

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða,
nr. 129/1997, með síðari breytingum (eignarhald, lýðræði í lífeyrissjóðum).

Flm.: Pétur H. Blöndal, Ásmundur Friðriksson, Brynhildur Pétursdóttir, Brynjar Níelsson,
Elín Hirst, Elsa Lára Arnardóttir, Frosti Sigurjónsson, Guðlaugur Þór Þórðarson,
Haraldur Benediktsson, Jón Þór Ólafsson, Líneik Anna Sævarsdóttir,
Páll Valur Björnsson, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Unnur Brá Konráðsdóttir,
Valgerður Bjarnadóttir, Valgerður Gunnarsdóttir, Þorsteinn Sæmundsson.

1. gr.

Við 1. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Lífeyrissjóður er eign sjóðfélaga sinna. Innstæða eða réttindi samkvæmt samningi um tryggingavernd eru eign rétthafa.

2. gr.

Í stað orðanna „upplýsingar um áunninn og væntanlegan lífeyrisrétt sjóðfélaga“ í 1. másl. 2. mgr. 18. gr. laganna kemur: hverjum sjóðfélaga upplýsingar um áunninn og væntanlegan lífeyrisrétt hans, hlut hans í hreinni eign til greiðslu lífeyris.

3. gr.

Við VI. kafla laganna bætist ný grein, 28. gr. a, svohljóðandi:

Félagsfundur fer með æðsta vald í málefnum lífeyrissjóðs. Heimild til að sitja félagsfund hafa sjóðfélagar eða umboðsmenn þeirra. Stjórn lífeyrissjóðs boðar til félagsfundar í samræmi við samþykktir sjóðsins og ber henni að boða til félagsfundar innan viku ef sjóðfélagar með $\frac{1}{10}$ atkvæðavægis eða endurskoðendur sjóðsins krefjast þess skriflega og tilgreina fundarefni. Boða skal til félagsfundar með dagskrá í auglýsingu í fjölmiðlum og á vef sjóðsins með minnst fjögurra vikna og mest sjö vikna fyrirvara.

Atkvæðisréttur sjóðfélaga á félagsfundi fer eftir áunnum og framreiknuðum iðgjöldum þeirra eftir nánari ákvæðum í samþykktum sjóðsins. Sjóðfélagi getur veitt öðrum skriflegt umboð til þess að fara með atkvæði sitt á félagsfundi. Slíkt umboð gildir aldrei lengur en tvö ár og má afturkalla það hvenær sem er.

Aðila sem ber beina ábyrgð á skuldbindingum lífeyrissjóðs eða ábyrgð á breytilegu iðgjaldi til hans er þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. heimilt að fara með meiri hluta atkvæða á félagsfundi sjóðsins og við stjórnarkjör skv. 5. mgr. í samræmi við ákvæði þar að lútandi í samþykktum sjóðsins.

Árlega skal halda félagsfund, ársfund, eigi síðar en að liðnum fjórum mánuðum frá lokum reikningsárs. Í fundarboði skal auglýst eftir framboðum til stjórnar og gefa tveggja vikna frest til að lýsa yfir framboði. Á ársfundi skal taka fyrir skýrslu stjórnar, ársreikninga, tryggingafræðilega úttekt, fjárfestingarstefnu, laun stjórnar og tillögu stjórnar um breytingar á samþykktum sjóðsins.

Stjórn sjóðsins skal kosin beint á ársfundi eða félagsfundi, eða með almennri leynilegri póstatkvæðagreiðslu fyrir ársfund eða félagsfund. Enn fremur er heimilt að kveða á um rafræna kosningu til stjórnar í samþykktum sjóðsins.

4. gr.

Í stað orðanna „30. gr.“ í 2. mgr. 29. gr. laganna kemur: 28. gr. a.

5. gr.

30. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2015.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar breytingar á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, með síðari breytingum. Frumvarpið var lagt fram á 140. löggjafarþingi (407. mál) og 141. löggjafarþingi (401. mál), en kom í hvorugt skipti til umræðu. Breytingarnar miða að því að áréttta hverjir eigi lífeyrissjóð og veita félögum sjóða færi á að koma að stjórn þeirra, þ.e. auka lýðræði í lífeyrissjóðunum.

Kynslóðasamningurinn og upphaf lífeyriskerfa.

