



Alþýðusamband Íslands

Reykjavík 10. mars 2017

Lífeyrisréttindi sem hluti kjarasamninga

Nýlega stóðu samtök sem kalla sig „Samtök um betri lífeyrissjóði“ fyrir könnun á viðhorfi landsmanna til þess að geta valið sér lífeyrissjóð. Nú þekki ég ekki þessi samtök og veit ekki hverjir standa að þeim, en tek eftir því að talsmaður þeirra er einn af eigendum og framkvæmdastjóri Domino's hér á landi. Hins vegar var formaður efnahags- og viðskiptanefndar fljótur að taka upp þráðinn og skrifaði grein í Morgunblaðið strax í kjölfarið og minnti á þingmannafrumvarp sitt frá haustinu 2015, þar sem lagt var til að Alþingi gripi inn í alla kjarasamninga og breytti ákvæðum um kjör stjórnna lífeyrissjóða. Ég vona að fólk fyrirgefi mér en það virkar ekki alveg sannfærandi á mig þegar eigendur eða stjórnendur fyrirtækja, hvað þá stjórnámálamenn sem gefa sig út fyrir að vera talsmenn þröngra fyrirtækjahagsmuna, koma fram í því hlutverki að vera talsmenn hagsmuna almennings. Það er bara alls ekki reynsla okkar að það sé raunin og mikilvægt að almenningur gjaldi varhug við slíku. Yfirleitt eru aðrir óskyldir hagsmunir sem liggja að baki og mikilvægt að gæta að því.

Það er samhengi á milli lífeyrisréttinda og sjóðfélagahópsins

Það er athyglisvert að hvorki með þessari könnun né í þingmannafrumvarpinu er gerð nein tilraun til þess að velja því fyrir sér hvaða afleiðingar slíkar breytingar hefðu á þau lífeyrisréttindi sem lífeyriskerfið veitir og getur veitt. Málið er einfaldað í það að lífeyrismál snúist um val á lífeyrissjóði og innan þeirra sjóða að velja stjórnir, en um leið látið að því liggja að þau réttindi sem lífeyrissjóðirnir veita séu sjálfgefín. Málið er hins vegar mun flóknara en svo.

Til að byrja með er mikilvægt að hafa það í huga að lífeyrisréttindi launafólks – bæði í lífeyrissjóðum og í almannatryggingum – eru tilkomin vegna baráttu verkalýðshreyfingarinnar. Með kjarasamningum við samtök atvinnurekenda, þar sem launafólk hefur lagt til hliðar af launum sínum til að tryggja sér viðunandi afkomu í ellinni og tryggingar gegn áföllum á starfsævinni, og með þrýstingi og samningum við stjórnvöld til að tryggja lágmarksréttindi í almannatryggingum. Með þessum hætti hefur tekist að koma lífeyrismálum hér á landi í fremstu röð. Lífeyrisiðgjöld félagsmanna stéttarféлага eru mikilvægasti sparnaður sem almenningur á og því skiptir gríðarlega miklu máli hvernig með hann er farið. Frá upphafi lífeyriskerfisins hafa aðilar vinnumarkaðarins, sem kjósa fulltrúa í stjórnir sjóðanna úr sínum hópi, lagt mikla áherslu á mikilvægi þess að þessum sparnaði verði varið af ábyrgð og varúð þar sem stigið er varlega til jarðar. Það hefur ítrekað sýnt sig að skila árangri í því sveiflukenda efnahagsumhverfi sem sjóðirnir starfa í. Það er vert að minnast þess, að þrátt fyrir mikið fjárhagslegt áfall í hruninu árið 2008, voru það kjarasamningsbundnu lífeyrissjóðirnir sem urðu fyrir minnstu rauntjóni, bæði í samanburði við aðrar tegundir lífeyrissjóða og ef litið er til annarra fjármálastofnanna. Þegar talsmenn einstakra fyrirtækja, í þessu tilfelli fyrirtækis sem ekki er aðili að neinum samtökum atvinnurekenda svo vitað sé, tala um

mikilvægi þess að koma á frjálsum vali á lífeyrissjóðum án þess að velta því fyrir sér hvaða áhrif það hefði á getu lífeyriskerfisins til þess að standa undir skuldbindingum sínum, er full ástæða til þess að staldra við.

