

Frumvarp til laga

um jöfnun lífeyrisréttinda.

Flm.: Magnús M. Norðdahl.

1. gr.

Lágmarkslífeyrisréttindi launafólks sem er skyldutryggt samkvæmt lögum nr. 129/1997 skulu vera hin sömu og ákveðin eru í A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins samkvæmt lögum nr. 1/1997 en þó aldrei lægri en mælt er fyrir um í kjarasamningum hverju sinni.

2. gr.

Leiði tryggingafræðileg athugun á þeim lífeyrissjóðum sem starfa samkvæmt lögum nr. 129/1997 í ljós að iðgjald sjóðfélaga til sjóðsins ásamt mótframlagi atvinnurekenda dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins fyrir næsta ár skal mismunurinn greiddur úr ríkissjóði í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar, sbr. 3. gr.

3. gr.

Við ákvörðun á framlagi ríkissjóðs skv. 2. gr. skal miða við að hrein eign viðkomandi lífeyrissjóðs til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtíðariðgjalda sé á hverjum tíma jafnhá núvirði væntanlegs lífeyris vegna þegar greiddra iðgjalda og framtíðariðgjalda. Áætlun um framtíðariðgjöld og væntanlegan lífeyri skal miða við sjóðfélaga á þeim tíma sem tryggingafræðileg athugun tekur mið af.

4. gr.

Framlag ríkissjóðs skv. 2. gr. skal endurskoða árlega og skal ákvörðun framlagsins liggja fyrir eigi síðar en 1. október fyrir komandi almanaksár og greiðsla fara fram eigi síðar en 1. febrúar árið eftir.

5. gr.

Lög þessi taka ekki til lífeyrissjóða sem þegar njóta sambærilegrar ábyrgðar og Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins hvað varðar ábyrgð launagreiðanda á skuldbindingum sjóðsins.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda 1. janúar 2013. Skal fyrsta athugun skv. 2. gr. fara fram í október 2012.

Greinargerð.

Óviðunandi mismunun viðgengst þegar borin eru saman lífeyriskjör launafólks sem aðild á að stéttarfélögum sem gera kjarasamninga samkvæmt lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur (almenn stéttarfélög), og sem aðild á að lífeyrissjóðum sem starfa samkvæmt lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða (almennir

lífeyrissjóðir), og þess launafólks sem á aðild að stéttarfélögum sem gera kjarasamninga samkvæmt lögum nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna (opinber stéttarfélög), og sem aðild á að lífeyrissjóðum sem starfa samkvæmt lögum nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, og lífeyrissjóðum sveitarfélaganna (opinberir lífeyrissjóðir). Tilgangur þessa frumvarps er að jafna þessi réttindi með einni einfaldri lagasetningu og efna þannig fyrirheit sem stjórnvöld hafa ítrekað lofað, án tillits til flokka eða samsetningar á ríkisstjórn.

I. Í hverju mismununin felst.

Starfsmenn ríkisins sem aðild eiga að opinberu félögunum eiga aðild að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) sem starfar samkvæmt lögum nr. 1/1997. Starfsmenn ríkisins og annað launafólk sem aðild á að almennu félögunum á aðild að lífeyrissjóðum aðildarfélaga sinna (almennu lífeyrissjóðunum). Sá munur sem er á lífeyrisréttindum launafólks sem tilheyrir almennu stéttarfélögunum og þeirra sem tilheyra hinum opinberu er talsverður.

Annars vegar er munurinn fölginn því að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) er fastaréttindasjóður, þ.e. lofað er í lögum tilteknum og fastákveðnum réttindum og ef sjóðurinn á ekki fyrir þessum réttindum þá greiðir launagreiðandi það sem á vantar.

