

Alþingi
Erindi nr. P 140/2605
komudagur 23.5.2012



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og skattanefnd
b/t. Eiríks Áka Eggertssonar
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. maí 2012.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, sparisjóðir (762.mál).
Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér breytingar á lagaumhverfi sparisjóða.

Viðskiptaráð hefur iðulega látið sig varða málefni sparisjóðanna og bent á talsverð vandkvæði í starfsumhverfi þeirra. Lagaumhverfi sparisjóðanna hefur breyst með tíð og tíma og það sama var að segja um þátttöku þeirra á fjármálamörkuðum. Það er mat ráðsins að mörg skref hafi verið stigin í rétta átt síðustu ár enda það umhverfi sem þeir störfuðu í á síðasta áratug vart til þess fallið að stuðla að frekari framþróun sparisjóðanna. Í [skoðun ráðsins](#) frá 9. ágúst 2007 voru helstu vankvæði rekstrarumhverfis þeirra reifuð, en þau voru m.a. eftirfarandi:

- Erfitt var fyrir sparisjóði að auka við eigin fé umfram uppsafnaðan hagnað vegna reglna um útgáfu stofnfjár, sem einungis mátti gefa út á nafnverði að viðbættri ónýttri heimild til endurmats.
- Reglur um arðgreiðslur af stofnfjárbréfum leiddu til þess að argreiðslustefna miðaðist undantekningalítið við hámarksútgreiðslu.
- Lagaumhverfið leiddi til umtalsverðs ógagnsæis og óhagræðis, en þar má einkum nefna bann við framsal stofnfjár án leyfis stjórnar viðkomandi sjóðs, innherjareglur áttu ekki við um viðskipti með stofnfé, bann var við að stofnfjáraðili gæti eignast virkan eignarhlut og 5% þak var á heildaratkvæðavægi.
- Hlutverk varasjóðs sparisjóðanna var í besta falli óskýrt, sem var einn helsti þrándur í götu á leið sparisjóðakerfisins til breyttra starfshátta.
- Aðferðafræði við hlutfjárvæðingu sjóðanna var óheppileg, þar sem stjórn sjálfseignarstofnunar yrði að fullu skipuð opinberum aðilum sem ætti jafnvel bróðurpart hins hlutfjárvædda sparisjóðs.

Í megindráttum var það álit ráðsins að fjöldi sparisjóða hefði fjarlægst upphaflegt fyrirkomulag með viðamikilli þátttöku á fjármálamarkaði. Augljósir annmarkar voru á löggjöf þeirra í þessum tilvikum og taldi ráðið mikilvægt að tryggja snuðrulausa starfsemi þeirra, t.a.m. með skilvirkri hlutfjárvæðingu, og samhliða tryggja vöxt sparisjóðakerfisins.

Vegna fyrrgreindra annmarka taldi ráðið afar brýnt að taka lagaumhverfi sparisjóðanna til endurskoðunar, m.a. til að varðveita hagsmuni stofnfjáraðila. Ákveðin skref voru stigin í þá átt með lögum nr. 76/2009, en með þeim voru viðskipti með stofnfjánhliði m.a. að mestu gefin frjáls, félagaréttarleg staða sjóðanna skýrð og ákvæðum um virka eignarhluti og atkvæðamagn breytt til hins betra. Viðskiptaráð gerði þó athugasemdir við þær ætlanir að taka alfarið fyrir hlutfjárvæðingu sparisjóða, sbr. umsögn ráðsins við frumvarpið dags. 29.6.2009. Samkvæmt frumvarpi því sem hér er til umsagnar er ætlunin að gera breytingar þar á og fagnar ráðið því.

Viðskiptaráð gerir þó athugasemd við d. lið 4. gr. frumvarpsins sem kveður á um að sparisjóðir skuli setja sér reglur um viðskipti með stofnfé sem samþykktar skulu af Fjármálaeftirlitinu. Að mati ráðsins hefði legið beinast við að kveða svo á um að viðskipti með stofnfé fari eftir almennum verðbréfavíðskiptareglum og löggjöf þar að lútandi, sbr. lög um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007. Með því væri m.a. tryggt að innherjareglur ættu við um viðskipti með stofnfé og greitt væri fyrir að stofnfé yrði tekið til viðskipta á skipulegum verðbréfamarkaði.

Viðskiptaráð leggur til að kveðið verði á um í frumvarpinu að um viðskipti með stofnfé fari samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti.