Aðild að lífeyrissjóði hluti kjarasamnings

Með kjarasamningunum árið 1969 var ákveðið að hverfa frá því fyrirkomulagi, sem víða hafði tíðkast árin þar á undan, að tengja lífeyrissjóði einstaka fyrirtækjum. Slíkir lífeyrissjóðir tengdust t.d. olíufélögum, skipafélögum, Sambandi ísl. samvinnufélaga, Áburðarverksmiðjunni, Rafha og fleirum. Samkomulag náðist um að stofna starfsgreinatengda lífeyrissjóði sem væru óháðir einstaka fyrirtækjum og velgengni þeirra, en gera kröfu um að sjóðirnir fari með lífeyrissparnaðinn af varúð og kostgæfni. Þannig gætu stjórnendur fyrirtækja ekki haft nein áhrif á það til hvaða lífeyrissjóðs starfsmenn þeirra greiða. Í þessu sambandi verður að hafa það í huga að þrátt fyrir að menn leggi af stað með frjálsræði í vali á lífeyrissjóð munu stjórnendur alltaf geta haft afgerandi áhrif á það val með því einfaldlega að stilla þeim sem sækja um starf frammi fyrir þeim veruleika sem fyrirtækið hefur ákveðið. Þetta vald sem atvinnurekendur hafa á launafólki er því miður kaldur veruleiki sem við verðum að taka tillit til og verjast þar sem það er hægt. Barátta verkalýðshreyfingarinnar hefur löngum gengið út á það, að draga úr þessu valdi atvinnurekenda á örlögum okkar félagsmanna og afkomu. Þetta er ekki í fyrsta sinn sem talsmenn fyrirtækja eða flokka sem aðhyllast það fyrirkomulag að stjórnendur fyrirtækja eigi að hafa sem mestan sveigjanleika í rekstri óháð hagsmunum starfsmanna sinna koma fram með slíka tillögu. Oftast hafa þær verið settar fram undir merkjum lýðræðis, en einstaka sinnum hefur grímunni verið sleppt og þeim rökum komið á framfæri að fyrirtæki geti m.a. náð betri samningum við fjármálastofnanir ef þau skili lífeyrisiðgjöldum til þeirra sjóða sem viðkomandi lánastofnun rekur. Slíkt fyrirkomulag þekkist mjög vel í Bretlandi og Bandaríkjunum, þar sem lífeyrir starfsmanna er oft á tíðum geymdur innan fyrirtækjanna í formi „eftirlaunaréttinda“ og lífeyrisskuldbindingin færð meðal skulda. Í efnahagsþrengingum Breta í kjölfar hrunsins var algengt að fjárfestar, sem komu að endurfjármögnun illa staddra fyrirtækja, stilltu starfsmönnum frammi fyrir valkosti um atvinnuleysi eða verulegri afskrift lífeyrisréttinda. Stofnun starfsgreinatengdra lífeyrissjóða hér á landi og ákvæði um skipan aðildar að lífeyrissjóði í kjarasamningi var uppgjör við þessa tegund lífeyrisréttinda. Sátt tókst um að samtök atvinnurekenda axli það hlutverk með verkalýðshreyfingunni að tryggja langtímahagsmunum launafólks og atvinnulífs með því að koma hér upp lífeyriskerfi sem er sjálfbært og hvíli á traustum stöðum. Með þessu var þannig tryggt að afkoma launafólks á efri árum er ekki háð hagsmunum eða velgengni einstakra fyrirtækja.

