atriði nægilega vel, enda væri beðið heildarendurskoðunar á regluverkinu. Það væri þó til bóta að lækka hlutfallið, en nema ákvæðið ekki úr lögum að svo stöddu.[270] Þá var vakin athygli á því að þessi breyting kynni að ganga skemur en menn ætluðu ef ekki væri samhliða farið yfir hvernig eigið fé væri metið, þar sem veilan í regluverkinu væri sú að menn gætu „búið til eigið fé“ sem gæti verið einskis virði eða hreinlega ekki til.[271] Þannig væri tómt mál að tala um 400 eða 800% hlutfall af eiginfjárgrunni sem gæti verið breytilegur. Engu að síður varð breytingin ofan á og var samþykkt á Alþingi að samtala fyrir stórar áhættur mætti ekki fara yfir 400% af eiginfjárgrunni.

Samtala fyrir stórar áhættur að hámarki 400% af eiginfjárgrunni

Ákvæði um hæfi lögmanna breytt

Samhliða þessu var samþykkt að gera breytingar á 4. mgr. 52. gr. laga nr. 161/2002, en ákvæðinu hafði verið breytt með lögum nr. 75/2010 þannig að stjórnarmenn fjármálafyrirtækis eða annars eftirlitsskylds aðila eða aðila tengdra honum máttu hvorki sitja í stjórn annars eftirlitsskylds aðila eða aðila sem var tengdur honum, né vera starfsmenn, lögmenn eða endurskoðendur annars eftirlitsskylds aðila eða félaga í nánum tengslum. Þá var lagt bann við því að starfsmenn fjármálafyrirtækis sætu í stjórn þess. Með lögunum var slakað á hinu fortakslausa banni við því að lögmenn sem sætu í stjórn fjármálafyrirtækis gætu sinnt lögmannsstörfum fyrir aðra eftirlitsskylda aðila, enda um stærri og fjölbreyttari hóp fyrirtækja að ræða. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði um þetta atriði að ljóst þætti að ekki væri þörf á jafn víðtæku banni varðandi lögmenn og gilti um starfsmenn fjármálafyrirtækja og endurskoðendur, þar sem hættan á hagsmunaárekstrum væri augljóslega minni varðandi lögmenn hvað varðaði störf þeirra fyrir aðra eftirlitsskylda aðila. Nær bannið nú því aðeins til lögmannsstarfa fyrir önnur fjármálafyrirtæki en ekki alla eftirlitsskylda aðila sem taldir eru upp í 2. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Hafa lögmenn því meira svigrúm nú til sjálfstæðra starfa fyrir eftirlitsskylda aðila, hvað þetta varðar, en endurskoðendur.

Endurbætt skilgreining á eigin fé samkvæmt eiginfjárþætti A

Þá voru einnig gerðar breytingar á eiginfjárþætti A samkvæmt 5. mgr. 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki, þar sem skilgreining á innborguðu hlutafé var numin úr lögum, enda talin óþörf vegna skýringa 83. og 84. gr. á lausu fé og eigin fé eða jafnvel villandi. Í hennar stað voru innleidd ákvæði a-liðar 7. mgr. 1. gr. tilskipunar 2009/111/EB sem breytti a-lið 57. gr. tilskipunar 2006/48/EB sem er ætlað að tryggja að hægt sé að ganga á allt það eigið fé sem telst til eiginfjárþáttar A til að mæta rekstrartapi í áframhaldandi rekstri. Þá segir í ákvæðinu eftir breytinguna að við gjaldþrot eða slit skuli greiða innborgað hlutafé og yfirverðsreikning hlutafjár á eftir öllum öðrum kröfum.

269. Álfheiður Ingadóttir mælti fyrir nefndarálitinu á Alþingi og lét þess getið að fram hefði komið fyrir nefndinni að samanlögð áhætta í bankakerfinu fyrir bankahrun hefði verið metin um 200%. Sjá ræðu Álfheiðar Ingadóttur á Alþingi 7. september 2011 kl. 23:05 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

270. Ræða Guðlaugs Þórs Þórðarsonar á Alþingi 7. september 2011 kl. 23:16 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

271. Ræða Péturs Blöndal á Alþingi 7. september 2011 kl. 23:24 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).

Önnur atriði

Í frumvarpinu var upphaflega lagt til að í ársreikningi fjármálafyrirtækis skyldi tilgreina launagreiðslur og hvers konar greiðslur eða hlunnindi félagsins til hvers og eins lykilstarfsmanns, stjórnarmanns og framkvæmdastjóra, en í athugasemdum með frumvarpinu sagði um ákvæðið að það að greina frá launum og fríðindum lykilstarfsmanna væri nálgun við upplýsingaskyldu skráðra fyrirtækja í kauphöll. Hugmyndin væri að sporna við því að launakerfi fjármálafyrirtækja færu í fyrra horf fyrir hremmingar á fjármálamarkaði árið 2008, en jafnframt gætu bæði lág og há laun lykilstarfsmanna eftir atvikum verið vísbending um veikleika í innra skipulagi fjármálafyrirtækja. Nýtt ákvæði 3. mgr. 87. gr. laga nr. 161/2002 hafði þegar verið sett með lögum nr. 75/2010, þar sem sama skylda var lögð á fjármálafyrirtæki að birta upplýsingarnar í ársreikningi, en hún var bundin við laun og hlunnindi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra. Þó átti að tilgreina heildargreiðslur og hlunnindi lykilstarfsmanna og fjölda þeirra. Við meðferð frumvarpsins hjá viðskiptanefnd var rætt um það hvað réttlætti að birta opinberlega upplýsingar um launagreiðslur starfsmannanna og var bent á að næði breytingin fram að ganga kynni hún að valda launaskriði og að færri starfsmenn yrðu skilgreindir sem lykilstarfsmenn.[272] Lagði 1. minni hluti nefndarinnar því til að greinin félli brott, þar sem ekki væri sýnt fram á nauðsyn hennar. Jafnframt var bent á að í 57. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 43. gr. laga nr. 75/2010, væri sérstaklega fjallað um heimild fjármálafyrirtækja til að veita kauprétt eða kaupaaukagreiðslur í samræmi við reglur Fjármálaeftirlitsins og skyldi sérstaklega gera grein fyrir réttindum starfsmanna samkvæmt kaupaukakerfi í skýringum með ársreikningi. Þá skyldu þau færð til gjalda á ári hverju í samræmi við reikningsskilareglur. Var á þetta fallist og náði breytingin ekki fram að ganga.

Auk þessa voru meðal annars gerðar viðeigandi breytingar á ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki sem fjalla um viðurlög, stjórnvaldssektir og refsingu við brotum gegn lögunum, einkum til samræmis við ný ákvæði um færslu á útlánaáhættu og upplýsingaskyldu varðandi verðbréfun (e. *securitization*), en sú mikilvæga breyting var jafnframt gerð að það varðar ekki aðeins viðurlögum að brjóta gegn ákvæðum laganna heldur og reglum settum á grundvelli þeirra.

4.8.8 Lög nr. 77/2012 um breyting á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

4.8.8.1 Aðdragandi

Með lögum nr. 77/2012 var ákvæðum VIII. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki breytt enn á ný. Frumvarp til laganna var lagt fram á Alþingi 2. maí 2012 af Svandísi Svavarsdóttur umhverfisráðherra og byggði á vinnu starfshóps á vegum sparisjóðanna með aðkomu Bankasýslu ríkisins. Þegar frumvarpið var lagt fram höfðu stærstu sparisjóðir landsins hætt starfsemi og margir eftirlifandi sparisjóða farið í fjárhagslega endurskipulagningu. Með breytingum á VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki var leitast við að auðvelda starfandi sparisjóðum að leita að auknu eigin fé til að styrkja rekstrarhæfi sitt. Helstu breytingarnar voru:

Auðvelda átti sparisjóðum að leita aukins eigin fjár og styrkja rekstrarhæfi

- Starfsheimildir sparisjóða á staðbundnu, afmörkuðu starfssvæði voru þrengdar á þann veg að þeir mættu ekki stunda fjárfestingarbankastarfsemi.
- Ákvæði um að rekstur sparisjóðs gæti verið í höndum hlutafélags og að sparisjóðir gætu breytt rekstrarformi sínu í hlutafélag voru aftur færð í lög.
- Skilyrði voru sett fyrir því að fjármálafyrirtæki mætti kalla sig sparisjóð.
- Ákvæði um að sparisjóður skyldi ráðstafa að lágmarki 5% af hagnaði sínum til samfélagslegra verkefna voru færð í lög.

Frumvarpið var samþykkt 29. júní 2012 og tók lögin gildi 5. júlí sama ár.

272. Nefndarálit 1. minni hluta viðskiptanefndar, þskj. 1664, 139. löggjafarþing 2010–2011 (enn óbirt í A-deild *Alþingstíðinda*).

4.8.8.2 Meginatriði laganna

Starfsheimildir sparisjóða þrengdar

Með upphaflegu frumvarpi til laganna stóð til að skilja á milli heimilda sparisjóða og viðskiptabanka til þess að stunda fjárfestingarbankastarfsemi þannig að sparisjóðir hefðu ekki heimildir til að stunda verðbréfaviðskipti fyrir eigin reikning eða viðskipti og þjónustu með fjármálagerninga, sbr. 7. tölul. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 161/2002. Með breytingartillögu meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar var fallið frá því og var aðeins ákvæðum um starfsheimildir sparisjóða sem starfa á staðbundnu, afmörkuðu starfssvæðum breytt á þann veg að heimildir þeirra takmörkuðust við hefðbundna viðskiptabankaþjónustu. Þannig fæli starfsleyfi slíks sparisjóðs í sér eftir breytinguna heimild til almennra innlána og útlána, auk útgáfu rafeyris, og var ekki gert ráð fyrir að sparisjóðir sem þessir stunduðu fjárfestingabankastarfsemi af neinu tagi. Sparisjóðir sem hafa að lágmarki 5 milljónir evra í stofnfé eða hlutafé og skilgreina starfsemi sína ekki á afmörkuðu staðbundnu starfssvæði lúta ekki þessum takmörkunum. Þverpólitísk sátt virðist hafa ríkt um þessa breytingu. Tryggvi Þór Herbertsson þingmaður taldi breytinguna skref í rétta átt og sagði meðal annars við umræður um málið:

> Ég er almennt þeirrar skoðunar eftir áfallið sem heimurinn hefur orðið fyrir í sambandi við fjármálakerfið að áhættusækin fjárfestingarbankastarfsemi og hefðbundin viðskiptabankastarfsemi þar sem innlán eru tryggð eigi ekki samleið. Fjárfestingarbankastarfsemi er í eðli sínu áhættusækin og hún á að vera það, verður að vera það, en að áhættan geti orðið það mikil að hún rúlli yfir í viðskiptabanka sem eru með tryggða innlánsreikninga finnst mér ekki hægt.[273]

Heimild til hlutafélagavæðingar á ný

Þrátt fyrir almenna sátt um takmarkanirnar töldu ýmsir að frumvarpið fæli í sér óeðlilega mikla þrengingu á starfsheimildum þessara sparisjóða. Meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar lagði því til þá breytingu, sem var svo samþykkt, að sparisjóðum yrði heimilt að afla sér starfsheimilda verðbréfafyrirtækis, kysu þeir að gera svo, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Ákvæði um hlutafélagasparisjóði og hlutafélagavæðingu sparisjóða færð á ný í lög

Opnað var aftur fyrir þann möguleika að rekstrarformi sparisjóðs yrði breytt úr sjálfseignarstofnun í hlutafélag, en eins og áður segir féllu ákvæði þess eðlis brott með lögum nr. 76/2009. Var breytingin talin mikilvægur liður í að auðvelda starfandi sparisjóðum að sækja sér eigið fé á markaði. Helgi Hjörvar, formaður efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, sagði í umræðum á Alþingi:

> Hér er fyrst og fremst verið að leitast við að skapa sparisjóðunum betri starfsskilyrði í landinu og það er góðra gjalda vert. Það er fyrst og fremst gert með því að greiða fyrir hlutafélagavæðingu sparisjóðanna. Það form á rekstri sparisjóðanna sem reynt var að halda í er einfaldlega komið að endimörkum og þetta kerfi verður ekki rekið áfram öðruvísi en gefa kost á hlutafélagavæðingu. Það þarf ný eigendaframlög inn í sparisjóðina til þess að þeir geti orðið samkeppnisafl á markaði. Slík framlög gera kröfur um arðsemi og rekstrarform sem væntanlega hlutafélagaformið fyrst og fremst mun geta uppfyllt.[274]

„Hér er fyrst og fremst verið að leitast við að skapa sparisjóðunum betri starfsskilyrði í landinu og það er góðra gjalda vert. Það er fyrst og fremst gert með því að greiða fyrir hlutafélagavæðingu sparisjóðanna. Það form á rekstri sparisjóðanna sem reynt var að halda í er einfaldlega komið að endimörkum og þetta kerfi verður ekki rekið áfram öðruvísi en gefa kost á hlutafélagavæðingu.“

Helgi Hjörvar á Alþingi 2012.

Lilja Mósesdóttir, þingmaður, var mótfallin breytingunni og greiddi atkvæði gegn henni. Taldi hún að með því að heimila sparisjóðum að taka upp hlutafélagaformið væri í raun verið að gefast upp á því verkefni að endurreisa sparisjóðakerfið á félagslegum grunni í þágu samfélagsins:

> Ég er þeirrar skoðunar að breyting á rekstrarformi muni ekki aðeins leiða til þess að meiri hætta verði á því að sparisjóðir fari út í áhættusama starfsemi heldur tel ég að mikil hætta sé á því að þessi breyting muni gera sparisjóðina að auðveldari bráð fyrir viðskiptabankana að yfirtaka. Ástæðan er sú að heimild til að breyta sparisjóði í hlutafélag tryggir ekki að viðskiptavinirnir komi allir hlaupandi og vilji eiga viðskipti við sparisjóðina eftir að búið er að breyta rekstrarforminu. Margir tryggir viðskiptavinir sparisjóðanna voru í sparisjóðum sem var breytt í hlutafélög. Ég nefni sem dæmi SPRON og Byr sem upplifðu það að

„Ég er þeirrar skoðunar að breyting á rekstrarformi muni ekki aðeins leiða til þess að meiri hætta verði á því að sparisjóðir fari út í áhættusama starfsemi heldur tel ég að mikil hætta sé á því að þessi breyting muni gera sparisjóðina að auðveldari bráð fyrir viðskiptabankana að yfirtaka.“

Lilja Mósesdóttir á Alþingi 2012.

273. Ræða Tryggva Þórs Herbertssonar á Alþingi 11. maí 2012 kl. 13:56 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda*).
274. Ræða Helga Hjörvar á Alþingi 11. maí 2012 kl. 12:43 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda).*

> sjóðurinn sem þeir völdu til að vera með innstæður sínar á tryggari stað en annars væri innan fjármálakerfisins var gerður af stofnfjáreigendum að einhvers konar vogunarsjóði. Lánaðir voru út miklir peningar til stofnfjáreigenda sem voru þá orðnir eigendur sparisjóðanna og tengdra aðila, jafnvel barna þessara eigenda. Margir tryggir viðskiptavinir sparisjóðakerfisins eru því brenndir eftir hlutafélagavæðinguna hinni fyrri og munu ekki færa viðskipti sín yfir í sparisjóðina við það að rekstrarforminu sé breytt úr sjálfseignarstofnun í hlutafélag.[275]

Heimild sparisjóðs til þess að taka upp hlutafélagaform samkvæmt ákvæðum laga nr. 77/2012 er sambærileg þeirri heimild sem sparisjóðum var upphaflega veitt með lögum nr. 71/2001 þegar hlutafjárvæðing sparisjóða var fyrst heimiluð og rökstudd með svipuðum hætti, þótt umhverfið væri þá orðið allt annað, en heimildin frá 2001 var síðan felld niður með lögum nr. 76/2009. Þannig var kveðið á um að 2/3 hlutar stofnfjáreigenda sem mættu á löglega boðaðan fund þyrftu að samþykkja tillögu um að breyta sjálfseignarstofnun í hlutafélag. Að því loknu myndi sparisjóðurinn stofna hlutafélag sem myndi síðan yfirtaka sjálfseignarstofnunina með samruna samkvæmt ákvæðum hlutafélagalaga. Önnur ákvæði VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki voru löguð að umræddri breytingu. Þannig var tiltekið að ákvæði hlutafélagalaga giltu um tilgreiningu á rekstrarformi hlutafélagasparisjóðs, auk þess sem framsetningu kaflans var breytt í A-hluta og B-hluta. Í A-hluta er að finna ákvæði sem eiga við um alla sparisjóði en í B-hluta eru þau sérákvæði sem eiga aðeins við um sjálfseignarstofnanir sem eru sparisjóðir.

Samfélagsleg markmið og ráðstöfun 5% hagnaðar

Eitt af markmiðum með lagabreytingunni var að skerpa á því samfélagslega hlutverki sem sparisjóðunum er ætlað að gegna. Þannig var það fest í lög að fjármálafyrirtæki þyrftu að uppfylla þrjú skilyrði til að mega kalla sig sparisjóð:

Samfélagslegt og svæðisbundið hlutverk

- Skilgreina í samþykktum sínum samfélagslegt og svæðisbundið hlutverk sitt.
- Ráðstafa að lágmarki sem svarar til 5% af hagnaði til samfélagslegra verkefna.
- Hafa starfsleyfi sem sparisjóður.

Hvergi í lögunum er skilgreint hvað telst til samfélagslegra verkefna en gert ráð fyrir að þau geti verið fjölbreytileg og á sviði menningar-, íþrótta- og líknarmála og samfélagslegrar uppbyggingar.

Reglur um samruna og yfirtöku skýrðar

Loks voru möguleikar sparisjóða sem starfa sem sjálfseignarstofnanir til samruna og yfirtöku auknir og skýrðir. Nýtt ákvæði var fært í lög um fjármálafyrirtæki, í 72. gr. um samruna sparisjóðs sem er sjálfseignarstofnun við annan sparisjóð eða fjármálafyrirtæki þannig að sjálfseignarstofnuninni væri slitið. Í 2. mgr. ákvæðisins er fjallað um framkvæmd samruna tveggja sparisjóða. Við þær aðstæður skyldi skipta endurgjaldi fyrir hina yfirteknu stofnun milli stofnfjáreigenda í samræmi við hlutdeild stofnfjár í eigin fé sparisjóðsins eins og það var samkvæmt efnahagsreikningi við sameininguna. Óráðstafað eigið fé skyldi síðan renna saman við óráðstafað eigið fé hins sameinaða sparisjóðs. Væri óráðstafað eigið fé neikvætt, skyldi stofnfé lækkað til jöfnunar taps áður en til samruna kæmi. Þá er gert ráð fyrir því í 3. mgr. ákvæðisins að sparisjóður sem er sjálfseignarstofnun geti sameinast hlutafélagi, en þar var um að ræða nánari útfærslu á reglu sem áður var að finna í 3. mgr. 106. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Ákvæðið gerir ráð fyrir að í slíku tilviki sé sjálfseignarstofnuninni slitið og að endurgjald til stofnfjáreigenda verði ekki hærra en sem nemur hlut þeirra í eigin fé sparisjóðsins. Sé óráðstafað eigið fé til staðar, skal það renna til nýrrar sjálfseignarstofnunar sem hefur það hlutverk að sinna samfélagslegum verkefnum sparisjóðsins. Með þessu átti að tryggja að sparisjóður yrði ekki tekinn yfir af hlutafélagi til þess að koma höndum yfir eigið fé sparisjóðsins umfram stofnfé.[276]

275. Ræða Lilju Mósesdóttur á Alþingi 16. júní 2012 kl. 14:14 (enn óbirt í B-deild *Alþingistíðinda).*
276. Þskj. 1253, 140. löggjafarþing 2011–2012 (enn óbirt í A-deild *Alþingistíðinda).*

4.9 Starfsumhverfi sparisjóða í nágrannalöndunum

Hér verður gerð grein fyrir starfsumhverfi sparisjóða í helstu nágrannalöndum okkar. Sérstök áhersla er á þróun mála í Danmörku og Noregi, enda hefur lengst af verið horft til þessara tveggja landa við lagasetningu hérlendis, m.a. um sparisjóði. Þá er einnig fjallað um sparisjóði í Svíþjóð og Þýskalandi.

4.9.1 Sparisjóðir í Danmörku

4.9.1.1 Uppruni og lagarammi

Upphaf hinnar alþjóðlegu sparisjóðahreyfingar í byrjun 19. aldar má rekja til stofnunar fyrstu sparisjóðanna í Englandi sem urðu fyrirmynd sparisjóða í öðrum löndum.[277] Í Danmörku var fyrsti sparisjóðurinn, Spare- og lånekasse for Grevskabet Holsteinborg, settur á laggirnar 1810, en fyrsta heildstæða danska löggjöfin um starfsemi sparisjóða var sett 70 árum síðar, árið 1880. Fyrstu heildstæðu dönsku lögin um starfsemi banka voru á hinn bóginn ekki sett fyrr en árið 1919. Meginhlutverk sparisjóðanna var að taka á móti innlánum og veita almennum borgurum lánsfé og að baki stofnun lá hugsjón um mannúðar- eða góðgerðarstarfsemi.[278]

Fyrstu dönsku lögin um sparisjóði 1880

Í lögskýringargögnum með dönsku sparisjóðalögunum frá 1880[279] kom fram að með hliðsjón af fjölgun sparisjóða og auknu rekstrarumfangi þeirra hefði ekki lengur þótt fært að láta þá afskiptalausa, enda fælust samfélagslegir hagsmunir í því að setja reglur um starfsemi þeirra og hafa eftirlit með þeim. Í áliti meiri hluta nefndarinnar sem stóð að frumvarpinu kom fram að það væri nokkrum vandkvæðum bundið að gera greinarmun á bönkum og sparisjóðum, ekki síst vegna þess hve starfsemi þeirra hefði blandast á undanförnum árum. Því næst sagði að slík samblöndun þætti ekki æskileg og að frumvarpið gengi út frá þeirri afstöðu. Í raun ættu þessi tvö rekstrarform lítið sameiginlegt. Munurinn á þeim lægi þó ekki í því að greina á milli viðskipta sem teldust bankaviðskipti og annarra viðskipta sem teldust sparisjóðaviðskipti, heldur í markmiði viðskiptanna og því hvernig þau færu fram. Þannig stefndu bankar að því að nýta allar tekjur sínar til ávinnings fyrir eigendur sína, en sparisjóðir veittu aðeins fyrirfram ákveðnum hluta tekna sinna til þeirra sem stæðu að rekstrinum.[280]

Samblöndun banka og sparisjóða ekki æskileg – lítt skyld rekstrarform með ólík markmið

Nánar var vikið að greinarmun á sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum sem tóku á móti innlánum í lögskýringargögnum með næstu heildarlögum á þessu sviði, en þau voru sett árið 1919. Þar kom fram að helsti munurinn fælist í því að sparisjóðir hefðu, ólíkt öðrum fjármálafyrirtækjum, að aðalmarkmiði að gæta að öryggi innstæðna í sínum fórum.[281]

Aðalmarkmið sparisjóða að gæta innistæðna

Þriðja heildarlöggjöfin um starfsemi sparisjóða í Danmörku var sett árið 1937, en í athugasemdum með frumvarpi til laganna var í fyrsta sinn vikið sérstaklega að þeim mikilvæga greinarmun á bönkum og sparisjóðum að danskir sparisjóðir væru sjálfseignarstofnanir (d. *selvejende institutioner*) sem hefðu það ekki að markmiði, ólíkt atvinnufyrirtækjum almennt, að stuðla að hagnaði fyrir stofnendur, ábyrgðarmenn eða aðra þátttakendur í starfseminni, heldur ættu þeir aðeins að veita innstæðueigendum þjónustu með því að varðveita innstæður þeirra á sem öruggastan hátt um leið og þeir kæmu til móts við lánsþörf á eins lágum vöxtum og aðstæður leyfðu.[282] Þetta var einnig orðað svo að sparisjóðir legðu ríkari áherslu en bankar á öryggi í fjárfestingum sínum, fremur en hagnað af þeim.[283]

Danskir sparisjóðir sjálfseignarstofnanir

277. Ingvar Körberg, *Sparbanksidén – Sparandet och sparbankerna i ett idéhistoriskt perspektiv*, Stokkhólmi 2011, bls. 34. Skoski jarðfræðingurinn Henry Duncan (1774–1846) er oft talinn „faðir sparisjóðanna“ og á að hafa stofnað fyrsta sparisjóðinn í Ruthwell árið 1810. Hann vakti athygli manna á sparisjóðum með ritgerð sinni „Essay on Nature and Advantages of Parish Banks“ árið 1815.
278. Michael Camphausen, *Pengeinstitutter – tilladelse, eneret og virksomhedsområde,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 54.
279. Þetta var fyrsta heildstæða sparisjóðalöggjöfin í Danmörku.
280. Michael Camphausen, *Pengeinstitutter – tilladelse, eneret og virksomhedsområde,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 60–61.
281. Michael Camphausen, *Pengeinstitutter – tilladelse, eneret og virksomhedsområde*, Kaupmannahöfn 2011, bls. 63.
282. Michael Camphausen, *Pengeinstitutter – tilladelse, eneret og virksomhedsområde,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 65.
283. Arne Eken og J. Hartvig Jacobsen, *Bankloven af 15. april 1930 – håndbog i dansk banklovgivning,* Kaupmannahöfn 1952, bls. 5.

Sameiginleg lög um banka og sparisjóði 1975

Lögin frá 1937 giltu með nokkrum breytingum allt fram til ársins 1975, en þá tóku í fyrsta sinn gildi í Danmörku sameiginleg lög um starfsemi banka og sparisjóða.[284] Í þessu samhengi má minna á að Danir gengu í Evrópubandalagið (síðar Evrópusambandið) árið 1973. Lögin frá 1975 byggðu áfram á því að sparisjóðir teldust sjálfseignarstofnanir. Hvorki stofnendur, ábyrgðarmenn né aðrir þátttakendur í starfseminni gátu því talist eigendur fjármuna eða hagnaðar sparisjóðsins.[285] Með lögunum voru starfsheimildir sparisjóða víkkaðar út og urðu sambærilegar starfsheimildum banka.[286]

Stefnubreyting á 9. áratug 20. aldar

Lögunum frá 1975 var breytt árið 1980 í tilefni af fyrstu bankatilskipun Evrópubandalagsins. Þeim hefur síðan verið breytt nokkrum sinnum eftir það. Óhætt er að segja að á 9. áratug síðustu aldar hafi ákveðin stefnubreyting gert vart við sig í viðhorfi stjórnvalda til starfsemi fjármálafyrirtækja í Danmörku. Árið 1988 kom út skýrsla nefndar sem iðnaðarráðherra hafði skipað til að fara yfir framtíð starfsumhverfis dansks atvinnulífs. Þar kom meðal annars fram að afkoma fjármálageirans væri háð því að ríkisvaldið viðurkenndi að það að fást við peninga og áhættu væri aðallega starfsemi sem einkaaðilar fengjust við með sama hætti og viðskipti með vörur og þjónustu almennt. Því væri dönskum hagsmunum best borgið ef fjármálafyrirtækjum yrði veitt sem mest svigrúm til að laga sig að samkeppnisaðstæðum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum. Aðeins einu ári áður hafði á hinn bóginn komið út skýrsla annarrar nefndar á vegum iðnaðarráðherra þar sem megináhersla virtist lögð á það hlutverk fjármálafyrirtækja að tryggja öryggi innstæðna og ekki talin þörf á að veita þeim víðtækari starfsheimildir. Samkvæmt yngri skýrslunni var aftur á móti talið rétt að veita fjármálafyrirtækjum víðtækari starfsheimildir og þróaðist löggjöf í samræmi við það næstu árin. Með yngri skýrslunni varð því ákveðin stefnubreyting í Danmörku hvað starfsheimildir fjármálafyrirtækja snerti.[287]

Dönskum sparisjóðum heimilað að breyta rekstrarformi í hlutafélag 1988

Með lögum nr. 816/1988 var lögum um banka og sparisjóði breytt og dönskum sparisjóðum veitt heimild til að breyta rekstrarformi sínu úr sjálfseignarstofnun í hlutafélag. Ein helsta röksemdin fyrir lagabreytingunni var sú afstaða löggjafans að jafna bæri samkeppnisstöðu sparisjóða gagnvart bönkum með því að veita sparisjóðum tækifæri til að afla utanaðkomandi eiginfjárframlaga á sama hátt og bankar. Því hefur verið haldið fram í fræðilegri umræðu að eftir lagabreytinguna hafi lögfræðilegur munur á bönkum og sparisjóðum, sem nýttu sér fyrrnefnda heimild, að mestu leyti legið í ólíkri nafngift á starfsemi þeirra fremur en efnislegum mun.[288]

Á næstu árum voru starfsheimildir banka og sparisjóða í Danmörku rýmkaðar þó nokkuð. Þá hefur gildandi lögum um fjármálafyrirtæki (lov nr. 453/2003 om finansiel virksomhed), sem tóku gildi 1. janúar 2004, verið breytt margsinnis.[289]

Í 12. gr. laganna er enn sem fyrr kveðið á um að sparisjóðir skuli reknir í formi sjálfseignarstofnana. Bankar skulu á hinn bóginn reknir sem hlutafélög. Í 207. gr. er þó kveðið á um að sparisjóðum sem starfað hafa frá 1. janúar 1989 sé heimilt að færa rekstur sinn yfir í hlutafélag að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Ómögulegt að stofna nýjan sparisjóð í Danmörku?

Í 7. gr. laganna er vikið að skilyrðum sem uppfylla þarf ef ætlunin er að stofna nýja lánastofnun en þar segir meðal annars að lögaðili sem áformi slíkt þurfi að hafa í það minnsta átta milljónir evra í hlutafé. Þar sem sparisjóðir eru sjálfseignarstofnanir er ljóst að nýstofnaður sparisjóður hefur ekki hlutafé. Sú ályktun hefur verið dregin af þessu að samkvæmt gildandi lögum verði ekki stofnaðir nýir sparisjóðir í Danmörku, heldur aðeins bankar. Þessi niðurstaða er studd afdráttarlausum ummælum í lögskýringargögnum sem fylgdu lögunum.[290]

284. Michael Camphausen, *Pengeinstitutter – tilladelse, eneret og virksomhedsområde,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 66.

285. K. Bjørn Jensen og Jørgen Nørgaard, *Bank- og sparekasseloven med kommentarer,* Kaupmannahöfn 1976, bls. 40.

286. Michael Camphausen, *Pengeinstitutter – tilladelse, eneret og virksomhedsområde,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 75–76.

287. Michael Camphausen, *Pengeinstitutter – tilladelse, eneret og virksomhedsområde,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 82–83 og 87–88.

288. Michael Camphausen, *Pengeinstitutter – tilladelse, eneret og virksomhedsområde,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 88–89. Sjá einnig Cato Baldvinsson, Flemming Brokhattingen, Kim Busck-Nielsen og Flemming Nytoft Rasmussen, *Dansk Bankvæsen,* 4. útg., Kaupmannahöfn 2000, bls. 20.

289. Um helstu lagabreytingarnar má lesa hjá Michael Camphausen, *Pengeinstitutter – tilladelse, eneret og virksomhedsområde,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 89–97, 106–110 og 124.

290. Michael Camphausen, *Pengeinstitutter – tilladelse, eneret og virksomhedsområde,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 120–121. Sjá einnig Merete Hjetting, Thomas Kjøller, Marianne Simonsen og Malene Stadil, *Lov om finansiel virksomhed med kommentarer,* Kaupmannahöfn 2007, bls. 60.

Æðsta vald í dönskum sparisjóðum er í höndum fulltrúaráðs, en það skal skipað að lágmarki 21 fulltrúa sem kjörnir eru til fjögurra ára í senn. Innstæðueigendur og ábyrgðarmenn sparisjóðs kjósa fulltrúaráðið en stjórn sparisjóðs er skipuð af fulltrúaráðinu til fjögurra ára í senn að hámarki.

4.9.1.2 Breytingar á starfsumhverfi

Áður fyrr voru sparisjóðir mikilvægar fjármálastofnanir í Danmörku, einkum fyrir landbúnað og á vettvangi samvinnuhreyfingarinnar, en einnig fyrir láglaunafólk í borgum. Raunar hefur því verið haldið fram að sparisjóðir hafi verið mikilvægari í Danmörku en sambærilegar stofnanir í mörgum öðrum löndum. Nú eru sparisjóðir hins vegar að miklu leyti úr sögunni í Danmörku.[291]

Með lögum um sparisjóði frá 1937 var lögð áhersla á að viðskiptabankar og sparisjóðir störfuðu á ólíkum mörkuðum. Þannig var fjármálamarkaði skipt upp í einingar, ekki einungis fyrir viðskiptabanka og sparisjóði, heldur einnig fyrir veðlánastofnanir og tryggingafélög. Viðskiptabönkum var aðallega ætlað að þjóna viðskiptalífinu en sparisjóðir launþegum, smákaupmönnum, bændum o.s.frv. með því að taka við innlánum og lána fé gegn fasteignaveðum og öðrum traustum tryggingarréttindum. Einnig var sparisjóðum óheimilt að stunda viðskipti með hlutabréf, erlendan gjaldeyri o.fl.

Samband danskra sparisjóða stofnað 1947

Árið 1947 var Samband danskra sparisjóða stofnað. Það gegndi lykilhlutverki í samvinnu og samhæfingu á starfsemi sparisjóða og miðaði að því að draga fram sameiginlegar sögulegar rætur sparisjóðanna og halda á lofti þeirri skoðun að þeir væru raunverulegur valkostur við hlið viðskiptabanka. Viðskiptabankarnir dönsku höfðu á hinn bóginn lent í nokkrum hremmingum á árunum milli stríða og ímynd þeirra laskast, bæði meðal almennings og þingmanna. Jafnframt dróst markaðshlutdeild þeirra saman. Hafa verður í huga að allt frá árinu 1935 var í gildi samkomulag sparisjóða og viðskiptabanka við danska seðlabankann um hámarksvexti á innlánum.[292] Þetta takmarkaði samkeppni verulega uns samkomulagið var numið úr gildi árið 1973 vegna þrýstings frá viðskiptabönkum. Sparisjóðirnir dönsku stóðu ekki í samkeppni hver við annan með sama hætti og viðskiptabankarnir. Þvert á móti skiptu þeir með sér markaðnum og deildu kostnaði við markaðssetningu, upplýsingakerfi o.fl. Þannig litu einstakir sparisjóðir á sig sem hluta af sameiginlegri hreyfingu fremur en sjálfstæð fyrirtæki í viðskiptum.

Takmörkuð samkeppni sparisjóða sín á milli

Miklar breytingar urðu á dönsku efnahagslífi á árunum eftir seinni heimsstyrjöld og á sjöunda áratug 20. aldar hafði iðnaður tekið við af landbúnaði sem meginatvinnuvegur Dana. Þessar breytingar kölluðu á breytta fjármálaþjónustu sem sparisjóðum reyndist erfitt að veita innan ramma gildandi laga. Samband danskra sparisjóða reyndi að bregðast við þessari þróun með því að skipta landinu upp í tíu markaðssvæði með það fyrir augum að sparisjóðir innan hvers svæðis sameinuðust. Jafnframt tók sparisjóðasambandið að þrýsta á stjórnvöld um að starfsheimildir þeirra yrðu rýmkaðar og náðist það fram með lögunum sem tóku gildi í byrjun árs 1975.

Landinu skipt upp í tíu markaðssvæði

Eftir sem áður lá munurinn á sparisjóðum og viðskiptabönkum í skiptingunni í litlar staðbundnar stofnanir og stór fyrirtæki sem störfuðu á landsvísu. Samhliða harðnandi samkeppni og auknu markaðsfrelsi breyttist framtíðarsýn sparisjóðanna. Þetta endurspeglaðist í kröfu Sambands danskra sparisjóða um miðjan níunda áratug 20. aldar um að sparisjóðir fengju heimild til þess breyta rekstrarformi sínu úr sjálfseignarstofnun í hlutafélag. Engin teljandi andstaða virðist hafa verið við þessi áform hjá einstökum sparisjóðum. Eins og áður segir var þeim veitt þessi heimild með lögunum sem tóku gildi 1. janúar 1989. Í framhaldinu runnu margir sparisjóðir saman eða sameinuðust viðskiptabönkum.

Kröfur um heimild til hlutafélagavæðingar koma fram

291. Í þessum undirkafla er stuðst við Per H. Hansen, „The Extinction of Savings Banks in Denmark“, 2004, bls. 1. Greinin er aðgengileg á http://www.bintproject.nl/textfiles/2004_hansen.pdf. – Vísað er til rita Hansens með góðfúslegu leyfi hans. Per H. Hansen hefur starfað sem prófessor í viðskiptasögu við Viðskiptaháskólann í Kaupmannahöfn (Copenhagen Business School) í rúm 10 ár og hefur stundað rannsóknir á starfsemi sparisjóða í Danmörku og víðar. Hann hefur ritað fjölda greina og rita um efnið, m.a. bókina *Da sparekasserne mistede deres uskyld: En historie om sparekasser og samfund i opbrud, 1965–1990,* Óðinsvéum 2001.

292. Í þessu sambandi má nefna að með vaxtalögum nr. 25/1987 var vaxtafrelsi innleitt á Íslandi í fyrsta sinn. Fyrir gildistöku þeirra laga ákvað Seðlabankinn lágmarksvexti innlána og hámarksvexti útlána banka og sparisjóða, en þar áður var berum orðum mælt fyrir um hámarksvexti í lögum.

„Danmarkshistoriens største sparekasserøveri"

Í bók sinni *Da sparekasserne mistede deres uskyld* dregur Per H. Hansen upp mynd af átökum sem urðu innan sparisjóðasambandsins um miðjan níunda áratug 20. aldar um það hvort sparisjóðunum yrði heimilað að breyta rekstarformi sínu í hlutafélag. Stóru sparisjóðirnir beittu sér fyrir framgangi þeirrar hugmyndar og þá brá svo við að danska bankasambandið snerist á sveif með þeim. Bankasambandið sá fyrir sér að sparisjóðirnir yrðu bönkunum auðveld bráð þegar þeir yrðu orðnir að hlutafélögum. Áður hafði bankasambandið reynt af öllum mætti að koma í veg fyrir að starfsheimildir sparisjóðanna yrðu rýmkaðar, til dæmis í aðdraganda lagasetningarinnar 1975. Stuðningur bankasambandsins gerði útslagið með framgang hlutafélagshugmyndarinnar í danska þinginu og fór svo að gamla sparisjóðahugsjónin reyndist þar eiga sér fáa formælendur. Einna helst mátti finna þá meðal jafnaðarmanna og fór þar Erling Olsen, hagfræðingur og þingmaður, fremstur í flokki. Hann barðist með oddi og egg gegn samþykki frumvarpsins og segir svo frá í sjálfsævisögu sinni:

> For mig at se var sparekasserne almennyttige institutioner, der havde opsamlet en større ejenkapital for at sikre, at der også i fremtiden var almennyttige pengeinstitutter på markedet. Anderledes udtrykt var deres ejenkapital forfædrenes penge, der skulle sikre fremtidens generationer en ordentlig behandling, når de skulle låne eller spare op. Det var i hvert fald ikke de nuværende garanters penge. De havde blot købt nogle omsættelige garantbeviser, som de fik pænt forrentet.
>
> Lovforslaget gav garanterne mulighed for at ombytte deres garantbeviser med aktier til en kurs, der var så lav, at de efter min mening fik del i den almennyttige kapital. Danmarkshistoriens største sparekasserøveri kaldte jeg det. (Erling Olsen, *Fra ælling til ugle. Erindringer,* Kaupmannahöfn 1998, bls. 184–185, hér vitnað eftir Per H. Hansen, *Da sparekasserne mistede deres uskyld,* bls. 297–298.)

Í ritgerð sinni heldur Per H. Hansen því fram að samruni sambands danskra sparisjóða og danska bankasambandsins í ein heildarsamtök (Finansrådet) 1. janúar 1990 hafi falið í sér táknræn endalok sparisjóðanna í Danmörku. Víst er að flestir danskir sparisjóðir hafa liðið undir lok, í það minnsta í þeim skilningi að sparisjóðirnir sem eftir standa eru naumast sparisjóðir í upphaflegri merkingu orðsins heldur eru þeir ekkert annað en litlir viðskiptabankar og halda sparisjóðahugsjóninni ekki lengur á lofti.

4.9.1.3 Samruni sparisjóða

Hlutafélagavæðingu ætlað að mæta þörf fyrir meira eigið fé

Meginmarkmiðið með því að leyfa sparisjóðum að breyta rekstrarfyrirkomulagi sínu í hlutafélög var að auka möguleika þeirra til að afla eigin fjár til rekstrarins. Samkvæmt dönskum lögum geta sparisjóðir valið um tvær leiðir til að breyta sér í hlutafélög. Annars vegar getur sparisjóður runnið saman við hlutafélag sem stofnað er um reksturinn þannig að eignir sparisjóðsins að frádregnum skuldum eru færðar í sjóð sem verður hluthafi í hlutafélaginu og hefur það markmið að stunda sparisjóðsstarfsemi með eignarhaldi í sparisjóðshlutafélagi (d. *fondsmodellen*). Hins vegar getur samruni orðið með sparisjóði og hlutafélagi þannig að eignir sparisjóðsins að frádregnum skuldum eru bundnar í varasjóði hlutafélagsbankans (d. *reservefondsmodellen*, *indkapslingsmodellen*).

Tvær leiðir til að breyta sparisjóði í hlutafélag

Til að breyta megi sparisjóði í hlutafélag þarf fulltrúaráð sparisjóðsins að veita samþykki sitt, en eins og áður segir er æðsta vald í sparisjóði í höndum þess. Hafi fulltrúaráðið samþykkt slíka breytingu öðlast sparisjóðurinn sams konar heimildir og hlutafélagsbankar til að afla eigin fjár.

Ef breyta á sparisjóði í hlutafélag verður hann að eiga eða stofna hlutafélag sem er að fullu í eigu sparisjóðsins og getur tekið við rekstrinum. Að því búnu semur sparisjóðurinn samrunaáætlun þar sem miðað er við að hlutafélagið haldi áfram þeim rekstri sem sparisjóðurinn hafði áður með höndum og að sparisjóðurinn líði undir lok. Í þeirri áætlun verða að vera upplýsingar um þá hluti sem eiga að koma í staðinn fyrir eignir og skuldir sparisjóðsins og um áskriftarréttindi stofnfjáreigenda í hinu nýja sparisjóðshlutafélagi.

Þegar sparisjóði er breytt í hlutafélag samkvæmt þessum tveimur leiðum gilda um málsmeðferðina sömu reglur og um samruna hlutafélaga.

Í stuttu máli gengur breytingin í sparisjóðshlutafélag þannig fyrir sig:[293]

Leið 1: sparisjóðshlutafélag

1. Sparisjóður undirbýr samrunaskjöl vegna samrunans milli sparisjóðsins og hlutafélagsins.
2. Sparisjóðurinn stofnar sjóð.
3. Samruninn er samþykktur í sparisjóðnum og hlutafélaginu og hlutir sem svara til verðmætis nettóeigna sparisjóðsins flytjast yfir í sjóðinn.
4. Fjármálaeftirlitið veitir hlutafélaginu heimild til að starfa sem lánastofnun.
5. Fjármálaeftirlitið samþykkir samrunann.
6. Leyfi sparisjóðsins, sem breytt var í sparisjóðshlutafélag, er afturkallað.

Sé sú leið farin að breyta sparisjóði í hlutafélag með því að stofna eignarhaldssjóð verður sparisjóður að stofna sjóð og skilgreina tilgang hans og markmið svo að með honum skuli starfrækt sparisjóðsstarfsemi í hlutafélagaformi. Þessu næst verður samruni milli sparisjóðsins og hlutafélagsins en eignarhaldssjóðurinn fær alla hluti í hinu nýja sparisjóðshlutafélagi í skiptum fyrir eignir sparisjóðsins að frádregnum skuldum hans. Í framhaldinu veitir fjármálaeftirlitið hinu nýja sparisjóðshlutafélagi starfsleyfi að uppfylltum öðrum lagaskilyrðum. Velja skal að minnsta kosti þrjá stjórnarmenn í eignarhaldssjóðinn, sem varðveitir hið upphaflega eigið fé sparisjóðsins, úr hópi stjórnarmanna í sparisjóðshlutafélaginu. Þannig er ætlunin að tryggja tengsl sjóðsins og hins nýja sparisjóðshlutafélags.[294]

Leið 2: stofnfé flutt í varasjóð

Sé sú leið farin að breyta sparisjóði í hlutafélag með því að flytja stofnfé í varasjóð sparisjóðshlutafélags er fyrst komið á fót bundnum varasjóði í sparisjóðshlutafélaginu. Eignir sparisjóðsins að frádregnum skuldum eru svo fluttar í varasjóðinn. Sömu reglur gilda um málsmeðferðina og við stofnun eignarhaldssjóðs. Markmiðið er að tryggja að ekki yrði greiddur arður úr hlutafélagi á sama tíma og hinum bundna varasjóði væri ráðstafað til að jafna tap.[295] Heimilt er að verja hinum bundna varasjóði til að jafna tap sem frjálsir sjóðir félagsins nægja ekki til að jafna.

Eins og áður segir gilda um slíkan samruna ákvæði laga um hlutafélög og einkahlutafélög þannig að sparisjóðshlutafélagið tekur við öllum réttindum og skyldum sparisjóðsins. Sparisjóðsstarfsemin heldur áfram í hlutafélaginu en sjálfseignarstofnunin líður undir lok. Þessi breyting verður án þess að til skuldaraskipta komi þar sem sparisjóðshlutafélagið tekur við öllum réttindum og skyldum sparisjóðsins.[296]

Þótt heimildinni til að breyta sparisjóði í hlutafélagssparisjóð hafi einkum verið ætlað að tryggja að sparisjóðir gætu aflað sér eigin fjár er í lögum miðað við að eigið fé sparisjóðshlutafélaga verði varið til almannaheilla við slit þeirra.

Sé samþykkt að breyta sparisjóði í hlutafélag geta stofnfjáreigendur valið milli þess að fá hlutabréf í hinu nýja sparisjóðshlutafélagi fyrir stofnfjárhluti sína eða að fá greidda þá fjárhæð í peningum sem ætla má að stofnfjárhlutir þeirra svari til. Samþykktir hins nýja sparisjóðshlutafélags eiga að geyma ákvæði um takmarkanir á atkvæðisrétti hluthafa, en samþykktirnar skulu tryggja að gætt sé þess stofnfjáreigendalýðræðis sem gilt hafi. Þessi krafa gildir í fimm ár eftir að sparisjóði er breytt í hlutafélag.

293. Sjá Merete Hjetting, Thomas Kjøller, Marianne Simonsen og Malene Stadil, *Lov om finansiel virksomhed med kommentarer,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 875.

294. Sjá Merete Hjetting, Thomas Kjøller, Marianne Simonsen og Malene Stadil, *Lov om finansiel virksomhed med kommentarer,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 877.

295. Sjá Merete Hjetting, Thomas Kjøller, Marianne Simonsen og Malene Stadil, *Lov om finansiel virksomhed med kommentarer,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 883.

296. Sjá Merete Hjetting, Thomas Kjøller, Marianne Simonsen og Malene Stadil, *Lov om finansiel virksomhed med kommentarer,* Kaupmannahöfn 2011, bls. 872.

4.9.2 Sparisjóðir í Noregi

4.9.2.1 Uppruni og lagarammi

Fyrsti norski sparisjóðurinn 1822

Christiania Sparebank var fyrsti norski sparisjóðurinn, stofnaður árið 1822. Sparisjóðum fjölgaði síðan ört í Noregi. Þeir voru orðnir 25 árið 1840, árið 1850 voru þeir 90 talsins, árið 1860 voru þeir 174 og árið 1880 höfðu verið stofnaðir yfir 300 sparisjóðir þar í landi.[297] Flestir urðu þeir árið 1929, 633 talsins. Árið 1990 hafði þeim hins vegar fækkað mikið og voru þeir þá rúmlega 140, en sú þróun hefur meðal annars verið rakin til samruna margra sparisjóða.[298] Árið 2011 störfuðu 112 sparisjóðir í Noregi.[299]

Norsk lög um sparisjóði

Fyrstu norsku lögin um sparisjóði voru sett árið 1824 en þau innihéldu fáeinar reglur um rekstur sparisjóða. Ítarlegri lög voru sett árið 1887 og aftur árið 1924.[300] Norskir sparisjóðir voru að jafnaði sjálfseignarstofnanir (no. *selveiende stiftelser*).[301] Árið 1961 voru enn á ný sett heildarlög um starfsemi sparisjóða en í þeim var kveðið á um auknar starfsheimildir þeirra og varð munur á rekstrarumhverfi sparisjóða og viðskiptabanka þá minni en áður. Þessi þróun hélt áfram og eftir lagabreytingu árið 1977 giltu í raun sömu reglur um starfsemi sparisjóða og viðskiptabanka. Þróunin var því áþekk því sem gerðist í Danmörku.[302]

Stofnsjóðsskírteini – „norska leiðin“

Árið 1987 var lögunum breytt og sparisjóðum veitt heimild til að afla sér aukins fjár á mörkuðum. Sparisjóðir sem nýttu sér heimildina öfluðu hins nýja eigin fjár með útgáfu svokallaðra stofnsjóðsskírteina (no. *grunnfondsbevis*) og svipaði því að mörgu leyti til hlutafjár.[303] Slík skírteini voru til að mynda skattlögð með sama hætti og hlutafjáreign og þau mátti skrá í kauphöll. Ekki var gert ráð fyrir sérstökum takmörkunum á viðskipti með þau, ólíkt því sem almennt gilti um stofnfjárbréf íslenskra sparisjóða. Meginmunurinn á stofnsjóðsskírteinum og hlutabréfum var sá að þeim fylgdu ekki sömu stjórnunarréttindi og hlutabréfum. Eigendur stofnsjóðsskírteina gátu með öðrum orðum ekki haft sömu áhrif á stjórnun sparisjóðsins og hluthafar í hlutafélagi. Árið 2009 var reglum um norsk stofnsjóðsskírteini breytt og þau nefnd eiginfjárskírteini (n. *egenkapitalbevis*), og urðu skírteinin við það enn líkari hlutabréfum en áður.[304] Með þessum breytingum var komið til móts við óskir sparisjóða um að auðvelda þeim að afla eigin fjár hjá fjárfestum á markaði.[305]

Eiginfjárskírteini

Sparisjóðum heimilað 2002 að breyta rekstrarformi í hlutafélög

Eftir áralangar umræður í norsku þjóðfélagi var sparisjóðum heimilað með lögum árið 2002 að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélög, en eins og áður kom fram hafði dönskum sparisjóðum verið veitt sambærileg heimild árið 1988. Um sparisjóði sem ekki breyttu rekstrarformi sínu í hlutafélög giltu áfram sérreglur norsku sparisjóðalaganna í stað laga um hlutafélög. Árið 2009 var svo komið að margar félagaréttarlegar reglur um starfsemi sparisjóða voru taldar úreltar. Til að bregðast við því var þremur nýjum köflum bætt við norsk lög um fjármálafyrirtæki.[306] Yfirlýstur tilgangur þessara lagabreytinga var að færa löggjöfina til nútímalegra horfs. Þetta skyldi meðal annars gert með stofnfjárskírteinum (eiginfjárskírteinum) sem atkvæðisréttur fylgdi í fjármálastofnunum sem ekki eru reknar sem hlutafélög, t.d. sparisjóðum. Sparisjóðirnir höfðu bent á þörfina á nýjum reglum um stofnfjárskírteini sem væru betur til þess fallnar að afla þeim sparisjóðum eigin fjár sem á því þyrftu að halda. Þess konar breytingar hefðu einnig mikla þýðingu til þess að bregðast

297. Financial Markets Report, Meld. St. 24 (2011–2012) Report to the Storting (white paper), skýrsla norska fjármálaráðuneytisins, bls. 71.
298. Finn Bryhni, Tore Bjørnsen, Olav Breck, Knut Sandvik og Steinar Tjomsland, *Sparebankloven med kommentarer,* Ósló 1991, bls. 11.
299. Sjá vefsíðu Sambands norskra sparisjóða, Sparebankforeningen, www.sparebankforeningen.no/id/16941.
300. Finn Bryhni, Tore Bjørnsen, Olav Breck, Knut Sandvik og Steinar Tjomsland, *Sparebankloven med kommentarer,* Ósló 1991, bls. 11.
301. Sjá vefsíðu Sambands norskra sparisjóða, Sparebankforeningen, www.sparebankforeningen.no/id/16941.
302. Finn Bryhni, Tore Bjørnsen, Olav Breck, Knut Sandvik og Steinar Tjomsland, *Sparebankloven med kommentarer,* Ósló 1991, bls. 11–15.
303. Sbr. umræður á Alþingi 2001 um „norsku leiðina“ svokölluðu sem greint er frá framar í kaflanum.
304. Sbr. vefsíðu Sambands norskra sparisjóða, Sparebankforeningen, www.sparebankforeningen.no/id/16941.
305. Financial Markets Report, Meld. St. 24 (2011–2012) Report to the Storting (white paper), skýrsla norska fjármálaráðuneytisins, bls. 74. Sjá til hliðsjónar umfjöllun framar í kaflanum um lög nr. 72/2001 á Íslandi um kosti og galla norsku og dönsku leiðanna í lögskýringargögnum og umræðum um frumvarpið á Alþingi af því tilefni.
306. Sjá Norges offentlige utredninger 2011:8, Ny finanslovgivning – Gjeldende rett – Utredning nr. 24 fra Banklovkommisjonen, kafli 7.1.4.

við meiriháttar breytingum á eðli og hlutverki sparisjóða á bankamarkaði.[307] Þá voru gerðar lagabreytingar sem vörðuðu skipulag sparisjóða og ýmis félagaréttarleg álitamál en í eldri lögum var einungis að finna dreifð lagaákvæði um þessi mál. Enn fremur höfðu sparisjóðir, einkum þeir stærri, lagt áherslu á að breyting í hlutafélagsbanka yrði að vera valkostur við skipulagsbreytingar.[308] Með þessum lagabreytingum varð staða hinna nýju stofnfjárskírteina (eiginfjárskírteina) að mestu leyti hin sama og staða hlutabréfa. Þá var reglum um samruna og aðrar skipulagsbreytingar sparisjóða breytt.[309]

Skipulag norskra sparisjóða – áhrif innistæðueigenda, starfsmanna og sveitarstjórnarmanna tryggð

Samkvæmt lögunum þurfa í það minnsta 20 manns eða eitt eða fleiri sveitarfélög að standa að stofnun sparisjóðs. Sérhver sparisjóður skal hafa fulltrúaráð, eftirlitsnefnd (einkum með áherslu á endurskoðun) og stjórn. Fulltrúaráðinu ber að tryggja að sparisjóðurinn starfi í samræmi við lög, samþykktir sparisjóðsins og ákvarðanir fulltrúaráðsins. Þrír til fjórir hópar hafa áhrif á skipan fulltrúaráðsins, nánar tiltekið innstæðueigendur, starfsmenn, sveitarstjórnarmenn og loks handhafar eiginfjárskírteina, hafi slík skírteini verið gefin út af sjóðnum. Áhrif þessara hópa fara að nokkru leyti eftir samþykktum hvers sparisjóðs, en þó er mælt fyrir um það í lögunum að þrír af hverjum fjórum meðlimum fulltrúaráðsins skuli valdir af öðrum en starfsmönnum viðkomandi sparisjóðs. Enn fremur er kveðið á um að í sparisjóðum sem gefið hafa út eiginfjárskírteini velji handhafar slíkra skírteina að minnsta kosti fimmtung fulltrúaráðsins en þó aldrei fleiri en tvo af hverjum fimm fulltrúum. Stjórn sparisjóðs stýrir starfsemi hans í samræmi við lög, samþykktir sjóðsins og ákvarðanir fulltrúaráðsins.

4.9.2.2 Breytingar á starfsumhverfi

Góðgerðarstarfsemi sparisjóða ein tegund samfélagsábyrgðar

Í nýlegri skýrslu norska fjármálaráðuneytisins segir að sparisóðir hafi um tæplega 200 ára skeið verið hornsteinn í norska bankakerfinu. Eitt einkenni sparisjóðanna hafi verið þátttaka í góðgerðarmálum, þar sem þeir hafi veitt fé í þágu almannahagsmuna í nærsamfélagi sínu. Góðgerðarstarfsemi af þeim toga sé eitt afbrigði samfélagslegrar ábyrgðar. Góðgerðarstarfsemin hafi tekið breytingum í tímans rás en fjárveitingar til hennar aukist á umliðnum árum.[310]

Upp úr 1960 tók Samband norskra sparisjóða fyrirkomulag sparisjóða til skoðunar, meðal annars fjölda þeirra, og lagði til að sparisjóðum yrði fækkað. Norska fjármálaráðuneytið tók undir það í fjölmörgum skýrslum sínum til norska þingsins og taldi heppilegt að þeir sameinuðust og stækkuðu, en það yrði þó alfarið á ábyrgð þeirra sjálfra. Á árunum 1970 til 1980 fækkaði sparisjóðum í Noregi úr 493 í 322 og árið 1990 voru þeir orðnir 142.[311]

Fækkun sparisjóða

Þegar norskum sparisjóðum var veitt heimild til að breyta rekstarformi sínu í hlutafélög 2002 hafði hlutafélagavæðing sparisjóðanna verið rædd reglulega um árabil, meðal annars í þinginu, og voru skiptar skoðanir um ágæti hennar í Noregi. Helstu rökin með hlutafélagavæðingu voru þörfin á auknu eigin fé og stjórnunarlegt hagræði sem fælist í hlutafélagaforminu. Auk þess myndi heimildin liðka fyrir um samruna milli fjármálafyrirtækja sem væru miklum takmörkunum bundnir. Á móti voru ýmis rök færð gegn heimild til hlutafjárvæðingar og á það bent að engin gögn styddu þá fullyrðingu að hlutafélagaformið hefði kosti umfram sparisjóðsformið.[312]

Í skýrslu norska fjármálaráðuneytisins frá 2012, sem framar er getið, er tekið fram að fækkun sparisjóða bendi til að þeir hafi lagað sig að tækninýjungum og efnahagslegri og samfélagslegri þróun. Breytingar á fyrirkomulagi sparisjóða endurspegli þróun norsks efnahagslífs og þeirra krafna sem gerðar séu til lánastofnana í nútíma efnahagslífi; t.d. megi nefna að breytingar á norskri löggjöf um lánastarfsemi á níunda áratug 20. aldar hafi

307. Norges offentlige utredninger 2009:2, Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv. – Utredning nr. 22 fra Banklovkommisjonen, bls. 14.

308. Norges offentlige utredninger 2009:2, Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv. – Utredning nr. 22 fra Banklovkommisjonen, bls. 16.

309. Norges offentlige utredninger 2009:2, Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv. – Utredning nr. 22 fra Banklovkommisjonen, bls. 17.

310. Financial Markets Report, Meld. St. 24 (2011–2012) Report to the Storting (white paper), skýrsla norska fjármálaráðuneytisins, bls. 70.

311. Financial Markets Report, Meld. St. 24 (2011–2012) Report to the Storting (white paper), skýrsla norska fjármálaráðuneytisins, bls. 71.

312. Sjá um þessi sjónarmið Norges offentlige utredninger 1998:14, Finansforetak m.v. – Utredning nr. 4 fra Banklovkommisjonen, bls. 185–193.

leitt til þess að staðbundnir sparisjóðir hafi þurft að horfast í augu við aukna samkeppni. Í kjölfarið hafi sparisjóðir þurft að bregðast við með því að skera niður kostnað. Þar á ofan hafi fjármálastarfsemi með tímanum orðið umfangsmeiri og meira krefjandi, t.d. með aukinni áherslu á upplýsingatækni og auknu framboði á þjónustu. Þróunin hafi verið sú að nú séu starfræktir fleiri stórir og meðalstórir sparisjóðir en áður.[313]

4.9.3 Sparisjóðir í Svíþjóð

4.9.3.1 Uppruni og lagarammi

Fyrsti sparisjóðurinn í Svíþjóð, Göteborgs sparbank, var stofnaður árið 1820. Ári síðar var stofnaður sparisjóður í Stokkhólmi og árið 1822 voru stofnaðir sparisjóðir í Mariestad, Vänersborg og Karlstad. Fyrirmyndin að stofnun sparisjóðanna var sótt til Bretlands.[314] Fyrstu sparisjóðunum var ætlað að starfa í þágu framfara í samfélaginu og koma til móts við tiltekna þjóðfélagshópa; ætlunin var að koma til móts við þá sem minna höfðu milli handanna og gefa þeim kost á að leggja fyrir fé og ávaxta það. Hver sparisjóður lagaði sig að þörfum síns starfssvæðis. Fyrstu árin fjölgaði sparisjóðum ört í Svíþjóð og árið 1833 voru þeir orðnir 30. Þessi þróun hélt áfram og um miðjan áttunda áratug 19. aldar voru 325 sparisjóðir starfandi í Svíþjóð.[315] Flestir sparisjóðir voru hefðbundnir að formi, þ.e. stofnaðir með því að einstaklingar lögðu fram stofnfé, en í einhverjum tilvikum voru sparisjóðir stofnaðir sem hlutafélög. Það var hins vegar bannað með lögum árið 1892 þegar fyrstu lögin um sparisjóði voru sett.

Fyrsti sænski sparisjóðurinn 1820

Fyrstu árin sem sparisjóðir störfuðu í Svíþjóð lánuðu þeir almennt smáar fjárhæðir enda var hlutverk þeirra að ávaxta sparifé og mæta lánaþörf hinna efnaminni. Þegar lánsþörf sveitarfélaga jókst upp úr 1860 tóku sparisjóðir að lána þeim til ýmissa opinberra framkvæmda.

Allt fram til 1875 störfuðu sparisjóðir ekki á grundvelli settra laga en það ár var gefin út konungleg tilskipun sem að þeim laut. Rökin fyrir tilskipuninni voru þau að sparisjóðir væru orðnir fjölmargir, u.þ.b. 300, og að þeir hefðu verulega fjármuni til varðveislu. Því væri tímabært að hið opinbera leitaðist við að tryggja rétt þeirra fjölmörgu sem hefðu hagsmuna að gæta.[316] Þegar fyrstu lögin um sparisjóði voru sett árið 1892 voru 378 sparisjóðir starfandi í Svíþjóð. Í lögunum var gerður skýr greinarmunur á viðskiptabönkum og sparisjóðum. Hlutverk sparisjóða var fyrst og fremst að taka við sparifé almennings en hlutverk viðskiptabanka var að sinna viðskiptalífinu. Segja má að fyrstu 70 árin sem sparisjóðir störfuðu í Svíþjóð hafi starfsemi þeirra einkum miðað að því að ávaxta sparifé almennings. Þeir voru ekki reknir með það eitt fyrir augum að hagnast heldur voru þeir fyrst og fremst staðbundnar stofnanir í miklum tengslum við nærsamfélagið sem þeir þjónuðu. Þótt sænskir sparisjóðir hefðu upphaflega verið stofnaðir með það að meginmarkmiði að gera hinum efnaminni kleift að ávaxta fé sitt á öruggan hátt, hafði tilkoma þeirra ýmis önnur jákvæð áhrif: í fyrsta lagi varð til þéttriðið net staðbundinna lánastofnana; í öðru lagi lá sparifé almennings ekki iðjulaust heldur var nýtt til útlána og nytsamlegra verkefna; og, í þriðja lagi myndaðist staðbundinn, skipulegur fjármálamarkaður.[317]

Konungleg tilskipun um sparisjóði 1875

Sænskum sparisjóðum var ekki kleift að keppa við viðskiptabanka á jafnræðisgrundvelli á fyrri hluta 20. aldar þar sem lög settu starfsemi þeirra ýmsar skorður. Sparisjóðirnir brugðust meðal annars við þessum aðstæðum með nánara samstarfi sín á milli og var Samband sænskra sparisjóða stofnað árið 1901. Talið er að stofnun sambandsins hafi verið forsenda fyrir frekari þróun sparisjóðanna. Sænskir sparisjóðir voru orðnir 391 árið 1901 og fram að stofnun sambandsins störfuðu þeir hver í sínu horni, án nokkurs formlegs samstarfs, og voru því ófærir um að mæta aukinni samkeppni lánastofnana kringum

Samband sænskra sparisjóða stofnað 1901

313. Financial Markets Report, Meld. St. 24 (2011–2012) Report to the Storting (white paper), skýrsla norska fjármálaráðuneytisins, bls. 72.

