

Ed.

## 175. Frumvarp til laga

[124. mál]

um ríkisábyrgðir.

(Lagt fyrir Alþingi á 81. löggjafarþingi, 1960.)

### 1. gr.

Ríkissjóður má aldrei takast á hendur ábyrgðarskuldbindingar, nema heimild sé veitt til þess í lögum.

### 2. gr.

Ríkissjóður má ekki ganga í sjálfskuldarábyrgð, nema slíkt sé sérstaklega ákveðið í lögum þeim, sem ábyrgð heimila.

### 3. gr.

Ekki má ríkissjóður takast á hendur ábyrgð fyrir aðila, sem er í vanskilum með ríkisábyrgðarlán eða skuldar ábyrgðargreiðslur, er ríkissjóður hefur innt af hendi, nema um slíkar greiðslur hafi verið samið.

Ríkissjóður má eigi ganga í ábyrgð, nema sett sé næg trygging að dómi fjármálaráðherra.

### 4. gr.

Hver sá, er ríkissjóður gengur í einfalda ábyrgð fyrir, skal greiða honum áhættugjald um leið og ábyrgð er tekin, 1% af ábyrgðarupphæð.

Taki ríkissjóður á sig sjálfskuldarábyrgð, sbr. 2. gr., skal á sama hátt greiða 1% um leið og ábyrgð er veitt, en auk þess ½% á ári af ábyrgðarskuldinni, eins og hún er hverju sinni. Lánveitandi skal krefja hið árlega gjald og standa skil á því til ríkissjóðs, enda er ábyrgð ríkissjóðs úr gildi fallin, ef vanskil verða á gjaldinu. Ekki má ríkissjóður ganga í sjálfskuldarábyrgð fyrir erlendu láni nema fyrir milli-göngu innlands banka, er sjái um greiðslur erlendis og annist innheimtu á hinu árlega ábyrgðargjaldi.

### 5. gr.

Nú fellur ábyrgðargreiðsla á ríkissjóð, og er þá fjármálaráðuneytinu heimilt að halda eftir greiðslum, er aðili kann að eiga að fá frá ríkissjóði, eftir því sem með þarf, til greiðslu skuldarinnar, þótt almennar reglur um skuldajöfnuð séu eigi fyrir hendi.

### 6. gr.

Ekki má undan fella að ganga að tryggingu fyrir ábyrgðarláni, ef greiðsla fellur á ríkissjóð, nema sérstök heimild Alþingis komi til.

### 7. gr.

Fjármálaráðherra er heimilt að fela einhverjum ríkisbankanna að vera fjármálaráðuneytinu til aðstoðar við afgreiðslu ríkisábyrgða, eftir því sem fjármálaráðherra kveður nánar á um. Skal sá banki kynna sér rækilega fjárhag þeirra, er leita eftir ábyrgð, og að því búnu gera tillögur til ráðuneytisins um, hversu snúast beri við beiðni umsækjanda. Þá skal og bankinn fylgjast með rekstri þeirra aðila, er ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir, og eru þeir skyldir að láta bankanum í té ársreikninga og hverjar þær skýrslur og gögn, er bankinn telur nauðsynleg, til þess að hann geti rækt þetta eftirlit. Ef einhver tregðast við að láta umbeðnar upplýsingar í té, má fjármálaráðherra beita dagsektum, allt að 500 kr. fyrir hvern dag, unz gögnin eru í té látin. Dagektir þessar skal ákveða með ábyrgðarbréfi, og má innheimta þær með aðför.

### 8. gr.

Fjármálaráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara. Má í þeirri reglugerð m. a. ákveða, að ábyrgð ríkissjóðs megi ekki fara fram úr tilteknum hundradshluta miðað við matsverð framkvæmdar, nema lög mæli fyrir á annan hátt.

#### 9. gr.

Þegar lög þessi öðlast gildi, skulu þrír menn, sem fjárveitinganefnd Alþingis tilnefnir úr sínum hópi, gera tillögur til fjármálaráðherra um, hversu innheimta skuli eða semja um skuldir vegna ábyrgða, sem á ríkissjóð hafa fallið. Er ráðherra heimilt að gefa eftir einstakar skuldir að nokkru eða öllu leyti, ef þeir aðilar, sem um ræðir í 1. málslíð þessarar greinar, leggja slíkt einróma til.

