

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, með síðari breytingum (breyting á A-deild sjóðsins).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

2. mgr. 1. gr. laganna orðast svo:

Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins starfar í þremur deildum, A-deild og séreignardeild, sem starfa á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og laga þessara þegar við á, og B-deild, sem starfar á grundvelli þessara laga auk laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða eftir því sem við á. Deildirnar skipta með sér rekstrarkostnaði í hlutfalli við umfang hvorrar deildar í rekstri sjóðsins samkvæmt reglum sem stjórn sjóðsins setur.

2. gr.

3. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

II. kafli laganna, **A-deild lífeyrissjóðsins**, 12.–21. gr., fellur brott.

4. gr.

Í stað „skv. 4. mgr. 13. gr., sbr. og ákvæði til bráðabirgða II“ í 2. málsli. 5. mgr. 33. gr. laganna kemur: í samþykktum sjóðsins og ákvæði til bráðabirgða XI.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 39. gr. laganna:

- Í stað „skv. 15.“ í 1. mgr. kemur: samkvæmt reglum samþykpta A-deildar.
- Í stað „4. mgr. 15. gr.“ í 3. mgr. kemur: samþykpta.

6. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I og II í lögnum falla brott.

## 7. gr.

Við lögin bætast fjögur ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

## a. (VIII.)

Frá og með 1. janúar 2017 skal A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins starfa á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrissjóða og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, með síðari breytingum, laga þessara eftir því sem við á og samþykkt er fyrir sjóðinn gilda. Stjórn sjóðsins skal aðlaga samþykktir sjóðsins ákvæðum laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og lögum þessum eftir því sem við á og leggja þær þannig breyttar fyrir ráðherra til staðfestingar, sbr. 28. gr. laga nr. 129/1997, eigi síðar en 1. nóvember 2016.

## b. (IX.)

Ríkissjóður skal eigi síðar en 31. desember 2016 greiða 91,279 ma.kr. framlag til A-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins sem ætlað er til þess að standa undir lífeyrisauka til sjóðfélaga sem rétt eiga á honum skv. 2. og 3. mgr. Framlagið er ákvarðað á grundvelli tryggingafræðilegra forsendna í árslok 2015 að öðru leyti en því að miðað er við lífslíkur byggðar á reynslu árána 2010–2014. Greiðsla framlagsins er bundin því skilyrði að tekin verði upp í A-deild aldurstengd réttindaávinnsla og 67 ára lífeyristökualdur.

Lífeyrisauki er sá mismunur sem er á annars vegar réttindum sjóðfélaga samkvæmt jafnri réttindaávinnslu og 65 ára lífeyristökualdri og hins vegar réttindum sjóðfélaga samkvæmt aldurstengdri réttindaávinnslu og 67 ára lífeyristökualdri. Lífeyrisaukann skal reikna mánadlega til réttinda hjá sjóðfélaga. Þó er sjóðnum heimilt að færa lífeyrisauka til réttinda vegna ársins 2017 í lok þess árs.

Peir sjóðfélagar sem eru virkir greiðendur í A-deild á árinu 2016 og starfa hjá ríki eða sveitarfélögum skulu ávinna sér rétt til lífeyrisauka á meðan þeir greiða til deildarinnar og starfa hjá áðurnefndum launagreiðendum, sbr. þó 5. mgr.

Peir sjóðfélagar sem eru virkir greiðendur í A-deild á árinu 2016 og starfa hjá öðrum launagreiðendum en ríkisaðilum og sveitarfélögum eiga því aðeins rétt á lífeyrisauka að launagreiðandi þeirra hafi samþykkt að greiða sérstakt iðgjald fyrir sjóðfélaga í samræmi við 8. mgr.

Sjóðfélagi sem greiddi ekki iðgjald til A-deildar á árinu 2016, án þess þó að formlegu ráðningarsambandi hans og launagreiðanda sem tryggir starfsmenn sína hjá sjóðnum hafi verið slitíð, hefur sama rétt til lífeyrisauka og þeir sem falla undir 3. og 4. mgr.

Falli iðgjaldagreiðslur sjóðfélaga niður af öðrum ástæðum en segir í 5. mgr. til lengri tíma en tólf mánaða fellur réttur hans til frekari lífeyrisauka niður. Sjóðnum er heimilt að framlengja tímabilið um tólf mánuði vegna náms, veikinda eða fæðingarorlofs sjóðfélaga.

Peir sjóðfélagar Brúar lífeyrissjóðs sem rétt eiga á lífeyrisauka hjá Brú skulu eiga rétt á lífeyrisauka hjá A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins skipti þeir um starf og verði sjóðfélagar í A-deild, sbr. þó 5. mgr. Tilskilið er að sambærilegt ákvæði sé sett í samþykktir Brúar, að breyttu breytanda, og að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Brú lífeyrissjóður geri með sér samkomulag um kostnað við lífeyrisauka vegna sjóðfélaga sem færast milli sjóðanna.

Launagreiðendur sem ekki eru einkanlega fjármagnaðir með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum eða framlögum skulu greiða ríkissjóði til baka þann hluta af framlagi því sem ríkissjóður greiðir skv. 1. mgr. og fer til þess að greiða lífeyrisauka starfsmanna þessara launagreiðenda. Þessi endurgreiðsla fer fram þannig að launagreiðendur, aðrir en ríkisaðilar í B- og C-hluta ríkisreiknings, greiða sérstakt iðgjald sem standa á undir lífeyrisauka þessara starfsmanna. Iðgjald þetta skal endurskoða árlega í samræmi við tryggingafræðilega athugun

og skal ákvörðun um hækkun þess eða lækkun liggja fyrir eigi síðar en 1. október fyrir komandi almanaksár. Ríkisaðilar í B- og C-hluta ríkisreiknings endurgreiða ríkissjóði árlega lífeyrisauka starfsmanna sinna á grundvelli útreiknings Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Nánar skal kveðið á um framkvæmd þessa ákvæðis í samþykktum sjóðsins.

c. (X.)

Launagreiðendur skulu fyrir 31. desember 2016 leggja til 8,4 ma.kr. í sérstakan varúðarsjóð og skal höfuðstóll hans varðveittur og ávaxtaður af lífeyrissjóðnum. Varúðarsjóður skal aðgreindur frá öðrum fjármunum sem A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins fer með og telst ekki með í reiknaðri hreinni eign til greiðslu lífeyris. Árleg ávöxtun varúðarsjóðs er lögð við höfuðstól hans.

Launagreiðendur skipa þrjá fulltrúa og BSRB, Bandalag háskólamanna og Kennarasamband Íslands þrjá fulltrúa í matshóp sem yfirfer tryggingafræðilega stöðu og ákveður hvort skilyrði fyrir ráðstöfun fjármuna úr varúðarsjóði eru uppfyllt. Komist matshópur ekki að niðurstöðu um nýtingu varúðarsjóðsins skulu aðilar velja sameiginlegan oddamann sem tekur þá sæti í matshópnum.

Óheimilt er að ganga á höfuðstól varúðarsjóðsins í fimm ár frá stofnun hans. Að fimm árum liðnum skal árlega leggja mat á stöðu lífeyrisaukasjóðs:

- a. Sé tryggingafræðileg staða lífeyrisaukasjóðs samkvæmt árlegu mati neikvæð um 10% eða meira í lok næstliðins árs eða hafi hún haldist neikvæð um a.m.k. 5% samfellt í meira en fimm ár, sbr. 39. gr. laga nr. 129/1997, skal leggja höfuðstól varúðarsjóðsins í heild eða að hluta, í báðum tilvikum þar til að 5% viðmiði er náð, við eignir lífeyrisaukasjóðs og fjármunirnir nýttir til að mæta skuldbindingum hans. Komi til breytinga á ákvæðum almennra laga um lífeyrissjóði um vikmörk breytast vikmörk þessi til samræmis.
- b. Að tuttugu árum liðnum frá stofnun varúðarsjóðs skal leggja höfuðstól hans í heild eða að hluta við eignir lífeyrisaukasjóðs að því marki sem þörf er á til að tryggingafræðileg staða hans verði jákvæð um a.m.k. 2,5%. Það sem eftir kann að standa af höfuðstóli varúðarsjóðs skal endurgreiða ríkissjóði nema ríkið telji að sérstök rök séu fyrir því að ráðstafa eftirstöðvunum til lífeyrisaukasjóðs eða A-deildar.
- c. Komi í ljós að varúðarsjóðurinn geti ekki staðið við hlutverk sitt, þ.e. ef eign sjóðsins dugir ekki til að styðja þannig við lífeyrisaukasjóð að komist verði hjá skerðingu á greiðslum úr honum, skulu launagreiðendur taka upp viðræður við heildarsamtök opinberra starfsmanna um hvernig við því verði brugðist. Í þeim viðræðum skal lagt mat á hvort þær tryggingafræðilegu forsendur sem byggt er á við ákvörðun á framlagi í lífeyrisaukasjóð, svo sem forsendur varðandi útreikning á lífslíkum, hafi leitt til vanmats á fjárþörf sjóðsins. Verði það niðurstaðan skal brugðist við því þannig að markmið um jafn verðmæt réttindi sjóðfélaga séu tryggð.

d. (XI.)

Starfsmenn, sem eiga eða hefðu átt skylduaðild að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins fyrir 1. janúar 2017, skulu eiga rétt til aðildar að A-deild þar til samið hefur verið um lífeyrissjóðsaðild þeirra. Sama gildir um þá félagsmenn stéttarféлага sem eiga eða hefðu átt rétt til aðildar að A-deild fyrir 1. janúar 2017 án samþykkis einstakra launagreiðenda. Þá skal iðgjald launagreiðenda til A-deildar vegna sjóðfélaga vera 11,5% þar til ákvörðun þess hefur verið gerð í kjarasamningi.

## 8. gr.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2017 að frátöldum a-lið, 1. mgr. b-liðar og c-lið 7. gr. sem taka þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**I. Inngangur.**

Á undanförunum árum hafa aðilar vinnumarkaðarins unnið markvisst að því að bæta vinnubrögð við gerð kjarasamninga og stuðla að samræmingu réttinda á almennum og opinberum vinnumarkaði. Lífeyrisréttindi eru einn mikilvægasti þátturinn í slíkri samræmingu og í stöðugleikasáttmálanum sem var undirritaður af ríki, sveitarfélögum og aðilum vinnumarkaðarins 25. júní 2009 var kveðið á um að þessir aðilar mundu í sameiningu taka lífeyrismál og málefni lífeyrissjóða til umfjöllunar. Í kjölfarið var skipaður vinnuhópur með fulltrúum þessara aðila og var meginmarkmið hans að komast að sameiginlegri niðurstöðu um framtíðarskipan lífeyrismála. Í drögum að skýrslu vinnuhópsins segir að helsta leiðarstef hópsins hafi verið samræming og jöfnun réttinda á almennum og opinberum vinnumarkaði. Þar segir jafnframt að lífeyriskerfið þurfi að vera sjálfbært en til að svo megi verða þurfi hver kynslóð að standa undir eigin lífeyrisréttindum. Hópurinn lagði því til að aldurstengd ávinnsla réttinda yrði meginreglan í lífeyriskerfinu og að lífeyrisaldur yrði samræmdur. Í tillögum hópsins er lagt til að lífeyrisréttindi verði 76% af meðalævitekjum og miðað við 40 ára inngreiðslu iðgjalda. Til að þessar hugmyndir nái fram að ganga þarf að gera verulegar breytingar á skipan lífeyrismála. Meðal annars þarf að hækka iðgjöld í almennu sjóðunum eins og um var samið við endurskoðun kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í upphafi árs 2016 og hækka lífeyristökualdur og breyta jafnri réttindaávinnslu í aldurstengda ávinnslu hjá opinberu lífeyrissjóðunum. Mikil sátt var um þessa framtíðarsýn en fulltrúar heildarsamtaka opinberra starfsmanna í vinnuhópnum lýstu því yfir að það væri forsenda undirskriftar samkomulags um framtíðarskipan lífeyrismála af þeirra hálfu að vandi opinberu sjóðanna yrði leystur.

