



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps  
b.t. Ingibjargar Harðardóttur, sveitarstjóra  
Borg  
801 Selfoss

Reykjavík 31. janúar 2018

1605150SA KB  
Málalykill: 01.00

**Efni: Upplýsingar vegna samþykktar sveitarstjórnar frá 24. janúar 2018 um lífeyrismál**

### I. Inngangur

Sambandinu hefur borist bókun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 24. janúar 2018, vegna uppgjörs lífeyrisskuldbindinga við Brú, þar sem m.a. eftirfarandi kemur fram:

*„Sveitarstjórn gerir athugasemdir við vinnubrögð Sambands íslenskra sveitarfélaga f.h. sveitarfélaganna að sambandið geti skuldbundið sveitarfélög landsins um 40 milljarða án þess að nokkurt sveitarfélag hafi samþykkt slíkar skuldbindingar formlega. Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps hefur a.m.k. aldrei samþykkt fyrir sitt leyti að heimila sambandinu né öðrum að skuldbinda sveitarfélagið fyrir tugum milljóna króna. Ekki er að neinu leyti hugsað um hvort sveitarfélögin hafi greiðslugetu fyrir svona skuldbindingum og ótrúlegt að sett skuli reglugerð sem undanskilur þessa skuld við skuldahlutfall sveitarfélaga þar sem 150% reglan hefur verið ítrekuð við fjármálastjórn sveitarfélaganna.“*

### II. Forsaga og þróun málsins

Nauðsynlegt er að fara í nokkrum orðum um forsögu þessa máls til að skýra stöðu og aðkomu sambandsins að því.

Upp frá árinu 1990 kom upp mjög ákveðin umræða um að nauðsynlegt væri að loka þágildandi lífeyriskerfi opinberra starfsmanna sem alls ekki var sjálfbært og kallaði á veruleg viðbótarframlög launagreiðenda þegar launþegar hófu töku lífeyris. Þetta kerfi er nú kallað B-deildarkerfi og voru iðgjöld einungis miðuð við grunnlaun. Umræðan leiddi til þess að hannað var nýtt lífeyriskerfi fyrir opinbera starfsmenn eða svokallað A-deildarkerfi með jafnri ávinnslu réttinda á starfsævinni, ábyrgð launagreiðenda á lífeyrisréttindum sjóðfélaga, iðgjald miðaðist við heildarlaunagreiðslur og lífeyristökualdurinn var miðaður við 65 ár.

Á árinu 1997 var B-deildarkerfinu lokað gagnvart nýjum sjóðfélögum og setti LSR á stofn A-deild og sveitarfélögin stofnuðu Lífeyrissjóð starfsmanna sveitarfélaga, LSS, sem nú heitir Brú, með A-deild sem tók til starfa árið 1998. Er sambandið stofnaðili að þessum sjóði ásamt BSRB, BHM og KÍ, en tekið skal fram að lífeyrisgreiðslur vegna grunnskólakennara runnu áfram til LSR. Einnig bauð sjóðurinn V-deild sem var eins hönnuð og lífeyrissjóðir á almennum markaði með aldurstengda ávinnslu og án launagreiðendatryggingar. Munurinn var á hinn bóginn sá að bæði í A-deildir sjóðanna og V-deild Brúar var heildariðgjaldið 15,5%, þ.e. 4,0% frá launþega og 11,5% frá launagreiðanda

á sama tíma og heildariðgjaldið á almennum markaði var 10,0%, þ.e. 4% frá launþega en 6,0% frá launagreiðanda.

Hið nýja A-deildarkerfi átti að skila jafnverðmætum lífeyrisréttindum til launþega og hið gamla B-deildarkerfi, en munurinn var sá að heildariðgjöldin áttu að fela í sér samtíma fullnustu lífeyrisgreiðslna sem þýðir að engir bakreikningar áttu að koma síðar til launagreiðenda.

Það liðu ekki mörg ár áður en að það kom í ljós að hið nýja A-deildarkerfi var ekki byggt á nægilega traustum forsendum. Ástæða þess er fyrst og fremst að þróun meðallífdurs sjóðfélaga var verulega vanmetin. Fljótlega hafði þetta þær afleiðingar að bæði A-deild LSR og A-deild Brúar fóru að mynda ófjármagnaðan halla, þ.e. eignir sjóðanna og vöxtur þeirra m.v. óbreytt iðgjöld dugðu ekki fyrir framtíðarskuldbindingum. Allir launagreiðendur sem greiddu til A-deildanna höfðu með því skuldbindið sig til að tryggja launþegum þau tilteknu réttindi sem lög og samþykktir sjóðanna kváðu á um.

