

Svar

velferðarráðherra við fyrirspurn Guðlaugs Þórs Þórðarsonar
um áhrif breytinga á lögum um almannatryggingar.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. Hvað telur ráðherra að útgjöld ríkissjóðs til almannatrygginga hafi lækkað mikið með lögum nr. 120/2009 frá því sem ella hefði orðið (um er að ræða breytingar skv. 4., 7. og 8. gr. laganna)?
2. Hvað telur ráðherra að útgjöld ríkissjóðs til almannatrygginga hafi lækkað mikið með lögum nr. 70/2009, um ráðstafanir í ríkisfjármálum (um er að ræða VII. kafla laganna)?
3. Hvað telur ráðherra að útgjöld ríkissjóðs til almannatrygginga hafi lækkað árlega með framlengingu á ákvæðum til bráðabirgða, sbr. lög nr. 64/2010, 106/2011 og 178/2011?
Í öllum tilfellum er óskað eftir upplýsingum um mat ráðherra á kostnaðaráhrifum breytinga á lögnum á ríkissjóð annars vegar og efunnt er á einstaka hópa bótaþega hins vegar, svo sem ellilífeyrisþega og örorkubótaþega. Jafnframt er óskað eftir að upplýsingarnar verði settar fram með 50.000 kr. bili eftir fyrrgreindum hópum, annars með 50.000 kr. bili á heildarhóp bótaþega.

Við þá útreikninga sem gerðir voru vegna fyrirspurnarinnar var reiknað út frá stöðunni eins og hún var í janúar 2012 og reiknaður út árlegur kostnaður við það að taka til baka þær breytingar á almannatryggingalögum sem gerðar hafa verið og nefndar eru í fyrirspurninni. Reiknað er út frá því að þessar tilteknu breytingar séu teknar til baka en að allt annað haldist óbreytt.

Í dæmum varðandi áhrif á bótarétt einstakra lífeyrisþega er miðað við lífeyrisþega sem ekki fá greidda heimilisuppbót. Hvað örorkulífeyrisþega varðar þá er gert ráð fyrir að fjárhæð aldurstengdrar örorkuuppbótar miðist við að viðkomandi hafi fyrst fengið 75% örorkumat 35 ára gamall, en fjárhæð uppbótarinnar er háð því á hvaða aldri öryrki var þegar hann var fyrst metinn til 75% örorku.

Tekjur eru alltaf skilgreindar sem tekjur á mánuði í þeim tekjulið sem um ræðir í einstökum liðum. Gagnvart breytingu á skerðingu grunnlífeyris og aldurstengdrar örorkuuppbótar er miðað við hvaða tekjur sem er en þó ekki fjármagnstekjur.

Athuga ber að ekki er hægt að leggja saman kostnað við fleiri en eina breytingu til að fá út kostnað við að framkvæma þær báðar eða allar því það að framkvæma eina breytingu getur haft áhrif á kostnað við að gera aðrar breytingar.

Haft var samráð við Tryggingastofnun ríkisins við söfnun upplýsinga og útreikninga til að svara fyrirspurninni. Verður nú leitast við að svara einstökum liðum hennar.

Svar við 1. tölul.

a. 4. gr. Breytt aldursviðmið örorkulífeyris.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 120/2009 er aldursviðmiði örorkulífeyris breytt úr 16 ára aldri í 18 ára aldur. Við það lækka útgjöld vegna örorkulífeyris en útgjöld vegna umönnunar-

greiðslna aukast. Er sá kostnaður dreginn frá við útreikning á lækkun útgjalda vegna örorkulífeyris.

Útgjöld lækkuðu á árinu 2010 um 50 millj. kr.

Útgjöld lækkuðu á árinu 2011 um 100 millj. kr.

b. 7. gr. Vextir á kröfur vegna ofgreiðslna.

Samkvæmt 7. gr. laganna reiknast vextir á kröfur vegna ofgreiddra bóta auk þess sem endurkröfur Tryggingastofnunar á hendur dánarbúum voru lögfestar.

Útgjöld lækkuðu á árinu 2011 um 7 millj. kr.

