

Sp.

957. Skýrsla

fjármálaráðherra um heildarendurskoðun lífeyrismála (skv. beiðni á þskj. 77).

Formaður endurskoðunarnefndar lífeyriskerfis, Jóhannes Nordal seðlabankastjóri, hefur sent fjármálaráðherra skýrslu um starfsemi nefndarinnar.

Í skýrslu formannsins og fylgiskjölum hennar eru svör við þeim spurningum sem fram eru bornar á þskj. 77 að svo miklu leyti sem hægt er að svara þeim á þessu stigi málsins.

Í sérprentaðri útgáfu skýrslunnar eru öll fylgiskjöl hennar birt.

Skýrsla til fjármálaráðherra, Alberts Guðmundssonar

*frá formanni endurskoðunarnefndar lífeyriskerfis,
Jóhannesi Nordal, 2. maí 1985.*

1. Inngangur

Með bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 15. janúar 1985, er þess farið á leit, að ráðuneytinu verði gerð grein fyrir núverandi stöðu þeirra verkefna, sem endurskoðunarnefnd lífeyriskerfis var falið að gera tillögur um með erindisbréfi fjármálaráðherra, dags. 20. júlí 1976. Sérstaklega er óskað eftir upplýsingum um afstöðu nefndarinnar til draga að frumvarpi til laga um starfsemi lífeyrissjóða, sem nefndin hefur haft til athugunar og þá útreikninga, sem gerðir hafa verið á vegum 8-manna nefndar, um fjárhagslega stöðu lífeyrissjóða miðað við mismunandi forsendur um iðgjaldagreiðslur og lífeyrisréttindi.

Af þessu tilefni verður í skýrslu þessari og fylgiskjölum með henni gerð grein fyrir þeim störfum, sem unnin hafa verið á vegum endurskoðunarnefndarinnar síðan hún var skipuð fyrir hartnær nú árum. Er þess vænst, að þessi gögn gefi nokkuð góða mynd af þróun lífeyrismála að undanfögnu og stöðu þeirra í dag. Þótt engar tillögur liggi enn fyrir um heildarskipun lífeyrismála, sem allir aðilar hafi tekið endanlega afstöðu til, hefur með störfum nefndarinnar og undirnefnda hennar verið lagður grundvöllur, sem byggja má á varðandi ákvarðanir í þessum málum á næstunni. Enn fremur er rétt að leggja áherslu á það, eins og nánar mun fram koma í meðfylgjandi gögnum, að skoðanir manna hafa á undanförunum árum, m. a. vegna starfa endurskoðunarnefndarinnar, færst mjög saman varðandi þá meginstefnu, sem fylgja beri í lífeyrismálum í framtíðinni.

Verður nú gerð grein fyrir störfum nefndarinnar og undirnefnda hennar, og fjallað um helstu málín, sem til meðferðar hafa verið hjá nefndinni á starfstíma hennar.

2. Verkefni nefndarinnar

Fjármálaráðherra skipaði þann 20. júlí 1976 nefnd til þess að semja tillögur um nýskipan lífeyriskerfisins. Nefnd þessi hefur ýmist verið nefnd endurskoðunarnefnd lífeyriskerfis eða þá 17-manna nefndin. Í skipunarbréfinu var svo kveðið á að nefndin skyldi í tillögum sínum einkum miða við þau markmið, sem fram voru sett í samkomulagi Alþýðusambandsins og vinnuveitenda um lífeyrismál frá 28. febrúar 1976:

- * Að samfellt lífeyriskerfi taki til allra landsmanna.
- * Að lífeyrissjóðir og almannatryggingar tryggi öllum lífeyrisþegum viðunandi lífeyri, er fylgi þróun kaupgjalds á hverjum tíma.
- * Að auka jöfnuð og öryggi meðal landsmanna, sem lífeyris eiga að njóta.
- * Að lífeyrisaldur geti, innan vissra marka, verið breytilegur eftir vali hvers og eins lífeyrisþega, en án þess að það hafi áhrif á útgjöld kerfisins, það er að segja að lífeyrir verði því lægri sem taka hans hefst fyrir.
- * Að reynt verði að finna réttlátan grundvöll fyrir skiptingu áunninna lífeyrisréttinda milli hjóna.

3. Skipun nefndarinnar

Í nefndina voru skipaðir:

Án tilnefningar:

Formaður

Varaformaður

Samkvæmt tilnefningu:

- 1 frá fjármálaráðuneytinu
- 2 frá heilbrigðis- og tryggingaráðuneytinu
- 3 frá Alþýðusambandi Íslands
- 1 frá Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands
- 2 frá Vinnuveitendasambandi Íslands
- 1 frá Vinnumálasambandi samvinnufélaga
- 1 frá Stéttarsambandi bænda
- 1 frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja
- 1 frá Bandalagi háskólamanna
- 1 frá Sambandi bankamanna
- 1 frá Landssambandi lífeyrissjóða.

Jóhannes Nordal seðlabankastjóri hefur verið formaður endurskoðunarnefndarinnar frá upphafi.

Jón Sigurðsson, forstjóri Þjóðhagsstofnunar, var skipaður varaformaður nefndarinnar í upphafi en Hallgrímur Snorrason, nú hagstofustjóri, tók sæti hans á árinu 1980.

Í upphafi voru nefndarmenn skipaðir af ráðherra. Við forföll hafa þeir sjálfir eða samtök þeirra tilnefnt staðgengla til að sitja einstaka fundi ellegar til frambúðar.

Skrá um nefndarmenn og starfshóp nefndarinnar er aftan við meginmál skýrslunnar.

Um leið og endurskoðunarnefndin var skipuð var skipuð 7-manna nefnd, er skyldi starfa innan endurskoðunarnefndarinnar. Var þeirri nefnd sérstaklega ætlað að kanna málefni lífeyrisþega á samningssviði Alþýðusambands Íslands.

