

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Arnar Þór Sæþórsson, Árnýju J. Guðmundsdóttur og Helgu Eysteinsdóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Egil Tryggvason og Hjördísi Dröfn Vilhjálmsdóttur frá fjármálaráðuneyti, Elínu R. Líndal, Jón Óskar Pétursson og Skúla Þórðarson frá Húnaþingi vestra, Ástráð Haraldsson og Jóhannes Bjarna Björnsson lögmenn, Guðjón Guðmundsson frá Sambandi íslenskra sparisjóða, Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Jónu Björk Guðnadóttur frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Önnu Sigríði Jörundsdóttur og Baldur Smára Einarsson frá Sparisjóði Bolungarvíkur, Jóhann Antonsson frá Sparisjóði Svarfdæla og Jónínu S. Lárusdóttur og Kjartan Gunnarsson frá viðskiptaráðuneyti. Nefndinni bárust umsagnir frá Félagi löggiltra endurskoðenda, Fjármálaeftirlitinu, Húnaþingi vestra, Kauphöll Íslands, KEA svf., ríkisskattstjóra, Samkeppniseftirlitinu, Seðlabanka Íslands, Sparisjóði Bolungarvíkur, Sparisjóði Höfðhverfinga, Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Vestmannaeyja, stofnfjáreigendum í Sparisjóði Keflavíkur, stofnfjáreigendum í Sparisjóði Bolungarvíkur, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Sambandi íslenskra sparisjóða.

Helstu ákvæði frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki sem lúta að sparisjóðum. Helstu breytingar sem mælt er fyrir um í frumvarpinu eru eftirfarandi: Eytt er vafa um félagiform sparisjóðanna. Kveðið er á um að stofnfjársparisjóðir séu sjálfseignarstofnanir auk þess sem eignarréttindi stofnfjáreigenda eru afmörkuð. Einnig er staða og eðli stofnfjár skýrð sem og réttindi stofnfjáreigenda. Mælt er fyrir um að eignarréttur stofnfjáreigenda takmarkist við bókfært stofnfé og sérstaklega tiltekið að stofnfjáreigendur eigi enga hlutdeild í óráðstöfuðu eigin fé eða varasjóðum sparisjóðsins. Þá skulu sparisjóðir skilgreina samfélagslegt hlutverk sitt. Gert er ráð fyrir að sparisjóðir verði eftirleiðis aðeins reknir sem stofnfjársparisjóðir og því felld brott ákvæði um hlutafélagasparisjóði og breytingu stofnfjársparisjóða í hlutafélagasparisjóði. Lagður er til lagarammi um heimildir sparisjóða til að útvísta verkefni og starfa saman og er við það miðað að heimildir í þeim efnum raski ekki eðlilegri samkeppni á markaði. Mælt er fyrir um heimild til að færa niður stofnfé til jöfnunar taps sem verður ekki jafnað á annan hátt og þarf samþykki tveggja þriðju hluta atkvæða fyrir þess háttar ákvörðun.

Mælt er fyrir um viðtækari möguleika sparisjóðs til að afla fjár, þ.e. með reglum um útgáfu stofnfjár. Einnig er lögð til einföldun á ákvæðum um viðskipti með stofnfjárbréf og gert ráð fyrir að viðskipti með þau lúti almennum reglum um viðskipti með eignarhluti í fjármálafyrirtækjum. Þá er heimild til endurmats stofnfjár felld niður en aukið við heimildir til hækkunar stofnfjár. Ákvæði um hækkun eru látin tilheyra ákvæðum um ráðstöfun hagnaðar. Er lagt til að heimilt verði að ráðstafa hagnaði með tvenns konar hætti, annaðhvort með því

að hækka stofnfé eða með því að greiða út arð. Lagt er til að ákvæði um arðgreiðslur verði einfölduð og þrengd. Kveðið er á um að óheimilt verði að greiða arð hjá þeim sparisjóðum sem ekki eru með varasjóði (óráðstafað eigið fé) og eins að óheimilt verði að greiða arð nema sparisjóður skili hagnaði. Þá er kveðið á um hámark varðandi þá hagnaðarhlutdeild sem má nýta til arðgreiðslu.

Félagaform sparisjóða.

