154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 (fjárfestingarkostir viðbótarlífeyrissparnaðar).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 39. gr. b laganna:

1. Á eftir orðinu „skulu“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: að undanskilinni fjárfestingarleið 5. mgr.
2. Á eftir 4. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Aðila sem ávaxtar fé sem ætlað er til viðbótartryggingaverndar er heimilt að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöldum hans verði í heild eða að hluta varið til að fjárfesta í sjóði eða sjóðum um sameiginlega fjárfestingu sem rétthafi velur. Heimildin tekur til fjárfestingar í verðbréfasjóðum samkvæmt lögum nr. 116/2021 og samkvæmt tilskipun 2009/65/EB um samræmingu á lögum og stjórnsýslufyrirmælum að því er varðar verðbréfasjóði (UCITS), sérhæfðum sjóðum fyrir almenna fjárfesta samkvæmt X. kafla laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, og sjóðum sem fengið hafa heimild Fjármálaeftirlitsins samkvæmt 65. gr. sömu laga, peningamarkaðssjóðum samkvæmt lögum nr. 6/2023, og peningamarkssjóðum samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1131. Hlutir og hlutdeildarskírteini sjóða skv. 2. málsl. skulu vera innleysanleg á hverjum tíma að beiðni vörsluaðila.

Heimild samkvæmt 5. mgr. tekur til þess hluta iðgjalds sem er umfram lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs, sbr. 2. gr., og viðbótarlífeyrissparnaðar samkvæmt skilgreiningu 13. tölul. 2. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007. Þá tekur heimild 5. mgr. einnig til þegar uppsafnaðs sparnaðar rétthafa sem myndast hefur af slíku iðgjaldi. Bregðast skal við beiðni rétthafa um flutning þegar uppsafnaðs sparnaðar eins fljótt og auðið er. Aðila sem ávaxtar fé sem ætlað er til viðbótartryggingaverndar er þó heimilt að fresta flutningi enda sé það augljóslega í þágu rétthafa.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í því er lagt til að vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði heimilað að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöldum hans til séreignar verði varið til fjárfestingar í tilteknum sjóði eða sjóðum um sameiginlega fjárfestingu. Það hefur í för með sér, verði frumvarpið að lögum, að rétthafi séreignarsparnaðar mun sjálfur geta valið um í hvaða sjóði eða sjóðum fjárfest er til ávöxtunar sparnaðarins, en þó innan þeirra marka sem tillaga frumvarpsins felur í sér.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs er lögð áhersla á umbætur í lífeyrismálum. Í stjórnarsáttmálanum kemur fram að ríkisstjórnin hyggist renna styrkari stoðum undir lífeyriskerfið og stuðla að aukinni hagkvæmni og fjölbreyttari ávöxtunarleiðum. Nokkrum aðgerðum sáttmálans í málaflokknum hefur þegar verið hrint í framkvæmd, s.s. lögfestingu ákvæða um hækkun lágmarksiðgjalds í 15,5% og tilgreindri séreign. Þá er vinna hafin við gerð grænbókar um lífeyriskerfið og hafið er samráð um frumvarp til að auðvelda lífeyrissjóðum að koma að uppbyggingu á íbúðarhúsnæði til útleigu. Meðal annarra markmiða sáttmálans er að auka við valfrelsi í viðbótarlífeyrissparnaði með fjölgun fjárfestingarkosta. Lífeyrissjóðir hafa vaxið mun hraðar en hagkerfið um árabil og voru eignir þeirra samtals 170% af VLF við árslok 2023. Með auknu valfrelsi skapast forsendur fyrir meiri dreifstýringu sem er til þess fallin að auka skilvirkni og samkeppni á fjármálamarkaði.

Til að ná fram því markmiði sem að er stefnt er í frumvarpinu lagt til að kveðið verði á um að vörsluaðila séreignarsparnaðar verði heimilt að verða við beiðni rétthafa um að skilgreindu iðgjaldi til séreignar verði í heild eða að hluta varið til að fjárfesta í tilteknum tegundum sjóða um sameiginlega fjárfestingu sem rétthafi velur sjálfur. Um heimildarákvæði til handa vörsluaðila er að ræða. Því er ekki lögð skylda á vörsluaðila að verða við slíkri beiðni rétthafa bjóði hann ekki upp á slíka fjárfestingarleið.

Vörsluaðilar séreignarsparnaðar bjóða einstaklingum nú þegar upp á fjölbreyttar fjárfestingarleiðir þegar kemur að ávöxtun iðgjalda til séreignar. Framboð ávöxtunarleiða fyrir iðgjöld til séreignar er því töluvert auk þess sem einstaklingar velja sjálfir vörsluaðila iðgjaldanna. Einstaklingur hefur því val um til hvaða vörsluaðila iðgjöld hans renna sem og ávöxtunarleið sem vörsluaðili býður upp á. Að öðru leyti hefur rétthafi ekki frekari aðkomu að ákvarðanatöku um fjárfestingu iðgjaldanna.

Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða kveða á um þær reglur sem vörsluaðilum viðbótartryggingarverndar ber að fara eftir í fjárfestingum. Ákvæði laganna leiða til þess að tilteknar fjárfestingar vörsluaðila, t.a.m. í fjármálagerningum útgefnum af sama útgefanda, þurfa að vera innan við ákveðið hlutfall heildareigna. Lögin setja vörsluaðilum viðbótartryggingarverndar því ákveðnar skorður þegar kemur að fjárfestingu iðgjalda til séreignar þótt heimildir þeirra til fjárfestingar séu mun rýmri en gilda um lífeyrissjóði vegna ávöxtunar iðgjalda til lágmarkstryggingaverndar.

Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða setur vörsluaðilum engar takmarkanir á fjárfestingu í þeim eignaflokkum sem lagðir eru til í frumvarpinu þó 3. mgr. 39. gr. laganna um mótaðilaáhættu kunni að leiða til einhverra takmarkana. Ekki er því þörf á að leggja til að aukið verði við heimildir vörsluaðila til slíkra fjárfestinga. Hins vegar er talið rétt að rétthafi iðgjaldanna geti haft virkari aðkomu að því hvernig fjárfestingu iðgjalda er háttað, en líkt og áður greinir getur rétthafi samkvæmt gildandi lögum valið á milli vörsluaðila sem og þeirra ávöxtunarleiða sem vörsluaðilar bjóða upp á. Því er lagt til að kveðið verði á um í lögunum að vörsluaðila verði heimilað, innan þeirra marka sem tillagan tekur til, að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöldum hans verði í heild eða að hluta varið til fjárfestinga í þeim sjóðum sem tillaga ákvæðisins hljóðar á um. Tillaga frumvarpsins tekur til fjárfestinga í verðbréfasjóðum (UCITS-sjóðum), sérhæfðum sjóðum fyrir almenna fjárfesta skv. X. kafla laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, sjóðum sem fengið hafa heimild Fjármálaeftirlitsins samkvæmt 65. gr. sömu laga, og peningamarkaðssjóðum samkvæmt lögum nr. 6/2023 og samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1131. Auk þess er lagt til að kveðið verði á um að hlutir eða hlutdeildarskírteini í slíkum sjóðum skuli að beiðni vörsluaðila vera innleysanleg á hverjum tíma til að hann geti að brugðist skjótt við beiðni rétthafa um breytingar á fjárfestingum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til viðbætur við VII. kafla A. laganna sem tekur til fjárfestingaheimilda og fjárfestingastefnu séreignarsparnaðar. Í a. lið frumvarpsins er lögð til viðbót við 1. málsl. 1. mgr. 39. gr. b. laganna sem rekja má til megintillögu frumvarpsins sem er að finna í b. lið frumvarpsins. Í b. liðnum er lagt til að bætt verði við 39. gr. b. laganna tveimur nýjum málsgreinum. Annars vegar er þar um að ræða tillögu um að vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði heimilt að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöldum hans til séreignarsparnaðar verði í heild eða að hluta varið til að fjárfesta í tilteknum verðbréfasjóðum (UCITS-sjóðum), sérhæfðum sjóðum og/eða peningamarkssjóðum sem rétthafi velur sjálfur. Lagt er til að um heimildarákvæði til handa vörsluaðila sé að ræða. Því er ekki lögð skylda á vörsluaðila að verða við slíkri beiðni rétthafa bjóði hann ekki upp á slíka fjárfestingarleið. Verði tillagan að lögum tekur hún til framtíðar iðgjalda rétthafa og þegar uppsafnaðs sparnaðar hans, sé það vilji rétthafa. Hins vegar er um að ræða tillögur um til hvaða iðgjalds heimild vörsluaðila nær til.

