

Reykjavík, 1. febrúar 2013

Alþingi
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Efni: Þingskjal 643 - 501. mál

Bankasýsla ríkisins þakkar fyrir tækifærið að veita umsögn vegna framkomins frumvarps. Stofnunin styður eindregið tillögu um fækkun varamanna í stjórnnum fjármálafyrirtækja í 6. gr. frumvarpsins, en gerir efnislegar athugasemdir við aðrar greinar þess, eins og nánar er fjallað um að neðan.

Breytingar á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

1. gr.

Varðandi orðalag breytinga á 1. gr. (a) laganna væri vert að íhuga hvort að betur færi að skilgreina hugtakið „yfirráð“ sem „tengsl milli móðurfélags og dótturfélags þar sem að félag (móðurfélag):

1. **ræður** yfir meiri hluta atkvæða í öðru félagi, eða
2. á eignarhluti í öðru félagi...“, o.s.frv.

Einnig er bent á misræmi í orðalagi 5. liðar skilgreiningar hugtaksins yfirráð í þessari frumvarpsgrein, sem vísar í „ákvörðunarvald um rekstur og fjárhagslega stjórn [félags]“ og 29. tl. (e) í 9. gr. laga um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010, sem vísar í „ráðandi stöðu í [félagi]“.

Að lokum er bent á misræmi í orðalagi 6. liðar skilgreiningar hugtaksins „yfirráð“ í þessari frumvarpsgrein og samsvarandi ákvæðis í b – lið 12. mgr. 4. gr. tilskipunar 2006/48/EB, um stofnun og rekstur lánastofnana, sem greinargerð ráðuneytisins vitnar í. Í fyrsta lagi er ekki vitnað í einstaklinga í tilskipuninni, eins og gert er í frumvarpsgreininni, heldur einungis til lögaðila (e. *undertaking*). Í öðru lagi vitnar tilskipunin einungis til lögaðila í eintölu (e. *undertaking*) en frumvarpsgreinin til „einstaklinga eða lögaðila“ í fleirtölu. Í þriðja lagi notast tilskipunin við hugtakið „afgerandi áhrif“ (e. *dominant influence*), en frumvarpið notast við hugtakið „raunveruleg áhrif“. Lýsingarorðið afgerandi (e. *dominant*) er t.d. notað í 3. lið skilgreiningarinnar á hugtakinu „yfirráð“ í frumvarpinu, í samræmi við sams konar ákvæði 5. tl. 2. gr. laga um ársreikninga nr. 3/2006, sem styðjast við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um samstæðureikninga (83/349/EBE). Telur Bankasýsla ríkisins ofangreindan mismun á orðalagi evrópskra tilskipana og þessarar greinar frumvarpsins geta valdið því að 6. liður skilgreiningarinnar á hugtakinu „yfirráð“ í frumvarpsgreininni verði of vitt túlkaður. Einnig er bent á, að engin skylda virðist hvíla á Fjármálaeftirlitinu (FME) um að upplýsa tilgreinda einstaklinga og lögaðila, sem falla undir 6. lið skilgreiningarinnar, að þeir hafi „yfirráð“ á fjármálafyrirtæki.

3. gr.

Bankasýsla ríkisins telur ákvæði þessarar greinar um að birta hverjir séu eigendur að a.m.k. 1% hlut í fjármálafyrirtæki „á hverjum tíma“ afar íþyngjandi fyrir fjármálafyrirtæki m.v. mögulegan ábata fyrir þjóðfélagið, sérstaklega fyrir minni fjármálafyrirtæki.

Í fyrsta lagi er óskýrt hvað felst í orðalaginu „á hverjum tíma“, t.d. 24 klst. á sólarhring alla daga ársins eða einungis á skrifstofutíma.