Í 7-manna nefndina voru skipaðir þeir fulltrúar, sem tilnefndir höfðu verið af Alþýðusambandinu, Vinnuveitendasambandinu og Vinnumálasambandinu í endurskoðunarnefndina, svo og varaformaður endurskoðunarnefndarinnar sem formaður 7-manna nefndarinnar.

Á árinu 1977 varð sú breyting á skipan 7-manna nefndarinnar, að þegar Farmanna- og fiskimannasambandið gerðist aðili að samkomulagi Alþýðusambandsins og Vinnuveitendasambandsins tók sá fulltrúi, sem skipaður hafði verið í endurskoðunarnefndina samkvæmt tilnefningu Farmanna- og fiskimannasambandsins, jafnframt sæti í 7-manna nefndinni og var nefndin eftir það kölluð 8-manna nefndin, eða Lífeyrisnefnd ASÍ, FFSÍ, VSÍ og VMS.

Jón Sigurðsson og síðan Hallgrímur Snorrason hafa verið formenn 8-manna nefndarinnar samtímis því sem þeir voru varaformenn endurskoðunarnefndarinnar eins og að ofan var rakið.

4. Nefndarstarfið

Starf endurskoðunarnefndarinnar hefur að sjálfsögðu mjög mótast af því, hve fjölmenn hún er. Í reynd hefur hún starfað sem nokkurs konar yfirnefnd eða samræmingaraðili þeirrar vinnu, sem unnin hefur verið að endurskoðun lífeyriskerfisins á undanförunum árum. Vegna þess að í henni sitja fulltrúar hagsmunasamtaka og lífeyrissjóða í landinu, hefur hún verið ákjósanlegur vettvangur til þess að kynna og fá fram afstöðu til frumvarpa og tillagna á sviði lífeyrismála, sem í undirbúningi hafa verið. Rétt er einnig að hafa í huga, að nefndin er ekki þannig samsett, að þar verði gerðar ályktanir með formlegri atkvæðagreiðslu, heldur hefur nefndin fyrst og fremst starfað sem ráðgefandi aðili, þar sem reynt hefur verið að samræma sjónarmið eftir því sem unnt hefur verið, en enginn verið bundinn af þeim niðurstöðum, sem frá nefndinni hafa komið.

Sú vinna, sem unnin hefur verið á vegum nefndarinnar, hefur fyrst og fremst verið í höndum undirnefnda og starfshópa. Þar hefur 7-manna og síðar 8-manna nefndin skipt langmestu máli, og verður nánari grein gerð fyrir starfsemi hennar hér á eftir. Einnig hefur á vegum endurskoðunarnefndarinnar unnið starfshópur, sem undirbúið hefur skýrslur og frumvarpsdrög fyrir nefndina.

Bókaðir fundir 17-manna nefndarinnar sjálfrar hafa verið 23, en um fimm sinnum fleiri fundir hafa verið haldnir í 8-manna nefndinni, auk fjölda funda starfshóps nefndarinnar.

Verður nú vikið að einstökum þáttum í starfi nefndarinnar.

4.1 Löggjöf um lífeyrismál

Auk þess meginverkefnis nefndarinnar að undirbúa gerð tillagna um nýskipan lífeyriskerfisins hefur nefndin haft afskipti af og á ýmsan hátt frumkvæði að lagasetningum þeim, sem átt hafa sér stað um lífeyrismálin hin síðari ár eða frá því að nefndin var sett á laggirnar. Hér er um að ræða:

4.1.1 Lög nr. 97/1979, um eftirlaun til aldraða. Nú lög nr. 2/1985.

Lög þessi komu í stað laga nr. 63/1971, um eftirlaun til aldraðra félaga í stéttarfélögum. Meginnýmalið í lögunum nr. 97/1979 er að þar er kveðið á um réttindi þeirra, sem hvorki áttu rétt samkvæmt reglunum um eftirlaun til aldraðra í stéttarfélögum ellegar ákvæðum laga um Lífeyrissjóð bænda. Þar með var lágmarksréttur til eftirlauna gerður að almennum rétti fjölmenns hóps atvinnuteknafólks.

4.1.2 Lög nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skylduþryggingu lífeyrisréttinda.

Með lögum þessum eru sett ákvæði um skylduáðild atvinnuteknafólks að lífeyrissjóðum. Skyldu þessa þótti nauðsynlegt að lögfesta í kjölfar þess almenna réttar til eftirlauna, sem ákveðinn var í fyrrnefndum lögum nr. 97/1979.

4.1.3 Lög nr. 91/1980, um skráningu lífeyrisréttinda.

Hér er ákveðið að fjármálaráðuneytið skuli færa í eina heildarskrá lífeyrisréttindi allra landsmanna. Skráningin skal byggð á upplýsingum lífeyrissjóða.

Lögum þessum er ætlað að tryggja almenningi greiðan aðgang að upplýsingum um lífeyrissjóðsaðild og til að afla vitneskju um umfang þess tryggingakerfis, sem lífeyrissjóðirnir mynda í landinu.

Framkvæmd ofangreindra laga nr. 55/1980 byggist og á því að stjórnvöldum sé unnt að kanna hvort iðgjöld hafi verið greidd svo sem lög og kjarasamningar segja til um.

4.1.4 Lög nr. 95/1980, um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda.

Með lögnum er stofnaður lífeyrissjóður til að vista menn, sem tryggingaskyldir eru samkvæmt ofangreindum lögum nr. 55/1980 en eiga ekki vísa aðild að öðrum lífeyrissjóðum.

Söfnunarsjóðurinn tók við af Biðreikningi lífeyrissjóðsiðgjalda, sem starfað hafði frá því á árinu 1974 samkvæmt reglum, sem fjármálaráðuneytið setti án þess að lög væru sett um þá stofnun.

