

Skrifstofa Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 137/276
komudagur 19.6.2009

Akureyri 18. júní 2009

Efni: Umsögn Sparisjóðs Höfðhverfinga, Grenivík til Viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

I.

Sparisjóður Höfðhverfinga á Grenivík (SPSH) hefur falið undirritaðum lögmanni að koma á framfæri við háttvirta Viðskiptanefnd nokkrum sjónarmiðum SPSH vegna frumvarps til laga um breytingar á sparisjóðakafli laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, en undirritaður hefur unnið náið með stjórn undangengin misseri að málefnum sparisjóðsins.

Umsögnin mun fyrst og fremst beinast að atriðum sem varða SPSH, en vikið að öðrum atriðum að því marki sem rétt þykir að lýsa sjónarmiðum SPSH.

II.

SPSH starfar á Grenivík við Eyjafjörð. Hjá honum starfa nú fjórir starfsmenn. Íbúar sveitarfélagsins eru (m.v. 1. des 2008) 338. Starfsmenn sjóðsins eru því 1,18% íbúa sveitarfélagsins. Á kjörskrá voru 256. Segja má því að hjá SPSH starfi um 1,5% vinnuafslins. SPSH er einn elsti sparisjóður landsins og hefur veitt íbúum sveitarfélagsins þjónustu frá stofnun hans árið 1879. Bæði fyrirtæki og einstaklingar eru í viðskiptum við sjóðinn og oftar en ekki eru þeir annaðhvort búsettir á nánasta starfssvæði sjóðsins eða tengjast því með einum eða öðrum hætti. SPSH hefur gegnum tíðina stutt hvers kyns menningar-íþróttar- og æskulýðsstarf á starfssvæði sínu.

Stofnfjáreigendur eru um 80 talsins, að langmestu leyti lögaðilar og einstaklingar sem eru búsettir á nærsvæði sparisjóðsins, eða eru annars af Eyjafjarðarsvæðinu.

III.

Almennt virðist frumvarpið ekki ná þeim markmiðum sem telja verður að séu æskileg og hafi búið að baki upphaflegu hugmyndafræðinni að baki sparisjóðum. Í frumvarpinu er til að mynda lagt til að sparisjóði verði ekki breytt í hlutafélag, á sama tíma og heimilt verður að sameina hann hlutafélagi og eftir atvikum, að um hann skuli gilda reglur hlutafélagalaga. Þessi lagabreyting er lítt rökstudd í frumvarpinu og má segja að það gildi um fleiri atriði.

Nauðsynlegt er að löggjafinn verði gagnrýninn við umræður um frumvarpið og taki mið af sjónarmiðum sem fram koma hjá umsagnaraðilum. Þeir sem starfað hafa á vettvangi sparisjóða hafa

mikla reynslu og þekkingu orðið á raunverulegum og daglegum viðfangsefnum sparisjóða sem gera þarf hátt undir höfði í umræðum um frumvarpið.

Um 1. gr.

Í athugasemdum við 1. gr. birtist vilji löggjafans, þ.e. að sparisjóðir starfi staðbundið og á fámennari markaðssvæðum eins og á við í tilviki SPSH. SPSH fagnar þessari yfirlýsingu sem birtist í þessu, en vekur athygli á að önnur ákvæði frumvarpsins ganga í raun gegn þessu sjónarmiði. Nánar er vikið að því hér síðar.

Um 2. gr.

Hugtakið sjálfseignarstofnun og sparisjóðir

Upphafsmálgreinin virðist vera í mótsögn við annað í frumvarpinu. Sparisjóður er þar skilgreindur sem sjálfseignarstofnun, en það má að minnsta kosti segja að orki tvímælis, þar sem heimilt er að greiða út arð til stofnfjárhafa, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Það er eitt af skilgreiningaratriðum sjálfseignarstofnunar, að engir, hvorki stofnendur eða aðrir geta verið í þannig tengslum við félagið að jafna megi til eignaraðildar. Þessi skilgreining fer því á skjön við að stofnfjárhafar kjósi stjórn og beiti atkvæðisrétti sínum. Þá er þetta á skjön við 6. gr. frumvarpsins. um að heimilt sé að selja stofnfjárbréf, þar með talið á yfirverði. Það má því ætla að þessi skilgreining sé ekki til þess fallinn að skýra lagaumhverfi eða félagsform sparisjóða.

