

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, með síðari breytingum.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Guðmundur Árni Stefánsson,
Mörður Árnason, Ásgeir Friðgeirsson.

1. gr.

Á eftir orðunum „kjörtímabil þessara aðila“ í 5. tölul. 2. mgr. 27. gr. laganna komi: sem þó skal að öllu jöfnu ekki vera lengra en sex ár.

2. gr.

Við 6. tölul. 3. mgr. 29. gr. laganna bætist: og skal leitast við að tilnefna óvilhalla aðila utan stjórnar.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Til viðbótar framangreindum skilyrðum skal menntun, starfsreynsla og starfsferill stjórnarmanna vera með þeim hætti að tryggt sé að þeir geti gegnt stöðu sinni á forsvaranlegan hátt. Þeir mega ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að ætla að þeir misnoti aðstöðu sína eða skaði sjóðinn.
- b. Við 2. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Stjórn lífeyrissjóðs skal ekki taka þátt í ákvörðunum um einstök viðskipti, nema umfang þeirra sé verulegt miðað við almenn viðskipti sjóðsins. Einstakir stjórnarmenn skulu ekki hafa afskipti af ákvörðunum um einstök viðskipti eða lánafyrirgreiðslur.

4. gr.

Við 4. mgr. 34. gr. laganna bætast þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Starfsmenn lífeyrissjóðs, sem hafa umsjón með daglegri starfsemi í tengslum við viðskipti með fjármálagerninga og eignastýringu, skulu hafa staðist próf í verðbréfaviðskiptum. Lífeyrissjóði ber að tilkynna Fjármálaeftirlitinu um starfsmenn samkvæmt þessari málsgrein. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

5. gr.

Við 45. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að beita stjórnendur lífeyrissjóðs og lífeyrissjóð sektum ef í ljós kemur að starfsemi sjóðsins er ekki í samræmi við ákvæði laga þessara, reglugerðir og reglur settar samkvæmt þeim og staðfestar samþykktir lífeyrissjóða. Um sektirnar fer samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

6. gr.

Við 4. mgr. 38. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Stjórnarmenn, framkvæmdastjóri, starfsmenn eignastýringar og endurskoðendur lífeyrissjóðs skulu upplýsa stjórn um hagsmunatengsl sín samkvæmt ákvæðum II. kafla sjórnsýslulaga.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er ætlunin að setja ítarlegri reglur um stjórnir lífeyrissjóða, stjórnarmenn og starfsmenn sem vinna við eignastýringu hjá lífeyrissjóðum en eru í gildandi lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfskjör launafólks. Frumvarpið byggist að mestu leyti á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 sem hafa að geyma ítarlegar reglur um ábyrgð stjórna fjármálafyrirtækja og hæfiskröfur til stjórnarmeðlima, framkvæmdastjóra og starfsmanna sem vinna við eignastýringu sem og reglur um setu stjórnarmanna í öðrum fyrirtækjum.

Flestir lífeyrissjóðir voru stofnaðir eftir að samtök launþega og atvinnurekenda sömdu um það í almennum kjarasamningum árið 1969 að greiða hluta af launum launþega í lífeyrissjóð og að atvinnurekandi greiddi framlag á móti. Árið 1974 varð lögskýlt að greiða af dagvinnulaunum launþega í lífeyrissjóð og af heildarlaunum frá árinu 1981, og voru sjálfstæðir atvinnurekendur þá einnig skyldaðir til að greiða í lífeyrissjóð. Með lagasetningunni hætti ábyrgð á sjóðunum að byggjast eingöngu á kjarasamningum milli launþega og atvinnurekenda heldur færðist einnig yfir á stjórnvöld og lagði þannig grunn að langtímasparnaði meðal landsmanna.

