

1. desember 2004

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Seðlabanki Íslands sendir hér með óumbeðið umsögn um frumvarp til laga um Lánasjóð sveitarfélaga, 269. mál, til félagsmálanefndar Alþingis sem hefur frumvarpið til meðferðar. Með umsögn sinni vekur Seðlabanki Íslands athygli á tveimur atriðum sem hann telur mikilvæg. Í fyrsta lagi leiðir of sterk eiginfjárstaða sjóðsins til óæskilega mikillar útlánagetu og rúmra marka fyrir stórar áhættuskuldbindingar. Í öðru lagi telur Seðlabankinn að starfsskilyrði lánaþyrtinga eigi að vera jöfn.

Í 1. gr. frumvarpsins er m.a. kveðið á um að Lánasjóður sveitarfélaga skuli starfa sem lánaþyrtingi samkvæmt lögum um fjármálaþyrtingu og uppfylla skilyrði þeirra laga ef ekki er á annan veg mælt í lögum um lánasjóðinn. Seðlabanki Íslands fellst á að tímabært sé að breyta rekstrarformi Lánasjóðs sveitarfélaga í lánaþyrtingu samkvæmt lögum um fjármálaþyrtingu og nema brott ákvæði eldri laga um afskipti ríkisins af rekstri sjóðsins og samráð við Seðlabanka Íslands.

Í 2. gr. frumvarpsins er sagt að megin tilgangur Lánasjóðs sveitarfélaga sé að tryggja sveitarfélögum, stofnunum þeirra og þyrtingum lánsfé á hagstæðum kjörum með veitingu lána eða ábyrgða. Skilyrði fyrir því að sjóðurinn veiti lán eða ábyrgðir til þyrtinga og stofnana sveitarfélaga er að þau séu að öllu leyti í eigu sveitarfélaga eða sveitarfélaga og ríkissjóðs sem beri ábyrgð á skuldbindingum þeirra gagnvart lánasjóðnum.

Samkvæmt ársreikningi Lánasjóðs sveitarfélaga árið 2003 námu eignir sjóðsins samtals 12,8 ma.kr. og þar af námu útlán til sveitarfélaga og þyrtinga þeirra tæplega 12,7 ma.kr. Samkvæmt upplýsingum úr hagtölum Seðlabanka Íslands námu skuldir bæjar- og sveitarfélaga um 113 ma.kr. í árslok 2003 en þá eru ótaldar skuldir þyrtinga í eigu sveitarfélaga.

Helstu varúðarreglur sem gilda um útlán fjármálaþyrtinga eru reglur Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar hjá fjármálaþyrtingum nr. 531/2003 og reglur um eiginfjárhlutfall fjármála-

fyrirtækja nr. 530/2003, sbr. 30. gr. og 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.

Samkvæmt reglum nr. 531/2003 um stórar áhættuskuldbindingar hjá fjármálafyrirtækjum er stór áhættuskuldbinding skilgreind sem áhættuskuldbinding fjármálafyrirtækis vegna einstaks viðskiptamanns eða fjárhagslega tengdra aðila, sem nemur 10% eða meira af eigin fé fjármálafyrirtækis. Í 3. gr. reglnanna er sagt að stórar áhættuskuldbindingar vegna einstakra viðskiptamanna eða fjárhagslega tengdra aðila mega ekki fara fram yfir 25% af eigin fé fjármálafyrirtækis. Þá er kveðið á um að heildarfjárhæð stórra áhættuskuldbindinga megi ekki fara yfir 800% af eigin fé fjármálafyrirtækis. Þessi ákvæði eru ekki eins takmarkandi fyrir Lánasjóð sveitarfélaga eins og í fyrstu mætti halda vegna ákvæðis 5. tl. 4. gr. reglna 531/2003 sem segir m.a. að kröfur á eða með ábyrgð innlendra sveitarfélaga megi undanskilja að 80% hluta þegar áðurnefnd hlutföll eru reiknuð. Í árslok 2003 nam eigið fé Lánasjóðs sveitarfélaga 9,1 ma.kr. Miðað við reglur um stórar áhættuskuldbindingar hefðu lán Lánasjóðs sveitarfélaga mátt nema allt að rúmlega 4,5 ma.kr. án þess að teljast til stórra áhættuskuldbindinga í árslok 2003. Jafnframt hefðu heildarlán Lánasjóðs sveitarfélaga til eins aðila mátt nema allt að 11,4 ma.kr. í árslok 2003. Þá hefði heildarfjárhæð stórra áhættuskuldbindinga m.v. árslok 2003 að hámarki mátt nema um 364 ma.kr.