Í öðru lagi á stofnunin erfitt með að taka undir rökstuðning í greinargerð með frumvarpinu, sem virðist gefa í skyn að upplýsingar um hverjir eigi 1% eignarhlut í fjármálafyrirtæki geti haft afgerandi áhrif á ákvarðanir fjárfesta eða viðskiptavina viðkomandi fjármálafyrirtækis, enda eru líkur á því að á meðal eigenda hins 99% hlutar í viðkomandi fjármálafyrirtæki séu aðilar, sem haldi á virkum eignarhlut, sem er skilgreindur sem a.m.k. 10% bein eða óbein hlutdeild í hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti, sbr. ákvæði 1. gr. (a) fjármálafyrirtækjalaganna, og því í mun betri aðstöðu til að hafa áhrif á rekstur fyrirtækisins. Einnig er bent á, að erfitt er að sjá hvaða tilgangi það þjóni fyrir eftirlitsaðila að gera þessar kröfur til fjármálafyrirtækis á meðan eftirlitsaðilinn hefur heimildir til að kalla eftir upplýsingum um eignarhald hvenær sem hann telur þörf á. Í núgildandi lögum eru gerðar kröfur um að fjármálafyrirtæki tilgreini upplýsingar um eignarhald allra þeirra sem eiga a.m.k. 5% hlut í fyrirtækinu. Eru þau eignarhlutamörk í samræmi við kröfur um flöggunarskyldu laga nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti, en þó strangari en eignarhlutamörk sem ráða því hvort að eignarhlutur í fjármálafyrirtæki teljist virkur eignarhlutur. Að lokum er bent á, að ekkert fjármálafyrirtæki á Íslandi er með skráða hluti á almennum markaði þegar þetta er ritað.

Í þriðja lagi má benda á, að erfitt geti verið fyrir fjármálafyrirtæki að framfylgja ákvæðinu. T.d. tekur það þrjá daga að gera upp viðskipti með hlutabréf í kauphöll. Einnig eru eignarhlutir í skráðum fyrirtækjum oft í vörslu þriðja aðila og því getur orðið erfitt að sannreyna hverjir séu eigendur að a.m.k. 1% hlut. Einnig er bent á, að ef eitthvað fjármálafyrirtæki myndi skrá hluti sína á erlendum markaði yrði enn erfiðara að framfylgja þessu ákvæði.

Í fjórða lagi er bent á, að hugtakið „raunverulegur eigandi“ (e. *beneficial owner*) er einungis skilgreint í greinargerð frumvarpsins, en ekki í neinni frumvarpsgrein. Skilgreiningin vekur upp enn frekari spurningar um raunverulegt eignarhald, en ef lögaðili á 1% eignarhlut í fjármálafyrirtæki og lögaðilinn er í eigu nokkurra einstaklinga, virðist frumvarpsgreinin leggja þær mjög íþyngjandi skyldur á herðar fjármálafyrirtækis að rekja raunverulegt eignarhald á lægri en 1% hlut til ákveðinna einstaklinga.

Að lokum tekur Bankasýsla ríkisins fram, að stofnunin getur vel fallist á þau sjónarmið að mikilvægt sé að hafa gagnsætt eignarhald á innlánsstofnunum. Vísar stofnunin í þessu sambandi til athugasemda hennar við 9. gr. frumvarpsins.

6. gr.

Bankasýsla ríkisins styður eindregið fækkun varamanna í stjórnnum fjármálafyrirtækja og tekur heils hugar undir rökstuðning í greinargerð með frumvarpinu. Hins vegar mætti breyta greininni á þann hátt að við greinina bættist „og að hámarki jafnmarga og aðalmenn“. Bankasýsla ríkisins skipaði á aðalfundum sl. árs 24 aðalmenn og jafnmarga varamenn í stjórnir fjármálafyrirtækja. Í reynd er það svo, að staða varamanns takmarkar möguleika viðkomandi á að sinna ýmsum verkefnum á öðrum vettvangi. Varamenn eru almennt ekki kallaðir inn nema í þeim tilfellum sem aðalmaður segir sig frá stjórnarsetu eða forfallast yfir lengra tímabil.

7. gr.