Þá setur Viðskiptaráð ákveðinn fyrirvara við 1. gr. frumvarpsins sem felur í sér takmörkun á starfsheimildum sparisjóða þannig að þeir fái fyrst og fremst við inn- og útlánastarfsemi. Eins og kom fram í máli fyrrum forstjóra FME á [opnum fundi](#) Viðskiptaráðs, Samtaka fjármálafyrirtækja og viðskiptaráðuneytisins árið 2007 þá var góð arðsemi sparisjóðanna á þeim tíma borin uppi af verðbréfaeign þeirra en neikvæð afkoma var af kjarnastarfsemi sjóðanna. Þó vissulega megi, eftir á að hyggja, draga í efa fýsileika verðbréfaeigna sjóðanna á þessum árum þá gefur reynslan til kynna að gjalda þurfi varhug við þessa takmörkun starfsheimilda ef ætlunin er að tryggja rekstrarhæfi sparisjóðanna til langframa. Nánari greining á þessu hefði þurft að fylgja frumvarpinu til að unnt væri að meta frekar hagkvæmni þessara breytinga fyrir sjóðina.

Viðskiptaráð leggur til að 1. og 2. gr. frumvarpsins verði skoðaðar með ofangreint í huga.

Þá skortir jafnframt frekari umfjöllun um hvernig sparisjóðir geti breytt starfsemi sinni t.d. í viðskiptabanka og stundað þannig víðtækari starfsemi á fjármálamarkaði, ef vilji stofnfjáreigenda er í þá átt. Samkvæmt g. lið 5. gr. frumvarpsins væri það t.a.m. unnt með samruna sparisjóðs sem er sjálfseignarstofnun við annað fjármálafyrirtæki, t.a.m. viðskiptabanka, með tilheyrandi skiptingu á jákvæðu eigin fé stofnunarinnar milli yfirtökufélagsins og nýrrar sjálfseignarstofnunar með samfélagslegt hlutverk.

Staðan er hins vegar öllu óljósari, a.m.k. fljótt á litið, þegar um er að ræða sparisjóð sem breytt hefur verið í hlutafélag. Fyrir það fyrsta virðist sem ætlunin sé að viðhalda sérákvæðum frumvarpsins um arðsúthlutun og viðskipti með hlutafé í tilvikum sparisjóða sem breytt hefur verið í hlutafélög, í stað þess að almenn ákvæði laga um hlutafélög nr. 2/1995 séu látin gilda. Hér er því um að ræða einskonar hlutafélag með „afbrigðum“, eins og rætt var á áður nefndum fundi, sem almennt verður að telja óheppilegt enda aðeins til þess fallið að valda annmörkum í framkvæmd.

Þá er óljóst, skv. orðanna hljóðan h. liðar 5. gr. frumvarpsins, hvernig hlutafjávæddur sparisjóður getur útvíkkað starfsheimildir sínar. Samkvæmt almennum reglum hlutafjálaga væri það unnt með samruna við annað fjármálafyrirtæki sem hefur t.d. viðskiptabankaleyfi. Það væri þó eingöngu til að flækja hlutina að búa svo um hnútana að sameining væri eina leiðin. Þá er því ekki svarað hvað verður um „jákvætt óráðstafað eigið fé“ sjálfseignarstofnunarinnar sem breytt var í hlutafélag og síðar jafnvel sameinað öðru fjármálafyrirtæki. Um þetta eru ítarleg ákvæði í g. lið ákvæðisins sem gilda um samruna sparisjóða sem eru sjálfseignarstofnanir við önnur fyrirtæki. Í h. liðnum segir hins vegar aðeins að hlutafjávæddi sparisjóðurinn taki við „rekstri sparisjóðsins, öllum eignum hans og skuldum, réttindum og skuldbindingum og skal sjálfseignarstofnuninni slitið.“ Þannig virðist engin skipting hins jákvæða óráðstafa eigin fjár eiga sér stað, hvorki við hlutafjávæðingu sparisjóðs sem er sjálfseignarstofnun né heldur við síðari sameiningu hlutafjávædds sparisjóðs. Vel má vera að um misskilning sé að ræða en undirritaður hvetur nefndina til að skoða þennan þátt h. liðar 5. gr. frumvarpsins.

Viðskiptaráð leggur til að ákvæði hlutafélagalaga og verðbréfavíðskiptalaga verði látin gilda um arðsúthlutun og viðskipti með hlutafé hlutafjávæddra sparisjóða sem og að staða hlutafjávæddra sparisjóða hvað varðar umbreytingu starfsheimilda verði skýrð.