Með 2. gr. frumvarpsins er leitast við að fylla í eyðurnar við úrlausn á félagaréttarlegum viðfangsefnum sparisjóðanna enda ekki fyrir hendi heildstæð löggjöf um sparisjóði sem rekstrarform. Við umfjöllun um frumvarpið í nefndinni komu fram athugasemdir um að þrátt fyrir ákvæði 2. gr. þætti óljóst hvert félagagaform sparisjóða væri samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Eins og áður er getið er í frumvarpinu lagt til grundvallar að stofnfjársparisjóðir séu sjálfseignarstofnanir sem starfa sem fjármálafyrirtæki samkvæmt þeim lögum sem um þau gilda, sbr. 2. gr. frumvarpsins, en segja má að í þeirri grein komi félagaréttarleg staða sparisjóðanna fram. Í 3. mgr. 2. gr. er mælt fyrir um að beita megi lögum um hlutafélög um sparisjóði eftir því sem við getur átt og svo fremi að ekki sé kveðið á um annað í ákvæðum frumvarpsins og er jafnframt tekið af skarið um að lög um sjálfseignarstofnanir í atvinnurekstri eigi ekki við um sparisjóði. Hvað varðar skilgreiningu á hugtakinu sjálfseignarstofnun má benda á að í athugasemdum við frumvarp til laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur (135. mál á 123. löggjafarþingi) var hugtakið sjálfseignarstofnun ekki skilgreint. Var í frumvarpinu látið nægja að vísa til sameiginlegra einkenna þeirra, svo sem að hafa tiltekið stofnfé, ráða yfir fjármagni, starfa samkvæmt sérstökum samþykktum og hafa skipaða stjórn sem starfi sjálfstætt. Segja má að sparisjóðir séu sérstök tegund sjálfseignarstofnana og gilda um þá sérákvæði VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki og þegar þeim ákvæðum sleppir önnur ákvæði laganna og lög um hlutafélög eftir því sem við á.

Í 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sparisjóður sem starfar sem hlutafélag við gildistöku laganna, verði frumvarpið að lögum, geti notað heitið „sparisjóður“ í firmanafni sínu. Meiri hlutinn leggur til að þetta ákvæði verði felld brott þannig að þeim sparisjóðum sem hefur verið breytt í hlutafélög verði þetta ekki heimilt. Telur meiri hlutinn það villandi fyrir neytendur að fjármálastofnun sem hefur horfið frá þeim grunnþáttum sem lagðir eru í hugtakið sparisjóður noti samt sem áður slíkt heiti í firmanafni sínu. Leggur meiri hlutinn því til að 4. mgr. falli brott. Meiri hlutinn leggur einnig til breytingu á 1. mgr. 2. gr. í þá veru að undanskilja einnig ríkissjóð reglum um lágmarksfjölda stofnfjáreigenda.

Samfélagslegt hlutverk sparisjóða og eignarhald stofnfjáreigenda.

Í 2. og 3. gr. frumvarpsins er vísun í hið samfélagslega hlutverk sjóðanna og gert ráð fyrir því að þeir skilgreini það hver fyrir sig. Er það nýmæli að í samþykktum sparisjóðs skuli gerð grein fyrir hinum samfélagslegu áherslum hans. Þar er jafnframt ákvæði sem afmarkar eignarréttindi stofnfjáreigenda, svo sem áður greinir. Í nefndinni var rætt um að borið hefði á hugtakaruglingi hvað varðar eignarhald stofnfjáreigenda. Var bent á að í athugasemdum með frumvarpinu væri vísað til „eignarhluts í sparisjóði“ en slíkt orðalag samræmist ekki því formi að sparisjóður sé sjálfseignarstofnun. Eign í stofnfé er ekki það sama og eign í sparisjóði. Réttara er að segja að eignarhald stofnfjáreigandans sé í stofnfénu en ekki sjálfum sparisjóðnum.

Lækkun stofnfjár.

Í 7. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimild til að færa niður stofnfé. Ákvæðið er nýmæli og eitt þeirra sem hvað mest var rætt í nefndinni. Rétt er að áréttta að ekki er skylt að færa niður stofnfé. Í ákvæðinu felst aðeins heimild til slíkrar niðurfærslu. Telja verður mikilvægt að stofnfjáreigendur ráði yfir slíkri heimild til að geta brugðist við ef bókfært stofnfé verður hærra en eigið fé (varasjóðir neikvæðir). Eingöngu er heimilt að lækka stofnfé til að jafna tap sem verður ekki jafnað á annan hátt og er þar með óheimilt að lækka stofnfé af öðrum ástæðum.

