



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Alþingi
Erindi nr. P 140/650
komudagur 29.11.2011

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

29. nóvember 2011
Tilvísun: 2011110077

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, 239. mál.

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvupósts Fjárlaganefndar Alþingis, dags. 22. nóvember sl., þar sem óskað er umsagnar Fjármálaeftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, 239. mál,

Með frumvarpinu er lögð til breyting á 13. gr. laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR), með þeim hætti að vísað verður til 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997. Fram kemur í athugasemdum við frumvarpið að um er að ræða lagabreytingu sem sérstaklega er komin fram vegna athugasemda Fjármálaeftirlitsins er lúta að tryggingafræðilegri stöðu A-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Vegna þessa telur Fjármálaeftirlitið rétt að fara í umsögn þessari yfir þau lagarök sem legið hafa að baki athugasemdum eftirlitsins.

I. Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins eru sérlög og því ganga ákvæði laganna frammar ákvæðum annarra laga

Líkt og fram kemur í umsögn fjárlagaskrifstofu Fjármálaráðuneytis við það frumvarp sem lagt hefur verið fram sem 239. mál er það mat Fjármálaeftirlitsins að A-deild LSR starfi samkvæmt sérlögum sem gangi frammar almennu lögnum um lífeyrissjóðina. Vegna stöðu laganna um LSR sem sérlög leiðir það af nügildandi ákvæði 2. másl. 4. mgr. 13. gr. laganna að á A-deild LSR hvílir skýr skylda til að hækka framlag launagreiðenda í samræmi við niðurstöðu á athugun á tryggingafræðilegri stöðu sjóðsins. Ákvæði umræddrar 13. greinar eiga jafnframt að ganga frammar ákvæðum 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. 4. mgr. 13. gr. er í heild sinni svohljóðandi:

Launagreiðendur greiða að lágmarki [8%]⁹ af launum þeim er sjóðfélagar taka hjá þeim, sbr. 1. mgr. þessarar greinar, í iðgjald til A-deildar sjóðsins og skal greiða þau sjóðnum samtímis iðgjöldum sjóðfélaga. Leiði tryggingafræðileg athugun í ljós að iðgjald sjóðfélaga til sjóðsins ásamt mótframlagi atvinnurekenda dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins skal stjórn sjóðsins hækka framlag launagreiðenda í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar. Við ákvörðun á greiðslum launagreiðenda umfram [8%]⁹ af launum sjóðfélaga ráði það sjónarmið að hrein eign A-deildar lífeyrissjóðsins til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtíðariðgjalda til A-deildarinnar séu á hverjum tíma jafnhá núvirði væntanlegs lífeyris vegna þegar greiddra iðgjalda og framtíðariðgjalda. Áætlun um



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

framtidariðgjöld og væntanlegan lífeyri skal miða við sjóðfélaga á þeim tíma sem tryggingafræðileg athugun tekur til.

Að mati Fjármálaeftirlitsins leiðir af orðalagi 2. málsl. greinarinnar að á stjórn LSR hvíli skylda til að hækka framlag launagreiðenda til að rétta af tryggingafræðilega stöðu A-deildar LSR, sem var í lok árs 2010 -12%. Með þeim orðalagsbreytingum sem gert er ráð fyrir í því frumvarpi sem er til umsagnar er hins vegar kveðið á um það beinum orðum að ákvæði 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 gildi um A-deild LSR. Ákvæði 1. mgr. og 2. mgr. 39. gr. hljóða svo:

Hrein eign lífeyrissjóðs til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtidariðgjalda skal vera jafnhá núvirði væntanlegs lífeyris vegna þegar greiddra iðgjalda og framtidariðgjalda. Áætlun um framtidariðgjöld og væntanlegan lífeyri skal miðuð við sjóðfélaga á þeim tíma sem tryggingafræðileg athugun tekur mið af. Hrein eign til greiðslu lífeyris skal á hverjum tíma metin í samræmi við ákvæði 24. gr.

