

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991, og fleiri lögum (innlánsdeildir samvinnufélaga).

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991, með síðari breytingum.

1. gr.

2. gr. a laganna fellur brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 27. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Kjörgengir eru félagsmenn. Ef félag eða stofnun er aðili að samvinnufélagi eru stjórnarmenn og framkvæmdastjórnar kjörgengir.
- b. 2. mgr. orðast svo: Stjórnarmenn eða framkvæmdastjórnar skulu vera lögráða, fjár síns ráðandi og mega ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnufélög, sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, bókhald, ársreikninga, gjaldprot eða opinber gjöld, svo sem lögum um tekjuskatt, virðisaukaskatt og tryggingagjald. Missi stjórnarmenn eða framkvæmdastjóri hæfi skulu þeir upplýsa samvinnufélagaskrá um það. Samvinnufélagaskrá hefur heimild til að afskrá stjórnarmenn eða framkvæmdastjóra sem missa hæfi sem slíkir.

3. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I í lögnum fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, með síðari breytingum.

4. gr.

11. tölul. 1. mgr. 2. gr. fellur brott.

III. KAFLI

Breyting á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, með síðari breytingum.

5. gr.

10. tölul. 1. mgr. 5. gr. fellur brott.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016, með síðari breytingum.

6. gr.

4. tölul. 2. gr. orðast svo: *Innlánsstofnun*: Viðskiptabankar og sparisjóðir.

V. KAFLI

Breyting á lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996, með síðari breytingum.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. tölul. 1. mgr. 4. gr.:

- a. Á eftir orðinu „bönkum“ kemur: og.
- b. Orðin „og innlánsdeildum samvinnufélaga“ falla brott.

VI. KAFLI

Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. tölul. 1. mgr. 8. gr.:

- a. Á eftir orðinu „bönkum“ kemur: og.
- b. Orðin „og innlánsdeildum samvinnufélaga“ falla brott.

VII. KAFLI

Breyting á lögum um erfðafjárskatt, nr. 14/2004, með síðari breytingum.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 4. gr.:

- c. Á eftir orðinu „bönkum“ kemur: og.
- d. Orðin „eða öðrum innlánsdeildum“ falla brott.

VIII. KAFLI

Gildistaka.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Með frumvarpinu er annars vegar lagt til að heimildir samvinnufélaga til að starfrækja innlánsdeildir verði felldar brott og hins vegar að gerðar verði breytingar sem lúta að hæfisskilyrðum stjórnarmanna og framkvæmdastjóra samvinnufélaga. Frumvarpið hefur þannig að geyma tillögur til breytinga á lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991, sem og afleiddar breytingar á öðrum lögum vegna framangreindrar tillögu er varðar innlánsdeildir samvinnufélaga.

Í 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I í lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991, segir að taka skuli til endurskoðunar eigi síðar en 1. janúar 2004 ákvæði laganna er lýtur að heimild samvinnufélaga til að starfrækja innlánsdeildir. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu hafa

á undanfórnum árum borist ábendingar Fjármálaeftirlitsins um að nauðsynlegt sé að taka ákvæði laga um samvinnufélög um innlánsdeildir til endurskoðunar en stofnunin fer með eftirlit með þessari starfsemi samvinnufélaga. Í dag eru ekki starfræktar innlánsdeildir samvinnufélaga og því var farið í vinnu við að endurskoða löggjöfina í samræmi við breyttar aðstæður.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Innlánsdeildir samvinnufélaga.

