



Borgarráð

Umsögn um drög að frumvarpi til laga í samráðsgátt um breytingu á ýmsum lögum vegna breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, með síðari breytingum

Lagt er til að borgarráð staðfesti hjálagða umsögn skrifstofu borgarstjóra- og borgarritara. Í umsögninni koma m.a. fram eftirfarandi ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

- ✓ Frumvarpið gerir ráð fyrir hækkun á mótframlögum launagreiðenda til B-deildar LSR og þá væntanlega einnig hjá B-deild Brúar og Lífeyrissjóði starfsmanna Reykjavíkurborgar. Þetta er í skýrri mótsögn við ákvæði 54. gr. gildandi laga og inngang greinargerðar frumvarpsins. Þetta verður að lagfæra.
- ✓ Frumvarpið gerir ráð fyrir allir sjóðfélagar í A-deild LSR og A-deild Brúar geti ráðstafað allt að 3,5% af 11,5% mótframlagi í tilgreinda séreign. Þetta getur ekki átt að gilda um þá sjóðfélaga sem voru í A-deildum sjóðanna fyrir 1. júní 2017 og eru ennþá í sjóðunum þar sem búið er að ráðstafa fullu 11,5% mótframlagi þeirra nú þegar til að tryggja þeim óskert réttindi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.
- ✓ Verði frumvarpið óbreytt að lögum bresta forsendur fyrir V-deild Brúar lífeyrissjóðs. Það er varla ásættanlega fyrir hlutaðeigandi sjóðfélaga.
- ✓ Með frumvarpinu er ætlunin að endurskilgreina lágmarkstryggingarvernd sjóðfélaga. Það kallar á tryggingafræðilegar úttektir á lífeyrissjóðunum á grunni raunhæfra forsenda um ávöxtun eigna og lífslíkur.
- ✓ Frumvarpið gerir ráð fyrir að munur verði á lífeyrissparnaði í tilgreindri séreign og þeim séreignarsparnaði sem hefur verið til margra ára. Þetta misræmi mun auka til mikilla muna flækjustig og rekstrarkostnað lífeyrissjóðanna. Æskilegt er að forðast slíkt enda mun það lenda á sjóðfélögum
- ✓ Frumvarpið mun verði það að lögum fela í sér auknar heimildir til skattfrjáls sparnaðar vegna íbúðakaupa sem leiðir til lækkunar útsvarstekna sveitarfélaga. Það hlýtur að vera réttmæt krafa sveitarfélaganna að haftsáráð við þau um þessar áðstöfun og gerð sé fjárhagsleg greining á þessum áhrifum í greinargerð með frumvarpinu
- ✓ Frumvarpið ber þess merki að það hefur ekki hlotið næga rýningu og undirbúning. Lífeyriskerfi landsmanna er mjög mikilvægt og það verður að fara í dýpri greiningar varðandi áhrif breytinga og meira samráð við lífeyrissjóðina og samtök til að tryggja að breytingarnar verði ekki til skaða. Þetta á ekki síst við um lífeyrissjóði opinberra starfsmanna. Mikilvægt er að taka mun lengri tíma til að undirbúa málið og miða gildistöku breyttra laga við 1. janúar 2021.

Dagur B. Eggertsson

Hjálagt:

Umsögn um drög að frumvarpi til laga í samráðsgátt um breytingu á ýmsum lögum vegna breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, með síðari breytingum



UMSÖGN

Viðtakandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Sendandi: Skrifstofa borgarstjóra- og borgarritara

Umsögn um drög að frumvarpi til laga í samráðsgátt um breytingu á ýmsum lögum vegna breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, með síðari breytingum

1. Áhrif á mótframlag í B-deild LSR, B-deild Brúar og Lífeyrissjóði starfsmanna Reykjavíkurborgar

Í 1. gr. frumvarpsdraga er lagt til að 2. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 m.s.b. verði breytt þannig að í stað hlutfallstölunnar „12%“ í 2. málsl. 1. mgr. 2. gr. laganna komi 15,5%. Þá er lagt til í 15. gr. og 16. gr. frumvarpsdraga, þar sem fjallað er m.a. um mótframlög launagreiðenda í B-deildum, að mótframlögin verði hækkuð úr 8% í 11,5%, sbr. tillaga um breytingu á 23. gr. og 25. gr. laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997 m.s.br.