Sparisjóðirnir fóru ekki varhluta af bankahruninu og rekstrarafkoma þeirra var almennt mjög slæm á árinu 2008. Við þessu var brugðist með lögum nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði (neyðarlögin). Í 2. gr. þeirra er mælt fyrir um heimild fjármálaráðherra til að leggja sparisjóði til fjárhæð sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans m.v. árslok 2007. Ríkissjóður fái stofnfjárbréf eða hlutabréf í sparisjóðnum sem endurgjald í samræmi við eiginfjárframlag sitt. Fjárhæð útgefinna stofnfjárhluta til ríkissjóðs skuli nema að nafnvirði sömu upphæð og það fjárframlag sem er innt af hendi og skal það stofnfé njóta sömu stöðu og aðrir stofnfjárhlutir í viðkomandi sjóði. Þá segir orðrétt í 5. másl. greinarinnar: „Þegar um er að ræða sparisjóð sem breytt hefur verið í hlutafélag samkvæmt ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki skal hið nýja hlutafé nema sama hlutfalli gagnvart öðru útgefnu hlutafé og fjárframlagið er í hlutfalli við bókfært eigið fé félagsins. Ákvæði þetta tekur jöfnum höndum til stofnfjársparisjóða og þeirra sparisjóða sem breytt hefur verið í hlutafélag samkvæmt ákvæðum laga þessara eftir því sem við á.“ Í neyðarlögunum er því gert ráð fyrir því að stofnfé sjóðanna verði fært að raunvirði. Með frumvarpi þessu er texti neyðarlaganna útfærður og skýrður betur en gert var í Reglum um framlag til sparisjóða frá 18. desember 2008 sem settar voru á grundvelli 2. gr. neyðarlaganna.

Ársreikningar sparisjóðanna leiddu í ljós að hjá flestum þeirra varð veruleg rýrnun á eigin fé á árinu 2008, einkum vegna lækkunar á hlutabréfaverði og gangvirði eignarhluta í félögum. Þá var afkoma af kjarnastarfsemi fyrir skatta neikvæð hjá flestum þeirra. Afkoman hefur því síst batnað frá því að neyðarlögin voru sett og nú þegar hefur Fjármálaeftirlitið tekið yfir einn sparisjóð og hafa a.m.k. tveir sótt um framlag úr ríkissjóði á grundvelli laga nr. 125/2008 (neyðarlaganna).

Staða sparisjóðanna er því erfið og margir hafa þörf fyrir að auka stofnfé sitt til þess að styrkja eiginfjargrundvöll og rekstrarhæfi, hvort sem nýtt stofnfé kemur frá ríkinu, sveitarfélögum eða öðrum aðilum sem vilja styrkja rekstur þeirra. Margir sparisjóðir hafa á síðustu árum hækkað stofnfé sitt og greitt stofnfjáreigendum ríflegan arð og í þeim tilvikum hefur gengið á varasjóði þeirra. Vegna taprekstrar á síðasta ári er nú svo komið að varasjóðir margra sparisjóða eru uppunir og jafnvel orðnir neikvæðir, þ.e. bókfært stofnfé er orðið hærra en annað eigið fé. Við þær aðstæður verður að telja ólíklegt að nýir aðilar séu tilbúnir að leggja fram nýtt stofnfé, auk þess sem gera verður ráð fyrir því sem skilyrði fyrir fjárframlagi ríkissjóðs skv. 2. gr. laga nr. 125/2008 að varasjóður sé ekki neikvæður.

Eitt af markmiðum þeirra breytinga sem lagðar eru til á ákvæðum VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki með frumvarpi þessu er að auðvelda sparisjóðum að sækja sér nýtt stofnfé, m.a. á grundvelli neyðarlaganna, með því að getað lækkað núverandi stofnfé til að mæta taprekstri síðustu ára og með þeim hætti jafnað varasjóð sparisjóðsins. Með þeirri aðgerð væru stofnfjáreigendur að taka á sig tap sparisjóðsins síðasta ár að því leyti sem það var umfram varasjóð. Miðað við gildandi löggjöf um sparisjóði er ekki talin vera fyrir hendi heimild

til þess að lækka stofnfé og því er í frumvarpinu ákvæði sem veitir stjórn sparisjóðs heimild til þess.