Skylduaðild og lífeyrisréttindi – hagsmunir heildarinnar

Þegar verkalýðshreyfingin samdi um stofnun lífeyrissjóða á almennum vinnumarkaði með kjarasamningunum í maí 1969 stóðu þeir frammi fyrir miklum vanda varðandi lífeyrisréttindi almenns launafólks. Ellilífeyrir almannatrygginga var þá um 25% af dagvinnulaunum verkafólks (og um 17% af meðaltekjum þeirra) og ljóst að enginn launamaður gat framfleytt sér á slíkum greiðslum. Þá þegar var ljóst að ef kerfið yrði stofnað á grundvelli „frjálsrar aðildar“ myndi það taka mjög langan tíma að koma lífeyrissjóðunum á laggirnar og skapa þeim viðunandi rekstrargrunn með eins lágu kostnaðarhlutfalli og mögulegt var. Ákvæði kjarasamninga um skylduaðild að tilteknum, starfstengdum lífeyrissjóðum var því niðurstaða af heildstæðri nálgun aðila vinnumarkaðar og forystu á vettvangi stjórnmalanna að því að leysa samfélagslegt viðfangsefni. Horft var jafnt til hagsmuna yngri sem eldri kynslóða, lögð áhersla á að hraða uppbyggingu kerfisins þannig að það gæti fyrr tekist á við fyrirsjáanlega aukningu á lífeyrisbyrði. Samhliða voru réttindi launafólks stóráukinn frá því sem áður var. Það var afstaða forystumanna samtaka atvinnurekenda þá og hefur verið allar götur síðan að með þessu væru langtímahagsmunum atvinnulífsins einnig betur borgið. Rétt er í þessu samhengi að minna á að samhliða þessu voru sett lög sem skylduðu alla landsmenn að tryggja sér lífeyrisréttindi með greiðslu lágmarksiðgjalds í viðurkenndan lífeyrissjóð.

Með skylduaðild að tilteknum lífeyrissjóði er hins vegar ekki aðeins verið að lágmarka rekstrarkostnað kerfisins, heldur er það alþjóðlega viðurkennd staðreynd að með því móti verður meiri fyrirsjáanleiki á

samsetningu sjóðsfélaganna en það gerir sjóðunum kleift að lágmarka óvissu og sveiflur í tryggingafræðilegri afkomu og tryggja þar með meiri réttindi fyrir hverja krónu iðgjalds. Skyldutrygging er ekki óþekkt fyrirbæri, heldur hefur verið notuð sem lausn á samfélagslegum úrlausnarefnum frá landnámsöld. Með skylduaðild að tilteknum lífeyrissjóði var lagður grunnur að þeim mikilvægu réttindum, sem íslenska lífeyrisherfið byggir á, en það er réttur sjóðsfélaga til ævilangs ellilífeyris ásamt örorku-, maka- og fjölskyldulífeyri – í daglegu tali samtryggingarrétturinn. Ljóst er að skylduaðildin er meginforsendan fyrir því að sjóðirnir geti yfirhöfuð boðið upp á slíka samtryggingu, því ef sjóðsfélagar með litla tryggingafræðilega áhættu velja sig frá tilteknum lífeyrissjóði eða ef sjóðsfélagar með mikla tryggingafræðilega áhættu kjósa að fjölmenna í tilteknum sjóði bresta tryggingafræðilegar forsendur viðkomandi sjóðs.

Verði valfrelsi komið á gefur augaleið að skylda sjóðanna til að taka við öllum sjóðsfélögum án tillits til tryggingafræðilegrar áhættu af viðkomandi einstaklingum mun bresta. Nægir í sjálfu sér að skoða með hvaða hætti tryggingafélög beita mismunandi iðgjaldi (og þar með réttindum) eftir því á hvaða aldri viðkomandi er, hvaða starfi hann gegnir, kyni, lífstíl hans eða þess hóps sem hann tilheyrir, o.s.frv. Lífeyrisherfi sem byggir á því að einstaklingar geti valið til hvaða lífeyrissjóðs þeir vilja greiða eru einnig lífeyrisherfi sem grundvallast annað hvort á einstaklingsbundinni séreign (þar sem sjóðsfélaginn ber sjálfur áhættu af bæði lífslíkum sínum og veikindum) eða áskilnaði um rétt til þess að velja hvaða sjóðsfélagar fái aðild að sjóðnum þar sem mismunandi tryggingafræðileg áhætta er einfaldlega verðlögð. Í öllum tilfellum mun þetta koma niður á heildarhagsmunum sjóðsfélaga til lengri tíma og á endanum fækka samtryggingaþáttum á borð við ævilangan lífeyri, örorkulífeyri eða fjölskyldulífeyri sem lífeyrisherfið ræður við. Kostnaður við lífeyrisherfið myndi stórukast og byrðin af áfallatryggingum mun færast yfir á skattgreiðendur í formi aukinna útgjalda almannatrygginga. Það er jafnframt ljóst að bætur almannatrygginga verða seint ákveðnar sem hlutfall af fyrri tekjum – meginviðfangsefni almannatrygginga hefur verið að tryggja lágmarksframfærslu bæði hér á landi sem og hjá öðrum þjóðum – sem þýðir mun lakari tryggingu fyrir allt launafólk óháð tekjum. Tilraun til þess að búa til áfallalífeyri á grunni frjálsrar aðildar hefur almennt ekki gengið vel, einfaldlega vegna þess að þeir sem eru í meiri áhættu kaupa slíka tryggingu en þeir sem eru í minni áhættu velja að gera það ekki – byrðinni er ekki jafnað milli áhættuhópa líkt og get er í samtryggingalífeyrissjóðum.

