

Reykjavík, 20. nóvember 2002

AlþingiEfnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjármálafyrirtæki 215. mál.**

Sambandi íslenskra sparisjóða hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um fjármálafyrirtæki.

Inngangur

Hér er um að ræða þingmál er varðar ríka hagsmuni sparisjóðastarfseminnar sem og almennings og því óhjákvæmilegt að fara nokkrum orðum þar um í inngangi.

Í dag eru starfandi hér á landi 24 sparisjóðir víðsvegar um land. Þessir sparisjóðir starfrækja 62 afgreiðslur og er um helmingur þeirra utan suðvesturshorns landsins. Sparisjóðirnir hafa um árabil haft með sér víðtæka samvinnu á fjölmörgum sviðum og má þar nefna samvinnuna innan Sambands ísl. sparisjóða, Sparisjóðabankans og Tölvumiðstöðvar sparisjóðanna svo nefndir séu þeir þrír aðilar er tengjast mest daglegum rekstri hvers einstaks sparisjóðs og eru grundvöllur þess að þeir geta hver og einn keppt við margfalt stærri rekstrareiningar. Þessi samvinna hefur því átt stóran þátt í því að sparisjóðirnir eru „fjórða aflið” á íslenskum bankamarkaði í samkeppni við viðskiptabankana þrjá sem nú starfa.

Rétt þykir að rifja upp að uppbygging rekstrarforms sparisjóða er gjörólik rekstrarformi hlutafélagabanka. Sparisjóðirnir eru þrátt fyrir samstarf sitt, hver um sig, sjálfstæð stofnun, stjórnad af heimamönnum á hverjum stað og starfsemin í reynd bundin því svæði sem þeir hver um sig starfa á. Samstarfið nær ekki lengra en stjórn hvers og eins sparisjóðs telur falla að hagsmunum viðskiptavina á sínu svæði sem og sparisjóðsins sjálfs. Fjöldi sparisjóða og stjórnunarleg ábyrgð heimamanna tryggir að bankakerfið á Íslandi er ekki háð stjórnunarlegum áhrifum fárra heldur skapar valkosti og leiðir til valddreifingar. Sívaxandi fjöldi Íslendinga hefur ár eftir ár tekið ákvörðun um að velja sparisjóð vegna daglegra bankaviðskipta sinna og í dag er um það bil fjórði hver Íslendingur viðskipavinur sparisjóðs. Í lok september s.l. var hlutdeild sparisjóðanna í innlánnum komin vel yfir 26% af heildarinnlánnum í innlánsstofnunum hér á landi.

Rekstrarform sparisjóða hefur mjög verið til umræðu undangengna mánuði. Margir hafa orðið til að gagnrýna það og orðin „úrelt” og „gamaldags” oft verið nefnd. Samband ísl. sparisjóða er þessu ósammála. Ekkert einstakt rekstrarform hefur yfirburði yfir annað og væntanlega er það núverandi rekstrarform sem tryggt hefur, að

sparisjóðir eru starfandi á Íslandi í dag. Fyrir sparisjóðina og viðskiptavinum þeirra er það þessi staðreynd sem máli skiptir. Hér skiptir einnig miklu að Alþingi hefur metið mikilvægi sparisjóðastarfseminnar – gert þeim kleyft að vinna saman og skapað skilyrði fyrir samkeppnishæfni þeirra með því að taka tillit til hins sérstaka rekstrarforms þeirra. En eins og áður sagði er það samvinna sparisjóðanna til að ná fram innan einstakra sviða kostum stórrekstrar þar sem það á við án þess að nálægðin við rætur starfseminnar sé rofin sem er þeim svo mikilvæg.

Sjálfir hafa sparisjóðirnir síðan lagt mikla áherslu á fjölbreytta þjónustu grundvallaða á gæðum og lagt í það metnað að hana sé hægt að veita án tillits til stærðar sparisjóðs. Þetta hefur skilað þeim árangri að þrjú síðustu ár hafa kannanir sýnt að viðskiptavinir sparisjóða eru ánægðari með þá þjónustu sem þeim er veitt en viðskiptavinir annarra bankastofnana. Starfsemin leit því út fyrir að vera í jákvæðum farvegi.

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 heildakostnaðar heldur kostnaðarhækkunar fyrir þá sem eftir standa sem yrði þeim óviðráðanleg.

