



FRAMTÍÐARSÝN Í LÍFEYRISMÁLUM

Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun lífeyrismála skv.
9.gr. stöðugleikasáttmálans dags. 25. júní 2009

Júní 2015

DRÖG

Framtíðarsýn í lífeyrismálum. Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun lífeyrismála skv. 9. gr. stöðugleikasáttmálans dag. 25. júní 2009.
2015 Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Nánari upplýsingar um útgáfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins er að finna á vefsíðunni www.fjarmalaraduneyti.is

Efnisyfirlit

1		
1	Inngangur	5
2	Helstu tillögur vinnuhópsins	7
3	Sögulegt ágríp	9
4	Lífeyrissjóðakerfið – helstu kennitölur	12
4.1	Fjöldi sjóða, sjóðfélaga og lífeyrisþega	12
4.2	Iðgjöld og ellilífeyrisgreiðslur	12
4.3	Hreinar eignir.....	12
4.4	Tryggingafræðileg staða.....	13
4.5	Alþjóðlegur samanburður	13
5	Tryggingafræðilegar forsendur núverandi kerfis.....	14
5.1	Almenn einkenni	14
5.2	Ávöxtun	16
5.3	Ævilengd.....	16
5.4	Örorkulíkur.....	17
5.5	Líkur á sambúð og barneignum	18
5.6	Samspil meginstoða lífeyriskerfisins	18
6	Nánar um framtíðarsýnina.....	20
6.1	Almennt um sjálfbærni	20
6.2	Iðgjöld og inngreiðslutímabil.....	20
6.3	Ævilengd og tímabil ellilífeyris	21
6.4	Mismunandi ævilíkur eftir kyni og starfsstéttum	22
6.5	Aukinn sveigjanleiki innan skylduaðildar	23
6.6	Vaxtaviðmið og fjárfestingar.....	23
6.7	Verðtrygging lífeyris og áhrif á tryggingafræðilega stöðu	27
6.8	Skilgreining réttinda.....	28
6.9	Stærð og samsetning sjóða	29
6.10	Valfrlsi um lífeyrissjóð.....	29
6.11	Stjórnun lífeyrissjóða.....	30
	Réttindaleg staða lífeyrissjóðanna í árslok 2013	31

Fylgiskjal I. Yfirlit um nokkra þætti í íslenska lífeyriskerfinu. Samantekt gerð fyrir fjármálaráðuneytið. Ólafur Ísleifsson. Mars 2011.

Fylgiskjal II. Skýrsla fyrir vinnuhóp hagsmunaaðila á vinnumarkaði við endurskoðun á framtíðarfyrirkomulagi lífeyrismála. Bjarni Guðmundsson. Janúar 2013.

Fylgiskjal III. Ávöxtunarviðmið lífeyrissjóða. Skýrsla unnin af Analytica ehf. fyrir fjármálaráðuneytið. Mars 2011.

Fylgiskjal IV. Þróun á nokkrum stærðum í lífeyriskerfi Íslendinga 2013-2059. Skýrsla unnin af Talnakönnun hf. fyrir vinnuhóp stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um endurskoðun lífeyrismála. Febrúar 2014.

DRÖG

1 INNGANGUR

Í Stöðugleikasáttmálanum svokallaða sem var undirritaður 25. júní 2009 af aðilum vinnumarkaðarins, ríki og sveitarfélögum var kveðið á um að þessir aðilar myndu í sameiningu taka lífeyrismál og málefni lífeyrissjóða til umfjöllunar. Þar sagði jafnframt að farið yrði yfir málin frá grunni án skuldbindinga og fjallað um framtíðarsýn í þessum málaflokki.

Að fengnum tilnefningum skipaði fjármálaráðherra vinnuhóp og samkvæmt erindisbréfi var hlutverk hans að fara yfir og meta kosti og galla núverandi fyrirkomulags en safna að auki saman hugmyndum og koma með tillögum um framtíðarskipan lífeyrismála. Eftirtaldir aðilar voru skipaðir í hópinn: Gunnar Björnsson, formaður og Hafdís Helga Ólafsdóttir fulltrúar fjármálaráðherra, Ágúst Þór Sigurðsson tilnefndur af velferðarráðuneyti, Margrét Sæmundsdóttir fulltrúi efnahags- og viðskiptaráðuneytis, Gylfi Arnbjörnsson og Þorbjörn Guðmundsson, frá ASÍ, Árni Stefán Jónsson, fulltrúi BSRB, Páll Halldórsson frá BHM, Eiríkur Jónsson, tilnefndur af Kennarasambandi Íslands, Vilhjálmur Egilsson og Hannes G. Sigurðsson fulltrúar SA og Gunnar Rafn Sigurbjörnsson tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Haustið 2011 tók Karl Björnsson við af Gunnari Rafni og Lilja Sturludóttir, starfsmaður á lagasviði fjármálaráðuneytisins, bættist í hópinn í ársbyrjun 2011. Þorsteinn Víglundsson tók við af Vilhjálmi Egilssyni vorið 2013 og Margrét Sæmundsdóttir hætti þátttöku haustið 2012 þegar efnahags- og viðskiptaráðuneytið var lagt niður. Halldóra Friðjónsdóttir var starfsmaður vinnuhópsins en sérstakur verkefnisstjóri, Lárus H. Bjarnason, var ráðinn til þriggja mánaða í mars 2012.

Vinnuhópurinn hefur fundað alls 43 sinnum á tímabilinu frá febrúar 2010 til októbermánaðar 2014. Kallaðir voru til sérfræðingar eftir þörfum og fjármálaráðuneytið gekkst fyrir vinnslu tveggja greinargerða um afmarkaða þætti tengda viðfangsefni hópsins. Annars vegar er um að ræða samantektina „Yfirlit um nokkra þætti í íslenska lífeyrisherfinu“ eftir Ólaf Ísleifsson hagfræðing og hins vegar skýrslu um „Ávöxtunarviðmið lífeyrissjóða“ sem unnin var af Analytica – Áhrættu- og fjárfestingaráðgjöf ehf. Báðar greinargerðirnar eru frá mars 2011 og eru viðaukar við skýrsluna. Einnig stóð vinnuhópurinn fyrir tveimur ráðstefnum um lífeyrisherfið með aðilum vinnumarkaðarins sem haldnar voru á Hótel Hilton Reykjavík Nordica 10. maí og 20. september 2010. Þá liggja fyrir fundargerðir allra fundanna en að öðru leyti er helsta afurð vinnuhópsins þessi skýrsla þar sem lýst er stuttlega tilurð og þróun íslenska lífeyrissjóðakerfisins, meginforsendum þess og helstu veikleikum ásamt þeirri framtíðarsýn og tillögum sem starfshópurinn hefur sammælt um.

Reykjavík, xx xx 2015

Gunnar Björnsson, formaður
skrifstofustjóri fjármála- og efnahagsráðuneyti

Ágúst Þór Sigurðsson
velferðarráðuneyti

Árni Stefán Jónsson
BSRB

Eiríkur Jónsson
KÍ

Gylfi Arnbjörnsson
ASÍ

Hafdís Ólafsdóttir
fjármála- og efnahagsráðuneyti

Hannes G. Sigurðsson
SA

Karl Björnsson
Samband íslenskra sveitarfélaga

Lilja Sturludóttir
fjármála- og efnahagsráðuneyti

Páll Halldórsson
BHM

Þorbjörn Guðmundsson
ASÍ

Þorsteinn Víglundsson
SA

2 HELSTU TILLÖGUR VINNUHÓPSINS

Vinnuhópurinn er sammála um að grundvallarmarkmiðið sé að skapa sjálfbært og samræmt lífeyriskerfi til framtíðar fyrir íslenskan vinnumarkað.

Til að ná því eru tillögur vinnuhópsins um nýtt samræmt lífeyrissjóðskerfi eftirfarandi:

- Lífeyriskerfið hvíli á þremur stoðum; almannatryggingum, samtryggingarlífeyrissjóðum og viðbótarlífeyrissparnaði.
- Samræming og jöfnun réttinda á almennum og opinberum vinnumarkaði.
- Aldurstenging réttinda verði grundvallarregla kerfisins.
- Lífeyrisréttindi úr samtryggingarsjóðum verði 76% af meðalævitekjum miðað við 40 ára iðgjaldagreiðslur.
- Áfram verði miðað við 3,5% raunávöxtun á ári.
- Lífeyrisaldur verði hækkaður í áföngum til að tryggja sjálfbærni kerfisins.
- Sveigjanleiki við töku lífeyris verði aukinn.
- Reglur um frestun á töku lífeyris verði sambærilegar hjá lífeyrissjóðum og almannatryggingum.
- Reglugerð um tryggingafræðilegt mat verði endurskoðuð þannig að tekið verði tillit til mismunandi dánartíðni eftir starfs- og atvinnugreinum.
- Skerpt verði á ákvæðum laga og reglugerðar er varðar samhengið á milli fjárfestingarstefnu og ávöxtunarviðmiðs.
- Breyta þarf ákvæði laga um það með hvaða hætti jákvæðri tryggingafræðilegri stöðu er úthlutað m.t.t. nauðsynlegs varasjóðs til að jafna sveiflur í afkomu.
- Mánaðarlegri verðtryggingu lífeyris verði hætt. Í stað þess verði lífeyrir verðbættur árlega á grundvelli tryggingafræðilegs svigrúms.
- Skylduaðild að lífeyrissjóði á grundvelli kjarasamninga og laga verði óbreytt.

Til að lífeyriskerfi geti talist sjálfbært þarf hver kynslóð að standa undir eigin lífeyrisréttindum, sem byggja á tilteknum forsendum, með greiðslu iðgjalds.

Samræmt réttindakerfi fyrir íslenskan vinnumarkað tryggir að launafólk geti flutt sig á milli vinnumarkaða og/eða atvinnugreina án þess að það hafi teljandi áhrif á lífeyrisréttindi þess og eykur þar með sveigjanleika á íslenskum vinnumarkaði. Engu að síður er áfram gert ráð fyrir skylduaðild að lífeyrissjóði, þ.e. að lífeyrissjóðsaðild sé byggð á kjarasamningum eða lögum, því með skylduaðild er auðveldara að sjá fyrir samsetningu sjóðfélaga og spá fyrir um nýliðun. Óvissa um samsetningu sjóðfélaga verður minni og sjóðirnir geta þar af leiðandi boðið sjóðfélögum betri tryggingavernd.

Sátt er um að áfram verði byggt á þriggja stoða kerfi, þ.e. almannatryggingum, lífeyrissjóðum og séreignarsparnaði, þar sem greiðslur úr lífeyrissjóðum verði meginuppistaða eftirlauna þeirra sem hafa verið virkir á vinnumarkaði.

Einnig er gengið út frá því að hlutverk lífeyrissjóða verði sem fyrr að tryggja maka-, barna- og örorkulífeyri auk ellilífeyris.

Samræming og jöfnun réttinda á almennum og opinberum vinnumarkaði hefur verið eitt helsta leiðarstef vinnuhópsins. Svo samræma megi réttindi sjóðfélaga á almennum og opinberum vinnumarkaði þarf að fastsetja hvaða hlutfall meðalævitekna launafólk megi vænta að fá sem lífeyrisgreiðslu við starfslok, miðað við greiðslu tiltekins iðgjalds, í tiltekinn

tíma, með tiltekinni ávöxtun, tilteknum lífslíkum og öðrum hefðbundnum tryggingafræðilegum forsendum.

Vinnuhópurinn hefur í starfi sínu fjallað um það hversu hátt hlutfall ellilífeyrir eigi að vera af meðalævitekjum launafólks. Var þetta meðal þeirra atriða sem tekið var til umfjöllunar á þeim ráðstefnum sem vinnuhópurinn stóð að. Varð það niðurstaðan að miða við að launafólk geti vænst þess að fá í lífeyri u.þ.b. 76% af meðalævitekjum sínum. Það viðmið byggir á núgildandi réttindum A-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) þannig að samkomulag er um að færa það hlutfall sem er á almenna vinnumarkaðinum upp að þessu viðmiði. Þá er gert ráð fyrir að um sé að ræða lífeyrissjóð með að lágmarki 10.000 þúsund greiðandi sjóðfélaga þar sem greitt sé 15,5% iðgjald af heildarlaunum í aldurstengda réttindaávinnslu í 40 ár. Áfram er gert ráð fyrir að raunávöxtunarviðmiðið sé 3,5% á ári og að lífeyrisaldur sé 67 ár. Þá verði lífeyrisaldur endurmetinn reglulega með hliðsjón af breyttum lífslíkum auk annarra tryggingafræðilegra og rekstrarlegra forsendna.

Öll þessi atriði kalla á verulegar breytingar á núverandi fyrirkomulagi en þó mismunandi eftir sjóðum. Þannig þyrfti að hækka iðgjöld til samtryggingar í almennu sjóðunum úr 12% í 15,5% sem er það iðgjald sem greitt er í LSR. Opinberu sjóðirnir þyrftu að taka upp aldurstengt réttindaávinnslukerfi í stað jafnrar réttindaávinnslu enda er sambærileg réttindaávinnsla forsenda eðlilegs flæðis milli vinnumarkaða.

Sömuleiðis þyrfti að hækka lífeyrisaldur opinberra starfsmanna úr 65 árum í 67 ár til samræmis við lífeyrisaldur annarra á vinnumarkaði. Þar sem lífslíkur munu halda áfram að aukast næstu áratugin sv. spám Hagstofunnar og alþjóðastofnana um mannfjöldapróun er óhjákvæmilegt að tryggja að kerfið sé stillt af með þeim hætti að lífeyrisaldur taki breytingum í samræmi við breyttar ævilíkur. Samsvarandi breytingar þyrfti að gera samtímis á lífeyrisaldri hjá almannatryggingum þannig að þessar tvær meginstoðir byggi á samræmdri viðmiðun.

Ljóst er að sameina þyrfti fjölda lífeyrissjóða hvort heldur sem er á almenna eða opinbera vinnumarkaðinum. Hér eru ekki settar fram ákveðnar tillögur um það hvernig standa eigi að þessum breytingum heldur einungis bent á það sem þurfi að gera hvað þessi tilteknu atriði varðar til þess að koma á sjálfbæru samræmdu lífeyriskerfi fyrir allan vinnumarkaðinn á Íslandi.

