

## Svar

félags- og húsnæðismálaráðherra við fyrirspurn frá Helga Hrafni Gunnarssyni um útgjöld vegna almannatrygginga.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

*Hver eru útgjöld ríkisins til almannatrygginga, sem og greiðslur skv. 63. gr. og fjárhæðir skv. 22. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, á árinu 2014, og hver væru útgjöldin ef greiðslurnar hefðu tekið breytingum á hverju ári í samræmi við 69. gr. laga um almannatryggingar frá 2008?*

Samkvæmt upplýsingum sem fram koma í fjárlagalið 08-204 í fjárlögum fyrir árið 2014 sem samþykkt voru á Alþingi í desember 2013 er gert ráð fyrir að útgjöld ríkisins til lífeyris- trygginga almannatrygginga nemi alls 69.850,5 millj. kr. Útgjöld vegna tekjutryggingar skv. 22. gr. laga um almannatryggingar eru þar talin með. Áætluð útgjöld til meðlaga og annarra greiðslna samkvæmt meðlagsúrskurði skv. 63. gr. laganna eru áætluð 4.600 millj. kr. Innheimtustofnun sveitarfélaga annast innheimtu hjá meðlagsgreiðendum og endurgreiðir Tryggingastofnun eftir því sem innheimtist. Þar af leiðandi felur þetta ekki í sér endanlegan kostnað fyrir ríkissjóð en eingöngu þær meðlagsgreiðslur sem verða ekki innheimtar hjá meðlagsgreiðendum falla á ríkissjóð. Í töflunni hér á eftir má sjá útgjöld ríkissjóðs í millj. kr. vegna framfærslutengdra bótaflokka fyrir árin 2008–2014 á verðlagi hvers ár.

Útgjöld framfærslutengdra bótaflokka 2008-2013 og fjárlög 2014

08-204 Lífeyristryggingar (framfærslutengdir bótafl.):	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014**
Ellilífeyrir	8.593,6	8.616,9	8.033,7	10.712,6	9.971,1	11.855,3	12.444,0
Örorkulífeyrir	4.409,4	4.982,3	4.910,5	6.063,2	5.666,8	6.150,5	6.598,2
Aldurstengd örorkuuppbót	1.778,8	2.155,2	2.178,2	2.375,2	2.575,1	2.796,2	2.975,2
Tekjutrygging ellilífeyrisþega	14.456,4	13.534,2	13.634,1	18.622,1	20.038,3	21.139,5	24.806,6
Tekjutrygging örorkulífeyrisþega	10.999,0	13.570,7	13.353,2	15.362,3	16.397,6	17.558,1	18.526,3
Örorkustyrkur	144,9	184,1	178,4	193,4	184,7	187,5	214,3
Barnalífeyrir	2.455,5	2.727,3	2.734,1	2.750,4	2.984,4	3.123,1	3.225,7
<b>08-203 Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð (framfærslutengdir bótafl.):</b>							
Heimilisuppbót	2.692,8	2.863,5	2.820,0	3.417,5	3.613,7	3.843,2	4.260,7
Frekari uppbætur	1.468,7	1.290,2	894,5	255,2	232,8	187,2	231,3
Sérstök uppbót lífeyrisþega***	66,2	1.025,8	1.039,8	1.931,3	2.715,8	1.305,3	2.687,6
<b>Samtals</b>	<b>47.065,3</b>	<b>50.950,2</b>	<b>49.776,5</b>	<b>61.683,2</b>	<b>64.380,3</b>	<b>68.145,9</b>	<b>75.969,9</b>
<b>Samtals tekjutrygging ellilífeyris- og örorkulífeyrisþega</b>	<b>25.455,4</b>	<b>27.104,9</b>	<b>26.987,3</b>	<b>33.984,4</b>	<b>36.435,9</b>	<b>38.697,6</b>	<b>43.332,9</b>
<b>Samtals áætlaðar meðlagsgreiðslur 2014 skv. upplýsingum TR****</b>							<b>4.600,0</b>
<b>Greidd meðlög 2013 skv. kröfum TR á Innheimtustofnun sv.félaga og innanríkisráðuneyti</b>							<b>4.414,5</b>

\*Óstaðfest.

\*\*Fjárlög.

\*\*\*Sérstök uppbót er greidd frá 1. sept. 2008 skv. reglugerð nr. 878/2008.

\*\*\*\*Meðlagið er ekki hluti af bótaflokkunum og færast á viðskiptareikning við þær stofnanir sem sinna innheimtu.

