

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd

Sent á netfangið: nefndarsvid@althingi.is

Reykjavík, 3. október 2023

Efni: Umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024, 2. mál.

Með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, þann 19. september sl., var Landssamtökum lífeyrissjóða (LL) sent til umsagnar 2. mál, frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024.

Í frumvarpinu eru nokkur atriði sem varða lífeyrissjóði með beinum eða óbeinum hætti sem rétt þykir að bregðast við og í ljósi þeirra koma á framfæri ákveðnum sjónarmiðum eða athugasemdum.

Eftirlitsgjald, VI. kafli frumvarpsins, breyting á l. nr. 99/1999

Með ákvæðum í VI. kafla frumvarpsins er gert ráð fyrir nokkrum breytingum á ákvæðum í lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999.

Í tengslum við álagningu á eftirlitsgjaldi ber að árétta það sem áður hefur komið fram af hálfu LL að vaknað hafa spurningar eftir sameiningu Fjármálaeftirlitsins við Seðlabanka Íslands í eina stofnun sem snúa að almennum grundvelli álagningar sérstaks eftirlitsgjalds. Annars vegar um það hvort almennt eigi að vera sérstakt eftirlitsgjald eftir sameininguna og hins vegar ef gjaldtöku er viðhaldið þá megi sýnt vera að hagræðing náist í rekstri sem ætti vitaskuld að birtast í umtalsverðri lækkun eftirlitsgjaldsins. Sú hefur hins vegar ekki enn orðið raunin.

Hækkun eftirlitsgjaldsins tekur til allra lífeyrissjóða landsins en er þó mismikil eftir því hvaða sjóð um ræðir. Fram til þessa hefur það verið afar umdeilt meðal lífeyrissjóða hvernig gjaldið skiptist þeirra á milli. Ólík sýn lífeyrissjóða í þeim efnum hefur komið fram í umsögnum þeirra um breytingar á lögum er tengjast fjárlögum fyrri ára. Því er mikilvægt að tryggt sé að skipting eftirlitsgjaldsins milli sjóða byggi á hlutlausri og vandaðri rýni sem lýtur að því hvernig eðlilegt þyki að umræddri skiptingu sé háttað.

Breyting á gjaldi vegna reksturs umboðsmanns skuldara, 12. gr. frumvarpsins

Í 12. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum nr. 166/2011 um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara.

Hér vilja LL áréttta það sem áður **hefur ítrekað verið bent** á að mjög lítill hluti nýrra umsókna um greiðsluaðlögun hjá umboðsmanni skuldara tengjast fasteignalánnum. Nýjar umsóknir um greiðsluaðlögun eru nær allar til komnar vegna erfiðleika skuldara við að standa skil á öðrum skuldbindingum en fasteignalánnum, s.s. skuldum tengdum neyslulánnum eða opinberum gjöldum og tengjast í flestum tilfellum hópum sem glíma við félagslega erfiðleika. Að mati LL er því full ástæða til að yfirfara hverjir það eru sem standa straum af kostnaði við rekstur embættisins þar sem núverandi skipting gjaldsins er með þeim hætti að **mjög lítill hluti mála sem eru til meðhöndlunar hjá umboðsmanni skuldara hafa tengsl við starfsemi lífeyrissjóða og langtum minni en það hlutfall í gjaldinu sem sjóðunum er gert að greiða.**

Jafnframt vilja LL leggja áherslu á og **ítreka enn á ný** að mikilvægt þykir að tryggt verði að gjaldi vegna reksturs umboðsmanns skuldara sé eingöngu ráðstafað til þess rekstrar og þykir rétt að vekja sérstaka athygli á því sem segir í umsögn samráðsnefndar gjaldskyldra aðila, dags. 13. júní 2022 en þar segir m.a. eftirfarandi:

„Gjald vegna UMS, sem lagt er á lánastofnanir, váttryggingafélög og lífeyrissjóði, rennur nú í ríkissjóð, en framlag ríkissjóðs til UMS er ákveðið með fjárlögum eftir að lögum var breytt. Mikilvægt er, ef misræmi verður milli álagðs gjalds og kostnaðar við rekstur embættisins, að það verði leiðrétt við ákvörðun gjalds (gjaldahlutfalls) næsta árs. Skýrt kemur fram í 5. grein laga um Umboðsmann skuldara að tilgangur gjaldsins er að standa straum af rekstri UMS.“