Þá veltir undirritaður fyrir sér e. lið 4. gr. frumvarpsins er fjallar um heimildir sparisjóða til samstarfs um tiltekin verkefni. Er hér um að ræða lögbundna heimild um samstarf fyrirtækja á sama markaði, en almennt er Samkeppniseftirlitinu ætlað að veita heimildir af þessu tagi í hverju tilviki fyrir sig. Rökin að baki þessari heimild hafa fyrst og fremst lotið að hagkvæmnissjónarmiðum, þ.e. að það geti reynst litlum sjóðum með takmarkaða starfsemi á afmörkuðum svæðum þungur baggi að ætla að sinna þessum kostnaðarsömu þáttum alfarið á eigin spýtur. Svipuð sjónarmið hafa jafnframt verið uppi hjá öðrum litlum fjármálafyrirtækjum sem rétt væri að skoða hvort hægt sé að koma til móts við á sambærilegum forsendum. Að sama skapi hafa stærri fjármálafyrirtæki reynt að eiga með sér samstarf um tiltekin verkefni sem ekki hafa hlotið brautargengi í hinum venjubundna farvegi samkeppnislaga. Þó vissulega sé

ákveðinn munur á málefnum stærri fyrirtækja og þeirra sem smærri eru þá hlýtur aukin hagkvæmni ávallt að vera af hinu góða.

Viðskiptaráð leggur til að nefndin kanni við tækifæri, í samstarfi við Samkeppniseftirlitið, hvernig megi koma almennt til móts við fyrirtæki sem hyggjast auka hagkvæmni með hugsanlegu samstarfi um tiltekna og vel afmarkaða þætti án þess að samkeppni sé raskað.

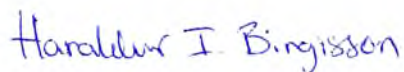
Þá tekur undirritaður undir athugasemd í umsögn Sambands íslenskra sparisjóða varðandi lokamálsgrein c. liðar 5. gr. frumvarpsins, þ.e. að bætt verði við heimild til að fresta arðgreiðslum um mest tvö ár. Eins og farið var yfir að framan þá leiddu eldri reglur um arðgreiðslur af stofnfjárbréfum til þess að argreiðslustefna miðaðist undantekningalítið við hámarksútgreiðslu. Ætla má að heimild sem þessi gæti létt á slíkum þrýstingi án þess að gengið yrði á rétt stofnfjáreigenda til arðgreiðslna.

Viðskiptaráð leggur til að c. liður 5. gr. frumvarpsins taki breytingum í samræmi við ofangreint.

Að lokum vill undirritaður taka undir með bæði frumvarpshöfundum og umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um ágæti meginbreytinga þess frumvarps sem hér er til umsagnar. Í frumvarpinu er m.a. rætt um hlutfjár væðinguna sem mikilvægt tæki til að auka möguleika sparisjóða til að sækja sér eigið fé á markað og að aðferðafræðin hafi reynst vel í framkvæmd. Þá segir í umsögn fjárlagaskrifstofu að frumvarpið muni greiða fyrir aðkomu nýrra fjárfesta að sparisjóðum í eigu ríkissjóðs, sem kann að styrkja eiginfjárgrundvöll þeirra og bæta rekstrarhæfi sem svo aftur yrði til að virði eignarhluta ríkissjóðs gæti vaxið. Því telur fjárlagaskrifstofa að fjárhagshagsmunir ríkissjóðs verði betur varðir með samþykkt frumvarpsins.

Af þessu tilefni vill undirritaður árétt að nákvæmlega sömu sjónarmið voru uppi hér á árum áður þegar ríkissjóður var ekki virkur þátttakandi á fjármálamarkaði sem eigandi fjölda sparisjóða. Þá hins vegar áttu tillögur um afnám takmarkana á arðgreiðslur og framsal stofnfjár sem og um greiðari hlutfjár væðing sjóðanna hvorki uppá pallborð ráðuneytisins né nefndarinnar. Bein þátttaka ríkissjóðs í rekstri sparisjóða hefur því væntanlega opnað augu manna fyrir þeim vandkvæðum sem fyrri eigendur þeirra stóðu frammi fyrir og sýnir þessi kúvendning mikilvægi þess að lagt sé vel við hlustir á vettvangi stjórnsýslu og Alþingis þegar þeir sem lög varða hverju sinni setja fram sínar athugasemdir.

Virðingarfyllst,



Haraldur I. Birgisson
Aðstoðarframkvæmdastjóri
Viðskiptaráð Íslands