Ekki er ástæða til þess að rekja efni þessara laga nánar hér, en sérprentun laganna fylgir hér með sem fylgiskjöl 1.1—1.4. Þó er rétt að leggja áherslu á það, að í þessari löggjöf, ef hún er skoðuð í heild, felst mjög veigamikil stefnumörkun á uppbyggingu lífeyriskerfisins hér á landi. Með henni hefur í reynd verið ákveðið, að allir skuli eiga aðild að lífeyrissjóðum og þeir þannig gerðir að öðrum meginstofni lífeyrisréttarkerfisins í landinu við hlið lífeyriskerfis almannatrygginga. Jafnframt hefur verið ákveðið að taka upp heildarskráningu lífeyrisréttinda og stofnaður hefur verið sérstakur sjóður, sem þeir geta átt aðild að, sem ekki eiga sjálfsagðan aðgang að þeim sjóðum, sem starfandi eru.

4.2 Yfirlit um lífeyriskerfið

Mjög hefur á það skort, að fyrir hendi væri glögg yfirlit um það kerfi lífeyrisréttinda, sem vaxið hefur upp hér á landi á undanförunum áratugum. Nefndin fól því sérstökum starfshópi að vinna að því að gera yfirlit um lífeyriskerfið bæði til glöggvunar fyrir Endurskoðunarnefndina sjálfa og til upplýsinga fyrir aðra, sem um þessi mál fjalla. Fylgir skýrsla þessi hér með sem fylgiskjal 2. Í henni er fjallað um lífeyriskerfi almannatrygginganna og lífeyrissjóðanna, svo og bráðabirgðaráðstafanir, sem mælt er fyrir um í lögum um eftirlaun til aldraðra. Einnig er í skýrslunni sagt frá því, hvernig þessum málum er háttað í nágrannalöndunum.

4.3 Drög að frumvarpi til laga um starfsemi lífeyrissjóða

Eitt meginverkefni endurskoðunarnefndarinnar hefur verið að láta gera drög að frumvarpi til laga um starfsemi lífeyrissjóða og leita samstöðu aðila um slíkt frumvarp.

Með tilkomu laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda er það eðlilegt og raunar óhjákvæmilegt, að sett verði löggjöf, er kveði á um réttindi og lágmarksskyldur lífeyrissjóða, m.a. varðandi myndun lífeyrisréttinda, flutning réttinda milli sjóða, vörslu, tryggingu og ávöxtun iðgjalda. Enn fremur vantar í lög öll ákvæði um skipulag, reiknishald og eftirlit með starfsemi lífeyrissjóða, sem nú eru orðnir veigamikill þáttur í fjármálakerfi landsins.

Settur var á laggirnar sérstakur starfshópur til þess að vinna að samningu lagafrumvarps um þessi efni og voru fyrstu frumvarpsdrögin dagsett í apríl 1981. Voru þessi drög tekin til umfjöllunar í endurskoðunarnefndinni, og í ljósi þeirra sjónarmiða, sem þar komu fram, voru drögin endurskoðuð af starfshópnum, og var síðasta gerð þeirra dagsett 12. apríl 1983. Fylgja þau hér með sem fylgiskjal 3.

Í frumvarpsdrögunum er kveðið á um skilyrði, sem lífeyrissjóðir verða að uppfylla til þess, að með iðgjaldagreiðslum til þeirra verði innt af hendi sú kvöð um skyldutryggingu, sem felst í lögum nr. 55/1980. Jafnframt þeim sjóðum sem hér um ræðir og nefndir eru skyldusjóðir, er gert ráð fyrir heimild til starfrækslu svonefndra frjálsra sjóða, sem einungis yrði ætlað það hlutverk að veita viðbótarrettindi við hið tvíþætta skyldukerfi lífeyristrygginga, almannatryggingar og skyldulífeyrissjóði.

Auk ákvæða um eftirlit með starfsemi lífeyrissjóða, starfsleyfi, stjórn, gerð ársreikninga o.fl. er í frumvarpsdrögunum lagt til, að lágmarksiðgjald til skyldusjóða verði tiltekinn hundradshluti af heildaratvinnutekjum. Þá eru og ákvæði um verðtryggingu lífeyris, lágmarkelli- og örorkulífeyris og réttindi þeirra, sem hætta iðgjaldagreiðslum til lífeyrissjóðs, en láta iðgjöld sín standa inni.

Í athugasemdum með frumvarpsdrögunum er gerð grein fyrir þeim ávöxtunarforsendum, sem miða þarf við, ef hið tilgreinda lágmarksiðgjald á að geta staðið undir þeim lágmarksréttindum, sem kveðið er á um.

Í umræðum um þessi drög í endurskoðunarnefndinni kom fram, að þeir hagsmunaaðilar, sem aðild eiga að nefndinni, töldu sig þurfa verulegan tíma til þess að taka afstöðu til þeirra, og er ljóst, að enn mun nokkur tími líða, þar til afstaða aðila liggur fyrir. Einkum er um tvö mál að ræða, sem fjalla verður nánar um, áður en von er til þess að allir geti tekið afstöðu til málsins.

Í fyrsta lagi er hér um að ræða þau ákvæði frumvarpsdraganna, sem fjalla um réttindi og lágmarksskyldur lífeyrissjóðanna og iðgjaldagreiðslur til þeirra. Hafa flestir fulltrúar aðila í nefndinni talið nauðsynlegt, að skýr ákvæði væru um þessi efni í frumvarpsdrögunum, en jafnframt lagt áherslu á, að um slík mál væri nauðsynlegt að fjalla í samningum milli aðila vinnumarkaðarins.

