

Alþýðusamband Íslands
Vinnuveitendasamband Íslands

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Þórshamri

Alþingi
Erindi nr. P 121/1837
komudagur 29.4.1997

150 REYKJAVÍK

Reykjavík 29. apríl 1997

Umsögn um frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða

Alþýðusamband Íslands og Vinnuveitendasamband Íslands lýsa stuðningi við að sett verði heildstæð löggjöf um starfsemi lífeyrissjóða en til þess hafa samtökin hvatt síðustu tvo áratugi. Þau lögðu raunar til meginhluta þess efnis sem notað var við samningu frumvarps sem legið hefur tilbúið til flutnings síðustu 10 ár. Það frumvarp sem nú liggur fyrir Alþingi byggir að sönnu í mörgum mikilvægum greinum á þeim tillögum og öðrum þeim endurbótum á lífeyrissjóðakerfinu, sem samtökin hafa beitt sér fyrir síðustu árin. Frávikin eru mörg og vandséðar ástæður fyrir þeim sumum.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram mat höfunda frumvarpsins á stöðu lífeyriskerfisins og lýsa samtökin sig sammála því sem þar segir:

„Nú er svo komið að óhætt er að fullyrða að með samkomulagi aðila vinnumarkaðarins árið 1969 hafi tekist að byggja upp lífeyrstryggingarkerfi á Íslandi sem jafnast á við það besta í heiminum. Til að undirstrika þetta má geta þess að ýmsar þjóðir eru nú í óða önn að breyta lífeyriskerfum í hátt við það, sem Íslendingar búa við.“

Í ljósi þessa vara samtökin við því að grundvallarbreytingar verði gerðar á íslenska lífeyrissjóðakerfinu sem veikt gætu það. Þvert á móti er fullt tilefni til að styrkja viðleitni fólks til að tryggja sér aukin réttindi, m.a. með fjölbreyttari úrræðum í lífeyrismálum. Samtökin minna á að samkomulag um uppbyggingu lífeyrissjóðakerfisins er hluti af kjarasamningum á almennum vinnumarkaði eins og fram kemur í síðustu endurskoðun á grundvallarsamkomulagi aðila um lífeyrismál frá 1995. Í inngangsorðum þess segir:

„Með almennum kjarasamningum þann 19. maí 1969 náðist samkomulag um skyldu launagreiðenda til að tryggja starfsmönnum lífeyrisrétt við starfslok vegna elli og örorku og eftirlifandi mökum þeirra og börnum lífeyri eftir nánari reglum, enda greiddu starfsmenn hluta kostnaðar með eigin framlagi. Í stað þess að einstakir launagreiðendur ábyrgdust réttindi og ávöxtuðu iðgjaldagreiðslur sjálfir í eigin rekstri líkt og gerist hjá ríki, sveitarfélögum og fjármálastofnunum varð um það samkomulag að stofna og starfrækja lífeyrissjóði á stéttarfélagsgrundvelli enda væru þeir betur til þess fallnir að tryggja lífeyrisréttindi af öryggi en einstök fyrirtæki eða lífeyrissjóðir þeirra. Samningsaðilar voru sammála um að iðgjöld yrðu ávöxtuð í söfnunarlífeyrissjóðum svo að þau fengju í fyllingu tímans staðið undir lífeyrisskuldbindingum vegna félagsmanna.

Til að tryggja öllum launamönnum lágmarksrétt var kveðið á um skylduaðild félagsmanna hlutaðeigandi verkalýðsfélaga að umræddum lífeyrissjóðum. Sama skyldi eiga við um lífeyrissjóði sem áður hafði verið komið á fót í tengslum við samninga einstakra verkalýðsfélaga og atvinnurekenda. Einstakir sjóðir skyldu veita öllum sjóðfélögum sama rétt fyrir sömu iðgjöld, án tillits til aldurs við iðgjaldagreiðslu, kynferðis eða starfs. Sjóðirnir skyldu starfa á félagslegum grunni samtryggingar og var ætlað að byggja á og treysta grundvallarforsendur almannatrygginga á Íslandi, en á því var mikil þörf. Samtök atvinnurekenda og launþega skuldbundu sig í sameiningu til gæslu og ábyrgðar á rekstri sjóðanna sem með kjarasamningi aðila fengu stöðu sjálfseignarstofnana á forræði þeirra.

Grundvallarsamkomulagi aðila vinnumarkaðarins var í reynd veitt lagagildi með löggjöf um skyldutryggingu lífeyrisréttinda, en það hefur jafnan verið framlengt við endurnýjun almennra kjarasamninga og skoðast hluti þeirra.“

Með hliðsjón af þeim staðreyndum að grundvallarreglur lífeyrissjóðanna eru hluti af kjarasamningum aðila hlýtur það að vekja undrun að stjórnvöld hafi nú lagt fram frumvarp um málefni sjóðanna án þess að það byggji á efnislegu samkomulagi eða þekkingu þeirra sem málið varðar mest. Er hér sýnilega fylgt öðru verklagi en gert var við endurskoðun á reglum um málefni lífeyrissjóðs opinberra starfsmanna sem kynnt var sem kjarasamningsgildi og ekki á færi þings að breyta nema með samkomulagi við þá sem málið varðaði. Þessi munur á verklagi skýrir þann óróa sem frumvarpið veldur þar sem ekki hefur verið leitað þeirrar almennu sáttar um málið sem vert væri.

Samtökin telja skylt að benda á helstu ágalla á frumvarpinu eins og það nú liggur fyrir:

Um sjóðsaðild

Í lögum um starfskjör launþega og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55/1980 er byggt á starfsgreinaskiptingu hinna almennu lífeyrissjóða. Þar er því við það miðað að menn tryggji sér lífeyrisréttindi með greiðslu iðgjalds til „lífeyrissjóðs viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps“. Í þessu efni hefur því jafnan verið á því byggt að kjarasamningar og starfssvið ákvarði aðild að einstökum sjóði. Þannig eru sjóðfélagar fyrir fram skilgreindur hópur í öllum meginatriðum. Þetta fyrirkomulag er forsenda þess að unnt er að láta sömu réttindi koma fyrir sama iðgjald án tillits til aldurs iðgjaldsgreiðanda, kynferðis, barnafjölda, hjúskaparstöðu, heilsufars eða félagslegrar stöðu en á þeirri forsendu byggja almennu lífeyrissjóðirnir. Þótt frjálst val um sjóðsaðild hafi einkar geðþekkt yfirbragð fylgdi því óhjákvæmilega fráhrarf frá þessum grunnforsendum í starfsemi sjóðanna.

Augljóst er að iðgjald ungs manns er langtum verðmætara en iðgjald þess sem kominn er yfir miðjan aldur. Þetta skýrist af mismunandi ávöxtunartíma iðgjaldsins. Greiði báðir til sama sjóðs alla sína tíð má þó einu gilda hvort réttindin myndist af meiri þunga framan af ævi og minna síðar eða hvort meðaltalsréttindi komi fyrir iðgjaldið. Þetta skipti þó máli við upphaf kerfisins þar sem að þessu leyti var valin leið gegnumstreymis og þeim sem þá voru komnir yfir miðjan aldur voru í reynd tryggð meiri réttindi en iðgjald þeirra svaraði. Sé litið fram hjá sérstökum áföllum af völdum óðaverðbólgu kemur þetta þó ekki niður á þeim sem þá voru yngri og fengu meðaltalsrétt svo fremi þeir haldi honum þegar þeir komast yfir miðjan aldur. Val um sjóði hlýtur að kalla á breytingu á þessu því að um leið og fyrsti sjóðurinn byði réttindamyndun sem miðast við tryggingafræðilega réttar forsendur myndi hann laða til sín þá sem á þeim tíma fengu meiri rétt fyrir lægra iðgjald. Iðgjöld ungra karlmannna eru t.d. tvímælalaust miklu verðmætari en iðgjöld eldri kvenna. Sjóðirnir hljóta því allir að verða að bregðast eins við slíkri samkeppni um bestu iðgjaldsgreiðendurna og færa réttindamyndun til samræmis við tryggingafræðilegar forsendur um áhættu. Af því leiddi að lífeyristryggingar kvenna yrðu dýrari sökum langlífis þeirra og einnig barnafólks því að segja má að sjóðirnir taki félagslega ábyrgð á greiðslu barnalífeyris þar sem ekki er greitt sérstakt iðgjald hans vegna. Fleiri dæmi af sama toga má tína til en öll styðja þau að ekki séu forsendur til að breyta gildandi reglum um sjóðsaðild í grundvallaratriðum.

Í athugasemdum með frumvarpinu er þeim sjónarmiðum lýst að lög og kjarasamningar eigi fyrst og fremst að ráða sjóðsaðild. Fyrri atriðið veit að samskiptum ríkisvaldsins og þeirra starfsmanna sem þótt hefur við hæfi að skipa með lögum. Skv. því eiga ríkisstjofsmenn skilyrðislaust að eiga aðild að lífeyrissjóði opinberra starfsmanna óháð aðild þeirra að kjarasamningum. Á almennum vinnumarkaði er sjóðsaðild ákvörðuð með kjarasamningum, þó þannig að taki þeir ekki til viðkomandi, megi ákveða slíkt í ráðningarsamningum. Þessi skilningur skilar sér þó ekki sem skyldi í lagatextanum og gera samtökin því að tillögu sinni að 2. mgr. 2. gr. frv. orðist svo:

„Tryggingarskyldu skal fullnægt með greiðslu iðgjalds til lífeyrissjóðs viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps eins og nánar er kveðið á um í hlutadeigandi kjarasamningi eða sérlögum. Um lífeyriskjör og aðild að lífeyrissjóði fer að öðru leyti eftir ákvæðum þeirra kjarasamninga sem starfsmaður starfar eftir. Taki kjarasamningar ekki til þess starfs sem launamaður gegnir fer um aðild eftir ráðningarsamningi eða ákvæðum 3. gr.“

Um skyldutryggingu ævilangs lífeyris

Kjarasamningar aðila vinnumarkaðarins miðast við að mönnum sé skylt að tryggja sér ellilífeyri til æviloka með iðgjaldsgreiðslum auk örorkulífeyris, barna- og makalífeyris. Þetta hafa aðilar vinnumarkaðarins talið afar mikilvæga forsendu fyrir efnahagslegum framförum og tryggingu fyrir því að framfærslubyrði aldraðra yrði skattgreiðendum og atvinnulífi ekki óbærileg á komandi áratugum. Með þessu hefur verið lagður grunnur að því að lífeyriskerfi landsmanna verði efnahagslífinu styrkur en ekki veikleiki líkt og nú er orðið í mörgum nágrannaríkjunna. Þar hefur ekki verið efnt til sjóðssöfnunar til greiðslu lífeyris síðar meir líkt og hér, heldur eru lífeyrisgreiðslur að stærstum hluta fjármagnaðar með skattgreiðslum á fyrirtæki og vinnandi hluta þjóðarinnar með þeim afleiðingum að skattbyrðin þjakar efnahagslíf margra þessara þjóða. Markmiðið hefur einnig verið að tryggja að launamenn gætu áhyggjulaust horft til eftirlaunatímans í fullvissu þess að erfiðleikar í ríkisfjármálum skertu ekki lífeyrisgreiðslur þeirra. Þessu marki er enn ekki náð sökum þess að svo skammt er um liðið frá því fullar greiðslur hófust í lífeyrissjóði. Fæstir þeirra sem um þessar mundir komast á lífeyrisaldur eiga rétt á greiðslum nema fyrir hluta af starfsævi sinni.

Þessi stefnumörkun byggir á þeirri forsendu að víðtæk sátt sé um að öllum beri að tryggja sér sómasamlegan lífeyri ævilangt með iðgjaldsgreiðslum til lífeyrissjóðs en komi sér ekki undan greiðslu samtryggingariðgjalds í trausti þess að fá síðar lífeyri úr opinberum sjóðum. Ákvæði frumvarpsins miða að þessu og eru að því leyti framfaraspor.

Á hitt ber þó að leggja áherslu að lífeyrissjóðirnir hafa þróast hratt síðustu árin og einungis 7 ár eru frá því að launamenn hófu almennt greiðslur 10% iðgjalds af öllum launum. Réttindi manna er því enn að sama skapi takmörkuð. Hins vegar er jafnljóst að sjóðirnir hafa verið að þróa mismunandi áherslur í starfsemi sinni. Ljóst er að áhugi fólks á lífeyrismálum er vaxandi og fleiri vilja hafa meiri áhrif á það hvaða áherslur þeir kjósa að leggja í lífeyristryggingum sínum. Því er brýnt að löggjof takmarki ekki möguleika sjóðanna á að þróast og mæta einstaklingsbundnum áherslum í meira mæli en nú gerist.

Í þessu sambandi er vert að minna á séreignarsjóðina sem eru hluti af því að mynda tryggingarlega heild á sviði lífeyristrygginga. Samtökin telja því æskilegt að hvorki verði settar skorður við því að slíkir sjóðir veiti ævilanga tryggingarvernd né heldur að almennu sjóðirnir geti boðið samninga um lífeyrissparnað sem hluta af sinni þjónustu. Þá telja samtökin einnig eðlilegt að skoða sérstaklega stöðu þeirra sem um lengri tíma hafa einvörðungu greitt í séreignarsjóði að verulegu leyti og aðlögun þeirra að nýju kerfi. Um þetta þarf þó að setja nánari reglur sem tryggja að lífeyrir þeirra nái a.m.k. tilteknu lágmarki.

Um lífeyrissparnað

Í frumvarpinu er langur kafli um svonefndan lífeyrissparnað þar sem kveðið er á um heimildir banka, tryggingafélaga og verðbréfasjóða til að taka við greiðslum á sérstaka lífeyrissparnaðarreikninga. Þessi ákvæði koma undarlega fyrir sjónir þar sem hingað til hefur ekki verið talin ástæða til að efast um heimildir þessara aðila til að taka við greiðslum eða selja tryggingar, að því er tryggingafélögin varðar. Vera má að hugmyndir um tengingu ákvæða skattalaga um heimilan frádrátt skýri þessi sérstöku ákvæði og hefði þá verið edlilegra að skýra áformuð tengsl við umfjöllun um lífeyrismál. Að þessu tilefni vilja samtökin árétta að þau telja mikilvægt að skattalög hvetji til myndunar viðbótarlífeyrisréttinda og þá edlilegt að kveða á um slíkt í skattalögum fremur með óljósum innskotskaffa um sparifjármyndun í löggjöf um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Það kemur því enn meira á óvart að greiðslur á þessa reikninga verði bundin kvöðum um það að út af þeim megi aðeins greiða með jöfnum greiðslum á eigi skemmri tíma en 15 árum. Rökin fyrir þessum takmörkunum eru vandséð, einkum þar sem þessu sparnaðarformi er ætlað að koma til viðbótar ævilöngum lífeyrisgreiðslum skv. ákvæðum 2.-5. gr. frumvarpsins sem eru grundvallaratriði í væntanlegri löggjöf

Samtökin telja þvert á móti rétt að heimila greiðslu inneignar á styttri tíma en þeim 10 árum sem nú er almennt miðað við. Rökin fyrir því eru þau að ýmis stéttarfélög, starfshópar og einstaklingar hafa sýnt slíkum persónubundnum einkasparnaði vaxandi áhuga. Hvati þessa er oft að geta dregið úr vinnu síðustu árin fyrir starfslok eða flýtt starfslokum án þess að hefja töku lífeyris úr lífeyrissjóði og skerða þannig lífeyrisréttindi. Er í þessu sambandi sérstaklega vísað til samkomulags Flugfreyjufélags Íslands og Flugleiða frá 1995 þar sem beinlínis var samið um slíkar greiðslur inn á séreignarreikning til þess að auðvelda flugfreyjum starfslok áður en hinum almenna ellilífeyrisaldri er náð. Samtökin leggja áherslu á að ekki verði settar takmarkanir við samningum af þessum toga enda vandséð í hverra þágu slíkt væri.

Ef kveða þarf á um starfsemi séreignarsjóða, um viðbótarlífeyrissparnað í þessum lögum, telja samtökin hins vegar engin efni til að banna hinum almennu lífeyrissjóðum að veita þá þjónustu í samkeppni við aðra aðila. Sú samkeppni gæti án efa orðið mjög hvetjandi því að rekstrarkostnaður lífeyrissjóðanna sýnist verulega lægri en bæði banka og tryggingafélaga. Samkeppni á þessu sviði gæti án efa hvatt til aukins sparnaðar og umfram það sem hið almenna 10% lífeyrisiðgjald leiðir til en af því er tvímælalaust verulegur þjóðhagslegur ávinningur.

Að endingu er rétt að minna á að stefna um heimildir lífeyrissjóða til móttöku viðbótariðgjalds hefur þegar verið mörkuð á Alþingi með samþykkt nýlegra laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins og Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda. Þau lög eru nokkurra mánaða gömul og er ekki kunnugt um að neitt það hafi komið fram síðan sem kollvarpar þeirri stefnumörkun sem þar er sett fram.

Athugasemdir við einstakar greinar

Af öðrum atriðum vilja samtökin nefna eftirfarandi en fleiri efnisatriði tæknilegs eðlis kunna að þarfnast nánari umfjöllunar síðar.

Mælt er með því að ákvæði um gjalddaga og eindaga iðgjalda verði óbreytt frá því sem nú er almennt, þ.e. að gjalddagi iðgjalda sé 10. hvers mánaðar fyrir næsta mánuð á undan og eindagi síðasti virki dagur hvers mánaðar vegna iðgjalda næstliðins mánaðar.

Breyting á 8. grein frumvarpsins þess efnis að lífeyrissjóðir fái heimild til móttöku viðbótariðgjalds í séreignardeild kallar á breytta fyrirsögn þriðja kaflans sem hljóði þannig: „**Réttindi í samtryggingardeildum lífeyrissjóða.**“

Í 24. gr. er mælt fyrir um tryggingafræðilega úttekt á þriggja ára fresti. Samkvæmt samningum ASÍ og VSÍ um lífeyrismál er gert ráð fyrir að tryggingafræðilegar úttektir skuli framkvæmdar árlega og raunar verða hluti af opinberum reikningsskílum sjóðanna. Þetta er að mati samtakanna eðlileg krafa til allra sjóða.

Lagt er til að 2. mgr. 30. gr. verði breytt þannig að heimilt verði að boða til ársfundar með auglýsingu í dagblöðum með tryggilegum hætti. Í stærstu lífeyrissjóðunum eiga á annað hundrað þúsund manns réttindi og kostnaður af bréflægri fundarboðun færi því úr öllu hófi. Verður ekki séð að nein nauðsyn knýi á um að auka rekstrarkostnað slíkra sjóða um milljónir króna.

Í 36. gr. eru afar ítarleg ákvæði um það hvernig lífeyrissjóðir mega fjárfesta. Samtökin telja að þessi ákvæði séu óheppilega nákvæm og gefi lítið svigrúm til að mæta breytingum á fjármagnsmarkaði. Nær væri að setja almennari ákvæði um þetta efni og þá heimild til þess að kveða nánar á um málið í reglugerð. Tvö atriði skulu sérstaklega nefnd þar sem augljóslega er gengið óhóflega langt í lögbindingu nákvæmra viðmiðunarmarka. Þannig er skv. 3. tl. heimilað að lána með veði allt að 65% af metnu markaðsvirði nema þegar um er að ræða „sérhæft atvinnuhúsnæði“, þá gildi 35%. Lagt er til að miðað verði við eitt hlutfall, 55% af markaðsvirði hvort heldur um er að ræða íbúðarhúsnæði eða atvinnuhúsnæði.

Þá verður ekki séð með hvaða rökum lífeyrissjóði er meinað að eiga yfir 10% eignarhlut í einstöku fyrirtæki enda eru slíkar kvæðir ekki settar á aðila eins og banka og tryggingafélög. Þannig myndi sameining sjóða rýra möguleika þeirra til fjárfestinga í þeim verðbréfum sem gefið hafa hvað besta ávöxtun á liðnum mánuðum. Nægjanlegt er að tiltaka um leyfilega heildarskuldbindingu einstakra aðila gagnvart lífeyrissjóði, bæði hvað varðar skulda- og hlutabréf m.v. hreina eign lífeyrissjóðsins.

Loks er afar óeðlilegt að hafa fortakslaust ákvæði í lögnum um að lífeyrissjóði sé óheimil lántaka t.d. í tengslum við fjárfestingar. T.d. getur átt sér stað við útgáfu hlutabréfa að forkaupsréttarhöfum sé boðinn greiðslufrestur og lífeyrissjóður hefði því lakari stöðu en aðrir hluthafar. Engin rök eru fyrir þessari takmörkun.

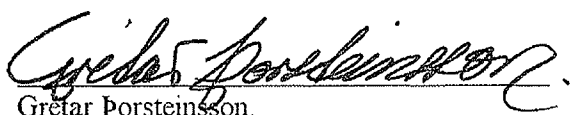
Um málsmeðferð

Samtökin telja afar miður að ekki skyldi haft náið samráð við hina almennu lífeyrissjóði og samtökin sem að þeim standa við undirbúning málsins. Þá er það einnig augljós ágalli að ekki hefur tekist samkomulag við aðstandendur séreignarsjóða eða niðurstæða fengist um það hvernig standa megi að myndun viðbótarréttinda til lífeyris. Samtökin treysta því að samstæða geti náðst um þær breytingar á frumvarpinu sem hér hafa verið gerðar að umtalsefni og að því gerðu styðja þau framgang málsins. Samtökin lýsa sig reiðubúin til samstarfs við þingnefnd, stjórnvöld og aðra þá sem telja sig eiga hagsmuna að gæta á sviði lífeyrismálanna um frekari útfærslu þar á.

Virðingarfyllt,

F.h. Alþýðusambands Íslands

F.h. Vinnuveitendasambands Íslands


Greinar Þorsteinsson.


Þórarinn V. Þórarinnsson.