#### 10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Ákvæði til bráðabirgða.

Þar til ný lagaákvæði hafa verið sett um skiptingu kostnaðar við hafnargerðir milli ríkis og sveitarfélaga, skal heimilt, þrátt fyrir ákvæði 3. gr., að veita ríkisábyrgð vegna lána til hafnargerða eftir reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.

#### Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Þann 26. febrúar 1959 samþykkti Alþingi svo hljóðandi þingsályktun:

„Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta athuga, hvort tiltækilegt sé að setja raunhæfa löggjöf um ríkisábyrgðir, þar sem sett verði almenn skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgða og samræmdar eftir föngum reglum um það efni. Enn fremur verði kannaðar orsakir vanskila á ríkisábyrgðarlánnum og tillögur gerðar um úrbætur, svo sem við verður komið.“

Málið hefur síðan verið athugað frá ýmsum hliðum, og á grundvelli þeirra athugana hefur frumvarp þetta verið samið í fjármálaráðuneytinu. Með frumvarpinu er að því stefnt að setja almennar reglur um skilyrði þau, sem uppfylla þarf til þess að fá ríkisábyrgð, og hversu að skuli fara, ef vanskil verða. Hins vegar hefur ekki þótt tiltækilegt að breyta hinum einstöku gildandi ákvæðum um ríkisábyrgðir. Orsakir vanskila hafa heldur ekki verið kannaðar í einstökum atriðum, enda leiðir af ákvæðum þessa frumvarps, ef að lögum verður, að meta verður og vega gjaldgetu og efnahag hvers einstaks aðila, sem er í vanskilum með ríkisábyrgðarlán.

Nauðsyn almennrar löggjafar um ríkisábyrgðir, sem að því miði að draga úr vanskilum og helzt koma í veg fyrir þau, verður brýnni með ári hverju. Um síðustu áramót námu ríkisábyrgðir samtals 1572 millj. kr. Útgjöld ríkissjóðs vegna vanskila á ríkisábyrgðarlánnum hafa vaxið ár frá ári og munu væntanlega í ár nema meira en 40 millj. kr. Verði ekki spyrnt við fótum, geta þessi útgjöld orðið óviðráðanleg.

Eðlilegt er að veita ríkisábyrgð til að greiða fyrir mikilvægum framkvæmdum, en sé talið nauðsynlegt, að ríkið veiti beina fjárhagsaðstoð, verður það að gerast með öðru móti en að láta ábyrgðarlán falla á ríkissjóð.

Að öðru leyti þykir ástæða til að taka þetta fram um einstakar greinar frumvarpsins:

#### Um 1. gr.

Í greininni er ákveðið, að ábyrgðarheimild skuli ætíð veitt í lögum. Hefur nokkuð tíðkast, að Alþingi hafi veitt slíkar heimildir með þingsályktun, og hefur það jafnvel verið gert, þótt um mjög verulegar fjárhæðir hafi verið að ræða, svo sem um ábyrgð á lánnum til flugvélakaupa.

Í 40. gr. stjórnarskrárinnar er m. a. svo fyrir mælt, að ekki megi taka lán, er skuldbindi ríkið, nema samkvæmt lagaheimild. Með hliðsjón af þessu er ekki óeðlilegt, að lagaheimildar sé krafizt til þess, að ríkissjóður megi takast á hendur ábyrgðir á lánnum, ekki sízt þar eð sú hefur orðið raunin undanfarið, að veruleg áhætta hefur fylgt slíkum ábyrgðarheimildum.

Heimild er jafngild, þótt hún sé veitt í bráðabirgðalögum eða í fjárlögum.