Eignir lífeyrissjóðanna á Íslandi hafa aukist gríðarlega frá þessum tímamótum, eru nú að nálgast 1.000 milljarða kr. og vega æ þyngra í hagkerfi þjóðarinnar. Á árinu 1980 námu heildareignir lífeyrissjóðanna 10% af landsframleiðslu Íslendinga en tíu árum síðar eða 1990 námu þær um 40%. Árið 2000 voru eignir lífeyrissjóðanna samtals 515 milljarðar kr. sem samsvaraði 78% af landsframleiðslu þjóðarinnar. Á árinu 2002 voru heildareignir sjóðanna nærri 690 milljarðar kr. og lætur það nærri að vera um 87% af vergri landsframleiðslu það árið. Ljóst má því vera að meðferð á ráðstöfunigna lífeyrissjóðanna hreyfir við þjóðhagslegum stærðum og skiptir því miklu máli að fagleg sjónarmið ráði ferðinni og að stjórnendur hafi forsendur til að taka upplýstar, faglegar og vandaðar ákvarðanir.

Lífeyristryggingar eru ein mikilvægasta stoð tryggingakerfisins og hvílir rík samfélagsleg ábyrgð og miklar skyldur á sjóðunum að standa undir þeim framtíðarskuldbindingum sem stofnast hafa, varðveita og ávaxta eignirnar sem best, og á löggjafanum að setja skýran ramma um starfsemi sjóðanna þannig að sjóðfélagar séu vel tryggðir hjá sjóðunum hver sem starfsgrein þeirra er, en aðild að sjóðunum grundvallast á kjarasamningi sem ákvarðar lágmarkskjör í viðkomandi starfsgrein.

Þegar heildarlög voru sett um starfsemi lífeyrissjóða, lög nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, voru ekki settar skýrar reglur um ábyrgð stjórnenda lífeyrissjóða, hversu lengi stjórnarmenn gætu setið í stjórn eða reglur um hverja stjórn geti skipað til setu í stjórnnum fyrirtækja sem viðkomandi sjóður á fulltrúa í. Með vísan til þessarar samfélagslegu ábyrgðar og skyldu sem sjóðirnir bera og mikilla umsvifa þeirra á fjármálamarkaði liggja mikilvæg rök því til grundvallar að setja skýrar reglur um ábyrgð stjórna lífeyrissjóða og gera ríkar kröfur til stjórnarmanna, t.d. um starfsreynslu, menntun og hæfi, en slíkar kröfur eru gerðar til framkvæmdastjóra sjóðanna. Þá þykir einnig rétt að setja

skýrari reglur um hæfiskröfur starfsmanna sem vinna við eignastýringu hjá sjóðunum, hliðstæðar þeim sem gerðar eru til framkvæmdastjóra sjóðanna, og gera kröfu um að þeir hafi lokið prófi í verðbréfavíðskiptum sbr. ákvæði laga um hæfisskilyrði starfsmanna í verðbréfavíðskiptum, samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Í svari viðskiptaráðherra við fyrirspurn sem fyrsti flutningsmaður lagði fram á þessu þingi kom fram að Fjármálaeftirlitið hefði í nokkuð mörgum tilvikum gert athugasemdir við lánveitingar til stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og aðila sem tengjast þeim, sérstaklega varðandi hæfi til afgreiðslu lánveitinga, fjárhæðir, reglur um veðhlutfall eða að nauðsynlegar upplýsingar vegna lánveitinga væru ekki til staðar hjá lífeyrissjóði. Þá koma einnig fram upplýsingar um hagsmunaárekstra vegna setu stjórnarmanna lífeyrissjóða í öðrum stjórnnum og hversu algeng hagsmunatengslin væru. Fram kom að um 70% stjórnarmanna lífeyrissjóða sitji í stjórnnum hlutafélaga eða einkahlutafélaga. Að meðaltali sitja þessir stjórnarmenn í stjórn fjögurra félaga, hlutafélaga eða einkahlutafélaga. Tæplega 40% þeirra sitja í tveimur stjórnnum eða fleiri.