Almennu lífeyrissjóðirnir eru hins vegar fastiðgjaldasjóðir. Þetta endurspeglast í lögum nr. 1/1997 þar sem fastákveðið er hver réttindin skuli vera og síðan segir í 4. mgr. 13. gr. laganna:

„Launagreiðendur greiða að lágmarki 8% af launum þeim er sjóðfélagar taka hjá þeim, sbr. 1. mgr. þessarar greinar, í iðgjald til A-deildar sjóðsins og skal greiða þau sjóðnum samtímis iðgjöldum sjóðfélaga. Leiði tryggingafræðileg athugun í ljós að iðgjald sjóðfélaga til sjóðsins ásamt mótframlagi launagreiðanda dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins, sbr. þó 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, skal stjórn sjóðsins hækka framlag launagreiðenda í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar. Við ákvörðun á greiðslum launagreiðenda umfram 8% af launum sjóðfélaga ráði það sjónarmið að hrein eign A-deildar lífeyrissjóðsins til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtíðariðgjalda til A-deildarinnar séu á hverjum tíma jafnhá núvirði væntanlegs lífeyris vegna þegar greiddra iðgjalda og framtíðariðgjalda. Áætlun um framtíðariðgjöld og væntanlegan lífeyri skal miða við sjóðfélaga á þeim tíma sem tryggingafræðileg athugun tekur til.“

Með þessum hætti eru lífeyrisréttindi í A-deild LSR tryggð með ábyrgð launagreiðanda.

Til samanburðar segir í 2. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997 um almennu sjóðina:

„Leiði tryggingafræðileg athugun skv. 24. gr. í ljós að meira en 10% munur er á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga skv. 1. mgr. er hlutaðeigandi lífeyrissjóði skylt að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum sjóðsins. Sama gildir ef munur samkvæmt tryggingafræðilegum athugunum á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga hefur haldist meiri en 5% samfellt í fimm ár.“

Starfsmenn sveitarfélaganna sem aðild eiga að opinberu félögunum eiga aðild að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga (LSS).

Starfsmenn sveitarfélaganna sem aðild eiga að almennu félögunum eiga aðild að lífeyrissjóðum aðildarfélaga sinna (almennu lífeyrissjóðunum) eða V-deild LSS.

Í samþykktum LSS fyrir A-deild segir:

„Leiði tryggingafræðileg athugun í ljós að iðgjald sjóðfélaga til sjóðsins ásamt mótframlagi launagreiðenda dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins skal stjórn sjóðsins hækka framlag launagreiðenda í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar. Við ákvörðun á greiðslum launagreiðenda umfram 8% af launum sjóðfélaga ráði það sjónarmið að hrein eign lífeyrissjóðsins til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtíðariðgjalda til hans séu á hverjum

tíma jafnhá núvirði væntanlegs lífeyris vegna þegar greiddra iðgjalda og framtíðariðgjalda. Áætlun um framtíðariðgjöld og væntanlegan lífeyri skal miða við sjóðfélaga á þeim tíma sem tryggingafræðileg athugun tekur til. Við slíka endurskoðun á iðgjaldi skal þess sérstaklega gætt að nýta heimildir laganna fyrir öryggismörk. Skal ákvörðun um hækkun framlags launagreiðanda eða lækkun liggja fyrir eigi síðar en 1. október fyrir komandi almanaksár.“

Með þessum hætti eru lífeyrisréttindi í A-deild LSS tryggð með ábyrgð launagreiðanda.

Til samanburðar segir í 2. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997 um almennu sjóðina:

„Leiði tryggingafræðileg athugun skv. 24. gr. í ljós að meira en 10% munur er á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga skv. 1. mgr. er hlutaðeigandi lífeyrissjóði skylt að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum sjóðsins. Sama gildir ef munur samkvæmt tryggingafræðilegum athugunum á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga hefur haldist meiri en 5% samfellt í fimm ár.“

Til samanburðar segir síðan um V-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga (LSS) í samþykktum sjóðsins:

„Ef eignir duga ekki fyrir áföllnum skuldbindingum skal sjóðurinn gera viðeigandi ráðstafanir svo sem að skerða þau réttindi og skerða þau réttindi sem iðgjald til sjóðsins veitir.“

II. Almenn um viðhorf og stefnu stjórnvalda.

Fyrir setningu laga nr. 70/1996, nýrra laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, var því haldið fram að önnur og betri réttindi ríkisstarfsmanna væri m.a. að rekja til þess að þeir bæru meiri skyldur en aðrir starfsmenn hins opinbera og jafnframt að ýmis félagsleg réttindi þeirra væru takmörkuð. Þegar lög nr. 70/1996 voru í undirbúningi var það yfirlýstur megin-tilgangur þeirra að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði, meðal annars í ljósi þeirrar þróunar sem átt hafði sér stað á vinnumarkaði frá árinu 1954 þegar eldri lög voru sett. Í greinargerð með frumvarpinu segir:

„Í samræmi við þá nýju stefnu í starfsmannamálum ríkisins, sem mótuð hefur verið og gerð er grein fyrir í kafla II hér að framan, er tilgangur frumvarps þess sem hér er lagt fram einkum þríþættur: 1) Í fyrsta lagi að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði, m.a. í ljósi þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað á síðustu fjór-um áratugum.“

Í greinargerð með frumvarpinu segir jafnframt m.a.:

„Ríkisstarfsmenn hafa nú flestir fengið samnings- og verkfallsrétt, auk þess sem margir þeirra eru sem fyrr segir ráðnir samkvæmt ráðningarsamningum með gagnkvæmum fresti til uppsagnar. Þrátt fyrir þetta er enn á því byggt að lögini taki einvörðungu til þeirra sem eru félagsmenn í félögum innan vébanda BSRB og BHMR. Sá skilningur samrýmist tæplega ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar um jafnrétti né heldur ákvæði 74. gr. hennar um félagafrelsi, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995.“

Frumvarpinu var þannig ætlað að ráða bót á þessu misrétti auk þess sem stefnt var að því að réttindi hvers starfsmanns samsvöruðu þeim skyldum sem honum væru lagðar á herðar á sama hátt og gert hefði verið á sínum tíma þegar eldri lög um réttindi og skyldur ríkisstarfs- manna voru sett, lög nr. 38/1954. Samkvæmt því var í frumvarpinu gert ráð fyrir að mismunandi reglur giltu um starfsmenn ríkisins eftir því hver réttarstaða þeirra væri. Þannig var lagt til að starfsöryggi þeirra starfsmanna er nyту hvorki samnings- né verkfallsréttar yrði tryggt nokkru betur en venja væri en aðrir starfsmenn ríkisins er nyту almennt samnings- og verkfallsréttar og byggju við svipað starfsöryggi og launafólk á almenna vinnumarkaðinum.

Með lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, var gerð sú breyting á réttarstöðu starfsmanna í almennum stéttarfélögum í störfum hjá ríkinu að þeir voru gerðir

að „ríkisstarfsmönnum“, þ.e. lögin ná til þeirra eins og annarra starfsmanna ríkisins. Þessu fylgdu viðbótarskyldur fyrir þessa starfsmenn, svo sem varðandi trúnaðarskyldu, skyldu til að vinna yfirvinnu og skyldu til að biðja um leyfi til að gegna launuðu starfi í þjónustu annars aðila samhliða starfi hjá ríkinu. Í tengslum við þessa lagabreytingu var rætt um þann megin-tilgang laganna að bæta réttarstöðu starfsmanna sem væru ekki félagsmenn í samtökum opinberra starfsmanna. Þessir starfsmenn mundu jafnframt öðlast þau réttindi sem lögin fela í sér og ríkið sem atvinnurekandi mundi virða ákvæði stjórnvísulaganna um að gæta jafnræðis gagnvart starfsmönnum sínum. Lög yrðu sett um veikindarétt og fæðingarorlofsrétt eða samið við aðila þannig að jafnræði næðist.