Þá kom úrskurður Fjármálaeftirlitsins um að heimilt væri að greiða yfirverð fyrir stofnfjárhluti í sparisjóðum mjög á óvart enda skoðun sparisjóðanna sú, að hafið væri yfir allan efa, að lög heimiluðu ekki að farið væri með stofnfé í sparisjóðum sem hlutafé. Skýr fyrirmæli í fjórum greinum gildandi laga um útreikning á verði stofnfjárbréfa í tengslum við innlaun stofnfjár, slit á sparisjóði, útgáfu nýs stofnfjár og skipti stofnfjárbréfa í hlutabréf sem og 4. tölul. athugasemdir með frumvarpi því er varð að lögum 71/2001 um breytingu á lögum 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði en þar sagði:

„Þegar stofnfjárbréf eru í boði er áskilið í lögum að þau skuli keypt og seld á nafnverði að viðbætti ónýttri heimild til endurmats stofnfjár. Viðskiptin fara því fram á grundvelli fyrirfram ákveðins verðs”.

Allt þetta var grundvöllur þessarar skoðunar sparisjóðanna þ.e. að óheimilt væri að selja stofnfjárbréf við yfirverði.

Samband ísl. sparisjóða beitti sér síðan fyrir að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins var þann 30. ágúst s.l. kærð til kærunefndar skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þann 19. september kvað kærunefndin upp úrskurð þar sem málinu var vísað frá með þeim rökstuðningi að afstaða Fjármálaeftirlitsins væri ekki ákvörðun heldur lagaleg túlkun og því ekki endanleg. Þessi niðurstaða er að mati Sambandsins algjörlega óviðunandi enda hefðu síðari aðgerðir og eigendaskipti stofnfjárhluta verið byggð á lagatúlkun eftirlitsins og getað leitt til óafturkallanlegra breytinga. Það er álit Sambands ísl. sparisjóða að með sölu stofnfjár í sparisjóðum á verði sem er annað og meira en verðbætt stofnfé sé verið að selja verðmæti sem ekki eru í eigu stofnfjáreigenda. Tilgangur kaupanda stofnfjár við yfirverði getur vegna eðlis stofnfjárins heldur aldrei verið annar en sá að komast yfir eignir og fénytta þær í eigin þágu þrátt fyrir að það hafi ekki verið í valdi stofnfjáreigenda að selja þessar eignir í slíkum tilgangi.

Vegna þeirrar stöðu sem upp er komin og varðar túlkun laga um heimildir til sölu stofnfjár við yfirverði sem og að unnt sé að sniðganga reglur um takmörkun atkvæðisréttar er að mati sparisjóðanna óhjákvæmilegt að breyta gildandi lögum í þá veru að ákvæði laganna er lúta að dreifðu eignarhaldi stofnfjár og beitingu atkvæðisréttar verði skerpt þannig að þau nái upphaflegum tilgangi sínum.

Frumvarpið

Samband ísl. sparisjóða átti fulltrúa í nefnd þeirri er samdi frumvarpið að lögum um fjármálafyrirtæki. Stjórn sambandsins var á undirbúningsstigi samningar frumvarpsins kynnt álitaefni einkum þau er beint snertu sérstaka hagsmuni sparisjóðanna. Ljóst er þó að þegar margir koma að vinnu við svo umfangsmikið verkefni sem gerð frumvarpsins er, koma upp mismunandi skoðanir ólíkra aðila sem að lokum eru leystar með málamíðlunum. Því gerir Samband ísl. sparisjóða ekki tillögur um breytingu á einstökum greinum frumvarpsins eins og þær koma frá bankalaganefnd. Aðeins skal nefnt að efasemdir hafa verið uppi varðandi heimild til að ákveða hærra eiginfjárhlutfall en 8%, sem og niðurfellingu skyldu banka og sparisjóða að nota þau heiti, banki og sparisjóður, í nafni sínu eða a.m.k. formlegu firma heiti sínu svo aðeins tvö dæmi séu nefnd. Samband sparisjóða telur að í heild sinni sé frumvarpið vel unnið og horfi til einföldunar og framfara.

Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið, lið 4 lokamálsgrein þá tók bankalaganefnd ekki afstöðu til tillagna undirhóps nefndarinnar sem skipaður var í ágúst 2002 að tillögu viðskiptaráðherra. Undirbúningshópurinn skyldi fara yfir lagaákvæði um sparisjóði með hliðsjón af umræðu um yfirtökutilboð sem borist höfðu í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis. Með vísan til þess sem fram hefur komið í inngangi að umsögn þessari eru það nú sérstaklega þessi ákvæði frumvarpsins sem skipta munu sköpum varðandi framtíð sparisjóðastarfsemi hér á landi. Því fagnar Sambandið sérsaklega frumkvæði ráðuneytisins um að tekið skyldi á þeim álitaefnum sem upp hafa komið. Við úrlausn þeirra hefðu sparisjóðirnir helst viljað sjá tekið á málefnum varðandi verðlagningu stofnfjárhluta við sölu með vísan til verðlagningar við innlausn og útgáfu nýs stofnfjár en skilja þó áhyggjur ráðuneytisins af því að sú leið kunni að verða talin andstæð eignréttarákvæðum stjórnarskrár. Væri það raunin er betur heima setið en af stað farið.