Lög nr. 129/1997 kveða ekki á um hámark á fjárfestingu vörsluaðila í framangreindum sjóðum sem hlutfall af heildareignum og er vörsluaðilum því ekki gert skylt samkvæmt lögunum að vera undir hámarki í þessum flokkum eigna á hverjum tíma, samanber þó 3. mgr. 39. gr. laganna um mótaðilaáhættu sem ekki er talin þörf á að leggja til breytingu á. Ástæða þess að lagt er til að heimildin nái til þessara tegunda sjóða er að almennt er talið að fjárfesting í þeim sé fremur áhættulítil fyrir rétthafa, m.a. vegna þess að í lögum er kveðið á um innlausnarskyldu slíkra sjóða og fjárfestavernd, en sjóðina er heimilt að markaðssetja til almennra fjárfesta. Vörsluaðilum ber þó áfram að fara að þeim almennu kröfum sem lögin gera til þeirra um fjárfestingar og tilgreina viðmið sem talin eru skynsamleg við fjárfestingar þeirra. Jafnframt er í frumvarpinu lagt til að vörsluaðilum verði ekki gert skylt að móta og kunngera fjárfestingarstefnu fyrir þá fjárfestingarleið sem frumvarpið mælir fyrir um. Um sértæka fjárfestingarleið er að ræða og vandkvæðum bundið fyrir vörsluaðilann að móta fjárfestingarstefnu fjárfestingarleiðar sem rétthafinn velur sjálfur fyrir lífeyrissparnað sinn.

Verði tillagan að lögum mun því valfrelsi rétthafa séreignarsparnaðar aukast varðandi það hvernig fjárfestingu iðgjalda hans til séreignar er háttað. Lagt er til að heimild rétthafa verði takmörkuð við þá fjárfestingakosti sem taldir eru upp í ákvæðinu þar sem, líkt og áður greinir, almennt er talið að um fremur áhættulitla fjárfestingu fyrir rétthafa sé að ræða. Þá er lagt til að það sé undir hverjum og einum rétthafa komið hversu stórt hlutfall af iðgjaldi til séreignar varið er til slíkrar fjárfestingar en vilji rétthafa kann að standa til að verja iðgjaldi til mismundandi fjárfestingaleiða hjá vörsluaðila. Þá felur tillagan jafnframt í sér að rétthafi velur sjálfur þann sjóð eða þá sjóði sem iðgjöldum hans til séreignar skal varið til fjárfestingar í. Getur rétthafi því sjálfur ákveðið hvort að iðgjöldum verði varið til að fjárfesta í einum sjóði þeirrar tegundar sem rúmast innan tillögu frumvarpsins, eða mörgum.

Þá er í frumvarpinu lagt til að gert verði að skilyrði að hlutir eða hlutdeildarskírteini í þeim sjóðum sem tillagan tekur til séu innleysanleg á hverjum tíma velji rétthafi t.a.m. að gera breytingar á fjárfestingum sínum innan þessarar fjárfestingarleiðar, skipta um fjárfestingarleið eða að færa sig á milli vörsluaðila. Með heimild til innlausnar á hverjum tíma er átt við að vörsluaðili geti innleyst eign rétthafa hvenær sem er og án takmarkana.

Einnig er í frumvarpinu lagt til að kveðið verði sérstaklega á um til hvaða iðgjalds til séreignar heimildin tekur. Lagt er til að heimildin taki til iðgjalds sem er umfram lögbundið 15,5% lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs og hins svokallaða viðbótarlífeyrissparnaðar sem takmarkast við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni. Heimildin tekur því ekki til iðgjalds sem myndast af 15,5% lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs og sem varið er til séreignar.

Loks er lagt til að heimildin taki einnig til þegar uppsafnaðs sparnaðar rétthafa, að heild eða hluta. Lagt er til að kveðið verði á um að vörsluaðila beri að bregðast við beiðni rétthafa um flutning á þegar uppsöfnuðum séreignarsparnaði eins fljótt og kostur er. Þó er lagt til að vörsluaðila verði heimilt að fresta að verða við beiðni rétthafa um flutning enda sé það í þágu rétthafans, til að mynda vegna aðstæðna á fjármálamörkuðum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Fyrirhuguð lagasetning varðar ekki alþjóðlegar skuldbindingar Íslands sérstaklega. Hún fjallar um að veita rétthöfum aukið valfrelsi þegar kemur að ákvörðun um fjárfestingarkosti iðgjalda til séreignarsparnaðar. Tillögurnar hafa ekki bein áhrif á stjórnarskrárvarin réttindi sjóðfélaga og af þeim sök­um var ekki talið tilefni til að kanna sérstaklega samræmi við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins snertir einkum rétthafa séreignarsparnaðar og vörsluaðila slíks sparnaðar. Áform um lagabreyting­arn­ar voru send öðrum ráðuneytum til umsagnar í júní 2023 en engar efnislegar athuga­semd­ir bárust. Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Island.is 1. september 2023 (mál nr. 162/2023). Opið var fyrir umsagnir í samráðsgáttinni til 26. september 2023. Alls bárust 12 umsagnir um áformin. Hér á eftir er að finna umfjöllun um helstu athugasemdir sem fram komu í umsögnum.