Að auki vekja LL athygli á tillögum í umsögn samráðsnefndarinnar sem lúta að mögulegu samstarfi eða samruna UMS við annan opinberan aðila enda hafa verkefni UMS dregist töluvert saman undanfarin ár. Í umræddri umsögn samráðsnefndar kemur fram eftirfarandi:

„Að mati Samráðsnefndar mætti skoða hvort ráðlegt væri að sameina rekstur embættis Umboðsmanns skuldara við aðra opinbera aðila sem eru með skyld verkefni t.d. Neytendastofu og endurskoða samhliða skiptingu gjaldtöku vegna rekstursins. Þá væri einnig hugsanlegt að fella starfsemi UMS inn í félagsþjónustu sveitarfélaga sem ef til vill hafa fleiri úrræði sem leyst geta vanda þessa hóps sem nú leitar aðallega til UMS. Fyrirmynd af slíku er t.d. í Noregi.“

Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007

Í umsögn LL um frumvarp til breytinga á ýmsum lögum vegna ársins í fyrra var eftirfarandi tilgreint:

„Með 18. gr. laga nr. 131/2021 var sérstakt frítekjumark á atvinnutekjur hækkað í 2.400.000 kr. Hækkun þessi var afar jákvæð en þó verður ekki hjá því komist af hálfu LL sem hefur það hlutverk að gæta að hagsmunum sjóðfélaga í lífeyrissjóðum að benda á mikilvægi þess að tekið sé á þeim miklu tekjutengingum/skerðingum á greiðslum

almannatrygginga sem leiða af greiðslum frá lífeyrissjóðum. Telja LL afar mikilvægt að komið verði til móts við sjóðfélaga en þaðan heyrast háværar óánægjuraddir. Í þessu sambandi skal bent á að færa má afar sterk rök fyrir því að greiðslur úr lífeyrissjóðum séu frestun á greiðslum atvinnutekna. Ekkert ákvæði í frumvarpinu gerir ráð fyrir því að komið sé til móts við sjóðfélaga sem ekki hafa atvinnutekjur en fá sambærilegar greiðslur úr lífeyrissjóðum. LL leggja áherslu á að málið fái skoðun en eins og fyrr greinir eru háværar raddir sjóðfélaga sem telja hér ríkja hrópandi óréttlæti sem taka verði á.“

Engar breytingar hafa fram til þessa verið gerðar á frítekjumarki lífeyristekna og er framangreint því enn á ný áréttað enda er það ákaflega mikilvægt að sjóðfélagar sjái hag sinn í því að taka þátt í skyldubundnum sparnaði.

Margsinnis áréttuð framlenging á bráðabirgðaákvæði um víxlverkun á greiðslum almannatrygginga og lífeyrissjóða, sbr. 18. gr. frumvarpsins

Enn á ný er lögð til framlenging á bráðabirgðaákvæði sem margsinnis hefur verið framlengt eða allt frá 1. janúar 2011 en ákvæðið varðar samspil örorkulífeyrisgreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða.

Í fjölda umsagna frá LL um fyrri frumvörp sem mælt hafa fyrir um framlengingu ákvæðisins segir eftirfarandi:

*„Nú er lagt til í frumvarpinu að ákvæðið verði framlengt um eitt ár. **LL styðja framlengingu ákvæðisins en vilja sem ítrekað fyrr leggja ríka áherslu á mikilvægi þess að fundin verði framtíðarlausn á víxlverkunum á greiðslum almannatrygginga og lífeyrissjóða. Vilja LL skora á ríkisstjórn í samstarfi við aðila vinnumarkaðar að taka þetta málefni föstum tökum en málið varðar framfærslu viðkvæms hóps í samfélaginu. Tekið skal fram að LL vilja gjarnan eiga faglega aðkomu að þeirri vinnu að móta framtíðarsýn á þennan málaflokk þegar að því kemur.“***