Útgjöld lækkuðu á fyrstu tveimur mánuðum ársins 2012 um 1 millj. kr.

Í eftirfarandi töflu má sjá yfirlit yfir hvernig fjárhæðir vaxta á kröfur vegna ofgreiddra bóta skiptast niður:

Vextir 2011 (janúar-deseember)	Fjöldi einstaklinga	Lækkun á útgjöldum
1-50.000 kr.	940	5.459.699
50.001-100.000	14	926.664
100.001-150.000	6	690.712
150.001-200.000	1	178.152
Samtals	961	7.255.227

Vextir 2012 (janúar-febrúar)	Fjöldi einstaklinga	Lækkun á útgjöldum
1-50.000 kr.	560	1.332.636
Samtals	560	1.332.636

Vextir 2011-2012 (janúar-deseember)	Fjöldi einstaklinga	Lækkun á útgjöldum
1-50.000 kr.	960	6.046.358
50.001-100.000	19	1.198.323
100.001-150.000	7	827.742
150.001-200.000	2	303.786
200.001-250.000	1	211.654
Samtals	989	8.587.863

c. 8. gr. Frítekjumark örorkulífeyrisþega og óbreyttar fjárhæðir bóta og frítekjumarka.

Samkvæmt 8. gr. laganna bættust tveir nýir töluliðir við ákvæði til bráðabirgða í lögnum:

i. Frítekjumark örorkulífeyrisþega vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar, 1.315.200 kr. á ári, hélst óbreytt á árinu 2010 þrátt fyrir ákvæði 3. málsl. b-liðar 2. mgr. 16. gr. almannatryggingalaga.

Útgjöld ríkissjóðs vegna framlengingar bráðabirgðaákvæðisins eru áætlaðar 995 millj. kr. á ári.

Ef frítekjumarkið færi niður í sömu fjárhæð og það var áður en það var hækkað upp í 1.315.200 kr. á ári, þ.e. 358.392 kr. (327.000 kr. með 9,6% hækkun 1. janúar 2009), mundu greiðslur til einstakra örorkulífeyrisþega verða eins og eftirfarandi tafla sýnir:

Tekjur	Lækkun niður í 358.392 kr.		
	Heildargreiðslur frá TR		
	Óbreytt	Breytt	Hækkun
0	174.946	174.946	0
50.000	152.481	143.421	-9.060
100.000	152.481	120.921	-31.560
150.000	134.301	98.421	-35.880
200.000	111.801	75.921	-35.880
250.000	85.318	49.438	-35.880
300.000	57.193	21.313	-35.880

Þess ber að geta að frítekjumark þetta var einnig framlengt með lögum nr. 70/2009, nr. 164/2010 og nr. 178/2011, en í fyrirspurninni er einnig óskað eftir mati á áhrifum þeirra breytinga á lögum um almannatryggingar. Vísast til framangreindra upplýsinga hvað þau áhrif varðar.

- ii. Bætur almannatrygginga, fjárhæðir frítekjumarka og meðlagsgreiðslur breyttust ekki á árinu 2010 þrátt fyrir ákvæði 69. gr. laganna.

Það er stjórnvaldsleg ákvörðun í fjárlögum hverju sinni hver hækkun bóta almannatrygginga er í fjárlögum út frá launaþróun eða hækkun verðlags samkvæmt vísitölu neysluverðs. Í fjárlögum ársins 2010 var ákveðið að víkja tímabundið til hliðar ákvæðum 69. gr. laga um almannatrygginga um verðbætur og halda viðmiðunarfrjárhæðum fyrir bætur almannatrygginga óbreyttum fyrir komandi fjárlagaár. Var það gert í ljósi erfiðra aðstæðna í ríkisfjármálum þar sem stefndi í stórfelldan hallarekstur ríkissjóðs vegna mikils tekjufalls auk óhjákvæmilegra nýrra útgjaldaskuldbindinga sem féllu til í kjölfar bankahrunsins, m.a. vegna skuldabyrði og atvinnuleysis, sem varð þess valdandi að ríkið hafði ekki bolmagn til hækkana hvorki á launum ríkisstarfsmanna né bótum almannatrygginga. Var sú leið farin fremur en að skerða lífeyririnn beinlínis að nafngildi líkt og margir lífeyrissjóðir hér á landi hafa þurft að gera og gert hefur verið í ýmsum öðrum löndum vegna ráðstafana í kjölfar alþjóðlegu efnahagskreppunnar.