#### Um 2. gr.

Munur á sjálfskuldarábyrgð og svonefndri einfaldri ábyrgð er sá, að þegar um sjálfskuldarábyrgð er að ræða, getur skuldareigandi gengið beint að ábyrgðarmanni, ef eigi er greitt á réttum gjalddaga. Ef ábyrgð er einföld, verður að þrautreyna, að skuldari geti ekki innt greiðslu af höndum, áður en ábyrgðarmaður er krafinn. — Er af þessu auðsætt, að miklu er áhættusamara að takast á hendur sjálfskuldarábyrgð. Þykir því rétt, að Alþingi ákveði hverju sinni í lögum þeim, sem ábyrgð heimila, ef sá háttur skal á hafður.

Felst þá jafnframt í 2. gr. frumvarpsins sú lögskýringarregla, að þar sem eftirleiðis verður rætt um ábyrgð ríkissjóðs í lögum, sé átt við einfalda ábyrgð, nema annars sé skýrlega getið.

#### Um 3. gr.

Telja verður sjálfsagða reglu, að ríkissjóður taki ekki nýjar ábyrgðir fyrir aðila þá, sem ekki hafa staðið í skilum með eldri ábyrgðarlán. Getur í þessu efni verið tvennt til, þegar ábyrgðar er beiðzt. Annað það, að vanskil séu orðin á láni, sem ríkissjóður hefur að vísu enn ekki greitt, þó að hann hafi verið krafinn. Verður þá skuldari að koma láninu í lag, ella verður eigi veitt ábyrgð á nýjum lánum. Hitt er, að sá, er ábyrgðar beiðist, skuldi greiðslur, sem á ríkissjóð hafa fallið vegna ábyrgða fyrir hann. Er þá ekki heimilt að veita ábyrgð, nema um þessar skuldir sé samið.

Þegar ríkissjóður tekst á hendur sjálfskuldarábyrgð, er aðalreglan sú, að skuldari er látinn setja sérstaka tryggingu fyrir áhættu þeirri, sem af ábyrgðarskuldbindingunni kann að leiða.

Ef ábyrgðin er einföld, mundi lánveitandi sjálfur taka tryggingu af skuldara, þar eð hann verður að reyna að innheimta hjá honum, áður en ábyrgðarmaður er krafinn. Þótt þessu sé þannig farið, getur eigi að síður verið ástæða til þess fyrir fjármálaráðherra að hafa hönd í bagga um, hverjar tryggingar lánveitandi tekur, þar eð því öruggari sem þær eru, þeim mun minni er áhætta ríkissjóðs. Getur ráðherra þá synjað ábyrgðar, ef hann telur tryggingu ekki næga.

#### Um 4. gr.

Það mun tíðkast, að lánastofnanir taki sérstaka þóknun, er þær taka ábyrgð á skuld eða yfirfærslu gjaldeyris. Með hliðsjón af því, hver áföll ríkissjóður hefur hlotið undanfarið af þeim ábyrgðum, sem hann hefur tekizt á hendur, verður ekki talið óeðlilegt, að hann áskilji sér nokkra þóknun til að mæta að einhverju leyti þeim töpum, sem hann kann hér eftir að verða fyrir á ábyrgðarskuldbindingum. Rétt þykir, að gjaldið sé hærra, ef um sjálfskuldarábyrgð er að ræða, þar eð sú tegund ábyrgðar er miklu áhættusamari.

#### Um 5. gr.

Ríkissjóður hefur tekizt á hendur ábyrgðir á lánum fyrir ýmsa aðila, sem greiðslur fá frá honum. Er ríkissjóði hér veitt rúm heimild til skuldajafnaðar, þegar svo stendur á, að í hlut eiga aðilar, sem ekki hafa staðið í skilum með ríkisábyrgðarlán og greiðsla því fallið á ríkissjóð.

#### Um 6. gr.

Rétt þykir, að sérstök heimild Alþingis þurfi að koma til, ef látið er hjá liða að ganga að tryggingu, sem ríkissjóði hefur verið sett, þegar ábyrgð var tekin á láni. Getur af slíku aðgerðarleysi leitt, að krafa glatist með öllu. Er því rétt að setja tilvik sem það, er greinin fjallar um, á bekk með eftirgjöf skuldar, en ráðherra er óheimilt að gefa eftir kröfur ríkissjóðs á hendur öðrum, nema heimild Alþingis komi til.

Um 7. gr.

