

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttar-  
dómara, nr. 141/2003.

Flm.: Pétur H. Blöndal.

### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

- a. Orðin „ráðherrar, alþingismenn“ í 1. mgr. falla brott.
- b. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein sem orðast svo:

Ráðherrar og alþingismenn skulu greiða í lífeyrissjóð sem starfar með eða án ríkis-  
ábyrgðar. Skulu þeir hver og einn velja sér lífeyrissjóð sem staðfestur hefur verið af fjár-  
málaráðuneytinu enda heimili reglur sjóðsins aðild. Greiðsla iðgjalds og önnur ákvæði  
skulu vera í samræmi við reglur lífeyrissjóðsins. Heimilt skal ráðherrum og þingmönnum  
um að greiða iðgjald til A-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

### 2. gr.

III. og IV. kafli laganna falla brott.

### 3. gr.

Við lög in bætist ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Kjararáð skal meta verðmæti lífeyrisréttinda, sbr. 9. gr. laga, nr. 47/2006, um kjararáð,  
sbr. þó ákvæði til bráðabirgða II með þeim lögum. Séu verðmæti réttinda í þeim sjóði sem  
valinn hefur verið á grundvelli 3. mgr. 1. gr. laga þessara minni en verðmæti réttinda skv. 1.  
og 2. mgr. 1. gr. laga þessara skal kjararáð ákveða sérstakt álag á laun viðkomandi sem nemur  
mismun á verðmæti réttinda að teknu tilliti til iðgjalds.

### 4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi en koma til framkvæmda þegar úrslit kosninga 25. apríl 2009  
liggja fyrir. Kjararáð skal þegar við gildistöku hefja mat á verðmæti lífeyrisréttinda.

### Greinargerð.

Frumvarp svipaðs efnis var lagt fram árið 1995 á 120. löggjafarþingi (79. mál) en það náði  
ekki fram að ganga. Fyrirliggjandi frumvarp er þó gjörbreytt þar sem lögum hefur verið  
breytt. Enn fremur var tekið lauslega á eftirlaunum alþingismanna með frumvörpum um þing-  
fararkaup sem lögð voru fram á 123. löggjafarþingi (104. mál) og á 126. löggjafarþingi (666.  
mál). Þau mál voru ekki afgreidd.

Um 20% vinnandi fólks, opinberir starfsmenn, greiða til lífeyrissjóða með ábyrgð opin-  
berra aðila, ríkis eða sveitarfélaga. Hjá þeim sjóðum eru réttindin föst en iðgjald launagreið-  
anda þ.e. skattgreiðenda, breytilegt. Meginhluta launþega, 80%, ber að greiða til almennu  
lífeyrissjóðanna sem eru án ábyrðar ríkis eða sveitarfélaga, lífeyrissjóða sem verða að standa

undir væntanlegum lífeyrisgreiðslum eingöngu með eignum sínum, væntanlegum iðgjöldum og ávöxtun eigna. Ef eignir og ávöxtun nægja ekki verður að hækka iðgjald eða skerða lífeyri. Það getur gerst ef ávöxtun sjóðanna fer undir 3,5% raunvexti miðað við neysluverðs-visitölu um nokkurra ára bil eða ef sjóðirnir verða fyrir áföllum eins og síðastliðið haust. Það fyrra getur gerst ef mikið framboð verður á fjármagni en mikil áhættufælni dregur úr eftirspurn. Reyndar má halda því fram að mjög erfitt kunni að reynast að ná 3,5% raunvöxtum yfir mjög langan tíma. Þannig þrítugfaldast fjármagn að raungildi með þeirri ávöxtun á einni öld. Í kjölfar kreppu um allan heim hefur áhættufælni aukist en jafnframt hafa raunvextir lækkað mjög mikið. Því kann að verða örðugt fyrir almennu sjóðina að ná þeirri raunávöxtun, 3,5% umfram verðlag, sem þeir þurfa. Umræður um afnám verðtryggingar bætir ekki úr skák.

