

Frumvarp til laga

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

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

1. gr.

62. gr. laganna orðast svo:

Greiðslur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 42. gr. og fjárhæð skv. 28. gr., skulu endurreiknaðar og þeim breytt fyrir 1. júlí ár hvert. Hagstofa Íslands reiknar og birtir fyrir 1. júní hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár. Við mat á launabreytingum skal Hagstofan afla skýrslna og gagna sem hún telur nauðsynleg og gera jafnframt eigin kjararannsóknir eftir því sem þörf krefur. Tryggingastofnun ríkisins uppfærir krónutölu fjárhæðir til samræmis við tölur Hagstofunnar áður en kemur til greiðslna fyrir júlí. Krónutöluhækkunar í kjarasamningum opinberra starfsmanna skulu endurspegluðar í krónutöluhækkunum fyrir greiðslur almannatrygginga, greiðslur skv. 42. gr. og fjárhæð skv. 28. gr. Breyting á lífeyri almannatrygginga skal þó aldrei vera lægri en sem nemur hækkun vísitölu neysliverðs fyrir næstliðið almanaksár.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 151., 152. og 153. löggjafarþingi (217. mál). Þegar frumvarpið var lagt fram á 152. löggjafarþingi hafði það verið uppfært með tilliti til umsagna frá BSRB, EAPN á Íslandi – samtökum gegn fátækt, Eflingu – stéttarfélagi, Geðhjálp, Landsamtökunum Þroskahjálp, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Öryrkjabandalagi Íslands. Frumvarpið er nú lagt fram að mestu óbreytt nema tölfræðin í greinargerð um þróun lífeyris hefur verið uppfærð miðað við launaþróun (júlí 2023) og vísitölu neysliverðs (júlí 2023).

Umsögn BSRB sýnir kjaragliðnun milli launavísitölu og framfærslutryggingar. Í umsögn EAPN er vísað í skýrslu Kolbeins Stefánssonar um að kjaragliðnun almannatrygginga frá hrúni sé um 70 þús. kr. Efling bendir á að halda ætti gildandi ákvæði laganna um að aldrei skuli hækka lífeyri almannatrygginga minna en sem nemur hækkun vísitölu neysliverðs. Frumvarpið var uppfært með tilliti til þess. Geðhjálp lýsir stuðningi við að raunleiðrétting gæti verið mikilvæg breyting til þess að koma til móts við tekjulægsta hóp samfélagsins til að bæta úr þeirri félagslegu einangrun og fátæktargildru sem slíku getur fylgt. Þroskahjálp lýsir einnig stuðningi. Mannréttindaskrifstofa Íslands er hlynnt málinu enda afar mikilvægir

hagsmunir í húfi fyrir lífeyrisþega sem þurft hafa að þola kjaragliðnun allt frá árinu 1997 vegna þess að greiðslur almannatrygginga hafa ekki hækkað til samræmis við vísitölu neysluverðs eða launavísitölu. Öryrkjabandalag Íslands tekur undir markmið frumvarpsins og vísast til þeirrar umsagnar.

Ákvæði samhljóða nógildandi 62. gr. laga um almannatryggingar var fyrst leitt í lög árið 1997. Frá þeim tíma hafa greiðslur samkvæmt ákvæðinu ekki verið hækkaðar til samræmis við vísitölu neysluverðs eða launa. Sú hækkun sem kveðið er á um í ákvæðinu er færð inn í fjárlög fyrir hvert ár miðað við útreikning fjármála- og efnahagsráðuneytis fyrir komandi ár. Raunin hefur verið sú að sá útreikningur hefur sjaldan staðist. Í töflu að aftan er sýnd þróun frá árinu 1997.

