

Hrafn Magnússon Morgunverðarfundur hjá Verslunarráði Íslands 15.nóvember 1995

Ágætu fundarmenn.

Nefnd á vegum Verslunarráðsins hefur nú í annað sinn á tæpum tveimur árum gefið út skýrslu um málefni lífeyrissjóðanna.

Fyrri skýrsla, sem kom út um miðjan janúar 1994, vakti að vonum mikla athygli, einkum sú staðhæfing að meirihluti lífeyrissjóðanna væri í ískyggilegum fjárhagsvandráðum og einungis væri tímaspursmál, hvenær margir þeirra kæmst í prot. Þá var verulegu plássi í skýrslunni eytt í vangaveltur um svokallað valfrelsi, þ.e. að launþegar gætu valið sér lífeyrissjóði, þannig að þeir yrðu ekki lengur byggðir á stéttarfélagsgrunni. Var m.a. gerð tilraun til þess að færa fyrir því rök að aðildarskylda að tilteknum lífeyrissjóði samrýmdist ekki Mannréttindasáttmála Evrópu og stjórnarskrá Íslands. Viðbrögð við þessari skýrslu Verslunarráðsins voru að vonum nokkuð snörp, einkum af hálfu verkalyðshreyfingarinnar og samtökum atvinnurekenda. Var í andmælum samtaka aðila vinnumarkaðarins tekið undir sjónarmið Ásmundar Stefánssonar, sem sæti átti í lífeyrisnefndinni.

Nú hefur önnur nefnd á vegum Verslunarráðsins skilað af sér skýrslu um málefni lífeyrissjóðanna, sem ber yfirskriftina “Valfrelsi í lífeyrismálum”. Heiti skýrslunnar er nokkuð sérkennilegt, þegar höfð er hliðsjón af því að skýrslan er að meginhluta til unnin úr gögnum Alþjóðabankans, lýst er stöðu lífeyrismála innan Evrópusambandsins og fjallað um skýrslu bankæfirlits Seðlabanka Íslands um ársreikninga lífeyrissjóðanna á síðasta ári. Er skýrslan að þessu leyti að

stærstum hluta til samhljóða skýrslu Más Guðmundssonar, hagfræðings, sem nýlega er komin út að tilstuðlan samtaka lífeyrissjóðanna og ber heitið “Íslenska lífeyrissjóðakerfið, ástand og horfur” og dreift er hér á fundinum.

Eftir lestur þessarar nýju skýrslu Verslunarráðsins er það mitt mat að hún sé gjörólík hinni fyrri, efnistöð er allt önnur, málin eru skoðuð í alþjóðlegum samanburði, og yfir nefndarmenn hefur færst stóísk ró röksemda og hógværðar. Strax á fyrstu blaðsíðu í inngangi skýrslunnar er sleginn takturinn og komist að kjarna málsins, en þar segir svo orðrétt: *“Nefndin telur að staða lífeyrismála á Íslandi sé allgöð miðað við það sem margar aðrar þjóðir búa við. Uppbygging lífeyrissjóðanna á sínum tíma var mikið gæfuspör”* Og efst á blaðsíðu 2 í skýrslunni er eftirfarandi málsgrein: *“Í úttekt Alþjóðabankans eru settar fram hugmyndir um ramma fyrir úrbætur í lífeyrismálum, sem eru athyglisverðar og sýna reyndar að staða þessara mála hér á landi er að mörgu leyti allgöð.”* Hér er talað út úr mínu hjarta og ég efast um að ég hafi getað orðað þetta betur.

Annar kafli skýrslunnar fjallar um nýlega úttekt Alþjóðabankans um stöðu lífeyrismála víðs vegar um heim. Þar hef engar sérstakar athugasemdir, en legg þó megináherslu á þriggja stöða uppbyggingu lífeyriskerfisins, þ.e.a.s.:

Fyrsta stoðin er opinbert kerfi með skylduaðild sem greiðir flatan grunnlífeyri eða tekjutengdan lágmarkslífeyri og er fjármagnaður með sköttum. Meginmarkið þessa kerfis er tekjuöflun og samtrygging. Hér á Íslandi er átt við almannatryggingakerfið.