Kynslóðasamningurinn er hugtak sem lýsir þeim grunnsannindum að það er alltaf sá hluti samfélagsins sem er á vinnumarkaði sem ber uppi framfærslu barna, námsmanna, öryrkja og aldraðra þó að byrðunum sé dreift á ýmsan hátt. Nafnið kemur til af því að ein kynslóð segir við næstu kynslóð: „Ég skal annast þig á meðan þú getur ekki séð fyrir þér sjálf og þú lofar að annast mig þegar ég get það ekki lengur“. Hjá frumstæðum þjóðfélögum og fyrr á öldum gerðist þetta í stórfjölskyldunni þar sem börn, aldraðir og fatlaðir fengu skjól. Einnig var í gildi óskráð regla um húsbóndaábyrgð. Hún fólst í því að bóndi gat ekki rekið hjú út á gaddinn sem hafði starfað hjá honum alla starfsævina þegar það gat ekki unnið lengur. Hann varð að sjá því farborða til æviloka.

Iðnbyltingin raskaði þessu kerfi og mikil eynd og félagslegt óöryggi fylgdi í kjölfarið þegar unga fólkið flutti til borganna, fjölskyldurnar minnkuðu og unga fólkið gat ekki efnt kynslóðasamninginn við foreldra sína og bændur gátu ekki efnt húsbóndaábyrgð sína vegna eigin örbirgðar. Undirstaða þessa kerfis var fjölskyldan sem eins og nafnið bendir til hafði fjölbreyttar óskrifðar reglur um skyldur og réttindi. Og hefur enn þótt eitthvað hafi skyldunum fækkað og þær flust til ríkis og sveitarfélaga.

Mikill félagslegur órói í kjölfar iðnbyltingarinnar leiddi til stofnunar fyrsta lífeyriskerfisins í Þýskalandi sem Bismarck stóð fyrir. Þetta kerfi er fyrirmynd þeirra kerfa sem síðan voru stofnuð. Fyrstu kerfin voru gegnumstreymiskerfi þar sem iðgjaldið eða skatturinn var notað viðstöðulítið til að greiða lífeyri. Iðgjaldið greiddu sjóðfélagar í anda kynslóðasamningsins (vinnandi borguðu, aldraðir fengu). Atvinnurekendur greiddu einnig til kerfisins og keyptu sig þannig undan húsbóndaábyrgðinni. Seinna fóru að myndast lífeyriskerfi sem ekki gátu stuðst við tryggingar ríkisins og byggðust þess vegna á söfnun. Þau kerfi eru í raun ekki útfærsla á kynslóðasamningnum því þar borgar hver sjóðfélagi að meðaltali fyrir sig. Hér greiddu atvinnurekendur iðgjald með sama rökstuðningi og fyrr, að þeir væru að tryggja sig fyrir húsbóndaábyrgðinni.

Ágrip af sögu lífeyrissjóða.

Fyrsti lífeyrissjóðurinn hér á landi var Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins sem var stofnaður 1921 en á rætur að rekja allt aftur til 1851 og var upphaflega fjármagnaður með sköttum. Tvö einkafyrirtæki stofnuðu lífeyrissjóði. Annar var Lífeyrissjóður Sjóvárfélagi stofnaður 1934 og hinn var Lífeyrissjóður KEA á Akureyri stofnaður 1937. Seinna, árið 1956, var Lífeyrissjóður verslunarmanna stofnaður. Í kjarasamningunum 1969 var samið um stofnun almennu lífeyrissjóðanna. Allir þessir lífeyrissjóðir byggðust fræðilega séð á söfnun. Uppsöfnuð iðgjöld með vöxtum skyldu að jafnaði standa undir öllum lífeyrisgreiðslum ásamt kostnaði við rekstur. Stjórnun þeirra var þannig háttáð að launagreiðendur höfðu í byrjun jafnmarga eða fleiri stjórnarmenn en stéttarfélög og byggðist það á fyrrgreindri húsbóndaábyrgð og því að fyrstu sjóðirnir urðu til að frumkvæði fyrirtækja.

Eftir samningana 1969 hafa stjórnir lífeyrissjóðanna almennt verið skipaðar til helminga af Samtökum atvinnulífsins f.h. launagreiðenda og af viðkomandi stéttarfélagi, en án aðkomu hins almenna sjóðfélaga sem er þó ásamt launagreiðanda sínum skyldaður til að greiða í „lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps“ eins og stóð í lögum frá 1974.

Húsbóndaábyrgðin – iðgjald launagreiðanda.

