

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 22/1991, um samvinnufélög, með síðari breytingum (innlánsdeildir).

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

1. gr.

2. gr. a laganna orðast svo:

Heimilt er samvinnufélagi, að fullnægðum skilyrðum sem talin eru upp í 2. mgr., að starfrækja innlánsdeild sem tekur við innlögum frá félagsmönnum og viðskiptaaðilum til ávöxtunar sem rekstrarfé félagsins. Um útborganir á innlögum fer eftir ákvæðum félagssamþykktar.

Skilyrði fyrir því að samvinnufélag megi starfrækja innlánsdeild eru:

1. Að eigið fé félagsins sé minnst 100 milljónir króna og hlutfall eigin fjár þess af heildareignum eigi lægra en 15% eftir að frá eigin fé og heildareignum hefur verið dregið bókfært virði óskráðra eignarhluta og kröfur á dóttur- og hlutdeildarfélög. Sé saminn samstæðureikningur gildir eiginfjárfrafan fyrir samstæðuuppgjörið eingöngu. Samvinnufélög skulu hafa aðlagð sig þessu skilyrði eigi síðar en 31. desember árið 2001 fullnægi félagið ekki skilyrðinu þegar við gildistöku laganna. Eiginfjárhluuall félaga, sem fullnægja ekki skilyrðinu við gildistöku laganna, skal eigi vera lægra en 18% á aðlögunartímanum. Fullnægi samvinnufélag ekki þessum skilyrðum er viðskiptaráðherra heimilt að veita félaginu frest í allt að sex mánuði til þess að auka eigið fé að fyrrgreindum lágmarkum. Séu til þess ríkar ástæður að mati ráðherra er honum heimilt að framlengja þennan frest í allt að þrjú mánuði.
2. Að endurskoðun á reikningum félagsins sé í höndum endurskoðanda eða endurskoðunarfélags.
3. Að félagið sé aðili að Tryggingarsjóði innlánsdeilda. Samþykktir sjóðsins skulu staðfestar af viðskiptaráðherra. Í samþykktum skal m.a. kveðið á um eignarhald á sjóðnum og ráðstöfun eigna hans til samvinnufélaga við slit á honum eða slit á innlánsdeild.

Til tryggingar fyrir fé því sem lagt er í innlánsdeild eru eignir félagsins, þar með talin eign í Tryggingarsjóði innlánsdeilda og ábyrgð félagsmanna skv. 18. gr.

Óheimilt er innlánsdeild að veita lán í eigin nafni eða reka aðra fjármálastarfsemi en um getur í 1. mgr. og hún telst hvorki innláns- né lánastofnun í skilningi laga um Seðlabanka Íslands.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með starfsemi innlánsdeilda samvinnufélaga samkvæmt þessari grein. Hver innlánsdeild skal senda Fjármálaeftirlitinu endurskoðaðan ársreikning eigi síðar en þremur mánuðum eftir lok reikningstímabils og hálfársuppgjör eigi síðar en tveimur mánuðum eftir lok reikningstímabils. Hálfársuppgjör skal vera áritað af löggiltum endurskoðanda sem endurskoðað eða kannað. Um eftirlitið gilda að öðru leyti ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Tryggingarsjóður innlánsdeilda er undanþeginn tekjuskatti og eignarskatti. Skattfrelsi samkvæmt þessari málsgrein gildir einnig fyrir álagningu tekjuskatts og eignarskatts árin 1998 og 1999.

2. gr.

2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögnum orðast svo:

Ákvæði 2. gr. a skal taka til endurskoðunar eigi síðar en 1. janúar 2003.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Samkvæmt 2. gr. a í lögum nr. 22/1991, um samvinnufélög, er samvinnufélagi heimilt að starfrækja innlánsdeild að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum. Samkvæmt bráðabirgða-ákvæði sömu laga skal taka nefnt ákvæði laganna til endurskoðunar eigi síðar en 1. janúar árið 2000. Hin tilvitnuðu ákvæði laganna voru sett með lögum nr. 84/1993, um breytingu á lögum nr. 22/1991. Voru þau sett á grundvelli endurskoðunar sem kveðið var á um í þágildandi lögum.