1. Í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja kemur m.a. fram að óljóst sé hver markmið með fyrirhugaðri lagabreytingu eru gagnvart vörsluaðilum séreignarsparnaðar þar sem þegar er að finna úrval valkosta þegar kemur að séreignarsparnaði. Samtökin telja að núverandi kerfisstrúktúr þurfi að geta náð utan um þær leiðir sem verða í boði. Jafnframt telja samtökin mikilvægt að horft verði til sjónarmiða um áhættudreifingu fjárfestinga sem sé best tryggð með úrvali af dreifðum fjárfestingaleiðum eða verðbréfsjóðum. Einnig hvort að ætlunin sé að hafa til staðar reglur um fjárfestavernd t.d. þannig að framkvæma eigi tilhlýðileikamat hjá viðskiptavini sem felur í sér mat á því hvort að hann skilji áhættuna af þeim viðskiptum sem hann hyggst ráðast í með viðbótarlífeyrissparnað sinn. Að lokum fara samtökin fram á að samráð verði haft við þau og aðildarfélög þeirra við breytingu á lögunum.
2. Í umsögn Landsbréfa kemur fram að jákvætt sé að auka valfrelsi um fjárfestingarstefnu viðbótarlífeyrissparnaðar til að mæta mismunandi aðstæðum einstaklinga þó núverandi kerfi sé að mestu fullnægjandi. Að öðru leyti fjallar umsögn félagsins um að þörf sé á að rýmka fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða með breytingum á 6. og 7. mgr. 36. gr. c. laganna.
3. Í umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða kemur fram að áformin feli í sér nokkuð viðamiklar breytingar. Samtökin velja athygli á að unnið sé að gerð grænbókar um lífeyriskerfið og að æskilegt sé að sérstök umræða og rýni fari fram innan þeirrar vinnu um kosti þess og galla að bjóða einstaklingum að velja fjárfestingarstefnu fyrir lífeyrissparnað sinn þar sem slík leið kalli á umtalsverðar breytingar á ákvæðum laganna. Það sé mat samtakanna að umræða um aukið valfrelsi viðbótarlífeyrissparnaðar eigi heima á vettvangi vinnu við gerð grænbókar um lífeyriskerfið. Í kjölfar þeirrar vinnu væri rétt að meta hvort æskilegt sé að auka valfrelsi einstaklinga í viðbótarlífeyrissparnaði umfram það sem nú sé auk mikilvægis þess að rýna með hvaða hætti unnt sé að tryggja fullnægjandi áhættudreifingu.
4. Í umsögn Nasdaq kemur fram að sú útfærsla sem kynnt er í áformunum sé óþarflega flókin. Hún sé líkleg til að fela í sér aukinn kostnað fyrir einstaklinga og til þess fallin að aðeins tekjuhæstu einstaklingarnir nýti sér hana. Því er í umsögninni hvatt til þess að skoða einfalda útfærslu á auknu valfrelsi einstaklinga í viðbótarlífeyrissparnaði, t.a.m. með nýtingu á hefðbundnum vörslureikningum verðbréfa. Um væri að ræða sérstaka vörslureikninga og innlánsreikninga og þeim settar fjárfestingarheimildir. Til að tryggja gagnsæi og jafnræði um aðgang að upplýsingum telur Kauphöllin eðlilegt að heimildirnar einskorðist við verðbréfsjóði, skráð verðbréf og innlánsreikninga sem eru sparnaðarform sem eru sérstaklega hugsuð fyrir almenning og njóta öflugrar fjárfestaverndar. Kauphöllin telur í umsögn sinni varasamt að útvíkka slíkar heimildir yfir á fjárfestingar í óskráðum félögum. Í umsögninni er talið mikilvægt að umrædd breyting nái til uppsafnaðs viðbótarlífeyrisssparnað einstaklinga. Ella sé hætta á að hið aukna valfrelsi ná einungis til tekjuhærri einstaklinga þar sem hlutfallslega kostnaðarsamt getur verið að eiga viðskipti með lágar fjárhæðir. Kauphöllin telur að sú leið sem lögð er til í umsögninni sé til þess fallin að styrkja tengsl milli almennings og atvinnulífs og efla skoðanaskipti á verðbréfamarkaðnum. Þá sé meiri þátttaka almennings á verðbréfamarkaði með aukningu í skoðanaskiptum til þess fallin að styrkja fjármögnunarumhverfi íslenskra fyrirtækja. Að lokum lýsir Kauphöllin því yfir að hún sé tilbúin til frekari umræðna og samstarfs um málið.
5. Í umsögn Almenna lífeyrissjóðsins er bent á að nú þegar sé mikið framboð af ólíkum ávöxtunarleiðum fyrir viðbótarlífeyrissparnað. Þá bendir sjóðurinn á að mánaðarlegar fjárhæðir til viðbótarlífeyrissparnaðar séu tiltölulega lágar og réttlæta tæplega sértæka fjárfestingarstefnu vegna kostnaðar sem er hlutfallslega hár fyrir fjárfestingar í stökum fjármálagerningum. Þá er í umsögninni bent á að vörsluaðilum lífeyrissparnaðar beri að birta fjárfestingarstefnu, lykilupplýsingar, kynna hvernig sjálfbærniáhætta er felld inn í fjárfestingarákvarðanir og setja upp ársreikning fyrir stakar ávöxtunarleiðir. Slíkar kröfur eru íþyngjandi fyrir vörsluaðila sem ákveða að veita valfrelsi sem stefnt er að í áformunum. Þá þurfi að huga að því hvernig upplýsingagjöf og fjárfestavernd verði tryggð með auknu valfrelsi. Í umsögninni greinir að taka þurfti tillit til þess við mótun sértækrar fjárfestingarstefnu að sparnaðurinn hefur verið nýttur til húsnæðissparnaðar og sem varasjóður vegna efnahagsáfalla. Að auki þurfi að breyta fjárfestingarheimildum laganna og útlista þær kröfur sem gerðar verða til vörsluaðila. Sjóðurinn fagnar frumkvæði stjórnvalda um aukið valfrelsi og bendir á að skynsamlegt væri að bera drög að frumvarpi undir þann hóp sem starfar að gerð grænbókar um lífeyriskerfið.