Segja má að aðild launagreiðenda að stjórnun lífeyrissjóða hafi verið réttmæt því að lífeyrissjóðirnir greiða tekjuháðan lífeyri vegna örorku og elli og ómegðar við ótímabæran dauða og er þannig komið til móts við húsbóndaábyrgðina. Það skýrir líka hvers vegna launagreiðendur greiða stærra hluta iðgjaldsins, fyrst 6% af 10% og núna 8% af 12% (almennu sjóðirnir). Þetta er þó að vissu leyti feluleikur til þess að launþeginn verði síður var við byrðarnar af þessari tryggingu. Það var auðveldara að láta launagreiðendur bera síðustu hækkun iðgjalds um 2% (1% vegna aukinnar örorkubyrði og 1% vegna aukins langlífis) en launþega. En í raun mætti hækka laun allra launþega um iðgjald launagreiðanda til lífeyrissjóðs og lækka heildariðgjaldið úr 12% í 11,111% (iðgjaldið er greitt af 8% hærri launum) og ekkert breyttist, launagreiðandinn stæði eins og launþeginn fengi sömu krónutölu greidda út eftir skatt (iðgjaldið er skattfrjálst hjá bæði launþegum og launagreiðendum). En launþeginn sæi allt iðgjaldið til lífeyrissjóðsins á launaseðlinum og áttaði sig enn betur á þeim fjármunum sem renna til lífeyrissjóðanna og færi kannski að gera kröfu til að fylgjast með þeim fjármunum. Ef miðgildi heildarlauna í landinu árið 2013 (þ.e. helmingur launþega er með lægri heildarlaun á mánuði), 464.000 kr. á mánuði, er tekið sem dæmi sést eftirfarandi:

Launþegi með slíkar tekjur greiðir 4% eða 18.560 kr. á mánuði til lífeyrissjóðs en launagreiðandi greiðir 8% eða 37.120 kr., hvoru tveggja skattfrjálst. Alls 55.680 kr. Ef launin yrðu hækkuð um iðgjald launagreiðandans, 8% = 37.120 kr., mundi miðgildi heildarlauna hækka í 501.120 kr. og launþeginn greiða 55.680 kr. í iðgjald til lífeyrissjóðs á mánuði sem er 11,111% af 501.120 kr. Þannig mundi laun í landinu hækka um 8%, launþeginn mundi greiða allt iðgjaldið, sem lækkaði úr 12% í 11,111% (tekið af hærri upphæð) og ekkert breyttist.

Húsbóndaábyrgðin – stjórnarseta.

Launagreiðendur hafa ávallt tilnefnt fulltrúa til setu í stjórnun lífeyrissjóða og á það sér sögulegar skýringar, eins og rakið er hér að framan, og grundvallaðist í upphafi á húsbóndaábyrgðinni sem var bæði nauðsynleg og virk í upphafi. Mikil breyting hefur orðið á húsbóndaábyrgðinni og framfærsluskyldu almennt. Framfærsluskyldan er að mestu komin yfir til opinberra aðila og hvílir meginþunginn á sveitarfélögum en nokkur hluti á ríkinu. Framfærsluskylda fjölskyldunnar er að mestu horfin en samt hefur hún enn skyldu til þrautavara,

þegar reglur hins opinbera bregðast. Fáum dettur í hug að launagreiðandi hafi skyldu til að framfæra fyrirverandi starfsmann sinn, hvort sem hann hefur hætt störfum sökum aldurs eða vegna örorku. Þannig hefur hin forna húsbóndaábyrgð flust yfir til Tryggingastofnunar ríkisins, skattkerfisins (barna- og vaxtabætur), lífeyrissjóða, húsaleigubóta og félagsþjónustu sveitarfélaga. Um leið hvarf ástæðan fyrir því að launagreiðendur ættu sæti í stjórn lífeyrissjóða. Réttindi lífeyrissjóðanna eru algerlega bundin lífi og heilsu launþegans og ekkert tengir þau við launagreiðandann.

Enn eimir eftir af húsbóndaábyrgðinni í veikindatilfellum og þá sérstaklega slysatilfellum. Í kjarasamningum eru ákvæði um að launagreiðandi greiði laun í einhvern tíma ef starfsmaður slasast eða veikist. Einnig eru ákvæði um að ráðningarsamband rofni ekki. Sjúkrasjóðir taka við að greiða þegar greiðslu samkvæmt kjarasamningi lýkur samkvæmt lögum um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980. Þeir starfa á vegum stéttarfélaga sem ein tilnefna stjórnir þeirra þó að launagreiðendur greiði allt framlagið, minnst 1% af launum starfsmanna, sbr. 7. gr. laga nr. 19/1979, um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms og slysaforfalla. Hér ætti þó húsbóndaábyrgðin að vera ríkari því að bæturnar eru nær tjonstilfellinu. Engin lagaákvæði eru um starfsemi sjúkrasjóða þó að þeir séu mjög veigamikill þáttur í velferðarkerfinu.

Í skaðabótalögum, nr. 50/1993, er einnig kveðið á um skyldu launagreiðanda til að greiða bætur ef slys eða veikindi stafa af atvikum sem hann ber ábyrgð á. Þar er skilið á milli tjonþola og tjonvalds með eingreiðslu.

Hvati að stofnun almennu lífeyrissjóðanna.