Í öðru lagi þarf samhliða lagasetningu af þessu tagi að vera fyrir hendi greinargerð fyrir því, hvaða áhrif almenn löggjöf um lífeyrissjóði hefur á starfsemi þeirra lífeyrissjóða, sem stofnaðir hafa verið með sérstökum lögum.

Stjórn BSRB og svo 8-manna nefndin hafa lagt fram athugasemdir og greinargerðir um afstöðu sína til og sjónarmið gagnvart frumvarpsdrögunum. Engir fulltrúar annarra aðila endurskoðunarnefndarinnar hafa hinsvegar gert þannig grein fyrir afstöðu sinni og sjónarmiðum.

4.3.1 Afstaða stjórnar BSRB

Á fylgiskjali 4 kemur fram að stjórn BSRB telur sig ekki geta tekið efnislega afstöðu til frumvarpsdraganna fyrr en lokið sé þeirri tryggingafræðilegu úttekt á Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins sem nú er verið að vinna að og gerð er með hliðsjón af hugmyndum frumvarpsdraganna og að fyrir liggja hvaða breytingar muni verða nauðsynlegt að gera á lögum hinna lögbundnu lífeyrissjóða.

4.3.2 Sjónarmið 8-manna nefndar

8-manna nefndin hefur í fylgiskjali 5 sett fram sjónarmið sín gagnvart frumvarpsdrögum en hér verða rakin meginatriði þeirra sjónarmiða og gerð stuttleg grein fyrir störfum nefndarinnar.

Lífeyrisnefnd Alþýðusambands Íslands, Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, Vinnuveitendasambands Íslands og Vinnumálasambands samvinnufélaga, 8-manna nefndin svonefnda, er hluti 17-manna nefndarinnar. Hefur 8-manna nefndinni verið ætlað að fjalla sérstaklega um málefni lífeyrissjóða á samningssviði þeirra samtaka, sem eiga fulltrúa í nefndinni. Auk þátttöku í störfum 17-manna nefndarinnar hefur 8-manna nefndin því starfað sjálfstætt og haldið um 100 fundi frá árinu 1976 til marsmánaðar 1985.

Í fyrstu fjallaði nefndin einkum um framkvæmd samkomulags aðila vinnumarkaðarins um málefni lífeyrissjóða frá 1976 og 1977 og þær breytingar á lögum um eftirlaun til aldraðra félaga í stéttarfélögum, sem það samkomulag hafði í för með sér. Í framhaldi af þessu vann nefndin að undirbúningi lagasetningar um eftirlaun til aldraðra, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda, Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda og um skráningu lífeyrisréttinda. Að lokinni þessari lagasetningu var skipaður starfshópur á vegum 17-manna nefndarinnar til að semja drög að frumvarpi til laga um starfssemi lífeyrissjóða. Frá því fyrstu drög starfshópsins lágu fyrir árið 1981 hefur 8-manna nefndin varið miklum tíma til umræðna um þau og skilað ítarlegum athugasemdum og breytingartillögu, og sér þess í mörgum atriðum stað í frumvarpsdrögum, eins og þau liggja nú fyrir.

Eitt megin sjónarmið 8-manna nefndarinnar í þessu máli hefur frá upphafi verið, að ófrávikjanlegt væri að í löggjöf um starfssemi lífeyrissjóða yrðu ákvæði um samræmd lágmarksréttindi og iðgjaldagreiðslur til lífeyrissjóða. Það hefur jafnframt verið krafa nefndarinnar að slík ákvæði tækju með sama hætti til allra lífeyrissjóða, hvort sem þeir starfa samkvæmt sérlögum eða á grundvelli almennra reglugerða. Að baki þessu býr, að nefndin og samtökin, sem að henni standa, telja óhjákvæmilegt að lífeyrisréttindi allra starfandi manna verði jöfnuð og samræmd. Þannig er þess krafist, að greiðsla sama lífeyrisiðgjalds af sambærilegum tekjum leiði til sömu lífeyrisréttinda. Er þá gert ráð fyrir, að skilyrði þess, að lífeyrissjóðir fái að starfa, verði að iðgjöld og réttindi standist á og sjóðir standi jafnan undir sér. Í þessu felst meðal annars að hætt verði að halda uppi m.a. með almannafé, ýmsum sérréttindum einstakra hópa í lífeyrismálum, sem koma nú fram í mun hærri lífeyrisgreiðslum en svarar til iðgjaldagreiðslna, lægri lífeyrisaldri, takmörkun á iðgjaldagreiðslum o.fl.

Þau ákvæði um lífeyrisréttindi og iðgjöld, sem nú eru í drögum að frumvarpi til laga um starfssemi lífeyrissjóða, eru ófullnægjandi að mati 8-manna nefndarinnar. Ástæðurnar eru þær, að þessi ákvæði tryggja ekki þá jöfnun og samræmingu réttinda, iðgjalda og iðgjaldsstofns, sem nefndin telur óhjákvæmilega. Sú tillaga sem þar er gerð um iðgjaldahlutfall er sett fram með hliðsjón af núverandi iðgjöldum og framlögum til lífeyriskerfisins en styðst ekki við athugun á kostnaði af æskilegum lífeyrisréttindum. 8-manna nefndin hefur því að undanförunni unnið að fjárhagslegum athugunum á ýmsum kostum í lífeyrismálum og kostnaði af lífeyrisréttindum svo og að gerð tillagna um réttindi og iðgjöld. Þar sem hér er um kjaramál að ræða, sem varðar bæði kjör launþega meðan starfsævin varir og að henni lokinni, hefur nefndin lagt áherslu á, að lífeyrisréttindi og iðgjöld séu samningsefni aðila vinnumarkaðarins. Nefndin og samtökin, sem að henni standa telja því eðlilegt, að lágmarksákvæði í þessum efnum verði ekki í lög leidd fyrr en að undangegnum samningum samtaka launafólks og atvinnurekenda um málið.

