

Nefndasvið Alþingis  
Efnahags- og viðskiptanefnd

20. nóvember 2002

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjármálafyrirtæki

Landsbanki Íslands hf. vísar til frumvarps til laga um fjármálafyrirtæki sem nú er til meðferðar efnahags- og viðskiptanefndar. Landsbankinn er aðili að Sambandi viðskiptabanka og sparisjóði og tekur undir þær athugasemir sem þaðan hafa borist en óþarft þykir að tíunda þær hér sérstaklega. T ekið s kal fram a ð ha ft he fur v erið s amráð v ið Íslandsbanka hf. o g Búnaðarbanka Íslands hf. við gerð þessarar umsagnar og má skoða umsögnina sem sameiginlega umsögn allra þriggja bankanna.

Landsbankinn gerir athugasemdir við þann kafla frumvarpsins sem lýtur að eignarhaldi á sparisjóðum. Landsbankinn telur sér skylt að láta í ljós álit á nefndum kafla frumvarpsins þrátt fyrir að kaflinn varði eignaraðild að sparisjóðum en ekki viðskiptabönkum. Að mati Landsbankans er hér um að ræða atriði sem varða starfsumhverfi fjármálafyrirtækja og möguleika þeirra til hagræðingar í rekstri með yfirtökum og samruna og varða ákvæðin því fjármálamarkaðinn allan.

Athugasemdir Landsbankans eru annars vegar almennar athugasemdir við þá stefnumörkun sem þar kemur fram en hins vegar eru gerðar athugasemdir við einstakar greinar kaflans.

## I. Almennar athugasemdir

### Hagræðing á fjármálamarkaði

Íslenska bankakerfið er enn of dýrt í samanburði við helstu viðmiðunarlönd þó verulegur árangur hafi náðst á vissum sviðum og hjá einstökum fjármálafyrirtækjum. Rekstrarkostnaður banka, sparisjóða og fjárfestingarlánasjóða er nokkru hærri en á öðrum Norðurlöndum og í Bretlandi og þarf að nýta tækifæri til að lækka hann. Starfsmannafjöldi sem hlutfall af fólksfjölda í Noregi er nokkuð hærri en hér á landi þrátt fyrir að strjálbýlt sé víða í báðum löndum. Ef litið er til hlutfalls heildareigna á móti starfsmannafjölda er sama upp á teningnum. Lækkun heildarkostnaðar gerist hraðast með samþjöppunar á fjármálamarkaði.

### Stækkun eininga

Stjórnvöld í OECD ríkjunum hafa fjallað mjög mikið um stöðugleika fjármálafyrirtækja og aðgerðir til að tryggja aukinn stöðugleika fjármagnsmarkaða, m.a. á vettvangi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (Financial Stability Forum). Stækkun eininga er brýnt verkefni í því efni og nauðsynlegt er að stjórnvöld auki líkur á slíkri þróun, m.a. til að stuðla að stöðugleika fjármálamarkaða, bæði hér á landi og alþjóðlega. Ný höft í viðskiptum með eignarhluta í sparisjóðum fara gegn þessum sjónarmiðum.

### Aðdragandi breytinga á frumvarpi

Að því er varðar almenna gagnrýni á hugmyndir ráðuneytisins þá er sérstaklega gagnrýnt að framkvæmdavaldið beiti sér fyrir lagasetningu í tilefni af ágreiningi um túlkun á gildandi lögum á milli einkaaðila. Sparisjóðirnir keppa við viðskiptabankana án tillits til starfssvæða þeirra. Benda má á að netbankar sparisjóðanna bæði S-24 og nb.is keppa með mjög öflugum hætti á landsvísu. Þá hafa sparisjóðirnir fullar heimildir til að eiga hluti í viðskiptabönkunum

og því er afar hæpið að mismuna fyrirtækjunum á markaði með þeim hætti sem nú er fyrirhugað. Þegar starf bankalaganefndarinnar hófst var eitt af höfuðmarkmiðum þeirra vinnu að samræma löggjöf um fjármálafyrirtæki og auka og bæta starfsskilyrði þeirra. Sú niðurstaða sem nú er orðin að því er varðar sparisjóðina er mjög í andstöðu við þau meginmarkmið.

### **Frjálsræði eða hömlur**

Telja verður að með breytingunum sé gengið mun lengra en þörf er á ef tilgangurinn er að verja sparisjóði fyrir fjandsamlegum yfirtökum. Br eytingarnar gera að engu möguleika til hagræðingar á fjármálamarkaði með þátttöku sparisjóða. Íslenskur fjármálamarkaður hefur tekið stórstígam framförum á liðnum áratug og er það ekki síst að þakka því aukna frjálsræði sem ríkisstjórnin hefur staðið fyrir í löggjöf á þeim markaði. Mjög kveður nú við annan tón í umræddu frumvarpi. Þar eru lögð ný höft á viðskipti með stofnfjárhluti í sparisjóðum sem leiða til þess að viðskipti með slíka hluti verða nánast útilokuð.