Önnur stoðin er svo lífeyrissjóðirnir, sem eru undir opinberu eftirliti og byggja á fullri sjóðsöfnun í einstaklingsbundu eða vinnutengdu sparnaðarkerfi. Meginmarkmið þessa kerfis er sparnaður og samtrygging.

Þriðja stoðin er svo ýmiss frjáls sparnaður fyrir fólk, sem vill spara meira og njóta hærri lífeyris.

Ég tel mjög mikilvægt að menn fari nú að hugsa skipulega á þessum nótum og ræði framvegis lífeyrismálin út frá þessari flokkun, annars er sú hætta fyrir hendi að umræðan fari út og suður og með hræri saman þessari skiptingu, svo úr verði einn hrærigrautur. Sumir embættismenn vilja t.d. gjarnan að lífeyrissjóðirnir séu undirstaða lífeyriskerfisins, en almannatryggingakerfið sé í næsta þrepi þar fyrir ofan. Sumir talsmenn valfrelsis grauta síðan saman hinu almenna lífeyrissjóðakerfi við frjálsan viðbótarsparnað og gera jafnvel engan greinarmun á sjóðsöfnun lífeyrissjóðakerfisins, sparnaði í séreignarsjóðunum, einkareikningum í bönkum og sparisjóðum og kaupum á hlutdeildarskírteinum verðbréfafyrirtækjanna.

Þriðji hluti skýrslunnar fjallar um stöðu lífeyrismála innan Evrópusam-bandsins. Þar er greint frá tilskipun um frelsi og umsýslu í fjárfestingum lífeyrissjóða, sem framkvæmdastjórn ESB dró til baka á árinu 1994 vegna þess að aðildarríkin kröfðust það mikilla breytinga á drögunum að framkvæmdastjórnin taldi að markmið þeirra næði ekki fram að ganga. Til viðbótar má geta þess að framkvæmdastjórnin gaf síðar út sérstaka yfirlýsingu um sama efni, þar sem m.a. kemur fram að lífeyrissjóður, sem á annað borð hefur heimild til að nýta sér þjónustu utanaðkomandi aðila, skal vera frjálst að velja hvern þann aðila til að annast umsýslu (fjárstýringu, fjárvörslu) sjóðsins, sem hefur leyfi til slíkrar starfsemi. Á það bæði við um hluta eignasafns sjóðsins eða sjóðsins alls. Þetta

er í skýrslu Verslunarráðsins þýtt sem “rekstraraðili” en orðið “fjárvörsluaðili” er betra að mínum dómi, þar sem einvörðungu er átt við fjárvörslu eigna. Þá er tekið fram í yfirlýsingunni að aðildarríkin skuli ekki krefjast þess að meira en 60% af eignum sjóðanna sé í gjaldmiðlum sem samsvara gjaldmiðlum sem skuldbindingar sjóðanna eru í. Loks er í yfirlýsingunni kveðið á um að aðildarríkin skuli ekki krefjast þess að lífeyrissjóðir þurfi að leyta samþykkis stjórnvalda fyrir ákvörðunum sínum eða tilkynna kerfisbundið um slíkar ákvarðanir.

Lífeyrissjóðakerfin í Evrópu eru margbreytileg og margslungin. Í suðurlhluta álfunnar er byggt á gegnumsteymiskerfi, t.d. í Frakklandi, Ítalíu og Spáni, en annars staðar yfirleitt á sjóðsöfnun, t.d. í Hollandi, Bretlandi, Íslandi og víðar í norðurlhuta álfunnar. Kerfin eru annað hvort samtryggingarkerfi eða byggja á séreignarfyrirkomulaginu. Þá eru þau annað hvort byggð á aðild að verkalyðsfélögum eða á fyrirtækjagrundvelli. Þannig eru t.d. lífeyrissjóðirnir í Þýskalandi einkum fyrirtækjalífeyrissjóðir, þar sem lífeyrisskuldbindingar eru færðar í bókhaldi viðkomandi fyrirtækis. Í framangreindri yfirlýsingu er sérstaklega tekið fram að það sé ekki ætlunin að raska við þeim lífeyrissjóðakerfum, sem eru innan hvers lands fyrir sig. Orðrétt segir: “*Þessi mismunur á lífeyrissjóðakerfum hefur skotið svo djúpum rötum í þjóðlegri menningu og efnahagskerfi sérhvers lands að allsherjar samræming virðist ekki vera nauðsynleg eða ákjósanleg á þessu stigi málsins.*” Sú hugsun að hægt sé að vera aðili að lífeyrissjóði í öðru aðildarríki ESB virðist ennþá vera óraunhæf, eins og kemur reyndar fram í skýrslunni, m.a. vegna mismunandi skattareglna, en þó ekki síður vegna mismunandi lífeyrisréttinda, m.a. vegna þess að biðtímaákvæði fyrir lífeyri eru mismunandi, allt upp í 10 ára greiðsluskilyldu í viðkomandi lífeyrissjóð. Þetta hvoru tveggja hefur valdið erfiðleikum varðandi

