

Frumvarp til laga

um brottfall laga um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga og niðurlagningu Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

Brottfall laga um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga, nr. 2/1997, með síðari breytingum.

1. gr.

Lög um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga, nr. 2/1997, með síðari breytingum, falla úr gildi 1. janúar 2018.

2. gr.

Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga skal sameinaður B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins frá og með 1. janúar 2018 sem tekur við öllum eignum og skuldbindingum Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga.

Sjóðfélagar í Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga í lok árs 2017 skulu eiga rétt til aðildar að B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, með sömu réttindum og þeir höfðu áunnið sér í lok árs 2017, á meðan þeir gegna störfum hjá launagreiðendum skv. 3. mgr., enda séu þeir skipaðir, settir eða ráðnir til a.m.k. eins árs eða ráðnir með minnst þriggja mánaða uppsagnarfresti og starf þeirra sé eigi minna en hálf starf. Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. skulu þeir hjúkrunarfræðingar sem greiddu af minna en 50% starfshlutfalli á árinu 2017 halda rétti til aðildar að B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á meðan þeir gegna störfum hjá launagreiðendum skv. 3. mgr.

Launagreiðendur, sem fengið hafa heimild fyrir árslok 2017 til að greiða iðgjald fyrir hjúkrunarfræðinga til Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga, hafa áfram sömu heimild til að greiða iðgjald til B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins fyrir þá hjúkrunarfræðinga sem greiddu iðgjald til Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga við árslok 2017.

Réttindi þeirra hjúkrunarfræðinga sem eiga bæði réttindi í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga við árslok 2017 skulu metin eins og greitt hafi verið til eins sjóðs allan tímann. Miða skal þó við það réttindahlutfall sem hjúkrunarfræðingar höfðu áunnið sér samkvæmt reglum Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga við árslok 2017.

Breyttar reglur varðandi réttindi eiga aðeins við um þá sem hefja töku lífeyris eftir gildistöku laga þessara.

Frá og með 1. janúar 2018 fer að öðru leyti um réttindi og skyldur sjóðfélaga og launagreiðenda samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, þar á meðal um iðgjaldagreiðslur, skuldbindingar og lífeyri.

II. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun hlutafélagsbanka um Útvegsbanka Íslands, nr. 7/1987.

3. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands skal lagður niður frá og með 1. janúar 2018.

Þrátt fyrir niðurlagningu sjóðsins skulu þeir sem réttindi eiga samkvæmt gildandi samþykktum um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands halda réttindum sínum.

Réttindi samkvæmt samþykktum Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands greiðast úr ríkissjóði.

Sá sem öðlast hefur rétt til greiðslna samkvæmt samþykktum um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands skal leita eftir útreikningi Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á réttinda-hlutfalli sínu. Verði ágreiningur um útreikninginn má skjóta honum til stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Ráðherra setur nánari reglur um framkvæmd og fyrirkomulag greiðslna úr ríkissjóði samkvæmt ákvæði þessu og gerir samkomulag við Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins um framkvæmdina og kostnað vegna hennar.

Eignir Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands renna í ríkissjóð.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Lengi hafa aðilar vinnumarkaðarins stefnt að því að mynda einn vinnumarkað á Íslandi með samræmdum kjörum. Einn liður í því er að samræma lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði, bæði til þess að auðvelda samanburð á kjörum hópanna og til þess að tryggja sé að launamenn og þeir sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi geti flutt sig til á vinnumarkaði og á milli lífeyrissjóða hvenær sem er á starfsævinni án þess að það hafi teljandi áhrif á réttindaávinnslu þeirra.

Í stöðugleikasáttmálanum sem undirritaður var af ríki, sveitarfélögum og aðilum vinnumarkaðarins 25. júní 2009 var kveðið á um að þessir aðilar mundu í sameiningu taka lífeyrismál og málefni lífeyrissjóða til umfjöllunar. Í kjölfarið var skipaður vinnuhópur með fulltrúum þessara aðila og var meginmarkmið hans að komast að sameiginlegri niðurstöðu um framtíðarskipan lífeyrismála. Í drögum að skýrslu vinnuhópsins segir að helsta leiðarstef hópsins hafi verið samræming og jöfnun réttinda á almennum og opinberum vinnumarkaði. Þar segir jafnframt að lífeyriskerfið þurfi að vera sjálfbært en til að svo megi verða þurfi hver kynslóð að standa undir eigin lífeyrisréttindum. Hópurinn lagði því til að aldurstengd ávinnsla réttinda yrði meginreglan í lífeyriskerfinu og að lífeyrisaldur yrði samræmdur. Í tillögum hópsins var lagt til að lífeyrisréttindi yrðu 76% af meðalævitekjum og miðað við 40 ára inngreiðslu iðgjalda. Til að þessar hugmyndir næðu fram að ganga þurfti að gera verulegar breytingar á skipan lífeyrismála, m.a. með því að hækka iðgjöld í almennu sjóðunum eins og um var samið við endurskoðun kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í upphafi árs 2016, hækka lífeyristökualdur og breyta jafnri réttindaávinnslu í aldurstengda ávinnslu hjá opinberu lífeyrissjóðunum.