Hvati að stofnun hinna almennu lífeyrissjóða var ekki endilega þörf fyrir lífeyri heldur langvarandi skortur á lánum. Menn vildu skapa launamanninum möguleika á láni hjá lífeyrissjóðnum sínum. Þessi skortur á lánamöguleikum stafaði af áratugalangri stefnu Seðlabankans að halda innlánsvöxtum undir verðlagi þannig að sparifjáreigendur töpuðu sífellt en skuldarar högnuðust. Eftirspurn eftir lánum var takmarkalítill og bankar lánuðu til ákveðinna atvinnugreina eða hópa. Um var að ræða Búnaðar-, Útvegs-, Iðnaðar-, Verzlunar- og Alþýðubankann. Nöfnin segja sína sögu. Innlendir sparnaður hvarf, bæði vegna þess að hann brann upp og einnig vegna þess að skynsamir menn hættu að spara. Þetta hafði þau áhrif að allir lífeyrissjóðir, sem ekki höfðu baktryggingu ríkis eða sveitarfélaga, voru gjaldþrota um árið 1980. Þess vegna var verðtryggingin tekin upp sem neyðarráðstöfun en í kjölfarið styrktust lífeyrissjóðirnir og eru nú með sterkari sjóðum í heimi. Það hefur þó ekki verið án fórna lántakenda lífeyrissjóðanna sem greiddu allt að 9% raunvexti á tímabili. Í þessu umhverfi voru almennu sjóðirnir stofnaðir.

Efnahagslegt vægi lífeyrissjóðanna.

Eignir lífeyrissjóðanna eru núna um 2.920 milljarðar kr. eða 24 millj. kr. á hverja fjölskyldu í landinu. Lífeyrissjóðirnir greiða (2013) um 90 milljarða kr. í lífeyri árlega. Til samanburðar greiðir Tryggingastofnun árlega um 63 milljarða kr. Efnahagslegur kraftur lífeyrissjóðanna í atvinnulífinu er afgerandi, sérstaklega eftir hrún. Miklu varðar að stjórnir sjóðanna hafi skýrt umboð og skýra ábyrgð gagnvart þeim, sem eiga réttindin sem féð á að tryggja. Þannig er komið í veg fyrir áhættutöku og önnur sjónarmið en örugga ráðstöfun fjár sjóðfélaga. Samtvinnun lífeyrissjóða og banka og þátttaka í útrásinni er ekki gott dæmi um varkára ráðstöfun fjár sjóðfélaga sem skiptir þá öllu þegar reynir á réttindin við örorku, elli eða dauða.

Lífeyrissjóðirnir urðu fyrir miklu áfalli við hrunið vegna tapaðra hlutabréfa og skulda-bréfa. Líkt og sparifjáraeigendur töpuðu þeir líka á því að krónan féll í verði, t.d. gagnvart evru (90/160) eða dollar (65/115) um 44%, og mæld í evrum er eign þeirra, sem birt er í krónum, sem þessu nemur minna virði. Þess vegna er tap sjóðanna miklu meira en sýnist og njóta þeir þó erlendra eigna sinna, sem héldu verðgildi sínu að miklu leyti, og verðtryggingar sem hækkaði þó minna en gengið (280/380). Litlar breytingar hafa verið í stjórnun lífeyris-sjóða þrátt fyrir þetta áfall og er því mikilvægt að þeir sem hafa beina hagsmuni af ávöxtun þessa fjár, þeir sem eiga réttindin sem fénu er ætlað að tryggja, þ.e. sjóðfélagarnir, komi beint að kosningu stjórna lífeyrissjóða. Það leiðir líka til ábyrgari stjórnunar og ráðstöfunar fjár, þegar stjórnin þarf að svara sjóðfélögunum, eigendunum, einu sinni á ári fyrir aðgerðir sínar. Það leiðir svo aftur til betri arðsemi fyrir atvinnulífið í heild. Þess vegna er þetta frumvarp svo mikilvægt, en jafnframt mun það rekast á mikla hagsmuni þeirra sem núna sitja í stjórn-um sjóðanna og þeirra sem skipa fólk í stjórnir lífeyrissjóðanna.

Hagsmunir heimilanna.

Eins og hér hefur verið rakið stendur þvingaður sparnaður, fjármagn lífeyrissjóðanna, til tryggingar þeim réttindum sem sjóðfélagar, þ.e. heimilin, eiga. Nákvæmlega eins og hlutafé er réttur til að fá, hugsanlega, arð og kjósa stjórn eru réttindi sjóðfélaganna eign þeirra. Þau eru meira að segja nákvæmar skilgreind en réttur hluthafa. Þess vegna er það sérhver sjóð-félagi sem er eigandi þess fjármagns sem stendur á bak við og tryggir réttindi hans.