314. Sjá um þetta Ingvar Körberg, Sparbanksidén – *Sparandet och sparbankerna i ett idéhistoriskt perspektiv,* Stokkhólmi 2011, bls. 48–49.

315. Sjá ágrip af sögu sænskra sparisjóða á vefsíðunni www.swedbank.se/om-swedbank/fakta-om-swedbank/bankens-historia/fran-sparbanker-till-swedbank/index.htm.

316. Ingvar Körberg, *Sparbanksidén – Sparandet och sparbankerna i ett idéhistoriskt perspektiv,* Stokkhólmi 2011, bls. 78–79.

317. Ingvar Körberg, *Sparbanksidén – Sparandet och sparbankerna i ett idéhistoriskt perspektiv,* Stokkhólmi 2011, bls. 86.

aldamótin 1900. Ekki stóðu allir sparisjóðir að stofnun sambandsins en aðilum þess fjölgaði verulega með tímanum.[318] Árið 1923 voru sett ný lög um sparisjóði sem veittu þeim víðtækari starfsheimildir.

4.9.3.2 Breytingar á starfsumhverfi

Á sjötta áratug 20. aldar hófust umtalsverðar breytingar á sparisjóðunum í átt til nútímahorfs og héldu þær áfram næstu tvo áratugina. Árið 1969 voru sett ný sameiginleg lög um banka og sparisjóði. Meginatriði þeirra var að allar lánastofnanir fengu heimildir til að sinna öllum þáttum bankastarfsemi sem þá tíðkuðust.[319] Samkeppni milli viðskiptabanka og sparisjóða varð því frjáls. Sparisjóðirnir nýttu sér þetta aukna frelsi og juku starfsemi sína að mun en Samband sænskra sparisjóða hafði um árabil barist fyrir lagabreytingum í þessa átt. Þróunin varð meðal annars sú að sparisjóðir tóku að beina sjónum sínum í meira mæli að þjónustu við fyrirtæki og jókst samkeppni á þeim markaði.[320]

Ný lög 1969: allar lánastofnanir með sömu heimildir

Á áttunda og níunda áratug 20. aldar urðu miklar breytingar á sænska sparisjóðakerfinu og margir sparisjóðir sameinuðust. Á þessum tíma fór einnig að bera á efasemdum um ágæti þess að sparisjóðir væru sjálfseignarstofnanir sem hefðu ekki að meginmarkmiði að skila hagnaði. Var því meðal annars haldið fram að viðskiptahugmyndin að baki sparisjóðum og samfélagshlutverk þeirra væru óljós og að þeir gætu ekki náð sömu skilvirkni og samkeppnisaðilarnir. Í þessu sambandi var hlutafélagsformið nefnt sem valkostur við sjálfseignarstofnunarformið. Sérstaklega var rætt um þann ókost að sparisjóðir gætu ekki aflað sér eigin fjár á markaði eins og bankar.[321] Mikil áhersla var því lögð á að sparisjóðum yrði heimilað að hlutafélagavæðast.

Sparisjóðir sameinast – efasemdir um rekstrarformið

Árið 1990 lagði Samband sænskra sparisjóða til að sparisjóðum yrði gert kleift að hlutafélagavæðast og voru lög sem heimiluðu það sett árið 1991. Nú eru níu sparisjóðahlutafélög starfandi í Svíþjóð og 62 sparisjóðir af hefðbundnum toga.[322]

4.9.4 Sparisjóðir í Þýskalandi

Rekstrarform þýskra banka byggir í meginatriðum á þrískiptu kerfi. Í fyrsta lagi eru einkareknir viðskiptabankar, í öðru lagi samvinnubankar (þý. *Genossenschaftsbanken*) sem stofnaðir eru til að þjóna vissum starfsstéttum og loks fjármálastofnanir sem starfa í samfélagsþágu og samkvæmt sérstökum lögum hvers sambandslands (þý. *öffentlich-rechtliche Kreditinstitute*).[323] Sparisjóðir tilheyra síðastnefnda flokknum.[324]

Sparisjóðir fjármálastofnanir sem starfa í samfélagsþágu og samkvæmt lögum hvers sambandsríkis

Fyrstu sparisjóðirnir í Þýskalandi voru settir á fót undir lok 18. aldar til að gefa verkafólki kost á að leggja til hliðar fé til að mæta áföllum og spara til elliáranna á öruggan hátt. Starfsemi sparisjóðanna óx ört og fóru þeir fljótlega að veita kaupmönnum og litlum og meðalstórum fyrirtækjum lán og fjárhagslegan stuðning. Um þrjú hundruð sparisjóðir störfuðu í Þýskalandi árið 1836 en þeir voru orðnir yfir þrjú þúsund árið 1913. Síðan hefur þeim fækkað verulega með sameiningu sveitarfélaga og breytingum á vettvangi þýska ríkisins. Árið 2012 störfuðu 423 sparisjóðir í Þýskalandi.[325]

Sparisjóðir í Þýskalandi eru bundnir tilteknum svæðum en mynda jafnframt fyrirtæki á landsvísu sem nefnist Sparkassen-Finanzgruppe og gegnir því meginhlutverki að gera sparisjóðunum kleift að bjóða alhliða bankaþjónustu. Þessu til viðbótar mynda sparisjóðirnir regnhlífarsamtök, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, sem gæta sameiginlegra hagsmuna þýska sparisjóðakerfisins.[326] Samtökin sjá um stefnumótun innan sparisjóða-

Skipulag þýska sparisjóðakerfisins

318. Ingvar Körberg, *Sparbanksidén – Sparandet och sparbankerna i ett idéhistoriskt perspektiv,* Stokkhólmur 2011, bls. 105–106.
319. Sjá t.d. Enrique Rodriguez, Det svenska banksystemets framväxt, skýrsla unnin við Kungliga tekniska högskolan í Stokkhólmi, 2008, bls. 17.
320. Sjá t.d. www.swedbank.se/om-swedbank/fakta-om-swedbank/bankens-historia/fran-sparbanker-till-swedbank/index.htm.
321. Sjá t.d. Ingvar Körberg, Sparbanksidén – *Sparandet och sparbankerna i ett idéhistoriskt perspektiv,* Stokkhólmi 2011, bls. 193 og 294.
322. „Sparbanksrörelsens historia", vefsíða SparbanksAkademin, http://sparbanksakademin.se/sparbanksrorelsens-historia/.
323. Þýsk landslög eiga þó eftir atvikum við um starfsemi sparisjóðanna, þar á meðal bankalöggjöf og verðbréfamarkaðslöggjöf.
324. Peter Scherer og Sven Zeller, *Banking Regulation in Germany,* Boorberg 2009, bls. 2.
325. Samkvæmt tölum sem Deutscher Sparkassen- und Giroverband lét rannsóknarnefndinni í té.
326. Með nokkurri einföldun má segja að Sparkassen-Finanzgruppe hafi sambærilegt hlutverk og Lánastofnun sparisjóðanna (síðar Sparisjóðabankinn) gegndi á Íslandi, en Deutscher Sparkassen- und Giroverband sinni svipuðu hlutverki og Samband íslenskra sparisjóða.

kerfisins, auglýsingastarf og markaðsmál, svo og samskipti við stjórnvöld vegna lagasetningar. Sparisjóðirnir eiga einnig í samstarfi um vissa þætti starfsemi sinnar, svo sem tölvu- og upplýsingatækni.[327] Vörumerki sparisjóða og heiti þeirra, Sparkasse, nýtur lögverndar samkvæmt þýsku bankalögunum.[328]

Í Þýskalandi eru átta landsbankar (þý. *Landesbanken*) sem starfa hver um sig í einu sambandslandi eða fleirum. Þeir gegna meðal annars hlutverki miðlægs banka gagnvart sparisjóðunum og mætti með nokkurri einföldun kalla það seðlabankahlutverk. Í því felst að vera sparisjóðum lánveitandi til þrautavara og að veita þeim þjónustu. Hlutverk þeirra er þó víðtækara og felst einnig í því að vera viðskiptabankar einstakra sambandslanda og sveitarfélaga, auk þess að sinna almennri bankastarfsemi. Flestir þessara banka eru í eigu sambandslanda og sparisjóða, en þess eru einnig dæmi að einkaaðilar séu á meðal hluthafa.[329]

Enginn eigandi, fulltrúar bæjar- eða sveitarstjórnarmanna, íbúa og starfsmanna í stjórn

Eignarhald á sparisjóðum í Þýskalandi hefur verið með öðru sniði en þekkist hér á landi. Í raun er enginn eigandi og ekki hægt að tala um stofnfjárhluti í þýskum sparisjóði. Sveitarfélögin í Þýskalandi bera ábyrgð á sparisjóðunum en hafa ekki eigendavald yfir rekstri þeirra. Hver sparisjóður er því sjálfstæður gagnvart sveitarfélaginu þar sem hann starfar. Sveitarfélög geta hvorki selt sparisjóði né nýtt hagnað þeirra í rekstur sveitarfélagsins og sparisjóðir teljast ekki til eignaliða í bókhaldi sveitarfélaga. Í stjórn sparisjóðs sitja fulltrúar úr röðum bæjar- eða sveitarstjórnarmanna, íbúa og starfsmanna.[330]

Sparisjóðirnir í Þýskalandi hafa frá upphafi verið reknir á grundvelli sömu samfélagshugsjónarinnar. Þeim ber að styðja við nærumhverfið með því að veita íbúum samfélagsins fjármálaþjónustu óháð fjárhagsstöðu, efla sparnað, stuðla að heilbrigðri samkeppni og ýta undir ýmiss konar menningar- og íþróttastarfsemi.[331]

Samfélagshugsjónin gerir það að verkum að sparisjóðirnir eru ekki reknir með sömu kröfu um arðsemi eigin fjár og önnur fjármálafyrirtæki. Þrátt fyrir það ber að reka þá á viðskipta- og efnahagslegum forsendum og skila hagnaði. Óráðstafaður hagnaður rennur eftir atvikum til sveitarfélagsins eða fer beint í góðgerðarmál en enginn eigandi er til staðar sem getur gert kröfu um hlutdeild í hagnaðinum.[332]

Í sumum sambandslöndum geta einkaaðilar fjárfest í sparisjóðum með vissum skilyrðum sem kveðið er á um í sparisjóðalögum viðkomandi sambandslands. Miklar skorður eru þó settar við stjórnunar- og atkvæðisrétti einkaaðila. Með því er komið í veg fyrir yfirráð einkaaðila yfir sparisjóðum.[333]

Starfsemin svæðisbundin

Annað einkenni sparisjóða í Þýskalandi er meginreglan um svæðisbundna starfsemi. Í henni felst að starfsleyfi sparisjóðs er ævinlega bundið við afmarkað svæði, þ.e. sveitarfélagið eða héraðið þar sem sparisjóðurinn starfar. Sparisjóðir geta því almennt ekki flutt starfsemi sína til ábatasamari svæða og með þessu er stærð sparisjóða haldið í skefjum og skapaður hvati fyrir þá til að fjárfesta í þróun og uppbyggingu á starfssvæði sínu. Þessi meginregla setur einnig vissar skorður við fjárfestingum sparisjóða og annarri starfsemi, þótt þeim sé almennt heimilt að stunda hefðbundna viðskiptabankastarfsemi. Í sparisjóðalögum einstakra sambandslanda geta til dæmis verið skilgreind efri mörk á útlán og settar hömlur á áhættusækni. Allar aðgerðir sparisjóðs sem ekki eru í samræmi við starfsheimildir hans eru ógildar og að vettugi virðandi. Þetta var staðfest með dómi Hæstaréttar Þýskalands árið 1956.[334]

327. The Savings Banks Finance Group – an Overview, glærukynning frá Deutscher Sparkassen- und Giroverband, febrúar 2013, bls. 23.
328. Peter Scherer og Sven Zeller, *Banking Regulation in Germany,* Boorberg 2009, bls. 24.
329. Peter Scherer og Sven Zeller, *Banking Regulation in Germany,* Boorberg 2009, bls. 30.
330. Peter Scherer og Sven Zeller, *Banking Regulation in Germany,* Boorberg 2009, bls. 23.
331. Upplýsingar sem Deutscher Sparkassen- und Giroverband lét rannsóknarnefndinni í té.
332. Peter Scherer og Sven Zeller, *Banking Regulation in Germany,* Boorberg 2009, bls. 25.
333. Peter Scherer og Sven Zeller, *Banking Regulation in Germany,* Boorberg 2009, bls. 29–30.
334. Peter Scherer og Sven Zeller, *Banking Regulation in Germany,* Boorberg 2009, bls. 25–26.

Sparisjóðir eiga ekki aðild að þýska innstæðutryggingakerfinu samkvæmt lögum um innstæðutryggingar.[335] Á grundvelli samkomulags milli Seðlabanka Þýskalands og samtaka þýskra sparisjóða reka sparisjóðirnir í sameiningu fjölþrepa tryggingakerfi sem ætlað er að koma í veg fyrir að sparisjóður lendi í greiðsluerfiðleikum. Í fyrsta þrepinu kemur fjárhagslegur stuðningur frá svæðisbundnum tryggingasjóðum. Þeir tengjast svo í gegnum sameiginlegan ábyrgðartryggingarsjóð. Sé þörf á frekari stuðningi koma landsbankarnir og aðrar opinberar stofnanir til aðstoðar.[336] Samkvæmt gögnum frá þýska sparisjóðasambandinu hefur þetta fyrirkomulag reynst vel. Síðan kerfinu var komið á árið 1973 hefur enginn sparisjóður sem átt hefur aðild að tryggingakerfinu farið í þrot.[337]

4.10 Samantekt og helstu ályktanir rannsóknarnefndar

Fyrstu reglurnar um sparisjóði hér á landi var að finna í tilskipun 5. janúar 1874 um hlunnindi nokkur fyrir sparisjóði á Íslandi og voru þær fábrotnar. Lög nr. 44/1915 um sparisjóði voru hins vegar fyrsta heildstæða löggjöfin um sparisjóði. Meginmarkmið laganna var að vernda rétt innstæðueigenda og tryggja að fé þeirra væri jafnan óhult. Sparisjóðir áttu ekki að vera gróðafyrirtæki heldur að hjálpa mönnum að ávaxta fé sitt. Þeir skyldu gæta varúðar og halda sig við trygg útlán í stað áhættufjárfestinga á borð við hlutabréfakaup. Við setningu laganna voru skiptar skoðanir um hvort heimila ætti að stofna sparisjóði sem hlutafélög en ákveðið var að svo skyldi ekki vera. Hlutfélög væru jafnan stofnuð í fjáraflaskyni og með takmarkaðri ábyrgð og meiri hluti þingmanna vildi ekki að sparisjóðirnir yrðu þess konar gróðafyrirtæki.

Sparisjóðir sem sjálfseignarstofnanir eða „eign“ tiltekinna aðila

Með lögum nr. 13/1935 voru gerðar breytingar á lögum nr. 44/1915 og var eftirlit með sparisjóðum þá fært til fjármálaráðuneytisins en Alþingi hafði ákveðið að sérstakt eftirlit skyldi hafa með bönkum og sparisjóðum með lögum nr. 48/1923. Þeim lögum var hins vegar ekki fylgt nægjanlega vel eftir. Í umræðum um frumvarp til laganna 1935 virðist sem í fyrsta sinn sé rætt um sparisjóði sem „eign“ tiltekinna manna og er greint á milli sparisjóða sem eru sjálfseignarstofnanir og sparisjóða sem eru „eign“ sýslu- eða bæjarfélaga eða „eign“ hreppsfélaga eða einstakra manna. Það var síðan með lögum nr. 69/1941 sem vikið var berum orðum að „eigendum“ sparisjóða. Hvað sem líður vangaveltum um form sparisjóða eða eignarhald, sættu yfirráð stofnenda og annarra sem stóðu að rekstri sparisjóða miklum takmörkunum samkvæmt lögum nr. 44/1915 um sparisjóði.

Í lögum nr. 69/1941 um sparisjóði var lögð ríkari áhersla en áður á að vernda hagsmuni sparifjáreigenda og hagsmuni almennings. Sparisjóðina skyldi reka með hag sparifjáreigenda og almennings fyrir augum, en ekki til arðs fyrir stofnendur þeirra, enda var miðað við það að arðurinn af þeim gæti „ekki orðið nema hverfandi“. Þá skyldi búa tryggilega um útlán til að koma í veg fyrir að sparifé tapaðist. Meginbreytingarnar frá eldri rétti voru þrjár: Í fyrsta lagi takmörkun útlána við hlutfall af eigin fé; í öðru lagi takmörkun útlána til einstakra viðskiptamanna og fleiri fjárhagslega tengdra aðila; og í þriðja lagi stofnun tryggingarsjóðs sparisjóða vegna innstæðufjár. Þá var ákveðið að hið opinbera kæmi að stjórn sparisjóða í eigu félaga einstakra manna á sama hátt og sparisjóða í eigu sýslu-, bæjar- eða sveitarfélaga. Það fyrirkomulag stóð að mestu óbreytt allt fram til ársins 2001 þegar sparisjóðum var heimilað að breyta samþykktum sínum svo að stofnfjáreigendur kysu sjálfir alla stjórnarmenn sparisjóðs. Ítök hins opinbera, t.d. sýslu- eða bæjarfélags, í stjórnum sparisjóðanna réttlættust af því að fulltrúar þeirra skyldu gæta hagsmuna sparifjáreigenda og tryggja gætilega lánastarfsemi, enda hefði almenningur treyst sparisjóðunum fyrir fjármunum sínum.

335. Samkvæmt þeim er lánastofnunum skylt að halda úti tryggingasjóði sem ábyrgist greiðslur til innstæðueigenda og lánardrottna. Kröfuhafar geta sótt rétt sinn beint til viðkomandi tryggingasjóðs ef sparisjóður verður ógjaldfær. Innstæðueigendur eiga þó aðeins rétt á að fá kröfu sína greidda að hámarki 100.000 evra, en þeir sem eiga kröfu vegna verðbréfaviðskipta eiga rétt á að fá greidd 90% kröfunnar og að hámarki 20.000 evra.

336. Peter Scherer og Sven Zeller, *Banking Regulation in Germany,* Boorberg 2009, bls. 29.

337. The Savings Banks Finance Group – an Overview, glærukynning frá Deutscher Sparkassen- und Giroverband, febrúar 2013, bls. 34.

Þáttaskil 1985

Árið 1985 urðu miklar breytingar á lagaumhverfi sparisjóðanna með tilkomu laga nr. 87/1985 um sparisjóði. Breytingarnar fólust einkum í því að sparisjóðum voru veittar sambærilegar starfsheimildir og viðskiptabönkum. Var vikið að því í athugasemdum með frumvarpi til laganna að sparisjóðsstarfsemi væri skilgreind með sambærilegum hætti og viðskiptabankastarfsemi í frumvarpi til laga um viðskiptabanka sem lagt var fram á sama tíma og samþykkt sem lög nr. 86/1985. Þá var það yfirlýst markmið frumvarpsins að jafna samkeppnisstöðu banka og sparisjóða og auðvelda þeim að veita viðskiptavinum sínum sömu eða sambærilega þjónustu. Var talað um að sparisjóðsstarfsemi hefði við þetta verið færð í nútímalegra horf og stóð til að efla aðhald og öryggi í rekstri þeirra í samræmi við kröfur tímans. Í lögskýringargögnum var vikið að því að sparisjóðir væru í „eðli sínu sjálfseignarstofnanir“, stjórn þeirra tengd sveitarfélögum og starfsemi þeirra almennt staðbundin, andstætt starfsemi viðskiptabanka; engu að síður teldust þeir hvorki til sjálfseignarstofnana né venjulegra atvinnufyrirtækja sem rekin væru í ágóðaskyni fyrir eigendur þeirra. Rekstrarform þeirra tæki mið af sögulegum og félagslegum forsendum með tilliti til starfsemi þeirra.

Talið var að hin sérstöku einkenni sparisjóða og starfsemi þeirra gerðu það að verkum að sjóðirnir þyrftu að hafa hönd í bagga með því hverjir væru aðilar að þeim. Settar voru reglur um stofnfjárhluti og stofnfjárbréf og viðskipti með þau leyfð með ströngum takmörkunum. Meðal annars var sala og framsal stofnfjárhlutar bannað nema með samþykki stjórnar sparisjóðs og lagt var fortakslaust bann við veðsetningu stofnfjárhlutar. Sérstaklega var tekið fram að sparisjóðum væri óheimilt að taka eigin stofnbréf að veði til tryggingar skuldum. Þá var minnst á það í athugasemdum með lögunum að eignarrétturinn sem fylgdi stofnfjáreign væri takmarkaður. Engu að síður var það meðal annars sagður tilgangur laganna að gera stofnfjáreign að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti og var heimilað að greiða vexti af stofnfjáreign, þó ekki hærri en hæstu innlánsvexti sparisjóðsins og þá mátti aðeins greiða af tekjuafgangi sparisjóðs. Í hverjum sparisjóði skyldi komið á fót séreignarsjóði stofnfjáreigenda með hluta þeirra vaxta sem aðalfundur sjóðsins ákvæði að greiða stofnfjáreigendum af árlegum tekjuafgangi.

Með lögunum var tekið fyrir að sparisjóðir yrðu stofnaðir með ábyrgðum, heldur var einungis heimilt að stofna þá með innborguðu stofnfé. Þá var lagt bann við því að sparisjóðsstjórar, aðstoðarsparisjóðsstjórar og skoðunarmenn sparisjóðs væru skuldugir viðkomandi sparisjóði, hvort heldur sem aðalskuldarar eða ábyrgðarmenn. Þetta ákvæði gilti einnig um maka þeirra. Ætlunin var að koma í veg fyrir að aðilar nátengdir sparisjóði gætu notað aðstöðu sína innan sjóðsins til að afla sér óeðlilegra hlunninda.

Í lögunum var kveðið á um að sparisjóðir skyldu að jafnaði krefjast fullnægjandi trygginga vegna útlána sinna en sjóðunum var þó í sjálfsvald sett hvernig áhætta af útlánum yrði metin og tryggð. Regla eldri laga um að útlán til einstakra viðskiptamanna eða fjárhagslega tengdra aðila skyldi takmarkast við hlutfall af eigin fé var ekki tekin upp í lögin og voru engin rök færð fyrir afnámi reglunnar. Það ákvæði laganna að stjórn sparisjóðs bæri að móta almennar reglur um tryggingar vegna lánveitinga og ábyrgða virðist ekki hafa dugað sem mótvægi við afnám reglunnar, en úr því var að nokkru leyti bætt síðar með lögum nr. 34/1989, þar sem stjórnum sparisjóða var gert skylt að setja almennar reglur um lánveitingar og ábyrgðir sjóðanna, þar með talið um hámark lána til einstakra lántakenda og tryggingar fyrir lánum.

Með lögunum var sparisjóðunum heimilað að stofna sérstaka lánastofnun sparisjóðanna til að þjónusta sparisjóðakerfið á Íslandi. Henni var ætlað að jafna árstíðabundnar sveiflur í starfsemi sparisjóðanna, veita þeim lán og ábyrgðir og stuðla að rekstrarhagræðingu hjá þeim. Auk þessa var með lögunum mælt svo fyrir að settur yrði á fót nýr tryggingarsjóður sparisjóðanna sem taka skyldi við af þeim eldri sem þótti ekki hafa dafnað nægilega vel.

Heildarlög um viðskiptabanka og sparisjóði 1993 – starfsheimildir sparisjóða auknar

Með lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði voru ákvæði um þessar tvær tegundir lánastofnana sameinuð í ein heildarlög. Aðalbreytingin fólst í auknum starfsheimildum sparisjóða. Ekki var lengur gerður munur á starfsheimildum þeirra og viðskiptabanka, en á móti var gert ráð fyrir ólíkri stjórnunarlegri uppbyggingu og eignaraðild að þeim. Þá voru innleiddar helstu tilskipanir Evrópuréttar á þessu sviði. Helstu breytingarnar í lögunum voru auknar heimildir lánastofnana til fjárfestinga, meðal annars

í ótengdum atvinnurekstri, fasteignum og félögum um fasteignir, og til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum, auk þess sem sparisjóðum var heimilað að veita lán til kaupa á stofnfjárhlut, þó ekki gegn veði í stofnfjárhlutnum sjálfum. Enn fremur voru heimildir auknar til lánafyrirgreiðslu til stjórnenda en í athugasemdum með frumvarpi til laganna var vikið að því að í þessu fælust grundvallarbreytingar frá eldri lögum. Rökin fyrir banni á lánafyrirgreiðslum til stjórnenda hefðu verið að með því væri komið í veg fyrir að þeir sem nátengdir væru sparisjóðunum gætu notfært sér aðstöðu sína til að afla sér óeðlilegra hlunninda. Sömu sjónarmið ættu enn við, þrátt fyrir þá breytingu sem lögð var til. Því hefði hins vegar verið haldið fram að eldri ákvæði væru „óþarflega íþyngjandi“ og að það stæði sparisjóðunum næst að sinna fyrirgreiðslu við stjórnendur. Lagabreytingin væri einmitt til að koma til móts við þau sjónarmið. Reglum, sem settar yrðu um málsmeðferð, væri ætlað að koma í veg fyrir misnotkun, en það væri á ábyrgð sparisjóðsstjórnar að tryggja að ekki yrði um óeðlilegar fyrirgreiðslur að ræða.

Þá var gerð sú breyting með lögunum að einstökum stofnfjáreigendum var aldrei heimilt, fyrir sjálfs sín hönd eða annarra, að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði, nema þegar sveitarfélag væri eini stofnfjáreigandinn. Sú takmörkun tengdist því að lögaðilum varð heimilt að gerast stofnfjáreigendur í sparisjóðum. Þessi takmörkun var síðar numin úr gildi með lögum nr. 76/2009 í framhaldi af aðfinnslum Eftirlitsstofnunar EFTA sem taldi hana brjóta gegn ákvæðum um frjálst flæði fjármagns í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

Lánastofnun sparisjóðanna hf. hafði verið sett á stofn 1986 á grundvelli þágildandi laga en heimild eldri laga var bundin við að lánastofnunin væri ekki banki. Með nýjum lögum var gert ráð fyrir að lánastofnunin breyttist í viðskiptabanka með sömu stöðu og starfsheimildir og þeir, en þess var getið að breytingin væri gerð að eindreginni ósk Sambands íslenskra sparisjóða. Lánastofnun sparisjóðanna var síðan breytt í Sparisjóðabanka Íslands hf. eftir gildistöku laga nr. 43/1993.

Í lögunum var kveðið á um að sparisjóðum væri óheimilt að hafa samráð við aðrar innlánsstofnanir við ákvörðun vaxta og þjónustugjalda. Fram kom í athugasemdum með frumvarpi til laganna að slíkt bann væri í samræmi við reglur Evrópubandalagsins. Þó var tekið fram að eðlilegt væri að heimila sparisjóðunum að fela lánastofnun sparisjóðanna að veita leiðbeiningar í þessum efnum og það rökstutt með tilvísan til aðstæðna hérlendis og þess að sparisjóðir ættu ekki í innbyrðis samkeppni. Þannig mætti ætla að heimildin yrði fremur til að styrkja samkeppni en draga úr henni. Hafa má í huga að á sama þingi og lagafrumvarpið var til afgreiðslu var frumvarp til fyrstu heildarlaga um samkeppnismál samþykkt, samkeppnislög nr. 8/1993.

Með lögunum var enn á ný leitast við að gera stofnfé að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti. Felld var úr lögum takmörkun á viðmiði vaxtagreiðslna til stofnfjáreigenda við hæstu innlánsvexti sparisjóðs. Þess í stað var aðalfundi falið að ákveða arðgreiðslu til stofnfjáreigenda, að fenginni tillögu sparisjóðsstjórnar og innan marka sem Tryggingarsjóður sparisjóða skyldi ákvarða á ári hverju. Arðurinn skyldi aðeins greiðast af hagnaði sparisjóðs, enda skyldi ráðstafa þeim hluta hagnaðarins sem ekki rynni til stofnfjáreigenda í formi arðs í varasjóð. Í lögunum var þó ekki kveðið á um eftirlitshlutverk Tryggingarsjóðs eða heimildir hans til að fylgja eftir ákvörðunum sínum um hámarkshlutfall arðgreiðslu, ef eftir þeim var ekki farið.

Grundvallarbreyting 2001 – heimilað að breyta sparisjóði í hlutafélag

Með lögum nr. 71/2001 var gerð grundvallarbreyting á eðli sparisjóða þegar heimilað var annars vegar að breyta sparisjóði í hlutafélag og hins vegar að breyta samþykktum þannig að opinberir aðilar tilnefndu ekki lengur tvo af fimm stjórnarmönnum sparisjóðs. Þá voru enn og aftur gerðar breytingar sem áttu að gera stofnfjárbréf að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti, þ.e. veitt heimild til að greiða arð þótt tap væri á rekstri; heimild til að ráðstafa allt að 10% af hagnaði sparisjóðs til hækkunar á stofnfé og aukin heimild til innlausnar stofnfjárbréfa að frumkvæði stofnfjáreigenda.

Hlutur stofnfjáreigenda í eigin fé sparisjóðs var bundið við stofnféð sjálft, verðbætt og endurmetið í samræmi við lög. Þá gátu stofnfjáreigendur fengið greiddan arð af stofnfé sínu. Annað tilkall til eigin fjár sparisjóðs áttu þeir ekki og við slit sparisjóðs hefðu þeir,

eftir að skuldir sjóðsins hefðu verið gerðar upp, aðeins átt tilkall til eigin stofnfjárhlutar. Með lögunum var ákvarðað hvað yrði um varasjóð sparisjóðs, þ.e.a.s. þann hluta eigin fjár sem stofnfjáreigendur áttu ekki tilkall til, ef sparisjóði yrði breytt í hlutafélag. Niðurstaðan var sú að sá hluti skyldi falinn sérstakri sjálfseignarstofnun. Þannig fengju stofnfjáreigendur hlutafé í hlutafélagssparisjóði fyrir stofnfé sitt og sjálfseignarstofnunin eignaðist annað hlutafé, sem samsvaraði hlutdeild varasjóðs í eigin fé sparisjóðsins. Hlutur stofnfjáreigenda skyldi þó ekki samsvara hlutfalli stofnfjár af öllu eigin fé sparisjóðs, heldur miðast við hlutfall stofnfjárins af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins, en settar voru hlutlægar reglur um það hvernig óháður þriðji aðili skyldi meta það. Ef markaðsvirði nýstofnaðs hlutafélagssparisjóðs var talið meira en allt eigið fé hans, gat eignarhlutur stofnfjáreigenda í sparisjóðnum því orðið minni en hlutfall stofnfjáreignar þeirra af öllu eigin fé sparisjóðsins. Við setningu laganna áttu stofnfjáreigendur samtals um 14% af öllu eigin fé sparisjóða hér á landi. Það sem eftir stóð félli því til sjálfseignarstofnana ef sparisjóðirnir yrðu hlutafélagavæddir. Stjórn sjálfseignarstofnunar skyldi skipuð stofnfjáreigendum, tilnefndum af fulltrúaráði skipuðu öllum þeim sem voru stofnfjáreigendur sparisjóðs þegar hlutafélagsbreytingin átti sér stað. Þar sem stofnfjáreigendur réðu að meðaltali aðeins um 14% eigin fjár í sparisjóðunum á þessum tíma, hefði hlutafélagavæðing þeirra leitt til þess að sjálfseignarstofnanir hefðu farið með ráðandi hlut í nýjum hlutafélagssparisjóðum.

Efasemdir á Alþingi um framtíð sparisjóða

Af frumvarpi því sem varð að lögum nr. 71/2001 og umræðum á Alþingi að dæma, voru uppi efasemdir um framtíð sparisjóðsformsins á frjálsum markaði. Þannig var vísað til þess að markaðshyggjan hefði „rutt sér til rúms á síðustu tveimur áratugum“ og að „önnur form atvinnurekstrar en hlutafélög [hefðu] átt undir högg að sækja“. Líklegt var talið að félagsleg sjónarmið hefðu upphaflega átt sinn þátt í kaupum á stofnfjárbréfum, en við ríkjandi þjóðfélagsaðstæður og með „aukinni eigendavitund“ væri ólíklegt að fjárfestar væru reiðubúnir að leggja fé í stofnfjárbréf. Sparisjóðir yrðu að geta aflað sér nýs eigin fjár á markaði ef þeir hygðust vera samkeppnisfærir á fjármagnsmarkaði. Þá var einnig nefnt að sparisjóðir lytu ekki aðhaldi og aga hlutabréfamarkaðarins og því væri ekki gerð jafn skýr krafa um arðsemi þess eigin fjár sem bundið væri í rekstrinum.

Með lögunum var sparisjóðum gert auðveldara um vik að fjármagna sig með tveimur leiðum. Annars vegar voru lögfestar heimildir til hlutafélagavæðingar sparisjóða og hins vegar losað um hömlur sem höfðu verið á ráðstöfun hagnaðar sparisjóðs í því skyni að gera stofnfjárbréf að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti. Fyrir setningu laganna var aðstaða stofnfjáreigenda í sparisjóði og hluthafa í hlutafélagi um margt ólík. Óheimilt var að framselja stofnfjárbréf nema með samþykki sparisjóðsstjórnar og veðsetning þeirra var óheimil. Stofnfjáreigendur nutu arðs af stofnfé sínu en áttu ekki rétt til ágóðahlutar af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram arðgreiðslur. Hlutabréf voru talin betri fjárfestingarkostur en stofnfjárbréf til lengri tíma litið, enda byggðist ávöxtun hlutabréfa á úthlutuðum arði af nafnvirði hlutafjár og gengishækkun bréfanna.

Stofnfjárbréf ekki jafn eftirsóknarverð og hlutabréf?

Það sjónarmið að stofnfjárbréf væru lakari fjárfestingarkostur en hlutabréf, sem lesa má út úr lagabreytingum sem gjarnan voru rökstuddar með því að stofnfjárbréf þyrfti að gera eftirsóknarverðari, kemur þó ekki með öllu heim og saman við það öryggi sem fólgið var í fjárfestingu í stofnfjárbréfum, enda gat stofnfé aðeins vaxið og hækkað; það var verðbætt og endurmetið til hækkunar, auk þess sem með lögum nr. 71/2001 mátti greiða arð af stofnfjáreign þrátt fyrir tap af rekstri sparisjóðs. Stofnfé tók ekki breytingum eftir gengi sparisjóðs eða afkomu, varð ekki lækkað til að jafna út tap af rekstri, eins og í hlutafélögum, og gat aðeins tapast við gjaldþrot eða slit á sparisjóði. Slíku öryggi í fjárfestingu er almennt ekki til að dreifa þegar hlutafjáreign er annars vegar. Vísanir til kröfu fjárfesta og eigendavitundar í athugasemdum með frumvarpi til laganna og umræðum á Alþingi hafa því tekið til annarra þátta en öruggrar fjárfestingar, einkum kröfu til aukinnar arðsemi eða aukinnar hlutdeildar í hagnaði, og svo aukinna áhrifa í stjórnun sparisjóðanna.

Með lögunum var meginhersla lögð á að skapa sparisjóðum starfsumhverfi og möguleika á að afla sér fjár á markaði í samkeppni við stóru viðskiptabankana. Telja verður að þessar breytingar hafi að vissu leyti endurspeglað tíðarandann. Hafa verður í huga að sú umræða sem skapaðist hér á landi um sparisjóðakerfið og erfiðleika sparisjóða við öflun nýs eigin

fjár var ekki sérislensk. Þannig höfðu ríki víða í Evrópu lögfest heimildir sparisjóða til að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag til að auðvelda þeim að vaxa með sama hætti og viðskiptabankar.

Þróunin í Danmörku til eftirbreytni?

Velta má fyrir sér nauðsyn þess að lögfesta heimild til að hlutafélagavæða sparisjóði. Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 71/2001 er vísað til reynslu Dana af hlutafélagavæðingu sparisjóða. Þar breyttu margir sparisjóðir rekstrarformi sínu í hlutafélag og sameinuðust viðskiptabönkum, og að mati höfunda lagafrumvarpsins var það talið jákvætt skref. Danskir sparisjóðir, sem ekki höfðu breytt rekstrarformi sínu og störfuðu á afmörkuðum landsvæðum og í sterkum tengslum við nánasta umhverfi, voru ekki taldir þurfa á auknu eigin fé að halda. Í athugasemdum með frumvarpinu var ekki látið í ljósi hvort stefnt væri að sambærilegri þróun hér á landi eða hvort hún væri talin æskileg. Af skýrslum viðmælenda rannsóknarnefndarinnar að dæma var þó ekki einhugur um ágæti þess að fara þessa leið. Margir innanbúðarmenn í sparisjóðakerfinu töldu þróunina í Danmörku hafa verið óheillavænlega, enda varð hún til þess að sparisjóðum fækkaði þar í landi, einkum þeim stóru. Helsta ástæða þess að enginn hreyfði mótmælum hérlendis virðist hafa verið sú að menn töldu mikilvægt að ná inn öðrum breytingum sem lögin fólu í sér.

Viss viðsnúningur átti sér stað við það að sparisjóðum var heimilað að breyta samþykktum sínum þannig að stofnfjáreigendur kysu alla stjórnarmenn sparisjóðs. Þannig var vikið frá því sem lögfest hafði verið með lögum nr. 69/1941, að sveitarstjórnarmenn ættu ávallt sæti í stjórn sparisjóðs sem starfaði í sveitarfélaginu. Rökin fyrir breytingunni voru þau að það skyti skökku við að í stjórn sparisjóða sætu fulltrúar aðila sem ættu engra beinna hagsmuna að gæta við rekstur þeirra. Það er hins vegar athyglisvert að ákvæðið var á sínum tíma lögfest með sömu rökum en öfugum formerkjum. Upphaflegi tilgangurinn með sveitastjórnarmönnum í stjórnum sparisjóða var að gæta hagsmuna sparifjáreigenda og sveitarfélagsins, en ekki síður að sjá til þess að sparisjóðir styddu við samfélagsleg verkefni á starfssvæði sparisjóðsins. Það sjónarmið átti ekki lengur upp á pallborðið.

Það vekur athygli að hér var aðeins ráð fyrir því gert að sjálfseignarstofnun sem yrði eigandi meiri hluta hlutafjár í hlutafélagssparisjóði yrði „langstærsti hluthafinn til að byrja með“. Þannig var hugmyndin sú að sjálfseignarstofnunin seldi smám saman hluti sína í hlutafélagssparisjóði og jafnvel alveg, þó svo að megintilgangur sjálfseignarstofnunarinnar hefði samkvæmt lögum verið að stuðla að vexti og viðgangi í starfsemi sparisjóðsins. Ekki var tekin afstaða til þess í lögunum, hvernig færi ef sjálfseignarstofnun seldi öll bréf sín í sparisjóðnum, en þá skipuðu þeir sem voru stofnfjáreigendur viðkomandi sparisjóðs við hlutafélagsvæðingu enn fulltrúaráð hennar og skyldu kjósa henni stjórn. Áhrif stofnfjáreigenda sparisjóða yfir þessu óráðstafaða eigin fé eða varasjóði sparisjóðsins, sem þeir áttu ekki tilkall til, hefði því enn haldist, þrátt fyrir breytingarnar.

Heildarlög um fjármálafyrirtæki 2002 – yfirtökuvarnir sparisjóða treystar

Með lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki var sett heildarlöggjöf um öll fjármálafyrirtæki. Við setningu þeirra var litið til þeirrar reynslu sem fengist hafði af heimild til hlutafélagavæðingar sparisjóðanna og því yfirtökutilboði sem barst í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis árið 2002. Með lögunum var stefnt að því að treysta yfirtökuvarnir sparisjóða og var áskilið að sparisjóður skyldi breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag áður en samruni við aðrar tegundir fjármálafyrirtækja gæti átt sér stað og búið svo um hnútana að tengdir stofnfjáreigendur gætu ekki farið með yfir 5% heildaratkvæðamagns í sparisjóði.

Í meðförum Alþingis var gerð sú breyting að nýjum málslið var bætt við 74. gr. frumvarpsins. Málsliðurinn laut að mati á stofnfé við hlutafélagsvæðingu sparisjóðs og var gert ráð fyrir að við matið yrði að hafa til hliðsjónar arðsvon stofnfjárhluta annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar. Breytingin var rökstudd með því að tryggja þyrfti að stofnfjáreigendur væru jafnsettir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. Þessi aðferð er þó ekki útskýrð nánar í lögskýringargögnum og rýr efnisleg umræða varð um hana á Alþingi. Þessi breyting reyndist síðar meir afar afdrifarík þegar kom að því að meta hlut stofnfjárhafa í hlutafé sparisjóða sem ætluðu að breyta rekstrarformi sínu. Fastri reglu sem byggði á hlutlægum mælikvarða var því breytt þannig að framvegis skyldi miða við arðsvon og áhættu sem telja verður óræðari þætti en lagt var upp með við breytingu sparisjóðs í hlutafélag með lögum nr. 71/2001. Röksemdir fyrir breytingunni gefa til kynna

annað viðhorf til stofnfjáreignar en áður. Þannig var lögð áhersla á hina öruggu ávöxtun stofnfjárbréfa í samanburði við áhættu af hlutafjáreign. Skyldi meta hana stofnfjárhöfum til hagsbóta og hafa hana í huga við mat á hlut stofnfjáreigenda í hlutafé sparisjóðs við hlutafélagsvæðingu, með það fyrir augum að staða þeirra hvað fjárfestinguna varðaði yrði sú sama fyrir og eftir hlutafélagsvæðingu.

Afdrifarík breyting á ákvæði um mat á stofnfé

Með lögum nr. 4/2004 var svo stefnt að því að tryggja að stjórn sjálfseignarstofnunar sem stofnuð væri við hlutafélagsvæðingu sparisjóðs yrði óháð stofnfjáreigendum viðkomandi sparisjóðs. Í stað þess að sérstakt fulltrúaráð stofnfjáreigenda við hlutafélagsvæðingu tilnefndi stjórnarmenn sjálfseignarstofnunarinnar, skyldi stjórn hennar 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. Þessi breyting var umdeild. Er hún jafnan sett í beint samhengi við samning milli Kaupþings-Búnaðarbanka og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis á árinu 2003 um kaup bankans á öllu stofnfé sparisjóðsins, og hefur því verið haldið á lofti að með lagasetningunni hafi verið komið í veg fyrir efndir á þeim samningi.[338]

Þannig var með lögum nr. 161/2002 og nr. 4/2004 reynt að sníða af helstu annmarka sem löggjafinn taldi leiða af hlutafélagavæðingunni í framkvæmd. Þær breytingar höfðu svo töluverð áhrif á sögu sparisjóðanna og afdrif þeirra. Aðrar lagabreytingar sem áttu sér stað fram til falls íslensku bankanna haustið 2008 höfðu ekki afgerandi áhrif á starfsemi sparisjóðanna.

Brugðist við breyttum aðstæðum 2009 – sparisjóðir sjálfseignarstofnanir, ekki hlutafélög

Við fall bankanna 2008 þótti ljóst að gefa þyrfti löggjöf á fjármálamarkaði betri gaum og brást löggjafinn með ýmsum hætti við þeirri stöðu sem íslenski fjármálaheimurinn stóð andspænis. Hvað sparisjóðina áhrærði brást löggjafinn skjótt við með setningu laga nr. 76/2009, en þar var að einhverju leyti byggt á starfi nefndar sem var falið á árinu 2007 að yfirfara löggjöf um sparisjóði en var síðar leyst frá störfum. Með lögunum voru ákvæði um hlutafélagasparisjóði og hlutafélagavæðingu sparisjóða felld úr lögum og fært í lög að sparisjóðir skyldu teljast sjálfseignarstofnanir. Þá var skýrt kveðið á um það að stofnfjáreign takmarkaðist við bókfært stofnfé og áréttað að stofnfjáreigendur ættu ekki hlutdeild í öðru eigin fé sparisjóðs eða varasjóði. Voru þessi atriði talin vera í samræmi við gildandi rétt. Takmörkunum á sölu og innlausn stofnfjárbréfa var hins vegar rutt úr vegi og var vísað til athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA við takmarkanir á viðskiptum með stofnfé sem taldar voru stangast á við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Þá var kveðið á um að sparisjóðir skyldu hafa í samþykktum sínum skilgreint samfélagslegt hlutverk sitt, en ekki var gerð tilraun til að skilgreina nánar með hvaða hætti slíkt skyldi gert, en gert ráð fyrir að þau verkefni sem sparisjóðir horfðu helst til væru stuðningur við íþrótta- og æskulýðsstarf, menningar- og líknarstarf. Breytingarnar bera með sér að reynt var að bregðast við þeim vandamálum sem komið höfðu upp í tengslum við hið félagaréttarlega form sparisjóða og viðskipti með stofnfjárbréf á árunum fyrir efnahagshrunið.

Þegar lögin voru samþykkt var staða margra sparisjóða slæm. Margir þeirra höfðu í hyggju að sækja um, eða höfðu þegar sótt um eiginfjárframlag úr ríkissjóði á grundvelli laga nr. 125/2008 vegna slæmrar eða neikvæðrar eiginfjárstöðu. Þegar sú staða er uppi að varasjóður er neikvæður, þ.e. að bókfært stofnfé er hærra en bókfært eigið fé, þá má með nokkurri einföldun segja að sparisjóður sé í skuld við stofnfjáreigendur en hafi ekki fjármagn til að gera hana upp. Þegar takmörkunum á innlausn og sölu stofnfjár hefur verið aflétt, þá gefur augaleið að sparisjóður með neikvæðan varasjóð getur ekki staðið undir greiðslum til stofnfjáreigenda við innlausn stofnfjár. Í lögum höfðu ekki verið heimildir til lækkunar stofnfjár og var ekki ráð fyrir því gert að stofnfé tapaðist nema við gjaldþrot sparisjóðs. Aukið stofnfjárframlag eða eiginfjárframlag mundi því ekki bæta stöðu sparisjóðs með neikvæðan varasjóð að neinu marki, ef ekki kæmi til lækkunar á stofnfé þeirra sem áttu það fyrir. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna var vísað til þess að nauðsynlegt þætti að sparisjóðum með neikvæðan varasjóð yrði heimilað að rétta af slíkan halla, en að öðrum kosti þætti ólíklegt að nýir aðilar legðu slíkum sparisjóðum til aukið eigið fé. Því var lögð til heimild til lækkunar á stofnfé til að jafna tap sem ekki yrði jafnað með öðrum hætti, en það var yfirlýstur megintilgangur frumvarps til laganna. Þótti þessi heimild nauðsynleg svo sparisjóðirnir gætu sótt sér aukið eigið fé, einkum með umsókn

338. Sjá nánari umfjöllun í 17. kafla, um Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis.

um eiginfjárframlag úr ríkissjóði. Þetta atriði var afar umdeilt, og báru umræður á Alþingi þess merki, en var á endanum samþykkt. Heimildin var til handa stofnfjáreigendum sjálfum og var því ekki skylda til lækkunar stofnfjár. Stofnfjárframlag úr ríkissjóði var hins vegar bundið við það að sparisjóður, sem byggi við neikvæðan varasjóð og þyrfti á eiginfjárframlagi úr ríkissjóði að halda, skyldi samþykkja nauðsynlegar breytingar á samþykktum sínum í þessa veru. Stofnfjáreigendur höfðu því á endanum lítið val við að reyna að bjarga sparisjóðum í svo slæmri stöðu, þeir stóðu frammi fyrir því að sætta sig við skerta stofnfjáreign eða tapa ella stofnfé sínu ef sparisjóður þeirra yrði gjaldþrota. Rætt var um það á Alþingi að stofnfjáreigendum kynni síðan að verða bætt tap sitt yfir lengri tíma en óljóst hvernig það yrði gert.

Eins og mál þróuðust kom ekki til eiginfjárframlags úr ríkissjóði á grundvelli laga nr. 125/2008, þrátt fyrir umsóknir flestra sparisjóða um slíkt. Seðlabanki Íslands breytti kröfum á hendur mörgum sparisjóðanna í stofnfé og var sá hlutur síðar fluttur til fjármálaráðuneytisins sem fól Bankasýslu ríkisins að fara með stofnfjáreign ríkisins í sparisjóðunum. Skilyrði fyrir slíkri umbreytingu krafna var að fallið yrði frá umsókn um eiginfjárframlag, en einnig var talið að þörfin fyrir slíkt framlag væri horfin með breytingu krafna í stofnfé. Íslenska ríkið eignaðist því eftir sem áður stóran hlut stofnfjár í flestum sparisjóðum, en með lögunum hafði ekki verið ráðgert hvernig þeim eignarhlut yrði síðar ráðstafað. Er það verkefni nú í höndum Bankasýslu ríkisins.

Frá 2001 hafði verið heimilt að greiða arð til stofnfjáreigenda þrátt fyrir tap af rekstri sparisjóðs. Var því lagt til og samþykkt að til að hindra að sparisjóður greiddi arð þrátt fyrir taprekstur, skyldi tryggt að varasjóður yrði byggður upp með rekstrarafgangi og heimild til arðgreiðslu takmörkuð við helmingshlut af hagnaði sem ráðstafa mætti með hækkun stofnfjár eða beinni arðgreiðslu. Hinn hlutinn rynni í varasjóð og yrði „læstur inni í sparisjóði“ til þess að mæta tapi í framtíðinni, eins og það var orðað í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 76/2009. Þótt talið væri að þetta kynni að takmarka áhuga á því að leggja fé til sparisjóða, var markmiðið að byggja upp varasjóð sparisjóðanna og getur því ekki komið til arðgreiðslu ef varasjóður sparisjóðs er neikvæður.

Sparisjóðum heimilt að eiga samstarf um ákveðin verkefni

Allt frá setningu laga nr. 161/2002 hafði sparisjóðum verið heimilt að fela sameiginlegum aðila á þeirra vegum að leggja fyrir þá leiðbeinandi tillögur um vexti og þjónustugjöld, ef slíkt samráð bryti ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga. Á árinu 2006 hóf Samkeppniseftirlitið athugun á því hvort samstarf sparisjóðanna á vettvangi Sambands íslenskra sparisjóða um verð og markaðsmál bryti í bága við samkeppnislög, og var einkum horft til samráðs um vaxtaákvarðanir. Með lögum nr. 76/2009 var lögfest að sparisjóðunum væri heimilt að eiga samstarf um eða útvista sameiginlega ákveðnum verkefnum sem þar voru tilgreind. Samráð um vexti eða aðra verðlagningu var ekki meðal þess sem þar var upp talið og í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að hvorki væru heimilir kostnaðarlegir útreikningar sem væru forsenda verðlagningar né annars konar samráð. Samkeppniseftirlitið tilkynnti sparisjóðunum haustið 2009 að ekkert yrði aðhafst frekar í þeirri athugun sem hófst 2007, meðal annars með vísan til þeirra sjónarmiða sem sparisjóðirnir hefðu borið upp við stofnunina vegna athugunarinnar, breyttra aðstæðna á fjármálamarkaði, einkum hjá sparisjóðunum, og breytinga á heimildum sparisjóðanna til samstarfs samkvæmt lögum nr. 76/2009. Lagabreytingin kann því að hafa haft víðtækari áhrif en í upphafi mátti ætla, þar sem verðsamráð var sérstaklega undanskilið í heimilu samstarfi sparisjóðanna. Hafa önnur sjónarmið því vegið þyngra í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um niðurfellingu málsins en lagabreytingin sjálf.[339]

Heildarendurskoðun laga um fjármálafyrirtæki 2010

Lög nr. 75/2010 fólu í sér heildarendurskoðun á ákvæðum laga nr. 161/2002. Þar var brugðist við mörgum helstu vandamálunum sem einkennt höfðu rekstur íslenskra fjármálafyrirtækja, þar á meðal sparisjóða. Frumvarp til laganna var samið af nefnd sem viðskiptaráðherra skipaði í desember 2008, skömmu eftir fall bankanna, en til grundvallar

339. Samkeppniseftirlitið lét þó í ljósi álit sitt um túlkun á 69. gr. laga um fjármálafyrirtæki í bréfi til Sambands íslenskra sparisjóða 4. september 2009 vegna fyrirspurnar sambandsins um það hvort einhverjum tilteknum aðilum væri óheimilt að annast þau samstarfsverkefni sparisjóðanna sem fjallað var um í 69. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Enda þótt Samkeppniseftirlitið taki almennt ekki afstöðu til lagatúlkunar sérlaga nema að því marki sem slíkt er nauðsynlegt vegna rannsóknar tiltekinna mála, reifaði Samkeppniseftirlitið nokkur sjónarmið um efnið, þótt í bréfinu væri áréttað að bréfið væri til upplýsingar en í því fælist ekki bindandi afstaða stofnunarinnar til þeirra atriða sem þar var getið. Í bréfinu er sérstaklega vikið að því að verðsamráð sé talið óheimilt samkvæmt 69. gr. laganna og yrði heimild til þess ekki lesin úr upptalninga staflið ákvæðisins.

frumvarpinu var að nokkru lögð skýrsla Kaarlos Jännäri, fyrrum forstjóra finnska fjármáleftirlitsins, frá mars 2009. Þá má sjá merki þess í frumvarpinu að þar var tekið á ýmsum atriðum sem síðar var bent á í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Helstu breytingar með lögunum voru þær að Fjármálaeftirlitið fékk auknar heimildir til þess að leggja mat á rekstur eftirlitsskyldra aðila; hlutverk innri endurskoðunardeilda var aukið og Fjármálaeftirlitinu heimilað að setja reglur um framkvæmd áhættustýringar. Komið var á fót sérstakri skuldbindingaskrá sem fjármálafyrirtækjum var skylt að halda til þess að veita eftirlitsaðilum betri yfirsýn yfir stöðu viðskiptamanna sem væru það mikilvægir að áföll í rekstri þeirra kynnu að hafa áhrif út fyrir viðskiptasamband þeirra á milli. Með því var meðal annars brugðist við því að eftirlitsaðilar þóttu ekki hafa haft nægilega sýn eða heimildir til að kanna lánasöfn fjármálafyrirtækja, en lánasöfn föllnu bankanna og tryggingar höfðu þegar upp var staðið reynst lakari en talið var. Þá voru skilyrði fyrir því að fjármálafyrirtæki mættu eiga eigin hluti þrengd og skilgreind nánar.

Með lögunum var gerð sú krafa að stofnfé sparisjóðs skyldi nema 5 milljónum evra að lágmarki, eða sömu fjárhæð og gilti um hlutafé viðskiptabanka og lánafyrirtækja. Lágmarksstofnfé sparisjóðs sem starfaði á afmörkuðum, staðbundnum markaði með takmarkaðar starfsheimildir var þó aðeins ein milljón evra, en í umsókn um starfsleyfi þyrfti að gera grein fyrir því hvað teldist staðbundinn, afmarkaður markaður sparisjóðs, en Fjármálaeftirlitið hefði þó ákvörðunarvald um þau atriði. Athygli vekur að í umræðum á Alþingi og í áliti viðskiptanefndar um frumvarp til laganna var því hreyft að gera mætti mismunandi kröfur til fjármálafyrirtækja eftir stærð þeirra, þannig að smærri fjármálafyrirtæki með takmarkaðri starfsheimildir þyrftu ekki að lúta jafn ströngum skilyrðum og önnur stærri.

Ein veigamesta breytingin með lögunum var fortakslaust bann við lánum fjármálafyrirtækja eða dótturfélaga gegn veðum í eigin bréfum, hlutabréfum og stofnfjárbréfum, en þó nokkuð hafði verið um slíkt hjá íslensku bönkunum fyrir fall þeirra. Með þessu var loku fyrir það skotið að fjármálafyrirtæki gætu stækkað efnahagsreikning sinn án þess að nýtt fjármagn kæmi inn í fyrirtækið, en þó með áhrifum á eigið fé og áhættugrunn fyrirtækisins. Var reglunni því beint gegn „bókhaldslegum reikningskúnstum“ og „annarri glæfrastarfsemi“, sem væri svo nýtt til að gefa falska mynd af fjárhagslegum styrk fjármálafyrirtækja, eins og þessir starfshættir voru nefndir í umræðum á Alþingi. Þá voru gerðar auknar kröfur til stjórnenda fjármálafyrirtækja, stjórnarmanna og framkvæmdastjóra, og skerpt á eftirlitshlutverki þeirra, auk þess sem ráð var fyrir því gert að þeir gengjust undir sérstakt hæfismat hjá Fjármálaeftirlitinu. Lánveitingum til stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og lykilstarfsmanna voru jafnframt settar þrengri skorður en áður og ákvæði um viðskipti fjármálafyrirtækja við starfsmenn og fyrirkomulag hvatakerfa, kaupaukakerfa og starfslokasamninga færð í lög.

Lögin skerptu enn frekar á reglum um stórar áhættur og takmarkanir á þeim. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 er vikið að því að þess hafi ekki verið nægilega gætt fyrir fall bankanna að tengja aðila saman þannig að þeir teldust til einnar áhættuskuldbindingar fjármálafyrirtækis í skilningi reglna þar um. Þegar látið er hjá líða að tengja saman aðila eins og ber að gera, getur það gert fjármálafyrirtæki berskjaldaðri fyrir áhættu sem reglunum er ætlað að vernda þá fyrir. Aðalbreytingin með lögunum sneri að tilvikum þar sem vafi leikur á hvort aðilar teljist tengdir viðskiptamenn og var skýrt kveðið á um að í slíkum tilvikum væri fjármálafyrirtæki skylt að tengja þá saman nema það gæti sýnt fram á að þeir væru ótengdir. Með þessu var komið í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið sæti í þeirri aðstöðu að gera athugasemdir eða grípa til úrræða gagnvart fjármálafyrirtækjum sem hefðu látið hjá líða að tengja aðila saman vegna vafa um skyldu til þess á grundvelli reglna um takmarkanir á stórum áhættum, einkum þegar haft er í huga að brot gegn ákvæðum laganna um stórar áhættur geta varðað refsiviðurlögum. Að svo miklu leyti sem vafi gat leikið á því hvort aðilar teldust tengdir í skilningi laga og reglna – og velta má fyrir sér þeirri kröfu um skýrleika tengsla, þar sem brot gat varðað refsiviðurlögum – þá var þeim vafa eytt að fullu með lögunum. Þá var skorið úr um að þegar vafi léki á því hvort viðskiptamenn teldust tengdir, hvíldi sönnunarbyrði um að svo væri ekki á fjármálafyrirtækjunum sjálfum.

Í upphaflegu frumvarpi var ráð fyrir því gert að lánveitingar vegna móður- eða dótturfélags fjármálafyrirtækis eða vegna eins eða fleiri dótturfélaga móðurfélagsins mættu ekki fara umfram 20% af eiginfjárgrunni, sem var lægra en hið almenna hámark laganna um stórar áhættur, 25%. Jafnframt var ráð fyrir því gert að Fjármálaeftirlitinu skyldi vera heimilt að ákveða lægri hlutföll en 25% fyrir einstök fjármálafyrirtæki að teknu tilliti til stærðar, eðlis og áhættu í starfsemi þeirra. Sú breyting náði ekki fram að ganga, þar sem meiri hluti viðskiptanefndar lagði til breytingu á frumvarpinu og fékk þessi ákvæði felld úr frumvarpinu. Engin rök voru færð fyrir þessari breytingartillögu af hálfu nefndarinnar.

Heimilað að nýju að breyta stofnfjársparisjóði í hlutafélagssparisjóð

Með lögum nr. 77/2012 voru á ný færðar í lög heimildir til þess að breyta stofnfjársparisjóði í hlutafélagssparisjóð. Markmið frumvarpsins var að styrkja rekstrargrundvöll sparisjóðanna sem höfðu átt undir högg að sækja en í athugasemdum með frumvarpinu sagði að margir þeirra hefðu þörf fyrir að auka eigið fé sitt. Til að auðvelda sparisjóðum að afla sér eigin fjár var því lagt til að heimilt yrði að reka sparisjóð í formi hlutafélags, og þótti mikilvægt að auðvelda sparisjóðum að sækja sér aukið eigið fé á markaði. Þörf sparisjóðanna fyrir aukið eigið fé kann að vekja upp spurningar um þá fjárhagslegu endurskipulagningu sem margir þeirra gengu í gegnum og hvort umbreyting krafna Seðlabankans á hendur mörgum þeirra í stofnfé, hafi dugað til þess að sjóðirnir yrðu hæfilega styrkar og rekstrarhæfar fjármálastofnanir eða hvort staða þeirra hafi í raun verið önnur og verri en ráð var gert fyrir á sínum tíma. Þó kunna síðari atburðir að hafa sett sitt mark á eiginfjárstöðu þeirra, svo sem löggjöf og dómar um lán bundin gengi erlendra mynta.

Starfsheimildir staðbundinna sparisjóða takmarkaðar við viðskiptabankaþjónustu

Samhliða heimild til hlutafélagsvæðingar voru starfsheimildir sparisjóða á afmörkuðu og staðbundnu starfssvæði þrengdar þannig að þær takmörkuðust við hefðbundna viðskiptabankaþjónustu og náðu því ekki til fjárfestingarstarfsemi. Með því voru möguleikar þeirra til vaxtar þó ekki bundnir við hefðbundna inn- og útlánastarfsemi eingöngu, þar sem samþykkt var breytingartillaga efnahags- og viðskiptanefndar á frumvarpinu, þess efnis að sparisjóðum yrði heimilt að afla sér starfsheimilda verðbréfafyrirtækis að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Með lögunum var þannig stefnt að því að sparisjóðir greindu sig frekar frá viðskiptabönkunum með því að takmarka starfsemi sína að mestu leyti við kjarnaþjónustu tengda inn- og útlánum, en jafnframt með því að markmið starfsemi þeirra væri að styrkja og styðja það samfélag sem þeir störfuðu í. Með lögunum var frekar hnykkt á því hvert hlutverk sparisjóða væri og heimild til að starfa undir því heiti og eiga samvinnu um sameiginlega markaðsstarfsemi bundin við þrjú skilyrði; að fjármálafyrirtæki skilgreindi í samþykktum sínum samfélagslegt hlutverk sitt; hlítti ákvæðum laga um ráðstöfun hagnaðar, en með lögunum var ákveðið að sparisjóður skyldi ráðstafa að lágmarki 5% af hagnaði liðins árs til samfélagslegra verkefna á starfssvæði sínu; og að hafa starfsleyfi sem sparisjóður samkvæmt lögum.

Sparisjóðir í nágrannalöndunum

Starfsemi sparisjóða í nágrannalöndum okkar á sér lengri sögu en á Íslandi. Þannig voru fyrstu sparisjóðir Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar stofnaðir snemma á 19. öld. Í Þýskalandi voru sparisjóðir stofnaðir nokkru fyrr, eða í kringum aldamótin 1800. Alls staðar virðist hafa verið byggt á sambærilegri hugmyndafræði þegar þeim var komið á fót og mátti framan af gera almennan greinarmun á bönkum annars vegar og sparisjóðum hins vegar, bæði hugmyndafræðilega en einnig vegna ólíkra starfsheimilda. Í tímans rás hefur lagaumhverfi sparisjóða þó breyst, þótt breytingarnar séu ólíkar eftir löndum. Þróunin á Norðurlöndum hefur verið sú að laga löggjöf um sparisjóði smám saman að því sem gildir um starfsemi banka, og hefur munurinn á bönkum og sparisjóðum því minnkað með árunum.

Af þeim Norðurlöndum sem vikið er að í umfjölluninni hafa Danir og Svíar að jafnaði verið fyrstir til og gengið hvað lengst í breytingum á löggjöf um sparisjóði. Þannig voru Svíar fyrstir til þess að steypa saman reglum um banka og sparisjóði í einn lagabálk og Danir fyrstir til þess að veita sparisjóðum heimild til að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélög. Nú er svo komið að dönsk lög gera ekki lengur ráð fyrir stofnun nýrra sparisjóða. Það vekur upp spurningar um það hvort þar í landi sé talið að sparisjóðir eigi sér yfirleitt framtíð. Þótt Norðmenn og Svíar hafi ekki gengið eins langt og Danir að þessu leyti hefur þróunin þar verið svipuð hvað varðar löggjöf um starfsemi sparisjóða. Hún verður sífellt líkari því sem gengur og gerist um banka.