Jafnræði eins og stefnt var að með setningu laga nr. 70/1996 og lýst var í greinargerð með frumvarpinu með tilvísun til stjórnarskrár er enn víðs fjarri. Þann 18. mars 1997 gaf síðan ríkisstjórn Íslands út sérstaka yfirlýsingu. Þar segir m.a.:

„Í kjarasamningum ASÍ félaga við ríkið verði sérstaklega hugað að því að samræma lífeyrisréttindi þeirra hópa við lífeyrisréttindi annarra ríkisstarfsmanna. Skipuð verði nefnd stjórnvalda og samningsaðila á almennum vinnumarkaði um samræmingu á lífeyrisréttindum á almennum vinnumarkaði og hjá hinu opinbera.“

Í tengslum við kjarasamninginn 13. desember 2001 gaf ríkisstjórn Íslands eftirfarandi yfirlýsingu:

„Að undanfögnu hafa farið fram viðræður milli fulltrúa ASÍ og fjármálaráðuneytisins vegna tiltekinna vandamála sem tengjast mismunandi kjörum starfsmanna í stéttarfélögum ríkisstarfsmanna og aðildarfélaganna ASÍ. Af hálfu ráðuneytisins er fullur vilji til þess að halda þessum viðræðum áfram og freista þess að ná ásættanlegri niðurstöðu. Í ljósi fyrirhugaðrar endurskoðunar á lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna er mikilvægt að ná fram-
búðarlausn í þessum málum í samráði við Alþýðusamband Íslands.“

Þessi yfirlýsing var veigamikill þáttur í að ná þeirri breiðu sátt sem náðist með samkomulagi aðila vinnumarkaðar og ríkisstjórnar þann 13. desember 2001.

Nú síðast og í tengslum við gerð kjarasamninga í maí 2011 lofaði ríkisstjórn Íslands að taka marktæk og ákveðin skref til þess að bæta sjóðfélögum almennu sjóðanna það högg sem réttindi þeirra urðu fyrir við hrúnið 2008. Í þessum sömu kjarasamningum var samið við atvinnurekendur um aukin lífeyrissjóðsframlög að tilteknum skilyrðum uppfylltum og var markmiðið það sama og var með loforði ríkisstjórnarinnar, þ.e. aukinn jöfnuður.

Þrátt fyrir ítrekaða viðurkenningu stjórnvalda á þeirri viðvarandi mismunun sem viðgengst í lífeyrismálum landsmanna hafa marktæk skref til jöfnunar ekki verið tekin til að eyða þessari mismunun. Þvert á móti hafa verið tekin skref í gagnstæða átt og er fyrirhuguð skattlagning á lífeyrissjóðina dæmi þar um en hún er andstæð áður gefnum loforðum og eykur þann mun sem þegar er á milli réttinda launafólks á almennum og opinberum vinnumarkaði. Samkvæmt útreikningum ASÍ mun skattlagningin hafa þau áhrif að skerða verði áunnin réttindi í lífeyrissjóðum á samningssviði ASÍ um rúm 2%. Vegna ábyrgðar launagreiðanda (ríkis- og sveitarfélaga) mun ekki koma til skerðingar á áunnum réttindum í lífeyrissjóðum starfsmanna ríkis- og sveitarfélaga af þessum sökum og kostnaðurinn er borinn af öllu launafólki án tillits til lífeyrissjóðsaðildar. Samkvæmt meginreglu íslenskra laga er ríkisvaldinu óheimilt að taka ákvarðanir sem fela í sér brot gegn stjórnarskrárvörðu jafnræði þegnanna. Þau sjónarmið eiga einnig við um skattlagningu. Lík tilvik skal meðhöndla líkt og ólík tilvik ólíkt. Sérstök tímabundin skattlagning lífeyrissjóðanna kann á yfirborðinu að líta út fyrir að meðhöndla þá og sjóðfélaga þeirra með sama hætti en gerir það ekki í raun þar sem hluti þeirra er ónæmur fyrir skattlagningunni vegna réttaráhrifa annarrar lagasetningar.

III. Rökræða alþingismanna og ráðherra um eigin kjör.

Í rökræðu kann að vera gott að skoða rök viðmælanda síns í ljósi eigin raka. Hér fer á eftir rökstuðningur Alþingis þá er síðast var rætt um eftirlaunarétt forseta, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara að öðru leyti en því að rökræðunnar vegna er fjallað um eftirlaunarétt almenns launafólks en ekki æðstu embættismanna en með sömu rökum. Verður ekki annað séð en að rök Alþingis eigi fullt eins og ef ekki betur við um lífeyriskjör almenns launafólks en þeirra eigin.