Ljóst var að breyta þyrfti ákvæðum um lífeyrisrétt opinberra starfsmanna til að ná fram samræmingu milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins. Viðræður um breytta skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna hafa farið fram á vettvangi starfshóps um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR) sem skipaður var í mars 2011.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og er meginefni þess byggt á samkomulagi á milli Bandalags háskólanna, BSRB og Kennarasambands Íslands, annars vegar, og fjármála- og efnahagsráðherra f.h. ríkissjóðs og Sambands íslenskra sveitarfélaga hins vegar, um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna sem náðist í starfshópnum í september 2016.

**II. Tílefni og nauðsyn lagasetningar.**

Lengi hefur verið stefnt að því að mynda einn vinnumarkað á Íslandi með samræmdum kjörum, en einn liðurinn í því er að samræma lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði, bæði til þess að auðvelda samanburð á kjörum hópanna og til þess að tryggt sé að launamenn og þeir sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi geti flutt sig til á vinnumarkaði og á milli lífeyrissjóða hvenær sem er á starfsævinni án þess að það hafi teljandi áhrif á réttindaávinnslu þeirra.

Almenni markaðurinn hefur þegar tekið upp aldurstengda ávinnslu lífeyrisréttinda en Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins gerðu með sér samkomulag í desember 2004 um að taka upp aldurstengda réttindaávinnslu í sjóðum á samningssviði þeirra. Henni

var komið á í sjóðunum með tiltekinni aðlögun. Þannig héldu þeir sjóðfélagar sem voru greiðandi við breytinguna að jafnaði rétti til jafnrar réttindamyndunar að tilteknu hámarki til loka starfsævinnar og iðgjald umfram það hámark reiknast til réttinda samkvæmt almennum reglum um aldurstengda ávinnslu.

Samkvæmt erindisbréfi starfshópsins um LSR var hlutverk hans m.a. að fara yfir stöðu A- og B-deildar sjóðsins og koma með tillögur að framtíðarlausnum á vanda þeirra en töluvert vantaði upp á að sjóðurinn ætti fyrir framtíðarskuldbindingum. Í bréfi frá heildarsamtökum opinberra starfsmanna, dags. 19. júní 2012, sögðust þau taka þátt í viðræðum aðila vinnumarkaðarins um framtíðarskipan lífeyrismála af heilum hug en minntu jafnframt á að fyrir því væru ákveðnar forsendur. Þau settu sem skilyrði að ekki yrði hróflað við þegar áunnum réttindum opinberra starfsmanna og að bætt yrði fyrir breytingar sem að óbreyttu mundu skerða réttindi sjóðfélaga. Þá var jafnframt farið fram á að hafin yrði vinna við að setja mælikvarða eða finna verklag við að jafna laun opinberra starfsmanna við laun á hinum almenna vinnumarkaði. Lakari laun á opinberum vinnumarkaði hafi verið réttlætt með betri lífeyrisréttindum og því væri ljóst að jafna þyrfti launamun á milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins um leið og lífeyrisréttindin væru jöfnuð. Í kjölfar þessa bréfs var verksvið starfshópsins víkkað út og fleiri aðilar fengnir að borðinu, þar á meðal fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, enda framtíðarvandi Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga, nú Brúar lífeyrissjóðs, sambærilegur vanda LSR. Ýmsir kostir voru ræddir varðandi framtíðarskipan lífeyrismála opinberra starfsmanna í starfshópnum, m.a. stofnun nýrrar deildar fyrir nýja sjóðfélaga, en sú lausn þótti afar álitleg af hálfu samtaka opinberra starfsmanna. Slík leið þótti hins vegar ekki fýsileg frá sjónarhóli ríkis og sveitarfélaga, enda hefði það þýtt að opinberir starfsmenn byggju við þrjú ólík réttindakerfi, þ.e. B-deild sem er eins konar gegnumstreymissjóður, A-deild með jafnri réttindaávinnslu og nýja deild með aldurstengdri réttindaávinnslu. Ríki og sveitarfélög lögðu því höfuðáherslu á að fara sambærilega leið og almenni markaðurinn þegar hann breytti yfir í aldurstengda ávinnslu. Þannig yrði A-deildum opinberu sjóðanna viðhaldið, en með þeirri breytingu að byggt væri á aldurstengdri réttindaávinnslu og 67 ára lífeyristökualdri. Þeir sem greiða iðgjald til sjóðsins við breytinguna færu yfir í aldurstengda réttindaávinnslu en mismunur í kjörum sem af því hlytist yrði bættur með sérstöku framlagi. Þar með sé mörkuð ný stefna í lífeyrismálum opinberra starfsmanna með afdráttarlausari hætti en ef A-deildinni væri viðhaldið sem sérstökum sjóði.

Í þessu sambandi þykir rétt að líta til þess að þær forsendur sem gengið var út frá við setningu laga nr. 1/1997 hafa ekki gengið eftir þegar litið er til tryggingafræðilegra forsendna. Þannig var tryggingafræðileg staða A-deildar LSR í árslok 2015 neikvæð um rúma 57 ma.kr. eða um 8,8% af heildarskuldbindingum sjóðsins. Sú staða kallar enn fremur á breytingar. Til að sjóðurinn komist í jafnvægi þyrfti iðgjald launagreiðenda að hækka úr 11,5% í 15,1%, þannig að iðgjald í heild yrði 19,1%. Í núverandi kerfi safnast réttindi eftir jafnri réttindaávinnslu. Slík ávinnsla leiðir til þess að króna sem borguð er inn fyrir starfsmann sem er t.d. 66 ára gefur jafn ríkuleg réttindi og fyrir starfsmann sem er t.d. 20 ára þrátt fyrir að króna þess yngri eigi eftir að safna ávöxtun í 47 ár en þess eldri í einungis eitt ár. Þetta leiðir til þess að ungar kynslóðir niðurgreiða réttindi eldri kynslóða. Eins og staðan er nú er útilokað að A-deild geti verið sjálfbær meðan deildin er með jafna réttindaávinnslu sökum aldurssamsetningar sjóðfélaganna. Aldurstengd réttindaávinnsla leiðréttir þetta mismægi þar sem kerfið gerir ráð fyrir því að iðgjöld skapi réttindi í samræmi við þann tíma sem þau ávaxtast í sjóðnum. Þá leiðir aldurstenging til þess að afkoma lífeyrissjóðsins er óháð aldurssamsetningu sjóðfélaga. Flestir lífeyrissjóðir á almennum markaði hafa undanfarin ár

leiðrétt þetta misræmi og það er áriðandi að sama leið verði farin til þess að koma jafnvægi á A-deild.

Í frumvarpi þessu er því lagt til að lagaákvæði um A-deild LSR verði í meginatriðum felld brott og samhliða verði samþykktum fyrir sjóðinn breytt og þar kveðið á um að hann byggji á aldurstengdri réttindaávinnslu og 67 ára lífeyristökualdri. Með þessu verður aldurstengd réttindaávinnsla fest í sessi í íslenska lífeyrissjóðakerfinu. Byggist frumvarp þetta á samkomulagi á milli heildarsamtaka opinberra starfsmanna og ríkis og sveitarfélaga um það hvernig aðlögun að nýju kerfi verði úr garði gerð.

### III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að lagaákvæði um A-deild LSR verði að meginstefnu til felld brott í lok árs 2016, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Deildin verði frá og með 1. janúar 2017 starfrækt á grundvelli laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, og samþykktu sem um hana gilda. Þar með er horfið frá því að kveða á um föst réttindi sjóðfélaga á grundvelli breytilegs iðgjalds í lögum líkt og nú er gert.

Gert er ráð fyrir að stjórn sjóðsins leggi til breytingar á samþykktum sjóðsins þar sem nýtt réttindakerfi verður sett upp, miðað við fast iðgjald, og fjallað verður um aðra þá þætti sem þýðingu hafa, til að mynda um skipulag sjóðsins að öðru leyti og fjárfestingarstefnu, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ríkissjóður greiði framlag, lífeyrisauka, þ.e. þann mismun sem er á annars vegar réttindum sjóðfélaga samkvæmt jafnri réttindaávinnslu og 65 ára lífeyristökualdri og hins vegar réttindum sjóðfélaga samkvæmt aldurstengdri réttindaávinnslu og 67 ára lífeyristökualdri, og leggi fjármagn í sérstakan varúðarsjóð, sbr. b- og c-lið 7. gr. frumvarpsins. Samkvæmt áður nefndu samkomulagi ríkis og sveitarfélaga er það sameiginlegt mat að í ljósi fjárhagsstöðu ríkissjóðs annars vegar og sveitarfélaga hins vegar sé það í þágu settra markmiða um opinber fjármál að ríkissjóður taki yfir um 20,1 ma.kr. af þeim skuldbindingum sem sveitarfélögin hefðu ella borið vegna fjárframlaga til A-deildar LSR. Jafnframt er það sameiginlegur skilningur að í viðræðum ríkis og sveitarfélaga næstu misseri um fjárhagsleg samskipti, m.a. vegna áhrifa lagabreytinga, verði tekið tillit til þess stuðnings ríkisins við sveitarfélög sem felst í yfirtöku skuldbindinganna. Eftir sem áður munu sveitarfélögin bera kostnað vegna A-deildar Brúar og eykur það hreinar skuldir sveitarfélagana til muna.

### IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Lífeyrisréttindi sem hafa myndast á grunni iðgjalda til lífeyrissjóða eru talin til eignar í skilningi grundvallarreglu 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, um friðhelgi eignarréttar. Þó er litið svo á að heimilt sé að skerða þessi eignarréttindi án bóta að tilteknum skilyrðum uppfylltum og Hæstiréttur hefur talið að heimild löggjafans sé mun þrengri til að skerða virk lífeyrisréttindi, þ.e. réttindi þeirra sem hafa hafið töku lífeyris, en þau sem eru væntanleg þegar skerðingin öðlast gildi, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 340/1999.

Sjóðfélagar í A-deild hafa notið lögbundinna réttinda sem reiknast með jafnri réttindaávinnslu og eru miðuð við 65 ára lífeyristökualdur. Í frumvarpi þessu er leitast við að bæta þeim það tjón sem þeir verða fyrir þegar réttindaávinnslu þeirra er breytt úr jafnri ávinnslu í aldurstengda og lífeyrisaldur hækkaður í 67 ár. Það er gert með því að greiddur er sérstakur lífeyrisauki vegna þeirra sem eru virkir greiðendur í A-deild við samþykkt frumvarps þessa. Í því felst eins og áður hefur komið fram að þeir sjóðfélagar sem voru virkir við árslok 2016 halda þeim réttindum sem þeir voru búnir að ávinna sér óbreyttum. Þeir ávinna sér síðan

réttindi í samræmi við nýjar aldurstengdar réttindatöflur og 67 ára lífeyrisaldur en lífeyrisaukinn er reiknaður a.m.k. árlega og honum er bætt við réttindi þeirra til þess að bæta þeim mismuninn.

Framlagið er reiknað miðað við tryggingafræðilegar forsendur í árslok 2015 að öðru leyti en því að byggt er á reynslu árána 2010–2014 hvað lífslíkur varðar. Ekki er útilokað að þær forsendur geti breyst enda er ávallt einhver óvissa um ávöxtun, brottfall og launaþróun sjóðfélaga. Þessir þættir geta haft áhrif á afkomu sjóðsins í hvora átt sem er.

Þá er í frumvarpinu enn fremur gert ráð fyrir að fjármagn verði lagt í varúðarsjóð sem komi til nánari tryggingar ef framlag skv. b-lið 7. gr. stendur ekki undir skuldbindingum vegna lífeyrisauka.

