

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: **Fjárlaganefnd Alþingis**
Sendandi: **Fjármála- og efnahagsráðuneyti**
Dagsetning: **22. nóvember 2022**
Málsnúmer: **FJR22080019**
Bréfalykill: **3.1**
Jafnréttismat: **Nei**

Efni: Staða lífeyrisaukasjóðs LSR - tillaga við aðra umræðu fjárukalagafrumvarps 2022

Samkomulag opinberra launagreiðenda við heildarsamtök opinberra starfsmanna (BSRB, BHM, KÍ) um breytt fyrirkomulag lífeyrismála var undirritað 19. september 2016 en með því var bakábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum A-deildar LSR felld niður, en á móti voru framreiknaðar skuldbindingar metnar og sjóðnum tryggt framlag til að jafna áfallna stöðu deildarinnar. Meginbreytingin sem gerð var fólst í því að réttindaávinnslu sjóðfélaga í A-deild LSR var breytt úr „jafnri ávinnslu“ í „aldurstengda ávinnslu“, sem nú er það fyrirkomulag sem gildir um vinnumarkaðinn í heild. Þeir sem öðluðust aðild að sjóðnum eftir breytinguna ávinna sér réttindi samkvæmt hinu nýja fyrirkomulagi, en hinir, sem voru sjóðfélagar fyrir, fá bættan mismun á jafnri og aldursháðri ávinnslu með framlögum úr svokölluðum lífeyrisaukasjóði við töku eftirlauna.

Samhliða gerð þessa samkomulags var í lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, kveðið á stofnun lífeyrisaukasjóðs innan A-deildar LSR og var hann fjármagnaður var með sérstöku 106,8 ma.kr. framlagi úr ríkissjóði sem endurspeglaði tryggingarfræðilegt mat á verðmæti réttinda miðað við fyrirliggjandi forsendur sem þá lágu fyrir. Að auki voru lagðir 8,4 ma.kr. í sérstakan varúðarsjóð til að mæta mögulegum kostnaði vegna fráviks frá tryggingarfræðilegum forsendum í framtíðinni.

Þær tryggingarfræðilegu forsendur sem lagðar voru til grundvallar voru hefðbundnar tryggingarfræðilegar forsendur sem í gildi voru á þeim tíma, en skilgreind frávik frá þeim voru eftirfarandi:

- hvað lífslíkur varðaði varð að niðurstöðu að byggja á reynslu árána 2010–2014 (IS1014L);
- örorkulíkur voru miðaðar við 60% af stöðluðum örorkulíkum (IS9802Ö);
- gert var ráð fyrir því að raunlaunahækkunir þess hóps sem ætti rétt á lífeyrisauka og brottfall úr hópnum (þ.e. þeir sem hætta í starfi hjá ríkinu og þar með réttindaávinnslu í LSR) myndi „núlla“ hvort annað út í framtíðinni og að tryggingafræðileg áhrif þessara tveggja þátta yrðu því engin.

Við síðari framlagningu frumvarps sem unnið var á grundvelli framangreinds samkomulags var sú breyting gerð, að frumkvæði fulltrúa heildarsamtakanna, að þeir sem „...greiddu ekki iðgjald til sjóðsins á tímabilinu júní 2016 til júní 2017 [skyldu] eiga rétt á greiðslum úr lífeyrisauka hefji þeir á ný greiðslur til sjóðsins eigi síðar en 12 mánuðum eftir gildistöku nýrra samþykka.“ (6. mgr. í ákvæði til bráðabirgða IX við lög nr. 1/1997). Áhrif þessa voru ekki metin sérstaklega enda óvíst talið á þeim tímapunkti hvort þessi rýmkun kynni að fela í sér auknar skuldbindingar.