Í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9818/2018 kom fram að fyrirmæli þágildandi 69. gr. laga um almannatryggingar, sem er samhljóða nógildandi 62. gr., væru matskennd en samkvæmt ákvæðinu skyldi hækkun bóta „taka mið af launaþróun“. Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur í skýringum sínum bent á að orðalag ákvæðisins vísi ekki til tiltekinnar vísitölu, líkt og launavísitölu, og að af forsögu ákvæðisins megi ráða að ekki hafi verið ætlun löggjafans þegar ákvæðinu var breytt í nógildandi horf að festa hækkunir við slíkan mælikvarða. Í töflu að aftan er miðað við launavísitölu sem eina viðmiðið sem hægt er að nota sem vísbendingu um hver „launaþróun“ var í raun og veru. Gögnin eru því sett fram á þann hátt að launavísitala þýði í raun og veru launaþróun. Ef einungis er tekið mið af þróun vísitölu neysluverðs hafa greiðslur samkvæmt lögum um almannatryggingar hins vegar hækkað umfram verðbólgu um tæplega 39% frá árinu 1997.

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

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

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

Vandamálið virðist því vera hvernig fjármála- og efnahagsráðuneyti reiknar út væntanlega launaþróun í fjárlagafrumvarpi á hverju ári. Orðin „skulu breytast árlega“ í 62. gr. laga um

¹ https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=40395405_2616_11e9_942f_005056bc4d74

² https://eldri.samband.is/media/salek/I_kjolfar_kjarasamninga.pdf

almannatryggingar virðast túlkuð á þann hátt að ekki megi reikna þá hækkun oftar en einu sinni á ári. Til viðbótar virðist aldrei hafa verið tekið tillit til fyrirmæla laganna um að greiðslur almannatrygginga „hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs“. Til dæmis má nefna að á árunum 2004–2006, 2008 og 2010–2011 var hækkun bóta almannatrygginga lægri en verðbólga viðkomandi árs. Eins og áður var vísað í var heildarhækkun þessara ára á bótum almannatrygginga samt umfram hækkun á vísitölu neysluverðs.

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

	Launa- vísitala	Verð- bólga	Örorku- lífeyrir	Kjara- gliðnun örorku- lífeyris	Uppsöfnuð kjaragliðnun
1997	5,41%	1,81%	2,00%	3,41%	164,12%
1998	9,37%	1,66%	10,87%	-1,50%	158,71%
1999	6,81%	3,44%	4,00%	2,81%	161,13%
2000	6,65%	5,01%	10,85%	-4,20%	156,72%
2001	8,86%	6,68%	5,67%	3,19%	163,59%
2002	7,15%	4,80%	8,50%	-1,35%	158,54%
2003	5,61%	2,11%	3,20%	2,41%	160,71%
2004	4,68%	3,21%	3,00%	1,68%	156,92%
2005	6,75%	4,05%	3,50%	3,25%	154,33%
2006	9,54%	6,76%	4,00%	5,54%	149,47%
2007	9,02%	5,03%	8,56%	0,46%	141,63%
2008	8,12%	12,42%	3,50%	8,92%	140,98%
2009	3,94%	11,99%	13,98%	-1,99%	129,43%
2010	4,80%	5,40%	0,00%	5,40%	132,06%
2011	6,79%	3,99%	0,00%	6,79%	125,30%
2012	7,77%	5,19%	11,88%	-4,11%	117,33%
2013	5,66%	3,88%	3,90%	1,76%	122,36%
2014	5,80%	2,04%	3,60%	2,20%	120,24%
2015	7,18%	1,64%	3,00%	4,18%	117,65%
2016	11,37%	1,71%	9,70%	1,67%	112,93%
2017	6,84%	1,77%	7,50%	-0,66%	111,08%
2018	6,45%	2,66%	4,70%	1,75%	111,82%
2019	4,89%	2,00%	3,60%	1,29%	109,89%
2020	6,30%	3,60%	3,50%	3,26%	108,49%
2021	8,30%	5,10%	3,60%	4,70%	105,54%
2022	8,3%	9,60%	9,60%	0,00%	100,80%
2023	10,7%*	7,6%*	9,9%*	0,8%*	100,8%*

* Miðað við stöðu innan árs.