Hinn 5. nóvember 1998 skipaði viðskiptaráðherra nefnd til að endurskoða fyrrgreint ákvæði 2. gr. a í lögnum um samvinnufélög. Var nefndinni falið að taka til umfjöllunar hlutverk innlánsdeilda í því fjármálaumhverfi, sem nú er að þróast, og rekstrarforsendur þeirra miðað við líklega þróun í starfsemi samvinnufélaga og almennt á fjármagnsmarkaði. Þá var nefndinni ætlað að gera tillögur um breytingar á löggjöf í samræmi við niðurstöður sínar.

Í nefndina voru eftirtaldir skipaðir: Eiríkur S. Jóhannsson kaupfélagsstjóri og Ingi Már Aðalsteinsson kaupfélagsstjóri, báðir tilnefndir af Tryggingarsjóði innlánsdeilda, Ragnar Hafliðason, þáverandi forstöðumaður bankaeftirlits Seðlabanka Íslands, síðar aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, og Páll Gunnar Pálsson, þáverandi deildarstjóri í viðskiptaráðuneytinu, síðar forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Páll var skipaður formaður nefndarinnar.

Eins og áður segir var ákvæðum um innlánsdeildir samvinnufélaga síðast breytt með lögum nr. 84/1993. Þá voru sett skýrari skilyrði um starfsemina en áður. Þannig voru sett ákvæði um lágmark eigin fjár (100 millj. kr.) og tiltekið eiginfjárlutfall (18%). Þá var kveðið á um að endurskoðun á reikningum félagsins skyldi vera í höndum löggilts endurskoðanda og að félagið skyldi vera aðili að Tryggingarsjóði innlánsdeilda.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að fyrrgreindum lögum nr. 84/1993 kemur fram að innlánsdeildir samvinnufélaga varðveittu samtals 2.176 millj. kr. í árslok 1991 en þá voru starfandi innlánsdeildir við 20 samvinnufélög. Sjö stærstu innlánsdeildirnar varðveittu samtals 1.538 millj. kr. og námu heildarinnlegg í hverri þeirra frá 176 til 539 millj. kr. Í árslok 1991 nam hlutdeild innlánsdeildanna 20 um 1,4% af heildarinnlánum innlánsstofnana. Til samanburðar eru nú starfandi innlánsdeildir við 10 samvinnufélög með innlán að fjárhæð samtals 2.063 millj. kr. í árslok 1998 eða 0,9% af heildarinnlánum innlánsstofnana. Innlán sjö stærstu innlánsdeildanna námu þá samtals 1.954 millj. kr. með heildarinnlegg í einstökum deildum á bilinu 93 til 600 millj. kr.

Frá síðustu endurskoðun á ákvæðum um innlánsdeildir hafa aðstæður á fjármagnsmarkaði breyst verulega. Frá árinu 1993 hafa lög og reglur um starfsemi viðskiptabanka, sparisjóða og annarra fjármálastofnana sætt endurskoðun frá grunni. Breytingarnar hafa fyrst og fremst miðað að því að auka öryggi innlánseigenda og annarra viðskiptamanna fjármála fyrirtækja.

Á sama tíma hefur samkeppni milli fjármálafyrirtækja stóraukist. Jafnframt hefur þjónusta, sem veitt er af fjármálafyrirtækjum, tekið stökkbreytingum. Liður í samkeppni er að geta boðið upp á fjölbætta fyrsta flokks þjónustu sem löguð er að þörfum hvers viðskiptamanns.