Því ber nú að fagna að fyrirhugaðar munu vera umfangsmiklar breytingar á örorkulífeyriskerfinu. LL fengu sent minnisblað frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu og fjármála- og efnahagráðuneytinu, dags. 16. ágúst sl. þar sem LL var boðið að tilnefna fulltrúa til samráðs um fyrirhugaðar breytingar. LL sendu í kjölfarið tilkynningu um tilnefningu fulltrúa í þessar viðræður. Í umræddu minnisblaði er tilgreint að ráðuneytisstjórar framangreindra ráðuneyta muni boða til fundar um málið og vænta LL þess þ.a.l. að til slíks fundar verði boðað á næstunni.

Um þessar mundir er unnið að grænbók um lífeyriskerfið en fjármála- og efnahagsráðherra skipaði þann 22. mars sl. starfshóp sem falið er að skila drögum að fullbúinni grænbók um lífeyriskerfið fyrir 1. desember n.k. Þess má vænta að umræða um hlutverk lífeyrissjóða vegna greiðslna örorkulífeyris fari fram á þeim vettvangi.

LL vilja koma því á framfæri að innan lífeyrissjóðakerfisins starfar fjöldi sérfræðinga sem þekkja afar vel til málaflokksins og er því mikilvægt að ekki verði ráðist í viðamiklar breytingar á kerfinu án aðkomu þeirra sérfræðinga. Í þessu sambandi ber að taka það fram að

lífeyrisskuldbindingar vegna örorku eru afar ólíkar milli lífeyrissjóða. Til að jafna þá ólíku stöðu hefur fram til þessa hluti tryggingagjalds verið skilgreindur sem jöfnunarframlag.

Mikil vinna mun hafa átt sér stað, einkum í félags og vinnumarkaðsráðuneytinu, við að endurskoða málefni örorkulífeyrisþega. Í fjármálaáætlun 2024-2028 eru breytingar boðaðar en þar segir m.a. orðrétt: „Gert er ráð fyrir 16,3 ma.kr. auknum framlögum á tímabili áætlunarinnar vegna heildarendurskoðunar örorkulífeyriskerfisins. Þá er gert ráð fyrir að framlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna verði endurskoðað og það svigrúm sem skapast verði nýtt til að styðja við áformaðar breytingar.“

Í því ljósi að sjóðfélagar í lífeyrissjóðum hafa mikilla hagsmuna að gæta þegar kemur að því hvernig staðið verður að málum er mikilvægt að litið verði heildstætt á breytingaferlið. Greiðslukerfi almannatrygginga og lífeyrissjóða eru samofin og er því afar mikilvægt að ekki verði ráðist í umfangsmiklar breytingar á örorkulífeyrisgreiðslum almannatrygginga án þess þá að líta til þess hvernig staðið verði að breytingum á hlutverki lífeyrissjóða í þeim hluta skyldutryggingakerfisins. Hér ber að áréttta að örorkugreiðslur vega misþungt í heildargreiðslum lífeyris milli sjóða. Því er brýnt að ekki verði hróflað við jöfnunarframlagi örorku án þess að líta til uppruna framlagsins og þess tilgangs sem því er ætlað að þjóna.

Í þessu sambandi skal lögð áhersla á að gjalda skal varhug við því að lífeyrissjóðum sé gert að taka stærri hlut af greiddum örorkulífeyris en nú þegar er reyndin. Lífeyrissjóðir greiða, og hafa í áraraðir greitt, umtalsvert hærra hluta ellilífeyris en sem nemur framlagi almannatrygginga og trjóna á toppnum að því er þetta varðar í alþjóðlegum samanburði. Vilja LL benda á að afar varasamt er að ætla lífeyrissjóðakerfinu að taka yfir örorkugreiðslur með sama hætti. Því ber að líta til kerfisins heildstætt þegar endurskoðun á almannatryggingum fer fram. Huga þarf að því hvernig breytingar koma niður á sjóðfélögum lífeyrissjóða og hvort þær séu til þess fallnar að tryggja samstöðu um skyldutryggingu lífeyris. Varasamt er m.ö.o. að ætla lífeyrissjóðakerfinu að taka yfir stærri hluta í greiðslum örorkulífeyris en eðlilegt þykir að slíkar greiðslur hvíli fremur á herðum ríkisins.