Samkvæmt framanrituðu bar launagreiðendum skylda að hækka mótframlög sín til að mæta þessum halla og í gildi voru ákveðin viðmið um halla til skamms tíma og samfelldan halla í tiltekin árafjöldi. Þetta leiddi það m.a. af sér að árið 2009 urðu sveitarfélög sem greiddu í A-deild Brúar að hækka mótframlag sitt úr 11,5% í 12%,0 eða um 0,5%.

Áfram hélt þó halli þessara A-deilda að aukast sem kallaði á hækkun mótframlaga launagreiðenda. Þessi halli kom ekki fram í ríkisreikningi eða ársreikningum sveitarfélaga. Einungis reiknaðar lífeyrisskuldbindingar vegna B-deildar sjóða koma þar fram.

### **III. Viðbrögð ríkis og sveitarfélaga**

Bæði ríki og sveitarfélög voru nokkuð treg til að samþykkja hækkun mótframlaga í samræmi við framangreint og fengu fjármálaráðherra til að leggja fram lagafrumvörp í nokkur ár sem sem gaf þeim kost á að fresta ákvörðun um hækkun mótframlags um eitt ár í senn í hvert skipti. Það var rökstutt með því að nauðsynlegt væri að endurskoða lífeyriskerfi opinberra starfsmanna og loka A-deildunum í þáverandi mynd. Ítrekað voru teknar upp viðræður við stéttarfélög opinberra starfsmanna með það að markmiði að semja um nýtt eða breytt lífeyriskerfi.

Það skal tekið fram að um áratugaskeið höfðu félög launþega á almennum vinnumarkaði gagnrýnt mjög þá mismunun sem þau töldu með réttu vera á lífeyrisréttindum starfsmanna á opinberum vinnumarkaði og þeim almenna. Sú gagnrýni ýtti enn frekar á þá nauðsynlegu endurskoðunarvinnu sem þurfti að ráðast í.

### **IV. Stöðugleikasáttmálinn**

Það var svo með samþykkt stöðugleikasáttmálans þ. 25. júní 2009 að málið fór af alvöru að þróast. Í honum er eftirfarandi ákvæði um málefni lífeyrissjóða:

*„Ríkisstjórn, sveitarfélög og aðilar vinnumarkaðarins munu í sameiningu taka lífeyrismál og málefni lífeyrissjóða til umfjöllunar. Farið verður yfir málin frá grunni án skuldbindinga og fjallað um framtíðarsýn í þessum málaflokki.*



*Að óbreyttu hvílir sú lagaskylda á sjóðunum að endurskoða fjármögnun þeirra og/eða skerða réttindi sjóðsfélaga. Aðilar eru sammála um að gera ráðstafanir til að unnt sé að fresta slíkum ákvörðunum að sinni á meðan unnið er að heildarendurskoðun.“*

Í kjölfarið var skipaður vinnuhópur með fulltrúum þessara aðila og var meginmarkmið hans að komast að sameiginlegri niðurstöðu um framtíðarskipan lífeyrismála. Í 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 felst að lífeyrisréttindi verði 76% af meðalævitekjum og miðað við 40 ára inngreiðslu iðgjalda. Til að þessar hugmyndir nái fram að ganga þurfti að gera verulegar breytingar á skipan lífeyrismála. Meðal annars þurfti 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 lífeyrisjóðunum. 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 LSR og Brú sem skipaður var í mars 2011 og framkvæmdastjóri sambandsins hefur átt sæti í frá upphafi.

## **V. Stefnumörkun sambandsins**

Í stefnumörkun Samband Íslenskra sveitarfélaga fyrir árin 2011-2014 var fjallað um þetta mál. Enn ítarlegri umfjöllun um málið er í stefnumörkun sambandsins 2014-2018, en þar segir í grein 3.2.36:

*„Sambandið skal vinna að endurskoðun lífeyriskerfisins í samvinnu við aðra aðila vinnumarkaðarins með það að markmiði að tekið verði upp eitt samræmt og sjálfbært lífeyriskerfi fyrir alla landsmenn. Þannig verði komið í veg fyrir að ófjármagnaðar lífeyriskuldbindingar safnist áfram upp og verði byrði á framtíðarskattgreiðendum.“*