Lög um samvinnufélög voru fyrst sett árið 1921 en í þeim lögum var að finna heimild fyrir samvinnufélög til þess að stofna innlánsdeildir. Á þeim tíma var staða innlagseigenda í innlánsdeild m.a. tryggð með sameiginlegri ábyrgð allra félagsmanna. Ný lög um samvinnufélög voru sett árið 1937, lög nr. 46/1937, en með þeim var þessari ábyrgð breytt þannig að félagsmenn báru aðeins ábyrgð á skuldbindingum félagsins sem nam stofnsjóðsinneign þeirra. Þessari tilhögun var ekki breytt með núgildandi lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991, þó varð sú breyting að hún nær til eignaraðildar félagsmanna að sjóðum samvinnufélags. Í lögum um samvinnufélög, nr. 46/1937, var ákvæði um heimildir samvinnufélaga til að starfrækja innlánsdeild í 29. gr. laganna. Við gildistöku laga um samvinnufélög, nr. 22/1991, var ákvæði 29. gr. laga nr. 46/1937 látið halda gildi sínu til 1. janúar 1996. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 22/1991 segir um framangreint að ákvæði 29. gr. laga nr. 46/1937 skuli falla úr gildi 1. janúar 1996 en með því sé samvinnufélögum gefinn aðlögunartími til þess að mæta þeirri röskun er verður við brottfall innlánsdeilda og stofna sparisjóð ef vilji er fyrir því. Einnig segir að með frumvarpinu fylgi frumvarp til breytinga á lögum um sparisjóði, nr. 87/1985, en með breytingunni verði samvinnufélögum heimilað að stofna sparisjóði.

Með lögum nr. 84/1993 um breytingu á lögum nr. 22/1991, um samvinnufélög, voru gerðar þær breytingar á lögunum að kveðið var á um það í 2. gr. a að samvinnufélögum væri heimilt að fullnægðum ákveðnum skilyrðum að starfrækja innlánsdeild sem taki við innlögum frá félagsmönnum og viðskiptaaðilum til ávöxtunar sem rekstrarfé félagsins. Einnig var kveðið á um það í 2. mgr. ákvæðis I til bráðabirgða í lögunum að taka skuli ákvæði 2. gr. a laganna til endurskoðunar eigi síðar en 1. janúar 2000.

Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 84/1993 er lýst áhyggjum manna af stöðu innlagseigenda í innlánsdeildum. Þar er m.a. vakin er athygli á að fjárhagur innlánsdeilda samvinnufélaga sé ekki aðskilinn frá fjárhag viðkomandi samvinnufélags og ekki séu settar formlegar tryggingar fyrir innlánnum. Fé sem lagt er í innlánsdeild verði því sjálfkrafa hluti af veltufjármunum samvinnufélagsins og við gjaldþrot þess yrðu innstæðueigendur almennir kröfuhafar í þrotabú félagsins.

Með lagabreytingunni 1993 voru sett skýrari skilyrði um starfsemina en áður. Þannig voru sett ákvæði um lágmark eigin fjár (100 millj. kr.) og tiltekið eiginfjárhlutfall (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. Megintilgangurinn með ofangreindum breytingum var að auka öryggi í starfrækslu innlánsdeilda samvinnufélaga. 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 starfræktar 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 heildarinnlánnum innlánsstofnana. Til samanburðar voru í árslok 1999 starfræktar

innlánsdeildir við 10 samvinnufélög með innlán að fjárhæð samtals 1.981 millj. kr. eða 0,8% af heildarinnlánum innlánsstofnana. Innlán sjö stærstu innlánsdeildanna námu þá samtals 1.880 millj. kr. með heildarinnlegg í einstökum deildum á bilinu 60 til 590 millj. kr.

Hinn 5. nóvember 1998 skipaði viðskiptaráðherra nefnd til að endurskoða fyrrgreint ákvæði 2. gr. a í lögum um samvinnufélög. Var nefndinni falið að taka til umfjöllunar hlutverk innlánsdeilda í því fjármálaumhverfi sem þá var og rekstrarforsendur þeirra miðað við líklega þróun í starfsemi samvinnufélaga og almennt á fjármagnsmarkaði. Nefndinni var einnig ætlað að gera tillögur um breytingar á löggjöf í samræmi við niðurstöður sínar. Í framhaldi af vinnu nefndarinnar voru gerðar breytingar á lögum um samvinnufélög með lögum nr. 23/2001 sem fólu m.a. í sér að hert var enn frekar á skilyrðum fyrir starfrækslu innlánsdeilda hjá samvinnufélögum. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 23/2001 segir að samdráttur í starfsemi innlánsdeilda miðað við heildarinnlán innlánsstofnana og breytingar á fjármagnsmarkaði sýni að stöðu innlánsdeilda samvinnufélaga hafi hrakað á árunum á undan í samanburði við viðskiptabanka og sparisjóði. Fram kemur að rökstyðja megi að innlánsdeildirnar þjóni ekki þeim þörfum í fjármálaþjónustu sem gerðar séu kröfur um, auk þess sem hagsmunir innlánseigenda séu ekki varðir með sama hætti og í viðskiptabönkum og sparisjóðum. Tæpast sé hægt að líta á innlánsstarfsemi samvinnufélaga sem framtíðarleið fyrir samvinnufélög á fjármagnsmarkaði. Bent er á að innlánsstarfsemi sé almennt talin fara illa saman við annan atvinnurekstur og þannig hafi viðskiptabönkum og sparisjóðum verið settar þröngar takmarkanir varðandi aðra starfsemi en afmarkaða fjármálastarfsemi. Fram kemur í greinargerðinni að frá síðustu endurskoðun á ákvæðum um innlánsdeildir hafa aðstæður á fjármagnsmarkaði breyst verulega. Í greinargerðinni kemur fram að skoðað hafi verið hvort setja ætti í lög einhvers konar sólarlagsákvæði í því skyni að binda enda á starfsemi innlánsdeilda. Sú leið var þó ekki farin en fram kemur að móttaka innlána hafi á þeim tíma enn haft verulega þýðingu í rekstri einstakra samvinnufélaga. En einnig kemur fram að ekki væri talið að innlánseigendum margra innlánsdeilda sé sérstök hætta 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. Taldi nefndin rétt að gefa samvinnufélögum ráðrúm til slíkra ráðstafana án þess að setja þeim tímamörk í því sambandi. Í greinargerðinni kemur fram að nefndarmenn hafi aftur á móti verið sammála um að full ástæða væri til að endurskoða ákvæði um innlánsdeildir í því skyni að auka öryggi í rekstri þeirra.

Í 2. gr. laga nr. 23/2001, sem bætti ákvæði til bráðabirgða við lög um samvinnufélög, er kveðið á um að ákvæði 2. gr. a laganna um innlánsdeildir verði endurskoðuð að nýju eigi síðar en 1. janúar árið 2004. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 23/2001 kemur fram að mikilvægt sé að fylgst sé vel með þróun þessara mála og brugðist við með löggjöf ef ástæða þykir til.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu hafa borist erindi Fjármálaeftirlitsins þar sem ráðuneytið er hvatt til að taka ákvæði laga um samvinnufélög um innlánsdeildir til endurskoðunar. Ráðuneytið hefur fallist á það með Fjármálaeftirlitinu að fara þurfi í þessa vinnu.

Samkvæmt 2. mgr. ákvæðis I til bráðabirgða í lögum um samvinnufélög er, eins og fyrr segir, kveðið á um það að ákvæði 2. gr. a laganna um innlánsdeildir skuli tekið til endurskoðunar eigi síðar en 1. janúar 2004. Hér er því um lögbundna skyldu til endurskoðunar á ákvæðinu að ræða.

Á tímabilinu 1999 til 2006 fækkaði innlánsdeildum úr 10 í eina. Í árlök 2016 námu innlán innlánsdeildarinnar 1.668 millj. kr. eða 0,1% af heildarinnlánum innlánsstofnana. Síðustu

innlánsdeildinni var síðan lokað á árinu 2017 og var Tryggingarsjóði innlánsdeilda slitið á árinu 2018. Í dag eru því ekki starfræktar innlánsdeildir samvinnufélaga. Með tilliti til þess, svo og þess að innlánsstarfsemi er talin eiga betur heima í bönkum og sparisjóðum, sem um gilda strangar varúðarkröfur, en samvinnufélögum, er lagt til að fella úr gildi umrætt ákvæði 2. gr. a í lögum nr. 22/1991. Er þessi niðurstaða í samræmi við niðurstöðu nefndar sem viðskiptaráðherra skipaði 1998 og fjallað hefur verið um hér að framan.

Hæfisskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra samvinnufélaga.

Samvinnufélög eru skipulagsbundin félög þar sem félagsmenn bera ekki persónulega ábyrgð á heildarskuldbindingum félagsins umfram aðildargjald. Samvinnufélög eru stofnuð til að efla hag félagsmanna eftir viðskiptalegri þátttöku þeirra í félagsstarfinu, félagatala er óbundin, stofnfé ekki fastákveðin fjárhæð og félagsmenn eiga ekki eignaraðild að fjármunum félagsins. Að því leyti svipar þessu félagiformi til hlutafélaga og einkahlutafélaga og því verður ekki séð að ástæða sé til að gera minni kröfur til hæfis stjórnarmanna og framkvæmdastjóra samvinnufélaga en gerðar eru til hæfis stjórnarmanna og framkvæmdastjóra hlutafélaga og einkahlutafélaga. Í frumvarpinu er því lagt til að sömu hæfisskilyrði gildi um stjórnarmenn og framkvæmdastjóra samvinnufélaga og gilda um stjórnarmenn og framkvæmdastjóra hlutafélaga og einkahlutafélaga. Sambærilegar kröfur eru einnig gerðar til stjórnarmanna og framkvæmdastjóra sjálfseignarstofnana sem stunda atvinnurekstur, sbr. lög nr. 33/1999.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið skiptist í átta kafla þar sem í I. kafla eru lagðar til breytingar á lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991, þar sem annars vegar er lagt til að heimildir samvinnufélaga til að starfrækja innlánsdeildir verði felld brott. Hins vegar er lagt til að gerðar verði breytingar á ákvæðum laganna er lúta að hæfisskilyrðum stjórnarmanna og framkvæmdastjóra. Í II. – VII. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á öðrum lögum sem leiða af þeirri breytingu sem lögð er til á heimildum samvinnufélaga til að starfrækja innlánsdeildir. Um er að ræða breytingar á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016, lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996, lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, og erfðafjárskatt, nr. 14/2004. Í VIII. kafla frumvarpsins er gildistökuákvæði.

Innlánsdeildir samvinnufélaga.

Í 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis I í lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991, er kveðið á um að ákvæði 2. gr. a laganna um innlánsdeildir verði endurskoðuð að nýju eigi síðar en 1. janúar árið 2004. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 23/2001 kemur fram að mikilvægt sé að fylgst sé vel með þróun þessara mála og brugðist við með löggjöf ef ástæða þykir til. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu hafa borist erindi Fjármálaeftirlitsins þar sem ráðuneytið er hvatt til að taka ákvæði laga um samvinnufélög um innlánsdeildir til endurskoðunar. Hefur ráðuneytið fallist á það með Fjármálaeftirlitinu að fara þurfi í þessa vinnu. Á tímabilinu 1999 til 2006 fækkaði innlánsdeildum úr 10 í eina. Síðustu innlánsdeildinni var síðan lokað á árinu 2017 og var Tryggingarsjóði innlánsdeilda slitið á árinu 2018. Í árlök 2016 námu innlán innlánsdeildarinnar 1.668 millj. kr. eða 0,1% af heildarinnlánum innlánsstofnana. Í dag eru ekki starfræktar innlánsdeildir samvinnufélaga og er þörf á að endurskoða löggjöfina í samræmi við breyttar aðstæður. Með hliðsjón af

