



Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Smiðja, Tjarnargötu 9
101 Reykjavík

Reykjavík, 2. apríl 2024

Efni: Frumvarp til laga – Slit ógjaldfærra opinberra aðila – Umsögn Alþýðusambands Íslands og BSRB – 705. mál 154. löggjafarþing

Alþýðusamband Íslands og BSRB, stærstu heildarsamtök launafólks á íslenskum vinnumarkaði, skiluðu áður umsögnum í samráðsgátt stjórnvalda. Frumvarp það sem ráðherra leggur nú fyrir Alþingi er lítið breytt frá þeim drögum sem birt voru í samráðsgátt. Þessi umsögn ASÍ og BSRB endurspeglar það og því eru sömu atriði ávörpuð og í fyrri umsögnum.

ASÍ og BSRB eru alfarið á móti þessu frumvarpi og því að stjórnvöld reyni að losa ríkissjóð undan fjárhagslegum skuldbindingum sínum með því að veða að réttindum sjóðfélaga lífeyrissjóða. Varðandi áhrif á trúverðugleika ríkissjóðs og lögformlega annmarka á slíkri lagasetningu vísast til fjölda umsagna sem birtust í samráðsferli þ. á m. frá flestum lífeyrissjóðum.

Það er álit heildarsamtakanna að frumvarpið leiði af sér mikið óréttlæti en það felur í sér að framkomið tjón ríkisins vegna ÍL-sjóðs verði dreift á hópa með misjöfnum hætti verði sú leið farin að velta vandanum yfir á lífeyrissjóði í stað þess að ríkissjóður beri tjónið.

Vandi ÍL-sjóðs og Íbúðalánasjóðs vegna útgáfu óuppgreiðanlegra skuldabréfa til að fjármagna uppgreiðanleg útlán hefur legið fyrir í lengri tíma, að segja má frá útgáfu. Launafólk á Íslandi, sem skapar ríkinu tekjur þess, má treysta því að ríkið fari vel með fjármuni þess ásamt löggjafar- og skattlagningarvaldi. Við útgáfu þeirra skuldabréfa ríkisstofnunar, sem nú eru í ÍL-sjóði, misfórst það og frumvarp sem nú er til umsagnar bætir ofan á fyrri vandræði. Sérlega alvarlegt er það ójafnræði sem felst í því þegar aðgerð kemur ólíkt niður á hópum.

Með því að slíta ÍL-sjóði er tap samfélagsins alls af misráðnum fjármálagjöringum ríkisstofnunar fyrir um tveimur áratugum fært af samfélaginu öllu á annan hóp, sjóðfélaga lífeyrissjóða að megninu til. Ríkið ber ábyrgð á stofnunum sínum, rekstri og fjármögnun ríkissjóðs. Það er vart heppilegt fordæmi að klúður stjórnámálanna og stofnana ríkisins sé fært annað en þangað sem ábyrgðin liggur, hjá ríkinu sjálfu.

Ríkið nýtur almennt góðra lánskjara sem byggja á trausti til þess að það standi við skuldbindingar sínar. Óvarlegt væri að stefna lánstrausti ríkisins í hættu, eins og felst í frumvarpi ráðherra. Eitt tölusettra meginmarkmiða fjármálaráðherra í samningaumleitunum við eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs er að stöðu ríkissjóðs sem útgefanda á markaði verði ekki raskað. Vandséð er að lagasetning um slit sjóðsins sé í samræmi við þetta markmið. Með því að standa ekki í skilum á skuldbindingum sínum er viðbúið að dregið sé úr trúverðugleika ríkisins sem lántaka og hætt við því að fjármögnunarkostnaður ríkisins aukist til frambúðar.

Eðlileg áhættustýring var ekki viðhöfð frá upphafi hjá ÍL-sjóði og staðan því orðin sú sem er. Komið hefur fram að ávöxtun eigna hjá ÍL-sjóði, að teknu tilliti til áhættu, sé óviðunandi. Þannig hefur ekki verið farið jafn vel með eignasafn sjóðsins, eignir almennings, eins og vera mætti. Sú fjárfestingarstefna sem rekin er um þá fjármuni sem skapast við uppgreiðslur útlána Íbúðalánasjóðs er mjög varfærin og ljóst að stendur engan veginn



undir skuldbindingum. Uppgreiðslurnar hafa verið nýttar til kaupa á ríkisskuldabréfum, sérstaklega síðustu ár. Í heimsfaraldrinum má líkja því við að ríkissjóður hafi verið rekinn á hagstæðum yfirdrætti frá ÍL-sjóði sem keypti ríkisskuldabréf á kjörum sem aðrir kaupendur ríkisskuldabréfa voru ekki tilbúnir að sættast á. Þannig var enn aukið á viðvarandi hallarekstur sjóðsins. Þannig var ÍL-sjóður nýttur til að niðurgreiða fjármögnunarkostnað ríkissjóðs.

