

Svar

velferðarráðherra við fyrirspurn Vigdísar Hauksdóttur
um útgjaldasparnað í almannatryggingakerfinu.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvað er áætlað að ríkið hafi sparað sér mikil útgjöld frá 1. júlí 2009 til 1. nóvember 2012 í almannatryggingakerfinu vegna þeirrar breytingar sem gerð var á lögum um almannatryggingar 1. janúar 2009 og fól í sér að bætur almannatrygginga hækkuðu ekki í samræmi við vísitölu neysluverðs, líkt og þó er mælt fyrir um í lögnum:

- a. hjá eldri borgurum, sundurliðað eftir kyni og bótaflokkum,*
- b. hjá öryrkjum, sundurliðað eftir kyni og bótaflokkum?*

Í ljósi erfiðra aðstæðna í ríkisfjármálum þar sem stefndi í stórfelldan hallarekstur ríkissjóðs vegna tekjufalls auk óhjákvæmilegra nýrra útgjaldaskuldbindinga sem féllu til í kjölfar bankahrunsins blasti við niðurskurður á öllum sviðum samfélagsins á árinu 2009, þ.m.t. í almannatryggingum. Þegar í lok ársins 2008 var ljóst að óhjákvæmilega þurfti að stíga skref til baka með hluta þeirra breytinga á greiðslum almannatrygginga sem færðu lífeyrisþegum verulegar réttarbætur á árinu 2008. Hér má meðal annars nefna afnám tenginga við tekjur maka, lækkun skerðingarhlutfalla, stórhækkuð frítekjumörk bæði vegna atvinnutekna og lífeyrissjóðstekna og ekki síst tilkomu lágmarksframfærslutryggingar (uppbótar vegna framfærslu) sem tryggði þeim lífeyrisþegum sem bjuggu einir að lágmarki 150.000 kr. á mánuði og þeim sem ekki bjuggu einir 128.000 kr.

Þrátt fyrir þessar aðstæður hækkuðu bætur almannatrygginga sem og frítekjumörk um 9,6% hinn 1. janúar 2009 og viðmið vegna framfærsluuppbótar til hinna tekjulægstu hækkaði um 20% á sama tíma. Var það gert í því skyni að verja sérstaklega kjör þess hóps sem minnst ber úr bótum.

Í ljósi aðstæðna í ríkisfjármálum var í fjárlögum ársins 2010 ákveðið að víkja tímabundið til hliðar ákvæði 69. gr. almannatryggingalaga um breytingar á grunnfjárhæðum bóta almannatrygginga. Þó hækkaði viðmið vegna framfærsluuppbótar lífeyrisþega um 2,3%. Miðað við forsendur fjárlaga ársins 2010 um 5% almenna verðlagshækkun hefðu útgjöld til almannatrygginga orðið um 3 milljörðum kr. hærri en ella.

Í fjárlögum ársins 2011 var það sama uppi á teningnum, en miðað við forsendur fjárlaganna um 3,5% almenna verðlagshækkun hefðu útgjöldin orðið um 2,7 milljörðum kr. hærri. Í maí það ár var velferðarráðherra á hinn bóginn veitt heimild til þess „að hækka bætur almannatrygginga ef verulegar breytingar verða á launaþróun og þjóðhagsforsendum frá afgreiðslu fjárlaga“, sbr. lög nr. 51/2011 um breytingar á lögum um almannatryggingar. Ákvæði þetta var lögfest í kjölfar kjarasamninga aðila á almennum vinnumarkaði í maí 2011 og viljayfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um að endurskoða bætur almannatrygginga og atvinnuleysisstrygginga. Frá 1. júní 2011 voru fjárhæðir bótaflokka hækkaðar um 8,1% og viðmið vegna framfærsluuppbótar var hækkað um 12.000 kr. Að auki var ákveðið að greiða öllum lífeyrisþegum 50.000 kr. eingreiðslu og álag á orlofs- og desemberuppbætur, samtals að fjár-

hæð 25.000 kr. hjá þeim sem fengu óskertar greiðslur. Útgjöld almannatrygginga hækkuðu um 6,1 milljarð kr. á árinu vegna kjarasamninganna, þar af voru um 2,6 milljarðar kr. eingreiðslur og álagsgreiðslur.

Hinn 1. janúar 2012 hækkuðu bætur almannatrygginga um 3,5% í samræmi við forsendur fjárlaga. Hækkunin var í samræmi við almenna prósentuhækkun í kjarasamningum á vinnu- markaði, þó þannig að í stað hækkunar frá 1. febrúar 2012 eins og samið var um á almennum vinnumarkaði voru bætur hækkaðar frá 1. janúar.

Á hálfis árs tímabili frá 1. júní 2011 til 1. janúar 2012 var uppsöfnuð hækkun bótafjárhæða 11,9%. Við það hækkuðu framlög til almannatrygginga um 7,5 milljarða kr. Þessi hækkun hefði orðið um 17,5% ef 5% hækkun hefði komið til árið 2010. Með því að víkja til hliðar ákvæði 69. gr. almannatryggingalaga árið 2010 eru útgjöld almannatrygginga lægri á árinu 2012 sem nemur mismun á 17,5% og 11,9% hækkun bótafjárhæða, eða um það bil 3,5 milljörðum kr.

