



**LANDSSAMTÖK
LÍFEYRISSJÓÐA**

Alþingi
Erindi nr. P 139/2158
komudagur 2.5.2011

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og skattanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. maí 2011

Umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða (LL) um mál nr. 704 á 139. löggjafarþingi, frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum (hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra, fjárfestingarheimildir).

Efnahags- og skattanefnd Alþingis hefur með tölvupósti þann 15. apríl sl. leitað eftir umsögn LL við framangreint frumvarp.

Athugasemdir við 1. gr. frumvarpsins

Í almennum athugasemdum við frumvarp þetta er tekið fram að á síðasta löggjafarþingi hafi, með tilkomu nýrra laga um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010, og með breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, sbr. breytingarlög nr. 75/2010, verið gerðar breytingar á ákvæðum laganna um hæfi stjórnarmanna váttryggingarfélaganna annars vegar og fjármálafyrirtækja hins vegar. Með lögnum hafi skilyrðin verið þrengd með það að markmiði að koma í veg fyrir hagsmunaaðreksstra og til að lágmarka orðsporsáhættu sem hætt er við að fylgi svonefndri krossstjórnarsetu. Í frumvarpi þessu má glöggst sjá að höfð hefur verið hliðsjón af þessum lagabreytingum en þó að nokkru leyti leitast við að taka tillit til sérstöðu lífeyrissjóðanna. LL vill leggja áherslu á mikilvægi þess að tekið verði fullt tillit til sérstöðu lífeyrissjóða en ella verður hætt við því að margir hæfir stjórnendur verði vanhæfir að ósekju.

Fyrir liggur að íslenska lífeyrissjóðakerfið er hluti af skyldutryggingarkerfi landsmanna og um þá gilda sérlög nr. 129/1997. Hlutverk lífeyrissjóða er fyrst og fremst að taka á mótí iðgjöldum, ávaxta þau og greiða út lífeyri til sjóðfélaga sinna, sbr. 2. mgr. 1. gr. og 20. gr. laga nr. 129/1997. Lífeyrissjóðum er óheimilt að hafa með höndum aðra starfssemi en hér greinir, sbr. 2. mgr. 20. gr. laganna. Fjármálafyrirtæki hafa hins vegar með höndum fjölbreytta fjármálastarfsemi, sbr. sérlög sem um þau gilda nr. 161/2002. Vart þarf að hafa mörg orð um ólík hlutverk fjármálafyrirtækja annars vegar og lífeyrissjóða hins vegar en vert er þó að nefna að eignir lífeyrissjóða hafa þann tilgang einan að standa undir lífeyrisskuldbindingum. Skuldbindingar lífeyrissjóða þurfa á hverjum tíma að vera í samræmi við eignir, sbr. 39. gr. laganna.

LL telur hætt við því að verði 1. gr. frumvarps þessa óbreytt að lögum geti það í framkvæmd orðið til þess að reynslumiklir og hæfir stjórnendur verði vanhæfir. Því eru hér lagðar til nokkrar breytingar á 1. gr. frumvarpsins.

Eins og fyrr greinir er með 1. mgr. 1. gr. ætlunin að setja strangari ákvæði en nú gilda um almenn hæfisskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra lífeyrissjóða. Í loka málslið málgreinarinnar er gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið setji reglur um fjárhagslegt sjálfstæði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra. Þar sem fjármálaráðuneytið fer með framkvæmd laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 þykir eðlilegra að leggja til að fjármálaráðherra setji eftir atvikum nánari ákvæði um fjárhagslegt sjálfstæði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra í reglugerð, sbr. heimild í 56. gr. laganna. Fjármálaeftirlitið hefur á hinn bóginn eftirlit með því að starfsemi lífeyrissjóða sé í samræmi við ákvæði laganna, reglugerðir og reglur settar samkvæmt þeim. Því er lagt til að síðasti málsliður málgreinarinnar falli niður.

Ákvæðið sem sett er fram í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins myndi óhjákvæmilega hafa það í för með sér að fjöldi núverandi stjórnarmanna í lífeyrissjóðum kæmu, að ósekju, til með að glata hæfisskilyrðum til stjórnarsetu. Slíkt yrði, eðli máls samkvæmt, afar bagalegt enda eru tilgreindar í 3. – 5. mgr. undantekningar frá skilyrðunum sem sett eru fram í 2. mgr.