Heimild fyrir sveitarfélög að eiga meiri hlut í sparisjóði - gæti líka gilt fyrir samvinnufélög

Í greininni er opnað á þann möguleika að sveitarfélag geti átti meirihluta í sparisjóði, og þá þurfi ekki að uppfylla kröfu um 30 stofnfjáreigendur. Ekki er þetta rökstutt sérstaklega. SPSH vekur máls á því að gefa ætti öðrum aðilum, sem starfa í viðurkenndu félagsformi með dreifða eignaraðild, sömu möguleika. Sem dæmi nefnir SPSH möguleika á því að samvinnufélag, sem hefur skilgreint starfssvæði og markmið í samþykktum, hafi heimild til að eiga meirihluta stofnfjár í sparisjóði. Með því er hægt að "horfa í gegnum" stofnfjáreigendaskrána og beint á hina dreifðu félagsaðild samvinnufélags. Gera mætti kröfu um að Fjármálaeftirlitið staðfesti að samvinnufélag uppfyllti lágmarkskröfur um starfsemi og skipulag. Þetta er í raun mjög mikilvægt, því samvinnufélög hafa átt nokkurri velgengi að fagna og þar sem þau starfa hafa þau einkum starfað í þágu almennra hagsmuna félagsmanna á starfssvæði sínu, enda eru félagsmenn ekki eigendur samvinnufélags í sama skilningi og t.d. gildir um hlutafélög.

Um 4. gr.

Í greininni er kveðið á um að stofnfjárhafaskrá skuli verið aðgengileg öllum. Þetta ákvæði gengur lengra en t.d. reglur um hlutafélög þar sem hluthafar og stjórnvöld hafa aðgang að hlutaskrá, ekki aðrir. Þessi efnisbreyting er algerlega órökstudd, en slíkt getur ekki fullnægt kröfum um gagnsæi í

lagasetningu. SPSH er ekki á móti ákvæðinu, en telur ekki rétt að sníða sparisjóðum annan lagaramma en almennt gildir nema fyrir því séu réttmætar ástæður.

Um 7. gr.

Greinin fjallar um lækkun á stofnfé. Í 6. gr. sem fjallar um hækkun stofnfjár eru gerðar kröfur um tveggja vikna boðunarfrest fundar. Lækkun stofnfjár eru mikilvæg ákvörðun. Eins og frumvarpið er framsett, mætti ætla að ekki væru gerðar jafnmiklar kröfur til þess fundar sem ákveður stofnfjárlækkun. Í ákvæðinu er ekki gerð krafa um lágmarksfundarsókn, þannig að gera verður kröfu um að boðun sé skýr og gerð með nægum fyrirvara.

Í athugasemdunum segir að "[...]Með ákvæðinu er einnig tekinn af vafi um að ríkið fái hlutdeild í samræmi við það framlag sem það leggur í sparisjóði á grundvelli 2. gr. laga nr. 125/2008" þ.e. neyðarlaganna. Ákvæði 7. gr. fjallar raunar ekkert um þetta, þ.e. um stofnfjárukningu, heldur þvert á móti um stofnfjálækkun, en augljóslega má sjá að ákvæðið er undirbúningur fyrir aðkomu ríkisins að stofnfjárukningu í sparisjóðum. Æskilegt væri að texti laganna eða að minnsta kosti skýringar, væri afdráttarlausari um þetta samhengi.

Um 8. gr.

Of þröngar reglur um greiðslu arðs

Með 8. gr. frumvarpsins er gengið gegn augljósu samspili ávöxtunar og áhættu í fjárfestingum.

Þessi grein gengur þvert gegn markmiðum og tilvistargrundvelli smærri sparisjóða á landsbyggðinni, og raunar sparisjóðum í heild. Þrenging á reglum um arðgreiðslur gengur alltof langt og gerir nær útilokað að fá fólk til að standa bak við sinn sparisjóð. Fyrir skemmstu var stofnfjárukning í SPSH, þ.e. fyrir síðustu áramót. Með því tókst að koma eiginfjárlutfalli SPSH í lögmaelt horf. Mikil þátttaka var í stofnfjárukningunni meðal eldri stofnfjáraðila, þar með talið meðal einstaklinga, þó kynnt væri að um mikla áhættu væri að ræða. Stofnfjárhafar tóku hvergi lán svo vitað sé fyrir stofnfjárukningu.