6. Í umsögn Arion banka er bent á að þeim aðilum sem geta boðið upp á þann fjárfestingarkost sem kynntur eru í áformunum verði gert skylt að flokka fjárfesta, kanna mat á þekkingu og reynslu einstaklings til að eiga viðskipti með það vöruúrval sem honum stendur til boða hjá vörsluaðila sem og að sinna upplýsingaskyldu um eðli fjárfestingakosts og að ábyrgð á vali liggi hjá einstaklingnum sjálfum. Þá kemur fram að mikilvægt sé að skilgreindur verði sá rammi fjárfestingakosta sem vörsluaðilum verði heimilt að bjóða einstaklingum upp á. Í umsögninni greinir að skynsamlegt sé að horft verði aðeins til verðbréfa- og fjárfestingasjóða sem bera innlausnarskyldu, skráðra verðbréfa og innlána. Nauðsynlegt sé að eignasafn geti þegar á reynir, hvort sem er við úttekt sparnaðarins eða við nýtingu á sértækum úrræðum, þjónað tilgangi sínum og því skipti seljanleiki og binding máli. Jafnframt að sá möguleiki verði til staðar, sem hluti af valfrelsi einstaklinga, að flytja reikning í heild sinni, með eignum sem fjárfest hefur verið í, á milli vörsluaðila. Þá er lögð áhersla á að sömu útgreiðslureglur gildi líkt og á við um annan viðbótarlífeyrissparnað. Að lokum greinir að samstæða Arion banka, þ.e. Arion banki hf. og Stefnir hf. styðji áformin og hvetji til samráðs við útfærsluna.
7. Í umsögn Alþýðusamsambands Íslands kemur fram að breytingar á hluta laga um lífeyriskerfið á meðan heildstæð rýni fari fram með breiðum hópi hagmunaaðila séu óheppilegar og dragi úr vægi yfirstandandi vinnu að grænbók um lífeyriskerfið. Sambandið telur að sú leið sem boðuð hefur verið kunni að leiða til óþarfa áhættutöku hjá eigendum sparnaðarins og að minna verðir úr sparnaði þeirra vegna umsýslu- eða þóknanakostnaðar. Þá telur sambandið ekki vera uppi kröfu í samfélaginu um frelsi í fjárfestingastefnum og aðkomu að eignastýringu með viðbótarlífeyrissparnað. Þá bendir sambandið á að stærri breytingar á lífeyrissjóðakerfinu komi að frumkvæði aðila á vinnumarkaði og í sátt við þá. Mótframlag atvinnurekanda í viðbótarlífeyrissparnaði séu kjarasamningsbundin réttindi sem aðilar vinnumarkaðar hafi komið sér saman um. Fram kemur að sambandið leggist gegn birtum áformum og leggur til að starfshópur um grænbók fái að ljúka sinni vinnu áður en breytingar á kerfinu verði að lögum.
8. Í umsögn Frjálsa lífeyrissjóðsins greinir að rétt sé að bíða með framlagningu frumvarps um aukið valfrelsi í tengslum við viðbótarlífeyrissparnað á meðan vinnu við gerð grænbókar er ekki lokið. Þá telur sjóðurinn mikilvægt að sá hópur sem leiðir vinnu við gerð grænbókar um lífeyriskerfið rýni málið og að frumvarp verði samið í samráði við heildarsamtök vörsluaðila lífeyrissparnaðar. Sjóðurinn fagnar inntakinu í áformunum þar sem þau leiða til aukins frelsi fyrir einstaklinga að því er varðar ávöxtun sparnaðar þeirra. Núverandi valkostir eigenda sparnaðarins séu fyrst og fremst innlán og blönduð verðbréfasöfn með fyrir fram skilgreindum fjárfestingarstefnum sem vörsluaðilar ákveða. Áformin feli m.a. í sér er að einstaklingar geti fjárfest í einstökum verðbréfum, verðbréfasjóðum eða í eignaflokkum í þeim hlutföllum sem þeir óska. Sjóðurinn bendir á að líklegt sé að kostnaður við einstaka fjárfestingar verði hlutfalslega hærri en nú tíðkast og mikilvægt að rétthafinn beri sjálfur slíkan kostnað og verði ekki deilt á milli annarra rétthafa sem velja sér hefðbundnar ávöxtunarleiðir. Einnig telur sjóðurinn mikilvægt að þeim iðgjöldum sem ráðstafað verður í hinn nýja fjárfestingarkost verði hægt að nýta í núgildandi sértæk úrræði, t.a.m. við kaup á fyrstu íbúð. Jafnframt að slík fjárfesting hafi innlausnarskyldu þar sem ákveðnar útgreiðslureglur gilda lögum samkvæmt um viðbótarlífeyrissparnað. Þá þurfi að hafa í huga hvernig skýrslugjöf vörsluaðila lífeyrissparnaðar til eftirlitsaðila verði háttað um þessar fjárfestingar
9. Í umsögn NORDIK lögfræðiþjónustu kemur fram að eðlilegast væri að boðuð breyting nái til alls þess séreignarsparnaðar sem þegar hefur myndast og þar með talið til sparnaðar sem hefur myndast vegna heimilda til að auka framlög til séreignar með hluta af framlagi sem annars hefði runnið til samtryggingar. Þá greinir að æskilegt sé að eigandi sparnaðarins hafi sem mest að segja um meðferð hans, ekki aðeins um það í hvaða hlutabréfum fjárfest er í heldur einnig hvort vörsluaðila verði falið að fara með atkvæðisrétt á fundum þeirra hlutafélaga sem fjárfest er í eða hvort að eigandi sparnaðarins geri það sjálfur eða hvort að atkvæðisréttur skuli ekki nýttur.
10. Loks bárust þrjár umsagnir frá einstaklingum. Þar kom m.a. fram að auka eigi valfrelsi hjá einstaklingum séreignarsparnaðar um hvar sparnaðurinn er fjárfestur. Einnig er vakin athygli á að heimila eigi ótakmarkaða ráðstöfun séreignarsparnaðar til lækkunar á höfuðstól húsnæðislána. Loks er bent á ósanngirni þess að þeir einstaklingar sem ekki eru með húsnæðislán greiði tekjuskatt við úttekt sparnaðarins.