Í 2. mgr. 1. gr. er sett fram almenn regla þess efnis að stjórnarmenn í lífeyrissjóðum megi ekki vera starfsmenn eða endurskoðendur annars eftirlitsskylds aðila. Við nánari athugun á ákvæðinu virðist sem það gangi allt of nærri almennum starfsmönnum annarra eftirlitsskyldra aðila, þ.e. starfsmönnum fjármálafyrirtækja og váttryggingarfélaga. Sú spurning hefur vaknað hvort tilgangi ákvæðisins yrði ekki náð með því að láta takmörkunina ekki ná til allra starfsmanna eftirlitsskylds aðila, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir, heldur einungis til framkvæmdastjóra og lykilstarfsmanna, sbr. orðskýringar í 6. og 8. tölul. 1. gr. a laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. LL leggja eindregið til að sú leið verði farin.

Með 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins er sett fram undanþága sem er þrengri en gildir fyrir fjármálafyrirtæki, þ.e. 3. mgr. nær einungis til fyrirtækja, sem eingöngu sinna þjónustuhlutverki fyrir lífeyrissjóði, en ekki almennt til eftirlitsskyldra fyrirtækja sem lífeyrissjóðir eiga eignarhlut í, líkt og gildir um fjármálafyrirtæki. Í lögum nr. 161/2002 eru undanþáguákvæði um stjórnarsetu vegna félaga, sem fjármálafyrirtæki eiga í. Hér verður ekki séð hvers vegna lífeyrissjóðir eiga að lúta þrengri skilyrðum en fjármálafyrirtæki að þessu leyti. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að mörg íslensk fjármálafyrirtæki hafa óljóst eignarhald um þessar mundir og ákvæði sem þessi hvetja ekki til þess að lífeyrissjóðir gerist þar eignaraðilar. Ekki verður heldur séð hvers vegna lífeyrissjóðir ættu að sæta meiri takmörkunum en aðrir mögulegir eigendur að slíkum fyrirtækjum. Ekki er vitað til þess að slíkar takmarkanir gildi í nágrannalöndum okkar. Þar virðast lífeyrissjóðir hafa verið virkir eigendur af fjármálafyrirtækjum, ekki síst minni fyrirtækjum á því sviði. Slíkt kann að vera æskilegt til að auka fjölbreytni og samkeppni á fjármálamarkaði.

Í 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins er tilgreint að þrátt fyrir 2. mgr. geti þeir sem séu kosnir eða skipaðir úr hópi sjóðfélaga tekið sæti í stjórn lífeyrissjóðs. Þó er gert ráð fyrir því að stjórnarsetan verði ætíð háð mati Fjármálaeftirlitsins. Það að Fjármálaeftirlitinu sé fengið vald til að meta stjórnarmenn vanhæfa til stjórnarsetu á grundvelli matskenndra þátta um hagsmunaárekstra, sem þó hafa verið kosnir eða skipaðir úr hópi sjóðfélaga, er óásættanlegt og kann að ógna því sjóðfélagalýðræði sem ríkir við val á stjórnarmönnum. Í þeim tilvikum sem sjóðfélagar hafa valið aðila til stjórnarsetu ætti að liggja fyrir að sjóðfélagar bera traust til viðkomandi og því lítil hætta á því að slík stjórnarseta dragi úr trúverðugleika stjórnar. Verði eigi að síður talið rétt að hafa mat þetta á hendi Fjármálaeftirlitsins er lagt til að gert sé að skilyrði að bersýnileg hætta þyki á hagsmunaárekstri til að slíkir stjórnarmenn teljist vanhæfir.

Í 5. mgr. 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir almennri heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að veita undanþágur frá ákvæði 2. mgr. greinarinnar. Fram kemur í athugasemdum með greininni að í mörgum tilvikum sé mikill hagur fólgin í því að stjórnarmenn sitji í stjórn annars eftirlitsskylds aðila, þ.m.t. lífeyrissjóðs og eru rakin nokkur slík dæmi einkum þar sem réttindakerfin þykja flókin. LL leggur áherslu á mikilvægi þessa ákvæðis en telur þó eðlilegra að heimildin sem tilgreind er í greinargerð verði með beinum hætti tekin upp í lagatextann en háð mati Fjármálaeftirlitsins hverju sinni.

Verði tekið tillit til ofangreindra athugasemda fælu þær það í sér að undantekningar sem tilgreindar eru í 3.-5. mgr. 1. gr. yrðu skilyrtar mati af hálfu Fjármálaeftirlitsins. Því er lagt til að bætt verði við greinina nýrri málsgrein sem yrði 6. mgr. 1. gr. þar sem tilgreint yrði að stjórnarseta samkvæmt 3. -5. málsgrein skuli ætíð háð slíku mati. Að sama skapi féllu niður tilgreiningar um mat Fjármálaeftirlitsins í 3. og 4. mgr.

