

Alþingi
Erindi nr. P 137/295
komudagur 18.6.2009



Skrifstofa Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri 18. júní 2009

Efni: Umsögn KEA svf. til Viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Þskj. 97 – 85. mál

A-hluti – Breytingar sem umsagnaraðili telur að sé eðlilegt að gera á lögnum og varða ekki breytingatillögur frumvarpsins.

B-hluti – Umsögn um einstakar greinar frumvarpsins.

A - hluti

KEA telur að nú eigi að nota tækifærið og breyta 13. grein laga nr. 161/2002 þannig að fleiri félagsformum verði gert kleift að fá starfsleyfi sem fjármálafyrirtæki. Það er óútskýrt og órökstutt hvers vegna hlutafélögum og sparisjóðum eingöngu er gert kleift að fá starfsleyfi sem fjármálafyrirtæki. Nú er það velþekkt í Evrópu að fjármálafyrirtæki eru rekin sem samvinnufélög eða sjálfseignarstofnanir enda uppfylli þau öll skilyrði þess að fá starfsleyfi sem fjármálafyrirtæki. Evrópsk löggjöf og EES-samningurinn eiga ekki að vera hindrandi hvað þetta varðar. Flest systurfyrirtækja sparisjóðanna í Evrópu eru annað hvort samvinnufélög eða sjálfseignarstofnanir. Benda má á heimasíðuna www.icba.coop þar sem fram kemur listi yfir evrópsk fjármálafyrirtæki er starfa sem samvinnufélög. Mörg þeirra eru stór alþjóðleg fjármálafyrirtæki.

Færa má fyrir því rök að sparisjóðirnir væru ekki í eins mikilli kreppu hefðu þeir starfað undir fullkomnara lagaumhverfi og hefðu þeir t.d. verið samvinnufélög, þá hefði framsal stofnbrefa ekki gengið eftir og þar með ekki orðið til þau viðskipti og spákaupmennska sem síðar varð raunin.

M.v. efni frumvarpsins verður að teljast harla ólíklegt að stofnaður verði nýr sparisjóður frá grunni. Grunnhugmyndin með starfrækslu sparisjóða er gömul og spröttin úr kringumstæðum þess tíma þegar

fjarskipti og samgöngur voru mjög takmarkaðar sem og fjármunir til stofnunar fyrirtækja. Þetta eru mörg hver mjög gömul fyrirtæki, flest þeirra með elstu fyrirtækjum á Íslandi. Félagaréttur var ófullkominn og lítið þróaður á þessum tíma. Í seinni tíð hefur tilurð og hugmyndafræði sparisjóðanna færst til þeirra viðhorfa að starfrækja fjármálafyrirtæki í héraði. Mikilvægi þeirra fyrir einstök byggðarlög er óumdeilt. Ein af grunnforsendum fyrir því að viðkomandi sparisjóður eða fyrirtæki getið starfað á héraðslegum forsendum er að eignahald verði ekki fært frá tilteknu svæði eða takmarkað með einhverjum hætti.

Vilji aðilar stofna héraðslegt fjármálafyrirtæki, tryggja þátttöku sem flestra á viðkomandi svæði í starfsemi og tryggja að eignarhald sjóðsins verði ekki fært, þá er samvinnufélagsformið mjög hentugt.

Önnur félagsform eru vel þekkt, hafa gildandi lagaramma og hafa reynst vel í reynd. Mörg fyrirtæki, þar á meðal það sem þessa umsögn veitir hafa starfað í langan tíma, vel yfir heila öld.

Sparisjóðir starfa eftir mjög ófullkominni lagaumgjörð. Mjög sérstakt er að á meðal laga er varða heila starfsgrein skuli vera lög um tiltekið félagsform. Eðlilegra hefði verið að ganga frá sérstökum lögum um sparisjóði eins og á við um flest öll önnur félagsform og hlífa lögum um fjármálafyrirtæki við málefnum er varða félagarétt.

B - hluti

2. grein

Sérstakt er að ætla félagi að starfa sem sjálfseignarstofnun en um leið á lagaumgjörð slíkra félaga ekki að gilda um félagsformið. Stofnfjáreigendum verður hægt að greiða arð en slíkt er óheimilt með öllu hvað varðar sjálfseignarstofnanir. Þarna stangast á lagagreinar sem og hugmyndafræðin að baki þeim sem telja verður mjög óheppilegt og það er ekki til þess fallið að skýra betur út raunverulegt félagsform sparisjóða.

4. grein

Ekki verður séð hvaða tilgangi það þjónar að birta stofnfjárlista opinberlega. Þetta er ekki stórvægilegt atriði en gæta verður að mismunun félagsforma hvað þetta varðar. Öðrum félögum er ekki gert skylt samkvæmt lögum að birta eigandalista viðkomandi félags. Þetta væri eina félagsformið sem skylt væri samkvæmt lögum að birta eigandalista opinberlega. Sparisjóðum á að vera það í sjálfsvald sett, eins og öðrum félögum, hvort þessar upplýsingar eru birtar eða ekki.