framangreindu og því að innlánsstarfsemi á fyrst og fremst heima í sérstökum fjármálafyrirtækjum, sem um gilda strangar varúðarkröfur, er rökrétt að fella úr gildi umrætt ákvæði 2. gr. a í lögum nr. 22/1991. Í kaflanum tilefni og nauðsyn lagasetningar er farið yfir forsögu málsins og rakin niðurstaða nefndar sem skipuð var af viðskiptaráðherra 1998 til að endurskoða ákvæði 2. gr. a laganna. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin eru hér að framan og þess að ekki eru starfræktar innlánsdeildir samvinnufélaga er í frumvarpinu lagt til að felld verði brott heimild samvinnufélaga til að starfrækja innlánsdeildir.

Í II. – VII. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á öðrum lögum sem leiða af niðurfellingu heimildar samvinnufélaga til að starfrækja innlánsdeildir. Í II. kafla eru lagðar til breytingar á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998. Í III. kafla eru lagðar til breytingar á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999. Í IV. kafla eru lagðar til breytingar á lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016. Í V. kafla eru lagðar til breytingar á lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996, í VI. kafla lagðar til breytingar á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, og í VII. kafla eru lagðar til breytingar á lögum um erfðafjárskatt, nr. 14/2004. Þá er í VIII. kafla að finna gildistökuákvæði laganna en lagt er til að lögin taki þegar gildi.

Hæfisskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra samvinnufélaga.

Hlutverk og ábyrgð stjórnarmanna í samvinnufélögum hafa verið talin þess eðlis að rétt sé að setja sambærileg hæfisskilyrði fyrir stjórnarmenn slíkra félaga og gilda um stjórnarmenn og framkvæmdastjóra hlutafélaga og einkahlutafélaga.

Í 2. mgr. 27. gr. laga um samvinnufélög, nr. 22/1991, er að finna ákvæði sem hefur að geyma hæfisskilyrði stjórnarmanna slíkra félaga. Í ákvæðinu segir að stjórnarmenn skulu vera lögráða, fjár síns ráðandi og að þeir megi ekki hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað, slíkan sem um ræðir í 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga. Ákvæðið er óbreytt frá gildistöku laganna. Í lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög er að finna ákvæði um hæfisskilyrði stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og útibússtjóra slíkra félaga. Þannig er í 1. mgr. 66. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995, kveðið á um að stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar skuli vera lögráða, fjár síns ráðandi og að þeir megi ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld. Samkvæmt ákvæðinu skulu stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar, missi þeir hæfi sem slíkir, upplýsa hlutafélagaskrá um það. Hlutafélagaskrá hefur heimild til að afskrá stjórnarmenn eða framkvæmdastjóra sem missa hæfi sem slíkir. Sambærilegt ákvæði er að finna í 1. mgr. 42. gr. laga um einkahlutafélög, nr. 138/1994. Hvað hæfisskilyrði stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og útibússtjóra hlutafélaga og einkahlutafélaga varðar er vert að nefna að framkvæmd ákvæða 1. mgr. 66. gr. laga um hlutafélög og 1. mgr. 42. gr. laga um einkahlutafélög hefur verið nokkrum vandkvæðum bundin þar sem fyrirtækjaskrá hefur ekki haft aðgang að öllum dómum hjá dómstólum. Um framkvæmdaratriði er að ræða sem unnið er að því að bæta úr þannig að ríkisskattstjóri fái aðgang að upplýsingum um einstaklinga sem hlotið hafa dóm fyrir brot á þeirri löggjöf sem talin er upp í ákvæði 1. mgr. 66. gr. laga um hlutafélög, 1. mgr. 42. gr. laga um einkahlutafélög og 1. mgr. 15. gr. laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Í frumvörpum þeim er urðu að lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, sbr. lög nr. 137/1994, og lögum um einkahlutafélög, nr. 138/1994, var lagt til að ákvæði um hæfisskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra slíkra félaga yrði óbreytt frá því sem þá gildi um stjórnarmenn og