LL gera ekki athugasemdir við 6. -11. mgr. 1. gr. enda fela þær ekki í sér efnisbreytingar en með vísan til ofangreindra athugasemda gera samtökin eftirfarandi tillögu að 1. – 6. mgr. 1. gr.:

1. gr.

31. gr. laganna orðast svo:

Stjórnarmenn og framkvæmdastjórar lífeyrissjóða skulu vera lögráða, fjárhagslega sjálfstæðir, hafa óflekkað mannorð og mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota. Þeir mega ekki í tengslum við atvinnurekstur hafa hlotið dóm á síðustu tíu árum fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum, lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrotaskipti o.fl. eða ákvæðum laga er varða opinber gjöld, svo og sérlögum um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.

Stjórnarmenn í lífeyrissjóðum mega ekki eiga sæti í stjórn annars eftirlitsskylds aðila eða aðila í nánnum tengslum við hann né vera framkvæmdastjórar, lykilstarfsmenn eða endurskoðendur annars eftirlitsskylds aðila eða aðila í nánnum tengslum við hann. Stjórnarmenn lífeyrissjóðs mega ekki sinna lögmannsstörfum fyrir annan lífeyrissjóð. Starfsmönnum lífeyrissjóðs er ekki heimilt að sitja í stjórn hans.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. getur stjórnarmaður, framkvæmdastjóri eða lykilstarfsmaður lífeyrissjóðs tekið sæti í stjórn fjármála fyrirtækis, váttryggingafélags eða fjármálasamsteypu ef um er að ræða félag sem er að hluta eða öllu leyti í eigu lífeyrissjóðsins.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. getur starfsmaður annars eftirlitsskylds aðila tekið sæti í stjórn lífeyrissjóðs ef hann er kosinn eða skipaður úr hópi sjóðfélaga.

Liggja fyrir umtalsvert hagræði skal, þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. stjórnarmanni í lífeyrissjóði, heimilt að sitja í stjórn annars lífeyrissjóðs.

Stjórnarseta samkvæmt 3.-5. málsgrein skal háð því að hún skapi ekki, að mati Fjármálaeftirlitsins, bersýnilega hættu á hagsmunaaðrekstrum á fjármálamarkaði eða dragi úr túverðugleika stjórnar lífeyrissjóðs. Við slíkt mat skal m.a. horft til stöðu þeirra starfsmanna sem um ræðir hjá eftirlitsskyldum aðila.

Athugasemdir við A- lið 2. gr. frumvarpsins

Varðandi a-lið 2. gr. frumvarpsins telja LL eðlilegt að skýrt sé kveðið á um að 2. málsli. 3. mgr. 36. gr. gildi ekki um aðra sjóði um sameiginlega fjárfestingu, eins og ráð er fyrir gert í

upphafi a-liðar 2. gr. frumvarpsins. Þá telur LL eðlilegt að efnisregla varðandi aðgengi að ársreikningum sé gerð skýrari eins og lagt er til í frumvarpinu. Eðlilegt er að áskilnaður sé gerður um að ársreikningar séu fjárfestum aðgengilegir en að um birtingu þeirra að öðru leyti fari eftir almennum lögum en ekki ákvæðum sérlaga eins og laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

LL bendir þó á að það getur kallað á vafa um lagatúlkun að mæla með beinum hætti fyrir um að ársreikningar skuli vera eftirlitsaðilum aðgengilegir. Hugtakið eftirlitsaðilar er ekki skilgreint í lögum nr. 129/1997. Hvað aðgengi Fjármálaeftirlitsins varðar verður að ætla að það geti fengið aðgang að þeim ársreikningum sem um ræðir fyrir milligöngu viðkomandi lífeyrissjóðs sem eftirlitsskylds aðila og fjárfestir í óskráðum hlutabréfum. Því er lagt til að tilvísun til eftirlitsaðila verði felld út úr a-lið 2. gr. frumvarpsins.

Athugasemdir við B- lið 2. gr. frumvarpsins

Í b-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að nýjar hömlur verði settar á fjárfestingar lífeyrissjóða í hlutdeildarskírteinum eða hlutum annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu (oft nefndir fagfjárfestasjóðir e. private equity fund). Í greinargerð kemur fram að ástæða þyki til að setja fjárfestingum í slíkum sjóðum skorður og því sé lagt til að miðað verði við að fjárfestingar í umræddum sjóðum séu eingöngu heimilar ef engar hömlur séu á viðskiptum með eignarhlutina, nema þær hömlur hafi eðlilegan viðskiptalegan tilgang og séu til þess fallnar að gæta hagsmuna fjárfesta. Þar er t.d. vísað til þeirrar takmörkunar sem eðlileg telst að ábyrgðar- eða rekstraraðili sjóðs þurfi að samþykkja nýjan kaupanda á eignarhlut í sjóðnum, innlausnar eða forkaupsréttar.