Bankasýsla ríkisins fagnar því, að möguleikar lögmannna til að taka sæti í stjórnnum séu rýmkaðir með þeim hætti, sem hér er reynt að gera. Hins vegar bendir stofnunin á að ákvæði 2. málsl. um sönnunarbyrði stjórnarmanns um að lögmannsstarf hans brjóti ekki gegn ákvæði þessu og 3. málsl. um að FME geti krafist hvers konar gagna frá lögmanni séu hins vegar til þess fallin að fæla lögmennt frá því að sitja í stjórnnum fjármálafyrirtækis. Í þessu sambandi er bent á, að lögmennt hafa ríka trúnaðarskyldu gagnvart umbjóðendum sínum og ófært að eftirlitsaðili á fjármálamarkaði geti krafist upplýsinga, sem njóta slíkrar verndar.

8. gr.

Með lögum nr. 77/2012 voru gerðar breytingar á ákvæðum, sem snúa að sparisjóðum, í fjármálafyrirtækjalögnum. Gerði Bankasýsla ríkisins verulegar athugasemdir við það frumvarp, sem síðar varð að lögum, þar með talið breytingar á 63. gr. fjármálafyrirtækjalaganna, sem þessari grein er ætlað að breyta. Telur stofnunin mikilvægt að ítreka þær athugasemdir hér.

Eins og 63. gr. hljómar núna „skal [sparisjóður] ráðstafa að lágmarki 5% af hagnaði liðins árs fyrir skatt til samfélagslegra verkefna á starfssvæði sínu“. Rétt er að benda á, að ekkert hámark er sett á ráðstöfun til samfélagslegra verkefna, einungis 5% lágmark.

Bankasýsla ríkisins ítrekar, að ráðstöfun hagnaðar fyrir skatt eigi að vera útfærð með nákvæmari hætti í lögnum. Sérstaklega 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 eigið fé mundi alltaf myndast innan sjóðsins, til hagsbóta fyrir innstæðueigendur. Einnig telur Bankasýsla ríkisins nauðsynlegt að fram komi í lögnum, að hver og einn sparisjóður þurfi, eftir að hluta af hagnaði fyrir skatta sé ráðstafað til samfélagslegra verkefna, að uppfylla eiginfjárkröfu þá sem FME gerir til hans.

Bankasýsla ríkisins telur það vissulega til bóta að áhrif niðurfellinga skulda við fjárhagslega endurskipulagningu séu tekin út úr skilgreiningunni um hagnað sem ráðstafa megi hluta af til samfélagslegra verkefna. Stofnunin telur þó mikilvægt að undanskilja áhrif annarra óreglulegra liða, t.d. hagnaðar eða taps, sem myndast vegna gengismisvægis eða sölu eigna.

9. gr.

Bankasýsla ríkisins telur að krafan um að veita upplýsingar um eigendur að minnsta kosti 1% hlutfjár eða stofnfjár fjármálafyrirtækis í ársreikningi í lok reikningsárs sé ekki jafn íþyngjandi og ákvæði 3. gr. frumvarpsins.

12. gr.

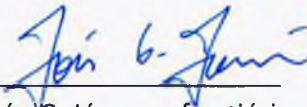
Í ljósi athugasemda stofnunarinnar um þriðju grein frumvarpsins telur hún að fella eigi þessa grein á brott.

Breytingar á lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi

14. gr.

Bankasýsla ríkisins bendir á að í neyðartilfellum sé farsælast að FME reyni af fremsta megni að tryggja fjármálastöðugleika á Íslandi, og standi eftirlitið frammi fyrir ákvörðun þar sem hagsmunir Íslands og annarra ríkja fara ekki saman að þá muni hagsmunir Íslands ætíð ráða. Einnig er bent á í ljósi nýgenginnar bankakreppu að einstakar þjóðir hugsa fyrst og fremst um eigin hagsmuni frekar en hagsmuni annarra landa eða alþjóðasamfélagsins þegar kemur að úrlausnum erfiðra efnahagsmála. Að lokum er bent á að ólíklegt sé að ákvarðanir, sem teknar eru til að varðveita fjármálastöðugleika á Íslandi, hafi viðtæk áhrif á EES svæðinu.

Virðingarfyllst,


Jón G. Jónsson, forstjóri