Mikilvægt er að undirstrika að það er á valdsviði hvers og eins samningsaðila á vinnumarkaði hvernig staðið verður að því að ná fram umræddum breytingum þó aðilar vinnumarkaðarins hafi hér sameinast um framtíðarskipan lífeyrismála. Það ræðst svo af því hvernig um semst í hverju tilviki hvort niðurstaðan sé þess eðlis að hún hafi ekki neikvæð áhrif á það markmið að jafna lífeyrisréttindi landsmanna þegar til framtíðar er litið.

3 SÖGULEGT ÁGRIP¹

Fyrstu íslensku lífeyrissjóðirnir voru Lífeyrissjóður embættismanna, stofnaður árið 1919, sem síðar varð að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, og Lífeyrissjóður barnakennara og ekkna þeirra, stofnaður árið 1921. Fyrir þann tíma höfðu þó gilt lög um eftirlaun embættismanna, allt frá árinu 1855, og eftirlaun presta frá árinu 1880. Smám saman urðu til fleiri lífeyrissjóðir, bæði innan opinbera geirans og á vettvangi einstakra stærri fyrirtækja svo og samtaka launafólks. LSR var stofnaður árið 1946 þegar lífeyrisréttindi embættismanna og barnakennara voru yfirfærð á alla starfsmenn ríkisins sem voru félagsmenn í aðildarfélögum BSRB. Segja má að frá þeim tíma hafi hafist þróun í þá veru að almennt launafólk gerði kröfu til sömu réttinda. Ýmsir hópar sömdu um stofnun lífeyrissjóða, ýmist innan einstakra fyrirtækja eða af hálfu stéttarfélaganna, á næstu árum. Þannig var Lífeyrissjóður verzlunarmanna stofnaður árið 1956 þegar stéttarfélag og vinnuveitendur verzlunarmanna gerðu kjarasamning um stofnun lífeyrissjóðs og stéttarfélag iðnaðarmanna og viðsemjendur þeirra sömdu um stofnun lífeyrissjóða á sjötta og sjöunda áratugnum. Samræmdur grunnur að lífeyrissjóðsaðild fyrir allt launafólk var svo lagður í samkomulagi ASÍ við samtök vinnuveitenda í tengslum við kjarasamninga árið 1969 þar sem sagði m.a.: „Lífeyrissjóðir með skylduaðild verði stofnaðir og starfræktir á félagsgrundvelli.“ Samkomulagið fól í sér að iðgjöld skyldu vera 10% af dagvinnutekjum og að um ferns konar lífeyrstryggingar yrði að ræða; rétt til ævilangs ellilífeyris, örorkulífeyris, makalífeyris og barnalífeyris.

Árið 1974 var skylduaðild launafólks að lífeyrissjóðum lögfest og árið 1980 var þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi sömuleiðis gert skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði. Samhliða varð til Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda sem skyldi vera sjóður þeirra sem ekki ættu ótvíræða sjóðsaðild annars staðar. Í tengslum við kjarasamninga opinberra starfsmanna og fjármálaráðherra árið 1980 var samið um að ef félagsmenn samþykktu fyrirbyggjandi kjarasamning í allsherjaratkvæðagreiðslu myndi fjármálaráðherra tryggja með lagasetningu nokkur mikilvæg mál varðandi lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna. Réttindin sem hér um ræðir eru meðal annars svo kölluð þrjátíu og tveggja ára regla, 95 ára reglan og svokölluð eftirmannsregla.² Með þessu voru tekin af öll tvímæli um að lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna væru órjúfanlegur hluti af kjarasamningum. Í almennum kjarasamningum 1986 sömdu aðilar um að framvegis skyldu greidd iðgjöld af öllum launum en ekki aðeins dagvinnulaunum. Frá upphafi var sá grundvallarmunur milli lífeyrissjóða opinbera geirans og einkageirans að lífeyrisréttindi í þeim fyrrnefndu voru lögbundin og þannig óháð uppsöfnun og ávöxtun iðgjaldanna sem síðarnefndu sjóðirnir hafa búið við.

¹ Sjá fylgiskjal I „Yfirlit um nokkra þætti í íslenska lífeyriskerfinu“ Samantekt gerð fyrir fjármálaráðuneytið. Ólafur Ísleifsson. Mars 2011 (<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2015/Fylgiskjal-I.pdf>)

² Ásgarður 1980, 10 gr.: „Fjármálaráðherra mun tryggja það, þegar samkomulag þetta, sem samninganefndir ríkisins og Bandalags starfsmanna ríkis og bæja hafa orðið sammála um, hefur verið undirritað, ásamt aðalkjarasamningi og hann samþykktur af félögum BSRB í allsherjaratkvæðagreiðslu, að sett verði bráðabirgðalög til lögfestingar á efnisatriðum þeim, sem um ræðir í 1., 2., 3. og 9. tölulíð hér að framan. Frumvörp að þeim lögum verði undirbúin í samráði við BSRB.“

Árið 1995 var kjarasamningur ASÍ og SA (áður VSÍ) um grundvöll lífeyriskerfisins endurskoðaður en kerfið hafði þá um nokkurt skeið verið rekið með umtalsverðum halla sem nauðsynlegt þótti að taka á. Ákveðið var að lækka lífeyrisaldurinn úr 70 í 67 ár en tryggja í leiðinni ákveðinn sveigjanleika einstaklinga um töku lífeyris með hækkun eða lækkun á réttindum m.v. tryggingafræðilegar forsendur. Jafnframt var réttur til makalífeyris lækkaður úr ævilöngum lífeyri í þrjú ár, en þó þannig að maki fékk bætur til 20 ára aldurs yngsta barns. Þetta auk lægri kostnaðar við örorkubætur vegna lækkunar lífeyrisaldursins rétti af halla kerfisins en tekin voru upp ákvæði í samninginn þess eðlis að ef sjóður stæðist ekki tiltekin lágmarksréttindi m.v. 10% iðgjald yrði engum gert skylt að greiða til slíks sjóðs og honum gert að leita samninga um sameiningu við annan sjóð.

Samtök opinberra starfsmanna og fjármálaráðherra skrifuðu árið 1996 undir samkomulag um breytingar á lögum um LSR og Lífeyrissjóð hjúkrunarkvenna (LH). Í því fólst að stofnuð var ný deild, A-deild LSR, um leið og og B-deild LSR og LH var lokað fyrir nýjum sjóðfélögum.

Árið 1997 var sett heildarlöggjöf um lífeyrissjóði, þ.e. lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Byggðu lögin að verulegu leyti á samkomulagi ASÍ og SA frá árinu 1995, m.a. er varðar lágmarkstryggingavernd sem miðað við 40 ára iðgjaldagreiðslur skal fela í sér mánaðarlegan lífeyri sem nemi a.m.k. 56% af þeim meðaltalsmánaðarlaunum sem greitt var af. Skal þessi lífeyrir tryggður ævilangt frá þeim tíma er lífeyristaka hefst sem má ekki vera síðar en við 70 ára aldur. Í lögnum er einnig að finna umgjörð um viðbótarlífeyrissparnað sem nýtur skattfrelsis upp að vissu marki. Ennfremur má nefna ákvæði um að eignir og skuldbindingar lífeyrissjóðs standist á skv. nánar tilgreindum viðmiðunum. Þetta sama ár voru jafnframt sett ný lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins sem byggðu á samkomulaginu sem nefnt var hér að framan. Þar var kveðið á um stofnun nýrrar deildar, A–deildar, þar sem ávinnsla réttinda skyldi byggjast á fullri sjóðssöfnun í líkingu við það sem tíðkast hafði á almenna markaðnum. Bakábyrgð ríkisins á réttindunum var breytt frá því að vera bein ríkisábyrgð á stöðu sjóðsins yfir í óbeina ábyrgð í formi breytilegs iðgjalds.

Lög nr. 129/1997 gerðu ekki aðeins ráð fyrir breytingu á LSR því þar er jafnframt að finna ákvæði er varðar lífeyrissjóði sem njóta bakábyrgðar sveitarfélaga. Efnislega segir þar í gr. 54 að sjóðunum sé heimilt að starfa áfram á óbreyttum iðgjalda- og réttindagrundvelli en að þeim sé óheimilt að taka við nýjum sjóðfélögum ári eftir gildistöku laganna, eða frá 1. júlí 1998. Lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga (LSS) var stofnaður 28. júlí 1998 með samningi á milli BHM og BSRB fyrir hönd hlutaðeigandi stéttarfélaga annars vegar og hins vegar Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir hönd fjölmargra sveitarfélaga. LSS fékk starfsleyfi í desember árið 1998. Frá upphafi hefur LSS starfað í þremur deildum, það er A-deild sem er sambærileg A-deild LSR, V-deild sem er valdeild sem byggir á aldurstengdu réttindaávinnslukerfi og séreignardeild.

Í kjarasamningum ASÍ og SA vorið 2004 voru lífeyrismálin enn á dagskrá og nú vegna neikvæðra áhrifa aukinnar örorkutíðni og lengri meðalævi á tryggingafræðilega stöðu sjóðanna. Jafnframt þótti nauðsynlegt að bregðast við áhrifum af breyttri aldursamsetningu þjóðarinnar og áhrifum þeirra breytinga á forsendur þeirrar jöfnu ávinnslu réttinda sem lífeyriskerfið hafði byggt á síðan 1969. Niðurstaða kjarasamninganna var að hækka iðgjöld til lífeyrissjóða úr 10% í 12% til að mæta aukinni örorkubyrði sjóðanna og auknum ævilíkum. Var þetta gert með því að hækka framlag atvinnurekenda úr 6 í 8% en hlutur launafólks var áfram 4%. Jafnframt var ákveðið að breyta réttindaávinnslnni úr því að vera jöfn ávinnsla allt inngreiðslutímabilið í aldursháða ávinnslu. Samkvæmt henni verður réttindamyndunin í réttu samhengi við ávöxtun iðgjalda þannig að ávinnslan verður mest fyrstu ár starfsævinnar þar sem inngreiðslur ávaxtast í lengri tíma en þær sem síðar koma. Að sama skapi auka inngreiðslur síðustu árána réttindi mun minna en sem nemur meðaltalinu. Þar eð opinberu lífeyrissjóðirnir gerðu ekki samsvarandi kerfisbreytingu er ljóst að sá sem flytur sig úr

opinberum sjóði í sjóð á almennum markaði á síðari hluta starfsævinnar ber skarðan hlut frá borði en hið gagnstæða gildir um flutning úr almennum sjóði í opinberan.

Í tengslum við framlengingu kjarasamninga ASÍ og SA haustið 2005 gaf ríkisstjórnin út yfirlýsingu þar sem hún lýsti sig reiðubúna til samstarfs um aðgerðir til að draga úr vaxandi örorkubyrði. Því var jafnframt lýst yfir að ríkisstjórnin væri reiðubúin til að greiða fyrir jöfnun örorkubyrði milli lífeyrissjóða á samningssviði SA og ASÍ með framlagi sem næmi 0,25% af tryggingagjaldstofni. Þegar lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald var breytt í árslok 2006 var gengið lengra því þar var kveðið á um að framlag til jöfnunar örorkubyrði náði til allra lífeyrissjóða, óháð samningssviði.

Margir lífeyrissjóðir glíma við neikvæða tryggingafræðilega stöðu. Í því felst að heildarskuldbindingar eru meiri en eignirnar, eða með öðrum orðum þá eru loforð þeirra um greiðslu lífeyris meiri en eignirnar standa undir. Vegna skilyrða laga um starfsemi lífeyrissjóða um mörk slíks halla hafa sumir sjóðanna orðið að skerða réttindi sjóðfélaga. Þótt opinberu sjóðirnir hafi ekki gripið til slíkra ráðstafana er ljóst að iðgjöldin sem nú eru 15,5% hjá LSR og 16% hjá LSS duga ekki fyrir skuldbindingum.

Varðandi ítarlegri umfjöllun um tilurð og þróun íslensku lífeyrissjóðanna skal vísað til samantektar Ólafs Ísleifssonar sem getið var í inngangi og fylgir hér með í viðauka.

4 LÍFEYRISSJÓÐAKERFIÐ – HELSTU KENNITÖLUR

4.1 Fjöldi sjóða, sjóðfélaga og lífeyrisþega

Í árslok 2013 voru starfandi á Íslandi 27 lífeyrissjóðir í 31 deild en þar af tók 1 ekki við iðgjöldum³. Flestir þeirra eru litlir þar sem 90% virkra sjóðfélaga greiddu iðgjöld til 10 stærstu sjóðanna. Fjöldi virkra sjóðfélaga var rúmlega 238 þúsund og óvirkir sjóðfélagar voru um 709 þúsund. Þessi mikli fjöldi virkra og óvirkra sjóðfélaga skýrist af því að margir greiða iðgjöld í fleiri en einn lífeyrissjóð og flestir eiga réttindi í mörgum sjóðum. Lífeyrisþegar voru rúmlega 99 þúsund, þ.e. móttakendur elli-, örorku-, maka- og barnalífeyris.

4.2 Iðgjöld og ellilífeyrisgreiðslur

Iðgjaldgreiðslur ársins 2013 vegna 238 þúsund sjóðfélaga voru tæplega 118,6 milljarðar króna, um 30% vegna sjóða með ábyrgð launagreiðanda, 60% vegna almennu lífeyrissjóðanna og 10% vegna séreignasjóðanna. Það ár greiddu samtryggingadeildir lífeyrissjóðanna alls 82 milljarða króna lífeyri eða rúma 6,8 milljarða á mánuði. Þar af voru ellilífeyrisgreiðslur tæpir 60 milljarðar en til samanburðar námu greiðslur almannatrygginga til ellilífeyrisþega samtals rúmum 35 milljörðum króna.⁴ Samkvæmt þessu standa lífeyrissjóðir undir um 60% af öllum ellilífeyri í landinu og samkvæmt mati Talnakönnunar eru líkur á því að þetta hlutfall hækki í tæplega 90% á næstu áratugum. Útgjöld lífeyrissjóðanna vegna örorkulífeyris voru 13 milljarðar króna á móti ríflega 23,7 milljarða króna útgjöldum almannatrygginga, eða um þriðjungur. Lífeyrissjóðirnir greiddu tæplega 600 milljónir króna í barnalífeyri í samanburði við rúmlega þriggja milljarða króna útgjöld almannatrygginga.

