

Reykjavík, 28. apríl 1997

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
b.t. Guðjóns Rúnarssonar, nefndarritara

Umsögn um frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrissjóða og starfsemi lífeyrissjóða

Samtök áhugafólks um lífeyrissparnað þakkar fyrir það tækifæri sem samtökin fá til þess að koma fram athugasemdum við ofangreint frumvarp.

Samtök áhugafólks um lífeyrissparnað voru stofnuð fimmtudaginn 17. apríl á um 700 manna stofnfundi. Markmið Samtaka áhugafólks um lífeyrissparnað eru eftirfarandi:

- I. Að vinna að því að auka lífeyrissparnað og frelsi í lífeyrismálum.
- II. Að beita sér fyrir því að skattalegt umhverfi sé með þeim hætti að það hvetji til öflugs lífeyrissparnaðar.
- III. Að fólk eigi val um það að greiða lögbundið lágmarksiðgjald í lífeyrissjóð til séreignarsjóðs eða sameignarsjóðs.

Samtökin leggjast harðlega gegn fyrirleggjandi frumvarpi enda gengur það þvert gegn markmiðum Samtaka áhugafólks um lífeyrissparnað. Miðað við þann fjölda fólks sem sýnt hefur hinum nýstofnuðu samtökum áhuga og stuðning teljum við einnig að frumvarpið sé þvert á vilja þorra almennings.

Hér á eftir fer umsögn okkar um frumvarpið. Við höfum kosið að setja umsögn okkar fram með almennum hætti en leggjum minni áherslu á að fjalla í smáatriðum um einstakar greinar frumvarpsins.

Stjórn samtakanna óskar eftir því að fá að koma á fund nefndarinnar til þess að gera nánari grein fyrir sjónarmiðum sínum.

I. Markmið með frumvarpinu

*"Sérstök áhersla skyldi lögð á að finna leiðir til þess að auka valfrelsi í lífeyrissparnaði, innleiða samkeppni milli lífeyrissjóða og tryggja bein áhrif sjóðfélaga á stefnumörkun og stjórn sjóðanna. Jafnframt var nefndinni falið að skilgreina stöðu og hlutverk séreignarlífeyrissjóða og að leita leiða til þess að auka þáttöku lífeyrissjóða í atvinnulífnum."**

*Úr erindisbréfi nefndar sem vann að ofangreindu frumvarpi, sbr. bls. 17 í frumvarpinu.

Samtök áhugafólks um lífeyrissparnað eru sammála þessum markmiðum. Frumvarpið snýst hins vegar ekki um að ná fram þessum yfirlýstu markmiðum heldur gengur í öllum meginatriðum þvert gegn þeim.

Valfrelsi

Frumvarpið breytir engu um skylduaðild þorra fólks að ákveðnum lífeyrissjóðum í gegnum sérlög og kjarasamninga stéttarféлага og atvinnurekenda. Einkarétti ákveðinna lífeyrissjóða í gegnum skylduaðild einstaklinga er viðhaldið með frumvarpinu.¹ *Ekki er síður alvarlegt að einstaklingar sem standa utan skylduaðildar hafa minna valfrelsi en áður.* Hafi fólk kosið að inna greiðsluskyldu sína í lífeyrissjóð af hendi með greiðslum í séreignarlífeyrissjóði þá verður sá möguleiki ekki til staðar lengur.

Séreignarformið sem átt hefur vaxandi vinsældum að fagna hérlendis, eins og víðast annars staðar, verður lagt niður sem form á skyldubundnum lífeyrissparnaði, verði frumvarpið að lögum.² Þetta form er viðurkennt og á meðal annars að mynda meginstoð í því kerfi lífeyrissparnaðar sem Alþjóðabankinn hefur mælt með.³

Stéttarfélög sem valið hafa séreignarformið fyrir skyldubundinn lífeyrissparnað sinn, svo sem Tannlæknafélag Íslands, Tæknifræðingafélag Íslands, Félag iðnaðarmanna á Suðurnesjum, Félag ísl. hljómlistamanna, Félag leiðsögumanna og Félag íslenskra stjórnmunarstarfsmanna á Keflavíkurflugvelli hafa ekki þann valkost lengur.