Í inngangi greinargerðar með frumvarpsdrögunum segir hins vegar (sjá sérstaklega undirstrikaðan texta):

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs verði a.m.k. 15,5% af iðgjaldsstofni í stað 12%. Þá er lagt til að mælt verði fyrir um í lögum um svokallaða tilgreinda séreign þannig að heimilt verði að skipta hinu lögbundna lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs þannig að allt að 3,5% geti farið til öflunar réttinda í tilgreindri séreign. Vakin er athygli á því að heimild til tilgreindrar séreignar getur ekki tekið til réttihafa sem starfa á eldri réttindagrundvelli vegna eðli B-deildar sjóða. Með vísan til 54. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, er lífeyrissjóðum sem njóta bakábyrgðar ríkis og sveitarfélaga heimilt að starfa áfram á óbreyttum iðgjalda- og réttindagrundvelli.

Annað tveggja þýðir þessi tillaga að auka eigi réttindi þeirra sem eru í B-deildar (lokuðum) lífeyrissjóðum sem nemur 3,5% viðbótarframlagi til að mynda tilgreinda séreign. Eða að hér er einfaldlega um mistök að ræða sem þarf að leiðrétta. Ef að hið fyrra er rétt þá ber að líta til þess að verðmæti réttinda þeirra sem eru í B-deildarsjóðum eru metin samsvara um og yfir 33% iðgjaldaverðmæti, þ.e. að launagreiðendur og eftir atvikum bakábyrgðaraðilar bera ábyrgð á um 21% iðgjaldaverðmæti umfram 8% mótframlag sem nú er lögfest. Það getur ekki samræmst 54. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og þeim ásetningi að jafna lífeyrisréttindi að bæta við 3,5% mótframlagaskyldu á launagreiðendur vegna þess hóps sem nú nýtur réttinda langt umfram aðra.

Það er skoðun Reykjavíkurborgar sem launagreiðanda og bakábyrgðaraðila Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar að ekki sé réttlætanlegt að auka enn á réttindi sjóðfélaga í Lífeyrissjóði starfsmanna Reykjavíkurborgar eða öðrum B-deildar lífeyrissjóðum umfram aðra með hækkun mótframlags um 3,5%. Það er mikilvægt, ef vilji stendur ekki til þess að auka mótframlög og réttindi sjóðfélaga í lokuðum lífeyrissjóðum, að það komi skýrt fram í lagaákvæðum og fallið verði frá

umræddum tillögum um breytingu á 23. og 25. gr. laga nr. 1/1997 m.s.br.

2. Réttindi sjóðfélaga í A-deild Brúar lífeyrissjóðs

Eftir lokun Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar 1997 hefur A-deild Brúar verið helsti lífeyrissjóður starfsmanna Reykjavíkurborgar eins og flestra annarra sveitarfélaga. Réttindaávinnsla í A-deild Brúar var með sama hætti og í A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, þ.e. jöfn ávinnsla réttinda fyrir iðgjöld án tillits til aldurs sjóðfélaga. Þessu réttindakerfi var gjörbreytt með lögum nr. 127/2016 bæði hjá A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og A-deild Brúar lífeyrissjóðs og m.a. tekin upp aldursbundin réttindaávinnsla frá 1. júní 2017. Í raun var eldra kerfi sem hafði gilt frá 1. janúar 1997 til og með 31. maí 2017 lokað með lagaboði. Launagreiðendum var gert að greiða til Brúar lífeyrissjóðs allar áfallnar skuldbindingar m.v. 31. maí 2017 í svokallaðan „jafnvægisjóð“ og auk þess að leggja framlög í sérstakan „varúðarsjóð“, sbr. eftirfarandi:

- Til að komast hjá skerðingu réttinda þeirra sjóðfélaga sem voru fyrir 1. júní 2017 í sjóðnum og greiða áfram í hann greiddu launagreiðendur metinn mismun á réttindum þeirra sjóðfélaga sem voru að fara úr jafnri ávinnslu réttinda í aldurstengda ávinnslu í lífeyrisaukasjóð.
- Launagreiðendur greiða einnig til sjóðsins framlag í varúðarsjóð en honum er ætlað að vera til vara ef lífeyrisaukasjóður stendur ekki undir því að tryggja sjóðfélögum sem rétt eiga á jafnri réttindaávinnslu úr A-deild. Dugi varúðarsjóður ekki vegna t.d. vanmats á forsendum við ákvörðun á framlagi í hann kemur til viðræðna milli launagreiðenda og bandalaga stéttarfélaga starfsmanna um viðbrögð.

Þessar greiðslur til Brúar byggðu á samsvarandi uppgjöri og ríkissjóður gerði gagnvart Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins í árslok 2016 á grundvelli laga nr. 127/2016.

