

Reykjavík, 22. maí 2012

Alþingi
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum (sparisjóðir), 762. mál, þingskjal 1253.

Bankasýsla ríkisins fagnar framkomnu frumvarpi og styður það í meginatriðum.

Í ársskýrslu Bankasýslu ríkisins fyrir árið 2011 kom skýrt fram, að endurskoða þyrfti löggjöf um sparisjóði, m.a. til að auðvelda sameiningu núverandi sjóða og jafnframt til þess að laða fjárfesta að þeim.

Verður hér nánar fjallað um athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

4. gr. c. Ráðstöfun hagnaðar

Á haustmánuðum 2011 fór af stað söluferli í tveimur sparisjóðum, sem Bankasýsla ríkisins fór með stofnfjárlhuti í. Þar kom skýrt fram hjá fjárfestum, að þeir töldu ekki skynsamlegt að hætta fjármagni í þessa sjóði við óbreytt regluverk, t.d. vegna ákvæða 68. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, sem fjallar um takmörkun á ráðstöfun hagnaðar til stofnfjáreigenda. Því var ljóst, að fyrir nýja aðila, sem hugðust reka fyrirtækin áfram í óbreyttri mynd, gengi ekki að kaupa félögin og horfa til eiginfjár þeirra í því sambandi, en eiga svo eingöngu rétt á 50% af hagnaði eftir skatt. Afstaða annarra áhugasamra fjárfesta, t.d. viðskiptabanka, sem litu til þess að taka yfir rekstur sparisjóðanna og sameina hann annarri starfsemi sinni, var önnur, enda sameina þeir rekstur viðkomandi sparisjóðs við hlutafélag og fellur þá framangreind arðsemistakmörkun niður.

Skv. frumvarpsgreininni „skal [sparisjóður] ráðstafa að lágmarki 5% af hagnaði liðins árs fyrir skatt til samfélagslegra verkefna á starfssvæði sínu.“ Fellir hún því úr gildi áðurgreindar takmarkanir á ráðstöfun hagnaðar. Hins vegar er rétt að benda á, að ekkert hámark er sett á ráðstöfun til samfélagslegra verkefna, einungis 5% lágmark. Einnig tekur frumvarpið ekki á því hver beri ábyrgð á úthlutun til samfélagslegra verkefna (framkvæmdastjóri, stjórn eða stofnfjárhafafundur), þó vissulega sé nefnt, að ráðherra geti sett reglugerð, sem tilgreinir hvaða verkefni falli undir samfélagsleg verkefni.

Bankasýsla ríkisins telur, að ráðstöfun hagnaðar fyrir skatt eigi að vera útfærð með nákvæmari hætti í frumvarpinu. Einnig ætti löggjafinn að íhuga varúðarákvæði í frumvarpinu, t.d. að ráðstöfun til samfélagslegra verkefna gæti einungis átt sér stað ef hagnaður eftir alla skatta, t.d. bankaskatt, sem sparisjóðir greiða og er óháður afkomu, sé jákvæður, en slíkt ákvæði mundi tryggja að óráðstafað eigin fé mundi alltaf myndast innan sjóðsins, til hagsbóta fyrir innstæðueigendur.

Stofnunin bendir einnig á, að ákvæði þessarar greinar frumvarpsins kunni að hindra uppbyggingu eiginfjár sparisjóðanna til sveiflujöfnunar, þar sem réttur til arðgreiðslna til stofnfjáreigenda færir ekki á milli ára, og því séu hvatar að greiða hann út árlega. Á alþjóðlegum vettvangi hafa eftirlitsaðilar á fjármálamarkaði vakið sérstaka athygli á mikilvægi þess að innlánsstofnanir hafi sveiflujafnandi eiginfé, sbr. ákvæði svokallaðra Basel III reglna.

Einnig telur Bankasýsla ríkisins nauðsynlegt að fram komi í frumvarpsgreininni, að hver og einn sparisjóður þurfi, eftir að hluta af hagnaði fyrir skatta sé ráðstafað til samfélagslegra verkefna, að uppfylla eiginfjárkröfu þá sem Fjármálaeftirlitið (FME) gerir til hans.

Bankasýsla ríkisins vill einnig benda á, að ekki er ljóst af þessu ákvæði frumvarpsins, hversu mikill hagnaður verði til ráðstöfunar til handa stofnfjáreigendum, þar sem frumvarpsgreinin segir aðeins að lágmarki 5% hagnaðar fyrir skatt skuli ráðstafað til samfélagslegra verkefna. Mætti e.t.v. túlka frumvarpsgreinina, að ráðstafa mætti öllum öðrum hagnaði til stofnfjáreigenda.