Í almennu sjóðunum, en þangað greiðir fólk á almennum vinnumarkaði, verkafólk, iðnaðarmenn og skrifstofufólk, sjómenn og bændur, hefst taka ellilífeyris yfirleitt við 67 ára aldur. Sjóðfélagar ávinna sér árlega lífeyrisrétt sem nemur 1,4–1,5% af meðallaunum sínum yfir ævina (oft skert) og þeir greiða 12% iðgjald (launþegi 4% og atvinnurekandi 8%). Lífeyrir þeirra er verðtryggður miðað við visitölu neysluverðs sem hækkar yfirleitt minna en laun. Þannig hefur maður, sem hefur greitt í 40 ár (t.d. frá 27 ára til 67 ára) af sömu tekjum u.þ.b. 56–60% af þessum tekjum sem ellilífeyri. Er þá gert ráð fyrir að tekjurnar hafi ávallt hækkað eins og verðlag. Launin hafa reyndar hækkað umtalvert umfram verðlag síðasta áratug og því hefur lífeyrir þessara sjóða dregist aftur úr miðað við launaþróun. Margir sjóðanna hafa hins vegar náð það góðri ávöxtun að þeir hafa getað bætt lífeyri aukalega.

Opinberir starfsmenn njóta hins vegar þrenns konar kjara: í A-deild LSR, í B-deild og í almennum lífeyrissjóðum með sérkjör. Í B-deild, sem býið er að loka fyrir nýjum sjóðfélögum, getur fólk hafið töku lífeyris 65 ára eða jafnvel fyrr með 95 ára reglunni, ávinnur sér 2,0% fyrir hvert ár, greiðir iðgjöld einungis í 32 ár og ellilífeyrir miðast við hæstlaunaða starf sjóðfélagans um ævina og hækkar eins og laun eftirmanns eða launavísitala sem hefur hækkað yfir 200% á 11 árum. Örorkulífeyrir er hins vegar mjög slakur. Til þess að standa undir öllum núverandi réttindum opinberra starfsmanna í B-deild LSR þyrfti iðgjaldið sennilega að vera nálægt 27% af launum en ekki 15,5% eins og nú í A-deild eða 12% eins og hjá almennu sjóðunum. Það er hins vegar aðeins 10% (4+6%) og launagreiðandi, hið opinbera, ber ábyrgð á þessum sjóðum og greiðir mismuninn. 230 milljarðar kr. voru ógreiddir inn í B-deildina 2007. Maður sem hefur verið í 40 ár hjá B-deildinni (og greitt iðgjald í 30 ár) fær 70% af launum eftirmanns síns sem ellilífeyri.

Í A-deild LSR er iðgjaldið 15,5% (4% launþegi, 11,5% launagreiðandi). Reglurnar eru á móta og hjá almennu lífeyrissjóðunum nema réttindaávinnslan er 1,9% fyrir hvert ár. Þannig hefur maður sem hefur greitt í 40 ár (t.d. frá 27 ára til 67 ára) af sömu tekjum u.þ.b. 76% af þessum tekjum sem ellilífeyri. Er þá gert ráð fyrir að tekjurnar hafi ávallt hækkað eins og verðlag, sjá þó athugasemd hér að framan. Þeir starfsmenn ríkisins sem ekki eiga rétt á að greiða til LSR greiða til almennra lífeyrissjóða en ríkið greiðir aukalega 3,5% iðgjald sem endurspeglast í hærri lífeyrisrétti.

Af þessari stuttu samantekt sést að lífeyrisréttur landsmanna er mjög misjafn. Að slepptri B-deild LSR, sem er með afar góðan eftirlaunarétt, þá er réttindavinnslan hjá A-deildinni (1,9%) um 30% meiri en hjá almennu lífeyrissjóðunum (1,4–1,5%) enda er iðgjaldið 30% hærra (15,5% á móti 12%). Ríkið og sveitarfélögin greiða hærra iðgjald. Meginmunurinn er þó í ábyrgðinni. Réttindi opinberra starfsmanna eru föst en iðgjald ríkis og sveitarfélaga er breytilegt en á almenna markaðnum er iðgjaldið fast (auðvitað mætti breyta því) en réttindin breytileg.