Nýtt aldurstengt réttindaávinnslukerfi sjóðfélaga í A-deild Brúar var tekið upp frá 1. júní 2017. Ekki virðist tæknilega flókið að gera þá breytingu hjá nýjum sjóðfélögum eftir 1. júní 2017 að taka upp allt að 3,5% tilgreinda séreign af 11,5% mótframlagi sjóðfélaga. Þar liggur aðallega flækjustigið hjá einstökum sjóðfélögum að taka ákvörðun um hvort þeir vilji draga úr samtryggingu elli- og örorkulífeyrisréttinda og að hvaða marki með því að auka séreign sína. Slík ákvarðanatöku getur verið afdrifarík fyrir einstaklinginn.

Hins vegar getur verið tæknilega flókið að taka upp 3,5% tilgreinda séreign hjá sjóðfélögum A-deildar Brúar. Það byggist á því stór hópur sjóðfélaga að ákveðnum skilyrðum uppfylltum á rétt á að njóta óbreyttra lífeyrisréttinda til framtíðar þrátt fyrir að nýtt réttindakerfi var tekið upp 1. júní 2017 og matið á uppgjöri sveitarfélaganna til Brúar til að tryggja þessu réttindi byggðist á því að óskert 11,5% mótframlag gangi til Brúar. Ef þessi hópur sjóðfélaga á nú að fá rétt til að ráðstafa 3,5% af 11,5% mótframlagi launagreiðenda í tilgreinda séreign, þrátt fyrir að búið sé að gera ráð fyrir óskertu mótframlagi til að tryggja lífeyrisréttindi viðkomandi til framtíðar, þá er verið að ráðstafa þessu 3,5% framlagi tvisvar. Ef að þessir sjóðfélagar eiga að geta ráðstafað 3,5% mótframlagi í tilgreinda séreign, þá þyrfti væntanlega að hengja við þá ákvörðun að viðkomandi njóti ekki áfram óskertrar réttinda skv. eldra réttindakerfi. Ef þetta væri niðurstaðan myndi það skapa ómælt flækjustig fyrir A-deildir opinberu lífeyrissjóðina vegna endurmats á fyrra uppgjör milli launa-greiðenda og Brúar vegna áætlaðs kostnaðar við framtíðarréttindi sjóðfélaga. Sama vandamál er væntanlega líka hjá A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins sem er þó einfaldara fyrir þá sök að þar er að langmestu leyti um að ræða uppgjör eins aðila, ríkissjóðs, við lífeyrissjóðinn. Þetta kallar á mikla greiningar-vinnu sem ekki er auðvelt sjá hve langan tíma tekur.

Þetta rökstyður að skoða ætti að gefa einungis þeim sem hófu aðild að A-deild Brúar og A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins eftir 31. maí 2017 tækifæri að færa 3,5% af mótframlagi launagreiðenda í tilgreinda séreign en ekki öðrum sjóðfélögum þessara A-deilda. Þetta kann að þykja ósanngjarnt en þá verður líka að taka tillit til þess að ábyrgð launagreiðenda breyttist í grundvallaratriðum við kerfisbreytinguna 1. júní 2017 þar sem réttindi sjóðfélaga byggja nú alfarið á iðgjöldum sjóðfélaga, mótframlögum launagreiðenda og ávöxtun þeirra.

3. Áhrif á V-deild Brúar lífeyrissjóðs

Sjóðfélagar í V-deild Brúar lífeyrissjóðs geta ráðstafað iðgjaldi umfram 12% í viðbótarlífeyrissparnað, þ.e. 3,5%. Verði frumvarpið að lögum breytast forsendur V-deildar sjóðsins í grundvallaratriðum þar sem sjóðfélagar myndu ekki hafa lengur val um þennan kost heldur hvort þeir kjósi að verja allt að 3,5% af mótframlaginu í tilgreinda séreign. Hafa þyrfti samband við sjóðfélaga og kanna vilja þeirra í þessum efnum. Það myndi taka marga mánuði að kynna öllum sjóðfélögum þessar breytingar og víðtæk á forsendur og starf V-deildar lífeyrissjóðsins.

Þetta rökstyður nauðsyn þessa að gefa mun lengri tíma til undirbúnings fyrir gildistöku breytinga en til næstu áramóta.