8 .grein

Um 1. mgr.

KEA telur að ákvæði þessara breytinga séu mjög íþyngjandi fyrir alla umgjörð sparisjóðanna í framtíðinni og að samkeppnishæfni þeirra í því að afla sér áhættufjármagns verður mjög skert.

Með þessum breytingum er verið að gera mögulega útgöngu ríkisins mjög erfiða, jafnvel nánast útilokaða, nema með sölu til stærri banka eða sameiningar sparisjóðanna allra. Það gengur gegn anda lagabreytinganna eins og hann kemur fram í athugasemdum um 1.gr. um frumvarpið en þar segir „.....er ætlað að auka möguleika viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja á að halda úti starfsemi á fámennum markaðssvæðum...“. Takmörkun á væntri arðsemi er það mikil að telja verður ómögulegt að fá einstaklinga og fyrirtæki til þess að leysa ríkissjóð af sem eigenda stofnbréfa sjóðanna í framtíðinni. Ef þessum breytingum er ætlað að koma í veg fyrir óeðlilegar útgreiðslur úr varasjóði – líkt og verið hefur hin síðari ár hjá nokkrum starfandi og liðnum sparisjóðum - þá eru það óþarfa

áhyggjur. Í dag eru nánast engir varasjóðir lengur til staðar hjá sparisjóðum á Íslandi. Því eru engir varasjóðir að ganga í líkt og gert var með aukningu stofnfjár og útgreiðslu arðs á sínum tíma. Samsetning eigin fjár sparisjóðanna (varasjóður með mikið vægi og stofnfé með lítið vægi) eins og hún var orðin hafði myndast í gegnum áratuga rekstur sparisjóðanna og vegna þess að þeir urðu til í öðru umhverfi en nú, þar sem hægt var að stofna fjármálastofnun með mjög litlu stofnframlagi (þá giltu ekki lög um lágmarks eigið fé í krónum talið). Yfir tíma með hagnaði af rekstri varð meira og minna allt eigið fé sjóðanna varasjóður.

Þá felst mismunurinn í því að einni tegund fjármálafyrirtækis (sparisjóði) sé sérstaklega gert skylt að safna fé í sjóði með lögum sem önnur fjármálafyrirtæki þurfa ekki að gera. Það er ekki réttlátt að skylda sparisjóði eingöngu til að byggja upp sjóði vegna mögulegra útlánatapa í framtíðinni alveg óháð því hver sé fjárhagslegur styrkur viðkomandi sparisjóðs. Fjármálaeftirlitið (FME) hefur eftirlit með fjárhagslegum styrk fjármálafyrirtækja. Úrræði FME gagnvart einstökum fyrirtækjum eru mjög viðtæk. FME getur sett tilteknu fjármálafyrirtæki sérstakar kröfur um eigið fé sem er umfram lögboðin lágmark. FME á að vera nægjanleg trygging fyrir því að viðunandi fjárhagslegur styrkur sé til staðar í nútíð og framtíð. Ekki verður séð að sérstök lagasetning um sparisjóði bæti þar nokkru við öðru en því að vera mjög íþyngjandi í alla aðra staði fyrir viðkomandi sparisjóði. Það eru því ekki haldbær rök að festa a.m.k. 50% hagnaðar í varasjóði sparisjóðs ef rekstur hans og fjárhagsstaða krefst þess ekki. Það er mjög íþyngjandi að þurfa að byggja upp eigin fé í sjóði vegna góðs rekstrar á meðan önnur fjármálafyrirtæki þurfa ekki að gera það. Það er heldur ekki eðlilegt að ríkissjóður taki að sér að byggja upp varasjóði í sparisjóðum, það er ekki skynsamleg ráðstöfun fjármuna ríkissjóðs því við útgöngu ríkisins, þá getur ríkið að hámarki tekið 50% af ávöxtun viðkomandi sparisjóðs í gegnum mögulegt söluverð (uppfært stofnfé). Óeðlilega há eiginfjárstaða fjármálafyrirtækis er beinlínis óæskileg til lengri tíma lítið og skerðir samkeppnishæfni þess þar sem bankarekstur snýst um að ná nýtingu á eigið fé með efnahagsreikningi sem er eins stór og mögulegt er án þess þó að raska fjárhagslegum styrkleika. Í þessu samhengi er rétt að benda á að ríkið hefur t.a.m. sett þak á fyrirhugað stofnfjárframlag sitt til sparisjóða á þann hátt að svokallað CAD-eiginfjárhlutfall fari ekki yfir 15%. Með því er ríkið að gefa í skyn hvert sé æskilegt eiginfjárhlutfall sparisjóðs við núverandi aðstæður. Næg breyting væri að segja að allar arðgreiðslur þurfi að hljóta samþykki FME – sem þá væntanlega metur hvort fjárhagslegum styrkleika sé ógnað með arðgreiðslu eða ekki.

