

Svar

fjármálaráðherra (SJS) við fyrirspurn Sigríðar Ingibjargar Ingadóttur um ávöxtunarkröfu lífeyrissjóða.

1. *Hvaða rök liggja til grundvallar viðmiði um 3,5% ávöxtunarkröfu lífeyrissjóða, sbr. 19. og 20. gr. í reglugerð nr. 391/1998, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með áorðnum breytingum?*

Á árunum 1975–1987 starfaði nefnd að tillögum um endurskoðun lífeyriskerfisins. Nefndin afhenti fjármálaráðherra í byrjun sumars 1987 frumvarp til laga um starfsemi lífeyrissjóða, þar segir á bls. 35:

„... Í útreikningum um kostnað af þeim tillögum, sem nefndin varð sammála um og felast í frv. þessu, var miðað við 3,5% raunávöxtun eigna. Til samanburðar má nefna ýmsar vaxtatölur. Fyrst eftir að sjóðirnir fóru að veita sjóðfélögum verðtryggð lán, voru vextir yfirleitt 2%, en voru síðan hækkaðir og eru nú yfirleitt 5%. Þá má nefna, að meðalávöxtun lána – annarra en spariskírteina – sem Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna hafa tekið hjá lífeyrissjóðum, var síðari hluta ársins 1986 4,7% en 5,7% að meðtöldum spariskírteinum. Vextir af skuldabréfum Byggingarsjóðs ríkisins, sem samtök lífeyrissjóða og fjármálaráðuneytið sömdu um í september og október 1986, eru 6,5% á lánum veittum til ársloka 1986, en verða 6,25% á lánum ársins 1987 og 5,9% á lánum ársins 1988. Jafnframt var samið um að vextir á eldri bréfum, sem eru lægri en 4,2% verði hækkaðir í það mark. Loks má nefna, að vextir af verðtryggðum bankalánum eru nú 5–7%.

Segja má, að 3,5% meðalávöxtunarkrafa sé allhá þegar litið er til langs tíma. Í þessu sambandi er þó á það að líta, að útreikningarnir um kostnað af lífeyrisréttindum eru miðaðir við að hið nýja kerfi nái til allra þegar í stað. Það felur í sér mun meiri kostnað fyrst um sinn en síðar verður, vegna þess hve iðgjöld þeirra, sem nú eru komnir um og yfir miðjan aldur, standa stutt við í sjóðunum...“

Nefnd sú sem samdi drög að reglugerð nr. 391/1998 horfði til þess að á meginhluta 10. áratugarins höfðu útlánsvextir Íbúðalánasjóðs verið 5,1% en nafnraunvextir húsbrefa verið 4,75%. Ávöxtunarkrafa þeirra á markaði hafði verið nokkuð hærri og kom það fram í raunávöxtun sjóðanna en samkvæmt töflu sem Landssamtök lífeyrissjóða tók saman og er fylgiskjal með svari þessu var hún að jafnaði 6–7% og meðalávöxtunin á áratugnum 6,7%. Nefndin taldi þrátt fyrir þetta rétt að halda sig við það viðmið sem nefnt var í frumvarpi til laga um starfsemi lífeyrissjóða frá 1987. Þá ríkt á þessum árum mikil bjartsýni og gagnrýni var fremur á að vaxtaviðmiðið væri of lágt en öfugt.

2. *Hvaða tryggingafræðilegu úttektir eða rannsóknir lágu til grundvallar 3,5% viðmiði í upphafi? Hefur viðmiðið sætt endurskoðun frá því að reglugerðin var sett?*

Sjá svar við 1. tölulið fyrirspurnarinnar. Endurskoðun á viðmiðinu hefur ekki farið fram en ljóst er að helstu forsendur fyrir þessu viðmiði og aðstæður á markaði hafa breyst. Hagvöxtur á Vesturlöndum hefur dregist saman á undanförunum árum og efnahagshorfur eru

almennt ekki þannig að varlegt eða raunhæft sé að reikna með 3,5% ávöxtun eigna. Hér innan lands hafa gjaldeyrishöft einnig haft þau áhrif að þrýsta vöxtum niður á við.

3. *Hafa farið fram rannsóknir á almennum efnahagslegum áhrifum 3,5% viðmiðs, þ.m.t. á vaxtastigi?*

Kerfisbundin rannsókn á almennum efnahagslegum áhrifum 3,5% vaxtaviðmiðs í þessu sambandi hefur ekki farið fram svo ráðuneytinu sé kunnugt um það. Í opinberri umræðu hafa hins vegar komið fram gild sjónarmið um að 3,5% viðmiðið hafi þrengt fjárfestingarkosti lífeyrissjóðanna og almennt stuðlað að hærra vaxtastigi.