### **Stjórnarskráin og EES samningurinn**

Hætt er við að gerðar verði kröfur á ríkissjóð vegna þessarar lagasetningar með vísan í eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Þá er spurning hvort nýjar hömlur á eignaraðild standist með tilliti til skuldbindinga Íslands skv. samningnum um evrópska efnahagssvæðið.

### **Aukning eigin fjár**

Loks er bent á að hömlur á viðskipti leiða ótvírætt til þess að viðskipti minnka og má gera ráð fyrir að sparisjóðum verði nánast ókleift að afla sér aukins eigin fjár með aukningu stofnfjár verði hugmyndir þessar að lögum.

## **II. Athugasemdir við einstakar greinar**

### **Um 70. gr.**

Í núgildandi lögum er ekki að finna ákvæði til leiðbeiningar fyrir stjórn sparisjóðs hvaða sjónarmið beri að leggja til grundvallar við mat á hvort samþykkja skuli framsal stofnfjárhluta. Verður að telja að meginreglan í dag sé sú stjórn sparisjóðs beri að samþykkja framsal nema ríkar ástæður liggi til annars. Með 70. gr. frv. er leitast við að setja leiðbeiningar um í hvaða tilvikum stjórn sparisjóðs beri að samþykkja framsal þegar einstakur stofnfjäreigandi eignast virkan eignarhlut við framsalið. Hér er meginreglunni snúið við þannig að almenna reglan verður að hafna beri framsali nema að fullnægðu öðru tveggja skilyrða. Fyrri skilyrðið er að nauðsyn sé á fjárhagslegri endurskipulagningu sem ekki verður náð með öðrum hætti síðara skilyrðið að um sé að ræða eflingu samvinnu milli sparisjóða í landinu.

Samkvæmt orðum greinargerðar er tilgangur ákvæðisins að eyða réttaróvissu sem sögð er uppi um varnir sparisjóða gagnvart svokölluðum fjandsamlegum yfirtökum. Ljóst er að með orðalagi 70. gr. er gengið mun lengra og nánast girt fyrir hvers konar framsal að virkum eignarhluta í sparisjóði. Gildir einu þótt stofnfjäreigendur, stjórn sparisjóðs, stjórnendur og starfsmenn allir væru sammála um að hag sparisjóðsins væri best borgið með því að einn aðili eignaðist virkan eignarhlut. Slíkt er útilokað með öllu nema viðkomandi sé annar sparisjóður eða sparisjóðurinn kominn á vonarvöl. Ákvæðið eins og það stendur nú kemur því einnig í veg fyrir “velviljaðan” samruna eða samstarf með eignaraðild við annað fjármálafyrirtæki sem ekki er sparisjóður

Ef horft er til 72. gr. stjórnarskrár er athugunarefni hvort lagasetningarvaldi er mögulegt að skerða eign manna með þeim hætti sem hér er lagt til. Ljóst er að ráðuneytinu gengur það eitt til með þessum hugmyndum að koma í veg fyrir að stofnfjäreigendur geti fengið herra verð fyrir stofnfjárhluti sína heldur en endurmetið stofnfé. Að mati Fjármálaeftirlitsins og fleiri aðila er fullkomlega eðlilegt að stofnfjäreigendur geti fengið markaðsverð fyrir hluti sína í

sparisjóði eins og löggin eru í dag. Ef lög eru sett sem breyta þessu þarf ríkissjóður hugsanlega að greiða fullt verð fyrir í samræmi við stjórnarskrá.

Lagt er til að 2. mgr. 70. gr. verði breytt þannig að í ákvæðinu felist jákvæð leiðbeining til stjórnar sparisjóðs um hvaða atriði leggja skuli til grundvallar við mat á því hvort samþykkja beri framsal stofnfjárlutar, t.d. með eftirfarandi hætti:

*Nú leiðir framsal stofnfjárlutar, eða aukning stofnfjár, til þess að einstakur stofnfjáraðili, eða stofnfjáraeigandi og aðili sem hann er í nánnum tengslum við í skilningi 18. gr., eignast eða fari með virkan eignarhluta í sparisjóðnum í skilningi laga þessara, og skal þá sparisjóðsstjórn einkum leggja eftirfarandi sjónarmið til grundvallar við mat á hvort samþykkja skuli framsalið:*

- a. að fyrir liggi sérstakar aðstæður vegna nauðsynjar á fjárhagslegri endurskipulagningu eða styrkingu eiginfjárstöðu viðkomandi sparisjóðs,*
- b. að sýnt sé fram á að öflun stofnfjárlutarins sé liður í éflingu starfsemi viðkomandi sparisjóðs eða samvinnu milli sparisjóða eða milli viðskiptabanka og sparisjóða í landinu.*

Engin rök eru til þess að áskilja að samvinna sparisjóðs geti aðeins verið við annan sparisjóð. Hvað gerist þá ef enginn sparisjóður fæst til samstarfs við sparisjóð sem t.d. kemst í fjárhagslega erfiðleika. Er betra að sparisjóður verði gjaldþrota en hann taki upp samstarf við annað fjármálafyrirtæki?