Áhrif Evrópureglna

Á liðnum árum hafa hvatar að breytingum á lögum um viðskiptabanka og sparisjóði á Norðurlöndum að ýmsu leyti átt rætur að rekja til reglna Evrópusambandsins á þessu sviði, samhliða þróun innri markaðar Evrópusambandsins og alþjóðavæðingar fjármálakerfisins. Þetta á einkum við um reglur um starfsleyfi og starfsheimildir fjármálafyrirtækja. Þróunin á Íslandi hefur einnig markast af þessu. Mikinn hluta þeirra breytinga sem gerðar voru á lagaumhverfi sparisjóðanna með lögum nr. 43/1993 má rekja til aðlögunar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Þær breytingar á löggjöf sem hér er getið má flokka sem nokkurs konar afreglun (e. *deregulation*) en með því er almennt átt við afnám eða einföldun laga og reglna sem setja hinum frjálsa markaði skorður. Hér á landi gerðist þetta með afnámi lagahindrana en ekki með einföldun laga og reglna.

Tækniframfarir, samfélagsbreytingar og fjármálaþjónusta

Áður fyrr var markaði fyrir fjármálaþjónustu í raun skipt upp, bæði með lögum og óformlegu samkomulagi þeirra aðila sem þjónustunni sinntu. Þróunin hefur verið í þá átt að afnema höft á markaðnum. Þannig hefur samkeppni aukist, bæði heima fyrir og á alþjóðavísu. Á síðari hluta 20. aldar urðu breytingar í efnahagslífi á Norðurlöndunum með aukinni iðnvæðingu þessara samfélaga. Flóknara samfélag kallaði á annars konar fjármálaþjónustu. Framfarir í samskiptatækni og samgöngum hafa einnig haft veruleg áhrif á starfsgrundvöll og rekstrarumhverfi fjármálafyrirtækja. Þannig hefur svæðisbundin fjármálaþjónusta til dæmis átt undir högg að sækja. Á þessu breytingaskeiði setti löggjöf sparisjóðum þrengri skorður en viðskiptabönkum, einkum framan af. Forsvarsmenn sparisjóða töldu auknar starfsheimildir nauðsynlegar til þess að geta mætt aukinni samkeppni bankanna á jafnræðisgrundvelli. Þessari kröfu var svarað og um leið varð munurinn á banka og sparisjóði minni en áður. Eftir að starfsheimildir banka og sparisjóða voru orðnar að mestu þær sömu, má segja að munurinn milli þessara fjármálafyrirtækja hafi aðallega falist í ólíkri félagaréttarlegri stöðu, stjórnarfyrirkomulagi og eignarhaldi.

Taka má þróunina hér á landi og á Norðurlöndum saman á eftirfarandi hátt: Fyrst voru starfsheimildir sparisjóða auknar, meðal annars til þess að geta mætt aukinni samkeppni og auknum kröfum til fjármálaþjónustu. Munurinn á banka og sparisjóði fólst þá aðallega í eignarhaldi og samsetningu eigin fjár. Þannig voru sparisjóðir sjálfseignarstofnanir en bankar hlutafélög með það markmið að skila hluthöfum sínum arði. Bönkum var mögulegt að afla aukins eigin fjár á markaði með útgáfu nýs hlutafjár, auk þess sem atkvæðisréttur fylgdi eignarhlut í banka. Í samkeppninni við bankana var að mörgu leyti eðlilegt að innan sparisjóðanna kæmu upp hugmyndir um nauðsyn þess að auðvelda öflun eigin fjár á frjálsum markaði. Í Noregi var brugðist við þessu, fyrst með heimild til útgáfu stofnsjóðsskírteina og síðar með heimild til útgáfu eiginfjárskírteina, en einnig með heimild til hlutafélagavæðingar árið 2002. Í Danmörku var sparisjóðum veitt heimildin árið 1988, í Svíþjóð 1991, í Finnlandi 1992 og á Íslandi 2001. Á öllum Norðurlöndunum hefur því verið veitt heimild til að hlutafélagavæða sparisjóði. Að baki lá það sjónarmið að gera sparisjóðum kleift að afla sér aukins eigin fjár með sambærilegum hætti og viðskiptabankar.

Minnkandi vægi sparisjóða í kjölfar hlutafélagavæðingar

Eftir að heimild sparisjóða til hlutafélagavæðingar kom til undir lok 20. aldar fækkaði sparisjóðum og vægi þeirra á fjármálamarkaði minnkaði. Margir sparisjóðir, sér í lagi hinir stærstu, breyttu rekstrarformi sínu í hlutafélög og glötuðu þar með einkennum sínum og sérstöðu gagnvart viðskiptabönkum, og sumir sameinuðust raunar bönkunum í kjölfarið. Fækkun sparisjóðanna leiddi til þess að staða þeirra í heild versnaði. Sameiginlegar stofnanir sem tekið hafði langan tíma að byggja upp, ásamt þeim skyldum sem lagðar eru á fjármálafyrirtæki, urðu þeim sparisjóðum sem eftir lifðu þyngri klafi en áður.

Staða sparisjóða í Þýskalandi sterk

Þróunin í Þýskalandi hefur verið nokkuð önnur en á Norðurlöndum en sparisjóðum þar í landi hefur tekist að halda sterkri stöðu sinni. Nokkuð breið samstaða er um sparisjóðina í Þýskalandi. Megineinkenni þeirra er samfélagshugsjón og áhersla á að þjóna hinu staðbundna samfélagi. Þeim er skylt að halda sig við starfssvæði sitt og sinna því en miklar hömlur eru á því að þeir stundi viðskipti sem ná út fyrir starfssvæði þeirra. Þannig er meðal annars komið í veg fyrir of hraðan vöxt enda er markmið þýskra sparisjóða í sjálfu sér ekki að hámarka hagnað. Markaðshlutdeild sparisjóðanna í Þýskalandi er mikil, sérstaklega í þjónustu við einstaklinga og við lítil og meðalstór fyrirtæki. Þá eru allir sparisjóðirnir aðilar að sterkum samtökum, Sparkassen-Finanzgruppe, sem gerir þeim

kleift að nýta sér hagkvæmni stærðarinnar með ýmiss konar samstarfi og stoðþjónustu sem samtökin veita. Einnig veita samtökin einstökum sparisjóðum töluvert aðhald í rekstri. Þessa sterku stöðu má án efa rekja til samspils samfélagslegra þátta og löggjafar.

5. SAMSTARF SPARISJÓÐA INNAN SAMBANDS ÍSLENSKRA SPARISJÓÐA 1996–2008

5.1 Inngangur

Samband íslenskra sparisjóða (SÍSP) var stofnað 27. apríl 1967 og var því ætlað að vera hagsmunabandalag sparisjóðanna og vettvangur fyrir samráð þeirra og samvinnu. Tilgangi sambandsins var lýst á þessa leið í 3. grein laga þess:

Tilgangur Sambands íslenskra sparisjóða

1. Að standa vörð um hagsmuni sparisjóða og styrkja starf þeirra þannig að þeir verði hæfari til að gegna því hlutverki sínu að efla sparnað og stuðla að heilbrigðu efnahagslífi þjóðarinnar.
2. Að vera málsvari sparisjóðanna og koma fram og gæta hagsmuna þeirra gagnvart stjórnvöldum og öðrum aðilum.
3. Að vera vettvangur sameiginlegra viðræðna og sameiginlegra ákvarðana sparisjóðanna.
4. Að skipuleggja og beita sér fyrir sem víðtækastri samvinnu sparisjóðanna og stuðla að hagræðingu og þróun í starfi þeirra.
5. Að fara með fyrirsvar við gerð kjarasamninga fyrir hönd sparisjóðanna, samkvæmt umboði þeirra.
6. Að vera þjónustuaðili við sparisjóðina.
7. Að annast önnur þau verkefni, sem því kann að vera falið með lögum eða á annan hátt og eru samrýmanleg markmiðum þess og tilgangi.
8. Aðilar að SÍSP skulu styðja tilgang og starfsemi þess.[1]

Rétt er að taka fram að þessi grein laganna stóð óbreytt í það minnsta frá aðalfundi SÍSP árið 1982, að öðru leyti en því að á aðalfundi 2005 var lítilsháttar orðalagsbreyting gerð á 5. tölulið, og síðustu málsgreininni var bætt við. Hér kemur fram að hlutverk SÍSP var ekki síst í því fólgið að standa vörð um sérstöðu sparisjóðanna á fjármálamarkaði og þar með að verja þá fyrir ásælni og áhlaupum stærri fjármálastofnana. Sigurður Hafstein, sem gegndi starfi framkvæmdastjóra SÍSP 1980–2004, hélt ræðu á aðalfundi SÍSP árið 2000 og vék þar meðal annars að utanaðkomandi ógn, sem um þær mundir birtist einkum í yfirvofandi sameiningu Landsbanka og Búnaðarbanka. Í framhaldinu sagði Sigurður:

Sparisjóðahugsjónin; sparisjóðafjölskyldan

> Frá blautu barnsbeini hafa hugsjónir leitt mig áfram í lífinu. Þörfin á að trúa á eitthvað sem ég hef talið mér trú um að hefði þýðingu og væri mikilvægt íslensku samfélagi. Fyrst var hún í 25 ár samfélagspólitísk [en] síðustu 20 árin hefur hún verið sparisjóðapólitísk. Ég trúi því að sparisjóðirnir gegni miklu samfélagslegu hlutverki. Ég trúi því að sparisjóðirnir og sparisjóðahugsjónin sé leið fjármálalegrar valddreifingar í þjóðfélaginu og sparisjóðastarfsemin byggi á öðrum samfélagsgildum en að auðga hinn almáttuga fjárfesti nútíma markaðshyggju. Að sparisjóðastarfsemin stuðli að velmegun – hvar sem menn eru búsettir hér á landi. – Að skammtíma gróðasjónarmið verði ekki ráðandi um það að fólk geti fengið lífsnauðsynlega þjónustu og svo mætti lengi halda áfram.

„Ég trúi því að sparisjóðirnir og sparisjóðahugsjónin sé leið fjármálalegrar valddreifingar í þjóðfélaginu og sparisjóðastarfsemin byggi á öðrum samfélagsgildum en að auðga hinn almáttuga fjárfesti nútíma markaðshyggju.“

Ræða Sigurðar Hafstein, framkvæmdastjóra SÍSP, á aðalfundi 20. október 2000.

Litlu síðar í ræðunni bætti Sigurður því við að mestu skipti að „Sparisjóðafjölskyldan á Íslandi“ sneri bökum saman andspænis „þeirri ógn sem nú steðjar að tilvist hennar“.[2]

Þó að stærstu sparisjóðirnir séu nú horfnir af sjónarsviðinu, starfa eftirlifandi sparisjóðir enn saman í Sambandi íslenskra sparisjóða. Í markaðsstarfi sparisjóðanna í dag koma þeir fram undir heitinu „Sparisjóðurinn“ og reka meðal annars sameiginlega vefsíðu (spar.is). Á vefsíðu SÍSP mátti til skamms tíma finna eftirfarandi klausu þar sem vikið er að atburðum síðustu ára og litið til fortíðar og framtíðar:

1. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2011, bls. 13–14.
2. Ræða Sigurðar Hafstein á aðalfundi SÍSP 20. október 2000.

> Það er engin nýlunda að það ólgi í sparisjóðakerfinu. Frá upphafi hafa sparisjóðir verið stofnaðir, lagt niður starfsemi, sameinast öðrum sparisjóðum eða breytt um rekstrarform. Frá því að fyrsti sparisjóðurinn var stofnaður af búlausum bændasonum í Mývatnssveit árið 1858 hafa umsvif sparisjóðanna undið upp á sig og sett mark sitt á íslenskt samfélag. Þannig er það enn í dag þó vissulega ríki óvissa um framtíðina í kjölfar ólgu á fjármálamörkuðum um allan heim og neyðarlaga sem sett voru á Íslandi í október 2008. Sagan hefur þó sýnt okkur að alltaf ná sparisjóðirnir að lenda með báða fætur á jörðinni.[3]

Sú ólga í sparisjóðakerfinu sem þarna er nefnd verður til umfjöllunar hér á eftir – en einnig sú trú á erindi sparisjóðanna við íslenskt samfélag sem þessi orð láta í ljós. Gerð verður grein fyrir skoðanaskiptum um eðli og stefnu sparisjóðakerfisins sem áttu sér stað innan vébanda Sambands íslenskra sparisjóða á árunum 1996–2008.

5.1.1 Almennt um skipulag og stjórnarhætti SÍSP

Skipan stjórnar SÍSP

Áður en lengra er haldið er rétt að gera stutta grein fyrir skipulagi Sambands íslenskra sparisjóða, lagaramma þess og óskráðum hefðum sem settu sterkan svip á starfsemi þess.

Fram til ársloka 2007 var stjórn SÍSP skipuð sjö aðalmönnum og tveimur varamönnum. Á því tímabili sem hér er til skoðunar hafði skapast sú hefð að varamenn sætu jafnan stjórnarfundi og voru þeir í reynd fullgildir stjórnarmenn hvað þátttöku í umræðu og ákvörðunum áhrærði. Formaður SÍSP var kjörinn sérstaklega á aðalfundi, til eins árs í senn, en aðalmenn í stjórn voru kosnir til tveggja ára í senn og gengu þrír þeirra úr stjórn á hverju ári. Varamenn voru aftur á móti kjörnir til eins árs í senn. Í lögum SÍSP var ekki kveðið sérstaklega á um það hverjir væru gjaldgengir í stjórn sambandsins að öðru leyti en því að þeir þyrftu að vera stjórnarmenn eða starfsmenn sparisjóða. Reyndin var hins vegar sú að yfirgnæfandi meirihluti stjórnarmanna kom úr hópi sparisjóðsstjóra. Alsiða var að þegar stjórnarmaður átti ekki heimangengt á stjórnarfund hljóp annar fulltrúi sama sparisjóðs í skarðið, iðulega aðstoðarsparisjóðsstjóri hans.

Stjórn SÍSP sá um að ráða framkvæmdastjóra sambandsins og mætti hann á stjórnarfundi og tók fullan þátt í þeim, nema hvað hann hafði ekki atkvæðisrétt. Stjórnin skipaði einnig fulltrúa sparisjóðanna í stjórnir hinna ýmsu félaga og fyrirtækja sem SÍSP átti aðild að, svo sem Reiknistofu bankanna, Fjölgreiðslumiðlunar, greiðslukortafyrirtækjanna o.s.frv.

Jafnframt starfaði innan SÍSP svokallað fulltrúaráð sem í sátu tólf menn að viðbættum stjórnarmönnunum níu. Formaður SÍSP var jafnframt formaður fulltrúaráðsins. Fulltrúaráðsmennirnir tólf voru kosnir á aðalfundi og komu að jafnaði úr hópi sparisjóðsstjóra og stjórnarformanna sparisjóða. Fulltrúaráðinu bar að funda að minnsta kosti tvisvar á ári og var því ætlað „að ræða stefnu og markmið sparisjóðanna og að stuðla að samheldni þeirra á milli“.[4] Þar að auki boðaði stjórnin stundum til funda með sparisjóðsstjórum og stjórnarformönnum allra sparisjóða, sem voru þá eðli málsins samkvæmt fjölmennari en fulltrúaráðsfundirnir.

Árgjald og atkvæðavægi

Allir sparisjóðir gátu gerst aðilar að SÍSP og greiddu þá árgjald til sambandsins en upphæð árgjaldsins réðst af stærð sparisjóðanna. Á aðalfundum SÍSP gilti hins vegar lengst af sú regla að hver sparisjóður fór með eitt atkvæði, óháð stærð.

Um samsetningu stjórnar SÍSP er það að segja að á því tímabili sem hér er til skoðunar virðast engin dæmi um að aðalfundur hafi gengið gegn tillögum stjórnarinnar sjálfrar um kjör stjórnarmanna. Reyndin var sú að stærstu sparisjóðirnir fjórir, sem allir voru staðsettir á höfuðborgarsvæðinu, áttu nær undantekningarlaust fulltrúa í stjórninni.

Á árunum 1996–2007 voru lengst af um og yfir 25 sparisjóðir í landinu, en eins og yfirlitið ber með sér áttu einungis 14 sparisjóðir fulltrúa í stjórn SÍSP á tímabilinu. Stóru sparisjóðirnir fimm, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóður vélstjóra, Spari-

3. „Um SÍSP“, vefsafn.is, http://wayback.vefsafn.is/wayback/20120810000000/http://www.sparisjodirnir.is/category.aspx?catID=9.
4. Þetta orðalag mátti finna í 16. gr. laga Sambands íslenskra sparisjóða, sjá t.d. ársskýrslu sambandsins sem lögð var fram á aðalfundi 2003. Lögunum var síðar breytt og skyldi kalla sparisjóðsstjóra og stjórnarmenn til fundar að minnsta kosti einu sinni á ári til að ræða brýn málefni sparisjóðanna hverju sinni.

sjóðurinn í Hafnarfirði, Sparisjóður Kópavogs og Sparisjóðurinn í Keflavík, áttu nær alltaf fulltrúa í stjórn SÍSP (eða, með öðrum orðum, sparisjóðsstjórar þessara sjóða voru jafnan í stjórn sambandsins).

Tafla 1. Stjórnarmenn í Sambandi íslenskra sparisjóða 1996–2008. Formenn stjórnar eru auðkenndir með rauðu letri og varaformenn með bláu.

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	Guðmundur Hauksson				Guðmundur Hauksson					Ólafur Haraldsson		
Sparisjóður Hafnarfjarðar	Þór Gunnarsson				Þór Gunnarsson					Magnús Pálsson		
Sparisjóður vélstjóra/Byr	Hallgrímur Jónsson								Ragnar Z. Guðjónsson			
Sparisjóður Kópavogs	Halldór Árnason						Carl H. Erlingsson			Carl H. Erlingsson		
Sparisjóðurinn í Keflavík	Páll Jónsson	Geirmundur Kristinsson	Geirmundur Kristinsson				Geirmundur Kristinsson	Geirmundur Kristinsson				Geirmundur Kristinsson
Sparisjóður Mýrasýslu	Sigfús Sumarliðason			Gísli Kjartansson				Gísli Kjartansson		Gísli Kjartansson		
Sparisjóður Siglufjarðar	Björn Jónasson		Björn Jónasson									
Sparisjóður Bolungarvíkur	Sólberg Jónsson											
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	Páll Sigurðsson											
Sparisjóður Þingeyrar/ Sparisjóður Vestfirðinga					Angantýr V. Jónasson							
Sparisjóður Vestmannaeyja							Ólafur Elísson					
Sparisjóður Norðurlands							Jón Kr. Sólnes					
Sparisjóður Norðfjarðar												Vilhjálmur G. Pálsson
Sparisjóður Strandamanna												Guðm. B. Magnússon
Framkvæmdastjóri SÍSP	Sigurður Hafstein								Guðjón Guðmundsson			
Ritari stjórnar SÍSP	Þórður J. Guðlaugsson					Gísli Jafetsson						

Segja má að Sparisjóður Mýrasýslu hafi komið næstur á eftir stóru sparisjóðunum fimm hvað snertir stjórnarsetu í SÍSP, en hann átti í reynd fastafulltrúa í stjórninni á umræddu tímabili. Þá átti Sparisjóður Húnaþings og Stranda lengst af fulltrúa í stjórn. Sparisjóður Siglufjarðar átti svo fulltrúa á fyrri hluta tímabilsins uns út af bar í rekstri sparisjóðsins og má segja að Sparisjóður Vestmannaeyja hafi tekið sæti hans í stjórn. Sparisjóður Bolungarvíkur átti lengi vel fulltrúa í stjórninni, en því skeiði lauk er Sólberg Jónsson hvarf úr stjórn á aðalfundi 2000. Sparisjóður Norðlendinga átti fulltrúa í stjórn SÍSP í þrjú ár, og var sá raunar formaður stjórnarinnar, því Jón Kr. Sólnes, stjórnarformaður Sparisjóðs Norðlendinga, var kjörinn formaður SÍSP í október 2002 eftir söguleg átök.

Vægi stóru sparisjóðanna innan SÍSP

Eins og þessi umræða ber með sér, en kemur þó öllu skýrar fram á næstu blaðsíðum, voru yfirburðir stóru sparisjóðanna umtalsverðir innan SÍSP. Óskráðar reglur giltu um samstarf og samskipti þeirra stóru og hinna sem minni voru í sniðum, og snerust þær ekki síst um það hvernig farið skyldi með atkvæði á aðalfundum SÍSP.

Valdastaða stóru sparisjóðanna innan SÍSP birtist meðal annars í því að í þeim félögum og fyrirtækjum sem sambandið átti aðild að voru stjórnarformenn og stjórnarmenn nær eingöngu úr röðum fulltrúa stóru sjóðanna. Í þessu sambandi má einnig nefna svokallaðan „þriðjudagshóp“, nokkurs konar samráðshóp stóru sjóðanna sem fundaði reglulega á þriðjudögum. Í umræðu um stefnumótun sparisjóðanna frá og með árinu 1996 gætti nokkurrar óánægju með störf þessa hóps og var starfsemi hans að lokum bundin í lög SÍSP á aðalfundi 1998 og hann gerður að formlegri framkvæmdastjórn sambandsins. Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni greindi Guðmundur Hauksson, sem sat í stjórn SÍSP 1996–2002, þar af sem formaður síðustu tvö árin, frá því að fundir þriðjudagshópsins hefðu verið „mjög óskipulegir og […] ekki […] færðir til bókar“, en að vísu var ráðin bót á því eftir að framkvæmdastjórnin var sett á fót í formannstíð Þórs Gunnarssonar.[5] Á þessum fundum voru, að sögn Guðmundar, „í rauninni teknar allar ákvarðanir sem snertu málefni sparisjóðanna“ en sá háttur hafður á að þegar mál voru borin upp á

5. Í athugasemd til rannsóknarnefndarinnar 4. september 2013 benti Þór Gunnarsson á að hann hefði margsinnis reynt að formbinda starfsemi þriðjudagshópsins, m.a. með því að halda formlegar fundargerðir og leggja þær fyrir stjórn SÍSP. – Í athugasemd til rannsóknarnefndarinnar 13. september 2013 benti Hallgrímur Jónsson hins vegar á að fundir þriðjudagshópsins hefðu átt að vera óformlegir og óþarft að færa þá til bókar. Langt hefði verið á milli funda stjórnar SÍSP og oft hefði þurft að taka skjótar ákvarðanir.

hinum eiginlegu stjórnarfundum „þá mætti […] ekki láta eins og þetta hefði verið rætt áður“.[6] Eftir að Guðmundur varð formaður SÍSP hafði hann frumkvæði að því að leggja framkvæmdastjórnina af og var það samþykkt á aðalfundi sambandsins 2001.

Samstarf sparisjóðanna náði til margra og ólíkra þátta, þar á meðal reksturs tryggingarsjóðs og tölvumiðstöðvar að ógleymdum Sparisjóðabankanum. Þá stóðu sparisjóðirnir að sameiginlegu markaðsstarfi og öflugu fræðslustarfi. Nánar er gerð grein fyrir þessum þáttum hér aftar, en um Sparisjóðabankann vísast til 31. kafla.

5.2 Stefnumótun sparisjóðanna í deiglunni 1996–2006

Á aðalfundi SÍSP 18. október 1996 var Þór Gunnarsson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Hafnarfjarðar, kosinn formaður sambandsins og leysti þar af hólmi Baldvin Tryggvason, sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, sem gegnt hafði formannsembættinu um árabil. Jafnframt tók nýr sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Guðmundur Hauksson, sæti í stjórninni í stað Baldvins.

Nýi formaðurinn hóf þegar undirbúning að stefnumótun um samstarf sparisjóðanna, sem margir töldu löngu tímabæra. Breytt lagaumhverfi og aðstæður á markaði, ásamt tilkomu dótturfélaga sparisjóðanna á borð við SP-fjármögnun hf. og ekki síst Kaupþing, kölluðu á nýjar skilgreiningar á samstarfi sparisjóðanna og nýjan ramma utan um það. Samið var við ráðgjafarfyrirtækið Stuðul ehf., sem Gísli S. Arason rekstrarráðgjafi var í forsvari fyrir, um að stýra stefnumótunarvinnunni. Upphaflega var rætt um að ljúka vinnunni á vormánuðum 1997 en raunin varð önnur. Gísli S. Arason féll frá um sumarið og félagi hans hjá Stuðli ehf., Jóhann Magnússon, tók þá við málinu. Veturinn 1997–1998 var gerð úrslitatilraun til að ljúka stefnumótuninni og náði hún hámarki í mikilli fundahrinu í janúar og febrúar 1998, án þess þó að niðurstaða næðist. Næstu mánuði varð hlé á vinnunni en um haustið var þráðurinn tekinn upp að nýju, eða öllu heldur sá þáttur sem sneri að skiptingu á eignarhlut sparisjóðanna í dótturfélögum þeirra. Það málefni þoldi enga bið og tókst að finna á því lausn, en stefnumótunin varð að öðru leyti endaslepp í þessari lotu. Stefnumótunarvinnan dróst fram á miðjan fyrsta áratug 21. aldar og má jafnvel segja að niðurstaðan sem þá náðist hafi verið því sem næst andvana fædd, enda var þá tekið að kvarnast verulega úr „sparisjóðafjölskyldunni“ og stærstu sparisjóðirnir farnir að horfa hver í sína áttina, og þá meira út á við en inn.

Ítarleg gögn um stefnumótunarfundina er að finna í skjalasafni SÍSP og eru þau afar gagnleg heimild sem veitir mikilsverða innsýn í skoðanir þeirra sem best til þekktu á möguleikum sparisjóðarekstrar á Íslandi, og ekki síður þær deildu meiningar sem mörkuðu sambandið á þessu skeiði. Þannig eru þau skoðanaskipti sem þarna fóru fram í senn til vitnis um þau úrlausnarefni sem fylgja sparisjóðarekstri við ríkjandi aðstæður á fjármálamarkaði og um innri erfiðleika í sparisjóðasamstarfinu á umbrotatímum.

5.2.1 Stefnumótun 1997–1998: Sviðsmyndirnar fimm og fundahöld á Hótel Örk

Framtíð sparisjóðanna: fimm sviðsmyndir

Á fundi með nokkrum forsvarsmönnum sparisjóðanna 7. nóvember 1997 lagði stefnumótunarhópurinn sem Jóhann Magnússon veitti forstöðu fram fimm sviðsmyndir sem lýstu ólíkum kostum í framtíðarsamstarfi sparisjóðanna. Á fundinum voru Guðmundur Hauksson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, og Hallgrímur Jónsson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs vélstjóra, auk formanns SÍSP, Þórs Gunnarssonar, sem var sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Hafnarfjarðar, og Sigurðar Hafstein, framkvæmdastjóra SÍSP. Í stefnumótunarhópnum sátu hins vegar, auk Jóhanns, Ólafur Haraldsson frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, Jónas Reynisson frá Sparisjóði Hafnarfjarðar og Ólafur H. Guðgeirsson, markaðsstjóri SÍSP. (Til stóð að boða fulltrúa Sparisjóðsins í Keflavík á fundinn, en samkvæmt fundargerð fórst það fyrir „vegna misskilnings milli aðila í vinnuhópnum“.[7]) Sviðsmyndirnar fimm báru eftirfarandi heiti sem lýsa ágætlega kjarna þeirra:

1. Lítið samstarf – mjög mikið valfrelsi

6. Skýrsla Guðmundar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 16. maí 2013.
7. Samband íslenskra sparisjóða: Stefnumótun, fundargerð 7. nóvember [1997].

2. Samstarf með miklu valfrelsi

3. Meira samstarf – stefnumótun hjá SÍSP

4. Mikið samstarf – miðlæg starfsemi

5. Samrunaleið[8]

Hart var deilt um tillögur þessar á fundinum. Þór Gunnarsson lýsti þeirri skoðun sinni „að meira frelsi og minna samstarf sparisjóðanna myndi leiða til þess að litlir sparisjóðir myndu einangrast“.[9] Hallgrímur Jónsson sagði að enginn þessara fimm valkosta væri honum að skapi og bætti því við að tillögurnar miðuðu að óheftri samkeppni þar sem „allir keppa við alla“. Í þessu fælist meðal annars að „dótturfélögin fengju fullt frelsi til að keppa við sparisjóðina“, en slík samkeppni væri „meginvandamál sparisjóðanna í dag“ og nefndi Hallgrímur í því sambandi að „dótturfélögin [væru] að bjóða í viðskiptavini sparisjóðanna“.[10] Aftur á móti stæði til að „hefta Sparisjóðabankann“, en því andmælti Hallgrímur kröftuglega og taldi vænlegra að „[s]etja […] bönd á dótturfyrirtækin“.[11]

Ekki verður séð að stefnumótunin hafi þokast mikið áleiðis á þessum fundi – en rétt er að benda á að í þeirri togstreitu milli sjálfstæðis og samstarfs, eða samkeppni og samstöðu, sem kristallast í sviðsmyndunum fimm og viðbrögðum Þórs og Hallgríms við þeim birtast margir helstu átakapunktarnir sem settu svip á stefnumótunarvinnuna næstu mánuði og raunar ár.

Átakapunktar

Þremur vikum síðar, 28. nóvember 1997, fundaði „verkefnisstjórnin“, þ.e. sami hópur forsvarsmanna sparisjóðanna og áður, að nýju með stefnumótunarhópnum og voru þá Geirmundur Kristinsson frá Sparisjóðnum í Keflavík og Halldór Árnason frá Sparisjóðnum í Kópavogi einnig meðal fundarmanna. Í framhaldi af gagnrýni sinni á tillögur stefnumótunarhópsins lagði Hallgrímur Jónsson fram sína eigin tillögu á fundinum og kvað henni ætlað að koma í veg fyrir samkeppni innan sparisjóðakerfisins og sameina kraftana undir stjórn SÍSP. Tillaga Hallgríms mætti harðri andstöðu. Guðmundur Hauksson hafði þau orð um hana að hún væri „gjaldþrotastefna sparisjóðanna“. Viðskiptavinir myndu „í stórauknum mæli leita beint til dótturfyrirtækjanna“ og „[s]parisjóðirnir sætu eftir sem ónýtar einingar, afgreiðslur, sem hefðu það meginhlutverk að taka á móti gestum og gangandi“. Guðmundur sagði Hallgrím ganga of langt í því að „búa til eitt mynstur sem hentaði öllum“ en samstarfið yrði að „byggja á sveigjanleika, sveigjanlegu netskipulagi sem hægt væri að aðlaga að þörfum sem flestra sparisjóða“. Grundvallarverðmæti sparisjóðanna væri fólgið í sjálfstæði þeirra. Skásta lausnin gæti verið að fara samrunaleiðina og „sameina sparisjóðina og jafnvel dótturfélög í eina rekstrarheild“.[12] Jónas Reynisson, Geirmundur Kristinsson og Halldór Árnason tóku undir sjónarmið Guðmundar sem bætti því síðan við að „ef dótturfélögin hefðu ekki haft frjálsræði [hefði] Kaupþing ekki náð þeim árangri sem náðst hefði í dag“. Hallgrímur svaraði því til að „meginmarkmiðið [hlyti] að vera að stækka sparisjóðina, ekki láta dótturfélögin draga úr þeim tennurnar“.

Fundað á Hótel Örk

Í ljósi þessa ágreinings var brugðið á það ráð í byrjun árs 1998 að boða aðstandendur stefnumótunarinnar til tveggja daga fundar á Hótel Örk dagana 22.–23. janúar. Ekki tókst þó að ljúka umræðunni þar; „maraþonfundirnir“ í Hveragerði urðu raunar þrír en þó tókst ekki að ljúka ákveðnum málum og sú sátt sem náðist risti ekki ýkja djúpt. Ítarlegar fundargerðir þessara funda er að finna í skjalasafni SÍSP.[13]

Fundurinn í janúar 1998 hófst á því að Jóhann Magnússon skýrði helstu niðurstöður stefnumótunarhópsins, en þær höfðu tekið nokkrum breytingum frá því á fundunum í nóvember árið áður. Í fyrstu urðu litlar umræður um það sem Jóhann hafði fram að færa

8. Stefnumótun sparisjóðanna: Áfanganiðurstöður 7. nóvember 1997, bls. 7–16 (glærur 14–31).
9. Samband íslenskra sparisjóða: Stefnumótun, fundargerð 7. nóvember [1997].
10. Dótturfélög sparisjóðanna á þessum tíma voru Kaupþing, SP-fjármögnun hf. og Alþjóða líftryggingafélagið auk Sparisjóðabankans.
11. Samband íslenskra sparisjóða: Stefnumótun, fundargerð 7. nóvember [1997].
12. Samband íslenskra sparisjóða: Stefnumótun, fundargerð 28. nóvember [1997].
13. Rétt er að taka fram að umræddar fundargerðir bera nokkur merki þess að hafa verið ritaðar með hraði og ekki hefur verið gengið endanlega frá þeim til samþykktar. Ef til vill væri því réttara að tala um drög að fundargerðum. Heimildagildi þeirra er þó ótvírætt.

en þegar hann vék talinu að skipulagi sparisjóðasamstarfsins kom annað hljóð í strokkinn. Í upphafi umfjöllunar sinnar um þessi mál tók Jóhann saman fjögur meginatriði sem hann kvað nokkuð skýran meirihluta fyrir innan stefnumótunarhópsins:

Meginatriði stefnumótunarinnar

> – Leggja megináherslu á að mæta harðnandi samkeppni með [því] að auka tekjur og efla tekjugrunn sparisjóðanna. Leiðin að því marki er með markaðslegri aðgreiningu frá keppinautum, einkum með aukinni og betri þjónustu á sviðum [þar] sem sparisjóðirnir geta haft samkeppnisforskot umfram keppinauta.
>
> – Kostnaði verði haldið sem lægstum miðað við starfsumsvif. Hinsvegar verði megináherslan í samkeppni við önnur fjármálafyrirtæki ekki [á] lækkun kostnaðar, heldur á tekjuhlið og með markaðslegri aðgreiningu.
>
> – Innbyrðis samkeppni milli sparisjóða og við dótturfélög verði formlega viðurkennd, þar sem takmörkun á henni og reglur þar um myndu draga úr samkeppnishæfni sparisjóðaheildarinnar gagnvart öðrum keppinautum. Jafnframt verði formlega viðurkennt að svæðaskipting gildi ekki lengur og landið sé eitt markaðssvæði.
>
> – Meginregla í samstarfi sparisjóðaheildarinnar skuli vera að samstarf sé á grunni frjálsra viðskipta hverju sinni en ekki settar hömlur á frelsi til athafna. Hinsvegar beri að finna vinnureglur og samskiptareglur [sem] auki samkeppnishæfni sparisjóðanna og draga úr núverandi ágreiningi og óþægindum í samskiptum þeirra.[14]

Jóhann brá síðan upp glæru þar sem vikið var að sviðsmyndunum fimm sem stefnumótunarhópurinn lagði fram á fundinum 7. nóvember 1997. Á glærunni voru umræðurnar á þeim fundi túlkaðar á þá leið að forsvarsmenn sparisjóða hefðu brugðist við sviðsmyndunum með því að leggja fram tvær tillögur, annars vegar „um mikið samstarf og stýringu dótturfélaga með stofnun eignarhaldsfélags um öll dótturfyrirtækin“ og hins vegar um „samstarf með miklu valfrelsi sparisjóða og dótturfélaga“. Í verkefnisstjórn stefnumótunarvinnunnar (þ.e. stefnumótunarhópnum) hafi síðan komið í ljós að meirihluti væri fyrir síðari kostinum, og að sú niðurstaða hafi þar að auki verið „í samræmi við skoðanir sem fram [hafi] komið frá forsvarsmönnum dótturfélaganna“. Í framhaldinu var greint frá því að meirihluti stefnumótunarhópsins hefði, í samræmi við þá „staðreynd að ákvörðunarréttur sérhvers sparisjóðs [væri] frjáls“, komist að þeirri niðurstöðu að hópurinn hefði aðeins „umboð til að stilla upp sviðsmynd um samstarf með miklu valfrelsi sparisjóða og dótturfélaga – og vinna að útfærslu þeirrar leiðar með verkefnisstjórn“.

Samstarf með miklu valfrelsi

Í glærukynningunni var tillagan skýrð nánar. Kjarni hennar var sá að öll „[s]ameiginleg starfsemi [þyrfti] að vera á grundvelli frjálsra ákvarðana sérhvers sparisjóðs“. Skipaður yrði markaðshópur með sex fulltrúum frá fimm sparisjóðum sem tæki ákvarðanir um fjárveitingar „til sameiginlegra auglýsinga- og vöruþróunarmála“ samkvæmt markaðsáætlun. Kostnaði af markaðshópnum yrði skipt á milli þeirra sparisjóða sem ættu aðild að honum samkvæmt samkomulagi þeirra á milli. Sparisjóðir gætu þar að auki keypt afurðir og auglýsingar hver af öðrum. Hvað afurðir dótturfélaga snerti væri einstökum sparisjóðum í sjálfsvald sett hvort þeir byðu upp á þær. Jafnframt réðu þeir gjaldskrám sínum sjálfir, en gætu þó leitað ráða hjá Sparisjóðabankanum um þau mál. Þá yrði komið á fót afkomuhópi, sem í sætu fulltrúar þriggja til fimm sparisjóða, og skyldi hann sjá um að „koma fram með hugmyndir um vaxta- og gjaldskrármál til sparisjóða sem ættu aðild að hópnum og Sparisjóðabankans“ og léti sig einnig varða hagræðingu innan sparisjóðanna. Þar að auki yrði stofnaður fræðsluhópur með sex fulltrúum frá fimm sparisjóðum sem sæi um sameiginlega fræðslu á vegum sparisjóðanna. Kostnaði vegna fræðsluhópsins yrði skipt í samræmi við notkun einstakra sparisjóða á fræðslustarfinu. Þá fælu tillögurnar í sér að meginhlutverk SÍSP yrði hagsmunagæsla og stefnumótun sparisjóðasamstarfsins eftir því sem við ætti.

Ekki voru fundarmenn á eitt sáttir um þessar tillögur. Guðmundur Hauksson talaði fyrir minna samstarfi og aukinni samkeppni. Samstarfið hlyti að þrengjast; það gæti að vísu haldið áfram á sviði hagsmunagæslu, tækni- og fræðslumála, en í markaðsmálum hlyti

14. Stefnumótun sparisjóðanna: Áfanganiðurstöður og vinnurammi fyrir verkefnisstjórn. Vinnufundur Hótel Örk 22.–23. janúar 1998, glærukynning.

hreinræktuð samkeppni að taka við og þá væri „allt landið undir“.[15] Einhverjir fundarmanna tóku undir sjónarmið Guðmundar en Hallgrímur Jónsson andmælti þeim: „Samkeppni mun leiða til þess að ekki verður litið á okkur sem eina heild, við verðum aftur litlir og aumir.“ Þór Gunnarsson lýsti þeirri skoðun sinni að samkeppni milli sparisjóðanna væri eðlileg og mestu skipti að setja reglur um hana og virða þær.

„Samkeppni mun leiða til þess að ekki verður litið á okkur sem eina heild, við verðum aftur litlir og aumir.“

Hallgrímur Jónsson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs vélstjóra, í umræðum um stefnumótun sparisjóðanna á Hótel Örk í janúar 1998.

Halldór J. Árnason tók þá til máls og kvaðst verða „rólegri ef hægt væri að stilla hlutunum þannig upp að kúnnar hvers annars verði látnir í friði“. Fulltrúar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis á fundinum andmæltu þessu sjónarmiði og sögðu það ekki raunhæft. Vissulega mætti gera heiðursmannasamkomulag um „að troða ekki á tánum hver á öðrum“, en það væri erfitt í framkvæmd. Guðmundur Hauksson benti á að „þriðja hver fjölskylda í Kópavogi [væri] t.d. með reikning í SPRON“ og vandséð væri „[h]ver [ætti] hvaða kúnna“. Hann kvaðst ósáttur við að Sparisjóður Hafnarfjarðar væri „kominn inn í Reykjavík“[16] og sagði: „Ef menn vilja samkeppni er það bara gott en þar með er búið að breyta landslaginu; þess vegna fórum við m.a. inn í Kópavog“, og vísaði þar til afgreiðslu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í Bónusverslun við Smáratorg sem þá hafði nýlega verið opnuð.

Hver á kúnnann?

Sigurður Hafstein tók þá til máls og benti á að ekki yrði við það ráðið að viðskiptavinir færðu sig milli banka og sparisjóða. Hins vegar væri það „meðvituð ákvörðun að opna útibú á ákveðnu svæði. […] Á til dæmis að vera hægt að setja upp útibú hvar sem er eða á að halda svæðaskiptingu? SPRON til dæmis elti einn af sínum bestu kúnnum inn í Kópavog“. Umræðunni lauk með því að Jóhann Magnússon lagði til að sett yrðu á blað drög að samkomulagi um þessi mál.

Á síðari degi fundarins var rætt nánar um samstarf sparisjóðanna. Miklar umræður urðu um þann möguleika að einstakir sparisjóðir sem hefðu kosið að standa utan við sameiginlegt markaðsstarf gætu engu að síður notið góðs af því. Setja þyrfti verklagsreglur til að girða fyrir slíkt. Í framhaldinu var rætt um hagsmuni smærri sparisjóða („landsbyggðarsparisjóða“) andspænis stóru sparisjóðunum fimm á suðvesturhorninu (Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóði Hafnarfjarðar, Sparisjóði vélstjóra, Sparisjóðnum í Kópavogi og Sparisjóðnum í Keflavík). Í því sambandi lét Björn Jónasson, varaformaður SÍSP og sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Siglfirðinga, þau orð falla að „þetta [væri] bara svona, þessir fimm sjóðir draga vagninn“. Þór Gunnarsson lýsti þeirri skoðun sinni að markaðsáætlun yrði að vera „allra sparisjóðanna“ og af þeim sökum yrði að samþykkja hana í stjórn SÍSP. Jafnframt var rætt um nauðsyn þess að fundir markaðshóps yrðu opnir fulltrúum smærri sparisjóða, og að markaðshópur skyldi kynna drög að markaðsáætlun fyrir stjórnendum sparisjóðanna áður en áætlunin yrði samþykkt. Í því sambandi bar hlutverk framkvæmdastjórnar SÍSP á góma og var rætt um að það kæmi í hennar hlut að samþykkja markaðsáætlunina formlega. Jónas Reynisson andmælti því og vildi að markaðsnefndin hefði sjálf vald til að ganga formlega frá áætluninni. Ekki fékkst niðurstaða í þessa umræðu á fundinum.

Tekist á um sameiginlegt markaðsstarf

Í umræðu um fræðslumál hélt Björn Jónasson á loft sjónarmiðum landsbyggðarinnar, sem þyrfti að njóta sérstakrar fyrirgreiðslu vegna þess kostnaðar sem hlytist af því að „fá kennara til okkar út á land“. Björn talaði einnig afdráttarlaust um mikilvægi þess að halda í regluna um „einn sjóð, eitt atkvæði“, sem gilti á aðalfundum SÍSP, það væri „hornsteinn samstarfsins“. Björn bætti við: „Litlir sjóðir hafa aldrei verið með uppsteyt gegn þessum fimm sem ráða. […] Allir eiga að vera jafnir og valdið er aldrei misnotað; þessir fimm eiga þó að ráða ferðinni.“ Sigurður Hafstein tók undir síðarnefnda atriðið: „Daginn sem litlu sjóðirnir ætla að beygja stóru sjóðina í krafti atkvæðavægis brestur samstarfið.“ Þór Gunnarsson benti aftur á móti á þann gríðarlega mun sem var á kostnaði sparisjóðanna vegna samstarfsins: „SPRON 16 milljónir, Hólahreppur 20.652 krónur“ – og mælti með því, þvert á skoðun Björns, að „það skref að stærðartengja atkvæði verði stigið“. Jónas Reynisson sagði aftur á móti að „[m]eðan SÍSP er ekki að taka verulegar fjárhagslegar ákvarðanir er þetta ekkert mál“. Guðmundur Hauksson tók undir það og sagði „gífurleg verðmæti fólgin í því að geta sest niður sem jafningjar. Hins vegar gengur jafnt atkvæða-

„Litlir sjóðir hafa aldrei verið með uppsteyt gegn þessum fimm sem ráða. […] Allir eiga að vera jafnir og valdið er aldrei misnotað; þessir fimm eiga þó að ráða ferðinni.“

Björn Jónasson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Siglufjarðar, í umræðum um stefnumótun sparisjóðanna á Hótel Örk í janúar 1998.

„Daginn sem litlu sjóðirnir ætla að beygja stóru sjóðina í krafti atkvæðavægis brestur samstarfið.“

Sigurður Hafstein, framkvæmdastjóri SÍSP, í umræðum um stefnumótun sparisjóðanna á Hótel Örk í janúar 1998.

15. Stefnumótun sparisjóðanna: Fundur Hótel Örk 21. [þ.e. 22.–23.] janúar 1998, fundargerðardrög.

16. Í athugasemd til rannsóknarnefndarinnar 6. september 2013 benti Guðmundur Hauksson á að með þessu hefði hann átt við markaðssókn Sparisjóðs Hafnarfjarðar, sem hefði meðal annars beinst að viðskiptavinum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, fremur en opnun afgreiðslna eða útibúa í borginni.

vægi ekki í stærstu málum“. Undir lok fundar lét Björn Jónasson þau orð falla að Sparisjóður Siglufjarðar vildi „ekki vera sjálfstæður heldur sameinast, vera útibú frá Sparisjóði Íslands“.

Aftur fundað á Hótel Örk

Stefnumótunarhópurinn hittist að nýju á Hótel Örk tveimur vikum síðar, dagana 5.–6. febrúar, og var skipulag sparisjóðasamstarfsins meginefni fundarins. Jóhann Magnússon fór að nýju yfir tillögurnar og breytingar sem á þeim höfðu orðið á síðasta fundi og í framhaldi af honum. Fremst í fundargerðardrögum stendur: „Meginprinsipp að sjóðirnir séu sjálfstæðar einingar og samstarfið byggist á sjálfstæðum ákvörðunum.“[17] Umræðurnar hófust með því að Hallgrímur Jónsson benti á að það „geng[i] ekki að menn geti hlaupið út og suður, heldur verða menn að sætta sig við að geta ekki algerlega farið eigin leiðir; í samstarfi felst frelsisskerðing“. Sigurður Hafstein tók undir sjónarmið Hallgríms og lýsti þeirri skoðun sinni að í tillögunum væri komið að málunum úr öfugri átt, þ.e. að sjálfstæði sparisjóðanna væri lagt til grundvallar og samstarfið kæmi á eftir – réttara væri að snúa þessu við, „samstarfið gildi en sjóðirnir hafi að sjálfsögðu eigin ákvörðunarrétt“. Jóhann Magnússon svaraði á þá leið að gengið væri „út frá samstarfi sparisjóðanna en með frjálsum ákvörðunarrétti“.

Deilt um samkeppni sparisjóða á milli

Þegar hér var komið sögu vék Hallgrímur Jónsson að samkeppni sparisjóða á milli og gerði sem fyrr athugasemd við það sem honum þótti vera hugmyndir um óhefta samkeppni í glærukynningu Jóhanns. Guðmundur Hauksson lýsti hins vegar þeirri skoðun sinni að samkeppni milli sparisjóðanna væri staðreynd, „Hafnarfjörður [væri] kominn inn í Reykjavík“. Þar að auki ættu dótturfyrirtækin að fá að stunda frjálsa samkeppni, þ.e. Kaupþing, Alþjóða líftryggingafélagið og SP-fjármögnun hf., en um Sparisjóðabankann gegndi öðru máli: „Skýr skilningur að hann á ekki, má ekki og mun aldrei keppa við sjóðina. Dótturfélögin verða [hins vegar] að fá að blómstra, annars eigum við að selja þau.“

Hallgrímur Jónsson benti í framhaldinu á að vandasamt væri að ganga frá ákvæðum um hömlur á samkeppni sparisjóða, „[það] gengur ekki að við setjum í opinbert skjal að við ætlum að takmarka samkeppni“. Hallgrímur bætti því svo við að hann teldi „orðalag í glærum vera andstætt orðalagi sem samþykkt var síðast“. Jóhann Magnússon kvaðst þá hafa metið niðurstöður síðasta fundar þannig að leyfa ætti samkeppni innan tiltekins ramma sem verklagsreglur myndu kveða á um. Sigurður Hafstein benti á að höfuðborgarsvæðið væri eitt markaðssvæði og ítrekaði mikilvægi samskiptareglna. Á hinn bóginn kvaðst hann ekki kannast við umræðu um að landið væri eitt markaðssvæði og bætti því við að slíkt myndi setja samstarf sparisjóðanna í uppnám „nema við höfum því öflugri samskiptareglur“. Guðmundur Hauksson lýsti sig sammála Sigurði að öðru leyti en því að landið væri vissulega eitt markaðssvæði. Hallgrímur Jónsson tók svo aftur til máls og kvartaði undan því að starfsmönnum Kaupþings virtist hætta til að gleyma því „hver á þá“. Að svo komnu spurði Jóhann Magnússon fundarmenn: „Hvernig er hægt að finna verklagsreglur þegar svona mikill skoðanamunur er innan hópsins?“

Samfélagslegt hlutverk sparisjóða – samnefnarinn?

Að loknu hádegishléi barst talið að SÍSP og hlutverki þess. Hallgrímur Jónsson og Sigurður Hafstein gerðu athugasemdir við nýja liði í umfjöllun um hlutverk sambandsins þar sem fram kom að „[s]tefnumótun einstakra sparisjóða [færi] fram innan sparisjóðanna sjálfra“ og að „[s]tefnumótun sparisjóðasamstarfsins [grundvallaðist] á samræmingu á stefnu sparisjóðanna“.[18] Einnig spunnust nokkrar umræður um sérstöðu sparisjóðanna, einkum samfélagslegt hlutverk þeirra. Guðmundur Hauksson sagði í því sambandi samkvæmt fundargerðardrögunum:

> Höfum hugsað þetta í SPRON, ekki nóg að þetta sé bara fyrirtæki, verðum að reka það af okkur að vera bara fyrirtæki. Ekki nóg að segja að við ætlum að afla hagnaðar, verðum að koma inn dýpri hugsun um hvað sparisjóðirnir eru og til hvers við erum fyrir þjóðfélagið. Á eftir að vega að okkur [svo], þarf að vera skýrt hvað við ætlum að vera fyrir fólkið. Þarf að vera djúpstæðara en bara að skapa vinnu.[19]

17. Stefnumótun sparisjóðanna: Trúnaðarmál, Fundur 2, Hótel Örk 5. febrúar 1998.
18. Stefnumótun sparisjóðanna: Vinnurammi fyrir verkefnisstjórn, vinnufundur nr. 2, Hótel Örk 5.–6. febrúar 1998.
19. Stefnumótun sparisjóðanna: Trúnaðarmál, Fundur 2, Hótel Örk 5. febrúar 1998.

Undir þetta tók Jónas Reynisson fyrir hönd Sparisjóðs Hafnarfjarðar. Sigurður Hafstein minnti á að sparisjóðamenn hefðu náð því fram að sett voru lagaákvæði um menningar- og styrktarsjóði sparisjóða „sem eiga að fara í verkefni sem segja að við séum til annars en að græða peninga“. Jóhann Magnússon spurði fundarmenn hvort þarna væri kominn „samnefnarinn í sparisjóðastarfinu, […] það […] sem þið standið fyrir“, þ.e. „að láta hluta af hagnaði í góð málefni“. Geirmundur Kristinsson svaraði því til að það „[v]æri mjög erfitt að ætla að hætta þessu í dag, gætum ekki undið ofan af þessu“ – ímynd sparisjóðanna væri með öðrum orðum órofa tengd hinu samfélagslega hlutverki. Guðmundur Hauksson benti á að sparisjóðirnir sköpuðu sér „sérstöðu gagnvart hlutafélagabönkunum með því að segja að við séum að skila til baka út í samfélagið“. Jóhann Magnússon kvaðst sjá „samnefnara í því að tilvistargrunnur sparisjóðanna sé samfélagslegt hlutverk“ en sagðist ekki hafa „orðið var við það á markaðnum hingað til“. Þessi athugasemd varð tilefni til nokkurra skoðanaskipta um sýnileika sparisjóðanna. Guðmundur Hauksson og Sigurður Hafstein bentu báðir á að sýnileikinn gæti bæði verið kostur og galli. Jóhann dró umræðuna saman og sagði: „Ef við breytum félagsformi erum við að fórna stöðu okkar í samfélaginu.“

Sparisjóðabankinn og Kaupþing

Þá barst talið að Sparisjóðabankanum og skapaðist allnokkur umræða um tengsl SÍSP og bankans og þá staðreynd að framkvæmdastjóri SÍSP og bankastjóri Sparisjóðabankans voru einn og sami maðurinn – Sigurður Hafstein. Hallgrímur Jónsson og Þór Gunnarsson lýstu í meginatriðum stuðningi við ríkjandi fyrirkomulag en töluðu jafnframt um það mikla álag sem væri á Sigurði. Jónas Reynisson og Guðmundur Hauksson töluðu öðrum fremur fyrir aðskilnaði þessara tveggja hlutverka. Sigurður og Hallgrímur viku talinu að Kaupþingi og samkomulagi sem gert var þegar fyrirtækinu var breytt í banka og laut að því að það myndi ekki keppa við Sparisjóðabankann. Við þetta hefði ekki verið staðið og Kaupþing léki „lausum hala“. Í framhaldinu tókust menn á um hlutverkaskiptingu Kaupþings og Sparisjóðabankans og voru ekki á eitt sáttir. Guðmundur Hauksson kvaðst ekkert hafa á móti því að Sparisjóðabankinn keppti við Kaupþing en hnaut þó um eitt atriði í tillögunum, þ.e. að Sparisjóðabankinn mætti „nýta sér tækifæri sem öðrum standi ekki til boða“. Þetta túlkaði Guðmundur á þá leið að Sparisjóðabankinn gæti, í krafti upplýsinga sem hann byggi yfir, haft viðskiptavini af Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og það gæti hann ekki sætt sig við: „bankinn má ekki snerta fyrirtæki í Reykjavík“. Sigurður Hafstein tók til varna fyrir Sparisjóðabankann og kvaðst eiga „erfitt með að sjá á hvorri öxlinni við ætlum að hafa kápuna“. Sömu takmarkanir ættu að gilda fyrir Kaupþing og Sparisjóðabankann. Sigurður kvaðst telja að menn væru í meginatriðum sammála um verksvið fyrirtækjanna tveggja. Það væri gjörólíkt hvað sparisjóðina snerti þótt lagaramminn væri sá sami.

Staða dótturfyrirtækjanna innan sparisjóðakerfisins

Hallgrímur Jónsson tók undir með Sigurði og gekk raunar svo langt að fullyrða að Kaupþingi leyfðist allt en Sparisjóðabankanum ekkert. Dótturfélögin ættu hins vegar að starfa í sátt og samlyndi á sama hátt og sparisjóðirnir. Jafnframt benti Hallgrímur á mikilvægi Sparisjóðabankans fyrir vöxt sparisjóðakerfisins.

Daginn eftir var umræðu um dótturfyrirtækin haldið áfram og var hún mjög á sömu nótum og áður: tekist var á um hvort og hvernig dótturfyrirtækin ættu að sneiða hjá samkeppni við sparisjóðina. Kaupþing bar þar mjög á góma eins og fyrri daginn og á köflum gengu brigsl manna á milli um að einn sparisjóður hefði „stolið“ viðskiptavinum af öðrum.

Rætt um ólíkar myndir eignarhalds

Að því búnu var tekið til við að ræða um eignarform sparisjóðanna. Rætt var um leiðir til að auka eigið fé og töluðu Sigurður Hafstein og Þór Gunnarsson um samvinnufélög, hlutafélagabanka og „norsku leiðina“ í því sambandi. Guðmundur Hauksson lýsti þeirri skoðun sinni að nauðsynlegt væri að ræða þessi mál í þaula, því að breytingar væru óhjákvæmilegar: „Krafa mun koma upp að fyrst við getum keypt önnur félög þá sé líka hægt að kaupa í okkur.“ Sjálfur kvaðst Guðmundur vilja skoða „að farið verði alla leið í hlutafjárvæðingu“. Sigurður Hafstein fékk síðan orðið og sagði m.a.:

> Spurningin [er] fyrst og fremst sú hvort við ætlum að standa fyrir því að hér séu reknir sparisjóðir, peningastofnanir sem reknar eru á öðrum grunni en viðskiptabankarnir. Ætlum við að reka sparisjóði eða litla hlutafélagabanka? Þessu verðum við að svara. Ef við segjumst ætla að reka stofnanir sem eru öðru vísi en bankarnir getum við útilokað hlutafélagaformið, sem ekki er endilega löggilt besta formið á að reka fjármálafyrirtæki.

„Ætlum við að reka sparisjóði eða litla hlutafélagabanka? Þessu verðum við að svara. Ef við segjumst ætla að reka stofnanir sem eru öðru vísi en bankarnir getum við útilokað hlutafélagaformið, sem ekki er endilega löggilt besta formið á að reka fjármálafyrirtæki.“

Sigurður Hafstein, framkvæmdastjóri SÍSP, í umræðum um stefnumótun sparisjóðanna á Hótel Örk í febrúar 1998.

Sigurður vísaði síðan til reynslunnar í Danmörku, þar sem aðalfundir stærstu sparisjóða hefðu ákveðið að breyta sjóðunum í hlutafélög – og skömmu síðar hefðu þeir runnið saman við bankana. Sigurður bætti við: „Komi gott tilboð í eigið fé selur fólk“ – og fullyrti í framhaldinu að hlutafjárvæðing sparisjóða hefði í för með sér að „rekstrarformið sparisjóður“ legðist af.

Deilt um skiptingu kostnaðar

Síðasta málið sem náðist að ræða á þessum tveggja daga fundi var skipting kostnaðar vegna samstarfs. Miklar umræður spunnust um þá skoðun SPRON-manna að óeðlilegt væri að skipta kostnaði við sameiginleg markaðsmál og rekstur SÍSP eftir stærð sparisjóðanna. Ólafur Haraldsson lét t.d. þau orð falla að ekki væri eðlilegt að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis greiddi „helmingi meira en SPVÉL og aðrir sem [væru] í samkeppni við þá“. Ólafur fullyrti einnig að markaðshópur SÍSP væri „óstarfhæfur“ og setti það í samhengi við kostnaðarhlutdeild og áhrif: „Gengur ekki að þurfa að greiða eftir stærð og þurfa að sætta sig við að ráða bara 1/27.“ Hallgrímur Jónsson brást hart við þessum orðum Ólafs og kvað hann vilja „frysta markaðsmálin“. „Engin sanngirni“ væri til dæmis í því að Sparisjóðurinn í Kópavogi greiddi jafn mikið og Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis til markaðsmála. Sama mætti segja um sparisjóði á landsbyggðinni sem þó greiddu sinn hlut „möglunarlaust þó þeir sjái ekki að þeir hafi neinn hag af því“. Með öðrum orðum væri „fráleitt“ að allir greiddu jafnt til markaðsmála.

Jónas Reynisson benti í framhaldinu á að breytt kostnaðarskipting vegna markaðsmála kallaði ekki bara á breytt atkvæðavægi innan SÍSP heldur líka á breyttan eignarhlut í dótturfélögum. Um kostnaðarskiptinguna sagði hann að ekki væri „fráleitt að skipta þessu eins og gert er í dag“. Þór Gunnarsson fagnaði því að þetta mál hefði komið upp, en játaði að hann hefði ekki átt von á jafn róttækum tillögum frá stefnumótunarhópnum og raun bar vitni. Þór sagði koma til greina að tengja atkvæðavægi innan SÍSP við greiðslur til sambandsins en benti jafnframt á að þá gætu þrír af stærstu sparisjóðunum myndað meirihluta í sambandinu. Jafnframt hélt Þór því fram að „stærsti sjóðurinn [fengi] alltaf mest út úr markaðsmálum“. Guðmundur Hauksson fullyrti hins vegar að það væri verulega ósanngjarnt að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis borgaði mest til samstarfsins, miklar breytingar hefðu orðið á samstarfinu og umhverfi sparisjóðanna og því yrði að skoða hlutina upp á nýtt. Eins og málin stæðu væri „tilfinning“ SPRON-manna sú að þeir legðu meira til samstarfsins en þeir fengju til baka. Þeir hefðu „ekki [...] sama vægi og þeir [hefðu] haft, miðað við peningaframlag og vinnuframlag“. Guðmundur bætti við: „Ef við erum ósammála því sem sagt er eða gert undir heildarflaggi [sparisjóðanna] þá erum við í vondum málum.“ Hallgrímur Jónsson kvað þessar fullyrðingar vekja furðu og sakaði Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis að nýju um að halda sameiginlegum markaðsmálum sparisjóðanna í gíslingu.

*

Þriðji fundurinn á Hótel Örk

Aðstandendur stefnumótunarinnar hittust þriðja sinni til tveggja daga fundarhalda á Hótel Örk 25.–26. febrúar. Samkvæmt nýjustu gerð glærukynningar Jóhanns Magnússonar var meginmarkmið fundarins að komast að efnislegri niðurstöðu um samstarf sparisjóðanna og dótturfyrirtækjanna. Með öðrum orðum var þráðurinn tekinn upp þar sem frá var horfið 6. febrúar. Hallgrímur Jónsson greindi frá því í upphafi fundar að í millitíðinni hefði komið fram á fundi framkvæmdastjórnar SÍSP „að ekki yrði gengið að tillögum um breytingar á kostnaðarskiptingu, greiða verður eftir stærð“.[20] Hallgrímur bætti því við að hann sæi ekki heldur ástæðu til að breyta atkvæðavægi.

Enn um markaðsmál

Halldór J. Árnason sneri talinu að markaðsmálunum og stakk upp á að reynt yrði að koma saman markaðsáætlun fyrir þá 10 mánuði ársins sem eftir væru. Ólafur Haraldsson hafnaði þeirri hugmynd umbúðalaust og bætti því við að innan Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hefði lengi gætt óánægju með kostnaðarskiptinguna. Hann vék síðan að athugasemdum við markaðsáætlun ársins 1998 sem hann hafði sent Ólafi H. Guðgeirssyni markaðsstjóra SÍSP í tölvuskeyti rúmum mánuði fyrr, 21. janúar, og af fundargerðardrögum má ráða að hann hafi lagt tölvuskeytið fram á fundinum. Eins og fram kom á fundinum á Hótel Örk 5.–6. febrúar hefði að öllu jöfnu átt að samþykkja markaðsáætlunina áður en árið 1997

20. Stefnumótun: Fundur 3, Hótel Örk 25. og 26. febrúar 1998.

var úti, en það reyndist ekki mögulegt vegna þess að samþykki Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis lá ekki fyrir. Í tölvuskeyti Ólafs Haraldssonar til nafna síns (sem hefur verið fellt inn í fundargerðardrög stefnumótunarfundarins 25.–26. febrúar) kemur fram að ástæða þess að SPRON-menn drógu að senda inn athugasemdir við áætlunina hafi verið sú að þeir hefðu vonast til að fá „nýja kostnaðarskiptingu sparisjóðanna“ á hreint fyrst, svo og „hvernig fyrirkomulag samstarfs sparisjóðanna á þessu sviði verður í framtíðinni“. Í tölvuskeytinu lýsti Ólafur því yfir að SPRON-menn væru „mjög sammála þeim hugmyndum sem hafa verið uppi í verkefnahópnum (v/stefnumótunarinnar) varðandi markaðssamstarf sparisjóðanna enda verði kostnaðarskiptingu breytt og stærð sparisjóða ráði ferðinni varðandi ákvarðanir“. Jafnframt greindi Ólafur frá því „að SPRON [myndi] í framtíðinni auka sjálfstæði sitt á sviði markaðsmála og breyta um áherslur“ og að það þýddi „að þátttaka í sameiginlegum markaðsmálum breytist mikið. Þó getur breytt kostnaðarskipting og nýtt fyrirkomulag samstarfs sparisjóðanna í markaðsmálum haft einhver áhrif á það mál“. Þessu fylgja sundurliðaðar tillögur um þá þætti markaðsmála sem að mati Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis væri eðlilegt að yrðu hluti af sameiginlegu markaðsstarfi – svo og um þætti sem ættu *ekki* að heyra undir slíkt samstarf (sjá rammagrein). Einnig óskaði Ólafur eftir því að íhugað yrði að breyta „samstarfi við þá augl[ýsinga]stofu sem mest er notuð með tilliti til þess að hún er jafnframt augl[ýsinga]stofa a.m.k. tveggja sparisjóða sem eru í samkeppni við SPRON“.

Samstarf í markaðsmálum – tillögur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í hnotskurn

Í tölvuskeyti Ólafs Haraldssonar til Ólafs H. Guðgeirssonar 21. janúar 1998 eru eftirtalin atriði nefnd sem dæmi um „viðfangsefni sem við teljum að eðlilegt sé að vinna sameiginlega að“:

„- Helstu innlánsform.

- Greiðsluþjónusta.

