

Breyting á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna úr skilgreindum réttindum í skilgreind iðgjöld

Gylfi Magnússon, prófessor, viðskiptafræðideild Háskóla Íslands¹

Útdráttur

Árin 2016 og 2017 voru gerðar róttækar breytingar á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna á Íslandi með því að skipta úr skilgreindum réttindum (SR) yfir í skilgreind iðgjöld (SI). Breytingarnar voru m.a. sagðar æskilegar til að samræma lífeyriskjör opinberra starfsmanna og annarra launþega. Þær voru umdeildar og þvingaðar fram með lagabreytingu, þrátt fyrir mótmæli verkalýðsfélaga og án samþykkis sjóðfélaga. Í greininni er rýnt í forsendur og áhrif þessara breytinga, með sérstakri áherslu á tryggingafræðilega útreikninga vegna A deildar Lífeyris-sjóðs starfsmanna ríkisins, LSR. Í hinu eldra SR kerfi var ríkið ábyrgðaraðili og tryggði sjóðfélögum ákveðin réttindi óháð efnahagslegri og lýðfræðilegri þróun. Í SI kerfi ber sjóðfélaginn sjálfur áhættuna af slíkum þáttum. Þrátt fyrir loforð um að réttindi yrðu jafnverðmæt fyrir og eftir breytinguna hafa sjóðfélagar orðið fyrir töluverðri skerðingu réttinda vegna breytingarinnar. Fyrir liggur að tryggingafræðilegar forsendur voru rangar og fjárframlög ríkisins vegna breytinganna nægðu ekki til að halda lífeyrisréttindum óbreyttum. Einnig er fjallað um alþjóðleg viðmið í sambærilegum breytingum, þar sem talið er rétt að launþegum sé gefið val um að halda fyrra kerfi eða skipta yfir í nýtt. Niðurstaðan er að breytingin hafi verið gölluð, bæði hugmyndafræðin sem beitt var og framkvæmdin og að sjóðfélagar hafi orðið fyrir verulegu fjárhagslegu tjóni fyrir vikið sem ríkið kann að þurfa að bæta þeim.

Efnisorð: Lífeyriskerfi; skilgreind réttindi; skilgreind iðgjöld; tryggingafræðilegir útreikningar.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 22, Issue 1 (27-52)

2026 Contact: Gylfi Magnússon, gylfimag@hi.is

Article first published online June 22nd 2026 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórn máli & stjórnsýsla 1. töl. 22. árg. 2026 (27-52) Fræðigreinar

2026 Tengiliður: Gylfi Magnússon, gylfimag@hi.is

Vefbirting 22. júní 2026 – Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2026.22.1.2>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

Switching the pension system for public employees in Iceland from defined benefits to defined contributions**Abstract**

In 2016 and 2017, radical changes were made to the pension system for public employees in Iceland by transitioning from defined benefits (DB) to defined contributions (DC). These changes were said to be desirable to align the pension benefits of public employees with those of other workers. However, they were controversial and imposed through legislative amendments, despite opposition from labor unions and without the consent of fund members. This article examines the premises and effects of these changes, with a particular focus on the actuarial calculations related to the A division of the Pension Fund for State Employees in Iceland, LSR. Under the previous DB system, the state was the guarantor, ensuring specific pension rights for fund members regardless of economic and demographic developments. In the DC system, fund members now bear the risk associated with these factors. Despite promises that pension rights would be equally valuable after the transition, fund members have experienced significant reductions in their benefits due to the changes. Actuarial assumptions were incorrect and the government's financial contributions to support the transition were insufficient to maintain the value of the original pension entitlements. The article also discusses international standards for similar pension transitions, which typically emphasize that employees should be given the choice to retain their previous system or switch to a new one. The conclusion is that the reform was flawed, both in its structure and execution. Fund members have suffered substantial financial losses as a result that the government may ultimately need to compensate.

Keywords: Pension systems; defined benefit; defined contribution; actuarial calculations.

Inngangur

Lífeyrisherfi og -sjóðir sem byggja á svokölluðum skilgreindum réttindum (SR, e. defined benefit, DB) hafa víða um heim verið að víkja fyrir sjóðum og kerfum sem byggja á svokölluðum skilgreindum iðgjöldum (SI, defined contribution, DC). OECD (2011, bls. 82-84) lýsir þróuninni svona (þýð. höf.):

„Lífeyrisherfi með skilgreindum réttindum voru ráðandi í lífeyrisheiminum mestalla 20. öldina þar sem lífeyrisgreiðslur fóru eftir fjölda ára sem greitt hafði verið í sjóði og tekjum einstaklinga. Þetta átti bæði við um opinber lífeyrisherfi og kerfi sem atvinnurekendur í einkageira buðu upp á. Undanfarna tvo áratugi [þ.e. títundi áratugur 20. aldar og fyrsti áratugur 21. aldar] hefur dregið verulega úr þessari ríkjandi áherslu á skilgreind réttindi. Lífeyrisherfi heimsins hafa orðið miklu

fjölbreyttari ... Sú breyting sem hefur skipt mestu er aukin útbreiðsla einkarekinna lífeyriskerfa sem byggja á skilgreindum iðgjöldum.“

Sjá einnig PensionsEurope (2024). Skv. mati OECD (2025) hafði hlutdeild SR sjóða minnkað í 31,9% innan OECD ríkja í árslok 2024, frá 39,7% tíu árum áður. SR sjóðir héldu þó áfram að vaxa, um 4% árið 2024, en SI sjóðir uxu hraðar, um 11,4%.

Í SR sjóðum safna launþegar réttindum sem eiga að skila þeim tilteknum lífeyrisgreiðslum í fyllingu tímans óháð því hvernig eignir sjóðsins ávaxtast og hvernig aðrar breytur sem hafa áhrif á getu hans til greiðslu lífeyris, svo sem ævilengd, þróast. Í SI sjóðum safna launþegar einnig réttindum en það hve miklum lífeyri réttindin skila fer eftir ávöxtun eigna og þróun lýðfræðilegra breyta og annarra áhættuþátta í rekstri lífeyrisjóða. Sjá einnig (Queisser & Whitehouse 2006).

Útfærslur á SR sjóðum eru margar og mismunandi. Oft er einfaldlega treyst á getu launagreiðanda til að standa undir því sem upp á vantar til að sjóðurinn geti staðið við gefin fyrirheit um réttindi. Í þeim tilfellum er jafnvel um litla eða enga sjóðsöfnun að ræða.

Einnig þekkest að slíkir sjóðir fjárfesti að verulegu leyti í öruggum skuldabréfum með mjög langan líftíma eða séu með langtímavarnir sem tryggja eiga að sjóðirnir geti staðið við skuldbindingar sínar. Slíkt getur þó verið snúið í framkvæmd af ýmsum ástæðum. Þannig getur t.d. framboð af slíkum skuldabréfum eða vörnum verið of lítið til að mæta þörfum sjóðanna. Séu vextir á skuldabréfum til langs tíma mjög lágir verður það einnig dýrt að tryggja langtímaávöxtun með kaupum á þeim. Þá nær slík fjárfesting edli máls skv. ekki að nýta kosti annarra eignaflokka, sérstaklega hlutabréfa, sem langtímafjárfestingar.

Fyrir launagreiðendur hafa því SR sjóðir ýmsa ókosti. Þeir geta lent í því að fá bakreikning frá sjóðunum, séu þeir í ábyrgð, eða lent í því að iðgjöld þurfa að vera mjög há séu langtímavextir lágir. Það er því verulegur hvati fyrir atvinnurekendur að færa launþega yfir í SI kerfi í stað SR kerfis, bæði til að draga úr áhættu launagreiðanda og hugsanlega lækka iðgjaldagreiðslur þeirra. Fyrir launþega hafa SR sjóðir þann augljósa kost að sjóðfélagar bera tiltölulega litla áhættu. Hún getur þó verið einhver, m.a. vegna þess að í einhverjum tilfellum er hættu á að lífeyrissjóður þeirra standi ekki við gefin fyrirheit. Séu lífeyrisgreiðslur (réttindi) ekki verðtryggðar bera launþegar einnig verðbólguáhættu.

Umbreyting úr SR í SI kerfi veltir því áhættu yfir á launþega sem verða berskjaldaðir fyrir sveiflum á eignamörkuðum og lífeyrisgreiðslur geta orðið óstöðugari en áður (Broadbent, Palumbo & Woodman 2006). Sá eðlismunur sem er á SR og SI kerfum, sérstaklega hvað varðar skiptingu áhættu, hefur í grundvallaratriðum legið lengi fyrir (Bodie, Marcus & Merton 1988).

Árin 2016 og 2017 voru gerðar viðamiklar breytingar á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna á Íslandi. Þær fólu í sér að stór hluti þáverandi opinberra starfsmanna var færður úr SR kerfi í SI kerfi og jafnframt að nýráðnir yrðu héreftrir í SI kerfi. Um leið var breytt úr svokallaðri jafnri réttindaávinnslu í aldurstengda, til samræmis við það sem tíðkast hafði á almennum vinnumarkaði. Þegar réttindaávinnsla er jöfn skilar tiltekið iðgjald

sömu réttindum óháð því hve sjóðfélagi er gamall þegar það er greitt inn í lífeyrissjóð. Sé réttindaávinnsla aldurstengd er hins vegar tekið tillit til þess að iðgjöld sem eru greidd snemma á starfsævinni ávaxtast að jafnaði lengur en þau sem greidd eru seint á starfsævinni. Aldurstengd réttindaávinnsla er eðlilegi út frá þeirri kröfu að iðgjöld skili ætíð réttindum sem eru jafnverðmæt og iðgjöldin skv. tryggingafræðilegum útreikningum. Breytingin var sögð gerð til þess að jafna lífeyriskjör opinberra starfsmanna og annarra. Réttindi opinberra starfsmanna áttu þó að vera jafnverðmæt eftir breytinguna og fyrir hana.

Samhliða þessu voru tekin fleiri skref, sérstaklega voru iðgjöld launagreiðenda á almennum vinnumarkaði hækkuð úr 8% í 11,5% af launum, sama hlutfall og hafði verið reglan hjá hinu opinbera. Á móti átti að hækka laun opinberra starfsmanna til að jafna launakjör á milli þessara vinnumarkaða.

Þessi breyting úr SR í SI kerfi var þvinguð fram með lagabreytingu, gegn mótmælum helstu verkalýðsfélaga opinberra starfsmanna. Sérstaklega gagnrýndu þau að það fé sem rann inn í opinbera lífeyrissjóði og átti að gera lífeyrisréttindi jafnverðmæt eftir breytinguna og þau höfðu verið fyrir hana dugði ekki til. Skýring þess var einkum forsendur tryggingafræðilegra útreikninga á stöðu sjóðanna sem vitað var að voru rangar.

Í þessari grein er þessi saga rakin og greind. Áherslan er lögð á þau álitamál sem tengjast tryggingafræðilegum útreikningum. Einnig eru aðrir fletir skoðaðir, m.a. hvort breytingin stóðst almennt þær kröfur sem eðlilegt getur talist að gera til endurskipulagningar lífeyrisherfa. Rannsóknarspurning greinarinnar er í samræmi við þetta: *Var eðlilega staðið að breytingu lífeyrisherfis opinberra starfsmanna úr skilgreindum réttindum í skilgreind iðgjöld frá lagalegu, siðferðilegu og efnahagslegu sjónarmiði?* Til að svara spurningunni þarf í grundvallaratriðum að greina hvort ríkið hafi með þessu gert afturvirkar breytingar sem skertu þegar áunnin lífeyrisréttindi starfsmannanna og ef svo er hvort slíkar breytingar geti talist lögættar og réttlætanagerar.

1. Skrif annarra og forsaga

1.1 Erlendar rannsóknir

Mjög mikið hefur verið skrifað um skipti úr SR í SI kerfi frá sjónarhóli ríkisfjármála og almennatrygginga en sú umfjöllun á einungis að litlu leyti við íslenskar aðstæður vegna ólíkrar uppbyggingar lífeyrisherfa á milli landa. Verður því ekki reynt að rekja hana hér. Mörg lönd byggja lífeyrisherfi á gegnumstreymi (e. pay as you go) í stað sjóðsöfnunar. Í þeim lífeyrisherfum er að mestu við aðrar áskoranir að eiga en í íslenska kerfinu þótt hagræn áhrif lýðfræðilegrar þróunar geti verið svipuð að öðru leyti. Ein stóð íslenska lífeyrisherfisins, Tryggingastofnun, byggir á gegnumstreymi en þar er hvorki byggt á skilgreindum réttindum né iðgjöldum. Greiðslur stofnunarinnar fara í þess stað eftir ákvörðunum sem teknar eru af löggjafanum hverju sinni. Hér verður ekki horft til þessarar stöðar íslenska kerfisins.