4.3 Hreinar eignir

Hreinar eignir allra lífeyrissjóða, bæði samtryggingar- og séreignarsjóða, námu 2.662 milljörðum króna í árslok 2013, samkvæmt áætlun Seðlabanka Íslands. Þar af var hrein eign séreignardeilda 260 milljarðar króna, eða tæplega 10%. Hreinar eignir sjóðanna námu 14,9% af vergri landsframleiðslu og hefur það hlutfall aldrei verið hærra. Í umræðu um uppbyggingu lífeyriskerfisins og stærð þess m.v. landsframleiðslu hefur gjarnan verið miðað við að umfang þess myndi vaxa fram til 2030 þegar stóru árgangarnir frá 1955-60 verða komnir á eftirlaun. Í nýrri úttekt Talnakönnunar⁵ fyrir vinnuhópin kemur hins vegar í ljós að þetta er aðeins að hluta til rétt. Útgjöld sjóðanna vegna lífeyris munu vissulega verða meiri en sem nemur innborguðum iðgjöldum en tekjur þeirra af fjárfestingarstarfsemi munu hins vegar verða

³ Upplýsingar um helstu kennitölur lífeyrissjóða eru fengar úr skýrslu Fjármálaeftirlitsins: Lífeyrissjóðir. Ársreikningar 2013 ásamt kennitölum og öðrum upplýsingum. Útgáfudagur 24. Júní 2014.

⁴ Sjá Viðauka I aftast í þessari skýrslu.

⁵ Sjá Fylgiskjal IV: Þróun á nokkrum stærðum í lífeyriskerfi Íslendinga 2013-2059. Skýrsla unnin af Talnakönnun hf. fyrir vinnuhóp stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um endurskoðun lífeyrismála. Febrúar 2014. (<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2015/Fylgiskjal-IV.pdf>)

umtalsvert meiri en sem þessu nemur. Því mun stærð þeirra sem hlutfall af landsframleiðslu halda áfram að vaxa og verða um 350% um miðja þessa öld. Þrír sjóðir eru langstærstir á mælikvarða hreinnar eignar til greiðslu lífeyris en það eru Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins, Lífeyrissjóður verzlunarmanna og Gildi lífeyrissjóður, en þessir sjóðir hafa í sinni vörslu samtals helming eignanna.

4.4 Tryggingafræðileg staða

Í árslok 2013 var tryggingafræðileg staða samtryggingadeila lífeyrissjóðanna í heild neikvæð um 530 milljarða króna skv. bráðabirgðatölum Fjármálaeftirlitsins. Halli almennu sjóðanna í heild var um 50 milljarðar króna og opinberu sjóðanna 480 milljarðar króna.⁶ Meðal opinberu sjóðanna var hallinn sínu verstur meðal svokallaðra B-deildarsjóða, eða 57,8%, en meðal A-deildarsjóðanna, sem eru þegar að verða jafn stórir að umfangi m.v. þau heildarréttindi sem þar eru vistuð, er staðan mun skárri eða um 12% halli.

Árið 2013 voru starfandi 31 samtryggingardeild lífeyrissjóða, 21 deild án ábyrgðar, 8 með fullri ábyrgð launagreiðenda og 2 deildir þar sem ábyrgðin er óbein (A-deildir Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga). Sjö sjóðir voru með jákvæða stöðu en hinir voru allir með neikvæða stöðu. 11 sjóðir voru með neikvæða stöðu á bilinu 0-5%, 3 sjóðir með neikvæða stöðu á bilinu 5-10%, 2 á bilinu 11-15% og 8 sjóðir með neikvæðari stöðu en 15%. Síðastnefndu sjóðirnir eru einkum sveitafélagasjóðir sem eiga það sameiginlegt að vera lokaðir fyrir nýjum sjóðfélögum. Þrír af þessum 31 sjóði eru deildaskiptir og er staðan eftir deildum mjög mismunandi. Þannig er hlutfallsdeild Lífeyrissjóðs bankamanna neikvæð um 9,7% á meðan aldursdeildin er neikvæð um 3%. Hjá Lífeyrissjóði starfsmanna sveitarfélaga er V-deild sem byggir á aldurstengdri réttindaávinnslu jákvæð um 3,9% en A-deildin er neikvæð um 12,5%. Svipaður halli er á A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, eða 11,9%.

4.5 Alþjóðlegur samanburður

Vegna styrks lífeyrissjóðanna er Ísland betur í stakk búið til að mæta þeim efnahagslegum áskorunum sem felast í hækkandi meðalaldri og hlutfallslegri fjölgun aldraðra á næstu árum og áratugum en flest vestræn ríki. Árleg fjölgun íbúa á eftirlaunaaldri verður 3-4% á næstu áratugum og hlutfall starfandi fólks og eftirlaunaþega fer úr sex á móti einum í upphafi þessarar aldar í aðeins fjóra á móti einum eftir áratug og tvo á móti einum upp úr miðri öldinni. Svipað hlutfall aldraða og starfandi á vinnumarkaði verður í flestum þróuðum ríkjum en Ísland er í sérflokki með Hollandi og Sviss hvað varðar undirbúning undir þessa breyttu mynd. Munu flest ríki þurfa að hækka skatta og notendagjöld og skerða þjónustu við aldraða til að mæta miklum þrýstingi á útgjöld hins opinbera vegna fjölgunar aldraðra á næstu árum og áratugum. Ástæðan er sú að hér byggir lífeyrissjóðakerfið á sjóðssöfnun en í flestum öðrum ríkjum er um að ræða gegnumstreymiskerfi, þ.e. greiðslur til lífeyrisþega eru fjármagnaðar með sköttum af tekjum þeirra sem eru á vinnumarkaði. Í skýrslu Talnakönnunar kemur m.a. fram, að styrkur íslenska lífeyriskerfisins byggir ekki síst á þeirri staðreynd, að ríki og sveitarfélög koma til með að fá meiri skatttekjur af lífeyrisgreiðslum lífeyrissjóða en sem nemur öllum útgjöldum ríkisins vegna greiðslu almannatrygginga til ellilífeyrisþega á meðan aðrar þjóðir eru að munu glíma við mikinn útgjaldavanda.

⁶ Sjá Ársreikningabók lífeyrissjóða 2013 á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins, fme.is

5 TRYGGINGAFRÆÐILEGAR FORSENDUR NÚVERANDI KERFIS

5.1 Almenn einkenni

Eftir að heildarlöggjöfin frá árinu 1997, með ákvæðum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og viðbótarlífeyrissparnað tók gildi, ber íslenska lífeyriskerfið helstu einkenni þeirra þriggja meginstoða sem Alþjóðabankinn mælir með og oft er vitnað til.⁷

Þær eru:

- Opinbert almannatryggingakerfi sem byggir á loforði um ákveðinn lágmarkslífeyri sem nær til allra og greiðir lífeyri, fastan eða tekjutengdan, sem er fjármagnaður með sköttum.
- Skyldutryggingakerfi undir opinberu eftirliti en rekið af einkaaðilum. Þetta kerfi byggir á iðgjaldagreiðslum sjóðsfélaga, sjóðssöfnun og samtryggingu að vissu marki. Þessi hluti kerfisins er sjálfbær og er víða byggður á kjarasamningum líkt og hér á landi.
- Frjáls einstaklingsbundinn viðbótarsparnaður með hvatningu í gegnum skattkerfið og tilteknum bindingum um ráðstöfun.

Á Íslandi gegnir almannatryggingakerfið hlutverki fyrstu stoðar og kjarasamningsbundnir lífeyrissjóðir svara til annarrar stoðarinnar. Þriðja stoðin var innleidd í lög um starfsemi lífeyrissjóða sem viðbótarlífeyrissparnaður í formi séreignar og í kjarasamninga upp úr 2000 með samkomulagi um svokallað 2+2 fyrirkomulag. Það felur í sér að ef launamaður leggur 2% af launum sínum í viðbótarlífeyrissparnað er launagreiðandinn sem hann vinnur hjá skuldbundinn til að leggja 2% á móti. Stjórnvöld hafa síðan tryggt þessu kerfi skattalegt hagræði með því að heimila að framlag launamanns allt að 4% sé undanþegið tekjuskatti. Þeir launamenn sem kjósa að nýta sér þessa sparnaðarleið geta með því aukið tekjur sínar á eftirlaunaaldri verulega. Tekjuaukningin ræðst að sjálfsögðu af sparnaðartímanum en samkvæmt útreikningum LSR aukast tekjur um 5% hafi sparnaðartíminn verið 10 ár en nýti launamaður séreignasparnaðinn í 40 ár geta tekjurnar aukist um allt að 35% miðað við 10 ára útgreiðslutíma.

Í lífeyrissjóðafræðum er almennt talað um tvenns konar réttindakerfi samtryggingasjóða, þ.e. að byggt sé á tilteknum föstum réttindum (e: defined benefits) eða tilteknum föstum iðgjöldum (e: defined contribution). Í fastréttindasjóði er félagsmönnum heitið tilteknum réttindum á grundvelli greidds iðgjalds og slíkur sjóður verður þá að hafa bakhjarl til þess að tryggja réttindin með viðbótariðgjöldum eða ígildi þeirra ef áföll eða óhagstæðar aðstæður raska fyrri rekstrarforsendum. Réttindi aukast ekki í slíkum sjóðum þó aðstæður séu hagstæðar. Í fastiðgjaldasjóði bera sjóðfélagar sjálfir áhættuna af óhagstæðri þróun og þurfa að sæta skerðingu réttinda ef ávöxtun eigna er lakari en áætlanir gerðu ráð fyrir. Slíkar skerðingar voru framkvæmdar í almennum lífeyrissjóðum í kjölfar fjármálakreppunnar árið

⁷ Sjá skýrsluna *Averting the Old Age Crisis*, World Bank Policy Report, Oxford University Press 1994

2008. Á móti geta réttindin aukist ef ávöxtun er umfram viðmið eins og ákvörðun var tekin um í mörgum sjóðum á árunum 2005 til 2007. Samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins og öðrum lögum um opinbera lífeyrissjóði á Íslandi er ótvírætt að þeir tilheyra fyrrnefndu gerðinni. Um almennu lífeyrissjóðina gegnir öðru máli og má segja að viss misræmis gæti í lögnum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Í 4. gr. laganna segir svo: „Lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóður veitir miðað við 40 ára inngreiðslutíma iðgjalds skal fela í sér 56% af þeim mánaðarlaunum sem greitt er af í mánaðarlegan ellilífeyri ævilangt frá þeim tíma sem taka hans hefst“. Þótt orðalagið virðist afdráttarlaust verður engu að síður að skýra ákvæðið með hliðsjón af öðrum ákvæðum laganna, sér í lagi 24. og 39. gr. sem kveða á um reglulegt mat á tryggingafræðilegri stöðu og skyldu til þess að breyta samþykktum til að rétta af verulega neikvæða stöðu.⁸ Þær aðstæður kunna því að skapast að skyldan til að gæta jafnvægis í rekstri rekist á ákvæðið um 56% lágmarkið og þar sem almennu lífeyrissjóðirnir hafa ekki bakábyrgð á réttindunum eins og þeir opinberu verður lágmarkið þar með víkjandi. Hin tilgreindu lágmarksréttindi eru því ekki tryggð í reynd og verða því fyrst og fremst að skoðast sem viðmiðun. Þetta leiðir til þess að fremur beri að flokka almennu lífeyrissjóðina sem fastiðgjaldasjóði þrátt fyrir vissa ásjónu lágmarksréttinda.⁹

Útreikningur áunninna réttinda er með tvennu móti svo sem vikið var að í sögulega yfirlitinu, þ.e. ávinnslan er jöfn alla starfsævina hjá opinberu sjóðunum en aldurstengd hjá þeim almennu. Sjóðirnir gefa út réttindatöflur, hver fyrir sig, þar sem hægt er að sjá hvernig réttindin myndast, ár fyrir ár, eftir aldri greiðanda. Við breytingu almennu sjóðanna úr jafnri ávinnslu í aldurstengda var leitast við að takmarka rýrnun réttinda þeirra sem áttu verðmætustu árin að baki. Þess vegna var sjóðfélögum sem greitt höfðu til stigadeildar og komnir voru á miðjan aldur tryggður réttur til að greiða iðgjöld til stigadeildar í tiltekinn árafjölda af þeim árslaunum sem þeir höfðu árið 2003, framreiknuð m.v. vísitölu neysluverðs. Á þessu voru þó undantekningar því Samvinnulífeyrissjóðurinn og Lífeyrissjóðurinn Lífiðn (sjóðirnir sameinuðust síðar í Lífeyrissjóðinn Stafi) tóku upp hreint aldurstengt kerfi án aðlögunar fyrir eldri sjóðfélaga. Breyting almennu sjóðanna að fullu yfir í aldurstengda ávinnslu mun taka rúmlega tvo áratugi skv. nánari reglum sem ekki verða raktar hér.

Auk ellilífeyris kveða umrædd lög nr. 129/1997 á um örorkulífeyri, makalífeyri og barnalífeyri skv. nánar tilgreindum lágmarksviðmiðum sem útfærð skuli nánar í samþykktum lífeyrissjóða. Sé sjónum beint að ellilífeyri sérstaklega má líta á hann sem fall af öðrum breytistærðum sem eru þessar helstar: Greidd iðgjöld, ávöxtun iðgjalda, ævilengd, örorkulífeyrisgreiðslur, makalífeyrisgreiðslur, barnalífeyrisgreiðslur og rekstrarkostnaður lífeyrissjóðs. Verður nú vikið nánar að nokkrum þessara atriða.

⁸ Lögin tilgreina þá viðmiðun að munur á eignarliðum og lífeyriskuldbindingum megi ekki fara yfir 10% í árlegri úttekt og að munurinn megi heldur ekki fara yfir 5% í fimm ár samfellt.

⁹ Benda má á að í skýrslunni „Actuarial Methods and Assumptions used in the Valuation of Retirement Benefits in the EU and other European countries“ frá 2001 segir svo um íslenska kerfið á bls. IS-1 í viðauka 1:

„In 1997 a law was implemented in which every aspect of the activity of pension funds was defined and certain minimum requirements were set as to the benefits payable by the funds to the members and their spouses and children. All the funds are on a defined contribution basis except some funds for employees of the government and some municipalities.“

5.2 Ávöxtun

Í VII. kafla laga nr. 129/1997 er fjallað um fjárfestingarstefnu lífeyrissjóða. Segir þar til að mynda í 36. gr. að stjórn lífeyrissjóðs skuli móta fjárfestingarstefnu og ávaxta fé sjóðsins með hliðsjón af þeim kjörum sem best eru boðin á hverjum tíma með tilliti til ávöxtunar og áhættu. Jafnframt eru ákvæði sem takmarka hlutfall fjárfestinga í einstökum flokkum og er þannig ætlað að tryggja vissa áhættudreifingu. Ávöxtunin ræðst því af aðstæðum á markaði hverju sinni. Engu að síður er sett fast viðmið um ávöxtun í reglugerð nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þar segir í upphafi 19. gr. að við núvirðisreikning væntanlegs lífeyris og framtíðariðgjalda skuli nota 3,5% vaxtaviðmiðun umfram vísitölu neysluverðs. Þetta vaxtaviðmið er þannig hluti forskriftarinnar um hvernig staða sjóðs skuli metin á hverjum tíma.