## V. Samráð.

Eins og fram kom í inngangskafli er frumvarpið að meginstefnu byggt á samkomulagi milli annars vegar heildarsamtaka opinberra starfsmanna og hins vegar fjármála- og efnahagsráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Tilurð þess samkomulags má rekja til viðræðna aðila vinnumarkaðarins um nauðsyn þess að koma á samræmdu lífeyriskerfi fyrir alla landsmenn. Viðræður aðila hófust á grundvelli stöðugleikasáttmálans frá 25. júní 2009, sbr. 9. lið hans, þar sem ríkisstjórn, sveitarfélög og aðilar vinnumarkaðarins ákváðu í sameiningu að taka lífeyrismál og málefni lífeyrissjóða til umfjöllunar. Ein af forsendum þess að ná fram slíkri samræmingu er að færa lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna í svipað horf og nú gildir á hinum almenna vinnumarkaði. Hafa viðræður um breytta skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna farið fram á vettvangi starfshóps um LSR sem skipaður var í mars 2011 og í eiga sæti fulltrúar annars vegar heildarsamtaka opinberra starfsmanna og hins vegar fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga og fjármála- og efnahagsráðherra. Starfshópurinn hefur aflað gagna og upplýsinga frá ýmsum aðilum og látið vinna mat á áhrifum mismunandi útfærslna. Sérstakt samráð var haft við innanríkisráðuneytið vegna áhrifa mismunandi útfærslna á framsetningu á afkomu sveitarfélaga í ársreikningum.

## VI. Mat á áhrifum.

### 1. Efnahagsleg áhrif.

Verði frumvarpið að lögum verður stórt skref stigið í þá átt að jafna réttindi launþega á opinberum og almennum vinnumarkaði. Við fall bankakerfisins haustið 2008 komu fram kröfur af hálfu aðila á almennum vinnumarkaði um jöfnun lífeyrisréttinda á almennum og opinberum markaði, ekki síst vegna þess að lífeyrissjóðir á almennum markaði töpuðu miklum fjármunum og sjóðfélagar þeirra máttu taka á sig skerðingu réttinda á sama tíma og sjóðfélögum opinberra lífeyriskerfisins voru tryggð óskert réttindi. Við gerð svonefnds stöðugleikasáttmála stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins árið 2009 hófst vinna við umbætur á vinnumarkaði. Sú vinna hefur staðið yfir nokkuð samfellt síðan þá og í henni hefur meðal annars verið fjallað um bætt vinnubrögð við samningagerð á vinnumarkaði og einnig var kveðið á um að aðilar á vinnumarkaði mundu í sameiningu taka lífeyrismál og málefni lífeyrissjóða til umfjöllunar. Frumvarpið er mikilvægur áfangi í þeirri vinnu.

Frumvarpið felur í sér grundvallarbreytingar á skipan lífeyrismála þorra opinberra starfsmanna. Réttindaávinnsla sjóðfélaga í A-deildum LSR og Brúar verður aldursháð en ekki jöfn yfir starfsævina, en samhliða þeirri breytingu er halli á framtíðarskuldbindingum LSR og Brúar að fullu fjármagnaður af opinberum launagreiðendum, auk þess sem lífeyristökualdur verður hækkaður úr 65 árum í 67 ár. Þessar breytingar eru til samræmis við það sem tíðkast á almennum markaði. Til að tryggja réttindi núverandi sjóðfélaga verður greidd eingreiðsla

launagreiðenda inn í deildina sem lögin ná til og mun það tryggja að breytingin verði ekki gerð á kostnað þeirra sjóðfélaga sem hafa áunnið sér réttindi. Breytingin tryggir að sjóðurinn verður sjálfbær og því er óvissu um framtíðarskuldbindingar ríkissjóðs gagnvart sjóðnum jafnframt eytt með þessari aðgerð.

Frumvarpið er mikilvægur liður í jöfnun lífeyrisréttinda á íslenskum vinnumarkaði þar sem gert er ráð fyrir að viðmið lífeyris verði 76% fyrir allan vinnumarkaðinn. Fyrir á árinu tók almenni markaðurinn skref í þessa átt þegar Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins undirrituðu samning þar sem lífeyrismótframlag vinnuveitenda er aukið í áföngum til jafns við mótframlag á opinberum vinnumarkaði. Sú aðlögun verður að fullu komin til framkvæmda um mitt ár 2018.

Tilvist mismunandi lífeyriskerfa á almennum og opinberum markaði gerir það að verkum að opinberi markaðurinn hefur ákveðið aðdráttarafl umfram almenna markaðinn hvað vinnuafli varðar. Þegar breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu verða að fullu komnar til framkvæmda munu bæði opinberi markaðurinn og almenni markaðurinn byggjast á einu og sama lífeyriskerfinu. Í núverandi umhverfi hafa einstaklingar, þá sérstaklega þeir eldri, hvata til að horfa fremur til opinbera markaðarins en hins almenna í ljósi betri lífeyrisréttinda á fyrrnefnda markaðnum. Kjósi einstaklingur sem nálgast lífeyristökualdur, í núverandi kerfi, að skipta um starfsvettvang, þ.e. hætta á opinbera markaðnum, þar sem jöfn réttindaávinnsla er við lýði, og hefja störf á almenna markaðnum þar sem lífeyrisréttindi byggjast á aldurstengdri réttindaávinnslu, verður sá hinn sami um leið fyrir skerðingu lífeyrisréttinda miðað við áframhaldandi veru á opinbera markaðnum. Verði frumvarpið að lögum breytist þetta og samkeppnisstaða þessara markaða ætti að verða sambærileg hvað vinnuafli varðar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ríkissjóður greiði háar fjárhæðir í formi eingreiðslu inn í A-deild LSR við gildistöku laganna. Peningamagn í umferð mun þó ekki aukast mikið í einu veffangi verði frumvarpið að lögum þar sem áform um fjármögnunina fela í sér að innborgunin verði að stórum hluta í formi eigna. Engu að síður er mikilvægt að fjárfestingu sjóðsins verði beint í fjölbreyttan farveg, m.a. erlendis, til að draga úr þensluhvetjandi áhrifum aðgerðarinnar. Erlend fjárfesting getur skapað mótvægi við mikla styrkingu krónunnar undanfarið ár og hækkandi raungengi.

Hækkun lífeyristökualdurs fjölgar fólki á vinnumarkaði að öðru óbreyttu. Það mun veða á móti breyttri aldursrúðun þjóðarinnar sem felur í sér að stækkandi hópar hverfa af vinnumarkaði vegna aldurs. Til skamms tíma er gildistaka laganna við næstu áramót heppileg í ljósi góðs efnahagsástands og þess að vinnumarkaðurinn býr við skort á vinnuafli. Að teknu tilliti til þessa má gera fyrir að aðgerðir þær sem hér eru lagðar til hafi jákvæð áhrif á vinnumarkaðinn, dragi úr spennu en hafi ekki áhrif á atvinnuleysi.

Á heildina litið ætti aðgerðin að hafa jákvæð áhrif á vinnumarkaðinn þar sem hún eykur val og sveigjanleika vinnuafils. Vinnuafli mun eiga auðveldara með að flytja sig á milli opinbera og almenna markaðarins með breytilegri eftirspurn markaðanna. Einnig eru langtímaáhrif af jöfnun lífeyrisréttinda á milli almenna og opinbera markaðarins til þess fallin að hafa jákvæð áhrif á þjóðarþúíð í heild þar sem óvissu verður eytt um framtíðarskuldbindingar ríkissjóðs, rekstur opinberu lífeyrissjóðanna verður gerður sjálfbær og sveigjanleiki á vinnumarkaði aukinn.

Í auglýsingu er að í kjölfar þessara ráðstafana og skyldra áforma verði Ísland, eitt örfárra ríkja í heiminum, með fullfjármagnað og samræmt lífeyriskerfi fyrir alla landsmenn. Slík staða felur í sér afar þýðingarmikinn styrkleika til frambúðar, bæði fyrir fjármál hins opinbera og efnahagskerfið í heild.

## 2. Áhrif á ríkissjóð.

### *Fjárhagsvandi A-deildar LSR.*

A-deild LSR var komið á fót árið 1997 til að bregðast við því að lífeyrisréttindi ríkisstarfsmanna í LSR voru til muna meiri en iðgjöld af launum þeirra gátu staðið undir. Starfsmönnum ríkisins var þá gefinn kostur á því að velja hvort þeir yrðu sjóðfélagar í B-deild LSR með óbreyttu réttindakerfi eða færðu sig yfir í nýja A-deild með talsvert breyttum réttindum. Frá þeim tíma hafa allir nýráðnir ríkisstarfsmenn verið skyldaðir til að gerast sjóðfélagar í A-deildinni. Gengið var út frá því að A-deildin gæti orðið sjálfbær þrátt fyrir að lífeyrisréttindin væru meiri en á almennum vinnumarkaði þar sem bæði væri greidd hærri iðgjaldsprósenta af hálfu ríkisins og iðgjöldin greidd af öllum launum starfsmanns en ekki einungis af grunnlaunum eins og í fyrra kerfi. Þótt ríkið beri ekki beina bakábyrgð á skuldbindingum A-deildarinnar, líkt og á B-deildinni, kveða löggin um LSR hins vegar á um að þegar staða sjóðsins gagnvart skuldbindingum kallar á það miðað við tiltekið tryggingafræðilegt mat þá skuli stjórn hans hækka iðgjaldið tilsvarendi og ríkið sem launagreiðandi standa skil á því.

Þróunin frá þeim tíma hefur leitt í ljós að fjárhagsstaða A-deildarinnar er ekki sjálfbær til lengri tíma litið. Þannig hefur á undanförunum árum safnast upp ófjármögnuð lífeyrisskuldbinding, þ.e. núvirt framtíðarlífeyrisréttindi umfram hreina eign og núvirði framtíðariðgjalda, sem nam um 57 ma.kr. í árslok 2015 samkvæmt ársreikningi LSR. Mat á hallanum hækkar hins vegar um u.þ.b. 10 ma.kr. þegar tekið er tillit til nýrra forsendna um breyttar dánarlíkur sem gert er ráð fyrir að uppfæra í lífeyrissjóðakerfinu. Ástæðan fyrir þessari neikvæðu stöðu er aðallega sú að meiri hluti þeirra sjóðfélaga sem færðust frá B-deild í A-deild LSR voru komnir um eða yfir miðjan aldur. Sú aldurssamsetning hjá deildinni hefur í för með sér að sjóðfélagar fara fyrir vikið fyrir á eftirlaun ásamt því að iðgjöld vegna þeirra hafa ekki verið greidd inn nægilega lengi og þar með ekki ávaxtast í sama mæli og iðgjöld vegna yngri sjóðfélaga sem greiðast inn og ávaxtast alla starfsævina. Brugðist hefur verið við þessu endurtekið með lagasetningu á síðustu árum sem heimilar sjóðnum að vera með neikvæða tryggingafræðilega stöðu umfram lögbundin vikmörk frá jafnvægisstöðu. Ljóst er orðið að slík ráðstöfun mun ekki duga til lengdar og er einungis frestun á vandanum sem leysa verður úr til frambúðar með hækkun á iðgjöldum ríkissjóðs eða með breytingu á fjármögnunarstöðu og uppbyggingu réttindakerfisins. Það hefur því legið fyrir um árabíl að fyrir hendi er tugmilljarða lífeyrisskuldbinding vegna A-deildar LSR, sem mun vinda enn frekar upp á sig verði ekkert að gert, þótt hún hafi ekki verið færð sem slík í efnahagsreikning ríkissjóðs sökum þess að löggin gera ráð fyrir að viðeigandi hækkun verði gerð á iðgjöldum fremur en að ríkissjóður beri beina ábyrgð á skuldbindingunum sem slíkum.

