

# Skýrsla

Til: Félags- og húsnæðismálaráðherra.

Frá: Starfshópi um víxlverkanir milli örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða.

## I. Inngangur

Þann 6. desember 2013 skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra starfshóp til að vinna að skoðun á víxlverkan milli skerðinga örorkubóta frá almannatryggingum og örorkulífeyris frá lífeyrissjóðum. Formaður var Þorsteinn Magnússon, framkvæmdastjóri og varaþingmaður, og aðrir í starfshópnum Ágúst Þór Sigurðsson frá velferðarráðuneyti, Sigurður Grétarsson frá Tryggingastofnun ríkisins og Sigurður Guðmundsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti ásamt Þóreyju S. Þórðardóttur og Þorbirni Guðmundssyni frá Landssamtökum lífeyrissjóða (LL). Að ósk fulltrúa LL unnu þeir Árni Guðmundsson frá Gildi – lífeyrissjóði og Bjarni Guðmundsson, tryggingastærðfræðingur, með starfshópnum.

Forsaga málsins er sú að í þann 3. desember 2010 var undirrituð yfirlýsing af hálfu annars vegar þáverandi ríkisstjórnar Íslands og hins vegar Landssamtaka lífeyrissjóða þess efnis að ríkisstjórnin myndi fresta endurútreikningi vegna mögulegrar lækkunar greiðslna almannatrygginga vegna aukinna greiðslna frá lífeyrissjóðum. Á sama hátt væru lífeyrissjóðirnir tilbúnir að beita ekki tekjuviðmiðum eftir úrskurð, gagnvart nýjum örorkulífeyrisþegum. Þetta skyldi einnig gilda ef tekjur örorkulífeyrisþega á samningstímabilinu samanstæðu eingöngu af greiðslum frá lífeyrissjóðum og almannatryggingum. Áfram yrði þó tekið tillit til atvinnutekna við tekjuviðmiðun hjá almannatryggingum og lífeyrissjóðum. Í yfirlýsingunni kemur fram að með þessum aðgerðum verði leitast við að koma í veg fyrir víxlverkanir og tekjurýrnun lífeyrisþega af hennar völdum næstu þrjú árin. Á þeim tíma verði fundin viðvarandi lausn á vandanum til framtíðar. Þá séu aðilar einnig sammála um að endurskoða tekjutengingu ýmissa bótaflokka almannatrygginga. Yfirlýsingin tók ennfremur til þess að frítekjumark á ellilífeyri lífeyrissjóðanna gagnvart almannatryggingum yrði hækkað í áföngum á tímabilinu frá ársbyrjun 2013 til ársbyrjunar 2015.

Í kjölfar þessa undirrituðu þáverandi félags- og tryggingamálaráðherra og fulltrúar LL samkomulag, dags. 30. desember 2010. Samkomulagið fól í sér að bætur almannatrygginga skyldu ekki lækka á tímabilinu frá 1. janúar 2011 til 31. desember 2013 þrátt fyrir almennar hækkunar á hámarki viðmiðunartekna fyrir orkutap. Þá skyldu lífeyrissjóðir á sama tímabili ekki beita tekjuviðmiðun eftir úrskurð gagnvart nýjum örorkulífeyrisþegum og ekki lækka lífeyri vegna hækkunar lífeyris frá Tryggingastofnun ríkisins. Þetta skyldi gilda um bætur almannatrygginga og greiðslur frá lífeyrissjóðum en ekki um atvinnutekjur eða aðrar tegundir tekna sem hefðu áhrif á fjárhæðir bóta. Ennfremur var kveðið á um hækkun frítekjumarks á lífeyrissjóðstekjur í áföngum í samræmi við það sem fram kom í viljayfirlýsingunni. Loks kom fram að skipuð yrði nefnd sem hefði það hlutverk að finna lausn á víxlverkunum bóta almannatrygginga og lífeyrissjóðanna til framtíðar. Þá skyldi nefndin gera tillögur um aukið samstarf Tryggingastofnunar ríkisins og lífeyrissjóðanna til einföldunar og hagsbóta fyrir lífeyrisþega, t.d. á sviði þjónustu, upplýsingamiðlunar og rafrænna samskipta. Verklagsreglur um framkvæmd samkomulagsins voru settar 18. mars 2011.

Í því skyni að tryggja lagagrundvöll samkomulagsins að því er víxlverkanir varðaði var með lögum nr. 106/2011, bætt við ákvæðum til bráðabirgða við lög nr. 100/2007, um almannatryggingar, lög nr. 99/2007, um félagslega aðstoð, og lög nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þær lagabreytingar höfðu í för með sér að tryggt var að á tímabilinu frá 1. janúar 2011 til og með 31. janúar 2013 skyldu greiðslur örorkulífeyris og tengdra bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð ekki lækka vegna almennra hækkana lífeyrisgreiðslna úr lífeyrissjóðum á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Var þar t.d. átt við hækkunir sem yrðu á greiðslum vegna vísitöluhækkunar eða hækkunar á hámarki viðmiðunartekna fyrir orkutap lífeyrisþega. Lögin tóku því til almennra hækkana en ekki þeirra breytinga sem rót eiga í endurmati á starfsorku viðkomandi lífeyrisþega. Að sama skapi lækka greiðslur frá lífeyrissjóðum ekki vegna almennra hækkana sem kunna að verða á örorkulífeyri almannatrygginga.

Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 106/2011 kom fram að þess væri vænst að á framangreindu tímabili, þ.e. fyrir árslok 2013, yrði endurskoðun á sambandi og samspili lífeyrissjóða og almannatrygginga lokið og að sú vinna myndi leiða fram lausn á víxlverkan örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris frá lífeyrissjóðum. Þeirri vinnu er hins vegar ekki lokið en heildarendurskoðun laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, og laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð stendur yfir. Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga ársins 2014 segir að ekki standi til að framlengja samkomulagið en málið sé til skoðunar af hálfu velferðarráðuneytisins. Hlutverk starfshópsins er að vinna að þeirri skoðun.

## **II. Vinna starfshópsins**

Starfshópurinn fundaði tíu sinnum á tímabilinu frá 9. desember 2013 til 13. febrúar 2014. Samstaða var í hópnum um að m.t.t. hagsmuna lífeyrisþega sé nauðsynlegt að stemma með einhverjum hætti stigu við því að víxlverkanir skerðinga fari af stað frá og með síðustu áramótum, þegar gildistími umrædds samkomulags og bráðabirgðaákvæðanna rann út.

Nokkrar mögulegar leiðir komu til umræðu og var rætt um áhrif þeirra á almannatryggingakerfið og ríkissjóð, lífeyrissjóðina og síðast en ekki síst lífeyrisþega. Þeim leiðum sem einkum voru ræddar er lýst undir liðum nr. 2-6 hér á eftir en undir lið nr. 1 er lýst afleiðingum þess ef ekkert verður að gert nú þegar samkomulagið og tilsvarendi bráðabirgðaákvæði í lögum eru fallin úr gildi. Jafnan er vísað til þessara leiða í skýrslunni sem leiða 1-6 eftir því undir hvaða tölulið umfjöllun um viðkomandi leið er.

Skilningur starfshópsins á verkefni sínu er sá að það felist í að skoða málið og greina hvaða leiðir séu mögulegar til skemmri tíma en ekki að finna framtíðarlausn á samspili örorkulífeyrisgreiðslna, enda stendur yfir vinna við endurskoðun á almannatryggingalöggjöfinni og framtíðarskipan lífeyrismála. Að tillögu formanns var ákveðið að gerð yrði skýrsla til félags- og húsnæðismálaráðherra um þær leiðir sem ræddar voru. Þar yrði gerð grein fyrir helstu kostum og göllum hvernar leiðar um sig og afleiðingum þeirra fyrir útgjöld ríkisins, lífeyrissjóði og lífeyrisþega. Með því væri skapaður sterkari grundvöllur fyrir upplýstri ákvarðanatöku um málið. Verður vikið nánar að þeim leiðum sem um ræðir hér á eftir.

### **1. Samkomulagið rennur út og bráðabirgðaákvæðin falla úr gildi**

Eins og fram hefur komið rann gildistími umrædds samkomulags og tilsvarendi bráðabirgðaákvæða í lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um skyldutryggingu

lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða út um síðastliðin áramót. Hér verður lýst afleiðingum þess ef ekkert verður að gert til að bregðast við þeirri stöðu.

Þær víxlverkanir skerðinga greiðslna til öryrkja frá almannatryggingum og lífeyrissjóðum sem samkomulaginu var ætlað að stemma stigu við fólu það í sér að ef stjórnvöld vildu bæta kjör öryrkja með hækkuðum greiðslum til þeirra þá skertu lífeyrissjóðir greiðslur til þeirra um samsvarandi fjárhæð ef öryrkinn var með tekjur yfir viðmiðunarmörkum lífeyrissjóðsins. Með viðmiðunarmörkum, eða tekjuviðmiði lífeyrissjóðs, er átt við þær ætluðu tekjur sem viðkomandi lífeyrisþegi hefði að mati lífeyrissjóðsins haft ef ekki hefði komið til orkutaps.

#### **a) Áhrif á almannatryggingakerfið**

Verði ekkert að gert mun staðan verða sú sama og var út árið 2010, þ.e. að víxlverkanir skerðinga örorkugreiðslna almannatrygginga og úr lífeyrissjóðum munu hefjast að nýju. Tryggingastofnun mun þá ekki lengur hækka frítekjumark örorkulífeyrisþega sérstaklega eins og gert hefur verið á grundvelli þess samkomulags sem nýverið rann út og þeirra verklagsreglna sem samþykktar voru á grundvelli samkomulagsins. Það mun hafa þau áhrif að lífeyrissjóðir munu lækka greiðslur til sjóðfélaga sinna ef samanlagðar greiðslur þeirra og frá Tryggingastofnun fara upp fyrir tekjur viðkomandi fyrir orkutap. Í sumum tilvikum munu þá aftur koma hækkaðar greiðslur frá Tryggingastofnun á móti.

Lækkuð útgjöld ríkissjóðs af því að framlengja ekki samkomulagið munu ekki koma fram fyrr en í uppgjöri greiðslna ársins 2014 sem fer fram í ágúst 2015. Áætlað er að sú útgjaldalækkun, samanborið við að framlengja gildistíma samkomulagsins, muni nema á bilinu 1,1 – 1,2 mia.kr. á ársgrundvelli. Á móti kemur að verði samkomulagið ekki framlengt munu útgjöld ríkissjóðs aukast á árinu 2014 þar sem greiðslur úr lífeyrissjóðum munu lækka í kjölfar hækkana greiðslna almannatrygginga um síðustu áramót, sem aftur leiðir til hækkunar á greiðslum almannatrygginga. Er talið að sá útgjaldaauki muni nema um 100 m.kr. á ársgrundvelli.

#### **b) Áhrif á lífeyrissjóði**

Það hefur óveruleg áhrif á lífeyrissjóði ef samkomulagið verður látið renna út en greiðslur munu þó lækka eitthvað. Einkum yrði um tilfærslu á greiðslum frá lífeyrissjóðunum til almannatrygginga að ræða. Þar sem tekjuathugun lífeyrissjóða miðast við meðaltalsgreiðslur tólf mánuði aftur í tímann koma áhrifin fram á nokkrum tíma og ekki með fullum þunga fyrr en í byrjun árs 2015.

#### **c) Áhrif á stöðu og afkomu lífeyrisþega**

Verði samkomulagið ekki framlengt og ekki gripið til neinna annarra aðgerða til mótvægis, eru það fyrst og fremst örorkulífeyrisþegar sem verða fyrir tekjutapi. Segja má að þær gagnkvæmu skerðingar sem voru við lýði þar til samkomulagið var gert hafi leitt til þess að þegar hækkunarurðu, annað hvort á greiðslum lífeyrissjóða eða almannatrygginga, þá hafi stór hluti þeirra hækkana ýmist haft þau áhrif að greiðslur almannatrygginga lækkuðu (ef lífeyrissjóðir hækkuðu) eða greiðslur lífeyrissjóða lækkuðu (ef greiðslur almannatrygginga hækkuðu). Lífeyrissjóðir skertu sínar greiðslur um krónu á móti krónu að því leyti sem þær greiðslur voru umfram tekjuviðmið lífeyrissjóðs fyrir orkutap en Tryggingastofnun samkvæmt þeim lögbundnu reglum sem giltu. Eftir að samkomulagið tók gildi hafa þessar hækkunarur aftur á móti skilað sér beint til lífeyrisþeganna. Greiðslur frá Tryggingastofnun til þeirra sem samkomulagið nær til munu í mörgum tilfellum lækka umtalsvert.

Flestir fengju óbreyttar greiðslur frá lífeyrissjóðum en hlutdeild ríkisins í greiðslum til tekjulágra örorkulífeyrisþega myndi hækka. Þeir sem eru með greiðslur yfir framfærsluviðmiði almannatrygginga fengju aftur á móti lækkun. Heildaráhrifin yrðu lækkun á greiðslum til lífeyrisþega.