Í bréfi sínu 31. júlí s.l. til Efnahags- og viðskiptanefndar gat Sambandið þess að aðrar leiðir kæmu til greina en í bréfinu sagði m.a.:

„Ljóst má vera að hér er aðeins um eina mögulega útfærslu að ræða en hugsa má sér að nálgast tilgang ákvæðisins með öðrum ætti svo sem að fjalla ítarlegar um þau skilyrði sem þurfi að vera fyrir hendi til að stjórn sparisjóðs sé heimilt að fallast á framsal og/eða herða frekar á ákvæðum 35. gr. varðandi 5% regluna”.

Hvort tveggja er gert í frumvarpi þessu um fjármálafyrirtæki auk annarra atriða sem eiga það sammerkt að þeim er ætlað að treysta varnir gegn yfirtöku á sparisjóðum. Eftir nákvæma yfirferð á þessum ákvæðum vill Sambandið koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

a. Hugtakið „óbein eignaraðild“:

Hugtakið „óbein eignaraðild“ sem fram kemur m.a. við tilgreiningu á virkum eignarhlut í 40. gr. er ekki skilgreint með afdráttarlausum hætti í ákvæðum frv. Heppilegra væri að skilgreina beina og óbeina hlutdeild í frv. sjálfu, en ekki eingöngu í greinargerð, en þó má ætla að hvers konar samráð milli einstaklinga falli hér undir, og er þá höfð í huga skilgreining á samráði t.d. í samkeppnislögum. Lagt er til að skilgreining sem fram kemur í greinargerð með 40. gr. verði felld í frv., t.d. í 18. gr. þar sem fjallað er um *náin tengsl*. Í þessu sambandi er bent á að mikilvægt er fyrir Fjármálaeftirlit að geta gripið til ráðstafana gagnvart aðgerðum sem fara fram með leynd og gagnvart samstilltum aðgerðum sem ætlaðar eru til að komast framhá lögnum.

b. Tilvísun til sparisjóða í VI. kafla frv.

Í 2. mgr. 40. gr. er tiltekið að með eignarhlut sé átt við hlutdeild í fyrirtæki, þar sem nemur meira en 10% af eigin fé, stofnfé o.s.frv. Tilgreining þessi vísar til stofnfjár sparisjóða. Á hinn bóginn vísa önnur ákvæði VI. kafla ekki afdráttarlaust til sparisjóða. Í núgildandi lögum er tiltekið í 14. gr. að ákvæði 10.-12. gr. eigi við um sparisjóði, eftir því sem við á. Slíku ákvæði er ekki til að dreifa í frv. Kveða þarf því afdráttarlaust á um það að *öll viðeigandi* ákvæði VI. kafla eigi við um sparisjóði, annað hvort með breytingum á tilteknum ákvæðum í VI. kafla eða með því að kveða sjálfstætt á um það, t.d. í inngangi VIII. kafla um sparisjóði.

c. Samræmi milli 40., 42. gr., 64. og 2. mgr. 70. gr.

Í 40. gr. frv. er kveðið á um að sá sem hyggst eignast virkan eignarhlut skuli fyrir fram leita samþykkis Fjármálaeftirlits, sem við mat á umsækjanda skal m.a. taka mið af skilyrðum 2. mgr. 70. g. Af 2. mgr. 70. gr. virðist mega ráða, að sparisjóðsstjórn hafi sjálfstæða heimild til að taka afstöðu til þess hvort skilyrðin séu uppfyllt, en tryggja verður samræmi milli 2. mgr. 70. gr., 64. gr. og 42. gr. og að afstaða Fjármálaeftirlits sé ráðandi við þessar aðstæður. Framsal stofnfjárhluta í sparisjóði er í engu tilviki heimilt nema að fenginni heimild stjórnar sparisjóðs. Skv. 64. gr. frv. skal stjórn sparisjóðs ekki samþykkja framsal stofnfjárhluta, ef talið er að væntanlegur kaupandi falist eftir virkum eignarhlut og skal þá vísa málinu til Fjármálaeftirlitsins. Ákvæðið telst vera í samræmi við 40. gr. frv. og gefur stjórn færi á að vísa máli til Fjármálaeftirlits, virði kaupandi ekki skyldu sína skv. 40. gr., þ.e. ef viðkomandi „hyggst“ eignast virkan eignarhlut án þess að hafa leitað eftir heimild. Skv. 2. mgr. 70. gr. skal stjórn sparisjóðs ekki samþykkja framsal nema að uppfyllt sé annað af tveimur skilyrðum. Eru það þau sömu skilyrði og Fjármálaeftirlit skal taka tillit til skv. 8. tl. 42. gr. *Lagt er til að kveðið sé afdráttarlaust á um að stöðu stjórnar sparisjóðs annars vegar og Fjármálaeftirlits hins vegar að því er samþykki á virkum eignarhlut varðar, þannig að afdráttarlaust verði að stjórn sé ekki heimilt að samþykkja kaup á virkum eignarhlut, nema að fengnu fyrirfram samþykki Fjármálaeftirlits.*