framkvæmdastjóra hlutafélaga, sbr. 50. gr. laga um hlutafélög, nr. 32/1978, að því leyti að vísað er til 2. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga eins og gert er í nágildandi 2. mgr. 27. gr. laga um samvinnufélög. Auk þessa var í framangreindum frumvörpum lagt til að hafi einstaklingur verið stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri við ítrekuð gjaldþrot hlutafélaga eða einkahlutafélaga missi viðkomandi hæfi til setu í stjórn eða að gegna starfi framkvæmdastjóra slíkra félaga. Ákvæðum frumvarpanna um hæfisskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra var breytt í meðförum Alþingis þannig að kveðið var á um að stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar skuli vera lögráða, fjár síns ráðandi og mega ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld. Með lögum nr. 56/2019 um breytingu á almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur var vísunum til laga um samvinnufélög og um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur bætt við upptalningu laga í ákvæðinu og til skýringar tekið fram að með lögum um opinber gjöld væri sem dæmi átt við lög um tekjuskatt, virðisaukaskatt og tryggingagjald.

Samvinnufélög eru skipulagsbundin félög þar sem félagsmenn bera ekki persónulega ábyrgð á heildarskuldbindingum félagsins umfram aðildargjald. Að því leyti svipar þessu félagiformi til hlutafélaga og einkahlutafélaga og því verður ekki séð að ástæða sé til að gera minni kröfur til hæfis stjórnarmanna og framkvæmdastjóra samvinnufélaga en gerðar eru til hæfis stjórnarmanna og framkvæmdastjóra hlutafélaga og einkahlutafélaga. Í frumvarpinu er því lagt til að sömu hæfisskilyrði gildi um stjórnarmenn og framkvæmdastjóra samvinnufélaga og gildi um stjórnarmenn og framkvæmdastjóra hlutafélaga og einkahlutafélaga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Reglur frumvarpsins samræmast stjórnarskrá Íslands, en frelsi manna til að stofna og ganga í félög er verndað af 74. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í frumvarpinu eru ekki að finna takmarkanir á rétti manna til að stofna og ganga í félög en frumvarpið hefur að geyma reglur um samvinnufélög.

Í 75. gr. stjórnarskrár er að finna ákvæði um frelsi manna til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Í frumvarpinu er ekki að finna takmarkanir á rétti manna til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Í frumvarpinu má aftur á móti finna reglur um hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra samvinnufélaga. Einnig er í frumvarpinu lögð til sú breyting að samvinnufélögum sé ekki lengur heimilt að starfrækja innlánsdeildir en breytingin hefur ekki önnur áhrif á starfsemi samvinnufélaga.

Reglur frumvarpsins eru einnig í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, t.d. EES-samninginn.

5. Samráð.

Helstu hagsmunaaðilar eru samvinnufélög, félagsmenn þeirra og viðskiptaaðilar. Samkvæmt upplýsingum fyrirtækjaskrár sem starfrækt er af ríkisskattstjóra voru þann 29. október 2019 skráð 32 samvinnufélög í fyrirtækjaskrá. Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með starfsemi innlánsdeilda samvinnufélaga.

Við samningu frumvarpsins var haft samráð við Fjármálaeftirlitið, fjármála- og efnahagsráðuneyti og fyrirtækjaskrá. Frumvarpið var einnig kynnt almenningi og hagsmunaaðilum í opinni samráðsgátt stjórnvalda.