Ákvæði 8. gr. frumvarpsins mun leiða til þess að ekki verður hægt að sækja stofnfé til þessara aðila aftur eða annarra viðlíka, enda áhættan þá orðin óásættanleg, samanborið við væntingar sem gera má til ávöxtunar. Verður vart betur séð en að stofnfjäreigandi, sem ber uppi rekstarlega áhættu af sjóðnum, eigi óverulega von um betri ávöxtun á áhættufjármuni sína, heldur en innlánseigandi sem nýtur tryggingar á innstæðu sinni. Augljóst er að við þær aðstæður fæst ekki áhættufjármagn í formi stofnfjár inn í sparisjóði, en fjárfestar munu alltaf miða fjárfestingar sínar við samspil mögulegrar ávöxtunar og áhættu.

Áhrif þessa eru neikvæð, bæði fyrir núverandi stofnfjäreigendur, sparisjóðina sjálfa, og ekki síst fyrir íslenska ríkið, sem undirbýr aðkomu að sparisjóðunum. Ljóst er að stofnfé ríkisins verður erfitt að selja utanaðkomandi fjárfestum í því lagaumhverfi sem frumvarpinu er ætlað að skapa. Reglur um að hluti arðgreiðslna skuli fara fram með hækkun á stofnfé dugar ekki til að laða að fjárfesta, því

markaður fyrir stofnfé í því lagaumhverfi sem frumvarpinu er ætlað að skapa verður fyrirsjáanlega mjög þröngur.

Í stuttu máli sagt, þá má telja víst að nái greinin fram að ganga óbreytt, þá sé sjálfhætt með áform um starfsemi smærri staðbundinna sparisjóða eins og SPSH, sem byggja á stofnfjárframlögum úr héraði.

Uppsöfnun á eiginfé, varasjóður

Þá er til þess að líta að uppbygging á óráðstöfuðu eigin fé leiðir til þess að annarleg sjónarmið geta haft áhrif á áhuga manna á að komast í stjórn sparisjóða, sem tekst að byggja upp sterkan varasjóð. Hætt er við að hagsmunir stofnfjáreigenda og sparisjóðsins sjálfs víki fyrir markmiðum stjórna að um að stýra fjármagni viðkomandi sjóðs í aðrar áttir en vilji löggjafans stendur til og æskilegt er. Má gera ráð fyrir að hér geti verið upphafið að nýjum sjóðum innan fjárhags sparisjóða, sem stjórnendur beiti t.d. í fjárfestingastarfsemi, sem er ótengd reglulegri banka- og sparisjóðastarfsemi eða samfélagslegum verkefnum á starfssvæði hans.

Að því er varðar fimm ára viðmiðunartíma vegna arðgreiðslna, þá er ekki rökstutt af hverju miðað er við fimm ár, en ekki til dæmis þrjú ár eða tvö ár. Breytingin er ósanngjörn í garð núverandi stofnfjáreigenda sem rétt nýlega hafa lagt SPSH (og raunar víðar) til nýtt stofnfé á síðasta ári.

Að mati SPSH er sérstök ástæða til að íþyngja stofnfjáreigendum ekki um of með ströngum reglum um arðsúthlutun. Byggja má upp eigið fé sparisjóða án þess að setja strangar reglur um úthlutun arðs, en nú þegar hefur Fjármálaeftirlitið heimildir til að ákveða hærra eiginfjárlutfall en 8% í einstaka fjármálafyrirtækjum. Rétt er að beita hér meðalhófi og gefa þeim sem hafa til þess fjármagn og vilja, raunhæfan kost á að koma að enduruppbyggingu fjármálakerfisins á Íslandi með styrkingu héraðslegra sparisjóða.

Um 9. gr.

Greinin fjallar um samstarf sparisjóða.

Hér er byggt á óþarfa ótta við væntanlegar niðurstöðu athugunar Samkeppniseftirlitsins á samstarfi sparisjóða. Að mati SPSH verður ómögulegt að álykta sem svo að samstarf sparisjóða geti raskað samkeppni á markaði. Markaðurinn er landið í heild og samkeppnisaðilar eru viðskiptabankar, fjárfestingabankar og jafnvel lífeyrissjóðir. Viðskiptabankarnir sækja mjög í sama starfsgrundvöll og sparisjóðir. Íslenska ríkið ræður nú þremur stóru viðskiptabönkunum, sem hver um sig er líklega mun sterkari á markaði en sparisjóðirnir til samans. Í því ljósi verður löggjafinn að stíga varlega til jarðar í því að leggja hömlur á samkeppni - eftir tillögum sem koma frá sérfræðingum á vegum viðskiptaráðuneytisins¹, sem fer með málefni viðskiptabankanna.