Niðurstaðan er því sú sama og við stofnun lífeyrisherfisins. Frjálst val á lífeyrissjóðum mun gerbreyta lífeyrisherfinu, draga úr samtryggingarþættinum og gera lausnirnar mun dýrari en við þekkjum í dag. Að öllum líkindum mun kostnaður ríkisins vegna áfallatrygginga aukast mjög mikið en það er líka augljóst mál að þessi breyting mun ekki sigla framhjá atvinnulífinu – krafa verður vafalaust gerð um að auka framlög til lífeyrismála til þess að mæta auknum kostnaði.

Stjórnkerfi, lífeyrisréttindi og samfélagsleg ábyrgð

Annar þáttur þessa máls er stjórnkerfi lífeyrissjóðanna, þ.e. tengsl þeirra við stéttarfélag og samtök atvinnurekenda. Eins og áður hefur komið fram byggir stjórnkerfi kjarasamningsbundnu sjóðanna á því að fulltrúar launafólks eru kosnir af hálfu stéttarfélaganna meðal félagsmanna þeirra en fulltrúar atvinnurekenda af samtökum atvinnurekenda, fjármálaráðherra eða samtökum sveitarfélaga. Uppbygging lífeyrisherfisins og tengsl þess við vinnumarkaðinn hefur gert samfélaginu kleift að leysa eitt af stærstu og erfiðustu samfélagsvandamálunum á undra skömmum tíma – þ.e. að koma hér upp sjálfbærnu lífeyrisherfi sem tryggt getur viðunandi lífeyri án þess að leggjast af miklum þunga á framtíðarkynslóðir með stöðugt meira íþyngjandi skattgreiðslum. Mjög margar þjóðir heims líta til okkar öfundaraugum vegna þessa og staðan skapar atvinnulífi okkar mikla sérstöðu og samkeppnisforskot sem tryggja mun hagsmuni okkar til framtíðar í vaxandi alþjóðlegri samkeppni.

Það er afar mikilvægt að staldra við þessa stöðu og skoða þau tengsl sem eru á milli kjarasamninga um laun og launapróun annars vegar og uppbyggingu lífeyrisréttinda hins vegar. Hætta er á því að ef slitið yrði

á milli þessara tveggja þátta og lífeyrskerfið og lífeyrissjóðirnir yrðu ekki lengur viðfangsefni vinnumarkaðarins muni það hafa afdrifarík áhrif á lífeyrskerfið og þróun þess. Vegna tengsla við vinnumarkaðinn er stöðugt leitast við að viðhalda ákveðnu langtíma jafnvægi milli bæði kynja, kynslóða og mismunandi tryggingahópa. Leggist það af er hætt við að þá glattist það forskot sem við höfum gagnvart útlöndum og þróun réttinda verði ekki lengur í tengslum við réttindi á vinnumarkaði að öðru leiti.