6. Mat á áhrifum.

Í frumvarpinu er lagt til að heimildir samvinnufélaga til að starfrækja innlánsdeildir verði felldar brott. Einnig er lagt til að hæfisskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra samvinnufélaga verði þau sömu og hæfisskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra hlutafélaga og einkahlutafélaga og að ríkisskattstjóri hafi heimild til að afskrá stjórnarmenn og framkvæmdastjóra uppfylli þeir ekki hæfisskilyrði laganna.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með innlánsdeildum samvinnufélaga skv. 11. tl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Í dag eru ekki starfræktar innlánsdeildir samvinnufélaga. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á starfsemi Fjármálaeftirlitsins svo nokkru nemi. Þá er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi í för með sér tekjutap fyrir ríkissjóð vegna innheimtu eftirlitsgjalds með innlánsdeildum eða tapaðar tekjur vegna innheimtu tekjuskatts o.fl. þar sem ekki eru í dag starfræktar innlánsdeildir.

Ríkisskattstjóri skráir stjórnarmenn og framkvæmdastjóra samvinnufélaga og fylgist með því að stjórnarmenn slíkra félaga uppfylli hæfisskilyrði laga um samvinnufélög. Þann 29. október 2019 voru 32 samvinnufélög skráð í fyrirtækjaskrá. Verði frumvarpið að lögum hefur það í för með sér aukin verkefni hjá ríkisskattstjóra við að fylgjast með því að framkvæmdastjórar samvinnufélaga uppfylli hæfisskilyrði laganna og við meðferð mála komi eftir atvikum til afskráningar stjórnarmanna og framkvæmdastjóra. Þar sem einungis 32 samvinnufélög eru skráð í fyrirtækjaskrá er ekki er gert ráð fyrir að breytingin hafi áhrif á starfsemi ríkisskattstjóra svo nokkru nemi.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verða fjárhagsáhrif á ríkissjóð engin.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæði 2. gr. a í lögum um samvinnufélög verði felld brott. Breytingin hefur það í för með sér að samvinnufélögum verður ekki heimilt að starfrækja innlánsdeildir eins og verið hefur. Eins og fram kemur í kafla II og III í frumvarpinu þá er í 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I í lögnum, sbr. 2. gr. laga nr. 23/2001, kveðið á um að ákvæði 2. gr. a laganna um innlánsdeildir verði endurskoðuð eigi síðar en 1. janúar árið 2004. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 23/2001 kemur fram að mikilvægt sé að fylgst sé vel með þróun þessara mála og brugðist við með löggjöf ef ástæða þykir til. Fjármálaeftirlitið hefur ritað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu erindi þar sem ráðuneytið er hvatt til að taka ákvæði laga um samvinnufélög um innlánsdeildir til endurskoðunar. Ráðuneytið hefur fallist á það með Fjármálaeftirlitinu að fara þurfi í þessa vinnu. Á tímabilinu 1999 til 2006 fækkaði innlánsdeildum úr 10 í eina. Síðustu innlánsdeildinni var síðan lokað á árinu 2017 og var Tryggingarsjóði innlánsdeilda slitið á árinu 2018. Í dag eru ekki starfræktar innlánsdeildir samvinnufélaga og er þörf á að endurskoða löggjöfina í samræmi við breyttar aðstæður. Með hliðsjón af framangreindu og því að innlánsstarfsemi á fyrst og fremst heima í sérstökum fjármálafyrirtækjum, sem um gilda strangar varúðarkröfur, er rökrétt að fella úr gildi umrætt ákvæði 2. gr. a í lögum nr. 22/1991. Er þessi niðurstaða í samræmi við niðurstöðu nefndar sem viðskiptaráðherra skipaði 1998 og fjallað hefur verið um hér að framan.

Um 2. gr.

Í 2. mgr. 27. gr. laga um samvinnufélög er að finna hæfisskilyrði stjórnarmanna slíkra félaga. Í ákvæðinu segir að stjórnarmenn skuli vera lögráða, fjár síns ráðandi og mega ekki hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað, slíkan sem um ræðir í 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga. Þá segir í ákvæðinu að kjörgengir í stjórn félags séu félagsmenn og að ef

félagsmaður sé annað félag eða stofnun þá séu stjórnarmenn og framkvæmdastjórar þess félags eða stofnunar kjörgengir. Í lögnum eru ekki sett hæfisskilyrði fyrir framkvæmdastjóra samvinnufélaga.