Í fyrirsögninni er óskað eftir sundurliðun á útgjaldalækkuninni milli annars vegar eldri borgara, skipt eftir kyni og bótaflokkum, og hins vegar öryrkja, með sömu sundurliðun milli kyns og bótaflokka. Slík greining á breytingum bóta verður ekki unnin nema með því að skoða samspil bóta, tekna og skerðingarákvæða á greiðslur til hvers og eins þeirra einstaklinga sem fengið hafa bætur á því tímabili sem spurt er um. Velferðarráðuneytið telur slíka skoðun óframkvæmanlega með tilliti til kostnaðar og vinnu. Meginlínur í þróun útgjalda á því tímabili sem spurt er um má á hinn bóginn sjá á töflum 1 og 2 en þær sýna fjölda lífeyrisþega eftir nokkrum bótaflokkum skipt eftir kyni og meðalgreiðslur í hverjum bótaflokki annars vegar 1. júlí 2009 og hins vegar 30. nóvember 2012.

Tafla 1. Ellilífeyrisþegar	1.7.2009		30.11.2012		Breyting	
	Fjöldi	Meðal- greiðsla	Fjöldi	Meðal- greiðsla	Fjöldi	Meðal- greiðsla
Ellilífeyrisþegar - konur						
Ellilífeyrir	14.413	26.881	15.618	30.711	8,4%	14,2%
Tekjutrygging	12.729	56.622	14.909	63.084	17,1%	11,4%
Heimilisuppbót	5.159	16.458	5.544	18.817	7,5%	14,3%
Sérstök uppbót	2.874	9.508	4.248	14.786	47,8%	55,5%
Ellilífeyrisþegar - karlar						
Ellilífeyrir	10.342	26.169	11.298	30.029	9,2%	14,7%
Tekjutrygging	8.759	49.396	10.606	54.523	21,1%	10,4%
Heimilisuppbót	2.024	16.225	2.276	18.602	12,5%	14,7%
Sérstök uppbót	1.145	11.165	1.838	16.865	60,5%	51,1%

Tafla 2. Örorculífeyrisþegar	1.7.2009		30.11.2012		Breyting	
	Fjöldi	Meðal-greiðsla	Fjöldi	Meðal-greiðsla	Fjöldi	Meðal-greiðsla
Örorculífeyrisþegar - konur						
Örorculífeyrir	8.654	27.932	9.443	31.050	9,1%	11,2%
Aldurstengd örorkuuppbót	8.620	11.511	9.441	13.226	9,5%	14,9%
Tekjutrygging	8.567	76.517	9.411	86.708	9,9%	13,3%
Heimilisuppbót	2.716	22.876	2.841	25.915	4,6%	13,3%
Sérstök uppbót	2.324	12.527	3.601	17.266	54,9%	37,8%
Örorculífeyrisþegar - karlar						
Örorculífeyrir	5.376	27.087	5.884	30.087	9,4%	11,1%
Aldurstengd örorkuuppbót	5.321	13.402	5.884	15.337	10,6%	14,4%
Tekjutrygging	5.248	71.870	5.838	81.190	11,2%	13,0%
Heimilisuppbót	1.606	22.376	1.814	25.307	13,0%	13,1%
Sérstök uppbót	1.341	12.381	2.012	16.094	50,0%	30,0%

Á því tímabili sem spurt er um hafa orðið miklar breytingar á tekjum og samsetningu tekna lífeyrisþega. Árið 2011 voru til dæmis fjármagnstekjur lífeyrisþega aðeins þriðjungur af þeirri fjárhæð sem þær voru árið 2009 og greiðslur úr lífeyrissjóðum hafa verið lækkaðar. Áhrifa þessara breytinga gætir í útgjöldum bótaflokka almannatrygginga og hafa haft í för með sér að mun fleiri fá greiðslur 2012 í bótaflokkum lífeyristrygginga og sérstakrar uppbótar en fengu greiðslur 2009, eins og sjá má í töflum 1 og 2. Fjölgunin er mun meiri en lýðfræðileg fjölgun aldraðra og öryrkja segir til um. Á sama tíma og fjárhæðir bótaflokka voru hækkaðar um 11,9%, sbr. það sem áður hefur komið fram, má sjá að meðalbætur framfærslutengdra bótaflokka hafa hækkað um sambærilega hundraðstölu og umtalsvert meira í nokkrum tilvikum samhliða þeirri fjölgun bótaþega sem átt hefur sér stað. Ákvæðið um lágmarksframfærslutryggingu (uppbót á lífeyri vegna framfærslu) hefur þannig augljóslega tryggt betur afkomu lífeyrisþega sem sætt hafa lækkuðum tekjum úr lífeyrissjóði og misst fjármagnstekjur. Þrátt fyrir þá gagnrýni sem ákvæðið hefur sætt hefur það reynst þýðingarmikið og vegið upp á móti lækkuðum á öðrum tekjum lífeyrisþega, ýmist að hluta til eða að fullu.