Einnig hefur þó talsvert verið skrifað um breytingar úr SR í SI kerfi fyrir lífeyrissjóði sem geta talist nokkuð sambærilegir við þá íslensku. (Mees 2020) greinir þannig slíkar breytingar sem gengu í gegn á 9. og 10. áratug síðustu aldar í Ástralíu og því er komin

talsverð reynsla á. Breytingin var að verulegu leyti keyrð áfram til að bregðast við síversnandi stöðu SR sjóða opinberra starfsmanna sem voru ekki fjármagnaðir nema að hluta með sjóðsöfnun, svipað og B deild LSR á Íslandi, sem lokað var fyrir nýliðun árið 1997 og er ekki til skoðunar hér. Mees telur að breytingarnar hafi skilað verulegum árangri, einkum þó vegna þess að eignastýring sjóðanna batnaði til muna og þeir skiludu fyrir vikið betri ávöxtun, sem hefur aftur þýtt að sú skerðing réttinda sem talin var líkleg vegna breytinganna hefur ekki að öllu leyti gengið eftir. Þótt þetta sé áhugaverð niðurstaða er vart hægt að heimfæra hana á Ísland því að sama regluverk hefur gilt um eignastýringu SR og SI sjóða á Íslandi og enginn augljós munur er á framkvæmdinni milli sjóða sem hafa verið í þessum tveimur kerfum.

Rannsókn á breytingu úr SR í SI kerfi á Ítalíu leiddi m.a. í ljós að ekki er víst að slík breyting tryggi stöðugleika í lífeyriskerfi. Eftir sem áður þarf að glíma við fjölmarga áhættuþætti, bæði efnahagslega, lýðfræðilega og vegna óstöðugleika fjármálamarkaða (Angrisani, Nella & Di Palo 2016). Bandarísk rannsókn (Frank, Gianakis & Neshkova 2012) á breytingum úr SR í SI kerfi fyrir opinbera starfsmenn dró fram að þótt í þessu geti falist sparnaður fyrir hið opinbera þá gæti þetta einnig gert því erfiðara að ráða starfsfólk, sem hefði til þessa talið SR kerfi hins opinbera meðal kostna við störf í þeim geira. Það er áhugaverð niðurstaða sem hugsanlega má heimfæra á Ísland en það kallar þó á frekari rannsóknir, þ.e. á því hvort breytingar á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna þýði að störf hjá hinu opinbera séu síður eftirsóknarverð en áður.

Önnur rannsókn á gögnum frá Flórída komst að svipaðri niðurstöðu (Cong, Frank, Gianakis & Guo 2015). Enn önnur bandarísk rannsókn komst m.a. að þeirri niðurstöðu að hætta væri á því að breyting úr SR í SI kerfi myndi í mörgum tilfellum leiða til þess að launþegar lentu í fjárhagserfiðleikum á eftirlaunaaldri. Þetta ætti sérstaklega við um þá sem hafa tekjur nálægt miðju tekjudreifingarrinnar (Estreicher & Gold 2007). Þessar niðurstöður frá Bandaríkjunum mætti hugsanlega heimfæra á opinbera geirann á Íslandi en það kallar þó væntanlega á gögn yfir lengra tímabil eftir breytingu en nú liggja fyrir.

Önnur bandarísk rannsókn á því hvort launþegar kjósi fremur SR eða SI kerfi þegar þeir eiga val sýndi að rétt um helmingur kaus að vera áfram í SR kerfi í stað þess að skipta yfir í nýtt SI kerfi (Yang 2005). Sú niðurstaða er athyglisverð í íslensku samhengi, m.a. vegna þess að við róttæka breytingu á LSR árið 1997 var þáverandi sjóðfélögum gefið val á milli nýja (A) og gamla kerfisins (B) en það sama var ekki gert tveimur áratugum síðar þegar A deild sjóðsins var breytt úr SR í SI.

Sænsk rannsókn á áhrifum breytingar úr SR í SI kerfi sýndi að mjög misjafnt var hvort þetta leiddi til betri eða lakari lífeyris fyrir launþega. Það valt á stöðu launþeganna á vinnumarkaði, m.a. hvort þeir voru í opinbera geiranum eða einkageiranum og tekjum (Carlsson, Erlandzon & Gustafson 2009).

1.2 Erlendar reglur og viðmið vegna breytinga úr SR í SI kerfi

Í ljósi þess hve algeng breyting lífeyriskerfa úr SR í SI er og hve miklir hagsmunir eru alla jafna undir hefur víða verið sett upp regluverk um slíkar breytingar. Yfirleitt er það gert með það að markmiði að reyna að tryggja réttindi launþega.

Í Kanada voru þannig gefnar út af *Office of the Superintendent of Financial Institutions* verklagsreglur árið 2001 um slíkar breytingar. Þar var m.a. lögð áhersla á að þeir sjóðfélagar sem yrðu fyrir áhrifum af þeim yrðu að eiga þess kost að halda þegar áunnum réttindum óbreyttum, þ.e. halda í SR kerfi að því leyti. Útfærslan á breytingunni úr SR í SI á Íslandi uppfyllti ekki þetta skilyrði.

Í sambærilegum verklagsreglum sem gefnar voru út í Míritíus af *Financial Services Commission* og síðast uppfærðar árið 2021 var m.a. kveðið á um að sjóðfélagar ættu að hafa val um að skipta úr SR í SI. Þeir sem kysu að skipta ekki ættu þá að eiga þegar áunnin réttindi í SR kerfinu óbreytt, það sem kallað er frosin réttindi í verklagsreglunum. Athyglisvert er að í Míritíus er sérstaklega kveðið á um að taki launþegar enga ákvörðun þá verði þeir ekki færðir á milli kerfa, þ.e. sjálfvirktt val er að vera áfram í SR kerfi. Þessi nálgun í Míritíus er svipuð og beitt var á Íslandi þegar breytingar voru gerðar á lífeyrisherfi opinberra starfsmanna 1997 en það sama átti ekki við um breytingarnar tuttugu árum síðar.

Í Bretlandi mæla eftirlitsstofnanirnar *The Financial Conduct Authority* og *The Pensions Regulator* gegn því að launþegar skipti úr lífeyrisherfum með tryggðum réttindum í kerfi með tryggðum iðgjöldum. Stofnanirnar benda sérstaklega á að fyrir ákveðna hópa sé slík breyting mjög áhættusöm (*Financial Conduct Authority* e.d.).

Fyrir 1980 byggðu lífeyrissjóðir í Suður-Afríku alla jafna á SR en SI sjóðir urðu síðan smám saman algengari. Launþegum var í mörgum tilfellum boðið að skipta úr SR í SI kerfi og til að gera það líklegra að þeir væru til í að skipta var oft stillt upp fjárhagslegum hvötum til þess, þ.e. viðbót við reiknað verðmæti SR réttinda. Valið var þó alltaf launþegans (*Andrews* 2001).

Þróunin hefur verið svipuð í Bandaríkjunum og lýst var fyrir Suður-Afríku og nú eru SR sjóðir orðnir sjaldgæfir en SI sjóðir (þ.á m. svokallaðir 401K söfnunarreikningar) reglan. Launþegar hafa þó verið þvingaðir út úr SR sjóðum eða þeir frystir, þ.e. starfa áfram en annað hvort taka ekki við nýjum iðgjöldum eða ekki við nýju sjóðfélögum (*Estreicher & Gold* 2007).

Launagreiðendur hafa í Bandaríkjunum ákveðinn rétt til að breyta lífeyrisherfum en breytingarnar mega þó ekki skerða rétt launþega. Á vef skattsins er þessum kröfum lýst þannig að grundvallarreglan sé að ekki megi skerða þegar áunnin réttindi (e. anti-cutback rules) (*Internal Revenue Service* e.d.-a; e.d.-b). Breytingarnar á Íslandi uppfylltu ekki það skilyrði og áunnin réttindi voru skert, þótt það gerðist ekki fyrr en nokkru eftir að breytingarnar voru gerðar. Tíminn sem leið á milli kerfisbreytingarinnar og skerðinganna kann að skipta máli hér því að skerðingarnar voru kynntar af LSR fyrir sjóðfélögum án þess að benda á að ekki hefði þurft að grípa til þeirra ef sjóðurinn hefði verið áfram SR. Í þess stað var skýringin eingöngu sögð lýðfræðileg þróun, sérstaklega meira langlífi, þótt sú þróun hafi verið vel þekkt og fyrirsjáanleg þegar LSR A var breytt úr SR í SI.

Athyglisvert er að Flórída fylki bauð árið 2002 starfsmönnum sínum að skipta úr SR í SI kerfi. Breytingin var valkvæð og til að draga úr ótta starfsmanna um að þeir myndu við þetta missa réttindi var þeim gefinn kostur á að skipta aftur yfir í SR kerfi hvenær sem er allt þar til þeir færu á eftirlaun (*Milevsky & Promislow* 2004). Önnur bandarísk

rannsókn sýnir að þegar opinberir starfsmenn þar í landi geta valið á milli SR og SI kerfa þá velur mikill meiri hluti SR kerfi (Olleman & Boivie 2011).

Á Írlandi þarf að tilgreina svigrúm til breytinga á lífeyrissjóði í stofnsamþykktum eða reglum sjóðsins og vera gerð grein fyrir því í upplýsingum sem veittar eru sjóðfélögum. Sumar breytingar getur launagreiðandi ekki gert án samþykkis fulltrúaráðs (e. trustees) (Pensions Authority e.d.).

Í Hollandi voru gerðar viðamiklar breytingar á lífeyriskerfinu árið 2023 sem m.a. fólu í sér aukna áherslu á SR í stað SI. Eitt af skrefunum sem tekið var mun felast í því að banna áframhaldandi réttindasöfnun í SR kerfum frá og með 2028. Réttindi sem þegar eru til staðar í SR kerfum halda sér en lífeyrissjóðir hafa verið hvattir til að fara þau yfir í SI kerfi og stefnt er að því að eigi síðar en í ársbyrjun 2027 liggi fyrir hvaða breytingar verða gerðar á einstökum lífeyrissjóðum. Lögð er rík áhersla á aðkomu allra haghafa (launþega, launagreiðenda o.fl.) að ákvörðunum um breytingar og að náð sé samkomulagi þeirra um nýtt fyrirkomulag (OECD 2023; Netherlands Chamber of Commerce e.d.).

Breytingarnar í Hollandi eru að nokkru leyti sambærilegar við eldri breytingar sem gerðar voru á sænska lífeyriskerfinu. Í Svíþjóð var hið nýja SI kerfi innleitt með aðlögun sem þýddi að nýtt starfsfólk fór allt í nýja kerfið en réttindi þeirra sem þegar höfðu hafið störf voru tryggð með regluverki sem byggði á blöndu af nýja kerfinu og því gamla. Breytingin í Svíþjóð var jafnframt unnin í sátt við launþegahreyfinguna og samið um m.a. breytingar á iðgjöldum (Anderson 2015; Palmer 2000).

1.3 Innland umfjöllun og forsaga

Áhyggjur af fjármögnun lífeyriskerfis opinberra starfsmanna höfðu verið viðraðar margoft löngu áður en knúnar voru fram breytingar á kerfinu. Starfshópur um málefni LSR var skipaður í mars 2011. Helsta verkefni starfshópsins átti að vera „að finna leið til að rétta af halla A–deildar LSR og tryggja sjóðfélögum sambærileg réttindi í nýju aldurstengdu réttindaávinnslukerfi.“ (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2016a). Áhyggjunum var ágætlega lýst 2012 í viðtali við formann starfshópsins (Vísir 2012). Formaðurinn, Gunnar Björnsson, sagði þar „Það eru allir sammála um að það þarf að gera breytingar. Stóra spurningin er hvaða breytingar“. Í fréttinni er jafnframt rakið hvernig reynt hafi verið að finna leiðir til að komast hjá því að hækka iðgjald ríkisins vegna launþega sem greiddu í sjóðinn. M.a. kemur fram að skoðað hafi verið að semja um breytingar á launum í stað hækkunar iðgjalda.

Jafnframt hafði legið lengi fyrir að lýðfræðilegar forsendur tryggingafræðilegra útreikninga fyrir allt lífeyriskerfið, þ.á m. opinbera hlutann, voru rangar. Þetta var rætt bæði meðal tryggingastærðfræðinga og stjórnenda í lífeyriskerfinu. Sem dæmi má nefna að 26. okt. 2011 héldu Bjarni Guðmundsson og Helgi Bjarnason tryggingastærðfræðingar erindi undir titlinum „Áhrif þess á tryggingafræðilegar athuganir að líftöflur verði miðaðar við áætlun um framtíðarlífslíkur, en ekki við reynslu fortíðar“ á fundi á vegum Landsamtaka lífeyrissjóða. Sjá einnig (Ólafur Ísleifsson 2012). Vegna skekkjunnar gáfu slíkir útreikningar til kynna að tryggingafræðileg staða væri mun betri en efni stóðu til.