Þegar rætt er um fjárhagslega hagsmuni heimilanna ætti umræðan því fyrst og síðast að snúast um lífeyrissjóðina og hvernig unnt er að standa vörð um þann sparnað. Ef eign líf-eyrissjóðanna, 2.920 milljörðum kr. (400 milljarða kr. kröfu B-deildar Lífeyrissjóðs starfs-manna ríkisins (LSR) sleppt), er deilt á 124 þúsund heimili í landinu er meðaleign hvers heimilis um 24 millj. kr. Þessi eign kemur hvergi fram og það er einmitt tilgangur þessa frumvarps að sjóðfélögum verði, hverjum og einum, veittar upplýsingar um verðmæti þessara réttinda og þeirrar eignar sem stendur að baki henni. Þá kann skilningur fólks á gildi lífeyris-sjóðsins síns að vaxa og jafnframt ósk um að hafa áhrif á hverjir stjórna og ráðstafa því mikla fé og hagsmunum sjóðfélaga, þ.e. heimilanna.

Í umræðunni hefur því verið slegið fram að hver maður eigi að reka sinn eigin lífeyrissjóð og einnig að eignin ætti að erfast eins og séreign. Því fyrra er auðvelt að svara því að slíkt kerfi hentar þeim sem vita fyrir fram hvort og hvenær þeir verða öryrkjar og hvenær þeir muni deyja. Það er einmitt gegn óvissunni um þessa þætti sem lífeyrissjóðirnir tryggja. Maður sem verður öryrki 35 ára og er einungis búinn að greiða í lífeyrissjóð í 10 ár, alls 1,2 árslau, fær hugsanlega lífeyri í 50 ár, hálfu öld, og fær því miklu meira greitt út en hann greiddi inn enda eru sjóðfélagar tryggðir fyrir slíku áfalli. Sama er með einstakling sem nær 100 ára aldri og fær lífeyri í 33 ár. Lífeyrissjóðirnir eru reiknaðir þannig að eignir þeirra nægi til að greiða þessa skuldbindingu og er þá miðað við að iðgjöldin nái 3,5% viðmiðunar-ávöxtun umfram verðbólgu sem rædd verður hér á eftir. Ef inneignin, ef einhver er, er greidd til erfingja við dauða þá þýðir það ekkert annað en aukakostnað sem kæmi fram sem hærra iðgjald eða lægri lífeyrir. Svo má spyrja sig til hvers erfingjarnir þurfa þessar bætur þar sem þeir eru sjálfir í lífeyrissjóði.

Úttekt á lífeyrissjóðunum eftir hrun.

Í febrúar 2012 kom út skýrsla nefndar sem skipuð var af ríkissáttasemjara að ósk Lands-samtaka lífeyrissjóða til að framkvæma úttekt á fjárfestingarstefnu, ákvarðanatöku og laga-legu umhverfi lífeyrissjóðanna í aðdraganda bankahrunsins 2008. Skýrslan er ítarleg og yfir-

gripsmikil í fjórum bindum og var farið yfir starfsemi lífeyrissjóðanna í heild sinni, hvað miður fór og hvað má betur fara. Í skýrslunni er vikið að umboðsvanda þeim sem felst í kerfinu og skapast þegar sjóðfélagar hafa ekki bein áhrif á stjórn sjóðsins (kafla 5.2.2). Vandinn er tvískiptur. Annars vegar snýst hann um það að fulltrúar launþegasamtaka annars vegar og fulltrúar frá Samtökum atvinnulífsins hins vegar geti tekið mögulega ákvarðanir á öðrum forsendum en beinum hagsmunum sjóðfélaga í vissum tilvikum. Hins vegar snýr vandinn að því að eigendur réttinda í sjóðunum, sjóðfélagarnir sjálfir, eiga engan beinan fulltrúa í stjórnnum sjóðanna. Stjórnirnar eru skipaðar fulltrúum samtaka á vinnumarkaði. Í kafla skýrslunnar, þar sem raktar eru meginniðurstöður úttektarinnar, kemur fram að úttektarnefndin telur „óeðlilegt að eigendur lífeyrissjóðanna (sjóðfélagar) eigi almennt ekki fulltrúa í stjórnnum sjóðanna og hafi enga aðkomu að því hverjir sitja þar“. Lagt er til að lífeyrissjóðir á almennum markaði og opinberum móti sér þá stefnu að einn eða fleiri stjórnarmenn séu kosnir beinni kosningu á ársfundi lífeyrissjóðsins. Af þessu má því sjá að úttektarnefndin er sammála flutningsmönnum þessa frumvarps um nauðsyn þess að binda enda á þennan viðvarandi umboðsvanda og tryggja áhrif eigenda sjóðsins. Frumvarp þetta miðar að því að leysa umræddan vanda.