8-manna nefndin hefur nú lagt fram í 17-manna nefndinni og fyrir umbjóðendum sína ákveðnar hugmyndir um lífeyrisréttindi og iðgjöld. Þessar hugmyndir eru settar fram í sérstakri greinargerð, sem hér fylgir sem fylgiskjal 5, og eru þær nú til athugunar hjá

samtökunum, sem eiga aðild að nefndinni. Ítarlegar umræður eru þegar hafnar í samtökunum, og er þess nú vænst, að þau muni á næstu mánuðum móta stefnu sína um meginþætti lífeyrismála.

4.4 Reiknilíkan lífeyriskerfis

Mönnum varð það snemma ljóst í umræðum um framtíð lífeyriskerfisins, að nauðsynlegt væri að gera reiknilíkan, er gæfi mönnum kost á að meta þróun kerfisins í framtíðinni. Slíku reiknilíkani væri m.a. ætlað það hlutverk að svara spurningum um þá fjárhæð iðgjalda, sem nauðsynleg væri til þess að standa undir tilteknum lífeyrisréttindum í framtíðinni, svo og um áhrif ávöxtunar lífeyrissjóðanna á greiðslugetu þeirra. Gerð slíks reiknilíkans er hins vegar ekkert áhlaupaverk, og hlaut það að taka verulegan tíma.

Á undanförunum tveimur árum hefur verki þessu miðað það áleiðis, að nú liggja fyrir ýmsar veigamiklar niðurstöður, sem nauðsynlegt er að hafa til hliðsjónar varðandi ákvarðanir um lífeyriskerfið, fjármögnun þess og getu til þess að standa undir tilteknum réttindum. Athuganir þessar hafa verið unnar á grundvelli reiknilíkans, sem dr. Pétur H. Blöndal hefur unnið að tilhlutan nefndarinnar. Rétt er þó að leggja áherslu á það, að enn er mjög mikið verk óunnið á þessu sviði, jafnframt því sem allar niðurstöður eru háðar mikilli óvissu, einkum ef skyggnst er mjög langt fram í tímann. Hér verður nú reynt að gera í stuttu máli grein fyrir þessum útreikningum og þeim niðurstöðum, sem þegar liggja fyrir. Nánari greinargerð um útreikningana ásamt ýmsum niðurstöðum þeirra í formi línurita er að finna í fylgiskjali 6.

4.4.1 Lýsing á reiknilíkaninu

Líkanið er reist á tveimur meginstöðum. Önnur er mannfjöldinn í desember 1983 og skipting hans eftir kyni, aldri og hjúskaparstétt. Hin meginstöðin eru ýmsar líffræðilegar líkur (dánar-, örorku- og barneignalíkur) og hagrænar líkur (atvinnuþátttaka og tekju-dreifing yfir starfsævina). Gert er ráð fyrir, að þessar líkur breytist ekki, að barneignalíkunum undanskildum. Á grundvelli þessa má mynda æviteklar af atvinnu og lífeyrisréttindi, hvort sem er aftur í tímann eða framávið. Líkanið er látið vinna aftur á bak til 1970, eða til upphafs hinna almennu lífeyrissjóða, SAL-sjóðanna, og lífeyrisréttindi mynduð frá þeim tíma. Nánari lýsingu á líkaninu og helstu forsendum þess er að fá í VI. kafla fylgiskjals 6.

4.4.2 Athuganir

Skipta má athugunum í þrjá aðalflokka: 1. gegnumstreymiskerfi, 2. söfnun, sem takmarkast við mannfjöldann í dag, 3. söfnun, miðað við einn aldursárgang.

Hafa verður í huga þegar ályktanir eru dregnar af athugunum í fyrstu tveimur flokkunum, að líkanið gerir ráð fyrir að allur mannfjöldinn sé í lífeyrissjóði og hefji réttindavinnslu 1970. Þessi forsenda er vitaskuld ekki raunveruleg og af henni leiðir að líkanið vanmetur skuldbindingar sjóðanna fyrstu árin a.m.k. Þannig gefur líkanið, að iðgjaldið þyrfti að vera tæp 2% miðað við gegnumstreymi í dag, en í reynd er hlutfall iðgjalda og lífeyris mun hærra eða um 4%. Jafnframt þarf að hafa í huga, að þegar hefur verið stofnað til skuldbindinga, sem ekki sýnist hægt að standa við, þ.e eignir eru ónógar. Í athugunum á gegnumstreymi hefur ekki verið gert ráð fyrir að nein eign sé í sjóðunum í dag, en réttindi látin ávinnast frá 1970. Ályktanir um kostnað við söfnunarkerfi er því helst að draga af athugun á einum árgangi.

Líkanið hefur verið notað til athugunar á ýmsum lífeyrissjóðakerfum, en sérstaklega á SAL-kerfinu, sem er á samningssviði umbjóðenda 8-manna nefndarinnar. Augljóst er að ekki er hægt að taka tillit til allra ákvæða lífeyriskerfanna, s.s ákvæðis SAL um að réttindi miðist við 30 bestu árin, eða 95-ára reglu LSR, Lífeyrisjóðs starfsmanna ríkisins.

4.4.3 Niðurstöður

Þessar athuganir sýna tvímælalaust að framtíðarhorfur núverandi lífeyrissjóðakerfis eru verri en menn höfðu almennt gert sér grein fyrir. Jafnframt er ljóst, að staða lífeyrissjóðanna í dag gagnvart skuldbindingum, sem þegar hefur verið stofnað til, er miklu lakari en margir höfðu áttáð sig á.