Dá var ljóst að verulegur munur var á örorkubyrði á milli lífeyrissjóða og að grunnur útreikninga á þeirri byrði var mjög frumstæður (Ólafur Ísleifsson 2015).

Jafnframt var talsverður þrýstingur á að samræma lífeyriskjör á almennum og opinberum vinnumarkaði. Nefnd um málefni lífeyrissjóða var skipuð í febrúar 2010 í samræmi við 9. tölulið stöðugleikasáttmálans svokallaða sem var undirritaður af stjórnvöldum og aðilum vinnumarkaðarins þann 25. júní 2009. Vinnan átti að byggja á sameiginlegri framtíðarsýn um samræmt aldurstengt réttindakerfi, 15,5% iðgjald (þ.e. 11,5% frá laungreiðanda og 4% frá launþega) og 67 ára lífeyristökualdur (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2016a).

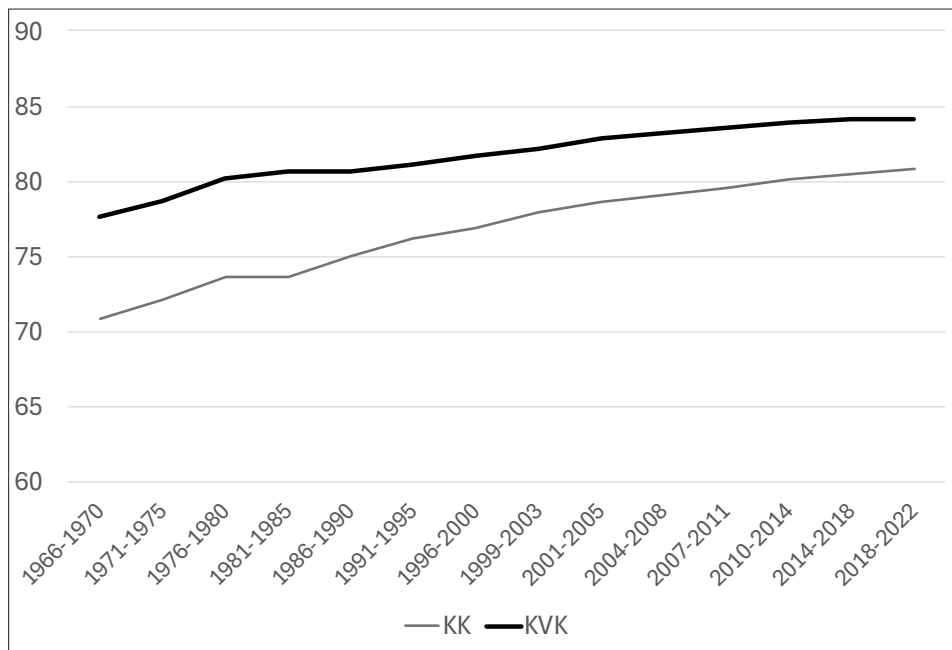
Nefndin lauk aldrei vinnu sinni en gaf út drög að skýrslu árið 2015. Í drögunum kemur m.a. fram að vinnuhópurinn sé sammála um að: „Reglugerð um tryggingafræðilegt mat verði endurskoðuð þannig að tekið verði tillit til mismunandi dánartíðni eftir starfs- og atvinnugreinum“ (bls. 7). Enn fremur kemur fram (bls. 21): „Við útreikning á ellilífeyri í sjóðssöfnunarkerfi er gengið út frá væntanlegum meðalævilíkum við upphaf lífeyristöku. Þetta tímabil hefur lengst jafnt og þétt undanfarna áratugi, eða um nærri eitt ár á hverjum 10 árum. Í tryggingafræðilegu mati lífeyrissjóða hefur fram til þessa verið miðað við nýjustu upplýsingar á hverjum tíma en ekki leiðrétt fyrir þeirri þróun sem ætla má að verði í framtíðinni og ráði þannig í raun meðalgreiðslutíma ellilífeyris.“ Í drögunum er jafnframt (bls. 22) vitnað í greinargerð Bjarna Guðmundssonar sem unnin var fyrir nefndina um áhrifin af lengingu meðalævi. Þar kemur m.a. fram „að ef núverandi reglugerð um tryggingafræðilegar athuganir yrði breytt á þann hátt að tekið yrði tillit til mannfjöldaspár um áframhaldandi hækkunar [sic] á meðalævi gæti staða dæmigerðs sjóðs sem er í jafnvægi versnað um 10 prósentustig.“

Þær fréttir birtast árið 2012 af vinnu nefndar um jöfnun lífeyrisréttinda að til skoðunar sé að hækka lífeyrisaldur úr 67 í 70 ár (Morgunblaðið 2012). Jafnframt er í sömu frétt vitnað í Gunnar Björnsson, skrifstofustjóra í fjármálaráðuneytinu, sem fór fyrir nefndinni: „Gunnar sagði að ljóst að ævilengd væri mismunandi milli starfsstétta og örorka sömuleiðis. Nefndin þyrfti að skoða áhrif þessa þátta þegar hugað væri að jöfnun lífeyrisréttinda. Margt benti til að áhrif þessa væru meiri en áður hefði verið talið.“

Í nóvember 2014 efndu Landssamtök lífeyrissjóða og Félag íslenskra tryggingastærðfræðinga í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins til málþings um breyttar lífslíkur og áhrif þess á lífeyrissjóði undir titlinum *Við lífum vel og lengi*. Umræðan snerist mjög mikið um lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna og hvernig hægt væri að koma á samræmdu lífeyriskerfi allra landsmanna og afnema ábyrgð ríkis og sveitarfélaga (Landsamtök lífeyrissjóða 2014a). Bjarni Guðmundsson tryggingastærðfræðingur hélt erindið *Nýjar lífslíkur og spá um framtíðina*. Þórir Óskarsson tryggingastærðfræðingur hélt erindið *Aðferðafræði og niðurstöður* og Steinunn Guðjónsdóttir tryggingastærðfræðingur erindið *Áhrif hækkanði lífaldurs á tryggingafræðilega stöðu lífeyrissjóða* (Landsamtök lífeyrissjóða 2014b).

Í glærum sem Bjarni byggði á kemur m.a. fram að Félag íslenskra tryggingastærðfræðinga, FÍT, hafi útbúið svokallaðar dánar- og eftirlífendatöflur nánast frá stofnun árið 1967. Þær töflur hafa síðan verið notaðar við tryggingafræðilega útreikninga á stöðu lífeyrissjóða. Fram kom m.a. að fyrstu töflurnar byggðu á gögnum frá árunum 1966-1979 en

síðan voru þær uppfærðar reglulega, fyrst á 5 ára fresti en síðan 4 ára fresti. Alls höfðu 11 töflur verið birtar þegar Bjarni hélt erindið og hafði meðalævi bæði karla og kvenna ætíð lengst með hverri nýrri töflu, úr 70,8 árum (KK) og 77,6 árum (KVK) í 79,5 ár (KK) og 83,6 ár (KVK). Það gerir meðallengingu á ævi karla um 8,7 ár vegna endurskoðunarinnar og fyrir konur 6,0 ár, sbr. glæru 8. Enn fremur kom fram í máli Bjarna að „Viða(st) er farið að gera dánar- og eftirlífendatöflur sem innihalda áætlun um áframhaldandi lækkun dánartíðni og lengingu meðalævi til nota við mat á lífeyrisskuldbindingum.“ (glæra 9) og að „Innan FÍT hefur um nokkurra ára skeið verið rætt að æskilegt væri að gera ráð fyrir áframhaldandi lækkun dánartíðni við mat á lífeyrisskuldbindingum.“ Enn fremur „Stjórn FÍT samþykkti 2013 að beina því til starfshóps félagsins að gera slíkar líftöflur. Starfshópurinn hefur nú unnið tillögu að slíkri spá og gildistöku hennar.“ Þá kom fram í máli Bjarna að stefnt væri að því að frá og með árinu 2015 myndu reiknuð áhrif þess að nota áframhaldandi lækkun dánartíðni sem forsendu verða sýnd í skýringum við tryggingafræðilegar athuganir fyrir árið 2014. Tryggingafræðilegar athuganir fyrir árið 2015 yrðu svo byggðar á áætlun um áframhaldandi lækkun dánartíðni. Lífeyrissjóðir hefðu samkvæmt því haft tíma fram til loka ársins 2015 til að bregðast við breyttum matsaðferðum. Þrátt fyrir að FÍT hafi stefnt að þessu þá gekk það ekki eftir og breyttar forsendur tryggingafræðilegra útreikninga voru ekki innleiddar fyrr en síðar, þ.e. annars vegar 2019 (sértækar lífslíkur) og hins vegar 2021 (vænt dánartíðni). Sú sögulega þróun um lengingu meðalævi sem Bjarni lýsti hélt áfram eins og spáð hafði verið líkt og sjá má á mynd 1.



Mynd 1. Meðalævi karla og kvenna skv. útreikningum FÍT

Heimild: Landsamtök lífeyrissjóða (2014b) og Félag íslenskra tryggingastærðfræðinga.

Í glærum sem Þórir og Steinunn kynntu á fyrrnefndu málþingi var jafnframt fjallað um tillögur og hugmyndir um hvernig ætti að innleiða forsendur um áframhaldandi lækkun dánartíðni í tryggingafræðilegum útreikningum.

Í frásögn sem birt var 14. des. 2014 og vísar til þessa fundar ritar (Jón Ævar Pálmason 2014) tryggingastærðfræðingur:

Á fundi, sem Landsamband lífeyrissjóða og Félag íslenskra trygginga-
stærðfræðinga stóðu fyrir í síðasta mánuði, spunnust umræður um
hvort lífslíkur Íslendinga hefðu verið metnar eftir öðrum breytum en
kyni, s.s. starfsstétt sem einstaklingar tilheyra. Það hafði ekki verið
kannað að sögn þátttakenda í pallborði og á það var bent að flestir
stórir lífeyrissjóðir hafa meðlimi í dreifðum starfsstéttum en fáir sjóðir
hafa einsleita samsetningu sjóðsfélaga. Þeirra á meðal lífeyrissjóðir
flugmanna, bænda og hjúkrunarfræðinga. Einnig var bent á að sumir
lífeyrissjóðir störfuðu á afmörkuðu starfsvæði, t.d. sjóðir Vestfirðinga
og Vestmannaeyjunga [sic]. Því gætu staðbundin frávik frá meðallífs-
líkum, sem sjóðirnir eru metnir út frá, haft áhrif á afkomu þessara
sjóða.

Þá birtir Jón Ævar einnig tölur og myndir, byggðar á gögnum frá Hagstofu Íslands, sem
draga fram mun á meðalævilengd eftir landshlutum.

2. Lífeyrir opinberra starfsmanna færður í SI kerfi

2.1 Breytingar 2016 og 2017

A deild LSR varð til með nýjum lögum um sjóðinn nr. 1/1997. Sjóðurinn sjálfur er miklu
eldri og varð fyrsti vísir að honum til árið 1855 með tilskipun Danakonungs um eftirlaun
embættismanna. Það eftirlaunakerfi þróaðist svo áfram og varð grunnurinn að lífeyris-
sjóði árið 1919 sem fékk núverandi heiti árið 1944. LSR fékk sífellt víðtakara hlutverk
með árunum og regluverkið sem hann byggði á tók einnig margvíslegum breytingum.

Lífeyriskerfi á almennum vinnumarkaði byggðist upp seinna en árið 1969 var samið í
kjarasamningum um að koma á laggirnar atvinnutengdum lífeyrissjóðum með skyldaðild
og fullri sjóðsöfnun frá og með 1970. Sá grundvallarmunur var á þessum tveimur kerf-
um, annars vegar opinberra starfsmanna og hins vegar á almennum vinnumarkaði, að
opinberir starfsmenn voru í kerfi með skilgreindum réttindum, SR, með ábyrgð launa-
greiðanda en á almennum vinnumarkaði var kerfi skilgreindra iðgjalda, SI, án slíkrar
ábyrgðar.

Í báðum kerfum var safnað í sjóði en í opinbera kerfinu var söfnunin miklu minni,
langt frá því að vera næg til að standa undir áunnum réttindum, og í þess stað treyst á
ábyrgð launagreiðenda. Margt fleira greindi á milli, m.a. hvort réttindasöfnun var aldurs-
tengd eða ekki, iðgjöld voru mishá, ólíkar reglur um makalífeyri og í opinbera kerfinu
voru eftirlaun með verðtryggingu sem byggði á launaþróun eftirmanna. Þá byggðu eftir-
laun í opinbera kerfinu eingöngu á föstum launum en ekki yfirvinnutekjum. Opinberir

starfsmenn áttu þess kost að fara á eftirlaun þegar þeir uppfylltu svokallaða 95 ára reglu, þ.e. samanlagður lífaldur og starfsaldur náði þessum árafjölda.