Ávöxtunarviðmiðið lífeyrissjóða verður að skoða í samhengi við fjárfestingarstefnu þeirra. Alþjóðlega hefur t.d. verið miðað við að eignaflokkar með breytilegum tekjum, þ.e. hlutabréf og mismunandi tegundir víkjandi lána, séu 40-50% eignanna, tiltölulega örugg langtímaskuldabréf séu u.þ.b. 30% og það sem eftir stendur séu styttri ríkisbréf og laust fé. Langtíma ávöxtun á eignum með breytilegum tekjum hefur gjarnan verið á bilinu 6-8% að jafnaði, en þó með nokkrum sveiflum, um 2% á langtímaskuldabréfum og innan við 1% á skammtíma bréfum. Vegið saman þarf þetta að gefa 3,5% raunávöxtun yfir æviskeið sjóðfélaga.

5.3 Ævilengd

Að gefinni heildarsummu ellilífeyris verður að áætla greiðslurnar út frá væntanlegum greiðslutíma, þ.e. hve mörg ár þurfi að meðaltali að greiða hverjum lífeyrisþega lífeyri. Með öðrum orðum þarf að ganga út frá tiltekinni ólífaðri ævi við upphaf lífeyristöku. Í 14. gr. reglugerðar nr. 391/1998 segir að við mat á dánar- og lífslíkum skuli nota nýjustu dánar- og eftirlífendatöflur, útgefnar af Félagi íslenskra tryggingastærðfræðinga. Eftirfarandi tafla skal tilgreind sem dæmi en hún sýnir þróun undanfarinna áratuga á meðallengd ólífaðrar ævi karla og kvenna við 65 ára aldur:

Meðallengd ólífaðrar ævi karla og kvenna

Tímabil	Konur	Karlar
1971-1975	17,8	15,0
1976-1980	18,9	16,0
1981-1985	18,7	15,5
1986-1990	19,1	15,8
1991-1995	19,3	16,4
1996-2000	19,6	16,7
2001-2005	20,6	17,8
2006-2010	20,7	18,3
2011-2012	21,2	18,9

Heimild: Hagstofa Íslands

Gert er ráð fyrir því að ævi fólks haldi áfram að lengjast og árið 2060 verði ævilíkur karla við fæðingu 86,8 ár og kvenna 88,2 ár samanborðið við 80,8 nú hjá körlum og 83,9 hjá konum¹⁰. Það þýðir að ólífuð meðalævi 65 ára kvenna árið 2060 verður 23,2 ár og karla 21,8 ár.

¹⁰ Hagtíðindi nr. 160/2013. Spá um mannfjölda 2013-2060.

Þá mun aldurssamsetning íslensku þjóðarinnar árið 2060 verða mjög frábrugðin því sem nú er ef spár ganga eftir. Einstaklingar á eftirlaunaaldri, 65 ára og eldri, verða 25% íbúanna í stað 13% nú og munu telja 109 þúsund manns. Fjöldi Íslendinga 80 ára og eldri mun rúmlega þrefaldast fram til 2060, úr tæplega 12 þúsund í 40 þúsund.

5.4 Örorculíkur

Í 16. gr. reglugerðar nr. 391/1998 segir að við mat á örorku- og endurhæfingarlíkum skuli nota örorku- og endurhæfingartöflur, útgefnar af Félagi íslenskra tryggingastærðfræðinga, byggðar á innlendri reynslu um tíðni örorku. Enn fremur segir að þangað til slíkur reiknigrundvöllur liggja fyrir skuli stuðst við staðfærðan reiknigrundvöll útgefninn af félaginu. Reyndin var sú að fram til ársins 2004 var almennt notast við reiknigrundvöll frá Danmörku (svokallaðan G82 grunn) með 30% afslætti,¹¹ en eftir það hafa verið teknar upp íslenskar örorkutöflur byggðar á eigin reynslu sjóðanna um tiltekið nýlegt árábil. Viðmið hvers sjóðs er þó alls ekki einhlítt enda gefur reglugerðin kost á nokkru svigrúmi sbr. 22. gr. hennar þar sem segir:

Telji tryggingastærðfræðingur að það gefi réttari mynd af fjárhagsstöðu lífeyrissjóðs að nota aðrar forsendur en að ofan greinir, vegna sérstakra aðstæðna í viðkomandi sjóði, skal í útreikningi gerð grein fyrir frávikinu. Til samanburðar skal greina frá því hverjar niðurstöður yrðu ef staðalforsendurnar væru lagðar til grundvallar.

Til dæmis hefur í tryggingafræðilegri athugun á stöðu Lífeyrissjóðs bankamanna undanfarin ár verið fylgt staðalforsendum Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga nema hvað varðar örorkutíðni. Þar sem örorkutíðni er mun minni í Lífeyrissjóði bankamanna en hjá flestum almennum sjóðum hefur örorkutíðnin verið lækkuð um 40%. Aftur á móti er þessu þveröfugt farið hjá Gildi - lífeyrissjóði þar sem til að mynda segir í ársskýrslu 2010 að vegna þess að örorkulíkur sjóðfélaga séu með því hæsta sem þekkist sé í hinni tryggingafræðilegu úttekt reiknað 30% álag á staðlaðar íslenskar örorkulíkur.

Við endurskoðun kjarasamninga árið 2005 náðist samkomulag um að ríkissjóður legði 0,325% af tryggingagjaldastofni (upphaflega 0,25% til sjóða á samningssviði ASÍ en var síðar látið ná til allra sjóða) til þess að jafna byrði sjóðanna vegna örorku. Hefur það verið gert með þeim hætti að helmingi fjárhæðarinnar er deilt niður á sjóðina út frá hlutfallslegri skiptingu útborgaðs örorkulífeyris næst liðins árs en við útdelingu hins helmings fjármagnsins er horft til umfangs örorkubyrði sem eru umfram 10% af tryggingafræðilegu mat á framtíðarskuldbindingum.

Mikil áhersla hefur verið lögð á það af hálfu aðila vinnumarkaðarins að mæta vaxandi örorkubyrði með aukinni áherslu á starfsendurhæfingu og virkni, þar sem þeim sem lenda í langtíma veikindum og slysum er boðin þátttaka í virkri starfsendurhæfingu. Þrátt fyrir breiða og ítrekaða samstöðu um upptöku starfsgetumats í stað núverandi örorkumatskerfis, sem afmarkast við læknisfræðilegt mat, hafa ekki enn verið gerðar breytingar á lögum um almannatryggingar í þessa veru. Vinnuhópurinn áréttar mikilvægi þess að starfsgetumat verði tekið upp sem grundvöllur örorkulífeyris sem fyrst.

Aðilar vinnumarkaðarins stofnuðu Virk – starfsendurhæfingarsjóð árið 2008 og ákváðu að leggja 0,13% af heildarlaunum í sjóðinn gegn því að ríkið og lífeyrissjóðirnir leggðu fram sama hlutfall, samtals 0,39% af heildarlaunum. Eiga þessir fjármunir að standa undir kostnaði við þjónustu ráðgjafa sem starfa hjá sjúkrasjóðum stéttarfélaganna, teymi sérfræðinga sem meta, móta og skipuleggja starfsendurhæfingaráætlanir fyrir einstaklinga og síðan

¹¹ Sjá <http://www.lifbank.is/sjodurinn/tryggingafraedileg-athugun/>

endurhæfingarúrræði til að endurheimta og auka starfsgetu viðkomandi. Í byrjun árs 2010 urðu breytingar á lögum um félagslega aðstoð þar sem ákvæði um endurhæfingarlífeyri voru endurskoðuð og fólki í vaxandi mæli vísað í endurhæfingarúrræði. Hafni einstaklingar þátttöku í endurhæfingu er heimilt að fella niður lífeyri. Sambærileg ákvæði voru sett inn í lög um starfsemi lífeyrissjóða haustið 2013. Árið 2012 tóku gildi lög nr. 60/2012 um starfsendurhæfingarsjóði en þau byggðu á sameiginlegri vinnu stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins. Samhliða þeim lögum var sett inn ákvæði í lögum um starfsemi lífeyrissjóða um framlag þeirra til starfsendurhæfingar. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði þeirra laga var ákveðið að við tryggingafræðilegt mat á stöðu sjóðanna myndi þátttaka sjóðanna í starfsendurhæfingu metin sem hlutlaus gagnvart tryggingafræðilegri stöðu sjóðanna. Í því felst að við matið er ávinningur af starfsendurhæfingu talinn jafn mikill og framlag lífeyrissjóðanna til starfsendurhæfingar.

Vinnuhópurinn leggur ekki til neinar breytingar á örorkumati sjóðanna en áréttar mikilvægi þess að við tryggingafræðilegt mat verði örorkulíkur endurmetnar með hliðsjón af því að með tilkomu Virk hafa líkur á endurkomu á vinnumarkaðinn eftir alvarleg veikindi eða slys aukist til mikilla muna.

5.5 Líkur á sambúð og barneignum

Samkvæmt reglugerð nr. 391/1998 er Félagi íslenskra tryggingastærðfræðinga enn fremur ætlað að gefa út töflur til þess að meta líkindi bæði á sambúð og barneignum og þar með skuldbindingum lífeyrissjóðs vegna makalífeyris og barnalífeyris. Skulu töflurnar byggjast á nýjustu upplýsingum úr þjóðskrá.

5.6 Samspil meginstoða lífeyriskerfisins

Eins og áður segir er lagt til að áfram verði byggt á þriggja stoða kerfi, þ.e. almannatryggingum með grunnréttindum, samtryggingarlífeyrissjóðum og séreignarsparnaði með skattalegum hvötum.

Því er mikilvægt að tryggja gott samspil þessara stoða lífeyriskerfisins. Hér er ekki eingöngu átt við tekjutengingar og áhrif greiðslna úr einu kerfi á greiðslur úr öðru heldur einnig að samræmis sé gætt varðandi helstu skilyrði til greiðslna, t.d. að lífeyrisaldur sé hinn sami í almannatryggingum og lífeyrissjóðum og að byggt sé á sömu þáttum við mat á örorku í báðum kerfum.

Fullyrða má að samræming og jöfnun réttinda á almennum og opinberum vinnumarkaði muni auðvelda samspil við almannatryggingakerfið og má í því sambandi benda á skýrslur Benedikts Jóhannessonar þar um¹². Þar kemur t.d. fram að almennt séu greiðslur ellilífeyris úr almennu lífeyrissjóðunum talsvert lægri en úr þeim opinberu. Aftur á móti jafnist bilið talsvert þegar tekið er tillit til greiðslna úr almannatryggingum þar sem greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins eru almennt lægri eftir því sem greiðslur úr lífeyrissjóðum eru hærri. Tekjujafnandi áhrif lífeyrisgreiðslna úr almannatryggingum auk skattgreiðslna verður til þess að munur á ráðstöfunartekjum verður mun minni en munur á lífeyrisréttindum úr lífeyrissjóðum gefur til kynna.

¹² Sjá Fylgiskjal IV: Þróun á nokkrum stærðum í lífeyriskerfi Íslendinga 2013-2059. Skýrsla unnin af Talnakönnun hf. fyrir vinnuhóp stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um endurskoðun lífeyrismála. Febrúar 2014. (<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2015/Fylgiskjal-IV.pdf>)

Þá ber að nefna mikilvægi þess að fólk sjái ávinning af því að greiða í lífeyrissjóði. Nú skerðist svokölluð framfærsluþpþót frá Tryggingastofnun krónu fyrir krónu gagnvart öllum tekjum og tekjutenging tekjutryggingar og heimilisupþþótar er há. Að meðaltali er þessi tekjutenging á bilinu 51-63%. Svo hátt skerðingarhlutfall hefur í för með sér mjög óæskileg áhrif og veldur því að lífeyrisþegar sjá lítinn sem engan ávinning af þeim réttindum sem þeir hafa áunnið sér með áratuga greiðslu iðgjalda í lífeyrissjóði. Eins og nú háttar hefur einhleypur ellilífeyrisþegi engan ávinning af greiðslu um 56.000 kr. á mánuði úr lífeyrissjóði. Verður það að teljast nokkuð ósanngjarnt að einstaklingur sem verið hefur á vinnumarkaði hafi ekki tryggt sér betri lífeyrisréttindi með greiðslu í lífeyrissjóð en ef hann hefði verið utan vinnumarkaðar og vegur það beinlínis að stoðum lífeyrissjóðakerfisins. Er það mat vinnuhópsins að ekki verði hjá því komst að breyta þessu kerfi í þá veru að meiri sátt verði um framkvæmd þessara meginstoða lífeyrisréttinda, almannatrygginga með viðunandi lágmarkslífeyri og skyldutryggingar í samtryggingasjóðum. Í því sambandi er mikilvægt að draga verulega úr tekjutengingum þannig að launafólk haldi meirihluta þeirra réttinda sem það hefur áunnið sér með áratuga sparnaði.

Vinnuhópurinn er sammála um mikilvægi þess að reglur um frestun á töku lífeyris séu sambærilegar hjá almannatryggingum og lífeyrissjóðum. Það verður t.d. að teljast óeðlilegt að fólk sem uppfyllir skilyrði til töku lífeyris geti ákveðið að fresta töku lífeyris hjá lífeyrissjóði og fengið þar með hærrí greiðslur úr almannatryggingum á sama tíma og það safnar auknum réttindum úr lífeyrissjóði. Í febrúar 2014 var gerð sú breyting á lögum um almannatryggingar að umsækjandi um lífeyri hjá Tryggingastofnun, sem áunnið hefur sér rétt til greiðslna hjá lífeyrissjóði, leggi jafnframt fram umsókn um áunnin réttindi hjá viðkomandi lífeyrissjóði. Er tilgangur ákvæðisins sá að koma í veg fyrir að einstaklingar geti notið meiri réttar úr almannatryggingum eingöngu með því að fresta töku lífeyris úr lífeyrissjóði. Það var enda markmiðið með lögfestingu lífeyrissjóðakerfisins að það taki smám saman við sem meginstoð vinnandi fólks við lífeyrisaldur en ekki að um frjálst val einstaklinga væri að ræða hvaðan lífeyrisgreiðslur komi. Slík frestun á töku lífeyris þyrfti þá að vera með sama hætti í báðum meginstoðum lífeyriskerfisins.