## **VI. Upplýsingamiðlun**

Á þessum árum hefur verið leitast við að upplýsa sveitarstjórnarmenn reglulega um þessa vinnu og þróun hennar. Á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga árið 2008 fjallaði framkvæmdastjóri sambandsins um málið. Síðan voru nokkuð ítarlegar umfjallanir á fjármálaráðstefnunum árin 2015, 2016 og 2017. Jafnframt fjallaði framkvæmdastjóri um það á sérstökum fundi sem fulltrúar allra sveitarfélaga voru boðaðir á 18. febrúar 2016 og einnig landsþingi sambandsins árið 2016. Auk þessa fjölluðu formaður sambandsins eða framkvæmdastjóri um málið á ársfundum landshlutasamtaka sveitarfélaga árin 2014, 2016, og 2017. Í mörg ár hefur formaður sambandsins í setningarræðum sínum á

fjármálaráðstefnum og landsþingum einnig fjallað um það. Að auki hafa verið skrifaðir leiðarar í tímaritið Sveitarstjórnarmál um þetta viðfangsefni. Stjórn sambandsins hefur oft fjallað um málið en fundargerðir stjórnarinnar eru sendar öllum sveitarfélögum og um málið hefur verið fjallað í fréttum á heimasíðu sambandsins, t.d. 10. okt. 2016. Til viðbótar þessu hefur framkvæmdastjóri sambandsins sent framkvæmdastjórum sveitarfélaga fjölda tölvubréfa vegna þessa máls og má þar t.d. nefna tölvubréf frá 3. október 2016, 14. og 15. desember 2016, 24. maí 2017 og 15. júní 2017. Eins hefur Brú haldið kynningarfundir fyrir fulltrúa sveitarfélaga og sent út bréf með upplýsingum og skýringum um málið. Undirritaður hefur auk þessa alls verið í samskiptum við fjölda einstakra sveitarfélaga til að skýra þetta mál enn frekar.

Þessi upptalning sýnir svo ekki verði um villst að upplýsingastreymi frá sambandinu um þróun og stöðu þessa máls hefur verið mjög mikið. Undirritaður minnst þess ekki að frá upphafi og til ársloka árið 2017 að nokkurt sveitarfélag eða fulltrúi þeirra hafði tekið til máls á fundum, sent erindi eða tölvubréf með athugasemdum um að sambandið væri að sinna þessu verkefni án umboðs eða á rangan hátt að nokkru leyti. Undirritaður hefur því verið í þeirri góðu trú að hann hafi verið að vinna að þessu máli í fullu samræmi við vilja sveitarstjórnarmanna.

## **VII. Samkomulag um nýtt lífeyriskerfi**

Það samkomulag sem gert var milli ríkissjóðs og sambandsins annars vegar og BHM, BSRB og KÍ hins vegar, dags. 19. september 2016, um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna, er í algjöru samræmi við framangreinda stefnumörkun sambandsins sem mótuð var á landsþinginu árið 2014 og stjórnendur og starfsmenn sambandsins vinna eftir. Með lagabreytingum og breytingum á samþykktum Brúar hefur þetta samkomulag verið innleitt og það markmið náðst að tekið hefur verið upp eitt samræmt og sjálfbært lífeyriskerfi fyrir alla landsmenn til framtíðar litið og þannig verið komið í veg fyrir að ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar safnist áfram upp hjá ríki og sveitarfélögum og verði byrði á framtíðarskattgreiðendum. Einnig hefur lífeyristökualdur verið samræmdur við 67 ár. Ef þetta hefði ekki tekist er ljóst að mótframlag launagreiðenda hefði þurft að hækka þegar á síðasta ári um 4-5% vegna A-deilda LSR og Brúar og allar líkur eru á að hækkunin hefði haldið áfram um ókomin ár enda hefði þá ósjálfbæru lífeyriskerfi verið viðhaldið með tilheyrandi mismunun milli vinnumarkaða. Að auki hefði hækkun mótframlags aukið launakostnað sveitarfélaga mikið og haft mjög neikvæð áhrif á framlegð sveitarfélaga úr rekstri.