Árið 1996 voru gerðar ýmsar breytingar á LSR og samsvarandi breytingar á lífeyriskerfi starfsmanna sveitarfélaga. Breytingarnar tóku gildi í ársbyrjun 1997 og færðu þær lífeyriskerfi opinberra starfsmanna talsvert nær því sem gildi um starfsfólk á almennum vinnumarkaði. Stofnuð var ný deild, LSR A, en áfram starfaði jafnframt önnur deild, LSR B, og var sú síðarnefnda með sömu réttindum og öðru regluverki og áður hafði gilt. A deildin var að mörgu leyti með sambærilegum reglum og giltu á almennum vinnu-markaði, m.a. var greitt iðgjald af heildarlaunum í stað fastra launa eingöngu, verðtrygging byggði á vísitölu neysluverðs en ekki launaþróun opinberra starfsmanna, 95 ára reglan var afnumin o.m.fl.

Jafnframt var hert verulega á sjóðsöfnun vegna hinnar nýju deildar og var ætlunin að iðgjöld og ávöxtun myndu duga fyrir lífeyrisgreiðslum þannig að ekki safnaðist upp krafa á launagreiðendur vegna nýju deildarinnar líkt og tíðkast hafði fram að breytingunni og hélt áfram fyrir B deildina. Eftir sem áður báru þó launagreiðendur (fyrst og fremst ríkið) ábyrgð á því að iðgjöld dygðu fyrir þeim lífeyrisgreiðslum sem sjóðfélagar áttu rétt á. Hin nýja A deild var því, líkt og gamla B deildin, áfram í SR kerfi. Áfram var líka sá munur á milli kerfa að hjá opinberum starfsmönnum var söfnun réttinda jöfn en ekki aldurstengd.

Skiptin yfir í hið nýja kerfi voru valkvæð fyrir þá sem þegar höfðu greitt til LSR en lokað var fyrir alla nýliðun í B deildina. Kostir og gallar þess að skipta voru kynntir fyrir sjóðfélögum þannig að þeir gætu tekið upplýsta ákvörðun um hvorri deildinni þeir vildu tilheyra.

Næsta stóra skref í samræmingarátt var tekið 20 árum síðar og er umfjöllunarefni þessarar greinar. Með lögum nr. 127/2016 var A deild Lífeyrisjóðs starfsmanna ríkisins, LSR, breytt úr lífeyrissjóði með skilgreind réttindi í sjóð með skilgreind iðgjöld fyrir flesta sjóðfélaga. Breytingarnar tóku gildi 1. júní 2017. Sjóðurinn var þó áfram SR sjóður fyrir þá sem á þeim degi voru orðnir 60 ára eða höfðu hafid töku lífeyris. Hliðstæðar breytingar voru jafnframt gerðar á A deild Brúar, lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga, en í þessari grein verður fyrst og fremst horft til LSR, sem er mun stærri sjóður.² Sama greining á í grundvallaratriðum við breytingar á báðum sjóðunum þótt tölur séu ekki þær sömu.

Í greinargerð með frumvarpinu voru fyrst og fremst tvenns konar rök færð fyrir breytingunni. Annars vegar var rætt um kosti þess að hverfa frá jafnri réttindaávinnslu í lífeyriskerfum opinberra starfsmanna og byggja á aldurstengdri réttindaávinnslu líkt og tíðkast á almenna vinnumarkaðinum. Það var réttilega sagt auðvelda fólki að flytja sig á milli vinnuveitenda og lífeyrissjóða þegar réttindaávinnsla er sambærileg á öllum vinnumarkaðinum. Hins vegar var bent á að tryggingafræðileg staða A deildar LSR hefði verið orðin slæm 2016 og þær tryggingafræðilegu forsendur sem miðað var við þegar sjóðurinn tók til starfa 1997 ekki gengið eftir og við því hefði þurft að bregðast með einhverjum hætti. Í greinargerðinni er örstutt umfjöllun um þá grundvallarbreytingu á sjóðnum að horfið er frá SR kerfi og enginn annar rökstuðningur fyrir þeirri breytingu

en almenn umfjöllun um kosti þess að hafa sem líkast lífeyriskerfi fyrir opinbera starfsmenn og aðra.

Fyrir breytinguna ábyrgðust launagreiðendur, í langflestum tilfellum ríkið, að sjóðfélagar söfnuðu réttindum í sjóðnum eftir tilteknum reiknireglum og fengu í fyllingu tímans lífeyri í samræmi við það. Ábyrgð launagreiðenda fólst í því að þeim bar að sjá til þess að iðgjöld þeirra í sjóðinn væru nægjanleg til þess að þetta gengi eftir. Þetta var orðað svo í 13. gr. laga nr. 1/1997 um LSR:

Leiði tryggingafræðileg athugun í ljós að iðgjald sjóðfélaga til sjóðsins ásamt mótframlagi launagreiðenda dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins, sbr. þó 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, skal stjórn sjóðsins hækka framlag launagreiðenda í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar. Við ákvörðun á greiðslum launagreiðenda umfram 8% af launum sjóðfélaga ráði það sjónarmið að hrein eign A-deildar lífeyrissjóðsins til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtíðariðgjalda til A-deildarinnar séu á hverjum tíma jafnhá núvirði væntanlegs lífeyris vegna þegar greiddra iðgjalda og framtíðariðgjalda.

Í samræmi við þetta setti Fjármálaeftirlitið, FME, í árlegu yfirliti um lífeyriskerfið við bæði LSR og Brú athugasemdina „Stjórnir sjóðanna ákvarða iðgjald launagreiðanda árlega þannig að það dugi til greiðslu á skuldbindingum A-deilda.“ Þetta var síðast gert í yfirlitinu fyrir árið 2016 en athugasemdin fjarlægð eftir það. Í samræmi við þetta var texta um áhættuskuldbindingar ríkissjóðs breytt á vef stjórnarráðsins þannig að þar stendur nú „Í desember 2016 voru gerðar breytingar á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins sem fólu í sér greiðslu sérstaks framlags upp á 117,2 ma.kr. sem rétti af tryggingafræðilega stöðu deildarinnar. Með þeirri breytingu ber ríkissjóði nú ekki lengur skylda til að hækka iðgjöld A-deildar og ákveðinni óvissu hefur þar með verið eytt“ (Stjórnarráð Íslands e.d.).³

Þótt ekki hafi verið formleg ríkisábyrgð á LSR A fól fyrra fyrirkomulag ótvírætt í sér ríkisábyrgð á lífeyri fyrir ríkisstarfsmenn sem greiddu til LSR A. Eini munurinn á þessari útfærslu og formlegri ríkisábyrgð var að stuðningur ríkisins við sjóðinn ef hans var þörf átti að vera í formi hærri iðgjaldgreiðslna. Frá sjónarhóli sjóðfélaga voru efnahagsleg áhrif þessa fyrirkomulags þau sömu og ef um beina ríkisábyrgð hefði verið að ræða, þ.e. fjárhagslegur styrkur ríkisins stóð að baki lífeyrisgreiðslum þeirra. Að sama skapi var hér um áhættusama skuldbindingu að ræða frá sjónarhóli ríkisins.

LSR A var sem fyrr segir stofnaður í ársbyrjun 1997. Sjóðurinn hafði því starfað í rétt rúm 20 ár sem SR sjóður þegar honum var breytt í SI sjóð. Allan þann tíma höfðu því sjóðfélagar greitt í sjóðinn í samræmi við kjarasamninga, samþykktir sjóðsins og lög, og safnað skilgreindum réttindum með fyrrnefndri ábyrgð ríkisins.

Breytingin var ekki borin undir sjóðfélaga, hvorki með formlegum né óformlegum hætti. Þeir höfðu ekkert val um það hvort þeir vildu færa sig yfir í SI sjóð í stað SR

sjóðs. Samráð við stéttarfélög þeirra var þó fyrirhugað og 19. september 2016 undirrituðu Bandalag starfsmanna ríkis og bæja (BSRB), Bandalag háskólamanna (BHM) og Kennarasamband Íslands (KÍ) samkomulag við ríki og samband íslenskra sveitarfélaga um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2016b). Í framhaldi af því lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram frumvarp um breytingar á LSR, sem varð að lögum nr. 127/2016. Stéttarfélagin gerðu margvíslegar athugasemdir við frumvarpið og töldu að það væri ekki í samræmi við samkomulagið. Mæltu BHM, KÍ og BSRB því gegn samþykkt frumvarpsins í umsögnum til Alþingis og það gerðu raunar einnig mörg aðildarfélög þeirra sem sendu inn sjálfstæðar umsagnir. Þannig var A deild LSR breytt gegn mótælum stéttarfélaga sjóðfélaga (Alþingi 2016).

Samhliða breytingunni á LSR A úr SR í SI sjóð var réttindaávinnslu breytt úr jafnri í aldurstengda. Þeir sem þegar greiddu í sjóðinn áttu þó að geta notið áfram jafnar réttindaávinnslu. Til að sjóðurinn gæti boðið þeim hópi jafna réttindaávinnslu voru settir upp tveir sjóðir til að standa undir kostnaði við það, með framlögum úr ríkissjóði, lífeyrisaukasjóður (upphaflega 106,8 ma. kr., sbr. IX. gr. laganna) og varúðarsjóður (upphaflega 8,4 ma. kr., sbr. X. gr. laganna).

Eins og áður kom fram greiddi ríkissjóður 117,2 ma. inn í LSR vegna lagabreytingarinnar í desember 2016. Þessir 106,8 ma. til að tryggja jafna réttindaávinnslu áfram fyrir hluta sjóðfélaga voru hluti þessarar upphæðar. Við hana bættust 10,4 ma. til að rétta af reiknaða tryggingafræðilega stöðu og heildarupphæðin sem greidd var inn í LSR samtala þessara stærða eða 117,2 ma. Þessu til viðbótar fól ríkið LSR að varðveita lífeyrisaukasjóðinn, upp á 8,4 ma. kr., sem ríkið lagði fram fé til að stofna en sú upphæð varð þó ekki eign LSR og ekki talin með í útreikningum á tryggingafræðilegri stöðu sjóðsins.

2.2 Tryggingafræðileg staða

Í lögum nr. 127/2016 var þannig kveðið á um að ríkissjóður skyldi eigi síðar en 31. des. 2016 greiða 10,4 ma. kr. til að „koma áfallinni stöðu deildarinnar í jafnvægi“ eins og það var orðað (XIII. gr.). Með jafnvægi var átt við tryggingafræðilega stöðu, þ.e. að sjóðurinn ætti fyrir öllum áunnum réttindum skv. tryggingafræðilegum útreikningum.

Áfallin staða byggir annars vegar á eignum og hins vegar þegar áunnum réttindum á tilteknum tímapunkti. Auk þess er við útreikning á tryggingafræðilegri stöðu horft til *fram tíðarstöðu* sem byggir á spám um annars vegar framtíðariðgjöld og réttindum (og þar með lífeyrisgreiðslum) sem þau munu skila.

Vegna jafnar réttindaávinnslu lá fyrir að framtíðariðgjöld vegna þeirra sjóðfélaga sem hennar nutu yrðu lægri en kostnaður sjóðsins vegna þeirra réttinda sem þau íðgjöld myndu skila. Var lífeyrisaukasjóðnum ætlað að brúa það bil og varúðarsjóðurinn koma til ef sá fyrrnefndi nægði ekki. Lífeyrisaukasjóðurinn var lagður inn í LSR A og taldist til eigna hans, þótt sérstaklega væri haldið utan um hann, en varúðarsjóðurinn var ekki lagður inn í LSR A og sérstök ákvæði voru í lögum um hvenær grípa ætti til hans og hvaða úrræði væru ef hann reyndist ekki nægjanlegur.

Heildarstaða lífeyrissjóðs í tryggingafræðilegum útreikningum er svo samanlögð áfallin staða og framtíðarstaða. Vegna lífeyrisaukasjóðsins og jöfnu réttindaávinnsunnar

var áfallin staða LSR A jákvæð (101,1 ma. kr.) í árslok 2017 en framtíðarstaða neikvæð (-121,2 ma. kr.) líkt og nánar má sjá í töflu 1.⁴ Heildarstaða sjóðsins var þá því þegar orðin neikvæð um 20,1 ma. kr. 7 mánuðum eftir að LSR A var breytt úr SR sjóði í SI sjóð miðað við þær forsendur sem byggt var á við tryggingafræðilega útreikninga, sem þó voru rangar, þ.e. of bjartsýnar frá sjónarhóli sjóðsins. Þær forsendur byggðu á ákvörðun fjármálaráðuneytisins sem sett var fram í reglugerð.