Hættur sem steðja að lífeyrissjóðunum.

Í fylgiskjali er lýsing á viðmiðunarvöxtum lífeyrissjóðanna, sem eru 3,5% umfram verðbólgu, og hvað þurfi að hækka iðgjald, lækka réttindi eða hækka ellilífeyrisaldur mikið ef þessi viðmiðun næst ekki. Það þarf mjög öflugt atvinnulíf og mikil tækifæri til að ná slíkri ávöxtun örugglega, en hún tvöfaldar raungildi sparnaðar á 20 ára fresti sem er mjög góð raunávöxtun í alþjóðlegum samanburði. Ekki er tryggt að þessi viðmiðun náist á næstu árum og áratugum. Þá verða menn að bregðast hratt við vandanum og gera eitt af þessu þrennu eða blöndu af öllu eins óvinsælt og það verður. Þá er mikilvægt að fólkið, sjóðfélagarnir, átti sig á samhengi hlutanna og taki þátt í þeim aðgerðum og vinni ekki á móti lífeyrissjóðunum sínum.

Önnur ógn sem steðjar að lífeyrissjóðunum er framfærsluuppbótin sem var tekin upp með reglugerð í september 2008 án nokkurrar umræðu í þjóðfélaginu. Með henni var lífeyrir þeirra sem engan rétt áttu annars staðar hækkaður um 20%, úr 150 í 180 þús. kr. á mánuði. Hún er skert krónu á móti krónu og kostaði ríkissjóð því ekki mjög mikið. Þessi framfærsluuppbót var síðan sett í lög um félagslega aðstoð með bandormi sem varð að lögum nr. 120/2009 án nokkurrar umræðu um þetta atriði. Framfærsluuppbótin gerir það að verkum að einstaklingur sem er búinn að borga áratugum saman í lífeyrissjóð og fær tæpar 53.000 kr. á mánuði í ellilífeyri frá lífeyrissjóðnum sínum er skertur svo mikið hjá Tryggingastofnun ríkisins að hann er engu betur settur en annar einstaklingur sem kom sér hjá því að greiða í lífeyrissjóð. Hittir þetta ákvæði sérstaklega illa lágtekjufólk sem greitt hefur alla starfsævina í lífeyrissjóð og nær ekki hærri lífeyri. Þetta er ekki beint hvati fyrir fólk til að greiða í lífeyrissjóð og getur haft alvarleg áhrif á vilja fólks til að gera það. Reyndar hefur dregist úr hömlu að tengja með skynsamlegum hætti tekjutengdan lífeyri frá lífeyrissjóðunum og ótekjutengdan lífeyri frá Tryggingastofnun. Er nú verið að vinna að lausn á því vandamáli.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 1. gr. laganna þar sem kveðið verði á um að lífeyrissjóðir séu eign sjóðfélaga. Hér er undirstrikað að réttindin, sem sjóðfélaginn á hjá lífeyrissjóðnum sínum, eru eign hans og þar með þeir fjármunir sem lífeyrissjóðurinn á til þess að mæta þessum réttindum. Sú eign er tengd þeim réttindum sem

nánar er kveðið á um í reglugerðum lífeyrissjóðsins og tengjast lífi og heilsu sjóðfélagans. Hún getur horfið ef sjóðfélaginn fellur frá og hvorki né börn eiga rétt til lífeyris. Hún getur líka aukist ef sjóðfélaginn verður öryrki eða ef hann verður mjög langlífur.

Um 2. gr.

Í 2. gr. er lögð til viðbót við 2. mgr. 18. gr. laganna í þá veru að sjóðfélagi fái ekki sjaldnar en árlega upplýsingar um hlutdeild hans í hreinni eign til greiðslu lífeyris, þ.e. hvers virði persónuleg réttindi hans eru, samtímis því að hann fær upplýsingar um önnur atriði sem tilgreind eru núna í sömu grein, þ.e. upplýsingar um áunninn og væntanlegan lífeyrisrétt hans. Með þessu er lagt til að sjóðfélagar fái upplýsingar um virði réttinda sinna og þeir fái tilfinningu fyrir þessari eign sinni, sem oft er meira virði en aðrar eignir hans, eins og íbúð eða bílar að frádregnum áhvílandi skuldum. Þetta ákvæði mun hvetja sjóðfélagann til þess að fylgjast með og hafa áhrif á þessa eign sína eins og aðrar eignir.

Um 3.–5. gr.