4. *Hvernig hefur lífeyrissjóðunum gengið að uppfylla 3,5% viðmiðið?*

Viðmiðið þjónar þeim tilgangi að meta þær fjárhagslegu skuldbindingar sem tiltekin lífeyrisréttindi skapa ákveðnum lífeyrissjóði. Er þá gert ráð fyrir að meðalraunávöxtun næstu áratuga verði í samræmi við þetta vaxtaviðmið. Ávöxtun lífeyrissjóða hefur verið misjöfn en Fjármálaeftirlitið hefur metið meðalraunávöxtun allra sjóðanna frá árinu 1991. Í meðfylgjandi töflu Landssamtaka lífeyrissjóða (sjá fylgiskjal) er þessi ávöxtun sýnd, sem og 5 og 10 ára meðaltöl. Samantekt Talnakönnunar fyrir fjármálaráðuneytið sýnir að tíu ára raunávöxtun lífeyrissjóðanna á árunum 2000–2010 lækkaði snarlega á árinu 2007 og hefur verið undir 3,5% viðmiðunarmarkanna síðan.

5. *Hvaða efnahagslegu áhrif hefði lækkan viðmiðsins um 0,5%, 1% og 1,5%:*

- a. *á greiðslu lífeyris í dag, eftir 10 ár og eftir 20 ár,*
- b. *á lífeyrisgreiðslur í dag til meðallífeyrisþega (karls annars vegar og konu hins vegar) í a) almennum lífeyrissjóði, b) lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins,*
- c. *á fjárhag ríkissjóðs?*

Til að svara spurningunum að framan tók Bjarni Þórðarson, tryggingastærðfræðingur, saman tvær töflur að ósk ráðuneytisins sem sýna annars vegar hvaða réttindaskerðingu sjóðfélagar í almennum lífeyrissjóðum mega búast við ef vaxtaviðmið er lækkað og hins vegar hvernig iðgjaldtæxti í almennum sjóði þyrfti að hækka til að unnt sé að halda óbreyttum lífeyrisréttindum. Tekið er fram að öll réttindaávinnsla í lífeyrissjóðum er óháð kyni sjóðfélagans en það þýðir að sjóðir með fleiri konur en karla (miðað við iðgjaldagreiðslur) meðal sjóðfélaga eru lakar settir en aðrir sjóðir og þeim mun lakar settir sem hlutfall kvenna er hærra.

Svar við a-lið felst að hluta til í því sem áður greinir, þ.e. að lífeyrir á hverjum tíma tekur mið af þeirri ávöxtun sem sjóðurinn hefur náð til þess tíma. Ef bornir eru saman tveir sjóðir þar sem annar nær ávallt að ávaxta fé sitt samkvæmt vaxtaviðmiðinu en hinn með ávöxtun sem er einu prósentustigi lakari getur fyrrnefndi sjóðurinn haldið óbreyttum lífeyrisgreiðslum en sá síðarnefndi yrði ár hvert að lækka áunnin réttindi um 1%. Sá sjóður gæti breytt vaxtaviðmiðuninni sem þýddi að hann skerti réttindi strax til að laga þau að skuldbindingahækkunum. Síðan breyttist lífeyrir og réttindi ekki. Lækkun til frambúðar er tekin í einu stökki í stað árlegra lækkana.

Töflurnar hér að neðan eru miðaðar við aðstæður í almennum lífeyrissjóðum en miðað við gildandi lög og kjarasamninga myndu sjóðfélagar í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins ekki að öðru óbreyttu verða fyrir réttindaskerðingu og gildir það um alla almenna sjóðfélaga í A- og B-deildum sjóðsins. Hins vegar yrði ríkissjóður að fjármagna aukningu skuldbindingar sem iðgjaldahækkun eða með öðrum sértækum hætti.

Ekki er unnt að segja til um með vissu hvaða áhrif slíkar breytingar hefðu á fjárhag ríkis-sjóð. Ljóst er að lækkun lífeyrisgreiðslna frá almennum sjóðum myndi setja þrýsting á hækkun eða aukinn kostnað vegna lífeyris almannatrygginga.

Í töflu 1 er gerð grein fyrir því hvernig réttindi í lífeyrissjóð þyrftu að skerðast við lækkun vaxtaviðmiðs úr 3,5% í 3,0% eða 2,5% þannig að skuldbindingar yrðu hinar sömu eftir sem áður. Lækkun hjá lífeyrisþegum er til muna minni en hjá yngri sjóðfélögum. Sjötug kona getur vænst þess að lifa í rúm 16 ár og sjötugur karl í rúm 14 ár. Lækkun vaxtaviðmiðs um 1 prósentustig leiðir til 8% lækkunar lífeyris sem ella hefði lækkað um 1% á ári. Réttindi sem fertugur einstaklingur hefur þegar áunnið sér mundu lækka um 30%.

Tafla 1. Nauðsynleg skerðing á áunnum réttindum ef vaxtaviðmiðun lækkar úr 3,5% í 3,0% eða 2,5%.