Þegar breytingarnar voru ákveðnar 2016 og hrint í framkvæmd 2017 lá þannig fyrir að forsendur tryggingafræðilegra útreikninga voru rangar, nánar tiltekið of bjartsýnar frá sjónarhóli lífeyrissjóðsins. Þetta hafði verið þekkt lengi og margoft verið til umræðu innan lífeyrissjóðakerfisins, hjá tryggingastærðfræðingum og í fjármálaráðuneytinu sem fór með málefni lífeyrissjóða sbr. kafla 1.3. Skekkjan hafði raunar verið þekkt og til staðar áður en A deildin var stofnuð árið 1997.

Helsta skekkjan lá í því að Félagi íslenskra tryggingastærðfræðinga (FÍT) var falið af fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) að reikna út dánar- og lífslíkur út frá sögulegum gögnum fyrir tiltekið árabíl um landsmenn alla. Niðurstaða slíkra útreikninga var síðan staðfest af sama ráðuneyti sem hluti af forsendum tryggingastærðfræðilegra útreikninga fyrir lífeyrissjóði.

Þetta var vitað að gæfi ranga mynd af lífslíkum því að skýr langtímaleitni hafði verið áratugum saman í þá átt að lífslíkur fólks jukust með árunum, bæði á Íslandi og í nágrennalöndunum, sbr. kafla 1.3. Fyrir vikið vanmátu söguleg gögn kerfisbundið lífslíkur og eðli máls skv. þá um leið væntar lífeyrisgreiðslur í framtíðinni. Réttara hefði verið að byggja útreikninga á tryggingafræðilegri stöðu á spá um líklega þróun lífslíka fram í tímann. Þannig hefði verið hægt að fá óhneigt mat á lífeyrisgreiðslur framtíðar þótt það hefði verið með einhverjum skekkjumörkum. Í stað þess að byggja á spá og leiðrétta síðan tölur um lífs- og örorkulíkur eftir því sem nýrri tölur gáfu tilefni til var ætíð byggt á sögulegum gögnum en skipt um gagnatímabil á nokkurra ára fresti líkt og áður var rakið.

Í hvert skipti sem skipt var um gagnatímabil versnaði því reiknuð tryggingafræðileg staða lífeyrissjóða verulega en engu að síður var ekki gert ráð fyrir að sambærileg áföll myndu dynja á þeim síðar. Fyrsta gagnatímabilið sem miðað var við var árin 1966 til 1970 og þegar skipt hafði verið tíu sinnum um tímabil og komið að árunum 2007 til 2011 hafði það aldrei gerst að ekki hefði komið fram lenging á meðalævi a.m.k. annars kynsins og oftast þeirra beggja þegar skipt var um gagnatímabil.

Önnur skekkja var af sama meidi. Örorkutíðni var einnig metin út frá sögulegum

Tafla 1. Tryggingafræðileg staða LSR A í árslok 2017

	Áfallin staða	Framtíðarstaða	Heildarstaða
Eignir skv. tryggingafræðilegu mati	539.981	324.422	864.403
Skuldbindingar	438.872	445.616	884.488
Eignir umfram skuldbindingar	101.109	-121.194	-20.085
Í hlutfalli af skuldbindingum	23,0%	-27,2%	-2,3%

Milljónir króna.

Heimild: Ársskýrsla LSR A fyrir árið 2017.

gögnum en ekki framtíðarspá. Í útreikningum fyrir LSR A var þó tekið nokkuð tillit til lægri örorkutiðni félagsfólks í þeim sjóði en almennt og hún áætluð 60% af meðal-örorkulíkum 17 íslenskra lífeyrissjóða árin 1998 til 2002.

Þessi kerfisbundna notkun á úreltum tölum um lífslíkur og örorkutiðni á Íslandi var ekki í samræmi við það sem tíðkaðist í nágrannalöndunum árið 2017 og ekki í samræmi við það sem talið var almennt besta aðferðafræði við tryggingafræðilega útreikninga fyrir lífeyrissjóði. Hafði OECD (2011) m.a. mælt með því að stuðst væri við spár um lífs- og örorkulíkur í slíkum útreikningum en ekki söguleg meðaltöl.

Þriðja skekkjan var að taka ekki tillit til þess, sem þó var einnig vel þekkt og hafði verið lengi, sbr. kafla 1.3, að m.a. vegna tengingar íslenskra lífeyrissjóða við starfsstéttir og verkalýðsfélög voru lífs- og örorkulíkur nokkuð mismunandi á milli sjóða. Í tryggingastærðfræðilegum útreikningum var hins vegar, skv. ákvörðun fjármálaráðuneytis, í grundvallaratriðum byggt á þeirri forsendu að félagsfólk í sérhverjum lífeyrissjóði væri eins og landsmenn allir hvað varðar lífslíkur og tiltölulega ónákvæmt mat var notað við mat á örorkulíkum, sem byggði á mjög gömlum tölum.

Fyrir LSR A skipti þetta verulegu máli því að lífslíkur félagsfólks voru töluvert hærri en landsmanna allra, jafnvel að teknu tilliti til kynjahlutfalla í sjóðnum en konur eru þar í miklum meiri hluta (71% í desember 2017). Á móti kom að örorkulíkur voru lægri en það vóg þó ekki jafnþungt. Þessi skekkja var líka vel þekkt áður en LSR A var breytt úr SR sjóði í SI sjóð.

2.3 Skekkjur í útreikningum lagaðar 2019 og 2021

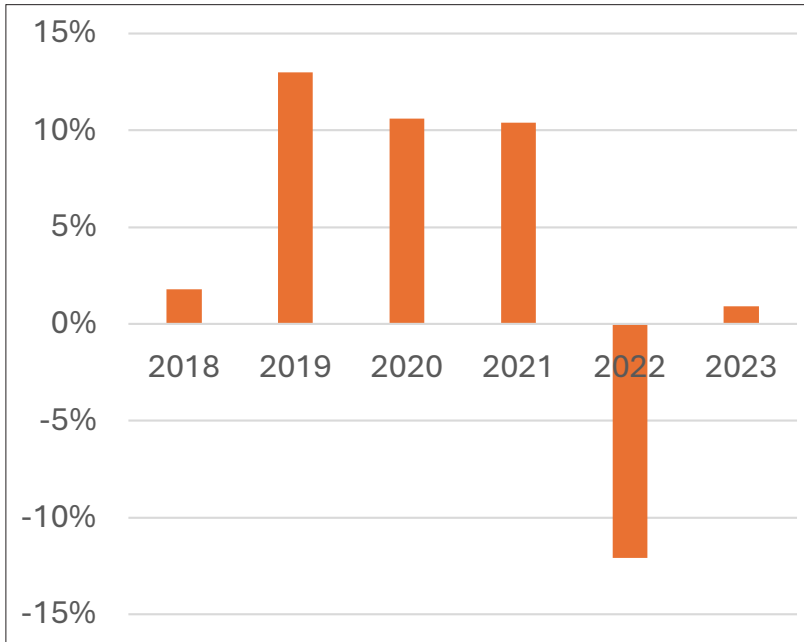
Fjármálaráðuneytið lét ekki laga þessar skekkjur í tryggingafræðilegum útreikningum fyrir LSR A fyrr en nokkru eftir að ráðuneytið hafði þvingað í gegn breytingu hans í SR sjóð. Árið 2019 var tekið að byggja á svokölluðum sértækum lífs- og örorkulíkum fyrir LSR A. Með sértækum líkum er átt við að útreikningar byggðu á gögnum um félagsfólk LSR eingöngu en ekki landsmenn allra. Árið 2021 var svo með ákvörðun ráðuneytisins tekið að styðjast við spá um lífslíkur frekar en sögulegar lífslíkur.⁵

Við leiðréttinguna 2019 versnaði reiknuð áfallin staða LSR A um 26,0 ma. kr. og heildarstaða um 44,2 ma. kr. Við leiðréttinguna 2021 versnaði reiknuð áfallin staða LSR A um 54,6 ma. kr. og heildarstaða um 118,5 ma. kr.⁶ Sjá einnig töflu 2. Kostnaður við þessar leiðréttingar á forsendum útreikninga dregur skýrt fram hve mikið vantaði upp á að tryggingafræðileg staða LSR A væri í jafnvægi þegar sjóðnum var breytt úr SR í SI sjóð árið 2017.

Meðan LSR A var SR sjóður komu skekkjurnar í forsendum tryggingafræðilegra útreikninga ekki niður á sjóðfélögum enda höfðu þær ekki áhrif á réttindaávinnslu og lífeyrisgreiðslur. Skekkjurnar þýddu hins vegar að væntur kostnaður ríkisins vegna ábyrgðar á sjóðnum var verulega vanmetinn. Fyrir lífeyrissjóði annarra en opinberra starfsmanna, sem voru almennt SI sjóðir, voru skekkjurnar hins vegar mun bagalegri enda þýddu þær tilfærslur á milli kynslóða, þ.e. sumir sjóðfélagar fengu meira en þeim bar á kostnað annarra sjóðfélaga. Sérstaklega skipti máli að lífeyrisgreiðslur voru hærri en efni stóðu til, þ.e. þær hefðu þurft að lækka til að koma raunverulegri trygginga-

fræðilegri stöðu sjóðanna í jafnvægi. Með því að byggja á of bjartsýnum forsendum var þessum vanda ýtt inn í framtíðina, á kostnað annars vegar yngri sjóðfélaga (í SI sjóðum) og hins vegar skattgreiðenda framtíðar (í SR sjóðum).

Vegna breytinganna 2016 og 2017 var reiknuðum kostnaði við leiðréttingarnar á LSR A 2019 og 2021 velt yfir á sjóðfélaga í stað ríkisins með skerðingu áunninna réttinda, þ.á m. þeirra réttinda sem höfðu áunnist fyrir breytinguna í SI sjóð, og því að hægt var á réttindaávinnslu.



Mynd 2. Raunávöxtun LSR A frá breytingu úr SR í SI til skerðingar

Heimild LSR.

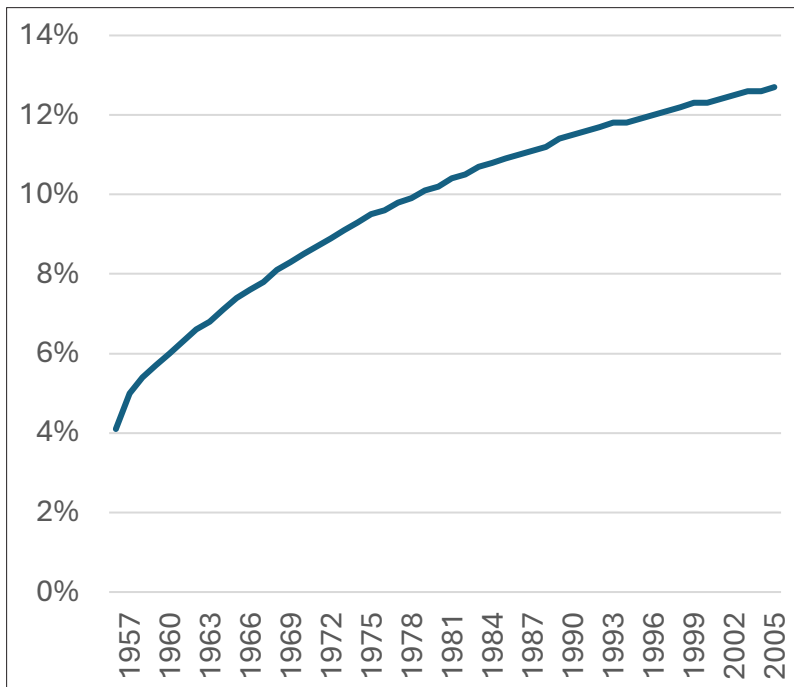
Það gerðist þó ekki fyrr en á árinu 2023. Töfin skýrist væntanlega fyrst og fremst af því að ávöxtun eigna LSR A, líkt og annarra innlendra lífeyrissjóða almennt, var mjög góð öll árin 2019 til 2021 og raunávöxtun að meðaltali 11,3%, líkt og sjá má mynd 2. Það var ekki fyrr en ávöxtun varð afleit árið 2022 og döpur árið 2023 sem grípa þurfti til aðgerða til að laga tryggingafræðilega stöðu, sem var orðin verri en heimilt er skv. lífeyrissjóðalögum. Hrein raunávöxtun A deildar LSR var -12,1% árið 2022 og 0,9% árið 2023. Raunávöxtun árána 2018 til 2023 að meðaltali var þó eftir sem áður yfir 3,5% ávöxtunarmiði lífeyriskerfisins eða 3,7%.⁷ Það þýðir að ekki er hægt að skýra þörfina fyrir skerðingu réttinda með slæmri ávöxtun eftir breytingarnar 2017, hana má að öllu leyti rekja til þess að þess að tryggingafræðilegar forsendur voru rangar þegar sjóðnum var stillt upp sem SI sjóði. Tafla 2 sýnir annars vegar helstu kostnaðartölur vegna leiðréttingar tryggingafræðilegra forsendna og hins vegar tjón sjóðfélaga vegna kostnaðar sem velt var yfir á þá.