Með 3. og 5. gr. frumvarpsins er lagt til breytt fyrirkomulag við stjórnarkjör lífeyrissjóða. Lagt er til að 30. gr. gildandi laga falli brott í 5. gr. frumvarpsins. Hún fjallar um ársfund þar sem sjóðfélagar geta mætt sem áheyrnarfulltrúar en hafa engin áhrif. Lagt er til að við bætist ný grein á eftir 28. gr. laganna þar sem kveðið verði á um að félagsfundur sé æðsta vald lífeyrissjóðs og að boðað skuli til félagsfundar ef $\frac{1}{10}$ félagsmanna krefst þess skriflega. Vegna brottfalls 30. gr. er einnig gerð breyting á tilvísun til hennar í 29. gr. laganna, þannig að þar verði vísað til hinnar nýju 28. gr. a, sbr. 4. gr. frumvarpsins.

Sú grundvallarbreyting felst í 2., 4. og 5. efnismgr. 3. gr. frumvarpsins að stjórn lífeyrissjóðs verði kjörin af sjóðfélögum beint á ársfundi eða félagsfundi, eða með almennri leynilegri póstkosningu. Atkvæðisréttur fer eftir áunnum og framreiknuðum iðgjöldum samkvæmt nánari ákvæðum í samþykktum sjóðsins. Munurinn á þessu tvennu er að áunnin iðgjöld gefa þeim sem lengi hafa greitt iðgjöld aukið vægi, þ.e. eldri sjóðfélögum, en framreiknuð iðgjöld gefa öllum jafnt vægi óháð aldri en þó háð tekjum. Greinin færir ákvörðunarvald um hvernig þessir tveir þættir verði vegnir saman inn í samþykktir hvers lífeyrissjóðs. Frambjóðendum skal gefinn kostur á að auglýsa framboð sitt og hafa til þess tvær vikur frá því að fundarboð berst. Lagt er til að ársfundur skuli haldinn eigi síðar en að liðnum fjórum mánuðum frá lokum síðasta reikningsárs og skal til hans boðað með minnst fjögurra vikna og mest sjö vikna fyrirvara.

Í 3. efnismgr. 3. gr. er kveðið á um að þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. sé aðila sem ber beina ábyrgð á skuldbindingum lífeyrissjóðs eða ábyrgð á breytilegu iðgjaldi til hans heimilt að fara með meiri hluta atkvæða á félagsfundi sjóðsins og við kjör til stjórnar samkvæmt nánari ákvæðum í samþykktum sjóðsins. Hér er m.a. átt við B-deild LSR sem nýtur ríkisábyrgðar og er því rökrétt að ríkið komi að stjórn þess lífeyrissjóðs.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Dr. Pétur H. Blöndal
tryggingafræðingur:

3,5% vaxtaviðmið lífeyrissjóða.

Nokkur umræða hefur spunnist um þau 3,5% vaxtaviðmið sem notuð eru af tryggingafræðingum til að núvirða væntanlegan lífeyri og framtíðariðgjöld, sem og verðbréfaeign lífeyrissjóða, og kveðið er á um í 19. og 20. gr. reglugerðar nr. 391/1998, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Sumir halda því fram að þessi viðmið hafi áhrif og virki jafnvel sem lágmark fyrir raunvexti í landinu. Þeir geti ekki farið undir þessi mörk. Þeir ættu að setja sig í spor sjóðstjóra hjá lífeyrissjóði sem þarf að ráðstafa fé en vill ekki sætta sig við lægri vexti en 3,5% vegna þess að lífeyrissjóðurinn hans missir eign við slíka aðgerð eins og lýst er hér á eftir. Hann gerir tilboð aftur og aftur á markaði og í útboðum en fær aldrei vegna þess að meira framboð er af fé en eftirspurn og aðrir fá öll bréfin vegna þess að þeir sætta sig við t.d. 3,0% markaðsávöxtun á verðtryggð ríkistryggð skuldabréf. Ef hann bíður eftir því að markaðsávöxtun hækki og tekur áhættu af því og hún hækkar ekki þá er hann með fjármagn lífeyrissjóðsins á mjög lágum vöxtum (0,15%) á hlaupareikningi. Hann getur sætt sig við meiri áhættu eða reynt fyrir sér erlendis (ef ekki væru gjaldeyrishöft!) en þar eru öruggir markaðsvextir enn lægri, jafnvel óverðtryggðir og gengisáhætta bætist við. Í öllu falli tekur hann áhættu og getur tapað enn meira. Hann verður því að hlíta markaðsvöxtum og „tapa“ á fjárfestingunni í þeim skilningi að eign lífeyrissjóðsins rýrnar við kaupin. 20 ára skuldabréf með einni greiðslu, 100 millj. kr., í lokin kostar til að mynda 55,4 millj. kr. ($=100/1,030^{20}$) miðað 3,0% ávöxtunarkröfu en er metið á 50,3 millj. kr. ($=100/1,035^{20}$) við útreikning í eignasafni sjóðsins miðað við 3,5% vaxtaviðmiðið. Eign sjóðsins lækkar því, „rýrnar“, um 5,1 millj. kr., þ.e. 9,2%, þegar 55,4 millj. kr. eru notaðar af handbæru fé til að kaupa slíkt skuldabréf. Sjóðurinn „tapar“ 5,1 millj. kr. á aðgerðinni. En ef ekkert er að gert tapar sjóðurinn enn meiru með því að fá lága nafnvexti og enga verðtryggingu á þetta fé.