Í frumvarpi þessu er lagt til að stjórn lífeyrissjóðs skuli leitast við að tilnefna óvilhalla aðila utan stjórnar sem fulltrúa sjóðsins í stjórn stofnunar eða fyrirtækis þannig að ekki sé hætt á hagsmunaárekstrum. Þetta er til samræmis við nýjar leiðbeinandi reglur sem Kauphöllin stendur m.a. að, en þær kveða á um að leitast skuli við að a.m.k. tveir óvilhallir aðilar sitji í stjórn hlutafélags. Í þeim reglum kemur m.a. fram að æskilegt sé að meiri hluti stjórnar sé óháður viðkomandi félagi og að auki sé æskilegt að minnsta kosti tveir stjórnarmanna séu óháðir stórum hluthöfum. Þetta er rökstutt með því að stjórn sé skylt að hafa eftirlit með þeim sem annast daglegan rekstur fyrirtækisins. Í þeim leiðbeinandi reglum sem áður var vitnað til kemur fram að við mat á því hvort stjórnarmenn séu óháðir skuli líta til þess hvort viðkomandi sé einn af æðstu stjórnendum í öðru fyrirtæki sem er í umtalsverðum viðskiptum við fyrirtækið. Jafna má setu stjórnarmanna í lífeyrissjóðum við það að vera meðal æðstu stjórnenda fyrirtækis samkvæmt þessum reglum og því óæskilegt að þeir sitji jafnframt í stjórn fyrirtækis sem viðkomandi lífeyrissjóður á verulegan hlut í.

Eitt það mikilvægasta í starfsemi sjóðanna er ávöxtun iðgjalda, en lífeyrissjóðirnir hafa í vaxandi mæli fjárfest í fyrirtækjum og öðlast með því oft seturétt í stjórnnum. Þó að nauðsynlegt sé að gæta hagsmuna lífeyrissjóðanna með setu í stjórnnum fyrirtækja sem fjárfest er í er þó mikilvægt að skilja að eins og kostur er setu í stjórn lífeyrissjóðs og setu í stjórn fyrirtækis sem lífeyrissjóðurinn á stóran hlut í. Það kemur í veg fyrir hagsmunaárekstra og styrkir eftirlitsskyldu stjórnar lífeyrissjóðs með fjárfestingum hans, en eitt meginhlutverk stjórnar lífeyrissjóðs er að hafa með höndum almennt eftirlit með rekstri, bókhaldi og ráðstöfun eigna sjóðsins, auk þess að móta fjárfestingarstefnu og er óeðlilegt að stjórnarmenn eigi jafnframt seturétt í stjórnnum þeirra fyrirtækja sem þeir fjárfesta í. Það tryggir betri stjórnarhætti og virkara eftirlit með fjárfestingum sjóðanna að greina þarna á milli. Auk þess er verkefni stjórnar að ákveða hver skuli vera fulltrúi lífeyrissjóðs í stjórn stofnunar eða atvinnufyrirtækis og óeðlilegt að stjórnarmenn skipi sjálfa sig til þeirra verka.

Í skýrslu viðskiptaráðherra um starfsemi Fjármálaeftirlitsins um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem lögð var fyrir yfirstandandi þing, kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi lagt áherslu á hlutverk og ábyrgð stjórna lífeyrissjóða og innra eftirlit með lífeyrissjóðum. Þar kemur fram að hjá allflestum lífeyrissjóðum sem voru skoðaðir hafi verið gerðar athugasemdir við ýmis atriði er vörðuðu fyrirkomlag innra eftirlits. Í þeim sjóðum þar sem fjárfestingar hafa ekki verið í samræmi við lög hefur innra eftirliti ekki verið nægilega vel sinnt. Fram kemur að almennt megi segja að gögnum um innra eftirlit frá lífeyrissjóðum hafi verið heldur ábótavant og gögn ekki skilað sér nægilega vel. Bent er á að nokkur brögð hafi verið

að því að ársreikningar og fjárfestingarstefna lífeyrissjóðanna hafi ekki verið í samræmi við reglur og hafa margvíslegar athugasemdir verið gerðar við sjóðina í þessu sambandi og úrbóta verið krafist. Fjármálaeftirlitið hefur lagt megináherslu á fjárfestingarathuganir og hefur í mörgum tilvikum gert athugasemdir og krafist úrbóta. Þessar athugasemdir styðja það að styrkja þurfi eftirlit stjórnarmanna með starfsemi lífeyrissjóðanna og mikilvægur þáttur í því er að aðskilja setu í stjórn sjóðs og setu í stjórn fyrirtækja sem sjóðurinn fjárfestir í.

