



Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli
101 Reykjavík
Sent í gegnum Samráðsgátt

Reykjavík 8.10.2026
Tilvísun: M202610-0352

Efni: Umsögn Alþýðusambands Íslands um áform og drög að frumvarpi til laga um brottfall laga um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda, nr. 155/1998, mál nr. S-185/2026

Alþýðusamband Íslands hefur farið yfir drög að frumvarpi til laga um brottfall laga um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda, nr. 155/1998. Frumvarpið er lagt fram vegna fyrirhugaðrar sameiningar SL lífeyrissjóðs og Almenna Lífsverks. ASÍ leggst gegn frumvarpinu og fyrirhugaðri sameiningu sjóðanna.

Málið snýst um mun meira en sameiningu tveggja lífeyrissjóða. Með frumvarpinu er lagt til að sérstakt hlutverk SL lífeyrissjóðs verði lagt niður, lögbundin verkefni sjóðsins færð til annars lífeyrissjóðs og sjóðfélagar SL færðir yfir í kerfi þar sem réttindamyndun og stjórnarhættir eru verulega frábrugðin því sem nú gildir. Með stuðningi við sameininguna og þeim lagabreytingum sem hún kallar á styðja stjórnvöld jafnframt kerfisbreytingu sem gengur gegn meginskipan lífeyrismála á íslenskum vinnumarkaði og veikir lífeyriskerfið í heild.

Aðilar vinnumarkaðarins hafa um áratugaskeið haft leiðandi hlutverk við mótnun íslenska lífeyriskerfisins. Kerfið byggir á skylduaðild, sjóðsöfnun, samtryggingu og sjálfbærni og hefur verið þróað með það að markmiði að tryggja launafólki ævilangan lífeyri og sameiginlega tryggingavernd. Fyrirhuguð breyting gengur í aðra átt með því að draga verulega úr vægi samtryggingar innan skyldubundins lífeyrissparnaðar og þar með þeirri tryggingavernd sem á henni byggist.

Að mati ASÍ er hér um stefnubreytingu að ræða varðandi uppbyggingu og tryggingavernd skyldubundins lífeyrissparnaðar. Slík breyting hefur ekki verið tekin til sérstakrar umræðu eða reist á heildstæðu mati á þróun lífeyriskerfisins. Þess í stað kemur hún fram sem afleiðing af fyrirhugaðri sameiningu tveggja sjóða og frumvarpið er sett fram sem nauðsynleg aðlögun laga að þeirri sameiningu. Að mati ASÍ er þannig verið að gera grundvallarbreytingu á lífeyriskerfinu í framhjálaupi með lagabreytingum sem eru langt frá því að vera tæknilegs eðlis.

Að mati ASÍ hafa hvorki upplýsingar sjóðanna varðandi sameiningu né áformaskjal stjórnvalda, mat á áhrifum og drög að frumvarpi ásamt greinargerð að geyma fullnægjandi greiningar á áhrifum þessara breytinga.

Ábyrgð stjórnvalda og grundvöllur lagabreytinga

Verði frumvarpið lagt fyrir Alþingi taka stjórnvöld efnislega afstöðu til þeirra breytinga á lífeyriskerfinu sem sameiningin felur í sér. Málið verður því ekki afgreitt sem ákvörðun tveggja lífeyrissjóða sem aðeins kallar á tæknilegar breytingar á lögum.

Málið er sérlega áleitið þar sem SL gegnir sérstöku lögbundnu hlutverki innan skyldutryggingarkerfisins. Með sameiningunni yrði sjóðurinn felldur inn í fyrirkomulag þar sem 7% af 15,5% skylduiðgjaldi renna til séreignar en aðeins 8,5% til samtryggingar. Þetta gengur gegn því kjarasamningsbundna og lögbundna fyrirkomulagi sem samið hefur verið um á vinnumarkaði og myndar grundvöll að því sterka lífeyriskerfi sem byggt hefur verið upp hér á landi. Stjórnvöld taka því ekki aðeins afstöðu til sameiningar tveggja sjóða heldur einnig til verulegrar breytingar á vægi samtryggingar og séreignar sem varðar grundvöll lífeyriskerfisins.