4. Lágmarkstryggingarvernd

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að meðaltal réttindaöflunar mánaðarlegs ellilífeyris nemi 1,8% á ári af þeim mánaðarlaunum sem greitt er af og hækki úr 1,4% yfir 40 ára inngreiðslutíma miðað við að 15,5% sé varið til þessa. Mat á getu lífeyrissjóða til að veita 1,8% lágmarkstryggingarvernd verður aðeins gerð með tryggingarfræðilegum úttektum á lífeyrissjóðunum. Ljóst er að tryggingarfræðilegar úttektir á að gera á grundvelli reglugerðar nr. 391/1998 m.s.br. sem ráðherra setur. Gildandi reglugerð varðandi dánar- og lífslíkur nr. 811/2016 byggir ekki á tillögum Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga þar sem horft er til framtíðarbreytinga á þessum líkum. Það þýðir að geta lífeyrissjóðanna sem fara eftir þessari reglu til að standa undir réttindum kann að vera talsvert ofmetin sem þýðir að núverandi sjóðfélagar eru að taka meira út úr sjóðunum á kostnað lífeyrisþega framtíðarinnar. Þá er í gildandi reglugerð gert ráð fyrir 3,5% árlegri ávöxtun eigna til framtíðar. Ljóst er að erfitt verður fyrir lífeyrissjóðina að uppfylla þessa kröfu og margir telja hana algerlega óraunhæfa. Ef að svo er þá er líklegt að geta sjóðanna til að veita lífeyri til framtíðar sé ofmetin.

Þetta þýðir að gera verður ítarlegar tryggingarfræðilegar úttektir á lífeyrissjóðunum til að kanna getu þeirra til að veita lágmarkstryggingarvernd áður en lögum um skipan lífeyriskerfisins er breytt.

5. Tilgreind séreign og séreign

Frumvarpið virðist gera ráð fyrir því að allir lífeyrissjóðir landsins starfræki séreignadeild sem geti tekið á móti tilgreindri séreign. Brú lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga starfrækir ekki séreignadeild og það er ekki skylda lífeyrissjóðanna í núverandi lagaumhverfi. Stofnun séreignadeildar leiðir til aukins kostnaðar og kallar á margvíslegar breytingar hjá Brú lífeyrissjóði s.s. samþykktum sjóðsins og innviðum.

Í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir ákveðnum mismun á tilgreindri séreign og séreign sem væntanlega má aðallega rekja til þess að tilgreind séreigna er afurð kjarasamninga á almennum markaði. Tilgreind séreign samkvæmt frumvarpsdrögum hefur flest einkenni viðbótarlífeyrissparnaðar og skerðir t.d. ekki rétt til greiðslna frá almannatryggingum fremur en viðbótarséreignarsparnaður og veitir sams konar rétt til að ráðstafa inn á húsnæðislán. Munurinn liggur aðallega í því að sjóðfélaga gefst annars vegar kostur á að draga úr samtryggingu og ráðstafa allt að 3,5% af 11,5% í séreignarsparnað og hins vegar að bæta við allt að 2% iðgjaldi gegn jafnháu mótframlagi launagreiðanda við samtryggingu sína.

Það er mat Reykjavíkurborgar að æskilegt sé að valda ekki óþarfa kostnaði og flækjustigi við lífeyriskerfið sem lendir auðvitað á sjóðfélögum. Það myndi einfalda mikið fyrir sjóðfélaga lífeyrissjóðanna ef reglur um tilgreinda séreign annars vegar og um viðbótarlífeyrissparnað í formi séreignar hins vegar yrðu samræmdar og að sjóðfélagar gætu fært 3,5% af mótframlagi til þeirra sjóða sem eru með samtryggingarkerfi og séreignarsparnað eða einungis séreignarsparnað. Eftir sem áður yrði ákvarðanataka sjóðfélaganna erfið og áhættusöm.

6. Skattfrjáls ráðstöfun tilgreindrar séreignar

Frá árinu 2014 hefur verið í gildi heimild til að nýta séreignarsparnað til að greiða inn á húsnæðislán eða til að safna fyrir íbúðakaupum með skattfrjálsum hætti til að létta undir með íbúðakaupendum. Stórum hluta af kostnaðinum við þessa ráðstöfun er velt yfir á sveitarfélögin í formi lækkaðra útsvarstekna. Ætla má að útsvarstekjutap borgarinnar vegna skattfrjálsrar greiðslu séreignarsparnaðar inn á fasteignalán nemi um 5,0 ma.kr vegna tímabilsins 1. júlí 2014 til 30. júní 2021. Árið 2017 fékk Reykjavíkurborg 244 m.kr. sérstakt framlag úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga til að bæta borgarsjóði tekjuskerðinguna.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sambærilegt ákvæði gildi einnig um tilgreinda séreign, þ.e. heimild til að ráðstafa henni skattfrjálst vegna íbúðakaupa. Í greinargerð með frumvarpinu hefur alveg láðst að leggja fram mat á fjárhagsleg áhrif þessa á sveitarfélögin eins og skylt er skv. 129. gr. laga nr. 129/2011 m.s.br. Það hlýtur að vera lágmarkskrafa að viðurkenna þessi áhrif og meta umfang þeirra og bæta sveitarfélögum þau.