Þá er lagt til að stjórnarmeðlimir geti að öllu jöfnu ekki setið lengur í stjórn lífeyrissjóðs en sex ár. Í því sambandi er rétt að horfa til þess að frá árinu 1996 hefur ráðningartími forstöðumanna opinberra stofnana verið fimm ár og tilkynna þarf viðkomandi í síðasta lagi þremur mánuðum áður en ráðningartíminn rennur út ef embættið verður auglýst til umsóknar en annars framlengist skipunartíminn sjálfkrafa um fimm ár. Þar sem hinir almennu sjóðfélagar, eigendur lífeyrissjóðanna, hafa lítil eða engin áhrif á hverjir veljast í stjórnir sjóðanna er eðlilegt að setja hámark á ráðningartíma stjórnarmanna og hér er lagt til að ákvæði um að þeir skuli ekki sitja lengur en sex ár í stjórn verði sett inn í samþykktir sjóðanna. Það veitir aðhald og styrkir eftirlit stjórnarmanna með hagsmunum sjóðfélaga að ekki sé sjálfgefin endurnýjun á setu í stjórn, eins lengi og stjórnarmenn sjálfir kjósa. Almennt eru það hagsmunasamtök launþega og atvinnurekenda sem tilnefna fulltrúa í stjórn lífeyrissjóðs en huga mætti að því að gera almennum sjóðfélögum kleift að tilnefna stjórnarmenn.

Jafnframt er lagt til að gerðar verði sambærilegar kröfur til stjórnarmanna um menntun, starfsreynslu og starfsferil og gerðar eru til framkvæmdastjóra sjóðanna og stjórna fjármála-fyrirtækja almennt. Einnig er lagt til að teknar verði upp reglur sem gilda um fjármála-fyrirtæki og fela í sér að stjórn megi ekki taka þátt í ákvörðunum um einstök viðskipti nema umfang þeirra sé verulegt miðað við almenn viðskipti sjóðsins og að einstakir stjórnarmenn skuli ekki hafa afskipti af ákvörðunum um einstök viðskipti eða lána-fyrirgreiðslur. Í þessu felst að einstakir stjórnarmenn geti t.d. ekki gefið framkvæmdastjóra eða undirmönnum hans fyrirmæli um afgreiðslu einstakra mála en sé umfangið verulegt beri framkvæmdastjóra að bera viðskiptin undir stjórn sjóðsins.

Lagt er til að Fjármálaeftirlitið fái heimildir til að sekta lífeyrissjóði fyrir brot á lögnum líkt og fjármála-fyrirtæki, en það mundi gera eftirlitið virkara og fyrirbyggjandi áhrif þess kæmu strax fram í starfsemi sjóðanna í stað þess að brotin þurfi að fara í gegnum allt dómskerfið. Slíkt getur tekið mjög langan tíma og leiðir til þess að áhrif eftirlitsins eru vart greinanleg. Lagt er til að um sektirnar gildi ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármála-starfsemi.

Að síðustu er lagt til að stjórnarmenn, framkvæmdastjóri, starfsmenn eignastýringar og endurskoðendur lífeyrissjóðs skuli upplýsa stjórn um hagsmunatengsl sín samkvæmt ákvæðum II. kafla stjórnsýslulaga svo að stjórnin viti hvernig tengslum þeirra er háttað við aðila og fyrirtæki í atvinnulífinu og sé þá ljóst hvort efni séu til að draga ákvarðanir eða viðskipti í efa á grundvelli þeirra eða þegar litið er til samkeppnishagsmuna.

Flutningsmenn telja eðlilegt þegar litið er til hagsmuna almennra sjóðfélaga og stöðu sjóðanna, sem eru með umsvifamestu aðilum á fjármálamarkaði, að sambærilegar reglur gildi um stjórnir og æðstu starfsmenn þeirra eins og um stjórnir og æðstu starfsmenn fjármála-fyrirtækja.