Það sem mest er um vert fyrir sveitarfélögin, auk þess að stöðva vöxt þessa ósjálfbæra lífeyriskerfis, er að ríkissjóður tók á sig meira en þriðjung samanlagðra heildarlífeyrisskuldbindinga sveitarfélaga hjá A-deildum LSR og Brúar eða rúmlega 26 ma.kr. skv. nýjustu upplýsingum, sem eru skuldbindingar sveitarfélaga hjá LSR, aðallega vegna grunnskólakennara, en ríkið skilyrti þá yfirtöku við að sveitarfélögin gerðu upp skuldbindingar sínar í A-deild Brúar. Þar að auki hefur ríkið einnig tekið 1,1 ma.kr. skuldbindingar hjúkrunarheimila sveitarfélaga o.fl. hjá A-deild Brúar, en vænta má að þessi fjárhæð hækki við nánari útfærslu á málinu. Þessi stuðningur ríkisins við sveitarfélögin kemur í kjölfar yfirtöku þess á yfir 4,0 ma.kr. skuldbindingum



hjúkrunarheimila sveitarfélaga hjá B-deild LSR og gömlu sveitarfélagalífeyrissjóðunum sem starfrækja lokaðar B-deildir. Samanlagt hefur því ríkið án lagaskyldu á grundvelli samningaviðræðna við sambandið yfirtekið yfir 30 ma.kr. skuldbindingar sem hefðu að óbreyttu lent á sveitarfélögunum. Þessu fylgdi einnig að mótframlag sveitarfélaga til A-deildar Brúar lækkaði úr 12,0% í 11,5% frá 1. júní 2017.

#### VIII. Samþykkt sveitarstjórnarinnar

Í samþykkt sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps eru gerðar athugasemdir við vinnubrögð Sambands Íslenskra sveitarfélaga, f.h. sveitarfélaganna, um að sambandið geti ekki skuldbundið sveitarfélög landsins um 40 milljarða króna án þess að nokkurt sveitarfélag hafi samþykkt slíkar skuldbindingar formlega. Það er rétt að sambandið getur ekki skuldbundið sveitarfélög fjárhagslega nema í kjaramálum. Sambandinu ber að koma fram f.h. sveitarfélaga í samskiptum við ríkið skv. lögum og það hefur fullnaðarumboð sveitarfélaga til að semja við stéttarfélög, en lífeyrisréttindi eru hluti kjarasamningsbundinna kjara. Samningar sambandsins við ríkið hafa ekki skuldbindandi áhrif fyrir sveitarfélögin nema að ákvæði þeirra séu innleidd í reglugerðir eða lög. Í því tilviki sem hér um ræðir var það gert með lögum frá Alþingi um breytingu á lögum nr. 129/1997, sem samþykkt voru í desember 2016. Þegar frumvarp vegna þessarar lagabreytingar lá fyrir sendi sambandið umsögn um það, dags. 14. desember 2016. Þessi umsögn var send til framkvæmdastjóra sveitarfélaga með tölvubréfi, dags. 15. desember 2016, með eftirfarandi texta:

*„Með vísan til tölvubrèfs sem að ég sendi ykkur í gær fylgir hér með umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga, dags. 14. desember 2016, um frumvarp til laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (breyting á A-deild sjóðsins), 6. mál. Ég hef fengið afrit nokkurra jákvæðra umsagna um frumvarpið frá nokkrum sveitarfélögum, sem ég þakka fyrir, og hvet ég ykkur öll til að senda slíkar umsagnir. Það getur skipt verulegu máli að vilji sveitarstjórnarstígsins komi skýr fram í þessu máli.“*

Í tölvubrèfinu til framkvæmdastjóra sveitarfélaga frá 14. desember 2016, er eftirfarandi ritað:

*„Ykkur hefur væntanlega borist pósturinn hér að neðan í dag með beiðni um umsögn um frumvarp til laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Ég og Sigurður Snævarr funduðum með efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis um málið í morgun og erum nú að ganga frá umsögn um frumvarpið sem að við sendum á morgun. Við mælum eindregið með samþykkt frumvarpsins, enda er það í samræmi við samkomulag um lífeyrismálin að okkar mati og skiptir sveitarfélögin verulegu máli, en við þurfum engu að síður að benda á ákveðin atriði til lagfæringar sem að þið þurfið ekki að hafa áhyggjur af. Það er æskilegt að sem flest sveitarfélög sendi inn jákvæða umsögn þar sem mælt er með samþykki frumvarpsins. Slík umsögn þarf ekki að vera löng - en getur skipt máli.“*

Vissulega hvatti undirritaður, enda ber honum skylda til að reyna að ná markmiðum í stefnumörkun sambandsins, til jákvæðra umsagna sveitarfélaga um frumvarpið. Það breytir því þó ekki að öllum sveitarfélögum var í lófa lagið að hafa aðra afstöðu til málsins og koma henni á framfæri við Alþingi. Mér er ekki kunnugt um slíkar umsagnir.