Þátttaka bæði fulltrúa launafólks og atvinnurekenda í stjórnnum sjóðanna gefur færi á því að tengja stöðu þeirra og þróun við gerð kjarasamninga – en reglugerð lífeyrissjóða um lífeyrisréttindi er í reynd hluti kjarasamnings. Það að báðir aðilar hafi yfirsýn um daglegur rekstur lífeyrissjóðanna og innsýn í tryggingafræðilega stöðu og þróun gerir það að verkum að tortryggni verður minni og því auðveldara um vik að finna lausnir. Þessu hefur oft verið lýst með þeim hætti, að samtök á vinnumarkaði séu bakhjarlar lífeyriskerfisins og beri ábyrgð á rekstri þess. Þessi ábyrgð er ekki í formi beinnar launagreiðendaábyrgðar, heldur óbeinnar að því leiti að báðir aðilar eru vel inni í þeim aðstæðum sem sjóðirnir glíma við og ekki ríkir tortryggni um þá stöðu. Hvort sem það er mótun ábyrgrar fjárfestingarstefnu og ávöxtunar iðgjalda eða þróun tryggingafræðilegra forsendna og raunkostnaðar af réttindum þá gerir það aðilum betur kleift að fjalla um þessi mál í tengslum við gerð kjarasamninga. Þetta má sjá með því að skoða þróun iðgjalda til sjóðanna yfir tíma. Í upphafi kerfisins voru iðgjöld til lífeyrissjóða m.v. 10% af dagvinnutekjum eða dagvinnutaxta, 4% frá launamanni og 6% frá fyrirtækinu. Hlutfall dagvinnutekna af heildartekjum var hins vegar um 60% á þessum árum, þannig að iðgjaldið m.v. heildartekjur var um 6%. Árið 1986 var þessu breytt í áföngum upp í 10% af öllum tekjum sem þýddi 67% hækkun iðgjalda og samsvarandi hækkun réttinda. Árið 2004 var aftur stigið mikilvægt skref í hækkun iðgjalda þegar lágmarksiðgjaldið var hækkað í 12% til að mæta tryggingafræðilegum halla vegna aukinnar örorku og hækkunar á meðalaldri. Á síðasta ári var síðan samið um hækkun iðgjalda úr 12% í 15,5% í áföngum sem mikilvægt skref í jöfnun lífeyrisréttinda milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins, en við það munu lífeyrisréttindi aukast um 30% þegar upp er staðið. Af þessu má sjá, að þó almennu lífeyrissjóðirnir séu yfirleitt með fast iðgjald og breytileg réttindi þá hafa iðgjöld til lífeyrissjóða verið meira en tvöfölduð (160% aukning) frá upphafi og réttindin þá aukist að sama skapi. Þetta var að hluta gert til að mæta breyttum og þyngri tryggingafræðilegum forsendum á borð við aukið langlífi og aukna örorku en einnig til að jafna lífeyrisréttindi landsmanna uppávið og nær þeim réttindum sem verið hafa hjá opinberu sjóðunum.

Niðurstaðan er því sú, að erfitt er að sjá það fyrir sér hvernig stjórnir sjálfstæðra lífeyrissjóða, sem hafa engin tengsl við vinnumarkaðinn eða gerð kjarasamninga, ættu að geta brugðist við þessu. Gott dæmi um þetta eru einmitt svokallaðir frjálsir lífeyrissjóðir, en lágmarksiðgjald til þeirra hefur gjarnan verið tryggt með lagasetningu á grunni kjarasamninga ASÍ við SA.