Leiði tryggingafræðileg athugun skv. 24. gr. í ljós að meira en 10% munur er á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga skv. 1. mgr. er hlutaðeigandi lífeyrissjóði skylt að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum sjóðsins. Sama gildir ef munur samkvæmt tryggingafræðilegum athugunum á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga hefur haldist meiri en 5% samfellt í fimm ár.

Ákvæðin kveða á um skyldu lífeyrissjóða til að gera samþykktarbreytingar til að rétta af tryggingafræðilega stöðu sjóða sé munur á milli eignarliða og skuldbindinga meiri en 10%. Umræddum lögum var breytt árið 2008 með bráðabirgðaákvæði á þann veg að lífeyrissjóðum var heimilt að hafa allt að 15% mun á milli eignarliða og skuldbindinga án þess að þeim sé skylt að gera samþykktarbreytingar. Þessi undanþága gildi fyrir árið 2008 en hefur síðan þá verið framlengd og gildir fyrir árið 2010, skv. núgildandi bráðabirgðaákvæði VI í lögum nr. 129/1997. Segja má að þessi tímabundna heimild til að hafa 15% mun á milli eignarliða og skuldbindinga veiti lífeyrissjóðum nauðsynlegt fjárhagslegt svigrúm í kjölfar bankahrunsins 2008. En á meðan heimildin er virk er nauðsynlegum aðgerðum lífeyrissjóða til að rétta af tryggingafræðilega stöðu sína hins vegar slegið á frest.

Fjármálaeftirlitið vill vekja sérstaka athygli á að skv. orðalagi 1. málsl. 2. mgr. 39. gr. er ekki kveðið á um sérstaka langvarandi heimild til handa lífeyrissjóðum um að hafa 10% mismun á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga. Þvert á móti bindur það hendur sjóða og skyldar þá til að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum sínum til að leiðrétta tryggingafræðilega stöðu þeirra. Er enda sú staða uppi að einungis þrír sjóðir sem ekki njóta sérstakrar bakábyrgðar ríkissjóðs eða sveitarfélaga hafa neikvæða tryggingafræðilega stöðu sem nemur meira en 10 prósentustigum. Einn þessara sjóða gerði breytingar á sínum samþykktum í ár sem koma munu til framkvæmda á yfirstandandi ári. Því má færa rök fyrir því að bráðabirgðaákvæði VI hafi þegar þjónað sínum tilgangi. Hvað flesta lífeyrissjóði snertir hafa þeir þegar gripið til aðgerða s.s. hækkanir iðgjalda launagreiðenda eða réttindaskerðingar lífeyrisþega, til að rétta af tryggingafræðilega stöðu þeirra. A-deild LSR nýtur því ekki einungis sama svigrúms og aðrir lífeyrissjóðir til að mæta sveiflum, sbr. athugasemdir með frumvarpi því sem hér er til umsagnar, heldur er deildin önnur af einungis tveimur starfandi



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY ICELAND

lífeyrissjóðum sem nýtir þetta svigrúm og hefur ekki gripið til aðgerða til að rétta stöðu sjóðsins af.

II. Nánar um tryggingafræðilega stöðu A-deildar LSR og athugasemdir Fjármálaeftirlitsins

Í athugasemdum við það frumvarp sem hér er til umsagnar segir: „*Tryggingafræðileg staða A-deildar LSR hefur verið neikvæð allt frá því að deildin var sett á fót á árinu 2000 og án athugasemda frá eftirlitsaðilum þar til á árinu 2011.*“ Það er vissulega rétt að halli hafi verið á tryggingafræðilegri stöðu LSR allt frá árinu 2000, sbr. neðangreinda töflu sem byggir á upplýsingum frá Fjármálaráðuneytinu:

2000	-0,1%
2001	-0,9%
2002	-4,9%
2003	-2,8%
2004	-3,5%
2005	-3,6%
2006	-0,6%
2007	-2,4%
2008	-13,1%
2009	-13,2%
2010	-12%