Tilgangur þessa frumvarps er að efna yfirlýsingar Alþingis og ríkisstjórna Íslands og jafna að fullu lífeyrisréttindi allra starfsmanna sinna óháð stéttarfélagasáðild. Tilgangur þess er jafnframt að jafna réttindi allra starfsmanna sveitarfélaganna óháð stéttarfélagasáðild og loks að jafna réttindi alls launafólks óháð því hver launagreiðandi þess er.

Þegar gerðar voru breytingar á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna með lögum nr. 141/1996 (endurútgefin lög nr. 1/1997) komu fram hugmyndir um að breyta ætti jafnframt lífeyrisréttindum alþingismanna og ráðherra. Töldu þá margir að rétt væri að gera samsvarandi breytingar á eftirlaunarétti alþingismanna og ráðherra og er að finna í nýrri A-deild Lífeyris-sjóðs starfsmanna ríkisins. Á sama tíma og eftir það hafa stjórnvöld ítrekað lýst þeim vilja sínum að lífeyrisréttindi landsmanna verði samræmd og sérstaklega tekið fram við setningu laga nr. 1/1997 að þeim væri ætlað að vera áfangi að samræmingu lífeyrisréttinda á opinberum og almennum vinnumarkaði.

Almenn sátt ríkir um það að lífeyrisréttindi beri að samræma upp á við þannig að allt launafólk njóti a.m.k. sömu lífeyrisréttinda og veitt eru samkvæmt lögum nr. 1/1997.

Eftirlaunaréttur launafólks á almennum vinnumarkaði er nú þrengri en tíðkast á hinum opinbera vinnumarkaði, hjá kjörnum fulltrúum á Alþingi og hjá ýmsum embættismönnum. Á það sér þá sögulegu skýringu að þetta hafi ekki alltaf verið talin hátt skrifuð störf og lítt vandasöm. Almennt launafólk nýtur auk þess ekki mikils starfsöryggis og má segja því upp með skömmum fyrirvara. Þessi sjónarmið hafa verulega breyst. Það er samfélagsleg nauðsyn að svo sé búið að almennu launafólki að það sé ekki latt til þátttöku á vinnumarkaði en jafnframt að þeir sem verja meginhluta starfsævi sinnar til lágt launaðra og erfiðra starfa á vinnumarkaði geti dregið sig í hlé og vikið fyrir yngra fólki í atvinnuleit án þess að hætta fjárhagslegri afkomu sinni. Það er líka mikilsvert í lýðræðisþjóðfélagi að ungt efnisfólk gefi kost á sér til starfa á almennum vinnumarkaði án þess að tefla hag sínum í tvísýnu vegna ófullnægjandi og allt of lágra eftirlauna. Hafa ber einnig í huga að svo virðist sem starfstími manna á almennum vinnumarkaði sé að styttest eftir því sem samfélagið verður opnara, margþættara, flóknara og meiri kröfur eru gerðar til síbreytilegrar þekkingar sem afla þarf samhliða vinnu. Við því er eðlilegt að bregðast m.a. með því að gera þeim sem lengi hafa verið í erfiðum láglaunastörfum kleift að hverfa af vettvangi með samilega örugga afkomu og án þess að þeir þurfi að leita nýrra starfa seint á starfsævinni.

IV. Um kostnað.

Því hefur löngum verið haldið að almennu launafólki að sá munur sem er á lífeyrisréttindum þeirra og þeirra sem aðild eiga að fastréttindasjóðum með ábyrgð launagreiðenda sé þegar upp er staðið enginn. Það sem á vanti sé greitt úr ríkissjóði í gegnum almannatryggingar. Þessi fullyrðing er röng en ef alþingismenn telja hana rétta ættu ríkis- og sveitarsjóðir að vera ónæmir fyrir samþykkt þessa lagafrumvarps og um það ætti því að geta skapast fullkomin sátt.