Ráðuneytið tók til skoðunar framkomnar athugasemdir og leggur til í frumvarpinu að vörsluaðila séreignarsparnaðar verði heimilt að verða við beiðni rétthafa um að iðgjaldi til séreignar verði í heild eða að hluta varið til að fjárfesta í tilteknum tegundum sjóða um sameiginlega fjárfestingu sem rétthafi velur sjálfur. Ráðuneytið telur að taka skuli varfærið skref í þeim efnum þar sem um lífeyrissparnað einstaklinga er að ræða. Því er lagt til að heimildin taki til fjárfestingar í innlendum og erlendum verðbréfasjóðum, sérhæfðum sjóðum fyrir almenna fjárfesta, sjóðum sem fengið hafa heimild Fjármálaeftirlitsins samkvæmt 65. gr. sömu laga, peningamarkaðssjóðum og peningamarkssjóðum samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1131. Um slíka sjóði gilda m.a. samkvæmt lögum reglur um innlausnarskyldu og reglur um fjárfestavernd. Þó þykir rétt að kveðið verði sérstaklega á um innlausnarskyldu á hlutum og hlutdeildarskírteinum í slíkum sjóðum þar sem lög heimila að innlausn geti farið fram allt að þremur mánuðum liðnum frá beiðni. Jafnframt er lagt til að vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði ekki gert skylt að móta og kunngera fjárfestingarstefnu fyrir þess háttar fjárfestingarleið. Um sértæka fjárfestingarleið er að ræða og vandkvæðum bundið fyrir vörsluaðilann að móta fjárfestingarstefnu fjárfestingarleiðar sem rétthafinn velur sjálfur fyrir lífeyrissparnað sinn.