Ljóst er af töflunni að tryggingafræðileg staða sjóðsins hefur sveiflast verulega undanfarinn áratug. Þannig var staðan neikvæð um -4,9% árið 2002, en -0,6% árið 2006. Færa má rök fyrir því að Fjármálaeftirlitið hefði átt að gera athugasemdir við stöðu sjóðsins fyrr, með hliðsjón af 4. mgr. 13. gr. laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins nr. 1/1997. Frá og með árinu 2008 horfir hins vegar öðruvísi við því eftir það er tryggingafræðileg staða sjóðsins í fyrsta sinn neikvæð um meira en 10%. Tryggingafræðileg staða A-deildar LSR hefur því verið umtalsvert verri undanfarin 3 ár heldur en sl. 10 ár. Þarf því vart að koma á óvart þó Fjármálaeftirlitið geri nú athugasemdir við stöðu A-deildar LSR í fyrsta skipti frá því deildin var sett á fót.

III. Kröfur Fjármálaeftirlitsins og viðbrögð A-deildar LSR vegna þeirra

Í kjölfar athugasemda Fjármálaeftirlitsins og samskipta við stjórn LSR vegna stöðu A-deildar birti eftirlitið gagnsæistilkynningu í maí sl. Í henni sagði m.a.:

„Í greinargerð með frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 1/1997 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins segir um núverandi 13. gr. laganna, að leiði athugun tryggingafræðings í ljós að greiðsla launagreiðanda ásamt iðgjaldi sjóðfélaga dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins, hvíli sú skylda á stjórn sjóðsins að hækka iðgjald launagreiðenda í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar. Þetta er ein veigamesta breytingin á lögum sjóðsins samkvæmt frumvarpinu. Með henni væri lagt til að A-deild LSR ætti jafnan fyrir skuldbindingum sínum þannig að eignir og skuldbindingar stæðust



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

á. Gert væri ráð fyrir fullri eignamyndun til að tryggja að deildin standi við þær skuldbindingar, sem réttindareglur sjóðsins segja til um.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða Fjármálaeftirlitsins að lög nr. 1/1997 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins séu sérlög sem gildi um LSR og gangi framur almennum ákvæðum laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Í 5. mgr. 13. gr. laga nr. 1/1997 eru skilyrðislaus fyrirmæli um að stjórn LSR beri að endurskoða iðgjald launagreiðenda árlega. Við þá endurskoðun skuli það sjónarmið ráða för að hrein eign A-deildar LSR til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtíðariðgjalda til A-deildar LSR séu á hverjum tíma jafnhá núvirði væntanlegs lífeyris vegna þegar greiddra iðgjalda og framtíðariðgjalda. Það er því ljóst að stjórn LSR ber árlega að endurskoða iðgjald launagreiðenda með hliðsjón af tryggingafræðilegri stöðu sjóðsins á þann veg að ekki sé munur á eignaliðum og lífeyrisskuldbindingum.

Iðgjöld til A- deildar LSR eru nú 15,5% af launum, þar af eru iðgjöld sjóðfélaga 4% og iðgjöld launagreiðenda 11,5%. Ætlað er að hækka þyrfti heildariðgjaldið um 4 prósentustig eða í 19,5%, til að heildarstaða A-deildar sjóðsins yrði í jafnvægi.

Fjármálaeftirlitið krefst þess í framangreindu bréfi til LSR, dags. 19. apríl sl., að stjórn LSR endurskoði iðgjald launagreiðenda með hliðsjón af 4. mgr. 13. gr. laga nr. 1/1997 um Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins við fyrsta tækifæri, þó ekki síðar en 15. júlí 2011 .“

Frestur stjórnar LSR til að endurskoða iðgjald launagreiðenda var framlengdur til 1. október sl. með því skilyrði að fyrir þann tíma lægju fyrir fullbúnar aðgerðir til lausnar á halla á tryggingafræðilegri stöðu LSR, þannig að lífeyrissjóðurinn uppfyllti lagaskilyrði. Áttu þær aðgerðir einnig að geta komið til framkvæmda eigi síðar en 1. janúar 2012. Þann 1. nóvember sl. tilkynnti stjórn LSR Fjármálaeftirlitinu að það frumvarp sem nú er til umsagnar yrði lagt fram á þingi. Líkt og fram hefur komið felur frumvarpið í sér, að mati Fjármálaeftirlitsins, að vanda A-deildar LSR vegna tryggingafræðilegrar stöðu hennar er enn frestað.