Samkvæmt bráðabirgðamati velferðarráðuneytisins verða útgjöld almannatrygginga á árinu 2012 um 69,3 milljarðar kr. Árið 2009 voru þau 57,4 milljarðar kr.¹ Útgjöldin hafa því aukist um 11,9 milljarða kr. milli þessara ára eða um 21%. Eins og fyrr segir skýrast um 7,5 milljarðar kr. af fjárhæðinni vegna ákvarðana um hækkun bótafjárhæða. Mismunurinn, sem er um 4,4 milljarðar kr., skýrist af þeim ástæðum sem hér hafa verið raktar um fjölgun bótaþega umfram áætlaða lýðfræðilega fjölgun og tekjutengingar almannatryggingakerfisins þar sem lækkuð annarra tekna af atvinnu, úr lífeyrissjóðum eða af fjármagni, hefur leitt til aukins bótaréttar. Þessu til viðbótar má nefna samkomulag sem ríkisstjórnin og Landssamtök

¹ Hér er átt við heildarútgjöld vegna bótaflokka félagslegrar aðstoðar og lífeyristrygginga.

lífeyrissjóða gerðu í desember 2010 um lausn á víxlverkunum milli örorkubóta almanna-
trygginga og örorkulífeyris lífeyrissjóðanna. Þetta samkomulag náði til um 7.700 bótaþega
almannatrygginga sem einnig fengu örorkubætur frá lífeyrissjóðum. Hluti þessa samkomu-
lags mun koma til framkvæmda á árunum 2013–2015 og varðar hækkun á frítekjumarki á
lífeyrissjóðstekjur hjá ellilífeyrisþegum gagnvart útreikningi tekjutryggingar og heimilisupp-
bótar. Í öðru lagi hafa uppbætur á lífeyrri sem leiðir af lyfja- og lækniskostnaði ekki lengur
áhrif á útreikning uppbótar vegna framfærslu og sama gildir um uppbætur vegna reksturs
bifreiða og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Báðar þessar aðgerðir hafa leitt til nokkurs útgjalda-
auka í almannatryggingakerfinu á því tímabili sem hér hefur verið til skoðunar. Þær, að
viðbættum þeim 2,6 milljörðum kr. sem greiddir voru til lífeyrisþega 2011 í eingreiðslu og
álag á orlofs- og desemberuppbót, vega á móti þeim 3,5 milljörðum kr. sem hefðu fallið til
2010 ef ekki hefði verið ákveðið að víkja til hliðar ákvæði 69. gr. almannatryggingalaganna.

Frá haustinu 2008 hafa flestar breytingar sem gerðar hafa verið á lífeyrstryggingakerfi
almannatrygginga miðað að því að ná fram markmiðum fjárlaga hverju sinni. Eðli máls sam-
kvæmt hefur ekki gefist mikið svigrúm til hækkunar bóta eða aðgerða sem eru til þess fallnar
að bæta kjör lífeyrisþega. Aðgerðir stjórnvalda hafa einkum miðað að því að verja hag tekju-
lægstu lífeyrisþeganna. Úttektir Þjóðmálastofnunar Háskóla Íslands hafa staðfest að leiðir
stjórnvalda til að milda áhrif kreppunnar hjá fólki með lágar tekjur og millitekjur hafa reynt
árangursríkar og að kaupmáttur lífeyrisþega hafi dregist minna saman en annarra hópa í
þjóðfélaginu frá haustinu 2008. Í töflu 3 má sjá yfirlit yfir rekstur þeirra bótaflokka sem hér
eru til umfjöllunar árin 2009–2013.

Tafla 3. Kostnaðaryfirlit	2009	2010	2011*	2012**	2013***
Ellilífeyrir	8.616,9	8.874,0	10.315,9	9.962,1	10.486,0
Tekjutrygging ellilífeyrisþega	13.534,2	13.634,1	18.622,0	19.971,8	21.130,0
Örorkulífeyrir	7.137,5	4.910,5	6.063,2	5.646,0	5.989,0
Aldurstengd örorkuuppbót		2.178,1	2.375,2	2.567,8	2.705,0
Tekjutrygging örorkulífeyrisþega	13.570,7	13.353,2	15.362,3	16.232,7	17.559,0
Heimilisuppbót lífeyrisþega	2.863,5	2.820,0	3.417,5	3.579,7	3.781,0
Sérstök uppbót lífeyrisþega	1.025,8	894,5	1.931,3	2.687,8	2.638,0
Samtals	46.748,6	46.664,4	58.087,4	60.647,9	64.288,0

* 50.000 kr. eingreiðsla er innifalin í útgjöldum vegna ellilífeyris og örorkulífeyris

** Áætluð útgjöld ársins (bókhaldsstaða 19.12.2012)

*** Fjárlagafrumvarp 2013

Haft var samráð við Tryggingastofnun ríkisins við söfnun upplýsinga og útreikninga til
að svara fyrirspurninni.