#### **1. mgr. 101. gr.**

Í athugasemdum með 101. gr. frumvarpsins er ráðgert að fellt verði brott skilyrði núgildandi 72. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði um samþykki hluthafafundar í yfirtökufélagi. Skýrt er frá því að skilyrði þetta gangi lengra en ákvæði hlutafélagalaga, og að í 2. mgr. 124. gr. hlutafélagalaga komi fram sú meginregla að félagsstjórn í yfirtökufélagi taki ákvörðun um samruna og að ekki verði séð ástæða til að aðrar reglur gildi um fjármálafyrirtæki að þessu leyti.

Í 1. ml. 1. mgr. 101. gr. frumvarpsins segir hins vegar:

“Samruni fjármálafyrirtækis við annað fyrirtæki eða einstaka rekstrarhluta þess er aðeins heimil að ákvörðun þar að lútandi hafi hlotið samþykki minnst 2/3 hluta greiddra atkvæða svo og samþykki hluthafa eða stofnfjáraeigenda viðkomandi fyrirtækja sem ráða yfir minnst 2/3 hlutum þess hl utafjár eða stofnfjár sem farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum eða fundum stofnfjáraeigenda, og að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins.”

Hér virðist sú breyting sem mælt er fyrir í athugasemdum ekki ná fram að ganga, áfram er mælt fyrir um samþykki hluthafafundar bæði í yfirtökufélagi og yfirteknu félagi.

Lagt er til að 1. ml. 1. mgr. 101. gr. frumvarpsins breytist og hann hljóði svo:

“Samruni fjármálafyrirtækis við annað fyrirtæki eða einstaka rekstrarhluta þess er aðeins heimil að ákvörðun þar að lútandi hafi hlotið samþykki hluthafafundar eða fundar stofnfjáraeigenda í yfirteknu fyrirtæki með minnst 2/3 hluta greiddra atkvæða svo og samþykki hluthafa eða stofnfjáraeigenda í yfirteknu fyrirtæki sem ráða yfir minnst 2/3 hlutum þess hlutafjár eða stofnfjár sem farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum eða fundum stofnfjáraeigenda, og að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins.”

#### **2. mgr. 101. gr.**

Með 2. mgr. 101. gr. er áskilið að sparisjóði sé breytt í hlutafélag áður en samruni verður við annað fjármálafyrirtæki. Tilgangurinn er að tryggja að eigið fé renni inn í sjálfseignarstofnun þannig að því sé haldið tryggilega aðgreindu frá sameinuðu félagi. Afleiðingar þessa eru

einkum þær að sjálfseignarstofnunin eignast hluta í hlutafélaginu sem stofnað er um rekstur sparisjóðsins. Hversu mikinn hluta veltur á fjárhagsstöðu sparisjóðsins sjálfs en ætla má að hér verði yfirleitt um að ræða yfirgnæfandi meirihluta hlutafjár, í það minnsta í fyrstu. Þeir sem veljast til stjórnunarstarfa hjá sjálfseignarstofnuninni ráða þannig einnig hverjir sitja í stjórn sparisjóðsins sjálfs. Sérstaka athygli vekur að ekki er talin þörf á þessu ef um samruna tveggja sparisjóða er að ræða, en ekki er útskýrt hvers vegna önnur sjónarmið gilda um eigið fé sparisjóða sem sameinast. Bent skal á í þessu sambandi að ekkert er því til fyrirstöðu að þeir starfi á mjög fjarlægum mörkuðum.

Rétt er að benda á hér hverjar afleiðingar verðmætamats eru fyrir stofnfjáreigendur að því er varðar arðgreiðslur. Í sparisjóði er greiddur út arður til stofnfjáreigenda og eiga ekki aðrir rétt á arðgreiðslu. Eftir hlutafélagavæðingu fær hins vegar sjálfseignarstofnunin greiddan arð á sína hlutafjáreign rétt eins og aðrir hluthafar. Þetta leiðir til mikillar lækkunar á arðgreiðslum til stofnfjáreigenda frá því sem var áður en sparisjóði er breytt í hlutafélag. Ef einnig er horft til þess að eignarhlutur stofnfjáreigenda minnkar í sparisjóði við hlutafélagavæðingu hans vegna verðmætamats og endurmats á eigin fé sem aðeins kemur sjálfseignarstofnuninni til góða verður að viðurkennast að ólíklegt verður að teljast að stofnfjáreigendur sjái sér hag í að standa að breytingu sparisjóðs í hlutafélag.

Landsbankinn leggur því til að 2. mgr. 101. gr. verði felld niður. Fallist efnahags- og viðskiptanefnd ekki á réttmæti þess er lagt til að ákvæðinu verði breytt þannig að umbreyting í hlutafélag skuli eiga sér stað ef ætlunin er að sameina tvo eða fleiri sparisjóði.