Í áformum um lagasetningu kemur fram að markmið stjórnvalda sé að aðlaga gildandi lagaumhverfi að fyrirhugaðri sameiningu. Þar segir jafnframt að markmið frumvarpsins sé að breyta lögum þannig að þau komi ekki í veg fyrir sameininguna.

Að mati ASÍ er þar byrjað á öfugum enda. Gildandi lög gera ráð fyrir að Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda, eða SL lífeyrissjóður, sé sérstakur lífeyrissjóður og sinni tilteknum lögbundnum verkefnum.

Það eitt að stjórnir tveggja sjóða hafi lagt til sameiningu leiðir ekki til þess að rétt sé að breyta lögum til samræmis við tillöguna. Áður þarf að taka efnislega afstöðu til framtíðarskipunar SL, þeirra lögbundnu verkefna sem sjóðnum eru falin og áhrifa breytinganna á lífeyriskerfið í heild. Slíkt sjálfstætt mat stjórnvalda á öðrum leiðum liggur ekki fyrir.

Fyrirliggjandi útfærsla sameiningarinnar felur jafnframt í sér að réttindamyndun SL færist að fyrirkomulagi Almenna Lífsverks. Ekki er gerð grein fyrir því hvers vegna sú leið er valin fremur en að réttindamyndun hins sameinaða sjóðs taki mið af því fyrirkomulagi sem nú gildir hjá SL.

Að mati ASÍ er ekki fullnægjandi að útfærsla sjóðanna ráði þannig niðurstöðu um skipan skyldubundinna lífeyrisréttinda.

Samtrygging og réttindamyndun

Í stefnu ASÍ í lífeyrismálum og kjarasamningi ASÍ og SA um lífeyrismál er byggt á fjórum meginstoðum: skylduaðild, samtryggingu, sjóðsöfnun og sjálfbærni kynslóða.¹ Samtrygging er ein af grunnstoðum þess kerfis sem aðilar vinnumarkaðarins hafa byggt upp.

Í samtryggingu er iðgjaldinu ráðstafað til sameiginlegra réttinda sjóðfélaga. Þar undir falla verðtryggður ævilangur ellilífeyrir, tekjutengdur örorkulífeyrir og réttur til maka- og barnalífeyris. Samtryggingin tryggir þannig bæði ævilanga framfærslu eftir starfslok og sameiginlega tryggingavernd vegna örorku og fráfalls.

Réttindamyndun SL og Almenna Lífsverks er verulega ólík. Hjá SL rennur skyldusparnaður í samtryggingu. Samkvæmt fyrirliggjandi tillögu verður skipting skylduiðgjalds í sameinuðum sjóði þannig að 8,5% af launum renna til samtryggingar en 7% til séreignar. Nær helmingur skylduiðgjaldsins myndar því séreign í stað réttinda í samtryggingu.

Þetta er ekki aðeins breyting á formi sparnaðar. Minni hluti skylduiðgjaldsins mun þá standa undir ævilöngum lífeyri og tryggingavernd samtryggingarinnar. Samkvæmt upplýsingum sjóðanna sjálfra lækka makalífeyrisréttindi sjóðfélaga SL til framtíðar og reglur um barnalífeyri breytast. Þá verður réttindamyndun þeirra sem nú eru með jafna réttindaávinnslu hjá SL ekki með sama hætti eftir sameiningu.

Að færa svo stóran hluta iðgjalds í séreign gengur þvert á það fyrirkomulag sem gildir á nær öllum íslenskum vinnumarkaði, þar sem skylduaðild að lífeyrissjóði og réttindamyndun ráðast af kjarasamningum eða lögum. Hún er ekki í samræmi við það fyrirkomulag sem kveðið er á um í kjarasamningi ASÍ og SA um lífeyrismál og gildir jafnframt í kjarasamningsbundnum lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna.

Alþýðusamband Íslands hefur lagt áherslu á að launafólk eigi kost á séreignarsparnaði, en að hann sé

¹ [Stefna Alþýðusambands Íslands í lífeyrismálum og málefnum lífeyrissjóðanna](#)



valkvæður og dragi ekki úr tryggingavernd samtryggingar.