¹ Í almennum athugasemdum frumvarps, bls. 5, kemur fram efst að frumvarpið sé samið af sérfræðingum á vegum viðskiptaráðuneytisins.

Í frumvarpinu er talið upp með *tæmandi hætti*², samanber skýringar við 9. gr., hvað sparisjóðir megi hafa samstarf um. Betra hefði verið að mati SPSH að skilja eftir glugga sem heimilaði samstarf t.d. "að öðru leyti sem hagkvæmt þykir og ekki fer í bága við samkeppnislög". Tæmandi upptalning getur haft slæmar afleiðingar í för með sér fyrir minni sparisjóði sem geta þurft að hafa samstarf um aðra þætti sem eru kostnaðarsamir. Þá kynnu einhverjar nýjar þarfir að vakna sem heimild 9. gr. frumvarpsins tekur ekki á og þá er slæmt að vera með tæmandi upptalningu, jafnvel þó að þetta sé undanþága frá almennum reglum um bann við samráði. Að mati SPSH ætti löggjafinn fremur að treysta á að almenn ákvæði samkeppnislaga tryggji að markaði verði ekki raskað með samstarfi sparisjóða.

Um 12. gr.

Heimild til sameiningar við önnur fjármálafyrirtæki

Í greininni má segja að "frumvarpið felli grímuna" að því leyti sem breytingar sem af því leiðir eru almennt neikvæðar fyrir tilvistargrundvöll sparisjóða. Opnuð er leið til að sameina sparisjóð við hlutafélag sem hefur starfsleyfi sem fjármálafyrirtæki - og þegar öllu er á botninn hvolft er einsýnt að það muni verða örlög þeirra sparisjóða sem enn eru starfandi í landinu, verði frumvarpið að lögum: Að sameinast inn í ríkisvæddu viðskiptabankanna, þó önnur fjármálafyrirtæki séu vissulega starfandi og geti komið til greina.

Hér er enn ákveðin mótsögn í frumvarpinu. Þegar hefur verið fjallað um hvernig sparisjóður er í frumvarpinu skilgreindur sem sjálfseignarstofnun. Þrátt fyrir það er stofnfjáreigendum gert kleyft að umbreyta stofnfé sínu í hlutafé með sameiningu við annað fjármálafyrirtæki.

Með ákvæðinu er stofnfjáreigendum mismunað samanborið við sjálfseignarstofnun sem stofna skal. Stofnfjáreigendur fá í sinn hlut hlutafé í skiptum fyrir stofnfé sitt, en sjálfseignarstofnun fær peninga ellegar skuldabréf, sem er ígildi greiðslu. "Sjálfseignarstofnunin" sparisjóður skal þá stofna aðra sjálfseignarstofnun til að taka við fjármunum við samruna. Telja má víst að með þessu sé aðilum mismunað því markaðsvirði er mjög á reiki í fjármálafyrirtækjum í dag. Efnahagur nýju bankanna liggur til að mynda ekki fyrir og verðmyndun á markaði mjög grunn. Eðlilegra er að stofnfjáreigendum væri gefinn kostur á að velja á milli þess að eignast hlutfé í sameinuðu félagi eða að fá peningagreiðslu.

--ooOoo--

Hér að ofan hefur verið lýst helstu sjónarmiðum Sparisjóðs Höfðhverfinga, sem er minnsti sparisjóður landsins og á að baki sér afar traustan og samheldinn hóp stofnfjáreigenda og viðskiptamanna.

Sparisjóður Höfðhverfinga skorar á Alþingi að kryfja frumvarpið til mergjar og horfa til framtíðar við mótun uppbyggilegs lagaumhverfis fyrir sparisjóði eins og Sparisjóð Höfðhverfinga. Með von um að

² Skýringar við 9. gr., fyrri málsgrein, bls. 9 í frumvarpi

mið verði tekið af sjónarmiðum þeim sem að framan er lýst í afgreiðslu hæstvirts Alþingis á frumvarpinu.

Virðingarfyllt,
F.h. Sparisjóðs Höfðhverfinga



Ólafur Kúnar Ólafsson, hdl.
PACTA lögmennt