Fall bankanna í haust hefur valdið lífeyrissjóðunum miklum búsigfum. Þeir áttu hlutabréf í bönkunum og tengdum hlutafélögum, sem urðu verðlaus, skuldabréf bankanna, sem eru óviss, og fjármuni í peningamarkaðssjóðum sem rýrnuðu umtalsvert. Svo voru þeir með framvirka samninga sem enn er óljóst hvernig reiðir af. Þá verða lífeyrissjóðirnir fyrir áföllum vegna þeirrar kreppu sem atvinnulífið allt hefur lent í, gjaldþrotum og atvinnuleysi. Það er því ekki enn ljóst hversu miklu lífeyrissjóðirnir tapa á þessum áföllum og hvort þeir þurfa að bregðast við. Reyndar er tímabundið búið að rýmka bilið sem má vera á milli eigna og skulda sjóðanna í eitt ár. Ef þeir þurfa að bregðast við þarf annað hvort að hækka iðgjaldið, sem gæti reynst torsið miðað við núverandi stöðu fyrirtækja og launþega, eða skerða lífeyri. Lífeyrissjóðir opinberra starfsmanna verða að hækka iðgjald ríkis og sveitarfélaga. Því verður varla mætt í núverandi stöðu nema með enn frekari sparnaði eða skattahækkunum. Það getur valdið spennu ef þeir hópar sem þurfa að sæta skerðingu lífeyris þurfa jafnframt að greiða hærri skatta vegna tryggra réttinda opinberra starfsmanna.

Mikil umræða hefur lengi verið um tekjur alþingismanna og ráðherra og lífeyrisrétt þeirra, sérstaklega eftir að lögum um lífeyrisrétt ráðherra og alþingismanna voru sett 2003 þó að lífeyriskjör almennra alþingismanna hafi að meðaltali ekki batnað með þeim lögum frá því sem áður var. Hins vegar eru þessi réttindi óljós og eins og sést hér að framan eru lífeyriskjör almennt mjög mismunandi. Ef leysa þarf vanda almennu lífeyrissjóðanna með skerðingu lífeyris er viðbúið að enn meiri umræða og óánægja verði með óbreytt lífeyrisréttindi alþingismanna og ráðherra og vaxandi krafa um aukið gagnsæi.

Í þessu frumvarpi er bent á lausn á þessum vanda hvað varðar eftirlaun alþingismanna og ráðherra. Þeir skuli njóta sömu lífeyrisréttinda og kjósendur þeirra almennt og hlunnindin verða reiknuð út og launin hækkuð sem því nemur. Sambærileg lausn kæmi til greina til þess að leysa vanda Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og annarra opinberra lífeyrissjóða. Með þessu móti er verið að gera starfskjör og laun gegnsærri og samærilegri og þegar fyrir liggur hvers virði þessi réttindi eru verður umræðan markvissari og málefnalegri.

Ef skynsamlegt þykir að auka valfrelsi sjóðfélaga í lífeyrissjóði er nauðsynlegt að iðgjaldið ásamt uppsafnaðri eign standi undir væntanlegum lífeyrisgreiðslum. Annars mun fólk leita til þess lífeyrissjóðs sem veitir mest réttindi án þess að taka nauðsynlegt iðgjald, t.d. Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Skuldbindingin mun lenda á ábyrgðaraðila sjóðsins, þ.e. ríkissjóði og sveitarfélögum og því á endanum á skattgreiðendum. Sú breyting sem hér er lögð til er forsenda þess að valfrelsi verði aukið.

B-deild LSR og lífeyrissjóðir sveitarfélaga með sambærileg réttindi, sem njóta ábyrgðar ríkissjóðs eða sveitarfélaga, hafa enn ekki tekið á vanda sínum. Hjá þeim sjóðum hafa hlaðist upp geigvænlegar skuldbindingar. Þannig nemur skuldbinding B-deildar LSR, umfram eignir sjóðsins, um 230 milljörðum kr. eða 750 þús. kr. á hvert einasta mannsbarn í landinu eða um 1,5 millj. kr. á hvern vinnandi mann. Til viðbótar er ógreidd skuldbinding sveitarfélaga vegna lífeyrisréttinda starfsmanna þeirra sem talin er vera um 100 þús. kr. á hvern íbúa eða 200 þús. kr. á hvern vinnandi mann.