Þessi vaxtaviðmið, 3,5%, eru ætluð til að jafna aðstöðu sjóðfélaga sem eru á misjöfnum aldri og eiga eftir að greiða mislengi í lífeyrissjóðinn sinn og sumir hafa jafnvel hafið töku lífeyris. Ef vaxtaviðmið lífeyrissjóðsins væru til langframa lægri en markaðsvextir væru lífeyrisgreiðslur of lágar eða iðgjald of hátt og sjóðurinn mundi safna eignum umfram skuldbindingu. Fyrstu lífeyrisþegarnir fengju of lágan lífeyri en þeir sem seinna kæmu fengju miklu hærri lífeyri vegna „of“ góðrar stöðu lífeyrissjóðsins. Það öndverða mundi gerast ef vaxtaviðmið lífeyrissjóðsins væri til langframa lægra en markaðsvextir. Þess vegna er þetta vaxtaviðmið ekkert annað en tilraun til að meta hvaða raunávöxtun lífeyrissjóðirnir muni ná til framtíðar og jafna þannig aðstöðu sjóðfélaga. Eftir að 3,5% vaxtaviðmið var tekið upp um 1980 hafa öruggir raunvextir oft verið hærri og stundum lægri en ekki hefur komið upp umræða um að breyta viðmiðinu fyrr en nú enda hefur það endurspeglad örugga raunvexti í landinu nokkuð vel.

Raunvextir hafa verið mjög háir hér á landi vegna þess að frjáls sparnaður er mjög lítill, neysla mikil og mörg fjárfestingartækifæri hafa verið mjög gjöful. Nú kann að verða breyting á vegna samdráttar og því kann að reynast nauðsynlegt að lækka þetta viðmið, t.d. í 2,5%, sem hefði mjög mikil áhrif á stöðu lífeyrissjóða til hins verra. Við því er hægt að bregðast

með hækkun iðgjalds, sem skerðir kjör vinnandi fólks, eða með skerðingu lífeyris, sem skerðir kjör þeirra sem hættir eru að vinna, eða með því að hækka ellilífeyrisaldurinn. Eflaust verður farin blanda af öllum þessum leiðum.

Í töflunni hér á eftir er sýnt nauðsynlegt iðgjald sem þarf til að standa undir núverandi lífeyrisréttindum almennu lífeyrissjóðanna miðað við ýmsar forsendur um viðmiðunarvexti (raunvaxtastig í þjóðfélaginu) og ellilífeyrisaldur. Taflan byggist á mjög lauslegum útreikningum. Á töflunni sést að þriggja ára hækkun ellilífeyrisaldurs svarar nokkurn veginn til 0,5% lækkunar á ávöxtun. Þannig krefst núverandi staða, 3,5% vaxtaviðmið og 67 ára ellilífeyrisaldur, þess 12,0% iðgjalds sem er í gildi. Ef vaxtaviðmiðið, langtímaávöxtun sjóðanna, lækkar um 0,5% í 3,0% þarf að hækka iðgjaldið í 13,5%, eða um 1,5% af öllum launum landsmanna, eða hækka ellilífeyrisaldurinn í 70 ár (sem krefst 11,8% iðgjalds) eða skerða lífeyri varanlega um 11%. (Hann stendur á móti iðgjaldstekjum sem væru 12% en þyrftu að vera 13,5% (=1-12/13,5)).

Þessu til viðbótar koma síðan líkur á lengri ævi sem hafa sýnt sig víða um heim á síðustu áratugum og þyngja byrði lífeyrissjóðanna.

Nauðsynlegt iðgjald fyrir hefðbundinn íslenskan lífeyrissjóð.

Raunvextir	Ellilífeyrisaldur			
	67 ár	68 ár	69 ár	70 ár
1,0%	22,4%	21,3%	20,4%	19,5%
1,5%	19,6%	18,7%	17,9%	17,1%
2,0%	17,2%	16,5%	15,7%	15,1%
2,5%	15,2%	14,5%	13,9%	13,3%
3,0%	13,5%	12,9%	12,3%	11,8%
3,5%	12,0%	11,5%	11,0%	10,5%