Þriðja stoð lífeyriskerfisins, viðbótarlífeyrissparnaðurinn sem yfirleitt er í séreign, nýtur talsverðar sérstöðu hvað varðar tekjutengingar við almannatryggingar. Með breytingum á lögum um almannatryggingar árið 2007 var ákveðið að greiðslur séreignasjóða skerði ekki greiðslur Tryggingastofnunar ríkisins. Þá gera núgildandi lög ráð fyrir því að heimilt sé að ráðstafa skyldutryggingariðgjaldi í séreign ef viðkomandi sjóður getur uppfyllt lágmarkstryggingarverndina (sem miðast við 56% af meðaltekjum) með lægra iðgjaldi en 12%. Loks getur lífeyrisþegi valið hvenær hann hefur töku lífeyris og með hvaða hætti hann nýtir séreignasparnaðinn. Í þessu felst heimild til „andvals“ því með þessu getur viðkomandi sjóður eða einstaklingur aukið rétt sjóðsfélagans hjá almannatryggingum á kostnað skattborgaranna. Vinnuhópurinn telur mikilvægt að við þessu verði brugðist.

6 NÁNAR UM FRAMTÍÐARSÝNINA

6.1 Almennt um sjálfbærni

Í umræðum um framtíðarfyrirkomulag lífeyrissjóða er gjarnan haft á orði að kerfið þurfi að vera réttlátt, samræmt, gagnsætt, fyrirsjáanlegt og síðast en ekki síst sjálfbært. Skilgreining sjálfbærnihugtaksins er þó óljós. Í skýrslu Analytica til fjármálaráðuneytisins í mars 2011 um vaxtaviðmið lífeyrissjóða segir til dæmis, með vísan til hugtakanotkunar Alþjóðabankans varðandi lífeyrissjóðakerfi:

Sjálfbært kerfi er fjárhagslega vel stætt og unnt að viðhalda því um fyrirsjáanlega framtíð miðað við skynsamlegar forsendur.

Þótt „skynsamlegar forsendur“ séu lagðar til grundvallar er ljóst að hluti þeirra mun ævinlega byggjast á spá inn í óvissa framtíð. Með sjálfbæru lífeyriskerfi er átt við að kerfið geti tekist á við breyttar tryggingafræðilegar forsendur af eigin rammleik. Það kann að kalla á aðlögun réttinda þó það útiloki ekki þann möguleika að samið verði um aukin iðgjöld. Aðal atriðið er að slík ákvörðun verður ekki tekin úr sambandi við umfjöllun um þróun kjaramála að öðru leyti, þ.e. hversu miklum hluta launanna verði ráðstafað til samtímaneyslu og hversu stórum hluta verði varið til neyslu í framtíðinni í formi lífeyrisréttinda. Til þess að viðhald kerfisins verði viðráðanlegt og til að koma í veg fyrir endurteknar breytingar á réttindum getur verið skynsamlegt að byggja inn í það sveigjanleika á öðrum breytum en þeim sem lúta ytri þróun. Grundvallaratriðin hljóta því að snúast um hvar og hve mikill sveigjanleiki er heimill. Þá er átt við bæði ytri mörk frávíka og hvers konar tregðu m.t.t. breytinga eigi að hafa innbyggða. Með sjálfbærni lífeyriskerfis er einnig átt við að hver kynslóð standi undir sínum eigin lífeyrisréttindum, þ.e. að ekki komi til þess að vanda einnar kynslóðar verði velt yfir á þær sem síðar koma, en jafnframt að skatttekjur af þeim réttindum standi undir verulegum hluta þeirrar þjónustu sem viðkomandi kynslóð þarfnast. Hér á eftir verður farið yfir helstu breytistærðir sjálfbærs ellilífeyriskerfis ásamt tilheyrandi álitamálum.

6.2 Iðgjöld og inngreiðslutímabil

Samkvæmt núgildandi löggjöf er launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá og með 16 ára til 70 ára aldurs. Eðli málsins samkvæmt er ærið misjafnt í reynd hve langan tíma fólk er virkt á vinnumarkaði innan þessa 54 ára tímabils. Við blasir að lengd skólagöngu ræður miklu um upphaf fullrar atvinnuþátttöku, persónulegar aðstæður rjúfa hana stundum um tíma og ýmsir nýta sér sveigjanleika um starfslokaaldur. Þar sem ávallt hefur verið greitt iðgjald til lífeyrissjóðs af atvinnuleysisbótum og samið var um sambærilegar iðgjaldgreiðslur af greiðslum úr fæðingarorlofssjóði er ljóst að minna er um slíkt rof á greiðslum en víða erlendis. Í útreikningum vinnuhópsins þótti hóflegt að miða kerfið við að fólk eigi að jafnaði kost á að vera á vinnumarkaði í samtals 40 ár hið minnsta en jafnframt var horft til áhrifa af atvinnuþátttöku ungmenna samhliða námi frá 18 ára aldri. Að baki þeirri viðmiðun liggja ýmis gögn, útreikningar og meðaltöl um atvinnuþátttöku landsmanna.

Gengið er út frá samanlögðu 15,5% iðgjaldi af heildarlaunum, sbr. stefnumörkun þá sem sett var fram í kjarasamningi ASÍ og SA í maí 2011.

6.3 Ævilengd og tímabil ellilífeyris

Greiðsla ellilífeyris skal samkvæmt núgildandi lögum vera til æviloka frá þeim tíma er hún hefst sem áskilið er að sé í síðasta lagi þegar 70 ára aldri er náð. Við útreikning á ellilífeyri í sjóðssöfnunarkerfi er gengið út frá væntanlegum meðalævilíkum við upphaf lífeyristöku. Þetta tímabil hefur lengst jafnt og þétt undanfarna áratugi, eða um nærri eitt ár á hverjum 10 árum. Í tryggingafræðilegu mati lífeyrissjóða hefur fram til þessa verið miðað við nýjustu upplýsingar á hverjum tíma en ekki leiðrétt fyrir þeirri þróun sem ætla má að verði í framtíðinni og ráði þannig í raun meðalgreiðslutíma ellilífeyris. Sé tiltekin summa gefin sem lífeyrir í t.d. 20 ár veldur lenging ævi um eitt ár hlutfallslegri rýrnun árlegs lífeyris sem því nemur, þ.e. nálægt 5%. Því má ljóst vera að kerfið er viðkvæmt fyrir breyttum forsendum af þessum toga. Annars vegar þarf því að sameinast um aðferð til þess að spá sem best fyrir um ævilíkur þeirra sem á hverjum tíma eru við það að hefja töku lífeyris og hins vegar þarf að ákveða samhengið við sjálfar lífeyrisgreiðslurnar. Kemur þar einkum tvennt til greina; að láta upphaf lífeyristöku haldast í hendur við breytingar á ævilengd eða að láta hinn árlega lífeyri vera beint háðan væntanlegri meðalævi viðkomandi kynslóðar/árgangs. Að sjálfsgöðu má hugsa sér blöndu af þessu tvennu í takt við þann sveigjanleika sem margir lífeyrissjóðir bjóða nú þegar.

Til hliðsjónar má benda á breytingar á lífeyriskerfinu í Noregi sem tóku gildi árið 2011. Samkvæmt núgildandi reglum er gert ráð fyrir að lífeyristaka geti hafist á aldursbilinu 62 – 75 ára skv. vali launþegans. Skömmu áður en hver árgangur nær aldurslágmarkinu er reiknuð líkleg ævilengd árgangsins á grundvelli raungagna um þann árgang og nokkurra næstu á eftir. Út frá þessari ætluðu ævilengd er fundin svokölluð deilitala sem spáir um meðal árafjölda sem greiða þarf þessum árgangi lífeyri eftir 67 ára aldur sem litið er á sem dæmigert upphafsár. Fyrir þá sem flyta eða seinka lífeyristökunni breytist deilitalan samsvarandi og þar með upphæð hvers lífeyrisárs í hinum uppsafnaða ævilífeyri.

Þessi breyting á norska lífeyriskerfinu á sér fyrirmynd því í Svíþjóð er kerfið svipað. Það var strax á tíunda áratug síðustu aldar sem gerð var breyting á sænska kerfinu sem m.a. fól í sér hærri lífeyrisaldur. Það var gert til að bregðast við hærri lífaldri og nú er lífeyrisaldurinn kominn í 69 ár miðað við þritugan einstakling. Í kerfinu er þó mikill sveigjanleiki og þeir sem vilja hætta fyrir að vinna geta farið á eftirlaun þegar þeir hafa náð tilteknum aldri en fá þá skert réttindi. Einnig er gefinn kostur á að fara á hlutalífeyri.

Árið 2006 náðu stjórn og stjórnarandstaða í Danmörku samkomulagi um framtíðasýn í velferðarmálum (Velfærdsaftalen). Stighækkandi lífeyris- og eftirlaunaaldur var meðal þess sem í samkomulaginu fólst og markmiðið auðvitað að fjölga þeim árum sem launafólk er virkt á vinnumarkaði. Eftirlaunaaldur í almannatryggingakerfinu var 65 ár en þegar þeir sem eru fæddir eftir 30. júní 1954 fara á eftirlaun verður lífeyrisaldurinn kominn upp í 67 ár. Frá árinu 2025 verða síðan breytingar á lífeyrisaldri reiknaðar út frá hækkun lífaldurs og verður reikniformúlan vænt ólífuð ár við 60 ára aldur.¹³

¹³ Upplýsingar um lífeyriskerfi Norðurlandanna má meðal annars finna hér: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/kampanjer/pensjonsreform.html?id=86731>
<https://secure.pensionsmyndigheten.se/PensionFranFleraHall.html>
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145406#Kap2>

Í greinagerð Bjarna Guðmundssonar¹⁴ til vinnuhópsins um áhrifin af lengingu meðalævi kemur fram að ef núverandi reglugerð um tryggingafræðilegar athuganir yrði breytt á þann hátt að tekið yrði tillit til mannfjöldaspár um áframhaldandi hækkunar á meðalævi gæti staða dæmigerðs sjóðs sem er í jafnvægi versnað um 10 prósentustig. Áhrifin eru mismunandi eftir aldri og kyni, eins og fram kemur á eftirfarandi töflu:

Áhrif breytinga á meðalævi á áfallnar skuldbindingar

	Verðmæti 1 kr. lífeyrisréttar					
	Reiknað lok 2011		Með spá SCB		Hækkun	
	Karlar	Konur	Karlar	Konur	Karlar	Konur
16	2,60	3,30	3,04	3,58	16,10%	8,90%
30	4,04	4,83	4,67	5,27	15,40%	9,00%
60	9,58	10,59	10,40	11,19	8,50%	5,60%
80	7,27	7,93	7,51	8,19	3,30%	3,20%
95	2,68	2,77	2,70	2,79	0,80%	0,80%

Sjóðirnir standa frammi fyrir tveimur kostum til að bregðast við mannfjöldaspá um hækkun meðalævinnar. Önnur er að skerða réttindi, hin er að hækka lífeyrisaldur. Vinnuhópurinn telur heppilegra að fara seinni leiðina, þ.e. að hækka lífeyrisaldur.

6.4 Mismunandi ævilíkur eftir kyni og starfsstéttum

Meðalævi íslenskra kvenna er lengri en karla og dánartíðni þeirra sömuleiðis lægri á öllum aldurs skeiðum. Það er reyndar ekkert einsdæmi því konur lifa almennt lengur en karlar og ekki óalgengt að munurinn sé þrjú til sjö ár. Munur á meðalævilíkum karla og kvenna við fæðingu hefur minnkað á síðustu árum og er nú 3,6 ár.

Við tryggingafræðilega úttekt á lífeyrissjóðum þykir eðlilegt að tekið sé mið af þeirri staðreynd að ævilíkur karla og kvenna eru mismunandi. Að sama skapi hefur verið tekið tillit til þess að bæði er kyn- og starfsgreinabundinn munur á slysa- og örorkutíðni. Hingað til hafa kyn og örorka verið einu breytturnar sem notaðar eru við tryggingafræðilegt mat á stöðu sjóða, en einungs kyn þegar ævilíkur eru metnar. Erlendar rannsóknir benda aftur á móti til þess að sömu áhættuþættir og fylgja veikindum og örorku, s.s. starfsgrein og menntun, skipti ekki síður máli þegar komi að því að áætla ævilengd manna.¹⁵ Samkvæmt finnskri rannsókn er meðalævi bænda og þeirra sem vinna hefðbundna líkamlega erfiðisvinnu, s.s. verka- og iðnaðarmenn, marktækt styttri en annarra á vinnumarkaði. Ítarleg bresk rannsókn sem skoðaði tengsl dánartíðni og þjóðfélagsstöðu bendir til þess sama því hún leiddi í ljós að karlar með háskólamenntun og í stjórnunarstöðum lifa að meðaltali 5,8 árum lengur en karlar sem vinna svokölluð verkamannastörf. Nýleg sænsk könnun sýndi fram á sama mismun þar sem þeir sem vinna líkamlega erfiða vinnu (bæði verkamenn og iðnaðarmenn) lifa 4-6 árum skemur en aðrir

¹⁴ Sjá fylgiskjal III. Skýrsla fyrir vinnuhóp hagsmunaaðila á vinnumarkaði við endurskoðun á framtíðarfyrirkomulagi lífeyrismála. Bjarni Guðmundsson. Janúar 2013 (<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2015/Fylgiskjal-III.pdf>)

¹⁵ Sjá fylgiskjal III. Skýrsla fyrir vinnuhóp hagsmunaaðila á vinnumarkaði við endurskoðun á framtíðarfyrirkomulagi lífeyrismála. Bjarni Guðmundsson. Janúar 2013 (<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2015/Fylgiskjal-III.pdf>)

Bjarni Guðmundsson lagði mat á áhrif mismunandi örorkubyrði og dánartíðni ónafngreindra íslenskra lífeyrissjóða fyrir vinnuhópin. Bornir voru saman tveir sjóðir þar sem annar býr við þyngri örorkubyrði og hærri dánartíðni en hinn. Þessir sjóðir voru bornir saman við þann þriðja sem reiknaður er m.v. venjulegar dánar- og örorkulíkur en sá sjóður er tryggingafræðilega í jafnvægi. Niðurstaðan var sú að sjóður með auknar örorku- og dánarlíkur kemur heldur betur út en sá sjóður sem er með lægri örorku- og dánarlíkur. Þannig gerir skemmri meðalævi meira en að veða upp hækkaða örorkutíðni.