Til þess að Alþingi geti með trúverðugum hætti tekið á þessum vanda mega lífeyriskjör alþingismanna ekki víkja um of frá þeim lífeyriskjörum sem kjósendur þeirra njóta almennt. Auk þess er mikilvægt að alþingismenn hafi óbundnar hendur þegar þeir fjalla um þann mikla vanda sem blasir við vegna skuldbindinga opinberu sjóðanna. Þeir mega ekki fjalla um eigin kjör þegar þeir taka á þeim vanda.

Segja má að lífeyrismál alþingismanna séu hluti af dulbúningi tekna sem allt of oft er iðkaður hér á landi. Samið er um einhverja lága taxa sem láglaunahóparnir fá en svo eru greiddar alls konar viðbætur og sporslur ofan á það kaup til útvalinna. Þessi feluleikur skekk-

ir allan samanburð á milli einstaklinga, stétta og jafnvel á milli landa og hann virðist vera notaður til þess að halda niðri launum láglaunahópa, t.d. kvenna. Þess vegna ætti Alþingi að vera í fararbroddi við að hætta þessum féluleik. Hér er lagt til að alþingismenn og ráðherrar fái metin og greidd þau hlunnindi sem hingað til hafa verið falin.

Frumvarpið hækkar ekki laun þingmanna og ráðherra heldur sýnir hvaða laun þeir eru með í raun. Lífeyrisréttur þingmanna er nálægt þeim réttindum sem gilda í B-deild LSR, ýmist betri eða verri. Munar þar mest um verðtryggingu launa sem fylgir eftirmannsreglunni hjá þingmönnum. Mjög lauslegir útreikningar sýna að verðmæti þessara réttinda er um 8% af launum hjá þeim sem velja A-deild LSR en um 14% hjá þeim, sem velja almenna lífeyris-sjóði. Þetta þarf að reikna nákvæmlega og kemur þá í ljós hvers virði þessi réttindi eru nú þegar. Þá er rétt að benda á að breytingin tekur gildi eftir næstu kosningar og enn er ekki búð að skipa í framboð.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Hér er felldur niður réttur ráðherra og alþingismanna og maka þeirra til sérstakra eftirlauna úr ríkissjóði sem og skylda til að greiða 5% iðgjald A-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Þess í stað er ráðherrum og alþingismönnum gert að velja sér lífeyrissjóð sem staðfestur hefur verið af fjármálaráðuneytinu enda heimili reglur sjóðsins aðild alþingismanna. Ekki er ljóst hvaða lífeyrissjóðir muni heimila alþingismönnum aðild en tryggt er að þeir eiga rétt á aðild að Söfnunarsjóði lífeyrisréttinda og einnig er gert ráð fyrir að þeir eigi rétt á að greiða til A-deildar LSR.

Um 2. gr.

Hér er lagt til að tveir kaflar sem varða eftirlaunarétt ráðherra og alþingismanna falli brott.

Um 3. gr.

Hér er lagt til nýtt ákvæði til bráðabirgða sem gerir ráð fyrir að kjararáð skuli meta verðmæti lífeyrisréttinda ráðherra og alþingismanna þegar eftir samþykkt laganna. Reikna skal út hvers virði þessi hlunnindi eru í samanburði við réttindi sem fást með greiðslu iðgjalds í annan lífeyrissjóð að eigin vali og skal kjararáð hækka laun alþingismanna og ráðherra um verðmæti þessara hlunninda eftir atvikum. Til grundvallar mati á hlunnindunum verði lagðar hefðbundnar tryggingafræðilegar aðferðir. Niðurstaðan verður mismunandi fyrir ráðherra og alþingismenn og mismunandi eftir lífeyrissjóðum, sérstaklega eftir því hvort þeir njóta ábyrgðar opinberra aðila eða gætu þurft að skerða lífeyri ef ávöxtun reynist of lág eða eignasafn ótryggt.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.