4. gr. d. Viðskipti með hluti í sparisjóði

Þessi grein frumvarpsins fjallar um viðskipti með hluti í sparisjóðnum, stofnfjárbréf eða hlutabréf. Bankasýsla ríkisins vill vekja athygli á því hvort þetta ákvæði samrýmist 5. gr. d. frumvarpsins, en þar segir í síðustu málsgrein „Framsál og önnur ráðstöfun stofnfjárbréfa í sparisjóði er heimil án takmarkana, sbr. þó ákvæði VI. kafla [laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002].“

5. gr. c. Stjórnun og fjárhagsleg réttindi tengd stofnfé

Frumvarpsgreinin skilgreinir nánar fjárhagsleg réttindi stofnfjárhafa og kemur t.d. í veg fyrir, að sjálfseignarstofnun kaupi stofnfé á yfirverði. Hins vegar er ekki ljóst af ákvæðinu, hvort að stofnuninni er heimilt að innleysa stofnfé, á meðan óráðstafað eigið fé hennar er neikvætt.

5. gr. d. Stofnfé og stofnfjárbréf

Í fyrstu mgr. er stafsetningarvilla, þar sem vantar „s“ í orðið sjálfseignarstofnun.

Í annarri mgr. segir að „stofnfjárskrá skuli vera aðgengileg öllum.“ Bankasýsla ríkisins telur að takmarka eigi aðgang að stofnfjárskrá við stofnfjáreigendur. Mikilvægt er að ákvæði frumvarpsins samrýmist ákvæðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000.

5. gr. e. heimild til hækkunar eða endurmats stofnfjár

Í frumvarpsgrein 4. c., sem fjallar um ráðstöfun hagnaðar, er sparisjóðum gert að ráðstafa að lágmarki 5% af hagnaði fyrir skatt til samfélagslegra verkefna og er horft til þess, að ákvæði hennar tryggi að ákveðnum fjármunum sé varið í slík verkefni. Á sama tíma er takmörkun um 50% ráðstöfun hagnaðar til stofnfjáreigenda í formi arðgreiðslna eða endurmats á stofnfé felld út.

Í frumvarpsgrein 5. e. eru settar skorður við endurmat á stofnfé, sem skal að hámarki nema breytingu á vísitölu neysliverðs undangengis árs. Skv. núgildandi lögum og frumvarpinu getur sparisjóður í raun farið fram hjá þessari takmörkun með árlegri útgáfu stofnfjár, sem samsvarar arðgreiðslu til stofnfjárhafa, kjósi stofnfjárhafar að halda fjármunum sínum í vinnu innan sparisjóðsins, í stað þess að ráðstafa þeim í önnur verkefni. Takmörkun þessi hefur því í reynd litla þýðingu.

5. gr. g. samruni

Samruni tveggja sparisjóða sem eru sjálfseignarstofnanir og hyggjast starfa áfram undir því rekstrarformi

Vinnuhópur, sem starfaði á vettvangi sparisjóða á vormánuðum 2011, athugaði einnig löggjöf um sparisjóði, sérstaklega vegna mögulegrar sameiningar þeirra. T.d. var mögulegur samruni Sparisjóðs A og Sparisjóðs B kannaður, en samsetning eiginfjár þessara tveggja sjóða var ólík, því eigið fé Sparisjóðs B var að stærstum hluta „stofnfé“ (og því „óráðstafað eigið fé“ hlutfallslega lágt), en þessu var öfugt farið hjá Sparisjóði A, eins og sjá má í töflunni hér á eftir. Við slíkan samruna verður ekki til sjálfseignarstofnun samkvæmt frumvarpinu, þar sem varasjóðir beggja sjóðanna eru einfaldlega lagðir saman, svo fremi að þeir séu jákvæðir.

Sparisjóður	A % af Eigin fé		B % af Eigin fé		A+B
Stofnfé	25	25%	75	75%	100
Óráðstafað eigið fé	75	75%	25	25%	100
Eigið fé alls	100	100%	100	100%	200

Stofnfé í sameinuðum sjóði breytist ekki við sameininguna, en stofnfjáreigendur í A fara nú með 25% af stofnfé sameinaðs sparisjóðs og stofnfjáreigendur í B fara eftir sameiningu með 75% af stofnfé sameinaðs sjóðs. Þessi niðurstaða dregur úr hvata þeirra, sem fara með stofnfé í Sparisjóði A, til sameiningar.

Í þessu sambandi vill Bankasýsla ríkisins einnig benda á, að hátt eigið fé, sérstaklega í hlutfalli við áhættugrunn, er mikilvægt fyrir allar innlánsstofnanir, óháð því hvernig það er samsett. Ofangreindar takmarkanir frumvarpsgreinarinnar hvetja t.d. ekki til samruna fjárhagslega veikburða sparisjóðs við fjárhagslegan sterkan sparisjóð, sem væri báðum til hagsbóta og leiddi til þess að samanlagður eiginfjárgrunnur þeirra styrktist.

