

Nefndarálit

um frv. til breyt. á l. nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum (hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra, fjárfestingarheimildir).

Frá efnahags- og skattanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hafðisi Ólafsdóttur og Lilju Sturludóttur frá fjármálaráðuneyti, Hrafn Magnússon og Þóreyju S. Þórðardóttur, Hrafn Bragason og Kristján Geir Pétursson f.h. nefndar um starfsemi lífeyrissjóðanna (nefndin hefur það hlutverk að gera úttekt á fjárfestingarstefnu, ákvarðanatöku og lagalegu umhverfi lífeyrissjóðanna í aðdraganda bankahrunsins í október 2008), Halldóru E. Ólafsdóttur, Ólaf E. Friðriksson og Gunnar Þór Ásgeirsson frá Fjármálaeftirlitinu, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins, Stefán Aðalsteinsson frá Bandalagi háskólamanna, Helgu Harðardóttur og Berglindi Ósk Guðmundsdóttur frá KPMG, Gylfa Arnbjörnsson frá Alþýðusambandi Íslands, Þórdísi Bjarnadóttur frá Viðskiptaráði, Sigríði Hönnu Ingólfsdóttur og Lilju Þorgeirsdóttur frá Öryrkjabandalagi Íslands, Hólmfríði Kristjánsdóttur og Pétur Stein Guðmundsson frá Deloitte og Tanya Zharov frá Auði Capital hf. Þá hafa nefndinni borist umsagnir frá Fjármálaeftirlitinu, Landssamtökum lífeyrissjóða, Lífeyrissjóði bankamanna, Alþýðusambandi Íslands, Öryrkjabandalagi Íslands, Viðskiptaráði Íslands, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum atvinnulífsins, Parkinson-samtökunum á Íslandi, Auði Capital hf., Deloitte hf. og KPMG hf. Nefndinni barst einnig umsögn frá 1. minni hluta viðskiptanefndar.

1. gr. frumvarpsins og umfjöllun nefndarinnar.

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 31. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða um almennt hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra lífeyrissjóða. Má þar af nefna skilyrði er varða búsetu, fjárhagslegt sjálfstæði, brotaferil, hagsmunatengsl, menntun og starfsreynslu. Fram kemur í almennum athugasemdum að hliðstæðar breytingar hafi verið gerðar á lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um váttryggingastarfsemi með breytingalögum nr. 75/2010. Breytingarnar séu þó ekki í öllum atriðum eins þar sem tekið hafi verið mið af sérstöðu lífeyrissjóða við samningu frumvarpsins.

Fjármálaeftirlitinu er skv. 1. mgr. falið vald til að setja reglur um fjárhagslegt sjálfstæði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra. Lagt er til að þessir aðilar megi ekki hafa hlotið dóm vegna brota í tengslum við atvinnurekstur, þ.m.t. vegna brota á samkeppnislögum eða sérlögum um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi, á síðustu 10 árum í stað 5 ára eins og gert er ráð fyrir í gildandi lögum. Jafnframt er lagt til að þeir megi ekki hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota á síðustu fimm árum. Í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði um búsetuskilyrði líkt og í gildandi lögum en við umfjöllun málsins kom fram að skilyrðið hafi fallið brott vegna mistaka við samningu þess.

Í 2. mgr. kemur fram meginreglan um bann við tilgreindum hagsmunatengslum (krossstjórnarsetu) stjórnarmanna lífeyrissjóða og mega þeir samkvæmt því ekki:

- eiga sæti í stjórn annars eftirlitsskylds aðila eða aðila í nánnum tengslum við hann,
- vera starfsmenn eða endurskoðendur annars eftirlitsskylds aðila eða aðila í nánnum tengslum við hann,
- sinna lögmannsstörfum fyrir annan lífeyrissjóð.

Að auki er í ákvæðinu lagt bann við því að starfsmenn lífeyrissjóðs sitji í stjórn hans. Í skýringum fjármálaráðuneytis við meðferð málsins kom fram að enn fremur væri ekki gert ráð fyrir að framkvæmdastjóri gæti tekið sæti í stjórn eftirlitsskylds aðila, hvorki þess lífeyrissjóðs sem hann færi fyrir né annars lífeyrissjóðs eða eftir atvikum eftirlitsskylds aðila.