Í 69. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, segir:

„Bætur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 63. gr. og fjárhæðir skv. 22. gr., skulu breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Ákvörðun þeirra skal taka mið af launaþróun, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs.“

Þessu lagaákvæði var bætt inn í lög um almannatryggingar með lögum nr. 130/1997, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1998. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að eðlilegt hafi þótt að fjárhæð bótanna væri ákveðin í fjárlögum enda byggðist viðmiðun bótanna á sömu forsendum og fjárlög um almenna þróun launa og verðlags á fjárlagaárinu. Það er mat hverju sinni í fjárlagagerðinni hvernig taka skuli mið af launaþróun en almennt má segja að það hafi verið venja að ganga út frá meðalhækkunum í kjarasamningsbundnum launabreytingum á almennum vinnumarkaði. Þessi viðmið hafa því falið í sér að tekið hefur verið mið af meðalbreytingum á vinnumarkaðnum í heild fremur en hækkun einstakra hópa, t.d. þeirra lægst launuðu. Hefur því ekki úðkast að taka mið af vísitölu launa eða öðrum vísitölum varðandi launaþróunina enda felur launavísitala m.a. í sér launaskrið, t.d. vegna innbyggðra aldurshækkana eða framleiðni- og hagvaxtaraukningar, sem kann að verða á almennum vinnumarkaði en á ekki við að reikna inn í verðlagsbreytingar á greiðslum almannatrygginga. Við mat á breytingum á vísitölu neysluverðs er jafnan miðað við spá um breytingu á ársmeðaltali vísitölunnar frá yfirstandandi ári til komandi fjárlagaárs eins og almennt á við um verðlagshækkun margra þátta fjárlaganna. Er þá stuðst við forsendur í þjóðhagsspá fyrir þróun á vísitölu neysluverðs. Þetta fyrirkomulag hefur verið við lýði allt frá árinu 1996 en áður hafði verið miðað við breytingar á vikukaupi almennrar verkamannavinnu. Í kjölfar hruns fjármálakerfisins haustið 2008 og þrenginga í ríkisfjármálum í kjölfarið var þó vikið frá þessum viðmiðum í fjárlagagerðinni.

Þar sem viðmiðunarfjárhæðir í bótaflokkum almannatrygginga taka breytingum í samræmi við fjárlög má segja að það sé stjórnvaldsákvörðun hverju sinni hverjar þær breytingar eru í samræmi við þær fjárveitingar sem Alþingi heimilar fyrir hvert fjárlagaár. Þó hafa verðbætur í fjárlögum jafnan verið miðaðar við það að bætur almannatrygginga hækki að minnsta kosti í samræmi við spár um vísitölu neysluverðs. Einnig er vert að nefna að dæmi eru um að bætur hækki ekki eingöngu í samræmi við fjárlög hverju sinni heldur hafi þær einnig verið hækkaðar eftir á innan ársins, svo sem í tengslum við gerð kjarasamninga árið 2011.

Á undanförunum árum hafa verið gerðar margvíslegar breytingar á viðmiðunarfjárhæðum og réttindum innan almannatryggingakerfisins. Hefur það leitt til þess að kaupmáttur lífeyrisgreiðslna hefur aukist verulega þegar litið er yfir lengra tímabil en síðustu fimm ára. Á árunum fyrir 2008 höfðu verið gerðar ýmsar breytingar innan kerfisins sem færðu lífeyrisþegum verulegar réttarbætur en þar má helst nefna afnám tenginga við tekjur maka, lækkingarhlutfalla, hækkun aldurstengdrar örorkuuppbótar, hækkun frítekjumarka bæði vegna atvinnutekna og lífeyrissjóðstekna og ekki síst með tilkomu lágmarksframfærslutryggingar (uppbót vegna framfærslu) sem tryggði lífeyrisþegum ákveðnar lágmarksgreiðslur, en hún kom til með reglugerð í september 2008.

Frá árinu 2009 og næstu ár á eftir miðuðust flestar breytingar á lífeyristryggingakerfi almannatrygginga við þá stefnu stjórnvalda að verja kerfið í ljósi erfiðra aðstæðna í ríkisfjármálum. Á þeim tíma stefndi í stórfelldan hallarekstur ríkissjóðs vegna tekjufalls auk óhjákvæmilegra nýrra útgjaldaskuldbindinga sem féllu til í kjölfar bankahrunsins og þurftu menn því að horfast í augu við niðurskurð á öllum sviðum samfélagsins, þ.m.t. í almannatryggingum. Þegar í lok ársins 2008 var ljóst að óhjákvæmilega þyrfti að stíga skref til baka með hluta þeirra breytinga á greiðslum almannatrygginga sem færðu lífeyrisþegum bætt kjör á árinu 2008. Á næstu árum á eftir gafst eðli málsins samkvæmt því ekki mikið svigrúm til hækkana

bóta eða aðgerða sem voru til þess fallnar að bæta kjör lífeyrisþega. Aðgerðir stjórnvalda miðuðu þá einkum að því að verja hag tekjulægstu lífeyrisþeganna, t.d. með því að hækka framfærsluuppbót samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og beina þannig því fjármagni sem var til ráðstöfunar til þeirra lífeyrisþega sem stóðu höllustum fæti.