Í ljósi þess að ákveðið var að víkja frá 69. gr. almannatryggingalaganna þá fór ekki fram sérstakt mat á launaþróun vegna fjárlaga 2010 og því er ekki unnt að segja til um hvað útgjöld ríkissjóðs til almannatrygginga hafi lækkað vegna þessarar ákvörðunar.

Svar við 2. tölul.

VII. kafli laga nr. 70/2009 inniheldur 12.–16. gr. laganna.

Í 12. gr. er í fyrsta lagi kveðið á um að aldurstengd örorkuuppbót lækki vegna tekna með sama hætti og örorkulífeyrir, í öðru lagi að frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar lækki úr 1.315.200 kr. á ári í 480.000 kr. á ári, í þriðja lagi um afnám heimildar til að velja á milli frítekjumarks og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar og í fjórða lagi að tekjur úr skyldubundnum atvinnu- tengdum lífeyrissjóðum hafi áhrif við útreikning grunnlífeyris.

- a. Breytingar á reglum um útreikning aldurstengdrar örorkuuppbótar.

Lækkun á útgjöldum ríkissjóðs vegna breytinga á reglum um útreikning aldurstengdrar örorkuuppbótar nemur 182 millj. kr. á ári.

Ef breytingin væri dregin til baka yrði ávinningur örorkulífeyrisþega mismunandi eftir því hverjar tekjur þeirra væru og hversu gamlir þeir voru þegar þeir voru fyrst metnir til 75% örorku. Aldurstengda örorkuuppbótin lækkar hlutfallslega eftir tekjum og því verður ávinningurinn hlutfallslegur eftir því hversu há ótekjuskert aldurstengd örorkuuppbót er. Í töflunni hér að aftan er sýnt hver hlutfallsleg greiðsla er og hvernig hún verður og einnig krónutala fyrir örorkulífeyrisþega sem var 35 ára þegar hann fékk sitt fyrsta 75% örorkumat:

Tekjur	Hlutfall af ótekjuskertum gr.			Fyrsta 75% örorkum. 35 ára.		
	Óbreytt	Breytt	Hækkun	Óbreytt	Breytt	Hækkun
0	100,00%	100,00%	0,00%	14.749	14.749	0
50.000	100,00%	100,00%	0,00%	14.749	14.749	0
100.000	100,00%	100,00%	0,00%	14.749	14.749	0
150.000	100,00%	100,00%	0,00%	14.749	14.749	0
200.000	100,00%	100,00%	0,00%	14.749	14.749	0
250.000	73,00%	100,00%	27,00%	10.766	14.749	3.983
300.000	34,86%	100,00%	65,14%	5.141	14.749	9.608

b. Lækkun á frítekjumarki ellilífeyrisþega vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar.

Lækkun frítekjumarks ellilífeyrisþega vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar úr 1.315.200 kr. í 480.000 kr. á ári lækkar útgjöld ríkissjóðs um 356 millj. kr. á ári.

Ef frítekjumark yrði hækkað mundi það þannig valda því að útgjöld ríkissjóðs ykjust um 356 millj. kr. á ári. Breytingar á greiðslum til einstakra ellilífeyrisþega yrðu eins og hér segir:

Tekjur	Heildargreiðslur frá TR		
	Óbreytt	Breytt	Hækkun
0	174.946	174.946	0
50.000	131.702	136.202	4.500
100.000	109.202	136.202	27.000
150.000	86.702	118.022	31.320
200.000	64.202	95.522	31.320
250.000	41.702	73.022	31.320
300.000	19.202	50.522	31.320

c. Afnáam heimildar til að velja á milli frítekjumarks og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar.