Í a-lið 2. gr. er lagt til að ákvæði um kjörgengi í stjórn samvinnufélags verði efnislega óbreytt en að ákvæðin sem nú eru í 2. og 3. málsl. 2. mgr. 27. gr. verði færð í 1. mgr. og verði 4. og 5. málsl. 1. mgr. 27. gr.

Í b-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að gerðar verði sambærilegar kröfur til stjórnarmanna og framkvæmdastjóra samvinnufélaga og gerðar eru til stjórnarmanna og framkvæmdastjóra hlutafélaga og einkahlutafélaga. Þannig verði áfram gerð sú krafa að stjórnarmenn samvinnufélaga séu lögráða og fjár síns ráðandi en auk þess megi stjórnarmenn ekki á síðustu þremur árum áður en þeir taka sæti í stjórn félags hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnufélög, sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld, svo sem lögum um tekjuskatt, virðisaukaskatt og tryggingagjald. Lagt er til að framangreind hæfisskilyrði gildi einnig um framkvæmdastjóra samvinnufélaga. Einnig er lagt til að missi stjórnarmaður hæfi samkvæmt framangreindu beri honum að tilkynna samvinnufélagaskrá þar um. Þá hefur samvinnufélagaskrá heimild til að afskrá stjórnarmenn eða framkvæmdastjóra sem missa hæfi sem slíkir. Með breytingunni er skerpt á hæfisskilyrðum stjórnarmanna samvinnufélaga og sömu hæfisskilyrði sett fyrir framkvæmdastjóra slíkra félaga. Auk þess eru samvinnufélagaskrá veittar heimildir til afskráningar stjórnarmanna og framkvæmdastjóra missi þeir hæfi sem slíkir.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er lagt til að ákvæði til bráðabirgða I í lögum um samvinnufélög verði felld brott en þar er m.a. kveðið á um endurskoðun á ákvæði 2. gr. a laganna eigi síðar en 1. janúar 2004. Tillaga 3. gr. leiðir af endurskoðun laganna og tillögu 1. gr. frumvarpsins um að ákvæði 2. gr. a laganna verði felld brott.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að felld verði brott ákvæði 11. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, þar sem segir að eftirlit samkvæmt lögnum taki til starfsemi aðila, annarra en viðskiptabanka og sparisjóða, sem heimild hafi lögum samkvæmt til þess að taka við innlánnum. Breytingin leiðir af breytingartillögu í 1. gr. frumvarpsins.

Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að felld verði brott ákvæði 10. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, þar sem segir að innlánsdeildir samvinnufélaga skuli greiða fast eftirlitsgjald að fjárhæð 600.000 kr. Gjaldið er innheimt árlega. Breytingin leiðir af breytingartillögu í 1. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að vísun til innlánsdeilda í skilgreiningu á innlánsstofnunum í 4. tölul. 2. gr. laga um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016, verði felld brott. Breytingin leiðir af breytingartillögu í 1. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er lagt til að vísun til innlánsdeilda í 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996, verði felld brott. Breytingin leiðir af breytingartillögu í 1. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er lagt til að vísun til innlánsdeilda í 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, verði felld brott. Breytingin leiðir af breytingartillögu í 1. gr. frumvarpsins.

Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til að vísun til innlánsdeilda í 2. mgr. 4. gr. laga um erfðafjárskatt, nr. 14/2004, verði felld brott. Breytingin leiðir af breytingartillögu í 1. gr. frumvarpsins.

Um 10. gr.

Í 10. gr. laganna er að finna gildistökuákvæði. Ekki er talin þörf á að veita samvinnufélögum svigrúm eða frest til innleiðingar eða aðlögunar vegna breytinganna sem lagðar eru til í frumvarpinu þar sem í dag eru ekki starfræktar innlánsdeildir samvinnufélaga. Er því lagt til að lögin taki þegar gildi.