Verði frumvarpið að lögum mun stór hópur fólks neyðast til að finna sér samtryggingarsjóð til þess að greiða lögbundið lágmarksiðgjald til. Jafnvel geta valkostirnir þá einungis verið lífeyrissjóðir á vegum stéttarféлага sem fólk á ekki aðild að og hefur ekkert um að segja.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að launþegar geti valið hvert þeir greiði viðbótarframlag sitt.⁴ Slíkt valfrelsi hefur verið til staðar fram til þessa. Ekki er því um að ræða aukið valfrelsi til launþegans nema að því leyti að líftryggingafélög og bankar mega keppa um þann viðbótarparnað.

Við hörmum að þróun á valkostum fyrir lífeyrissparnað skuli verða stöðvuð nái frumvarpið fram að ganga.

Samkeppni

Með frumvarpinu er einkarétti lífeyrissjóða á iðgjöldum launþega í gegnum skylduaðild viðhaldið.⁵ Einkaréttinum fylgir engin samkeppni.

¹ 2. gr.

² III. Kafli. Víðar í frumvarpinu og í skýringum með því kemur fram að ekki er gert ráð fyrir að lífeyrissjóðir geti byggst á séreignarfyrirkomulagi.

³ Alþjóðabankinn, "Averting the Old Age Crisis - Policies to Protect the Old and Promote Growth", World Bank, 1994. Sjá t.d. bls. 244-247 og bls. 254.

⁴ 5. gr.

⁵ 2. gr.

Séreignarlífeyrissjóðir verða lagðir niður. Þeir hafa í langflestum tilvikum ekki byggst upp á einkarétti á viðtöku iðgjalda. Mikil samkeppni hefur því ríkt á milli þeirra. Sem dæmi má nefna að Lífeyrissjóður Tannlæknafélags Íslands er opinn öllum tannlæknum og mökum þeirra, en tannlæknum er þó fjálst að greiða til annarra lífeyrissjóða. Sá sjóður hefur því starfað í samkeppnisumhverfi. Sama má segja um aðra séreignarsjóði.

Samkvæmt frumvarpinu á samkeppni að felast í því að bankar, tryggingafélög og verðbréfafyrirtæki megi keppa um viðbótariðgjöld.⁶ Á milli þessara aðila ríkir nú þegar hörð og mikil samkeppni og breytir frumvarpið engu þar um. Þar fyrir utan er alls óvíst hvort núverandi markaður með viðbótariðgjöld muni stækka eða minnka með frumvarpinu. Að minnsta kosti 10% af launum verður greitt til samtryggingarlífeyrissjóðs sem hefur í flestum tilvikum einkarétt á móttöku iðgjaldsins. Unnt verður að semja um hærri greiðslur til viðkomandi samtryggingarsjóðs eins og reyndar margar stéttir hafa þegar gert. Það eru aðeins þeir molar sem falla út af þessum borðum sem ofangreindir aðilar munu keppa um. Staða þeirra er reyndar þrengd enn frekar í frumvarpinu þar sem útgreiðslutími er lengdur úr 10 árum í 15 ár.⁷ Margir vilja einmitt nýta viðbótariðgjöldin til að auka tekjur sínar á fyrsta skeiði eftirlaunaáranna. Sá skynsamlegi möguleiki er þrengdur í frumvarpinu sem gerir greiðslu viðbótariðgjaldanna ekki jafn fýsilegan kost og verið hefur í augum margra.

Sam dæmi má nefna að Félag flugfreyja og flugþjóna samdi fyrir hönd félagsmanna sinna við Flugleiðir um greiðslu í séreignarsjóð með það að markmiði að þessir aðilar gætu hætt störfum fyrr. Áhrif frumvarpsins verða þau að þessi samningur verður marklaus þar sem að flugfreyjur og flugþjónar verða orðin 75 ára þegar að úttekt úr séreignarsjóðum líkur í stað þess að þær greiðslur brúi bilið uns taka lífeyris hefst frá stéttarfélagsbundnum lífeyrissjóði þeirra.

Áhrif sjóðfélaga

Í frumvarpinu er kveðið á um að stjórn lífeyrissjóðs skuli tilnefnd af samningsaðilum og skipuð af fulltrúum stéttarfélaga og atvinnurekenda að jöfnu. Þó skal vera heimilt að kveða á um annað í samþykktum lífeyrissjóða.⁸

Frumvarpið tryggir ekki að launþegar geti með formlegum hætti haft áhrif á reglur sjóðsins eins og til dæmis varðandi réttindaávinnslu og ekki er tryggt að þeir séu spurðir álits þegar ákvörðun er tekin um slit sjóðsins eða samruna við aðra sjóði. Þessir þættir hafa þó augljóslega mikil áhrif á hagsmuni sjóðfélaga.

Sjóðfélögum er aðeins tryggður umræðu- og tillöguréttur *en ekki atkvæðisréttur* á ársfundum sjóðanna.⁹

⁶ 8. gr.

⁷ 11. gr.

⁸ 29. gr.

⁹ 30. gr.

Sjóðfélagar geta ekki hætt að greiða í skyldubundinn lífeyrissjóð eða flutt réttindi sín annað.

Eins og vikið hefur verið að munu þeir sem standa utan skylduáðildar geta valið sér lífeyrissjóð til að greiða í.¹⁰ Valið mun aðeins standa um samtryggingarsjóði og allt útlit er fyrir að þar verði helst um að ræða sjóði á vegum stéttarfélaganna. Þessi hópur fólks getur því verið í þeirri sérkennilegu aðstöðu að vera neyddur til að greiða í samtryggingarsjóð stéttarfélags sem það á enga aðild að og getur ekki haft nein á áhrif á að því er stjórn eða stefnumörkun snertir.

Áhrif sjóðfélaga í lífeyrissjóðum eru almennt ekki aukin í frumvarpi þessu.

Í stuttu máli gerir frumvarpið hvorki ráð fyrir auknu valfrælsi né aukinni samkeppni. Þvert á móti verður dregið úr hvoru tveggja nái frumvarpið fram að ganga. Launþegar eiga áfram skylduáðild að lífeyrissjóðum, hvort sem þeir standa sig vel eða illa. Áhrif sjóðfélaga eru ekki aukin þar sem stjórn sjóðanna skal skipuð af fulltrúum stéttarfélaganna og atvinnurekenda að jöfnu. Val um séreignarlífeyrissparnað verður ekki til staðar. Með frumvarpinu er komið í veg fyrir að séreignarlífeyrissjóðir geti starfað áfram í núverandi mynd.

II. Séreignarlífeyrissjóðir

Starfandi séreignarlífeyrissjóðir eru 11 í dag og hefur þeim heldur fækkað með sameiningu sjóða á undanförunum árum. Um helmingur sjóðanna er á vegum stéttarfélaganna.

Séreignarlífeyrissjóðir að undanskyldum þeim sem eru stéttarfélagsbundnir taka við iðgjöldum þeirra sem ekki eru skyldugir til þess að greiða lögbundin iðgjöld í ákveðinn lífeyrissjóð. Séreignarlífeyrissjóðir taka einnig við viðbótariðgjöldum þeirra sem vilja sýna fyrirhyggju og leggja meira til hliðar en sem nemur lögbundnum iðgjöldum.

Sjóðfélagar velja þann sjóð sem þeir greiða til. Mikil samkeppni er milli séreignarsjóða vegna þess að ef viðkomandi sjóður stendur sig ekki geta sjóðfélagar skipt um sjóð, tekið inneignina með sér og greitt til annars sjóðs. Sjóðfélagar kjósa sjálfir hluta af stjórninni eða alla, en fjármálaráðuneytið hefur neitað að samþykkja reglugerðir sumra sjóða sem vildu láta sjóðfélaga kjósa alla stjórnarmenn.

Í bók sem Alþjóðabankinn gaf út árið 1994 er mælt með að lífeyriskerfi þjóða byggist upp á þremur stöðum.¹¹

¹⁰ 3. gr.

¹¹ Alþjóðabankinn, "Averting the Old Age Crisis - Policies to Protect the Old and Promote Growth", World Bank, 1994.

1. Opinbert kerfi fjármagnað með skatttekjum. Hlutverk þess er að draga úr fátækt meðal eldra fólks og veita samtryggingu gegn ýmiss konar áhættu.
2. Skyldubundið einkarekið kerfi sem byggir á einkasparnaðarreikningum, eða í sumum tilvikum, á atvinnutengdu sparnaðarkerfi. Þetta kerfi á að standa að fullu undir sér, vera einkarekið en undir opinberu eftirliti. Höfuðmarkmið þessa kerfis á að vera **sparnaður**.
3. Frjálst atvinnutengt eða einkasparnaðarkerfi. Þetta kerfi á að veita viðbót við stoðir eitt og tvö fyrir þá sem það vilja.

Alþjóðabankinn leggur áherslu á að lífeyrissjóðir og þeir aðilar sem falla undir stoðir 2 og 3 starfi á **samkeppnisgrundvelli**. Stoðir 2 og 3 eiga að mati bankans ekki að flytja til fjármuni milli einstaklinga eins og gerist í því kerfi sem frumvarpið miðast við. Því hlutverki á fyrsta stoðin að sinna að mati bankans.

Séreignarlífeyrissjóðir falla vel að stoðum 2 og 3 í þessu kerfi. Þeir þjóna því markmiði vel að auka sparnað. Einn helsti kostur séreignarsjóða er að auðvelt er að skilja kerfið. Þar með getur fólk tekið upplýstar ákvarðanir og því er einfalt að láta séreignarsjóði starfa í samkeppnisumhverfi.

III. Algengur misskilningur

- “Sjóðfélagar séreignarsjóðanna standa ekki undir almannatryggingakerfinu til jafns við aðra”. Hið rétta er að félagsmenn í séreignarsjóðunum borga almenna skatta ekki síður en aðrir þjóðfélagsþegnar og eru þar með þátttakendur í almannatryggingakerfinu.
- “Tekjur sjóðfélaga úr séreignarsjóðum skerða ekki greiðslur úr almannatryggingakerfinu.” Hið rétta er að allar greiðslur úr lífeyrissjóðum skerða greiðslur úr almannatryggingakerfinu hvort sem þær eru frá sameignarsjóði eða séreignarsjóði.
- Samtök áhugafólks um lífeyrissparnað leggjast ekki gegn greiðsluskyldu í lífeyrissjóði en leggja áherslu á að launþegar eigi val um hvert þeir greiða.
- Frumvarpið er réttlætt með þeim athugasemdum að sjóðfélagar séreignarsjóðanna séu sníkjudýr sem klári séreign sína eins hratt og nokkur kostur er og setjist síðan upp á ríkið. Staðreyndin er sú að hér á landi hafa verið til séreignarsjóðir í yfir 30 ár. Ekkert bendir til þess að sjóðfélagar þessara sjóða hafi reynt að taka sinn lífeyri út á sem skemmstum tíma í þessu skyni. Einnig hafa sjóðfélagar séreignarsjóðanna í mörgum tilvikum tryggt sér lífeyrisgreiðslur til æviloka og varið sig og fjölskyldur sínar fyrir tekjumissi vegna örorku og eða fráfalls.

IV. Tryggingarvernd

Ef pólitískur vilji verður til þess að lágmarkstryggingavernd sé veitt í lífeyriskerfinu væri rökréttast að áherslan beindist að markmiðinu sem slíku, en að fyrir hendi yrði val um leiðir.

Í þessu sambandi er full ástæða til að huga að þeirri miklu þróun og samkeppni sem er á tryggingamarkaði. Ekki þarf að líta langt út fyrir landsteinana til að finna fjölbreytt form á lífeyristengdum tryggingum sem falla að þörfum ólíkra einstaklinga. Stefna ætti að því að sem mest og best samkeppni ríki um tryggingar sem tengjast lífeyrissparnaði. Þannig eru hagsmunir sjóðfélaga best tryggðir.

Samtryggingarsjóðir tryggja sjóðfélögum sínum (að uppfylltum lágmarksskilyrðum) lífeyrisgreiðslur til æviloka og fjölskyldum þeirra tekju- og makalífeyri ef sjóðfélagi fellur frá. Fjárhæðir lífeyrisgreiðslna fara eftir þeim réttindum sem viðkomandi eiga í sjóðunum. Samkvæmt áætlunum tryggingarstærðfræðinga má gera ráð fyrir að 30-40% af iðgjöldum sjóðfélaga í samtryggingarsjóðum séu lögð í tryggingasjóð.

Hafa skal í huga þegar séreignarsjóðir og sameignarsjóðir eru bornir saman að í séreigninni felst ákveðin tryggingarvernd þar sem að hún erfist til lögerfingja. Einnig er viðkomandi sjóðfélaga heimilt að taka hana út ef hann verður fyrir varanlegum heilsubresti. Allir séreignarsjóðirnir bjóða sjóðfélögum sínum upp á tryggingar. Það er gert í samstarfi við tryggingafélög, með hóptrýggingu á vegum stéttarfélags eða með því að bæta tryggingarfyrirkomulagi inn í sjóðinn.

Samtök áhugafólks um lífeyrissparnað eru þeirrar skoðunar að ef löggjafinn vill gera kröfu til þess að inn í lífeyrissjóðakerfið sé fléttað samtryggingarþætti eigi þeir sem kjósa að greiða í séreignarlífeyrissjóði að eiga val um hvort þeir uppfylla þá skyldu með því að greiða einhvern hluta lágmarks iðgjalds í samtryggingarsjóð eða hvort þeir kaupa tryggingavernd sem uppfylli skilyrði sem fjármálaráðuneytið setur.

Dæmi um lágmarks tryggingavernd

- Sjóðfélagar kaupi örorkutryggingu sem tryggir þeim lágmarkslaun til 65 ára aldurs (mánaðarlegar bætur eða eingreiðsla sjúkra- og slysatryggingar).
- Ef sjóðfélagi er í sambúð eða á börn verði hann að eiga séreign og/eða vera líftryggður er nemi ákveðinni fjárhæð.
- Hægt væri að setja sem skilyrði í reglugerðir séreignarsjóða að sjóðfélagar þurfi að tryggja sér rétt á lífeyrisgreiðslum til æviloka, t.d. jafnháum efri tekjumörkum Tryggingastofnunar ríkisins, áður en þeir byrja að ganga á séreignina. Sjóðfélagar geta tryggt sér lífeyrisgreiðslur til æviloka t.d. með kaupum á réttindum hjá tryggingafélögum.
- Eftirlit með greiðslu- og tryggingaskyldu landsmanna fari fram í gegnum skattkerfið.


Lokaorð

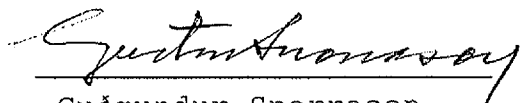
Vaxandi hópur, nálægt 12 þúsund einstaklingar, hefur á undanförmum árum valið séreignarsjóði fyrir lífeyrissparnað sinn. Framtíðaráformum þessara einstaklinga yrði kollvarpað ef frumvarpið nær fram að ganga. Fram hefur komið að um 15.000 manns greiða ekki iðgjöld til lífeyrissjóða nú. Sá hópur er því fjölmennari en allir þeir er nú greiða í séreignarsjóði. Verði frumvarpið að lögum má reikna með að sá hópur muni enn stækka.

Samtökum áhugafólks um lífeyrissparnað er það í mun að auka megi sparnað þjóðarinnar. Á það hefur oft verið bent að lágt sparnaðarhlutfall sé eitt helsta áhyggjuefni íslensks efnahagslífs. Við teljum að samkeppni um sparnað einstaklinganna og valfrelsi um leiðir til sparnaðar og trygginga séu þeir þættir sem leiði okkur áfram til aukins sparnaðar. Þessir þættir eiga við um lífeyrissparnað rétt eins og annan sparnað fólks.

Samtök okkar eru fús til frekari viðræðna og þáttöku í starfi er skilað getur sátt um lífeyrissparnað landsmanna.


Virðingarfyllst,

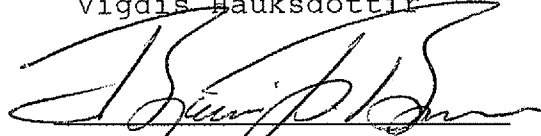

Baldur Guðlaugsson, stj.form.

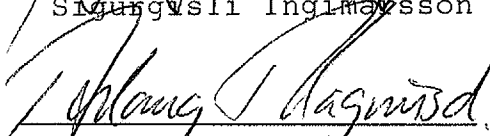

Guðmundur Snorrason


Sigurður R. Helgason


Vigdís Hauksdóttir


Sigurðisli Ingimagnússon


Bjarni Þórður Bjarnason


Áslaug Magnúsdóttir

Meðfylgjandi

Ályktun frá stofnfundi Samtaka áhugafólks um lífeyrissparnað frá 17. apríl 1997.

Ályktun

Stofnfundur Samtaka áhugafólks um lífeyrissparnað sendir frá sér svohljóðandi ályktun:

Stofnfundur Samtaka áhugafólks um lífeyrissparnað lýsir yfir andstöðu við frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Verði frumvarpið að lögum er lífeyrissparnaði um 12.000 ábyrga Íslendinga stefnt í óvissu. Þetta er fólk sem sýnt hefur fyrirhyggju í lífeyrismálum og lagt fyrir skyldubundið iðgjald til séreignarlífeyrissjóða og jafnframt þeir sem greitt hafa viðbótariðgjöld til slíkra sjóða. Séreignarlífeyrissjóðir verða bannaðir samkvæmt frumvarpinu, en séreignarformið hefur á undanförunum árum átt vaxandi vinsældum að fagna hér á landi sem erlendis, jafnvel þótt allt of fáir landsmenn hafi getað valið þann farveg fyrir lífeyrissparnað sinn.

Með frumvarpinu er forræði og völd atvinnurekenda og fulltrúa stéttarféлага yfir lífeyrissparnaði launafólks og sjálfstæðra atvinnurekenda í landinu aukin. Aðeins lífeyrissjóðir sem reknir eru með sameignarfyrirkomulagi munu fá að starfa og samkeppni við önnur form, svo sem séreignarlífeyrissjóði, verður engin. Skylduaðild er áfram að sjóðunum og þeir sem standa utan stéttarféлага eru neyddir til að velja sér einhvern þann sameignarlífeyrissjóð sem starfræktur er til að leggja fyrir lífeyrissparnað sinn. Stjórnir þessara sjóða verða skipaðar fulltrúum atvinnurekenda og stéttarféлага nema sérstaklega sé kveðið á um annað.

Með frumvarpinu er einnig verið að breyta forsendum þeirra sem lagt hafa fyrir viðbótariðgjöld til séreignarsjóða og jafnvel samið út frá þeim við vinnuveitendur sína.

Frumvarp þetta gengur þvert á stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar og fyrirheit ráðamanna um valfrelsi í lífeyrissparnaði, samkeppni milli lífeyrissjóða og bein áhrif sjóðfélaga á stefnumörkun og stjórn sjóðanna.

Við mótmælum harðlega þeirri aðför sem gerð er að lífeyrissparnaði þeirra ábyrgu einstaklinga sem sýnt hafa þá fyrirhyggju að greiða í séreignarsjóði.

Við mótmælum harðlega að aðilar vinnumarkaðarins semji um lífeyrissparnað þess fólks sem þeir eru ekki umbjóðendur fyrir.

Við krefjumst þess að fólk eigi val um það að greiða lögbundið lágmarksiðgjald í lífeyrissjóð til séreignarsjóðs.

Við krefjumst þess að forsendum þeirra sem leggja fyrir viðbótariðgjöld til séreignarsjóða verði ekki breytt.

Við skorum á stjórnvöld að þau beiti sér fyrir yfirlýstum markmiðum sínum á sviði lífeyrissparnaðar.

Við skorum á þingmenn alla að þeir láti skynsemi, réttlæti og framsýni ráða hug sínum við afgreiðslu þess frumvarps sem nú liggur fyrir Alþingi.