Sama sjónarmið lá að baki því fyrirkomulagi sem samið var um þegar lágmarksiðgjald á samningssviði ASÍ og SA var hækkað í 15,5%. Tilgreind séreign var sett fram sem valkostur. Sjóðfélagar áttu þannig sjálfir að geta tekið ákvörðun um ráðstöfun hluta iðgjaldsins til séreignar.

Fyrirhuguð sameining gengur mun lengra. Hér er ekki um að ræða val sjóðfélaga um að ráðstafa litlum hluta skylduiðgjalds til séreignar. Samkvæmt fyrirleggjandi fyrirkomulagi fara 7% af 15,5% skylduiðgjaldi sjálfkrafa til séreignar. Sjálfgefið verður að hluti skylduiðgjaldsins renni í séreign samkvæmt samþykktum hins sameinaða sjóðs, en sjóðfélagar geta valið að greiða allt iðgjaldið í samtryggingu. Fyrirkomulagið byggist því ekki á upplýstu vali sjóðfélaga um að ráðstafa hluta skylduiðgjaldsins í séreign. Það er í grundvallaratriðum ólíkt tilgreindri séreign, þar sem samið var um heimild til ráðstöfunar á litlum hluta skylduiðgjalds til séreignar í kjarasamningum og síðar kveðið á um í lögum um lífeyrissjóði, með sérstakri ákvörðun sjóðfélaga um slíka ráðstöfun.

ASÍ telur þetta fela í sér verulega stefnubreytingu frá því fyrirkomulagi sem byggst hefur upp á íslenskum vinnumarkaði. Ekki er gerð fullnægjandi grein fyrir því hvers vegna rétt sé að draga svo verulega úr vægi samtryggingar hjá sjóði sem sinnir jafnframt sérstöku lögbundnu hlutverki og hvaða áhrif slík breyting hefur á lífeyriskerfið og lífeyrisréttindi landsmanna til lengri tíma lítið.

Ekki er nægilegt að vísa til þess að sjóðfélagar haldi áunnum réttindum sínum við sameininguna. Meginatriðið er hvernig skylduiðgjald myndar réttindi eftir sameiningu og hvaða tryggingavernd fylgir þeim réttindum. Að mati ASÍ þarf að meta breytinguna út frá þeim réttindum og þeirri tryggingavernd sem skylduiðgjaldinu er ætlað að standa undir. Slíkt mat liggur ekki fyrir.

Sameiningin felur einnig í sér heimild fyrir sjóðfélaga SL til að umbreyta tímabundið 25% af áunnum ellilífeyrisréttindum í séreign. Við slíka umbreytingu lækkar réttur til ævilangs ellilífeyris. Þetta undirstrikar enn frekar breytinguna á vægi samtryggingar og séreignar. Að mati ASÍ er ekki fullnægjandi að svo veigamikil breyting á eðli áunninna lífeyrisréttinda fylgi sameiningunni án sérstaks mats stjórnsvalda.

Sérstakt lögbundið hlutverk SL

SL hefur sérstöðu meðal lífeyrissjóða. Sjóðnum er lögum samkvæmt ætlað að annast innheimtu þegar enginn lífeyrissjóður er tilgreindur á skilagreinum eða framtölum og sinna öðrum sérstöku verkefnum sem honum eru falin. Hann sinnir einnig sérstöku verkefnum þegar lífeyrissjóður uppfyllir ekki lengur skilyrði til starfsleyfis eða þegar sjóði er slitið við tilteknar aðstæður.

Þessi verkefni eru samkvæmt gildandi lögum bundin við Söfnunarsjóðinn, en með frumvarpinu er lagt til að þeirri skipan verði breytt.

Í stað þess að lög mæli fyrir um hvaða sjóður annist verkefnin fær ráðherra heimild til að ákveða það með reglugerð. Jafnframt liggur fyrir að ætlunin er að fela sameinaða sjóðnum verkefnin.

Ekki er gerð grein fyrir því hvaða skilyrði eða sjónarmið eigi að ráða vali sjóðs. Heimildin gerir jafnframt ráðherra kleift að færa verkefnin síðar milli lífeyrissjóða með reglugerð, án aðkomu Alþingis með nýrri lagasetningu. ASÍ leggst eindregið gegn svo víðtæku framsali ákvörðunarvalds til ráðherra.

