

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, Helgi Hjörvar.

1. gr.

Við 5. tölul. 2. mgr. 27. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Hvert kjörtímabil stjórnar er lengst þrjú ár og stjórnarmaður skal ekki halda umboði lengur en sex ár samfleytt.

2. gr.

Við 6. tölul. 3. mgr. 29. gr. laganna bætist: og skal leitast við að tilnefna einstaklinga sem ekki sitja í stjórn lífeyrissjóðsins og ekki hafa veruleg hagsmunatengsl við stofnun eða atvinnufyrirtæki.

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 lánveitingar.

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 verðbréfavíðskiptum. Lífeyrissjóði ber að tilkynna Fjármálaeftirlitinu um starfsmenn samkvæmt þessari málsgrein. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

5. gr.

Við 4. mgr. 38. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Stjórnarmenn, framkvæmdastjóri, starfsmenn eignastýringar og endurskoðendur lífeyrissjóðs skulu upplýsa stjórn skriflega um hagsmunatengsl sín samkvæmt ákvæðum II. kafla stjórnsýslulaga og skal Fjármálaeftirlit veita leiðbeiningar um þá upplýsingaskyldu.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var flutt á 130. þingi. Það er flutt á ný með breytingum sem taka helst mið af athugasemdum sem komu fram í umsögnum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands sem bárust efnahags- og viðskiptanefnd við meðferð málsins á því þingi. Báðir þessir umsagnaraðilar töldu jákvætt að settar yrðu skýrari reglur um stjórnir og stjórnarhætti í lífeyrissjóðum.

Með frumvarpinu 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 nokkru 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 ráðstöfun eigna 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 um hæfisskilyrði starfsmanna í verðbréfavíðskiptum samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Í svari viðskiptaráðherra við fyrirspurn sem fyrsti flutningsmaður lagði fram á 130. 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. Í svarinu koma einnig fram upplýsingar um hagsmunaárekstra vegna setu stjórnarmanna lífeyrissjóða í öðrum stjórnnum og hversu algeng hagsmunatengslin eru. 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.

Lagt er til að kjörtímabil hvernar stjórnar skuli ekki vera lengra en þrjú ár en heimilt verði að hafa það styttra ef slíkt er ákveðið í samþykktum sjóðs. Þá er lagt til að einstakir stjórnarmenn haldi ekki umboði til að sitja í stjórn lengur en sex ár samfleytt. Með því ætti að vera tryggð endurnýjun og aðhald þótt ekki sé lagt bann við því að fyrrum stjórnarmenn fái endurnýjað umboð þegar þeir hafa setið hjá eitt kjörtímabil eða meira. Þar sem hinir almennu sjóðfélagar, eigendur lífeyrissjóðanna, hafa lítil eða engin áhrif á hverjir veljast í stjórnir sjóðanna er ólilegt að setja hámark á ráðningartíma stjórnarmanna.

Það veitir aðhald og styrkir eftirlit stjórnarmanna með hagsmunum sjóðfélaga að ekki sé sjálfgefið að endurnýja setu í stjórn. 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.

Í frumvarpinu er lagt til að stjórn lífeyrissjóðs skuli leitast við að tilnefna einstaklinga 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 o.fl. hafa gefið út og taka má mið af, 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. Ítök stjórnarmanna í lífeyrissjóðum geta verið veruleg bæði í sjóðunum og úti á markaði vegna stærðar sjóðanna á fjárfestingarmarkaði. Því getur verið óæskilegt að þeir sitji jafnframt í stjórn fyrirtækis sem viðkomandi lífeyrissjóður á verulegan hlut í þar sem tengslin og áhrifin geta orðið of mikil. Jafnframt er lagt til að lífeyrissjóðum verði bannað að tilnefna aðra þá sem hafa aðra verulega hagsmuni af þeim rekstri. Með verulegum hagsmunum er hér átt við t.d. verulegan eignarhlut og sífjatengsl við forsvarsmenn eða ráðandi eigendur fyrirtækis.

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 mikilvægt að skilja í sundur 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 á 130. þingi varðandi starfsemi Fjármálaeftirlitsins um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi lagt áherslu á hlutverk og ábyrgð stjórnna 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.

Jafnframt er lagt til að gerðar verði sambærilegar kröfur til stjórnarmanna um menntun, starfsreynslu og starfsferil og gerðar eru til framkvæmdastjóra sjóðanna og stjórnna fjármála-fyrirtækja almennt. Einnig er lagt til að teknar verði upp reglur sem gilda um fjármálafyrirtæki 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 lánveitingar. Í þessu felst að einstakir stjórnarmenn geti t.d. ekki gefið framkvæmdastjóra eða undirmönnum hans fyrir-mæli um afgreiðslu einstakra mála en sé umfangið verulegt beri framkvæmdastjóra að bera viðskiptin undir stjórn sjóðsins.

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. Lagt er til að upplýsingarnar verði veittar skriflega og að Fjármálaeftirlitið veiti leiðbeiningar þar um. Leiðbeiningarnar gætu m.a. falist í útgáfu eyðublaða sem nota mætti við öflun þessara upplýsinga.

Í gildandi lögum er heimild til handa Fjármálaeftirliti til að beita eftirlitsskylda aðila, þ.m.t. lífeyrissjóði, dagsektum, stjórnvaldssektum. Því hefur í þessu frumvarpi verið fellt brott sektarákvæði eldra frumvarps. Það ákvæði heimilaði einnig að stjórnarmenn yrðu sektaðir sjálfir en slíkt gengur lengra en ábyrgð stjórnarmanna annarra eftirlitsskyldra aðila á fjármálamarkaði. Umsagnaraðilar gagnrýndu þetta og flutningsmenn telja rétt að taka tillit til þess.

Flutningsmenn telja eðlilegt þegar litið er til hagsmuna almennra sjóðfélaga og stöðu sjóðanna, sem eru með umsvifamestu aðilum á fjármálamarkaði, að sambærilegar reglur gildi hjá lífeyrissjóðum og fjármálafyrirtækjum um stjórnir og ædstu starfsmenn þeirra.