Tafla 2. Kostnaður LSR A og sjóðfélaga vegna leiðréttinga 2019-2023

	Niðurskurður réttinda	Tjón sjóðfélaga, nafnverð	Uppreiknað m.v. árslok 2024	Uppreiknað m.v. árslok 2017
2023, ársbyrjun	Hægt á réttindaávinnslu	92.058	103.020	72.237
2023, 1. júlí	Réttindi færð niður afturvirk	71.472	76.438	53.598
	Samtals	163.530	179.458	125.835
	Leiðrétting trygginga-fræðilegra forsendna	Kostnaður sjóðs, nafnverð	Uppreiknað m.v. árslok 2024	Uppreiknað m.v. árslok 2017
Breytingar 2019	Sértækar lífs- og örorkulíkur	44.181	59.923	42.018
Breytingar 2021	Spá um lífslíkur	118.476	145.768	102.211
	Samtals	162.657	205.691	144.229

Milljónir króna.

Heimild: LSR og útreikningar höfundar.

**Mynd 3.** Skerðing áunninna réttinda 2023 eftir fæðingarári sjóðfélaga

Meðalskerðing 9,9% eða 71,5 ma. kr.

Heimild LSR.

Ávinningur LSR A af breytingunum 2023 og þar með tjón sjóðfélaga var metinn á 92,1 ma. kr. af fyrsta skrefinu, hægari réttindaávinnslu, í ársbyrjun, og 71,5 ma. kr. af síðara skrefinu, skerðingu réttinda, 1. júlí 2023. Mynd 3 sýnir hlutfallslega skerðingu áunninna réttinda eftir fæðingarári sjóðfélaga. Skerðingin var mest hjá yngstu sjóðfélögum og

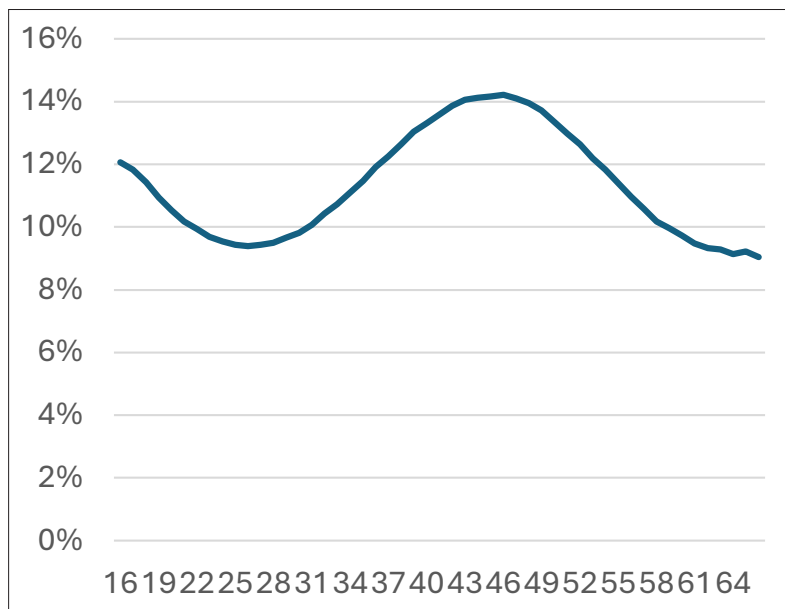
var það réttlætt með því að lífslíkur þeirra hefðu aukist meira við leiðréttingu á útreikningum en lífslíkur eldri sjóðfélaga. Að meðaltali var skerðingin 9,9%. Að meðaltali hægði á réttindaávinnslu um 11,5% frá og með 2023, þ.e. sjóðfélagar áunnu sér 11,5% minni réttindi fyrir tiltekna upphæð sem greidd var í iðgjöld, en áhrifin komu mishart fram yfir ævina, sbr. mynd 4.

Hefði LSR A enn verið SR sjóður hefði sem fyrr segir ekki verið hægt að velta þessum kostnaði yfir á sjóðfélaga, heldur hefði þurft að hækka iðgjöld launagreiðenda. Áhrifin á lífeyri eru nokkuð mismunandi eftir aldri, líkt og sjá má á myndum 2 og 3, en að meðaltali munu mánaðarlegar lífeyrisgreiðslur þeirra lækka um rúm 10%. Hjá hluta þeirra gæti það leitt til aðeins hærri greiðslna frá Tryggingastofnun á móti vegna tekjutengingar. Lægri lífeyrisgreiðslur munu síðan leiða til lægri skattgreiðslna, á kostnað ríkis (tekjuskattur) og sveitarfélaga (útsvar). Hreinn sparnaður ríkisins vegna breytingarinnar á LSR A úr SR í SI verður því fyrirsjáanlega minni en vergur sparnaður, vegna lægri skatttekna og hærri útgjalda Tryggingastofnunar. Ekki verður reynt að meta áhrif þess hér en til að gefa grófa mynd má benda á að almenn tekjutenging ellilífeyris frá TR er 45%, þ.e. greiðslur TR hækka um 45 krónur þegar tekjur lækka um 100 krónur. Greiði einstaklingur jafnframt tekjuskatt og útsvar í skattþrepi 2, með staðgreiðsluhlutfalli 37,99%, þá lækka ráðstöfunartekjur um 34,1 krónur ef greiðslur frá lífeyrissjóði lækka um 100 krónur. Munurinn, 65,9 krónur, lenda á ríki og viðkomandi sveitarfélagi, annars vegar vegna aukinna útgjalda TR og hins vegar vegna lægri skattgreiðslna. Ekki verður hér reynt að áætla hvernig kostnaður hríslast niður á einstaka hópa skattgreiðenda en þó má hafa í huga að hærri útgjöld vegna lífeyriskerfis opinberra starfsmanna lenda væntanlega á skattgreiðendum öllum og einhver hluti á opinberum starfsmönnum sjálfum. Ekki verður hér reynt að leggja mat á áhrifin á kjarasamninga eftir hópum en þó verður að teljast líklegt að þau verði einhver, þ.e. þróun lífeyrisréttinda hafi áhrif á kröfur launþega.

Hvort heldur horft er á reiknaðan kostnað LSR A af leiðréttingu forsendna tryggingafræðilegra útreikninga eða þann kostnað sem velt var yfir á sjóðfélaga með minni réttindum þeirra í kjölfarið er ljóst að mjög mikið vantaði upp á að staða LSR A væri í jafnvægi í tryggingafræðilegu tilliti þegar sjóðnum var breytt úr SR sjóði í SI sjóð. Einungis eitt og hálf ár leið frá breytingunni á sjóðnum og þangað til byrjað var að leiðrétta forsendur tryggingafræðilegra útreikninga. Hefði ávöxtun sjóðsins ekki verið hærri en reiknað var með, þótt raunar hafi litlu munað þegar allt tímabilið 2018 til 2023 er skoðað, hefði þurft að skerða réttindi enn meira til að ná jafnvægi í tryggingafræðilegu tilliti eftir breytingarnar.

2.4 Áhætta án áhættuþóknunar

Afnám óbeinnar ábyrgðar ríkisins á lífeyrisgreiðslum og sú áhætta sem við það lenti á sjóðfélögum hefði alltaf verið þungt högg fyrir sjóðfélaga, jafnvel þótt efnahagsreikningur LSR A hefði verið í jafnvægi við afnámið. Sjóðirnir og þar með sjóðfélagar eignuðust við breytinguna áhættusamt eignasafn í stað þess að eiga óbeina og að því er þeir töldu örugga kröfu á ríkið. Það þýddi að nú sátu þeir uppi með áhættu vegna sveiflna á mörkuðum. Auk þess þurftu sjóðfélagar svo að taka á sig áhættu vegna lýð-



Mynd 4. Hæging á réttindaávinnslu frá og með 2023 eftir aldri sjóðfélaga

Meðalhæging 11,5% eða 92,1 ma. kr.

Heimild LSR.

fræðilegrar þróunar, sem áður hafði legið hjá launagreiðendum. Almennt gildir á fjármálamörkuðum að því áhættusamari sem eignir eru þurfa þær að bjóða fjárfestum upp á hærri ávöxtun. Af sömu ástæðu er eðlilegt að þegar áhætta er færð frá einum aðila til annars þá fái sá sem tekur áhættuna á sig umbun fyrir það, þ.e. svokallaða áhættuþóknun. Í frjálsum viðskiptum yrði almennt samið um það.

Þegar LSR A var breytt úr SR í SI sjóð færðist óeitanlega veruleg áhætta frá launagreiðendum til launþega. Erfitt er að meta þá áhættu sem rekja má til hugsanlegra breytinga á lýðfræðilegum forsendum í framtíðinni til fjár, m.a. vegna þess að þær forsendur voru eins og áður var rakið rangar í upphafi.

Auðveldara er að meta tjónið vegna þess að sjóðfélagar fengu áhættusamt eignasafn í stað kröfu á ríkið. Það er hægt að gera með því að skoða ávöxtunarkröfu til skuldabréfa með ríkisábyrgð árið 2017 og það yfirverð sem hefði fengist á markaði fyrir slík skuldabréf með þeim 3,5% raunvöxtum sem fengust sjálfkrafa í SR kerfinu. M.ö.o. er hægt að sjá hvaða ávöxtunarkrafa var gerð á markaði til ríkisskuldabréfa og meta út frá þeirri kröfu verðmæti þeirra réttinda sem sjóðfélagar höfðu áunnið sér þegar ríkisábyrgðin var afnumin. Líta má á lífeyrisréttindin eins og verðtryggt skuldabréf með 3,5% raunvöxtum og reikna út á hvaða verði slíkt bréf hefði selst í ljósi þess að ávöxtunarkrafa til krafna á ríkið á markaði var talsvert lægri en 3,5%. Markaðsverðið hefði fyrir vikið verið herra en nafnverðið.

Hér skipta dagsetningar máli vegna þess að ávöxtunarkrafa skuldabréfa með ríkisábyrgð sveiflást nokkuð árið 2017 en var þó alltaf vel undir 3,5%. Sé miðað við mark-

aðsvexti 1. júní 2017, sem voru 2,32%, og það hverjar eignir LSR A hefðu þurft að vera í lok árs 2017 til að tryggingafræðileg staða væri í jafnvægi, sbr. umfjöllun að framan, urðu sjóðfélagar af 271,3 ma. kr. við það að missa ríkisábyrgðina. Sé miðað við markaðsvexti í árslok 2017, sem voru 1,94%, misstu sjóðfélagar af 369,1 ma. kr. Hér er sem sé verið að reikna út hve miklu meira virði krafa á ríkið sem bar 3,5% vexti hefði verið á markaði en skuldabréf með ábyrgð ríkisins, sem skilufu á þessum tíma lægri vöxtum. Með markaðsvöxtum er hér miðað við ávöxtunarkröfu lengstu skuldabréfa með ábyrgð ríkisins sem skráð voru á markaði á þessum tíma, HFF 044 0615, en lokagjalddagi þeirra átti að vera árið 2044 eða 27 árum eftir að breytingin var gerð á LSR.

Miðað við árslok 2017 fáum við því að til þess að gera lífeyrisréttindi félaga í LSR A jafnverðmæt og áður hefði ríkið þurft að leggja sjóðnum til 39,2 ma. kr. vegna sértekra lífs- og örorkulíka, 89,1 ma. kr. vegna notkunar á sögulegum lífslíkum en ekki spá og 369,1 ma. kr. vegna afnáms ábyrgðar launagreiðanda. Samtals hefði þetta gert 497,3 ma. kr. Við þá tölu þyrfti svo að bæta áhættuþóknun sjóðfélaga vegna þess að þeir bera nú áhættu af þróun lýðfræðilegra breyta í stað þess að launagreiðendur geri það en hér verður ekki reynt að leggja mat á hver hún þyrfti að vera. Uppreiknað til verðlags í árslok 2024 eru þetta 709 ma. kr. Að viðbættum 3,5% vöxtum frá árslokum 2017 til ársloka 2024 gerir það 902 ma. kr.

Tafla 3. Samanlagt tjón sjóðfélaga frá árslokum 2017 til ársloka 2024

Sértækar lífs- og örorkulíkur ekki notaðar	39,2
Sögulegar lífslíkur notaðar í stað spár	89,1
Afnám ábyrgðar launagreiðanda	369,1
Samtals, á verðlagi 2017	497,4
Samtals, á verðlagi 2024	709,3
Vextir frá 2017 til 2024	193,1
Samtals, á verðlagi 2024 með vöxtum	902,4

Ma. kr. Heimild LSR og útreikningar höfundar.