Samdráttur í starfsemi innlánsdeilda miðað við heildarinnlán innlánsstofnana og þær breytingar á fjármagnsmarkaði, sem hér eru raktar, sýna að stöðu innlánsdeilda samvinnufélaga hefur hrakað á síðustu árum í samanburði við viðskiptabanka og sparisjóði. Rökstyðja má að innlánsdeildirnar þjóni ekki þeim þörfum í fjármálaþjónustu sem gerðar eru kröfur um, auk þess sem hagsmunir innlánseigenda séu ekki varðir með sama hætti og í viðskiptabönkum og sparisjóðum. Nýleg dæmi eru um erfiðleika í starfsemi samvinnufélags þar sem reynir á tryggingaskyldu Tryggingarsjóðs innlánsdeilda til að vernda fjárhagslega hagsmuni viðskiptamanna félagsins.

Í þessu ljósi er tæpast lengur hægt að líta á innlánsstarfsemi samvinnufélaga sem framtíðarleið fyrir samvinnufélög á fjármagnsmarkaði. Rétt er að benda á að innlánsstarfsemi er almennt talin fara illa saman við annan atvinnurekstur. Þannig hafa viðskiptabönkum og sparisjóðum verið settar þröngar takmarkanir varðandi aðra starfsemi en afmarkaða fjármála-starfsemi.

Við síðustu endurskoðun ákvæða um innlánsdeildir var horft til þess að reynsla af nýfengnum heimildum til útgáfu samvinnuhlutabréfa kynni að breyta afstöðu stjórnenda samvinnufélaga til reksturs innlánsdeilda. Útgáfa samvinnuhlutabréfa hefur ekki reynst samvinnufélögum sú lyftistöng sem menn væntu. Undanfarin missiri hefur þeirri skoðun aukist fylgi að opna þurfi leið til að breyta samvinnufélögum í hlutafélög. Einnig hefur verið bent á að auðvelda þurfi samvinnufélögum að hækka séreignarhluti félagsaðila til þess að stofnsjóðir endurspegli betur eigið fé félaganna. Með því kynni vægi B-deilda og þar með samvinnuhlutabréfa að aukast. Viðskiptaráðherra skipaði sérstakan starfshóp til að gera tillögur að breytingum á lögum um samvinnufélög sem miðuðu að þessu og hefur hópurinn nýlega skilað niðurstöðum sínum. Er þeim tillögum fylgt í grundvallaratriðum í frumvarpi þessu.

Nefndin tók til umfjöllunar hvort efni væru til þess að setja í lög einhvers konar sólarlagsákvæði í því skyni að binda enda á starfsemi innlánsdeilda. Ljóst er að móttaka innlána hefur enn verulega þýðingu í rekstri einstakra samvinnufélaga. Jafnframt verður ekki talið að innlánseigendum margra innlánsdeilda sé sérstök hættu búin af áframhaldandi starfsemi þeirra. Í umfjöllun nefndarinnar kom hins vegar fram að sum samvinnufélaganna séu að kanna leiðir til þess að selja frá sér starfandi innlánsdeildir til viðskiptabanka eða sparisjóða. Telur nefndin rétt að gefa samvinnufélögum ráðrúm til slíkra ráðstafana án þess að setja þeim tímamörk í því sambandi.

Nefndarmenn voru hins vegar sammála um að full ástæða væri til að endurskoða ákvæði um innlánsdeildir, m.a. í því skyni að setja samvinnufélögum þrengri skilyrði og tryggja virkara eftirlit en áður. Varð nefndin ásátt um að leggja til eftirfarandi breytingar á lögumum:

1. Í gildandi lögum er kveðið á um að hlutfall eigin fjár samvinnufélags af heildareignum skuli eigi vera lægra en 18%. Við útreikning þessa hlutfalls geta óskráðir eignarhlutir og kröfur á dóttur- og hlutdeildarfélag haft verulega þýðingu. Reynslan sýnir hins vegar að þessar eignir samvinnufélaga geta reynst fallvaltar. Þótt vissulega sé það ekki algildur mælikvarði á styrk félaga hvort þau eru skráð eða óskráð leiðir það af eðli máls að upplýsingar um rekstur skráðra félaga eru eigendum þeirra, eftirlitsaðilum og almennungi aðgengilegri en óskráðra. Því er að mati nefndarinnar eðlilegt að draga frá óskráða eignarhluti og kröfur á dóttur- og hlutdeildarfélag við útreikning eiginfjárlutfalls. Augljóst er að slíkur mælikvarði

er til þess fallinn að vara stjórnendur samvinnufélaga og Fjármálaeftirlitið við fyrr en ella og gefa þannig frekara ráðrúm til að tryggja hagsmuni innlánseigenda.