Sparnaður við að afnema heimild til að velja á milli frítekjumarks og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar er talinn vera 106 millj. kr. á ári.

Ef reglan yrði tekin upp aftur mundi það þannig valda kostnaðarauka hjá ríkissjóði sem nemur 92 millj. kr. hjá ellilífeyrisþegum og 14 millj. kr. hjá örorkulífeyrisþegum. Breytingar á greiðslum til einstakra lífeyrisþega eru eins og hér segir:

Tekjur	Ellilífeyrisþegar			Örorkulífeyrisþegar		
	Heildargreiðslur frá TR			Heildargreiðslur frá TR		
	Óbreytt	Breytt	Hækkun	Óbreytt	Breytt	Hækkun
0	174.946	174.946	0	174.946	174.946	0
50.000	131.702	131.702	0	152.481	152.481	0
100.000	109.202	109.202	0	152.481	152.481	0
150.000	86.702	95.702	9.000	134.301	134.301	0
200.000	64.202	82.202	18.000	111.801	111.801	0
250.000	41.702	68.702	27.000	85.318	85.318	0
300.000	19.202	55.202	36.000	57.193	61.873	4.680

d. Lækkun grunnlífeyris vegna lífeyrissjóðstekna.

Lækkun grunnlífeyris vegna lífeyrissjóðstekna lækkar útgjöld ríkissjóðs um 1.431 millj. kr. á ári, þar af 1.230 millj. kr. hjá ellilífeyrisþegum og 201 millj. kr. hjá örorkulífeyrisþegum.

Ef breytingin yrði dregin til baka mundi það hafa þau áhrif á greiðslur til einstakra lífeyrisþega eins og hér segir:

Tekjur	Ellilífeyrisþegar			Örorkulífeyrisþegar		
	Heildargreiðslur frá TR			Heildargreiðslur frá TR		
	Óbreytt	Breytt	Hækkun	Óbreytt	Breytt	Hækkun
0	174.946	174.946	0	174.946	174.946	0
50.000	124.946	124.946	0	142.311	142.311	0
100.000	95.702	95.702	0	119.811	119.811	0
150.000	73.202	73.202	0	97.311	97.311	0
200.000	50.702	50.702	0	74.811	74.811	0
250.000	28.202	32.775	4.573	48.328	48.328	0
300.000	11.425	32.775	21.350	20.203	32.775	12.572

Í 14. gr. laganna er kveðið á um 120.000 kr. frítekjumark á ári vegna lífeyrissjóðstekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar.

Frítekjumarkið veldur kostnaðarauka hjá ríkissjóði sem er áætlaður um 1.064 millj. kr. á ári.

Ef frítekjumarkið yrði afnumið hefði það eftirfarandi breytingar í för með sér á greiðslur til einstakra ellilífeyrisþega:

Tekjur	Heildargreiðslur frá TR		
	Óbreytt	Breytt	Hækkun
0	174.946	174.946	0
50.000	124.946	124.946	0
100.000	95.702	91.202	-4.500
150.000	73.202	68.702	-4.500
200.000	50.702	46.202	-4.500
250.000	28.202	23.925	-4.277
300.000	11.425	11.425	0

Í 15. gr. laganna er kveðið á um áframhaldandi óbreytt frítekjumark örorkulífeyrisþega vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar, þ.e. 109.600 kr. á mánuði sem samsvarar 1.315.200 kr. á ári. Er vísað til umfjöllunar hér að framan um 8. gr. laga nr. 120/2009 um áhrif þessa á útgjöld ríkissjóðs.

Svar við 3. tölul.

a. Lög nr. 64/2010.

Gert er ráð fyrir að hér sé átt við lög nr. 164/2010 (ekki 64/2010).

Í 27. gr. laganna er annars vegar kveðið á um áframhaldandi óbreytt frítekjumark örorkulífeyrisþega vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar á árinu 2011, þ.e. 109.600 kr. á mánuði. Er vísað til umfjöllunar hér að framan um 8. gr. laga nr. 120/2009 um áhrif þessa á útgjöld ríkissjóðs.