- Heimabanki á internetinu.

- Barna- og unglingaþjónusta.

- Önnur minni verkefni metin hverju sinni af markaðshóp.

- Samstarf við önnur dótturfélög.

- Sameiginleg innkaup á auglýsingahlutum.

- Bæklingagerð fyrir þá sparisjóði sem það vilja enda greiði þeir fyrir þá.

- Skoðanakannanir (útfærðar innan markaðshópsins með það í huga að þær nýtist einstökum sparisjóðum).

- Nýjungar í þjónustu (þegar það á við).“

Eftirtalin atriði eru nefnd sem dæmi um þætti sem ekki er gert ráð fyrir samstarfi um:

- útlán

- greiðslumiðlun

- námsmannaþjónusta

- fyrirtækjabanki

- heimasíður

- hraðbankar

- erlend viðskipti

- verðbréfaþjónusta

Tillaga SPRON um kostnað vegna markaðsmála

Ólafur lagði síðan fram sundurliðaða tillögu um kostnað vegna sameiginlegra markaðsmála á árinu 1998 sem fól í sér umtalsverðan niðurskurð á áætluninni sem markaðsnefnd undir forystu Ólafs H. Guðgeirssonar hafði skilað frá sér. Ólafur Haraldsson lagði til að útgjöldin yrðu 21 milljón króna (að viðbættum virðisaukaskatti) í stað 43 milljóna króna sem upphaflega var gert ráð fyrir. Að lokum lagði Ólafur fram tvær tillögur um kostnaðarskiptingu sparisjóðanna vegna sameiginlegra markaðsmála:

> Varðandi nýja kostnaðarskiptingu má sjá hér tvær hugmyndir til skoðunar:
>
> Fyrirkomulag verði þannig að enginn sparisjóður greiði hærri hlutdeild en x% t.d. 10–15%.
>
> Fyrirkomulag verði þannig að sparisjóðir í samkeppni greiði sömu hlutdeild t.d. SPRON; SPKÓP; SPVÉL og SPHAF greiði 12,5% hver eða 50% samtals (nokkuð nálægt þeirra hlutdeild af heildinni). Þetta myndi ekki hafa áhrif á landsbyggðarsparisjóði. Þess má geta að dæmi eru um það að þessir fjórir sparisjóðir hafa skipt kostnaði í einstökum málum með þessum hætti. Bæta mætti SPIKE og SPMÝR í þennan hóp. Þá gæti komið til greina að semja um lægra hlutfall f. SPKÓP og SPMÝR o.s.frv.

Í lokaorðum tölvuskeytis síns benti Ólafur á að „hér [væri] ekki um að ræða beinar tillögur heldur hugmyndir til að ræða".

Ásakanir á hendur SPRON

Líflegar umræður urðu á stefnumótunarfundinum í kjölfarið á þessu útspili Ólafs Haraldssonar. Hallgrímur Jónsson kvartaði enn undan því að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hefði „stoppað afgreiðslu markaðsmála" og gert markaðsnefndina „óstarfhæfa". Guðmundur Hauksson tók þá til máls og talaði vafningalaust:

> Orð ÓHAR standa; það var ekki SPRON sem ákvað að svæðaskiptingin væri fyrir bí, í kjölfarið erum við komnir í hörku samkeppni. Þurfum að eyða auknum fjármunum í markaðsmál SPRON og munum taka það af sameiginlegum markaðsmálum. Allmikill munur á hvort verið er að tala um þann sem ber uppistöðu kostnaðar eða aðra. Teljum að búið sé að breyta aðstæðum á markaði, búið að hafna tillögum okkar um að jafna eitthvað skiptingu kostnaðar milli samkeppnisaðila. Okkar afstaða er endanleg.

Þór Gunnarsson varð fyrstur til að bregðast við þessum orðum Guðmundar og sagði að orðið hefði „[v]eruleg skoðanabreyting á afstöðu SPRON frá tímum Baldvins [Tryggvasonar]". Þór bætti því við að hann „[gæti] ekki fallist á að sjóðir misjafnrar stærðar og með misjafna aðstöðu greiði jafnt". Hallgrímur Jónsson lýsti þeirri skoðun sinni að „verið [væri] að leggja niður sameiginleg markaðsmál og allir fara að berjast hver við annan og allir tapa". Jafnframt sakaði hann SPRON-menn um að hafa verið að leita sér að átyllu til að losna úr markaðssamstarfinu. Þessi orð urðu Jóhanni Magnússyni tilefni til að biðja fulltrúa Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis á fundinum að taka af öll tvímæli um það hvort þeir vildu „sleppa út". Guðmundur Hauksson svaraði og talaði um „[r]angtúlkanir" og bætti við: „Ef við viljum fara út úr sameiginlegum markaðsmálum segjum við það." Hins vegar væri ekki sanngjarnt að menn héldu því fram hver í kapp við annan að aðstæður væru breyttar en „SPRON eigi svo áfram að borga brúsann". Þór Gunnarsson lét í ljós þá skoðun að 21 milljón væri of lág fjárhæð til að unnt væri að ná árangri í markaðsmálum, en síðan tók Jóhann Magnússon aftur til máls og dró saman stöðuna á eftirfarandi hátt:

> SPRON fellur frá sínum tillögum um breytta kostnaðarskiptingu, en dregur um leið línur um kostnað sem er svo lág að aðrir geta ekki fallist á það. Er ekki verið að fara þar með bakdyramegin að málinu, þ.e. knýja fram breytta kostnaðarskiptingu?

Allt í hnút – málamiðlun samþykkt

Hallgrímur Jónsson tók undir þetta og kvað Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis vera að stilla mönnum upp við vegg: „Annað hvort eiga menn að sætta sig við tillögur SPRON eða hætta samstarfinu." Við svo búið var ákveðið að gera hlé á fundinum og ræddust menn við í smærri hópum til að reyna að leysa hnútinn sem umræðan var komin í. Þegar fundurinn kom saman aftur lagði Þór Gunnarsson til að farið yrði að tillögu SPRON-manna um fjárframlag til markaðsmála fyrir árið 1998. Aðrir sjóðir mættu hins vegar vinna saman að öðrum markaðsverkefnum og myndi SÍSP liðsinna við það. Kostnaðarhlutdeild sparisjóðanna vegna markaðsmála færi eftir niðurstöðu efnahagsreiknings einstakra sjóða. Þessi tillaga var samþykkt.

Afstaða smærri sparisjóða?

Jónas Reynisson benti á að óvíst væri að þessi lausn félli í kramið hjá smærri sparisjóðum (sem áttu engan fulltrúa á fundinum eins og hér hefur komið fram). Þór Gunnarsson tók undir það og brýndi fyrir mönnum mikilvægi þess að kynna málið vel fyrir öllum sparisjóðunum; jafnframt yrði að bera málið upp til samþykktar í stjórn SÍSP. Guðmundur Hauksson lýsti því yfir að SPRON-menn álitu að breyta þyrfti reglum um atkvæðavægi „hvort sem það er gert hér eða síðar". Hins vegar hefði hann engar áþreifanlegar tillögur tilbúnar í þá veru. Sigurður Hafstein tók til máls og benti á að „[h]vað atkvæðavægi varðar þá er SÍSP ekki hlutafélag heldur hagsmunafélag". Með það í huga teldi hann það „[s]por afturábak" að hrófla við atkvæðavæginu, „slíkt hefði slæm áhrif á minni aðila innan samstarfsins". Jafnframt benti Sigurður á að aldrei hefði reynt á atkvæðavægið þegar ákvarðanir voru teknar innan SÍSP. Þór Gunnarsson tók undir þetta og benti á að allt stefndi í að stærstu sjóðirnir yrðu innan tíðar komnir með meira en helming heildarveltu sparisjóðanna. Því væri í reynd verið „að setja niður á blað að stærstu sjóðirnir ráða". Guðmundur Hauksson sagði að SPRON-menn væru sáttir við að hafa 1/27 hluta atkvæða þegar rætt væri um „félagsmál", en öðru máli gegndi um fjármál. Í framhaldinu vísaði hann til Sameinuðu þjóðanna „þar sem sumir hafa neitunarvald". Hann klykkti út með því að fullyrða að „[s]tærðarmunur [væri] að reka félagsskapinn í sundur". Hallgrímur Jónsson lýsti þeirri skoðun sinni að best væri að komast að samkomulagi um öll mál og forðast atkvæðagreiðslur.

Atkvæðavægi – hlutafélag eða hagsmunafélag

Hér lauk umræðunni um þessi málefni. Fundargerðardrögin eru nokkuð óljós um lokaorð og niðurstöðu fundarins, en svo virðist sem málinu hafi verið vísað til framkvæmdastjórnar SÍSP.

5.2.2 Bréf Jóhanns Magnússonar til Þórs Gunnarssonar 12. maí 1998

Hinn 12. maí 1998 skrifaði Jóhann Magnússon bréf til Þórs Gunnarssonar formanns SÍSP þar sem hann tók saman stöðu stefnumótunarmálanna og lagði jafnframt fram „persónulegar vangaveltur" um það hvernig vinnan við stefnumótunina hefði gengið og hvers mætti vænta af henni.[21] Í bréfinu segir Jóhann stefnumótunarvinnuna vissulega hafa skilað ýmsu, miklum upplýsingum hefði verið safnað saman, opin skoðanaskipti hefðu orðið og samkomulag náðst um „vissa þætti og forsendur og grundvöll sparisjóðasamstarfsins". Þó væri því ekki að neita að „stefnumótunarvinnan hefur ekki skilað þeim árangri sem æskilegt hefði verið fyrir sparisjóðina". Jóhann nefnir síðan sex atriði sem betur hefðu mátt fara.

Í fyrsta lagi er „mjög erfitt að ná fram samkomulagi um sameiginlega stefnu sparisjóðanna" og er orsökin, að sögn Jóhanns, „[s]tjórnunarleg uppbygging sparisjóðakerfisins". Þetta sé óðum að verða „mesti veikleiki" sparisjóðakerfisins. Sparisjóðirnir séu ólíkir hvað varðar stærð og hagsmuni og því séu „skoðanir stjórnenda innan sparisjóðakerfisins um mikilvæga þætti […] mjög mismunandi". Jóhann bætir við: „Framtíðarsýnin er um margt ólík, áherslur eru mjög ólíkar, kynslóðabil er milli stjórnenda, og mismunandi hugmyndir eru uppi um hvernig eigi að bregðast við vaxandi samkeppni." Raunin hafi hreinlega orðið sú að „undanfarna mánuði […] hefur dregið sundur með mönnum og dregið úr samstarfsvilja sparisjóðanna frá því sem áður var". Niðurstaða Jóhanns um þessi efni er býsna sláandi:

Ólíkar skoðanir innan sparisjóðafjölskyldunnar

> Vegna framangreindra atriða hefur stefnumótunarvinnan fyrst og fremst snúist um hvað stjórnendur innan sparisjóðakerfisins geta komið sér saman um varðandi *samstarfið*, en ekki snúist um mikilvægustu þætti stefnumótunarvinnu og svarað mörgum mikilvægustu spurningunum sem sparisjóðirnir þurfa að svara varðandi stöðu sína og stefnu til framtíðar.

Í öðru lagi finnur Jóhann að því að margir sparisjóðir hafi „mótað sína eigin stefnu, algerlega án samráðs við aðra sparisjóði eða SÍSP". Eða, nánar tiltekið:

> Þessir sparisjóðir hafa mótað stefnu sína út frá eigin hag sem sjálfstæðar stofnanir í harðri samkeppni á fjármagnsmarkaði, þar sem aðrir sparisjóðir eru skilgreindir sem keppinautar ekki síður en samstarfsaðilar. Ljóst er að stefna þessara sparisjóða fer ekki alltaf saman. Jafnframt er ljóst að stefna einstakra stærri sparisjóða byggir ekki á sparisjóðasamstarfinu sem hornsteini, heldur á því að byggja hratt upp sem mesta samkeppnishæfni innan eigin

21. Bréf Jóhanns Magnússonar til Þórs Gunnarssonar 12. maí 1998.

„Því miður verð ég að segja að í stað þess að ná fram samstilltri stefnu sem gæti verið sparisjóðunum beitt vopn til framtíðar, stefnir nú í að stefnumótun á vegum SÍSP verði hálfgerð moðsuða af misjafnlega mikilvægum þáttum, sem flestir stjórnendur innan sparisjóðaheildarinnar geta verið sammála um.“

Bréf Jóhanns Magnússonar ráðgjafa til Þórs Gunnarssonar, formanns SÍSP, 12. maí 1998.

> stofnunar. Helstu ástæður þessarar þróunar eru annars vegar ólíkar skoðanir stjórnenda innan sparisjóðakerfisins um framtíðarstefnu og hinsvegar að sparisjóðasamstarfið sé of svifaseint og ómarkvisst til að geta svarað samkeppninni af þeirri festu sem til þarf. Við núverandi aðstæður þarf stefna sparisjóðasamstarfsins, sem fram fer á vettvangi SÍSP, að taka tillit til stefnu allra sparisjóða, eigi viðkomandi sparisjóðir að vera tilbúnir til að samþykkja hana og vinna eftir henni. Því miður verð ég að segja að í stað þess að ná fram samstilltri stefnu sem gæti verið sparisjóðunum beitt vopn til framtíðar, stefnir nú í að stefnumótun á vegum SÍSP verði hálfgerð moðsuða af misjafnlega mikilvægum þáttum, sem flestir stjórnendur innan sparisjóðaheildarinnar geta verið sammála um.

Eðlismunur sparisjóða á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni

Í þriðja lagi bendir Jóhann á þann eðlismun sem sé á sparisjóðum á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni. Hinir fyrrnefndu „eru á sama markaðssvæði og höfða til sömu viðskiptavina“ og séu nú þegar „komnir í samkeppni sín á milli ekki síður en í samkeppni við önnur fjármálafyrirtæki“. Þá eigi þeir einnig í vaxandi samkeppni við „eigið dótturfyrirtæki, Kaupþing hf.“ og sama gæti átt við um fleiri dótturfyrirtæki. Jóhann bætir við:

> Einstakir sparisjóðir hafa ráðist í aðgerðir, á grundvelli eigin stefnumótunarvinnu, sem aðrir sparisjóðir hafa skilgreint sem samkeppnisaðgerðir sem beinast gegn þeim og jafnvel sparisjóðasamstarfinu í heild. Stjórnendur innan sparisjóðaheildarinnar skilgreina aðra sparisjóði í auknum mæli sem samkeppnisaðila ekki síður en samstarfsaðila. Svo virðist sem stjórnendur innan sparisjóðaheildarinnar séu mun viðkvæmari fyrir þessari innbyrðis samkeppni en fyrir samkeppni frá öðrum fjármálafyrirtækjum, þrátt fyrir að innbyrðis samkeppni sé í reynd verulega lítill hluti af heildarsamkeppni viðkomandi sparisjóða. Ljóst má vera að við þessar aðstæður mun vart skapast grundvöllur til að koma með sameiginlega stefnu í markaðsmálum og samkeppnismálum.

Svæðaskipting og samkeppnislög

Jóhann bendir á að samkeppnislög takmarki vitaskuld „möguleika á skiptingu markaðssvæða sem áður var mikilvægur grundvöllur sparisjóðasamstarfsins“. Þessi staðreynd, ásamt því að „[s]tjórnendur sumra stórra sparisjóða“ – en engan veginn allra sparisjóða – „hafa […] talið að svæðaskipting eigi ekki við lengur og landið allt sé eitt markaðssvæði“, valdi því að „[l]jóst [sé] […] að samkeppni milli sparisjóða mun aukast áfram hvað sem viðvíkur niðurstöðu stefnumótunarvinnu á vegum SÍSP“. Þar með „[dragi] úr forsendum samstarfs á þeim grunni sem verið hefur til þessa meðal sparisjóðanna“, hvað þá forsendum sameiginlegrar stefnumótunar.

Samanburður við viðskiptabanka – sparisjóðunum óhagstæður

Í fjórða lagi bendir Jóhann á óhagræðið sem hlýst af miklu sjálfstæði einstakra eininga innan sparisjóðakerfisins. Samanburðurinn við viðskiptabanka, sem „geta beitt einstökum einingum sem tækjum á samstilltan hátt í samkeppni til að ná sem mestu út úr heildinni til lengri tíma“, verður þannig afar óhagstæður sparisjóðunum. Með öðrum orðum geti sparisjóðirnir ekki „nýtt þann slagkraft sem býr í heildinni“ og megi þar um kenna „núverandi uppbygging[u] sparisjóðakerfisins“.

Í fimmta lagi ræðir Jóhann um þær ólíku skoðanir sem stjórnendur sparisjóðanna hafi á hlutverki samstarfsins. Sumir telji það eiga að snúast um hagsmunagæslu og „samstarf á sviðum sem ekki eru samkeppnismál“. Aðrir telji „nánara samstarf nauðsynlegt til að ná árangri til framtíðar“. „Þessi ólíku viðhorf, sem eru grundvallarviðhorf til samstarfsins, hafa endurspeglast gegnum alla stefnumótunarvinnuna.“

Í sjötta og síðasta lagi segir Jóhann:

> Táknrænt er að ekki er mikill áhugi á að ljúka stefnumótunarvinnunni á vegum SÍSP í dag. Mikilvægir þættir stefnumótunarvinnunnar hafa verið settir í hendur einstakra vinnuhópa eða vísað til framkvæmdastjórnar og öðrum þáttum frestað. […] Að mínu mati vantar talsvert á að tekið hafi verið á veigamiklum atriðum í framtíðarstefnu sparisjóðanna […].

Heildarályktunin sem Jóhann dregur af þessum sex liðum er sú að hann kveðst telja „líklegt að stefnumótunarvinnan muni ekki leiða til þess árangurs sem stefnt var að í upphafi“.

Í síðari hluta bréfsins tínir Jóhann til nokkur mikilvæg atriði sem ekki hafi verið tekið á í stefnumótunarvinnunni. Jóhann sér fyrir sér, og færir fyrir því margvísleg rök, að draga muni sundur með sparisjóðunum vegna ólíkrar aðstöðu þeirra hvað varðar markaðsmál og samkeppnishæfni: þeir stóru muni stækka en hinir minni eiga í vök að verjast. Segja

má að kjarnann í bréfi Jóhanns sé að finna í eftirfarandi orðum hans: „Svo virðist sem vilji til náins samstarfs og jafnvel samruna sé takmarkaður meðal sparisjóðanna og meira í orði en á borði.“

5.2.3 Deilt um dótturfélög

Á stjórnarfundi SÍSP 29. júní 1998 gerði Jóhann Magnússon ítarlega grein fyrir stöðu stefnumótunarmála. Fram kemur í fundargerð að ólokið sé verkefnum er varði eftirfarandi málaflokka:

a) Framtíðarstefnu Tryggingarsjóðs sparisjóða og viðbrögð við vanda einstakra sparisjóða í framtíðinni.

b) Breytingu á félagsformi/eignarformi sparisjóða.

c) Þátttöku sparisjóða í uppstokkun á fjármagnsmarkaði.

d) Breytingu á eignarhlutdeild sparisjóða í dótturfélögum.

e) Lögfestingu framkvæmdastjórnar SÍSP og skerpingu á stjórnskipulagi og stjórnunaruppbyggingu sparisjóðasamstarfsins.

f) Húsnæðismál.

Á fundinum var rætt um að halda fund með stjórnendum allra sparisjóða og kynna þeim þessa stöðu mála. Ekki er ljóst hvort af þessu varð, en stefnumótunarhópurinn hélt í það minnsta áfram fundahaldi veturinn 1998–1999 og einbeitti sér þá að skiptingu á eignarhaldi dótturfélaga sparisjóðanna. Ekki verður greint frá þessum fundum hér að neinu marki, en óhætt er að segja að þar hafi á köflum orðið átök af svipuðum toga og í fundahrinunni í janúar og febrúar 1998. Fundað var á Hótel Sögu 2. nóvember, 16. nóvember og 14. desember 1998 og náðist samkomulag um skiptingu eignarhluta í Sparisjóðabanka Íslands hf., SP-fjármögnun hf. og Alþjóða líftryggingafélaginu. Lausnin fólst í því að miða eignarhluti einstakra sparisjóða við samsetta hlutfallstölu sem fengin var með því að leggja saman niðurstöðu efnahagsreiknings, heildartekjur og eigið fé í hlutföllunum 45/45/10 (sjá nánar hér aftar). Ekki náðist að ræða um eignarskiptingu Kaupþings en 16. febrúar 1999 var haldinn fundur þar sem gerð voru drög að samkomulagi um það mál.

Fundahrina um eignarhald dótturfélaga

Á stjórnarfundi SÍSP 17. maí 1999 var lítillega rætt um stöðu stefnumótunarinnar og við það tækifæri lét Hallgrímur Jónsson þau orð falla „að ef hlutafélagsleiðin verði valin hverfi sparisjóðir af sjónarsviðinu“. Lagt var fram minnisblað um eignaskiptingu í dótturfélögunum, þar á meðal Kaupþingi, samkvæmt 45/45/10-leiðinni og lét Sólberg Jónsson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Bolungarvíkur, í ljós að sparisjóðir á landsbyggðinni væru ekki sáttir við þá niðurstöðu. Þá var greint frá því að markaðsstjóri SÍSP, Ólafur H. Guðgeirsson, væri að láta af störfum. Fram kemur í fundargerð að starf markaðsstjóra hefði reynst vera „nokkuð „strembið““. Tveir síðustu markaðsstjórar hefðu ekki enst lengi í starfi og hafi ástæða þess verið „ágreiningur við sparisjóði“. Á stjórnarfundi 26. júlí 1999 var síðan greint frá því að Sara Lind Þorsteinsdóttir hefði verið ráðin markaðsstjóri í stað Ólafs.

Á fundi stjórnar 27. september 1999 var enn rætt um eignarhlutdeild í dótturfélögum. Fram kom að á fundi með „flestum sparisjóðsstjórum“ 26. febrúar hefði verið samþykkt að auka hlutafé í dótturfélögunum þannig að það nálgaðist að verða sú stærð sem 45/45/10-reglan kvað á um. Reglan er skýrð á þann hátt í fundargerð stjórnarfundarins að niðurstöðutala efnahagsreiknings að frádregnu eigin fé gildi 45%, meðaltal af heildartekjum önnur 45% og meðaltal af eigin fé 31. desember 1997, 30. júní 1998 og 31. desember 1998 gildi síðan 10%.

Skipting dótturfélaga í höfn

Sama dag voru svo haldnir hluthafafundir í dótturfélögunum fjórum þar sem tilhögun eignarskiptingarinnar var samþykkt. Þeim sparisjóðum sem áttu stærri hluti í dótturfélögunum en fyrrnefnd viðmiðunartala sagði til um var þá gert að selja viðkomandi dótturfélagi umframhlutinn, og þeim sjóðum sem áttu minni hlut var gert að kaupa það sem á vantaði. Jafnframt átti að auka hlutafé í dótturfélögunum og selja það samkvæmt 45/45/10-reglunni.

Hlutur dótturfélags sparisjóðanna og Kaupþings í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins seldur

Rúmum mánuði áður höfðu orðið atburðir í íslensku viðskiptalífi sem sparisjóðirnir áttu snaran þátt í og áttu eftir að draga nokkurn dilk á eftir sér. Dótturfélag sparisjóðanna og Kaupþings hf., Scandinavian Holding S.A., sem átti tæpan fjórðungshlut í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. (FBA), seldi þennan hlut sinn í bankanum til félagsins Orca S.A. og tilkynnti Kaupþing um söluna 3. ágúst 1999.[22] Hinn 12. ágúst var haldinn stjórnarfundur í Scandinavian Holding þar sem ganga átti formlega frá sölunni en í stjórn félagsins sátu á þessum tíma Þór Gunnarsson, Guðmundur Hauksson, Hallgrímur Jónsson, Sigurður Hafstein og Sigurður Einarsson. Fundurinn varð langur og á köflum var tvísýnt um niðurstöðuna, en að lokum fór svo að salan var samþykkt með atkvæðum allra fundarmanna nema Þórs Gunnarssonar sem sat hjá.[23]

Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni greindi Guðmundur Hauksson frá því að aðstandendur sparisjóðanna og Kaupþings hf. hefðu ákveðið að losa eignarhlut sinn í FBA eftir að í ljós kom að stjórnvöld höfðu í hyggju að bíða með áform um að selja 51% hlut ríkisins í FBA þangað til Landsbankinn og Búnaðarbankinn hefðu verið seldir. Í framhaldinu hefði Kaupþing hafið leit að mögulegum kaupendum. Guðmundur segir svo frá:

> Ég […] fór í langt frí í millitíðinni. Kaupþing fór inn á markaðinn og kannaði möguleikana og kom með þá niðurstöðu að það væru aðilar tilbúnir til að kaupa. Þeir væru búnir að skrifa undir heimild til þess arna með fyrirvara um samþykki stjórnar. Þegar þetta varð ljóst þá byrjaði mikill darraðardans […]. Það var gífurlega mikið búið að fjalla um þetta í fjölmiðlum þá og ýmsir reiðir sparisjóðunum fyrir að ætla að selja. Ég satt að segja skildi það ekki, því við höfðum keypt þessi bréf á markaði, ekki með kennitölukaupum. Og þegar við fengum engin svör sem við vorum sáttir við frá stjórnvöldum um hvernig ætti að standa að framhaldinu þá bara vildi ég ekki vera ábyrgur fyrir því að þessir aðilar, Kaupþing og sparisjóðirnir, væru með bundna þrjá milljarða í einhverri óvissu. Og því voru hlutabréfin seld og við högnuðumst um 1,3 milljarða á þessum viðskiptum. En þá varð allt vitlaust eins og kunnugt er og forsætisráðherra nánast gekk af göflunum. En þetta varð miklu, miklu djúpstæðara. Þetta leiddi til þess að aðilar innan Sambands sparisjóðanna vildu lúta vilja forsætisráðherra í þessu efni og koma í veg fyrir að samningurinn yrði samþykktur. Þannig að það var tekist hart á um þessi mál. Það má eiginlega segja að aldrei hafi gróið um heilt eftir þetta. Annars vegar voru þeir sem voru hliðhollir sjónarmiðum forsætisráðherra í þessu efni en hins vegar við hinir sem vorum bara að vinna að málefnum sparisjóðanna og höfðum engin önnur sjónarmið en að reyna að skapa verðmæti og vinna sem best við kunnum að málefnum sparisjóðanna og neituðum að kyngja því að stjórnmálaleg sjónarmið ættu að ráða ferðinni hjá okkur. Við lentum í hörðum útistöðum við þessa aðila og þið getið rakið allt sem þið viljið eftir þetta, bæði þau átök sem voru innan Sambands sparisjóðanna og í samstarfi sparisjóðanna, þetta leiddi mest af þessari ákvörðun.[24]

„[…] aðilar innan Sambands sparisjóðanna vildu lúta vilja forsætisráðherra í þessu efni og koma í veg fyrir að samningurinn yrði samþykktur. Þannig að það var tekist hart á um þessi mál. Það má eiginlega segja að aldrei hafi gróið um heilt eftir þetta. […]Við lentum í hörðum útistöðum við þessa aðila og þið getið rakið allt sem þið viljið eftir þetta, bæði þau átök sem voru innan Sambands sparisjóðanna og í samstarfi sparisjóðanna, þetta leiddi mest af þessari ákvörðun.“

Skýrsla Guðmundar Haukssonar fyrir rannsóknarnefndinni 15. maí 2013.

Sigurður Hafstein segir svo frá að hann hafi fyrst heyrt af því í útvarpsfréttum að Orca-hópurinn hafi keypt hlutinn í FBA. Sigurður lýsir viðbrögðum sínum svo:

> Ég er mjög stilltur maður en ég varð alveg brjálaður yfir því að frétta af því í útvarpi að það hefði verið tekin ákvörðun um þessa sölu og krafðist þess að það færi ekki lengra og það yrði haldinn, strax eftir verslunarmannahelgi, stjórnarfundur þar sem þetta yrði rætt. Svo kom nú í ljós að þessi gerningur olli gríðarlegu pólitísku moldviðri og það var eiginlega í fyrsta skipti sem við innan sparisjóðanna lentum undir, ef svo má orða, í hinni pólitísku umræðu. Og það var vegna þess að stjórnvöld tóku þessu mjög illa og höfðu hugsað sér að þetta yrði farið með aftur á markað. Á þessu yrði dreifð eignaraðild og að með þessum gjörningi hefðu þau áform verið eyðilögð. Og síðan var haldinn mikill átakafundur í stjórn Scandinavian Holding. Og það kom í ljós að þeir sem við hafði verið talað höfðu fengið

„[…] þessi gerningur olli gríðarlegu pólitísku moldviðri og það var eiginlega í fyrsta skipti sem við innan sparisjóðanna lentum undir, ef svo má orða, í hinni pólitísku umræðu.“

Skýrsla Sigurðar Hafstein fyrir rannsóknarnefndinni 5. apríl 2013.

22. Magnús Sveinn Helgason, Íslenskt viðskiptalíf – breytingar og samspil við fjármálakerfið, Viðauki 5 við skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um fall íslensku bankanna, Reykjavík 2010, bls. 62.
23. Í athugasemd til rannsóknarnefndarinnar 4. september 2013 benti Þór Gunnarsson á að hann hefði ekki talið það í sínum verkahring sem sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Hafnarfjarðar að taka ákvörðun um sölu hlutarins heldur hefði ákvörðunin átt að vera stjórnar sparisjóðsins.
24. Skýrsla Guðmundar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 15. maí 2013.

> mjög misvísandi upplýsingar. Einum var sagt að ég hefði samþykkt þetta og öðrum var sagt að við báðir hinir fulltrúarnir, við vorum þrír fulltrúar sparisjóðanna í stjórninni, hefðum samþykkt þetta. Okkur fannst vera komið mjög í bakið á okkur með þetta.[25]

Sigurður kvaðst hafa greitt atkvæði með sölunni á stjórnarfundinum, þrátt fyrir að sér hefðu „fundist vinnubrögðin í þessu vera fyrir neðan allar hellur og gersamlega óboðleg" vegna þess að sér hefði þótt einsýnt að stjórn félags „sem væri sameign Kaupþings og sparisjóðanna, og sparisjóðirnir áttu Kaupþing á þessum tíma, [gæti] ekki komið í bakið á framkvæmdastjórum fyrirtækisins og gert þá ómerka sinna gerða". Slíkt hefði „bara skapað Kaupþingi tjón og tjón Kaupþings var á sama tíma tjón sparisjóðanna". Sigurður bætti því við að þessir atburðir hefðu ekki fallið í kramið hjá forsætisráðherra sem hefði ekki litið sparisjóðina sömu augum upp frá þessu.[26]

Hallgrímur Jónsson lýsir fundinum og aðdraganda hans á þessa leið:

> Til mín komu tveir aðalstjórnendur Kaupþings og sögðust hugsanlega hafa tilboð í hlutafé Scandinavian Holding og spurðu hvort þeir mættu kanna málið betur. Ég samþykkti það, en í þeirri samþykkt fólst engin heimild til sölu. Það næsta sem ég frétti í fjölmiðlum var að sala hefði farið fram. Þessi frétt kom flatt upp á flesta stjórnarmenn félagsins, t.d var Sigurður Hafstein einn stjórnarmanna staddur í sumarbústað og hafði ekkert af málinu heyrt. Til staðfestingar á sölunni var haldinn stjórnarfundur. Fundurinn var langur og mikið deilt á Kaupþingsmenn fyrir hvernig staðið var að málum. Að lokum var salan samþykkt með meirihluta atkvæða. [27]

Hallgrímur neitaði því hins vegar að þessir atburðir hefðu haft áhrif á afstöðu ráðamanna til sparisjóðanna til langframa.

Áhyggjur af afstöðu stjórnvalda og stjórnmálamanna til sparisjóðanna

Á fundi stjórnar SÍSP 23. ágúst 1999 var rætt um málefni Scandinavian Holding A.S. undir liðnum „Önnur mál". Í fundargerð segir að Sigurður Hafstein hafi greint frá „áhyggjum sínum þessa dagana vegna afstöðu stjórnvalda og stjórnmálamanna til sparisjóða sem hafi breyst vegna sölu sparisjóðanna á hlutabréfum í FBA. Hans mat var að þessi staða hafi ekki verið verri í 20 ár. Fyrir SÍSP væri þetta mikið áhyggjuefni og mjög alvarlegt út frá hagsmunagæsluhlutverki þess gagnvart hinu opinbera". Á næsta stjórnarfundi, 27. september, bar þessi mál enn á góma. Ríkið hafði þá auglýst 51% hlut sinn í FBA til sölu og lagði Þór Gunnarsson formaður fram tillögu um að kanna í samráði við Sparisjóðabankann og Kaupþing hvort eða hvernig sparisjóðirnir ættu að koma að kaupum á þessum hlut, og að formanni og framkvæmdastjóra yrði falið að reka málið. Guðmundur Hauksson lýsti því yfir að þessi tillaga fæli í sér „vantraust á sig þar sem hann hafi unnið að þessu máli og einnig sagði hann að ekki væri minnst á Scandinavian Holding SA í þessu samhengi. Hér væri um stefnubreytingu að ræða frá því sem verið hefði". Tillaga Þórs var ekki afgreidd á fundinum og ekkert varð úr þeim áformum sem í henni fólust. Á stjórnarfundi 22. nóvember 1999 var fært til bókar að Guðmundur Hauksson hefði gert grein fyrir „endalokum" FBA-málsins:

> Viðræður voru í gangi milli sparisjóðanna og lífeyrissjóðanna um 51% hlutafjárkaup. Ákveðin skilyrði voru uppi um m.a. að Orca hópurinn yrði leystur upp, sameining FBA og Kaupþings og verðmætamat Kaupþings. Af hálfu sparisjóðanna er þessu máli lokið. Reynt var að kaupa meirihluta í FBA en gekk ekki og eftir situr hagnaður, 1,3 milljarður af sölunni hjá sparisjóðunum.

Á aðalfundi SÍSP, 8. október 1999 héldu formaður SÍSP og framkvæmdastjóri þess, þ.e. Þór Gunnarsson og Sigurður Hafstein, að vanda ræður þar sem þeir reifuðu stöðu og horfur sparisjóðakerfisins. Í ræðu sinni vék Þór í fáum orðum að sölunni á hlut Scandinavian Holding í FBA og sagði að í umræðunni um þá atburði hefði verið „vegið ómaklega að sparisjóðunum og fyrirtækjum þeirra" og að þessi umræða hefði „gefið andstæðingum

25. Skýrsla Sigurðar Hafstein fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 5. apríl 2013.
26. Skýrsla Sigurðar Hafstein fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 5. apríl 2013.
27. Skýrsla Hallgríms G. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 26. apríl 2013.

okkar tilefni til árása á sparisjóðina“ sem hefði „ekki allt farið hátt en undiraldan er þung“.[28] Sigurður ræddi aftur á móti nokkuð ítarlega um atburðina í ræðu sinni, að vísu með nokkuð almennu orðalagi. Strax í upphafsorðum ræðunnar sagði hann:

> Pólitísk staða sparisjóðanna er nú um þessar mundir veikari en oftast áður. Í umræðu undangenginna vikna hafa sparisjóðirnir mátt þola ósanngjarna umfjöllun og á stundum hótanir. Mönnum hafa verið gerðar upp skoðanir og áform, sem þeir ekki hafa og gerðar upp athafnir sem þeir hafa ekki framkvæmt. Aðstæður hafa verið erfiðar við að bera hönd fyrir höfuð, ekki af því að málstaðurinn sé ekki góður heldur [er] aðstöðumunur við að koma skoðunum á framfæri svo yfirþyrmandi að þögnin hefur oft verið eina úrræðið jafnvel þó máltækið segi að þögn sé sama og samþykki.
>
> Ef til vill hlaut að koma að því að sparisjóðirnir lentu í pólitísku mótlæti. Vöxtur þeirra og viðgangur vekur upp blendnar tilfinningar sumstaðar úti í þjóðfélaginu.
>
> Bankastofnanir eru vinsæll skotspónn og undangengna áratugi hafa sparisjóðirnir siglt lygnan sjó, þegar hart hefur verið veist að bönkunum. Nú var hins vegar komið að því að spjótunum yrði beint gegn þeim. Og það kom á óvart úr hvaða átt þau komu. En öllu óveðri slotar að lokum og þá gefst tækifæri til að meta tjón og hefja uppbyggingarstarf.
>
> Breið pólitísk velvild hefur verið gæfa sparisjóðanna undangengna áratugi. Hinn stóri hópur forystumanna sparisjóðanna vítt og breitt um landið, hefur verið þeirra sterkasta vopn. Nú þegar nauðsyn ber til, að endurreisa glataða pólitíska velvild, verður ekki nógsamlega brýnt fyrir ykkur sem hér eruð og skipið forystusveit sparisjóðanna vítt og breitt um landið, mikilvægi þess fyrir sparisjóðina að þið leggið ykkar lóð á vogarskálina og beitið áhrifum ykkar í því endurreisnarstarfi, sem er sparisjóðunum svo mikilvægt. Rök okkar eru einföld fyrir því sem gert var þegar ósönnum samsæriskenningum hefur verið ýtt út af borðinu. Þau kristallast í því að aðilar á fjármagnsmarkaði keyptu hlutabréf á markaði og seldu aftur á markaði eins og lagalegt umhverfi býður upp á að allir geti gert hvenær sem þeir telja, að hagsmunum sínum, sé með slíkum gjörningi best borgið.[29]

„Bankastofnanir eru vinsæll skotspónn og undangengna áratugi hafa sparisjóðirnir siglt lygnan sjó, þegar hart hefur verið veist að bönkunum. Nú var hins vegar komið að því að spjótunum yrði beint gegn þeim. Og það kom á óvart úr hvaða átt þau komu.“

Sigurður Hafstein, framkvæmdastjóri SÍSP, í ræðu á aðalfundi Sambands sparisjóða 8. október 1999.

Sparisjóðir „hálf opinberar stofnanir“?

Í framhaldinu vék Sigurður að þeirri skoðun, sem hann sagði hafa birst í viðtali í „virtu og víðlesnu blaði […] fyrir fáum vikum“, að sparisjóðirnir væru „hálf opinberar stofnanir“. Sigurður kvað þessa skoðun koma sér á óvart „því í öllu því umhverfi sem sparisjóðirnir hafa starfað þessi ár eru þeir jafnan skilgreindir í hópi einkafyrirtækja í samanburði við ríkisbankakerfið sem hefur verið svo lífseigt hér á landi“. Til stuðnings máli sínu vitnaði Sigurður síðan til þess hvernig stofnun Sparisjóðs Hornafjarðar og nágrennis bar að. Það væri gott dæmi um frumkvæði einstaklinga til að stofna fjármálafyrirtæki sem væri ekki hlutafélag vegna þess að

> þessir fjárfestar og frumkvöðlar létu sér nægja að fá arð af áhættufé sínu í formi vaxta af því eins og reksturinn frekast gat leyft en gerðu ekki kröfu um hlutdeild í uppsöfnuðu eigið fé þegar og ef það myndaðist. Samþykktu að það, ef eitthvað yrði, rynni til samfélagsins sem myndaði hagnaðinn með viðskiptum við fyrirtækið þegar og ef það yrði lagt niður. Sú samfélagslega hugsun sem hér býr að baki hefur ekkert með opinbert eignarhald að gera heldur er hún önnur aðkoma að fyrirtækjarekstri sem algengust er. Fyrirkomulag sem á að vera til þess fallið að skapa sátt um eignamyndun enda er hún ekki einstaklingsbundin heldur í þágu alls almennings.

Velgengni og togstreita

Sigurður ræddi síðan nánar muninn á hlutafélagsforminu og rekstrarformi sparisjóða og sagði að þar væri í raun „aðeins um stigsmun í væntingum um arð af fjárfestingu að ræða en ekki eðlismun“. Sigurður bætti við: „Þegar sagt er að sparisjóður sé sjálfseignarstofnun þýðir það með engum hætti að fé hans sé án hirðis – heldur að ráðstöfun eigin fjár við slit er önnur og e.t.v. óeigingjarnari en í hlutafélagi eða sameignarfélagi.“ Því færi fjarri að þetta þýddi að sparisjóðir væru „hálf opinber“ félög.

Að þessu sögðu beindi Sigurður sjónum sínum inn á við, þ.e. að samstarfi sparisjóðanna. Hann ræddi um mikla velgengni sparisjóðakerfisins sem hefði haft þá óæskilegu afleiðingu að „samhljómurinn meðal sparisjóðanna [væri] því miður að dofna“:

28. Þór Gunnarsson, ræða á aðalfundi SÍSP október 1999.
29. Sigurður Hafstein, ræða flutt á aðalfundi Sambands sparisjóða 8. október 1999.

> Traustið sem er svo nauðsynlegt milli samherja sýnist ekki lengur til staðar. Í stað þess ber mest á pirringi milli þeirra sem mynda eiga liðsheildina og hann smitar út frá sér og allir verða óánægðir aðrir en keppinautarnir sem brosa breitt þegar sparisjóðaskútunni er hressilega vaggað.

Í beinu framhaldi vék Sigurður að samkeppni milli sparisjóðanna og sagði þá ekki sleppa „úr þeirri sjálfheldu sem samstarf sparisjóðanna stefnir í nema allir leggist á eitt og leggi til hliðar áform um að skapa sér forskot á hina". Í lok ræðu sinnar greip Sigurður til líkingar og sagði: „Samvinnu sparisjóðanna er ekki þröngvað upp á okkur. Hún er ávöxtur á linditré reynslunnar."

5.2.4 Stefnumótun árið 2000: Hlutafélag í eigu sparisjóðanna

Stefnumótunarátakið 1998–1999 varð heldur endasleppt og snemma árs 2000 fóru þær raddir að heyrast innan SÍSP að taka þyrfti að nýju til við það mikla verk að móta sparisjóðunum stefnu til framtíðar.[30] Á stjórnarfundi 27. mars 2000 var greint frá því að Guðjón Guðmundsson ráðgjafi hefði verið ráðinn til að stjórna stefnumótunarvinnu á vegum SÍSP og starfshópur verið skipaður honum til fulltingis. Samsetning starfshópsins varð Sólberg Jónssyni, fulltrúa Sparisjóðs Bolungarvíkur í stjórninni, tilefni til að vekja máls á því „hvort ekki væri æskilegt að hafa 1–2 aðila í nefndinni frá landsbyggðinni". Í framhaldinu spannst allnokkur umræða þar sem andstæðir pólar tókust á, annars vegar sjónarmið landsbyggðarinnar og hins vegar hlutafélagsformsins.[31] Í fundargerð er haft eftir Ólafi Haraldssyni (sem sat fundinn sem fulltrúi Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í fjarveru Guðmundar Haukssonar) að stefnumótunarnefndin væri að hluta til óþörf, því „mikið efni" lægi þegar fyrir „og ekki væri þörf á að vinna það aftur". Þess má geta að Ólafur átti sjálfur sæti í stefnumótunarhópnum nýja.

Stefnumótunarvinna án fulltrúa landsbyggðar

Hópurinn lét hendur standa fram úr ermum og boðaði sparisjóðsstjóra til fundar á Hótel Örk 8.–9. maí 2000 þar sem hópurinn kynnti tillögur sínar. Um helmingur af skýrslu hópsins (sem raunar er í formi glærukynningar) er lagður undir umfjöllun um stöðu sparisjóða og sparisjóðasambanda á Norðurlöndum, með sérstakri áherslu á Norska sparisjóðasambandið, Eika-Gruppen AS, Sparebanken 1, Gjensidige NOR og Lokale pengeinstitutter. Í seinni hluta skýrslunnar er horft til framtíðar og dregnar upp þrjár sviðsmyndir.

Sviðsmyndir þrjár

Sviðsmynd A er kennd við „Samtök" og kemst næst því að miðast við óbreytt ástand. Á fyrstu glærunni sem sérstaklega er helguð þessari sviðsmynd er tekið fram að hún byggist á „fyrri vinnu um stefnumótun sparisjóðanna".[32] Sparisjóðir verði styrktir „sem sjálfstæð og sveigjanleg fjármálafyrirtæki" sem nýti sér hagkvæmni stærðarinnar og leggi rækt við ímynd sína „sem sjálfstæð, persónuleg og fjölskylduvæn fjármálafyrirtæki sem taka virkan þátt í staðbundnum samfélagslegum verkefnum". Frjáls aðild verði að samtökunum „og allir keppa við alla". Hlutverk SÍSP verði fólgið í hagsmunagæslu og rekstri samstarfsverkefna og þjónustu. Sparisjóðabankinn og Tölvumiðstöð sparisjóðanna verði hlutafélög, „þjónustufyrirtæki í eigu sparisjóðanna" en „ekki í beinni samkeppni við sparisjóði". Aftur á móti verði dótturfélög sparisjóðanna, sem einnig verða hlutafélög, í „[s]amkeppni (og samstarf[i]) við sparisjóðina". Þar að auki er gert ráð fyrir hlutafélögum sem verði fjárfestingarfélög, „[s]érhæfð félög um sérstök verkefni". Á skipuriti sem fylgir tillögunni kemur fram skýr aðgreining á stórum sparisjóðum og litlum: þeir fyrrgreindu tengjast Sparisjóðabankanum, Tölvumiðstöð sparisjóðanna og dótturfélögunum, en þeir síðarnefndu gera það ekki – eða, eins og það er orðað á síðustu glærunni sem fylgir þessari tillögu: „Sparisjóðir á suðvesturhorninu stjórna í raun dótturfélögum".

Sviðsmyndir B og C eru kynntar til sögu í skýrslunni með sameiginlegri glæru undir yfirskriftinni „Grunnatriði mynda B og C". Fyrsti punkturinn á glærunni er í formi eins konar slagorðs með rauðu letri: „Ef sparisjóður vill vera sjálfstæður verður hann að gera það sem þarf til að halda sjálfstæði". Meðal þess sem kemur fram á glærunni er að hlutafélögin sem lagt er til að verði stofnuð sjái um að þróa „þjónustuna, samstarf og samninga" og að þau

30. Rétt er að hafa í huga að um þessar mundir starfaði nefnd á vegum viðskiptaráðherra sem ætlað var að huga að stöðu og hlutverki sparisjóðanna á íslenskum fjármagnsmarkaði en í henni sátu m.a. Guðmundur Hauksson og Sigurður Hafstein. Nefndinni var síðar falið að semja frumvarp til laga sem heimilaði hlutafélagavæðingu sparisjóðanna (lög nr. 71/2001).

31. Fundargerð stjórnar SÍSP – handskrifaðir minnispunktar fundarritara, 27. mars 2000.

32. Stefnumótun Sparisjóðanna: Stjórnunarleg uppbygging – Fundur á Hótel Örk 8. til 9. maí 2000.

verði „samstarfsvettvangur þeirra sem vilja vinna saman“. Hins vegar sé það svo að „[v]iðskiptaleg viðfangsefni og hagsmunagæsla fari ekki saman“ og því verði hlutverk SÍSP einskorðað við að „annast hagsmunagæslu allra sparisjóða“.

Sviðsmynd B, sem nefnd er „Félagar hf“, felur í sér að stofnað verði sannkallað hlutafélag, „[þ]jónustufyrirtæki stofnað fyrir og af sparisjóðum sem vilja vinna saman“ þar sem „[s]tjórnendur eiga hluti og njóta árangurs“. Þannig yrði til fjármálasamsteypa sem byggði upp „stærðarhagkvæmni og frumkvæði til að tryggja samkeppnisstöðu sparisjóðanna“. Nánar tiltekið felst í tillögunni að greint verði á milli „grunnpakka“, sem öllum hlutaðeigandi sparisjóðum beri skylda til að taka þátt í, og „viðbótarafurða“ sem þeim sé frjálst að eiga aðild að – gegn greiðslu. Í þessum anda verði „[s]amkeppni lágmörkuð og skilgreind“, til grundvallar liggi „[v]el skilgreind hugmyndafræði og stefna“ og yfir hlutafélaginu ríki „[s]jálfstæð stjórn valin eftir þekkingu“ og „[s]terk framkvæmdastjórn með mikið frumkvæði“. Þetta fyrirkomulag muni „[e]ngin áhrif [hafa] á eignarform eða samruna sparisjóða“.

Sviðsmynd C, sem kallast „Samvinna hf“, snýst um að komið verði á samstarfi „jafnsterkra sparisjóða eða sparisjóðaheilda“ þar sem „[a]llir [eru] jafnir í samstarfinu“ og „[a]llar nýjungar og hugmyndir [eru] boðnar hópnum“. Nánar tiltekið felst í tillögunni að aðildarsparisjóðirnir reki sameiginlega markaðssetningu, notist við sama merki og eigi sér sama „prófíl“. Afurðafyrirtæki, upplýsingakerfi og fræðslusvið séu sameiginleg og samvinna sé um innkaup, eignarform, uppbyggingu og samstarf við aðra. Þannig verði „[e]ngin samkeppni innan hópsins“. Aðildarsparisjóðunum sé skylt „að taka þátt í fjármögnun allra þátta“.

Norskar fyrirmyndir

Í skýrslunni kemur fram að sviðsmyndir B og C séu báðar byggðar á norskum fyrirmyndum, þ.e. svonefndum Eika-hóp í fyrra tilvikinu og Sparbanken 1 í síðara tilvikinu.

Í lok skýrslunnar leggur stefnumótunarnefndin fram þá skýru og eindregnu tillögu að fundurinn samþykki viljayfirlýsingu um stofnun hlutafélags samkvæmt sviðsmyndum B eða C, að haldin verði „ráðstefna“ um stofnun félagsins í september og að félagið taki síðan formlega til starfa 1. október 2000. Þessi tillaga náði ekki fram að ganga og ekkert varð af stofnun hlutafélagsins. Ekki verður ráðið af fundargerðum stjórnar SÍSP eða öðrum gögnum hvað olli þessu. Hins vegar voru þær ólíku hugmyndir um æskilega þróun mála sem stefnumótunarnefndin fjallaði um í skýrslu sinni engan veginn úr sögunni innan sparisjóðafjölskyldunnar.

5.2.5 Stefnumótun í stjórnartíð Guðmundar Haukssonar

Þór Gunnarsson vék úr sæti formanns SÍSP á aðalfundi í október 2000 og Guðmundur Hauksson tók við.[33] Ein meginröksemd Guðmundar fyrir því að brýnt væri að hann settist í formannsstólinn var sú að hann þekkti öðrum betur til þeirra breytinga á lagaumhverfi og starfsaðstæðum sparisjóðanna sem í vændum væru.[34] Á fyrsta stjórnarfundinum sem Guðmundur stýrði, 6. nóvember 2000, var rætt um þessar breytingar og dreift til fundarmanna skjölum sem í fundargerð voru sögð „sérstakt trúnaðarmál“ og fjölluðu um „ákveðna möguleika á rekstrarformum sparisjóða“. Skjölin urðu samkvæmt fundargerðinni tilefni til umræðna um „útfærslu á „stofnfjárbréfum“ […] þannig að þau geti verið ákjósanlegri kostur heldur en þau eru í dag. Þetta gæti hentað þeim sparisjóðum sem sjá sér ekki hag af því að breyta sér í hlutafélög“. Einnig var rætt um það „hve lengi […] það [væri] ásættanlegt“ að atkvæðisréttur stofnfjárhafa væri að hámarki 5%.

Stofnfjárbréf verði „ákjósanlegri kostur“

Guðmundur tók síðan til við að móta tillögur um framtíð sparisjóðakerfisins. Tillögur stefnumótunarhóps sparisjóðanna voru lagðar til hliðar og þess í stað var endurskoðunarfyrirtækið KPMG fengið til að taka saman nýja skýrslu um þessi mál.[35] Á stjórnarfundi SÍSP 22. janúar 2001 greindi Guðmundur frá fyrirhuguðum fundi daginn eftir með spari-

Skýrsla KPMG

33. Sjá nánari umfjöllun í kafla 5.3.4.

34. Guðmundur Hauksson átti sæti í nefnd sem vann að breytingum á lögum um banka og sparisjóði sem urðu síðar að lögum nr. 71/2001. Með þeim lögum var m.a. heimilað að breyta rekstrarformi sparisjóðs í hlutafélag. Í athugasemd til rannsóknarnefndarinnar 6. september 2013 lagði Guðmundur Hauksson áherslu á að þessar breytingar hefðu haft það meginmarkmið að gera sparisjóðunum kleift að afla aukins eigin fjár og styrkja þannig stöðu sína á markaðnum, burtséð frá því hvort sparisjóðir kysu að starfa í óbreyttu rekstrarformi eða ekki. Guðmundur benti einnig á að forveri hans Baldvin Tryggvason hefði lýst áhyggjum sínum af vandkvæðum sparisjóða með að afla sér aukins eigin fjár allt frá árinu 1983.

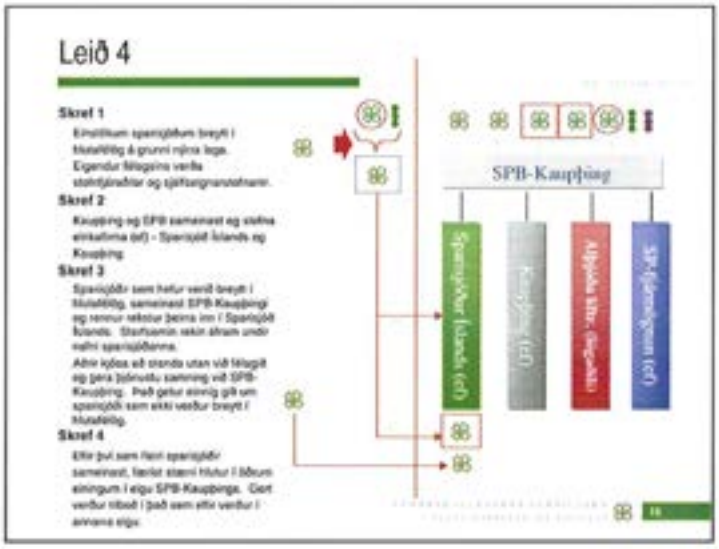
35. Skýrsla Guðmundar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 15. maí 2013; skýrsla Hallgríms G. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 26. apríl 2013.

sjóðsstjórum og stjórnarmönnum sparisjóða, þar sem skýrslan yrði lögð fram. Guðmundur sagði „að menn þyrftu að fá nokkurn tíma til að skoða málið“ og kvaðst „vera tilbúinn til að fara í heimsóknir til sparisjóða og kanna sjónarmið þeirra fljótlega í kjölfar fundarins“. Hallgrímur Jónsson kvartaði á hinn bóginn undan því að „litlar sem engar umræður [hefðu] átt sér stað um efni þetta á vettvangi stjórnar SÍSP og því þyrfti nokkurn tíma til að átta sig á hugsanlegum breytingum og möguleikum þeirra“.

Ekki hafa fundist gögn um umræðuna á fundinum 23. janúar, en skýrslan sem KPMG vann að beiðni Guðmundar, og var til umræðu á fundinum, er í fórum rannsóknarnefndarinnar. Skýrslan er í formi glærukynningar og ber yfirskriftina „Samband íslenskra sparisjóða: Framtíðaráform og tillögur að nýju skipulagi á þjónustu sparisjóðanna og félaga í þeirra eigu“. Í upphafi kynningarinnar er tekið fram að markmið tillagnanna sé að „[v]iðhalda sérstöðu sparisjóðanna“ sem er sögð fela í sér „náin tengsl við sitt nánasta umhverfi“, „sjálfstæðar rekstrareiningar“ og „öflugt og víðtækt samstarf“.[36] Sparisjóðunum sé nauðsynlegt að huga að stöðu sinni og finna leiðir til að auka eigið fé vegna breyttra lagalegra skilyrða, aukinnar samkeppni og krafna um hraða og skilvirka upplýsingavinnslu, svo dæmi séu tekin. Á glæru sem ber yfirskriftina „Framtíðarsýn“ er svo varpað fram þeirri hugmynd að stofna „Sparisjóðabanka Íslands hf.“ sem verði „[o]pið félag á markaði sem á allt hlutafé í einstökum rekstrareiningum“ og verði þannig úr garði gert að innan þess rúmist „[n]úverandi starfsemi sparisjóðanna og fyrirtækja í þeirra eigu“. Jafnframt er tekið fram að höfuðmáli skipti að „[v]iðhalda persónulegri þjónustu sparisjóðanna sem eru tengiliður bankans við markaðinn“. Þannig náist meginmarkmiðið: „Stærð, hagkvæmni og sterkir innviðir.“[37]

Meginefni skýrslunnar er síðan lýsing á fjórum ólíkum leiðum sem sparisjóðunum standi til boða til að bregðast við hinum breyttu aðstæðum. Allar leiðirnar byggjast á þeirri forsendu sem fyrst var lýst, að stofnaður verði Sparisjóðabanki Íslands hf. með samruna Sparisjóðabankans og Kaupþings. Hér verður ekki farið í saumana á hverri leið fyrir sig, en látið nægja að huga að þeirri síðustu, „Leið 4“, sem er sú leið sem skýrsluhöfundar leggja mesta áherslu á. Leiðinni er lýst í fjórum skrefum (sjá mynd 1).

Mynd 1. Leið 4 í stefnumótunartillögunum sem KPMG vann fyrir Guðmund Hauksson formann SÍSP og lagðar voru fram í janúar 2001.[38]



36. Samband íslenskra sparisjóða: Framtíðaráform og tillögur að nýju skipulagi á þjónustu sparisjóðanna og félaga í þeirra eigu, ódagsett glærukynning.

37. Í athugasemd til rannsóknarnefndarinnar 4. september 2013 benti Þór Gunnarsson á að skýrslan hefði verið unnin að frumkvæði Guðmundar Haukssonar og án samþykkis fyrir fjárveitingu til hennar, en síðar hafi borist reikningur fyrir vinnunni upp á þriðja tug milljóna króna. Honum hafi sjálfum ekki verið kunnugt um þessi vinnubrögð fyrr en löngu síðar.

38. Á myndinni eru sparisjóðir táknaðir með grænum smára; sparisjóðir sem breytt hefur verið í hlutafélög eru auðkenndir með ferhyrningi sem slegið er utan um smárann en sjálfseignarstofnanir sem verða til við hlutafélagsvæðingu eru auðkenndar með hring utan um smárann. Þrír punktar tákna aftur á móti stofnfjáreigendur. – Í athugasemd til rannsóknarnefndarinnar 6. september 2013 tók Guðmundur Hauksson fram að misráðið hefði verið að tala um „Sparisjóð Íslands“ á myndinni. Nær hefði verið að tala um „sparisjóðastarfsemina“ almennt. Einnig vildi Guðmundur ítreka að SPB-Kaupþing hefði átt að vera í eigu sparisjóða og stofnfjáreigenda.

Á næstu glæru er gerð grein fyrir kostum og göllum þessarar tillögu. Kostirnir eru sagðir vera eftirfarandi:

> Rætur sparisjóðanna haldast.
>
> Hægt að bjóða sparisjóðum upp á valkosti.
>
> Eignarhald og hagsmunir núverandi hluthafa í Kaupþingi ekki í andstöðu við hagsmuni heildarinnar.
>
> Einfaldari útfærsla.

Hvað gallana varðar er aðeins eitt atriði nefnt: „Valkostir fyrir sparisjóðina geta dregið úr samþjöppun eigin fjár."

Í framhaldinu er farið nánar í saumana á þessari tillögu. Talað er um að fjölga rekstrareiningum í því skyni að „skerpa á áherslum" og er í því sambandi nefnt að skilja eignastýringu frá öðrum rekstri Kaupþings og sameina hana síðan „samsvarandi einingum í sparisjóðunum í sérstöku félagi (einkafirma)". Jafnframt verði annað félag stofnað „um þjónustu við stærri fyrirtæki […] sem tekur til sín þá starfsemi úr Kaupþingi, SPB og sparisjóðunum" en minni og meðalstórum fyrirtækjum verði áfram þjónað í sparisjóðunum. Loks er bent á að sjá megi fyrir sér að fjölga rekstrareiningum enn frekar í framtíðinni, „t.d. dótturfyrirtæki Kaupþings erlendis, Spakur ehf, netbanki, o.s.frv.". Á síðustu glærunni eru kostir þessarar leiðar ítrekaðir og þeir tengdir við markmið skýrslugerðarinnar sem nefnd voru í upphafi glærukynningarinnar.

Skiptar skoðanir um hugmyndir KPMG og Guðmundar Haukssonar

Sem fyrr segir hafa ekki fundist skrifleg gögn um það sem fram fór á fundinum þar sem Guðmundur lagði skýrsluna fram, en á stjórnarfundi 12. febrúar urðu líflegar umræður um fundinn og þá stefnu sem Guðmundur var óðum að marka. Páll Sigurðsson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Húnaþings og Stranda, sagði „menn hjá sér ekki tilbúna strax til breytinga" og að „[s]tjórnarmenn hans spyrðu þeirrar spurningar að ef breyta þurfi rekstrarfyrirkomulagi hvort Landsbanki eða Búnaðarbanki gætu þá ekki allt eins sett upp afgreiðslu á staðnum". Halldór Árnason „lagði til að stjórn SÍSP gæfi málinu sérstakan tíma og hugsanlegt væri að halda sérstakan fund stjórnar SÍSP um þetta efni". Hallgrímur Jónsson tók undir þetta „þar sem málið er stórt og snerti marga. Hér væri um að ræða samþjöppun sparisjóða, meiri miðstýringu og leiðir til að auka eigið fé". Guðmundur Hauksson skýrði hins vegar markmið breytinganna þannig að þeim væri ætlað „að skapa betri samkeppnisstöðu og styrkja innviðina" og lagði ríka áherslu á að „fá fram afstöðu sparisjóðanna sem fyrst". Þar að auki kom fram á fundinum „að nú þegar hefðu 13–14 sparisjóðir selt sinn hlut í Kaupþingi hf. og gæti það haft einhver áhrif [á það] hvaða afstöðu þeir taka til málsins".

„Við erum að stofna banka með þessum tillögum."

Hallgrímur Jónsson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs vélstjóra, á stjórnarfundi SÍSP 12. febrúar 2001.

Í handskrifuðum minnispunktum Þórðar J. Guðlaugssonar fundarritara, sem fylgja samþykktri fundargerð í skjalasafni SÍSP, kemur fram að Hallgrímur Jónsson hafi tekið svo til orða á fundinum að tillögurnar þýddu að sparisjóðirnir misstu sjálfstæði sitt. Hallgrímur bætti við: „Við erum að stofna banka með þessum tillögum."[39] Þetta álit, að tillögurnar sem Guðmundur Hauksson lagði fram á fundinum fælu í sér að sparisjóðakerfið í þáverandi mynd yrði lagt niður og í staðinn stofnaður nýr viðskiptabanki með aðild sparisjóðanna, reyndist lífseigt.[40] Við skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni gerði Guðmundur skýrsluna að umtalsefni og kvað þessa ráðandi túlkun á misskilningi byggða – og kallaði hana hræðsluáróður. Ekki hefði verið ætlunin að *allir* sparisjóðir rynnu inn í hinn nýja sameinaða banka (sem nefndur er SPB-Kaupþing á glærunni á mynd 1).[41] Aftur á móti er ótvírætt að tillögurnar fólu í sér að bankinn yrði sameinaður Kaupþingi. Hugmyndir Guðmundar hlutu því að koma til kasta Sparisjóðabankans rétt eins og SÍSP, og þar voru hæg heimatökin, því Guðmundur sat í stjórn bankans. Aðrir stjórnarmenn í bankanum voru á þessum tíma Hallgrímur Jónsson (formaður), Friðrik Friðriksson (frá Sparisjóði Svarfdæla), Geirmundur Kristinsson og Jónas Reynisson. Sigurður Hafstein bankastjóri Sparisjóðabankans sat einnig stjórnarfundi en hafði ekki atkvæðisrétt. Á fundi stjórnar Sparisjóðabankans 19. febrúar fylgdi Guðmundur stefnumótunarhugmyndum sínum eftir

39. Fyrir neðan þessi orð kemur eftirtektarverður punktur frá fundarritara: „Hér á ég að bóka mjög lítið, eitthvað pínulítið samt." Yfir þessi orð er slegið tveimur strikum.
40. Sbr. t.d. skýrslur Sigurðar Hafstein og Hallgríms G. Jónssonar fyrir rannsóknarnefndinni.
41. Skýrsla Guðmundar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina, 15. maí 2013.

Tekist á í bankaráði Sparisjóðabankans

með því að leggja fram tillögu um að „gerð verði úttekt á kostum þess og göllum, að sameina Sparisjóðabankann og Kaupþing og nefndi KPMG ráðgjöf í því sambandi“. Jafnframt fór Guðmundur fram á að úttektin yrði tekin fyrir á stjórnarfundi 1. mars „þar sem ástæða væri til að taka málið fyrir á aðalfundi bankans“ 9. mars. Í fundargerð segir að stjórnarformaður (Hallgrímur Jónsson) hafi talið „öll tormerki á að slík sameining gæti verið fýsilegur kostur fyrir sparisjóðina enda væri eignaraðild þeirra að þessum tveimur fyrirtækjum nú mjög ólík“. Hann bætti því við að hann teldi „að ekki mundi vera almennur vilji til þess hjá sparisjóðunum að fara þá leið að sameinast í eitt félag“. Friðrik Friðriksson og Geirmundur Kristinsson tóku aftur á móti undir tillögu Guðmundar. Í framhaldinu urðu „[s]narpar umræður“ samkvæmt fundargerð og lauk þeim með því „að formaður lýsti yfir að meirihluti myndi vera fyrir því í bankaráðinu að umbeðin úttekt verði gerð“ og fól bankastjóra framkvæmd málsins.

Á stjórnarfundi Sparisjóðabankans 1. mars lagði fulltrúi KPMG fram frumdrög að umræddri úttekt. Miklar umræður urðu um málið og héldu þær áfram á stjórnarfundi 5. mars. Þar barst talið að stefnumótunarvinnu sparisjóðanna í víðara samhengi og lýstu Jónas Reynisson og Geirmundur Kristinsson þeirri skoðun að rétt væri að fá botn í þá vinnu áður en sameiningaráformin sem Guðmundur aðhylltist yrðu að veruleika. Hallgrímur Jónsson sagði hins vegar að ekki kæmi „til álita […] að sameina Sparisjóðabankann og Kaupþing nema þá allir sparisjóðirnir […] gerðu það samhliða“. Guðmundur Hauksson vísaði samkvæmt fundargerð í stefnumótunartillögurnar sem lagðar höfðu verið fram í stjórn SÍSP og lagði „áherslu á, að í svonefndri leið 4 í hugmyndum um framtíðarskipulag á samstarfi sparisjóðanna væru margir möguleikar og taldi hann víst að þar væri rúm fyrir vilja allra sparisjóðanna“. Jónas Reynisson „viðraði þá hugmynd að fulltrúar stærstu sparisjóðanna funduðu um stefnu sína í samstarfsmálum áður en umræðan færi víðar“. Ekki fékkst niðurstaða í umræðuna á fundinum.

Málið var ekki rætt á aðalfundi Sparisjóðabankans 9. mars ef marka má fundargerð. Stjórn bankans var endurkjörin á fundinum og átti að skipta með sér verkum á stjórnarfundi í beinu framhaldi af aðalfundinum. Þá brá svo við að Guðmundur Hauksson bað um að stjórnarfundi yrði frestað og var það samþykkt. Aftur var hist til fundahalda 19. mars en að nýju var fundi frestað, í það skiptið vegna „eindreginna tilmæla“ frá Geirmundi Kristinssyni. Hinn 26. mars tókst loks að sigla verkaskiptingunni í höfn, en þá fór svo að sitjandi formaður, Hallgrímur Jónsson, var felldur í kosningu eftir að Guðmundur Hauksson hafði lagt til að Geirmundur Kristinsson yrði formaður og Friðrik Friðriksson varaformaður. Síðar á fundinum lagði Hallgrímur fram tillögu um að selja öll hlutabréf Sparisjóðabankans í Kaupþingi en sú tillaga var felld með atkvæðum hins „nýja meirihluta“ í stjórninni eins og ritað var í fundargerð. Í kjölfar þessara tíðinda sendi Hallgrímur bréf til allra sparisjóðsstjóra þar sem hann sakaði Geirmund um að hafa gengið á bak orða sinna um stuðning við sig í stjórnarformannskjörinu.[42] Geirmundur, Friðrik og Guðmundur svöruðu bréfi Hallgríms 24. apríl og vísuðu ásökunum hans á bug, svo og lýsingu hans á atburðarásinni. Bréfritarar beina síðan sjónum að því sem þeir segja „aðalástæðu“ þess að Hallgrímur var ekki endurkjörinn og segja hana vera þá „að hann varð ekki við vilja og óskum meirihluta stjórnar um að fá í hendur ýmsar upplýsingar um rekstur bankans og um skoðun á stöðu bankans m.t.t. framtíðar“. Fyrir bréfriturum, þ.e. „meirihluta stjórnar í Sparisjóðabankanum“, vaki hins vegar að „renna traustari stoðum undir rekstur hans“. Samruni við „önnur félög sparisjóðanna“ sé þar aðeins „einn af mörgum“ möguleikum „sem kannaðir verða“. Að lokum lýsa bréfritarar efasemdum sínum um að samstarf innan stjórnar Sparisjóðabankans geti „byggst á því trausti og heilindum sem verða að vera til staðar“.[43]

Sitjandi formaður bankaráðs felldur

Raunin varð sú að stjórn Sparisjóðabankans var því sem næst óstarfhæf næstu mánuðina. Haldið var áfram með skýrslugerð á vegum KPMG og var „lokaskýrsla“ lögð fram á stjórnarfundi 30. ágúst og tekin til umræðu á næsta fundi þar á eftir, 17. september. Þar urðu snarpar umræður og lét Hallgrímur m.a. þau orð falla að „skýrslan væri byggð á misskilningi og vankunnáttu og á neikvæðum nótum gagnvart bankanum“. Jafnframt kvartaði Hallgrímur undan því að „formaður Sambands sparisjóðanna“, þ.e. Guðmundur

42. Hallgrímur Jónsson, Til sparisjóða landsins: Minnisblað vegna atburða í tengslum við ársfund Sparisjóðabanka Íslands hf. árið 2001, ódagsett.

43. Geirmundur Kristinsson, Friðrik Friðriksson og Guðmundur Hauksson, Til sparisjóðsstjóra, 24. apríl 2001.

Hauksson, væri í óða önn að kynna eina leiðina sem dregin væri upp í skýrslunni fyrir sparisjóðafólki um land allt. Þessi leið „fæli í sér samdrátt á þjónustustigi bankans“ og hefði Guðmundur með þessu athæfi sínu „stórskaðað bankann“.

Orðasenna á stjórnarfundi Sparisjóðabankans

Guðmundur svaraði á þá lund að „markmið skýrslunnar væri að styrkja bankann eftir að hann hafi tapað á sjötta hundrað milljónum og að það stefndi í enn verra“, og bætti því við að „nú væri nóg komið af illmælgi og rógburði í sinn garð“. Hallgrímur svaraði fullum hálsi og sagði „að hér væri verið að leggja til að eyðileggja bankann“. Undir lok fundarins „[b]auð Guðmundur Hallgrími að biðjast afsökunar“ á þeim ummælum sínum að Guðmundur hefði stórskaðað bankann, en Hallgrímur hafnaði því. Guðmundur krafðist þess þá að boðað yrði til hluthafafundar „þar sem framkoma Hallgríms væri óþolandi“. Beiðni um hluthafafund hafði þá raunar borist frá fleiri sparisjóðum, og á næsta stjórnarfundi, 24. september, var samþykkt að boða til slíks fundar 4. október þar sem rætt yrði um stefnu bankans og kosin ný stjórn.

Hluthafafundur og sáttaleið fundin

Ekki er ástæða til að rekja þessa sögu frekar hér að öðru leyti en því að í aðdraganda hluthafafundarins söfnuðu fylkingarnar tvær liði og leit út fyrir að mjótt yrði á munum. Samkvæmt forsíðufrétt *Fréttablaðsins* frá 2. október taldi önnur fylkingin (sem kenna mætti við Hallgrím) sig vera með 48,38% atkvæða á bak við sig og hina fylkinguna (sem kenna mætti við Guðmund) með 48,33%.[44] Þegar á hólminn var komið var gripið til þess ráðs að fresta stjórnarkjöri á hluthafafundinum og stjórn gefinn mánaðarfrestur til að koma sér saman um stefnumótunartillögu.[45] Það gekk eftir og áður en árið var úti hafði náðst sátt innan stjórnar um tiltekna tillögu um stefnu bankans, sem varð til sem eins konar sáttaleið milli þeirra tillagna sem fylkingarnar tvær settu á oddinn. Á stjórnarfundi 13. desember 2001 var bókað að vinnunni við stefnumótun bankans væri „farsællega lokið“.

Starfslok Sigurðar Hafstein sem bankastjóra Sparisjóðabankans

Á þessum sama stjórnarfundi tilkynnti Sigurður Hafstein „að hann hefði ákveðið að segja starfi sínu sem bankastjóri lausu eftir 15 ár í starfi og helga starfskrafta sína alfarið Sambandi sparisjóða“ og yrði hann ráðinn í fullt starf hjá SÍSP frá og með áramótunum. Á stjórnarfundi Sparisjóðabankans 11. janúar 2002 var ráðning Finns Sveinbjörnssonar sem bankastjóra svo samþykkt.

Frjálsi fjárfestingarbankinn keyptur – og sparisjóðunum boðinn hlutur í honum

Eins og hér hefur komið fram voru viðhorf stjórnarmanna í SÍSP (og Sparisjóðabankanum) til Kaupþings hf. snar þáttur í afstöðu þeirra til Guðmundar Haukssonar og þeirrar stefnumörkunar sem hann vildi standa fyrir. Á stjórnarfundi SÍSP 12. febrúar 2001 sagði Guðmundur frá því að Kaupþing „ásamt fleiri aðilum og fjórum sparisjóðum“ hefði keypt 77,24% hlutafjár í Frjálsa fjárfestingarbankanum hf. Guðmundur kvaðst hafa sent bréf til sparisjóðsstjóra og boðið „öllum sparisjóðum sem ekki eru hluthafar í bankanum […] að gerast hluthafar“. Í bréfi sínu greinir Guðmundur frá því að kaupin séu þegar farin að skila árangri sem hljóti að gleðja sparisjóðamenn: „Frjálsi fjárfestingarbankinn hf. hefur þegar fengið á sig það yfirbragð að vera sparisjóðafyrirtæki, því í stjórnarkjöri sem fram fór á hluthafafundi þann 6. febrúar sl. voru í stjórn hans kjörnir fjórir sparisjóðsstjórar auk forstjóra Kaupþings hf.“

Í bréfinu hvetur Guðmundur sparisjóðsstjórana til að fylgja fordæmi hinna og leggja fé í Frjálsa fjárfestingarbankann hf. Til standi að kaupa aðra hluthafa í bankanum út og koma því þar með í kring að „til ráðstöfunar [verði] hlutir í bankanum sem hinir nýju meirihlutaeigendur vilja allra helst sjá í höndum sparisjóðanna“.[46] Vilji núverandi hluthafar ekki selja, bjóðist sparisjóðunum hins vegar að kaupa af meirihlutaeigendunum nýju.

Þá dregur Guðmundur upp mynd af þeim möguleikum sem eru í stöðunni og brýnir menn til verka:

44. „Bullandi átök um stjórn og stefnu Sparisjóðabankans“, *Fréttablaðið* 2. október 2001. – Með fréttinni birtist listi, sem þó var ekki tæmandi, yfir þá sparisjóði sem tilheyrðu hvorri fylkingunni um sig: „Í annarri fylkingunni, en í henni eru þeir sem eiga eignarhlut í Kaupþingi, eru sparisjóðir Reykjavíkur, Siglufjarðar, Mýrasýslu, Svarfdæla og Vestfjarða. Á lista þeirra eru Geirmundur Kristinsson, Friðrik Friðriksson, Guðmundur Hauksson og Gísli Kjartansson, Sparisjóði Mýrasýslu. Í hinni fylkingunni, en þeir hafa flestir selt hlut sinn í Kaupþingi, eru m.a. sparisjóðir Hafnarfjarðar, vélstjóra, Kópavogs, Hólahrepps, Þórshafnar, Ólafsvíkur, Norðlendinga, Hornafjarðar, Höfðhverfinga og Stranda“. Á þennan lista vantaði eftirtalda sparisjóði: Sparisjóð Bolungarvíkur, Sparisjóð Húnaþings og Stranda, Sparisjóð Norðfjarðar, Sparisjóð Ólafsfjarðar, Sparisjóð Suður-Þingeyinga, Sparisjóð Vestmannaeyja, Sparisjóð Kaupþings og nb.is – sparisjóð.

45. Á hluthafafundinum gagnrýndi Guðmundur Hauksson stjórn bankans harðlega og lagði fram bókanir sínar á fundum bankaráðs sem ekki hefði verið sinnt, en þar fór hann m.a. fram á úttekt á skuldastöðu bankans.

46. Bréf Guðmundar Haukssonar til sparisjóðsstjóra 12. febrúar 2001.

> Sú opnun sem gerð var á Kaupþingi hf. á síðasta ári, með því að gera það að almenningshlutafélagi, jók þau verðmæti sem sparisjóðirnir eiga og áttu í félaginu svo um munaði. En hún knýr jafnframt á skjótar aðgerðir í skipulagsmálum fyrirtækja í eigu sparisjóðanna að öðru leyti. Við verðum að nýta okkur til ítrasta þann útrásarkraft sem býr í Kaupþingi hf. og um leið að auka þau verðmæti sem eru fólgin í öðrum dótturfélögum sparisjóðanna. Það mun stórlega efla samkeppnisstöðu sparisjóðanna og dótturfélaganna og þannig styrkja stöðu sparisjóðafjölskyldunnar enn frekar en orðið er. Okkur er mögulegt að nýta eignarhluti okkar í öðrum félögum sparisjóðanna til að viðhalda og helst auka hluti okkar í Kaupþingi hf. um leið og við sækjum okkur nýtt eigið fé á hlutabréfamarkaði.
>
> Ég vek máls á þessu í tengslum við ofangreint þátttökuboð, af þeirri ástæðu að ég sé fyrir að Frjálsi fjárfestingarbankinn hf. hlýtur að verða hluti af þeirri uppstokkun sem við verðum að gera á málum okkar sparisjóðanna.
>
> Hlutirnir gerast hratt svo sem kaupin á Frjálsa fjárfestingarbankanum hf. sanna. Það var ekki til einskis sem Kaupþingsmenn sátu yfir þeim á gamlársdag fram á kvöld. Markmiðið var að auka verðmæti sem bundin eru í félögunum með hagræðingu og aukinni markaðssókn.

„Við verðum að nýta okkur til ítrasta þann útrásarkraft sem býr í Kaupþingi hf. og um leið að auka þau verðmæti sem eru fólgin í öðrum dótturfélögum sparisjóðanna. Það mun stórlega efla samkeppnisstöðu sparisjóðanna og dótturfélaganna og þannig styrkja stöðu sparisjóðafjölskyldunnar enn frekar en orðið er.“

Bréf Guðmundar Haukssonar, formanns SÍSP, til allra sparisjóðsstjóra 12. febrúar 2001.

Ekki verður séð af fundargerð hvaða hljómgrunn þetta bréf Guðmundar hlaut meðal stjórnarmanna SÍSP. Hitt er ljóst að tilboðið hlaut dræmar viðtökur hjá sparisjóðunum; fyrirætlanir Guðmundar um dreifða eignaraðild á Frjálsa fjárfestingarbankanum hf. runnu út í sandinn og í lok árs 2001 var eignarhlutur Kaupþings hf. í bankanum kominn upp í 99,4%.[47] Rétt er að hafa í huga að þegar sparisj*óð*irnir fengu tilboðið um að kaupa hlut í Frjálsa fjárfestingarbankanum hf. voru hugmyndirnar um framtíð sparisjóðanna og Sparisjóðabankans einnig í deiglunni.

Ræða Guðmundar Haukssonar á aðalfundi SÍSP í október 2001 var að miklu leyti helguð umræðu um framtíð sparisjóðanna og gefur hún góða hugmynd um þau skref sem hann íhugaði að stíga í framhaldinu. Í upphafi máls síns sagði Guðmundur fundarmenn geta verið ánægða með árangurinn sem náðst hefði og að enn betri tíð væri vonandi í vændum, því að sparisjóðalögin nýju, sem tóku gildi 13. júní 2001 og fólu í sér að heimilt varð að breyta sparisjóðum í hlutafélög, opnuðu sparisjóðunum mikil „tækifæri til frekari vaxtar“.[48] Ekki væri þó allt í lukkunnar velstandi innan sparisjóðafjölskyldunnar:

Ný lög um sparisjóði – tækifæri til vaxtar

> Því miður verður þó ekki fram hjá því litið að ólíkar skoðanir eru um hvert stefna beri í málefnum dótturfélaga sparisjóðanna. Þetta hefur komið niður á samskiptum einstaklinga og er ekki á þessari stundu ljóst hvert það kann að leiða okkur. Ég vil hins vegar árétta að það er eðlismunur á starfsemi Sambands íslenskra sparisjóða sem hagsmunasamtaka og rekstri dótturfélaga. Vonandi tekst að finna ásættanlega niðurstöðu í þessum skoðanaágreiningi sem fyrst.

Guðmundur vék síðan að efnahagslegum aðstæðum í þjóðfélaginu og lýsti áhyggjum sínum af viðskiptahalla, mikilli verðbólgu, háu vaxtastigi, lágu gengi og kaupmáttaraukningu sem byggð væri á sandi. Staða sparisjóðanna væri þó afar góð og mun betri en hjá öðrum íslenskum fjármálafyrirtækjum:

Hagnaður sparisjóðanna rakinn til Kaupþings

> Þannig rúmlega þrefaldaðist hagnaður sparisjóðanna eftir skatta milli áranna 1999 og 2000 á meðan að hagnaður viðskiptabankanna, eftir skatta, dróst saman um tæplega 70%. Að sjálfsögðu skýrist þessi mikla aukning í hagnaði sparisjóðanna, einkum með skráningu Kaupþings hf. á aðallista Verðbréfaþings Íslands og mikils gengishagnaðar sparisjóðanna vegna þess.

Guðmundur minnti á sterka stöðu sparisjóðanna hvað innlán snerti (24,2% markaðshlutdeild) og góða eiginfjárstöðu þeirra: „er þetta í fyrsta sinn sem sparisjóðirnir geta státað af meira eigin fé en Landsbanki Íslands.“

Að því búnu vék Guðmundur að áformum sem uppi voru í byrjun ársins um að sameina Landsbanka og Búnaðarbanka:

47. Frjálsi fjárfestingarbankinn hf., Ársreikningur 2001, bls. 3.
48. Guðmundur Hauksson, SÍSP aðalfundur 2001 haldinn á Akureyri 5. október 2001.

> Uppstokkun á fjármagnsmarkaði varð minni á þessu starfsári SÍSP en ætlað var. Ríkisstjórnin fór sér hægar í einkavæðingu ríkisbankanna en þeir höfðu áformað. Samkeppnisstofnun hafnaði þeim möguleika að sameina þessa banka og ber það að mínu mati gott vitni um að sú stofnun ber glöggt auga á hvar sársaukaþröskuldar samkeppninnar liggja.

Þá beindi Guðmundur sjónum að hagsmunagæslu á vegum SÍSP og ræddi í alllöngu máli um nýorðnar breytingar á lögum um sparisjóði:

> Þetta er ugglaust eitt af mikilvægustu málum sem sparisjóðirnir hafa beitt sér fyrir því það opnar sparisjóðum tækifæri til að styrkja eiginfjárstöðu sína óháð því hvort félagsformi sparisjóðanna er breytt eða ekki. Þannig gefst þeim kostur á að sækja fram á fjármagnsmarkaðnum og treysta eiginfjárstöðu sína.
>
> Hin mikla velgengni sem sparisjóðirnir hafa notið á undanförnum árum hefur gert það að verkum að eiginfjárhlutfall þeirra hefur stöðugt lækkað, þrátt fyrir hagnað af rekstri. Sé markmið þeirra að nýta sér áfram sóknarmöguleika á markaði og eiga hlutdeild í dótturfélögum, er þeim flestum nauðsynlegt að auka eigið fé sitt. Spurningin, sem stjórnendur einstakra sparisjóða þurfa að svara, er hvort nýta eigi sóknarfæri og stefna að örum vexti, sem kallar á aukið eigið fé umfram það sem hagnaður myndar.

Nauðsyn að auka eigið fé

Guðmundur staðhæfði að í þessu efni væru tvær leiðir færar: „Annars vegar er hægt að gefa út ný stofnfjárskírteini í núverandi rekstrarformi eða breyta félagsforminu í hlutafélag og gefa út hlutabréf." Fyrirhugaðar lagabreytingar væru til þess gerðar að „auka áhuga almennings á að kaupa stofnfé" en á móti kæmi að „þekking almennings á þessu formi er lítil" og fyrir vikið yrðu „[s]tofnfjárskírteini […] ekki sama markaðsvara eins og t.d. hlutabréf". Niðurstaða Guðmundar var skýr: „Það má því vera ljóst að ef stærri sparisjóðir vilja auka innborgað eigið fé umtalsvert verður hlutafélagsformið heppilegra."

Tvær leiðir – ný stofnfjárskírteini eða hlutafélög

Sú staðreynd að hlutabréfaformið er almennt viðurkennt, og þekkt meðal fjárfesta, leiddi að sögn Guðmundar til þess að „markaðsverð slíkra verðbréfa er hærra" og fyrir vikið fengju „fyrirtæki […] ódýrara fjármagn með útgáfu hlutabréfa en annarra og minna þekktra verðbréfaforma". Þetta væri ein helsta ástæða þess að „löggjöf hefur verið breytt í mörgum löndum Evrópu sem gerir sparisjóðum kleift að breyta félagsformi sínu í hlutafélög, ef þeir kjósa svo".

En hlutafélagsformið hentaði ekki bara stærri sparisjóðum, heldur líka þeim minni „ef markmið þeirra er að sameinast öðrum félögum eða sparisjóðum":

> Meginástæðan er sú að sá hluti eiginfjár sem ekki er innborgað fé, þ.e.a.s. uppsafnaður hagnaður fyrri ára, verður eftir í heimabyggðinni í vörslu sjálfseignarstofnunar. Sjálfseignarstofnunin hefur heimild til að úthluta eignum sínum, t.d. greiddum arði, til menningar- og líknarmála í byggðarlagi sínu. Þannig verður ávallt munur á sparisjóði sem hlutafélagi og hefðbundnum viðskiptabanka. Núverandi eðlismunur á sparisjóði og viðskiptabanka viðhelst því með þessum hætti. Sparisjóðirnir geta áfram veitt verulegum fjármunum til uppbyggingar á sínu starfssvæði og vaxið þannig áfram í þeim jarðvegi sem þeir eiga rætur, auk þess sem hluthafar eiga kost á góðri ávöxtun af sinni fjárfestingu.

„[…] sá hluti eiginfjár sem ekki er innborgað fé, þ.e.a.s. uppsafnaður hagnaður fyrri ára, verður eftir í heimabyggðinni í vörslu sjálfseignarstofnunar. Sjálfseignarstofnunin hefur heimild til að úthluta eignum sínum, t.d. greiddum arði, til menningar- og líknarmála í byggðarlagi sínu. Þannig verður ávallt munur á sparisjóði sem hlutafélagi og hefðbundnum viðskiptabanka."

Guðmundur Hauksson, formaður SÍSP, á aðalfundi 5. október 2001.

Niðurstöðu sína í þessum málaflokki dró Guðmundur saman sem hér segir:

> Markmiðið með þeim breytingum sem gerðar voru á lögum um sparisjóði fyrr á þessu ári var að opna þeim dyr, gefa þeim tækifæri til að styrkja grunninn til að áfram mætti efla starfsemina þannig að þeir sætu ekki eftir í harðnandi samkeppni á fjármálamarkaði. Það er síðan undir okkur komið, sem hér erum saman komin, á hvern hátt við nýtum okkur þá möguleika sem okkur standa til boða til heilla fyrir sparisjóðina.

Guðmundur lauk ræðu sinni með því að víkja að stöðu dótturfélaga sparisjóðanna og beinir þar aftur sjónum að Kaupþingi:

> Staða dótturfélaganna hefur verið mikið til umfjöllunar á þessu starfsári SÍSP, eins og endranær.
>
> Hæst ber þar ákvörðun um að opna Kaupþing fyrir almennum fjárfestum og skrá félagið á Verðbréfaþingi Íslands. Ekki ríkti eining um þessa framkvæmd, en hún skilaði sparisjóðunum miklum hagnaði sem hefur styrkt verulega stöðu þeirra, bæði hvað eigið

fé snertir og um leið samkeppnisstöðu þeirra. Hagnaður sparisjóðanna af eignarhaldi í Kaupþingi og í Scandinavian Holding hefur á undanförnum árum skipt sköpum í afkomu sparisjóðanna. Hefði ekki komið til þessara þátta værum við að horfa á allt aðra stöðu hjá fjölmörgum sparisjóðum.

Tvenns konar dótturfélög sparisjóðanna

Guðmundur færði síðan rök fyrir því að greina ætti „dóttur- og hlutdeildarfélög“ sparisjóðanna í tvo hópa: „Annars vegar þau fyrirtæki sem snerta beinlínis grundvallarþætti í starfsemi sparisjóðanna, hins vegar fyrirtæki sem sparisjóðirnir hafa stofnað eða keypt með það í huga að fá arð á fjárfestingu sína eða auka þjónustuúrvalið.“ Í fyrri flokkinn féllu t.d. Sparisjóðabankinn, Tölvumiðstöð sparisjóðanna, Reiknistofa bankanna, Visa og Europay, en síðari flokkurinn „gæti rúmað verðbréfafyrirtæki, eignarhaldsfélög eins og Scandinavian Holding, Alþjóða líftryggingafélagið og SP fjármögnun“, þ.e. fyrirtæki sem ætlað væri að skila góðum arði. Sparisjóðir gætu haft ólíkar ástæður fyrir því að fjárfesta í slíkum fyrirtækjum, og mikilvægt væri að þeir gætu auðveldlega losað um slíkar fjárfestingar þegar þörf krefði.

„Hagnaður sparisjóðanna af eignarhaldi í Kaupþingi og í Scandinavian Holding hefur á undanförnum árum skipt sköpum í afkomu sparisjóðanna. Hefði ekki komið til þessara þátta værum við að horfa á allt aðra stöðu hjá fjölmörgum sparisjóðum.“

Guðmundur Hauksson, formaður SÍSP, á aðalfundi 5. október 2001.

Ekki verður séð að mikil hreyfing hafi orðið í stefnumótun sparisjóðakerfisins á síðara ári Guðmundar sem stjórnarformaður SÍSP en það ár einkenndist mjög af tilraun Búnaðarbankans til að yfirtaka Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis sumarið 2002. Viðbrögð sparisjóðamanna við þeirri tilraun báru vott um mikinn einhug, fyrst í stað að minnsta kosti – en síðan skarst Guðmundur Hauksson úr leik og studdi svokallaða starfsmannasjóðsleið í óþökk félaga sinna í stjórn SÍSP.[49] Svo fór að Guðmundur var sviptur stjórnarformannsembættinu á aðalfundi SÍSP í október 2002 er hann beið lægri hlut fyrir Jóni Kr. Sólnes í atkvæðagreiðslu.[50]

5.2.6 Stefnumótun í stjórnartíð Jóns Kr. Sólnes: Fyrsta tilraun – bindandi samstarf

Jón Kr. Sólnes hafði ekki setið lengi á formannsstóli þegar fram komu kröfur um að SÍSP tæki upp þráðinn í stefnumótun sparisjóðanna. Á stjórnarfundi 14. janúar 2003 óskaði Hallgrímur Jónsson eftir því „að vinna við stefnumótun hæfist með enn þéttara samstarf sparisjóðanna að leiðarljósi“. Tilefni þessarar beiðni Hallgríms var umræða um málefni Sparisjóðs Hólahrepps og fyrirhugaða breytingu hans í hlutafélag. Hugmynd Hallgríms féll í frjóan jarðveg og á næsta stjórnarfundi var formlega samþykkt tillaga hans um að setja saman starfshóp „sem horfi til framtíðar“ og leitaði svara við spurningunni „hvar sparisjóðirnir staðsetji sig í breyttu umhverfi“. Auk fulltrúa frá SÍSP skyldi hópurinn skipaður „ákveðnum fjölda starfsmanna sparisjóðanna sem hingað til hafa ekki verið í fremstu röð þessa málaflokks“.[51] Í mars var óskað eftir tilnefningum í nefndina frá sparisjóðunum og nefndin tók síðan til óspilltra málanna. Í henni áttu sæti Davíð Sigurjónsson (Sparisjóðabankanum), Gísli Jafetsson (fræðslu- og markaðsstjóri SÍSP), Kristinn Lárusson (Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis), Magnús Pálsson (Sparisjóði Hafnarfjarðar), Margrét Hólm Valsdóttir (Sparisjóði Suður-Þingeyinga), Ragnar Z. Guðjónsson (Sparisjóði vélstjóra) og Þröstur Leósson (Sparisjóðnum í Keflavík). Nefndin skilaði áfangaskýrslu á stjórnarfundi SÍSP 13. maí, sem Ólafur Haraldsson (Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis) og Finnur Sveinbjörnsson (nýráðinn bankastjóri Sparisjóðabankans) sátu einnig. Í skýrslunni var lýst fjórum sviðsmyndum, eða hugmyndum um framtíð samstarfsins, og þær bornar saman í töflu.[52]

Nýr stefnumótunarhópur í janúar 2003

Hugmyndum nefndarinnar var vel tekið á stjórnarfundinum og samþykkt var að „ákveðnar sviðsmyndir yrðu útfærðar frekar“. Á stjórnarfundi 10. júní – sem Guðmundur Hauksson sat fyrir hönd Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, þrátt fyrir að sparisjóðurinn ætti á þessu tímabili ekki fulltrúa í stjórninni – lagði nefndin síðan fram endanlega tillögu sína. Leiðin sem varð ofan á var sú sem kennd er við bindandi samstarf. Nánari grein er gerð fyrir henni í glærukynningu sem er meðal fundargagna stjórnarfundarins. Þar er grunnskipulagi sparisjóðakerfisins þannig lýst að miðlæg stjórnunareining, sem nefnd er

49. Sjá nánari umfjöllun í kafla 5.3.2.
50. Sjá kafla 5.3.4.
51. Fundargerð stjórnar SÍSP 11. febrúar 2003.
52. Stefnumótandi samstarf sparisjóðanna, glærukynning, 6. júní 2003.

Stefnumótunartillaga um „bindandi samstarf“

„Sparisjóðurinn“, reki ásamt öðrum kjarnaeiningum „víðtækt þjónustunet, sem myndar öfluga heild til eflingar samkeppnisstöðu [S]parisjóðsins“. Hlutverk Sparisjóðsins er síðan nánar skilgreint þannig að það felist í „að treysta fjárhagslega velferð viðskiptavina sinna með því að veita vandaða þjónustu á fjórum sviðum“, þ.e. almenna bankaþjónustu, verðbréfaþjónustu, kaup- og eignarleiguþjónustu og tryggingaþjónustu. Talað er um að þrír síðastnefndu þættirnir eigi sér „bakland“ í fyrirtækjum í eigu sparisjóðanna. Þeir sparisjóðir sem það vilji megi starfa saman að því að bjóða þjónustu á þessum fjórum sviðum og starfi þá „undir sameiginlegu vörumerki“.[53]

Tafla 2. Sviðsmyndirnar fjórar um skipulag sparisjóðasamstarfsins sem lagðar voru fram í febrúar 2003.

Sviðsmyndir	Ógnanir	Tækifæri	Áhætta
1. Óbreytt staða	a. Ólík sjónarmið b. Einhæfar tekjustoðir c. Samstarf utan sparisjóða d. Sérhæfing/smæð e. Sameiginleg eiginfj.st. nýtist ekki f. Sameining KÞ og BÍ g. Takmarkandi rekstrarform h. Yfirtökuáform i. Lög SÍSP j. Ólíkar áherslur	a. Sérhæfing/smæð b. Sameining á bankamarkaði	a. Stefnuleysi b. Ólík uppbygging efnahagsreiknings c. Stjórnenda-upplýsingar
2. Bindandi samstarf	a. Skilyrði fyrir samstarfi	a. Frekari úthýsing til miðlægrar rekstrareiningar b. Betri samningsaðstaða í samstarfi c. Samræmd stefna d. Skýr málsvari e. Fastmótaðri reglur um réttindi/skyldur í samstarfi	a. Togstreita um völd í miðlægri rekstrareiningu
3. Samstarfshópar/blokkir	a. Framtíðarmöguleikar minni sparisjóða minnka b. Ósamræmd vörumerkjastefna c. Sparisjóðablokk með þátttöku viðskiptabanka d. Deilur stjórnenda	a. Samstarf við aðrar fjármálastofnanir t.d. í tækni/erl. fjármögnun b. Sparisjóðir hafa skýrt val um blokk	a. Þrautarlending b. Skilaboð um klofning
4. Sameining	a. Þyngri ákvarðanataka, valdaframsal b. Staðbundin áhrif dvínandi	a. Samræmd vörumerkjaskilaboð b. Svæðaáherslur nýttar til fulls c. Betri samningsstaða, stærðarhagkvæmni	a. Aukaverkanir vegna sameininga b. Viðbrögð stofnfjáraðila

Undir liðnum „Framtíðarsýn“ segir síðan í glærukynningunni að markmiðið sé að „uppfylla kröfur stofnfjáraðila um langtímaarðsemi og þarfir viðskiptavina“, svo og að „byggja upp nýja skilvirka stjórnunareiningu, Mótun, sem tekur að sér mörg af núverandi verkefnum SÍSP og fer með forystuhlutverk í málefnum Sparisjóðsins“. Þannig verði til farvegur fyrir „skilvirka ákvarðanatöku í samstarfi sparisjóða“, eða, með öðrum orðum, „forystufélag sem annast heildarstefnumótun, hagsmunagæslu, markaðs- og fræðslumál og fer með stjórnun Tryggingasjóðs [sparisjóðanna]“. Tekið er fram að stjórn Mótunar „verði skipuð fulltrúum SPRON, SPH, SPV, SPKef og að auki komi fulltrúi annarra sparisjóða“ og að kostnaður vegna félagsins „skiptist eftir stærð sparisjóða“. Þar að auki verði „Sparisjóðurinn […] beinn eignaraðili að Eign sem er rekið í formi fjárfestingarsjóðs“ og hafi það verkefni helst að „samræma vinnubrögð og þátttöku í stuðningseiningum“.

Mikil umræða varð um stefnumótunartillöguna á stjórnarfundinum. Umræðan var þó mjög á almennum nótum og flestir virðast hafa verið jákvæðir í garð tillögunnar. Að lokum var ákveðið að halda vinnunni áfram, boða til fundar með sparisjóðsstjórum og stjórnarformönnum undir lok júní og leggja svo lokatillögur og lagabreytingar fyrir aðalfund í október. Þessar áætlanir fóru út um þúfur. Engar beinar heimildir hafa fundist um fundinn með stjórnendum sparisjóðanna, sem haldinn var 8. september en ekki í júní eins og að var stefnt í upphafi. Stefnumótunarmálin bar á góma af og til á fundum stjórnar SÍSP um sumarið og haustið, og bera fundargerðir þess merki að ólíkar skoðanir hafi verið uppi. Þegar kom að aðalfundi var svo ákveðið að falla frá því að leggja stefnumótunartillöguna fram.[54]

Á aðalfundinum kom fljótlega í ljós að engin eining ríkti um hugmyndina um bindandi samstarf. Strax í umræðum um skýrslu formanns og ársreikning kvaddi Guðmundur Hauksson sér hljóðs og kvartaði undan niðurstöðu stefnumótunarhópsins og benti jafn-

53. Stefnumótandi samstarf sparisjóðanna, glærukynning, 6. júní 2003.

54. Fundargerð stjórnar SÍSP 2. október 2003.

framt á að „þeirri leið sem SPRON hafði mælt með“ hefði verið ýtt til hliðar. Guðmundur bætti því við að öllum mætti vera ljóst að sú leið sem valin var „mundi takmarka mjög möguleika íslenskra sparisjóða“. Guðmundur vék síðan að fundinum 8. september þar sem tillögurnar voru kynntar. Þangað hefðu SPRON-menn komið með útfærðar tillögur en þeim hefði ekki verið gefinn kostur á að kynna þær, og stjórnarformanni Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hefði beinlínis verið synjað um að tjá sig í lok fundarins. „Ég hygg að þetta sé eini fulltrúaráðsfundur í sögu Sambands sparisjóða, þar sem slíkt hefur gerst“, sagði Guðmundur. Í framhaldinu fullyrti hann að ekki væru allir sömu skoðunar í stefnumótunarmálum innan SÍSP og greindi frá því að sér hefðu „borist tvær áþekkar tillögur m.a. frá varaformanni Sambandsins um grunn að pottþéttu samstarfi og þessar tillögur þóttu mjög nálægt þeim hugmyndum sem SPRON hefur sett fram“. Geirmundur Kristinsson, sem var varaformaður SÍSP á þessum tíma, tók til máls síðar á fundinum og staðfesti þetta.

Gagnrýni SPRON á stefnumótunarhugmyndirnar nýju

Þá kvaddi sér hljóðs Finnur Sveinbjörnsson, bankastjóri Sparisjóðabankans.[55] Finnur byrjaði á að rifja upp ævintýri H.C. Andersens um nýju fötin keisarans og gaf í skyn að í ræðu sinni hygðist hann taka að sér hlutverk barnsins í ævintýrinu, þ.e. að benda á augljós sannindi sem enginn annar þyrði að hafa orð á. Sannleikurinn væri sá að hver höndin væri upp á móti annarri í sparisjóðakerfinu og starfsfólk sparisjóðanna færi ekki varhluta af því. Finnur líkti þessu ástandi við erfitt hjónaband, „börnin þau skynja strax ef bjátar eitthvað á og þau skilja ekkert í því af hverju pabbi og mamma ræða ekki málin og leysa þau“. Látið væri reka á reiðanum í stað þess að taka ákveðna stefnu. Lífið og fjármálamarkaðurinn stæðu ekki í stað. „Það er ekki allt í lagi í samstarfinu“, sagði Finnur, og því til sönnunar benti hann á hversu illa SÍSP héldist á markaðsstjórum. Viðbúið væri að fleira starfsfólk færi sömu leið og Finnur kvaðst ekki geta horft upp á það með hendur í skauti.[56]

„Nýju fötin keisarans“ – ófögur mynd af heimilislífi sparisjóðafjölskyldunnar

Finnur taldi síðan upp þrjá kosti sem hann sagði að fælu ekki í sér lausn á vandanum. Í fyrsta lagi „að bíða eftir því að Guðmundur Hauksson hætti, að hann verði rekinn eða að hann fari í Kaupþing Búnaðarbanka“. Í þessu sambandi sá Finnur ástæðu til að benda á að Guðmundur væri ekki gallalaus en hann hefði líka mikla mannkosti, „vissulega er hann eigingjarn, skapstór en hann er líka hugmyndaríkur og fullur af drifkrafti“. Annar kosturinn sem Finnur tiltók var að „bíða eftir að Sigurður Hafstein hætti og láta eins og allt sé í himnalagi í markaðs- og fræðslumálum“. Þriðji kosturinn var svohljóðandi:

> Að höggva á hnútinn með einhverjum hætti […] ef við slítum þessum fundi á þeim nótum að við skulum bara halda áfram að þrauka þorrann og góuna án þess að taka til hendinni þá er samstarfið liðið undir lok, kannski ekki formlega en í reynd. Ef við förum af þessum fundi án þess að höggva á hnútinn, þá er samstarfið liðið undir lok.

Þessu til skýringar staðhæfði Finnur að „strax eftir helgina“ myndu „bankinn og sjálfsagt einhverjir sparisjóðir beita sér fyrir því að þá verði loksins sett í gang ýmis verkefni sem hafi setið á hakanum vegna þess að allir eru að bíða“, eins þótt þessi verkefni gætu talist eiga „betur heima hjá SÍSP“. Kyrrstöðuna yrði að rjúfa, það væri skylda Finns og annarra stjórnenda gagnvart starfsfólki sínu og fyrirtækjunum:

Kyrrstöðuna þarf að rjúfa

> Það verða engir sigurvegarar, það verða engir sigraðir en okkur ber skylda til þess gagnvart sparisjóðunum, starfsfólkinu og velunnurum sparisjóðanna um land allt að finna lausn, sem gerir það að verkum að það verður hægt að sækja fram af krafti. Hagsmunir og skoðanir örfárra einstaklinga, verða að víkja fyrir hagsmunum heildarinnar. Þetta er sannleikurinn og þetta vita flest ef ekki öll ykkar sem eruð hér á staðnum og ég endurtek einu sinni enn að ef við hummum þetta fram af okkur […] þá er ég alveg sannfærður um að samstarfið er í reynd liðið undir lok.

Í lok ræðu sinnar greindi Finnur frá því að hann og Sæmundur Sæmundsson hjá Tölvumiðstöð sparisjóðanna hefðu sett saman tillögu til að „höggva á hnútinn“ og að þeir hygðust leggja hana fram til afgreiðslu á fundinum.

„Höggvið á hnútinn“

55. Handrit ræðunnar er að finna í skjalasafni SÍSP en hér er fylgt fundargerðardrögum sem skrifuð voru upp eftir hljóðupptöku, enda fara þau eðli málsins samkvæmt nær því sem raunverulega var sagt á fundinum.

56. Ómerkt fundargerðardrög aðalfundar SÍSP 3. október 2003.

Tillagan, sem bar heitið „Þróttmikið samstarf sparisjóðanna – höggvið á hnútinn“, var þríþætt. Í fyrsta lagi var lagt til að „sett [skyldi] á laggir stjórnunarlega og fjárhagslega sjálfstæð eining innan sambandsins [þ.e. SÍSP] til að sinna sameiginlegum verkefnum á sviði rekstrar-, markaðs- og fræðslumála“.[57] Í öðru lagi að framkvæmdastjórn þessarar nýju einingar skyldi „meta hvort æskilegt sé að greina enn frekar á milli hagsmunagæslu SÍSP og verkefna á sviðum rekstrar-, markaðs- og fræðslumála með því að stofna sérstakt félag um þessa þætti eða vista þá annars staðar innan sparisjóðasamstarfsins“. Í þriðja lagi var svo lagt til að nýja framkvæmdastjórnin setti á laggirnar „þrjá tímabundna vinnuhópa er ljúki störfum fyrir áramót, einn um verðbréfaþjónustu, annan um fyrirtækjaþjónustu og þann þriðja um erlend tækifæri“. Í tillögunni var gert ráð fyrir að í framkvæmdastjórninni sætu fimm menn, þ.e. „bankastjóri Sparisjóðabankans, framkvæmdastjóri Tölvumiðstöðvar sparisjóðanna og þrír menn valdir af stjórn SÍSP og skal einn af þeim vera formaður framkvæmdastjórnarinnar“.

Tillögunni fylgdi ítarleg greinargerð þar sem meðal annars má lesa að „[á]hersla næstu misseri verði á stórsókn sparisjóðanna“, annars vegar „[ú]t á við sem kemur fram í aukinni markaðshlutdeild, auknum tekjum og aukinni virðingu á fjármálamarkaði og í þjóðfélaginu í heild“, og hins vegar „[i]nn á við sem kemur fram í aukinni hagkvæmni, aukinni arðsemi og auknu sjálfstrausti og ánægju starfsmanna“.

Ekki verður ráðið af fundargerð aðalfundarins hvað varð um tillögu Finns og Sæmundar, en önnur gögn benda til þess að hún hafi verið borin undir atkvæði og felld.[58] Henni var þó síður en svo stungið undir stól eins og framvinda stefnumótunarmála SÍSP næstu mánuði og jafnvel ár ber glöggt vitni um.

Stjórnin gagnrýnd

Eftir að tillaga Finns og Sæmundar hafði verið afgreidd voru teknar fyrir tillögur til breytinga á lögum SÍSP. Guðmundur Hauksson gagnrýndi stjórnina harðlega fyrir ólýðræðisleg og slæleg vinnubrögð við tillögugerðina. Lagabreytingarnar fólu m.a. í sér að vísa mætti sparisjóðum úr SÍSP ef þeir kæmust í eigu samkeppnisaðila, og var ætlunin með því að koma í veg fyrir að samkeppnisaðilar fengju aðgang að viðkvæmum upplýsingum um starfsemi sparisjóðanna. Guðmundur viðurkenndi reyndar að vert væri að gefa þessum rökum gaum. Líklegt væri að eignarhald á stofnfé breyttist í einhverjum sparisjóðum og að einhverjum þeirra yrði breytt í hlutafélög. „Þetta réttlætir hins vegar ekki þau ólýðræðislegu vinnubrögð, sem tillögur stjórnarinnar ganga út frá.“[59] Nær væri „að taka viðkvæmustu þættina undan […] SÍSP [og] gera að sjálfstæðum félögum í eigu sjóðanna“, eins og tillaga Finns og Sæmundar gerði ráð fyrir.

Trúnaðarupplýsingar og samkeppnisaðilar

Að loknu máli Guðmundar fékk Sigurður Hafstein orðið og tók til varna fyrir lagabreytingarnar. Menn hefðu heyrt ávæning af því að samkeppnisaðilar væru að velta fyrir sér að stofna sparisjóði gagngert „til að fá […] tengingu í okkar starf“. Eðlilegt væri að samtök eins og SÍSP mætu það „á hverjum tíma ef […] nýr sparisjóður er stofnaður hvort […] hann á erindi inn í samtökin og hvort […] það er í samræmi við hagsmuni þeirra sem fyrir eru hvort að hann komist þar inn“. Sigurður benti á að allskyns trúnaðarupplýsingar gengju manna á milli innan sparisjóðakerfisins og bætti við: „Mér er það bara gjörsamlega óskiljanlegt að nokkur maður geti með nokkru móti mælt því [bót] að trúnaðarupplýsingar úr starfsemi sparisjóðanna eigi beinan aðgang inn í stjórn fyrir samkeppnisaðila“.

Í lok fundar voru lagabreytingartillögurnar samþykktar, en ekki er ljóst af fundargerð hvernig atkvæði féllu. Matthías Á. Mathiesen, stjórnarformaður Sparisjóðs Hafnarfjarðar, lagði síðan fram eftirfarandi tillögu, sem finna má handskrifaða í skjalasafni SÍSP:

> Aðalfundur SÍSP 3. okt. 2003 samþykkir að ný stjórn SÍSP ljúki stefnumótunarvinnu sparisjóðanna og efni til fundar aðila SÍSP fyrir nóvemberlok þar sem stefnumótun verði samþykkt í takt.[60]

„Guð má vita…“

Efst á blaðinu stendur með sömu rithönd: „Guð má vita hvar við dönsum næstu jól.“

57. Þróttmikið samstarf sparisjóðanna – höggvið á hnútinn, tillaga á aðalfundi SÍSP 3. október 2003 á Hótel Selfossi.
58. Bréf Jóns G. Tómassonar og Guðmundar Haukssonar til sparisjóða á Íslandi 11. nóvember 2003.
59. Ómerkt fundargerðardrög aðalfundar SÍSP 3. október 2003.
60. Handskrifað minnisblað frá aðalfundi SÍSP 3. október 2003.

Ekkert kemur fram í fundargerð um afdrif þessarar tillögu Matthíasar, en af framvindu mála næstu vikurnar má ráða að hún hafi verið samþykkt.

5.2.7 Stefnumótun í stjórnartíð Jóns Kr. Sólnes – önnur tilraun

Stjórn SÍSP, sem var endurkjörin í heild sinni á aðalfundinum á Selfossi í byrjun október 2003, kom saman til síns fyrsta fundar á nýju starfsári tæpum tveimur vikum síðar. Á fundinn mættu einnig Finnur Sveinbjörnsson og Sæmundur Sæmundsson og skýrðu nánar tillöguna sem þeir höfðu lagt fram á aðalfundinum. Finnur tók m.a. svo til orða, samkvæmt fundargerð, að „hugmyndin sneri að eins konar útibúaþjónustu“.[61] Jón Kr. Sólnes „áréttaði fyrri orð sín og samþykkt stjórnar um þann farveg sem stefnumótunarverkefninu er ætlað“, en Þór Gunnarsson lagði til (í samræmi við tillögu Matthíasar Á. Mathiesen í lok aðalfundarins) að boðaður yrði fundur um þessi mál með sparisjóðsstjórum og stjórnarformönnum sparisjóðanna, og yrði fundurinn 14. nóvember og boðað til hans tafarlaust. Var það samþykkt.

Stjórnin fundaði svo að nýju 13. nóvember og fór þá yfir tillögur sem leggja átti fyrir fundinn með sparisjóðsstjórum og stjórnarformönnum daginn eftir. Til undirbúnings tillögunum hafði verið haldinn vinnufundur að Hótel Rangá 23.–24. október. Vinnufundinn sátu stjórnarmenn SÍSP, Finnur og Sæmundur og þrír fulltrúar úr stefnumótunarhópnum sem mótaði tillöguna um bindandi samstarf, þeir Magnús Pálsson, Davíð Sigurjónsson og Ragnar Z. Guðjónsson. Tillögurnar voru samþykktar samhljóða á stjórnarfundinum og því til staðfestingar rituðu fundarmenn upphafsstafi sína neðst á hverja blaðsíðu og skrifuðu þar að auki undir skjalið í heild sinni á öftustu blaðsíðunni.

Ný stefnumótunartillaga – samstarf undir heitinu Sparisjóðurinn

Tillögurnar, sem voru í formi glærukynningar, voru að stærstum hluta samhljóða leiðinni sem kennd var við „bindandi samstarf“ og hætt var við að leggja fram á aðalfundinum í októberbyrjun. Þó var talað um að skipa ætti sérstakan starfshóp sem ætlað yrði „að skilgreina það samstarf sparisjóða og þjónustuframboð á sviði bankaþjónustu sem kynnt verði undir vörumerkinu SPARISJÓÐURINN“, svo og „að móta réttindi og skyldur sparisjóðanna á þessu sviði“.[62] Í tillögunum var SÍSP lýst svo að það væri „bandalag sjálfstæðra sparisjóða“ sem bjóði „fjögur skilgreind grunnþjónustusvið“, móti „sameiginlega heildarstefnu og megingildi sparisjóðanna“ og myndi „faglegan vettvang fyrir sameiginlegar stefnumarkandi ákvarðanir“. Komið skyldi á fót „samstarfsráð[i] sem verði skipað framkvæmdastjórum þriggja kjarnaeininga (SÍSP, SPB, TS)“ og yrði framkvæmdastjóri SÍSP formaður hópsins. Samstarfsráðinu var ætlað að „[greiða] fyrir upplýsingaflæði“ og „[annast] samræmingu og útfærslu á sameiginlegri stefnu sparisjóðanna“. Undir samstarfsráðið heyrði markaðshópur, fræðsluhópur, þróunarhópur og afkomuhópur. Um Sparisjóðabankann sagði meðal annars að honum væri ætlað að leita „nýrra viðskipta sem ekki eru á hefðbundnu starfssviði sparisjóða“ og að hann ætti að leitast við „að haga þjónustu sinni með þeim hætti að allir sparisjóðir sjái sér hag í að skipta við hann“.

Aukafundur í nóvember 2003

Til fundarins 14. nóvember 2003, sem var formlegur aukafundur samkvæmt lögum SÍSP, komu 40 fulltrúar frá 20 sparisjóðum, þ.e. sparisjóðsstjórar og stjórnarformenn hvers sjóðs fyrir sig.[63] Fundurinn bar þess þó nokkur merki að fulltrúar stærsta sparisjóðsins, Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, létu sig vanta. Þremur dögum áður, 11. nóvember, höfðu Jón G. Tómasson stjórnarformaður Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og Guðmundur Hauksson sparisjóðsstjóri ritað bréf til stjórnar SÍSP þar sem þeir tilkynntu að þeir sæju „ekki tilgang í að taka þátt“ í fundinum vegna þess að þeir gætu engan veginn sætt sig við hugmyndina um „bindandi samstarf“ og tillaga Finns og Sæmundar, sem þeim væri meira að skapi, hefði verið felld á aðalfundinum.[64]

Þegar til kom lágu sjónarmið Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis þó ekki algerlega óbætt hjá garði á fundinum. Eftir að stefnumótunartillagan hafði verið kynnt í upphafi fundar bað Geirmundur Kristinsson um orðið og lagði fram greinargerð fyrir hönd Sparisjóðsins í Keflavík. Þar segir m.a.:

61. Fundargerð stjórnar SÍSP 14. október 2003.
62. Stefnumótun sparisjóðanna, ódagsett glærukynning.
63. Fundargerð aukafundar Sambands íslenskra sparisjóða föstudaginn 14. nóvember 2003.
64. Nánar er fjallað um bréfið í kafla 5.3.5.

Óvænt útspil Sparisjóðsins í Keflavík

> Við í Sparisjóðnum í Keflavík höfum ekki áhuga á að binda okkur í samstarf með tilteknum hluta sparisjóðanna – og slíta með því samstarfi við aðra – enda lítum við þannig á að þá séum við komnir í blokk sem þýðir leið 3. Okkar markmið var og er að leið verði fundin sem feli í sér að allir sparisjóðirnir vinni saman að sömu markmiðum. Slík leið er örugglega til, enda kom fram tillaga á síðasta aðalfundi sem var studd af stærsta sparisjóðnum ásamt nokkrum öðrum. Það bendir til þess að grundvöllur sé fyrir því að ná saman, ef aðilar hafa umburðarlyndi og þolinmæði. Á það hefur verulega skort í þeirri vinnu sem að baki er […]. Sú vinna einkenndist meira af persónulegum ágreiningi frekar en hagsmunum sparisjóðanna.[65]

Geirmundur sagði að úr því að „stærsti sparisjóðurinn er ekki með“ yrði að líta svo á að „stefnumótunarvinnan hafi mistekist“ og því „liggi [ekki] á að samþykkja tillöguna“. Að svo mæltu lagði hann fram formlega tillögu um að fresta ákvörðun um stefnumótunina.[66] Hallgrímur Jónsson bað þá um orðið og sagði:

> Stefnumótun lýkur aldrei. Spron hefur ekki viljað fara eftir leið 2 þ.e. formfast bindandi samstarf. Höfum tekið það út af borðinu og tölum um sjálfstæða sparisjóði. Það sem þarf að hafa ákveðnar reglur um er um sérvörur okkar sem þurfa að lúta ákveðnum lögmálum. Er viss um að þó leiðir hafi skilið á vissum sviðum muni Spron koma aftur til okkar og það muni gróa um heilt.

Að lokum minnti Hallgrímur á að Geirmundur hefði staðið að tillögu stjórnarinnar eins og aðrir stjórnarmenn og skoraði á hann að draga til baka tillögu Sparisjóðsins í Keflavík um frestun. Undir það tók Jón Kr. Sólnes, stjórnarformaður SÍSP. Jón ræddi einnig nokkuð um deilurnar við Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis og sagði tillögurnar sem lægju fyrir fundinum vera nánast samhljóða hugmyndunum sem Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis vildi taka til umræðu á átakafundinum 8. september sem Guðmundi Haukssyni varð tíðrætt um á aðalfundinum.

Þá tók til máls Magnús Brandsson frá Sparisjóði Hólahrepps og mælti fyrir því að tillaga stjórnarinnar yrði samþykkt. Magnús sagði ágreininginn ekki snúast um málefni heldur persónur. Undir þetta tóku Eiríkur Finnur Greipsson frá Sparisjóði Vestfirðinga og Jón Björnsson frá Sparisjóði Norðlendinga. Jafnframt héldu þeir allir á lofti mikilvægi þess að reyna að fá Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis aftur til samstarfs.

Geirmundur Kristinsson fékk síðan orðið að nýju og sagðist ekki hafa ætlað „að hleypa fundinum upp“. Hann tók undir orð Magnúsar Brandssonar og kvaðst geta „sætt sig við að ef það væri staðfest af stjórninni að aðilar væru settir í það að vinna áfram að því að ná öllum sparisjóðum saman að þessari stefnumótun“. Í framhaldi af þessari yfirlýsingu bauðst hann til að draga tillögu sína (og Sparisjóðsins í Keflavík) til baka – að því tilskildu að eftirfarandi fyrirvara væri bætt við tillögu stjórnar:

> Framkomin tillaga stjórnar SÍSP um stefnumótun verði samþykkt, en stjórnin vinni áfram að stefnumótun sparisjóðanna með einingu sparisjóðanna að markmiði.

Stefnumótunartillagan samþykkt

Af fundargerð verður ekki ráðið hvort þessi síðari tillaga Geirmundar var borin undir atkvæði en í minnispunktum fundarritara kemur fram að fundarstjóri hafi „litið svo á“ að hún hafi verið samþykkt. Svo virðist sem enginn hafi tjáð sig um stefnumótunartillöguna eftir að Geirmundur lauk máli sínu en tillaga stjórnarinnar var í það minnsta borin upp og samþykkt með öllum greiddum atkvæðum.

Jón Kr. Sólnes átti síðasta orðið á fundinum og óskaði viðstöddum til hamingju með áfangann – og átti þar við þau tímamót að tillaga um stefnu sparisjóðanna hafði loks verið samþykkt eftir margra ára aðdraganda. Jafnframt tók hann undir það að betra hefði verið að „sjá alla sparisjóði við borðið“. Hann minnti á að sparisjóðirnir hefðu „átt við ramman reip að draga“ á fjármagnsmarkaði en þeir hefðu aldrei ætlað að „hasla [sér] völl á sama vettvangi og stóru viðskiptabankarnir“. Nú þyrfti að taka til óspilltra málanna og hrinda af stað starfshópunum sem um var rætt í tillögunum.

65. Til aukafundar Sambands íslenskra sparisjóða: Tillaga Sparisjóðsins í Keflavík.
66. Fundargerð aukafundar Sambands íslenskra sparisjóða föstudaginn 14. nóvember 2003.

Þetta gekk eftir, og á næsta stjórnarfundi SÍSP, 9. desember, var greint frá því að starfshóparnir hefðu tekið til starfa. En um jólaleytið dundu ný stórtíðindi yfir og settu stefnumótunarvinnuna aftur úr skorðum: fyrirhugaður samruni Kaupþings-Búnaðarbanka og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis.[67] Svo fór að vinnan við að marka sparisjóðasamstarfinu stefnu lá að mestu niðri á árinu 2004.

Á aðalfundi SÍSP í október 2004 hélt Sigurður Hafstein ræðu í tilefni af starfslokum sínum sem framkvæmdastjóri sambandsins, en hann hafði gegnt því embætti allt frá árinu 1980. Sigurður ræddi ítarlega um samstarf sparisjóðanna og tók m.a. svo til orða að „[m]ismunandi framtíðarsýn einstakra stjórnenda sparisjóðanna [hafi byrjað] að trufla samstarf þeirra þegar fyrir um 8 árum síðan“.[68] Hann fór ekki leynt með að þessi ár hefðu verið honum „tími vonbrigða“. Þó hefði „[n]ýleg stefnumótun sparisjóða þar sem allir hafa sömu hagsmuna að gæta“ fyllt hann „nýrri bjartsýni“. En hún fór fyrir lítið, því sú uppgötvun „að til væru aðilar innan eigin vébanda sem töldu aðra hagsmuni æðri en framgang þessa samstarfs sem er grundvöllur tilvistar þeirra – hefur valdið mér gríðarlegum vonbrigðum og gert starfið erfitt“.

Starfslok Sigurðar Hafstein hjá SÍSP: síðustu árin „tími vonbrigða“

Sigurður ræddi síðan kosti og galla samstarfs þar sem aðilarnir eru jafn margir og raunin var innan SÍSP. Hann rifjaði upp að „[m]illi áranna 1990 og 2000 gekk sparisjóðunum betur en bönkunum. Nú gengur bönkunum betur“. Þetta kvað Sigurður fylla sig depurð – og það varð honum tilefni til að hamra enn og aftur á mikilvægi samstöðunnar og hinu sérstaka hlutverki sparisjóðanna. Stefnumótunin nýja miðaði að því að tryggja að sparisjóðir störfuðu áfram vítt og breitt um landið. „Ekki var fallist á hugmyndir um samruna í eitt fyrirtæki sem hefði þýtt endalok starfseminnar í því formi sem við þekkjum.“ Sparisjóðirnir yrðu að vera „hornsteinar í héraði“ og forðast að vera „háðir fjarlægu valdi sem skammtar og refsar“.

5.2.8 Niðurstaða stefnumótunarinnar: „Tímanna tákn“

Á stjórnarfundi SÍSP 18. janúar 2005 bar stefnumótun á góma eftir nokkurt hlé. Guðjón Guðmundsson, sem tók við af Sigurði Hafstein sem framkvæmdastjóri SÍSP á aðalfundinum í október 2004, lagði fram minnisblað þar sem rætt var um nauðsyn þess að markaðshópur SÍSP yrði „raunverulega stefnumótandi“. Síðar á fundinum var svo vikið nánar að stefnumótunarmálum og samhæfingu milli dótturfélaga. Guðjón lagði einnig fram minnispunkta um þau mál og segir um það í fundargerð: „Til að tryggja að hagsmunir sparisjóðanna fari saman í öllum dótturfélögum er óskað staðfestingar á að SÍSP sé rétti vettvangurinn fyrir samhæfingu stefnumótunarvinnu.“ Viðbrögð fundarmanna við þessari málaleitan voru nokkuð blendin, enda voru dótturfélögin mörg hver farin að vinna að stefnumótun, óháð SÍSP. Ragnar Z. Guðjónsson, sem leyst hafði Hallgrím Jónsson af hólmi sem sparisjóðsstjóri Sparisjóðs vélstjóra, lýsti t.d. þeirri skoðun sinni að samhæfing stefnunnar ætti að fara fram fyrir milligöngu stjórna dótturfélaganna. Niðurstaða umræðunnar var færð til bókar sem hér segir: „Stjórnarmenn hinna ýmsu stjórna hittist en samþykkt að ferlið verði á þann hátt eins og lagt er til í minnispunktum GG.“

Á stjórnarfundi 19. júlí 2005 var rætt um tillögur, sem lagðar yrðu fram á næsta aðalfundi, „um breytingu á lögum um atkvæðavægi á aðalfundi, kosningu stjórnar, sérstaka stjórn markaðsheitisins SPARISJÓÐURINN“ og aðgreiningu á ólíkum þáttum í hlutverki SÍSP og samstarfi sparisjóðanna almennt. Fundarmenn fögnuðu tillögunum og sögðu þær „tímanna tákn“, en þó var velt upp spurningum um skiptingu atkvæða og þeim breytingum á hlutverki SÍSP sem í þessum hugmyndum fólust. Samþykkt var að útfæra tillögurnar nánar og leggja þær fyrir fund sparisjóðsstjóra og stjórnarformanna 16. ágúst.

Breytingar í bígerð

Sá fundur fór fram á Hótel Sögu og urðu þar allnokkrar umræður um tillögurnar. Ragnar Z. Guðjónsson og Gísli Kjartansson lýstu stuðningi við þær en töldu þó rétt að skoða þær betur. Jóhann Antonsson frá Sparisjóði Svarfdæla taldi að „breyta [ætti] vægi atkvæða í áföngum“ og bætti við að það yrði „að ræða meðferð á sölu stofnfjár og hvernig þróunin verður. Hvernig varðveitum við ýmislegt í okkar eigin ímynd og það sem stendur á bak

67. Sjá kafla 5.3.3.

68. Sigurður Hafstein, ræða flutt á aðalfundi Sambands sparisjóða 15. október 2004.

við Sparisjóðinn“. Jón Kr. Sólnes svaraði þessu á þá leið að „[s]tofnfjármálin [yrðu] rædd og fundinn til þess tími“. Geirmundur Kristinsson lýsti þeirri skoðun sinni að skrefið ætti að stíga til fulls „en mætti taka í áföngum“.[69]

Guðmundur Hauksson lýsti því yfir að hann teldi „æskilegt að stíga þessi skref hvort sem það er í einu lagi eða í áföngum“. Vanda þyrfti til tillagnanna og framkvæmdarinnar „og taka þá allt lagaumhverfið upp“. Jafnframt kvað hann „[h]ugmyndir sem fram koma í skipuriti til góðs“ og lýsti fyrir hönd Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis „áhuga á þátttöku í starfi vinnuhóps“.

Að lokum tók Ari Teitsson til máls og brýndi fyrir mönnum að „fara gætilega“ og „[v]anda sig við verkaskiptingu milli stjórnar SÍSP og sparisjóðanna“. Einnig þyrfti að gæta að kostnaði.

Hlutverki SÍSP breytt – losað um samstarf sparisjóða

Tillögurnar voru síðan lagðar fyrir aðalfund 14. október 2005 í formi lagabreytinga. Helsta breytingin sem varðaði hlutverk SÍSP var fólgin í því að bætt var inn í lögin nýrri grein, sem varð 6. grein laganna, og hljóðaði svo:

> SÍSP er vettvangur samstarfs sparisjóða á hverju sviði sem þeir óska óháð fjölda samstarfsaðila. Samstarfsverkefni sem ekki nær til allra sparisjóða skal stjórnað af þeim sem taka þátt í því. Stjórn SÍSP fær ekki sértækar upplýsingar um slík samstarfsverkefni og starfsfólk SÍSP er bundið trúnaði gagnvart hverjum og einum sparisjóði og verkefnum þeirra.
>
> Samstarfsverkefni skulu kostuð að fullu af þeim sparisjóðum sem taka þátt í þeim.[70]

Atkvæðavægi breytt

Jafnframt var breytt lagaákvæði um atkvæðavægi sparisjóða, og það látið ráðast af stærð þeirra eftir reglu sem lýst er svo í 8. grein laganna:

> Heildaratkvæðafjöldi á fundum SÍSP skal vera 1000. Atkvæðum skal skipt þannig milli sparisjóða að fyrst fær sérhver sparisjóður tuttugu atkvæði. Síðan skal afgangi atkvæða skipt hlutfallslega milli þeirra í samræmi við greiðslu árgjalda á yfirstandandi ári.[71]

Meðal gagna sem dreift var til fundarmanna fyrir fundinn var tafla sem sýndi atkvæðavægið og önnur sem sýndi kostnaðarskiptinguna. Tafla 3 hefur að geyma samantekt úr töflunum tveimur.

Skemmst er frá því að segja að lagabreytingarnar voru samþykktar á aðalfundinum í október 2005. Þar með má segja að náðst hafi niðurstaða í þeirri stefnumótunarvinnu sem staðið hafði innan SÍSP í níu ár. Í það minnsta voru deilur um atkvæðavægi til lykta leiddar – og reglunni um að hver sparisjóður færi með eitt atkvæði á aðalfundum var varpað fyrir róða.

Nánar um nýtt skipulag SÍSP

Til að glöggva sig betur á því nýja skipulagi SÍSP sem komið var á með lagabreytingunum má leita í aðalfundarbækling ársins 2006, svokallaða „Árbók SÍSP“, en þar eru lagabreytingarnar skýrðar. Rætt er sérstaklega um hina nýju 6. grein, sem felur í sér að „formlega [er] viðurkennt að SÍSP geti og skuli starfa fyrir sparisjóðina óháð því hvort allir séu með“.[72] Þessi lagabreyting hafði ákveðnar afleiðingar fyrir starfsemi SÍSP:

> Með samþykkt 6. greinarinnar varð nauðsynlegt að breyta skipulagi, vinnubrögðum og reikningshaldi SÍSP. Fyrsta skrefið var að stofna til sjálfstæðs samstarfsverkefnis innan SÍSP undir heitinu „Sparisjóðurinn“. Þar er vísað til samstarfs 21 sparisjóðs undir vörumerkinu Sparisjóðurinn. Sparisjóðurinn vinnur í samræmi við sjálfstætt samkomulag þátttakendanna í samstarfinu, undir sérstakri 5 manna stjórn og með starfsfólk sem eingöngu vinnur að málefnum Sparisjóðsins.[73]

Jafnframt er greint frá því að Fræðslumiðstöð sparisjóðanna hafi með þessari skipulagsbreytingu orðið að sjálfstæðri rekstrareiningu sem fjármögnuð var af notendum. „Grunnþjónusta SÍSP, hagsmunagæsla og önnur verkefni, sem eru unnin fyrir hönd og með hagsmuni allra í huga, er fjármögnuð með árgjöldum.“[74]

69. Fundargerð fundar sparisjóðsstjóra og stjórnarformanna 16. ágúst 2005.
70. Tillaga til breytinga á lögum SÍSP á aðalfundi 14. október 2005.
71. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2006, bls. 50.
72. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2006, bls. 4.
73. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2006, bls. 4.
74. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2006, bls. 5.

Tafla 3. Atkvæðavægi og árgjald sparisjóða innan SÍSP frá og með aðalfundi 2005.

Sparisjóðir – samstæður	Atkvæði	Árgjald (kr.)
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	175	18.668.547
Sparisjóður Hafnarfjarðar	108	10.560.530
Sparisjóður vélstjóra	88	8.132.925
Sparisjóðurinn í Keflavík	80	7.200.697
Sparisjóður Mýrasýslu	55	4.266.989
Sparisjóður Kópavogs	45	2.974.899
Sparisjóður Vestfirðinga	37	1.997.551
Sparisjóður Bolungarvíkur	32	1.421.156
Sparisjóður Norðlendinga	33	1.617.886
Sparisjóður Vestmannaeyja	31	1.358.660
Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis	26	665.218
Sparisjóður Húnaþings og Stranda	26	752.183
Sparisjóður Svarfdæla	26	753.054
Sparisjóður Siglufjarðar	26	702.060
nb.is – sparisjóður	25	630.493
Sparisjóður Norðfjarðar	27	794.312
Sparisjóður Ólafsfjarðar	24	537.376
Sparisjóður Suður-Þingeyinga	24	482.354
Sparisjóður Ólafsvíkur	24	466.412
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	23	385.922
Sparisjóður Höfðhverfinga	22	293.872
Sparisjóður Strandamanna	22	222.662
Sparisjóður Skagafjarðar	21	114.231
Samtals	**1000**	**65.000.000**

Sparisjóðurinn og önnur „vörumerki“ sparisjóðanna

Í kafla sem ber heitið „Markaðsstarf sparisjóðanna“ er síðan gerð sérstök grein fyrir starfsemi Sparisjóðsins. Í inngangsorðum kaflans segir: „Sparisjóðirnir hafa undanfarið ár markaðssett sig undir fjórum mismunandi vörumerkjum: Netbankinn, Sparisjóðurinn, SPRON og S24.“[75] Um Sparisjóðinn segir síðan:

> Í árslok 2005 skrifuðu 21 sparisjóðir undir samkomulag um samstarf sparisjóða sem vinna sameiginlega undir vörumerkinu Sparisjóðurinn. Með samkomulaginu færist formlegt ákvörðunarvald í markaðsmálum og vöruþróun í hendur sérstakrar stjórnar Sparisjóðsins. Fyrstu stjórn Sparisjóðsins skipa: Guðjón Guðmundsson, Margrét Tryggvadóttir, Ragnar Z. Guðjónsson, Geirmundur Kristinsson, Carl H. Erlingsson, Örn Arnar Óskarsson og Magnús Pálsson. Margrét Tryggvadóttir er verkefnastjóri Sparisjóðsins.[76]

Fram kemur að starfræktur sé sérstakur markaðshópur Sparisjóðsins sem sjái um „markaðssetningu á vörumerkinu ‚Sparisjóðurinn‘“. Hópur þessi „er skipaður fulltrúum sparisjóða á höfuðborgarsvæðinu ásamt fulltrúum frá SÍSP“ og fundar einu sinni í viku.[77]

Breytingar á stjórn SÍSP: SPRON aftur inn

Þess má að lokum geta að Jón Kr. Sólnes lét af embætti formanns SÍSP á aðalfundinum í október 2005 og tók Gísli Kjartansson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Mýrasýslu, við formannsembættinu. Einnig urðu þau tíðindi að Ólafur Haraldsson var kjörinn í stjórn fyrir hönd Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, og lauk þar með þriggja ára tímabili þar sem SPRON stóð utan stjórnar SÍSP.

5.3 SÍSP og átökin kringum Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis

Burtséð frá skoðanaskiptum um stefnu SÍSP og framtíð sparisjóðasamstarfsins markaðist saga sparisjóðakerfisins á fyrstu árum 21. aldarinnar mjög af átökum um stöðu og stefnu stærsta sparisjóðsins, Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Ástæða er til að gefa þessum deilum um og umhverfis SPRON sérstakan gaum.

75. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2006, bls. 14.
76. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2006, bls. 14.
77. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2006, bls. 14.

5.3.1 Markaðsmál sparisjóðanna, með og án Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, 1998–2002

Togstreitan í samstarfi sparisjóðanna á síðustu árum 20. aldar birtist ekki síst í deilum um markaðsmál, sem snerust öðru fremur um stöðu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis innan samstarfsins. Þegar hefur verið vikið nokkuð að þessum átökum í kafla 5.2.1, í tengslum við stefnumótunarvinnuna veturinn 1997–1998. Deilurnar héldu áfram og undir lok árs 1998 tók Ólafur Haraldsson, þáverandi aðstoðarsparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, saman minnisblað þar sem fram kom að SPRON hygðist að vísu taka þátt í sameiginlegu markaðsstarfi sparisjóðanna á árinu 1999 – en aðeins með tilteknum fyrirvörum og skilyrðum. Meðal fyrirvaranna má nefna kröfu um aðra skiptingu á kostnaði en lögð hafði verið til, að fyrirhuguð auglýsingaherferð „verði með þeim hætti að SPRON sætti sig við hana“, að „ákveðnir aðilar hætti sífelldum dylgjum og ásökunum í garð SPRON um ónógan samstarfsvilja o.fl. á þessu sviði en því miður hefur samstarfið á þessu ári einkennst af því“, og að „tryggt sé að hagsmunaárekstur verði ekki til staðar vegna vinnu Íslensku auglýsingastofunnar fyrir tvo sparisjóði sem eru í yfirlýstri samkeppni við SPRON á sama tíma og hún sér um nær öll sameiginleg auglýsingamál sparisjóðanna“.[78]

Fyrirvarar SPRON við þátttöku í markaðsstarfi sparisjóðanna

„[…] ákveðnir aðilar hætti sífelldum dylgjum og ásökunum í garð SPRON um ónógan samstarfsvilja o.fl. á þessu sviði en því miður hefur samstarfið á þessu ári einkennst af því.“

Fyrirvarar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis vegna markaðsáætlunar sparisjóðanna 1999, minnisblað frá desember 1998.

Þessi kröfugerð af hálfu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis gaf tóninn fyrir starf markaðshóps SÍSP á árinu 1999, en það einkenndist af samstarfserfiðleikum. Þannig barst markaðshópnum tölvuskeyti frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis 25. febrúar 1999 með alvarlegum athugasemdum og breytingartillögum við áðurnefnda auglýsingaherferð sem unnin var af Íslensku auglýsingastofunni. Af fundargerðum má ráða að þessar athugasemdir Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis komu markaðshópnum á óvart, ekki síst í ljósi þess að fulltrúi SPRON sat í hópnum og hafði ekki gert neinar athugasemdir við mótun kynningarherferðarinnar fram að þessu. Lausn virðist hafa fundist á málinu sem allir gátu sætt sig við, en líklegt má telja að þessir erfiðleikar hafi verið angi af óánægju Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis með sparisjóðasamstarfið og þær skyldur og kvaðir sem því fylgdu.

Átak í markaðsmálum á árinu 2001

Eftir að Guðmundur Hauksson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, tók við formennsku í SÍSP í október 2000 batnaði samstarf sparisjóðanna í markaðsmálum nokkuð, að minnsta kosti um stundarsakir. Guðmundur lét það verða eitt sitt fyrsta verk sem formaður að móta nýja markaðsstefnu og skipaði í því skyni nýjan markaðsmála- og stefnumótunarhóp sem í voru Ólafur Haraldsson (Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis), Ragnar Z. Guðjónsson (Sparisjóði vélstjóra) og Friðrik Halldórsson (Sparisjóðabankanum), ásamt Þórði Sverrissyni frá ráðgjafarfyrirtækinu Forskoti hf. og síðar Gísla Jafetssyni fræðslu- og markaðsstjóra SÍSP. Í ræðu sinni á aðalfundi SÍSP í október 2001 ræddi Guðmundur í alllöngu máli um það hversu mikill einhugur hefði ríkt um starf þessa nýja markaðshóps, bæði innan hópsins sjálfs og meðal stjórnarmanna SÍSP.[79] Hópurinn hefði líka starfað af mikilli elju og dugnaði: „Hópurinn skilaði […] á mjög skömmum tíma tillögum um þessi mál en slíkt hafði ekki tekist í langvarandi stefnumótunarvinnu sparisjóðanna.“ Í tillögum hópsins, sem voru samþykktar á stjórnarfundi 13. desember 2000, fólst að framlög SÍSP til markaðsmála voru tvöfölduð og í byrjun árs 2001 var hrundið af stað ímyndarherferðinni „Af öllu hjarta“ sem auglýsingastofan Ydda sá um.



Mynd 2. Hjartasmárinn svokallaði, sem tekinn var upp sem merki sparisjóðanna í tengslum við ímyndarherferðina „Sparisjóðurinn – af öllu hjarta“ sem hleypt var af stokkunum í byrjun árs 2001, í upphafi formannstíðar Guðmundar Haukssonar hjá SÍSP.

Ekki voru þó sparisjóðirnir alveg samstíga í markaðsmálum á þessu tímabili. Í fundargerð stjórnarfundar SÍSP 14. janúar 2002 kemur fram að Gísli Jafetsson og Sigurður Hafstein hafi vakið máls á óhagræði sem hlytist af því þegar einstakir sparisjóðir hættu við þátttöku í sameiginlegum markaðsverkefnum. Í framhaldinu er eftirfarandi fært til bókar:

> Eins og málum er háttað í dag, í markaðsverkefnum, er tekið tillit til þessa ef fyrir liggur áður en ráðist er í verkefni hverjir verða ekki með. Ekki er hægt að segja sig frá þátttöku ef verkefni er farið af stað. Fundarmenn sammála þessu og samþykkt að mótaðar verði tillögur þar sem fram komi hver fyrirvarinn skuli vera og annað í þessu sambandi.

Á stormasömum stjórnarfundi 22. ágúst sama ár varð síðan nokkur umræða um notkun svonefnds „hjartasmára“, sem tengdist ímyndarherferðinni „Af öllu hjarta“. Nánar segir frá þessum fundi í kafla 5.3.2, en helsta mál á dagskrá hans voru nýjustu tíðindi af yfir-

78. Fyrirvarar SPRON vegna markaðsáætlunar sparisjóðanna 1999, minnisblað merkt „óh“, 7. desember 1998.
79. Guðmundur Hauksson, SÍSP aðalfundur 2001 haldinn á Akureyri 5. október 2001.

tökutilraun Búnaðarbankans á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis. Fundurinn dróst á langinn og þurfti Guðmundur Hauksson frá að hverfa áður en honum lauk. Í lok fundarins barst talið að ímyndarmálum og segir um það í fundargerð:

> Þeir stjórnarmenn flestir sem tjáðu sig lögðu til sókn í ímyndarmálum sem ekki yrði í anda og ekki með hjartasmáranum. Almennt vildu stjórnarmenn að notkun hjartasmárans yrði hætt nema við alveg sérstök tilefni.

Þegar fundargerð þessi var borin upp til samþykktar í upphafi næsta stjórnarfundar, að Guðmundi viðstöddum, kom fram „[a]thugasemd í formi bókunar" frá Guðmundi þar sem hann „harmar niðurstöðu fundarins um þetta mál og telur að hún verði ekki til góðs, varðandi framgöngu markaðsmála".[80]

5.3.2 Tilraun Búnaðarbankans til yfirtöku á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis sumarið 2002

Aukafundur stjórnar SÍSP vegna tilboðs fimmmenninganna til stofnfjáreigenda í SPRON

Fimmtudaginn 27. júní 2002 var boðað til stjórnarfundar SÍSP í allnokkrum flýti í tilefni af tilboði fimmmenninganna svokölluðu til stofnfjáreigenda í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis. Á fundinum fór Guðmundur Hauksson formaður SÍSP „yfir stöðu mála í dag [og] vitnaði í lögin um banka og sparisjóði – og reifaði aðdraganda þeirrar aðfarar sem nú er gerð að SPRON og sparisjóðastarfseminni". Í fundargerð er síðan ítrekað að „[h]ér [sé] um að ræða aðför að [s]parisjóðunum á Íslandi". Guðmundur lagði fram yfirlýsingu til samþykktar og voru fundarmenn á einu máli um að senda hana til fjölmiðla. Yfirlýsingin birtist daginn eftir í *Morgunblaðinu* og víðar (sjá rammagrein).

Þriðjudaginn 2. júlí fundaði stjórnin að nýju og umræðum um viðbrögð við yfirtökutilboðinu var fram haldið. Guðmundur Hauksson „áréttaði" samkvæmt fundargerð að þessir atburðir allir hefðu „ekkert með lagabreytinguna frá því í fyrra að gera", þ.e. lög nr. 71/2001 sem heimiluðu hlutafjárvæðingu sparisjóða, og bætti við:

> Einnig þarf að taka ákveðið á málum hvernig sem úrskurður Fjármálaeftirlitsins verður. Búast má við nýjum útfærslum á tilboðum úr hendi bankanna gagnvart öðrum sparisjóðum, enda hefur því verið lýst yfir af forsvarsmönnum þeirra. Aðför bankanna snýst um að leggja niður sparisjóðina og afnema sparisjóðastarfsemi á Íslandi.

Sigurður Hafstein greindi síðan frá samskiptum sparisjóðamanna við viðskiptaráðherra og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Í framhaldinu ítrekaði Hallgrímur Jónsson „fyrri andstöðu sína við hlutafjárvæðingu sparisjóðanna" og „[l]agði […] til að horfið yrði til fyrri lagaákvæða um sparisjóðina". Geirmundur Kristinsson tók undir þessi orð og talaði um nauðsyn þess að menn kæmu „sér saman um hvernig sparisjóðirnir ættu að starfa í framtíðinni" og stæðu saman um það fyrirkomulag. Guðmundur Hauksson kvaðst sammála þessu og ræddi um nauðsyn þess að „sparisjóðirnir móti [framtíð sína] sjálfir með tilliti til öflunar eigin fjár". Hallgrímur Jónsson og Þór Gunnarsson ítrekuðu mikilvægi samstöðunnar.

Rætt um greinargerð Fjármálaeftirlitsins

Hinn 23. júlí 2002 kom stjórn SÍSP saman til fundar og enn var aðeins eitt mál á dagskrá, þ.e. „málefni sparisjóðanna". Fyrir fundinum lá greinargerð Fjármálaeftirlitsins um yfirtökutilraun Búnaðarbankans á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis. Guðmundur Hauksson fór yfir greinargerðina og niðurstöður hennar og hafði þau orð um hana að hún væri „mikil og tyrfin lesning sem kallar á nokkra yfirlegu". Í fundargerðinni segir að ljóst sé „að Fjármálaeftirlitið getur gripið inn í þann feril sem farinn er af stað" en á hinn bóginn komi á „óvart […] að heimilt sé að eiga viðskipti milli aðila með stofnfé á yfirverði". Í framhaldinu er bent á að „[t]il eru orðin tvö verð á sparisjóði, verð á stofnfé og markaðsverð". Guðmundur hvatti til að brugðist yrði við án tafar en jafnframt kemur fram í fundargerðinni að „[í] bráð [sé] engin lausn sjáanleg". Þó mætti „[f]ara af stað með upplýsingagjöf um sparisjóðina gagnvart opinberum aðilum".

80. Fundargerð stjórnar SÍSP 17. sept. 2002. – Þess ber að geta að þessa frásögn af bókun Guðmundar er að finna í tölvutækri gerð fundargerðarinnar sem auðkennd er með orðinu „FYRRI". Í endanlegri gerð fundargerðarinnar, þeirri sem lögð var fram til samþykktar á stjórnarfundi 2. október, hefur hún hins vegar verið fjarlægð.

Yfirlýsing stjórnar Sambands íslenskra sparisjóða

Stjórn Sambands íslenskra sparisjóða hvetur til ítrustu aðgæslu og yfirvegunar vegna tilraunar Búnaðarbanka Íslands til yfirtöku á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis. Stjórnin telur að verði tilboðið talið standast lög sé vegið að tilverugrundvelli sparisjóðanna í landinu og samstarfsfyrirtækja þeirra.

Það var ótvíræður vilji löggjafans að styrkja samkeppnisstöðu sparisjóðanna með þeim breytingum sem gerðar voru á lögum um viðskiptabanka og sparisjóði á síðastliðnu vori. Þá var lögð áhersla á að skilgreina rétt stofnfjáreigenda í tengslum við hugsanlega breytingu á sparisjóðum yfir í hlutafélög eða samruna sparisjóða.

Það er hafið yfir allan efa að lögin heimila ekki að farið sé með stofnfé sem hlutafé við slíkar breytingar. Sparisjóðirnir hafa frá upphafi verið hugsaðir sem framfarastofnanir á sínu starfssvæði og stofnfjáreigendur eru þeir sem hafa viljað leggja starfseminni lið án þess að gera tilkall til hlutdeildar í uppsöfnuðu eigin fé sjóðanna. Skýr fyrirmæli eru í fjórum lagagreinum um útreikning á verði stofnfjárbréfa í tengslum við skipti stofnfjárbréfa í hlutabréf, slit á sparisjóði, innlausn stofnfjár og útgáfu nýs stofnfjár. Beinlínis er óheimilt samkvæmt lögum að hygla stofnfjáreigendum í slíkum tilfellum.

Stjórn Sambands íslenskra sparisjóða telur að verði heimilað að fara í kringum skýr lagaákvæði í því skyni að komast bakdyramegin að eigin fé sparisjóðanna með þeim afleiðingum á skömmum tíma að sparisjóðirnir heyri sögunni til, hljóti löggjafinn að skerast í leikinn.

Sé litið á sparisjóðina sem heild eru þeir með næst mest innlánsfé fjármálastofnana og næst mest eigið fé allra fjármálafyrirtækja á Íslandi. Sá áróður sem hafður hefur verið í frammi að sparisjóðir séu á undanhaldi er marklaus í ljósi staðreynda um þróun síðustu áratuga. Sparisjóðirnir hafa átt velgengni að fagna, stöðugt bætt markaðshlutdeild sína og fjölda viðskiptamanna auk þess sem aukning innlána hefur verið til muna meiri hjá sparisjóðunum en öðrum innlánsstofnunum. Þannig hefur straumurinn legið til sparisjóðanna og alveg ljóst að fólk og fyrirtæki leggja upp úr því að eiga viðskipti við sparisjóð sem stendur þeim nærri.

Stjórn [S]ambands íslenskra sparisjóða lýsir stuðningi við þá ákvörðun stjórnar SPRON að fresta öllum ákvörðunum um breytingar á samþykktum sparisjóðsins þar til úrskurður Fjármálaeftirlitsins um tilboð Búnaðarbankans liggur fyrir og óskar formlega eftir viðræðum við ráðherra viðskiptamála og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis um þá stöðu sem upp er komin.

Hallgrímur Jónsson tók þá til máls og fullyrti að málið hefði stórskaðað sparisjóðina. Hann bætti því við að „[b]regðast [þyrfti] við áróðri um að enginn eigi sparisjóðina“ og brýndi fyrir samherjum sínum að „vera samstíga um það hvernig við viljum styrkja sparisjóðastarfsemina og læra af mistökum annarra í þeim efnum. Verjast allir sem einn. Fá almenningsálitið með okkur“. Guðmundur Hauksson fékk orðið að nýju og sagði:

> Búið er að ýta hlutafélagavæðingu til hliðar í SPRON. Búið að skoða hvernig þessum málum er háttað erlendis. Finna þarf íslenskt módel. Ef hlutafélagaleiðin gengur ekki þarf að finna aðrar leiðir til öflunar aukins eigin fjár.

„Það er andstætt vilja Alþingis að unnt sé að kaupa sparisjóðina með þessum hætti. Aldrei hefur verið ætlunin að stofnfjáreigendum væri úthlutaður gjafakvóti af þessu tagi og var sérstaklega fjallað um það í umræðum á Alþingi.“

Um yfirtökutilburði Búnaðarbanka Íslands v/SPRON, minnisblað dags. 21. júlí 2002, lagt fyrir stjórn SÍSP.

Í framhaldinu ræddi Sigurður Hafstein um mögulega lagasetningu og sagði frá fundi sínum með starfsmönnum viðskiptaráðuneytisins daginn áður. Einnig var rætt um sparisjóði á Norðurlöndum og umgjörð þeirra. Möguleikinn á því að setja bráðabirgðalög kom til tals og sagði Guðmundur Hauksson að það þyrfti „að skoða eins og annað“. Þá var rætt um fyrirhugaðan fund stofnfjáreigenda í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis 12. ágúst.

Starfsmannasjóður SPRON kemur inn í myndina

Á stjórnarfundi 22. ágúst 2002 var fundur stofnfjáreigendanna að baki og ný staða komin upp í málinu þar eð starfsmannasjóður Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hafði lýst áhuga á að kaupa meirihluta stofnfjár í sparisjóðnum. Í upphafi stjórnarfundarins lagði Guðmundur Hauksson málin upp sem hér segir:

> […] ljóst væri að mál hafi verið að þróast á annan veg en menn ætluðu. Efnisþættir væru tvíþættir: Staða SPRON annars vegar og staða sparisjóðanna og samstarfsins í heild sinni hins vegar. Fram þurfi að fara skilgreining á grundvallarmálum sparisjóðanna.

Guðmundur sagði síðan frá fundi efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis 29. júlí 2002 og lét þau orð falla í því sambandi að „[s]jónarmið „fimmmenninganna“ [hefðu] hvergi komið fram fyrr, hvorki á aðalfundum SPRON eða kynningarfundum um hlutafjárvæðingu“. Þá vék Guðmundur að áformum um hlutafélagsvæðingu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og sagði að þeim hefði „verið ýtt frá“.

Þór Gunnarsson bað Guðmund um að skýra hver munurinn væri á tilboðunum tveimur sem fram væru komin í stofnfé Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Guðmundur sagði tilboð fimmmenninganna og Búnaðarbankans felast í „hlutafélagavæðingu og sameiningu við Búnaðarbankann“ en tilboð starfsmannanna miðaðist hins vegar við „að reka sparisjóðinn óbreyttan áfram“.

Fundur með forsætisráðherra

Hallgrímur Jónsson tók næstur til máls og sagði m.a. frá fundi sínum og Sigurðar Hafstein með forsætisráðherra. Fram kemur í fundargerð stjórnarfundarins að fundur þessi hafi staðið í eina og hálfa klukkustund og að þar hafi verið „farið yfir stöðu sparisjóðanna ef tilboð Búnaðarbanka Íslands næði fram að ganga“. Hallgrímur lýsti þeirri skoðun sinni að sparisjóðirnir ættu að leita til dómstóla og lagði fram „athugun“, eins og það er kallað í fundargerð, sem laut að því hvort um „kæranlega ákvörðun“ Fjármálaeftirlitsins væri að ræða. Hallgrímur kvað rétt að láta á það reyna og lagði til að SÍSP legði fram kæru.

Sigurður Hafstein tók síðan til máls og

> skýrði frá fundi efnahags- og viðskiptanefndar og ósk fundarmanna nefndarinnar [um] að Samband íslenskra sparisjóða komi með tillögu um útfærslu á breytingu á lögum sem hugsanlega þurfi að gera. Möguleiki er á að efnahags- og viðskiptanefnd hafi frumkvæði að lagasetningu.

Ákveðið að kæra úrskurð Fjármálaeftirlitsins

Í framhaldinu tók Sigurður undir þá tillögu Hallgríms að SÍSP „kærði málið […] enda sé það hlutverk Sambandsins að standa vörð um hagsmuni sparisjóðanna“. Hann lagði síðan fram bókun um að kæra úrskurð Fjármálaeftirlitsins (sjá rammagrein) og var hún samþykkt. Þór Gunnarsson tók þá til máls og sagði „nauðsynlegt að ákveða hver væri málsvari sparisjóðanna og kærumálsins“, og lagði til að það yrði Sigurður Hafstein. Var það samþykkt. Finnur Sveinbjörnsson, sem sat fundinn sem fulltrúi Sparisjóðabankans, ræddi í framhaldinu um nauðsyn þess að „hafa alveg á hreinu […] hver sé talsmaður sparisjóðanna í framhaldi málsins“. Málið var rætt nánar og samþykkt að fela Þór Gunnarssyni og Gísla Kjartanssyni að ræða við Guðmund Hauksson, sem horfinn var af fundinum þegar hér var komið sögu, „um stöðu hans í þessu erfiða máli“.

Næsti stjórnarfundur SÍSP var 17. september 2002. Þar lagði Sigurður Hafstein fram hugmyndir að breytingum á ákvæðum um sparisjóði í frumvarpi til laga um fjármálafyrirtæki sem taka átti fyrir á fundi bankalaganefndar þennan sama dag og daginn eftir. Fram kom að nefndin hygðist ljúka störfum innan tíu daga. Greint er frá því í fundargerðinni að Sigurður Hafstein hafi farið yfir „störf nefndarinnar og stöðu athugasemda hans við vinnugögn um frumvarpið“, en hann var fulltrúi sparisjóðanna í nefndinni. Jafnframt var „[k]allað […] eftir athugasemdum stjórnarmanna“ en ekki er tilgreint hvort slíkar athugasemdir komu fram.

Aðalfundur SÍSP var haldinn 4. október 2002 og eins og áður hefur komið fram var Guðmundur Hauksson felldur úr formannsstóli á fundinum er hann beið lægri hlut fyrir Jóni Kr. Sólnes í formannskjöri. Nánar er sagt frá þeim atburðum í kafla 5.3.4.

5.3.3 Fyrirhugaður samruni Kaupþings Búnaðarbanka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í árslok 2003

Aukafundur um samrunaáform Kaupþings Búnaðarbanka og SPRON

Hinn 30. desember 2003 var stjórn SÍSP boðuð til aukafundar til að ræða um stöðu sparisjóðanna í tilefni af fréttum af væntanlegum samruna Kaupþings Búnaðarbanka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Á þessum tíma átti Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis engan fulltrúa í stjórn SÍSP og voru samskipti SPRON og SÍSP afar stirð um þessar mundir (sjá kafla 5.3.5).

Á stjórnarfundinum 30. desember lét Hallgrímur Jónsson í ljós þá ósk sína að „heimild til að breyta sparisjóðum í hlutafélag verði hreinlega felld niður“. Ingimar Haraldsson, sem sat fundinn af hálfu Sparisjóðs Hafnarfjarðar, lýsti því yfir að „engin áform [væru] í stjórn SPH um breytingar á rekstrarformi“. Páll Sigurðsson frá Sparisjóði Húnaþings og Stranda benti á að „umræða [um] hvað verði um sjóðina [kitlaði] marga“ og talaði fyrir nauðsyn þess að „stoppa umræðuna áður en hún fer á fullt“. Í framhaldinu nefndi hann að sínum sparisjóði hefði borist „viðræðubeiðni“ frá Landsbankanum og að lögð hefðu verið drög að svari við henni.

Bókun á stjórnarfundi Sambands ísl. sparisjóða 22. ágúst 2002

Stjórn Sambands sparisjóða telur að úrskurður hafi verið kveðinn upp af Fjármálaeftirlitinu (FME) 19. júlí s.l. í greinargerð þess þann dag vegna athugunar á umsóknum um kaup á virkum eignarhlut í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis. Í úrskurðinum er komist að þeirri niðurstöðu í 1. tölulið 6. greinar og hún frekar rökstudd í grein 5.2. að stofnfjáreigandi í sparisjóði geti selt þriðja aðila stofnfjárhlut sinn á hærra verði en endurmetnu nafnverði fái hann til þess samþykki stjórnar sparisjóðs. Stjórn Sambands sparisjóða er algerlega ósammála þessari niðurstöðu FME og telur öll lagarök hníga í þá átt að slíkt framsal sé óheimilt sbr. bréf sambandsins til FME dags. 9. júlí 2002. Stjórninni hafa verið kynntar miklar áhyggjur einstakra sparisjóða af niðurstöðu FME varðandi framangreint mál en í máli þeirra kemur skýrt fram að stofnfjáreigendur nokkurra annarra sparisjóða huga að því að leita kaupenda að stofnfé þeirra og í sumum tilfellum við yfirverði sem nemur milli 50–100 földu nafnverði stofnfjárhluta. Við þessar aðstæður sé augljóst að verið sé að selja eigið fé sparisjóða sem stofnfjáreigendur hafi hvorki ráðstöfunar- né eignarétt á. Tilgangur kaupenda hluta á slíku yfirverði byggi hinsvegar í öllum tilvikum á þeirri forsendu að komast yfir meiri verðmæti fyrir minni. Þær aðstæður séu því komnar upp að tilveru margra sparisjóða og í reynd sparisjóðastarfseminni í heild sé ógnað og hafa þeir munnlega óskað eftir að sambandið gæti hagsmuna þeirra og geri allt sem í þess valdi standi til að bægja frá þeirri vá sem að þeim steðji enda sé það hlutverk sambandsins samkvæmt lögum þess að vernda hagsmuni sparisjóðanna.

Stjórn sambandsins er sammála framangreindu og felur því framkvæmdastjóra að fylgja máli þessu eftir með öllum tiltækum ráðum þ.á.m. að kæra úrskurð FME varðandi sölu stofnfjárhluta við yfirverði og er samþykk tillögu hans að leita fulltingis Andra Árnasonar hrl. varðandi meðferð þess máls fyrir kærunefnd sbr. 18. gr. laga nr. 87/1998.

Geirmundur Kristinsson talaði um „alvarleika málsins“ og taldi ekkert geta komið í veg fyrir söluna á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis til Kaupþings Búnaðarbanka hf., enda lægi ákvörðun stjórnar SPRON fyrir. Geirmundur bætti við: „Skýr skilaboð þarf frá stjórnvöldum um gildi sparisjóðanna. Sparisjóðirnir starfa í skjóli stjórnvalda í nágrannalöndunum.“

Angantýr Jónasson frá Sparisjóði Vestfirðinga sagði „ekki annað [koma] til greina en að berjast fyrir tilvist sparisjóðanna. Ríkisstjórnin verður að vera með – hliðholl okkur“. Hallgrímur Jónsson lýsti þeirri skoðun sinni að þeir sem væru kosnir til stjórnarsetu í sparisjóðunum ættu að „standa vörð um sparisjóðina“.

Lagabreyting rædd

Sigurður Hafstein sagði að „hlutverk sparisjóðanna allra [væri] að bregðast við og síðan stjórnar og starfsmanna SÍSP að svara“. Sigurður talaði síðan um þann möguleika að breyta ákvæðum laga um samsetningu stjórnar sjálfseignarstofnunarinnar sem færi með yfirráð yfir eigin fé sparisjóða. Hallgrímur Jónsson sagði að „[k]oma [þyrfti] fram að sparisjóðirnir eru ekki til sölu“.

Að lokum ræddi Sigurður Hafstein um næstu skref, „m.a. viðræður við þingmenn“, og samþykkt var „að boðað yrði til allsherjarfundar sparisjóðanna en þá liggi fyrir samþykktir allra stjórna sparisjóða“.

Stjórn SÍSP fundaði að nýju 11. janúar 2004. Þar talaði Sigurður Hafstein um mikilvægi þess að „[s]annfæra landsmenn um að víðtækir þjóðfélagslegir hagsmunir séu að þessi valkostur [þ.e. sparisjóðakerfið] sé til staðar og hvaða breytingar við viljum fá til að viðhalda honum“. Gísli Kjartansson áréttaði að Sparisjóður Mýrasýslu væri ekki til sölu. Ólafur Elísson frá Sparisjóði Vestmannaeyja ræddi meðal annars um stofnfé og hlutafé og sagði:

„Hugsunin með stofnfé var að þetta væri sem bundin bók en nú væri farið að horfa á stofnfé sem hlutafé sem það ekki er.“ Geirmundur Kristinsson benti á að „[e]kki er hægt að taka hlutlausa ákvörðun um verðmæti stofnfjár þegar fyrir liggur tilboð í stofnféð“.

Finnur Sveinbjörnsson, sem boðaður hafði verið sérstaklega á fundinn, sagði „deginum ljósara að ríkisstjórnin grípi ekki inn í“, en samþykkt var „að leitast yrði við […] að fá fram breytingu á [lagaákvæðum um] stjórn sjálfseignarstofnunarinnar“.

Ný lög um stjórn sjálfseignarstofnunar sem tengist hlutafélagssparisjóði

Hinn 6. febrúar 2004 tóku svo gildi lög nr. 4/2004 um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki þar sem kveðið var á um breytingar á tilhögun stjórnar sjálfseignarstofnunar sem færi með virkan eignarhlut í hlutafélagssparisjóði, auk þess sem skilið var skýrar en áður á milli stofnfjáreigenda eða hluthafa annars vegar og sjálfseignarstofnunar hins vegar.[81]

Á stjórnarfundi SÍSP 12. febrúar 2004 var rætt um stöðu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis innan sparisjóðasamstarfsins. Jón Kr. Sólnes lýsti þeirri skoðun sinni að taka þyrfti upp viðræður við SPRON um það „á hvern hátt þeir vilji starfa áfram innan SÍSP og SPB [Sparisjóðabankans]“. Gísli Kjartansson og Hallgrímur Jónsson tóku undir þetta. Þór Gunnarsson lagði hins vegar til að SÍSP færi formlega fram á skýringar frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis „á ýmsum fullyrðingum sem fram hafa verið settar“ og varaði jafnframt við „ástandi síðustu 7 ára“. Ólafur Elísson andmælti þessu og varaði við öfgum og afarkostum sem gætu spillt fyrir samstarfinu. Carl H. Erlingsson talaði fyrir því að „halda fram fyrri sjónarmiðum stjórnar SÍSP“ og átti þar við að yfirtaka Kaupþings Búnaðarbanka hf. á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis „gengi ekki skv. lögum“. Jón Kr. Sólnes sagði viðbrögð SÍSP snúast um að „verja okkur fyrir keðjuverkun“. Tilraunir til þess að yfirtaka Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis fóru út um þúfur og SPRON var áfram sparisjóður. Framangreind orðaskipti á stjórnarfundi SÍSP bera samt með sér að staða Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis innan sparisjóðafjölskyldunnar var orðin óljós.

5.3.4 Bitist um formannsembættið

Árið 2002 varð örlagaríkt hvað samskipti Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og SÍSP snerti. Yfirtökutilburðir „fimmmenninganna“ gagnvart Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis um sumarið kölluðu í fyrstu fram mikla samstöðu meðal sparisjóðamanna, jafnvel meiri samstöðu en sést hafði um langa hríð, eins og sjá má á frásögninni hér á undan. Þessi þíða í samskiptum forsvarsmanna Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og annarra framámanna í sparisjóðasamstarfinu stóð þó ekki lengi, enda risti ágreiningurinn djúpt. Átökin náðu hápunkti í október 2002 þegar tíð Guðmundar Haukssonar á formannsstóli SÍSP lauk nokkuð snögglega. Áður en vikið er að þeim atburðum er þó rétt að greina stuttlega frá aðdraganda þess að Guðmundur tók við sem formaður haustið 2000.

Fjórum dögum fyrir aðalfundinn, þ.e. 16. október 2000, barst Sigurði Hafstein framkvæmdastjóra SÍSP bréf frá Arnari Sigurmundssyni, stjórnarformanni Sparisjóðs Vestmannaeyja, þar sem Arnar lýsti áhyggjum sínum og stjórnar Sparisjóðs Vestmannaeyja af málefnum og markaðsstöðu sparisjóðanna. Sameining Landsbankans og Búnaðarbankans var yfirvofandi, að sögn Arnars, og því stefndi í að í landinu yrðu tveir stórir viðskiptabankar ásamt rúmlega 20 sparisjóðum, auk Sparisjóðabankans og Kaupþings. Jafnframt lægi fyrir að viðskiptaráðherra væri með lagafrumvarp í smíðum um starfsemi sparisjóðanna og í því ljósi væri bagalegt að stefnumótunarvinnu sparisjóðanna væri ólokið. Bregðast þyrfti við hið fyrsta: „Breyttur bankaheimur kallar á breytingar hjá okkur.“ Í þessu sambandi nefndi Arnar sérstaklega að á næstu árum myndi „eignaraðild í Kaupþingi [færast] í auknum mæli frá sparisjóðunum“ og að breytingar á „[v]ægi annarra fyrirtækja sparisjóðanna“ væru einnig í vændum. Mestu skipti við þessar aðstæður að aðstandendur sparisjóðanna sýndu samstöðu.[82]

Bréf Arnars Sigurmundssonar: breytingar í uppsiglingu, viðbrögð nauðsynleg

Í bréfinu lagði Arnar til að gripið yrði til tvenns konar ráðstafana. Í fyrsta lagi fór hann fram á að aðalfundir SÍSP yrðu framvegis haldnir „eigi síðar en í lok aprílmánaðar“. Í öðru lagi varaði hann við „hörðum og persónulegum kosningaslag“ um formannsembætti SÍSP sem væri í uppsiglingu, því að ljóst væri „að Guðmundur Hauksson sparisjóðsstjóri og

81. Sjá nánari umfjöllun í 4. kafla, um lagaumhverfi sparisjóðanna.

82. Bréf Arnars Sigurmundssonar til stjórnar Sambands ísl. sparisjóða 15. október 2000.

stjórnarmaður sækist nú eftir kjöri til formanns“ en jafnframt hygðist sitjandi formaður, Þór Gunnarsson, gefa kost á sér til endurkjörs til eins árs í viðbót (en láta svo af embætti). „Í þeim kosningum verður enginn sigurvegari,“ sagði Arnar, „en samstaða sparisjóðanna mun tapa í þeim slag.“

Arnar kvaðst hafa rætt þessi mál við Þór og Guðmund, svo og við Sigurð Hafstein framkvæmdastjóra SÍSP. Tillaga Arnars til lausnar vandanum var skýr og afdráttarlaus: Á aðalfundinum 20. október „þarf fráfarandi formaður að taka fram í ræðu sinni að hann sækist ekki eftir endurkjöri á aðalfundinum vorið 2001. Að þessu sögðu þarf Guðmundur Hauksson að lýsa því yfir að hann sækist ekki eftir kjöri til formanns fyrr en á aðalfundinum vorið 2001“.

Í lok bréfs síns brýndi Arnar kollega sína til verka. Nú þyrfti að láta hendur standa fram úr ermum, ný löggjöf væri væntanleg og því þyrfti að hraða stefnumótun. „Ný lög um sparisjóðina þar sem gert verði ráð fyrir heimild til hlutafélagaforms munu ef vel tekst til gefa sparisjóðunum ný sóknarfæri í næstu framtíð.“

Ný staða – tveir í framboði til formanns

Bréf Arnars var lagt fram á fundi stjórnar SÍSP 19. október 2000, daginn fyrir aðalfund. Samkvæmt fundargerð sköpuðust „[t]öluverðar umræður“ um efni bréfsins og voru menn ekki á eitt sáttir. Menn skiptust á skoðunum um fyrri tillögu Arnars, að færa aðalfund fram í apríl, en náðu ekki niðurstöðu í það mál. Hvað síðari tillögu Arnars snertir var eftirfarandi lýsing færð til bókar:

> Ljóst er að til formanns SÍSP eru tveir menn í boði og voru stjórnarmenn missáttir við að þurfa að fara út í kosningu á aðalfundi og var lagt til að menn reyndu að ná sáttum um niðurstöðuna fyrir aðalfundinn sem haldinn verður á morgun föstudaginn 20. október. Fundarmenn ræddu nokkuð kosningar til formannskjörs á aðalfundi og töldu flestir að kosningar væru hin versta staða fyrir sparisjóðina því samstaða sparisjóðanna byggði á samheldni.

Þrátt fyrir þessa afstöðu „flestra“ fundarmanna náðist engin sátt á fundinum eins og lokaorð þessa liðar fundargerðarinnar vitna um: „Engin endanleg niðurstaða var um framangreind mál og verður að bíða niðurstöðu til morguns.“

Þór dregur sig til baka – Guðmundur kjörinn

Þegar til kom þurfti ekki að kjósa á milli Þórs og Guðmundar á aðalfundinum. Þegar að formannskjörinu kom kvaddi Þór sér hljóðs og lýsti því yfir að hann drægi framboð sitt til baka og Guðmundur varð því sjálfkjörinn.

✶

Málin þróuðust á annan hátt á aðalfundinum tveimur árum síðar, í október 2002.[83] Að lokinni skýrslu stjórnar, sem Guðmundur Hauksson flutti, og framlagningu ársreikninga, sem Sigurður Hafstein sá um, gaf fundarstjóri orðið laust. Ari Teitsson tók þá til máls og talaði um góða frammistöðu sparisjóðanna þó að blikur væru vissulega á lofti, og átti þá ekki síst við það að í heildina tekið varð tap á rekstri íslenskra sparisjóða á árinu 2001, og það væri nokkuð sem menn ættu ekki að venjast. Verra væri þó, sagði Ari, „að raunveruleg staða sparisjóðanna [væri] í uppnámi“.[84] Ari vísaði í skýrslu stjórnar og tók undir það sjónarmið formannsins að „það gæti farið svo að allt fari á versta veg, að sparisjóðirnir verði hreinlega keyptir upp á næstu árum, þ.e.a.s. þeir sparisjóðir sem einhver vill eiga“. Ari bætti því við að sér sýndist raunin vera sú að „einhver vilji […] a.m.k. […] spá í sparisjóðina“, enda ættu þeir 17 milljarða í eigin fé.

Vandi sparisjóðanna „í þjóðfélagi þar sem […] græðgin verður æ taumlausari“

„[V]andi okkar er mikill,“ sagði Ari í beinu framhaldi, „í þjóðfélagi þar sem peningarnir ráða meiru og meiru og græðgin verður æ taumlausari.“ Sparisjóðafólk þyrfti að spyrja sig: „Hvað viljum við vera og hvernig ætlum við að vera það sem við viljum vera.“ Ari kvaðst „taka undir með Guðmundi [Haukssyni] þegar hann segir að við viljum fá að vera […] áfram sparisjóðir […] fólksins í landinu og ég held kannski raunar í meira mæli en áður sparisjóðir byggðanna“. Bankastofnunum á landsbyggðinni færi óðum fækkandi og þar kæmi til kasta sparisjóðanna. Ari ræddi síðan um einkavæðingu bankanna, sem þá

83. Í umfjöllun um fundinn er byggt á skjali merktu „Aðalfundur október 2002“ sem hefur að geyma uppskrift eftir hljóðupptöku af fundinum.

84. Aðalfundur október 2002, fundargerðardrög.

var í fullum gangi, og möguleika sparisjóðanna í því nýja umhverfi sem þannig skapaðist. Hann vék að þeirri kunnuglegu staðhæfingu að eigið fé sparisjóðanna væri „fé án hirðis“ og hafnaði henni:

> Það held ég að sé nefnilega ekki [og] ég held að við höfum ákveðnar skyldur til þess að vera hirðir þessa fjár og nota það í skynsamlega þágu en þá kannski kemur að því að [við] erum ekki […] endilega sammála um hvernig við eigum að nota það. Það er hægt að nota það á ýmsa vegu, sumir vilja nota það til þess að viðhalda atvinnustarfsemi í byggðunum, aðrir vilja nota það í menningarplássunum. […] það er líka hugsanlegt að við föllum í þá freistni að nota það í eigin þágu, byggja flott yfir okkur, gera vel við starfsfólk, borga há stjórnarlaun o.s.frv.

Síðan talaði Ari um mikilvægi þess að standa saman, en vissulega hefði verið „núningur hér innan fjölskyldunnar“, eins og Guðmundur hefði bent á í skýrslu sinni, en það ætti þó helst við á höfuðborgarsvæðinu. Aðalatriðið kvað Ari vera það að „yfirtökumöguleikar á þessum 17 milljörðum okkar mega ekki vera fyrir hendi“.

Síðar á fundinum gerði Sigurður Hafstein grein fyrir hinu nýja frumvarpi til laga um fjármálafyrirtæki. Meðal annars vék hann að sérákvæðum sem komu til vegna yfirtökutilboðsins í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis. Skipaður hefði verið sérstakur undirhópur innan bankalaganefndar til að fara yfir ákvæði laganna með þetta í huga: „Tillögur hópsins eru hluti af frumvarpinu án þess að bankalaganefnd tæki sérstaka afstöðu til þeirra og þó [að] fulltrúi bankanna væri þeim andvígur.“[85] Í framhaldinu ræddi Sigurður um stofnfé og eigið fé, mikilvægi dreifðrar eignaraðildar og fleira. Hann vitnaði í greinargerð með lögum nr. 71/2001 þar sem segir að stofnfjárhlutir skuli keyptir og seldir á nafnverði og sagði síðan:

> Það kom [okkur] því í opna skjöldu þegar Fjármálaeftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að heimilt væri að greiða yfirverð fyrir stofnfjárhluti í sparisjóðum. Niðurstaðan leiddi til óþolandi réttaróvissu fyrir sparisjóðina varðandi það hver væri staða þeirra gagnvart hugsanlegum fjandsamlegum yfirtökutilboðum af hendi annarra fjármálafyrirtækja.

„Það kom [okkur] því í opna skjöldu þegar Fjármálaeftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að heimilt væri að greiða yfirverð fyrir stofnfjárhluti í sparisjóðum. Niðurstaðan leiddi til óþolandi réttaróvissu fyrir sparisjóðina varðandi það hver væri staða þeirra gagnvart hugsanlegum fjandsamlegum yfirtökutilboðum af hendi annarra fjármálafyrirtækja.“

Ræða Sigurðar Hafstein, framkvæmdastjóra SÍSP, á aðalfundi 4. október 2002.

Af þessum sökum hefði „það [verið] mikið fagnaðarefni að viðskiptaráðherra skyldi taka þá pólitísku ákvörðun að nauðsynlegt væri að efla yfirtökuvarnir sparisjóða“. Sigurður skýrði síðan þau ákvæði sem bætt hefði verið inn í frumvarpið í þessu skyni en vék að lokum að tveimur breytingum á gildandi lögum sem ríkisstjórnin hefði „fyrr í þessari viku“ ákveðið að fella brott úr frumvarpinu:

Hætt við lagabreytingar

> Önnur var um að stofnfjáreiganda væri aldrei heimilt að fara með umboð nema eins annars stofnfjáreiganda. Hitt, að í stjórn sjálfseignarstofnunar sem stofnuð væri vegna breytinga sparisjóðs í hlutafélag skyldu eiga sæti tveir fulltrúar þess sveitarfélags sem sparisjóðurinn ætti heimilisfesti í við breytingu hans í hlutafélag, tveir fulltrúar hluthafa í sparisjóðnum kjörnir á aðalfundi og einn fulltrúi skipaður af ráðherra samkvæmt tilnefningu samtaka sparisjóða. – Af hverju þessi ákvæði voru felld út – því verður hver að svara fyrir sig. – Því svörin byggja enn sem komið er á getgátum.

Sér í lagi kvaðst Sigurður harma að síðarnefnda breytingin hefði verið felld niður „því í henni hefði falist sterkt vopn gegn fjandsamlegri yfirtöku“. Yfirtökutilboð Búnaðarbankans gagnvart Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis hefði til dæmis aldrei komið til ef þetta ákvæði hefði verið í lögum.

Í lok ræðunnar minnti Sigurður á að endanlegur texti frumvarpsins væri málamiðlun en sparisjóðafólk gæti almennt vel við unað. Nýju lögin ættu að geta tryggt sparisjóðina og „valddreifingarsjónarmið“ þeirra í sessi. Meðal annarra fundarmanna gætti á hinn bóginn nokkurra efasemda um að yfirtökuvarnirnar í fumvarpinu héldu þegar á reyndi.

Mótframboð kemur fram

Þegar kom að formannskjöri greindi fundarstjóri frá því að Guðmundur Hauksson gæfi kost á sér til endurkjörs. Ari Teitsson bað þá um orðið og lagði til að Jón Kr. Sólnes, stjórnarformaður Sparisjóðs Norðlendinga, yrði næsti formaður stjórnar.[86] Fleiri tillögur eða framboð bárust ekki. Jón Kr. Sólnes bað um orðið og greindi frá því að hann hefði

85. Sigurður Hafstein, aðalfundur 4. okt. 2002.
86. Aðalfundur október 2002, fundargerðardrög.

„ákveðið að taka áskorun“ um að bjóða sig fram og fullyrti að „við þessar aðstæður […] [væri] ekkert óeðlilegt við það að kjósa á milli manna“. Jón ræddi síðan um óróann í kringum sparisjóðina á liðnum mánuðum, sem skaðað hefði ímynd þeirra, og bætti við:

> Mín skoðun er sú að sparisjóðirnir eigi að halda sjálfstæði sínu eins og kostur er og leitast jafnframt við að efla samstarf sitt eins og ég hef heyrt frá flestum fundarmönnum sem hér hafa tekið til máls í dag. Ég lýsi því yfir að ég er reiðubúinn til þess að leggja mína krafta […] fram til að efla samstarf sparisjóða […].

Gísli Kjartansson tók þá til máls og kvaðst hafa orðið var við það „undanfarið að menn hafa verið að hafa samband við sparisjóðsstjórnir vítt og breitt um landið með það í huga að koma Guðmundi Haukssyni frá sem formanni sambandsins“. Sjálfur sagðist Gísli „lítið [hafa] af þessu vitað […], kannski vegna þess að menn hafa vitað að t.d. ég væri góður stuðningsmaður Guðmundar og ekki að ástæðulausu“. Gísli lýsti furðu sinni á því að framboð væri komið fram gegn Guðmundi, því þannig væru vaktar upp „deilur, gamlar deilur“. Síðan beindi Gísli spjótum sínum að Ara Teitssyni:

> Hér kom maður upp áðan og hélt mikla ræðu, […] ekki mjög góða, og lagði áherslu á samstarfið, lagði áherslu á að við þyrftum að standa saman. Ég hugsaði með mér: ekki fer þessi maður að veitast að Guðmundi Haukssyni, sem formanni stjórnarinnar, svo stendur hann upp korteri eftir að hann hélt ræðuna um [að] samstarfið þyrfti nú að halda, þetta væri svo gríðarlega mikilvægt að við stæðum allir saman, og býr sig undir að kljúfa fylkinguna. Það er verið að kljúfa fylkinguna og við vitum ósköp vel sem þekkjum hér eitthvað til að þetta skiptist í mjög álíka stóra hópa, þeir sem styðja þessa tvo menn. […] Ég verð að lýsa miklum vonbrigðum með þetta, að þetta skuli koma upp hjá okkur. Guðmundur hefur staðið sig afburða vel sem formaður, vinnusamur, duglegur, drifið hlutina áfram við að endurskipuleggja og hreinsa virkilega upp […].

Gísli lýsti síðan efasemdum um að Jón Kr. Sólnes væri hæfur til að gegna formannsembættinu í ljósi þess að hann hefði ekki einu sinni setið í stjórn SÍSP fram að þessu. Gísli lauk ræðu sinni með því að skora á félaga sína „að gera ekki þann óvinafögnuð að við köstum góðum formanni á dyr með þessum hætti sem hér er undirbúinn“.

Þessu næst bað Jóhann Antonsson frá Sparisjóði Svarfdæla um orðið. Hann tók undir orð Gísla og kvaðst vilja „draga það fram að maður sátta og samlyndis úr Þingeyjarsýslunni kastar núna stríðshanskanum“. Framboð Jóns Kr. Sólnes væri ekki „svæðisbundið framboð“, þ.e. Norðurland stæði ekki sameinað að baki honum. Guðmundur Hauksson væri „færasti bankamaður þjóðarinnar“ og glapræði væri að ýta honum til hliðar.

Árni Þór Sigurðsson stjórnarmaður í Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis var næstur á mælendaskrá og lýsti fullu trausti til Guðmundar fyrir hönd stjórnar SPRON. Sérkennilegt væri að sá sparisjóður sem orðið hefði fyrir „árás“ þá um sumarið ætti að gjalda fyrir það á aðalfundi með þessum hætti. „Það væru skilaboð sem […] ég held að andstæðingar sparisjóðanna gætu ekki misskilið.“ Drífa Sigfúsdóttir, stjórnarmaður í Sparisjóðnum í Keflavík, tók síðan til máls. Hún hvatti til samstöðu og sagði að kosningar við þessar aðstæður jafngiltu því „að [við] höfum ekki getað staðið saman um þær ákvarðanir sem […] formaðurinn hefur verið að berjast í“. Það væru slæm skilaboð til samfélagsins. Sparisjóðurinn í Keflavík lýsti fullum stuðningi við Guðmund. Að svo mæltu fór Drífa fram á að Jón drægi framboð sitt til baka – ella væri hann að leggja lóð á vogarskálar fimmmenninganna margfrægu.

Þá tók Þór Gunnarsson til máls:

> Fundarstjóri, gott fundarfólk. Það er skemmtilegt sem fráfarandi formaður sambandsins að hlusta á áhuga fólks á að ganga til kosninga. Ég minni á það að fyrir tveimur árum þá sátum við úti á Hótel Loftleiðum, það víbraði loftið, vegna þess að kosningar lágu í loftinu. Þá var ég formaður og Guðmundur hafði áhuga á að fá kosningu. Nú það var ekkert við þetta að athuga annað heldur en bara að lýðræðislega var þetta rétta aðferðin, þar sem tveir menn sóttust eftir sama sætinu. Ég vék af vettvangi á síðustu stundu, til þess að reyna að halda frið í hópnum en er kannski ekki búinn að vera á þessum tveimur árum nákvæmlega sá sami og menn vilja halda. Ef ég vík hér að nokkrum atriðum: við sluppum við það að

„[…] við sluppum við það að kjósa um formann vegna þess að ég vék af vettvangi, við sluppum ekki við það að kjósa um sæti formanns bankaráðs Sparisjóðabankans. Þar var kosið. Við sluppum ekki við það að kjósa um sæti í nokkrum stjórnum dótturfyrirtækja. Þar var líka kosið og mönnum ýtt til hliðar […]. Af hverju er það svona hættulegt allt í einu. Ég fæ það ekki séð.“

Þór Gunnarsson á aðalfundi SÍSP 4. október 2002.

> kjósa um formann vegna þess að ég vék af vettvangi, við sluppum ekki við það að kjósa um sæti formanns bankaráðs Sparisjóðabankans. Þar var kosið. Við sluppum ekki við það að kjósa um sæti í nokkrum stjórnum dótturfyrirtækja. Þar var líka kosið og mönnum ýtt til hliðar […]. Af hverju er það svona hættulegt allt í einu. Ég fæ það ekki séð.

Úrslit atkvæðagreiðslunnar

Fleiri tóku ekki til máls og var gengið til skriflegra kosninga. Atkvæði féllu þannig að Guðmundur Hauksson fékk 10 atkvæði, Jón Kr. Sólnes 13 atkvæði og einn seðill var auður. Jón Kr. Sólnes fékk orðið og sagði:

> Fundarstjóri, góðir fundarmenn, ég vil þakka það traust sem […] mér hefur verið sýnt með þessu kjöri. Ég ætla að vona að mér megi takast ásamt ykkur sem hér eruð, að vinna að góðu og öflugu samstarfi sparisjóða og ég mun að sjálfsögðu gera mér far um það að ganga í smiðju til þeirra sem kunna mér betur til verka á hverjum tíma en ég vil ítreka það að ég þakka þetta traust.

Leitað var til Guðmundar Haukssonar um að gefa kost á sér í stjórn SÍSP en hann varð ekki við því. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis átti því engan fulltrúa í hinni nýju stjórn. Í lok fundar bað Guðmundur um orðið og sagði:

> Góðir fundarmenn, ég hef notið trausts ykkar undanfarin ár til ýmissa starfa á vegum Sambands sparisjóða á vettvangi sparisjóðanna og fyrir það vil ég þakka. Þetta hafa verið ánægjuleg ár og mjög árangursrík og ég hef átt mjög gott samstarf við flesta á þessum vettvangi. Að lokum vil ég svo þakka þeim sem hafa mig stutt í gegnum tíðina og þá sérstaklega í dag.

Fundarstjóri, Arnar Sigurmundsson, sló svo botn í fundinn með því að brýna fyrir nýrri stjórn að „gera allt sem í hennar valdi stendur [til] að ná fram sáttum“. Jafnframt hét hann á Guðmund og SPRON-menn „að leggjast […] á árar með okkur öllum því framundan er örugglega ströng barátta […] fyrir tilurð sparisjóðanna hér á landi“. Arnar bætti því við að atburðir sumarsins sýndu „að sumir aðilar í þjóðfélaginu svífast einskis, þeim varð ekki að ósk sinni en við þurfum umfram allt að halda vöku okkar. SPRON tók slaginn fyrir okkur öll, við þurfum að standa með SPRON og sparisjóðafólk þarf að standa saman“.

„[…] framundan er örugglega ströng barátta […] fyrir tilurð sparisjóðanna hér á landi og við sáum það í sumar að sumir aðilar í þjóðfélaginu svífast einskis, þeim varð ekki að ósk sinni en við þurfum umfram allt að halda vöku okkar. SPRON tók slaginn fyrir okkur öll, við þurfum að standa með SPRON og sparisjóðafólk þarf að standa saman.“

Lokaorð Arnars Sigurmundssonar fundarstjóra á aðalfundi SÍSP 4. október 2002.

5.3.5 Samskipti SÍSP og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 2002–2005

Eitt stærsta verkefni hinnar nýju stjórnar SÍSP undir forystu Jóns Kr. Sólnes hlaut að felast í því að ná sáttum við stjórnendur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Við það varð ekki unað að stærsti sparisjóðurinn væri nær áhrifalaus innan samstarfs sparisjóðanna, ekki síst í ljósi ytri aðstæðna. Vandinn var þó sá að sáttavilji var lítill meðal SPRON-manna og sárindin mikil eftir aðalfundinn í október 2002. Raunin varð sú að gjörvöll formannstíð Jóns einkenndist af miður uppbyggilegum skeytasendingum milli SÍSP og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis sem ætla má að hafi átt ríkan þátt í að draga enn frekar úr samstöðu sparisjóðanna.

Á stjórnarfundi SÍSP 14. janúar 2003 var samþykkt „í framhaldi af fyrri umræðu um sama mál að bjóða með bréfi fulltrúa SPRON þátttöku í stjórnarfundum SÍSP“. Á næsta stjórnarfundi var svo lagt fram bréf Sigurðar Hafstein til Guðmundar Haukssonar sparisjóðsstjóra Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Þar greindi Sigurður frá því að sú staðreynd að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis ætti ekki aðild að stjórn SÍSP hefði verið til umræðu á stjórnarfundum SÍSP og að niðurstaðan hefði orðið sú að þetta ástand væri „bagalegt fyrir hagsmuni bæði sparisjóðaheildarinnar sem og einstakra sparisjóða þar á meðal hagsmuni Sparisjóðs Reykjavíkur og nágr[ennis]“.[87] Þá segir í bréfinu:

> Breytingar á íslenskum bankamarkaði sem leiða munu af einkavæðingu ríkisbankanna nú í desember og janúar valda því að samkeppnisstaða sparisjóðanna er nú öll önnur en var fyrir aðeins fáum mánuðum. Landsbanki hefur lýst yfir að hans helsta markmið sé að endurheimta fyrri markaðshlutdeild. Íslandsbanki hefur lýst yfir að hans markmið um aukna markaðshlutdeild náist fyrst og síðast gegnum sparisjóðina og yfirlýsingar forráðamanna Búnaðarbanka um að sparisjóðirnir séu að einangrast í íslenskum bankarekstri kalla allar á viðbrögð af hálfu sparisjóðanna sem verða að vera tilbúnir til að ganga fram

87. Bréf Sigurðar Hafstein til Guðmundar Haukssonar 31. janúar 2003.

> með það einarða markmið að þessir bankar allir og hver um sig byggi framtíð sína á öðru en því að sækja gegn sparisjóðum. Gerbreyttar aðstæður á íslenskum bankamarkaði leiða því til þess að sparisjóðirnir þurfa að snúa bökum saman. Þegar fjórir bankar sameinuðust í Íslandsbanka 1990–1991 brugðust sparisjóðirnir við með því að hafa vikulegt samráð til að flýta ákvörðunartöku og bregðast þannig við áður óþekktri samkeppni. Nú hafa svipaðar aðstæður skapast aftur og þá hljóta sparisjóðirnir, vilji þeir eiga framtíð, að bregðast við. Í viðræðum við fulltrúa samkeppnisaðila er ljóst að sundrung sparisjóða er drifkraftur þeirra markmiða sem þeir nú setja sér. Samstíga með skilgreind markmið varðandi viðskipti við einstaklinga sem og smá og meðalstór fyrirtæki geta sparisjóðirnir bæði varist og sótt fram.