lífeyristíttindi farandverkafólks og annarra launþega, sem tímabundið dvelja í gistiríki innan ESB.

Í fjórða hluta skýrslunnar er fjallað um fjárhagsstöðu íslensku lífeyrissjóðanna. Sá kafli byggir á skýrslu bankaeftirlits Seðlabankans og úttekt Más Guðmundssonar hagfræðings. Þar er nú aldeilis annað hljóð í stokknum miðað við gömlu lífeyrissjóðaskýrslu Verslunarráðsins frá því í fyrra. Fjárhagsstaða lífeyrissjóða á almennum vinnumarkaði fer óðfluga batnandi og telst traust á heildina lítið, ef frá eru taldir tveir lögbundnir lífeyrissjóðir, þ.e. Lífeyrisjóður bænda og Lífeyrissjóður sjómanna. Í skýrslunni eru lífeyrissjóðir, sem starfa með ábyrgð ríkis og bæjarfélaga réttléga undanskýldir. Mjög mikilvægt er að menn blandi ekki saman fjárhagsstöðu í þessum tveimur tegundum samtryggingarsjóða, þ.e. lífeyrissjóða á almennum vinnumarkaði og lífeyrissjóða opinberra starfsmanna. Allt tal ráðamanna þjóðarinnar um patentlausnir í lífeyrissjóðamálum á almennum vinnumarkaði er satt best að segja ótraustvekjandi meðan ekki hefur verið tekið á vandamálum lífeyrissjóða með ábyrgð ríkis eða sveitarfélaga, að ég tali nú ekki um meðan þingmennirnir hafa ekki manndóm í sér til að lagfæra eigin lífeyrismál. Ég dreg engu dul á að þegar fjallað er um fjárhagsstöðu almennu lífeyrissjóðanna, þá er staða þeirra nokkuð mismunandi. Sumir lífeyrissjóðir, t.d. Lífeyrissjóður verzlunarmanna, Lífeyrisjóður rafionáðarmanna, Lífeyrisjóður lækna og Söfnunarsjóður lífeyrirstíttinda standa mjög vel. Staða einstakra sjóða er ekki eins góð.

Mikil hagræðing hefur átt sér stað í lífeyrissjóðakerfinu á liðnum árum og þar hæst sameiningu lífeyrissjóða á Norðurlandi, auk sameiningar nokkurra lífeyrissjóða iðnaðarmanna í Sameinaða lífeyrissjóðnum. Nú er verið að sameina 5 lífeyrissjóði á höfuðborgarsvæðinu í einn lífeyrisjóð, Lífeyrissjóðinn Fransýn,

og verður hann annar stærsti lífeyrissjóður landsins, þegar hann hefur starfrækslu um næstu áramót. Sjóðurinn verður stærsti lífeyrissjóður innan SAL. Strax í upphafi verður sjóðurinn tryggingafræðilega réttur þegar litið er til framtíðarskuldbindinga. Þannig er ljóst sú þróun mun halda áfram að sjóðir verða gerðir upp þannig að iðgjöld og 3.5% raunávöxtun eignanna mun standa undir heildarskuldbindingum í framtíðinni.

★

Verður nú vikið að sjötta og síðasta kafla skýrslunnar sem fjallar um áherslur Verslunarráðsins vegna lífeyrissjóða. Þar er því lýst að eitt helsta baráttumál Verslunarráðsins sé að skylduaðild að einstökum lífeyrissjóðum verði afnumin.

Áður en ég kem að valfrelsinu, verð ég að andmæla þeirri fullyrðingu í skýrslunni að skylduaðild að lífeyrissjóðum standist ekki Mannréttinasáttmála Evrópuráðsins. Þessi fullyrðing lífeyrisnefndarinnar byggist á álitserð Jónasar Fr. Jónssonar frá haustdögum 1993 og fylgdi sem viðauki gömlu lífeyrissjóðaskýrslu Verslunarráðsins. Í ársbyrjun 1993 leitaði SAL álits tveggja lagaprófessora þeirra Markúsar Sigurbjörnssonar og Þorgeirs Örylgssonar, hvort lögin um skylduaðild að lífeyrissjóðum bryti í bága við stjórnarskrá Íslands eða Mannréttinasáttmála Evrópu. Þessir tveir virtu prófessorar komust að þeirri niðurstöðu að ofangreind lagaákvæði um skylduaðild stangaðist ekki við á grundvallarreglur íslensks réttar um félagafrelsi eða friðhelgi eignaréttarins og töldu þær það engu breyta, þótt þessar reglur væru skýrðar með sérstöku tilliti til ákvæða Mannréttinasáttmála Evrópu. Álitserð Verslunarráðsins um hið gagnstæða var send þeim Markúsi og Þorgeiri í byrjun árs 1994 og óskað eftir áliti, hvort þau lagarök, sem þar komu fram breytti að einhverju leyti þeirra fyrri niðurstöðum. Í áliti þessara tveggja lagaprófessora, frá febrúar 1994, kom skýrt fram að fyrngreint álit lögmanns Verslunarráðsins gæfi ekki tilefni af þeirra dómi til að endurskoða fyrri

niðurstöður. Ég er ekki löglaerður maður og treysti mér varla inn á þær hálu brautir, en vil þó vekja athygli á þessari staðreynd, að tveir af virtustu lögmönnum þjóðarinnar, Markús Sigurbjörnsson og Þorgeir Örlygsson telja ákvæðin í núverandi lögum um skylduaðild að lífeyrissjóðum ekki brjótí í bága við stjórnarskrána eða Mannréttindasáttmála Evrópu.

Nokkur orð um valfælsi að lífeyrissjóðunum. Ég tel mörg veigamikil rök mæla með skylduaðild og gegn frjálsri aðild að lífeyrissjóðunum.

Í fyrsta lagi mun kostnaður lífeyrissjóðakerfisins stórukast, ef aðild yrði gefin frjáls. Auglýsingar lífeyrissjóða, banka, sparisjóða, verðbréfafyrirtækja, tryggingafélaga, verðbréfamíðlara, svo nokkur dæmi séu nefnd, um þennan veigamikla sparnað almennings, mun skella eins og flóðbylgja yfir þjóðina, þar sem höfð væri í frammi ýmiss gylliboð í kapphlaupi um þennan skyldusparnað. Núverandi auglýsingarkostnaður séreignarsjóða, tryggingafélaga, banka og sparisjóða, verður hreinn barnaleikur í samanburði við það sem þá yrði. Hjá fjölmíðlum yrðu jólin allt árið og þeir munu að sjálfsögðu fitna eins og púkinn á fjósbitanum í þessum gjörningum.

Í öðru lagi mun frjáls aðild að lífeyrissjóðunum hafa í för með sér verulega aukinn kostnað við eftirfylgni við innheimtustarfsemi. Þegar búið verður að hleypa öllu lausu verða að sjálfsögðu sífelldir flutningar sjóðfélaga á milli lífeyrissjóða og í stað þess að fyrirtæki greiddi t.d. nú í 10 lífeyrissjóði af starfsmönnum sínum gætu sjóðirnir orðið margfalt fleiri og enginn vissi sitt rjúkandi ráð, hvert ætti að greiða og hver ætti að innheimta vanskilajögjöld. Lögfræðingastétin myndi blómstra meira en nokkru sinni fyrr.

Í þriðja lagi væri sú hætta vissulega fyrir hendi að launþeginn, sem mun hafa mjög takmarkaða yfirsýn á rekstri lífeyrissjóða, þ.á.m. mat á líklegri ávöxtun fram í tímann, þróun rekstrarkostnaðar, aldursamsetningu, kynjasamsetningu, ævilíkum og örorkuáhættu, léti einfaldlega atvinnurekandann um að velja lífeyrissjóðinn. Þar með væri enn meiri hætta á því að stjórnandinn notaði frelsið til að beina aðildi launþega að lífeyrissjóði viðkomandi banka eða tryggingafélags, þar sem hann væri með viðskipti. Þannig væru sjóðfélagarnir orðnir að eins konar viðskiptavöru, nánast eins og fé á fæti í öllu frelsinu.