LL vilja eftir sem áður leggja ríka áherslu á mikilvægi þess að unnið verði með markvissum hætti í samráði við hagaðila að mótun framtíðarstefnu á samspili milli greiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða. Er það von LL að vinna við grænbók um lífeyriskerfið geti verið gagnlegt innlegg í þær umfangsmiklu breytingar sem nauðsynlegar eru til að tryggja sátt um íslenska lífeyriskerfið til framtíðar.

Starfsendurhæfing, 19. og 23. gr. frumvarpsins

19. gr. frumvarpsins kveður á um framlengingu á ákvæði XV til bráðabirgða í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 en ákvæðið kveður á um að framlag lífeyrissjóða til starfsendurhæfingarsjóða skuli ekki núvirt við tryggingafræðilega athugun á fjárhag sjóðanna.

Samkvæmt ákvæði II til bráðabirgða í lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða nr. 60/2012 var gert ráð fyrir því að ráðherra skipaði nefnd fyrir árslok 2015 til að framkvæma heildarúttekt á starfsemi starfsendurhæfingarsjóða.

Í upphafi árs 2021 var nefndin skipuð og skilaði hún af sér ítarlegri skýrslu dags. 13. október 2022. Í henni má sjá fjölda ábendinga sem mikilvægt er að rýna nánar og taka tillit til við endurskoðun á örorku- og endurhæfingarmálum.

Þar sem unnið er að umfangsmiklum breytingum á örorkulífeyrismálum styðja LL framlengingu á umræddu ákvæði XV til bráðabirgða í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, enda ber að vanda til verka og tryggja að mikilvægur tilgangur starfsendurhæfingar fái góða og vandaða rýni við þá vinnu.

Með 23. gr. frumvarpsins er enn og aftur lögð til framlenging á ákvæði sem kveður á um að starfsendurhæfingarsjóðir fái ekki hlutdeild í almennu tryggingagjaldi. Ákvæðið hljóðar svo:

„Þrátt fyrir 23. gr. a skulu starfsendurhæfingarsjóðir, sem starfræktir eru á grundvelli laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, ekki fá tekjur af almennu tryggingagjaldi á árunum 2013, [2014, [2015, 2016, [2017, [2018, [2019, [2020, [2021, [2022 og 2023]“

Með 23. gr. frumvarpsins verður að óbreyttu bætt við árinu 2024. Vonir standa til þess að árinu 2025 verði ekki bætt við á næsta ári en það er undir því komið að ætlunarverk stjórnvalda náist við endurskoðun á örorku- og endurhæfingarmálum, ella helst óbreytt ástand með ítrekaðri framlengingu umrædds bráðabirgðaákvæðis.

LL binda miklar vonir við að við endurskoðun lífeyrismála náist ásættanleg lausn á samspili á greiðslum almannatrygginga og lífeyrissjóða. Við Íslendingar eigum því láni að fagna að lífeyrissjóðakerfi okkar þykir öflugt í alþjóðlegum samanburði og sem við getum verið stolt af. Ábyrgð þeirra sem koma að endurskoðun kerfisins er því mikil en almenn sátt um breytingar skiptir sköpum til að styðja við áframhaldandi uppbyggingu öflugs lífeyriskerfis til framtíðar litið.

LL fagna því að núverandi stjórnvöld sýni málaflokknum verðskuldaða athygli en farsælar lyktir nást ekki nema að fengnu víðtæku samtali við alla hagaðila. Eins og komið hefur fram þá starfa innan íslenska lífeyrissjóðakerfisins fjöldi sérfræðinga sem hafa yfirgripsmikla þekkingu á kerfinu og sem LL hafa greiðan aðgang að. Það er því fagnaðarefni að leitað skuli vera til LL og í þá smiðju við fyrirhugaðar endurbætur og þróun lífeyrismála í landinu.

Virðingarfyllst,

f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða


Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri