

Alþingi
Erindi nr. P 121/485
komudagur 13/12 1996



VERSLUNARRÁÐ
ÍSLANDS
ICELAND CHAMBER
OF COMMERCE
Stofnað 1917

SAMTÖK ÍSLENSKS
VIÐSKIPTALÍFS

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
B/t Guðjóns Rúnarssonar, nefndarritara
Pórshamri v/ Templarasund
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. desember 1996.

Efni: Frumvarp til laga um lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins (180. mál).

Verslunarráð Íslands þakkar nefndinni fyrir að fá tækifæri til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum varðandi framangreint frumvarp. Verslunarráð fagnar því að fyrirkomulag lífeyrisréttinda starfsmanna ríkisins hefur nú verið tekið til endurskoðunar, enda löngu ljóst að núverandi staða var með öllu orðin óviðunandi. Skuldbindingar ríkissjóðs vegna Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) og Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna (LHK) voru í árslok 1995 metnar á 75 milljarða króna og virðist ljóst að miðað við óbreytt kerfi gæti ríkið ekki staðið undir slíkum skuldbindingum nema með miklum skattahækkunum eða verulegum niðurskurði annarra útgjalda á komandi árum. Réttindin, sem sjóðfélagar njóta samkvæmt núgildandi reglum, eru í miklu ósamræmi við iðgjaldgreiðslur til sjóðsins og í stað þess að ríkið hafi lagt til hliðar fé á liðnum árum til að standa undir þessum greiðslum í framtíðinni hafa skuldbindingarnar safnast upp þannig að stefnir í óefni.

Verslunarráð styður af þessum sökum þá meginstefnu frumvarpsins, að loka LSR í óbreyttri mynd fyrir nýjum sjóðfélögum. Með því móti er verið að koma í veg fyrir að skuldbindingar haldi áfram að hlaðast upp með sama hætti og hingað til. Þá styður ráðið einnig þá stefnu, að fyrirkomulag A-deildar verði með þeim hætti, að hún eigi jafnan fyrir skuldbindingum sínum, þannig að eignir og skuldir standist á.

Verslunarráð bendir hins vegar á, að ekki verður að séð að fortíðarvandi LSR verði leystur með fyrirbyggjandi tillögum til breytinga á lögunum. Eftir sem áður verður ríkissjóður að standa skil á lífeyrisréttindum eldri sjóðfélaga, án þess að innistæða sé til fyrir þeim í sjóðnum. Jafnframt hefur Verslunarráð áhyggjur af nokkrum þáttum í sambandi við það nýja fyrirkomulag lífeyrisréttinda ríkisstarfsmanna, sem boðað er í frumvarpinu. Á það ekki sist við um þann þátt sem lýtur að möguleikum eldri sjóðfélaga til að velja á milli A og B deilda sjóðsins, þ.e. milli þess að halda áfram í óbreyttu kerfi eða ganga inn í nýtt fyrirkomulag. Verslunarráð telur að þessu geti fylgt hætta á auknum kostnaði, eins og nánar verður vikið að hér á eftir. Ráðið telur að eðlilegra væri að loka eldra kerfinu alfarið heldur en að starfrækja tvö ólík kerfi hlið við hlið með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Póstáritun:
Verslunarráð Íslands
Húsi verslunarinnar
Kringlan 7
103 Reykjavík

Sími 588-6666
Bréfsími 568-6564
Telex 2316 Chambr is



Verslunarráð hefur einnig áhyggjur af því að sá mismunur, sem verið hefur á milli lífeyrisréttinda opinberra starfsmanna og fólks á hinum almenna vinnumarkaði, og staðfestur er með þessu frumvarpi, verði til þess að skapa óróa í tengslum við gerð kjarasamninga á næstu mánuðum. Ráðið hefur ekki ástæðu til að efast um það mat fjármálaráðuneytisins, að breytingarnar í frumvarpinu komi þegar á allt er litið ekki til með að færa ríkisstarfsmönnum meiri réttindi en þeir hafa nú þegar, en það telur hins vegar að stíga hefði átt stærri skref í þá átt að færa réttindi og skipulag lífeyrismála opinberra starfsmanna nær því sem gerist á almenna markaðnum. Ef um er að ræða mikinn mismun á lífeyrisréttindum þessara hópa, væri æskilegt að hægt yrði að taka tillit til þess í komandi kjarasamningum, bæði í samningum milli vinnuveitenda og launþega á almennum markaði og milli ríkisins og opinberra starfsmanna. Hugsanlega gæti aukið svigrúm fyrir frjálsan lífeyrissparnað gegnt mikilvægu hlutverki í þessum efnum, til dæmis með aukinni skattalegri hvatningu til slíks sparnaðar.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTÖK ÁKVÆÐI FRUMVARPSINS

Verslunarráð telur ástæðu til að koma á framfæri athugasemdum við nokkrar einstakar greinar í frumvarpinu og fara þær hér á eftir:

3. gr., 1. mgr.

Í 1. mgr. kemur fram sú meginregla, að rétt til aðildar að LSR eigi þeir starfsmenn ríkisins, sem fá greidd laun á grundvelli kjarasamninga eða launaákvæðna samkvæmt lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, eða lögum nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd. Samkvæmt ummælum í greinargerð virðist rétt að skilja ákvæðið svo, að ríkisstarfsmenn, sem fá greitt á grundvelli annarra kjarasamninga njóti ekki þessara réttinda. Verður að telja þessa takmörkun sérkennilega, t.d. í ljósi þess að starfsmenn fjölmargra annarra aðila en ríkisins geta öðlast rétt til aðildar að sjóðnum, eins og nánar verður vikið að hér á eftir. Er þetta líka í ósamræmi við þá lagastefnu að réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins skv. lögum nr. 70/1996 skuli vera hinar sömu, án tillits til þess hvort og þá hvaða stéttarfélagi þeir tilheyra, eins og fram kemur í 1. mgr. 1. gr. þeirra laga. Félagsmenn í aðildarfélagum ASÍ, sem eru ríkisstarfsmenn í skilningi l. 70/1996, munu þannig t.d. ekki eiga þess kost að eiga aðild að LSR, þótt fjölmargir starfsmenn einkaaðila geti átt þann rétt samkvæmt því sem fram kemur í 3. gr. frumvarpsins.

3. gr., 2. - 5. mgr.

Í 2. til 5. mgr. 3. gr. er fjallað um stöðu starfsmanna annarra launagreiðenda en ríkisins og á þeim, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, að verða heimilt að greiða til LSR. Í 3. og 4. mgr. er einkum vikið að réttindum einstaklinga, sem ekki hafa rétt til að greiða til sjóðsins að óbreyttum lögum. Í þessu sambandi er rétt að benda á, að það hlýtur í grundvallaratriðum að vera óeðlilegt, að starfsmenn annarra aðila en ríkisins hafi aðgang að LSR. Á það ekki síst við um starfsmenn einkaaðila (t.d. starfsmenn opinberra fyrirtækja sem hafa verið eða verða einkavædd). Það getur vart talist eðlilegt, að LSR verði í framtíðinni með mikinn fjölda sjóðfélaga sem starfar hjá einkafyrirtækjum, en samkvæmt orðalagi 3. gr. eru talsverðar líkur á því að svo geti farið. Í þessu ákvæði virðist að vísu sem ákveðins skilnings gæti á því að einstaklingar geti haft áhuga á því að fá tækifæri til þess að velja á milli lífeyrissjóða og er það í samræmi við grundvallarsjónarmið Verslunarráðs í þessum efnum. Ráðið telur hins vegar að þetta valfrelsi eigi almennt að ríkja í lífeyrismálum, en eigi ekki aðeins að vera bundið við þá aðila, sem fallið geta undir ákvæði 3. gr.



4. gr.

Í greininni er fjallað um skiptingu LSR í tvær deildir, þar sem A-deild byggist á hinu nýja fyrirkomulagi lífeyrisréttinda ríkisstarfsmanna en B-deild felur í sér óbreytt réttindi. Samkvæmt greininni er gert ráð fyrir að allir nýir sjóðfélagar verði aðilar að A-deild, en núverandi sjóðfélagar verði að meginstefnu til aðilar að B-deildinni. Frá þessu er gerð sú undantekning, að núverandi sjóðfélagar úr hópi ríkisstarfsmanna og starfsmanna skóla og heilbrigðisstofnana geta ef þeir óska flutt sig yfir í A-deildina. Í almennum athugasemdum Verslunarráðs hér að framan koma fram áhyggjur af því að þessi heimild gæti leitt til ófyrirsjáanlegs útgjaldaauka fyrir ríkissjóð, enda má ætla að þeir sjóðfélagar, sem hagnast á slíkum flutningi milli deilda, muni nýta sér þennan rétt sinn. Eðlilegt er, að þeir sem hafa til þess tækifæri, velji það kerfi sem þeim er hagfelldara, en það er hins vegar um leið kostnaðarsamara fyrir ríkið.

25. gr., 4. mgr.

Skv. 4. mgr. 25. gr. hefur stjórn LSR heimild til hækka iðgjöld launagreiðenda í A-deild og þar með í raun ótakmarkaða heimild til að ráðstafa fé úr ríkissjóði. Samkvæmt þessu ákvæði eru iðgjöldin breytileg þrátt fyrir að réttindin, sem sjóðfélagar njóta, séu lögbundin. Tilgangur ákvæðisins er skv. greinargerð að tryggja að iðgjaldagreiðslur dugi til að standa undir skuldbindingum sjóðsins. Hér er að sjálfsögðu um eðlilegt markmið að ræða, en efast má um heimild Alþingis til framselja vald sitt til að ákveða greiðslur úr ríkissjóði með þeim hætti sem hér er gert, einkum í ljósi þess að um verulegar upphæðir kann að vera að ræða. Þá er rétt að minna á, að skv. 41. gr. stjórnarskrárinnar má ekkert gjald greiða úr ríkissjóði, nema til þess sé heimild í fjárlögum eða fjárukalögum. Hlýtur því að teljast eðlilegra, að frumvarpinu verði breytt þannig að iðgjaldagreiðslur ríkisins sem launagreiðanda verði ákveðnar árlega í fjárlögum eða fjárukalögum, að fenginni tillögu stjórnar LSR, sem byggð sé á tryggingafræðilegri úttekt.

25. gr., 6. mgr.

Í 6. mgr. 25. gr. er að finna afar opið heimildarákvæði um svokallað viðbótariðgjald, sem LSR má samkvæmt orðalagi frumvarpsins taka við til viðbótar lögbundnu iðgjaldi. Í greinargerð kemur fram að á grundvelli þessa ákvæðis verði heimilt að ákveða, að viðbótariðgjaldið geti bæði orðið til þess að auka réttindaávinning samkvæmt reglum um A-deild sjóðsins eða til réttindaávinnings í formi séreignar. Heimild af þessu tagi virðist í samræmi við áform annarra skyldubundinna lífeyrissjóða um að bjóða sjóðfélögum sínum upp á möguleika af þessu tagi til viðbótar þeim réttindum, sem lögbundnar iðgjaldagreiðslur hafa í för með sér. Verslunarráð hefur haft ákveðnar efasemdir um að rétt væri að þessir sjóðir víkkuðu starfsemi sína út með þessum hætti, enda eru fyrir hendi á markaðnum frjálsir lífeyrissjóðir, sem bjóða einstaklingum upp á að kaupa sér réttindi af þessu tagi. Hætt er við að samkeppnisstöðu frjálsu lífeyrissjóðanna sé ógnað ef þeir sjóðir, sem öllum þorra launafólks er skylt að greiða til, hefja beina samkeppni við þá með þessum hætti. Samkeppnisforskot síðarnefndu sjóðanna er ótvírætt og verður ekki jafnað nema frjálsu lífeyrissjóðirnir fái heimild til að keppa við þá um hinar skyldubundnu lífeyrisgreiðslur. Verður að telja sérstaklega óeðlilegt og í ósamræmi við ný viðhorf í samkeppnismálum, að lífeyrissjóður á vegum ríkisins fái ótakmarkaða lagaheimild til að hefja slíka samkeppni á ójöfnum forsendum.



Nýtt ákvæði

Samkvæmt núgildandi lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins nr. 29/1963 með síðari breytingum kemur fram í 3. mgr. 10. gr., að launagreiðandi skuli greiða til sjóðsins 6% af dagvinnulaunum, persónuuppbót og orlofsuppbót launþega til sjóðsins, og á sú greiðsla að fara fram samtímis greiðslu á iðgjöldum sjóðfélaga. Í 13. gr. frumvarpsins eru lagðar til tilteknar breytingar á 10. grein (sem skv. frv. verður 23. gr.) en ekki er vikið að þessu ákvæði sérstaklega og mun það því halda gildi sínu verði frumvarpið samþykkt. Ekki er með öðrum hætti vikið að því í frumvarpinu, hvemig greiðslum launagreiðenda til B-deildar LSR á að vera háttað, en þeir bera ábyrgð á að hún standi áfram undir lífeyrisgreiðslum til þeirra einstaklinga, sem áunnið hafa sér rétt samkvæmt gildandi lögum, og þar á meðal þeirra, sem áfram munu eiga aðild að B-deildinni. Í ljósi bágborinnar fjárhagsstöðu B-deildar eftir að frumvarpið verður að lögum má ætla, að til þess geti komið að greidd iðgjöld samkvæmt því sem greint var frá hér að framan dugi ekki til að standa undir lífeyrisgreiðslum úr henni á hverjum tíma og virðist full ástæða til að taka á því máli í frumvarpinu. Leggur Verslunarráð því til, að við 13. gr. frv. bætist nýtt ákvæði, sem yrði í 2. og 3. málslíð 3. mgr. 23. gr. (þ.e. bætist við núverandi 3. mgr. 10. gr.), og gæti verið eitthvað á þessa leið:

“Ef iðgjaldagreiðslur launþega og launagreiðenda skv. 1. málslíð þessarar málsgreinar nægja ekki til að standa straum af lífeyrisgreiðslum B-deildar ár hvert, skal ríkissjóður greiða mismunin. Ríkissjóður getur krafist aðra launagreiðendur um endurgreiðslur vegna þessara umframútgjalda sinna, í réttu hlutfalli við lífeyrisgreiðslur til starfsmanna þeirra á því ári.”

LOKAORÐ

Margar breytingar, sem felast í frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar, eru til þess fallnar að draga úr þeim vanda, sem er fyrir hendi í sambandi við lífeyrismál opinberra starfsmanna. Stigin eru mikilvæg skref í þá átt, að koma í veg fyrir áframhaldandi uppsöfnun lífeyriskuldbindinga ríkisins með þeim hætti, sem hefur viðgengist í áratugi. Hins vegar er ljóst, að veruleg vandamál verða áfram fyrir hendi í þessum efnun, bæði vegna áfallinna en ógreiddra lífeyriskuldbindinga og vegna þess misvægis, sem virðist vera á þessu sviði á milli réttinda opinberra starfsmanna og launþega á almennum vinnumarkaði. Ekki verður hjá því komist, að taka á þeim málum á komandi árum. Vinna þarf að því að samræma fullkomlega réttindi og skyldur opinberra starfsmanna og annarra í lífeyrismálum, en hugsanlega þarf þá að koma til móts við opinbera starfsmenn með öðrum hætti. Loks ber að nefna, að eðlilegt og sanngjamt er að stefna að því að koma á almennu valfrelsi fólks um lífeyrissjóði, í samræmi við þær tillögur sem Verslunarráð hefur kynnt á undanföllum árum, hvort sem viðkomandi einstaklingar eru starfsmenn hins opinbera eða annarra aðila.

Virðingarfyllst,
fyrir hönd Verslunarráðs Íslands,

Birgir Ármannsson.