Slit ÍL-sjóðs færir tap eða hallarekstur sjóðsins á eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs og eiga lífeyrissjóðir um 80-90% þeirra. Höggið af því að færa tapið yfir á lífeyrissjóðina þýðir að lífeyrisgreiðslur til sjóðfélaga verði skertar. Sú skerðing kemur síðan ólíkt niður á sjóðum og sjóðfélögum. Lífeyrissjóðir eiga mismikið af skuldabréfunum en hvað varðar sjóðfélaga er enn talsverður hluti skuldbindinga lífeyrissjóða með bakábyrgð opinberra aðila. Þeir sjóðfélagar yrðu ekki fyrir tapi þar sem hið opinbera þyrfti að bæta tjónið af slitum sjóðsins vegna bakábyrgðar.

Komin er fram fjöldi álita lögfræðinga um lögmæti hugmynda fjármálaráðherra um að slíta ÍL-sjóði. Lagasetning um slit myndi leiða af sér umfangsmikinn lögfræðilegan ágreining og óvissu. Ljóst er að ef ráðist verður í slit mun það leiða til fjölda málshöfðana á hendur ríkisinnu frá lífeyrissjóðum með tilheyrandi kostnaði fyrir sjóðfélaga og skattgreiðendur. Eins yrðu lífeyrissjóðir settir í óvissustöðu um raunverulega eignarstöðu þeirra, í nokkurn tíma a.m.k., þar sem reikna má með að mál af þessu tagi fari gegnum öll dómstigi.

Samkvæmt frumvarpinu er tilgangur þess sagður snúa að setningu almennra laga um slit opinberra aðila. Ekki verður séð hvaða aðstæður kalli á almenna lagasetningu hvað þetta varðar. Ljóst má vera að tilgangur lagasetningarinnar snýr að áformum um slit ÍL-sjóðs, enda er í frumvarpinu og greinargerð sem því fylgir endurtekið komið inn á ÍL-sjóð.

Verði frumvarpið að lögum má ætla að dragi úr verðmæti og trúverðugleika ábyrgðar ríkis og sveitarfélaga á fjárskuldbindingum sem fækkar öruggum fjárfestingakostum á Íslandi. Þá er veruleg hættu á að dregið verði úr möguleikum opinberra aðila til fjármögnunar, jafnframt því sem kostnaður fjármögnunar myndi aukast. Eins má ætla að fjárfestingarverkefni með aðkomu hins opinbera verði gerð á öðrum forsendum í kjölfar slíkrar lagasetningar, sem rýrir orðspor og trúverðugleika ríkis sem lántaka, auk þess sem lögin myndu almennt grafa undan ábyrgð opinberra aðila.

Alvarlega athugasemd verður að gera við umfjöllun um mat á áhrifum í greinargerð frumvarpsins. Þannig er í frumvarpinu mat á sparnaði ríkisins og tjóni skuldabréfaeigenda óuppfært frá því mati sem lagt var fram þegar fjármálaráðherra kynnti fyrst hugmyndir um slit ÍL-sjóðs. Þróun á fjármálamörkuðum síðan hefur verið mikil, vextir og verðbólga hækkað og kröfur á skuldabréfamarkaði allt aðrar en þá. Mat á umfangi slits lýsir úreltri stöðu og er allt annað en nú blasir við. Þróun á mörkuðum hefur verið á þann veg að mun hagstæðara er fyrir ríkissjóð nú en áður að loka ÍL-sjóði með samninga- eða útskiptileið þar sem eigendur skuldabréfa yrðu tjónlausir.

Komi til þess að ÍL-sjóði verði slitið, og skuldbindingar sjóðsins greiddar upp, streyma verulega miklir fjármunir út í fjármálakerfið. Í núverandi efnahagsástandi, þar sem verðbólga er há, er varhugavert að ríkið færi greiðslustreymi sitt til í tíma og að á fjármálamarkað streymi fé. Umfjöllun um efnahagsleg áhrif þessa skortir alveg í frumvarpið.

Varðandi 7. grein um uppgjör tjóns er útfærsla greinarinnar óþarflega þvæld og tímafrek. Bætur af tjóni eru miðaðar út frá heildarávöxtun að loknu tímabilinu sem greiðslur skuldabréfa áttu að ná yfir miðað við upphaflega útgáfu. Tjón liggur fyrir á hverjum tíma í samræmi við verð á fjármálamörkuðum og óþarft að áratugir líði áður en uppgjóri er lokið og tjón bætt.



Mikil óvissa leiðir af áformum um slit ÍL-sjóðs gagnstætt því sem fram kemur í frumvarpinu um tilgang lagasetningarinnar. Yrðu áformin að veruleika fylgdu því dómsmál ásamt óvissu um eignastöðu og getu lífeyrissjóða til að standa undir skuldbindingum gagnvart lífeyrisþegum. ASÍ og BRSB ítreka áherslu sína á að fallið verði frá því að lögfesta heimild til slita á ÍL-sjóði. Alþingi er hvatt til þess að láta vera að leiða frumvarp efnahags- og fjármálaráðherra í lög og sjá til þess að ríkið standi við skuldbindingar ríkisins eða semji um uppgjör þeirra. Lífeyrisþegar, almenningur landsins, eiga að mega treysta því að ríkið standi í skilum og verði ekki til þess að lífeyrir skerðist.

Virðingarfyllst,

Þórir Gunnarsson
Hagfræðingur ASÍ

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir
Hagfræðingur BSRB