7. Gildistaka lagabreytinga

Í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir gildistöku lagabreytinga hinn 1. janúar 2020. Frumvarpsdrögin taka til margra þátta í starfsemi lífeyrissjóðanna og fela í raun í sér víðtækar breytingar á núverandi löggjöf. Það kallar á meiri rýningu og greiningar á áhrif frumvarpsins almennt og hjá einstaka lífeyrissjóðum, endurskoðun samþykktu lífeyrissjóðanna og breytinga á upplýsingakerfum þeirra.

Það er mat Reykjavíkurborgar að umfang þeirra skipulagsbreytinga á lífeyriskerfinu sem felast í frumvarpi þessu kalli á meiri greiningar, undirbúning og samráð en fyrir liggur. Þegar niðurstaða þess liggur fyrir þarf að gefa lífeyrissjóðunum tíma til breytinga og aðlögunar hjá sér og og til kynninga fyrir. Mælt er með að gildistaka nýrra laga verði 1. janúar 2021.

8. Samanteknar ábendingar

- ✓ Frumvarpið gerir ráð fyrir hækkun á mótframlögum launagreiðenda til B-deildar LSR og þá væntanlega einnig hjá B-deild Brúar og Lífeyrissjóði starfsmanna Reykjavíkurborgar. Þetta er í skýrri mótsögn við ákvæði 54. gr. gildandi laga og inngang greinargerðar frumvarpsins. Þetta verður að lagfæra.
- ✓ Frumvarpið gerir ráð fyrir allir sjóðfélagar í A-deild LSR og A-deild Brúar geti ráðstafað allt að 3,5% af 11,5% mótframlagi í tilgreinda séreign. Þetta getur ekki átt að gilda um þá sjóðfélaga sem voru í A-deildum sjóðanna fyrir 1. júní 2017 og eru ennþá í sjóðunum þar sem búið er að ráðstafa fullu 11,5% mótframlagi þeirra nú þegar til að tryggja þeim óskert réttindi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.
- ✓ Verði frumvarpið óbreytt að lögum bresta forsendur fyrir V-deild Brúar lífeyrissjóðs. Það er varla ásættanlega fyrir hlutaðeigandi sjóðfélaga.
- ✓ Með frumvarpinu er ætlunin að endurskilgreina lágmarkstryggingarvernd sjóðfélaga. Það kallar á trygg-ingafræðilegar úttektir á lífeyrissjóðunum á grunni raunhæfra forsenda um ávöxtun eigna og lífslíkur.
- ✓ Frumvarpið gerir ráð fyrir að munur verði á lífeyrissparnaði í tilgreindri séreign og þeim séreignar-sparnaði sem hefur verið til margra ára. Þetta misræmi mun auka til mikilla muna flækjustig og rekstrarkostnað lífeyrissjóðanna. Æskilegt er að forðast slíkt enda mun það lenda á sjóðfélögum
- ✓ Frumvarpið mun verði það að lögum fela í sér auknar heimildir til skattfrjáls sparnaðar vegna íbúða-kaupa sem leiðir til lækkunar útsvarstekna sveitarfélaga. Það hlýtur að vera réttmæt krafa sveitarfélag-anna að haft sé samráð við þau um þessa ráðstöfun og gerð sé fjárhagsleg greining á þessum áhrifum í greinargerð með frumvarpinu
- ✓ Frumvarpið ber þess merki að það hefur ekki hlotið næga rýningu og undirbúning. Lífeyriskerfi landsmanna er mjög mikilvægt og það verður að fara í dýpri greiningar varðandi áhrif breytinga og meira samráð við lífeyrissjóðina og samtök til að tryggja að breytingarnar verði ekki til skaða. Þetta á ekki síst við um lífeyrissjóði opinberra starfsmanna. Mikilvægt er að taka mun lengri tíma til að undirbúa málið og miða gildistöku breyttra laga við 1. janúar 2021.

Birgir Björn Sigurjónsson