Í greinargerð 8-manna nefndarinnar á fylgiskjali 6 er borið saman iðgjald í söfnunarkerfi fyrir allan mannfjöldann annars vegar og fyrir einn árgang hins vegar. Niðurstöður þess samanburðar gefa vísbendingu um kostnað vegna ónógra eigna í dag og hversu iðgjald þeirra, sem lifa í dag, þyrfti að hækka, ef þeir ættu einir að greiða. Endanleg niðurstaða um kostnað vegna fyrri skuldbindinga hlýtur hins vegar að byggjast á uppgjöri hvers sjóðs fyrir sig.

Í útreikningunum kemur mjög skýrt fram, að vegna þróunar mannfjöldans og breytingar á aldursskiptingu þjóðarinnar munu lífeyrisgreiðslur aukast verulega á næstu áratugum og mun aukningin verða sérstaklega ör milli 2010 og 2030. Upp frá því mun hægja mjög á aukningunni, enda tekur þá að gæta áhrifa af minnkandi frjósemi undanfarandi áratuga.

Miðað við óskerta frjósemi árána 1981 og 1982 ætti aldursskipting þjóðarinnar að verða nokkuð stöðug upp úr 2030. Gegnumstreymiskerfi nær því jafnvægi upp úr 2030. Miðað við 70 ára ellilífeyrisaldur og reglur SAL-sjóðanna yrði nauðsynlegt iðgjald þá um 17%. Við 65 ára ellilífeyrisaldur þyrfti iðgjald að vera 23% þegar jafnvægi kæmist á, en 30% við 60 ára ellilífeyrisaldur. Til samanburðar má nefna, að á þessum forsendum þyrfti nauðsynlegt (gegnumstreymis-) iðgjald samkvæmt réttindakerfi Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (65 ára ellilífeyrisaldur) að vera rúmlega 29% þegar jafnvægi næðist.

Frjósemi íslenskra kvenna hefur minnkað verulega undanfarna áratugi og bendir m.a. alþjóðleg reynsla til að enn muni draga úr frjóseminni á næstu árum. Í reikningunum hefur verið gert ráð fyrir, að frjósemin muni minnka um annars vegar 2% árlega næstu 20 árin og hins vegar um 1,5% árlega. Afleiðing þess er, að aldursskipting þjóðarinnar yrði enn óhagstæðari en ella og nauðsynlegt iðgjald þyrfti því að vera enn hærra. Samkvæmt réttindakerfi SAL og miðað við 70 ára ellilífeyrisaldur færi iðgjald upp í 26% í jafnvægi, sem yrði vart fyrir en upp úr 2070, ef frjósemi lækkaði um 1,5% árlega. Við 2% árlega lækun frjóseminnar færi iðgjald upp í 31%.

Í gegnumstreymiskerfi er iðgjaldstekjum hvers árs jafnharðan varið til að greiða lífeyri. Iðgjaldshlutfall hvers árs miðast við að iðgjaldagreiðslur starfandi manna nægi til að greiða lífeyri hvers árs. Af þessum sökum breytist iðgjaldshlutfallið mjög hratt meðan ellilífeyrisþegum fjölga umfram fjölgun starfandi manna, svo sem líklegt er á næstu áratugum. Í söfnunarkerfi er hins vegar miðað við að iðgjaldagreiðslur hvers starfandi manns nægi til að greiða skuldbindingar sjóðsins vegna hans. Sjóðfélagar safna því eign í sjóðnum á starfsævinni, sem að jafnaði á að nægja til að greiða lífeyri þeirra miðað við lífslíkur.

Hvert iðgjaldshlutfallið þarf að vera ræðst ekki síst af því, hvernig tekst að ávaxta iðgjaldssjóðinn. Í líkaninu hefur söfnunarkerfið verið reiknað fyrir einn aldursárgang. Miðað við réttindakerfi SAL-sjóðanna og 70 ára ellilífeyrisaldur fæst, að iðgjald þyrfti að vera 23,0%, ef iðgjaldasjóðurinn er ávaxtaður í takt við launabreytingar. Ef ávöxtun er 1% umfram launabreytingar næðist jafnvægi við 16,6% iðgjald en 2% ávöxtun nægði 12,0% iðgjald. Væri hins vegar 67 ára ellilífeyrisaldur mundi iðgjald þurfa að vera 26,0% við enga ávöxtun umfram launabreytingar, 18,9% við 1% ávöxtun og 13,4% við 2% ávöxtun.

Í þessum dæmum kemur mjög vel í ljós, hversu iðgjald í söfnunarsjóð er háð ávöxtun og hversu gegnumstreymisiðgjald er háð aldursskiptingu mannfjöldans.

5. Yfirlit um þróun og stöðu lífeyrismála

Hér skal í stuttu máli rakin þróun lífeyrismála á þeim tíma, sem endurskoðunarnefndin hefur starfað, og gerð grein fyrir stöðu þeirra í dag. Mikil þróun hefur átt sér stað í þessum efnum og skipulag lífeyriskerfisins fengið á sig ákveðnara form. Hins vegar er enn mikið verk óunnið og mikil óvissa um það, hvaða réttindum kerfið getur staðið undir í framtíðinni, án óhóflegrar byrðar á þann hluta þjóðarinnar, sem starfandi er á hverjum tíma.

Undanfarna áratugi hafa orðið miklar breytingar á starfsemi lífeyrissjóða, ýmist vegna lagasetningar um lífeyrismál almennt eða vegna breytinga á lögum og reglugerðum einstakra lífeyrissjóða. Þá hefur orðið gerbreyting í fjárhagslegum efnum, og jafnframt hafa viðhorf til lífeyrismála breyst í grundvallaratriðum.