Það er mat vinnuhópsins að ekki verði komist hjá því að endurskoða þennan þátt reglugerðar um tryggingafræðilegt mat en að undirbyggja þurfi ákvörðun um breytingar með frekari rannsóknum á mismunandi ævilíkum eftir starfs- og atvinnugreinum.

6.5 Aukinn sveigjanleiki innan skylduaðildar

Vinnuhópurinn fjallaði um sveigjanleika núverandi kerfis og ræddi ýmsar hugmyndir um enn frekari sveigjanleika. Samstaða var um mikilvægi þess að samhliða breytingum á lífeyrisaldri verði sveigjanleiki í töku lífeyris aukinn til að draga úr þeim óþægindum sem breyting á lífeyrisaldri gæti annars valdið. Þetta mætti gera með því að gefa færi á að taka einungis hluta lífeyris (t.d. að hálfu) en fresta töku hins hlutans og vinna áfram í hlutastarfi. Samhliða verði hugað að viðeigandi breytingum á núgildandi ákvæðum um flýtingu og seinkun á töku lífeyris almannatrygginga. Forsenda aukins sveigjanleika eru hóflegar tekjutengingar milli bóta almannatrygginga og annarra tekna en núverandi tekjutengingar hamlu því að frekari skref séu tekin í þá átt.

Í lögum nr. 129/1997 er að finna ákvæði þess efnis að lífeyrissjóðir geti ráðstafað hluta af iðgjaldi í séreign ef að því gefnu að viðkomandi sjóðir geti staðið undir lögbundinni lágmarkstryggingu með lægra iðgjaldi en sem nemur núverandi 12% iðgjaldi. Eins og áður hefur komið fram er séreignasparnaður ekki tekjutengdur og því verða greiðslur úr almannatryggingum hærri til þeirra sem eiga þess kost að nýta sér þennan möguleika sem varla getur talist réttlætjanlegt. Að auki erfist séreign ólíkt lífeyri úr samtryggingasjóðum og því ljóst að það þarf að skoða hvort rétt sé að breyta þessu ákvæði. Það gengur ekki upp að sjóðir eða einstaklingar hafi þennan valkost og sendi ríkinu reikninginn í formi minni tekjutenginga gagnvart almannatryggingum. Í umræðum vinnuhópsins kom enn fremur fram ákveðinn fyrirvari um þennan valkost með hliðsjón af því að hann myndi veikja tryggingafræðilegar forsendur samtryggingarinnar. Augljóslega myndu auknir valmöguleikar um séreign draga úr „framlagi“ þeirra sem falla snemma frá til samtryggingar þar sem séreignin sem þeir völdu er erfanleg og fer því „út úr kerfinu“ ef svo má segja. Ekki hefur fengist tryggingafræðilegt mat á þessum áhrifum en full ástæða til að skoða það áður en endanleg ákvörðun verður tekin.

6.6 Vaxtaviðmið og fjárfestingar

Vaxtaviðmiðið er lykilstærð við tryggingafræðilegt mat á stöðu lífeyrissjóðs og þá jafnframt við mat á lífeyrisréttindum félagsmanna. Sem fyrr segir er bundið í reglugerð að nota skuli 3,5% vaxtaviðmiðun umfram vísitölu neysluverðs. Þetta viðmið, sem reyndar er mun eldra en reglugerðin, endurspeglast í réttindatöflum almennra lífeyrissjóða og skilgreindri réttindaávinnslu í opinberu sjóðunum. Raunveruleg ávöxtun iðgjalda og þar með lífeyrisgreiðslur er hins vegar háð aðstæðum á markaði. Þegar um er að ræða uppsöfnun yfir 40 - 50 ára tímabil og 15 - 20 ára lífeyrisaldur ræður hvert prósent í ávöxtun miklu um niðurstöðuna. Sem dæmi má nefna að miðað við 3,5% ávöxtun hafa vextirnir meira en tvöfaldað hin inngreiddu iðgjöld og nærri lætur að áhrif þess að vextir væru 2,5% allan tímann í stað 3,5% yrðu þau að iðgjöld þyrftu að hækka um þriðjung til þess að mynda sömu réttindi.

Miklar sveiflur í ávöxtun sl. áratug hafa leitt til aukinna efasemda um réttmæti þess að nota hið fasta vaxtaviðmið 3,5%. Jafnframt hefur gætt nokkurs misskilnings varðandi viðmiðið og það verið túlkað sem ákvæði um lögboðna lágmarksávöxtun hvernar fjárfestingar. Því er rétt að undirstrika að um viðmið er að ræða sem ræður talsverðu um tilfærslu fjármuna milli kynslóða og því mikilvægt að það sé eins nálægt langtíma ávöxtun sjóðanna og kostur er. Ólík sjónarmið liggja því til grundvallar hvort miða eigi við fast vaxtaviðmið eða vaxtaviðmið sem tekur mið af markaðsaðstæðum hverju sinni. Helstu rökin fyrir því að notast við fast og tregbreytanlegt vaxtaviðmið sem er í samhengi við langtímaávöxtun þeirra fjármuna sem eru í vörslu lífeyrissjóðaer að með því er hægt að skapa meiri festu og fyrirsjáanleika í þróun réttinda sjóðfélaga en jafnframt hefur þessi ávöxtunarforsenda mikil áhrif á hagsmuni yngri og eldri kynslóða. Ef miðað er við of háa forsendu miðað við raunveruleikann er verið að hampa hagsmunum þeirra sem eru á lífeyri og ekki þurfa að bera byrðar af þeim halla sem óhjákvæmilega yrði í framtíðinni. Að sama skapi myndi of lág viðmiðun skila þeim sem eru á lífeyri lægri tekjum auk þess sem þeir munu ekki njóta þess hagnaðar sem yrði í framtíðinni þegar raunveruleg ávöxtun skilar sér. Þannig hefur þessi forsenda afgerandi áhrif á tilfærslu fjármuna milli kynslóða. Helsti galli þessarar aðferðar er að henni fylgir ákveðin hættu á því að ekki sé tímanlega tekið á þeim vanda sem skapast þegar raunveruleg ávöxtun er undir 3,5% viðmiðinu langtímum saman og kerfislægur halli fer að myndast. Víða um lönd hefur verið tekið upp breytilegt viðmið sem miðast við markaðsaðstæður hverju sinni til að koma í veg fyrir slíkan vanda. Þar sem markaðsaðstæður eru í eðli sínu sveiflukenndar leiðir notkun þessa viðmiðs til þess að stöðugt þarf að breyta réttindunum til samræmis. Það getur bæði verið til hækkunar og lækkunar og á jafnt við um ávinnslu réttinda og afkomu þeirra sem þegar eru á lífeyri. Slíkt grefur undan trúverðugleika kerfisins gagnvart sjóðfélögum sem vita ekki hvaða réttinda þeir munu njóta og leiðir til þess að kröfur eru gerðar á stjórnvöld um aukin framlög til lífeyris þegar illa árar. Í skýrslu Analytica¹⁶ um vaxtaviðmið lífeyrissjóðanna, sem vinnuhópurinn óskaði eftir, er bent á að fast vaxtaviðmið hafi í för með sér minni hvata fyrir lífeyrissjóði til að taka tillit til tímalengdar skuldbindinga í hönnun á fjárfestingarstefnu. Þar er segir enn fremur að meðal grundvallarsjónarmiða hjá Samtökum eftirlitsaðila með trygginga- og lífeyrismarkaði í Evrópu sé að eignir og skuldbindingar séu í samræmi við markaðsaðstæður. Eftirlit sé þá í samræmi við raunveruleikann eins og hann er á hverjum tíma og hægt að fylgjast með gjaldfærni á raunhæfan hátt.

Í niðurstöðukafla skýrslunnar er bent á að á alþjóðavettvangi sé ákveðin þróun í átt að vaxtaviðmiði sem ákvarðað er á markaði eða reiknað á grundvelli markaðsforsendna og á það einkum við um Evrópu. Svo virðist sem hvergi hafi verið breytt til hins gagnstæða þ.e. frá markaðsviðmiði í fast viðmið. Helstu kostir þess að nota markaðsávöxtun sem viðmið er að það tryggi að ekki sé misræmi á milli ávöxtunar sem unnt er að ná á markaði og vaxtaviðmiðs. Er það einkar mikilvægt þegar stöðug þróun sé til lækkunar ávöxtunarkröfu skuldabréfa hjá lífeyrissjóðum sem byggja fjárfestingar sínar mjög á skuldabréfum eins og verið hafi í Evrópu sl. áratugi.

Helstu ókostir breytilegs eða markaðstengds vaxtaviðmiðs eru síbreytilegar forsendur fyrir þeim réttindum sem sjóðurinn veitir. Vekur það upp umræðuna um tímasetningu ávinnings og áfalla, þ.e. hvort jafna eigi slíku milli kynslóða eða hvort lífeyrisþegar hvers tíma eigi að axla frávikin. Ef litið er til Bandaríkjanna sem er með umfangsmikið lífeyriskerfi sem byggir í ríkari mæli á fjárfestingum í eignum með breytilegum tekjum, þ.e. hlutabréfum og víkjandi

¹⁶ Sjá fylgiskjal II. Ávöxtunarviðmið Lífeyrissjóða. Skýrsla unnin af Analytica ehf. fyrir fjármálaráðuneytið. Mars 2011 (<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2015/Fylgiskjal-II.pdf>)

skuldabréfum, hefur löngum verið miðað við fast ávöxtunarviðmið til þess að jafna út þær miklu sveiflur sem verða í raunverulegri ávöxtun, en flestir sjóðir nota forsendu sem er á bilinu 4,25-4,75% raunávöxtun. Samkvæmt reglum samtaka tryggingafræðinga í Bandaríkjunum ber tryggingastærðfræðingi að meta ávöxtunarforsenduna á grundvelli annars vegar fjárfestingarstefnu viðkomandi sjóðs og hins vegar á grundvelli sögulegra gagna um ávöxtun mismunandi eignarflokka. Samkvæmt staðlinum á vegin ávöxtunarforsenda sjóðanna að liggja í neðri fjórðungi ávöxtunar á markaði, en það þýðir að í 75% tilvika sé ávöxtun á markaði betri en samkvæmt viðmiðinu. Ef ávöxtun á markaði lækkar kerfisbundið er óhjákvæmilegt að taka afstöðu og tillit til þess af hálfu bæði tryggingafræðinga og í framhaldinu af stjórnnum sjóðanna.

Ekki er hægt að taka afstöðu til vaxtaviðmiðs án þess að horfa til þess hvers konar fjárfestingarstefnu lífeyriskerfið vinni eftir. Eigi að taka mið af markaðsávöxtun þarf m.a. að ákveða hversu ör endurskoðun vaxtaviðmiðsins eigi að vera og hvers konar tregðu til breytinga eigi hugsanlega að byggja inn í regluverkið. Tengt því er þá líka ákvörðun um hversu fljótt þurfi að bregðast við breyttu vaxtaviðmiði og gera samsvarandi réttindabreytingu hjá sjóðfélögum. Örar breytingar á réttindum og réttindatöflum vinna augljóslega gegn gagnsæi kerfisins.

Hér á landi hefur reynslan af notkun fasts viðmiðs almennt verið góð að því leyti að hún hefur skapað ákveðinn stöðugleika í þróun réttinda. Að sama skapi má setja fram efasemdir um það ákvæði laganna um starfsemi lífeyrissjóða að stjórnnum *beri* að úthluta umframávöxtun til sjóðsfélaga í formi breytinga á réttindum þegar hún verður til. Þar sem ávöxtunarviðmiðið á að endurspeglar langtímameðaltal ávöxtunar hlýtur sú staða að koma upp að ávöxtun sjóðanna verði um einhvern tíma í reynd betri en viðmiðið gerir ráð fyrir. Eðlilegra væri að slík umframávöxtun færi í að byggja upp varasjóð til að mæta fyrirsjáanlegri niðursveiflu þegar viðkomandi sjóður nær ekki viðmiðinu um einhvern tíma.

Réttindaauki vegna góðrar ávöxtunar þarf að byggja á því að sýnilegar og viðvarandi breytingar verði á langtímaávöxtun viðkomandi sjóðs. Á árunum 2004-2008 var ávöxtun lífeyrissjóða hér á landi langt umfram viðmið eftir nokkur slök ár í kjölfar þess að internetbólán svokallaða sprakk um aldamótin. Á þessum árum myndaðist því tryggingafræðilegur „hagnaður“ sem stjórnnum bar að úthluta og var það gert. Við hrúnið þurftu sjóðir síðan að skerða réttindi aftur og það er athyglisvert að í flestum tilfellum nam skerðing réttinda einmitt þessari réttindaaukningu en í einhverjum tilvikum þurfti að fara með réttindi niður fyrir langtíma viðmiðið.¹⁷ Ef sjóðirnir hefðu haldið sig við 3,5% viðmiðið og byggt upp varasjóð í stað þess að úthluta auknum réttindum á veikum grunni hefði ekki þurft að koma til skerðinga réttinda vegna hrunsins og stemmir það ágætlega við upplýsingar um að þrátt fyrir efnahagshrúnið sé langtímaávöxtun (20-30 ár) sjóðanna um og yfir 3,5%.

Þá má einnig velja fyrir sér hvort sama vaxtaviðmið, hvernig svo sem það væri ákvarðað, eigi við um alla lífeyrissjóði. Samsetning sjóðfélaga er misjöfn og kann það að hafa áhrif á eðlilega áhættusækni í fjárfestingum. Ef sjóður er t.d. lokaður fyrir nýjum meðlimum eða meðalaldur sjóðfélaga hár af einhverjum ástæðum þá er eðlilegt að varkárnisjónarmið vegi meira í fjárfestingarstefnu hans en í sjóði þar sem að meðaltali er lengri tími fram til lífeyrisgreiðslna. Rými er fyrir slík sjónarmið innan núverandi lagareglna um fjárfestingar lífeyrissjóða. Þannig er tekið fram í 36. gr. laga nr. 129/1997 að heimilt sé að móta sérstaka fjárfestingarstefnu fyrir hverja deild í deildaskiptum sjóði og í 4. gr. reglugerðar nr. 916/2009 um fjárfestingarstefnu og

¹⁷ Sjá grein um Gildi sem þurfti að skerða sjóða mest http://www.pressan.is/pressupennar/Lesa_Gylfa_Arnbjornsson/furduleg-og-ovaegin-umraeda--

úttekt á ávöxtun lífeyrissjóða og vörsluaðila séreignarsparnaðar segir að í fjárfestingarstefnu skuli koma fram þær forsendur sem stjórn lífeyrissjóðs byggir stefnuna á.