### *Úrlausn lífeyrisskuldbindinga vegna A-deildar LSR.*

Með þessu frumvarpi er gert ráð fyrir að tekið verði á og leyst varanlega úr þessum fyrirbyggjandi fjárhagsvanda með einskiptis uppgjöri á metnum skuldbindingum A-deildar LSR, þ.e. áunnum og framtíðarréttindum núverandi sjóðfélaga, en að deildinni verði samhliða umbreytt í sama horf og á við um lífeyrissjóði fyrir almenna vinnumarkaðinn með sama lífeyristökualdri, aldurstengdri réttindaávinnslu og lífeyrisréttindum sem ráðast af iðgjöldum og ávöxtun. Allir nýir ríkisstarfsmenn hafi þá eftirleiðis sams konar lífeyrisréttindi og gilda á almenna vinnumarkaðnum. Gert er ráð fyrir að sambærilegar ráðstafanir verði gerðar vegna A-deildar lífeyrissjóðsins Brúar á vegum sveitarfélaga, eins og nánar er fjallað um í öðrum undirkafla hér á eftir. Þannig verði komið í veg fyrir verulega hækkun árlegra lífeyrisframlaga ríkis og sveitarfélaganna til A-deildanna til langrar frambúðar, sem annars hefði þurft

að grípa til samkvæmt nógildandi lögum, en það hefði haft veruleg áhrif á langtímaafkomu hins opinbera. Samkomulag ríkis og sveitarfélaga við heildarsamtök opinberra starfsmanna, sem frumvarpið endurspeglar, byggist þannig á því meginsjónarmiði að útgjaldaskuldbindingar hins opinbera vegna núverandi sjóðfélaga í A-deildum LSR og Brúar verði sambærilegar við það sem orðið hefði samkvæmt gildandi lögum um lífeyrissjóðina. Í því felst að hið opinbera geri upp með eins konar eingreiðslu þau lífeyrisréttindi sem núverandi sjóðfélagar hefðu áunnið sér miðað við óbreytt réttindakerfi.

Sú leið sem lögð er til í frumvarpinu að verðmæti lífeyrisréttinda núverandi sjóðfélaga verði tryggð með sérstökum framlögum til A-deilda sjóðanna af hálfu hins opinbera felur í sér að rekstrarafkoma ríkissjóðs mun skerðast verulega á árinu 2016. Eftir það verða afkomuáhrifin ekki íþyngjandi í sama mæli og annars hefði orðið. Staða ríkisfjármála á yfirstandandi ári er hins vegar óvenjuleg og má telja að hún gefi mun betra færi á því að leysa úr langtímaskuldbindingum af þessum toga með sérstöku uppgjöri en í venjulegu árferði. Þessi sérstaka staða stafar fyrst og fremst af óreglulegum tekjum af stöðugleikaframlögum frá slitabúum fallinna fjármálafyrirtækja sem falla til á þessu ári og sérstökum arðgreiðslum frá bönkum í eigu ríkisins umfram áætlun fjárlaga, en einnig af ágætri framvindu í sjóðstreymi og lánsfjármálum ríkissjóðs á árinu, m.a. vegna þess að gengisstyrking krónunnar hefur lækkað erlenda skuldastöðu. Endurskoðaðar horfur í ríkisfjármálum á þessu ári benda til þess að afgangur á heildarafkomu ríkissjóðs geti orðið nálægt 410 ma.kr. að öðru óbreyttu. Þannig er útlit fyrir að rekstrarafgangur ársins 2016 verði meiri en líkur eru á að muni eiga sér hliðstæðu aftur, þrátt fyrir að gengist verði í umtalsverða fjármálagerninga til að fullnusta skuldbindingar vegna A-deildar LSR sem þetta frumvarp felur í sér. Við þessar aðstæður er ekki talið að þörf verði á umtalsverðri beinni lántöku til að fjármagna uppgjörið heldur verði hægt að mæta því að stórum hluta með afhendingu peningalegra eigna, lægri sjóðstöðu og virkari sjóðstýringu og fleiri ráðstöfunum, eins og nánar er rakið hér á eftir. Staða ríkissjóðs hefur þannig þróast með þeim hætti að tímabundið svigrúm hefur skapast á yfirstandandi ári gagnvart stefnumörkun fimm ára fjármálaáætlunar fyrir hið opinbera til að ganga til þessa uppgjors án þess að veruleg röskun verði á markmiðum hennar. Til lengri tíma litíð mun uppgjörið raunar treysta grundvöll opinberra fjármála þar sem með því verður komið í veg fyrir áframhaldandi uppsöfnun ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga í A-deildunum og að það reyni á ábyrgð ríkisins og sveitarfélaganna sem launagreiðanda á því að hækka iðgjaldframlög vegna hallans á sjóðunum.

Eins og hér hefur komið fram mun breyting á skipan A-deildar LSR úr jafnri í aldurstengda ávinnslu réttinda, ásamt hækkun lífeyristökualdurs úr 65 í 67 ár, að öðru óbreyttu valda skerðingu réttinda sem er háð aldri sjóðfélaga. Frumvarpið gerir ráð fyrir að ríkið sem launagreiðandi muni leggja sjóðunum til skilgreind framlög, sem byggjast á tryggingafræðilegu mati á þessari skerðingu. Þessi framlög mynda lífeyrisaukasjóð hjá LSR. Lífeyrisaukasjóðurinn ásamt árlegri ávöxtun af honum verður hluti af hreinni eign A-deildar LSR og nýtist til að fjármagna það sem upp á vantar að iðgjaldagreiðslur samsvari réttindum núverandi sjóðfélaga og tryggja þannig að hver og einn sjóðfélagi haldi jafn verðmætum réttindum og í óbreyttu kerfi. Sveitarfélög munu á sama hátt leggja slíkt framlag inn í A-deild Brúar.

Auk þess munu ríki og sveitarfélög leggja til tiltekin framlög í sérstaka varúðarsjóði sem ekki teljast þó til hreinnar eignar til beinnar fjármögnunar á lífeyri hjá sjóðunum. Hlutverk varúðarsjóða er að styðja við lífeyrisaukasjóði A-deilda LSR og Brúar og mæta óhjákvæmilegri óvissu í forsendum um fjárhagslegan styrk þeirra. Gerist það með því móti að ef tryggingafræðileg staða lífeyrisaukasjóðs verður neikvæð umfram tiltekin mörk getur varúðar-

sjóður verið nýttur að hluta eða að fullu til að mæta þeim skuldbindingum. Ef hins vegar tryggingafræðileg staða lífeyrisaukasjóðs A-deildar LSR verður jákvæð sem nemur a.m.k. 2,5% að 20 árum liðnum rennur varúðarsjóðurinn aftur í ríkissjóð nema annað verði ákveðið af hálfu ríkisins.

Þá er rétt að vekja athygli á því í sambandi við svonefndar B- og C-hluta stofnanir að gert er ráð fyrir að ríkið tryggi og fylgi því eftir að starfsmenn þeirra sem eru virkir sjóðfélagar í A-deild LSR öðlist þann rétt sem leiðir af greiðslu iðgjalda í lífeyrisaukasjóði og sæti ekki neins konar mismunun sem af því kann að hljóta, svo sem vegna kostnaðar. Gert er ráð fyrir að viðkomandi opinberir aðilar standi undir kostnaðinum af iðgjöldum í lífeyrisaukasjóði og að upphafsframlag sem áður verður greitt úr A-hluta ríkissjóðs vegna þeirra verði endurgreitt. Gert er ráð fyrir sambærilegu fyrirkomulagi mála hjá sveitarfélögum vegna B-hluta stofnana á þeirra vegum.

Til að tryggja lífeyrisréttindi núverandi sjóðfélaga samkvæmt framansögðu er áætlað að ríkissjóður þurfi að leggja A-deild LSR til um 91,3 ma.kr. eingreiðslu á núvirði. Þetta framlag myndar lífeyrisaukasjóðinn hjá A-deildinni. Áætlunin byggist á tryggingafræðilegum útreikningum sem fyrirtækið Talnakönnun hefur unnið fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið. Heildarfjárhæð matsins er byggð á núgildandi tryggingafræðilegum forsendum að öðru leyti en því að tekið er mið af nýrri forsendum um dánarlíkur samkvæmt reynslutölum árána 2010–2014 sem verið er að innleiða í lífeyriskerfinu. Breyttar dánarlíkur hafa í för með sér að hallinn á A-deildinni er metinn u.þ.b. 10 ma.kr. hærri en búíð var að færa til bókar í reikningum ársins 2015. Í matinu hefur einnig verið tekið með í reikninginn að bæta núverandi sjóðfélögum skerðingu lífeyrisréttinda við það að lífeyristökualdur hækkar úr 65 árum í 67, en sá kostnaður er áætlaður um 24 ma.kr. að núvirði. Gert er ráð fyrir að stór hluti af þessu framlagi ríkissjóðs verði gjaldfærður á árinu 2016 og hefur það í för með sér að afkoma ársins verður lakari sem því nemur að öðru óbreyttu. Af heildaruppgjörinu er áætlað að um 9,5%, eða sem svarar til 8,7 ma.kr., séu lífeyrisréttindi starfsmanna B- og C-hluta fyrirtækja og lánasjóða og sambærilegra aðila sem ekki eru fjármagnaðir að meiri hluta af skattfé. Samkvæmt frumvarpinu skulu slíkir launagreiðendur endurgreiða ríkissjóði með sérstökum árlegum iðgjöldum framlagið sem hann leggur í upphafi út fyrir til að mæta lífeyrisauka starfsmanna þeirra. Er því ekki gert ráð fyrir að þessi hluti uppgjorsframlagsins færist til gjalda í rekstrarreikningi ríkissjóðs heldur færist hann sem krafa í efnahagsreikningi sem smám saman verður veginn upp eftir því sem endurgreiðslur berast. Er því gert ráð fyrir að um 82,6 ma.kr. af uppgjorsframlaginu færist í rekstrarreikninginn árið 2016 og hafi þar með áhrif á afkomu þess árs á rekstrargrunni. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að framlag vegna varúðarsjóðs færist til gjalda í rekstrarreikning ríkissjóðs heldur verði það fært í efnahagsreikning þar sem ekki mun þurfa að ganga á þann sjóð ef ávöxtun og afkoma lífeyrisaukasjóðs LSR verður í samræmi við þær meðalforsendur sem gengið er út frá. Varúðarsjóðurinn gæti þá gengið til baka til ríkissjóðs að 20 árum liðnum. Samkvæmt áðurnefndu samkomulagi milli hins opinbera og viðkomandi stéttarfélaga er gert ráð fyrir að framlagið í varúðarsjóð A-deildar LSR verði 8,4 ma.kr.

Rétt er að vekja athygli á því í þessu sambandi að samkvæmt sérstökum samningi fjármála- og efnahagsráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga um breytingar á opinberu lífeyrissjóðunum er innifalið í fyrirnefndu 91,3 ma.kr. heildaruppgjóri að ríkið yfirtaki um 20,1 ma.kr. af skuldbindingum hjá A-deild LSR sem sveitarfélög hefðu ella borið á grundvelli gildandi laga. Hér er að stærstum hluta um að ræða lífeyriskuldbindingar vegna grunnskólakennara. Þessi ráðstöfun er byggð á mati á fjárhagslegri stöðu sveitarfélaga til að axla skuldbindingar umfram þá u.þ.b. 28 ma.kr. sem þau munu þurfa að reiða fram sem uppgjors-

framlag til Brúar og í ljósi gildandi fjármálareglna í sveitarstjórnarlögum. Samningurinn gerir jafnframt ráð fyrir að ríkið eigi endurkröfurétt gagnvart þeim sveitarfélögum sem ekki gera upp skuldbindingar sínar gagnvart Brú en á þessu stigi er ekki tilefni til að ætla að kostnaður ríkisins af málinu lækki teljandi vegna þess. Þá er það sameiginlegur skilningur aðila að í viðræðum um fjárhagsleg samskipti á næstu misserum verði tekið tillit til þessa stuðnings.