Þá er í frumvarpinu lagt til að heimildin taki til iðgjalds sem er umfram lögbundið 15,5% lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og hins svokallaða viðbótarlífeyrissparnaðar sem er sparnaður sem takmarkast við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni. Heimildin tekur því ekki til iðgjalds sem myndast af 15,5% lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs og sem varið er til séreignar.

Loks er lagt til að heimildin taki einnig til þegar uppsafnaðs sparnaðar sé það vilji rétthafans. Lagt er til að kveðið verði á um að vörsluaðila beri að bregðast við beiðni rétthafa um flutning á þegar uppsöfnuðum séreignarsparnaði eins fljótt og kostur er. Þó er lagt til að vörsluaðila verði heimilt að fresta að verða við beiðni rétthafa um flutning enda sé það í þágu rétthafans, til að mynda vegna aðstæðna á fjármálamörkuðum.

**6. Mat á áhrifum.**

*6.1. Áhrif á hagkerfið*

Tillagan um að vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði heimilt að verða við beiðni rétthafa um að verja iðgjöldum hans til séreignar í heild eða hluta til fjárfestinga í ákveðnum tegundum sjóða er fyrst og fremst ætlað að auka við valfrelsi rétthafa um hvar og hvernig sparnaður hans er ávaxtaður. Óljóst er hve mikil breyting verður á tilhögun séreignarsparnaðar enda er það alfarið háð því hversu mikið heimildin verður nýtt.

Verði heimildin nýtt í verulegum mæli kann hún að leiða til aukinnar samkeppni á milli vörsluaðila og að nýir aðilar óski eftir því að koma inn á markaðinn, sem mun hafa jákvæð áhrif enda eykur samkeppni almennt verðmætasköpun og skapar neytendum ábata. Með aukinni samkeppni getur tillagan verið til þess fallin að auka hreyfanleika á milli vörsluaðila og eftirspurn hjá vörsluaðilum lífeyrissparnaðar.

Þá kann tillaga frumvarpsins að leiða til þess að breytingar verði á samsetningu þeirra fjárfestingarkosta sem séreignasparnaður leitar í, t.d. milli hlutabréfa og skuldabréfa. Ekki eru forsendur fyrir því að áætla hvernig en almennt má gera ráð fyrir fremur litlum breytingum þar sem nú er almennt um ólíkar fjárfestingarstefnur að velja og þá fjárfesta þeir sjóðir, sem tillaga frumvarpsins kveður á um, almennt í samskonar fjármálagerningum og séreignarsparnaður er þegar ávaxtaður í. Með heimildinni er þó, eins og segir í 2. kafla greinargerðar, dreifstýring fjármagns aukin sem er til þess fallið að auka samkeppni og skilvirkni á fjármálamarkaði. Með því gæti t.d. verðmyndun orðið skilvirkari sökum meiri seljanleika og telja má að með aukinni samkeppni aukist líkur á að fjármagni sé ráðstafað í fjárfestingar með skilvirkum hætti.

*6.2. Áhrif á vörsluaðila*

Til að tillaga frumvarpsins nái tilætluðu markmiði sínu þurfa vörsluaðilar að bjóða rétthöfum upp á ávöxtunarleið sem inniheldur slíka fjárfestingarkosti sem mælt er fyrir um. Gera má ráð fyrir að einhver hluti vörsluaðila velji að bjóða rétthöfum ekki upp á slíka fjárfestingaleið en hún kann að auka á flækjustig hjá vörsluaðilum. Það kann að leiða til þess að rétthafar sem kjósa að hafa meira valfrelsi um iðgjöld sín færi sig í auknu mæli á milli vörsluaðila eða velji að dreifa iðgjöldum sínum á milli ólíkra vörsluaðila. Að auki felur tillagan í sér að rétthafa er heimilt, líkt og nú gildir, að færa uppsafnaða fjármuni í séreign til hins aukna fjárfestingarkosts sem kann að takmörkuðu leyti að hafa áhrif á vörsluaðila. Aftur á móti kunna nýir aðilar að óska eftir því að koma inn á markaðinn sem er til þess fallið að auka samkeppni á milli vörsluaðila. Þá má ætla að tillaga frumvarpsins sé til þess fallin að vera kostnaðarsamari í umsýslu fyrir vörsluaðila en aðrar fjárfestingarleiðir sem í boði eru.