Munur á fyrstu tveimur tölum í töflu 3 og samsvarandi tölum í töflu 2 skýrist af því hvernig tekið er tillit til vaxta.

Hluti þeirra fjárhæða sem reifaðar voru að framan og sjást í töflu 3 lendar sjálfkrafa á ríkinu vegna þeirra sjóðfélaga í LSR A sem fengu að vera áfram í óbreyttu kerfi. Í XII. grein núgildandi laga um LSR nr. 1/1997 kemur fram að breytingarnar sem gerðar voru 2017 nái ekki til þeirra sjóðfélaga sem voru þá orðnir 60 ára eða höfðu þegar hafið töku lífeyris. Vísað er til þessara sjóðfélaga sem *ábyrgðarbóps* í ársskýrslum LSR. Ríkið leggur LSR árlega til fé, sé þess þörf, til að tryggja þeim óbreytt réttindi. Vegna þessa greiddi ríkið LSR 356,3 milljónir árið 2023 og 788,9 milljónir 2024.

3. Lagt í dóm

Árið 2019 höfðaði sjóðfélagi í LSR mál gegn íslenska ríkinu vegna breytinganna sem gerðar voru á lögum um sjóðinn með lögum nr. 127/2016. Meginkrafa sjóðfélagans var

að ríkið bætti það tjón sem það olli henni að fellt var út með lögum nr. 127/2016 ákvæði laga nr. 1/1997 um LSR um að hækka skyldi framlag launagreiðanda í sjóðinn ef þess væri þörf til að sjóðurinn gæti staðið undir skuldbindingum sínum. Þannig var í grundvallaratriðum tekist á um hvort hægt væri að breyta úr SR í SI kerfi og þar með breyta þegar áunnum og umsömdum lífeyrisréttindum án samþykkis eiganda réttindanna.

Héraðsdómur Reykjavíkur vísaði málinu frá og Landsréttur staðfesti þá niðurstöðu (mál 852/2019) með vísan í rökstuðning héraðsdóms. Frávísunin byggði einkum á því að sjóðfélaginn hefði ekki enn hafið töku lífeyris og því ekki orðið fyrir neinu sannanlegu tjóni. Enn fremur var vísað til þess að við lagabreytinguna hefði verið leitast við að tryggja að áunnin lífeyrisréttindi sjóðfélaga skertust ekki:

Fyrir liggur að stefnandi hefur ekki enn hafið töku lífeyris og hefur því ekki orðið fyrir neinu tjóni. Þá liggur jafnframt fyrir að með umdeildri breytingu á lögum nr. 1/1997 er leitast við að tryggja að áunnin lífeyrisréttindi stefnanda, og annarra í sambærilegri stöðu, skerðist ekki í kjölfar lagabreytingarinnar. Vísast í þessu efni til þess sem rakið er í atvikalýsingu dómsins um greiðslur stefnda í sérstakan lífeyrisauka, varasjóð og framlag hans til A-deildar lífeyrissjóðsins til að koma áfallinni stöðu deildarinnar í jafnvægi, á grundvelli bráðabirgðaákvæða IX, X og XIII í lögnum. Samkvæmt því sem fram kemur í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 127/2016 er gert ráð fyrir því að framangreindar greiðslur stefnda tryggi að sérhver sjóðfélagi hald jafn verðmætum réttindum og í óbreyttu lífeyriskerfi. Jafnvel þótt fallast megi á það með stefnanda að þrátt fyrir framangreint sé ekki útilokað að hún kunni að verða fyrir tjóni, þá hefur hún ekki lagt fram nein gögn eða með öðrum hætti leitt líkur að því að þessi framangreind úrræði séu eða muni verða ófullnægjandi til að verja þau réttindi sem hún hefur þegar áunnið sér. Því er með öllu ósannað að umdeild breyting á lögum um Lífeyrissjóð opinberra starfsmanna muni leiða til tjóns fyrir stefnanda.

Tímasetningar skipta hér máli. Ríkinu var stefnt 4. mars 2019 en ekki var tekið að breyta forsendum tryggingafræðilegra útreikninga fyrir LSR fyrr en við útreikning á stöðunni í lok þess árs og ekki var tekið að skerða lífeyri fyrr en árið 2023. Úrskurður Landsréttar var birtur 20. janúar 2020.

Í nóvember árið 2024 var ríkinu stefnt á ný fyrir héraðsdómi Reykjavíkur og krafist skaðabóta vegna skerðingar á lífeyrisréttindum félaga í LSR A. Í grundvallaratriðum var tekist á um sömu atriði og í dómsmálinu frá árinu 2019 en nú lá fyrir bæði sannanlegt tjón og að það markmið lagabreytinganna að verðmæti réttinda héldust óbreytt í nýju lífeyriskerfi hafði ekki náðst. Forsendur frávísunar fyrra máls voru því að því er virðist ekki lengur til staðar. Þegar þetta er ritað liggur ekki fyrir hver niðurstaða málsins verður.

4. Umræða og leið út úr vandanum

Þótt það hafi ýmsa kosti að samræma lífeyrisherfi landsmanna og skipta yfir í SI kerfi í stað SR voru þær breytingar sem gerðar voru á lífeyrisherfi opinberra starfsmanna árin 2016 og 2017 gagnrýnisverðar af mörgum ástæðum, bæði framkvæmdin og hugmyndafræðin.

Helsti gallinn á hugmyndafræðinni er að launþegar voru sviptir réttindum afturvirkir án þeirra samþykkis. Reyna mun á það fyrir dómstólum hvort sú aðgerð standist ákvæði stjórnarskrár um vernd eignarréttar. Sú nálgun er ekki í samræmi við það sem talið er eðlilegt við skipti úr SR í SI kerfi í öðrum löndum, sbr. umfjöllun í kafla 1.2. Þessi nálgun var heldur ekki nauðsynleg enda hefði verið hægt að fara sambærilega leið og farin var við breytingar á lífeyrisherfi opinberra starfsmanna 1997 þegar launþegar fengu val um að halda sig við fyrra fyrirkomulag eða skipta yfir í það nýja. Með lokun fyrir nýliðun í gamla kerfinu hefði það smám saman dregist saman og í fyllingu tímans horfið, líkt og gerast mun með B deild LSR.

Helsti gallinn við framkvæmdina er að beðið var með nauðsynlegar og æskilegar leiðréttingar á forsendum tryggingafræðilegra útreikninga þangað til eftir skiptin úr SR í SI. Fyrir vikið vantaði verulega upp á að framlag ríkisins til að koma LSR A í eðlilega stöðu nægði. Það þýddi svo aftur að réttindi í SI kerfinu voru töluvert rýrari en þau höfðu verið í SR kerfinu, þótt rýrnunin hafi ekki komið fram fyrr en 2023 vegna óvenju-góðrar ávöxtunar fyrstu árin eftir breytingarnar. Sú góða ávöxtun hefði leitt til hækkunar réttinda ef sjóðurinn hefði ekki verið vansfjármagnaður við breytinguna 2017. Má í því samhengi benda á að Lífeyrissjóður verzlunarmanna, sem er nokkuð sambærilegur að stærð og LSR, færði upp réttindi bæði 2021 (10%) og 2022 (12%) (Lífeyrissjóður verzlunarmanna 2023).

Þá var ekkert tillit tekið til þess við útreikning á framlagi ríkisins vegna breytinganna að ríkisábyrgð er í eðli sínu verðmæt og því ekki réttlætjanlegt að afnema hana bótaust og án samþykkis þeirra sem nutu hennar.

Þótt hugsanlegt sé að ríkissjóður greiði bætur af þeirri stærðargráðu sem reifuð var í kafla 2.4 með útgáfu skuldabréfs nú, sem lagt yrði inn í LSR A, virðist mun augljósari og einfaldari kostur að vinda ofan af breytingunum frá árinu 2017 með því að gera þær valkvæðar fyrir sjóðfélaga, líkt og gert var við breytingar á LSR árið 1997. Í framkvæmd myndi það þýða að sjóðfélagar gætu valið hvort þeir tilheyra fyrrnefndum *ábyrgðarbóp* eða hinu nýja kerfi. Það myndi ekki kalla á nein veruleg fjárútlát fyrir ríkissjóð til skamms tíma, þó vaxandi eftir því sem það dregst lengur að vinda ofan af breytingunum og meira er greitt af lífeyri skv. nýja kerfinu. Horft til lengri tíma myndi það gera ríkissjóð nokkurn veginn jafnvel settan og ef breytingarnar á árunum 2016 og 2017 hefðu aldrei verið gerðar. Hugsanlegt væri að loka fyrir nýliðun í SR kerfinu eftir sem áður en það væri sjálfstæð ákvörðun.

Með því að færa áhættu af ávöxtun og lýðfræðilegri þróun aftur yfir á ríkið og létta henni af sjóðfélögum þyrfti eðli máls skv. ekki að greiða sjóðfélögum bætur vegna tilfærslu á áhættu. Eftir staði að leggja þyrfti LSR A til fé frá ríkinu í stað þess sem sótt var til sjóðfélaga með skerðingu réttinda og því að hægt var á réttindaávinnslu. Það gerir

um 190 ma. á verðlagi í árslok 2024, með vöxtum frá árinu 2023. Á móti kæmi þó að skattskuldbinding myndi hvíla á þessu fé og framlagið myndi fyrirjáanlega lækka útgjöld Tryggingastofnunar í fyllingu tímans, sbr. umfjöllun í kafla 3.3. Hreinn kostnaður ríkis yrði því talsvert lægri en 190 ma. kr.

Fjármögnun þess væri tiltölulega einföld þótt um háa upphæð sé að ræða því að hægt væri t.d. að leggja inn í sjóðinn ríkisskuldabréf til langs tíma. Árlegar greiðslur af slíku bréfi væru um 11,5 ma. á föstu verðlagi ef miðað er við 25 ára líftíma og 3,5% vexti svo að dæmi sé tekið. Það er um 0,8% af heildartekjum ríkissjóðs á einu ári skv. fjárlögum ársins 2025. Á móti þeim greiðslum kæmi svo sem fyrir segir að nokkru marki hærrí skatttekjur og lægri greiðslur úr TR svo að hreinn kostnaður ríkissjóðs yrði miklu lægri en þetta.

Að auki myndi ríkið, líkt og fyrir breytingarnar 2016 og 2017, þurfa að bera áhættuna af því ef ávöxtun sjóðsins reynist undir viðmiði eða ef lýðfræðilegar breytur eða annað í umhverfi sjóðsins þróast á verri veg en gert var ráð fyrir. Reynist ávöxtun eða þróun lýðfræðilegra breyta hagfelldari en gert var ráð fyrir myndi ríkissjóður njóta þess. Í grundvallaratriðum kæmi eins út fjárhagslega fyrir ríkið að leggja sjóðnum ekki til meira fé nú en hækka í þess stað iðgjöld eftir þörfum næstu áratugi líkt og gerst hefði nánast sjálfkrafa án breytinganna 2016 og 2017.

Þótt upphæðirnar sem hér er tekist á um séu háar í íslensku samhengi eru þær þó vel viðráðanlegar fyrir ríkissjóð. Því er vart hægt að bera við einhvers konar neyð sem hafi réttlætt þá afturvirknu skerðingu lífeyrisréttinda sem fólst í breytingunum 2016 og 2017. Önnur rök fyrir skerðingunni, sérstaklega að fyrri fyrirkomulag hafi verið á einhvern hátt gallað eða ósanngjarnt, virðast ekki heldur eiga við. Um þetta var samið í kjarasamningum og sú lýðfræðilega þróun sem vísað var til sem skýringar við breytingarnar 2016 og 2017 var í grundvallaratriðum þekkt og fyrir séð og getur því ekki talist forsendubrestur. Opinberir starfsmenn bjuggu að sönnu við betri lífeyrisréttindi en aðrir fyrir breytinguna en á móti kom almennt launamunur, starfsfólki í einkageira í hag.

Þau rök sem hafa verið færð fyrir kostum SI kerfa umfram SR kerfi geta vissulega talist réttmæt og það skýrir fækkun SR kerfa víða um heim. Þau rök má nýta til að rökstyðja færslu LSR A yfir í SI kerfi. Þau duga hins vegar ekki til að rökstyðja hvaða útfærslu sem er á slíkri breytingu og m.a. ekki þá útfærslu sem hér varð fyrir valinu, sem var þvinguð fram án samþykkis sjóðfélaga og án fullnægjandi fjármögnunar.