Í starfshópnum hefur komið til umræðu hvernig mati lífeyrissjóðanna á áætlaðri tekjuskerðingu öryrkja vegna orkutaps er háttað en framkvæmd þess hefur áhrif á réttindi sjóðfélaga til örorkulífeyris og þar með einnig á greiðslur úr almannatryggingum. Ef breytingar yrðu gerðar á því þannig að greiðslur úr sjóðunum til örorkulífeyrisþega hækkuðu vægi það að einhverju leyti á móti neikvæðum áhrifum þess að samkomulagið sé úrunnið. Ekkert liggur hins vegar fyrir um að slíkar breytingar séu í vændum.

#### **d) Samantekt**

Margir lífeyrisþegar yrðu fyrir verulegu tekjutapi ef ekki yrði gripið til neinna aðgerða til að stemma stigu við afleiðingum þess að samkomulagið og bráðabirgðaákvæðin eru fallin úr gildi. Starfshópurinn er því einhuga um að aðgerðaleyfi í þeim efnum væri afleitur kostur.

### **2. Framlenging gildistíma samkomulags ríkisins og lífeyrissjóðanna**

Hér verður fjallað um þá leið að framlengja gildistíma samkomulagsins og bráðabirgðaákvæðanna þannig að þau nái til ársins 2014 og jafnvel einnig ársins 2015 og að framkvæmd samkomulagsins verði haldið óbreytt. Þess skal getið að undir lið 5 er fjallað um aðra og kostnaðarminni útfærslu á framkvæmd samkomulagsins, sem fæli í sér að breyta þyrfti verklagsreglum en ekki ákvæðum samkomulagsins sjálfs nema að því er gildistíma varðar. Þá er undir lið 4 fjallað um leið sem fæli í sér að gera þyrfti nýtt samkomulag sem yrði að nokkru leyti annars efnis en það sem rann út nú um áramótin.

#### **a) Áhrif á almannatryggingakerfið**

Framlenging gildistíma samkomulagsins um eitt ár þýddi hækkun hins sérstaka frítekjumarks Tryggingastofnunar sem framkvæmd samkomulagsins felur í sér vegna þeirra örorkulífeyrisþega sem það nær til (sjá fylgiskjal nr. 1). Kostnaður ríkissjóðs af því mun aftur á móti ekki koma fram fyrr en í uppgjöri bóta ársins 2014 sem fer fram í ágúst 2015. Áætlað er að kostnaðurinn næmi á bilinu 1,1 – 1,2 mia.kr. á árinu 2014 m.v. 5,6% hækkun launavísitölu milli árána 2013 og 2014, eins og gert er ráð fyrir í fjárlögum ársins 2014<sup>1</sup>, en á móti kæmi u.þ.b. 100 m.kr. kostnaður sem hefði myndast ef samkomulagið yrði ekki framlengt. Nettó útgjaldaauki ríkissjóðs er því áætlaður á bilinu 1-1,1 ma.kr. Ef miðað er við spá Hagstofunnar um 5% hækkun launavísitölu milli árána 2014 og 2015 má reikna með að kostnaður vegna ársins 2015 gæti orðið á bilinu 200-300 m.kr. til viðbótar ef framlenging samkomulagsins næði einnig til ársins 2015.

Unnið er að endurskoðun almannatryggingakerfisins í nefnd þar sem m.a. verða skoðaðir möguleikar á að taka upp starfsgetumat hér á landi í stað núgildandi örorkumats. Þá er einnig horft til samspils almannatrygginga og lífeyrissjóða í nefndinni og þar með þeirra víxlverkana sem hér um ræðir. Verði tekið upp nýtt starfsgetumat mun það óhjákvæmilega leiða til þess að það greiðslukerfi sem við búum við í dag verður stokkað upp og að öllum líkindum fundnar lausnir til framtíðar varðandi samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða. Af hálfu fulltrúa lífeyrissjóðanna hefur verið lögð á það áhersla að ekki skuli hróflað við núverandi fyrirkomulagi á sama tíma og þessi vinna stendur yfir.

<sup>1</sup> Í nýgerðum kjarasamningum gera aðilar vinnumarkaðarins aftur á móti ráð fyrir 4% hækkun launavísitölu árið 2014.

### **b) Áhrif á lífeyrissjóði**

Lífeyrissjóðir tækju stig af stigi á sig hærra hlutfall af lífeyrisgreiðslum til öryrkja og eru hærri greiðslur vegna samkomulagsins áætlaðar 200 m.kr. á árinu 2014.

### **c) Áhrif á stöðu og afkomu lífeyrisþega**

Örorkulífeyrisþegar munu njóta þeirra almennu hækkana sem kunna að verða á greiðslum lífeyrissjóða og almannatrygginga, en ekki ríkið eða lífeyrissjóðirnir í formi lækkana annars aðilans á móti almennum hækkunum hins aðilans.

### **d) Samantekt**

Ljóst er að það væri hagstætt fyrir lífeyrisþega ef samkomulagið yrði framlengt. Fulltrúar LL hafa lýst yfir fullum vilja til að framlengja samkomulagið.

Eins og fram hefur komið er áætlað að útgjöld ríkisins vegna framlengingar samkomulagsins yrðu á bilinu 1,0-1,1 ma.kr. hærri vegna ársins 2014 samanborið við það að látið sé hjá líða að grípa til ráðstafana í kjölfar þess að samkomulagið er útrunnið. Sú fjárhæð yrði gerð upp á fjárlagaárinu 2015. Áætlaður útgjaldaauki lífeyrissjóðanna er aftur á móti áætlaður um 200 m.kr. Samanlögð útgjöld ríkisins og lífeyrissjóðanna er því áætluð 1,2-1,3 ma.kr. hærri en þau yrðu ella. Formaður starfshópsins innti fulltrúa LL eftir því hvort til greina kæmi að skipta þessum kostnaði jafnt milli ríkisins og lífeyrissjóðanna, t.d. með því að lífeyrissjóðirnir legðu fram 400 m.kr. framlag til viðbótar í starfsendurhæfingarsjóði. Fulltrúar LL töldu ekki forsendur fyrir því að taka upp viðræður um einhvers konar framlög úr sjóðunum, enda hefðu þeir ekki heimild til að semja um eignir sjóðfélaga, sbr. m.a. 20. gr. laga nr. 129/1997 og eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrár.

### **3. Lífeyrissjóðum gert óheimilt að líta til greiðslna frá almannatryggingum við tekjuathugun vegna örorkulífeyrisgreiðslna**

Ein leið til að koma í veg fyrir framangreindar víxlverkanir í samspili örorkulífeyris almannatrygginga og lífeyrissjóða er að breyta lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða á þann hátt að lífeyrissjóðunum verði gert óheimilt að taka mið af greiðslum úr almannatryggingakerfinu við ákvörðun á fjárhæð lífeyrisgreiðslna. Það kæmi í veg fyrir víxlverkanir og drægi úr útgjöldum ríkissjóðs til skamms tíma en ekki endilega til lengri tíma litið eins og rakið verður hér síðar.

Að fara þessa leið fæli í sér að lífeyrissjóðum væri falið aukið hlutverk frá því sem nú er við að greiða lífeyri í kjölfar orkutaps sjóðfélaga. Í því fælist að fyrst kæmu greiðslur frá lífeyrissjóðunum en greiðslur frá almannatryggingakerfinu kæmu þeim til viðbótar. Má í því sambandi nefna að sjóðssöfnun í lífeyrissjóði er sú næstmesta sem gerist í heiminum. Nam hún alls 141% af landsframleiðslu í árslok 2012 en í flestum ríkjum OECD er verðmæti lífeyrissparnaðar undir 20% af landsframleiðslu. Hlutdeild lífeyrissjóða í greiðslu lífeyris er því meiri héraðs en víðast hvar annars staðar. Fjárhagsstaða ríkissjóðs er aftur á móti erfið. Þá má nefna að sjóðfélagar í lífeyrissjóðum hafa áunnið sín réttindi með iðgjaldagreiðslum en víxlverkanir skerðinga geta leitt til þess að þeir njóti jafnvel einskis ávinnings af þeim áunnu réttindum ef kemur til orkutaps. Ennfremur má nefna að ríkið greiðir lífeyrissjóðunum árlega framlög til að jafna örorkubyrði lífeyrissjóðanna. Nam framlagið tæpum 2,9 milljörðum kr. árið 2013, samanber reglugerð nr. 1033/2013. Þessi framlög endurspegla að í núverandi kerfi er lífeyrissjóðum ætlað veigamikil hlutverk þegar til orkutaps sjóðfélaga kemur.

Á móti hefur verið á það benti að lífeyrissjóðakerfið hafi verið byggt upp með þeim hætti að tekið sé mið af starfstekjum fyrir orkutap og því ekki ætlað að taka yfir hlutverk almannatrygginga. Annars vegar er um að ræða atvinnutengdan lífeyri, sem fólk hefur áunnið sér í gegnum greiðslu iðgjalda, og hins vegar viðbótargreiðslur úr almannatryggingum sem taka m.a. mið af heildartekjum viðkomandi, þ.m.t. greiðslum úr lífeyrissjóðum. Fulltrúar lífeyrissjóðanna fallast ekki á að rök hnígi að því að fara þessa leið. Sjónarmið þeirra þar að lútandi eru ítarlega rakin undir lið b) hér á eftir.

#### **a) Áhrif á almannatryggingakerfið**

Þessi tillaga fæli í sér mikla einföldun á útreikningum lífeyrissjóða á örorkulífeyri en ekki í opinbera almannatryggingakerfinu. Gagnkvæm tekjutenging almannatrygginga og greiðslna úr lífeyrissjóðum getur leitt til tíðra breytinga á örorkulífeyrisgreiðslum. Hér væri tekið af skarið um að við orkutap skyldi fyrst tæma rétt til greiðslna úr lífeyrissjóðum en því til viðbótar kæmi almannatryggingakerfið. Breytingin myndi leiða til þess að útgjöld ríkissjóðs yrðu til skamms tíma töluvert lægri en ef samkomulagið yrði framlengt og framkvæmt í óbreyttri mynd (leið 2) og meira að segja eitthvað lægri en ef látið yrði hjá líða að grípa til nokkurra aðgerða í tilefni af því að það er útrunnið (leið 1). Þannig væri líklegast um að ræða rúmlega 1 mia.kr. lægri útgjöld en ella árið 2015.

Ætla má að þessi leið muni á hinn bóginn hafa í för með sér aukin útgjöld til lengri tíma litið bæði fyrir ríkið og lífeyrissjóðina ef það fyrirkomulag sem hún felur í sér yrði látið vara í langan tíma en reglum almannatryggingalaga um greiðslur lífeyris og skerðingar yrði á sama tíma haldið óbreyttum. Kemur það til af því að með slíku fyrirkomulagi kynni nokkur hópur öryrkja til lengri tíma litið að sjá fram á umtalsvert hærra tekjur af örorkulífeyrisgreiðslum en þeir gætu haft af atvinnu ef þeir kæmst aftur út á vinnumarkaðinn. Það gæti skapað neikvæða hvata hvað varðar starfsendurhæfingu og þannig leitt til fjölgunar öryrkja til lengri tíma litið með tilheyrandi útgjaldaauka fyrir lífeyrissjóði og ríkissjóð. Á móti er þó rétt að nefna að skv. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar er heimilt að setja það skilyrði að umsækjandi um örorkulífeyri gangist undir sérhæft mat á möguleikum til endurhæfingar og viðeigandi endurhæfingu áður en til örorkumats kemur, samanber einnig 7. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð. Þá gildir skv. 6. mgr. 15. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. 1. gr. laga nr. 128/2013, að heimilt er að fengnu álitu trúnaðarlæknis lífeyrissjóðs, að setja það skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris að sjóðfélagi fari í endurhæfingu sem bætt geti heilsufar hans enda sé þess gætt að slík endurhæfing standi honum til boða og aðstæður viðkomandi leyfi að hann nýti sér hana.

Við þetta bætist að ef örorkubyrði lífeyrissjóðanna eykst versnar tryggingafræðileg staða þeirra með þeim afleiðingum að þeir skerða lífeyrisréttindi og lífeyrisgreiðslur til sjóðfélaga sinna. Þær skerðingar yrðu mjög mismunandi eftir örorkubyrði sjóðanna en skuldbindingar sjóðanna gætu líklega hækkað um rúm 0,5% og enn meira hjá sjóðum með mikla örorkubyrði. Það getur kallað á auknar greiðslur frá almannatryggingum til viðkomandi lífeyrisþega. Vegna fyrirsjáanlegra skerðinga á greiðslum til ellilífeyrisþega kynni slík leið mögulega að draga úr samstöðu um samtryggingarkerfi lífeyrisréttinda en þessar afleiðingar koma ekki fram hjá lífeyrissjóðum með bakabyrgð ríkis og sveitafélaga. Við þessu gæti ríkið þó brugðist með einhvers konar mótvægisáðgerðum, t.d. með auknum framlögum til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða, en slíkar áðgerðir hefðu einnig í för með sér aukin ríkisútgjöld.

#### **b) Áhrif á lífeyrissjóði**

Af hálfu fulltrúa LL kom fram að ef þessi leið yrði farin hefði hún veruleg áhrif til hækkunar á örorkulífeyrisgreiðslum frá lífeyrissjóðum. Áhrifin kæmu með mjög mismunandi þunga niður á

sjóðum. Þetta myndi því leiða af sér tilfærslu á greiðslum til lífeyrisþega lífeyrissjóðanna en ekki hærrí greiðslna í heildina til lengri tíma litið. Gróflega er áætlað að greiðslur frá lífeyrissjóðum geti með þessu hækkað um allt að 700 m.kr. á ári. Af hálfu tryggingastærðfræðings sem starfaði með starfshópnum að beiðni fulltrúa LL kom fram að það leiddi til skerðinga á áunnum réttindum lífeyrisþega hjá almennu lífeyrissjóðunum sem næmi sömu fjárhæð vegna verri tryggingafræðilegrar stöðu sjóðanna. Áhrifin kæmu aðeins fram gagnvart sjóðfélögum í almennu sjóðunum en ekki hjá sjóðum sem njóta ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga.

Fulltrúar LL lýstu andstöðu gegn því að þessi leið verði farin. Verða hér raktar þær röksemdir sem þeir færa fyrir þeirri afstöðu sinni. Nefndu þeir m.a. að hér væri um að ræða grundvallarbreytingu á uppbyggingu íslenska lífeyriskerfisins og að ef ráðast eigi í slíka breytingu eigi hún að vera gerð sem hluti af heildarendurskoðun á lífeyriskerfinu. Þá vöktu þeir athygli á að Alþjóðabankinn hafi mælt með þriggja stoða kerfi þar sem almannatryggingakerfið sé fyrsta stoð, lífeyrissjóðirnir önnur stoð og síðan komi frjáls viðbótarlífeyrissparnaður sem þriðja stoð. Breytingin væri því í andstöðu við það sem almennt sé mælt með og talið æskileg uppbygging á lífeyriskerfi.

Einnig beri í þessu sambandi að líta til þess að við stofnun almennu lífeyrissjóðanna hafi fyrst og fremst verið litið til greiðslu ellilífeyris. Hlutfall örorkulífeyris sé orðið mun hærra en lagt var upp með við stofnun kerfisins og breyting af þessu tagi muni auka örorkubyrði sjóðanna enn frekar. Hætt sé við að sátt við núverandi kerfi geti skaðast nema á sama tíma sé gripið til mótvægisáðgerða af hálfu ríkisins til stuðnings þeim sjóðum sem eru með þunga örorkubyrði. Gætu slíkar mótvægisáðgerðir falist í auknum opinberum framlögum til að jafna örorkubyrði milli lífeyrissjóða, en sú fjárhæð nam á síðasta ári 2.869 m.kr. og virðist það framlag varla ná fram fullum jöfnuði að mati tryggingastærðfræðings. Sjá nánar í fylgiskjali nr. 2.

Þá vöktu fulltrúar lífeyrissjóðanna athygli á að lífeyrissjóðakerfið sé stór þáttur í þeim kjörum sem samið sé um við gerð kjarasamninga og hafi lífeyrisréttindi ætíð verið stór hluti af starfskjörum launamanna. Því megi segja að aðilar vinnumarkaðarins eigi í raun samningsforræði þegar kemur til breytinga á málaflöknum og að grundvallarbreyting á kerfinu verði vart gerð án aðkomu aðila vinnumarkaðarins. Lögðu þeir áherslu á að ekki skyldi gripið til áðgerða sem þessara án samráðs við aðila vinnumarkaðarins og þá í tengslum við almenna kjarasamninga, enda eigi lífeyrissjóðakerfið rót sína þangað að rekja.

Ennfremur bentu þeir á að þessi leið sé til þess fallin að auka mismun á réttindum sjóðfélaga í almennu sjóðunum í samanburði við sjóði með bakábyrgð ríkis og sveitarfélaga. Verri tryggingafræðileg staða almennu sjóðanna leiði til skerðinga á lífeyrisréttindum sjóðfélaga þeirra en ekki hjá opinberu sjóðunum sem njóti slíkrar bakábyrgðar. Í tengslum við þetta þyrfti að kanna hvernig framlag ríkissjóðs til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna nýtist.

Þá beri að hafa hugfast eins og fyrr greinir að verði örorkugreiðslur verulega umfram það sem viðkomandi geti aflað sér með tekjum af atvinnu þá kunni það að draga úr hvata til að afla sér starfsendurhæfingar í því skyni að komast aftur út á vinnumarkaðinn. Geti það þannig til lengri tíma valdið auknum útgjöldum til örorkulífeyris sem gæti komið fram bæði hjá lífeyrissjóðunum og ríkinu vegna fjölgunar á örorkulífeyrisþegum. Slík framkvæmd væri að mati fulltrúa lífeyrissjóðanna í andstöðu við það sem stefnt er að með lögum nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða.

Loks var rætt um það í starfshópnum að vinna standi yfir bæði við endurskoðun almannatryggingalaga og mótun á framtíðarskipan lífeyrissjóða og kunni að orka tvímælis að ráðist sé í breytingar sem þessar nema það sé gert á þeim vettvangi.

### ***c) Áhrif á stöðu og afkomu lífeyrisþega***

Víxlverkanir í samspili örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris lífeyrissjóða hafa leitt til ákveðins óryggis fyrir lífeyrisþega þar sem hækkun annars aðilans hefur oft að mestu leitt til lækkunar útgjalda hins en ekki til öryrkjanna sjálfra. Með þessari breytingu væri þeirri óvissu eytt til hagsbóta fyrir örorkulífeyrisþega. Þannig myndu greiðslur frá Tryggingastofnun eftir sem áður lækka vegna hækkana úr lífeyrissjóðum en aftur á móti væri tryggt að greiðslur lífeyrissjóða tækju engum breytingum þrátt fyrir hækkunir á greiðslum almannatrygginga. Í því væri fólgin talsverður ávinningur fyrir örorkulífeyrisþega.

Þessi leið myndi aftur á móti hafa áhrif til lækkunar á greiðslum til lífeyrisþega úr almennu lífeyrissjóðunum vegna versnandi tryggingafræðilegrar stöðu og skerðingar á réttindum í kjölfarið, svo fremi að ekki verði gripið til mótvægisáðgerða til að sporna gegn þeim áhrifum. Það kæmi verst niður á sjóðfélögum þeirra sjóða sem eru með háa örorkubyrði. Auknar greiðslur til þeirra sem sæta skerðingum samkvæmt núverandi fyrirkomulagi myndu á endanum leiða til þess að aðrir sjóðsfélagar í sömu lífeyrissjóðum fengju lægri greiðslur en þeir hefðu ella fengið. Þetta myndi því leiða af sér tilfærslu á greiðslum milli lífeyrisþega lífeyrissjóðanna en ekki til hærri greiðslna í heild til lengri tíma litið. Áðgerðin hefði hins vegar engin áhrif á greiðslur til þeirra sem eiga réttindi í þeim sjóðum sem hafa ábyrgð ríkis og sveitafélaga.

### ***d) Samantekt***

Hér er um að ræða leið sem kæmi í veg fyrir víxlverkanir skerðinga og væri um leið mun kostnaðarminni fyrir ríkissjóð til skamms tíma litið heldur en framlenging samkomulagsins. Leiðin hefur þó einnig ýmsa ókosti, sérstaklega ef henni yrði viðhaldið til langs tíma án þess að aðlaga um leið almannatryggingakerfið að þeirri breytingu sem fælist í því að við orkutap skyldi fyrst nýta áunnin réttindi í lífeyrissjóðum. Ef ekki væri samhliða gripið til viðeigandi mótvægisáðgerða yrðu lífeyrisþegar fyrir tekjuskurðingum vegna aukinnar örorkubyrði lífeyrissjóðanna. Ef þessu fyrirkomulagi yrði viðhaldið til langs tíma má ætla að kostnaður ríkissjóðs verði hærri en kostnaður af framlengingu samkomulagsins. Þar er einkum um að ræða kostnað vegna mótvægisáðgerða og kostnað vegna þess að öryrkum kynni að fjölga og lægri almenn lífeyrisréttindi legðu meiri þunga á almannatryggingakerfið.

## **4. Framlenging gildistíma samkomulags ríkisins og lífeyrissjóðanna með frystingu á núverandi frítekjumörkum, skerðingarhlutfalli og bótafjárhæðum**

Vegna óvissu um hvort fyrir hendi verði nægar fjárheimildir til að mæta þeim auknu útgjöldum sem hlytust af framlengingu samkomulagsins óbreytt hefur starfshópurinn skoðað millileiðir milli þess að framlengja það óbreytt og að láta það renna út. Einkum var skoðuð frysting núverandi frítekjumarka og einnig frysting skerðingarhlutfalla og bótafjárhæða. Slíkar millileiðir þýða eðli málsins samkvæmt að sú útgjaldalækkun sem þannig næðist fyrir ríkissjóð hefði í för með sér að tekjur einhverra lífeyrisþega yrðu lægri en með framlengingu samkomulagsins. Við mótun millileiða var sérstaklega horft til þess að hlífa tekjulágum lífeyrisþegum við afleiðingum þess að samkomulagið er útrunnið.

Sú millileið sem mest var skoðuð í starfshópnum felur í sér að gagnvart hverjum og einum örorkulífeyrisþega yrði gerður samanburður á þeim bótafjárhæðum sem hann nyti annars vegar



miðað við frítekjumörk og skerðingarhlutföll ársins 2013, þ.e. samkvæmt þeim sérreglum sem leiða af framkvæmd samkomulagsins, ásamt 3,6% bótahækkunum og hins vegar miðað við almennar reglur ársins 2014. Þeim útreikningi sem sé hagstæðari fyrir lífeyrisþegann verði beitt. Til frekari skýringar á þessu ber að áréttta að reikniregla sú sem notuð var við framkvæmd samkomulagsins leiddi til þess að við útreikning greiðslna varð frítekjumarkið umtalsvert hærra árið 2013 en frítekjumark samkvæmt almannatryggingalögum hefði eitt og sér leitt til. Nánar tiltekið er áætlað að hið sérstaka frítekjumark gagnvart lífeyrissjóðstekjum vegna ársins 2013, sem miðað verði við í endurútreikningi við uppgjör bóta þess árs, verði 62.058 kr. á mánuði samanborið við 27.400 kr. sem almenna frítekjumarkið felur í sér. Skerðingarhlutföll voru aftur á móti 45% vegna ársins 2013 en lækkuðu í 38,35% frá og með 1. janúar 2014. Það eru fyrst og fremst tekjulægri lífeyrisþegar sem munu njóta þess að reglum ársins 2013 verði beitt fremur en reglum ársins 2014 við endurreikning. Nánar tiltekið er áætlað að reglur ársins 2013 komi betur út fyrir þá lífeyrisþega sem hafi lífeyrissjóðstekjur á bilinu 27.400 kr. til 261.924 kr. árið 2014. Þeir sem eru með lífeyrissjóðstekjur utan þessa tekjubils fengju greitt samkvæmt almennum reglum ársins 2014, enda væru þær hagstæðari fyrir þá en sérreglan. Hér væri því um að ræða leið sem myndi hlífa tekjulágum lífeyrisþegum við afleiðingum þess að samkomulagið er útrunnið.

Þessari leið er nánar lýst í fylgiskjali nr. 3.

#### **a) Áhrif á almannatryggingakerfið**

Áætlað er að útgjöld ríkissjóðs vegna þessarar leiðar verði 630 m.kr. vegna ársins 2014, sem kæmu til greiðslu í ágúst 2015. Unnt væri að beita sömu reglu vegna ársins 2015, þó þannig að samanburðurinn væri við bótafjárhæðir ársins 2015, í stað ársins 2014, og þær reglur sem þá munu gilda um skerðingarhlutföll og frítekjumark. Ólíkt því sem gildir ef samkomulagið er framlengt og áfram framkvæmt með óbreyttum hætti er ekki útlit fyrir að þessi leið hafi í för með sér ört vaxandi útgjöld ríkissjóðs milli ára ef þessari leið væri viðhaldið til lengri tíma en eins árs.

#### **b) Áhrif á lífeyrissjóði**

Þessi leið felur í sér sömu framkvæmd af hálfu lífeyrissjóðanna og framkvæmd samkomulagsins sem rann út um síðustu áramót. Sjá nánar umfjöllun um það undir lið 2.

#### **c) Áhrif á stöðu og afkomu lífeyrisþega**

Þegar hefur því verið lýst að þeir lífeyrisþegar sem eru með lífeyrissjóðstekjur á bilinu 27.400 kr. til 261.924 kr. á mánuði nyttu ávinnings af þessari leið samanborið við að beita einungis reglum ársins 2014 nú þegar það samkomulag ríkisins og lífeyrissjóðanna sem gert var í lok árs 2010 er útrunnið. Um þetta vísast nánar til fylgiskjals nr. 3.

### **5. Framkvæmd samkomulagsins verði einskorðuð við viðkomandi markhópa**

Þegar samkomulagið sem hér um ræðir var gert í desember 2010 var því ætlað að ná til þess hóps öryrkja sem hafa bæði tekjur úr lífeyrissjóði og tekjur frá TR, þannig að heildartekjur verði umfram tekjuviðmið sem gildir um lífeyrisþegann hjá viðkomandi lífeyrissjóði. Framkvæmd samkomulagsins, sem byggist á verklagsreglunum frá 18. mars 2011, hefur aftur á móti leitt til þess að mun fleiri öryrkjar en þessi tiltekni hópur hafa einnig notið góðs af samkomulaginu. Stafar það nánar tiltekið af því að framkvæmd samkomulagsins miðast við tiltekið meðaltals tekjuviðmið sem síðan er uppfært árlega miðað við breytingar á launavísitölu. Þessi framkvæmd leiðir til þess að lífeyrisþegar með annað tekjuviðmið en meðaltals tekjuviðmiðið sæta í mörgum tilvikum minni skerðingum en ef miðað væri við þeirra sérstaka tekjuviðmið. Sama er að segja um tiltekinn hóp lífeyrisþega sem ekki sætir

skerðingum á tekjum hjá viðkomandi lífeyrissjóði og hóp lífeyrisþega sem hefur launatekjur til viðbótar við tekjur frá TR og úr lífeyrissjóði.

Að tillögu fulltrúa LL tók starfshópurinn til skoðunar leið sem felur það í sér að útfæra samkomulagið þannig að það nái eingöngu til þeirra sem því var upphaflega ætlað að ná til og eiga að njóta góðs af því. Leiðin byggir á því að sett yrðu sams konar bráðabirgðaákvæði og giltu á árunum 2011 – 2013 en framkvæmdinni yrði breytt. Sú útfærsla sem valin var á framkvæmd samkomulagsins var valin í því skyni að einfalda framkvæmdina og vegna þess að það var aðeins hugsað til skamms tíma. Þessi leið er í raun önnur útfærsla á leið 2 þar sem hún felur í sér framlengingu samkomulagsins en breytta framkvæmd.

Þessi leið felur það í sér að allar lífeyrisgreiðslur verði reiknaðar aftur til verðlags ársins 2011 en almennum frítekjumörkum verði haldið óbreyttum. Sérstök regla tæki síðan til þeirra sem hafa greiðslur frá TR og lífeyrissjóðum sem eru yfir tekjumarki lífeyrisþegans hjá lífeyrissjóði og kæmi í veg fyrir víxlverkanir skerðinga örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris úr lífeyrissjóðum. Sú sérstaka regla fæli nánar tiltekið í sér að hjá þeim lífeyrisþegum sem fengju auknar greiðslur frá lífeyrissjóðum vegna hækkunar viðmiðunartekna myndi frítekjumark lífeyrisgreiðslna hækka svo að ekki kæmi til skerðingar tekjutryggingar vegna hækkunar viðmiðunartekna. Þannig yrði til sérstakt frítekjumark fyrir hvern og einn lífeyrisþega sem samkomulagið tæki til auk hins almenna frítekjumarks.

Haldinn var sérstakur fundur með starfandi forstjóra Persónuverndar vegna þessarar leiðar þar sem hún myndi þýða að Tryggingastofnun þyrfti meiri upplýsingar frá lífeyrissjóðum en stofnunin hefur nú. Er þar um að ræða upplýsingar um það tekjuviðmið sem gildir um viðkomandi lífeyrisþega hjá lífeyrissjóðunum. Kom fram á fundinum að ef þessi leið væri farin væri mikilvægt að setja í lög ákvæði þess efnis að lífeyrissjóðum beri að veita Tryggingastofnun umræddar upplýsingar. Þá vill starfshópurinn vekja athygli á því að það kynni að þurfa að skoða betur hvort það stæðist að fullu jafnræðisreglur að hafa mismunandi frítekjumörk fyrir örorkulífeyrisþega. Ennfremur er vert að nefna að til að hinda þessari leið í framkvæmd þyrfti að leysa tiltekin tæknileg viðfangsefni tengd þeim tölvuforritum sem notuð eru við útreikninga á lífeyrisgreiðslum (sjá fylgiskjal nr. 4).

Í fylgiskjali nr. 1 er útfærslu þessarar leiðar lýst nánar. Í fylgiskjali 4 koma fram þau tæknilegu úrlausnarefni sem þarf að framkvæmda verði þessi leið valin.

#### ***a) Áhrif á almannatryggingakerfið***

Greiðslur frá TR til þeirra sem eru með tekjur undir tekjuviðmiði lífeyrissjóðs, þ.e. hafa nú lægri tekjur en þeir höfðu fyrir orkutap, myndu lækka en þeir lífeyrisþegar sem eru með tekjur yfir tekjuviðmiði lífeyrissjóðs myndu áfram njóta góðs af samkomulaginu. Frítekjumörk öryrkja vegna lífeyrissjóðstekna yrðu í raun tvö, annars vegar almennt frítekjumark sem gildir fyrir alla og síðan sértækt frítekjumark sem gildi að auki fyrir þann hóp sem er með tekjur úr lífeyrissjóðum sem eru yfir tekjuviðmiðum sjóðanna.

Kostnaður ríkisins við þessa leið er metinn á bilinu 720 - 785 m.kr. vegna ársins 2014. Kostnaðurinn kæmi fram í uppgjöri bóta ársins 2014 sem fer fram í ágúst 2015. Sjá nánar fylgiskjal nr. 1 þar sem er að finna mat Bjarna Guðmundssonar tryggingastærðfræðings á kostnaði við umrædda leið.

### **b) Áhrif á lífeyrissjóði**

Þessi leið hefði sambærileg áhrif á lífeyrissjóðina og leið 2, þ.e. þeir tækju stig af stigi á sig hærra hlutfall af lífeyrisgreiðslum til öryrkja sem áætlaðar eru 200 m.kr. á árinu 2014 vegna samkomulagsins.

### **c) Áhrif á stöðu og afkomu lífeyrisþega**

Lífeyrisþegar myndu áfram njóta góðs af samkomulaginu. Þeir lífeyrisþegar sem eru með tekjur undir tekjuviðmiði lífeyrissjóðs, þ.e. höfðu hærri tekjur fyrir orkutap en þeir hafa nú, myndu þó fá lægri greiðslur frá TR en þeir hafa fengið fram til þessa á grundvelli samkomulagsins. Þeir lífeyrisþegar sem eru með tekjur yfir tekjuviðmiði lífeyrissjóðs myndu aftur á móti njóta samkomulagsins í svipuðum mæli og hingað til. Þeir lífeyrisþegar sem einkum fengju lægri tekjur með þessari leið heldur en með óbreyttri framkvæmd samkomulagsins eru þeir sem eru með lífeyrissjóðstekjur á bilinu 50-200 þús. kr. á mánuði.

### **d) Samantekt**

Samkomulaginu sem ríkisstjórn Íslands og LL undirrituðu í desember 2010 var upphaflega ætlað að ná til tiltekins hóps öryrkja, þ.e. þeirra sem hafa tekjur bæði frá TR og lífeyrissjóði og heildartekjur umfram viðmiðunartekjur lífeyrisþegans hjá lífeyrissjóðnum. Framkvæmd samkomulagsins hefur hins vegar leitt til þess að áhrif þess hafa náð til fleiri hópa lífeyrisþega. Sú leið sem hér um ræðir felur í sér breytta framkvæmd, þ.e. þannig að hún einskorðist við viðkomandi markhóp. Leiðin felur í sér að í stað þess að notast við sama meðaltals tekjubakið fyrir alla lífeyrisþega yrði reiknað út sérstakt tekjubak fyrir hvern og einn lífeyrisþega. Þannig yrðu í raun til tvö frítekjumörk fyrir hvern lífeyrisþega. Í því gæti falist ójafnræði sem gæti þurft að skoða sérstaklega hvort stæðist jafnræðisreglur.

Þeir lífeyrisþegar sem samkomulaginu var upphaflega ætlað að ná til nytu þess áfram að fullu en aðrir hópar þeirra yrðu af einhverjum tekjum. Kostnaður ríkissjóðs vegna ársins 2015 yrði líklega um 400 m.kr. lægri en kostnaðurinn við að framlengja samkomulagið og framkvæma það með óbreyttum hætti. Sé ekki talið unnt að framlengja samkomulagið og framkvæma það áfram með óbreyttum hætti kann þessi leið að vera ákjósanleg m.t.t. hagsmuna þeirra lífeyrisþega sem samkomulaginu var ætlað að ná til og þess að útgjöld ríkisins yrðu umtalsvert lægri en með óbreyttri framkvæmd samkomulagsins. Aftur á móti verður ekki framhjá því litið að þessi leið myndi óhjákvæmilega leiða til skerðinga á tekjum annarra örorkulífeyrisþega, þ.e. þeirra sem hafa notið góðs af samkomulaginu án þess að tilheyra upphaflegum markhópi. Þar er oft um að ræða tekjulága lífeyrisþega. Þar af leiðandi telur starfshópurinn þessa leið ekki sérstaklega ákjósanlega. Áður en ákvörðun væri tekin um að fara þessa leið þyrfti ennfremur að skoða betur tiltekin lagaleg og tæknileg atriði sem hér hefur verið vikið að.

## **6. Framlenging bráðabirgðaákvæðisins gagnvart lífeyrissjóðum eingöngu**

Eins og áður hefur komið fram fól samkomulagið frá 30. desember 2010 það í sér að bætur almannatrygginga skyldu ekki lækka á tímabilinu frá 1. janúar 2011 til 31. desember 2013 þrátt fyrir almennar hækkunar á hámarki viðmiðunartekna fyrir orkutap og að sama skapi skyldu lífeyrissjóðir á sama tímabili ekki lækka lífeyri vegna hækkunar lífeyris frá TR. Til greina gæti komið að fara þá leið að banna lífeyrissjóðunum ekki að öllu leyti að skerða greiðslur sínar vegna greiðslna úr almannatryggingum heldur einungis að banna þeim að líta til þeirra hækkana sem orðið hafa á tímabilinu frá 1. janúar 2011. Þetta fæli það í sér að bráðabirgðaákvæðið í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða yrði framlengt en ekki bráðabirgðaákvæðin í lögum um

almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð. Þessi leið fæli í sér sömu skyldur og samkomulagið kveður á um fyrir lífeyrissjóðina en ríkið myndi aftur á móti eftir atvikum lækka greiðslur vegna greiðslna úr lífeyrissjóðum. Hér væri því um einhliða takmörkun á víxlverkun að ræða.

Áhersla er lögð á að þessi leið er hugsuð til skamms tíma á meðan leitað er varanlegrar lausnar á samspili greiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða í þeim nefndum sem nú eru starfandi. Þeir gallar sem leið 3 felur í sér eiga því ekki við hér enda hæpið að þau áhrif sem þar er lýst kæmu fram á mjög skömmum tíma.

#### **a) Áhrif á almannatryggingakerfið**

Þessi leið hefði þau áhrif á almannatryggingakerfið að frítekjumark tekjutryggingar færi aftur í 27.400 kr. á mánuði (almenna frítekjumarkið) og engin sértæk frítekjumörk yrðu lengur í gildi. Ef lífeyrissjóðsgreiðslur hækka hefði það þau áhrif að greiðslur almannatrygginga myndu lækka á grundvelli almennra reglna í lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð. Þetta myndi leiða til minnkandi útgjalda ríkissjóðs á kostnað lífeyrissjóða og þeirra lífeyrisþega sem hafa tekjur sem fara upp fyrir tekjuviðmið lífeyrissjóða.

#### **b) Áhrif á lífeyrissjóði**

Áhrif á lífeyrissjóði yrðu sambærileg og framlenging samkomulagsins, þ.e. lífeyrissjóðir myndu ekki lækka greiðslur vegna almennra hækkana á greiðslum almannatrygginga, þ.m.t. hækkana sem stafa af lækkun skerðingarhlutfalls tekjutryggingar úr 45% í 38,35%. Um 10% örorkulífeyrisþega fengju hærri greiðslur frá lífeyrissjóðum vegna skerðinga almannatrygginga.

Fulltrúar lífeyrissjóðanna leggjast eindregið gegn þessari leið þar sem hún felur í sér að samkomulagið um víxlverkun yrði aðeins framkvæmt af þeirra hálfu en ekki af hendi ríkisins. Samningar byggi alla jafna á gagnkvæmni og verði til á slíkum grunni.

#### **c) Áhrif á stöðu og afkomu lífeyrisþega**

U.þ.b. 10% fengju óbreyttar greiðslur þar sem lífeyrissjóðir myndu hækka greiðslur til þeirra um samsvarandi fjárhæð og nemur lækkun greiðslna frá TR. Að öðru leyti yrðu áhrifin þau sömu og ef samkomulagið væri fellt úr gildi, samanber umfjöllun undir lið nr. 1.

#### **d) Samantekt**

Þessi leið fæli í sér að lífeyrissjóðirnir yrðu áfram bundnir af því að lækka ekki greiðslur sínar þrátt fyrir almennar hækkanir á greiðslum almannatrygginga en að TR myndi lækka greiðslur á grundvelli almennra reglna. Má segja að samkomulagið gildi áfram hvað lífeyrissjóðina varðar en ekki ríkið. Um væri að ræða nokkurs konar „einhliða víxlverkun“ sem fæli í sér lækkun útgjalda ríkissjóðs miðað við það samkomulag sem var í gildi en áhrifin á lífeyrissjóðina yrðu svipuð og ef samkomulagið væri framlengt. Lítil hópur lífeyrisþega fengi nánast óbreyttar greiðslur en meiri hluti þeirra myndi lækka.

### **III. Samantekt og ályktanir**

Hér hafa verið raktar þær leiðir sem starfshópurinn fjallaði mest um í vinnu sinni. Samstaða var í hópnum um að nauðsynlegt sé að sporna með einhverjum hætti gegn þeim víxlverkunum skerðinga milli bótakerfa sem nú eru yfirvofandi eftir að umrætt samkomulag ríkisins og LL og tilsvareandi bráðabirgðaákvæði í lögum féllu úr gildi. Stafar sú afstaða af því að aðgerðaleyfi hefði að óbreyttu neikvæð áhrif á kjör margra lífeyrisþega en starfshópurinn telur rétt að þeirra hagsmunir séu hafðir í forgrunni við ákvarðanatöku um málið. Hagsmunir lífeyrisþega væru vel tryggðir með framlengingu

samkomulagsins og viðkomandi bráðabirgðaákvæða í lögum þar til varanleg lausn finnst. Sú leið væri einföld í framkvæmd og jafnframt sú aðgerð sem hefði minnsta röskun í för með sér á meðan unnið er að varanlegri lausn málsins. Það er vilji lífeyrissjóðanna að framlengja samkomulagið. Aftur á móti hefur framlenging samkomulagsins og óbreytt framkvæmd í för með sér ört vaxandi kostnað fyrir ríkissjóð ár frá ári og sá kostnaðarauki rynni að einhverju leyti til annarra lífeyrisþega en samkomulaginu var upphaflega ætlað að ná til.

Áætlaður aukinn kostnaður ríkisins samfara því að framlengja gildistíma samkomulagsins og tilsvarendi bráðabirgðaákvæða næmi 1,0-1,1 mia.kr. nettó vegna ársins 2014 en sú fjárhæð yrði gerð upp í ágúst 2015. Kostnaðaraukinn yrði enn meiri vegna ársins 2015 og ykist á hverju ári sem gildistíminn framlengdist. Þar sem fram kemur í frumvarpi til fjárlaga ársins 2014 að ekki standi til að framlengja samkomulagið má ætla að óljóst sé hvort fyrir hendi verði nægar fjárheimildir til að mæta þeim kostnaði. Taldi formaður starfshópsins því nauðsynlegt að hópurinn skoðaði hvort aðrar og kostnaðarminni leiðir væru færar. Í vinnu starfshópsins var því umtalsverð áhersla lögð á að finna leiðir sem væru kostnaðarminni fyrir ríkissjóð en framlenging samkomulagsins með óbreyttri framkvæmd. Eðli málsins samkvæmt hefðu þær leiðir í för með sér að einhverjir örorkulífeyrisþegar fengju lægri greiðslur en þeir fengju með framlengingu samkomulagsins og óbreyttri framkvæmd þess.

Ljóst er að sú af þessum sex leiðum sem hefði í för með sér minnst útgjöld fyrir ríkissjóð til mjög skamms tíma er sú að ríkið banni lífeyrissjóðunum með lögum að lækka lífeyrisgreiðslur vegna greiðslna frá almannatryggingum (leið 3). Með þeirri leið væri kostnaði við framfærslu lífeyrisþega í auknum mæli velt yfir á lífeyrissjóði í stað almannatryggingakerfisins en hún fæli jafnframt í einhverjum tilvikum í sér að tekjur viðkomandi lífeyrisþega yrðu umtalsvert hærrí en þær tekjur sem hann hafði fyrir orkutap. Þessi leið væri ekki gallalaus þegar horft er til hagsmuna ríkisins, lífeyrissjóða og lífeyrisþega til lengri tíma. Hún hefði í för með sér að tryggingafræðileg staða lífeyrissjóða með þunga örorkubyrði versnaði með þeim afleiðingum að umræddir sjóðir yrðu að skerða réttindi sjóðfélaga sinna, svo fremi að ekki yrði samhliða gripið til viðeigandi mótvægisáðgerða. Jafnframt má ætla að hún leiði til minni hvata til endurhæfingar, og það yrði á endanum kostnaðarsamara fyrir ríkið og lífeyrissjóðina. Gagnvart lífeyrissjóðunum mætti draga úr áhrifum af verri tryggingafræðilegri stöðu með auknum opinberum framlögum til jöfnunar á örorkubyrði sjóðanna. Í þessu sambandi ber einnig að nefna að verri tryggingafræðileg staða almennu lífeyrissjóðanna hefði í för með sér aukinn mun á réttindum sjóðfélaga annars vegar í almennu sjóðunum og hins vegar í opinberu sjóðunum sem njóta bakábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga. Fulltrúar LL leggjast eindregið gegn því að þessi leið verði farin nema í fullri sátt við aðila vinnumarkaðarins og þá í tengslum við almenna kjarasamninga. Starfshópurinn bendir á að vinna við endurskoðun þessara tveggja meginstoða lífeyriskerfisins stendur yfir og að þetta sé mál sem eigi erindi inn í það nefndarstarf til að finna málinu lausn til framtíðar.

Unnt væri að fara einhvers konar millileiðir milli þess annars vegar að endurnýja samkomulagið óbreytt og hins vegar þess að láta við það sitja að það er útrunnið. Slíkar millileiðir gætu falið í sér að víxlverkanir skerðinga kæmu einungis fram að hluta en ekki að fullu. Þær kæmu verr út fyrir hluta lífeyrisþega heldur en framlenging samkomulagsins en hefðu um leið ekki í för með sér jafn mikinn útgjaldaauka fyrir ríkissjóð. Ein slík millileið (leið 4) sem skoðuð var í starfshópnum felur í sér að gagnvart hverjum og einum örorkulífeyrisþega yrði gerður samanburður á þeim bótafjárhæðum sem hann nyti annars vegar miðað við frítekjumörk og skerðingarhlutföll ársins 2013, þ.e. samkvæmt

þeim sérreglum sem leiða af framkvæmd samkomulagsins, ásamt 3,6% bótahækkunum, og hins vegar almennum reglum ársins 2014. Þeim útreikningi sem sé hagstæðari fyrir lífeyrisþegann verði beitt. Til frekari skýringar á þessu ber að áréttta að reikniregla sú sem notuð var við framkvæmd samkomulagsins leiddi til þess að við útreikning greiðslna varð frítekjumarkið umtalsvert hærra árið 2013 en frítekjumark samkvæmt almannatryggingalögum hefði eitt og sér leitt til. Það eru þeir lífeyrisþegar sem hafa lífeyrissjóðstekjur á bilinu 27.400 kr. til 261.924 kr. á mánuði sem munu njóta þess að reglum ársins 2013 verði beitt fremur en reglum ársins 2014 við endurreikning. Kostnaður ríkisins af þessari leið vegna ársins 2014 er áætlaður 630 m.kr. Þetta er sú leið sem starfshópurinn skoðaði hvað mest og telur að hún geti verið fýsilegur kostur þar til varanleg lausn finnst á samspili greiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða.

Starfshópurinn skoðaði einnig möguleika á því að framkvæma samkomulagið með öðrum og kostnaðarminni hætti fyrir ríkissjóð en hingað til hefur verið gert (leið 5). Hægt væri að framkvæma þá leið með efnislega óbreyttum ákvæðum samkomulagsins en aftur á móti þyrfti að breyta þeim verklagsreglum sem settar voru um framkvæmd þess. Nánar tiltekið yrði þessi útfærsla markvissari að því leyti að hún væri klæðskerasaumuð til að ná eingöngu til þeirra örorkulífeyrisþega sem upphaflega stóð til að nytu góðs af samkomulaginu, þ.e. þeirra öryrkja sem hafa bæði tekjur úr lífeyrissjóði og það háar tekjur frá TR að samanlagðar tekjur eru umfram tekjuviðmið viðkomandi lífeyrisþega hjá sjóðnum. Þessi leið fæli það í sér að allar lífeyrisgreiðslur yrðu færðar aftur til verðlags 2011 og almennum frítekjumörkum haldið óbreyttum. Sérstök regla tæki síðan til þeirra sem hafa greiðslur frá TR og lífeyrissjóðum sem eru yfir frítekjumarki lífeyrisþegans hjá lífeyrissjóði. Sú sérstaka regla yrði miðuð við viðmiðunartekjur viðkomandi lífeyrisþega en ekki meðaltalsviðmiðunartekjur. Þá yrði tekjubak lífeyrisþegans uppfært miðað við vísitölu neysluverðs en ekki launavísitölu. Með þessu móti yrði áfram komið í veg fyrir víxlverkanir skerðinga örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris úr lífeyrissjóðum. Áætlaður kostnaður vegna þessarar leiðar er á bilinu 720 - 785 m.kr. vegna ársins 2014, þ.e. um 400 m.kr. minni kostnaður en kostnaðurinn við óbreytta framkvæmd samkomulagsins. Hér þyrfti þó að fara fram skoðun á því hvort þessi leið stæðist jafnræðisreglur þar sem um tvenns konar frítekjumörk yrði að ræða fyrir öryrkja, eitt almennt og annað sérsniðið að þeim hópi sem hér um ræðir. Einnig hefur það komið fram að útfærsla þessarar leiðar kunnist að vera flókin í framkvæmd. Starfshópurinn telur að þessi leið sé flókin í útfærslu og að skoða þyrfti betur tiltekin lagaleg og tæknileg atriði sem hér hefur verið vikið að. Þessi leið er að mati starfshópsins ekki fyrsti kostur við val milli þeirra leiða sem hér er fjallað um.

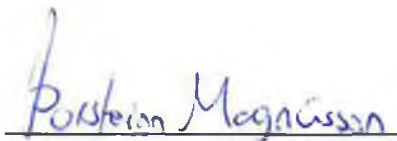
Ennfremur skoðaði starfshópurinn þá leið að banna lífeyrissjóðunum ekki að öllu leyti að skerða greiðslur sínar vegna greiðslna úr almannatryggingum heldur einungis að banna þeim að líta til þeirra hækkana sem orðið hafa eftir 1. janúar 2011. Þessi leið (leið 6) fæli í sér sömu skyldur og samkomulagið kveður á um fyrir lífeyrissjóðina en ríkið myndi aftur á móti eftir atvikum lækka greiðslur vegna greiðslna úr lífeyrissjóðum. Þetta væri hugsað til skamms tíma á meðan leitað er varanlegrar lausnar á samspili greiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða sem ætti að koma í veg fyrir þá galla sem felast í leið 3 þar sem þau áhrif sem þar er lýst kæmu fram á lengri tíma. Fulltrúar LL leggja gegn þessari leið þar sem hún er einhliða af hálfu ríkisins og benda á að samningar byggja almennt á einhverri gagnkvæmni og verði til á slíkum grunni. Hér vilja þeir áréttta að lífeyrissjóðirnir eigi rót sína að rekja til kjarasamninga.

Formaður nefndarinnar taldi ekki forsendur til að starfshópurinn tæki eindregna afstöðu með einni af þeim leiðum sem hér hefur verið lýst, þar sem val milli þeirra er að einhverju leyti háð forsendum

sem ekki er á færi starfshópsins að ákvarða, svo sem hvaða fjárheimildir verða til ráðstöfunar og því hvaða stefna verður mörkuð til framtíðar um samspil almannatryggingakerfis og lífeyrissjóða. Er því látið nægja að velta upp kostum og göllum hverrar leiðar um sig að því marki sem starfshópurinn hefur náð að meta þær á þeim takmarkaða tíma sem var til ráðstöfunar. Allar hafa leiðirnar tiltekna kosti og galla en niðurstaða starfshópsins er þó sú að leið 4 sé ákjósanlegur kostur, að því gefnu að ekki verði fyrir hendi fjárheimildir til að framlengja samkomulagið óbreytt (leið 2), en það er sú leið sem fulltrúar LL vilja helst fara.

Í vinnu starfshópsins komu til umræðu þær breytingar sem gerðar voru á almannatryggingalögum með 2. mgr. 3. gr. laga nr. 8/2014 og fólu í sér að umsækjandi sem hefði áunnið sér rétt hjá skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum, hafi lagt fram umsókn um áunnin réttindi hjá viðkomandi lífeyrissjóðum og sé Tryggingastofnun heimilt að fresta ákvörðun og greiðslu bóta þar til upplýsingar um það liggi fyrir. Vöktu fulltrúar LL athygli á að það hvernig þetta ákvæði yrði framkvæmt kynni að hafa veruleg áhrif á víxlverkun greiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða og gæti knúið lífeyrissjóðina til að gera hliðstæðar breytingar á verklagi við útreikning á greiðslurétti. Aðilar starfshópsins voru sammála um að mikilvægt sé að við framkvæmd ákvæðisins verði samvinna milli Tryggingastofnunar og lífeyrissjóðanna um fyrstu greiðslu til að tryggja að greiðslur verði réttar en að markmið laganna sé ekki að breyta í grundvallaratriðum samspili greiðslna frá Tryggingastofnun og lífeyrissjóðunum. Starfshópurinn leggur til að hafin verði vinna milli umræddra aðila um samkomulag sem tryggi rétta framkvæmd þessa.

Reykjavík, 21. febrúar 2014



Þorsteinn Magnússon, formaður



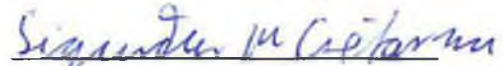
Sigurður Guðmundsson



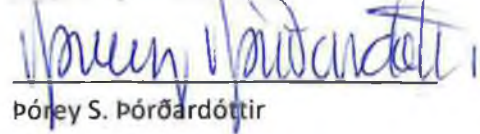
Þorbjörn Guðmundsson



Ágúst Þór Sigurðsson



Sigurður M. Grétarsson



Þórey S. Þórðardóttir

Fylgiskjöl:

1. Minnisblað Bjarna Guðmundssonar, dags. 28. janúar 2014.
2. Minnisblað Bjarna Guðmundssonar, dags. 16. janúar 2014.
3. Minnisblað Sigurðar M. Grétarssonar, dags. 4. febrúar 2014.
4. Minnisblað Sigurðar M. Grétarssonar, dags. 22. janúar 2014.





## Fylgiskjal nr. 1

### Leið 5

Samkomulag Tryggingastofnunar (TR) og Landssamtaka lífeyrissjóða um víxlverkun lífeyrisgreiðslna 2011-2013 miðaði að því að almennar hækkunir bóta frá TR til öryrkja yrðu ekki til að skerða greiðslur örorkulífeyris lífeyrissjóða og með sama hætti að almennar hækkunir á greiðslu örorkulífeyris frá lífeyrissjóðum myndu ekki valda ækkun bóta frá Trygginastofnun.

Lífeyrissjóðir skerða greiðslu örorkulífeyris vegna bóta frá TR eingöngu þegar samanlagðar greiðslur til örorkulífeyrisþega, frá TR, lífeyrissjóðum og launatekjur fara umfram þær tekjur sem lífeyrisþegi hafði fyrir orkutap, verðbætt með launa- eða verðlagsvísitölu, svokallað tekjuviðmið. Lífeyrissjóðir hafa uppfyllt sinn hluta samkomulagsins með því að miða við þær bætur sem greiddar voru frá TR í upphafi árs 2011, einstaklingsbundið.

Tekjutrygging og heimilisuppbót frá TR skerðast hins vegar alltaf af greiðslu örorkulífeyris þegar komið er umfram ákveðið frítekjumark. Flestir örorkulífeyrisþegar TR njóta tekjutryggingar.

Almennar hækkunir örorkulífeyrisgreiðslna frá lífeyrissjóðum eru af tvennum toga. Annars vegar breytast lífeyrisgreiðslur mánaðarlega með hækkun viðmiðunarvísitölu lífeyris, oftast vísitölu neysluverðs og hins vegar vegna þess að viðmiðunarlaun lífeyrisþegans hækka og skerðing lífeyris hjá lífeyrisþega með skertar greiðslur minnar. Sá hópur sem getur fengið hækkun vegna síðari ástæðunnar er aðeins lítill hluti örorkulífeyrisþega lífeyrissjóðanna, líklega um 10% þeirra.

Útfærsla TR á samkomulaginu árin 2011-2013 miðaðist við að lífeyrisþegi í síðari hópnum, það er þeim sem búa við skertan lífeyri frá lífeyrisjóði vegna þess að heildartekjur eru umfram tekjur fyrir orkutap, myndi njóta aukinna greiðslna frá lífeyrisjóði við hækkun þaksins án skerðingar greiðslna frá TR Þetta var gert með því að hækka frítekjumark lífeyristekna við endurreikning greiðslna frá TR eftir lok árs hjá öllum örorkulífeyrisþegum. Sú hækkun frítekjumarksins var hins vegar í flestum tilvikum umfram það sem þurfti til að tryggja óbreyttar greiðslur frá TR til hins hluta hópsins og leiddi til hækkunar greiðslna tekjutryggingar til þeirra stórs meirihluta örorkulífeyrisþega.

Með leið 5 er lagt til að framkvæmd samkomulagsins hjá TR verði með þeim hætti að fyrir þann litla hóp sem fær skertar greiðslur lífeyris frá lífeyrissjóðum vegna tekjuviðmiðs verði tekið einstaklingsbundið á hækkun viðmiðunartekna, en fyrir aðra verði við útreikning tekjutryggingar og heimilisuppbótar miðað við fjárhæðir sem greiddar hefðu verið í upphafi árs 2011. Með þessu yrði upphaflegt markmið samkomulagsins tryggt og ekki yrði um útgjaldaauka að ræða fyrir ríkssjóð umfram það sem leiðir af markmiðum samkomulagsins.

## **Um framkvæmd samkomlagns 2011 -2103 af hálfu TR og kostnaðarmat**

### **1. Framkvæmd samkomulagns 2011-2013 af hálfu TR**

Hvað varðar tekjutryggingu og heimilisuppbót hefur TR útfært samkomulagið með þeim hætti að frítekjumark lífeyristekna er hækkað sem nemur kr. 21.600 margfaldað með hækkun launavísitölu í prósentum frá janúar 2011 til meðaltals hvers árs. Miðast þessi aðferð við að öryrki sem hafði kr. 180.000 í viðmiðunartekjur hjá lífeyrissjóði í janúar 2011 og hefur eingöngu tekjur frá lífeyrissjóði og TR og sætir skerðingu hjá lífeyrissjóði verður ekki fyrir skerðingu á tekjutryggingu og heimilisuppbót vegna hækkana á tekjubaki (gert er ráð fyrir að tekjubak breytist skv. launavísitölu). Fyrir öryrkja með aðrar viðmiðunartekjur eða öryrkja sem sæta ekki skerðingu hjá lífeyrissjóði eða þá öryrkja sem hafa einnig launatekjur geta áhrifin orðið önnur.

Frítekjumark atvinnutekna vegna tekjutryggingar hjá TR er kr. 1.315.200 á árinu 2013. Því má ætla að hjá öryrkjum skerði atvinnutekjur sjaldnast tekjutryggingu.

Ef gert er ráð fyrir að einungis tekjur frá lífeyrissjóði skerði tekjutryggingu (fjármagnstekjur gætu líka skert hana) þá þyrfti örorkulífeyrir frá lífeyrissjóði væntanlega að vera um kr. 300.000 á mánuði áður en tekjutrygging félli niður. Tekjutrygging fellur niður þegar viðmiðunartekjur ná kr. 276.998 á mánuði og fyrstu kr. 27.400 af mánaðarlegum lífeyrissjóðsgreiðslum teljast ekki til viðmiðunartekna.

Þannig má reikna með að flestir örorkulífeyrisþegar fái tekjutryggingu að einhverju leyti enda sýna staðtölur TR að á árinu 2012 fengu 15.526 manns örorkulífeyri frá TR en 15.448 fengu tekjutryggingu örorkulífeyrisþega. Öryrkjar sem eru undir tekjuviðmiði lífeyrissjóðs fá því líklega flestir tekjutryggingu hjá TR. Greiðslur þessa hóps frá lífeyrissjóði hækka samkvæmt vísitölu neysluverðs til verðtryggingar sem hefur hækkað hægar en launavísitala síðan 2011. Framkvæmd samkomulagns af hálfu TR minnkar því skerðingu þessa hóps umfram það sem samkomulagið kveður á um. Einnig eru almennar hækkningar ofmetnar til þeirra sem eru í tekjubaki en hafa launatekjur auk tekna frá lífeyrissjóði og TR sem og þeirra sem voru með lægra launapak en kr. 180.000 í janúar 2011. Þeir sem voru þá með herra þak fá hins vegar meiri hækkningar hjá lífeyrissjóði en TR gerir ráð fyrir.

Heildarfjöldi þeirra örorkulífeyrisþega sem njóta tekjutryggingar er eins og áður sagði um 15.000 manns. Flestir þeirra munu njóta einhverra greiðslna frá lífeyrissjóði og þannig kann sá hópur sem hækkun frítekjumarksins var ætlað að vernda að vera aðeins um 10% af öllum þeim sem hækkunin hefur áhrif á. Allir úr hópi þeirra sem nutu tekjutryggingar, sem hafa launaviðmið sem er ofan við framfærsluviðmið TR, og eru með greiðslur frá lífeyrissjóðum og TR sem eru lægri en eigið tekjuviðmið hafa því fengið viðbótargreiðslu frá TR vegna hækkunar frítekjumarksins.

### **2. Áhrif þess að fella samkomulagið niður, án annarra ráðstafana**

Ef horfið væri frá samkomulaginu og skerðingar TR færðar til fyrra horfs myndi það líklega hafa í för með sér lægri tekjur örorkulífeyrisþega frekar en hærri greiðslur frá lífeyrissjóði.

Fyrir þá örorkulífeyrisþega sem eru undir tekjuviðmiði lífeyrissjóðs er augljóst að ekki getur orðið um að ræða hærri lífeyrisgreiðslur en nú er. Fyrir þá sem sæta skerðingu vegna tekna gildir að greiðslur frá TR vegna endurreiknings frítekjumarks hafa ekki verið taldar með við skerðingu tekna þannig að brottfall þessara greiðslna myndi ekki hafa áhrif til hækkunar lífeyrisgreiðslna. TR kemur til með að

greiða öryrkjum á árinu 2014 vegna endurreiknings frítekjumarks ársins 2013. Ef samkomulagið félli úr gildi mætti lækka lífeyrisgreiðslur frá sjóðum vegna endurútreikningsins. Þannig gæti lok samkomulagsins þýtt tímabundna lækkun á örorkulífeyrisgreiðslum sjóðanna sem aftur gæti aukið greiðslur frá TR.

Hins vegar er frítekjumark lífeyristekna vegna tekjutryggingar og heimilisuppbótar hjá TR óbreytt að krónutölu frá 2011. Þar sem lífeyrir lífeyrissjóða er verðtryggður er ljóst að skerðing tekjutryggingar eykst ef fallið verður frá samkomulaginu. Lífeyrisgreiðslur skerða hins vegar ekki lengur grunnlífeyri almannatrygginga og það vegur að einhverju leyti á móti þessu. Lækkun á skerðingarhlutfalli TR úr 45% í 38,35% um áramót mun einnig hækka lífeyrisgreiðslur TR frá því sem ella hefði orðið.

Af hálfu TR hefur verið sett fram það mat að leið 1 myndi hafa í för með sér um 1200M króna lægri útgjöld TR en leið 2.

### **3. Mat á kostnaði TR við samkomulagið ef framkvæmd væri eingöngu miðuð við þá hækkun lífeyris sem hver einstaklingur hefur fengið**

Byggt var á gögnum um örorkulífeyrisgreiðslur frá greiðslustofu lífeyrissjóða, annars vegar skrá með fjárhæðum allra greiðslna örorkulífeyris vegna desember og hins vegar skrá með reiknuðum og greiddum lífeyri fyrir alla lífeyrisþega sem voru í lífeyrisþaki. Alls fengu 6.644 einstaklingar greiddan örorkulífeyri frá greiðslustofu lífeyrissjóða í desember 2013 og þar af voru um 780 sem voru í tekjuviðmiði. Samkvæmt upplýsingum úr ársreikningum lífeyrissjóða fyrir árið 2012 var greiddur örorkulífeyrir á því ári 11,23 milljarðar. Á verðlagi desember 2013 eru þetta 11,82 milljarðar. Samkvæmt upplýsingum frá greiðslustofu lífeyrissjóða greiddi hún 611 milljónir í örorkulífeyri í desember 2013. Þannig má áætla að um 62% af öllum örorkulífeyrisgreiðslum lífeyrissjóðanna í desember 2013 hafi komið frá greiðslustofunni.

Gert var ráð fyrir að vísitala neysluverðs til verðtryggingar myndi hækka um 3,6% og launavísitala myndi hækka um 5,6% milli áranna 2013 og 2014 í samræmi við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Miðað við fjárhæðir lífeyris frá TR á árinu 2014 hafa greiðslur frá lífeyrissjóðum umfram 27.800 kr. í för með sér skerðingu á tekjutryggingu og heimilisuppbót og falla þessir bótaflokkar niður þegar lífeyristekjur ná 322.000 kr. að því gefnu að atvinnu- og fjármagnstekjur séu ekki umfram frítekjumörk.

Ef einnig er gert ráð fyrir að þeir sem fengu greiddan lífeyri frá greiðslustofu lífeyrissjóða hafi ekki fengið lífeyri frá sjóðum sem eiga ekki aðild að greiðslustofu lífeyrissjóða má nota upplýsingarnar frá greiðslustofunni til þess að reikna kostnað TR við samkomulagið fyrir þennan hóp. Kostnaður vegna hækkunar á tekjutryggingu reynist þá vera tæplega 390 m.kr.

Þar sem ekki liggur fyrir vitneskja um hvaða öryrkjar búa einir er ekki hægt að reikna kostnað vegna heimilisuppbótar nákvæmlega en ef gert er ráð fyrir að hann sé hlutfallslega eins og í útreikningum Sigurðar Grétarssonar er hann rúmlega 30 m.kr. þannig að í heild væri kostnaðurinn um 420 m.kr. Ef dreifing örorkulífeyrisgreiðslna og hlutfall lífeyrisþega sem eru í tekjuviðmiði hjá öðrum sjóðum er eins og hjá greiðslustofu lífeyrissjóða mætti ætla að heildarkostnaður við samkomulagið væri um 680 m.kr. Meðal annarra sjóða eru lífeyrissjóðir opinberra starfsmanna. Þar sem lífeyrisréttindi þeirra eru betri en almennt gerist má ætla að algengara sé að lífeyrisþegar hjá þessum sjóðum séu í tekjuviðmiði en lífeyrisþegar hjá sjóðunum sem eiga aðild að greiðslustofu lífeyrissjóða. Ef gert er ráð fyrir að

hlutfallið sé helmingi hærra hjá öðrum sjóðum en hjá greiðslustofu lífeyrissjóða sem ætti að vera nokkuð ríflegt myndi kostnaðurinn hækka í 745 m.kr. Því má ætla að kostnaður ríkissjóðs gæti lækkað um 40-45% ef útfærsla samkomulagsins miðaði einugnis við þá hækkun sem hver einstaklingur hefur fengið.

**4. Nánar um útfærslu leiðar 5** Tæplega 90% örorkulífeyrisþega eru með tekjur undir tekjuviðmiði lífeyrissjóðs. Lífeyrir hjá þessum hóp hækkar því samkvæmt vísitölu, í flestum tilvikum vísitölu neysluverðs til verðtryggingar.

Þannig gæti TR sett almenna reglu um að hækkanir á vísitölu neysluverðs til verðtryggingar frá janúar 2011 myndu ekki skerða örorkulífeyri. Fyrir þá sem eru með tekjur í tekjuviðmiði lífeyrissjóðs þyrfti TR að fá upplýsingar frá lífeyrissjóðum um hvað greiðslur til viðkomandi hefðu hækkað mikið frá janúar 2011. Áður en þessi leið verður farin þarf þó að svara því hvort TR er yfirleitt heimilt að skerða lífeyri misjafnlega mikið eftir því hvort lífeyrisþegi er í tekjuviðmiði hjá lífeyrissjóði eða ekki. Eins og kemur fram að ofan má ætla að kostnaður við að fara þessa leið vegna ársins 2014 yrði um 700 m.kr. fyrir ríkissjóð.

## Fylgiskjal nr. 2

Minnisblað v. umræðna á 5.fundi starfshóps um vixilverkanir almannatrygginga og lífeyrissjóða

Í framhaldi af umræðum á fundi starfshópsins í gær langar mig að gera nokkrar athugasemdir

I

Fyrsta lagi um hugmynd um banna lífeyrissjóðum að taka mið af greiðslum TR við greiðslu örorkulífeyris. Þessa hugmynd tel ég lýsa nokkrum ókunnugleika á því umhverfi og viðfangsefni sem fjallað er um. Íslensku lífeyrissjóðirnir voru vissulega frá upphafi hugsaðir sem viðbót við kerfi almannatrygginga. Það breytir ekki því að frá upphafi var talið nauðsynlegt að setja ákvæði í samþykktir sjóðanna sem tiltaka að bætur að viðbættum öðrum tekjum öryrkja geti ekki orðið umfram þær tekjur sem viðkomandi hafði fyrir orkutap. Ástæða þess að slík ákvæði hafa alla tíð verið í samþykktum lífeyrissjóða er sú staðreynd sem alkunn er öllum sem fást við örorkutryggingar að verði bætur umfram það sem unnt er að afla með vinnu þá er hvati til að sækja í bætur, sem breytir öllum forsendum mats á kostnaði við trygginguna. Fyrir þá sem verða fyrir orkutapi og byrja að þiggja bætur munu bætur sem eru umfram það sem aflað verður með vinuntekjum að sama skapi hamla því að viðkomandi öryrki komist aftur út á vinnumarkaðinn.

Því má ætla að bann við því að taka mið af bótum TR við greiðslu örorkulífeyris myndi valda verulega auknum útgjöldum til örorkulífeyris, og umfram það sem ætla mætti miðað við núverandi tilvik. Í raun myndi þetta gera örorkuáhættu ótryggingarhæfa, hvort sem væri hjá lífeyrissjóðum eða öðrum aðilum sem eiga að kosta útgjöld með iðgjöldum og ávöxtun þeirra. Aukning útgjalda gæti einnig komið fram hjá TR ekki síður en hjá lífeyrissjóðum.

II

Tekjuviðmið lífeyrissjóðanna er meðaltal tekna samkvæmt skattframtali 3 til 8 ár fyrir orkutap, og síðan framreiknað annað hvort miðað við launa- eða verðlagsvísitölu.

Því var haldið fram að þessi aðferð væri ósanngjörn fyrir yngri sjóðfélaga þar sem tekjur þeirra hefðu myndi hafa átt eftir að hækka með hækkandi aldri. Enga almenna reglu er unnt að gefa um slíkt, hjá sumum geta tekjur verið hvað hæstar á ungum aldri og t.d. hjá sjómönnum er það algengt. Meðaltal tekn, einkum ef miðað er við meðaltal allra vinnufærra, hækkar þó gjarna eftir tvítugs aldur og ræður þar m.a. að margir hafa stopula vinnuþátttöku vegna náms. Hér verður svo að hafa í huga að í mörgum stéttum er það einnig svo að tekjur lækka eftir að miðjum aldri er náð, og er það væntanlega hin almenna regla á almennum vinnumarkaði. Því hlyti með sömu rökum að eiga að lækka tekjuviðmið þeirra einstaklinga. Þeir sem verða fyrir orkutapi fyrir 30 ára aldur eru aðeins um 5% af öllum tilvikum orkutaps, sjá meðfylgjandi töflu.

### Skipting orkutaps eftir aldri, íslenskar örorkulíkur

Aldur	Karlar	Konur
16-	0,4%	1,1%
20-	4,9%	5,5%
30-	10,7%	9,4%
40-	17,3%	15,2%

50-	30,4%	31,4%
60-	36,4%	37,3%
	100,0%	100,0%

Að gera viðmiðunartekjur örorkulífeyris breytilegar með aldri yrði mjög umdeilanlegt, erfitt er að finna vel rökstutt viðmið sem gæti verið almennt og átt við fyrir allar stéttir, og í meirihluta tilvika sýnist sem slík regla myndi leiða til þess að viðmiðið færi lækkandi eftir því sem lengra liði frá orkutapi.

Reglur lífeyrissjóða um tekjuviðmið og heimild til undanþágu frá þeim er mótaðar af áratuga reynslu sjóðanna við úrlausn fjölda örorkumála.

### III

Örorkuframlag ríkisins til jöfnunar örorkubyrði var vegna ársins 2013 2.869M. Þeir sjóðir sem nota lægsta örorkuhlutfallið nota 50% af meðaltali örorkutíðni og fengu þeir ekki úthlutað nema um 173M, þar af voru opinberir sjóðir með ca 135M. Þeir sjóðir sem hæstir eru nota 120% af örorkutíðni eða jafnvel hærra, og stærsti hlutinn notar örorkutíðni sem er stærri en eða jafn 80%. – Heildargreiðslur örorkulífeyris voru árið 2012 um 11,3 milljarðar. Lægstu sjóðirnir greiða þar af rúman milljarð. Ef gert er ráð fyrir að örorkutíðni annarra sjóða en þeirra lægstu sé 100% af meðalörorkutíðni hefði þurft að verja um 5 milljörðum til að lækka greiðslur þeirra til jafns við þá lægstu, ef meðaltalið er um 80% um 3,75 milljörðum. Þannig virðist núverandi framlag varla geta náð fram fullum jöfnuði í þessum skilningi. Áhrif þess að jafnvel bestu sjóðirnir fá eitthvert framlag virðast hins vegar hverfandi

### IV

Í mínum huga vaknar sú spurning hvort starfshópurinn gerði ekki betur í að einbeita sér að tveimur kostum. Annað hvort verði samkomulaginu gefið stutt framhaldslíf með einföldum og sem kostnaðarminnstum hætti eða að það falli einfaldlega niður. Verði ekki talið gerlegt að framlengja samkomulagið sé það varla á færi starfshópsins, einfaldlega vegna umfangs og flækjustigs þess verkefnis að gera tillögur að veigamiklum breytingum á gerð almannatryggingakerfisins. Sama gildi um einhverja aukningu greiðslna til öryrkja falli samkomulagið niður slíkt er í raun ótengdar hinu upprunalega samkomulagi / lagasetningu sem var gerð með tiltölulega skírt markmið: að veita ráðrúm til að finna varanlega lausn á vixlverkun kerfanna.

Vinna við að finna þá varanlegu lausn er að ég hef talið í gangi á öðrum vettvangi. Tilgangur þess að framlengja samkomulagið væri hinn sami og við gerð þess í upphafi, að veita ráðrúm til að ljúka þeirri vinnu. Viðmið örorkulífeyrisgreiðslna lífeyrissjóðanna eru grundvallaðar á faglegum forsendum. Eins og áður er sagt eru slík viðmið nauðsynleg til þess að kostnaður við greiðslur örorkulífeyris fari ekki úr böndum, og gildir þá einu hvort það yrði framkvæmt hjá TR eða lífeyrissjóðunum.

Auk þess vildi ég benda á vafi kann að leika á að rétt sé að meta viðbótarkostnað ríkisins við framlengingu samkomulagsins með útreikningum sem byggja á samanburði við hverjar greiðslur yrðu ef samkomulagið félli niður og miða þá við frítekjumark sem verið hefur óbreytt frá upphafi árs 2011. Með slíkri framkvæmd yrðu augljóslega skerðing tekjutrygginga vegna lífeyrisgreiðslna sem hafa hækkað töluvert á tímabilinu í raun mun meiri en var árið 2011.

### Fylgiskjal nr. 3

**Efni: Skoðun á dýrari hugmyndinni að samkomulagi milli velferðaráðuneytis og Landsamtaka lífeyrissjóða vegna víxlverkanna örorkubóta lífeyrissjóða og almannatrygginga.**

#### **Forsendur.**

Reynt er að finna einfalda lausn sem tryggir að bótaréttur örorkulífeyrisþega hjá TR vegna ársins 2014 verði í endurreikningi ekki lakari en í endurreikningi vegna ársins 2013. Þessi lausn þarf að rúmast innan þess kostnaðar sem leið 5 sem rædd hefur verið um áður kostar sem er rúmlega 700 milljónir kr. á ári.

#### **Verkefnið.**

Verkefnið er að finna leiðir sem taka eins og kostur er á því að taka tillit til almennra hækkana lífeyrissjóðsgreiðslna frá janúar 2011 til meðaltals ársins 2013 sem hækka samkvæmt neysluvísitölu hjá þeim sem eru ekki að rekst undir viðmiðunarpak lífeyrissjóðanna og hækkun viðmiðunarpaks samkvæmt launavísitölu hjá þeim sem eru að rekast undir viðmiðunarpak lífeyrissjóðanna.

#### **Útfærslur.**

Það er hægt að taka tillit til almennrar hækkunar lífeyrissjóða samkvæmt neysluvísitölu með því einfaldlega að margfalda lífeyrissjóðstekjur með vísitölu janúar 2011 og deila síðan með meðalvísitölu 2013. Sú leið lækkar í raun skerðingarhlutfalli lífeyrissjóðstekna og hækkar frítekjumarkið. Meðalneysluvísitala ársins 2013 er 412,7 en vísitala janúar 2011 er 363,4. Hér er því um 13,57% hækkun neysluvísitölu að ræða. Þessi leið myndi því lækka raunverulegt skerðingarhlutfall tekjutryggingar úr 45% í 39,62% og hækka raunverulegt frítekjumark úr 27.400 kr. í 31.117 kr. á mánuði. Sama hlutfallsleg lækkun skerðingarhlutfalls heimilisuppbótar ætti sér stað.

Í janúar 2014 var almennt skerðingarhlutfall tekjutryggingar lækkað í 38,35% og sambærileg hlutfallsleg lækkun verður á skerðingarhlutfalli heimilisuppbótar og má því segja að sú almenna lækkun dugi í raun fyrir samkomulaginu að öðru leyti en því að frítekjumarkið er ekki hækkað og því vantar svolítið upp á slíkt fyrir þann hluta örorkulífeyrisþega sem hafa lágar tekjur úr lífeyrissjóði, en þó yfir frítekjumarki lífeyrissjóðstekna, sem nú er 27.400 kr.

Það sem vantar því fyrst og fremst er að finna leið til að þeir sem hafa lágar tekjur úr lífeyrissjóði og þeir sem rekist upp í viðmiðunarpak lífeyrissjóðanna þurfi ekki að þola lækkun bóta vegna vísitöluhækkana árána 2011 til 2013. Þar kemur til frysting þess sem fyrir þá hefur verið gert á þessum tíma. Það er hægt að gera með margvíslegum hætti. Þar kemur fyrst og fremst til ákvörðun um það hvaða þætti á að frysta.

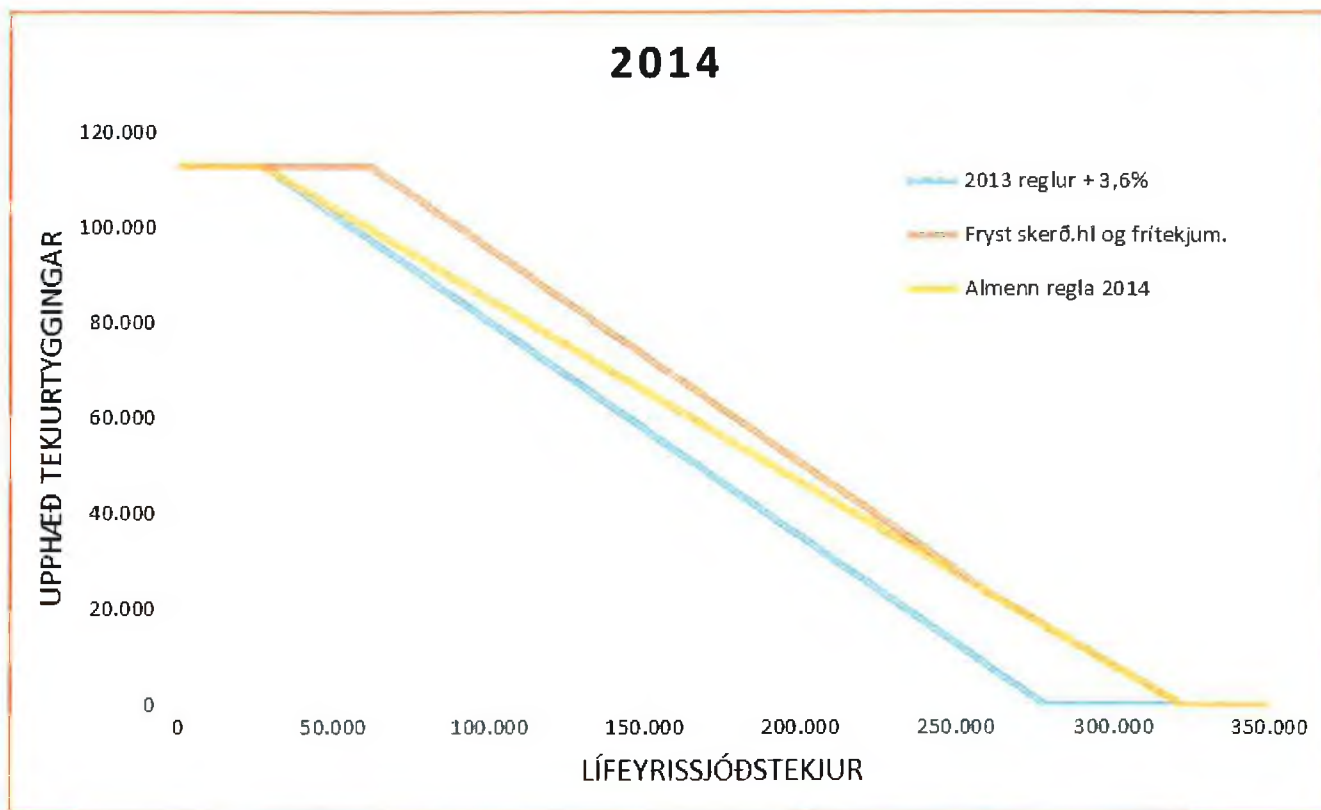
Það er hins vegar líka hægt að búa til sérreglu í tekjutryggingu þar sem fleiri þættir sem snúa að hækkun bóta árið 2014 eru frystir miðað við árið 2013.

Ef bæði frítekjumark lífeyrissjóðstekna og almennt skerðingarhlutfall er fryst miðað við árið 2013 í sérreglu mun kostnaðurinn við það verða um 630 milljónir miðað við að frítekjumark lífeyrissjóðstekna verði 62 þúsund kr. á mánuði í endurreikningi. Þá er miðað við að í þeirri sérreglu sé skerðingarhlutfall tekjutryggingar og heimilisuppbótar eins og það er fyrir árið 2013 og sú regla með hærra frítekjumarki lífeyrissjóðstekna en í almennu reglunni borið saman við almennan reglu þessara

bótaflokka fyrir árið 2014 í endurreikningi fyrir það ár og greitt miðað við þá reglu sem gefur hærra bótarétt.

Þessi leið felur það í sér að þessir bótaflokkar eru reiknaðir út frá 2013 reglum en að viðbættum almennum bótahækkunum á því tímabili sem slíkt ákvæði verður við lýði ef sú leið er farin sem er 3,6% fyrir árið 2014.

Hér má sjá línurit sem sýnir hvernig þetta kemur út gagnvart tekjutryggingu.



Bláa línur sýnir bótarétt ársins 2013 með 3,6% bótahækkun sem þýðir að í raun er um að ræða bótarétt eins og hann yrði fyrir árið 2014 ef ekki kæmi til lækkun skerðingarhlutfalls úr 45% í 38,35%.

Gula línur sýnir almennan bótarétt árið 2014. Munurinn á bláu og gulu línunni skýrist því einungis á lægra skerðingarhlutfalli.

Brúna línur sýnir bótarétt miðað við sérreglu í þeim tilfellum sem sá réttur gefur meiri rétt en almenna reglan vegna ársins 2014. Viðbótarréttur í endurreikningi vegna ársins 2014 er því munurinn á gulu og brúnu línunni.

Væntanlega eru ýmsar aðrar leiðir færar til að búa til bráðabigðareglu til að semja um. En ef kostnaður á að vera innan þeirra marka sem formaður nefndarinnar nefndi á seinasta fundi þá er fátt um fina drætti í því efni. En að sjálfsögðu er líka hægt að skoða sérlausnir en til að kostnaðarmeta þær þarf umtalsvert meiri upplýsingar en nú liggja fyrir.

Eins og sést á myndinni þá hagnast þeir ekkert á þessari reglu sem eru með lífeyrissjóðstekjur undir almenna frítekjumarkinu sem er 27.400 kr. en þeir munu heldur ekki hagnast á áframhaldandi óbreyttu samkomulagi. En þeir sem eru með 261.924 kr. á mánuði í lífeyrissjóðstekjur eða meira miðað við að einungis sé um lífeyrissjóðstekjur að ræða hagnast heldur ekki á þessari leið vegna þess að hjá þeim er almenna reglan að gefa jafn mikið eða meira en sérreglan.



Hér má sjá muninn á almennu reglunni og sérreglunni miðað við að ekki sé um aðrar tekjur að ræða en lífeyrissjóðstekjur.

Tekjur	Regla		Greitt í endurrei.	Heildar greiðsla
	Almenn	Samanb.		
0	112.976	112.976	0	112.976
10.000	112.976	112.976	0	112.976
20.000	112.976	112.976	0	112.976
30.000	111.979	112.976	997	112.976
40.000	108.144	112.976	4.832	112.976
50.000	104.309	112.976	8.667	112.976
60.000	100.474	112.976	12.502	112.976
62.058	99.685	112.976	13.291	112.976
70.000	96.639	109.402	12.763	109.402
80.000	92.804	104.902	12.098	104.902
90.000	88.969	100.402	11.433	100.402
100.000	85.134	95.902	10.768	95.902
110.000	81.299	91.402	10.103	91.402
120.000	77.464	86.902	9.438	86.902
130.000	73.629	82.402	8.773	82.402
140.000	69.794	77.902	8.108	77.902
150.000	65.959	73.402	7.443	73.402
160.000	62.124	68.902	6.778	68.902
170.000	58.289	64.402	6.113	64.402
180.000	54.454	59.902	5.448	59.902
190.000	50.619	55.402	4.783	55.402
200.000	46.784	50.902	4.118	50.902
210.000	42.949	46.402	3.453	46.402
220.000	39.114	41.902	2.788	41.902
230.000	35.279	37.402	2.123	37.402
240.000	31.444	32.902	1.458	32.902
250.000	27.609	28.402	793	28.402
260.000	23.774	23.902	128	23.902
261.924	23.036	23.036	0	23.036
270.000	19.939	19.402	0	19.939
280.000	16.104	14.902	0	16.104
290.000	12.269	10.402	0	12.269
300.000	8.434	5.902	0	8.434
310.000	4.599	1.402	0	4.599
320.000	764	0	0	764
330.000	0	0	0	0

Dálkurinn sem merktur er „almenn“ hér að ofan merkir reglur ársins 2014 en dálkurinn „samanb.“ merkir reglur ársins 2013 með því sérstaka frítekjumarki sem samkomulag ríkisins og LL fól í sér og 3,6% bótahækkun. Rauðu tölurnar sýna annars vegar hvar munurinn er mestur (62.058) og vikið hvaða tekjur almenna reglan nær sérreglunni í bótarétti (261.924).

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Tekið saman af Sigurði M. Grétarssyni.



#### Fylgiskjal nr. 4

**Efni: Útskýringar á þeim tæknilegu úrlausnarefnum sem þarf að framkvæma til að geta sniðið samkomulag vegna víxlverkanna sérstaklega að þeim sem fá lægri greiðslur frá lífeyrissjóðum en ella væri vegn samanburðar við tekjur fyrir örorku.**

Frá 6. desember 2013 hefur verið starfandi nefnd á vegum velferðaráðuneytisins sem ætlað er að finna þeið til að framlengja með einhverjum hætti bráðabyrðasamkomulag sem ætlað er að taka á víxlverkunum örorkubóta almannatrygginga og lífeyrissjóða sem rann út í árslok 2013. Ein þeirra hugmynda sem rædd hefur verið í því sambandi er að það samkomulag sem rann þá út að þeim örorkulífeyrisþegum sem eru að lenda í þessum víxlverkunum þar sem heildartekjur þeirra væru hærri en framreikuð laun fyrir örorku ef ekki væri ákvæði í reglum um örorkulífeyri lífeyrissjóða sem banna að greiðslur þeirra færi tekjur þeirra upp fyrir það mark

Verði sú leið farin verður réttur til hækkaðs frítekjumarks lífeyrissjóðstekna gagnvart tekjutryggingu og heimilisuppbót örorkulífeyrisþega frá TR háður því að um sé að ræða takmörkun á bótarétti frá lífeyrissjóðum vegna þessa ákvæðis. Það kallar á að TR fái upplýsingar um það hvort svo sé eða ekki. Ef þetta frítekjumark verður mismunandi hátt eftir því hversu hár framreikningur tekna frá því fyrir örorku er þá þarf TR einnig að fá upplýsingar um það. Þær upplýsingar þurfa að koma frá öllum lífeyrissjóðum sem greiða út örorkulífeyri.

Þar sem TR hefur hingað til ekki þurft á upplýsingum frá lífeyrissjóðum að halda til að ákvarða bótarétt lífeyrisþega þá hefur hingað til ekki verið óskað eftir neinum upplýsingum frá lífeyrissjóðum og þar af leiðandi hefur ekki verið hannaður farvegur til að senda upplýsingar rafrænt frá lífeyrissjóðum til TR á formi sem gerir kleift að keyra útreikninga út frá rafrænum upplýsingum frá lífeyrissjóðunum. Það þarf því að hanna þann farveg tvíhliða milli TR og allra þeirra aðila sem greiða út lífeyrissjóðsgreiðslur til þeirra sem njóta örorkulífeyris hjá TR.

#### **Það sem þarf að gera í tölvukerfum lífeyrissjóðanna.**

Í upphafi þarf að meta hvaða upplýsingar TR þarf á að halda frá lífeyrissjóðunum til að ákvarða greiðslur til skjólstæðinga stofnunarinnar og á hvaða formi þær þurfa að vera. Næst þarf að hanna í öll þau tölvukerfi sem sá um greiðslur örorkubóta til aðila sem njóta örorkulífeyris hjá TR þannig að þau safni saman öllum þeim upplýsingum sem metið hefur verið að TR þurfi á að halda og geti skilað þeim til TR á því formi sem nauðsynlegt er svo hægt sé að vinna úr þeim rafrænt í tölvukerfi TR. Þeir aðilar sem sjá um greiðslur fyrir fleiri en einn lífeyrissjóð þurfa að sundurliða þá sérstaklega gagnvart þeim einstaklingum sem frá greitt frá fleiri en einum af þeim lífeyrissjóðum. Í þeim tilfellum sem framreikmnaðar tekjur frá því fyrir örorku hjá sama einstaklingi eru mismunandi milli þessara lífeyrissjóða sem hann fær greitt frá þarf að sýna alla þá útreikninga sem eiga við sam aðila frá öllum þeim lífeyrissjóðum sem hann fær greiðslu frá.

#### **Það sem þarf að gera í tölvukerfi TR.**

Í upphafi þarf að hanna í tölvukerfi TR svæði sem getur tekið á móti þeim upplýsingum frá tölvukerfum lífeyrissjóðanna sem á þarf að halda þannig að hægt sé að vinna úr þeim með sjálfvirkum hætti. Einnig þarf að skilgreina hvaða lífeyrissjóðir þurfa að veita þær upplýsingar á hverjum tíma þannig að hægt sé að lesa út úr tölvukerfi TR hvort og þá frá hvaða aðilum vantar upplýsingar.

Við vinnslu þessara upplýsinga þarf síðan fyrst að para saman alla útreikninga sem eiga við sama einstakling. Ef framreiknaðar tekjur frá því fyrir örorku eru ekki þær sömu hjá öllum þeim lífeyrissjóðum sem sammi örorkulífeyrisþegi fær greitt frá þarf að meðhöndla það eftir sérstökum reglum sem setja þarf um slíkt.

Þegar því er lokið þarf að athuga hvort hver og einn örorkulífeyrisþegi hefur fengið lækkaðar greiðslur á grundvelli framreiknaðra tekna í öllum athugunum ársins hjá öllum þeim lífeyrissjóðum sem hann fær greitt frá. Ef hann hefur aðeins lent í slíku í sumum athugunum lífeyrissjóðanna eða jafnvel að hann geri það hjá sumum þeirra lífeyrissjóða sem hann fær greitt frá en sumum ekki þarf að meðhöndla það semkvæmt reglum sem setja þarf um slík tilvik.

Einnig þarf að útbúa svæði í tölvukerfi TR þar sem notendur þess geta séð alla þá útreikninga sem tengjast þessum reglum og hafa áhrif á bótarétt hjá TR. Þær upplýsingar þarf að setja fram með aðgengilegum hætti þannig að starfsmenn TR og umboða þess á landsbyggðinni geti nýtt sér þá til að útskýra á hverju bótaréttur byggir hjá þeim örorkulífeyrisþegum sem óska eftir slíku og einnig til að útskýra hvernig bætur eru reiknaðar út á grundvelli þessara reglna fyrir Úrskurðanefnd almennatrygginga í þeim tilfellum sem mál eru kærð til hennar.