*6.3. Áhrif á rétthafa*

Tillögunni er ætlað að auka valfrelsi einstaklinga um það hvernig iðgjöldum þeirra til séreignar er varið. Tillögunni er ætlað að opna á möguleika rétthafa á að geta sjálfir valið upp að vissu marki hvernig fjárfestingu iðgjalda til séreignar er háttað. Verði frumvarpið samþykkt verður hverjum rétthafa séreignarsparnaðar heimilt að velja sér þann sjóð eða þá sjóði um sameiginlega fjárfestingu sem tillagan tekur til. Um sjóðina skal gilda innlausnarskylda auk þess sem um fjárfestingu í þeim gildir rík fjárfestavernd, hvoru tveggja rétthöfum til hagsbóta. Þannig standa vonir til að rétthafar verði upplýstari um réttindi sín og hvernig iðgjöldum þeirra til séreignar er varið. Ljóst er að rétthafar sem hyggjast velja þennan ávöxtunarkost þurfa að hafa einhverja þekkingu um þessa tegund fjármálagerninga þannig að ákvarðanir þeirra um fjárfestingu stuðli að þeirri réttindaávinnslu sem þeir telja besta fyrir sig hverju sinni.

*6.4. Áhrif á stjórnsýslu*

Breytingarnar sem frumvarpið felur í sér eru ekki þess háttar að þær feli í sér mikil áhrif á eftirlit með lífeyrissjóðum.

*6.5. Áhrif á ríkissjóð*

Engin bein áhrif á ríkissjóð eru fyrirséð til skemmri tíma.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a. lið ákvæðisins er lagt til að vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði ekki skylt að móta og kunngera fjárfestingarstefnu fyrir þá fjárfestingarleið sem kveðið er á um í b. lið 1. gr. Tillagan sem þar er kveðið á um felur í sér sértæka fjárfestingarleið að frumkvæði rétthafa og því viss vandkvæði á því fyrir vörsluaðila að móta fjárfestingarstefnu slíkrar leiðar.

Í b. lið ákvæðisins er í fyrsta lagi kveðið á um að rétthafi séreignarsparnaðar hafi meira valfrelsi um eða geti haft meiri áhrif á það hjá vörsluaðila hvernig fjárfestingu iðgjalda hans til séreignar er hagað. Ákvæðið kveður á um að vörsluaðila séreignarsparnaðar verði heimilað að bjóða rétthafa upp á frekari aðkomu að fjárfestingu iðgjalda hans. Í ákvæðinu eru tilgreindir þeir fjárfestingarkostir sem heimildin tekur til og er um tæmandi talningu að ræða. Ákvæði 1. mgr. leggur ekki skyldu á vörsluaðila að verða við beiðni rétthafa um slíka fjárfestingu bjóði hann ekki upp á slíka fjárfestingarleið. Þá greinir í ákvæðinu að það sé undir hverjum og einum rétthafa komið hversu stóru hlutfalli af iðgjaldi til séreignar hann ver til fjárfestingar í slíkum sjóðum en vilji rétthafa kann að standa til að verja iðgjaldi til mismunandi fjárfestingaleiða hjá vörsluaðila. Þá felur ákvæðið í sér að rétthafi getur valið fjölda þeirra sjóða sem hann hyggst fjárfesta í. Því er rétthafa heimilt að óska eftir að fjárfest verði í einum sjóði eða fleirum. Loks er í 1. mgr. gert að skilyrði að hlutir eða hlutdeildarskírteini í sjóðum sem rétthafi velur séu innleysanleg á hverju tíma að beiðni vörsluaðila þar sem rétthafi kann að vilja gera breytingar á fjárfestingum sínum, skipta um fjárfestingarleið eða færa sparnað sinn til annars vörsluaðila. Með heimild til innlausnar á hverjum tíma er átt við að vörsluaðili geti innleyst eign rétthafa hvenær sem er og án takmarkana.

Í öðru lagi er kveðið á um til hvaða iðgjalds eða iðgjaldahluta heimild skv. 1. mgr. tekur. Lagt er til að heimildin taki til iðgjalds sem er umfram lögbundið 15,5% lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs og hins svokallaða viðbótarlífeyrissparnaðar sem er sparnaður sem takmarkast við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni. Heimildin tekur því ekki til iðgjalds sem myndast af 15,5% lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs og sem varið er til séreignar. Þá tekur heimild skv. 1. mgr. einnig til þegar uppsafnaðs sparnaðar rétthafa að heild eða að hluta, sé það vilji rétthafa. Ákvæðið felur í sér að vörsluaðila beri að bregðast við beiðni rétthafa um flutning á þegar uppsöfnuðum séreignarsparnaði eins fljótt og kostur er. Þó er vörsluaðila heimilt að fresta að verða við beiðni um flutning enda sé það í þágu rétthafans. Þykir það rétt þar sem að aðstæður á mörkuðum á þeim tíma sem beiðni um flutning kemur fram kunna að vera þess eðlis að þær séu rétthafa ekki í hag.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.