Er verðbólga færðist í aukana fyrir miðjan áttunda áratuginn, beindist umræða um málefni lífeyrissjóða æ meir að þeim mismun, sem var á verðtryggingu lífeyris eftir sjóðum. Annars vegar voru sjóðir opinberra starfsmanna og fáeinir aðrir sjóðir, sem greiddu lífeyri í hlutfalli við laun á hverjum tíma og höfðu að jafnaði ríki, sveitarfélög eða einstök fyrirtæki að bakhjarli sem ábyrgðaraðila, en hins vegar sjóðir, sem engan slíkan bakhjarl höfðu og greiddu lífeyri, eins og hann var upphaflega úrskurðaður, ásamt uppbótum í takmörkuðum mæli. Þá voru lífeyrisgreiðslur samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra verðtryggðar einungis að takmörkuðu leyti. Úr því var bætt með samkomulagi samtaka launþega og vinnuveitenda í febrúar 1976 þess efnis, að lífeyrir samkvæmt lögnum skyldi verðtryggður þannig, að lífeyrissjóðir á samningssviði þessara aðila kostuðu þá hækkan lífeyris, sem af því hlytist, að lífeyririnn breyttist jafnaðarlega til samræmis við launahækkanir. Svipaðar verðtryggingareglur voru settar um greiðslur til aldraðra bænda samkvæmt II kafla laga um Lífeyrissjóð bænda.

Verðtryggingareglurnar frá 1976 hafa haft í för með sér aukna verðtryggingu greiðslna úr lífeyrissjóðum langt út fyrir þann hóp, sem rétt á samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra eða II kafla laga um Lífeyrissjóð bænda. Munu nú langflestir sjóðir, sem ekki er beinlínis skylt að láta lífeyrisfjárhæðir fylgja breytingum á launum eða kaugtöxtum, greiða uppbætur í samræmi við nefnt samkomulag með þeim breytingum, sem síðar hafa verið á því gerðar.

Í framhaldi af fyrirheiti ríkisstjórnarinnar við gerð kjarasamninga 1977 voru árið 1979 sett lög, nr 97/1979, um eftirlaun til aldraðra, er komu í stað laganna um eftirlaun til aldraðra félaga í séttarfélögum. Með samþykkt laganna nr. 97/1979 fjölgaði þeim verulega, sem réttindi gátu öðlast, og atvinnutekjur almennt gátu nú orðið grundvöllur lífeyrisréttar, en ekki einungis launatekjur, sem féllu undir kjarasamninga verkalýðsfélaga, eins og áður hafði verið. Eftirlaunalögin, sem upphaflega var ætlað að gilda um 15 ára skeið, þ.e árin 1970–1984, hafa nú verið framlengd til ársloka 1989 með lögum nr. 2/1985.

Með lögum nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda var komið á skyldu fyrir alla, sem tekjur hafa af atvinnu, til að tryggja sér réttindi í lífeyrissjóði. Lagasetning þessi kom í beinu framhaldi af áður nefndum lögum nr. 97/1979, og í athugasemdum, er lagafrumvarpinu fylgdu, var á það bent, að í kjölfar slíkrar almennrar tryggingaskyldu þyrfti að koma lögjöf um réttindi og lágmarksskyldur lífeyrissjóða.

Af hinni almennu þátttöku í lífeyrissjóðum hefur leitt, að sífellt verður algengara, að menn eigi geymd réttindi í einum eða fleiri sjóðum, sem þeir greiða ekki lengur iðgjöld til. Við þessu hafa sjóðirnir brugðist með tvennum hætti. Annars vegar hafa þeir dregið mjög úr eða jafnvel fellt alveg niður lágmarksskilyrði um iðgjaldafjárhæðir og iðgjaldagreiðslutíma, sem veitt getur rétt til lífeyris, og hins vegar gert með sér samskiptasamning, þar sem kveðið er á um, að litið skuli á réttindi sem samfelld, þótt menn skipti um sjóð, svo og um flutning minni háttar réttinda milli sjóða, þegar til lífeyrisgreiðslu kemur. Hálfur fimmti tugur sjóða mun nú eiga aðild að þessu samkomulagi, og raunar eru svonefndir SAL-sjóðir, um 30

talsins, tengdir enn nánari böndum þannig, að félagar þeirra eru að miklu leyti eins settir og þeir væru í einum og sama sjóði.

Fyrir tveim áratugum komu fram hugmyndir um einn allsherjar lífeyrissjóð, aðallega að sænskri og norskri fyrirmynd. Þegar lífeyrissjóðir urðu fyrir gífurlegu eignatjóni á hinum miklu verðbólguárum áttunda áratugarins og aukin verðtrygging lífeyris varð stöðugt brýnni, komu enn fremur fram tillögur um, að horfið skyldi frá sjóðmyndun í lífeyriskerfinu og myndaður einn allsherjar sjóður, byggður á svonefndu gegnumstreymi. Gagnger umskipti í ávöxtunarmálum, nauðsyn aukins innlends sparnaðar og fyrirsjáanleg aukin byrði af gegnumstreymiskerfi, þegar illa árar eða hlutfall milli mannfjölda á lífeyrisaldri og starfsaldri hækkar, hafa hins vegar verið meðal þeirra sjónarmiða, sem breytt hafa viðhorfum manna. Mun nú vera almennt fremur hallast að hugmyndum um lífeyriskerfi, byggt á starfsemi fleiri sjóða, sjóðmyndun og á grunni þess kerfis, sem landsmenn búa nú við.

6. Verkefni fram undan

Enn er mikið verk óunnið til þess að lokið verði þeirri endurskoðun lífeyriskerfisins, sem Endurskoðunarnefndinni var falið að vinna að árið 1976.