Loks má nefna að samkvæmt sama samningi milli ríkis og sveitarfélaga mun ríkissjóður þurfa að leggja A-deild Brúar til um 0,9 ma.kr. framlag vegna lífeyrisskuldbindinga aðila sem fjármagnaðir eru með fjárveitingum í fjárlögum.

Að samanlögðu er þannig áætlað að einskiptis heildaruppgjórið gagnvart A-deild LSR sem frumvarpið og samkomulag aðila gerir ráð fyrir muni leiða til um 83,5 ma.kr. gjaldfærslu á rekstrargrunni hjá ríkissjóði árið 2016 en nálægt 100 ma.kr. útgreiðslu á greiðslugrunni, sem yrði þó að mestu leyti í mynd tilfærslna á peningalegum eignum fremur en með beinum fjárfrahlögum eins og nánar er fjallað um hér á eftir.

#### *Fjármögnun á breyttri skipan á lífeyriskerfi ríkisstarfsmanna.*

Við þær aðstæður sem ríkissjóður býr við núna og með hliðsjón af því að raska ekki um of markmiðum um skuldapróun samkvæmt fimm ára fjármálastefnu stjórnvalda er í stórum dráttum hægt að standa að fjármögnun á uppgjöri vegna umbreytingar á A-deild LSR í sömu skipan og er á almennum vinnumarkaði með þrennu móti: framselja eignir til LSR, láta af hendi reiðufé og með því að auka beinar skuldir ríkissjóðs með útgáfu ríkisverðbréfa.

Í fjárlögum ársins 2016 var gert ráð fyrir 170 ma.kr. niðurgreiðslu skulda á árinu, þ.m.t. erlendri útgáfu skuldabréfa. Þegar hefur um 120 ma.kr. verið ráðstafað til niðurgreiðslu skulda á árinu. Þar af koma um 51 ma.kr. af stöðugleikaframlögum slitabúa föllnu fjármála-fyrirtækjanna en afgangurinn að mestu úr gjaldeyrisinnstæðum ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands. Til þess að halda áætlun ársins þarf að selja hluta af undirliggjandi eignum stöðugleikaframlaga auk þess sem áætlanir um útgáfu á ríkisbréfum þurfa að ganga eftir á síðari hluta ársins. Ljóst er að ef fjármagna ætti u.þ.b. 100 ma.kr. framlag til LSR á árinu að fullu með skuldabréfaútgáfu hefði það meiri áhrif á skuldabréfamarkaðinn og á markmiðin um skuldastöðuna í ár og á næstu árum en æskilegt þykir. Þarf því að líta til annarra kosta sem eru fyrir hendi.

Af vaxtaberandi eignum ríkissjóðs sem unnt væri að nýta sem framlag til lífeyrisauka-sjóðs LSR hefur helst komið til skoðunar að framselja hluta af endurlánum ríkisins til Lána-sjóðs íslenskra námsmanna (LÍN), en útistandandi staða þeirra var um 95 ma.kr. í árslok 2015. Til álita kemur að allt að helmingur fjármögnunarinnar gæti verið með afhendingu á þessum verðmætum, eða u.þ.b. 50 ma.kr. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að ríkissjóður hefur vaxtatekjur af umræddum eignum og hefði framsal á þeim því allnokkur neikvæð áhrif á vaxtajöfnuð ríkissjóðs eins og hann er áætlaður á tímabili fimm ára fjármálaáætlunar stjórnvalda.

Í annan stað er litið til þess að með áformuðum breytingum á lausafjárstýringu ríkissjóðs, auknum óreglulegum tekjum og bættri afkomu, er útlit fyrir að sjóðsstaða ríkissjóðs í lok yfirstandandi árs verði að öðru óbreyttu betri en reiknað var með í fjárlögum. Það mun gefa svigrúm til innborgunar í LSR í formi reiðufjár. Á þessu stigi er ekki hægt að tiltaka nákvæm fjárhæðarmörk í því sambandi en horfur eru á að það gætu orðið allt að 30 ma.kr. Við ákvörðun um innborgun til sjóðsins með reiðufé þarf einnig að taka tillit til þolmarka sjóðsins til að koma fjármunum í viðunandi ávöxtun og að ekki verði um að ræða stærðar-gráður sem gætu haft teljandi áhrif á peningamagn og stöðugleika fjármálakerfisins.

Í þriðja lagi kemur til greina að fjármagna hluta af inngreiðslunni til LSR með útgáfu verðtryggðs skuldabréfs eða í verðtryggðum flokkum ríkisbréfa RS 30 eða RS 33. Svigrúm fyrir frekari útgáfu í skuldabréfaflokkunum er þó takmarkað þar sem þeir eru þegar orðnir mjög stórir og stutt er í að viðmið um hámarksstærð flokkanna náist. Ef skuldsetning ríkissjóðs yrði aukin í þessum tilgangi um allt að 25 ma.kr. hefði það að öðru óbreyttu þau áhrif að hlutfall skulda af landsframleiðslu gæti orðið um 1% hærra en áformað var í fjárlögum.

Loks má nefna að ríkissjóður fékk í hendur ýmsar eignir sem hluta af stöðugleikaframlagi slitabúa föllnu bankanna, eins og skráð og óskráð verðbréf og lánaeignir, sem mögulega væri unnt að nýta til fjármögnunar á framlagi til LSR. Þar gæti verið um að ræða fjármuni sem næmu 5–10 ma.kr. af framlaginu. Varðandi ráðstöfun slíkra stöðugleikaagna til lækkunar á skuldbindingum þarf að eiga sér stað samráð við Seðlabanka Íslands.

Að svo stöddu er gengið út frá því að inngreiðsla til LSR undir lok þessa árs vegna þeirrar umbreytingar á lífeyriskerfi ríkisstarfsmanna sem frumvarpið kveður á um verði fjármögnuð með því að blanda saman framangreindum kostum, þ.e. framselja eignir (að stærstum hluta lánasafn ríkissjóðs vegna LÍN) til sjóðsins, fjármagna hluta með reiðufé og eftirstöðvarnar með útgáfu skuldabréfs og ef til vill að nokkru marki með sölu eða afhendingu eigna sem falla undir stöðugleikaframlög slitabúanna. Ekki hafa verið ákveðin tiltekin fjárhæðarmörk í þessu sambandi að sinni þar sem þróun utanaðkomandi þátta, svo sem markaðsaðstæður, afkoma ríkissjóðs og eignasamsetning LSR, hafa áhrif á mögulega nýtingu einstakra fjármögnunarkosta og hvaða fjármálagerningar munu á endanum þykja heppilegastir í þessu skyni þegar dregur nær áramótum. Haft verður samráð við LSR um samsetningu fjármögnunar, þ.e. tegundir eigna, hlutfall reiðufjár og tímasetningu á inngreiðslu í sjóðinn.

Miðað við framangreindar forsendur fyrir fjármögnun á framlagi til LSR gæti heildarskuldbinding ríkissjóðs aukist nokkuð, til að mynda um 25 ma.kr., og haft í för með sér samsvarendi aukinn vaxtakostnað á komandi árum, sem gæti numið u.þ.b. 1,5 ma.kr. árlega. Með framsali vaxtaberandi eigna verður ríkissjóður af vaxtatekjum til framtíðar en það tekjutap gæti verið í kringum 2 ma.kr. eftir því hversu stór hluti það væri af fjármögnuninni og hver aldurssamsetning skuldabréfanna væri. Þá fengi ríkissjóður ekki vexti af þeim fjármunum sem hann greiðir í reiðufé en hefðu annars verið í ávöxtun í Seðlabanka Íslands og gætu tapaðar vaxtatekjur vegna þess numið um 1,5 ma.kr. árlega. Aukinn vaxtakostnaður sem og lægri vaxtatekjur vegna þessarar fjármögnunar munu því hafa nokkur neikvæð áhrif á vaxtajöfnuð ríkissjóðs á komandi árum, sem gæti e.t.v. numið u.þ.b. 5 ma.kr. Í þessu sambandi er þó ástæða til að benda á að samkvæmt gildandi lögum var yfirvofandi að hækka þyrfti iðgjöld vegna A-deildar LSR álíka mikið til að standa undir ófjármögnuðum lífeyriskuldbindingum starfsmanna ríkisins.

Hér skiptir á hinn bóginn líka máli að lagabreytingin sem frumvarp þetta felur í sér eyðir óvissu sem verið hefur um framtíðarskuldbindingar ríkissjóðs að þessu leyti. Reikna má með því að það muni hafa jákvæð áhrif á lánshæfismat ríkisins þó svo að framkvæmdin geti leitt til hærri skulda til skamms tíma lítið. Bætt lánshæfismat ríkissjóðs hefur jákvæð áhrif á lánakjör hans sem og ýmissa opinberra fyrirtækja.

Einnig er rétt að vekja athygli á því í þessu sambandi að samkvæmt fyrirbyggjandi fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021 er stefnt að því að markmiði skuldareglu nýlegra laga um opinber fjármál, þ.e. um skuldir hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu að teknu tilliti til innstæðna, verði náð fyrir lok ársins 2018. Með þeirri fjármögnun á kostnaði við jöfnun lífeyrisréttinda sem hér er gengið út frá mun því seinka um u.þ.b. tvö ár að viðmiði skuldareglunnar verði náð, að öllu öðru óbreyttu.

*Jöfnun launakjara almenns og opinbers vinnumarkaðar.*

Þótt það felist ekki í lögfestingu þessa frumvarps liggur fyrir að aðlögun og jöfnun á lífeyrisréttindinum starfsmanna ríkisins og sveitarfélaga að sama kerfi og gildir fyrir almenna vinnumarkaðinn er liður í samkomulagi við heildarsamtök þeirra sem jafnframt felur í sér að unnið verði að því að jafna mismun á launakjörum á milli þessara geira vinnumarkaðarins að því marki sem hann telst vera kerfislægur eða ómálefnalegur. Í því skyni verði þróuð aðferðafræði til greiningar á launamun, ákvörðuð hlutlæg viðmið um hvenær leiðréttta beri launamun einstakra hópa og gerð áætlun um launajöfnun á grundvelli kjarasamninga á allt að áratug og helst í samhengi við nýtt vinnumarkaðslíkan sem aðilar vinnumarkaðarins fyrirhuga að móta á næstu misserum. Þessi þáttur samkomulagsins, sem er ein af forsendum fyrir breyttu lífeyriskerfi ríkisstarfsmanna sem frumvarpið kveður á um, kann að leiða til þess að launahækkanir tiltekinna starfshópa verði meiri yfir tiltekið árabíl en annars hefði orðið til að ná markmiðum um samræmingu launakjara. Afar erfitt er hins vegar að segja til um hvort af þessum þætti sem slíkum muni hljóta umtalsverður viðbótar- kostnaður fyrir ríkissjóð. Ljóst má vera að miklir hagsmunir eru af því fyrir þá stjórnsýslu og þjónustu sem ríkisstarfsemi annast um að hún byggist á mannaúði sem fæst til starfa á samkeppnisfærum launakjörum miðað við almenna vinnumarkaðinn. Verði lífeyrisréttindi ríkisstarfsmanna færð í sama horf og almennt gildir má telja næsta víst að ríkið þyrfti þá hvort sem er að mæta því með því að leitast við að vega upp launamun á þeim sviðum þar sem hann er fyrir hendi til að geta laðað til sín hæft starfsfólk. Þá verður að gera ráð fyrir því að launajöfnun í þessu tilliti verði innan þess svigrúms sem kjarasamningar og ríkisfjármálaáætlanir setja og að ýmsir aðrir þættir muni geta vegið þar til mótvægis, svo sem aukin framleiðni í opinberri starfsemi, endurskipulagning og hagræðing þjónustuveitingar, tækniþróun, ráðstafanir til að draga úr öðrum útgjöldum o.fl. Af þessum ástæðum er vandséð að hægt sé að tilgreina bein fjárhagsáhrif af þessum þætti samræmingarinnar á vinnumarkaðnum sem að er stefnt m.a. með þessu frumvarpi.