Í fjórða lagi mun valfrelsið brjóta saman niður samtryggingareðlið í lífeyrissjóðakerfinu. Samtrygging gengur einfaldlega ekki upp þegar menn fara að flakka milli sjóða. Hver verður t.d. réttarstaða þeirra sjóðfélaga, sem fyrir eru í lífeyrissjóði, sem nú er fjárhagslega sterkur, ef inn í sjóðinn flykkist aldrað fólk og öryrkjar?

Í fimmta lagi væri farið að verðleggja sjóðfélagann eftir kyni, þar sem konur lifa lengur en karlar og eru því dýrari áhætta. Eftir aldri, því iðgjöld sjóðfélaga eru þeim mun verðmætari, sem sjóðfélaginn er yngri og eftir fjölskylduaðstæðum, því fjölskyldufaðir, sem fellur frá er dýrari áhætta en einhleypingur. Þannig verður núverandi kerfi samþjálpar og samtryggingar í lífeyrissjóðunum rústað niður á fáeinum mánuðum.

Íslenska lífeyrissjóðakerfið er satt best að segja mjög gott og stendur framari flestum sambærilegum kerfum í nágrannalöndum okkar og þó víðar væri leitað. Már Guðmundsson kemst svo að orði í skýrslu sinni um íslenska lífeyrisjóðakerfið: *“Mikilvægt er að framtíðarumbætur í lífeyrissjóðunum raski ekki höfuðkostum þeirra, sem draga má saman með essunum þremur, þ.e.*

skýluáæild, sjóðsöfnun og samtrygging.” Rýmkuu regnu í Bretlandi í valfrelsisátt hafa skapað stórkostleg vandamál, sem ekki er séð fyrir endann á. Þar er þó ekki um að ræða almenna greiðsluskylðu að lífeyrissjóðum á Bretlandseyjum og flestir sjóðanna eru byggðir upp á fyrirtækjasjóðum. Þar hafa menn getað valið að greiða í viðkomandi lífeyrissjóð eða í frjálsan sparnað. Þar hafa menn lært af mistökunum, þar sem menn voru blekktir út úr samtryggingarsjóðunum með ýmsum gylliboðum og sitja nú eftir með milljarða punda tap vegna stórkostlegra fjárfestingamistaka misvitra fjármálaráðgjafa.

Ætlum við nú hér á Íslandi með tiltölulega gott lífeyrissjóðakerfi að taka upp svokallað valfrelsi að sjóðunum að rústa þannig kerfið með tilraunastarfsemi?

Til þess eru vátin að varast þau. Að mínum dómi er valfrelsi í lífeyrismálum ekki hyggilegt og hreint og beint fráleitt, eins og ég hef nú þegar rakið.

Ég gat þess í upphafi að þrátt fyrir allt er þessi nýjasta skýrsla Verslunarráðsins gerólík þeirri fyrri, allt yfirbragð hennar og efnistöð eru með allt öðrum og betri hætti en í gömlu skýrslunni. Ég tel að þrátt fyrir allt, að inn í myndinni séu ýmsir sameiginlegir snertifletir milli Verslunarráðsins og lífeyrissjóða á almennum vinnumarkaði, sem þróa megi betur. Þar vil ég nefna aukið frelsi til fjárfestingaákvæðana hjá lífeyrissjóðunum, aukin þátttaka sjóðanna í atvinnulífinu, afnám tvísköttunar hjá sjálfstæðum atvinnurekendum, skynsamlegra samspil bóta almannatrygginga og lífeyris frá sjóðunum og skattaávilnarnir við ýmsan langtíma frjálsan lífeyrissparnað, fyrir fólk sem vill spara meira og njóta hærri lífeyris. Engin tök eru hins vegar að ræða þessi þætti hér en það má að sjálfsgöðu gera síðar. Ég vil að lokum þakka Verslunarráðinu fyrir að fá þetta tækifæri að ræða skýrslu ráðsins um málefni lífeyrissjóðanna.