Einkum reynir á lögbundið hlutverk SL þegar aðild að öðrum lífeyrissjóði liggur ekki fyrir eða skil iðgjalda hafa ekki farið með réttum hætti. Stór hluti þeirra sem eiga réttindi í SL lífeyrissjóði eru



félagsfólk aðildarfélaganna ASÍ á almennum vinnumarkaði og því varðar tillagan mun víðtækari hagsmuni en einfalda sameiningu tveggja lífeyrissjóða.

Við sameininguna færast lögbundið hlutverk SL þannig úr umgjörð þar sem ábyrgð og aðhald stjórnvalda eða aðila vinnumarkaðarins er skýrt skilgreint yfir til lífeyrissjóðs sem starfar einvörðungu samkvæmt eigin samþykktum. Að mati ASÍ er þetta grundvallarbreyting sem fær ekki fullnægjandi umfjöllun í frumvarpinu. Ekki verður séð að gerð sé sérstök grein fyrir því hvers vegna rétt sé að færa verkefnið með þessum hætti frá þeirri umgjörð sem um það hefur gilt gegnum lög eða kjarasamninga.

Stjórnskipan

Stjórnskipan kjarasamningsbundinna lífeyrissjóða á almennum vinnumarkaði byggir á samstarfi launafólks og atvinnurekenda. Í kjarasamningi ASÍ og SA um lífeyrismál er byggt á sameiginlegri ábyrgð aðila á rekstri og þróun sjóðanna og þeirri nálgun að báðir aðilar komi með skýrum hætti að stjórnun þeirra. ASÍ telur að þetta fyrirkomulag hafi reynst farsælt og verið mikilvægur þáttur í uppbyggingu og trausti lífeyriskerfisins.

Sama nálgun endurspeglar í stefnu ASÍ í lífeyrismálum. Þar er lögð áhersla á fulltrúalýðræði, jafnræði aðila vinnumarkaðarins og að sjóðfélaga og félagsmenn eigi greiða leið að því að gæta hagsmuna sinna með ábyrgðarhlutverkum innan kerfisins. Fulltrúaráð kys stjórn og fjallar um samþykktir sjóðsins og í stefnu ASÍ er jafnframt meginreglan; einn maður, eitt atkvæði.

Stjórnarhættir Almenna Lífsverks, sem fyrirhugað er að verði lagðir til grundvallar stjórnskipan hins sameinaða sjóðs, byggja á annarri nálgun. Þar ræðst atkvæðisréttur af inneign í séreignarsjóði og hlutfallslegri inneign í samtryggingarsjóði. Áhrif sjóðfélaga á stjórn sjóðsins verða því ekki jöfn heldur ráðast af fjárhagslegum styrk viðkomandi byggðum á fjárhæð réttinda og inneignar.

Vegna sérstaks lögbundins hlutverks SL er stjórnskipan sjóðsins með sérstökum hætti. Þannig skipar ráðherra stjórn sjóðsins, að hluta samkvæmt tilnefningu Landssamtaka lífeyrissjóða. Með sameiningunni hverfur sú lögbundna aðkoma stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins og sú ábyrgð gagnvart almannahagsmunum og lífeyriskerfinu í heild sem henni fylgir. Breytt fyrirkomulag gerir ráð fyrir beinni kosningu einstaklinga í stjórn, byggt á fjárhagslegum styrk, án ábyrgðar gagnvart baklandi gegnum lög eða kjarasamninga.

ASÍ telur ekki æskilegt að þróun stjórnarháttanna lífeyrissjóða gangi í þá átt að áhrif sjóðfélaga ráðist af fjárhagslegum styrk. Það sjónarmið fær sérstakt vægi þegar sama sjóði á að fela lögbundið hlutverk sem nær til fólks sem velur ekki endilega aðild að honum með sama hætti og gerist í opnum lífeyrissjóði.

Sameining lífeyrissjóða

Í stefnu ASÍ er lögð áhersla á fækkun lífeyrissjóða þegar sameining getur styrkt kerfið, treyst tryggingafræðilega stöðu sjóða og bætt réttindi sjóðfélaga. Andstaða ASÍ við þetta mál byggist því ekki á almennri andstöðu við sameiningu lífeyrissjóða heldur þeim áhrifum sem breytingin getur haft á tryggingavernd og styrk lífeyriskerfisins í heild.