Hins vegar er kveðið á um bætur almannatrygginga, fjárhæðir frítekjumarka og meðlagsgreiðslur breyttust ekki á árinu 2011 þrátt fyrir ákvæði 69. gr. laganna. Eins og áður segir er það stjórnvaldsleg ákvörðun í fjárlögum hverju sinni hver hækkun bóta almannatrygginga er í fjárlögum út frá launaþróun eða hækkun verðlags samkvæmt vísitölu neysluverðs. Í fjárlögum ársins 2011 var gengið út frá því í aðhaldsskyni að engar verðbætur kæmu á viðmiðunarfjárhæðir almannatrygginga né hækkunir á launum ríkisstarfsmanna. Í tengslum við kjarasamninga á almennum vinnumarkaði og við félög opinberra starfsmanna síðar á árinu var aftur á móti tekin ákvörðun um að hækka bætur almannatrygginga um 8,1% frá 1. júní 2011. Auk þess hækkaði tekjuviðmið sérstakrar uppbótar vegna framfærslu um 12.000 kr. frá sama tíma í samræmi við krónutöluhækkun lægstu launa í kjarasamningum.

Í ljósi þess að ákveðið var að víkja frá 69. gr. almannatryggingalaganna þá fór ekki fram sérstakt mat á launaþróun vegna fjárlaga 2011 og því er ekki unnt að segja til um hvað útgjöld ríkissjóðs til almannatrygginga hafi lækkað vegna þessarar ákvörðunar.

b. Lög nr. 106/2011.

Í 1. gr. laganna er bráðabirgðaákvæði bætt við lögum um almannatryggingar um að greiðslur örorkulífeyris, örorkustyrks, aldurstengdrar örorkuuppbótar og tekjutryggingar skuli ekki lækka á tímabilinu 2011–2013 vegna almennra hækkana á örorkulífeyri úr lífeyrissjóðum.

Ekki liggur fyrir á þessari stundu hvaða áhrif breytingin mun hafa á útgjöld ríkissjóðs til almannatrygginga en í umsögn fjármálaráðuneytisins um frumvarpið kemur fram að útreikningar Tryggingastofnunar ríkisins geri ráð fyrir að uppsöfnuð útgjöld almannatryggingakerfisins verði samtals um 1,2 milljörðum kr. hærri á tímabilinu 2011–2013 frá því sem annars hefði orðið. Þannig er áætlað að útgjöldin verði 131 millj. kr. hærri á árinu 2011 en 387 millj. kr. hærri árið 2012 og 656 millj. kr. hærri árið 2013.

c. Lög nr. 178/2011.

Í 1. gr. laganna er kveðið á um áframhaldandi óbreytt frítekjumark örorkulífeyrisþega vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar, þ.e. 109.600 kr. á mánuði. Er vísað til umfjöllunar hér að framan um 8. gr. laga nr. 120/2009 um áhrif þessa á útgjöld ríkissjóðs.

Samkvæmt 2. gr. laganna eru bætur almannatrygginga og meðlagsgreiðslur hækkaðar um 3,5% frá 1. janúar 2012 með hliðsjón af almennri hækkun launa frá 1. febrúar í flestum kjarasamningum. Við þá ákvörðun var litið til þess að hækkun bóta væri þar með orðin hátt í 12% á milli árána 2011 og 2012 miðað við fyrri lagasetningu um óbreyttar bætur á árinu 2011 og að hún yrði einnig verulega umfram spá Hagstofunnar um verðbólgu milli ársmeðaltala.

Í ljósi þess að ákveðið var að víkja frá 69. gr. almannatryggingalaganna þá fór ekki fram sérstakt mat á launaþróun vegna fjárlaga 2011 og því er ekki unnt að segja til um hvað útgjöld ríkissjóðs til almannatrygginga hafi lækkað vegna þessarar ákvörðunar. Aftur á móti var ákveðið að hækka ekki frítekjumörk samkvæmt lögum um almannatryggingar á árinu 2012 og draga þannig úr útgjöldum til almannatrygginga sem nemur um 208 millj. kr.