d. Atkvæðisréttur stofnfjáreigenda.

Lagt er til að sú breyting verði gerð á 3. mgr. 70. gr. frv., varðandi atkvæðisrétt stofnfjáreigenda, að einstökum stofnfjáreigendum verði ekki heimilað að fara með meira en 5% af því atkvæðamagni *sem farið er með atkvæði fyrir á fundi stofnfjáreigenda*, í stað þess að miða við heildaratkvæðamagn í sparisjóði. Ljóst er að vægi atkvæða skv. núgildandi reglu ræðst mikið af mætingu á fund stofnfjáreigenda. Af því leiðir að vægi 5% atkvæða, miðað við heildaratkvæðamagn, getur verið umtalsvert, ef mæting er dræm af einhverjum ástæðum.

e. Hámarkshlutar einstakra stofnfjáreigenda.

Lagt er til að tekin verði upp sérregla í 40. gr. frv. varðandi skilgreiningu á virkum eignarhlut í sparisjóði, og að *miðað verði við 5%*. Nú þegar er virkni eignarhluta í sparisjóðum að því er atkvæðisrétt varðar takmörkuð við 5%. Ekki verður séð að rök séu fyrir því að hafa mismunandi viðmiðun varðandi atkvæðisrétt stofnfjáreigenda annars vegar og viðmiðun virks eignarhlutar hins vegar, enda er atkvæðisréttur sá þáttur sem vegur þyngst þegar virkni eignarhluta er metinn. Með vísan til sjónarmiða um nauðsyn á dreifðri eignaraðild að sparisjóðum má telja 10% viðmiðun 40. gr. óeðlilega. 10% eignarhlutur getur gert stöðu tiltölulega fárra aðila óhæfilega sterka innan sparisjóðs.

f. Umboð

Í 4.gr. 70.gr. er ákvæði um að stofnfjáreiganda sé óheimilt að fela öðrum umboð sitt á fundum stofnfjáreiganda nema slíkt sé leyft í samþykktum sparisjóða. Með tilliti til sjónarmiða um dreifða eignaraðild að stofnfé og hlutverks stjórnfjáreigenda verður að telja það rétt að hvetja þá til beinar þátttöku í fundum viðkomandi sparisjóðs með því að takmarka heimild til notkunar umboða. Ákvæðið getur einnig dregið úr hættu á samþjöppun innan hóps stofnfjáreigenda, sem farið gæti gegn framangreindum sjónarmiðum.

g. Sparisjóður sem hlutafélag

Samband ísl. sparisjóða telur að hyggja þurfi að tilteknum breytingum á nokkrum ákvæðum laga er varða hlutafjárveðingu sparisjóða.

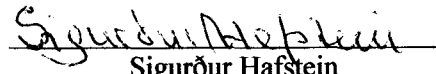
Hins vegar sé nauðsynlegt að vanda undirbúning slíkra breytinga og tími til þess nú fyrir áramót of stuttur. Eins þyrfti að hyggja að því hvort bjóða ætti sparisjóðum að fara fleiri en eina leið til öflunar utanaðkomandi eigin fjár með sama hætti og nú er gert í Noregi.

Niðurlag

Eins og fram hefur komið hér að framan varðar frumvarp þetta víðtæka hagsmuni sparisjóða og er Samband sparisjóða meðmælt lögfestingu þess að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem hér hafa verið settar fram. Á þessu stigi málsins telur Sambandið ekki ástæðu til að koma fram með víðtækari tillögugerð en áskilur sér þann rétt gefi

framvinda málsins til þess tilefni. Þá er Samband sparisjóða að sjálfsgöðu reiðubúið að veita hæstvirtri Efnahags- og viðskiptanefnd frekari upplýsingar um afstöðu til ofangreindra málefna sem og að skýra nánar athugasemdir þær er framkoma hér að framan.

Virðingarfyllst,
f.h. SAMBANDS ÍSLENSKRA SPARISJÓÐA


Sigurður Hafstein
framkvstj.