Í eftirfarandi töflu eru sýnd eiginfjárlutföll þeirra samvinnufélaga sem voru með minna en 25% í eiginfjárlutfall samkvæmt gildandi reglum í árslok 1998 og til samanburðar eiginfjárlutföll sömu félaga í árslok 1997. Enn fremur er sýnt hvert eiginfjárlutfall einstakra félaga hefði orðið á sama tíma miðað við ákvæði frumvarpsins.

Í árslok 1997, %		Í árslok 1998, %	
Samkvæmt gildandi reglum (lágmark 18%)	Miðað við frumvarp (lágmark 15%)	Samkvæmt gildandi reglum (lágmark 18%)	Miðað við frumvarp (lágmark 15%)
33,3	22,3	23,6	10,9
30,6	19,7	22,2	7,4
18,4	14,5	19,3	12,8
21,9	18,9	16,7	14,7
15,8	9,3	*	*

*Félagið hætti starfsemi árið 1999 vegna rekstrarerfiðleika en tölur í árslok 1998 liggja ekki fyrir.

Með hliðsjón af framangreindum hlutföllum þótti eðlilegt að miða við 15% lágmarks-eiginfjárlutfall að teknu tilliti til frádráttar eignarhluta í óskráðum félögum og krafna á dóttur- og hlutdeildarfélög. Eðlilegt er að gera ríkari kröfur en áður til fjárhagslegs styrks samvinnufélaga, sem starfrækja innlánsdeildir, í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur á fjármagnsmarkaði og fyrr er rakin. Nokkur samvinnufélög fullnægja ekki þessum skilyrðum, sé miðað við fyrirliggjandi upplýsingar, og er því nauðsynlegt að gefa þeim nokkurn aðlögunarfrest.

2. Nauðsynlegt er að kveða skýrt á um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með starfsemi innlánsdeilda. Með fyrrgreindum lögum nr. 84/1993 var ákveðið að innlánsdeildir samvinnufélaga teldust hvorki til innláns- né lánastofnana í skilningi laga um Seðlabanka Íslands. Með þessu ákvæði féllu innlánsdeildirnar undan formlegu eftirliti bankaeftirlits Seðlabanka Íslands en gert var ráð fyrir að frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands næði fram að ganga á sama lög-gjafarþingi þar sem bankaeftirlitinu var tryggt eftirlit með öllum fjármálastofnunum. Það frumvarp varð hins vegar aldrei að lögum. Með lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem öðluðust gildi 1. janúar 1999, var Fjármálaeftirlitinu falið eftirlit með innlánsdeildum. Engu að síður þykir rétt að kveða sérstaklega á um eftirlitið í lögum um samvinnufélög. Jafnframt er lagt til að kveðið verði á um skil á endurskoðuðum ársreikningum og hálfársuppgjörum til Fjármálaeftirlitsins.

3. Í núverandi 2. gr. a er gert að skilyrði til reksturs innlánsdeildar að samvinnufélagið sé aðili að Tryggingarsjóði innlánsdeilda. Ekki er frekar kveðið á um starfsemi tryggingarsjóðsins, að öðru leyti en því að samþykktir hans skulu staðfestar af viðskiptaráðherra. Í gildandi samþykktum er kveðið á um slit sjóðsins. Þannig er m.a. mælt fyrir um að sameignarhluti sjóðsins skuli greiddur samvinnufélögum, sem eru aðilar hans við slit, í hlutfalli við inn-greiðslur. Af ákvæðinu leiðir að ekki eru tryggð réttindi þeirra samvinnufélaga sem áður hafa gengið úr sjóðnum til endurgreiðslu hlutdeildar úr sameignarsjóði. Að mati nefndarinnar er nauðsynlegt að breyta þessum ákvæðum samþykktanna þannig að þau hindri ekki samvinnufélög í að hafa frumkvæði að því að slíta innlánsdeildum sínum og selja frá sér innlánin. Því er í frumvarpinu lagt til að í samþykktum skuli m.a. kveðið á um eignarhald á sjóðnum og ráðstöfun eigna hans til samvinnufélaga við slit á honum.