Sjóðirnir hafa sjálfir bent á mögulega stærðarhagkvæmni, lægri kostnað og öflugri þjónustu. Slíkur ávinningur getur fylgt sameiningu, en meta verður hann með hliðsjón af áhrifum á réttindamyndun, tryggingavernd, stjórnarhætti og lögbundið hlutverk SL. Rök um fjárhagslega hagræðingu við sameiningu tveggja lífeyrissjóða duga ekki til þess að réttlæta breytingu sem hefur áhrif á mun víðtækari hagsmuni og lífeyriskerfið í heild.



Sjóðirnir vísa jafnframt til þess að sjóðfélagahóparnir falli vel saman út frá tryggingafræðilegu sjónarmiði. Slíkur samanburður skiptir máli við mat á fjárhagslegum forsendum sameiningar en er ekki fullnægjandi einn og sér. Sérstaklega þarf að meta stöðu þeirra sem greiða til SL vegna lögbundins hlutverks sjóðsins, þar sem aðild þeirra eða greiðslur til sjóðsins verða til með öðrum hætti en almennt gildir um sjóðfélaga Almenna Lífsverks. Ekki liggur fyrir slíkt mat. Stærð og möguleg hagræðing eru ekki markmið í sjálfu sér. Sameiningu verður að meta út frá heildarhagsmunum sjóðfélaga og lífeyriskerfisins.

Samráð og undirbúningur málsins

ASÍ gerir verulegar athugasemdir við undirbúning málsins. Fjármála- og efnahagsráðherra hefur með undirritun viljayfirlýsingar lýst stuðningi við þær lagabreytingar sem sameiningin krefst. ASÍ hafði áður gert ráðherra grein fyrir fyrirvörum sínum við áformin.²

Stjórnvöld höfðu því lýst stuðningi við sameininguna og nauðsynlegar lagabreytingar áður en formlegt mat á áhrifum lá fyrir og áður en almennt samráð um lagasetninguna hófst. Engin stefnumörkun hefur farið fram á vettvangi stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um að rétt sé að breyta uppbyggingu lífeyrisréttinda, stjórnarháttum og grundvelli lífeyriskerfisins í þá átt sem hér er lagt til.

Frumvarpið var unnið í samráði við SL lífeyrissjóð og Almenna Lífsverk. Í áformaskjalinu eru sjóðfélagar, lífeyrissjóðir, Skatturinn og önnur stjórnvöld talin helstu hagsmunaaðilar. Heildarsamtök launafólks eða aðilar vinnumarkaðarins eru hvergi nefnd.

ASÍ telur þetta verulegan annmarka á undirbúningi málsins. Lífeyriskerfið á almennum vinnumarkaði byggir að verulegu leyti á kjarasamningum og samstarfi aðila vinnumarkaðar og stjórnvalda. ASÍ og SA hafa þar um áratugaskeið haft leiðandi hlutverk við mótun og þróun kerfisins út frá heildarhagsmunum sjóðfélaga og kerfisins í heild.

Því var sérstök ástæða til að kalla eftir sjónarmiðum aðila vinnumarkaðarins áður en ráðherra tók afstöðu til breytinga sem snerta grunnþætti kerfisins. Þess í stað var frumvarpið unnið í samráði við þá tvo sjóði sem lögðu sameininguna til.

Áform um lagasetningu, mat á áhrifum og frumvarpsdrög eru síðan lögð fram til samráðs samtímis. Í samráðsgátt kemur fram að það sé gert vegna þess hve skammt sé til fyrirhugaðrar sameiningar 1. janúar 2027. Ekki verður séð að brýn samfélagsleg nauðsyn kalli á þessa tímasetningu. Áform sjóðanna um sameiningu 1. janúar 2027 geta ekki ein og sér réttlætt skamman tíma til umfjöllunar um lagabreytingar sem snerta grunnþætti lífeyriskerfisins.

Mat á áhrifum

Mat á áhrifum lagasetningarinnar er að mati ASÍ mjög takmarkað miðað við umfang breytinganna. Í matinu eru ekki talin vera áhrif á einstaka þjóðfélagshópa, samkeppni eða útgjöld hins opinbera og ekki gert ráð fyrir áhrifum á heildareftirspurn eða einstaka markaði. Þessar niðurstöður eru lítið eða ekkert rökstuddar.