Mikil sátt var um þessa framtíðarsýn en fulltrúar heildarsamtaka opinberra starfsmanna í vinnuhópnum lýstu því yfir að það væri forsenda undirskriftar samkomulags um framtíðarskipan lífeyrismála af þeirra hálfu að vandi opinberu sjóðanna yrði leystur. Ljóst var hins vegar að

breyta þyrfti ákvæðum um lífeyrisrétt opinberra starfsmanna til að ná fram samræmingu milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins. Viðræður um breytta skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna fóru fram á vettvangi starfshóps um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR) sem skipaður var í mars 2011. Samkvæmt erindisbréfi starfshópsins var hlutverk hans m.a. að fara yfir stöðu A- og B-deildar sjóðsins og koma með tillögur að framtíðarlausnum á vanda þeirra en töluvert vantaði upp á að sjóðurinn ætti fyrir framtíðarskuldbindingum. Í bréfi frá heildarsamtökum opinberra starfsmanna, dags. 19. júní 2012, sögðust þau taka þátt í viðræðum aðila vinnumarkaðarins um framtíðarskipan lífeyrismála af heilum hug en minntu jafnframt á að fyrir því væru ákveðnar forsendur. Þau settu sem skilyrði að ekki yrði hróflað við þegar áunnum réttindum opinberra starfsmanna og að bætt yrði fyrir breytingar sem að óbreyttu mundu skerða réttindi sjóðfélaga. Þá var jafnframt farið fram á að hafin yrði vinna við að setja mælikvarða eða finna verklag við að jafna laun opinberra starfsmanna við laun á hinum almenna vinnumarkaði. Lakari laun á opinberum vinnumarkaði hafi verið réttlætt með betri lífeyrisréttindum og því væri ljóst að jafna þyrfti launamun á milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins um leið og lífeyrisréttindin væru jöfnuð. Í kjölfar þessa bréfs var verksvið starfshópsins vikkað út og fleiri aðilar fengnir að borðinu, þar á meðal fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, enda framtíðarvandi Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga, nú Brúar lífeyrissjóðs, sambærilegur vanda LSR. Ýmsir kostir voru ræddir varðandi framtíðarskipan lífeyrismála opinberra starfsmanna í starfshópnum, m.a. stofnun nýrrar deildar fyrir nýja sjóðfélaga, en sú lausn þótti afar álitleg af hálfu samtaka opinberra starfsmanna. Slík leið þótti hins vegar ekki fýsileg frá sjónarhóli ríkis og sveitarfélaga, enda hefði það þýtt að opinberir starfsmenn byggju við þrjú ólík réttindakerfi, þ.e. B-deild sem er eins konar gegnumstreymissjóður, A-deild með jafnri réttindaávinnslu og nýja deild með aldurstengdri réttindaávinnslu. Ríki og sveitarfélög lögðu því höfuðáherslu á að fara sambærilega leið og almenni markaðurinn þegar hann breytti yfir í aldurstengda ávinnslu. Þannig yrði A-deildum opinberu sjóðanna viðhaldið, en með þeirri breytingu að byggt yrði á aldurstengdri réttindaávinnslu og 67 ára lífeyristökualdri. Þeir sem greiða iðgjald til sjóðsins við breytinguna færu yfir í aldurstengda réttindaávinnslu en mismunur í kjörum sem af því hlytist yrði bættur með sérstöku framlagi. Þar með væri mörkuð ný stefna í lífeyrismálum opinberra starfsmanna á afdráttarlausari hátt en ef A-deildinni væri viðhaldið sem sérstöku sjóði.

Samkomulag náðist á milli Bandalags háskólanna, BSRB og Kennarasambands Íslands, annars vegar, og fjármála- og efnahagsráðherra f.h. ríkissjóðs og Sambands íslenskra sveitarfélaga hins vegar, um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna í starfshópnum í september 2016.

Með lögum nr. 127/2016, um breytingu á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, með síðari breytingum, sem samþykkt voru á Alþingi í desember 2016 var ákveðið að A-deild og séreignardeild LSR skyldi starfa á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, með síðari breytingum. Í því felst að lagaákvæði um A-deild LSR verða í meginatriðum felld brott 1. júní 2017 og samhliða verður samþykktum fyrir sjóðinn breytt og þar kveðið á um aldurstengda réttindaávinnslu og 67 ára lífeyristökualdur. Með þessu verður aldurstengd réttindaávinnsla fest í sessi hjá starfsmönnum ríkisins. Almenni markaðurinn hefur þegar tekið upp aldurstengda ávinnslu lífeyrisréttinda en Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins gerðu með sér samkomulag í desember 2004 um að taka upp aldurstengda réttindaávinnslu í sjóðum á samningssviði þeirra. Henni var komið á með tiltekinni aðlögun. Þannig héldu þeir sjóðfélagar sem greiddu inn í sjóðina við breytinguna að jafnaði rétti til jafnrar réttindamyndunar að tilteknu hámarki til loka starfsævinnar og iðgjald umfram það hámark reiknaðist til réttinda samkvæmt almennum reglum um aldurstengda ávinnslu.