Meiri hlutinn telur brýnt að stofnfjárukning sparisjóðanna fylgi almennum jafnræðisreglum og tekur sú útfærsla sem mælt er fyrir um í frumvarpinu mið af því, þ.e. að komi fé úr ríkissjóði inn í sparisjóð verði að lækka stofnfé í sjóðnum. Fram kom fyrir nefndinni að framkvæmdin yrði á þann veg að í þeim tilvikum þar sem framlag ríkisins dugar til að koma CAD-hlutfalli sparisjóðs upp fyrir 12% þá ráðist vægi eldra stofnfjár og nýs stofnfjár af nafnverði eigin fjár sem fyrir er ásamt niðurstöðu áreiðanleikakönnunar og nýs stofnfjár. Í þeim tilvikum að framlag frá ríkissjóði dugar ekki til að koma CAD-hlutfalli sparisjóðs upp fyrir 12% þarf að grípa til frekari ráðstafana sem felast m.a. í því að fjölga stofnfjáraðilum, að kröfuhafar afskrifi skuldir, lengi í lánnum og breyti lánnum í víkjanleg lán eða stofnfé og að stofnfé sé lækkað. Í slíkum samningum koma margir að borðinu og þá er lækkun stofnfjár byggð á viðskiptalegum forsendum þar sem allir sem að samningunum koma þurfa að vera samþykkr þeim aðgerðum sem gripið er til til að bjarga viðkomandi sparisjóði.

Í umsögn Sambands íslenskra sparisjóða er lögð áhersla á að um heimild til niðurfærslu sé að ræða. Þá er bent réttilega á að aðstæður og þarfir sparisjóðanna séu misjafnar og talið að undirstrika þurfi að fara þurfi sparlega með þessa heimild. Þá segir orðrétt í umsögninni: „Við gerum ráð fyrir að í þeirri fjárhagslegu endurskipulagningu og aðkomu ríkisins sem er fram undan hjá sparisjóðunum muni vera nauðsynlegt að lækka stofnfé.“

Aðstæður sparisjóða eru ólíkar og því verður að meta hvert tilvik fyrir sig þegar tekin er ákvörðun um niðurfærslu. Má vænta þess að stjórn sparisjóðs leggi ekki til lækkun á stofnfé nema önnur úrræði séu ekki fyrir hendi til að jafna tap af rekstri.

Meiri hlutinn leggur til breytingu á ákvæðinu sem fjallar um reglur um fundarboðun, samþæringar þeim sem eru í 2. og 3. málsl. 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins.

Ráðstöfun hagnaðar.

Eins og fyrir er getið er í 8. gr. frumvarpsins mælt fyrir um að sparisjóðum verði heimilt að ráðstafa hagnaði til stofnfjáreigenda með tvennum hætti, annars vegar með því að hækka stofnfé og hins vegar með beinni arðgreiðslu. Þá skal læsa 50% hagnaðar inni í sparisjóði sem varasjóð til að mæta hugsanlegu tapi í framtíðinni. Gert er ráð fyrir að aðeins verði heimilt að greiða arð þegar hagnaður hefur verið af rekstri sparisjóðs í fimm ár. Meiri hlutinn leggur til þá breytingu að við ráðstöfun arðs til stofnfjáreigenda verði ekki miðað við hagnað síðustu fimm ára og að arðgreiðsla verði ekki takmörkuð við meðaltal hæstu almennra innlánsvaxta auk allt að 8 prósentustiga eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Telur meiri hlutinn svo þröngar heimildir til greiðslu arðs geta komið í veg fyrir að nýtt stofnfé komi í sparisjóðina en meiri hlutinn telur mikilvægt að svo verði. Leggur meiri hlutinn því til breytingar á 1. mgr. 8. gr. í þá veru að 2. mgr. falli brott og breytist þá jafnframt tilvisun í 3. mgr.

Markmið þeirra breytinga sem meiri hlutinn leggur til á 8. gr. eru að auka möguleika á því að nýtt stofnfé komi inn í sparisjóði, þ.e. að það verði talinn vænlegur fjárfestingarkostur að leggja fé inn í sparisjóði. Telur meiri hlutinn að með því að fella brott þær hömlur sem í ákvæðinu felast um möguleika til arðgreiðslu felist hvati til þess að gerast stofnfjáreigandi. Að mati meiri hlutans er mikilvægt að þeir sem nú eru eigendur stofnfjár komi að endurreisn sjóðanna enda felist mikilvægir viðskiptalegir hagsmunir í því að tryggja áframhaldandi hlutverk þeirra í endurreisn sjóðanna.

Samstarf sparisjóða.

Í 9. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimildir sparisjóðanna til að útvista verkefni, þ.e. heimildir sjóðanna til samstarfs en hefð er fyrir slíku samstarfi. Ljóst er að sparisjóðirnir leggja áherslu á að kveðið verði á um slíkar heimildir í lögum til að auðvelda sparisjóðum þátttöku í samkeppni við stærri fyrirtæki á fjármálamarkaði. Þá er áréttað í 1. mgr. greinarinnar að samstarf skuli fara fram á almennum viðskiptalegum forsendum. Sparisjóðir eru af öðru tagi en viðskiptabankar og til að geta keppt við þá er mikilvægt að þeir geti unnið saman að verkefnum sem ekki snúast beint um samskipti við viðskiptavini. Við umfjöllun málsins í nefndinni kom fram, m.a. í umsögn Seðlabanka Íslands, að 9. gr. frumvarpsins væri til þess fallin að styrkja rekstrargrundvöll sparisjóðanna.

Meiri hlutinn leggur til þrenns konar breytingar á þessu ákvæði. Er í fyrsta lagi lagt til að við 1. mgr. bætist orðin „meðal annars“ í því skyni að veita svigrúm til þess að fleira falli undir greinina en orðalag hennar gefur til kynna, þ.e. að upptalning verkefna í 1. mgr. verði ekki tæmandi eins og getið er í athugasemdum með ákvæðinu. Í öðru lagi er lagt til að „greining“ bætist við upptalningu í e-lið 1. mgr. Í þriðja lagi er lagt til breytt heiti greinarinnar. Lagt er til að hún beri fyrirsögnina „Samstarf sparisjóða“ og vegna þessa eru lagðar til orðalagsbreytingar á 2. mgr.

Staða sparisjóðanna.

Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi sparisjóðanna sem hluta af fjármálaumhverfinu hér á landi. Meiri hlutinn telur að verði frumvarpið að lögum hafi verið vörðuð leið til að nýta heimildir ríkissjóðs til endurfjármögnunar sparisjóða samkvæmt neyðarlögunum og búið í haginn fyrir það að vænlegt þyki að gerast stofnfjáreigandi sparisjóðs og vonast meiri hlutinn til að nýtt stofnfé komi inn í sparisjóðina annars staðar en úr ríkissjóði. Fram kom fyrir nefndinni að samþykkt frumvarpsins sé grundvallarforsenda þess að áfram sé hægt að vinna að endurreisn sparisjóðakerfisins og að stjórnvöld geti komið að þeirri endurreisn. Bóðuð hefur verið heildarendurskoðun á lögum um fjármálafyrirtæki. Gefst þá kostur á að fara yfir reynslu þeirra ákvæða sem í frumvarpi þessu felast svo og að skoða aðrar mögulegar breytingar í sparisjóðaumhverfinu. Við því var hreyft við meðferð málsins í nefndinni að borið hefði á því að skorti á gagnsæi í sparisjóðaumhverfinu, t.d. um það hverjum gæfist kostur á að gerast stofnfjáreigendur. Meiri hlutinn vill benda á þrennt í frumvarpinu sem kemur til móts við slíkar athugasemdir. Í fyrsta lagi er í 2. mgr. 4. gr. ákvæði um að færð skuli skrá yfir stofnfjáreigendur sem skal aðgengileg öllum. Í öðru lagi er í 3. mgr. 6. gr. mælt fyrir um heimild til að framselja stofnfjárluti í sparisjóði án takmarkana. Í þriðja lagi er mælt fyrir um að sparisjóðir setji sér reglur um viðskipti með stofnfé og skal Fjármálaeftirlitið staðfesta þær. Reikna verður með að í slíkum reglum verði tryggt jafnræði þannig að allir sem þess óska geti keypt stofnfé.

Að lokum vill meiri hlutinn áréttta að með þeim fyrirætlunum ríkisins að veita sparisjóðum eiginfjárframlag er ætlunin að standa vörð um samfélagslega hagsmunum, treysta starfsemi sparisjóðanna og gæta að byggðafestu.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 30. júní 2009.

Álfheiður Ingadóttir,
form., frsm.

Magnús Orri Schram.

Ólína Þorvarðardóttir.

Lilja Mósesdóttir.

Jónína Rós Guðmundsdóttir.