*Niðurstaða.*

Ljóst er að verði frumvarp þetta lögfest þarf að gera ráðstafanir til að leggja LSR til mikla fjármuni, nálægt 100 ma.kr., sem ekki hefur verið gert ráð fyrir í gildandi fjárlögum, og að afla þyrfti heimilda til þess í fjárukalögum fyrir árið 2016. Þá liggur fyrir að þeir fjármálagerningar sem þyrftu að fara fram á yfirstandandi ári í þessu skyni hafa að öðru óbreyttu talsverð neikvæð áhrif á vaxtajöfnuð ríkissjóðs á komandi árum sem ekki er reiknað með í fyrirbyggjandi fimm ára fjármálaáætlun stjórnvalda. Hér þarf þó að hafa í huga að í samræmi við gildandi lög hefði ríkissjóður hvort sem er þurft að fjármagna lífeyrisskuldbindingar vegna A-deildar LSR á einn eða annan hátt í bráð eða lengd. Í samhengi ríkisfjármálaáætlana eru slíkar skuldbindingar í reynd jafngild krafa á ríkissjóð og útgefin skuldabréf þótt ekki hafi átt við að færa þær til bókar í reikningshaldi ríkisins í tilviki A-deildar LSR þar sem þær byggjast ekki á beinni bakábyrgð heldur skyldu ríkisins til að greiða hækkað lífeyrisiðgjald þegar þeirri ákvörðun verður ekki frestað lengur. Þessar skuldbindingar munu því að óbreyttu halda áfram að magnast upp ár frá ári nema ríkissjóður taki að leggja fram mun hærri iðgjöld en verið hefur. Í þessu sambandi er ástæða til að minna á að heildarstaða A-deildarinnar var í árslok 2015 þegar orðin neikvæð um 8,8% eða sem svarar til 57 ma.kr. halla. Uppgjörið verður hins vegar hærra sökum þess að taka þarf mið af nýjum forsendum um breyttar dánarlíkur og bæta núverandi sjóðfélögum upp skerðingu réttinda við það að lífeyristökualdur hækkar úr 65 árum í 67. Einstæð staða ríkisfjármála á yfirstandandi ári gerir hins vegar kleift að takast á við þennan vanda með viðeigandi fjármálagerningum án

þess að valda miklum rekstrarhalla hjá ríkissjóði. Má líta svo á að þau takmörkuðu áhrif sem það ætti að hafa á skuldastöðu ríkisins vegi ekki mjög þungt miðað við þær skuldbindingar sem eru fyrir hendi vegna A-deildar LSR en hafa ekki verið sýnilegar í reikningshaldi ríkisins.

### 3. Áhrif á sveitarfélög.

Lífeyrismálum starfsmanna sveitarfélaga er í grundvallaratriðum skipað með þrennu móti. Í fyrsta lagi er um að ræða eldri lífeyrissjóði einstakra sveitarfélaga sem að hluta hafa verið sameinaðir í Lífeyrissjóð starfsmanna sveitarfélaga, nú Brú lífeyrissjóð, árið 1998. Þessir sjóðir mynda B-deild Brúar og eru lokaðir sjóðir með fullri ábyrgð sveitarfélaga. Sveitarfélögin hafa einnig skuldbindingar gagnvart B-deild LSR. Í öðru lagi völdu grunnskólakennarar að greiða áfram til LSR þegar grunnskólarnir voru fluttir frá ríki til sveitarfélaga árið 1997. Í þriðja lagi var A-deild Brúar stofnuð árið 1998 og starfar eftir viðlíka samþykktum og A-deild LSR. Iðgjald launagreiðenda til A-deildar var hækkað í 12% frá og með 1. janúar 2009. Brú rekur einnig V-deild sem byggist á aldurstengdri réttindaávinnslu.

Lífeyrisskuldbindingar sveitarsjóða (A-hluta) sem færðar eru í efnahagsreikning námu um 72 ma.kr. í árslok 2015. Hér er eingöngu um að ræða skuldbindingar gagnvart B-deildum. Sveitarfélög bera ábyrgð á þeim skuldbindingum A-deildar Brúar sem þeim heyra til með iðgjöldum sínum, en þessar ábyrgðir eru ekki færðar til bókar í reikningum sveitarsjóða.

Með vísan til samkomulags við heildarsamtök opinberra starfsmanna og samnings milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga verður samþykktum A-deildar Brúar breytt og tekin upp aldurstengd réttindaávinnsla og lífeyrisaldur hækkaður úr 65 í 67 ár. Fyrir liggur tryggingafræðilegt mat á skerðingu lífeyrisréttinda núverandi sjóðfélaga í A-deild Brúar sem leiðir af þessum breytingum. Niðurstaðan er að miðað við stöðuna á árinu 2015 og lífslíkur árána 2010–2014 sé um að ræða 28,1 ma.kr. að núvirði. Í þessari fjárhæð eru talin með fyrirtæki og stofnanir sveitarfélaga í B-hluta og aðilar ótengdir sveitarfélögum. Áætlað er að hlutur sveitarsjóða (A-hluta) í fjárhæðinni sé 25 ma.kr. Sú fjárhæð afmarkar framlag sveitarfélaga til lífeyrisaukasjóðs A-deildar Brúar. Sveitarfélögin munu ábyrgjast framlög vegna B-hluta fyrirtækja sinna og byggðasamlaga. Aðilum ótengdum sveitarfélögum gefst kostur á því að inna annaðhvort af hendi framlög sem svara til réttindamissis starfsmanna sem tilheyra A-deild ellegar greiða reglulega viðbótariðgjald til Brúar sem tryggir réttindi starfsmanna. Framlög til varúðarsjóðs sem sveitarfélög þurfa að reiða fram eru metin um 2,4 ma.kr. á sama grundvelli og mat á varúðarsjóði LSR. Reglur um varúðarsjóð A-deildar Brúar er hluti af samkomulagi ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga við heildarsamtök opinberra starfsmanna.

Áhrifin á fjármál sveitarfélaga felast fyrst og fremst í því að í stað skuldbindingar um að iðgjaldsgreiðslur þeirra hækki til að koma í veg fyrir halla á A-deild Brúar komi til einskiptisgreiðsla. Þegar horft er til lengri tíma má vænta þess að einskiptisgreiðslan samsvari núvirði þeirra iðgjaldgreiðslna sem sveitarfélögin hefðu ella þurft að inna af hendi.

Í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, er kveðið á um fjármálareglur sem sveitarfélögum ber að fara eftir. Um er að ræða tvær reglur, jafnvægisreglu og skuldareglu. Samkvæmt jafnvægisreglunni ber sveitarfélögum að haga rekstri sínum þannig að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum. Skuldareglan kveður hins vegar á um að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta sveitarfélags séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.

Umræddar eingreiðslur setja strik í reikning sveitarfélaga og valda því að mörg þeirra brjóta að öðru óbreyttu framangreindar fjármálareglur. Væri þannig eingreiðslan gjaldfærð má ljóst vera að vegna jafnvægisreglunnar þrengdist mjög að fjárhag sveitarfélaga. Með því að færa eingreiðslur yfir efnahag væri hætt við að efnahagur einstakra sveitarfélaga færi í bága við skuldaregluna. Árlegar greiðslur vegna skuldayfirlýsinga yrðu síðan gjaldfærðar sem launakostnaður þegar þær falla til. Í árslok 2015 námu skuldir og skuldbindingar sveitarsjóða 291 ma.kr. og tryggingafræðilegt mat á nauðsynlegri eingreiðslu til Brúar ásamt framlagi til varúðarsjóðs hækkar því skuldir og skuldbindingar um rösklega 9%. Í 14. gr. reglugerðar nr. 502/2012, um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, er kveðið á um að draga skuli núvirði lífeyrisskuldbindinga sem áætlað er að komi til greiðslu lífeyris eftir 15 ár og síðar frá heildarskuldum og skuldbindingum. Forsenda fyrir frádrættinum er að fram komi í skýringum ársreiknings upplýsingar um skiptingu núvirðis lífeyrisskuldbindinga vegna greiðslu lífeyris næstu 15 árin og eftir það. Ætla má að vegna þess muni um helmingur framlags koma til álita við mat á skuldareglu. Ef gert er ráð fyrir skulda- viðurkenningu sveitarfélaga til 30 ára má ætla að skuldir og skuldbindingar sem koma til mats í skuldareglu hækki um 4,5%.

Ríki og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa gert með sér samning um lífeyrismál í ljósi samkomulags um lífeyrismál við heildarsamtök opinberra starfsmanna. Samningurinn er byggður á lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, og samkomulagi aðila frá 18. apríl 2016 um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga. Samningsforsenda er sameiginlegt mat aðila að það þjóni settum markmiðum um opinber fjármál að ríkissjóður yfirtaki skuldbindingar sveitarfélaga sem myndast hafa í A-deild LSR, en til þess að fullnusta þær mun ríkissjóður þurfa að greiða um 20 ma.kr. framlag. Skilyrði yfirtöku skuldbindinga einstakra sveitarfélaga er að þau ábyrgist og geri upp skuldbindingar sínar gagnvart A-deild Brúar. Samkomulagið kveður á um að ríkissjóður öðlist endurkröfurétt á þau sveitarfélög sem ekki gera upp þær skuldbindingar.

#### 4. Áhrif á lífeyrissjóði.

Með frumvarpinu verður rekstrarumhverfi LSR sem um ræðir sambærilegt við það sem gerist meðal lífeyrissjóða á almennum vinnumarkaði. Ljóst er að þeir sjóðir, þ.e. opinberir sjóðir, sem byggjast á jafnri réttindaávinnslu eru ekki sjálfbærir til lengri tíma litíð vegna breytinga á aldursmáttíðun sjóðfélaga. Breytingar þær sem frumvarpið felur í sér draga því úr óvissu um framtíðarskuldbindingar þessara sjóða og stuðla að sjálfbærum rekstri þeirra. Ljóst er þó að ábyrgð sjóðanna mun aukast við afnám bakábyrgðar hins opinbera þar sem tap á rekstri sjóðs verður ekki brúaður með hækkuðu mótframlagi launagreiðenda. Sjóðirnir munu reikna lífeyri út frá tryggingafræðilegri stöðu sinni á hverjum tíma líkt og aðrir sjóðir. Það felur í sér að réttindi geta hækkað umfram verðlagsþróun ef raunávöxtun þeirra er yfir viðmiðum og að réttindi má skerða að sama skapi ef ávöxtun nær ekki þessum sömu viðmiðum. Með aðgerðinni dregur úr freistnivanda sem bakábyrgð ríkissjóðs fól í sér.

Áhrifin á almenna lífeyrissjóði felast í samræmingu þeirra og lífeyrissjóða opinberra starfsmanna. Samtök á almennum vinnumarkaði hafa samið um hækkað mótframlag vinnuveitenda umfram það sem lög gera ráð fyrir og mun það stuðla að bættum lífeyrisréttindum sjóðfélaga til jöfnunar réttinda þeirra sem starfa á opinberum markaði.