4. Nauðsynlegt er að kveða á um að Tryggingarsjóður innlánsdeilda sé undanþeginn tekjuskatti og eignarskatti og að sú undanþága gildi frá og með álagningarárinu 1998. Með því móti er gætt samræmis við skattskyldu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (áður Tryggingarsjóðs viðskiptabanka og Tryggingarsjóðs sparisjóða).

5. Að síðustu leggur nefndin til að ákvæði samvinnufélaga um innlánsdeildir verði endurskoðuð að nýju eigi síðar en 1. janúar árið 2003. Mikilvægt er að fylgst sé vel með þróun þessara mála og brugðist við með löggjöf ef ástæða þykir til.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. tölul. 2. efnismgr. er lagt til að skilyrðið um eiginfjárkröfu samvinnufélaga verði hert frá því sem nú er og ákveðið að miða við 15% af hundraði eftir að frá eigin fé og heildareignum hafi verið dregið bókfært virði óskráðra eignarhluta og kröfur á dóttur- og hlutdeildarfélög. Einnig er vikið að samstæðureikningi. Ef slíkur reikningur er saminn gildir eiginfjárfrafan fyrir samstæðuuppgjörið eingöngu. Í 1. tölul. er einnig sett fram það skilyrði að samvinnufélög skuli hafa aðlagð sig ákvæðinu eigi síðar en 31. desember árið 2001 og fram til þess tíma skal hlutfall eiginfjár þess af heildareignum eigi vera lægra en 18% eins og nú er.

Í 2. tölul. 2. efnismgr. er með orðinu endurskoðandi átt við endurskoðanda samkvæmt lögum um ársreikninga, þ.e. löggiltan endurskoðanda en ekki skoðunarmann.

Í 3. tölul. 2. efnismgr. er bætt inn 2. másl. þess efnis að í samþykktum Tryggingarsjóðs innlánsdeilda skuli m.a. kveðið á um eignarhald á sjóðnum og ráðstöfun eigna hans til samvinnufélaga við slit á honum eða slit innlánsdeildar. Með þessu ákvæði er bent á nauðsyn þess að breyta samþykktum sjóðsins þannig að tryggðir séu hagsmunir þeirra samvinnufélaga sem ákveða að hætta starfsemi innlánsdeilda fyrir slit sjóðsins.

Í 5. efnismgr. er nýtt ákvæði um að Fjármálaeftirlitið skuli hafa eftirlit með starfsemi innlánsdeilda samvinnufélaga. Enn fremur er gerðar auknar kröfur til innlánsdeilda og kveðið á um reikningsskil og tilkynningar til Fjármálaeftirlitsins.

Í 6. efnismgr. er kveðið á um að innlánsdeildirnar skulu vera undanþegnar tekjuskatti og eignarskatti og að undanþágan öðlist gildi frá og með álagningarárinu 1998. Með þessu er gætt samræmis við skattskyldu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (áður Tryggingarsjóðs viðskiptabanka og Tryggingarsjóðs sparisjóða).

Að öðru leyti er vísað til frekari skýringa í almennum athugasemdum með frumvarpinu.

Um 2. og 3. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 22/1991,
um samvinnufélög, með síðari breytingum.**

Tilgangurinn með frumvarpinu er að styrkja eiginfjárlutfall innlánsdeilda samvinnufélaga og tryggja virkara eftirlit en verið hefur.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi kostnaðarauka í för með sér fyrir ríkissjóð.