IV. Frekari aðgerðir til lausnar á vanda A-deildar LSR

Í samskiptum við stjórn LSR og Fjármálaráðuneytið vegna tryggingafræðilegrar stöðu LSR hefur Fjármálaeftirlitið mælt gegn því að framlengt verði frekar framangreint bráðabirgðaákvæði VI í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, sem kveður á um 15% leyfilegan mun á eignarliðum og skuldbindingum lífeyrissjóða. Eftirlitið hefur einnig bent á að þegar ráðist verður í nauðsynlegar breytingar til að taka á tryggingafræðilegri stöðu A-deildar LSR þarf að huga að því að deildin búi ekki við viðvarandi mun á eignarliðum og skuldbindingum.

Fjármálaeftirlitið vill ennfremur með tilliti til lagatæknilegra sjónarmiða benda á að heppilegra kann að vera að mæla fyrir svigrúmi til handa A-deild LSR, hvað snertir mun á eignarliðum og skuldbindingum, með því að setja inn ákvæði í þeim sérlögum sem um A-deildina gilda, en ekki með tilvísun til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997. Því til stuðnings má nefna að skv. þeim lögum sem gilda



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins er ekki mælt sérstaklega fyrir um samþykktarbreytingar til að bregðast við tryggingafræðilegri stöðu lífeyrissjóða, sbr. 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, heldur á stjórn LSR að ákveða fyrir 1. október hvert ár hvernig brugðist verði við stöðu sjóðsins fyrir komandi almanaksár, sbr. 5. mgr. 13. gr. laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, sem vitnað er til hér að ofan. Vegna þessa ætti ákvörðun stjórnar LSR að liggja fyrir nú þegar, til að bregðast við núverandi tryggingafræðilegri stöðu A-deildar LSR á komandi ári. Hins vegar fela samþykktarbreytingar annarra sjóða í sér að áhrif þeirra geta tekið gildi og haft áhrif á tryggingafræðilega stöðu þeirra, sama ár og þær taka gildi. Af þessu leiðir að starfsumhverfi A-deildar LSR er annað en almennra lífeyrissjóða, þar sem að um hana gilda sérlög, og vegna þessa kann að vera heppilegra að mæla fyrir svigrúmi A-deildar í sérlögnum sjálfum.

Fjármálaeftirlitið vill að lokum benda sérstaklega á að með frekari frestun á þeim vanda sem blasir við A-deild LSR kann að verða gengið á hlut greiðandi sjóðfélaga til hagsbóta fyrir þá sem nú þegar þiggja lífeyri. Þar sem A-deild LSR nýtur ekki bakábyrgðar ríkissjóðs, líkt og aðrar deildir Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, verður að skerða réttindi þeirra sjóðfélaga sem nú greiða í A-deild LSR komi til þess að henni verður lokað. Að öðrum kosti mun sjóðurinn ekki standa undir framtíðarskuldbindingum sínum. Verði með öðrum orðum framhald á óbreyttri stöðu leiðir það til verulegs ójafnræðis á milli sjóðfélaga, þ.e. þeirra sem nú greiða í sjóðinn og þeirra sem þiggja lífeyri. Fjármálaeftirlitið telur því afar brýnt að brugðist verði við hinni neikvæðu tryggingafræðilegu stöðu A-deildar LSR með öðrum og stórtækari úrræðum heldur en þeim að lögfesta tilvísun til 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 í sérlög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

Virðingarfyllt,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Ragnar Hafliðason

Hjálmar S. Brynjólfsson