LL telur ekki ljóst hvaða ástæður liggja hér að baki, sbr. tilvísun í greinargerð. Af þessu tilefni vill LL benda á að þegar eru tilteknar takmarkanir á fjárfestingum lífeyrissjóða í fagfjárfestasjóðum. Helst ber þar að nefna að lífeyrissjóður má ekki eiga meira en 15% hlut í hverjum slíkum sjóði, sbr. 5. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997, með síðari breytingum. Lúti slíkir sjóðir ekki opinberu eftirliti mega þeir ekki vera meira en 10% af hreinni eign lífeyrissjóðs, sbr. 4. málslíð 4. mgr. laga nr. 129/1997, með síðari breytingum. Þá telst fjárfesting lífeyrissjóðs í óskráðum fagfjárfestasjóði til óskráðra eigna sjóðsins sem mega að hámarki vera samtals 20% af hreinni eign lífeyrissjóðs, sbr. 3. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997, með síðari breytingum.

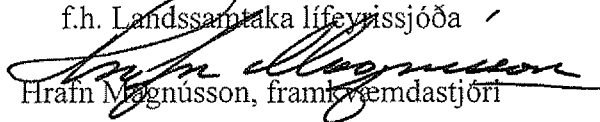
LL vill jafnframt benda á að það liggur í eðli fagfjárfestasjóða að þeir eru fjölbreytilegir að eðli og uppbyggingu. Um viðskipti með þá geta gilt tiltekin skilyrði sem kalla á sérfræðipækkingu. Af þeim sökum hefur löggjafinn búið svo um að slíka sjóði má ekki bjóða almenningi til kaups, sbr. lög nr. 30/2003 um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Þar sem þau skilyrði sem gilda um viðskipti með fagfjárfestasjóði geta verið margvísleg er mat á þeim hluti af nauðsynlegu mati lífeyrissjóðs þegar hann tekur ákvörðum um fjárfestingar í slíkum sjóðum, þ.e. hvor þau skilyrði séu honum aðgengileg.

Í ljósi þess hve þróun á markaði fyrir fagfjárfestasjóði getur verið ör og slíkir sjóðir eru ólíkir að eðli og uppbyggingu er ekki talinn kostur um að mæla fyrir um stíf skilyrði fyrir fjárfestingum í slíkum sjóðum umfram það sem gildir samkvæmt gildandi lögum um starfsemi lífeyrissjóða, þ.e. lögum nr. 129/1997. Sé talin þörf á sérstökum takmörkunum í viðskiptum með slíka sjóði er eðlilegt að mælt sé fyrir um það í viðkomandi sérlögum, þ.e. lögum um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði, að undangenginni ítarlegri greiningu og umræðu.

Þrátt fyrir þessar athugasemdir telur LL að ákvæði það sem fram kemur í b-lið 2. gr. frumvarpsins taki að vissu leyti tillit til þarfa lífeyrissjóða sem fjárfesta. Rétt er að löggjafinn árétti þó að það mat sem þar um ræðir sé í höndum lífeyrissjóðs sem fjárfestis að teknu tilliti til efnisreglna ákvæðisins og skýringa í greinargerð og eftir atvikum öðrum lögskýringargögnum.

Athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins

LL telur mikilvægt að skýrt sé mælt fyrir um það í lögum að ákvæði um forkaupsrétt, samþykki félags fyrir framsali eða hluthafasamkomulag hamli ekki fjárfestingum lífeyrissjóða í óskráðum hlutabréfum. Lífeyrissjóður er eðli málsins samkvæmt ávallt minnihlutafjárfestir í hlutafélagi þar sem hann má að hámarki eiga 15% hlut í hverju félagi, sbr. 5. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997, með síðari breytingum. Því er eðlilegt að hann geti átt aðild að hluthafasamkomulagi og nýtt sér ákvæði um forkaupsrétt. Þá geta ákvæði um samþykki félags fyrir framsali verið til þess fallin að vernda hag hluthafa, þ.m.t. smærri hluthafa. LL telur því mikilvægt að þau skilyrði sem hér um ræðir hamli ekki fjárfestingum lífeyrissjóða í óskráðum hlutabréfum enda falli þau að reglum laga um hlutafélög eða eftir atvikum ákvæðum annarra laga. Þó LL hafi kosið að hafa þessa heimild ótímabundna telja samtökin þann tímaramma sem hér um ræðir ásættanlegan eins og sakir standa.

Virðingarfyllt,
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Hrafn Magnússon, framkvæmdastjóri