Lýkilatriðið er hvort og þá hvernig skuli hróflað við núgildandi föstu 3,5% vaxtaviðmiði. Meðalhófið er vandratað; við blasir að ef kerfið byggir á of hárrí ávöxtunarforsendu skapar það bæði óraunhæfar væntingar sjóðfélaga og kann jafnvel að hvetja til óabyrgrar áhættusækni í fjárfestingum en of lág ávöxtunarkrafa kann að leiða til of mikillar varkárni og þar með rýrari hlut sjóðfélaga en ella þyrfti að vera. Hvað sem því líður má taka undir skýrslu Analytica þar sem segir (bls. 12):

Fyrir sjóðfélaga skiptir máli að lífeyrisgreiðslur séu tiltölulega stöðugar þannig að þeir verði ekki fyrir óþægindum vegna breytinga á stöðu viðkomandi sjóðs. Frá sjónarhóli sjóðfélaga eru skyndilegar breytingar á tryggingafræðilegri stöðu sem endurspeglast samstundis í greiðslum í og úr sjóði óæskilegar, þótt óhjákvæmilegt kunni að vera að breyta iðgjöldum og/eða lífeyrisgreiðslum fyrr eða síðar. Þörf er á að viðhafa varúðarsjónarmið við mat á eignum og skuldbindingum svo ekki reynist nauðsyn á að breyta réttindum og skyldum sjóðfélaga ótt og títt. Á sama tíma þarf að hafa í huga jafnrétti kynslóða.

Þótt hræringar síðustu ára hafi kallað fram auknar efasemdir um ágæti hins fasta 3,5% vaxtaviðmiðs eru það langtímasjónarmiðin sem öllu skipta. Grundvallarspurningin er hvort fyrir liggir gögn sem hnekki því mati að meðaltal ársávöxtunar yfir mjög langt tímabil verði ekki undir 3,5%. Að því leyti sem spáð verður á grundvelli fortíðarinnar virðist svo ekki vera. Benda má á þrjár athuganir um þetta efni:

- 1) Samkvæmt rannsókn Gylfa Magnússonar á árlegri raunávöxtun lífeyrissjóðanna tímabilið 1980 – 2010 var meðaltalið rétt um eða yfir 3,5%. Bendir hann jafnframt á að miðað við 3% raunávöxtun skuldabréfa og 5% ávöxtun hlutabréfa væri að jafnaði hægt að ná slíkri ávöxtun með eignasafni sem væri 70% skuldabréf og 30% hlutabréf.¹⁸
- 2) Athugun Benedikts Jóhannessonar á ávöxtun sjóðanna 1991 – 2010 leiðir í ljós að meðalraunávöxtunin frá árinu 1991 til gefins reikniárs var yfir 4% fyrir öll árin og fram til ársins 2008 var meðaltal síðustu 10 ára einnig yfir 3,5% markinu.¹⁹
- 3) Benedikt Jóhannesson hefur ennfremur kannað raunávöxtun hjá 19 helstu hlutabréfamörkuðum heimsins tímabilið 1900 – 2010. Þar sýndi sig að árleg raunávöxtun hlutabréfa var að meðaltali 5,5%, skuldabréfa 1,6% og víxla 1,0%. Bendir Benedikt á að skv. þessum tölum myndi ímyndað safn með 50% hlutabréfum, 40% skuldabréfum og 10% víxlum hafa gefið 3,5% raunávöxtun á ári.²⁰

Ofangreindar athuganir á þróun markaða yfir lengri tímabil gefa ekki til kynna knýjandi nauðsyn þess að hverfa frá hinu viðtekna 3,5% vaxtaviðmiði. Í umfjöllun tryggingafræðinga í Bandaríkjunum í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008 kom fram að ekki væri ástæða til að lækka það viðmið sem þar er notað sem liggur á bilinu 4,25-4,75% raunvexti. Jafnframt er ljóst að

¹⁸ Sjá glæsur frá fyrirlestri Gylfa á fundi Íslenskra verðbréfa 16. febr. 2012 á slóðinni http://www.ll.is/files/00_2012_skrar/GM_-_morgunfundur_Islenskra_verbrefa_feb_2012.pdf

¹⁹ Sjá glæsur frá erindi Benedikts á fundi Landssamtaka lífeyrissjóða 23. jan. 2012 á slóðinni http://www.ll.is/files/00_2012_skrar/avoxunarkrafa_og_verdtrygging_lifeyris.pdf

²⁰ Sjá glæsur frá erindi Benedikts á fundi Landssamtaka lífeyrissjóða 23. jan. 2012 á slóðinni http://www.ll.is/files/00_2012_skrar/avoxunarkrafa_og_verdtrygging_lifeyris.pdf

breytt vaxtaviðmið og hugsanlegt flókt þeirrar stærðar er afdrifarík fyrir grundvöll sjóðanna og þar með úthlutun réttinda til félagsmanna. Að þessu hvorutveggja virtu er niðurstaða starfshópsins sú að áfram skuli gengið út frá 3,5% föstu vaxtaviðmiði.

Vinnuhópurinn telur því ekki ástæðu til þess að breyta þessu viðmiði lífeyrissjóðanna. Vinnuhópurinn telur að áfram eigi að grundvalla þetta viðmið á reglugerðinni um tryggingafræðilegar kannanir enda er hér um að ræða forsendur í framtíðarmati sjóðanna því söguleg gögn og ávöxtun endurspeglast ávallt í ársreikningum sjóðanna. Jafnframt taldi vinnuhópurinn að skerpa þurfi á þeim ákvæðum bæði laga og reglugerðar er varðar samhengið á milli fjárfestingarstefnu og ávöxtunarviðmiðs. Þannig er nauðsynlegt að sjóðir, sem ekki taka við nýjum sjóðsfélögum og flestir sjóðsfélagar eru þegar komnir á lífeyri, leggi varfærnari sjónarmið til grundvallar sinni fjárfestingarstefnu og rými þarf að vera til þess að það endurspeglast í viðmiðinu.

Vinnuhópurinn taldi einnig mikilvægt að breyta þeim ákvæðum sem kveða á um úthlutun „tryggingafræðilegs hagnaðar“ þannig að sjóðir geti lagt slíkan umframbagnað í varasjóði til að mæta lakari ávöxtunarárum. Jafnframt er mikilvægt að móta skýrar reglur um endurskoðun ávöxtunarviðmiðsins, þar sem gengið verði út frá því að auknar líkur séu á því að ávöxtun á markaði sé umfram viðmið en undir.

6.7 Verðtrygging lífeyris og áhrif á tryggingafræðilega stöðu

Íslenskir lífeyrissjóðir breyta áunnum lífeyrisrétti í samtryggingu mánaðarlega eftir breytingu vísitölu neysliverðs til verðtryggingar. Í lögum 129/1997 um starfsemi lífeyrissjóða segir í 14.gr. um ellilífeyrisréttindi:

„Ellilífeyrir skal borgaður út mánaðarlega með jöfnum greiðslum til æviloka. Mánaðarlegur lífeyrir skal verðtryggður og breytast til samræmis við breytingu á vísitölu neysliverðs.“

Fram hafa komið spurningar um hvort hér sé um að ræða skyldu til verðtryggingar eingöngu eftir að greiðslur lífeyris hefjast eða hvort ákvæðið taki einnig til áunnins lífeyrisréttar þar sem ákvæðið um verðtryggingu er í sömu málsgrein og ákvæðið um mánaðarlegan lífeyri til æviloka. Reyndar hefur fjármálaráðuneytið talið að lífeyrissjóðum sé óheimilt að framkvæma skerðingu réttinda með því að takmarka mánaðarlega verðtryggingu áunnins lífeyris við einungis hluta af hækkun vísitölu neysliverðs.

Í reynd er það hins vegar svo að verðtrygging lífeyris er skilyrt af tryggingafræðilegri stöðu sjóðsins. Ákvæði 39. greinar l. 129/1997 skylda lífeyrissjóði til að grípa til aðgerða til að jafna stöðu þeirra ef að mat skuldbindinga fer verulega yfir eignir. Þar sem iðgjald er jafnan bundið í kjarasamningi er oftast sú leið ein fær til þess að jafna halla á stöðu lífeyrissjóðs, sem ekki nýtur bakábyrgðar launagreiðanda, að skerða lífeyrisréttindi og sjaldnast er mögulegt eða í samræmi við jafnræðissjónarmið að slík skerðing taki ekki einnig til áunnins réttar.

Í fjármálahrúningu 2008 og eftirköstum þess kom þessi skilyrðing verðtryggingar glöggt í ljós; verðlag og þar með lífeyrisréttur hækkaði verulega meðan að raunávöxtun sjóðanna var almennt neikvæð og langt undir því 3,5% viðmiði raunávöxtunar sem réttindakerfi er miðað við.

Því fengu lífeyrisþegar fyrst verulega hækkun lífeyrisgreiðslna á meðan laun stóðu almennt í stað eða lækkuðu og atvinnuleysi jókst. Þegar misvægi eigna og skuldbindinga kom svo í ljós fylgdi óhjákvæmilega veruleg lækking lífeyrisréttar eins og sést hér fyrir neðan:

Hækkun lífeyris, launa, verðlags og raunávöxtun 2000-2012

	Lífeyris- vísitala	Neysliverðs- vísitala	Launa- vísitala	Raun- ávöxtun
2000	7,4%	4,2%	9,3%	-0,4%

2001	8,5%	8,6%	10,0%	-1,8%
2002	1,7%	2,0%	5,5%	-2,7%
2003	3,6%	2,7%	3,3%	11,1%
2004	3,5%	3,9%	6,6%	10,6%
2005	8,4%	4,1%	8,3%	13,6%
2006	8,9%	7,0%	10,1%	10,2%
2007	6,7%	5,9%	6,2%	0,7%
2008	16,4%	16,4%	7,5%	-21,8%
2009	3,8%	8,6%	3,1%	0,0%
2010	-4,2%	2,6%	4,4%	2,4%
2011	4,1%	4,9%	8,9%	2,3%
2012	3,0%	4,5%	5,0%	7,4%

Heimild: Hagtölur Landssambands lífeyrissjóða 2012

Það er mat vinnuhópsins að í stað þess að lífeyrissjóðum sé bæði skylt að breyta lífeyri mánaðarlega til samræmis við breytingar vísitölu neysluverðs og að skerða réttindi vegna tryggingafræðilegrar stöðu verði tekið upp það fyrirkomulag, að uppfæra réttindi næst liðins árs með hliðsjón af tryggingafræðilegu svigrúmi. Með því móti verði komið í veg fyrir miklar sveiflur í lífeyrisgreiðslum, samanber þróun árána 2008 til 2010, en jafnframt viðhaldið þeirri meginviðmiðun að verðtryggja lífeyri. Það að breyta réttindum árlega í stað mánaðarlega er í meira samræmi við það sem gerist á vinnumarkaði. Jafnframt gæti þetta dregið verulega úr kröfum Tryggingastofnunar ríkisins um endurgreiðslur vegna þess að greiðslur frá lífeyrissjóði voru vanáætlaðar í byrjun árs.

Áhrif slíkrar breytingar á tryggingafræðilega stöðu sjóða þegar litið er til framtíðar yrðu óveruleg. Ef gert er ráð fyrir verðbólguþá um 2,5% á ári myndi meðallækkun greiðslna yfir árið verða rúmt 1% og það væri sú lækkun skuldbindinga sem koma myndi fram í tryggingafræðilegri stöðu. Ef staða sjóðsins leyfði mætti svo auka lífeyrisréttindi sem þeirri lækkun næmi þannig að áhrifin af slíkri samþykktabreytingu við mat á tryggingafræðilegri stöðu ættu að vera óveruleg.

Með því að ákvörðun um breytingu lífeyrisréttinda yrði tekin árlega í stað mánaðarlega myndi gagnsæi um réttindi sjóðfélaga aukast því þau eru í reynd ófrávíkjanlega bundin ávöxtun þeirra iðgjalda sem til sjóðsins eru greidd.²¹

6.8 Skilgreining réttinda

Miðað við að iðgjöld séu tiltölulega föst stærð í sjálfbæru kerfi, sem lagar sig að aðstæðum hverju sinni, verður réttindum aðeins lýst út frá tilteknum forsendum en ekki í formi skilyrðislauss loforðs. Þegar ellilífeyrisréttindi eru umreiknuð til ákveðins hlutfalls af mánaðarlaunum er mikilvægt að sameiginlegur skilningur sé á hugtakinu „mánaðarlaun“ í því samhengi. Að nota einhvers konar meðaltal yfir starfsævina er ekki einhlítt því að tveir ólíkir launaferlar með sömu meðallaun geta leitt til mismikilla réttinda. Almenn lýsing réttinda sem hlutfalls af launum er því vart möguleg nema tekið sé fram að um viðmiðun sé að ræða að því gefnu að launin séu föst allan innngreiðslutímamann. Jafnframt yrði að taka fram að einungis væri um spá að ræða sem væri háð því að tiltekið vaxtaviðmið héldist óbreytt.

²¹ Sjá fylgiskjal III. Skýrsla fyrir vinnuhóp hagsmunaaðila á vinnumarkaði við endurskoðun á framtíðarfyrirkomulagi lífeyrismála. Bjarni Guðmundsson. Janúar 2013. (<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2015/Fylgiskjal-III.pdf>)

6.9 Stærð og samsetning sjóða

Við setningu laga um starfsemi lífeyrissjóða árið 1996 gerði milliþinganefnd sem fjallaði um málið þá að tillögu sinni að lágmarksstærð lífeyrissjóða yrði 5.000 virkir sjóðsfélagar til að tryggja viðunandi tryggingafræðilega dreifingu. Í meðförum Alþingis var þessi lágmarksstærð færð niður í 800 virka sjóðsfélaga og opnað á heimild til að samtengja og breikka tryggingafræðilega grunninn með samningum milli tveggja sjóða eða fleiri. Vinnuhópurinn óskaði eftir tryggingafræðilegu mati á því hvort stærð geti skipt máli varðandi réttindi sjóðsfélaga.²² Ekki liggja fyrir neinar upplýsingar um að langtímaávöxtun smærri sjóða sé lakari en þeirra stærri einkum þar sem smærri sjóðir leita í ríkari mæli eftir þjónustu sjóðavörslufyrirtækja þar sem þeir fá notið stærðarhagkvæmni. Það sama getur átt við um rekstur ef viðkomandi sjóður hefur tækifæri til að deila ýmsum rekstrarþáttum með öðrum skyldum aðilum. Hins vegar sýnir næmnigreining að því smærri sem sjóðir eru þeim mun líklegri er að afkoma þeirra falli fyrir utan þau mörk sem kveðið er á um í lögum um starfsemi lífeyrissjóða um skyldu stjórnara til að bregðast við tryggingafræðilegum halla.