Önnur útfærsla, í anda þess sem gert var við breytingar á LSR árið 1997, þ.e. fullfjármögnuð skipti, valkvæð fyrir sjóðfélaga og með lokun fyrir nýliðun í SR kerfinu, hefði hins vegar væntanlega getað talist ásættanleg fyrir sjóðfélaga og hefði í fyllingu tímans náð þeim markmiðum sem sagt var að stefnt væri að af hálfu ríkisins, þ.e. samræmingu lífeyriskjara milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins, breytingu yfir í aldurstengda söfnun lífeyrisréttinda og afnám ábyrgðar ríkisins. Það hefði hins vegar gerst smám saman eftir því sem sjóðfélögum í hinu eldra kerfi fækkaði og fjölgaði í hinu nýja, líkt og gengið hefur eftir vegna LSR B frá því lokað var fyrir nýliðun í þann sjóð árið 1997. Slík útfærsla hefði einnig verið mun einfaldari í framkvæmd. Núverandi skipulag og upp-
gjör LSR A er afar flókið og ógagnsætt þar sem í sjóðnum eru nú bæði sjóðfélagar með

réttindi sem ríkið ábyrgist og aðrir án slíkrar ábyrgðar og hluti sjóðfélaga er með jafna réttindaávinnslu og hluti með aldurstengda.

Með samamburði við alþjóðleg dæmi og viðmið, sem rakin voru í köflum 1.1 og 1.2, má því sjá að sú leið sem farin var á Íslandi við breytingu úr SR í SI kerfi stenst illa eða ekki þær kröfur sem gerðar hafa verið annars staðar vegna slíkra breytinga:

1. Íslenska breytingin var ekki innleidd í áföngum með nýliðun starfsfólks og var ekki valfrjáls fyrir launþega sem þegar höfðu hafið söfnun réttinda, ólíkt því sem tíðkast almennt annars staðar (Andrews 2001; Cong o.fl. 2015; Angrisani o.fl. 2017; Anderson 2015; Palmer 2000).
2. Eignarréttur þegar áunninna réttinda var ekki virtur en almennt er hann talinn stjórnarskrárvarinn (Estreicher & Gold 2007; IRS e.d.-a).
3. Útfærsla breytinganna byggði ekki á réttum og uppfærðum tryggingafræðilegum forsendum sem þó telst almennt eðlileg krafa (Jón Ævar Pálmason 2014; Carlsson o.fl. 2008, Queisser & Whitehouse 2006).
4. Breytingarnar voru ekki gerðar í samráði við helstu haghafa, sérstaklega ekki launþega og samtök þeirra sem talið hefur verið eðlilegt annars staðar (OECD 2023; Netherlands Chamber of Commerce e.d.; Anderson 2015; Palmer 2000).

Þessa galla á þeirri leið sem farin var má í grundvallaratriðum rekja til þeirrar hugmyndafræði sem var að baki lagabreytingunum. Helstu markmiðin voru annars vegar að samræma lífeyriskerfi opinberra starfsmanna og annarra og hins vegar að losa ríkið undan ábyrgð á skuldbindingum sínum. Þetta gekk eftir. Lagasetningin var í samræmi við þetta og framkvæmdin var í samræmi við lögina. Yfirlýst markmið um að lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna yrðu jafnverðmæt fyrir og eftir breytinguna gekk hins vegar ekki eftir. Því markmiði hefði mátt ná með annarri útfærslu en hún hefði verið mun kostnaðarsamari fyrir ríkið, eins og rakið var hér að framan. Líklegt má telja að náði samráð við launþegahreyfinguna hefði fært niðurstöðu málsins nær því að ná markmiðinu um jafnverðmæt réttindi þótt vart sé hægt að slá því föstu. Þá verður að telja líklegt að hefðu skipti á milli kerfa verið gerð valfrjáls fyrir launþega þá hefði það markmið náðst, þ.e. flestir hefðu valið óbreytt kerfi, þótt ekki sé heldur hægt að slá því föstu.

Aftanmálgreinar

- 1 Höfundur var formaður endurskoðunarnefndar LSR árin 2017 til 2022 og hefur veitt hagfræðilega ráðgjöf vegna málarekstrar sem fjallað er um í kafla 3.
- 2 Í árslok 2016, 5 mánuðum fyrir breytinguna í SR kerfi, voru heildareignir A deildar LSR 497 milljarðar en sama tala fyrir A deild Brúar (þá Lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga) var 102 milljarðar. Miðað við þau stærðarhlutföll má ætla að þær tölur sem birtar eru hér fyrir neðan vegna A deildar LSR þyrftu að hækka um rétt rúm 20% til að eiga við A deildir beggja sjóðanna samanlagt. Það gefur þó ekki nákvæmt mat því að nokkur munur er á deildunum, annar en stærðin, en hér verður til einföldunar horft framhjá A deild Brúar. Greiningin á þó í grundvallaratriðum einnig við um A deild Brúar þótt tölur vegna þess sjóðs séu aðrar og lægri og ábyrgðin á sjóðnum fyrir breytingu hjá sveitarfélögum í stað ríkisins.
- 3 Á vefsíðunni er ekki tilgreint hvenær þessi texti var settur inn en af samhenginu má ætla að það hafi gerst í desember 2016 eða á árinu 2017. Fram kemur að síðunni hafi síðast verið breytt 8.5.2017.

- 4 Tölur um uppgefna tryggingafræðilega stöðu LSR í greininni byggja allar á ársskýrslum sjóðsins sem aðgengilegar eru á vef hans, lsr.is.
- 5 Komið hefur fram gagnrýni á nýju útreikningana og sérstaklega að þeir geri ráð fyrir meiri lengingu meðalævi en spá og mælingar Hagstofunnar og séu því of svartsýnir frá sjónarhóli lífeyrisherfisins. Sé það rétt er tryggingafræðileg staða metin verri en hún er í raun. Hér verður ekki reynt að leggja mat á þessa útreikninga. Sjá Þorsteinn Þorsteinsson (2025).
- 6 Tölur um áhrif breytinga á forsendum tryggingafræðilegra útreikninga eru fengnar úr ársskýrslum LSR.
- 7 Tölur um árlega raunávöxtun LSR A eru fengnar úr ársskýrslum LSR en útreikningur á meðaltölum er höfundar.

Heimildir

- Alþingi (2016). *Öll erindi í 6. máli: Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins*, 146. löggjafarþing. Sótt af <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/146/6/?ltg=146&mmnr=6>
- Anderson, K.M. (2015). *Occupational Pensions in Sweden*, Study. Friedrich Ebert Stiftung. Desember. <https://library.fes.de/pdf-files/id/12113.pdf>
- Andrews, J. (2001). *Conversion from defined benefit to defined contribution – the South African experience*, International Actuarial Association Pension Seminar, Brighton.
- Angrisani, M., Di Nella, G., og Palo, C. (2017). „The shift to the defined contribution pension scheme: An Italian case“, *International Journal of Sustainable Economy* 9(1), 72–86. <https://doi.org/10.1504/IJSE.2017.080858>
- Bodie, Z., Marcus, A. J., og Merton, R. C. (1988). „Defined benefit versus defined contribution pension plans: What are the real trade-offs?“, í Z. Bodie, J. B. Shoven, og D. A. Wise (ritstj.), *Pensions in the U.S. Economy* (kafli 2). NBER. Sótt af <http://www.nber.org/chapters/c6047>
- Broadbent, J., Palumbo, M., og Woodman, E. (2006). *The shift from defined benefit to defined contribution pension plans - Implications for asset allocation and risk management*, Bank for International Settlements. Sótt af <https://www.bis.org/publ/wgpapers/cgfs27broadbent3.pdf>
- Carlsson, E., Erlandzon, K., og Gustafsson, J. (2008). „Tale of two systems: Winners and losers when moving from defined benefit to defined contribution pensions“, *American Finance Association Meetings (AFA)*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1088016>
- Cong, Y., Frank, H., Gianakis, G., og Guo, H. (2015). „Critical issues in the transition from the defined benefit to the defined contribution pension model“, *Review of Public Personnel Administration* 35(4), 333–351. <https://doi.org/10.1177/0734371X14533572>
- Estreicher, S., og Gold, L. (2007). „The shift from defined benefit plans to defined contribution plans“, *Lewis & Clark Law Review* 11(2), 331–348. Sótt af <https://law.lclark.edu/live/files/9567-lcb112estreicherpdf>
- Financial Conduct Authority (UK) (e.d.). *Considering a defined benefit pension transfer*. Sótt 25. febrúar 2025 af <https://www.fca.org.uk/consumers/pension-transfer-defined-benefit>
- Financial Services Commission (Mauritius) (2021). *Guidelines for the 'conversion' or 'shift' of defined benefit pension schemes to defined contribution pension schemes*. Sótt af https://www.fscmauritius.org/media/99252/dc-guidelines_updated-23-04-21.pdf
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2016a). *Sát um sjálfbært lífeyrisherfi*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/fretta tengt2016/fmr_samraemt-lifeyrisherfi_190916b.pdf
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2016b). *Samkomulag um breytingar á skýpan lífeyrismála opinberra starfsmanna*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/fretta tengt2016/Samkomulag-um-nytt-samraemt-lifeyrisherfi.pdf>
- Frank, H., Gianakis, G. (Jerry), og Neshkova, M. I. (2012). „Critical questions for the transition to defined contribution pension systems in the public sector“, *The American Review of Public Administration* 42(4), 375–399. <https://doi.org/10.1177/0275074011406712>

- Internal Revenue Service (USA) (e.d.-a). *Guidance on the anti-cutback rules of Section 411(d)(6)*. Sótt 25. febrúar 2025 af <https://www.irs.gov/retirement-plans/guidance-on-the-anti-cutback-rules-of-section-411d6>
- Jón Ævar Pálmason (2014). *Lífslíkur eftir landshlutum*. Sótt 25. febrúar 2025 af <https://actuary.is/lifslíkur-efir-landshlutum/>
- Landsamtök lífeyrissjóða (2014a). *Er stada lífeyrissjóðanna góð?* Sótt 25. febrúar 2025 af <https://www.lifeyrismal.is/is/frettir-og-greinar/er-stada-lifeyrissjodanna-god>
- Landsamtök lífeyrissjóða (2014b). *Nýjar lífslíkur og spá um framtíðina*. Glærur af málþingi 24. nóvember. Sótt 20. maí 2025. https://www.lifeyrismal.is/static/files/old/Haustfundur_FIT_og_LL_Loka-skjal2.pdf
- Lífeyrissjóður verzlunarmanna (2023). *Breyting réttinda, meira fyrir maka og fleiri ár á lífeyri*. 12. jan. <https://www.live.is/um-sjodinn/frettir/almennar-frettir/breyting-rettinda-meira-fyrir-maka-og-fleiri-ar-a-lifeyri/>
- Mees, B. (2020). Risk shifting and the decline of defined benefit pension schemes in Australia, *Accounting History Review* 30(1), 69–87. <https://doi.org/10.1080/21552851.2020.1711527>
- Milevsky, M.A. og Promislow, S.D. (2004). „Florida’s Pension Election: From DB to DC and Back“, *Journal of Risk & Insurance*. The American Risk and Insurance Association 71(3), bls. 381-404, september. DOI: 10.1111/j.0022-4367.2004.00095.x
- Netherlands Chamber of Commerce (e.d.). *The new Pension Act: this is what it means for you*. <https://business.gov.nl/finance-and-taxes/pensions/the-new-pension-act-this-is-what-it-means-for-you/> Sótt 20. nóv. 2025.
- OECD (2011). *Pensions at a glance 2011: Retirement-income systems in OECD and G20 countries*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en
- OECD (2023). *Pensions at a glance 2023. OECD and G20 indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>
- OECD (2025). *Pension Markets in Focus 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b095d0a0-en>
- Olleman, M. og Boivie, L. (2011). *Decisions, decisions: Retirement Plan Choices for Public Employees and Employers*. National Institute on Retirement Security. September. https://www.nirsonline.org/wp-content/uploads/2017/07/final_decisions_decisions_report-1.pdf
- Ólafur Ísleifsson (2012). „Vulnerability of pension fund balances“, *Stjórnmal & stjórnsýsla* 8(2), 543–564. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2012.8.2.17>
- Ólafur Ísleifsson (2015). „The road to solvency: How the Icelandic pension funds achieved actuarial balance in the 1990s“, *Tímarit um viðskipti og efnabagsmál* 12(1), 43–63. <https://doi.org/10.24122/tve.a.2015.12.1.3>
- Palmer, E. (2000). *The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues*. SP Discussion Paper No. 12. The World Bank. Júní. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/559651468761095868/pdf/multi0page.pdf>
- PensionsEurope (2024). Road to DC. Understanding the shift. Apríl. https://pensionseurope.eu/wp-content/uploads/Road_to_DC_digi-004.pdf
- Queisser, M. og Whitehouse, E. (2006). *Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 40. <https://dx.doi.org/10.1787/351382456457>
- Yang, T. (2005). *Understanding the defined benefit versus defined contribution choice*. Pension Research Council WP2005-4. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.755064>
- Þorsteinn Þorsteinsson (2025). Er íslenska þjóðin að eldast? *Vísir*, 25. febrúar. Sótt af <https://www.visir.is/g/20252693483d>