Samningsréttur varinn í stjórnarskrá

Eins og fram hefur komið, hvílir starfsemi kjarasamningsbundnu lífeyrissjóðanna á kjarasamningi aðildarféлага ASÍ frá 1969 og endurskoðun hans árið 1995. Stjórnkerfi sjóðanna er hluti þessa kjarasamnings. Eins og hér hefur verið rakið hefur stofnun og rekstur lífeyrissjóðanna verið mikið framfaraspor fyrir launafólk og landsmenn alla. Aðilar vinnumarkaðar hafa sem bakhjarlar axlað mikla ábyrgð á rekstri lífeyriskerfisins og löngum sinnt þessari ábyrgð með hagsmuni launafólks, sjóðsfélaga og atvinnulífsins í heild að leiðarljósi. Ítrekað hefur geta kerfisins og stjórnkerfis þess til þess að glíma við breyttar ytri og innri aðstæður sýnt sig að vera mikil og sveigjanleg. Á þetta jafnt við um viðbrögð við tryggingafræðilegum aðstæðum, að teknu tilliti til stöðu launamanna og atvinnulífs hverju sinni, ávöxtunar þeirra fjármuna sem kerfinu er falið að varsla og viðbrögð við alvarlegum efnahagslegum þrengingum á borð við efnahagskreppuna árið 2008. Það eru því ekki nein rök fyrir því að gerðar verði grundvallar breytingar á þessu fyrirkomulagi af hálfu löggjafans eins og lagt er til með því þingmannafrumvarpi sem formaður efnahags- og viðskiptanefndar lagði til árið 2015.

Það breytir því ekki að samningsaðilar hafa á undanförunum misserum verið í viðræðum um breytingar á einstaka þáttum þessa kerfis. Á það við um umfang iðgjalda, sbr. jöfnun lífeyrisréttinda, aukin sveigjanleika fyrir sjóðsfélaga varðandi lífeyristöku og sambland ólíkra tryggingaþátta bæði í samtryggingu og séreign og stjórnkerfi sjóðanna m.t.t. þess með hvaða hætti félagsmenn stéttarfélaganna og fulltrúar atvinnurekenda eru valdir. Allt er þetta liður í samtali við félagsmenn okkar og viðleitni til þess að mæta breyttum áherslum og kröfum án þess að kollvarpa þeim grundvelli sem lífeyriskerfið byggir á og getu þess til að skila ávallt sem mestum réttindum fyrir hverja innborgaða krónu. Er þetta enn eitt dæmi þess að aðilar vinnumarkaðar mæta ábyrgð sinni sem bakhjarlar, mæta kalli tímans og aðlaga kerfið. Nú þegar hafa stór aðildarfélög ASÍ staðið fyrir miklum breytingum gagnvart þeim lífeyrissjóðum sem þau eiga aðild að. Ýmist hefur þetta verið í samstarfi við fulltrúa atvinnurekenda eða afmarkað um val og síðan kjör á fulltrúum verkalýðsfélaganna í stjórn sjóðanna. Að sama skapi kynnti SA nýverið verulegar breytingar á því með hvaða hætti þau kjósa fulltrúa í stjórnir þeirra lífeyrissjóða sem þau tilnefna stjórnarmenn í og er það í beinu framhaldi af viðræðum aðila um nauðsynlegar breytingar.

Réttur launafólks og verkalýðsfélaga til þess að semja um sín mál er varinn af stjórnarskrá, sbr. 1. mgr. 74. gr. þar sem segir: „*Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Félag má ekki leysa upp með ráðstöfun stjórnvalds*“ og í 2. mgr. er það áréttað að „*Engan má skylda til aðildar að félagi. Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.*“ Í 2. mgr. 75. gr. er jafnframt áréttað að „*Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.*“ Ísland hefur og staðfest bæði Mannréttinasáttmála Evrópu og grundvallar reglur Alþjóðavinnumálastofnunarinnar um samningsrétt aðila vinnumarkaðar um þau málefni sem lúta að launum, kjörum og réttindum launafólks. Deila um tilvist skylduaðildar hefur ítrekað komið til kasta dómstólanna, bæði hér á landi og fyrir Mannréttindadómstólnum í Strassborg og hefur niðurstaða þeirra verið á þann veg að skylduaðild að tilteknum lífeyrissjóði stangist ekki á við ákvæði mannréttinasáttmálans, enda sinna lífeyrissjóðirnir mikilvægum almannahagsmunum eins og kveðið er á um í okkar stjórnarskrá. Tilraun til þess að þvinga fram breytingar á stjórnkerfi þeirra lífeyrissjóða, sem starfa á grundvelli kjarasamninga, með lögum væri því alvarlegt brot á stjórnarskrá og alþjóðasamþykktum og hefði mun alvarlegri afleiðingar í samskiptum vinnumarkaðar og stjórnvalda en áður hefur sést.

Gylfi Arnbjörnsson,
forseti ASÍ