Með lögum nr. 127/2016 var jafnframt ákveðið að ríkið greiddi 106,8 ma.kr. framlag til A-deildar LSR fyrir lok árs 2016 sem ætlað er til þess að standa undir lífeyrisauka til sjóðfélaga sem rétt eiga á honum samkvæmt lögnum. Jafnframt skyldi ríkið greiða 8,4 ma.kr. í sérstakan varúðarsjóð auk 10,4 ma.kr. til A-deildar LSR til að koma áfallinni stöðu deildarinnar í jafnvægi. Greiðsla þessara framlaga er þó bundin því skilyrði að tekin verði upp í A-deild LSR aldurstengd réttindaávinnsla og 67 ára lífeyristökualdur.

Liður í því að samræma lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði er auk framangreinds að einfalda og fækka þeim lífeyrissjóðum þar sem ríkissjóður ber ábyrgð að fullu eða hluta. Einn liður í þessari einföldun og fækkun lífeyrissjóða er sú tillaga sem fram kemur í þessu frumvarpi um niðurlagningu Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga (LH) og Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands (ESÚÍ). Hér má og vísa til frumvarps til laga um brottfall laga um Lífeyrissjóð bænda, nr. 12/1999, með síðari breytingum, sem lagt var fram á 145. löggjafarþingi (þingskjal 1094, 666. mál) og hefur nú verið lagt fram að nýju á 146. löggjafarþingi (þingskjal 124, 67. mál). Í því frumvarpinu er lagt til að frá og með 1. janúar 2018 skuli Lífeyrissjóður bænda starfa á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, með síðari breytingum, og skal stjórn sjóðsins aðlaga samþykktir sjóðsins ákvæðum þeirra laga. Ríkissjóður mun hins vegar áfram ábyrgjast eftirlaun til þeirra sjóðfélaga sem fæddir eru 1914 eða fyrr eða maka þeirra, sbr. II. kafla laga nr. 12/1999, og mun afnám laganna ekki leiða til réttindaskerðingar þeirra. Útgjöld ríkissjóðs vegna þessarar ábyrgðar námu um 12,7 m.kr. á árinu 2016, miðað við 14,7 m.kr. á árinu 2015, 18,1 m.kr. á árinu 2014, 22,3 m.kr. á árinu 2013 og 29,6 m.kr. á árinu 2012.

Í lok árs 2011 fól stjórn LH nefnd að gera úttekt á hagkvæmni þess að sameina LH og LSR. Nefndin skilaði af sér úttekt á árinu 2013 sem var m.a. lögð fram í stjórn LH og Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga (Fíh). Auk þess fékk úttektin kynningu í stjórn LSR og var lögð fyrir fjármála- og efnahagsráðherra. Á sama tíma var í gangi vinna aðila vinnumarkaðarins um að bæta vinnubrögð við gerð kjarasamninga og samræmingu réttinda á almennum og opinberum vinnumarkaði. Einn mikilvægasti þátturinn í slíkri samræmingu voru lífeyrisréttindi og ljóst að breyta þurfti ákvæðum um lífeyrisrétt opinberra starfsmanna til að ná fram samræmingu milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins. Á meðan viðræður um breytta skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna fóru fram taldi fjármála- og efnahagsráðuneytið ekki rétt að hefja vinnu við sameiningu LH og LSR. Þegar líða fór að lokum viðræðna um breytta skipan lífeyrismála ákvað stjórn LH að uppfæra úttektina frá 2013. Uppfærð útgáfa var síðan kynnt fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytinu í desember 2016 þar sem ákveðið var að hefja undirbúningsvinnu að sameiningu LH og B-deildar LSR.

Í frumvarpinu er lagt til að ESÚÍ verði lagður niður enda ber ríkissjóður ábyrgð á öllum skuldbindingum sjóðsins. Í árslok 2016 var heildarskuldbinding vegna sjóðsins rúmir 5,2 ma.kr. en þar af var skuldbinding vegna endurgreiðslu iðgjalda til fyrrverandi starfsmanna, sem greiddu iðgjöld skemur en 6 ár, 18,5 m.kr. Lífeyrisþegar voru 169 en 166 sjóðfélagar eiga geymd réttindi hjá sjóðnum. Útreikningur á réttindahlutfalli þeirra sem eiga rétt til greiðslna yrði eftir sem áður hjá LSR en LSR hefur frá því 1. júní 2010 annast greiðslu lífeyris til sjóðfélaga.

Frumvarp þetta var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samstarfi við LSR og LH og er meginefni þess byggt á uppfærðri úttekt á hagkvæmni þess að sameina LH og LSR en allar tryggingafræðilegar forsendur hafa verið uppfærðar miðað við árslok 2016.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í uppfærðri úttekt LH kemur fram að í september 2016 voru 2.299 hjúkrunarfræðingar á launaskrá samkvæmt upplýsingum frá launadeild Fjársýslu ríkisins. Þar af greiddi 2.091 iðgjald

til A-deildar LSR eða 91%, 186 eða 8% greiddu til LH og 22, eða 1%, greiddu annað. Virkir sjóðfélagar í LH voru 265 á árinu 2016 en voru 305 á árinu 2015 og fer ört fækkandi.