Á stjórnarfundi SÍSP 27. mars var lagt fram svarbréf frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, dagsett 7. mars og undirritað af Jóni G. Tómassyni formanni stjórnar SPRON og Guðmundi Haukssyni. Þar „árétta“ Jón og Guðmundur, með tilvísun til bréfs Sigurðar, „að SPRON hefur frá fyrstu tíð tekið þátt í og oft gegnt forystuhlutverki við að móta stefnu og störf Sambands íslenskra sparisjóða“ og af þeirra hálfu hafi „jafnan verið lögð áhersla á, að samstarf og aukin samvinna sparisjóðanna væri þeim nauðsynleg í harðnandi samkeppni“. Raunar hafi starfsemi SÍSP og samvinna sparisjóða „aukist verulega á liðnum árum og áratugum, svo sem nefnt er í bréfi yðar“, og að þetta hafi gerst „[u]ndir forystu fulltrúa SPRON“.[88] Í framhaldinu venda bréfritarar kvæði sínu í kross og víkja umbúðalaust að átökum síðustu missera:

Ákúrur SPRON í garð andstæðinga sinna meðal sparisjóðanna

> Á liðnu ári áttu stjórnendur SPRON í harðvítugum deilum, m.a. við samkeppnisaðila, deilum sem vörðuðu tilvist og framtíð allra sparisjóða í landinu.
>
> Í stað þess að standa þétt að baki SPRON við þessar aðstæður bundust nokkrir sparisjóðir samtökum um að fella fulltrúa SPRON frá formennsku í Sambandinu án þess að nokkur efnisleg rök væru tilgreind fyrir þeirri aðgerð. Þá var þetta gert með því að beita atkvæðavægi skv. reglum, sem ekki eru í neinu samræmi við eðlilegar og lýðræðislegar leikreglur. Var sérstaklega varað við því fyrir aðalfundinn að beita þessari aðferð, enda hefur ríkt um það skilningur allt frá stofnun Sambandsins, að ekki yrði myndaður meirihluti á slíkum grunni. Yrði það gert, hlytu reglur Sambandsins um atkvæðavægi og/eða kostnaðargreiðslur að koma til skoðunar.

Þessar athugasemdir verða Jóni og Guðmundi tilefni til að benda á að „[í] þeirri hörðu samkeppni sem nú ríkir á fjármagnsmarkaði [geti] fyrirtæki ekki efnt til útgjalda nema þau séu liður í tekjumyndun eða til þess fallin að styrkja stöðu viðkomandi fyrirtækis með öðrum hætti“. Þessu sé ekki að heilsa hvað kostnað Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis vegna samstarfs sparisjóða snertir. Jón og Guðmundur ljúka bréfi sínu með eftirfarandi málaleitan:

Óskað eftir breytingum á atkvæðavægi innan SÍSP

> Leitað er eftir viðhorfi stjórnar Sambands íslenskra sparisjóða til þess, að ákvæði laga Sambandsins verði tekin til endurskoðunar þannig að eðlileg tengsl verði á milli atkvæðavægis og hlutdeildar sparisjóða í greiðslu kostnaðar við starfsemi Sambandsins. Dæmi um slík ákvæði er að finna hjá ýmsum hagsmunasamtökum.

Á stjórnarfundinum 27. mars var ákveðið að fela Jóni Kr. Sólnes að svara „fyrir hönd stjórnar SÍSP þeim atriðum sem að stjórninni snúa“ en „því sem snýr að atkvæðavægi“ var aftur á móti vísað til stjórna einstakra sparisjóða.

Endirinn varð sá að það kom í hlut Sigurðar Hafstein að svara bréfi Jóns og Guðmundar og gerði hann það 11. júní. Hann víkur fyrst að beiðni þeirra um endurskoðun á lögum SÍSP með tilliti til atkvæðavægis einstakra sparisjóða. Sigurður greinir frá því að hann hafi sent öllum sparisjóðum bréf 17. mars, þar sem hann óskar eftir afstöðu þeirra til málsins, og minnir jafnframt á „að til ákvörðunar þarf atbeina 2/3 hluta sparisjóða og því ljóst að víðtækur stuðningur þarf að vera við þá grundvallarbreytingu á eðli sambandsins sem felst í hugmyndum sparisjóðsins [þ.e. Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis]“. Staðan á málinu sé sú að „[e]nn skortir mikið á að svör hafi borist við erindi sambandsins“ frá aðildarsparisjóðunum, en „[á]fram verður […] unnið að því að niðurstaða fáist“.[89]

88. Bréf Jóns G. Tómassonar og Guðmundar Haukssonar til Sambands íslenskra sparisjóða 7. mars 2002.
89. Bréf Sigurðar Hafstein til Guðmundar Haukssonar 11. júní 2003.

Að því búnu snýr Sigurður sér að áhyggjum Guðmundar og Jóns af því að hagur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis af samstarfi sparisjóða sé ekki í samræmi við kostnaðinn sem sparisjóðurinn leggur í samstarfið. Í þessu sambandi hverfur Sigurður aftur til ársins 1999 og þeirra breytinga sem þá urðu á samstarfi sparisjóðanna:

> Varðandi kostnað af samstarfinu almennt og skiptingu hans milli einstakra sparisjóða er hins vegar nauðsynlegt að rifja upp að í september 1999 var eignarhlutdeild í dótturfyrirtækjum sparisjóðanna „stokkuð upp“ og hlutdeild í kostnaði vegna Sambandsins og Tryggingasjóðs fest í tilgreint hlutfall. Á sama tíma var hætt að miða gjöld við hlutfall innlána í einstökum sparisjóðum. Megin röksemd fyrir breyttum eignarhlutum í fyrirtækjunum (beinum og óbeinum) var sú að hlutdeildin endurspeglaði þar með hlutfall af útgjöldum vegna samvinnunnar. Eins og kunnugt er var þessi aðgerð ekki sársaukalaus af hálfu þeirra er selja þurftu hluta af eign sinni í fyrirtækjunum. Hagur hinna sem keyptu var hins vegar mikill vegna ákvörðunar um verð fyrir umrædda hluti. Standi vilji til þess í dag að lækka kostnaðarhlutfall við samstarfið hlýtur að vakna sú spurning hvort forsendur fyrir uppstokkun eigna 1999 séu þá brostnar og hún skuli því ganga til baka. Vart er hægt bæði að halda og sleppa.

Skipting eignarhluta í dótturfyrirtækjum endurskoðuð?

Hinn 4. júlí skrifaði Guðmundur Hauksson ítarlegt bréf til stjórnar SÍSP þar sem hann ber SÍSP, og sér í lagi Sigurð Hafstein, þungum sökum. Bréfum og tölvuskeytum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis til SÍSP hafi ekki verið svarað eða þá „svarað með óviðunandi hætti“. „Slíkt háttalag er ámælisvert,“ segir Guðmundur, „og spillir fyrir árangri í samstarfinu.“[90] Guðmundur sakar SÍSP um seinagang og segir „slík vinnubrögð geta stefnt stöðu sparisjóðanna í hættu í því harða samkeppnisumhverfi sem nú ríkir á fjármagnsmarkaði“.

Síðan víkur Guðmundur að bréfi Sigurðar frá 11. júní og segir það hafa „vakið undrun okkar og vonbrigði, bæði hvað varðar meðferð efnis sem og framsetningu þess“. Megintilgangur bréfsins hafi verið að óska „eftir áliti *stjórnar* SÍSP“, en ekki hinna einstöku sparisjóða, til þess hvort „eðlileg tengsl [væru] milli atkvæðavægis og hlutdeildar sparisjóða í greiðslu kostnaðar af starfsemi Sambandsins“. Guðmundur kvartar undan því að það hafi tekið þrjá mánuði að upplýsa Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis um þá ákvörðun stjórnar SÍSP að vísa málinu til „sparisjóðanna í landinu“.

Að því búnu snýr Guðmundur sér að deilunni um hag Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis af samstarfi sparisjóðanna. Hann ítrekar þá skoðun sína að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hafi „um langt árabil lagt meira af mörkum fjárhagslega en sem nemur fjárhagslegum ávinningi“ af samstarfinu. Þetta hafi verið „gert vísvitandi til að efla stöðu sparisjóðanna í landinu með langtímasjónarmið í huga“. Þegar á reyndi hafi launin fyrir þessa fórnarlund hins vegar reynst æði rýr:

> Þegar SPRON stóð […] í átökum s.l. sumar og haust – og þurfti í fyrsta sinn á málefnalegum stuðningi að halda frá sparisjóðunum, var unnið á móti stöðu SPRON og þeim einstaklingum sem voru í forsvari fyrir sparisjóðnum. Hvernig á að réttlæta útgjöld umfram ávinning undir þessum kringumstæðum? Er þá ekki komið að því að gera réttmæta kröfu til þess að útgjöld skili eðlilegum fjárhagslegum ávinningi?

Þá beinir Guðmundur sjónum að umræðu Sigurðar um stofnun dótturfyrirtækjanna 1999 og skiptingu eignarhluta í þeim. „Þessi framsetning efnis er með ólíkindum,“ segir Guðmundur og bætir við: „Leiðrétting sú sem átti sér stað meðal sparisjóða á kostnaðar- og eignarhlutum náði til allra sparisjóðanna. […] Sú leiðrétting var ekki knúin áfram af SPRON. Þetta var sameiginleg niðurstaða úr viðræðum sparisjóðanna og hafði mun meiri áhrif fyrir aðra sparisjóði en SPRON.“

Í framhaldinu rifjar Guðmundur upp atburði ársins 1996 þegar „SPRON og þrír aðrir sparisjóðir [gáfu] öðrum eftir stóran hlut af kauprétti sínum í Kaupþingi á kaupverði, þrátt fyrir að þessir sparisjóðir hefðu í 10 ár tekið áhættu og lagt félaginu til nauðsynlegt fé til reksturs og uppbyggingar félagsins. […] Þeir sparisjóðir sem ekki höfðu átt hlutafé í Kaupþingi fengu þessa fjárfestingu þannig á silfurfati og það er þessari fjárfestingu í raun að þakka að það eru 24 sparisjóðir starfræktir á landinu í dag“.

90. Bréf Guðmundar Haukssonar til stjórnar SÍSP 4. júlí 2003.

Undir lok bréfsins kvartar Guðmundur enn undan samskiptunum við SÍSP og segir: „Það er illt að þurfa að skrifa bréf sem þetta, en hjá því varð ekki komist." Lokaorð bréfsins eru:

> Því er hér skorað á stjórn SÍSP að taka strax á vandamálum í rekstri og samskiptum af Sambandsins hálfu. Það viðmót sem SPRON hefur mætt af hálfu SÍSP getur ekki verið grundvöllur farsæls samstarfs.

Hinn 10. júlí 2003 skrifaði Sigurður Hafstein langt bréf til framkvæmdastjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis. Í upphafi bréfsins minnir hann á að sjónarmiðin sem fram komu í bréfi SPRON-manna 7. mars hafi sannarlega verið reifuð á stjórnarfundi SÍSP 11. mars.[91] Meginefni bréfsins er ítarleg greinargerð fyrir skipulagi Reiknistofu bankanna og Fjölgreiðslumiðlunar með tilliti til hlutdeildar sparisjóðanna og SÍSP í stjórn þeirra í tilefni af endurteknum óskum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis um breytingar á aðild sinni að þessum fyrirtækjum. Þar að auki er gerð grein fyrir samskiptum sparisjóða við greiðslukortafyrirtæki. Markmið Sigurðar er að færa rök fyrir því að á þessu sviði séu „hagsmunir SPRON að öllu leyti samtvinnaðir […] hagsmunum annarra sparisjóða". Sigurður fullyrðir engu að síður að hvorki SÍSP né stjórnarmenn þess muni leggja stein í götu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í þessum efnum:

> Þvert á móti má vænta að fulltrúar Sambandsins greiði því atkvæði sitt innan viðkomandi stjórna að hugmyndir SPRON nái fram að ganga og með því stuðla að því að sparisjóðurinn nái fram vilja sínum. Þvingað samstarf er ekki hluti verkefna Sambandsins. Hver sparisjóður verður að líta til heildarhagsmuna sinna og meta hvort þeim sé betur borgið utan samvinnunnar eða innan hennar. Ný stefnumótun sparisjóðanna gerir þó nú á frumstigi ráð fyrir því að sum verkefni verði bundin enda stefnumótunarhópi falið að vinna hugmyndir á grundvelli hugmynda um bundna samvinnu. Einstökum sparisjóðum verður þó ætíð heimilt að standa utan slíkrar samvinnu og vinna hagsmunum sínum framgang einir og sér. Bundin samvinna þýðir hins vegar að réttindum fylgja skyldur.

Sigurður víkur síðan að því hvernig rætt er um SÍSP í bréfi Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis: þar sé talað um „‚hagsmunasamtökin' SÍSP og því orðfari augljóslega ætluð tiltekin merking". Sigurður gengst við þessari einkunn, en túlkar hana svo að umræddri hagsmunagæslu sé „ætlað […] að tryggja hagsmuni sparisjóða í samræmi við tilgang Sambandsins og lög þess".

Undir lok bréfsins snýr Sigurður sér að kröfu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis um „áhrif í samræmi við stærð" og segir málið í vinnslu en það fái „að sjálfsögðu ekki endanlega afgreiðslu fyrr en á aðalfundi SÍSP" um haustið. Ekki sé raunhæft að skilja þetta mál frá heildarstefnumótunarvinnunni sem í gangi sé.

Að lokum vekur Sigurður máls á mikilvægi samstarfs sparisjóðanna og bendir á þau áhrif sem breytingar á samstarfinu hafi á alla sparisjóði: „Að mati stjórnar SÍSP eru framtíðarhagsmunir sparisjóðanna nátengdir starfsemi Sambandsins." Sigurður óskar síðan eftir því að fulltrúar SÍSP og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hittist og ræði málin, „bréfaskriftir og orðsendingar milli aðila séu ekki til þess fallnar að skila árangri".

Hinn 27. ágúst 2003 ritaði Guðmundur Hauksson stutt bréf til Sigurðar Hafstein þar sem hann hafnar beiðni Sigurðar um viðræður á þeim grundvelli að „forsendur skort[i]" þar eð „efni bréfs SPRON til stjórnar SÍSP frá 7. mars s.l. [hafi] enn ekki verið svarað". Þar að auki sé framundan fundur í fulltrúaráði sparisjóðanna „þar sem nýjar tillögur stefnumótunarhóps sparisjóðanna verða kynntar. Á þeim fundi mun SPRON kynna sín sjónarmið".[92] Hér er átt við fundinn sem Guðmundur vísaði til í gagnrýni sinni á stefnumótunarvinnuna á aðalfundinum í október 2003 (sjá kafla 5.3.4).

Í aðdraganda aðalfundarins var samþykkt í stjórn SÍSP að „leita viðhorfa SPRON" til tilnefningar stjórnarmanna.[93] Á stjórnarfundi daginn fyrir aðalfund greindi Jón Kr. Sólnes hins vegar frá því að „á fundi sínum með SPRON síðdegis hefði sparisjóðsstjóri tilkynnt að SPRON tæki ekki tilnefningu um sæti í stjórn".[94]

91. Bréf Sigurðar Hafstein til framkvæmdastjórnar SPRON 10. júlí 2003.
92. Bréf Guðmundar Haukssonar til Sigurðar Hafstein 27. ágúst 2003.
93. Fundargerð stjórnar SÍSP 29. september 2003.
94. Fundargerð stjórnar SÍSP 2. október 2003.

Eins og áður hefur komið fram lét Guðmundur Hauksson mjög til sín taka á aðalfundinum 3. október 2003 og vék þar ekki aðeins að stefnumótunartillögum stjórnarinnar (sjá kafla 5.2.6) heldur einnig að óánægju Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis með stjórnskipulag SÍSP. Þegar orðið var gefið laust að lokinni skýrslu stjórnar og kynningu á ársreikningi kvaddi Guðmundur sér hljóðs og vék talinu að kosningu formanns á aðalfundinum 2002 og þeirri staðreynd að „[v]ilji 2/3 hluta allra sparisjóðanna náði [þar] ekki fram að ganga". Ákvæði í lögum SÍSP um atkvæðavægi hefðu verið orðin úrelt en fulltrúum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hefði hins vegar verið talin trú um að aldrei yrði látið reyna á þau. Guðmundur greindi síðan frá bréfi Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis til stjórnar SÍSP frá 7. mars 2003 og kvartaði undan því að hafa ekki fengið neitt svar við því, a.m.k. ekki „[e]fnislega".[95] Guðmundur sagði að sér og sínum mönnum væri ljóst að til að breyta lögum um atkvæðavægi þyrfti „a.m.k. 2/3 hluta atkvæða sparisjóðanna". Af þeim sökum hefðu þeir bryddað upp á málinu strax í mars, svo gefast mætti góður tími til að undirbúa lagabreytingartillögu þessa efnis. Ekkert hefði hins vegar orðið úr því og væri það til marks um að „enginn vilji er til slíks hjá stjórn SÍSP". Guðmundur kvaðst líta svo á að í þessu væri falið „mjög skýrt svar í raun".

SPRON lokar aðgangi SÍSP að gögnum sparisjóðsins

Samskipti SÍSP og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis bötnuðu ekki í kjölfar þessa aðalfundar. Hinn 8. október 2003, fimm dögum eftir aðalfundinn, sendi Ólafur Haraldsson, framkvæmdastjóri rekstrar hjá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, tölvuskeyti til Sæmundar Sæmundssonar, framkvæmdastjóra Tölvumiðstöðvar sparisjóðanna, þar sem hann tilkynnti að „[f]rá og með deginum í dag heimilar Spron og Nb.is enga gagnavinnslu frá Sambandi íslenskra sparisjóða úr gögnum sínum nema með sérstöku samþykki Spron eða Nb.is hverju sinni".[96] Skeyti þetta kom til umræðu á stjórnarfundi SÍSP 14. október og við það tækifæri lét Þór Gunnarsson í ljós þá ósk sína „að starfsfólk fái vinnufrið til að sinna sínu góða starfi og að komið verði í veg fyrir að starfsfólk SÍSP hverfi frá störfum vegna deilna".

Í aðdraganda aukafundarins 14. nóvember 2003, sem fjallað var um í kafla 5.2.7, barst öllum stjórnarformönnum og sparisjóðsstjórum sparisjóða á Íslandi ítarlegt bréf frá Jóni G. Tómassyni og Guðmundi Haukssyni (sjá rammagrein). Þar er stefnumótunartillögu stjórnar SÍSP, sem kennd var við „bindandi samstarf", andmælt og jafnframt tilkynnt að fulltrúar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hyggist ekki sækja aukafundinn. Stefnumótunartillagan var samþykkt á fundinum þrátt fyrir þessi andmæli.[97]

Eftir aukafundinn voru samskipti SÍSP og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis í sama farvegi og áður: SPRON-menn sökuðu SÍSP um að svara ekki innsendum erindum sínum en fulltrúar SÍSP sóru slíkt af sér og báru því jafnframt við að óskir SPRON sköðuðu heildarhagsmuni sparisjóðanna.[98]

Á stjórnarfundi SÍSP 29. júní 2004 var rætt ítarlega um samvinnuna við Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis. Formaður og varaformaður SÍSP, Jón Kr. Sólnes og Gísli Kjartansson, höfðu átt fund með Guðmundi Haukssyni þá um morguninn. Ekki kemur fram í fundargerð hvað þeim fór á milli en Geirmundur Kristinsson lagði til að stjórn SÍSP fundaði í framhaldinu með „stjórn eða hluta stjórnar" Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og var það samþykkt.

Í fundargerð stjórnarfundar 21. september 2004 kemur fram að fundað hafði verið með stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og greindu Jón Kr. Sólnes, Geirmundur Kristinsson og Hallgrímur Jónsson frá fundinum. Ekki kemur þó fram í fundargerðinni hvað rætt var á fundi þessum, en í það minnsta var ákveðið að halda áfram viðræðunum við SPRON.

Á stjórnarfundi 12. október 2004, þremur dögum fyrir aðalfund, var rætt um breytingar á stjórn og fært til bókar að „[á]ður en gengið verði frá tillögu um nýja stjórn mun formaður SÍSP hitta stjórnarformann SPRON" sem þá var Óskar Magnússon. Þær viðræður skiluðu engum árangri. Samskipti Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis og SÍSP voru svo heldur

95. Ómerkt fundargerðardrög aðalfundar SÍSP 3. október 2003.
96. Tölvuskeyti Ólafs Haraldssonar til Sæmundar Sæmundssonar 8. október 2003.
97. Sjá kafla 5.2.7.
98. Sjá t.d. bréf Jóns Kr. Sólnes til stjórnar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis 16. mars 2004.

tíðindalítil á árinu 2005 – með öðrum orðum fóru þau batnandi. Svo fór að á aðalfundi 14. október 2005 var Ólafur Haraldsson kjörinn í stjórn SÍSP og má segja að þar með hafi „kalda stríðinu“ í samskiptum SÍSP og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis lokið.

Bréf Jóns G. Tómassonar og Guðmundar Haukssonar til forráðamanna sparisjóðanna í nóvember 2003

Reykjavík, 11. nóvember 2003

Til sparisjóða á Íslandi,
b.t. stjórnarformanna og sparisjóðsstjóra

Í ljósi þess að boðaður hefur verið aukafundur Sambands íslenskra sparisjóða þann 14. nóv. n.k. viljum við gera grein fyrir afstöðu SPRON til nokkurra þátta í samstarfi sparisjóða.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hefur alla tíð látið sér annt um og lengst af haft forystu í samstarfi sparisjóða og beitt sér af fremsta megni við að byggja upp og efla það samstarf hvort heldur er innan SÍSP eða á vettvangi dótturfélaga. Allt umhverfi á fjármagnsmarkaði hefur breyst gríðarlega á undanförnum árum og tókst sparisjóðunum að nýta sér tækifæri sem gáfust til sóknar í þessu umhverfi. Það leiddi til þess, að sparisjóðirnir nutu mikils hagnaðar af dótturfélögum og treystu með þeim hætti stöðu sína og vöxt. Stærstu fjárhæðirnar komu úr eignarhaldi á Kaupþingi og Scandinavian Holding auk þess sem SP-fjármögnun hefur skilað mjög góðum rekstrarárangri. Hefði ekki komið til hagnaðar vegna tveggja fyrri fyrirtækjanna hefðu nokkrir sparisjóðir, sem áttu erfitt uppdráttar á sama tíma, þurft að leita sérstakra úrræða til að halda sjálfstæði sínu sem sparisjóðir. Það sama hefði gilt fyrir Sparisjóðabankann.

Þær ákvarðanir sem taka þurfti til að slíkur árangur næðist komu ekki átakalaust. Undanfarin ár hefur því miður borið á sjónarmiðum sem horfa fremur til fortíðar en framtíðar. Ef þessum sjónarmiðum hefði verið fylgt hefðu sparisjóðirnir misst af þeim tækifærum sem gáfu þeim mestan arð og með sama hætti er ólíklegt að brugðist hefði verið við þeim mikla vanda, sem Sparisjóðabankinn stóð frammi fyrir.

Sá skoðanamunur, sem kom fram í dótturfélögunum, er nú uppi á vettvangi SÍSP. Stjórn sambandsins virðist ætla að knýja í gegn stefnu um samstarf sparisjóða sem engin sátt verður um. Þegar aðeins 3 dagar eru til boðaðs fundar um stefnumótun í samstarfi sparisjóða, hefur ekkert heyrst frá stjórninni um hvaða tillögu hún hyggst leggja fyrir fundinn. Verður því að ætla, að stjórnin muni halda við fyrri tillögu og leggja til grundvallar stefnu sem byggir á meiri miðstýringu í samstarfi en hingað til hefur verið. Þannig verði samstarfið byggt á sviðsmynd 2 í tillögum starfshópsins um stefnumótun sem miðar við „bindandi samstarf“, þ.e.a.s. að sparisjóðirnir njóta minna frelsis til ákvarðanatöku en áður og lúta í ríkari mæli miðlægrar stjórnunar SÍSP. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis hefur ítrekað gert grein fyrir því, að ekki verði unað við slíka stefnu í samstarfi og greint formanni SÍSP frá þeim hugmyndum, sem við teljum að verða muni affarasælli. Þær hugmyndir fara mjög nálægt tillögum sem lagðar voru fram af Finni Sveinbjörnssyni og Sæmundi Sæmundssyni á nýafstöðnum aðalfundi SÍSP og lýsti SPRON yfir stuðningi við þær. Meirihluti fundarmanna felldi hins vegar þessar tillögur.

Það er rétt að minna á að fulltrúar SPRON fengu ekki að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum í áheyrn allra fundarmanna á fulltrúaráðsfundi sem haldinn var undir lok september. Formanni SÍSP hafði þó verið skýrt frá því bréflega, að ætlunin væri að gera það og höfðu meðfylgjandi glærur verið undirbúnar í því skyni.[1]

Það er sannfæring okkar að „bindandi samstarf“ gangi þvert á grundvallarstefnu sjálfstæðra sparisjóða og þvert á þá þróun sem á sér stað í þjóðfélaginu í dag, einkum á þeim markaði sem við vinnum á.

Þegar við bætist, að stjórn SÍSP hefur algjörlega hundsað þau sjónarmið sem SPRON hefur sett fram um að endurskoða þurfi atkvæðavægi á fundum SÍSP, þannig að eðlileg tenging sé á milli atkvæðavægis og greiðslu kostnaðar, hlýtur SPRON að endurmeta afstöðu sína til samstarfsþátta.

1. Umræddar glærur er ekki að finna í skjalasafni SÍSP.

Þess vegna hefur sú ákvörðun verið tekin, að SPRON kemur ekki að sameiginlegu markaðs- og fræðslustarfi SÍSP á næsta ári. Jafnframt munum við endurmeta vinnuframlag starfsmanna SPRON í nefndum og vinnuhópum á sameiginlegum vettvangi.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis greiðir nú 24,5% af sameiginlegum kostnaði á vettvangi sparisjóðanna. Hann hefur 1/24 af atkvæðum á sama vettvangi eða 4,17% atkvæðavægi. Búið er að breyta lögum SÍSP þannig að nú veit enginn hvaða ákvörðun verður tekin um skiptingu kostnaðar á

næsta aðalfundi sambandsins. Það er útilokað fyrir SPRON að binda hendur sínar frekar en orðið er í samstarfi sem byggir á slíku ólýðræði.

Ef litið er á heildartölur sparisjóðanna þ.e.a.s. á samstæðuuppgjör þeirra í stað þess að horfa eingöngu á uppgjör móðurfélaga eins og gert hefur verið er ljóst, að SPRON er nú liðlega 27% af heildarstærð sparisjóðanna. Skekkjan í atkvæðavægi miðað við núgildandi lög sambandsins á því eftir að leiða til meira ójafnvægis.

Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis óskar sparisjóðum á Íslandi allra heilla í framtíðinni. Gott samstarf þeirra er afar mikilvægt og getur skilað miklum árangri ef rétt er að málum staðið. Sú þrönga nálgun sem stjórn SÍSP hefur valið sér við að móta framtíðarsýn fyrir sparisjóðina leiðir að okkar mati ekki til farsællar niðurstöðu. Í ljósi þess að ekkert tillit hefur verið tekið til sjónarmiða SPRON á undanförnum misserum sjáum við ekki tilgang í að taka þátt í áðurnefndum fundi SÍSP 14. nóv. n.k.

Virðingarfyllst,

Jón G. Tómasson, stjórnarformaður
sign.

Guðmundur Hauksson, sparisjóðsstjóri
sign.

5.4 Þverrandi mikilvægi SÍSP

Eftir aðalfundinn í október 2005 tók heldur að dofna yfir starfsemi SÍSP og samstarfi sparisjóðanna almennt. Ekki verður gerð ítarleg grein fyrir þessu tímabili hér en látið nægja að taka eitt lýsandi dæmi.

„Nútímavæðing sparisjóðaumhverfisins“ - pistill Viðskiptaráðs

Á stjórnarfundi SÍSP 14. ágúst 2007 var rætt um greinarkorn sem birtist á vef Viðskiptaráðs tæpri viku fyrr undir yfirskriftinni „Nútímavæðing sparisjóðaumhverfisins“. Þar er lýst áhyggjum yfir stöðu sparisjóðanna og gefið í skyn að þeir séu úreltir og þá sé óðum að daga uppi. Fyrir þeim hljóti að liggja að breytast í hlutafélög. Í greininni er varasjóður sparisjóðanna nefndur „sjálfala fé“ sem hljóti að vera til óþurftar við tilburði til hlutafélagavæðingar, sér í lagi í þeim tilvikum þar sem stofnfé er langtum minna en varasjóðurinn – þá leiði hlutafjárvæðing óhjákvæmilega til ríkisvæðingar.[99]

„Hagsmunasamtökin geta ekki svarað fyrir alla sparisjóðina.“

Fundargerð stjórnarfundar SÍSP 14. ágúst 2007.

Fundargerð stjórnarfundarins er heldur brotakennd og fáorð um viðbrögðin sem grein þessi kallaði fram hjá stjórnarmönnum, en þó er greint frá því að allir stjórnarmenn hafi tjáð sig um málið. Jafnframt kemur fram að mikilvægt sé að „menn snúi saman bökum“ og að það sé „[b]akslag þegar slík skoðun kemur fram“. Rætt var um að sparisjóðirnir gætu tekið á sig ýmsar myndir, „eitt form henti einum og annað hinum“. Að lokum er færð til bókar eftirfarandi staðhæfing: „Hagsmunasamtökin geta ekki svarað fyrir alla sparisjóðina.“

Tekið til varna fyrir sparisjóðina

Til grundvallar umræðunni á stjórnarfundinum voru tveir pistlar eða minnisblöð sem höfðu að geyma býsna afdráttarlaus svör við greinarkorninu á vef Viðskiptaráðs fyrir hönd sparisjóðanna. Pistlarnir virðast ekki hafa verið birtir á opinberum vettvangi.

Annar pistillinn er undirritaður af Guðjóni Guðmundssyni, framkvæmdastjóra SÍSP, og ber heitið „Staða sparisjóðanna á Íslandi aldrei verið sterkari“. Þar er staðhæft að sparisjóðirnir standi vel og rekstur þeirra sé arðbær, og raunar sé „samkeppnisstaða þeirra á einstaklings- og fyrirtækjamarkaði á flesta mælikvarða […] sterkari en viðskiptabankanna“. Staða sparisjóðanna sé „sterkari en dæmi eru um í 150 ára sögu þeirra, um leið og þeir leggja gríðarlega áherslu á og fjármuni í atvinnulíf og mannlíf hver á sínu svæði“. Í því

99. „Nútímavæðing sparisjóðaumhverfisins“, skoðun Viðskiptaráðs 8. ágúst 2007, http://www.vi.is/files/1460934193Spar4.pdf.

sambandi er bent á menningarhús á Dalvík, sem nýbúið var að taka fyrstu skóflustunguna að, og hlutafélag um framhaldsskóla í Borgarnesi, en í báðum þessum verkefnum hafi sparisjóðir leikið lykilhlutverk. Síðan segir í pistlinum:

> Maður hlýtur að velta fyrir sér hvað rekur Viðskiptaráð til að birta skoðun hlaðna gildismati og rangfærslum, er það þjóðhagslega hagkvæmt eða nauðsynlegt að steypa allt og alla í sama mót, eru viðskiptabankarnir að ásælast fyrirtæki og markaði sem þeir hafa ekki getað unnið í eðlilegri samkeppni eða eru fjárfestar sem hafa greitt ofurverð fyrir stofnfé að ásælast annað eigið fé sjóðanna.[100]

Eigið fé ekki eign stofnfjáreigenda

Í beinu framhaldi er vikið að þeirri ósk sem sett er fram í pistli Viðskiptaráðs, að eigið fé sjóðanna færist óskipt til stofnfjáreigenda. Guðjón mætir þessari skoðun af fullri hörku: „Með þessu er Viðskiptaráð að tala fyrir því að einstaklingum verði færðir milljarðar króna sem margítrekað hefur verið í lögum og lagaskýringum að eru alls ekki eign þeirra. Getur verið að eiginhagsmunir þeirra sem skrifa skoðun Viðskiptaráðs blandist inn í þetta mat?“

Síðan segir hann:

„Sparisjóðirnir hafna því að stjórnendur þeirra og starfsfólk sé ekki hæft vegna þess að það gengur ekki fyrir þeim ofurlaunum sem viðskiptabankarnir greiða völdum starfsmönnum.“

Guðjón Guðmundsson í pistlinum „Staða sparisjóðanna á Íslandi aldrei verið sterkari“ í ágúst 2007.

> Sparisjóðirnir á Íslandi eru framsækin og vel rekin fyrirtæki með frábært starfsfólk og stjórnendur. Sparisjóðirnir hafna því að stjórnendur þeirra og starfsfólk sé ekki hæft vegna þess að það gengur ekki fyrir þeim ofurlaunum sem viðskiptabankarnir greiða völdum starfsmönnum. Staða sparisjóðanna og rekstur sýnir svo ekki verður um villst að stjórnendur þeirra og starfsfólk er starfi sínu vaxið.

Í hinum pistlinum, sem ber yfirskriftina „Nútímavæðing sparisjóðanna“, er í upphafi vakið máls á uppgangi fjármálalífsins á Íslandi og bent á að „[s]parisjóðirnir [hafi] flestir tekið fullan þátt í þeirri þróun og gerjun“. Síðan er vikið að „skoðun“ Viðskiptaráðs sem sögð er „illa ígrunduð og rökstudd“. Af henni megi „helst skilja að sparisjóðir séu upp til hópa gamaldags og örmagna stofnanir sem eru löngu búnir að tapa samkeppninni við viðskiptabankana“. Þetta eigi hins vegar ekki við rök að styðjast, því „enginn mótmælir því að sparisjóðir hafa betri ímynd og meiri velvilja viðskiptavina en viðskiptabankarnir“. Sparisjóðirnir hafi „fengið bestu einkunn viðskiptavina í öllum mælingum sem gerðar hafa verið á Íslandi síðan mælingar hófust (í bráðum áratug)“. Jafnframt hafi markaðshlutdeild sparisjóða aukist „í viðskiptum við einstaklinga og smærri fyrirtæki […] og hagnaður sparisjóða (sem hlutfall af eigin fé – arðsemi) verið sambærilegur og stundum betri en viðskiptabankanna“. Niðurstaða höfundar pistilsins er afdráttarlaus: „Ef þetta er ekki góð samkeppnisstaða eru mín fræði önnur en Viðskiptaráðs.“[101]

Að því búnu beinir höfundur sjónum að umræðu um rekstrarform sparisjóðanna:

> Viðskiptaráð fullyrðir að hlutafélagaformið sé hið eina rétta án þess að rökstyðja það á nokkurn hátt þó rekstur sparisjóða í formi sjálfseignarfélags hafi aldrei gengið betur en síðustu ár. Nýleg rannsókn viðskiptaháskólans í Osló á rekstri bankastofnana í Noregi á tímabilinu 1982 til 2002 sýnir að sparisjóðir (sjálfseignarstofnanir) standa sig jafn vel og hlutafélagabankar á uppgangstímum og betur í niðursveiflu. Niðurstaðan kom verulega á óvart enda margir sem hafa gefið sér gagnrýnislaust að hlutafélagsformið sé öðrum formum æðra.

Þá er vikið að eigin fé sparisjóðanna og staðhæft að þeir sparisjóðir sem hafi viljað auka eigið fé sitt hafi „ekki átt í neinum vandræðum með það“. Hins vegar sé ekki víst að allir sparisjóðir telji æskilegt að vaxa og stækka, og raunar sé „örugglega engum til góðs að allar fjármálastofnanir landsins mótist í sama far, vinni eins og hafi sömu áherslur“. Samkeppnisumhverfið yrði fátækara ef vonir Viðskiptaráðs rættust og sparisjóðirnir hyrfu af sjónarsviðinu.

Staðhæfingu Viðskiptaráðs um óljóst eignarhald og nauðsyn þess að koma eigin fé í hendur stofnfjáreigenda er einnig mætt af hörku í þessum pistli. Höfundur segir að „maður [hljóti] að spyrja sig hvort græðgi sé orðið ráðandi viðhorf innan Viðskiptaráðs“. Minnt er á að stofnfjáreigandi sparisjóðs eigi stofnfé sitt en því fylgi ekkert tilkall til eigin fjár sparisjóðsins. „Stofnfé er í eðli sínu ekki sambærilegt við hlutafé og stofnfé ber alltaf a.m.k.

Græðgi, stofnfé og eigið fé

100. Guðjón Guðmundsson, „Staða sparisjóðanna á Íslandi aldrei verið sterkari“, ódagsett minnisblað.
101. Nútímavæðing sparisjóðanna, ódagsett minnisblað, höfundar ekki getið.

hæstu vexti, sama hvað á dynur. Þannig hefur stofnfé í flestum sparisjóðum borið meiri arð en flest hlutabréf ef litið er til síðustu 10 ára. Nú gerir Viðskiptaráð kröfu fyrir hönd stofnfjáreigenda um að þeir eignist líka annað eigið fé, þó það sé andstætt lögum."

Hvað eignarhaldið snertir vísar höfundur málatilbúnaði Viðskiptaráðs beinustu leið til föðurhúsanna: „Eignarhald í sparisjóðum er mjög skýrt. Miklu skýrara en í mörgum öðrum sjálfseignarfélögum, s.s. samvinnufélögum, íþróttafélögum, hjálparsamtökum eða Viðskiptaráði sjálfu. Viðskiptaráð er sennilega ein ríkasta sjálfseignarstofnun landsins án þess að það sé skilgreint í lögum hvert eignir þess ganga ef það er lagt niður." Aftur á móti sé alveg skýrt að þegar sparisjóður sé lagður niður eigi „umhverfi" hans að „njóta þeirra fjármuna sem sparisjóðurinn skilur eftir sig – ekki einstaklingur heldur samfélagið". Þetta sé „algjörlega skýrt í lögum og ætti ekki að vefjast fyrir neinum".

„Eignarhald í sparisjóðum er mjög skýrt. Miklu skýrara en í mörgum öðrum sjálfseignarfélögum, s.s. samvinnufélögum, íþróttafélögum, hjálparsamtökum eða Viðskiptaráði sjálfu. Viðskiptaráð er sennilega ein ríkasta sjálfseignarstofnun landsins án þess að það sé skilgreint í lögum hvert eignir þess ganga ef það er lagt niður."

Pistillinn „Nútímavæðing sparisjóðanna", lagður fram á stjórnarfundi SÍSP 14. ágúst 2007.

Að lokum hvetur höfundur til „umburðarlyndi[s] gagnvart ólíkum formum eignarhalds, stjórnunar og rekstrar".

Þremur og hálfum mánuði síðar, 28. nóvember 2007, hélt Viðskiptaráð, ásamt Samtökum fjármálafyrirtækja og Viðskiptaráðuneytinu, morgunverðarfund um stöðu sparisjóðanna. Á fundinum töluðu Kjartan Gunnarsson formaður sparisjóðanefndar viðskiptaráðherra, Jónas Fr. Jónsson forstjóri Fjármálaeftirlitsins, Guðjón Guðmundsson framkvæmdastjóri SÍSP og Geirmundur Kristinsson sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Keflavíkur.

Morgunverðarfundur Viðskiptaráðs í nóvember 2007

Ræðu Guðjóns má sjá í rammagrein.[102]

Krossgötur

Sparisjóðirnir á Íslandi hafa aldrei staðið betur en nú, markaðshlutdeild einstaklingsviðskipta innanlands nálgast 25%, eiginfjárstaða og hagnaður hefur aldrei verið meiri og ímynd sparisjóðanna mælist ár eftir ár sterkari en annarra fjármálafyrirtækja.

Þrátt fyrir þetta, eða kannski frekar vegna þessarar góðu stöðu, hefur verið og er mikil gerjun hjá sparisjóðunum, mikil eftirspurn eftir stofnfjárbréfum og breytingar í öllu umhverfi þeirra. Síðastliðna mánuði hafa fimm sparisjóðir samþykkt sameiningu við annan sparisjóð, Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis er orðinn hlutafélag og Byr-sparisjóður er nýtt nafn á næststærsta sparisjóðnum.

Sparisjóðirnir eru sem sagt orðnir færri og stærri. Það voru 41 sparisjóður sem stofnuðu Samband íslenskra sparisjóða fyrir 40 árum en nú stefnir í að um áramót verði 11 sjálfstæðir sparisjóðir sem starfa undir 20 nöfnum á 65 þjónustustöðum um land allt. Þetta er eðlileg þróun í nútíma þjóðfélagi sem miðar að því að styrkja sparisjóðina enn frekar. Þróun og breytingar er jafn eðlilegur hlutur hjá sparisjóðum og öðrum. Stöðugar breytingar og gerjun er víða í viðskiptalífinu, ekki síst í fjármálageiranum, samrunar, uppskipti, breytingar á eignarhaldi og stjórn, útskipting yfirstjórnenda, nafnabreytingar o.s.frv. Engum dettur í hug að tala um að fyrirtæki séu að deyja eða á hverfandi hveli þó slíkar og þvílíkar breytingar séu stöðugt í gangi eða yfirvofandi. Sama á auðvitað við um sparisjóðina. Breytingar eru líka eðlilegar hjá þeim en þær eru ekki dauði – heldur fyrst og fremst þróun og tækifæri.

Sparisjóðirnir eru á krossgötum, eins og svo oft áður. Þeir voru á krossgötum fyrir 40 árum þegar Samband íslenskra sparisjóða var stofnað, þeir voru á krossgötum meira og minna allan áttunda áratuginn þegar lagaumhverfi fjármálastofnana tók miklum breytingum, þeir voru á krossgötum í tengslum við sölu og einkavæðingu bankanna í upphafi níunda áratugarins, þeir voru á krossgötum við kaup, þróun og síðan sölu Kaupþings og þeir hafa verið á einhvers konar krossgötum alla þessa öld.

Krossgöturnar sem sparisjóðirnir standa nú á eru margvíslegar. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis sem er yfir 40% af heildarstærð sparisjóðanna er orðið hlutafélag, Byr-sparisjóður er yfir 30% og hefur sagt að hann stefni líka að því að verða hlutafélag. Fjórir stærstu sparisjóðir landsins eru með yfir 94% af heildarfjármagni þeirra og hinir sjö með innan við 6%. Stærð og styrkur stærstu sparisjóðanna er orðinn svipaður og stærstu banka á Íslandi fyrir fáeinum árum.

Sparisjóðirnir standa ekki síst á krossgötum vegna þess að valdahlutföll og stjórnun innan þeirra hefur tekið miklum breytingum. Stofnfjáreigendur ráða nú ferðinni í flestum sparisjóðum en fyrir örfáum árum skiptu þeir sér lítið af ákvörðunum, þróun eða rekstri. Við þessa breytingu hafa komið í

102. „Morgunverðarfundur um stöðu sparisjóðanna", vefsíða Viðskiptaráðs Íslands, http://www.vi.is/um-vi/frettir/nr/605.

ljós aðrir hagsmunir en hingað til hafa stjórnað starfi sparisjóðanna, sérstaklega á landsbyggðinni. Stofnfjáreigendur geta ráðið sparisjóði án tillits til hlutfalls stofnfjár af eigin fé hans og eru í seinni tíð farnir að líta á sig sem eigendur sparisjóðsins þó löggjöfin segi annað. Þetta nýja viðhorf er stærsta viðfangsefni sparisjóðanna í dag og það verður að finna farveg sem sættir þá ólíku hagsmuni sem endurspeglast í stöðunni.

Krossgöturnar snúast ennfremur um laga- og regluumhverfi sparisjóðanna, þ.e. samkeppnislög, lög um fjármálafyrirtæki og túlkun fjármálaeftirlits á reglum hvað varðar svigrúm til samstarfs og útvistunar verkefna. Í 69. grein laga um fjármálafyrirtæki segir orðrétt, „Sparisjóðum er heimilt að fela sameiginlegum aðila á þeirra vegum að leggja fyrir þá leiðbeinandi tillögur um vexti og þjónustugjöld". Sparisjóðirnir hér á landi sem annars staðar í Evrópu hafa í anda þessa ákvæðis í lögunum, haft með sér víðtækt samstarf sem hefur verið ein helsta forsenda þess að veita viðskiptabönkunum samkeppni og aðhald. Samband sparisjóða hefur sótt um undanþágur frá samkeppnislögum til að sparisjóðir megi starfa saman hér eftir sem hingað til og viðskiptaráðherra hefur skipað nefnd til að fara yfir og endurskoða lög um sparisjóði.

Samkeppniseftirlitið hefur ekki svarað sparisjóðunum og nefnd ráðherra á að skila niðurstöðu í júní 2008. Lög um sparisjóði gætu því hugsanlega breyst veturinn 2008 til 2009. Vonandi tekst að skila niðurstöðu á tilsettum tíma en hafa ber í huga að breyting á lögum um fjármálafyrirtæki er ekki bara innanlandsmál hjá okkur heldur þurfa breytingar að vera í samræmi við regluverk Evrópusambandsins.

Allt þetta, þ.e. lagarammi sparisjóðanna og túlkun fjármálaeftirlits og samkeppniseftirlits á regluverkinu mun hafa afgerandi áhrif á þróun sparisjóða og samstarfs þeirra á næstu misserum. Þannig er algjörlega ljóst að smærri sparisjóðir á landsbyggðinni munu því aðeins geta starfað að þeir geti stólað á samstarf um mikilvæga þætti eins og tölvumál, markaðsmál, fræðslumál, lánsfjármögnun og margskonar atriði sem snúa að bakvinnslu og innri málefnum. Ef regluverkið setur þeim of þröngar skorður verða þeir neyddir til að sameinast öðrum eða loka ella. Þannig er það ekki bara spurningin um „eigendur" sparisjóða (innan gæsalappa) sem mun stjórna þróuninni heldur ekki síður regluverkið og túlkun þess að öðru leyti.

Enn eitt sjónarhornið á krossgöturnar er þróun bankamarkaðarins. Við sjáum betur og betur að áhersla og áhugi viðskiptabankanna er á fyrirtækjaráðgjöf, fjárfestingabankastarfsemi og útrás. Sparisjóðirnir geta því, ef þeir vilja, skapað sér enn betri stöðu í þjónustu við almenning og lítil fyrirtæki. Kannski finnst sumum þetta ekki vera spennandi sylla fyrir fjármálafyrirtæki á Íslandi í dag. En maður getur velt því fyrir sér hvort það sé jákvætt að sparisjóðir fari í sama far og bankarnir?

Krossgötur eru alltaf spennandi og fela alltaf í sér bæði ógnanir og tækifæri. Ein frægasta tilvitnun sem notuð er í stefnumótunarfræðum er frábært samtal úr Lísu í Undralandi. Lísa kemur að krossgötum og hittir þar kött.

Þá segir Lísa: „Getur þú vísað mér veginn?"

Kötturinn svarar: „Hvert ertu að fara?"

„Ég veit það ekki" segir Lísa.

Og kötturinn svarar um hæl: „Þá skiptir ekki máli hvaða leið þú velur, allar leiðir liggja þangað" !!!

Enn einn ganginn standa sparisjóðir á krossgötum, bæði einstakir sparisjóðir og sparisjóðirnir sem heild. Á þeim krossgötum þarf að svara mörgum stórum spurningum. Viðskiptaráðherra hefur lýst því yfir að hann telji mikilvægt að sparisjóðir veiti viðskiptabönkum samkeppni og aðhald og sinni áfram því mikilvæga samfélagsverkefni sem þeir hafa verið þekktir fyrir. Þetta setur auðvitað ákveðnar línur í næstu skref en jafnframt er mikilvægt að tryggja að sparisjóðir hafi frelsi og svigrúm til að þróast.

Sparisjóðirnir þurfa að líta á nýjar aðstæður og breytingar sem tækifæri til að ná enn betri árangri en áður. Standa ekki í vegi fyrir þróun eða breytingum en leggja áherslu á frelsi og skýrar leikreglur, frelsi sparisjóða til að velja sér form, víðtækt frelsi einstaklinga til athafna og ákvarðana og skýrar og sanngjarnar leikreglur.

Þess má að lokum geta að á stjórnarfundi SÍSP 18. september 2007, þ.e. næsta stjórnarfundi á eftir þeim þar sem pistill Viðskiptaráðs var til umræðu, var rætt um framtíð SÍSP og lagði Guðjón Guðmundsson fram minnisblað um málið. Gísli Kjartansson, sem tók við sem formaður SÍSP á aðalfundi 2006, lýsti þeirri skoðun sinni að sambandið ætti að vera áfram við lýði og talaði um skyldurnar við „okkar góða starfsfólk“ og ábyrgð „gagnvart öllum sparisjóðum“. Þó þyrfti vissulega að huga að breytingum innan SÍSP vegna breytinga innan sparisjóðanna.

5.5 Annað samstarf á vettvangi sparisjóðanna

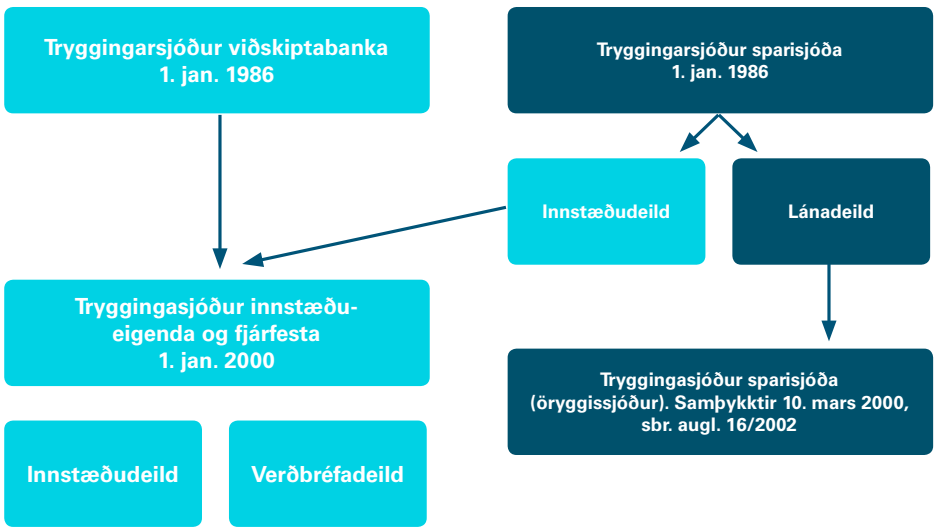
5.5.1 Tryggingasjóður sparisjóða

Tryggingarsjóði sparisjóða var komið á fót með lögum nr. 69/1941 um sparisjóði en með lögum nr. 87/1985 var sjóðurinn gerður að samtryggingarsjóði og tók nýr tryggingarsjóður formlega til starfa sem sjálfseignarstofnun árið 1986.[103] Á sama tíma tók til starfa sérstakur Tryggingarsjóður viðskiptabanka sem var ríkisstofnun. Hlutverk Tryggingasjóðs hefur falist í því að tryggja hagsmuni viðskiptamanna sparisjóða og í því skyni fjárhagslegt öryggi sparisjóða og full skil á innlánsfé við endurskipulagningu og slit sparisjóða. Öllum sparisjóðum er skylt að eiga aðild að sjóðnum. Með lögum nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði voru ítarlegri ákvæði sett um Tryggingarsjóð sparisjóða en verið höfðu í gildi fram að því og hlutverk hans skilgreint nánar.

Hlutverk Tryggingasjóðs sparisjóða

Tryggingarsjóður sparisjóða skiptist áður í tvær deildir, innstæðudeild og lánadeild. Árið 2000 tók Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta til starfa, sbr. lög nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, og færðist innstæðudeild Tryggingarsjóðs sparisjóða yfir í hinn nýja sjóð. Þar með var lánadeildin ein eftir innan tryggingarsjóðsins. Hlutverk Tryggingasjóðs sparisjóða[104] upp frá því var að vera öryggissjóður sparisjóðanna, sbr. 19. gr. laganna. Á aukafundi Tryggingasjóðs 10. mars 2000 var samþykktum sjóðsins breytt til samræmis við hin nýju lög.[105] Smávægilegar breytingar og viðaukar við samþykktirnar voru staðfest 6. október 2001, 4. október 2003 og 15. október 2004. Síðasta útgáfa samþykktanna var staðfest af ráðherra 2. febrúar 2005.

Mynd 3. Tryggingasjóður sparisjóða fyrir og eftir setningu laga nr. 98/1999.



103. Sjá nánari umfjöllun í 4. kafla, um lagaumhverfi sparisjóða.

104. Frá og með árinu 2000 var öryggissjóðurinn nefndur Tryggingasjóður sparisjóða en fram til þess hafði hann verið kallaður Tryggingarsjóður í samræmi við það sem gert var í lögum.

105. Samþykktir fyrir Tryggingasjóð sparisjóða frá 10. mars 2000, sbr. auglýsingu nr. 16/2002 í B-deild *Stjórnartíðinda*.

Tryggingasjóður innstæðueigenda greiðir innstæðueigendum ákveðið hlutfall innstæðna ef banki eða sparisjóður fer í þrot og getur ekki staðið við skuldbindingar sínar. Lánadeild Tryggingasjóðs sparisjóða hefur heimild til að veita sparisjóði lán eða yfirtaka tilteknar eignir sparisjóðs, ganga í ábyrgðir fyrir sparisjóð, bæta sérstakt tap og kostnað sem sparisjóður verður fyrir og veita sparisjóðum stuðning á annan hátt sem stjórn sjóðsins tekur ákvarðanir um í samræmi við ákvæði laga nr. 98/1999 og samþykktir sjóðsins. Tryggingasjóði sparisjóða er enn fremur heimilt að veita sparisjóði víkjandi lán í því skyni að efla eiginfjárstöðu hans.[106]

Hámarkshlutfall arðgreiðslna

Framlög sparisjóða til Tryggingasjóðs eru ákveðin á aðalfundi hans ár hvert. Árgjaldi er skipt á milli einstakra sparisjóða í sömu hlutföllum og notast er við þegar árgjöld til Sambands íslenskra sparisjóða eru reiknuð. Árgjaldið má þó ekki fara yfir tiltekið hámark.[107]

Frá árinu 1993 var Tryggingasjóði sparisjóða falið það hlutverk að ákvarða hámarkshlutfall arðgreiðslna sparisjóðanna. Fram til ársins 2004 gaf Tryggingasjóðurinn út ákveðið hlutfall af stofnfé sem arðgreiðslur máttu ná og allir sparisjóðir skyldu miða við. Árið 2004 varð sú breyting að hámarksarðgreiðsluhlutfallið mátti miða við raunarðsemi eigin fjár sparisjóðs samkvæmt eftirfarandi reikniregla:

$$\text{Raunarðsemi} = \frac{\text{1+heildararðsemi eigin fjár}}{\text{1+hækkun vísitölu á árinu}} - 1$$

Heildararðsemi eigin fjár var miðuð við skilgreiningu Fjármálaeftirlitsins, sem var

> hagnaður ársins […] í hlutfalli af meðalstöðu eigin fjár í ársbyrjun og árslok eftir að eiginfjárstaða í árslok hefur verið leiðrétt um hagnað ársins. Við útreikninginn hefur verið tekið tillit til áhrifa leiðréttinga á eigin fé í ársbyrjun og verulegra frávika eiginfjárhreyfinga frá meðalstöðu ársins.[108]

Nánar er fjallað um þennan þátt í starfsemi Tryggingasjóðs sparisjóða í 12. kafla.

5.5.1.1 Starfsemi Tryggingasjóðs sparisjóða 2000–2011

Samkvæmt samþykktum Tryggingasjóðs sparisjóða fór aðalfundur með æðsta vald í málefnum hans. Sérhver sparisjóður tilnefndi fulltrúa til þess að fara með atkvæði sjóðsins á aðalfundi. Atkvæðisréttur hvers sparisjóðs var í samræmi við hlut hans í heildareignum sparisjóða næstliðið ár fyrir aðalfund. Stjórn sjóðsins var skipuð fimm mönnum. Fjórir stjórnarmenn ásamt jafnmörgum varamönnum voru kjörnir á aðalfundi til eins árs í senn. Fimmti stjórnarmaðurinn var tilnefndur af ráðherra til þriggja ára í senn. Stjórnin kaus sér formann úr sínum hópi og skipti með sér verkum að öðru leyti. Hún fór með málefni sjóðsins á milli aðalfunda og hélt fundi svo oft sem þurfa þótti. Með breytingu á samþykktum sjóðsins 15. október 2004 varð stjórninni heimilt að ráða sjóðnum framkvæmdastjóra. Áður kváðu samþykktirnar á um að framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sparisjóða hefði á hendi daglegan rekstur Tryggingasjóðs. Samkvæmt nýja ákvæðinu skyldu framkvæmdastjóri Tryggingasjóðs og framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sparisjóða sitja stjórnarfundi og hafa þar bæði málfrelsi og tillögurétt.

Vandi Sparisjóðs Hornafjarðar og nágrennis

Á fyrstu árum aldarinnar þurfti Tryggingasjóður að láta til sín taka í málefnum nokkurra sparisjóða. Á stjórnarfundi sjóðsins 22. febrúar 2001 var rætt um stöðu einstakra sparisjóða og kom þar fram að huga þyrfti að Sparisjóði Hornafjarðar og nágrennis. Þá um sumarið sóttu Þór Gunnarsson, formaður stjórnar Tryggingasjóðsins, og Sigurður Jónsson endurskoðandi sparisjóðinn heim og greindi Þór frá því á stjórnarfundi Tryggingasjóðs 11. september að sparisjóðurinn hefði lánað þremur tengdum aðilum samtals 134 milljónir króna, sem jafngilti 81% af eigin fé sparisjóðsins, og segir um málið í fundargerð að tryggingar „séu með þeim hætti, að verulegur vafi ríki um innheimtanleika þessara lána [og]

106. Samþykktir fyrir Tryggingasjóð sparisjóða 2. febrúar 2005.
107. Samþykktir fyrir Tryggingasjóð sparisjóða 2. febrúar 2005.
108. Bréf Tryggingasjóðs sparisjóða til allra sparisjóða 27. janúar 2005.

því sé sú staða uppi að vafi leiki á því hvort sparisjóðurinn uppfylli tilskilið lágmark um eigið fé“. Ákveðið var á stjórnarfundinum að gefa út ábyrgð fyrir lánunum en krefjast þess jafnframt að sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Hornafjarðar og nágrennis yrði látinn víkja.

Tafla 4. Stjórn og framkvæmdastjórn Tryggingasjóðs sparisjóða 1999–2011.

	1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Angantýr V. Jónasson (SpKef)												x
Ásgeir Sólbergsson (Sp. Bolungarvíkur)		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	formaður
Guðjón Guðmundsson (SÍSP)						áheyrnarf.	áheyrnarf.	áheyrnarf.	áheyrnarf.	áheyrnarf.	áheyrnarf.	áheyrnarf.
Guðmundur Hauksson (SPRON)	formaður						formaður	formaður	formaður			
Helga Benediktsdóttir (Sp. Hafnarfjarðar)							x					
Hrefna Gunnarsdóttir						frkvstj.	frkvstj.	frkvstj.	frkvstj.	frkvstj.	frkvstj.	frkvstj.**
Jón Finnbogason (Byr)											formaður	
Magnús Ægir Magnússon (Byr)									x	formaður		
Mjöll Flosadóttir (Sp. Hafnarfjarðar)								x				
Ólafur Elísson (Sp. Vestmannaeyja)	x	varaform.	varaform.	varaform.	varaform.	varaform.	varaform.	varaform.	varaform.	varaform.	varaform.	varaform.
Ólafur Haraldsson (SPRON)		x	x	x	x	x				x		
Sigurður Hafstein	frkvstj.	frkvstj.	frkvstj.	frkvstj.	frkvstj.							
Sólberg Jónsson (Sp. Bolungarvíkur)	x											
Vilhjálmur G. Pálsson (Sp. Norðfjarðar)											x	x
Þór Gunnarsson (Sp. Hafnarfjarðar)	x	formaður	formaður	formaður	formaður	formaður*						
Þorgeir Örlygsson (fulltrúi ráðherra)		x	x	x								
Jónína S. Lárusdóttir (fulltrúi ráðherra)					x							
Kjartan Gunnarsson (fulltrúi ráðherra)						x					x	x
Haraldur Örn Ólafsson (fulltrúi ráðherra)							x	x	x			
Sigríður Rafnar Pétursdóttir (fulltrúi ráðherra)									x	x		

* Lét af störfum 11. mars 2005. Ólafur Elísson tók við sem formaður og Björn Ingi Sveinsson tók sæti í stjórn f.h. Sp. Hafnarfjarðar.
** Lét af störfum 1. desember 2010 og Guðjón Guðmundsson tók þá í reynd við starfi framkvæmdastjóra.

Á aðalfundi Tryggingasjóðs 6. október 2001 greindi Þór Gunnarsson stjórnarformaður frá því að Tryggingasjóður hefði á árinu gefið út ábyrgðir vegna Sparisjóðs Hornafjarðar og nágrennis upp á 185 milljónir króna. Rakti Þór erfiðleika sparisjóðsins fyrst og fremst til mistaka í útlánum og vakti sérstaklega athygli fundarmanna á þeirri áhættu sem fylgdi því þegar sparisjóðir lánuðu „út fyrir starfssvæði [sitt] sem erfitt væri að fylgjast með og [væri það] oftar en ekki stórhættulegt“. Þór greindi jafnframt frá því að „reyndir starfsmenn“ frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóði Hafnarfjarðar hefðu séð um „að endurskipuleggja verkferli bókhalds og stjórnunar- og ákvörðunarhætti innan sparisjóðsins en stórátaks [væri] þörf í þeim efnum“.

„Útlán út fyrir starfssvæði sem erfitt er að fylgjast með eru oftar en ekki stórhættuleg sparisjóðum.“

Úr ræðu Þórs Gunnarssonar, stjórnarformanns Tryggingasjóðs sparisjóða, á aðalfundi 6. október 2001.

Á stjórnarfundi 9. nóvember 2001 var kastljósinu beint að Sparisjóði Siglufjarðar. Sýnt þótti að þar væru mál komin í óefni og varð sú staðreynd tilefni til umræðna um að „breyta [þyrfti] vinnubrögðum þeim sem viðhöfð [væru] við eftirlit með sparisjóðunum svo komast [mætti] fyrr að raunverulegri stöðu sjóðanna“ og eftirfarandi athugasemd bætt við: „Sparisjóðsstjórar sem komast í vandræði leyna aðra því eins lengi og þeir mögulega geta.“ Sigurður Hafstein, sem á þessum tíma var framkvæmdastjóri bæði Sambands íslenskra sparisjóða og Tryggingasjóðs og þar að auki bankastjóri Sparisjóðabankans, upplýsti

„Sparisjóðsstjórar sem komast í vandræði leyna aðra því eins lengi og þeir mögulega geta.“

Sigurður Hafstein á stjórnarfundi Tryggingasjóðs sparisjóða 9. nóvember 2001.

> að 1. nóv. sl. hafi varaformaður stjórnar Sparisjóðs Siglufjarðar ásamt settum sparisjóðsstjóra komið að máli við sig og lagt fram upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu (FME) um að afskrifa þyrfti um 285 millj.kr. hjá sjóðnum. Þeir töldu þó persónulega að þessi tala þyrfti ekki að vera hærri en 200 millj.kr. FME telur að markaðseignir sjóðsins séu ofmetnar og eigið fé sjóðsins sé í raun uppurið. Leituðu þeir félagar ráða um hvað gera skyldi í stöðunni.[109]

Í framhaldinu var rætt um það á stjórnarfundinum að kanna hug forsvarsmanna sparisjóðanna til þess að hlaupa undir bagga með Sparisjóði Siglufjarðar. Tryggingasjóðurinn taldi sig ekki aflögufæran í bili enda hafði hann tekið á sig miklar skuldbindingar vegna Sparisjóðs Hornafjarðar og nágrennis.

109. Fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða 9. nóvember 2001.

Vandi Sparisjóðs Siglufjarðar

Hinn 15. nóvember fundaði stjórn Tryggingasjóðs að nýju og ræddi málefni Sparisjóðs Siglufjarðar. Þar kom fram að forsvarsmenn Sparisjóðs Mýrasýslu hefðu „haft frumkvæði að því að kanna hug nokkurra sparisjóða til þess að koma inn með aukið stofnfé í sjóðinn, allt að 60 millj.kr.“. Hafa þyrfti hraðar hendur enda hafði Fjármálaeftirlitið gefið sparisjóðnum frest til 19. nóvember til að finna lausn á sínum málum. Í framhaldinu skýrði Sigurður Hafstein frá því að málefni Sparisjóðs Siglufjarðar hefðu verið til umfjöllunar á fundi bankaráðs Sparisjóðabankans fyrr um daginn. Komið hefði í ljós að afurðalán sem bankinn hefði tekið þátt í með sparisjóðnum að veita Rækjuvinnslunni Pólum hf. hefði „farið úr böndum“ því ekki hefði einvörðungu verið lánað „út á afurðir til fjármögnunar rekstursins heldur einnig til fjárfestinga og viðhalds“. Öll umsjón lánsins átti að vera í höndum sparisjóðsins. Sigurður lýsti því yfir að Sparisjóðabankinn teldi sig „ekki bundinn af slíkum ákvörðunum sem teknar [hefðu] verið á skjön við þann samning sem í gildi var milli aðila“. Jafnframt kom fram að „[t]ryggingagat“ í málinu væri um 90 milljónir króna og að Tryggingasjóður þyrfti hugsanlega að „koma að og tryggja“ umræddа fjárhæð „ef þeir sparisjóðir sem Sp. Mýrasýslu hefur verið að ræða við [ættu] að hafa áhuga á málinu“. Síðar á fundinum kom fram að Sparisjóðabankinn væri tilbúinn til að leggja fram 25 milljónir króna sem „nýtt stofnfé“ í sparisjóðinn og að sú fjárhæð kæmi þá til lækkunar á þeirri „ábyrgð sem Tryggingarsjóður [þyrfti] að leggja til“.