Í samþykkt sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 24. janúar 2017 er því haldið fram að ekki sé að neinu leyti hugsað um hvort sveitarfélögin hafi greiðslugetu fyrir svona skuldbindingum og það talið ótrúlegt að sett skuli reglugerð sem undanskilur þessa skuld við skuldahlutfall sveitarfélaga þar sem 150% reglan hefur verið ítrekuð við fjármálastjórn sveitarfélaganna.

Eins og kunnugt er þá skiptast lífeyrisskuldbindingar sveitarfélaga vegna uppgjors við A-deild Brúar í þrjá hluta. Í fyrsta lagi svokallaðan jafnvægissjóð, sem þarf að gera upp m.v. árið 2017, þar sem um áfallnar skuldbindingar er að ræða. Hinir hlutirnir eru lífeyrisaukasjóður og varúðarsjóður. Síðarnefndu sjóðirnir lúta að framtíð og í raun fela í sér að launakostnaður hafi verið greiddur fyrirfram. Þess vegna eignfærast þeir á móti skuldfærslunni og afskrifast á tilteknum árafjölda og gjaldfærist þá afskriftin, á 20 árum vegna varúðarsjóðsins og á 30 árum vegna lífeyrisaukasjóðsins. Þegar 150% skuldaregla sveitarfélaga er reiknuð eru tilteknar skuldir og eignir teknar út úr skuldaregluútreikningunum, s.s. lífeyrisskuldbindingar sem koma til greiðslu eftir 15 ár og tilteknar peningalegar eignir eru dregnar frá skuldum. Sú meðhöndlum á skuldum og eignum vegna lífeyrisaukasjóðsins og varúðarsjóðsins eru af sama meiði og því talið eðlilegt af reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga, ráðuneyti sveitarstjórnarmála, sambandinu og af löggiltum endurskoðendum sem komu að útfærslu málsins, að meðhöndla þessar fjárhagsstærðir með sams konar hætti.

Í samskiptum við fjármála- og efnahagsráðuneyti vegna samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga sem gera þarf árlega á grundvelli laga um opinber fjármál er tekið tillit til þeirra fjárhagsáhrifa sem framangreint uppgjör lífeyrismála felur í sér. Það er því ljóst að aukið svigrúm er gefið í kröfum gagnvart fjárhag sveitarfélaga vegna þessa uppgjors. Aðilar eru meðvitaðir um að það geti tekið sveitarfélög lengri tíma en áætlað var fyrir þessa aðgerð að ná 150% markinu eins og það var upphaflega skilgreint.

Til að tryggja fjármögnun þessara skuldbindinga var samið við Brú um að bjóða sveitarfélögum annars vegar 20 ára verðtryggt lán vegna varúðarsjóðsins og hins vegar 30 ára lán vegna jafnvægissjóðsins og lífeyrisaukasjóðsins, með föstum 3,5% vöxtum. Nú hefur komið í ljós að Lánsjóður sveitarfélaga býður sveitarfélögum lán á betri kjörum og er líklegt að flest sveitarfélög nýti sér það, greiði þau ekki þessar skuldbindingar með eigin fé.

#### **IX. Að lokum**

Undirritaður harmar að sú staða hafi komið upp að sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps telji að Samband íslenskra sveitarfélaga hafi farið úr fyrir umboð sitt og skyldur í þjónustu við sveitarfélög. Vonandi mun þetta erindi skýra málið á þann hátt að sveitarstjórnin verði sáttari en áður við vinnu sambandsins við lausn þessa viðfangsefnis, sem algjörlega er unnið að í góðri trú um að verið væri að þjónusta sveitarfélögin í samræmi við vilja þeirra, og þá stefnumörkun sem sambandið vinnur eftir og mótuð var m.a. á landsþingi sambandsins árið 2014.



Um aðra þætti þeirrar samþykktar sem getið er um í upphafi þessa erindis er gengið út frá því að Brú, líffeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga, bregðist við þeim.

Ef frekari upplýsinga er þörf hvet ég sveitarfélagið til að hafa samband við undirritaðan.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Afrit: Brú líffeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga