

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007 (raunleiðrétting).

Flm.: Björn Leví Gunnarsson, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir,
Andrés Ingi Jónsson, Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Eyjólfur Ármannsson,
Gísli Rafn Ólafsson, Guðmundur Ingi Kristinsson, Guðbrandur Einarsson,
Halldóra Mogensen, Inga Sæland, Jakob Frímann Magnússon,
Jóhann Páll Jóhannsson, Krístrún Frostadóttir,
Oddný G. Harðardóttir, Tómas A. Tómasson,
Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

1. gr.

69. gr. laganna orðast svo:

Bætur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 63. gr. og fjárhæðir skv. 22. gr., skulu endurreiknaðar og þeim breytt fyrir 1. júlí ár hvert. Hagstofa Íslands reiknar og birtir fyrir 1. júní hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár. Við mat á launabreytingum skal Hagstofan afla skýrslna og gagna sem hún telur nauðsynleg og gera jafnframt eigin kjararannsóknir eftir því sem þörf krefur. Tryggingastofnun ríkisins uppfærir krónutölu fjárhæðir til samræmis við tölur Hagstofunnar áður en kemur til greiðslna fyrir júlí. Krónutöluhækkunir í kjarasamningum opinberra starfsmanna skulu endurspegluðar í krónutöluhækkunum fyrir bætur almannatrygginga, greiðslur skv. 63. gr. og fjárhæðir skv. 22. gr. Breyting á lífeyri almannatrygginga skal þó aldrei vera lægri en aukning á vísitölu neysluverðs fyrir næstliðið almanaksár.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Þetta frumvarp var áður lagt fram á 151. löggjafarþingi og 152. löggjafarþingi (140. mál). Þegar frumvarpið var lagt fram á síðasta þingi hafði það verið uppfært með tilliti til umsagna frá BSRB, EAPN á Íslandi – samtökum gegn fátækt, Eflingu stéttarfélagi, Geðhjálp, Landsamtökunum Þroskahjálp, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Öryrkjabandalagi Íslands. Frumvarpið er nú lagt fram að nýju óbreytt, fyrir utan að tölfræðin í greinargerð um þróun lífeyris hefur verið uppfærð miðað við launaþróun (júlí 2022) og vísitölu neysluverðs (ágúst 2022).

Umsögn BSRB sýnir kjaragliðnun milli launavísitölu og framfærslutryggingar. Umsögn EAPN vísar í skýrslu Kolbeins Stefánssonar um að kjaragliðnun almannatrygginga frá hruni sé um 70 þús. kr. Efling bendir á að halda ætti gildandi ákvæði laganna um að aldrei skuli hækka lífeyri almannatrygginga minna en hækkun vísitölu neysluverðs. Frumvarpið var uppfært til að taka tillit til þess. Geðhjálp lýsir yfir stuðningi við að raunleiðrétting gæti verið mikilvæg breyting til þess að koma til móts við tekjulægsta hóp samfélagsins til að bæta úr þeirri félagslegu einangrun og fátæktargildru sem slíku getur fylgt. Þroskahjálp lýsir einnig

yfir stuðningi. Mannréttindaskrifstofa Íslands tekur undir málið enda afar mikilvægir hagsmunir í húfi fyrir lífeyrisþega sem þurft hafa að þola kjaragliðnun allt frá árinu 1997 vegna þess að greiðslur almannatrygginga hafa ekki hækkað til samræmis við vísitölu neysluverðs eða launavísitölu. Öryrkjabandalag Íslands tekur undir efni frumvarpsins og er vísað í þá um-sögn fyrir frekari upplýsingar.

Ákvæði samhljóða núgildandi 69. gr. laga um almannatryggingar var fyrst leitt í lög árið 1997. Frá þeim tíma hafa bætur samkvæmt ákvæðinu ekki verið hækkaðar til samræmis við vísitölu neysluverðs eða launa. Sú hækkun sem kveðið er á um í ákvæðinu er færð inn í fjárlög hvers árs, miðað við útreikning fjármála- og efnahagsráðuneytis fyrir komandi ár. Raunin hefur verið sú að sá útreikningur hefur sjaldan staðist. Taflan hér aftanmáls sýnir þróunina frá árinu 1997.

Í áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9818/2018 kemur fram að fyrirmæli 69. gr. séu matskennd en samkvæmt ákvæðinu skal hækkun bóta „taka mið af launaþróun“. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur í skýringum sínum bent á að orðalag ákvæðisins vísi ekki til tiltekinnar vísitölu, líkt og launavísitölu, og að af forsögu ákvæðisins megi ráða að ekki hafi verið ætlun löggjafans, þegar ákvæðinu var breytt í núgildandi horf, að festa hækkunir við slíkan mælikvarða. Í töflunni er miðað við launavísitölu sem eina viðmiðið sem hægt er að nota sem vísbendingu um hver „launaþróun“ var í raun og veru. Gögnin eru því sett fram á þann hátt að launavísitala þýði í raun og veru launaþróun. Ef bara er tekið mið af þróun vísitölu neysluverðs þá hafa bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar hins vegar hækkað umfram verðbólgu um tæplega 39% frá árinu 1997.

Launavísitalan ofmetur launabreytingar, t.d. vegna starfsaldursbreytinga líkt og fram kemur í skýrslu forsætisráðuneytis um launatöflfræði á Íslandi.¹ Það er þó til samanburður á launaþróun og launavísitölu, t.d. í skýrslu sem gerð var í kjölfar kjarasamninga af heildarsamtökum vinnumarkaðarins.² Þar segir: „Launaþróun félagsmanna stéttarfélaganna innan ASÍ fellur nær alveg saman við þróun launavísitölu, enda vegur þessi hópur þungt í vísitölunni“. Einnig: „Frá nóvember 2006 til jafnlengdar 2015 hækkuðu laun félagsmanna stéttarfélaganna innan BSRB um 68,5% hjá sveitarfélögum og töluvert meira hjá ríkinu, eða um 76,3%. Samanburður við þróun launavísitölu leiðir í ljós að laun BSRB félaganna hjá ríkinu hafa haldið í við launavísitölu á því tímabili sem til grundvallar liggur, en félagar þeirra sem starfa hjá sveitarfélögum hafa dregist aftur úr.“

Miðað við þetta virðist ofmátið í launavísitölunni ekki vera það mikið að sú vísitala sé gagnslaus til þess að meta hver launaþróun er í raun og veru. Enn fremur sýnir skýrsla heildarsamtaka vinnumarkaðarins gliðnun bóta almannatrygginga og launa á vinnumarkaði mjög vel. Þótt bætur almannatrygginga hafi hækkað umfram vísitölu neysluverðs er sú hækkun mikið lægri frá árinu 1997 en hækkun á vinnumarkaði á árunum 2006–2015.

Þegar lögum um kjararáð var breytt árið 2019 var tekið upp nýtt fyrirkomulag við útreikning launa þingmanna og annarra ráðamanna sem eru ekki með verkfallsrétt. Þar var Hagstofu Íslands falið að reikna út hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár. Þetta leiddi til þess að laun þingmanna hækkuðu um 6,3% í byrjun árs 2020 á meðan reiknuð hækkun fyrir bætur almannatrygginga, sem átti að taka mið af launaþróun, var um 3,6%.

¹ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=40395405-2616-11e9-942f-005056bc4d74>

² https://eldri.samband.is/media/salek/1_kjolfar_kjarasamninga.pdf

Vandamálið virðist því vera hvernig fjármála- og efnahagsráðuneytið reiknar út væntanlega launaþróun í fjárlagafrumvarpi á hverju ári. Orðin „skulu breytast árlega“ í 69. gr. laga um almannatryggingar virðast túlkuð á þann hátt að ekki megi reikna þá hækkun oftar en einu sinni á ári. Til viðbótar virðist aldrei hafa verið tekið tillit til fyrirmæla laganna um að bætur almannatrygginga „hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs“. Til dæmis má nefna að á árunum 2004–2006, 2008 og 2010–2011 var hækkun bóta almannatrygginga lægri en verðbólga viðkomandi árs. Eins og áður var vísað í var heildarhækkun þessara ára á bótum almannatrygginga samt umfram hækkun á vísitölu neysluverðs.

Almennt séð væri ráðlegt að nota þessa nýju aðferð við uppfærslu launa hjá hinu opinbera fyrir allar stéttir sem eru ekki með verkfallsrétt. Í þessu frumvarpi er breytingin hins vegar afmörkuð við bætur almannatrygginga.

	Launavísitala	Verðbólga	Örorkulífeyrir	Kjaragliðnun örorkulífeyris	Uppsöfnuð kjaragliðnun
1997	5,41%	1,81%	2,00%	3,41%	160,22%
1998	9,37%	1,66%	10,87%	-1,50%	154,94%
1999	6,81%	3,44%	4,00%	2,81%	157,30%
2000	6,65%	5,01%	10,85%	-4,20%	153,00%
2001	8,86%	6,68%	5,67%	3,19%	159,71%
2002	7,15%	4,80%	8,50%	-1,35%	154,77%
2003	5,61%	2,11%	3,20%	2,41%	156,89%
2004	4,68%	3,21%	3,00%	1,68%	153,20%
2005	6,75%	4,05%	3,50%	3,25%	150,66%
2006	9,54%	6,76%	4,00%	5,54%	145,92%
2007	9,02%	5,03%	8,56%	0,46%	138,26%
2008	8,12%	12,42%	3,50%	8,92%	137,63%
2009	3,94%	11,99%	13,98%	-1,99%	126,36%
2010	4,80%	5,40%	0,00%	5,40%	128,92%
2011	6,79%	3,99%	0,00%	6,79%	122,32%
2012	7,77%	5,19%	11,88%	-4,11%	114,54%
2013	5,66%	3,88%	3,90%	1,76%	119,45%
2014	5,80%	2,04%	3,60%	2,20%	117,38%
2015	7,18%	1,64%	3,00%	4,18%	114,86%
2016	11,37%	1,71%	9,70%	1,67%	110,25%
2017	6,84%	1,77%	7,50%	-0,66%	108,44%
2018	6,45%	2,66%	4,70%	1,75%	109,16%
2019	4,89%	2,00%	3,60%	1,29%	107,28%
2020	6,30%	3,60%	3,50%	3,26%	105,92%
2021	8,30%	5,10%	3,60%	4,70%	103,03%
2022	8,10%*	9,10%*	9,60%	-0,50%	98,41%**

* Miðað við stöðu innan árs.
** Leiðrétt í 100% í fjárlagafrumvarpi 2023.