Ýmis þau atriði, sem athuga þarf, er dæma á um, hvort rétt sé að veita ríkis-ábyrgð, eru þess háttar, að meðferð þeirra á bezt heima í stofnun, sem rekur lánastarfsemi og hefur á að skipa æfðu starfslíði á því sviði. Af þessum sökum er í greininni lagt til, að fjármálaráðherra geti falið einhverjum ríkisbankanna að vera fjármálaráðuneytinu til aðstoðar um þetta.

Nauðsynlegt er, að vel sé fylgzt með fjárhag þeirra aðila, sem ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir. Þessu hlutverki hefur banki að ýmsu leyti betri aðstöðu til að sinna en ráðuneyti. Erú því ákvæði um þetta efni í 3. málslíð greinarinnar.

Um 8. gr.

Parfnast ekki skýringa.

Um 9. gr.

Ríkissjóður á nú stórfé hjá ýmsum aðilum, bæði einstaklingum, bæjar- og sveitarfélögum og ýmsum félögum vegna ábyrgðargreiðslna, sem á hann hafa fallið. Ef frumvarp þetta nær fram að ganga á Alþingi, verður ekki hjá því komizt að gera gangskör að því að semja um kröfur þessar, m. a. með tilliti til ákvæða 1. mgr. 3. gr.

Þess er ekki að dyljast, að ýmsar af þessum kröfum eru algerlega tapað fé. Það er því nauðsynlegt, að fram fari gagnger athugun á þessum málum, m. a. í því skyni að fá yfirlit um, hverjar kröfur séu tapaðar og um hverjar skuli semja og þá með hvaða kjörum.

Er lagt til, að þrír menn, sem fjárveitinganefnd Alþingis tilnefnir úr sínum hópi, skuli gera tillögur um þetta efni. Þá er og í síðari málslíð greinarinnar almenn heimild ráðherra til handa til að gefa eftir einstakar kröfur, ef slíkt er einróma lagt til af fyrrgreindum aðilum. Verður að horfast í augu við þá staðreynd, að til þess að ákvæði frv. þessa, ef að lögum verður, geti orðið raunhæf, verður ekki hjá því komizt að gefa eftir meira eða minna af þeim kröfum, sem ríkissjóður hefur eignazt við það, að á hann hafa fallið ábyrgðir.

Um 10. gr.

Í sambandi við gildistökuákvæðið má geta þess, að ætlazt er til, að ákvæði 5. og 6. gr. taki einnig til ábyrgðarlána, sem til er stofnað fyrir gildistöku laganna.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í lögum um hafnargerðir og lendingarbætur er gert ráð fyrir, að ríkissjóður ábyrgist lán til greiðslu þess hluta kostnaðar við hafnargerðir, sem ekki greiðist með framlagi úr ríkissjóði. Engar tryggingar eru settar fyrir ábyrgð ríkissjóðs. Miklar ábyrgðir hafa fallið á ríkissjóð fyrir ýmsar hafnargerðir, og er ljóst, að á sumum stöðum hefur verið ráðizt í kostnaðarsamari framkvæmdir en viðkomandi sveitarfélag getur risið undir. Með þingsályktun frá 26. marz 1958 var ríkisstjórninni falið m. a. að láta endurskoða gildandi lagaákvæði um skiptingu kostnaðar við hafnargerðir milli ríkis og sveitarfélaga, ef ástæða þætti til að breyta þeim með hliðsjón af fenginni reynslu. Sé sveitarfélagi um megn að standa straum af sínum hluta kostnaðar við hafnarmannvirki, sem talin eru nauðsynleg, er eðlilegra, að ríkissjóður greiði stærri hluta kostnaðarins með beinum framlögum, heldur en að kostnaðinum sé komið yfir á ríkissjóð í formi vanskila á ríkisábyrgðarlánunum.

Rétt þykir að fylgja gildandi reglum um veitingu ríkisábyrgða á lánunum til hafnargerða, þar til umræddri endurskoðun er lokið. Þar sem engar tryggingar eru settar fyrir þessari tegund ríkisábyrgða, verður að undanþiggja þær ákvæðum 3. gr. frumvarpsins.