Náið samstarf hefur verið um starfrækslu LH milli LSR og LH. Með því fyrirkomulagi hefur náðst hagkvæmni í nýtingu á húsnæði, ýmsum búnaði, tölvukerfum og þekkingu starfsfólks. Hefur þetta samstarf verið sérstaklega hagkvæmt fyrir LH sem er mun minni sjóður en LSR en eignir hans námu 3,5% af eignum LSR í lok ársins 2016. Unnt er að ná fram frekari hagræðingu með því að samræma réttindi og sameina fjárhag sjóðanna. LSR starfar í þremur deildum en LH starfar í einni deild sem hægt væri að starfrækja sameiginlega með B-deild LSR. Sparnaður, hagræðing, samræming og einföldun eru meginmarkmið sameiningar. Lægri kostnaður skilar sér í bættri ávöxtun og þar með í aukningu eigna. Sterkari eignastaða sjóðanna skilar sér í lægri bakábyrgð ríkissjóðs. Verði sjóðirnir sameinaðir þarf hins vegar að tryggja að ekki sé gengið á lífeyrisréttindi eða aðra hagsmuni hjúrunarfræðinga sem eiga réttindi hjá LH. Sjóðfélögum sem greiða í LH fer sífellt fækkandi en rúmlega 90% starfandi hjúrunarfræðinga greiða nú iðgjöld til A-deildar LSR.

Að mörgu leyti er um að ræða mjög svipaða sjóði og réttindakerfi þeirra er byggt upp á sambærilegan hátt. Þá eru báðir sjóðirnir lokaðir fyrir nýjum sjóðfélögum og fjöldi greiðandi sjóðfélaga og lífeyrisþega mun þróast svipað í framtíðinni. Auk þess mun greiðandi sjóðfélögum LH sífellt fækka eins og hjá B-deild LSR. Miðað við tryggingafræðilegar forsendur munu eignir sjóðanna, fjöldi greiðandi sjóðfélaga og fjöldi lífeyrisþega þróast með svipuðum hætti í framtíðinni. Fáein atriði eru þó frábrugðin hvað varðar réttindaávinnslu, skilyrði fyrir greiðslu iðgjalds og bakábyrgð á skuldbindingum sjóðanna.

Alls áttu 36.214 sjóðfélagar réttindi hjá B-deild LSR í árslok 2016 og 2.936 hjá LH. Þar af áttu 449 sjóðfélagar réttindi hjá báðum sjóðunum. Eðlilegt er að horfa á þá sem eiga réttindi hjá bæði B-deild LSR og LH sem fjóra hópa, 48 sjóðfélagar teljast virkir og eru því enn að skila iðgjöldum, 276 sjóðfélagar eru óvirkir og eiga geymd réttindi og svo eru 55 komnir á lífeyri hjá öðrum hvorum sjóðnum. Þessu til viðbótar eru 70 sjóðfélagar sem eru komnir á lífeyri hjá báðum sjóðum og kemur skuldbinding vegna þeirra ekki til með að breytast við sameiningu.

Við sameiningu réttinda hjá B-deild LSR og LH í einn sjóð getur orðið til aukin skuldbinding vegna þeirra sjóðfélaga sem eiga réttindi í báðum sjóðum. Samkvæmt útreikningi tryggingastærðfræðings nemur aukin skuldbinding vegna sjóðfélaga með geymd réttindi á bilinu 146 til 393 m.kr. Áfallin skuldbinding B-deildar LSR nam 761,7 ma.kr. í árslok 2016 og skuldbinding LH 93,3 ma.kr. Hér er því um að ræða óverulegan hluta af skuldbindingum sjóðanna eða á bilinu 0,017% til 0,046% af áföllnum skuldbindingum sjóðanna.

Við sameiningu er áætlað að beinn útlagður kostnaður muni lækka um 20 m.kr. og sparnaður í vinnuframlagi starfsmanna gæti numið allt að 1,5 stöðugildum. Samanlagt gæti sparnaðurinn því numið 37 m.kr. á ári. Umfang sjóðsins og kostnaður hans mun aukast næstu árin og ná hámarki á árunum 2020–2035. Ljóst er að LH verður sífellt óhagkvæmari rekstrareining eftir því sem árin líða en gert er ráð fyrir að lífeyrir verði greiddur úr sjóðnum allt fram til ársins 2075 miðað við núgildandi lífslíkur.

Verði sjóðirnir sameinaðir er ljóst að það mun hafa í för með sér talsvert hagræði og minni kostnað við rekstur þeirra. Því fyrr sem sjóðirnir yrðu sameinaðir því lengur nytu þeir og ríkissjóður sem bakábyrgðaraðili þess kostnaðarhagræðis sem af sameiningunni hlytist. Sé áætlaður árlegur sparnaður við sameiningu sjóðanna fram til ársins 2050 núvirtur með 3,5% vöxtum yrði sparnaðurinn 734 m.kr. á verðlagi 2016. Kostnaður sem hlýst af vinnu við sameininguna sjálfa gæti numið um 5–6 m.kr.

Ábyrgð launagreiðenda á greiðslu lífeyrishækkana er sú sama hjá LH og B-deild LSR en það er sú ábyrgð sem felst í greiðslu hækkana sem verða á lífeyri til sjóðfélaga. Við sameininguna

þarf hins vegar að huga að fyrirkomulagi á bakábyrgð ríkisins vegna LH og jafnri ábyrgð launagreiðenda á skuldbindingum. Ábyrgð á skuldbindingum hvílir jafnt á öllum launagreiðendum í LH en eingöngu á ríkissjóði varðandi skuldbindingar B-deildar LSR. Hjá LH er því hver launagreiðandi ábyrgur fyrir því að sjóðfélagar sem starfað hafa hjá þeim fái lífeyrisgreiðslur í samræmi við áunnin réttindi. Þegar LH tæmist og sjóðurinn á ekki lengur eignir til að standa undir greiðslu lífeyris taka þeir því yfir hlutverk sjóðsins við að standa undir lífeyrisgreiðslum. Ríkissjóður er síðan bakábyrgur reynist einhver launagreiðandi ófær um að standa undir þessari skuldbindingu. Í frumvarpi þessu er lagt til að við sameiningu gildi reglur B-deildar um bakábyrgð á skuldbindingum vegna LH.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að lög nr. 2/1997 verði felld brott 1. janúar 2018 og lífeyrissjóður LH sameinaður B-deild LSR frá og með þeim tíma. Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að reglur B-deildar gildi að meginstefnu til um réttindi hjúkrunarfræðinga. Jafnframt er í 3. gr. lagt til að leggja niður ESÚÍ sem lífeyrissjóð og er gert ráð fyrir að LSR muni annast útreikning og greiðslur á réttindum sjóðfélaga. Samkvæmt lögum nr. 7/1987, um stofnun hlutafélagsbanka um Útvegsbanka Íslands, ber ríkissjóður ábyrgð á öllum skuldbindingum sjóðsins og annast LSR greiðslu lífeyris til sjóðfélaga og hefur gert það síðan 1. júní 2010.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir fullri sameiningu LH við B-deild LSR en með því næst fram mesta hagræðið við sameiningu sjóðanna, sbr. 1. mgr. 2. gr. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að við sameininguna verði eignir og skuldbindingar sjóðanna í einum sameiginlegum sjóði. Þá er gert ráð fyrir því að réttindi sjóðfélaga sem eru hjá LH verði flutt yfir í B-deild LSR og réttindakerfi sjóðanna samræmt. Gengið er út frá því í frumvarpinu að enginn sjóðfélagi tapi réttindum og að horft verði til réttinda þeirra eins og þau hefðu verið í einum sjóði allan tímann, sbr. 2. gr.

Miklar breytingar voru gerðar á árinu 1997 á réttindakerfi LH sem var að mestu breytt til samræmis við réttindakerfi B-deildar LSR. Eftir breytingarnar eru enn nokkur atriði ólík í LH og B-deild LSR. Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar til að samræma réttindakerfi LH við B-deild LSR en í nokkrum tilvikum er lagt til að núgildandi sérreglur LH gildi áfram.

Með breytingum á LSR og LH árið 1997 var lokað fyrir aðild nýrra sjóðfélaga að LH og B-deild LSR. Jafnframt var lokað fyrir aðild nýrra launagreiðenda að B-deild LSR en aðild nýrra launagreiðenda hélst óbreytt hjá LH. Til að aðlaga reglur LH að reglum B-deild LSR er lagt til í frumvarpinu að lokað verði fyrir aðild nýrra launagreiðenda að LH, sbr. 3. mgr. 2. gr.

Samkvæmt lögum nr. 2/1997 er hjúkrunarfræðingum heimilt að greiða í LH án tillits til starfshlutfalls en samkvæmt lögum nr. 1/1997 má starfið eigi vera minna en hálf til að heimilt sé að greiða í B-deild LSR, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 1/1997. Gert er ráð fyrir því að þessi sérregla fyrir sjóðfélaga LH falli niður og sama regla gildi um þá og sjóðfélaga í B-deild LSR. Þó skulu þeir hjúkrunarfræðingar sem greiddu af minna en 50% starfshlutfalli á árinu 2017 halda þeim rétti á meðan þeir gegna störfum hjá launagreiðendum skv. 3. mgr. 2. gr.

Samkvæmt 22. gr. laga nr. 2/1997 gildir sú sérregla um hjúkrunarfræðinga að þeir hjúkrunarfræðingar sem voru á aldrinum 45–55 ára 1. janúar 1997 eiga rétt til að hefja töku lífeyris fyrir 65 ára aldur. Þessari reglu var ætlað að koma til móts við hjúkrunarfræðinga vegna breytinga sem áttu sér stað með lögum nr. 141/1996, endurúttefin sem lög nr. 2/1997. Fyrir þær breytingar var almennur lífeyristökualdur hjúkrunarfræðinga 60 ár. Regla þessi hefur gengið undir nafninu aðlögunarregla enda hugsuð sem aðlögun vegna breytinga á lífeyristökualdri hjúkrunarfræðinga. Samkvæmt upplýsingum frá LH á enginn sjóðfélagi rétt á henni nú og er því ekki þörf á áframhaldandi gildi hennar.

Við breytingar 1997 voru réttindi allra hjúkrunarfræðinga m.a. umreiknuð þannig að áunnin lífeyrisréttindi voru samkvæmt hæsta starfshlutfalli sem viðkomandi hafði greitt iðgjald af til sjóðsins eða áunnið sér réttindi án iðgjalda í a.m.k. eitt ár samfellt eða samtals í þrjú ár, sbr. 23. gr. laga nr. 2/1997. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að það réttindahlutfall í LH, sem umreiknað var í kjölfar lagabreytingarinnar 1997, haldist óbreytt, sbr. 2. mgr. 2. gr.

Í árslok 2016 áttu 449 sjóðfélagar réttindi í báðum sjóðunum en í þeim hópi voru 98 með óverðtryggð réttindi hjá B-deild LSR og 35 hjá LH. Samkvæmt frumvarpinu verða réttindi í LH sameinuð réttindum í B-deild LSR og þau metin á sama hátt og greitt hefði verið til eins sjóðs allan tímann. Þau álitamál sem hér falla undir eru m.a. hvort verðtryggja beri réttindin ef samanlagður greiðslutími í B-deild LSR og LH nær þremur árum, hvort samanlagður iðgjaldagreiðslutími í B-deild LSR og LH ætti að telja upp í 95 ára reglu, og hvort nota eigi sama launaviðmið fyrir lífeyri, en að óbreyttum lögum er ekki litið til greiðslutíma í LH og B-deild LSR við mat á rétti til launaviðmiðs samkvæmt 10 ára reglu og hvort geymd réttindi sem nú eru í B-deild LSR eða LH yrðu talin samhliða og sjóðfélagi ætti því rétt á launaviðmiði samkvæmt eftirmannsreglu á samanlagðan rétt í B-deild LSR og LH. Í frumvarpinu er lagt til að meta réttindi á sama hátt og greitt hefði verið til eins sjóðs allan tímann, sbr. 4. mgr. 2. gr. Þó er gert ráð fyrir að miðað sé við það réttindahlutfall sem hjúkrunarfræðingar höfðu áunnið sér samkvæmt reglum LH við árslok 2017. Gera má ráð fyrir því að auknar skuldbindingar vegna þessa verði að hámarki 441 m.kr. Um er að ræða óverulegan hluta af skuldbindingum sjóðanna eða allt að 0,046% af áföllnum skuldbindingum sjóðanna.

Fyrsta lífeyrisgreiðsla er sú sama úr LH og B-deild LSR og greiðist af eignum sjóðanna. Allar hækkanir sem verða á áður úrskurðuðum lífeyri, svokallaðar lífeyrishækkanir, eru greiddar af launagreiðendum. Engin þörf er því á samræmingu hvað varðar lífeyrishækkanir.

Ríkissjóður er bakábyrgur vegna þeirra stofnana sem falla undir A-hluta ríkissjóðs. Þær stofnanir sem eru utan A-hluta ríkissjóðs eru margar hverjar fjármagnaðar af ríkissjóði að einhverju leyti eða voru fjármagnaðar af ríkissjóði á árum áður. Óljóst er hvort ríkissjóður beri hluta af þeirri skuldbindingu og ef svo hversu stóran hluta. Áfallin skuldbinding í árslok 2016 var samtals 93.952 m.kr.; þar af var ríkissjóður með 91.547 m.kr., samrekstur ríkis og sveitarfélaga með 12 m.kr., stéttarfélög með 132 m.kr., sveitarfélög með 877 m.kr., uppgerðar skuldbindingar 152 m.kr. og ýmsir aðrir aðilar með 1.232 m.kr.

Með frumvarpinu er lagt til að fella út bakábyrgð annarra launagreiðenda en ríkissjóðs fyrir skuldbindingum LH til samræmis við B-deild LSR. Með því að aflétta bakábyrgðinni tekur ríkissjóður á sig meiri skuldbindingu vegna bakábyrgðar en honum ber samkvæmt núgildandi lögum um LH. Samkvæmt framangreindu eru ýmsir aðrir aðilar með skuldbindingu upp á 1.232 m.kr. Á undanförunum árum hefur ríkissjóður hins vegar gengið frá samkomulagi við nokkra aðila, sem féllu undir ýmsa aðila í árslok 2012, um yfirtöku á skuldbindingum þeirra. Hafa þeir aðilar þá færst undir skuldbindingu ríkissjóðs og skuldbinding þeirra sem falla undir ýmsa aðila hefur lækkað að sama skapi, eða alls um 7,9 ma.kr. í árslok 2016. Á árinu 2017 stendur til að ríkissjóður haldi áfram að semja um enn frekari yfirtöku á skuldbindingum og má ætla að ábyrgð ýmissa aðila sé nú um 246 m.kr. Samhliða yfirtöku ríkissjóðs á skuldbindingum var samið um að aðilar skyldu greiða fullnaðariðgjald vegna skuldbindinga sem kunna að myndast í framtíðinni.