Meginverkefnið er að ljúka og ná sæmilegri samstöðu um frumvarp til laga um starfsemi lífeyrissjóða. Nokkrir nefndarmanna telja frumvarpið þegar nógu vel unnið til að það geti orðið grundvöllur ákvörðunar um lagasetningu um starfsemi lífeyrissjóða, enda þótt í þeim séu aðeins takmörkuð ákvæði um iðgjöld og réttindi. Hins vegar er það skoðun flestra fulltrúa hagsmunasamtaka í endurskoðunarnefndinni að nauðsynlegt sé að hafa í þeim lögum skýr ákvæði um iðgjöld og samræmd lágmarksréttindi. Til undirbúnings samningum og ákvörðunum um þessi efni hafa að undanförunni verið gerðar veigamiklar fjárhagslegar athuganir á framtíðarþróun lífeyriskerfisins sem ætlað er að verði grundvöllur slíkra ákvarðana. Nauðsynlegt er að halda þessari vinnu áfram, svo og að kynna niðurstöður hennar sem best fyrir almenningi í landinu. Slík kynning og umræða er þegar hafin í stærstu hagsmunasamtökunum, sem aðild eiga að nefndinni. Síðan mun að því koma að afstaða verður tekin til þess, bæði með samningum milli hagsmunaaðila og á vettvangi stjórn mála, hvaða lágmarksréttindum skuli stefna að á komandi tímum, og hvernig undir þeim skuli standa með greiðslu iðgjalda og ávöxtun myndaðs sjóðs. Þeir reikningar, sem þegar hafa verið gerðir, sýna ótvírætt, að í þessum efnum eru framundan stærri vandamál en menn hugðu, þar sem ekki verður komist hjá verulegri hækkun iðgjalda í framtíðinni, ef halda á þeim réttindum, sem þegar hafa verið ákveðin, ýmist með samningum eða með lögum.

NEFNDARMANNATAL

Formaður

Jóhannes Nordal¹⁾²)

Varaformaður

Jón Sigurðsson¹⁾

Hallgrímur Snorrason²⁾

Frá fjármálaráðuneytinu

Höskuldur Jónsson¹⁾²)

Þorsteinn Geirsson

Árni Kolbeinsson

Frá heilbrigðis- og tryggingaráðuneytinu

Páll Sigurðsson¹⁾²)

Guðjón Hansen¹⁾²)

Jón Ingimarsson

Frá Alþýðusambandi Íslands

Björn Jónsson¹⁾
Eðvarð Sigurðsson¹⁾
Guðmundur H. Garðarsson¹⁾²⁾
Snorri Jónsson
Ásmundur Stefánsson
Benedikt Davíðsson²⁾
Jóhannes Siggeirsson²⁾

Frá Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands

Ingólfur Ingólfsson¹⁾
Bóli Héðinsson²⁾

Frá Vinnuveitendasambandi Íslands

Jón H. Bergs¹⁾
Gunnar J. Friðriksson¹⁾²⁾
Páll Sigurjónsson
Þórarinn V. Þórarinsson²⁾

Frá Vinnumálasambandi samvinnufélaga

Skúli Pálmason¹⁾²⁾

Frá Stéttarsambandi bænda

Pétur Sigurðsson¹⁾
Stefán Pálsson²⁾

Frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja

Kristján Thorlacius¹⁾²⁾
Haraldur Steinþórsson

Frá Bandalagi háskólamanna

Ómar Árnason¹⁾
Már Pétursson
Guðríður Þorsteinsdóttir
Sigmundur Stefánsson²⁾

Frá Sambandi bankamanna

Helgi Hólm¹⁾²⁾
Hinrik Greipsson

Frá Landssambandi lífeyrissjóða

Bjarni Þórðarson¹⁾
Pétur Blöndal²⁾

Ritarar

Hallgrímur Snorrason¹⁾
Steingrímur Pálsson¹⁾²⁾
Sigurður Snævarr²⁾

¹⁾ Skipaður í endurskoðunarnefndina í upphafi; við forföll hefur hann sjálfur eða samtök, sem tilnefndu hann, tilnefnt staðgengil til að sitja einstaka fundi ellegar til frambúðar.

²⁾ Skipar nú nefndina.

STARFSHÓPUR ENDURSKOÐUNARNEFNDAR sem vann að

Yfirliti um lífeyriskerfið og

Drögum að frumvarpi til laga um starfsemi lífeyrissjóða:

Guðjón Hansen

Árni Kolbeinsson

Arnljótur Björnsson

Bjarni Þórðarson

Björn Arnórsson

Hrafn Magnússon

Steingrímur Pálsson.

FYLGISKJALASKRÁ

- 1 Lög, sem sett hafa verið um lífeyrismál á starfstíma nefndarinnar.
 - 1.1 Lög um eftirlaun til aldraðra.
Nr. 97/1979. Nú nr. 2/1985
 - 1.2 Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.
Nr. 55/1980
 - 1.3 Lög um skráningu lífeyrisréttinda.
Nr. 91/1980
 - 1.4 Lög um Söfunarsjóð lífeyrisréttinda.
Nr. 95/1980
- 2 Yfirlit um lífeyriskerfið.
Dagsett 12.05.1982
- 3 Tillaga starfshóps nefndarinnar um frumvarp til laga um starfsemi lífeyrissjóða.
Dagsett 12.04.1983
- 4 Athugasemdir BSRB um drög að frumvarpi til laga um starfsemi lífeyrissjóða.
Dagsett 20.02.1985
- 5 Greinargerð 8-manna nefndar um drög að tillögum um lífeyrisréttindi og iðgjöld og afstöðu til draga að frumvarpi.
Dagsett 29.03.1985
- 6 Greinargerð 8-manna nefndar um útreikning á áhrifum lífeyriskerfa og ýmissa kosta í lífeyriskerfum.
Dagsett 27.03.1985
- 7 Skráning lífeyrisréttinda.
Nafnaskrá lífeyrissjóða 21.11.1984.
Yfirlitsskrár.