#### 5. Áhrif á einstaklinga.

Breytingin felur í sér réttlátari réttindasöfnun yfir starfsævina. Eldra fyrirkomulag opinberu sjóðanna felur í sér tilfærslu réttinda frá þeim sem yngri eru til þeirra eldri. Aldurstengd

ávinnsla eyðir þeim ójöfnuði. Eins og áður var rakið munu áhrif jöfnunar lífeyrisréttinda verða óveruleg fyrir núverandi sjóðfélaga þar sem ríkissjóður mun bæta upp það réttindatap sem hlýst af aðgerðinni með svokölluðum lífeyrisauka. Hins vegar er um talsverða réttinda-bót að ræða fyrir yngri sjóðfélaga, en iðgjöld þeirra munu ávaxtast yfir lengri tíma en ella, þ.e. alla starfsævi þeirra. Þar með verður niðurgreiðsla ungra sjóðfélaga á réttindum eldri sjóðfélaga ekki lengur til staðar.

Jöfnun réttinda á milli almenna markaðarins og opinbera markaðarins með afnámi baktryggingar auðveldar fólki að færa sig á milli markaða þar sem hvati einstaklinga, sérstaklega þeirra eldri, til að horfa til opinbera markaðarins fremur en almenna markaðarins vegna betri lífeyrisréttinda hverfur. Samkeppnishæfni markaðanna hvað vinnuafli varðar verður sambærileg.

Varúðarsjóði er ætlað að koma í stað bakábyrgðar til framtíðar ef tryggingafræðileg staða sjóðanna þróast ekki í takt við núverandi ávinnslu sjóðfélaga viðkomandi sjóða.

Með frumvarpinu er komið til móts við ólíkar þarfir einstaklinga með sveigjanlegum starfslokum. Það mun stuðla að því að mörgum reynist auðveldara að hverfa af vinnu-markaði.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum er lagt til að A-deild LSR verði starfrækt á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, frá og með 1. janúar 2017, að því frátöldu að nokkur sérákvæði munu gilda áfram um A-deildina, til að mynda sérákvæði um lögreglumenn, sbr. 39. gr. laganna. Í þessari grein er lögð til breyting á 1. gr. laganna til samræmis við þau áform.

##### Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að 3. gr. laganna, þar sem fjallað er um rétt til aðildar að A-deild, falli brott. Gert er ráð fyrir að réttur til aðildar að sjóðnum verði ákvarðaður í kjarasamningum, sbr. d-lið 7. gr. frumvarpsins.

##### Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að II. kafli laganna, en þar er kveðið á um rétt sjóðfélaga til elli- og örorkulífeyris og rétt maka hans og barna til maka- og barnalífeyris, verði felldur brott í lok árs 2016, sbr. gildistökuákvæði frumvarpsins. Jafnframt er byggt á því að samþykktir fyrir A-deild verði aðlagðar að ákvæðum laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, og lagðar svo breyttar fyrir fjármála- og efnahagsráðherra til staðfestingar, sbr. 28. gr. þeirra laga, fyrir 1. nóvember nk., sbr. a-lið 7. gr. frumvarpsins. Þannig er fyrir séð að nýjar samþykktir taki gildi um leið og ákvæði II. kafla laganna falla brott.

##### Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að vísað verði til samþykktá sjóðsins og ákvæðis til bráðabirgða XI þar sem nú er vísað í lagaákvæði sem gert er ráð fyrir að falla eigi brott.

##### Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði 39. gr. laganna verði breytt á þá vegu að í stað tilvísana í lagaákvæði sem falla eiga brott verði vísað til samþykktá sjóðsins. Ekki er um efnislega breytingar á réttindum að ræða.

## Um 6. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði til bráðabirgða I falli brott. Í ákvæðinu er fjallað um rétt tiltekinna starfsmanna til aðildar að A-deild LSR en tekið er á aðild þeirra í 2. másl. d-liðar 7. gr. Einnig er lagt til að ákvæði til bráðabirgða II falli brott líkt og 13. gr. laganna.

## Um 7. gr.

*Um a-lið.*

Eins og fram kemur í umfjöllun um 3. gr. frumvarpsins er byggt á því að nýjar samþykktir fyrir sjóðinn taki gildi um leið og ákvæði II. kafla laganna falli brott. Þannig er stjórn sjóðsins veitt svigrúm til 1. nóvember 2016 til þess að leggja breyttar samþykktir fyrir ráðherra til staðfestingar, sbr. 28. gr. laga nr. 129/1997.

*Um b-lið.*

Breyting úr jafnri ávinnslu réttinda í aldurstengda ávinnslu, ásamt hækkun lífeyristökualdurs úr 65 í 67 ár, veldur að öðru óbreyttu skerðingu réttinda sem er háð aldri sjóðfélaga. Í ákvæði þessu er byggt á því að ríkissjóður leggi LSR til fjárframlag til að mæta þeirri skerðingu en miðað er við tryggingafræðilegar forsendur í árslok 2015 en þó þannig að byggt er á reynslu árána 2010–2014 hvað lífslíkur varðar. Eru það nýrri lífslíkutölur en almennt var miðað við í tryggingafræðilegum úttektum fyrir árið 2015. Ekki er gert ráð fyrir frekari greiðslu framlags þótt þær forsendur kunni mögulega að breytast, sbr. þó c-lið. Greiðsla framlagsins er bundin því skilyrði að tekin verði upp aldurstengd réttindaávinnsla og 67 ára lífeyristökualdur í A-deild. Nánar er kveðið á um framlög þessi í samningi fjármála- og efnahagsráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga um lífeyrismál frá því í september 2016.

Til þess að ákvarða áðurnefnda skerðingu sjóðfélaga var reiknað hve mikið þyrfti að hækka iðgjald fyrir hvern árgang til að bæta honum upp réttindamissi vegna breytingarinnar. Því eldri sem sjóðfélagi er þeim mun hærra iðgjald þarf til að bæta honum réttindamissi við breytingu á kerfinu. Þannig þyrfti launagreiðandi að greiða um 20% iðgjald fyrir starfsmann sem fæddur er 1960 í stað 11,5% nú. Í stað þess að allir launagreiðendur greiði viðbótar-iðgjald fyrir sjóðfélaga á hverjum tíma til að standa undir þessum kostnaði er gert ráð fyrir að ríkið greiði inn í sjóðinn 91,279 ma.kr. framlag sem standa á undir heildarkostnaði við lífeyrisaukann.

Í 1. mgr. er lagt til að greitt verði 91,279 ma.kr. framlag til A-deildar fyrir 31. desember 2016, sem ætlað er til þess að standa undir lífeyrisauka til sjóðfélaga sem rétt eiga á honum skv. 3. og 4. mgr. Lagt er til að greiðsla framlagsins sé bundin því skilyrði að tekin verði upp í A-deild aldurstengd réttindaávinnsla og 67 ára lífeyristökualdur eins og að framan greinir enda er það forsenda fyrir útreikningi framlagsins.

Í 2. mgr. kemur fram að lífeyrisauki er sá mismunur sem er á annars vegar réttindum sjóðfélaga samkvæmt jafnri réttindaávinnslu og 65 ára lífeyristökualdri og hins vegar réttindum sjóðfélaga samkvæmt aldurstengdri réttindaávinnslu og 67 ára lífeyristökualdri. Þá er kveðið á um að reikna skuli réttindi vegna lífeyrisauka mánaðarlega en lagt er til að sjóðnum verði veitt aðlögun á árinu 2017 með vísan til þess að það getur tekið tíma að uppfæra tölvukerfi.

Í 3. mgr. er lagt til að sjóðfélagar sem starfa hjá ríki eða sveitarfélögum og eru virkir greiðendur í A-deild í lok árs 2016 eigi rétt á lífeyrisauka. Rétturinn helst á meðan svo er. Með virkum greiðanda er hér átt við þá sjóðfélaga sem greitt hafa iðgjöld til A-deildar á árinu 2016.

Í 4. mgr. er lagt til að virkir greiðendur í A-deild við árslok 2016 sem starfa hjá öðrum launagreiðendum en þeim sem taldir eru í 3. mgr. eigi því aðeins rétt á lífeyrisauka að launagreiðandi þeirra hafi samþykkt að greiða hækkad iðgjald fyrir sjóðfélagann í samræmi við 7. mgr. Samkvæmt áður nefndu samkomulagi ríkis og Sambands íslenskra sveitarfélaga, annars vegar, og Bandalags háskólamanna, BSRB og Kennarasambands Íslands, hins vegar, um breytta skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna munu ríki og sveitarfélög tryggja að stofnanir og félög í þeirra eigu, sbr. 50. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, og samsvarandi fyrir B-hluta sveitarfélaga, að virkir sjóðfélagar í A-deildum LSR og Brúar öðlist rétt til lífeyrisauka, þannig að tryggt sé að þeim verði ekki mismunað vegna þess kostnaðar sem felst í greiðslu lífeyrisauka í formi hækkads iðgjalds vegna þeirra.

Í 5. mgr. er lagt til að sjóðfélagi, sem ekki greiddi iðgjald til sjóðsins við árslok 2016 án þess þó að formlegu ráðningarsambandi hafi verið slitið, eigi rétt á lífeyrisauka. Þarna er t.d. átt við einstaklinga sem voru við þetta tímamark í launalausum leyfi eða þau tilvik þegar launagreiðslur í veikindum hafa fallið niður.

Í 6. mgr. er fjallað um rétt sjóðfélaga á lífeyrisauka eftir að iðgjaldagreiðslur hafa fallið niður. Reglan er þá þannig að allt að tólf mánuðir mega líða án þess að réttur til lífeyrisauka falli niður. Falli iðgjaldagreiðslur hins vegar niður í tólf mánuði eða lengri tíma á viðkomandi einstaklingur ekki frekari rétt.

Í 7. mgr. er kveðið á um að sjóðfélagar Brúar lífeyrissjóðs sem rétt eiga á lífeyrisauka hjá Brú, skuli eiga rétt á lífeyrisauka hjá A-deild skipti þeir um starf og verði sjóðfélagar í A-deild LSR að því tilskildu að ekki hafi liðið lengri tími en tólf mánuðir á milli starfa. Gert er ráð fyrir að sett verði sambærilegt ákvæði í samþykktir Brúar að breyttu breytanda og að A-deild LSR og Brú lífeyrissjóður geri með sér samkomulag um kostnað við lífeyrisauka vegna sjóðfélaga sem færast milli sjóðanna. Er þannig gert ráð fyrir að þessi tilfærsla geti virkað í báðar áttir en nokkuð er um að verkefni séu færð milli ríkis og sveitarfélaga og er nauðsynlegt að starfsmenn geti flust á milli án þess að eiga á hættu að verða af lífeyrisréttindum.

Í 8. mgr. er lagt til að launagreiðendum, sem ekki eru einkanlega fjármagnaðir með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum eða framlögum, sé skylt að greiða ríkissjóði til baka þann hluta af framlagi því sem ríkissjóður greiðir skv. 1. mgr. og fer til þess að greiða lífeyrisauka starfsmanna þessara launagreiðenda, sbr. 4. mgr. Er lagt til að það verði gert á þann hátt að þessir launagreiðendur greiði sérstakt iðgjald sem standa skuli undir lífeyrisauka starfsmannanna. Lagt er til að iðgjald þetta sé endurskoðað árlega í samræmi við tryggingafræðilega athugun og að ákvörðun um hækkun eða lækkun iðgjaldsins liggi fyrir eigi síðar en 1. október fyrir komandi almanaksár. Hvað varðar ríkisaðila í B- og C-hluta ríkisreiknings er gert ráð fyrir því að þeir endurgreiði ríkissjóði árlega lífeyrisauka starfsmanna sinna á grunni útreiknings frá LSR.

Í 9. mgr. er lagt til að kveðið skuli nánar um framkvæmd ákvæðisins í samþykktum sjóðsins.