Verði sjóðirnir ekki sameinaðir er eigi að síður ljóst að huga þarf að bakábyrgðinni þar sem eignir LH, aðrar en þær sem ríkissjóður hefur greitt aukalega til sjóðsins, munu verða uppnar á árinu 2018. Þegar það gerist munu launagreiðendur LH þurfa að standa skil á lífeyrisgreiðslum til sinna fyrrverandi starfsmanna vegna ábyrgðar á skuldbindingum. Misjöfn fjárhagsstaða þessara launagreiðenda eykur á óvissu um hlutdeild ríkissjóðs í skuldbindingum vegna bak-

ábyrgðar. Ef reglur B-deildar LSR um bakábyrgð ríkisins á skuldbindingum verða teknar upp vegna skuldbindinga LH getur það haft áhrif á skuldbindingar ríkissjóðs umfram það sem annars hefði orðið. Fjárhæðin getur verið frá nokkur hundruð milljónum króna upp í rúma 1,2 ma.kr. en óvissa og í sumum tilvikum ágreiningur er um hvort ríkissjóður eða einstaka stofnanir beri þá ábyrgð.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins kallar ekki á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Rétt er þó að geta þess að lífeyrisréttindi sem hafa myndast á grunni iðgjalda til lífeyrissjóða eru talin til eignar í skilningi grundvallarreglu 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, um friðhelgi eignarréttar. Þó er lítið svo á að heimilt sé að skerða þessi eignarréttindi án bóta að tilteknum skilyrðum uppfylltum og Hæstiréttur hefur talið að heimild löggjafans sé mun þrengri til að skerða virk lífeyrisréttindi, þ.e. réttindi þeirra sem hafa hafið töku lífeyris, en þau sem eru væntanleg þegar skerðingin öðlast gildi, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 340/1999.

5. Samráð.

Stjórn LH fékk á árinu 2013 nefnd til að meta hagkvæmni þess að sameina LH og LSR. Úttekt nefndarinnar fékk kynningu í stjórn LH og Fíh auk þess sem hún var kynnt fyrir stjórn LSR og fjármála- og efnahagsráðherra. Stjórn LH ákvað síðan á árinu 2016 að uppfæra úttektina og var uppfærð útgáfa kynnt fjármála- og efnahagsráðuneytinu í desember 2016 þar sem ákveðið var að hefja vinnu við gerð frumvarpsins. Frumvarpið var síðan samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samstarfi og samráði við LSR og LH. Er frumvarpið að meginstefnu til byggt á uppfærðri úttekt LH. Kynningarfundur um efni frumvarpsins var einnig haldinn með fulltrúum Fíh.

6. Mat á áhrifum.

Brottfall laga nr. 2/1997 mun leiða til lækkunar á stjórnunarkostnaði við umsýslu sjóðsins þar sem hann verður að fullu sameinaður LSR. Réttindi sjóðfélaga sem færast yfir í LSR verða tryggð óbreytt. Áætluð hagræðing sem af sameiningu LSR og LH hlýst er um 300–550 m.kr. sem mun skila sér beint til ríkissjóðs sem verður bakábyrgur fyrir lífeyrisréttindum sjóðfélaga. Við það að lífeyrisréttindi sjóðfélaga í LH verði felld inn í LSR mun bakábyrgð launagreiðenda í LH falla niður. Eins og tiltekið hefur verið að framan var vægi launagreiðenda í LH sem eru utan við A-hluta fjárlaga og bera ábyrgð á skuldbindingum launþega sinna í sjóðnum um 9% af skuldbindingum sjóðsins í árslok 2015. Að mestu leyti eru þessar skuldbindingar komnar til vegna þjónustu sem kostuð er af ríkissjóði, svo sem rekstri hjúkrunarheimila og þjónustu við fatlað fólk. Undanfarið hefur verið unnið að samningum milli ríkisins og sjálfseignarstofnana og hjúkrunarheimila sveitarfélaga þar sem ríkissjóður tekur yfir 85–97% af skuldbindingum þessara aðila gegn því að þeir geri upp það sem eftir stendur af skuldbindingum í sjóðnum. Af því leiðir að aflétting bakábyrgðar launagreiðenda hefur óverulegar afleiðingar á áhættu ríkissjóðs vegna skuldbindinga sem verða í sjóðnum, umfram þær skuldbindingar sem mun færast á ríkissjóð með fyrrgreindum samningum.

Hvað niðurlagningu á ESÚÍ varðar mun það leiða til lækkunar kostnaðar þar sem umsýsla réttinda sjóðfélaga verður felld inn í LSR og sérstök stjórn sjóðsins lögð af. Á sama hátt mun það draga úr kostnaði Fjármálaeftirlitsins gagnvart sjóðnum. Rekstrarkostnaður sjóðsins á árinu 2016 nam 11,5 m.kr. Lífeyrisréttur sjóðfélaga helst óbreyttur og verða réttindi sjóðfélaga greidd úr ríkissjóði, en það leiðir ekki til kostnaðarauka fyrir ríkissjóð þar sem engar eignir eru í

sjóðnum og hafa eftirlaun úr honum verið greidd úr ríkissjóði. Niðurlagning sjóðsins leiðir því ekki til viðbótarkostnaðar.

Í heildina mun lögfesting frumvarpsins leiða til einföldunar og hagræðingar í lífeyrskerfinu. Réttindi sjóðfélaga verða tryggð á sama hátt og áður en umsýslukostnaður mun lækka.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 2. gr.

Lagt er til að lög nr. 2/1997 verði felld brott og Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga (LH) sameinaður B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR).

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að LH skuli sameinaður B-deild LSR sem tekur við öllum eignum og skuldbindingum LH frá 1. janúar 2018.

Í 2. mgr. segir að sjóðfélagar í LH skuli eiga rétt til aðildar að B-deild LSR, með sömu réttindum og þeir höfðu áunnið sér í lok árs 2017, á meðan þeir gegna störfum hjá launagreiðendum skv. 3. mgr., enda séu þeir skipaðir, settir eða ráðnir til a.m.k. eins árs eða ráðnir með minnst þriggja mánaða uppsagnarfresti og starf þeirra sé eigi minna en hálf starf. Í 2. másl. er kveðið á um að þrátt fyrir ákvæði 1. másl. skuli þeir hjúkrunarfræðingar sem greiddu af minna en 50% starfshlutfalli á árinu 2017 halda þeim rétti á meðan þeir gegna störfum hjá launagreiðendum skv. 3. mgr. Fram kemur í úttekt á hagkvæmni sameiningar að á árinu 2012 greiddu 8 sjóðfélagar af lægra starfshlutfalli en 50% á einhverjum tímamarki, m.a. vegna örorku. Hvað aðildarreglur varðar er þó gert ráð fyrir því að lokað verði fyrir aðild nýrra launagreiðenda líkt og er hjá B-deild LSR, sbr. 3. mgr.

Í 3. mgr. er lagt til að lokað verði á aðild nýrra launagreiðenda og reglur LH þannig aðlagðar að reglum B-deildar LSR hvað það varðar.

Hvað varðar réttindi í báðum sjóðum er lagt til að þau verði metin á sama hátt og greitt hefði verið til eins sjóðs allan tímann, sbr. 4. mgr. Þetta hefur þau áhrif að verðtryggja ber réttindin ef samanlagður greiðslutími í B-deild LSR og LH nær þremur árum, að samanlagður iðgjaldagreiðslutími í B-deild LSR og LH telur upp í 95 ára reglu, að litið er til greiðslutíma í LH og B-deild LSR við mat á rétti til launaviðmiðs samkvæmt 10 ára reglu og að geymd réttindi í B-deild LSR eða LH verða talin samanlagt vegna launaviðmiðs samkvæmt eftirmannsreglu í B-deild LSR og LH.

Í 6. mgr. er síðan lagt til að frá og með 1. janúar 2018 fari að öðru leyti um réttindi og skyldur sjóðfélaga LH samkvæmt lögum um LSR, þar á meðal um iðgjaldagreiðslur, skuldbindingar og lífeyri.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands (ESÚÍ) verði lagður niður frá og með 1. janúar 2018, sbr. 1. mgr. Samkvæmt lögum nr. 7/1987, um stofnun hlutafélagsbanka um Útvegsbanka Íslands, ber ríkissjóður ábyrgð á öllum skuldbindingum sjóðsins. LSR hefur frá 1. júní 2010 annast greiðslu lífeyris til sjóðfélaga. Gert er ráð fyrir því að þeir sem eiga réttindi samkvæmt gildandi samþykktum sjóðsins haldi þeim réttindum og eftirlaunum sem ákvörðuð hafa verið samkvæmt samþykktum sjóðsins, sbr. 2. mgr. Réttindi samkvæmt samþykktum sjóðsins skulu greidd úr ríkissjóði, sbr. 3. mgr. Jafnframt er gert ráð fyrir því að sá sem öðlast hefur rétt til greiðslna samkvæmt samþykktum sjóðsins skuli leita eftir útreikningi LSR á réttindahlutfalli sínu, sbr. 4. mgr. Verði ágreiningur um útreikninginn getur sjóðfélagi skotið honum til stjórnar LSR. Í 5. mgr. er jafnframt gert ráð fyrir því að ráðherra setji

nánari reglur um framkvæmd greinarinnar og fyrirkomulag greiðslna úr ríkissjóði auk þess að gera samkomulag við lífeyrissjóðinn um framkvæmdina og kostnað vegna hennar.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.