Sérstaka athygli vekur að undir liðnum um önnur áhrif, álitamál eða fyrirvara er svarið einfaldlega nei. Að mati ASÍ samræmist sú niðurstaða illa umfangi þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér.

Breytt vægi samtryggingar og séreignar getur haft ólík áhrif eftir aldri, tekjum og fjölskylduáðstæðum.

² Finnbjörn A. Hermannsson, [Vill ráðherra veikja lífeyriskerfið?](#) Vísir, 2. október 2026.



Þá hefur staða þeirra sem greiða til SL vegna sérstaks lögbundins hlutverks sjóðsins ekki verið metin sérstaklega. Ekki verður því séð á hvaða grundvelli komist er að þeirri niðurstöðu að engin áhrif verði á einstaka þjóðfélagshópa.

Einnig skortir mat á því hvernig aukið vægi séreignar getur fært lífeyrisgreiðslur til í tíma og þar með haft áhrif á ráðstöfunartekjur, skatttekjur, heildareftirspurn og samspil lífeyrissjóða og almannatrygginga. ASÍ fullyrðir ekki að þessi áhrif verði með ákveðnum hætti, heldur gerir athugasemd við að þau hafi ekki verið metin áður en komist er að þeirri niðurstöðu að áhrif séu ekki fyrir hendi.

Mat á samfélagslegum ávinningi byggir einkum á mögulegri hagkvæmni og einfaldara skipulagi. Að mati ASÍ er það of þröng nálgun. Við mat á breytingum á lífeyriskerfinu þarf einnig að horfa til réttinda, tryggingaverndar, jafnræðis sjóðfélaga, styrk lífeyriskerfisins og þjóðhagslegra áhrif til skemmri og lengri tíma.

Samantekið

ASÍ leggst gegn frumvarpinu og fyrirhugaðri sameiningu SL lífeyrissjóðs og Almenna Lífsverks.

Frumvarpið felur ekki aðeins í sér breytingu á rekstri tveggja lífeyrissjóða. Með henni verður dregið úr vægi samtryggingar í réttindamyndun sjóðfélaga SL og verulegur hluti skylduiðgjalds færður til séreignar. Framtíðarréttindi breytast og tryggingavernd verður önnur og minni.

Jafnframt verður sérstöku lögbundnu hlutverki SL komið fyrir í nýrri umgjörð og stjórnarhættir hins sameinaða sjóðs byggja á annarri nálgun en þeirri sem ASÍ hefur lagt til grundvallar í kjarasamningsbundnum lífeyrissjóðum.

ASÍ er ekki almennt á móti sameiningu lífeyrissjóða. Sameining getur verið rétt þegar hún styrkir lífeyriskerfið og réttindi sjóðfélaga. Það hefur hins vegar ekki verið sýnt fram á að svo sé í þessu tilviki. Þvert á móti fela áformin í sér verulegar breytingar á þáttum sem varða grundvöll og styrk lífeyriskerfisins.

Með stuðningi við sameininguna og þeim lagabreytingum sem hún kallar á styðja stjórnvöld kerfisbreytingu sem gengur gegn meginskipan lífeyrismála á íslenskum vinnumarkaði og veikir lífeyriskerfið í heild.

Mat á áhrifum breytinganna er mjög takmarkað og aðilar vinnumarkaðarins komu ekki að undirbúningi málsins að neinu leyti þrátt fyrir leiðandi hlutverk þeirra við mótun lífeyriskerfisins í gegnum tíðina. Að mati ASÍ eru ekki færð nægileg rök fyrir því að leggja niður þá sérstöku skipan sem nú gildir um SL, breyta ráðstöfun skylduiðgjalds sjóðfélaga með þeim hætti sem fyrirhugað er eða færa lögbundin verkefni sjóðsins til hins sameinaða sjóðs.

ASÍ leggst því alfarið gegn framlagningu frumvarpsins og því að það verði að lögum.

Virðingarfyllt,
f.h. Alþýðusambands Íslands

Þórir Gunnarsson
hagfræðingur