

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Frumvarpið felur í sér þrjár meginbreytingar varðandi fjárfestingarstefnu lífeyrissjóðanna sem allar hafa það að markmiði að rýmka heimildir þeirra til fjárfestinga. Lagt er til að heimild lífeyrissjóðanna til að fjárfesta í óskráðum verðbréfum, þar með talið hlutabréfum, sem nú nær einungis til innlendra verðbréfa nái einnig til erlendra verðbréfa. Þá er lagt til að fjárfesting í óskráðum bréfum megi nema sem svarar 10% af hreinni eign lífeyrissjóða. Jafnframt er svigrúm þeirra til að fjárfesta í óskráðum bréfum enn frekar rýmkað með heimild til að flokka óskráð ríkistryggð bréf tengd húsnæðislánum Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna sem keypt voru á árunum 1972 og 1994 með skráðum verðbréfum. Þá er ætlunin að auka heimild lífeyrissjóðanna til að fjárfesta í skráðum skuldabréfum og víxlum banka, sparissjóða og annarra lánastofnana sem lúta eftirliti opinbers eftirlitsaðila, hlutabréfum fyrirtækja og öðrum verðbréfum úr 35% í 50% og loks er lagt til að heimild sjóðanna til að fjárfesta í erlendum gjaldmiðlum verði aukin úr 40% í 50% af hreinni eign sjóðanna.

Minni hlutinn gagnrýnir að ekki sé tekið tillit til sjónarmiða og aðvarana Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn telur að ekkert knýi á um það sérstaklega að rýmka nú heimildir lífeyrissjóðanna. Jafnframt telur Seðlabankinn að erlendar fjárfestingar lífeyrissjóða stuðli til skamms tíma, að öðru óbreyttu, að hærra innlendu vaxtastigi og lægra gengi húsbrefa en ella. Varðandi heimild til áhættutöku í erlendum gjaldmiðlum telur Seðlabankinn það umhugsunarefni hversu langt á að ganga í að rýmka heimildir lífeyrissjóðanna til þess að taka áhættu í þessu efni. Gerði Seðlabankinn þá tillögu, til að koma til móts við þetta sjónarmið, að samhlíða því að takmarka áhættu í erlendum gjaldmiðlum í heild við 50% af hreinni eign lífeyrissjóða yrði kveðið á um að áhætta í einstökum myntum megi ekki fara upp fyrir ákveðið mark, t.d. 20–30%. Meiri hlutinn hafnaði þeirri tillögu.

Samkvæmt upplýsingum sem Fjármálaeftirlitið útvegaði nefndinni um fjárfestingar og áhættustýringu lífeyrissjóðanna er einn lífeyrissjóður (með ábyrgð sveitarfélags) kominn yfir 35% hámarkið hvað varðar skuldabréf bæjar- og sveitarfélaga. Meðaltal allra lífeyrissjóðanna er 4%. Þrír lífeyrissjóðir eru yfir 35% mörkunum hvað varðar skuldabréf og víxla lánastofnana en meðaltal allra lífeyrissjóðanna er 13%. Enginn lífeyrissjóður er yfir 35% mörkunum hvað varðar önnur verðbréf en meðaltalið er 6%. Tólf lífeyrissjóðir eru yfir 35% mörkunum hvað varðar hlutabréf, en meðaltalið er 34%. Gengisbundnar fjárfestingar lífeyrissjóða eru að meðaltali 25% af hreinni eign til greiðslu lífeyris. Þrír lífeyrissjóðir eru með hærra hlutfall gengisbundinna eigna en 40% hámarkið.

Fjármálaeftirlitið telur ekki tímabært að leggja mat á áhættustýringu sjóðanna í heild. Hins vegar er það mat þeirra, af samskiptum eftirlitsins við einstaka lífeyrissjóði, að stjórnendur

þeirra hafi litið um of á fjárfestingarramma laganna við mótun fjárfestingarstefnu sinnar í stað þess að miða hana t.d. við samsetningu skuldbindinga sinna eða lífeyrisbyrði.

Pótt örfáir lífeyrissjóðir hafi nýtt sér svigrúm samkvæmt núgildandi lögum í hlutabréfa-kaupum virðist enn verulegt svigrúm til skuldabréfa- og verðbréfakaupa samkvæmt ákvæðum 36. gr. Verður það því að teljast vafasamt, eins og Fjármálaeftirlitið bendir á, að nauðsynlegt sé að rýmka heimildir sjóðanna til fjárfestinga eins og gert er ráð fyrir í d- og f-lið 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Ljóst er að auknar heimildar til fjárfestinga í innlendum og erlendum verðbréfum og hlutabréfum eins og frumvarpið gerir ráð fyrir hafa í för með sér verulega gengisáhættu fyrir lífeyrissjóðina og geta þrýst upp vöxtum til skemmri tíma litið.

Með frumvarpinu fá lífeyrissjóðirnir heimild til að fjárfesta í erlendum gjaldmiðlum allt að 50% af hreinni eign sjóðanna sem er yfir 500 milljarðar kr., en eignir sjóðanna hafa vaxið á þremur árum frá árslokum 1996 til ársloka 1999 um nálægt 200 milljörðum kr. eða um 65%. Fjárfestingarstefna sjóðanna getur því haft gífurlega mikil áhrif á allt efnahagsumhverfið, svo sem vaxtastig og gengi, og er nauðsynlegt að eðlilegt eftirlit og leikreglur gildi um fjárfestingu sjóðanna, enda er einnig um skyldubundinn lífeyrissparnað að ræða. Eðlilegt væri t.d. áður en rýmkuð yrði heimild sjóðanna til fjárfestinga í innlendum og erlendum verðbréfum að Fjármálaeftirlitið leggði mat á áhættustýringu sjóðanna í heild, en sjóðirnir virðast nú í auknum mæli beina fjármagni sínu á erlendan hlutabréfamarkað í stað innlenda markaðarins. Eiga sjóðirnir nú mun meira í erlendum hlutabréfum en innlendum. Frá janúar til októberloka á sl. ári var eignaukning þeirra í erlendum hlutabréfasjóðum um 107% og 49% aukning í erlendum hlutabréfum, en einungis um 26% í hlutabréfum og sjóðum innan lands. Fjárfesting þeirra í ríkisverðbréfum og fjárfestingarlánasjóðum eins og húsbréfum hefur á síðustu tveimur árum nánast staðið í stað og lítil sem engin aukning orðið. Hefur þetta átt sinn þátt í að þrýsta upp vöxtum.

Fjármálaeftirlitið bendir á í umsögn sinni að enn hafi ekki allir lífeyrissjóðir fengið starfsleyfi, en þeir höfðu frest til 1. júlí 1999 til að aðlaga starfsemi sína ákvæðum núgildandi laga frá 1997. Að mati Fjármálaeftirlitsins er vart komin reynsla á þau ákvæði laganna sem lúta að heimildum lífeyrissjóða til fjárfestinga. Því telur það vafasamt að tímabært sé að rýmka heimildir til fjárfestinga eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Bendir það jafnframt á að rýmkinin taki til alls kyns verðbréfa sem uppfylli ekki skilyrði sem aðrar fjárfestingar lífeyrissjóðanna lúta. Einnig segir í umsögn Fjármálaeftirlitsins að fjárfestingar lífeyrissjóða í Evrópu árið 1997 í hlutabréfum og öðrum verðbréfum hafi í öllum tilvikum, nema hjá breskum, írskum og hollenskum lífeyrissjóðum, verið undir 35% eða sama og er í núgildandi lögum en nú á að hækka í 50% samkvæmt frumvarpinu.

Einnig er ástæða til að vekja athygli á því að Fjármálaeftirlitið gerir athugasemdir við 10. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að lífeyrissjóðir sem njóta bakábyrgðar ríkis, sveitarfélaga og banka verði undanþegnir 2. gr. laganna sem mælir fyrir um lágmarksstærð sjóðs, þ.e. að a.m.k. 800 sjóðfélagar skuli að jafnaði greiða iðgjald til lífeyrissjóðs ella skuli hann tryggja sig með öðrum hætti. Tilgangur með tilvitnuðu lagaákvæði er að tryggja lágmarksáhættudreifingu í rekstri lífeyrissjóðs. Bendir Fjármálaeftirlitið á að flestir lífeyrissjóðir sem hér um ræðir séu nú þegar með verulegan halla á skuldbindingum, þ.e. verulega vantar upp á að eignir standi undir lofuðum skuldbindingum. Leggur Fjármálaeftirlitið áherslu á þá auknu áhættu sem felist í breytingu skv. 10. gr. frumvarpsins sem bætist ofan á þann halla sem fyrir er hjá umræddum lífeyrissjóðum. Af þessu tilefni bendir það einnig á að nauðsynlegt sé að huga að stöðu þeirra lífeyrissjóða sem starfræktir eru með ábyrgð sveitarfélaga.

Um sé að ræða níu lífeyrissjóði í jafnmörgum sveitarfélögum sem standi misjafnlega vel fjárhagslega og kunni að lenda í erfiðleikum í framtíðinni þegar reynir enn frekar á umrædda ábyrgð.

Minni hlutinn telur það gagnrýnisvert að meiri hlutinn ætli að hunsa vel rökstuddar at-
hugasemdir og aðvaranir Fjármáleftirlitsins sem lögum samkvæmt fylgist með og hefur eftir-
lit með starfsemi eftirlitsskyldra aðila eins og lífeyrissjóðanna og hefur því bestu þekkingu
á og yfirsýn yfir þá áhættu sem felst í fjárfestingarstefnu þeirra.

Minni hlutinn bendir einnig á að Verðbréfping Íslands telur að þeir aðilar sem hafa hlotið
leyfi stjórnvalda til að safna fjármunum almennings og ávaxta þá eigi að mestu leyti að halda
sig við fjárfestingar sem lúta skilyrðum um upplýsingagjöf, sýnileika viðskipta, verðmyndun
o.s.frv. Neytendaverndin sem stjórnvöld styðja við með margvíslegu regluverki veikist ef
stofnanafjárfestunum sem hér um ræðir er heimilað að leggja fjármuni almennings í ríkum
mæli í bréf sem ekki uppfylla fyrrnefnd skilyrði.

Með vísan til framangreinds vísar minni hlutinn allri ábyrgð af þessari lagasetningu á
hendur stjórnvöldum.

Alþingi, 25. apríl 2000.

Jóhanna Sigurðardóttir,
frsm.

Margrét Frímansdóttir.