Samkvæmt úttektinni eru tölfræðilegar líkur á því að stjórn þyrfti að grípa til skerðingar réttinda vegna „eðlilegra“ tölfræðilegra frávik. Áhrif þessara frávik minnka eftir því sem sjóðirnir eru stærri og má færa rök fyrir því að við stærð sjóðs umfram 5.000 sjóðsfélaga séu áhrifin orðin minni og umfram 10.000 óveruleg. Vinnuhópurinn leggur til að tekið verði tillit til þessara niðurstaðna og að ákvæði laganna um lágmarksstærð sjóða verði breytt til samræmis. Að auki eru ávöxtun og mikill munur á launum sjóðfélaga áhættuþættir ásamt samsetningu sjóðfélaga. Vinnuhópurinn taldi ekki hægt að setja nánari reglur eða skilyrði fyrir starfsemi lífeyrissjóða m.t.t. þessara þátta en leggur áherslu á að stuðla að aukinni umræðu um mikilvægi tryggingafræðilegrar blöndunar m.t.t. einstakra tryggingaþátta í tengslum við fyrirsjáanlega sameiningu sjóða í kjölfar aukinna krafna um stærð þeirra.²³

6.10 Valfrelsi um lífeyrissjóð

Það er mat vinnuhópsins að núverandi skyldutryggingakerfi lífeyrissjóðanna hafi skilað mikilvægum árangri í að tryggja að hærra hlutfall iðgjalda renni til tryggingaþátta en almennt gerist meðal lífeyriskerfa sem byggja á samkeppni milli lífeyrissjóða um hylli og áhuga sjóðsfélaga. Að sama skapi myndi slík samkeppni með tíð og tíma þrengja verulega að flestum samtryggingarþáttum kerfisins því samhliða vali einstaklinga á sjóðum væri óhjákvæmilegt að sjóðir velji sér sjóðsfélaga. Þetta getur gerst með beinum hætti þar sem hópar í aukinni áhættu vegna veikinda, örorku eða langlífis, fái takmarkaðri aðgang eða með því að verðleggja þessa þætti tryggingafræðilega líkt og líftryggingarfélög og félög sem bjóða sjúkdómatryggingar gera nú þegar. Því telur vinnuhópurinn að áfram eigi að byggja íslenska lífeyrstryggingakerfið á skylduáðild á grundvelli kjarasamninga sem stutt er með almennri löggjöf gagnvart þeim sem ekki falla undir kjarasamninga.

²² Sjá fylgiskjal III. Skýrsla fyrir vinnuhóp hagsmunaaðila á vinnumarkaði við endurskoðun á framtíðarfyrirkomulagi lífeyrismála. Bjarni Guðmundsson. Janúar 2013. (<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2015/Fylgiskjal-III.pdf>)

²³ Sjá fylgiskjal III. Skýrsla fyrir vinnuhóp hagsmunaaðila á vinnumarkaði við endurskoðun á framtíðarfyrirkomulagi lífeyrismála. Bjarni Guðmundsson. Janúar 2013. (<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2015/Fylgiskjal-III.pdf>)

6.11 Stjórnun lífeyrissjóða

Það fylgir því mikil ábyrg að sitja í stjórn lífeyrissjóðs enda hlutverk stjórnar að tryggja góða ávöxtun iðgjalda svo sjóðirnir standi undir þeim réttindum sem sjóðfélögum ber. Á undanförunum árum hafa kröfur Fjármálaeftirlitsins til þekkingar stjórnarmanna og fjármálalæsis aukist til muna og má segja að það sé eðlileg afleiðing hruns fjármálakerfisins árið 2008. Engu að síður telur vinnuhópurinn að núverandi fyrirkomulag FME við mat á hæfi stjórnarmanna sé einkar ógagnsætt og standist vart jafnræðisreglu stjórnsýslulaga. Vinnuhópurinn telur mikilvægt að gerðar verði verulega breytingar á þessu fyrirkomulagi, m.a. með því að komið verði á skilgreindu námskeiði sem væntanlegir stjórnarmenn geti tekið þátt í og öðlast þannig hæfi til setu í stjórn lífeyrissjóðs. Of mikillar tilhneigingar gætur í þá veru að gera langskólamenntun að skilyrði og útiloka þannig almennt launafólk frá því að gæta sjálft hagsmuna sinna. Mikilvægt er að hafa það í huga, að hrun fjármálakerfisins árið 2008 var ekki vegna skorts á menntun.

Val á fulltrúum í stjórnun lífeyrissjóða er reglulega gagnrýnt og er þá einkum fundið að því að fulltrúar atvinnurekenda eigi þar sæti til jafns við fulltrúa launamanna. Einnig er fundið að því að valið á fulltrúum launþega sé ekki nógu lýðræðislegt en þessir fulltrúar eru oftast valdir á ársfundum eða aðalfundum stéttarfélaganna eða heildarsamtaka þeirra. Oft er látið að því liggja að þetta fyrirkomulag eigi sér enga samsvörun en reyndin er allt önnur. Samkvæmt skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands sem Landssamtök lífeyrissjóða létu gera árið 2004 er mjög svipað fyrirkomulag á stjórnun starfstengdra lífeyrissjóða t.d. í Danmörku, Hollandi, Finnlandi og Svíþjóð. Niðurstaða skýrslunnar er að þar sem um starfsgreinasjóði sé að ræða velji verkalýðsfélag yfirleitt fulltrúa launþega í stjórnir sjóðanna og heildarsamtök atvinnurekenda hina stjórnarmennina. Það fyrirkomulag sem hér tíðkast við val í stjórn lífeyrissjóða er því sambærilegt við það sem almennt tíðkast í Evrópu.²⁴

²⁴ Stjórnun lífeyrissjóða. Skýrsla númer R04:04. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

VIÐAUKI 1. YFIRLITSTÖFLUR UM LÍFEYRIS- OG ALMANNATRYGGINGAR

RÉTTINDALEG STAÐA LÍFEYRISSJÓÐANNA Í ÁRSLOK 2013

Eftirfarandi yfirlit sýnir samantekt á helstu niðurstöðum eigna og skuldbindinga m.v. 31.12.2013

Niðurstöður eru miðaðar við gildandi samþykktir í árslok 2013

Lífeyrissjóðir	Áfallin staða	Framtíðarstaða	Heildarstaða samtals	Heildarstaða %
Almenni lífeyrissjóðurinn	-3.051.538	466.664	-2.584.874	-2,2%
Eftirlaunasjóður FÍA	556.614	-219.305	337.309	0,9%
Eftirlaunasjóður Reykjanesbæjar*	-3.175.200	-303.200	-3.478.400	-48,2%
Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands*	-4.673.979	0	-4.673.979	-99,9%
Festa lífeyrissjóður	-2.762.392	-3.776.860	-6.539.252	-3,8%
Frjálsi lífeyrissjóðurinn	283.874	-77.900	205.974	0,2%
Gildi lífeyrissjóður	-9.249.161	-11.301.587	-20.550.747	-3,5%
Íslenski lífeyrissjóðurinn	-84.100	400	-83.700	-0,5%
Lífeyrissjóður bankamanna	-5.038.300	-813.200	-5.851.500	-6,1%
Hlutfallsdeild	-3.383.600	-970.700	-4.354.300	-9,7%
Aldursdeild	-1.654.700	157.500	-1.497.200	-3,0%
Lífeyrissjóður bænda	-676.641	-1.005.581	-1.682.222	-5,0%
Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga*	-46.771.186	-2.462.136	-49.233.322	-64,2%
Lífeyrissjóður Rangæinga	-448.494	-508.500	-956.994	-7,5%
Lífeyrissjóður starfsmanna Akureyrarbæjar*	-4.556.300	-808.900	-5.365.200	-35,5%
Lífeyrissjóður starfsmanna Búnaðarbanka Íslands hf.	2.006.811	-344.412	1.662.399	8,7%
Lífeyrissjóður starfsmanna Kópavogsbæjar*	-4.890.476	-748.851	-5.639.327	-56,9%
Lífeyrissjóður starfsmanna Reykjavíkurborgar*	-13.709.621	-3.587.400	-17.297.000	-20,8%
Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	-385.123.881	-82.616.633	-467.740.514	-39,6%
B-deild*	-379.376.200	-25.217.790	-404.593.990	-63,1%
A-deild*	-5.747.682	-57.398.843	-63.146.525	-11,7%
Lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga	-26.828.600	-14.095.900	-40.924.500	-11,4%
A-deild*	-6.131.000	-13.921.800	-20.052.800	-12,5%
V-deild	63.800	1.376.200	1.440.000	3,9%
B-deild*	-20.761.400	-1.550.300	-22.311.700	-81,7%
Lífeyrissjóður Tannlæknafélags Íslands	47.800	-14.700	33.100	2,5%
Lífeyrissjóður verkfræðinga	-1.330.800	2.393.000	1.062.200	1,3%
Lífeyrissjóður verslunarmanna	19.567.751	-13.079.696	6.488.055	0,9%
Lífeyrissjóður Vestfirðinga	-1.011.556	-1.512.093	-2.523.649	-4,9%
Lífeyrissjóður Vestmannaeyja	-1.682.906	-304.045	-1.986.951	-3,4%
Sameinaði lífeyrissjóðurinn	-11.114.200	727.500	-10.386.700	-4,9%
Stafir lífeyrissjóður	-16.763.900	4.559.400	-12.204.500	-6,6%
Stapi lífeyrissjóður	-11.913.820	528.400	-11.385.420	-4,6%
Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda	-664.578	-1.841.601	-2.506.179	-1,5%
Samtals:	-533.058.778	-130.747.133	-663.805.893	-15,0%
Sjóðir með ábyrgð laungreiðenda*	-489.793.044	-105.999.220	-595.792.243	-38%
Sjóðir án ábyrgðar laungreiðenda	-43.265.734	-24.747.916	-68.013.650	-2,3%

Áætluð iðgjöld almanaksársins 2013	Fjöldi iðgjaldagreiðenda		Alls	Iðgjöld ársins (þús. kr.)		Alls
	Karlar	Konur		Karlar	Konur	
Almennir sjóðir	102.352	82.114	184.466	44.189.740	22.192.106	66.381.846
Opinberir sjóðir með bakábyrgð	17.041	36.943	53.984	9.629.125	18.427.813	28.056.938
Séreignasjóðir			64.475			15.043.121
Samtals	119.393	119.057		53.818.865	40.619.919	109.481.905

Eftirfarandi yfirlit sýnir fjölda ellilífeyrisþega í desember 2013.

Heildar lífeyrisgreiðslur á mánuði eftir kynjum hjá viðkomandi sjóðum og lífeyrisgreiðslur að meðaltali á mánuði eftir kynjum.

Ath: Algengt er að lífeyrisþegar fái lífeyrisgreiðslur úr fleirum en einum sjóði.

Fjöldi fólks á lífeyrisaldri (67 ára og eldri) árið 2013 var 36.002, 16.520 karlar og 19.482 konur.

Meðaltals tölur fyrir árið 2013	Fjöldi ellilífeyrisþega		Ellilífeyrir á mán. þús. kr.	
	Karlar	Konur	Karlar	Konur
Lífeyrisgreiðslur pr. mán. árið 2013:				
Almenni lífeyrissjóðurinn	501	98	65.744	5.805
Eftirlaunasjóður FÍA	108	1	44.499	72
Eftirlaunasjóður Reykjanesbæjar	53	85	8.846	6.660
Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands	43	89	8.465	7.977
Festa lífeyrissjóður	1.635	1.941	72.841	55.177
Frjálsi lífeyrissjóðurinn	238	135	7.600	3.036
Gildi lífeyrissjóður	4.977	5.256	329.298	170.209
Íslenski lífeyrissjóðurinn	25	6	375	31
Lífeyrissjóður bankamanna	295	454	83.352	73.513
Lífeyrissjóður bænda	1.566	1.371	54.678	30.591
Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga	5	753	827	179.088
Lífeyrissjóður Rangæinga	194	177	5.971	6.146
Lífeyrissjóður starfsmanna Akureyrarbæjar	119	156	19.568	11.477
Lífeyrissjóður starfsmanna Búnaðarbanka Íslands hf.	81	171	31.857	38.397
Lífeyrissjóður starfsmanna Kópavogsbæjar	52	147	5.981	10.332
Lífeyrissjóður starfsmanna Reykjavíkurborgar	519	962	105.890	115.453
Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	4.977	7.275	1.065.497	823.455
Lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga	751	985	40.837	26.841
Lífeyrissjóður Tannlæknafélags Íslands	4	0	141	0
Lífeyrissjóður verkfræðinga	202	5	31.573	288
Lífeyrissjóður verslunarmanna	2.712	4.957	266.427	247.703
Lífeyrissjóður Vestfirðinga	580	452	33.180	14.548
Lífeyrissjóður Vestmannaeyja	535	308	44.585	11.493
Sameinaði lífeyrissjóðurinn	3.456	253	221.789	6.744
Stafir lífeyrissjóður	1.729	1.262	143.196	30.319
Stapi lífeyrissjóður	2.173	2.605	115.710	90.950
Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda	3.482	3.558	116.798	65.984
	31.012	33.462	2.925.525	2.032.289

Hlutfall (%)	Lífeyrissj. með ábyrgð	Lífeyrissj. án ábyrgðar	LÍFEYRISSJ. SAMTALS	Lífeyrissj. með ábyrgð	Lífeyrissj. án ábyrgðar	LÍFEYRISGREIÐSLUR		Hlutfall (%)		
						Lífeyrissj. alls	Almanna- tryggingar	Samtals	Lífeyrissj.	Alm. tr.
Hlutfall (%)	10 deildir	21 deild	31 deild							
Elli- makalífeyrir (%) ^{og}	85,3	75,4	83,4	35.708	33.738	68.592	36.725	105.317	65,1	34,9
Örorkulífeyrir	4,7	23,3	15,8	1.772	10.424	12.992	33.336	46.328	28	72
Barnalífeyrir	0	1,2	0,7	5	522	575	3.302	3.877	14,8	85,2
Annar lífeyrir	0	0,1	0	0	32	34		34	100	0
Samtals:	100	100	100	37.486	44.716	82.194	73.363	155.557	52,8	47,2

DRÖG