Til að bregðast við þessu mætti sjá fyrir sér þrjár sviðsmyndir:

- Að í lögin verði sett ákvæði, sem hvetja aðila til sameininga gegn því að stofnfjáreigendur í Sparisjóði A eignist hlutdeild í óráðstöfuðu eigin fé, ef sameining nær fram að ganga innan ákveðinna tímamarka. Þetta er andstætt þeim sjónarmiðum frumvarpsins að stofnfjáreigendur eigi enga kröfu á annað eigið fé sjóðsins, en í ljósi þess hversu mikilvægt það er, að ná fram hagræðingu og auka samkeppnishæfni sparisjóðanna, þá nefnir Bankasýsla ríkisins þennan lausnarmöguleika.
- Að stofnfjáreigendur í Sparisjóði A og B semji sín á milli um skiptingu stofnfjár sameinaðs sparisjóðs, sem yrði þá önnur en frumvarpið gerir ráð fyrir. Stofnfjáreigendur í B myndu þá gefa eftir hluta af sínu stofnfé til stofnfjáreigenda í A.
- Að sjálfseignarstofnun verði til við samruna sparisjóða, sem hyggjast viðhalda óbreyttu rekstrarformi. Skipan stjórnar taki með einhverjum hætti mið af eigin fé sjóðanna fyrir samruna, þannig að stofnfjáraðilar í sjóði eins og A geti þá haft áhrif í gegnum sjálfseignarstofnun eftir samruna A og B.

Sparisjóður sem er sjálfseignarstofnun breytir rekstrarforminu yfir í hlutafélag

Í því tilfalli, þar sem stofnfjáreigendur taka ákvörðun um að breyta rekstrarformi sparisjóðs í hlutafélag, eiga stofnfjáreigendur að fá endurgjald í samræmi við stofnfé sitt og þá í formi hlutafjár. Óráðstöfuðu eigin fé á að ráðstafa til sjálfseignarstofnunar, sem skal stofna sérstaklega af þessu tilefni og skal endurgjald vera í formi skuldabréfs, ýmist almennt eða víkjandi, eða í reiðufé. Einnig er heimilt að ráðstafa óráðstöfuðum varasjóð beint til samfélagslegra verkefna og á það bent, að það eigi e.t.v. sérstaklega við í þeim tilfellum þar sem óráðstafað eigið fé er óverulegt.

Í tilfalli Sparisjóðs A að ofan, þar sem stofnfé er tiltölulega lágt hlutfall af eigin fé, myndi slík umbreyting hafa í för með sér að eiginfjárgrunnur Sparisjóðs A „hf.“ myndi lækka umtalsvert, og skuldsetning hans aukast, þar sem endurgjald til sjálfseignarstofnunar má ekki vera í formi hlutafjár. Þetta ákvæði er í andstöðu við hugmyndir alþjóðlegra eftirlitsaðila um aukin gæði eigin fjár, sbr. Basel III reglurnar, því eigið fé, sem fellur undir eiginfjárþátt A, minnkar og færast yfir í eiginfjárþátt B að því marki, sem lög heimila. Víkjandi eigið fé má mest vera 50% af eiginfjárþætti A. Því gæti farið svo, að við slíka breytingu á rekstrarformi þyrfti að leggja fyrirtækinu til nýtt eigið fé til að uppfylla skilyrði um lögbundið lágmark eða mæta tímabundinni kröfu FME um eiginfjárhlutfall.

Varðandi endurgjald til stofnfjáreigenda og sjálfseignarstofnunar ber, skv. frumvarpinu, að fá óháðan aðila til að vinna mat á endurgjaldinu, sem skal yfirfarið og staðfest af FME. Hins vegar er ekki tekið fram hvort aðilar hafi rétt á því að áfrýja, ef ágreiningur rís um matið.

7.gr.

Bankasýsla ríkisins bendir á, að samstarf sparisjóða sbr. grein 4. e. í frumvarpinu gæti fallið undir Samkeppniseftirlitið og veltir því fyrir sér hvort að heimild til stjórnvaldssekta vegna brota þar að lútandi eigi að vera á forræði þess eða á forræði FME.

8. gr.

Bankasýsla ríkisins vill benda á, að viðurlög við broti á ráðstöfun arðs, sem varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum skv. núgildandi lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, gætu verið sérstaklega íþyngjandi og ómarkviss, sérstaklega í ljósi þess hversu ákvæði frumvarpsgreinar 4. c. eru óljós og alls ekki ljóst hver beri ábyrgð á því að þeim sé framfylgt (framkvæmdastjóri, stjórn eða stofnfjárhafafundur).

Virðingarfyllst,


Jón G. Jónsson, forstjóri