Við lagabreytingu þessa þarf fyrst og fremst að horfa til aðstæðna eins og þær liggja fyrir núna. Telja verður óraunhæft að ætla að koma upp fyrra fyrirkomulagi m.v. núverandi aðstæður, starfsumhverfi og löggjöf fjármálafyrirtækja, þ.e.a.s. sparisjóði með stóran varasjóð sem á sig sjálfur.

Um 2. mgr.

Skýra þarf út hvað er átt við með „*almennum innlánsvöxtum*“ hjá sparisjóðum. Þetta orð er hvergi að finna í vaxtatöflum sparisjóða. Ekkert er að finna í athugasemdum við frumvarpið um nánari skilgreiningu. Aðeins er talað um almenna sparireikninga hjá sparisjóðunum en það er lakasta innlánsform sparisjóðanna hverju sinni. Seðlabanki Íslands gefur reglulega út yfirlit um bankavexti og dráttarvexti. Þar er aðeins að finna yfirlit yfir „*almennar sparisjóðsbækur*“ (sem gáfu 2,4% vexti í maí). Ef 8 prósentustig eru lögð til viðbótar þeim vöxtum að þá má finna betri innlánskjör á öðrum innlánformum hjá viðkomandi sparisjóði. Sé þetta rétt túlkun er augljóst að flestir stofnfjáreigendur leitast eftir sölu á stofnfé sínu og ráðstafa því í innlán hjá viðkomandi sjóði enda um sömu ávöxtun að ræða en minni áhættu.

9. grein

Ekki verður séð hvers vegna það þarf að takmarka samstarf sparisjóða við tiltekin atriði. Þótt litið sé á sparisjóðina sem eina heild í samkeppnislegu tilliti þá eru þeir áfram fjórði minnsti aðilinn (sé horft til viðskiptabanka) á fjármálamarkaði og samstarf þeirra því ekki markaðshindrandi eða takmarkandi á nokkurn hátt. Samstarf þeirra skapar enga samkeppnisráðandi stöðu. Því er lagt til að sparisjóðum verði heimilt að eiga með sér það samstarf sem þeir kjósa sér og telja hagkvæmt. Þeir hafi um það val með hvaða hætti það er gert, s.s. með stofnun samlaga eða sjálfstæðra hlutafélaga

12. grein

Telja verður að ákvæði um útgreiðslu óráðstafaðs eigin fjár hins yfirtekna sparisjóðs til sjálfseignastofnunar geti við vissar aðstæður verið mjög íþyngjandi og til þess fallið að gera tiltekna samruna erfiða. Við þær aðstæður að yfirtökufélagið er miklu mun stærra en hinn yfirtekni sparisjóður og að fjárhagslegur styrkleiki yfirtökufélagsins sé mjög góður, eða að fjárhagslegur styrkleiki hins yfirtekna sparisjóðs sé mjög góður getur þetta ákvæði gengið upp. Ef ekki geta komið upp vandamál sem torvelað gæti samruna á grundvelli þessarar greinar þar sem að lækkun eiginfjár hins sameinaða félags leiðir af sér veikingu á fjárhagslegum styrk vegna útgreiðslunnar til sjálfseignastofnunnar.

Við sameiningu er rétt höfum til eigin fjár sparisjóðs mismunað þar sem annar (sjálfseignarstofnun) fær peningagreiðslu eða skuldabréf á meðan hinn (stofnfjáreigendur) fær hlutabréf. Telja verður þetta afturför frá gildandi lögum þar sem sjálfseignarstofnun tók við sama andlagi og stofnfjáreigendur.

Að lokum.

Telja verður að fyrirhugaðar lagabreytingar muni ekki ná markmiði sínu heldur þvert á móti. Þær munu leiða til aukinnar samþjöppunar og/eða fækkunar sparisjóðanna þannig að þeir verði yfirteknir af hlutafélagabönkum. Einstaklingar og fyrirtæki munu ekki sjá hag í því að kaupa stofnfé af ríkinu þegar fram líða stundir. Þeir stofnfjáraðilar sem enn munu halda á stofnfé munu að öllum líkindum reyna að selja sitt stofnfé og ráðstafa því fremur í innlán. Telja verður líklegra að einstaklingar og fyrirtæki stofni nýtt fjármálafyrirtæki og velji til þess annað félagsform heldur en sparisjóð vegna hinna íþyngjandi reglna. Eins og nefnt er í A-hluta umsagnar þessarar þá má auðveldlega ná fram héraðslegum forsendum í starfsemi fyrirtækja með ákvæðum í samþykktum sem og að gera fjármálafyrirtækjum kleift að starfa í öðru félagsformi heldur en hlutafélagi og sparisjóði. Skorað er á viðskiptanefnd að leggja til verulegar breytingar á frumvarpinu, sérstaklega hvað varðar 8. grein.

F.h. KEA svf.



Halldór Jóhannsson
Framkvæmdastjóri