Í 3., 4. og 5. mgr. koma fram skilyrtar undanþágur frá banninu sem heimila stjórnarsetu við eftirtaldar aðstæður:

- Stjórnarmaður eða starfsmaður lífeyrissjóðs getur tekið sæti í stjórn fjármálafyrirtækis sem er að hluta eða öllu leyti í eigu lífeyrissjóðsins og sinnir eingöngu þjónustuhlutverki fyrir lífeyrissjóði. Í skýringum fjármálaráðuneytis er vakin athygli á að tilvísun hér til starfsmanns lífeyrissjóðs þurfi að skoða með hliðsjón af 4. mgr. 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki.
- Starfsmaður annars eftirlitsskylds aðila getur tekið sæti í stjórn lífeyrissjóðs ef hann er kosinn eða skipaður úr hópi sjóðsfélaga. Í skýringum ráðuneytis var áréttað að tilgangur ákvæðisins væri að gera alla sjóðfélaga jafnsetta óháð starfsgreinum og að öðrum kosti yrðu bankamenn sem dæmi útilokaðir frá áhrifum innan sinna lífeyrissjóða. Undanþágan gilti einnig óháð því hvort stjórnir væru kosnar á ársfundi eða þær skipaðar af atvinnurekendum eða stéttarfélögum.
- Stjórnarmanni í lífeyrissjóði er heimilt að sitja í stjórn annars lífeyrissjóðs.
- Þessar undanþágur eru að meginstefnu til háðar mati Fjármálaeftirlitsins á því hvort þær feli í sér hættu á hagsmunaaðrekstrum og/eða orðsporsáhættu á fjármálamarkaði.

Í 10. mgr. er lagt til að lífeyrissjóðir sendi tilkynningu án tafar um skipan og síðari breytingar á stjórn og framkvæmdastjóra til Fjármálaeftirlitsins sem metur hvort almennum hæfisskilyrðum sé fullnægt. Stofnuninni er einnig falið að setja reglur um hvernig staðið skuli að hæfismati þessara aðila og eiga slíkar valdheimildir sér hliðstæðu í lokamálslið 3. mgr. 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki.

Ákvæði 6., 7. og 8. mgr. 1. gr. eru samhljóða því sem er í gildandi lögum en 9. og 11. mgr. fela í sér óverulegar breytingar.

Á fundum nefndarinnar voru viðmælendur hennar almennt sammála um mikilvægi þess að draga úr hættu á að aðrir hagsmunir ráði för í starfsemi lífeyrissjóða en hagsmunir sjóðsfélaga, eigendanna. Hins vegar greindi menn á um hversu strangar kröfur ætti að gera til almennra hæfisskilyrða stjórnenda lífeyrissjóða með tilliti til sérstöðu sjóðanna samanborið við stöðu fjármálafyrirtækja. Einnig kom fram að á vegum lífeyrissjóðanna væri starfandi nefnd sem ætlað er að fjalla um starfsemi sjóðanna í aðdraganda að falli bankanna og komu því fram efasemdir um hvort framlagning frumvarpsins væri tímabær. Nefndinni er ætlað að skila tillögum síðsumars eða í haust.

Efnahags- og skattanefnd ræddi ákvæði frumvarpsins um bann við krossstjórnarsetu, sbr. 2. mgr. 1. gr., og undanþágur frá því í 3., 4. og 5. mgr. Fram komu sjónarmið um að bann við stjórnarsetu starfsmanna eftirlitsskyldra fjármálafyrirtækja, sbr. upphafsmálslið 2. mgr., hefði í för með sér að fjöldi núverandi stjórnarmanna í lífeyrissjóðum mundi að ósekju glata hæfisskilyrðum til stjórnarsetu. Landssamtök lífeyrissjóða töldu nær að einskorða bannið við framkvæmdastjóra og lykilstarfsmenn fyrirtækjanna eins og þau hugtök væru skilgreind í lögum um fjármálafyrirtæki. Samtökin töldu einnig þörf á að rýmka undanþágur frumvarpsins, m.a.

með hliðsjón af sjónarmiðum um sjóðfélagalyðræði og fjárfestingum sjóðanna í fjármála-fyrirtækjum.

Aðrir telja óljóst hvaða almannahagsmuni undanþáguákvæðum frumvarpsins er raunverulega ætlað að standa vörð um og að þeim megi jafna til þess að meginreglunni um bann við krossstjórnarsetu sé vikið til hliðar. Fjármálaeftirlitið leggur til að 3., 4. og 5. mgr. 1. gr. verði felldar brott úr frumvarpinu. Stofnunin fjallar í umsögn sinni ítarlega um 4. mgr. og telur að hún opni fyrir margvíslega hættu á hagsmunaárekstrum, ekki síst með hliðsjón af því eignaumfangi lífeyrissjóða sem er í eignastýringu hjá innlendum fjármálafyrirtækjum. Stofnunin gagnrýndi einnig hversu ófyrirsjáanlegar og matskenndar heimildir hún hefði til þess að koma í veg fyrir að undanþágur frumvarpsins yrðu veittar og vakti athygli á því að skipan stjórnna sjóðanna væri víða í hendi stéttarféлага og fulltrúa launagreiðenda fremur en sjóðféлага.