Samkvæmt 84. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki skal eigið fé fjármálafyrirtækja á hverjum tíma eigi nema lægri fjárhæð en sem svarar til 8% af áhættugrunni. Áhættugrunnur skal metinn í samræmi við reglur 530/2003 um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja. Í 2. tl. 12. gr. reglna 530/2003 um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja er m.a. kveðið á um að eignaliðir sem eru kröfur á eða með ábyrgð sveitarfélaga eða fyrirtækja sveitarfélaga, samkvæmt nánari skilgreiningu í viðauka, fái áhættuvog 0,2. Eins og áður sagði nam eigið fé Lánasjóðs sveitarfélaga um 9,1 ma.kr. í árslok 2003. Miðað við framangreint hefði áhættugrunnur Lánasjóðs sveitarfélaga geta staðið í tæplega 114 ma.kr. í árslok 2003, sem samsvarar um 569 ma.kr. útlánum til sveitarfélaga eða fyrirtækja þeirra, en samt hefði sjóðurinn uppfyllt ákvæði laga og reglna um lágmarkseiginfjárhlutfall.

Miðað við framangreindar varúðarreglur sem gilda um útlán fjármálafyrirtækja og núverandi eiginfjárstöðu Lánasjóðs sveitarfélaga telur Seðlabanki Íslands augljóst að útlánageta lánasjóðsins verði langt umfram þörf.

Í 7. gr. frumvarpsins segir að óheimilt sé að ráðstafa eigin fé eða tekjuafgangi lánasjóðsins með greiðslu arðs eða niðurfærslu eigin fjár.

Seðlabanki Íslands lýsir andstöðu við þessa grein frumvarpsins í ljósi þess sem á undan er rakið og telur koma til álita að lækka eigið fé sjóðsins þannig að eigendur hans geti lækkað skuldir sínar. Þá telur Seðlabanki Íslands líklegt að yrði frumvarpið að lögum myndi 7. gr. frumvarpsins leiða til þess að vaxtakjör útlána sjóðsins yrðu hagstæðari en vaxtakjör annarra fjármálafyrirtækja sem leiði til útlánaaukningar hjá lánasjóðnum og aukinnar markaðshlutdeildar í útlánum til sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra. Hætt er við að sú útlánageta sem þannig losnar um leiti annað.

Í 9. gr. frumvarpsins er sagt að skuldabréf fyrir lánum sem lánasjóðurinn tekur og veitir skuli undanþegin stimpilgjöldum. Í þessu sambandi telur Seðlabanki Íslands óeðlilegt að veita einu fjármálafyrirtæki samkeppnisforskot með ákvæði um undanþágu stimpilgjalda skuldabréfaútlána.

Seðlabanki Íslands telur líklegt að verði óbreytt frumvarp um Lánasjóðs sveitarfélaga að lögum leiði það til aukinnar innlendrar útlánaþenslu sem er sérlega óæskileg við núverandi aðstæður. Seðlabanki Íslands minnir á stofnun Fjárfestingarbanka atvinnulífsins (FBA) árið 1998 á grunni fjárfestingarlánasjóða. Þrátt fyrir að eigið fé FBA hafi verið lækkað með framlagi til Nýsköpunarsjóðs var útlánageta FBA langt umfram það sem fjárfestingarlánasjóðirnir höfðu fram að því nýtt. Í framhaldinu voru útlán bankans aukin verulega sem átti hlut í ofþenslu eftirspurnar¹. Til að sporna við slíku telur Seðlabanki Íslands koma til álita að lækka eigið fé Lánasjóðs sveitarfélaga. Þá telur Seðlabanki Íslands að afnema eigi ákvæði sem heimila undanþágu stimpilgjalda skuldabréfaútlána lánasjóðsins.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Birgir Ísleifur Gunnarsson
formaður bankastjórnar

Eiríkur Guðnason
bankastjóri

¹ Í Peningamálum 1999/4 var m.a. fjallað um orsakir ofþenslu. Þar sagði á bls. 9: “Á sama tíma og almenn bjartsýni um efnahagshorfur stuðlaði að aukinni lánsfjáreftirspurn jókst framboð lánsfjár. Aukið lánsfjárframboð má m.a. rekja til þess að hlutafé var aukið í ríkisviðskiptabönkunum í aðdraganda einkavæðingar og Fjárfestingarbanki atvinnulífsins var stofnaður með sterka eiginfjárstöðu.”