Stjórnin fundaði að nýju 23. nóvember og var fært til bókar: „Að mati stjórnar sjóðsins er mjög brýnt að fá niðurstöðu í ágreiningsmál Sparisjóðabankans og sparisjóðsins vegna rækjuverksmiðjunnar Póla, það er stærsta einstaka málið. Sjóðurinn telur sig eingöngu eiga að bera 30 millj. kr. tjón og bankinn þá það sem upp á vantar“. Um vanda sparisjóðsins segir síðan í fundargerðinni:

> Áberandi eru verulegar lánveitingar til einstaklinga til kaupa á hlutabréfum í Decode, tryggingavöntun er þar veruleg og skjalagerð við tryggingatöku oft og tíðum ábótavant. Þá er vanskilainnheimtu einnig verulega ábótavant. Þá eru og nokkur mál er tengjast sparisjóðsstjóranum persónulega […]. Þá er stjórnarformaður sjóðsins á afskriftarlista og í vanskilum.

„Svo er að sjá sem ýmsir viðskiptavinir hafi getað gengið nokkuð frítt um sjóðinn og tekið lán án trygginga.“

Úr fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóðanna 23. nóvember 2001, um málefni Sparisjóðs Siglufjarðar.

Þessu til viðbótar var fært til bókar að svo virtist sem „ýmsir viðskiptavinir [hefðu] getað gengið nokkuð frítt um sjóðinn og tekið lán án trygginga“.

Sigurður Hafstein áréttaði óánægju sína og Sparisjóðabankans með frammistöðu forsvarsmanna sparisjóðsins hvað varðaði málefni Póla. Hann greindi m.a. frá því að fundað hefði verið með stjórnendum fyrirtækisins og sparisjóðsins 5. júlí 2000 og rætt um „að laga þyrfti þá stöðu sem komin var upp í afurðaláninu“. Að lokum áréttaði Sigurður að bankinn liti svo á „að sparisjóðurinn [hefði] þverbrotið það samkomulag sem í gangi var“ og að málið væri því bankanum „óviðkomandi“. Niðurstaðan var sú að boða í snatri til fundar með fulltrúum úr stjórnum Tryggingasjóðs og Sambands íslenskra sparisjóða og bankaráði Sparisjóðabankans síðar um daginn. Þar urðu miklar umræður um málið og var meðal annars talað um að ábyrgð sparisjóðsins takmarkaðist við 30 milljónir króna en bankans við verðmæti tryggginganna. Í fundargerð segir síðan: „[V]arð megin niðurstaðan sú, að burtséð frá því hvar ábyrgðin í þessu máli lægi, réði sparisjóðurinn alls ekki við að bera hana umfram það, sem að framan greinir – yrði að öðrum kosti gjaldþrota með ófyrirsjáanlegum afleiðingum fyrir bankann og sparisjóðina í heild“[110] Sú lausn sem síðar fannst á málinu fól í sér að bankinn yfirtæki lánið en Tryggingasjóður gæfi út ábyrgð að fjárhæð 35 milljónir króna.[111]

Á árinu 2002 voru Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis og Sparisjóður Siglufjarðar áfram til umræðu í stjórn Tryggingasjóðsins. Sú hugmynd kom upp að sameina Sparisjóð Siglufjarðar og Sparisjóð Ólafsfjarðar og breyta hinum sameinaða sparisjóði síðan í hlutafélag. Ekkert varð þó úr því. Á stjórnarfundi 22. ágúst 2002 var enn á ný rætt um nauðsyn þess að skipta um sparisjóðsstjóra hjá Sparisjóði Hornafjarðar og nágrennis og á

110. Fundargerð frá sameiginlegum fundi stjórna Tryggingasjóðs sparisjóða, Sambands íslenskra sparisjóða og bankaráðs Sparisjóðabankans 23. nóvember 2001.

111. Sbr. fundargerð stjórnar Sparisjóðabankans 26. nóvember 2001.

næsta fundi á eftir, 26. september, var Þór Gunnarssyni falið að „ræða við stjórnarformann Sparisjóðs Hornafjarðar og nágrennis um það hvort ekki [væri] rétt að segja viðkomandi manni upp störfum“.

Sparisjóður Vestfirðinga í vanda

Fundur stjórnarinnar 26. september 2002 fór fram í húsakynnum Sparisjóðs Bolungarvíkur, en fyrr um daginn hafði stjórnin fundað á Ísafirði með forráðamönnum Sparisjóðs Vestfirðinga þar sem farið var yfir stöðu þess sparisjóðs.[112] Á seinni fundinum var fært til bókar að ljóst væri að stjórnendum Sparisjóðs Vestfirðinga væri „verulegur vandi á höndum ef þeim [ætti] að takast að stýra sjóðnum heilum í höfn“. Á fundinum með forsvarsmönnum sparisjóðsins kom m.a. fram að hann væri „enn að bíta úr nálinni vegna sölu á Sparisjóði Önundarfjarðar og Sparisjóði Súðavíkur til Kaupþings og SPRON. Sú sala [hefði] haft verulegan kostnað í för með sér vegna ýmissa vandamála sem upp [hefðu] komið síðar og menn gerðu ekki ráð fyrir í upphafi“. Þá hefðu lánamál reynst erfiðari en ráð var fyrir gert, meðal annars megi ætla „að Valdimarsdómurinn hafi kostað Eyrasparisjóð a.m.k. um 200 millj.kr. vegna þess að fjarað hefur undir tryggingum hans“.[113] Síðar á fundinum kom fram að sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Vestfirðinga, Angantýr Jónasson, teldi að „Eyrasparisjóður [hefði] í raun verið gjaldþrota þegar til sameiningar við hina sjóðina kom“.

Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis í kröggum

Á árinu 2003 voru málefni Sparisjóðs Hornafjarðar og nágrennis enn í hámæli í stjórn Tryggingasjóðs sparisjóða. Í byrjun árs kom í ljós að eiginfjárhlutfall sparisjóðsins var komið niður í 6,2% og samþykkti stjórn Tryggingasjóðs að veita sparisjóðnum 35 milljón króna ábyrgð. Á næstu mánuðum var unnið að því að fá annan sparisjóð til að hlaupa undir bagga með Sparisjóði Hornafjarðar og nágrennis og á stjórnarfundi Tryggingasjóðs 5. maí 2003 kom fram að Sparisjóður Vestmannaeyja, Sparisjóður Bolungarvíkur og Sparisjóður Norðfjarðar hefðu lýst áhuga á því að koma að rekstri sparisjóðsins, með yfirtöku, sameiningu eða kaupum. Sá síðastnefndi skarst úr leik þegar til kom en á stjórnarfundi 15. maí voru lögð fram bréf frá Sparisjóði Vestmannaeyja og Sparisjóði Bolungarvíkur þar sem lýst var hugmyndum sparisjóðanna um „aðkomu að fjárhagslegri endurskipulagningu SPHORN“. Á meðan málið var afgreitt viku tveir stjórnarmenn, þeir Ólafur Elísson og Ásgeir Sólbergsson, af fundi, enda voru þeir sparisjóðsstjórar þeirra tveggja sparisjóða sem voru um hituna. Niðurstaðan varð sú að taka tilboði Sparisjóðs Vestmannaeyja og voru röksemdirnar fyrir því bæði fjárhagslegar og landfræðilegar. Fært var til bókar í fundargerðinni að Ásgeir Sólbergsson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Bolungarvíkur, hefði „tekið þessu“, en Ólafur Elísson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Vestmannaeyja og varaformaður stjórnar Tryggingasjóðs, hefði aftur á móti fagnað niðurstöðunni. Á stjórnarfundi 3. júlí 2003 kom svo fram að ætlunin væri að auka stofnfé í Sparisjóði Hornafjarðar og nágrennis um 220 milljónir króna og að Sparisjóður Vestmannaeyja yrði eftir það eigandi 70% stofnfjár í sjóðnum.[114]

Í ræðu Þórs Gunnarssonar formanns stjórnar Tryggingasjóðs á aðalfundi sjóðsins 4. október 2003 kom fram að kostnaður sjóðsins vegna Sparisjóðs Hornafjarðar og nágrennis næmi 131 milljón króna og yrði það „ekki endurkrafið“. Þór lét þess jafnframt getið í ræðunni að „tapið í sparisjóðakerfinu á seinustu árum“ gæti numið hátt í milljarði króna.

Angantýr Jónasson, sparisjóðsstjóri Sparisjóðs Vestfirðinga, var boðaður á fund stjórnar Tryggingasjóðs 13. febrúar 2004 og upplýsti að útlánatöp Sparisjóðs Vestfirðinga frá stofnun næmu líklega einum milljarði króna, og að þegar hefðu 700 milljónir króna verið afskrifaðar. Fært var til bókar að vandann mætti að miklu leyti rekja til „suðurfjarða Vestfjarða“.[115]

Hinn 16. mars 2004 var svo haldinn fundur í húsnæði Sparisjóðs Hafnarfjarðar þar sem stjórnir Tryggingasjóðs, Sparisjóðabankans og Sambands íslenskra sparisjóða fóru yfir málefni Sparisjóðs Vestfirðinga. Fram kom að óljóst væri hvort Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis tæki þátt í þeim björgunaraðgerðum sem gripið yrði til. Umræður spunnust um byggðamál og Hallgrímur Jónsson lét þau orð falla að „sparisjóðirnir yrðu að hjálpa hver öðrum og heiður sparisjóðanna [væri] í veði“. Hinn 6. apríl 2004 fundaði stjórn

112. Sparisjóður Vestfirðinga var stofnaður 28. apríl 2001 við sameiningu fjögurra sparisjóða á Vestfjörðum, þ.e. Sparisjóðs Súðavíkur, Sparisjóðs Önundarfjarðar, Sparisjóðs Þingeyrar og Eyrasparisjóðs á Patreksfirði. Sjá nánar 19. kafla.

113. Valdimarsdómurinn svokallaði (dómur Hæstaréttar nr. 145/1998) féll í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu 3. desember 1998 og fól í sér að 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða stangaðist á við jafnræðisreglur stjórnarskrár.

114. Nánar er fjallað um Sparisjóð Hornafjarðar og nágrennis í 30. kafla.

115. Sparisjóður Vestfirðinga var stofnaður snemma á árinu 2001.

Tryggingasjóðs að nýju og samþykkti að veita Sparisjóði Vestfirðinga aðstoð í formi óafturkræfs framlags að fjárhæð 45 milljónir króna og stofnfjárkaupa sem námu sömu fjárhæð. Jafnframt var gert ráð fyrir því að sparisjóðirnir og Sparisjóðabankinn tækju þátt í aðgerðunum með stofnfjárkaupum og víkjandi láni. Þegar til kom lagði 21 sparisjóður, af þeim 24 sem starfandi voru á þessum tíma, málinu lið með stofnfjárkaupum.[116]

Aðstoð Tryggingasjóðs við Sparisjóð Vestfirðinga lauk ekki með framansögðu. Stofnfjárkaupin sem samþykkt voru 6. apríl 2004 fóru ekki fram fyrr en um mitt ár 2005. Á fundi stjórnar Tryggingasjóðs 20. maí 2005 var samþykkt að kaupa fyrir 7 milljónir króna meira en upphaflega var ákveðið til þess að ljúka mætti tilteknu uppgjörsmáli sparisjóðsins gagnvart Sparisjóðabankanum. Stofnfé var því keypt fyrir 52 milljónir króna og eftir kaupin nam eignarhluti Tryggingasjóðs í Sparisjóði Vestfirðinga 21,6%. Markmiðið með stofnfjárkaupum Tryggingasjóðs var þarna, eins og ævinlega, að aðstoða sparisjóðinn í erfiðri stöðu og gera honum þannig kleift að rétta af reksturinn. Síðan yrði stofnféð selt og Tryggingasjóður endurheimti þá bundið fé sitt. Slíkt hafði oft verið gert og Tryggingasjóður annað hvort endurheimt framlagt fé eða selt stofnfé með tapi, háð því hver staða viðkomandi sparisjóðs var. Á fundi stjórnar Tryggingasjóðs 22. ágúst 2007 var stjórnin sammála um að eðlilegt væri að sjóðurinn drægi sig út úr stofnfjáreigendahópi Sparisjóðs Vestfirðinga, en rétt væri þó að fara rólega og bíða eftir að stjórn sparisjóðsins lyki stefnumótunarvinnu sinni sem þá stóð yfir.

Fyrir stjórnarfundi í sjóðnum 18. september lá beiðni frá Sparisjóði Vestfirðinga um að Tryggingasjóðurinn innleysti stofnfjáreign sína í sparisjóðnum. Það hefði þá verið með vísitöluframreikningi og eðlilegum vöxtum. Nú var hins vegar sú þróun orðin að markaðsverð var komið á stofnfé sparisjóða. Með innlausn stofnfjárbréfanna hefði Tryggingasjóður orðið af verðmætum sem ekki gátu gengið til sparisjóðsins sjálfs, því honum var hvorki heimilt að kaupa né selja stofnfjárbréf nema á framreiknuðu nafnverði. Þeir aðilar sem síðan myndu kaupa bréfin á slíku verði myndu njóta verðmætisaukningarinnar við endursölu bréfanna. Af þessum sökum hafnaði stjórn Tryggingasjóðs erindinu.[117]

Tæpum mánuði síðar kom upp staða sem setti stjórn Tryggingasjóðs í mikinn vanda. Á stjórnarfundi 11. október 2007 lá fyrir samþykkt fundar stofnfjáreigenda í Sparisjóði Vestfirðinga tveimur dögum fyrr þar sem samþykkt var tillaga stjórnar sparisjóðsins um stofnfjáraukningu. Á þessum fundi var borin upp og samþykkt með einu mótatkvæði breytingartillaga eins stofnfjáreiganda við tillögu stjórnar þar sem eftirfarandi skilyrði var sett: „Áður en til aukningar stofnfjár kemur skal stjórn Sparisjóðs Vestfirðinga hafa gengið frá því við stjórn Tryggingasjóðs sparisjóða að sjóðurinn taki ekki þátt í stofnfjáraukningu þessari.“[118] Fulltrúi ráðherra í stjórn Tryggingasjóðs lét bóka afstöðu ráðuneytisins til þátttöku sjóðsins í nefndri stofnfjáraukningu, en ráðuneytið lagðist gegn henni þar sem slík þátttaka „væri fjárfesting sem ekki samræmdist hlutverki sjóðsins sem öryggissjóðs sem þarf að gæta jafnræðissjónarmiða“. Fulltrúar sparisjóðanna í stjórn Tryggingasjóðs voru á einu máli um að samþykkt Vestfirðinganna um að setja það sem skilyrði að einn stofnfjáreigandi sæti hjá við stofnfjáraukninguna til að gefa öðrum stofnfjáreigendum kost á að auka enn frekar við stofnfjáreign sína væri með ólíkindum. Með samþykkt fundar stofnfjáreigenda í Sparisjóði Vestfirðinga væri í rauninni verið að samþykkja að einn stofnfjáreigandi hefði minni rétt en aðrir. Á næsta stjórnarfundi hjá Tryggingasjóði, 16. október, var þó samþykkt með þremur atkvæðum gegn einu að sjóðurinn tæki ekki þátt í stofnfjáraukningunni, sem var í rauninni liður í samrunaáætlun Sparisjóðs Vestfirðinga, Sparisjóðs Húnaþings og Stranda og Sparisjóðsins í Keflavík. Fulltrúi ráðherra sat hjá við atkvæðagreiðsluna.[119]

116. Fundargerð aðalfundar Tryggingasjóðs sparisjóða 15. október 2004; Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2004.

117. Sbr. skýrslu formanns stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða á aðalfundi sjóðsins 19. október 2007.

118. Fundargerð stofnfjáreigendafundar í Sparisjóði Vestfirðinga 9. október 2007. Samkvæmt fundargerðinni urðu talsverðar umræður um breytingartillöguna. Þótt stjórnendur sparisjóðsins vildu hafa samráð við Tryggingasjóð um málið fóru umræðurnar fljótt út í það að Tryggingasjóður mundi hafa mikinn ávinning af því að taka þátt í stofnfjáraukningunni, ávinning sem annars yrði „eftir heima í héraði“. Í fundargerðinni er greint svo frá máli eins fundarmanna: „[Hann] sagði það til skammar ef T.S. ætlaði að haga sér eins og okurkarlar. Hann sagðist styðja [tillöguna] heilshugar og vill ekki að við látum troða á okkur.“ Þetta virðist hafa verið lýsandi fyrir andrúmsloftið á fundinum.

119. Í skýrslu formanns stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða á aðalfundi sjóðsins 19. október 2007, þ.e. þremur dögum eftir þessa samþykkt, gerði hann grein fyrir þessu máli og sagði m.a.: „Stjórn Tryggingasjóðs var sannanlega vandi á höndum. Annars vegar stolt og réttlætiskennd sem hefði kallað á synjun erindis Sparisjóðs Vestfirðinga, óháð því hvaða afleiðingar það myndi hafa, hins vegar að sýna yfirvegun og skynsemi og samþykkja erindið og tryggja þannig þá miklu hagsmuni

Tæpum tveimur mánuðum eftir fyrrnefndan fund stofnfjáreigenda í Sparisjóði Vestfirðinga héldu þeir aftur fund þar sem samþykktur var samruni við Sparisjóðinn í Keflavík og Sparisjóð Húnaþings og Stranda. Jafnframt var þá samþykkt enn frekari aukning stofnfjár án þess að setja það skilyrði að Tryggingasjóður sparisjóða sæti hjá við stofnfjáraukninguna.[120] Það leiddi til þess að stjórn Tryggingasjóðs samþykkti á fundi sínum 7. desember 2007 með fjórum atkvæðum (fulltrúi ráðherra sat hjá) að taka þátt í þessari síðari stofnfjáraukningu. Tryggingasjóður keypti því stofnfé í sparisjóðnum fyrir 45 milljónir króna í árslok 2007.

Frá og með árinu 2005 hafði fækkað mjög þeim málum þar sem Tryggingasjóður þurfti að láta til sín taka. Þegar þau erfiðu úrlausnarefni sem hér hefur verið lýst komu upp á fyrstu árum aldarinnar þótti forsvarsmönnum Tryggingasjóðs, og sparisjóðakerfisins alls, sýnt að girða þyrfti fyrir slíkar uppákomur eftir föngum með því að veita sparisjóðunum vítt og breitt um landið aukið aðhald. Í þessum anda tók stjórn Tryggingasjóðs að gera stórauknar kröfur til sparisjóðanna um upplýsingagjöf og á árinu 2002 tók hún jafnframt upp þann sið að sækja sparisjóðina heim og funda með forráðamönnum þeirra. Þannig voru fjórir til fimm sparisjóðir heimsóttir ár hvert. Reyndist eitthvað athugavert í rekstri þeirra voru sérfræðingar frá stærri sparisjóðunum gerðir út af örkinni, iðulega frá Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis og Sparisjóði Hafnarfjarðar, til aðstoðar og ráðgjafar. Segja má að samvinnu sparisjóðanna að þessu leyti megi hafa til marks um farsælt samstarf þeirra á fyrsta áratug aldarinnar.

Færri mál á borði Tryggingasjóðs í kjölfar aukins aðhalds

Tryggingasjóður sparisjóða hafði samkvæmt 68. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki haft með höndum það hlutverk að setja reglur um og ákveða árlega hámarkshlutfall arðgreiðslu sparisjóðanna. Talsverðar umræður urðu á stjórnarfundum Tryggingasjóðs á árinu 2007 um arðgreiðslur, sem höfðu farið mjög hækkandi hjá nokkrum sparisjóðum. Á stjórnarfundi 7. mars 2008 voru væntanlegar arðgreiðslur vegna ársins 2007 til umræðu. Fulltrúa ráðherra í stjórninni var þá falið að kanna hvort Tryggingasjóði bæri skylda til eftirlits með því að ákvörðun sjóðsins um hámarkshlutfall arðgreiðslu væri fylgt í framkvæmd. Á næsta stjórnarfundi, 5. júní 2008, lá fyrir minnisblað um þetta frá fulltrúa ráðherra í stjórninni. Í fundargerð sagði: „Fundarmenn voru sammála niðurstöðu [fulltrúa ráðherra], þ.e. að eftirlitsskyldan væri fyrst og fremst hjá FME, hins vegar væri eðlilegt að TRSP aflaði upplýsinga frá sparisjóðum varðandi arðgreiðslur og tilkynni FME/ráðherra ef uppvíst verður að sparisjóður uppfylli ekki skyldur sínar.“[121]

Takmarkað eftirlitshlutverk Tryggingasjóðs

Með breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki um mitt ár 2009 var ákvörðunin um hámarksarðgreiðsluhlutfall hjá sparisjóðum tekin úr höndum stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða og lögð í hendur aðalfundar í hverjum sparisjóði.[122]

Á haustþingi 2009 var lagt fram frumvarp til laga um innstæðutryggingar og innstæðukerfi fyrir fjárfesta.[123] Þar var í bráðabirgðaákvæði II lagt til að Tryggingasjóður sparisjóða yrði lagður niður 31. desember 2009 og að eignir hans skyldu þá renna til sparisjóðanna í sömu hlutföllum og nam hlutdeild þeirra í heildarinnstæðum hjá sparisjóðum eins og hún var í lok árs 2009. Frumvarpið náði ekki fram að ganga en í meðförum Alþingis vorið 2010 var búið að færa slit Tryggingasjóðs til ársloka 2010. Ári síðar var aftur lagt fram frumvarp undir sama nafni sem innihélt samsvarandi bráðabirgðaákvæði um slit sjóðsins í árslok 2010.[124] Það frumvarp varð heldur ekki að lögum en við aðra umræðu þess í mars

Áform um að leggja niður Tryggingasjóð

sem fólgnir eru í málinu fyrir sparisjóðinn. Eftir ýtarlegar umræður féllst stjórnin á ósk sparisjóðsins. – Það er hægt að hafa mörg orð um þennan makalausa gjörning stofnfjáreigenda Sparisjóðs Vestfirðinga og hvað hann felur í sér gagnvart Tryggingasjóði og öðrum sparisjóðum í landinu, sem sameiginlega eiga og bera ábyrgð á Tryggingasjóði. Ég ætla hins vegar ekki að fara út í slíkt nú, en þar sem þetta mál á sér ekkert fordæmi, taldi ég rétt að gera fundinum grein fyrir því.“

120. Fundargerð stofnfjáreigendafundar í Sparisjóði Vestfirðinga 30. nóvember 2007.

121. Fjallað er nánar um arðgreiðslur sparisjóðanna í 12. kafla og í köflunum um einstaka sparisjóði.

122. Sbr. lög nr. 76/2009 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum. Með 10. gr. þeirra laga var 68. gr. laga um fjármálafyrirtæki breytt og hljóðaði svo eftir breytinguna: „Aðalfundur sparisjóðs getur heimilað stjórn sparisjóðs að ráðstafa allt að 50% hagnaðar hans til hækkunar á nafnverði stofnfjár og arðgreiðslu til stofnfjáreigenda. Með hagnaði samkvæmt þessari grein er átt við hagnað eftir skatta samkvæmt samþykktum ársreikningi fyrir síðasta reikningsár. Aðalfundur má ekki ákveða að úthluta meiri arði en stjórn sparisjóðs leggur til eða samþykkir. – Heimild til ráðstöfunar hagnaðar skv. 1. mgr. er því aðeins fyrir hendi að um óráðstafað eigið fé sé að ræða í viðkomandi sparisjóði.“ Ákvæðið var síðar fellt brott með lögum nr. 77/2012, en frá og með þeim tíma gilda ákvæði laga nr. 2/1995, um hlutafélög, um ráðstöfun hagnaðar og arðgreiðslur hjá sparisjóðum, sbr. 62. og 66. gr. laga nr. 161/2002, þó með þeim takmörkunum sem greinir í 63. gr. laganna, en þar er sparisjóðum gert að ráðstafa að lágmarki 5% af hagnaði liðins árs fyrir skatt til samfélagslegra verkefna á starfssvæði sínu. Sjá nánari umfjöllun í 12. kafla.

123. Þskj. 291, 138. löggjafarþing 2009-2010 (enn óbirt í A-deild Alþingistíðinda)

124. Þskj. 268, 139. löggjafarþing 2010-2011 (enn óbirt í A-deild Alþingistíðinda)

2011 var samþykkt breyting á fyrrnefndu ákvæði þess efnis að við slit Tryggingasjóðs sparisjóða, sem yrðu þegar við gildistöku laganna, skyldu eignir hans renna til nýs sjóðs, Öryggissjóðs sparisjóða, sem heimilt yrði að stofna samkvæmt frumvarpinu. Þótt ekki hafi orðið af þessum áformum settu þau nokkurt mark á starfsemi Tryggingasjóðs. Ekki hafa til að mynda verið innheimt árgjöld til sjóðsins síðan árið 2010.

Loks skulu hér til upplýsingar birtir samandregnir ársreikningar Tryggingasjóðs fyrir tímabilið 2000–2011. Þeir eru hér sýndir á verðlagi hvers árs. Fyrst koma rekstrarreikningarnir í töflu 5 og efnahagsreikningarnir í töflu 6.

Tafla 5. Rekstrarreikningur Tryggingasjóðs sparisjóða 2000–2011.

Þús. kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Árgjöld sparisjóða	30.003	35.021	75.000	75.000	58.465	60.475	63.340	68.138	15.000	9.353	8.690	–
Vaxtatekjur og verðbætur	3.905	6.579	10.447	5.586	6.167	16.794	28.571	35.034	12.378	20.324	20.491	13.670
Aðrar tekjur	–	–	–	–	–	–	966	1.024	1.416	960	–	–
Tekjur samtals	**33.908**	**41.600**	**85.447**	**80.586**	**64.632**	**77.269**	**92.877**	**104.195**	**28.793**	**30.638**	**29.181**	**13.670**
Laun og launatengd gjöld	4.669	5.229	5.836	6.434	10.440	16.200	15.679	16.324	16.833	13.767	12.465	–
Greitt vegna sparisjóða	–	–	48.752	166.000	45.000	–	–	–	–	–	–	–
Fjármagnstekjuskattur	390	590	827	558	455	1.602	2.484	3.533	2.736	15.113	13.425	5.460
Annar rekstrarkostnaður	357	388	1.011	501	1.595	2.504	2.796	2.768	3.314	2.986	2.716	2.737
Vaxtagjöld og gengismunur	–	–	–	–	–	798	–	–	2	6	–	–
Niðurfærsla stofnfjár í Sparisjóðnum í Keflavík	–	–	–	–	–	–	–	–	–	97.213	–	–
Niðurfærsla stofnfjár	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	31.126	8.711
Greitt til sparisjóða vegna ábyrgðargjalds til TIF	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	47.714
Niðurfærsla verðbréfa	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5.000
Gjöld samtals	**5.416**	**6.207**	**56.427**	**173.493**	**57.490**	**21.104**	**20.959**	**22.625**	**22.884**	**129.085**	**59.733**	**69.622**
Afkoma	**28.491**	**35.394**	**29.020**	**(92.907)**	**7.142**	**56.165**	**71.918**	**81.570**	**5.909**	**(98.447)**	**(30.552)**	**(55.952)**

Árgjald hækkað – stefnt að 350–500 milljóna króna sjóði

Tekjur Tryggingasjóðs voru fyrst og fremst árgjaldið eða framlög sparisjóðanna, sem voru ákveðin á aðalfundi hans ár hvert og tók hlutfallsleg skipting árgjalds milli einstakra sparisjóða mið af sömu reiknireglu og gilti um árgjöld til Sambands íslenskra sparisjóða hverju sinni. Framlögin skyldu samkvæmt samþykktum Tryggingasjóðs nema að hámarki 50 milljónum króna á ári og tæki sú fjárhæð mið af hækkun vísitölu neysluverðs frá dagsetningu upphaflegrar gerðar samþykktanna, þ.e. 10. mars 2000. Stjórn sjóðsins fékk þó samþykki fyrir því að framlagið árin 2002 og 2003 yrði 75 milljónir króna hvort ár vegna þeirra erfiðu mála sem sjóðurinn tók þátt í að leysa um þær mundir. Sjóðnum var í upphafi markaður sá rammi að hann yxi í 350–500 milljónir króna.[125] Í árslok 2007 námu heildareignir sjóðsins rúmum 400 milljónum króna og var því ákveðið að lækka árgjaldið verulega og halda sjóðnum nokkurn veginn í þeirri stærð. Ekkert árgjald var innheimt árið 2011, svo sem fyrr sagði.

Vaxtatekjur og verðbætur voru einnig drjúgur tekjuliður. Eftir því sem sjóðurinn stækkaði fór hann að hafa yfir umtalsverðu lausu fé að ráða. Það leiddi til þess að stjórnin samþykkti fjárfestingastefnu á fundi sínum 23. júní 2005. Það sama ár var tekið að fjárfesta í skuldabréfasjóðum, fyrst og fremst í ríkisskuldabréfum og skuldabréfum sveitarfélaga. Þessi tekjuliður hækkaði umtalsvert árið 2005 og enn frekar eftir það. Frá og með 2009 var þetta stærsti tekjuliður Tryggingasjóðs.

Gjaldahliðin skiptist í meginatriðum í rekstrarkostnað og útgjöld vegna aðstoðar við einstaka sparisjóði. Rekstrarkostnaðurinn var fyrst og fremst launakostnaður. Sérstakur framkvæmdastjóri var ráðinn að sjóðnum í september 2004, en fram til þess tíma hafði framkvæmdastjóri SÍSP sinnt sjóðnum í hlutastarfi. Stjórnarmenn fengu einnig greidda mánaðarlega þóknun sem ákveðin var á aðalfundi sjóðsins hvert ár. Þóknun stjórnarformanns var tvöföld. Fjármagnstekjuskattur var óverulegur framan af tímabilinu en fór vaxandi svo sem sjá má í töflunni. Skatthlutfallið hækkaði úr 10% í 20% árið 2009 vegna skattalagabreytinga.

125. Sbr. fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða 10. mars 2000.

Helstu gjöld önnur voru eftirfarandi: Árið 2002 féllu ábyrgðir vegna Sparisjóðs Hornafjarðar og nágrennis upp á 48 milljónir króna á Tryggingasjóð. Á árinu 2003 greiddi sjóðurinn 131 milljón króna vegna Sparisjóðs Hornafjarðar og 35 milljónir króna vegna Sparisjóðs Siglufjarðar. Árið 2004 veitti Tryggingasjóður Sparisjóði Vestfirðinga 45 milljóna króna óafturkræft framlag. Gjaldfærsla vegna sparisjóða átti sér næst stað 2009 þegar sjóðurinn afskrifaði nær allt stofnfé sitt í Sparisjóðnum í Keflavík, um 97,2 milljónir króna. Þar var um að ræða fyrrum stofnfé í Sparisjóði Vestfirðinga. Afgangurinn af þeirri stofnfjáreign, 5 milljónir króna, var svo afskrifaður ári síðar. Það sama ár færði sjóðurinn einnig niður að hluta nýkeypt stofnfé í Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis og stofnfé í Sparisjóði Vestmannaeyja sem áður hafði verið veitt sem víkjandi lán til sparisjóðsins og breytt í stofnfé. Sömu bréf voru enn færð niður að nokkru árið 2011.

Á árinu 2011 samþykkti stjórn Tryggingasjóðs að greiða þá starfandi sparisjóðum 50% af greiddri ábyrgð til innstæðudeildar Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta sem féll á einstaka sparisjóði í nóvember 2008 í kjölfar falls bankanna. Þessi stuðningur Tryggingasjóðs við sparisjóðina nam 49 milljónum króna.[126]

Efnahagsreikningar sjóðsins fyrir umrætt tímabil eru tilfærðir í töflu 6. Efst er lausaféð sýnt, þ.e. bankainnstæður og verðbréf. Þar sést að lausafjárstaðan hefur verið allgóð að árunum 2003 og 2007 undanskildum. Framan af tímabilinu var lausafé varðveitt í Sparisjóðabanka Íslands en eftir 2007 var leitað annarra leiða með ávöxtun þess.

Tafla 6. Efnahagsreikningur Tryggingasjóðs sparisjóða 2000–2011.

Í þúsundum króna	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eignir												
Bankainnstæður og verðbréf:												
Bankainnstæður í Seðlabanka	839	928	96	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sparisjóðabanki Íslands hf., bankainnstæður	67.916	13.199	39.231	9.235	145.864	113.685	126.743	6.449	10.199	–	–	–
Sparisjóður Hornafjarðar og nágrennis, bankainnstæða	–	50.113	53.781	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Aðrar bankainnstæður	–	–	–	–	–	–	–	–	104.074	142.672	86.737	36.602
Aðrar kröfur	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2.134
Aðrar eignir:												
Stofnfé í Sparisjóði Ólafsfjarðar	140.000	140.000	140.000	167.376	–	–	–	–	–	–	–	–
Stofnfé í Sparisjóði Hornafjarðar og nágrennis	–	40.000	40.000	11.794	11.794	11.794	–	–	–	–	–	–
Stofnfé í Sparisjóði Vestfirðinga	–	–	–	–	–	51.633	56.131	102.190	–	–	–	–
Stofnfé í Sparisjóðnum í Keflavík	–	–	–	–	–	–	–	–	102.190	4.978	–	–
Stofnfé í sparisjóðum	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	61.000	52.289
Skuldabréfasjóðir	–	–	–	–	–	35.569	86.058	–	–	–	–	–
Skuldabréf með víkjandi rétti	–	–	–	30.641	31.685	32.997	49.446	52.710	57.976	27.148	–	–
Verðbréf	–	–	–	–	–	–	–	241.527	133.311	147.293	156.019	161.761
Eignir samtals	**208.755**	**244.240**	**273.109**	**219.046**	**189.342**	**245.678**	**318.378**	**402.877**	**407.750**	**322.091**	**303.756**	**252.785**
Eigið fé												
Eigið fé samtals	**208.755**	**244.149**	**273.169**	**218.932**	**188.698**	**244.863**	**316.781**	**398.351**	**404.260**	**305.813**	**275.261**	**219.309**
Skuldir												
Skammtímaskuldir	–	91	–	–	588	756	696	1.046	771	319	169	–
Áfallinn fjármagnstekjuskattur	–	–	–	114	57	59	901	3.479	2.719	15.959	28.325	33.476
Skuldir samtals	**–**	**91**	**–**	**114**	**645**	**815**	**1.597**	**4.525**	**3.490**	**16.278**	**28.495**	**33.476**
Skuldir og eigið fé samtals	**208.755**	**244.240**	**273.169**	**219.046**	**189.342**	**245.678**	**318.378**	**402.877**	**407.750**	**322.091**	**303.756**	**252.785**

Neðri hluti töflunnar sýnir aðrar eignir Tryggingasjóðs. Þar sést stofnfjáreignin í Sparisjóði Ólafsfjarðar sem Tryggingasjóður keypti á 140 milljónir króna árið 1997. Stofnféð var endurmetið til samræmis við bókfært verð þess hjá sparisjóðnum um 37,4 milljónir króna árið 2003. Tryggingasjóður seldi þessi stofnfjárbréf til heimamanna árið 2004 fyrir 130 milljónir króna. Sjóðurinn keypti árið 2001 eins og framar greindi stofnfjárbréf í Sparisjóði Hornafjarðar og nágrennis fyrir 40 milljónir króna. Þessu stofnfé var að miklum hluta breytt á árinu 2004 í víkjandi lán og því sem eftir var árið 2006. Um stofnfjáreignina í Sparisjóði Vestfirðinga og síðar í Sparisjóðnum í Keflavík hefur þegar verið fjallað. Hún var færð niður að fullu árin 2009 og 2010.

126. Sbr. fundargerð stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða 23. nóvember 2011.

Víkjandi lán sem upphaflega var veitt Sparisjóði Hornafjarðar og nágrennis fluttist yfir til Sparisjóðs Vestmannaeyja við sameiningu sjóðanna. Því var breytt í 19 milljóna króna stofnfé á árinu 2010. Það sama ár keypti Tryggingasjóður stofnfé í Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis fyrir 60 milljónir króna, en það var fært niður um 18 milljónir króna í ársreikningi Tryggingasjóðs það ár. Í árslok 2011 átti Tryggingasjóður ekki stofnfjárbréf í öðrum sparisjóðum en þessum tveimur.

Loks skal þess getið að á fundi stjórnar Tryggingasjóðs sparisjóða 4. september 2012 var samþykkt að kaupa stofnfé fyrir 10 milljónir króna í Sparisjóði Svarfdæla og jafnframt að veita honum 70 milljóna króna víkjandi lán til 10 ára með 7% vöxtum auk verðtryggingar.

5.5.2 Tölvumiðstöð sparisjóðanna

Reiknistofa bankanna var stofnuð 1973 með það að markmiði að samnýta tölvubúnað, draga úr kostnaði og koma á samræmdum aðferðum við gagnavinnslu. Jafnframt hugðust bankarnir draga saman í tölvudeildum sínum. Sparisjóðirnir áttu aðild að Reiknistofu bankanna frá árinu 1976. Með lögum um Seðlabanka Íslands frá 1986 var bönkum og sparisjóðum veitt heimild til að ákveða vaxtakjör sín og þar með jókst samkeppni banka og sparisjóða um nýja og sveigjanlegri innlánareikninga. Þessu fylgdi að bankarnir efldu tölvudeildir sínar að nýju í því augnamiði að greina sig betur hver frá öðrum.

Tölvumiðstöð sparisjóðanna stofnuð

Sparisjóðurinn í Keflavík kom á fót tölvudeild árið 1975 og var upphaflegur tilgangur hennar sá að halda utan um iðgjaldabókhald Lífeyrissjóðs Suðurnesja. Smám saman víkkaði starfsemi tölvudeildarinnar út og á vegum hennar var hannað tölvukerfi fyrir flest bankaverkefni sparisjóðsins. Fljótlega tóku aðrir sparisjóðir að nýta sér þjónustu deildarinnar í tengslum við sérreikninga sparisjóðanna sem lutu reiknireglum er féllu ekki að kerfum Reiknistofu bankanna.

Þegar umsvif tölvudeilda bankanna jukust kviknuðu hugmyndir um að stofna sérstaka tölvudeild á vegum sparisjóðanna. Eftir nokkurn aðdraganda var samstarfssamningur um Tölvumiðstöð sparisjóðanna undirritaður 10. mars 1989 af fulltrúum Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóðs Hafnarfjarðar, Sparisjóðsins í Keflavík, Sparisjóðs vélstjóra, Sparisjóðs Kópavogs, Sparisjóðs Mýrasýslu og Lánastofnunar sparisjóðanna. Í fyrstu stjórn Tölvumiðstöðvarinnar sátu Baldvin Tryggvason, stjórnarformaður, Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, Geirmundur Kristinsson, Sparisjóðnum í Keflavík, Matthías Á. Mathiesen, Sparisjóði Hafnarfjarðar, Oddný Óskarsdóttir, Sparisjóði vélstjóra, og Sigurður Hafstein, Lánastofnun sparisjóðanna. Fyrsti framkvæmdastjóri Tölvumiðstöðvarinnar var Jón Ragnar Höskuldsson.[127] Matthías Á. Mathiesen tók fljótlega við sem stjórnarformaður Tölvumiðstöðvarinnar og gegndi því embætti í 13 ár.[128]

Hinn 21. maí 1993 sendu stjórnarformaður og framkvæmdastjóri Tölvumiðstöðvarinnar, ásamt framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sparisjóða, bréf til allra þeirra sparisjóða sem ekki áttu aðild að Tölvumiðstöðinni. Þar var greint frá því að á aðalfundi Tölvumiðstöðvarinnar 21. apríl 1993 hefði verið „samþykktur nýr samstarfssamningur eignaraðila sem gerir ráð fyrir að allir sparisjóðir gangi til samstarfsins“. Í bréfinu kemur fram að sú breyting sé að verða á stefnu Reiknistofu bankanna að hún muni þaðan í frá ekki sinna „nýjum verkefnum“ á sviði tölvuvinnslu og upplýsingatækni, „heldur muni eignaraðilar [hennar] sjálfir hanna þau, hver á sínum heimavelli“. Jafnframt er bent á að flestir sparisjóðir nýti sér þá þegar þjónustu Tölvumiðstöðvarinnar að einhverju leyti og þeir hvattir til að stíga skrefið til fulls og gerast fullgildir aðilar að miðstöðinni. Kostnaður vegna miðstöðvarinnar muni skiptast milli sparisjóðanna „í hlutfalli við niðurstöðutölu efnahagsreiknings næst liðins árs“ en að auki þurfi sparisjóðir sem hyggjast gerast aðilar að Tölvumiðstöðinni að greiða stofngjald sem nemi 0,1‰ af niðurstöðu efnahagsreiknings ársins 1992.[129] Þessi málaleitan fékk góðar viðtökur meðal sparisjóðanna og gengu þeir allir sem einn inn í samstarfið um Tölvumiðstöð sparisjóðanna 1. júlí 1993.[130]

127. Tölvumiðstöð sparisjóðanna – Teris: Lausleg upprifjun á tilurð fyrirtækisins, samantekt Jóns Ragnars Höskuldssonar fyrir rannsóknarnefndina 25. september 2013.
128. Samband íslenskra sparisjóða: Árbók 2004, bls. 18.
129. Bréf Matthíasar Á. Mathiesen, Jóns Ragnars Höskuldssonar og Sigurðar Hafstein til allra sparisjóða 21. maí 1993.
130. Tölvumiðstöð sparisjóðanna – Teris: Lausleg upprifjun á tilurð fyrirtækisins, samantekt Jóns Ragnars Höskuldssonar fyrir rannsóknarnefndina 25. september 2013.

Vöxtur Tölvumiðstöðvarinnar

Rekstur Tölvumiðstöðvarinnar gekk vel í áranna rás og fyrirtækið óx jafnt og þétt í takt við auknar þarfir sparisjóðanna á sviði upplýsingatækni. Á fyrstu árum 21. aldar fór fjöldi starfsmanna yfir fjórða tuginn og stofnað var dótturfyrirtækið Spakur hf. sem sá meðal annars um sölu á samnefndu tölvukerfi til annarra fjármálafyrirtækja.[131]

Á árinu 2002 var lögð fram ný framtíðarstefna Tölvumiðstöðvarinnar og fól hún í sér að fyrirtækið færði út kvíarnar og leitaðist við að ná viðskiptum annarra fjármálafyrirtækja en sparisjóðanna.[132] Í október 2003 skrifuðu eignaraðilar Tölvumiðstöðvarinnar undir nýjan samstarfssamning sem tók gildi í byrjun ársins 2004 og fól hann meðal annars í sér að auðveldara varð að víkka eigendahópinn út. Um þetta leyti var einnig tekin upp ný og nákvæmari gjaldskrá.[133]

Nýtt nafn: Teris – „hagnaðareining"

Miklar annir einkenndu starfsemi Tölvumiðstöðvarinnar næstu ár. Starfsmönnum fjölgaði ört og í október 2006 voru þeir orðnir 84 talsins. Meðal viðskiptavina dótturfyrirtækisins Spaks hf. mátti þá nefna Landsbanka Íslands hf., Seðlabankann, Íbúðalánasjóð, Straum-Burðarás hf. og MP Fjárfestingarbanka hf.[134]

Á árinu 2007 urðu síðan tímamót í starfsemi Tölvumiðstöðvarinnar. Á aðalfundi í mars var samþykkt að breyta nafni fyrirtækisins í Teris og jafnframt var nafni dótturfélagsins Spaks ehf. breytt í TerisPlús ehf.[135] Í árbók Sambands íslenskra sparisjóða, sem lögð var fram á aðalfundi sambandsins í október 2007, segir um þær nýju áherslur sem nafnabreytingunni fylgdu:

> Með nýju nafni var kynnt ný stefna fyrirtækisins. Má segja að ný stefna marki þáttaskil í rekstri Teris. Nú mun fyrirtækið ekki eingöngu einbeita sér að því að þjóna eigendum sínum heldur á það að leita nýrra viðskiptavina svo og eignaraðila í hópi fjármálafyrirtækja. Jafnframt ákvað stjórn Teris að frá og með árinu 2007 skyldi fyrirtækið rekið sem hagnaðareining, en ekki sem kostnaðareining eins og verið hefur allar götur frá stofnun þess. Arðsemi verður nú höfð að leiðarljósi við ákvörðun og framkvæmd allra verkefna og fyrirtækið mun axla meiri ábyrgð á allri vöruþróun en verið hefur fram til þessa. Það má því segja að klippt hafi verið á naflastrenginn að hluta frá eigendunum en þeir verða eftir sem áður þungamiðjan í allri starfsemi fyrirtækisins og Teris mun sinna þeim af kostgæfni, hér eftir sem hingað til.[136]

Í framhaldinu er greint frá því að vöxtur fyrirtækisins haldi áfram „sem aldrei fyrr", verkefnastaðan sé „svo góð að fyrirtækið [hafi] ekki getað annað öllum verkefnum sem til þess hafa borist undanfarin misseri", og að starfsmönnum hafi fjölgað um 50% á árinu. Jafnframt er frá því skýrt að dótturfélagið TerisPlús ehf. hafi keypt hugbúnaðarfyrirtækið Mentis af Glitni banka hf.

Í mars 2008 samþykkti stjórn fyrirtækisins nýja stefnu fyrirtækisins og segir um hana í árbók Sambands íslenskra sparisjóða að þar hafi „markið [verið] sett hátt og fyrirtækinu ætlað að þróast í átt til meira sjálfstæðis, um leið og fleiri stoðum verði rennt undir reksturinn með því að afla nýrra viðskiptavina". Fram kemur að starfsmönnum hafi fjölgað um 65% á árinu og að verkefnastaða sé góð „[þ]rátt fyrir versnandi aðstæður hjá fjármálafyrirtækjum". Ekki sé gert ráð fyrir „teljandi vexti" á árinu 2008.[137]

Áhrifa bankahrunsins tók að gæta allverulega í rekstri Teris á árinu 2009 og var ráðist í mikinn niðurskurð, ekki síst eftir að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóðabankinn og Sparisjóður Mýrasýslu féllu. Starfsfólki var fækkað og umsvif skorin niður um tæpan helming.[138] Eftir að Fjármálaeftirlitið yfirtók Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í

131. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2001.
132. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2002.
133. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2004, bls. 18.
134. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2006, bls. 20–21.
135. Í frétt *Morgunblaðsins* um nafnabreytinguna frá 23. mars 2007 segir: „Teris er afbrigði af forn-gríska karlmannsnafninu Eleutherios sem merkti frjáls og óháður. Í forn-grísku er til sagnorðið tereo sem þýðir vernda eða vaka yfir."
136. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2007, bls. 21.
137. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2008, bls. 23.
138. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2009, bls. 21.

Keflavík þyngdist róðurinn enn frekar. Í byrjun ársins 2012 gerði Reiknistofa bankanna hf. tilboð í hluta af eignum Teris og varð úr að 5. júlí 2012 heimilaði Samkeppniseftirlitið samruna fyrirtækjanna.[139]

5.5.3 Fræðslumiðstöð sparisjóðanna

Í febrúar 1997 var Gísli Jafetsson ráðinn fræðslustjóri Sambands íslenskra sparisjóða og um leið var Fræðslumiðstöð sparisjóðanna hleypt af stokkunum. Gísli gegndi embætti fræðslustjóra sambandsins allt til ársins 2012.[140] Í ræðu sinni á aðalfundi Sambands íslenskra sparisjóða 31. október 1997 greindi Þór Gunnarsson, formaður SÍSP, frá tilurð Fræðslumiðstöðvarinnar og ráðningu Gísla og skilgreindi verkefni hans sem hér segir:

Verkefni fræðslustjóra og Fræðslumiðstöðvar

1. Fagleg starfsmenntun og starfsþjálfun starfsmanna sparisjóðanna í þjónustu og samskiptum við viðskiptamenn.
2. Framhaldsmenntun og kynningar fyrir starfsmenn í tengslum við nýjungar í starfsemi sparisjóðanna og breytingar á bankamarkaðinum.
3. Fræðsla fyrir starfsfólk, þar sem kynnt er starfsemi og þjónusta fyrirtækja sparisjóðanna.
4. Samþætting á fræðslustarfsemi sparisjóðanna og uppbygging á heildstæðu fræðslustarfi fyrir starfsfólk.
5. Samstarf við Tölvumiðstöðina um vinnslu handbóka og gerð kennsluefnis um kerfi TS [Tölvumiðstöðvar sparisjóðanna].

Þór greindi einnig frá því að með fræðslustjóranum starfaði fræðslunefnd „sem skipuð er fulltrúum sparisjóðanna hér á Suðvesturhorninu, þ.e. þeim Oddnýju Lárusdóttur frá SPHAF, Ásdísi Ýr Jakobsdóttur frá SPKEF, Ólínu Sveinsdóttur frá SPKÓP, Hörpu Gunnarsdóttur frá SPRON og Gyðu Ásmundsdóttur frá SPVÉL“.[141]

Starfsemi Fræðslumiðstöðvarinnar fólst fyrst og fremst í viðamiklu námskeiðshaldi fyrir starfsfólk sparisjóða sem tók á sig skipulagða mynd undir lok aldarinnar og fékk nafnið Sparnám. Í lok ársins 2000 útskrifuðust fyrstu nemendurnir úr Sparnámi, 24 talsins, og brautskráðist sami fjöldi nemenda næstu árin. Árið 2002 var ákveðið að auka fjölbreytni námsins og bjóða upp á framhaldsnámskeið, Sparnám II. Námið var ætlað stjórnendum og millistjórnendum sparisjóðanna sem lokið hefðu Sparnámi I eða hefðu háskólamenntun. Í desember 2004 útskrifuðust fyrstu nemendurnir úr framhaldsnáminu, 17 talsins.[142]

Sparnám I og II

Meðal annarra námskeiða sem Fræðslumiðstöðin bauð upp á má nefna ýmis námskeið fyrir viðskiptavini sparisjóðanna (einkum þá elstu og yngstu), enskunám fyrir starfsfólk sparisjóðanna, þjónustunámskeið, stjórnendanámskeið, ráðgjafanámskeið, námskeið um lögfræðileg efni o.fl. Á árinu 2004 var tekin upp sú nýbreytni að halda námskeið á Akureyri og Ísafirði, en þjónusta við landsbyggðina hafði verið forgangsatriði hjá Fræðslumiðstöðinni frá upphafi. Samstarf var haft við Háskólann í Reykjavík um mörg þessara námskeiða. Til marks um umfang starfsemi Fræðslumiðstöðvarinnar má nefna að á árinu 2006 stóð hún fyrir um 90 námskeiðum sem um 1000 nemendur sátu.[143]

Eftir fall bankanna 2008 tók að draga úr fræðslustarfi sparisjóðanna.[144] Fyrst í stað var starfsemi Fræðslumiðstöðvarinnar þó að mestu óskert og boðið var upp á ýmsa nýbreytni eins og eftirfarandi klausa úr árbók Sambands íslenskra sparisjóða 2009 ber vott um:

> Eftir bankahrunið í október 2008 og því gjörningaveðri sem skapaðist í sparisjóðaumhverfinu sl. vor ákvað Fræðslumiðstöð í samstarfi við Samtök starfsmanna fjármálafyrirtækja (SSF) að styðja við fyrrverandi starfsfólk sparisjóðanna á erfiðum tímum. Frá byrjun aprílmánaðar fram í miðjan júní var boðið upp á opið hús einu sinni í viku þar sem fengnir voru gestir með uppbyggileg erindi með það að markmiði að styðja við bakið á fyrrverandi starfsfólki sparisjóðafjölskyldunnar. Almenn ánægja skapaðist með verkefnið, en ætla má

139. „Samruni Reiknistofu bankanna hf. og Teris heimilaður“, vefsíða Reiknistofu bankanna, http://www.rb.is/um-rb/frettir/nanar/item1994/Samruni_Reiknistofu_bankanna_hf__og_Teris_heimiladur.
140. Þar að auki gegndi Gísli embætti markaðsstjóra SÍSP um árabil eins og hér hefur komið fram.
141. Ræða stjórnarformanns Þórs Gunnarssonar á aðalfundi SÍSP 31. október 1997.
142. Upplýsingar úr árbókum Sambands íslenskra sparisjóða 2001–2005.
143. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2007, bls. 10.
144. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2010, bls. 13.

> að rúmlega 20 manns hafi mætt vikulega að meðaltali og nýtt sér þennan vettvang þegar mest var. Með þessu sýndu sparisjóðirnir samfélagslega ábyrgð gagnvart fyrrverandi starfsfólki sínu með því að skapa vettvang og huga að vellíðan og vexti á óvissutímum.[145]

Eftir þetta dró hægt og bítandi úr starfsemi Fræðslumiðstöðvarinnar og hefur hún nú verið lögð af.

5.6 Samantekt og niðurstöður

Í þessum kafla hefur verið veitt innsýn í þá miklu hugmyndadeiglu sem sparisjóðakerfið á Íslandi gekk í gegnum undir lok 20. aldar og á fyrstu árum þessarar aldar, með sérstakri áherslu á þær umræður um stöðu og stefnu sem fram fóru innan vébanda Sambands íslenskra sparisjóða (SÍSP). Vafalaust má af þessu draga margvíslegan lærdóm sem að gagni má koma þegar fengist er við spurningar um hugsanlega framtíð sparisjóðarekstrar á Íslandi við núverandi aðstæður. Hér á eftir verða dregin fram nokkur atriði sem einkenndu umræðuna og ástæða er til að gefa sérstakan gaum.

Skipting landsins í markaðssvæði. Eitt af því sem vafðist mjög fyrir sparisjóðamönnum við upphaf stefnumótunarvinnu SÍSP undir lok 20. aldar, og setti raunar svip sinn á gjörvallt tímabilið fram að falli bankanna, var spurningin um markaðssvæði einstakra sparisjóða. Eins og kemur fram hér í skýrslunni stóðu sparisjóðirnir frá upphafi í nánum tengslum við sína heimabyggð enda voru þeir á löngum tímabilum einu fjármálastofnanirnar sem sinntu fámennum byggðarlögum vítt og breitt um landið – þeir voru „hornsteinar í héraði". Sambýlinu við viðskiptabankana var í aðalatriðum þannig háttað að sparisjóðirnir héldu sínu á landsvísu þótt ný bankaútibú spryttu upp hér og þar. Eftir 1990 kom hins vegar upp sú nýja staða að sparisjóðirnir sjálfir fóru að sækja hver inn á svæði annars. Í Reykjavík höfðu raunar verið starfandi tveir sparisjóðir allt frá árinu 1961, er Sparisjóður vélstjóra var stofnaður, en heita má að á milli hans og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hafi ríkt þegjandi samkomulag sem ekki virðist hafa verið brotið fyrr en á síðustu árum 20. aldar. Um svipað leyti opnaði Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis afgreiðslu í Bónusverslun í Kópavogi og fleiri dæmi mætti nefna um slíkar „innrásir" einstakra sparisjóða á „yfirráðasvæði" annars sparisjóðs. Eins og kom fram í kafla 5.1.1 hér á undan ollu þessar breyttu aðstæður miklum titringi meðal forsvarsmanna sparisjóðanna við upphaf stefnumótunarstarfsins – svo mjög að á köflum var engu líkara en þeir þyldu verr samkeppni frá öðrum sparisjóðum en frá fyrirtækjum utan sparisjóðafjölskyldunnar. En dýpri spurning sem svara þarf er hvort breyttar forsendur í bankaviðskiptum, t.d. hvað varðar netbanka og rafræn samskipti almennt, hafi ekki orðið til þess að það sé einfaldlega ógerlegt að skipta landinu á milli sín eins og sparisjóðirnir gerðu á 20. öld.

Samkeppni eða samstarf? Annar flötur á togstreitunni sem einkenndi stefnumótun sparisjóðanna varðaði þau andstæðu sjónarmið sem kenna má við samkeppni og samstarf. Annars vegar var sú skoðun að sparisjóðunum bæri að keppa sín á milli, það væri raunar óumflýjanlegt og jafnvel skylda þeirra. Til þess lágu ýmis rök, en einna þyngst vó sú staðreynd að samstarf sparisjóðanna mátti ekki verða svo náið að úr yrði óleyfilegt samráð í skilningi laga. Með öðrum orðum var sparisjóðunum nauðugur einn kostur að láta í það minnsta í veðri vaka að þeir stæðu í samkeppni hver við annan að einhverju marki. Umræður innan SÍSP bera þess vitni hve örðugt reyndist að finna réttan meðalveg í þessu efni – en slíkan veg varð þó að finna, því að óheft samkeppnissjónarmið áttu lengst af lítinn hljómgrunn innan sparisjóðakerfisins. Hins vegar litu margir svo á að sparisjóðirnir ættu tilvist sína samstöðunni að þakka – án hennar yrðu þeir „litlir og aumir", eins og einn sparisjóðsstjórinn orðaði það.[146] Sparisjóðunum væri lífsnauðsynlegt að geta komið fram sem ein heild gagnvart stjórnvöldum, öðrum fjármálastofnunum og að einhverju leyti viðskiptavinum sínum. Í samstöðunni fælist mikill styrkur sem einstakir sparisjóðir nytu að endingu góðs af. Eins og hér hefur komið fram ríkti þó alls ekki fullur einhugur um þessi sjónarmið og komu andófsraddirnar ekki síst úr röðum stærstu sparisjóðanna.

145. Samband íslenskra sparisjóða: Aðalfundur 2009, bls. 13.

146. Stefnumótun sparisjóðanna: Fundur Hótel Örk 21. [þ.e. 22.–23.] janúar 1998, fundargerðardrög.

„Hver sjóður hafði sitt atkvæði, eitt atkvæði, þannig að litlu sjóðirnir höfðu heilmikið að segja, og gátu haft töluverð áhrif á ákvarðanatöku innan Sambands sparisjóða. Síðan var þessu breytt að ósk SPRON og stærri sjóða þannig að eignarhluti réði atkvæðavæginu. Eftir það höfðu litlu sjóðirnir lítil áhrif á einstök mál."

Skýrsla Jóns Kr. Ólafssonar, stjórnarformanns Sparisjóðs Norðfirðinga, fyrir rannsóknarnefndinni 9. apríl 2013.

Stórir og litlir sparisjóðir. Það segir sig sjálft að samkeppnissjónarmið eru þeim sterkustu sérlega hugleikin, en hugsjónir um samstarf og samvinnu þeim sem veikari eru. Þessi staðreynd tók á sig einkar skýra mynd í sögu sparisjóðanna á Íslandi á tímabilinu sem hér um ræðir. Stærstu sparisjóðirnir fjórir (eða fimm) voru allsráðandi innan SÍSP, áttu í reynd fastafulltrúa í stjórn og ætluðust til þess að minni sparisjóðirnir færu að vilja þeirra. Lengi vel var þó sá hængur á að atkvæðavægi á aðalfundum SÍSP var jafnt, hver sparisjóður fór með eitt atkvæði, óháð stærð, og því gátu smærri sparisjóðirnir í reynd knúið fram breytingar í krafti fjöldans. Í stefnumótunarstarfi SÍSP kom það sjónarmið stærri sparisjóðanna margoft fram að hinir minni mættu ekki fyrir nokkra muni nýta sér þetta úrræði sitt: „Daginn sem litlu sjóðirnir ætla að beygja stóru sjóðina í krafti atkvæðavægis brestur samstarfið", eins og framkvæmdastjóri SÍSP orðaði það á einum stefnumótunarfundinum.[147] Segja má að þessi dagur hafi runnið upp á aðalfundi SÍSP í október 2002, þegar reglunni um „einn sjóð, eitt atkvæði" var beitt í því skyni að fella sitjandi formann, sem jafnframt var sparisjóðsstjóri stærsta sparisjóðsins (Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis), og kjósa í hans stað fulltrúa úr röðum smærri sparisjóða. Að vísu verður ekki fullyrt að þar hafi einfaldlega verið um að ræða bandalag hinna smáu gegn hinum stóru, því báðir frambjóðendurnir fengu atkvæði stærri og minni sparisjóða. Engu að síður skildi atvik þetta eftir sig djúp spor og olli því að Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis stóð utan stjórnar SÍSP, og vann í reynd gegn starfsemi sambandsins, á þriggja ára tímabili. Ekki greri um heilt fyrr en ákvæðið um jafnt atkvæðavægi á aðalfundum SÍSP var afnumið.

Persónulegur ágreiningur. Eins og hér hefur komið fram gekk forsvarsmönnum sparisjóðanna afar illa að ná saman um stefnu og framtíð sparisjóðanna, en þó töldu þeir sér ætíð skylt að halda áfram að leita sátta og fóru þá iðulega fögrum orðum um mikilvægi samstöðunnar og sparisjóðahugsjónarinnar. Þegar sagan af þessari viðleitni sparisjóðamanna er skoðuð er þó erfitt að verjast þeirri hugsun að ágreiningur um hagsmunamál og framtíð sparisjóðanna hafi litast af persónulegum ágreiningi manna á milli. Við skýrslutökur fyrir rannsóknarnefndinni kom þetta skýrt í ljós.

Mikilvægi ímyndarinnar. Á tímabilinu sem hér um ræðir nutu sparisjóðirnir lengst af mikillar velvildar viðskiptavina sinna og ímynd þeirra var öðrum fjármálafyrirtækjum öfundarefni. Þessari vegsemd fylgdi sá vandi að halda í þau miklu verðmæti sem fólgin voru í ímyndinni um leið og tekist var á við breyttar og æ þrengri aðstæður á markaði, sem iðulega kölluðu á tilraunir til breytinga á starfseminni og jafnvel á eðli sparisjóðanna. Verkefnið var með öðrum orðum í því fólgið að halda uppi ímyndinni um sparisjóðina sem aðhylltust gömlu gildin þótt þeir væru í raun nútímaleg fjármálafyrirtæki sem áttu margt eða jafnvel flest sameiginlegt með stóru viðskiptabönkunum (og fóru sumir að lokum sömu leið og þeir). Þetta vekur upp spurningar um það sem sparisjóðamenn kalla iðulega sparisjóðahugsjónina, inntak hennar og framtíð.

Vöxtur eða viðgangur. Þegar vinnan við stefnumótun sparisjóðanna hófst 1996 voru breytingar á rekstrarformi sparisjóðanna eitt stærsta viðfangsefnið, enda voru aðstæður á fjármálamarkaði að breytast. Umræðan snerist að miklu leyti um hlutafélagsformið sem vænlegustu leiðina til að tryggja sparisjóðunum vaxtarmöguleika, en á móti var því haldið fram að hlutafélagsvæðing yrði banabiti sparisjóðanna. Þarna var því tekist á um það hvort sparisjóðunum væri nauðugur einn kostur að vaxa (hratt) svo að þeir fengju staðist samkeppnina við bankana og önnur fjármálafyrirtæki, eða hvort þeim væri fært að sitja við sinn keip, halda í sitt gamla rekstrarform og tryggja þannig viðgang sinn (en ekki endilega vöxt). Undir niðri býr ágreiningur um eðli sparisjóðanna og rekstrargrundvöll þeirra, og svo virðist sem margir sparisjóðamenn hafi litið svo á að sparisjóður gæti ekki orðið að hlutafélagi án þess að fórna um leið því sem gerði hann að sparisjóði. Í þessu ljósi má líkja stöðu sparisjóðanna á þessu tímabili við umsátur þar sem tveir kostir blöstu við: að sækja fram og reyna að brjótast út úr herkvínni, en hætta með því á að blandast „óvininum" og renna saman við hann, eða að láta fyrirberast og verjast eftir mætti í þeirri von að umsátrinu linnti eða í það minnsta að gert yrði hlé á því. Eftir situr spurningin um rekstrarform sparisjóðanna, hvort og þá hvernig það fái staðist við þær markaðsaðstæður sem nú eru uppi.

147. Stefnumótun sparisjóðanna: Fundur Hótel Örk 21. [þ.e. 22.–23.] janúar 1998, fundargerðardrög.