Hinn 1. janúar 2009 hækkuðu greiðslur almannatrygginga sem og frítekjumörk um 9,6% þrátt fyrir þessar aðstæður 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 býtum.

Í fjárlögum fyrir árið 2010 var í ljósi aðstæðna í ríkisfjármálum ákveðið að víkja tímabundið til hliðar ákvæðum 69. gr. laga um almannatryggingar um breytingar á grunnfjárhæðum greiðslna almannatrygginga með lögum nr. 120/2009. Áfram stefndi í stórfelldan hallarekstur ríkissjóðs sem varð þess valdandi að ríkið hafði ekki bolmagn til hækkana, hvorki á launum ríkisstarfsmanna né bótum almannatrygginga. Ákveðið var því að halda viðmiðunarfjárhæðum fyrir greiðslur almannatrygginga óbreyttum fyrir það fjárlagaár. Var sú leið farin fremur en að skerða lífeyrinn beinlínis að nafnvirði líkt og margir lífeyrissjóðir hér á landi hafa þurft að gera og gert var í ýmsum öðrum löndum vegna ráðstafana í kjölfar alþjóðlegu efnahagskreppunnar. Þó hækkaði viðmið vegna framfærsluuppbótar lífeyrisþega um 2,3% og með breytingu á lögum um félagslega aðstoð var reglugerðarákvæðið um framfærsluuppbót lífeyrisþega lögfest.

Í fjárlögum fyrir árið 2011 var einnig gengið út frá því í aðhaldsskyni að engar verðbætur kæmu á viðmiðunarfjárhæðir almannatrygginga né hækkanir á launum ríkisstarfsmanna, sbr. lög nr. 164/2010, um ráðstafanir í ríkisfjármálum. Í maí 2011 var þáverandi velferðarráðherra á hinn bóginn veitt heimild til þess að hækka greiðslur almannatrygginga ef verulegar breytingar yrðu á launaþróun og þjóðhagsforsendum frá afgreiðslu fjárlaga, sbr. lög nr. 51/2011, um breytingu 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 atvinnuleysistrygginga. Fjárhæðir greiðslna almannatrygginga voru því hækkaðar um 8,1% frá 1. júlí 2011 og viðmið vegna framfærsluuppbótar var hækkað um 12.000 kr. Enn fremur var ákveðið að greiða öllum lífeyrisþegum 50.000 kr. eingreiðslu og álag á orlofs- og desemberuppbætur, samtals að fjárhæð 25.000 kr. hjá þeim sem fengu fullar greiðslur. Við þessar ákvarðanir var tekið mið af 12.000 kr. krónutöluhækkun lægstu launa í kjarasamningum. Var sú hækkun því frábrugðin þeirri venju sem hefur verið á mati á launaþróuninni fram til þessa að miða við meðalhækkanir á vinnumarkaði.

Hinn 1. janúar 2012 hækkuðu greiðslur almannatrygginga um 3,5% í samræmi við forsendur fjárlaga. Hækkunin var í samræmi við almenna hlutfallshækkun í kjarasamningum á vinnumarkaði, þó þannig að í stað hækkanar frá 1. febrúar 2012 eins og samið var um á almennum vinnumarkaði voru bætur hækkaðar frá 1. janúar. Við þá ákvörðun var litið til þess að hækkun greiðslnanna væri þar með orðin hátt í 12% á milli árunna 2011 og 2012 miðað við fyrri lagasetningu um óbreyttar verðbætur á árinu 2011 og að hún yrði einnig verulega umfram spá Hagstofunnar um verðbólgu milli ársmeðaltala.

Í ársbyrjun 2013 hækkuðu greiðslur almannatrygginga um 3,9% auk fleiri breytinga, svo sem á frítekjumörkum. Þegar um mitt ár 2013 voru fyrstu skrefin tekin til að draga til baka þær skerðingar sem gerðar voru á árinu 2009. Frá 1. júlí 2013 hækkaði frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar úr 480.000 kr. í 1.315.200 kr. á

ári. Þá var hætt að láta lífeyrissjóðstekjur hafa áhrif á útreikning grunnlífeyris elli- og örorku- lífeyrisþega. Með þessum breytingum hækkuðu greiðslur til um 7.000 lífeyrisþega og var áætlaður útgjaldaauki vegna þessara breytinga um 870 millj. kr.

Í byrjun ársins 2014 hækkuðu bætur um 3,6% og áhrif tekna á tekjutryggingu elli- og örorkulífeyrisþega voru lækkuð úr 45% í 38,5%. Eins og áður hefur komið fram, þá eru útgjöld ríkisins til almannatrygginga árið 2014 áætluð 69.850,5 millj. kr. Fjárheimildir lífeyristrygginga hækka á árinu 2014 um 1.731 millj. kr. vegna afnáms skerðinga grunnlífeyris vegna greiðslna úr lífeyrissjóðum og hækkunar frítekjumarks samkvæmt lagabreytingum sem áttu sér stað á miðju ári 2013 og um 2.517 millj. kr. vegna þess að bráðabirgðaákvæði um skerðingarhlutfall tekjutryggingar féll niður í ársbyrjun 2014.

Í ljósi framangreinds hafa orðið hækkanir á fjárhæðum greiðslna almannatrygginga frá árinu 2008 enda þótt ákveðið hafi verið að víkja frá verðbótum á greiðslur almannatrygginga á árunum eftir hrun fjármálakerfisins. Þá má jafnframt nefna aðrar breytingar á réttindum en að framan greinir, svo sem samkomulag frá desember 2010 um lausn á víxlverkunum milli örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris lífeyrissjóðanna, uppbætur á lífeyri vegna lyfja- og læknskostnaðar, uppbætur vegna reksturs bifreiða og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga hafa ekki lengur áhrif á útreikning uppbótar til framfærslu, en þessar breytingar hafa leitt til nokkurs útgjaldaauka í almannatryggingakerfinu.

Forsenda þess að hægt sé að meta hver hugsanleg útgjöld ríkissjóðs hefðu orðið ef ekki hefði þurft að grípa til aðhaldsaðgerða á sviði almannatrygginga sem og á öðrum sviðum samfélagsins yrði að miða við að kerfið hefði engum breytingum tekið frá sama tíma. Jafnframt að samsetning lífeyrisþega hefði ekki breyst á milli tímabilanna vegna samspils lífeyrisgreiðslna, tekna og ákvæða um útreikning lífeyris til hvers og eins þeirra einstaklinga sem fengið hafa greiðslur innan kerfisins á því tímabili sem spurt er um.

Almannatryggingakerfið er hins vegar kerfi sem er í stöðugri þróun og þá ekki síst á tímum aðhaldsaðgerða í fjármálum ríkisins enda útgjöld vegna almannatryggingakerfisins stór hluti þeirra. Þá hafa á tímabilinu orðið miklar breytingar á tekjum og samsetningu tekna lífeyrisþeganna sjálfra og gætir áhrifa þessara breytinga í útgjöldum bóta almannatrygginga, auk þess sem lýðfræðileg fjölgun hefur átt sér stað sem hefur áhrif til útgjaldaauka. Þykir því útilokað að meta með áreiðanlegum hætti hver útgjöldin hefðu verið hefðu greiðslurnar tekið breytingum á hverju ári í samræmi við 69. gr. laga um almannatryggingar frá árinu 2008.

Með framangreindum fyrirvörum voru bornar saman greiðslur í janúar 2008 og 2014 frá Tryggingastofnun ríkisins vegna framfærslutengdra bótaflokka<sup>1</sup> eins og sjá má í töflu hér á eftir. Í janúar 2008 voru greiðslurnar 3.611 millj. kr. Samsvarandi fjárhæð í janúar 2014 er 6.136 millj. kr. Útgjöld í janúar 2014 eru því 2.525 millj. kr. hærri en þau voru í janúar 2008.

**Breytingar á fjárhæðum bóta milli janúar 2008 og janúar 2014 (m.kr.)**

Bætur framfærslutengdra bótaflokka	jan.08	jan.14	Breyting
Rauntölur	3.611	6.136	2.525
Uppreiknað m.v. LVT	5.111	6.136	1.025
Uppreiknað m.v. NVT	5.317	6.136	819

<sup>1</sup> Ellilífeyrir, örorkulífeyrir, örorkustyrkur, tekjutrygging, aldurstengd örorkuuppbót, heimilisuppbót, barnalífeyrir, uppbót vegna kostnaðar og uppbót vegna framfærslu.

Í töflunni eru útgjöld janúarmánaðar ársins 2008 uppreiknuð, annars vegar miðað við launavísitölu (LVT) og hins vegar miðað við vísitölu neysluverðs (NVT). Framreikningurinn sýnir að greiðslur árið 2014 eru hærri en sem nemur breytingum á vísitölu neysluverðs og launavísitölu og eru þær fjárhæðir á bilinu 819 millj. kr. til 1.025 millj. kr. Þessi mismunur stafar annars vegar af fjölgun bótaþega á tímabilinu og hins vegar af þeim breytingum sem gerðar voru á almannatryggingakerfinu á tímabilinu og raktar eru hér að framan.