	3,00%	2,50%
Aldur	Skerðing í %	Skerðing í %
20 ára	21,0%	42,0%
30 ára	18,0%	36,0%
40 ára	15,0%	29,5%
50 ára	11,0%	22,5%
60 ára	7,5%	14,5%
70 ára	4,0%	8,0%
80 ára	2,5%	5,0%
90 ára	1,5%	2,5%

Í töflu 2 er sýnt hvaða áhrif það hefði á iðgjöld sem tvítugir og þrítugir sjóðfélagar þyrftu að greiða til 67 ára aldurs til þess að afla sér óbreyttra réttinda. Í töflunni er reiknað út fyrir hvort kyn en eins og áður greinir er enginn greinarmunur á lífeyrisávinnslu kynjanna. Breytingin felur í sér verulega hækkun iðgjalda, eða um 3–4 prósentustig, ef vaxtaviðmiðið er lækkað í 2,5%.

Tafla 2. Iðgjaldstaxti miðað við 1,4% áunnin réttindi fyrir hvert ár frá 20 eða 30 ára aldri til 67 ára aldurs vegna elli- og örorkulífeyris.

Ávöxtun	Aldur	Karlar	Konur
3,5%	20 ára	8,4%	10,9%
	30 ára	10,0%	12,6%
3,0%	20 ára	9,8%	12,7%
	30 ára	11,4%	14,4%
2,5%	20 ára	11,5%	14,8%
	30 ára	13,0%	16,4%

6. Er ástæða til að endurskoða núverandi viðmið um ávöxtunarkröfu lífeyrissjóðanna?

Nefnd sem skipuð var með erindisbréfi, dags. 3. febrúar 2010, á grundvelli stöðugleika-sáttmála ríkisstjórnar og aðila vinnumarkaðarins, vinnur nú að tillögum að framtíðarskipan lífeyrismála. Á vegum nefndarinnar var fyrirtækið Analytica fengið til að taka saman hvaða ávöxtunarviðmið eru notuð í nokkrum samanburðarlöndum. Ekki var óskað eftir því að fyrirtækið legði mat á eða setti fram tillögur um hvaða leið ætti að fara hérlandis.

Í skýrslu Analytica, dags. 11. mars 2011, er fjallað um ákvörðun ávöxtunarviðmiðs í samanburðarlöndunum og dregin upp mynd af nokkrum meginleiðum sem unnt er að fara við ákvörðun viðmiðsins og helstu þætti sem hafa áhrif þar á. Fjallað er um áhrif ávöxtunarviðmiðs á fjárfestingarstefnu og samhengis fjárfestingarstefnu við lífeyrisskuldbindingar. Enn fremur er fjallað um möguleg áhrif hækkunar á aldri við upphaf tóku lífeyris. Þá er sérstaklega fjallað um þýðingu gengisáhættu af erlendum eignum fyrir lífeyrisgreiðslur.

Nefndin hefur ekki enn fjallað um skýrsluna, en hún verður tekin til umfjöllunar við fyrsta tækifæri og mun nýtast í starfi nefndarinnar þegar kemur að umræðu um hvort ástæða sé til að endurskoða núverandi viðmið um ávöxtunarkröfu lífeyrissjóðanna.

Fylgiskjal.

Athugun á meðalraunávöxtun lífeyrissjóða eftir tímabilum. (Landssamtök lífeyrissjóða, 1. nóvember 2011.)

Ár	Gögn LL um raunávöxtun hvers árs	Meðaltöl raunávöxtunar yfir mismunandi tímabil ^{*)}			
		Ár í meðaltalinu	Byrjun til loka árafjölda	5 ára meðaltöl	10 ára meðaltöl
1991	6,1%				
1992	7,0%	2	6,55%		
1993	6,7%	3	6,60%		
1994	6,8%	4	6,65%		
1995	6,6%	5	6,64%	6,64%	
1996	7,6%	6	6,80%	6,94%	
1997	7,9%	7	6,96%	7,12%	
1998	7,4%	8	7,01%	7,26%	
1999	12,0%	9	7,55%	8,28%	
2000	-0,7%	10	6,70%	6,76%	6,70%
2001	-1,9%	11	5,89%	4,80%	5,87%
2002	-3,0%	12	5,12%	2,59%	4,83%
2003	11,3%	13	5,58%	3,33%	5,28%
2004	10,4%	14	5,90%	3,03%	5,63%
2005	13,2%	15	6,36%	5,77%	6,26%
2006	10,2%	16	6,63%	8,26%	6,52%
2007	0,5%	17	6,13%	9,03%	5,76%
2008	-22,0%	18	3,61%	1,55%	2,44%
2009	0,3%	19	3,06%	-0,37%	1,32%
2010	2,7%	20	2,66%	-2,30%	1,65%

^{*)} Samkvæmt meðaltalsformúlu FME.