#### *Um c-lið.*

Í samkomulagi fjármála- og efnahagsráðherra f.h. ríkissjóðs og Sambands íslenskra sveitarfélaga, annars vegar, og Bandalags háskólamanna, BSRB og Kennarasambands Íslands, hins vegar, um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna er kveðið á um að launagreiðendur leggi A-deild LSR og A-deild Brúar lífeyrissjóðs til fjármuni sem standa munu undir skuldbindingum sem stofnast við greiðslu lífeyrisauka til handa núverandi sjóðfélögum, sbr. b-lið þessarar greinar (ákvæði til bráðabirgða IX). Þessi framlög myndi sérstaka sjóði, svokallaða lífeyrisaukasjóði. Að auki er gert ráð fyrir að ríki og sveitarfélög

reiði fram fjármuni í sérstaka varúðarsjóði sem ætlað er að styðja við lífeyrisaukasjóði LSR og Brúar.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir því að launagreiðandi leggi til 8,4 ma.kr. í sérstakan varúðarsjóð fyrir 31. desember 2016 sem aðgreindur skuli frá öðrum fjármunum sem A-deild fer með. Varúðarsjóður telst ekki með í útreikningi á hreinni eign til greiðslu lífeyris og skal árleg ávöxtun hans lögð við höfuðstól.

Samkvæmt gildandi lögum bera launagreiðendur ekki bakábyrgð á A-deild á sama hátt og gildir um B-deild. Sjóðfélagar og launagreiðendur bera og ekki ábyrgð á skuldbindingum A-deildar nema með iðgjöldum sínum. Þetta var ein veigamesta breytingin sem gerð var á lögum LSR með lögum nr. 141/1996, um breytingu á lögum nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Með breytingunni var ákveðið að A-deild ætti jafnan fyrir skuldbindingum sínum þannig að eignir og skuldbindingar stæðust á. Gert var ráð fyrir fullri eignamyndun til að tryggja að A-deildin stæði við þær skuldbindingar sem réttindareglur sjóðsins segðu til um. Kveðið er á um það í 13. gr. laganna að við mat á eignum og skuldbindingum skuli taka tillit til væntanlegra iðgjaldagreiðslna vegna starfandi sjóðfélaga og þeirra skuldbindinga er af þeim hljótast, auk áfallinna skuldbindinga.

Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laganna er iðgjald sjóðfélaga 4%. Skv. 4. mgr. sömu greinar er iðgjald launagreiðanda að lágmarki 8%. Leiði athugun tryggingastærðfræðings hins vegar í ljós að þessi iðgjöld dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins hvílir sú skylda á stjórn sjóðsins að hækka iðgjald launagreiðenda umfram 8% í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar. Skv. 5. mgr. sömu greinar skal endurskoða iðgjald launagreiðanda árlega og skal ákvörðun um hækkun þess eða lækkun liggja fyrir eigi síðar en 1. október fyrir komandi almanaksár.

Núverandi framlag launagreiðanda er 11,5% en getur samkvæmt gildandi lögum lækkað í allt að 8%. Heildarstaða A-deildar í árslok 2015 er neikvæð um 57,158 ma.kr. en áfallin staða er jákvæð um 11,074 ma.kr. eða 3,3%. Framtíðarstaða A-deildar er því neikvæð um 68,232 ma.kr. Ef ekkert er að gert er ljóst að grípa þarf til ráðstafana vegna stöðu A-deildar. Þær ráðstafanir sem gripið hefur verið til á meðan stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins hafa unnið að tillögum um eitt lífeyriskerfi fyrir alla landsmenn eru að gerðar hafa verið breytingar í sérstökum bráðabirgðaákvæðum í lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Í ákvæðunum hefur verið mælt fyrir um tíma-bundnar heimildir lífeyrissjóðs til þess að hafa aukinn mun á milli eignarliða og framtíðar-skuldbindinga við tryggingafræðilega athugun. Með þeirri lagabreytingu sem lögð er til í frumvarpinu er byggt á því að almennar reglur 39. gr. laga nr. 129/1997 gildi um deildina og gerðar verði nauðsynlegar breytingar á samþykkuðum sjóðsins knýi tryggingafræðileg athugun á um það.

Þeir áhættuþættir sem geta haft áhrif á stöðu sjóðsins eru ávöxtun, breytingar á lífslíkum og örorku samkvæmt núverandi reikningsaðferðum, áhrif breyttra aðferða við mat á lífslíkum og aldursamsetning sjóðfélaga.

Athugun tryggingastærðfræðings sjóðsins leiðir í ljós að ef réttindaávinnsla í A-deild hefði verið aldursháð frá upphafi væri ekki halli á deildinni. Einnig hefði ávöxtun umfram 3,5% dugað til að mæta auknum skuldbindingum við breyttar lífslíkur og örorku miðað við þær tryggingafræðilegu aðferðir sem notaðar hafa verið fram að þessu.

Halli miðað við núverandi aðferðafræði við mat á lífslíkum skýrist af skakkri aldursamsetningu sjóðfélaga miðað við þær forsendur sem gengið var út frá við stofnun A-deildar. Hallinn á A-deild snýr aðeins að framtíðarstöðu sem þýðir að áætlaðar greiðslur iðgjalda standa ekki undir áætluðum réttindum.

Nái áformaðar aðgerðir fram að ganga munu þær draga verulega úr líkum á því að A-deild lendi í halla. Óvissa varðandi ávöxtun, lífslíkur og örorku er þó ávallt til staðar. Að gefnum áformuðum aðgerðum og sömu ávöxtun og verið hefur og óbreyttum aðferðum við mat á lífslíkum eru meiri líkur á að staða sjóðsins verði jákvæð að gefnu framlaginu skv. b-lið þessarar greinar.

Við sömu ávöxtun og verið hefur eru meiri líkur á því að sjóðfélagar tapi á óbeinni ábyrgð launagreiðanda en að þeir hagnist á henni. Áhættuþol sjóðfélaga er háð ýmsum þáttum, þ.m.t. aldri. Áhætta þeirra sem komnir eru nálægt lífeyristökualdri er mun meiri en áhætta þeirra sem yngri eru. Eðlilegt er að bæta fyrir óvissu sem leitt getur til þess að áunnin réttindi þeirra skerðist. Fjárhæðir vegna slíkra bóta verða tiltölulegar lágar þar sem hlutlægar aðferðir leiða í ljós mjög litla áhættu fyrir sjóðfélaga í A-deild.

Til að bæta fyrir óvissu um áunnin réttindi er í frumvarpinu lagt til að stofnaður verði svokallaður varúðarsjóður sem taki til þeirra sem eru virkir sjóðfélagar í A-deild við árslok 2016. Í frumvarpinu er lagt til að óheimilt verði að ganga á höfuðstól varúðarsjóðsins í fimm ár frá stofnun hans og að fimm árum liðnum skuli árlega leggja mat á stöðu lífeyrisauka-sjóðs.

Sé tryggingafræðileg staða lífeyrisaukasjóðs samkvæmt árlegu mati neikvæð um 10% eða meira í lok næstliðins árs eða hafi hún hafi haldist neikvæð um a.m.k. 5% samfellt í meira en fimm ár, sbr. 39. gr. laga nr. 129/1997, skal leggja höfuðstól varúðarsjóðsins í heild eða að hluta, í báðum tilvikum þar til að 5% viðmiði er náð, við eignir lífeyrisaukasjóðs og fjármunirnir nýttir til að mæta skuldbindingum hans. Komi til breytinga á ákvæðum almennt laga um lífeyrissjóði um vikmörk breytast vikmörk þessi til samræmis, sbr. a-lið 3. mgr. ákvæðisins.

Að tutugu árum liðnum frá stofnun varúðarsjóðs skal leggja höfuðstól hans að hluta eða öllu leyti við eignir lífeyrisaukasjóðs að því marki sem þörf er á til að tryggingafræðileg staða hans verði jákvæð um a.m.k. 2,5%. Það sem eftir kann að standa af höfuðstóli varúðarsjóðs skal endurgreiða ríkissjóði nema ríkið telji að sérstök rök séu fyrir því að ráðstafa eftirstöðvunum til lífeyrisaukasjóðs eða A-deildar, sbr. b-lið 3. mgr.

Samkomulagið felur í sér að við fulla fjármögnun framtíðarskuldbindinga er dregið verulega úr allri áhættu sjóðsins. Þar með hefur kerfisbundin skekkja, sem m.a. leiddi af óhagstæðri aldursmáttöngu sjóðfélaga við stofnun A-deildarinnar, verið leiðrétt. Afnám skyldu launagreiðanda til að hækka iðgjald til að fjármagna fastákveðin réttindi er engu að síður viðkvæmt mál í hugum margra sjóðfélaga og við því er brugðist með stofnun varúðarsjóðsins. Óvissa um getu sjóðsins til að mæta lífeyrisskuldbindingum í framtíðinni er þrátt fyrir það til staðar og því er lagt til að dugi varúðarsjóðurinn ekki til að tryggja markmið um jafn verðmæt réttindi, sbr. 2. mgr. b-liðar 7. gr., skuli launagreiðendur taka upp viðræður við heildarsamtök opinberra starfsmanna um hvernig við því verði brugðist, sbr. c-lið 3. mgr. Í þeim viðræðum skal lagt mat á hvort þær tryggingafræðilegu forsendur sem byggt er á við ákvörðun á framlagi í lífeyrisaukasjóð, svo sem forsendur varðandi útreikning á lífslíkum, hafi leitt til vanmats á fjárförum sjóðsins. Verði það niðurstaðan skal brugðist við því þannig að markmið samkomulags aðila um jafn verðmæt réttindi sjóðfélaga séu tryggð.

Til að yfirfara tryggingafræðilega stöðu og ákveða hvort skilyrði fyrir ráðstöfun fjármuna úr varúðarsjóði eru uppfyllt skal skipa matshóp sex fulltrúa. Launagreiðendur skipa þrjá fulltrúa en BSRB, Bandalag háskólamanna og Kennarasamband Íslands sameiginlega þrjá fulltrúa. Nái matshópur ekki niðurstöðu um nýtingu sjóðsins skulu aðilar velja sameiginlegan oddamann sem tekur þá sæti í matshópnum.

*Um d-lið.*

Í ákvæðinu er lagt til starfsmenn sem eiga eða hefðu átt skylduaðild að A-deild fyrir 1. janúar 2017 skuli eiga rétt til aðildar að A-deild þar til samið hefur verið um lífeyrissjóðs- aðild fyrir þá í kjarasamningum. Í dag er kveðið á um skylduaðild ríkisstarfsmanna í 3. gr. laga um LSR. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að sú grein verði felld brott og í framtíðinni verði samið um aðild að lífeyrissjóði í kjarasamningum. Þangað til það er gert er þó nauðsynlegt að tryggja þessum starfsmönnum aðild að sjóðnum. Sama gildir um þá félagsmenn stéttarfélaga sem eiga eða hefðu átt rétt á aðild að A-deild fyrir 1. janúar 2017 án þess að fyrir hafi þurft að liggja samþykki einstakra launagreiðenda en þetta á við m.a. um grunnskólakennara og hjúkrunarfræðinga. Þá er að auki lagt til að kveðið verði á um að launagreiðendur greiði 11,5% iðgjald þar til iðgjaldið hefur verið ákvarðað í kjarasamningum, sbr. 3. gr. laga nr. 129/1997.

*Um 8. gr.*

Í greininni er lagt til að ákvæði frumvarpsins taki gildi 1. janúar 2017 að frátöldum a-lið, 1. mgr. b-liðar og c-lið 7. gr. sem taka þegar gildi. Í ákvæðunum sem taka þegar gildi er kveðið á um aðgerðir sem munu eiga sér stað fyrir áramót, svo sem staðfesting breyttra samþykkta fyrir sjóðinn, sem munu taka gildi um leið og ákvæði um A-deildina falla brott að meginstefnu til. Þá er gert ráð fyrir að ríkissjóður geti innt af hendi þau framlög sem kveðið er á um í frumvarpinu á árinu 2016.