Skýrt var, af hálfu ríkisins, að afnám bakábyrgðar fæli í sér að réttindi sjóðfélaga í A-deild LSR myndu taka sömu breytingum og gilda um sjóðfélaga í almennum lífeyrissjóðum í landinu, háð m.a. lífslíkuhorfum og fleiri þátum. Tvö af framangreindum atriðum, þ.e. annars vegar samspil raunlaunahækkana og brottfalls og hins vegar heimild til að hefja aftur iðgjaldagreiðslur innan tiltekins tíma, teljast hins vegar ekki til hefðbundinna tryggingarfræðilegra forsendna. Nú er komið á daginn að raunpróun hvað bæði atriðin varðar

hefur haft neikvæð áhrif á fjárhagslega stöðu lífeyrisaukasjóðsins. Hvað fyrra atriðið varðar má reikna með að sú forsenda að jafnvægi verði milli raunlaunahækkana og almenns brottfalls muni standast þegar til lengri tíma er litið og því ekki ástæða til að grípa til sértækra aðgerða þess vegna.

Seinna atriðið – þ.e. áhrif af endurkomu til LSR (eða „neikvæðu brottfalli“) - er aftur á móti meira álitamál. Þar verður m.a. að horfa til þess að með orðalagi 6. mgr. í ákvæði til bráðabirgða IX var opnað á að allir sem ekki höfðu greitt iðgjald til sjóðsins á tímabilinu júní 2016 til júní 2017 en hefja á ný greiðslur innan tólf mánaða eftir gildistöku nýrra samþykktu (þ.e. í raun til 31. maí 2018) skyldu eiga rétt á greiðslum úr lífeyrisaukasjóði. Sem áður segir fór ekki fram sérstakt mat á því hvaða fjárhagsleg áhrif þessi breyting gæti haft á stöðu lífeyrisaukasjóðs.

Í ljós hefur komið að fjölgun sjóðfélaga á þessum forsendum er um 1.100 vegna þeirra sem koma inn á tímabilinu 30.09.2016-1.6.2017, en ekki liggur enn fyrir hversu stór hópur bætist við frá 1.6.2017 til 31. 5. 2018, en ætla má að hann sé álíka stór. Að mati tryggingastærðfræðings LSR er viðbótarkostnaður lífeyrisaukasjóðs, sem þessi fjölgun sjóðfélaga sem tilkall eigi til réttinda í lífeyrisaukasjóði leiðir af sér, á bilinu 10-14 milljarðar, háð endanlegum útreikningum sem unnið er að.

Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins er ógerningur að réttlæta að kostnaði vegna þessa vanmats verði velt yfir á almenna sjóðfélaga í LSR með því að skerða réttindi þeirra, sem er það sem vanmatið óhjákvæmilega felur í sér fyrr eða síðar. Er því lagt til að í viðræðum við heildarsamtök opinberra starfsmanna verði tekið fram af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytis að auknum skuldbindingum vegna fjölgunar umfram áður gefnar forsendur, sbr. 6. mgr. í ákvæði til bráðabirgða IX, verði mögulega mætt með sérstakri fjármögnun úr ríkissjóði. Sú afstaða sé hins vegar háð því að samkomulag náist um aðra þætti.

Ljóst er að tryggingarfræðileg staða lífeyrisaukasjóðs A-deildar LSR hefur verið neikvæð um meira en 10% yfir samfellt 5 ára tímabil. Af því leiðir samkvæmt gildandi lögum að ákvæði um skipan nefndar samningsaðila til að ræða viðbrögð við því verða virk. Mun fjármála- og efnahagsráðuneytið boða aðila til fundar af því tilefni. Vera kann að niðurstaða þeirra viðræðna muni leiða til þess að nýta þurfi varúðarsjóð lífeyrisaukasjóðs að einhverju eða öllu leyti til að mæta neikvæðum áhrifum af öðrum tryggingarfræðilegum áhrifabreytum en þeirri sem hér um ræðir.

Það frávik sem orðið hefur á forsendum samkomulagsins vegna endurkomu þeirra lífeyrisþega sem áttu geymd réttindi í honum og fengu virka aðild að honum aftur voru ófyrirséðar þegar það var undirritað. Þessar breyttu forsendur eru nú að koma skýrar í ljós við gagnaöflun og útreikninga tryggingastærðfræðinga og hafa í för með sér að fyrir liggur skuldbinding af hálfu ríkisins hvað þann þátt varðar til að kleift verði að efna niðurstöðu samkomulagsins í viðræðum við heildarsamtök opinberra starfsmanna.