Nefndin ræddi hvernig staðið yrði að hæfismatinu og hvaða úrræði stæðu þeim til boða sem gæfu kost á sér til stjórnarsetu. Í skýringum fjármálaráðuneytis er vísað til þess að Fjármálaeftirlitið hafi á grundvelli 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eftirlit með því að stjórnarmenn og framkvæmdastjórar uppfylli hæfisskilyrði. Hæfismatið sé framkvæmt með prófi en jafnframt muni stofnunin halda námskeið þar sem áhersla yrði lögð á að þátttakendur kunni skil á fjárfestingum sjóðanna og reglum um starfsemi þeirra.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um mikilvægi þess að innan stjórnna lífeyrissjóða væri til staðar dreifð þekking og reynsla en jafnframt þyrfti að gæta þess að blind trú á sérþekkingu kæmi ekki í veg fyrir virkt lýðræði innan sjóðanna. Einnig komu fram ríkar áherslur á að hlutfall kynjanna í stjórnnum sjóðanna yrðu sem jafnast á hverjum tíma svipað og gert er ráð fyrir í 1. mgr. 51. gr. laga um fjármálafyrirtæki og 1. mgr. 63. gr. laga um hlutafélög.

Að lokinni yfirferð með fulltrúum fjármálaráðuneytisins og Fjármálaeftirlitsins er það niðurstaða nefndarinnar að leggja til að undanþágur sem fram koma í 3. og 5. mgr. 1. gr. falli brott. Einnig er lagt til að skýrt verði kveðið á um það í 4. mgr. að sú undanþága taki ekki til stjórnenda og lykilstarfsmanna eftirlitsskyldra aðila, eða ef hinn eftirlitsskyldi aðili annast rekstur lífeyrissjóðsins eða eignastýringu hans að hluta eða öllu leyti. Það er enn fremur skilningur nefndarinnar með hliðsjón af athugasemdum Fjármálaeftirlitsins að 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins hafi að geyma sérreglu sem gangi frammar 4. mgr. 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki og 5. mgr. 54. gr. laga um váttryggingastarfsemi ef ákvæðin stangast á.

Nefndin leggur til að við 1. mgr. 1. gr. verði bætt ákvæði um búsetuskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra eins og gildandi lög gera ráð fyrir. Nefndin leggur jafnframt til þá breytingu að skilyrði verði sett um lágmarksfjölda og hlutfall kynja í stjórnnum lífeyrissjóða sem taki gildi 1. september 2013. Loks er lagt til að orðinu „hæfnismat“ sem fram kemur í 10. mgr. 1. gr. verði breytt í hæfismat.

B-liður 2. gr. frumvarpsins og umfjöllun nefndarinnar.

Í b-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr málsliður komi á eftir 2. másl. 3. mgr. 36. gr. laganna þess efnis að fjárfestingar í hlutdeildarskírteinum eða hlutum annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu séu eingöngu heimilar ef engar hömlur eru á viðskiptum með eignarhlutina, nema þær hömlur hafi eðlilegan viðskiptalegan tilgang og séu til þess fallnar að gæta hagsmuna fjárfesta.

Í athugasemdum frumvarpsins er ekki gerð grein fyrir tilurð þessarar breytingar en við umræður í nefndinni kom fram að hana mætti rekja til ágreinings um túlkun á 2. másl. 3. mgr. 36. gr. laganna. Fjárfestingar lífeyrissjóða í óskráðum hlutabréfum eru samkvæmt

ákvæðinu eingöngu heimilar ef engar hömlur eru á viðskiptum með hlutabréfin og ársreikningar hlutafélaganna öllum aðgengilegir. Fjármálaeftirlitið hefur skýrt ákvæðið á þann veg að það taki til fjárfestingar í hlutdeildarskírteinum eða hlutum annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 36. gr. Með vísan til orðalags og aðdraganda að setningu 2. másl. 3. mgr. 36. gr. og þeirra fjárfestinga sem lífeyrissjóðir hafa gert í þeirri trú að ákvæðið eigi ekki við um fjárfestingar samkvæmt umræddum tölulið hafa Landssamtök lífeyrissjóða og fjármálaráðuneytið ekki getað fallist á túlkun Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið bendir á í umsögn sinni að orðalagið „aðrir sjóðir um sameiginlega fjárfestingu“ hafi ekki skýra afmarkaða merkingu. Orðalagið skírskoti ekki einungis til sjóða sem starfræktir eru innan rekstrarfélaga, sbr. 4. gr. laga um verðbréfasjóði, heldur sjálfstæðra félaga sem rekin eru á ýmsu félagiformi og ekki sæti opinberu eftirliti. Fjármálaeftirlitið telur að áhættustig fjárfestinga í slíkum félögum sé umtalsvert vegna víðtækra fjárfestingarheimilda sem þau hafa almennt og vegna þeirra takmarkana sem jafnan gilda um framsal hluta eða hlutdeildarskírteina í þeim. Í þessu sambandi er minnt á reynslu lífeyrissjóðanna af fjárfestingum í erlendum framtakssjóðum gerðum fyrir hrun.

Fram kom við meðferð málsins að lífeyrissjóðirnir álitu sjálfir að takmarkanir á viðskiptum með eignarhluti geti verið sér til hagsbóta en aftur minnti Fjármálaeftirlitið á að niðurlag umræddrar frumvarpsgreinar gerði allt eftirlit marklaust þar sem aðilar geti ávallt borið fyrir sig að tiltekna hömlur hafi eðlilegan viðskiptalegan tilgang eða séu til þess fallnar að gæta hagsmuna fjárfesta. Stofnunin lagði þess vegna áherslu á að ef fallist yrði á að greiða fyrir fjárfestingum lífeyrissjóðanna í öðrum sjóðum um sameiginlega fjárfestingu með þeim hætti sem að framan greinir yrði orðalagi ákvæðisins breytt á þann veg að tiltekið yrði hvers konar hömlur yrðu leyfilegar.

Nefndin leggur til breytingu á b-lið 2. gr. til samræmis við ábendingar Fjármálaeftirlitsins og að teknu tilliti til athugasemda fjármálaráðuneytis á þá leið að lífeyrissjóðunum verði heimilt að fjárfesta í öðrum sjóðum um sameiginlega fjárfestingu þrátt fyrir að rekstrar- eða ábyrgðaraðili sjóðs um sameiginlega fjárfestingu skv. 8. tölul. 1. mgr. eigi forkaupsrétt á hlut eða hlutdeildarskírteinum eða þurfi að samþykka kaupanda í sjóðnum.

Um skilning á orðalaginu „aðrir sjóðir um sameiginlega fjárfestingu“ vísar nefndin til þess sem að framan greinir.

A-liður 2. gr. og 3. gr. frumvarpsins og umfjöllun nefndarinnar.

Eins og fyrir segir eru fjárfestingar lífeyrissjóða í óskráðum hlutabréfum skv. 2. másl. 3. mgr. 36. gr. laganna aðeins heimilar ef engar hömlur eru á viðskiptum með hlutabréfin og „ársreikningar hlutafélaganna öllum aðgengilegir“. Í a-lið 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til tvær breytingar á þessu ákvæði, í fyrsta lagi að tekin verði upp tilvísun til 6. tölul. 1. mgr. 36. gr. til að undirstrika þann skilning fjármálaráðuneytisins sem gerð er grein fyrir í umfjöllun hér að framan og í annan stað að tilvitnuðu skilyrði verði breytt á þann veg að aðgangur verði bundinn við hluthafa, fjárfesta og eftirlitsaðila. Nefndin telur að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins að síðarnefnda breytingin sé ekki nægilega rökstudd og leggur til að hún falli brott.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögina bættist ákvæði til bráðabirgða sem felur í sér lögbundið frávik frá 2. másl. 3. mgr. 36. gr. laganna á þann veg að lífeyrissjóðum verði veitt heimild til að fjárfesta í óskráðum hlutabréfum þrátt fyrir að hömlur séu á viðskiptum með hlutabréfin, enda samrýmist þær lögum um hlutafélög og eftir atvikum öðrum lögum. Heimildin gildir til 31. desember 2015 hvað varðar nýjar fjárfestingar og nýjar skuldbindingar nema þær verði hlutafélög sem sjóðurinn á í við lok tímabilsins. Umrætt tímamark tekur mið

af áætlun Seðlabankans um afnám gjaldeyrishafta. Fram kemur í almennum athugasemdum að með viðskiptahömlum sé átt við hömlur sem fjallað er um í 21.–23. gr. hlutafélagalaga og að tilgangur breytingarinnar sé sá að greiða fyrir fjárfestingum lífeyrissjóðanna í óskráðum hlutabréfum.

Fulltrúar Fjármálaeftirlitsins töldu að 3. gr. frumvarpsins væri nokkuð á skjön við þá meginreglu laganna að lífeyrissjóðir fjárfesti í seljanlegum verðbréfum en auk þess komu fram ábendingar um að skynsamlegra væri í þágu sama markmiðs að leita annarra leiða sem tryggi að sjóðirnir lokist ekki inni með fjárfestingu sína í eignum. Þá var upplýst að nefndin um starfsemi lífeyrissjóðanna væri með lögbundnar fjárfestingarheimildir sjóðanna til heildarendurskoðunar.

Nefndin leggur til að 3. gr. falli brott.

Framlenging á heimild til að taka út séreignarsparnað.

Að frumkvæði fjármálaráðuneytisins leggur nefndin loks til þá breytingu á frumvarpinu að heimild til úttektar á séreignarsparnaði taki gildi að nýju frá og með gildistöku frumvarpsins og gildi til 1. janúar 2012 en að önnur skilyrði útgreiðslu haldist óbreytt. Heimildin rann síðast út 1. apríl 2011. Breytingin er gerð að höfðu samráði við Landssamtök lífeyrissjóða, vörsluaðila og skattyfirvöld.

Breytingartillögur.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Við bætist ný grein, er verði 1. gr., svohljóðandi:

Við 29. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Stjórn lífeyrissjóðs skal vera skipuð þremur einstaklingum hið fæsta. Hvort kyn skal eiga fulltrúa í stjórn þegar stjórn er skipuð þremur mönnum og þegar stjórnarmenn eru fleiri en þrír í lífeyrissjóði skal tryggt að hlutfall hvors kynsins sé ekki lægra en 40%. Sama gildir um kynjahlutföll meðal varamanna í lífeyrissjóðum en hlutföllin í stjórn og varastjórn skulu þó í heild vera sem jöfnust.
2. Við 1. gr.
 - a. Á eftir 2. másl. 1. efnismgr. komi nýr málslíður, svohljóðandi: Stjórnarmenn skulu vera búsettir hér á landi, í aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum.
 - b. 3. efnismgr. falli brott.
 - c. Á eftir 1. másl. 4. efnismgr. komi nýr málslíður, svohljóðandi: Undanþága þessi á þó ekki við um stjórnendur og lykilstarfsmenn eftirlitsskyldra aðila eða ef hinn eftirlitsskyldi aðili annast rekstur lífeyrissjóðs eða eignastýringu hans að hluta eða öllu leyti.
 - d. 5. efnismgr. falli brott.
 - e. 2. másl. 10. efnismgr. falli brott.
 - f. Í stað orðsins „hæfnismati“ í lokamáslíð 10. efnismgr. komi: hæfismati.
3. Við 2. gr.
 - a. Í stað orðanna „eru hluthöfum, fjárfestum og eftirlitsaðilum aðgengilegir“ í a-lið komi: öllum aðgengilegir.

- b. B-liður orðist svo: Á eftir 2. másl. 3. mgr. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Fjárfestingar í hlutdeildarskírteinum eða hlutum annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu skv. 8. tölul. 1. mgr. eru eingöngu heimilar ef engar hömlur eru á viðskiptum með eignarhlutina. Ákvæði um að rekstrar- eða ábyrgðaraðili sjóðs um sameiginlega fjárfestingu skv. 8. tölul. 1. mgr. eigi forkaupsrétt á eignarhlut eða þurfi að samþykkja kaupanda að eignarhlut í sjóðnum teljast ekki hamla viðskiptum.
4. 3. gr. orðist svo:
Í stað dagsetningarinnar „1. apríl 2011“ í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða VIII og 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða IX í lögnum kemur: 1. janúar 2012.
5. Við 4. gr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þó skulu ákvæði 1. gr. öðlast gildi 1. september 2013.

Alþingi, 31. maí 2011.

Helgi Hjörvar, form., frsm.	Tryggvi Þór Herbertsson, með fyrirvara.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, með fyrirvara.
Birkir Jón Jónsson, með fyrirvara.	Lilja Rafney Magnúsdóttir, með fyrirvara.	Pétur H. Blöndal, með fyrirvara.
Magnús Orri Schram.	Lilja Mósesdóttir, með fyrirvara.	Björn Valur Gíslason, með fyrirvara.